

**Ausschussbetreuender Bereich  
Zentrales Beschwerdemanagement**

**Drucksachen-Nr.**

**0145/2025**

**öffentlich**

**Ausschuss für Anregungen und Beschwerden gem. § 24 GO NRW  
Sitzung am 11.03.2025**

## **Anregung/Beschwerde gem. § 24 GO NRW**

**Antragstellerin / Antragsteller**

**Name und Anschrift werden aus datenschutzrechtlichen Gründen  
hier nicht veröffentlicht.**

**Tagesordnungspunkt**

**Anregung vom 24.01.25 zur Erhebung einer kommunalen  
Verpackungssteuer**

## **Beschlussvorschlag:**

Die Verwaltung empfiehlt, die Anregung zurückzuweisen.

## **Stellungnahme der Verwaltung:**

**Da diese Anregung bereits im Jahr 22.11.2023 im Ausschuss behandelt wurde, wird zunächst die damalige Stellungnahme aufgeführt:**

### **1. Vorbemerkung**

*Die Stadt Bergisch Gladbach verfügt innerhalb eines gesetzlichen Rahmens über die Möglichkeiten des so genannten Steuerfindungsrechts (Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden Art. 28 Abs. 2 S. 3 Grundgesetz (GG)). Es gibt jedoch eine Nachrangigkeit der Steuererhebung (§ 77 GO NW), wonach zunächst andere Einnahmequellen (z.B. Gebühren und sonstige Finanzmittel) vorrangig ausgeschöpft sein müssen, bevor Steuern erhoben werden dürfen.*

*Nach Art. 105 Abs. 2a GG haben die Länder eine Befugnis zur Steuererhebung hinsichtlich der "Verbrauchssteuern" und "Aufwandssteuern", solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Diese Gesetzgebungskompetenz hat der Landesgesetzgeber durch § 3 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) NRW auf die Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen.*

*Es muss geprüft werden, ob Steuern im Einzelfall zulässig sind und ob es sich bei den Steuern um örtliche Aufwands- oder Verbrauchssteuern handelt. Unter örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern versteht man eine Gruppe von Steuern, die an einen örtlichen Tatbestand oder Vorgang anknüpfen und in ihrer unmittelbaren Wirkung örtlich begrenzt sind. Der Wirkungsgrad der Steuer darf sich also nur auf das Gemeindegebiet beschränken. Ausschlaggebendes Merkmal für einen Aufwand ist der Konsum in Form eines äußerlich erkennbaren Zustandes, für den finanzielle Mittel verwendet werden. Diese in der Einkommensverwendung zum Ausdruck gelangende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit soll mit der Besteuerung getroffen werden (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes).*

*Gemeinden dürfen nur dann neue Steuern einführen, wenn der Steuergegenstand und der Steuermaßstab nicht mit anderen Steuerarten übereinstimmen. Eine Gleichartigkeit mit anderen Steuern darf es also nicht geben.*

*Weitere Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer neuen bzw. weiteren kommunalen Steuerart sind:*

- Die neuen Steuern müssen im Einklang mit den staatlichen finanz- und ordnungspolitischen Zielen stehen.*
- Neue Steuern dürfen keine übermäßige Belastung bestimmter Personengruppen zur Folge haben.*

*Die Stadt muss Steuersatzungen erlassen, um neue Steuern einführen zu können. Eine solche Steuersatzung muss nach § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG NW folgenden Mindestinhalt haben:*

- Steuergläubiger*
- Steuerschuldner*
- Steuertatbestand (-gegenstand)*
- Steuerbemessungsgrundlage*
- Steuersatz*
- Fälligkeit der Steuer*

*Wenn eine Steuer erstmalig erhoben werden soll, haben das Innen- und das Finanzministerium nach dem Kommunalabgabengesetz (§ 2 Abs. 2 KAG) zu prüfen, ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine solche neue Steuer vorliegen. Eine entsprechende Genehmigung muss beantragt werden.*

*In den meisten Fällen muss man jedoch davon ausgehen, dass der Erhebungsaufwand von neu eingeführten Steuern, insbesondere im Vorfeld der Satzungserstellung recht hoch ist, so dass die zu erwartenden Mehreinnahmen erst sehr viel später zum Tragen kommen.*

*Zu beachten sind dabei auch die daraus resultierenden notwendigen Außendienstkontrollen. Diese haben grundsätzlich das Ziel, steuerliche Tatbestände der Besteuerung zu unterwerfen, um damit die Einnahmen der Kommune zu sichern. Außerdem dienen sie auch dazu, Steuergerechtigkeit anzustreben, indem alle zur Steuerzahlung herangezogen werden, die einen steuerlichen Tatbestand verwirklichen.*

*Der Fachbereich Recht, Ordnung und Sicherheit hat bereits im Zusammenhang mit den Kontrollen bei den bereits bestehenden Aufwandssteuern (Hundesteuer/ Vergnügungssteuer/ Zweitwohnungsteuer) darauf hingewiesen, dass entsprechendes Personal von Seiten des Ordnungsamtes für solche Kontrollen nicht zur Verfügung stehen. Somit würden bei allen neuen Steuern neben dem Realisierungsaufwand (Personal- und Materialaufwand - darunter Softwarekosten/Informationsmaterial und ähnliches) zusätzliche Personalkosten für die durchzuführenden Außenkontrollen (Prüfung Kassensystem mit Anmeldungen vor Ort) bei der Abteilung 2-22 anfallen.*

## **2. Verpackungssteuer der Stadt Tübingen (Baden-Württemberg)**

*Im Dezember 2018 beschloss der Gemeinderat der Stadt Tübingen, dass die Verwaltung einen Entwurf für eine Steuer auf Einwegverpackungen ausarbeiten soll. Ein erster Satzungsentwurf wurde Ende 2019 der Tübinger Gastronomie vorgestellt. Im November 2019 veranstaltete die Verwaltung einen Infoabend zum Thema Mehrweggeschirr. Am 30.01.2020 beschloss der Gemeinderat die Einführung der Verpackungssteuer zum 1.1.2021. Aufgrund der Corona-Pandemie und den damit verbundenen Belastungen für die Gastronomie beschloss der Gemeinderat im Juni 2021 das Inkrafttreten der Verpackungssteuer auf den 1.1.2022 zu verschieben. Außerdem wurde die Einführung*

eines Förderprogramms zur Einführung von Mehrweggeschirr beschlossen (Bis Juni 2023 förderte die Stadt Tübingen Gastronomiebetriebe mit rund 52.500 €).

Seit Januar 2022 erhebt die Universitätsstadt Tübingen eine Steuer auf Einwegverpackungen für take-away-/to-go- Speisen und Getränke. Die Steuer beträgt für jede Einwegverpackung 0,50 Euro (netto), für jedes Einwegbesteck (-set) 0,20 Euro (netto). Die Steuersätze sind Nettobeträge, da auf alle Verbrauchssteuern auch Umsatzsteuer anfällt. Zahlen müssen die Steuer die Händler und Händlerinnen, die Getränke oder warme Speisen zum unmittelbaren Verzehr („to go“) in Einwegverpackungen verkaufen. Dabei spielt das Material der Verpackung keine Rolle. Die Betriebe können die Steuer an die Kunden und Kundinnen weitergeben, sind dazu aber nicht verpflichtet. Rechtlich handelt es sich um eine kommunale Verbrauchssteuer gemäß § 9 Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg. Seit der Einführung der Verpackungssteuer im Jahr 2018 sind zwei Mitarbeitende mit diesem Thema beschäftigt (E 11 und E 8) bei 440 potenziellen Betrieben.

### **3. Aktuelle Rechtslage**

Am 24.5.2023 hat das Bundesverwaltungsgericht geurteilt (Az: 9 CN 1.22), dass die kommunale Verpackungssteuer der Stadt Tübingen zulässig ist. In der ersten Instanz hatte der Verwaltungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg vom 29.03.2022 (Az: 2 S 3814/20) der Klage stattgegeben und die Steuer für unzulässig erklärt. Dagegen hatte die Stadt Tübingen auf Beschluss des Gemeinderates Revision eingelegt. Das Bundesverwaltungsgericht hat nun die Verpackungssteuer als „im Wesentlichen rechtmäßig“ eingestuft.

Es sollen Einnahmen für den städtischen Haushalt erzielt, die Verunreinigung des Stadtbildes durch im öffentlichen Raum entsorgte Verpackung verringert und ein Anreiz für Verwendung von Mehrwegsystemen gesetzt werden.

Laut dem BVerwG handelt es sich bei der Verpackungssteuer um eine örtliche Verbrauchssteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 Grundgesetz, für deren Einführung die Stadt Tübingen zuständig war. Bei den zum unmittelbaren Verzehr, sei es an Ort und Stelle oder als Take-Away verkauften Speisen und Getränken sei der Steuertatbestand so begrenzt, dass ihr Konsum- und damit der Verbrauch der zugehörigen Verpackungen – bei typisierender Betrachtung innerhalb des Gemeindegebietes stattfinde. Damit sei zugleich - so das BVerwG - der örtliche Charakter der Steuer hinreichend gewahrt.

Die kommunale Verpackungssteuer stehe deshalb als Lenkungssteuer auch nicht im Widerspruch zum Abfallrecht des Bundes. Diese bezwecke die Vermeidung von Verpackungsabfall im Stadtgebiet und verfolge damit auf lokaler Ebene kein gegenläufiges, sondern dasselbe Ziel wie die Europäische Union und der Bundesgesetzgeber. Die Abfallvermeidung stehe in der Abfallhierarchie an oberster Stelle, wie sich aus der EU-Verpackungsrichtlinie, der EU-Einweg-Kunststoffrichtlinie, dem Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG = Bundesabfallgesetz) und dem Verpackungsgesetz (VerpackG) ergebe. Erst danach folgten - so das BVerwG - in der 5-

*stufigen Abfallhierarchie (§ 6 Abs. 1 KrWG) die Vorbereitung zur Wiederverwendung, die Verwertung und die Beseitigung des Abfalls.*

*Kommunale Steuern, die Einwegverpackungen verteuern, werden – so das BVerwG – durch die verschiedenen unions- und bundesrechtlichen Vorgaben zum Abfallrecht nicht ausgeschlossen.*

**Zur aktuellen Anregung nimmt die Verwaltung ergänzend zu der Entscheidung von 2023 sowie der geltenden Rechtslage wie folgt Stellung:**

Gegen diese Entscheidung wurde Verfassungsbeschwerde erhoben. Das Bundesverfassungsgericht hat am 22.01.2025 seine Entscheidung zu einer Verfassungsbeschwerde gegen die Satzung der Stadt Tübingen über die Erhebung einer Verpackungssteuer veröffentlicht. Die erhobene Beschwerde wurde bereits mit Beschluss vom 27. November 2024 (Az.: 1 BvR 1726/23) zurückgewiesen.

Das BVerfG hat insbesondere Ausführungen zu folgenden Gesichtspunkten getätigt:

**a). „Örtlichkeit“**

Die Verpackungssteuersatzung der Stadt Tübingen kann sich auf die Steuergesetzgebungskompetenz der Länder für die Erhebung örtlicher Verbrauchssteuern nach Art. 105 Abs. 2a Satz 1 Grundgesetz, § 9 Abs. 4 Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg berufen. Insbesondere handelt es sich dabei um eine „örtliche“ Verbrauchssteuer im Sinne des Gesetzes. Die Steuerpflicht knüpft an die Abgabe von Einwegmaterial an, das beim Verkauf von Speisen und Getränken „für den unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle“ Verwendung findet. Damit sei der notwendige Ortsbezug des Verbrauchs ohne weiteres gegeben. Zwar sei nicht ausgeschlossen, dass Speisen und Getränken teilweise auch außerhalb des Gemeindegebiets verzehrt werden, solche atypischen Verhaltensweisen würden jedoch nicht generell in Frage stellen, dass mit der Tatbestandsvoraussetzung eines Verkaufs „zum Verbrauch an Ort und Stelle“ der typische Fall des örtlichen Verbrauchs erfasst ist. Die Örtlichkeit könne auch bei Waren gegeben sein, die nicht „zum Verbrauch an Ort und Stelle“ des Verkaufs bestimmt sind, wenn der Verbrauch typischerweise im Gemeindegebiet erfolgt. Hierfür sind die Beschaffenheit der Waren und weitere Gegebenheiten vor Ort, wie die Versorgungsstruktur oder die Größe der Gemeinde heranzuziehen. Eine Steuerpflicht setze hier voraus, dass im Steuertatbestand diejenigen Waren benannt oder aufgrund konkreter Kriterien bestimmbar sind, die im Anschluss an den Verkauf typischerweise noch innerhalb der Grenzen der jeweiligen Gemeinde verbraucht werden. Dem Normgeber komme hierbei ein Einschätzungsspielraum zu. Nach diesem Maßstab sieht das BVerfG die Örtlichkeit auch für den Verkauf von „mitnehmbaren take-away-Gerichten oder -Getränken“ als gewahrt an. Nach der verfassungskonformen Auslegung der Verpackungssteuersatzung durch das Bundesverwaltungsgericht ist nur die Abgabe des Einwegzubehörs für solche Speisen und Getränke steuerpflichtig, die in der Regel unmittelbar nach dem Erwerb verbraucht werden, weil sich ihre für die Verzehrqualität maßgebliche Temperatur, Konsistenz oder Frische schon nach kurzer Zeit nachteilig verändert.

## **b) Vereinbarkeit mit Bundesrecht**

Das BVerfG sieht auch keine sich aus dem Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung oder dem Grundsatz der Bundestreue abzuleitenden Schranken als verletzt an. Die mit der Verpackungssteuer verfolgte Lenkungszweck stehe zum geltenden Abfallrecht des Bundes wieder hinsichtlich dessen Gesamtkonzeption noch hinsichtlich konkreter Einzelregelungen in Widerspruch. Auch bestehe kein Widerspruch zu § 12 Einwegkunststofffondsgesetz des Bundes, welches seit dem 01.01.2024 gilt. Insbesondere entziehe die Verpackungssteuer – so das BVerfG – dem Einwegkunststofffonds nicht missbräuchlich die finanzielle Grundlage.

## **c) Eingriff in die Berufsfreiheit**

Das BVerfG sieht auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Verpackungssteuer die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG unzumutbar beeinträchtigt. Eine die Geschäftsaufgabe erzwingende Wirkung der Steuer in Bezug auf durchschnittlich ertragsstarke Betriebe im Gemeindegebiet sei nicht ersichtlich. Auch der Eingriff in die Berufsfreiheit der Endverkäufer durch ihre Indienstnahme als Zahlstelle hält das BVerfG für verhältnismäßig. Diese Indienstnahme sei geeignet und erforderlich, weil eine Anknüpfung der Steuerpflicht an den Verbrauch der Einwegartikel durch die Endverbraucher nicht praktikabel sei.

## **4. Aktuelle Empfehlungen des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen vom 22.01.2025**

„Es ist nunmehr sorgfältig zu prüfen, in welchem konkreten und abschließenden Korridor eine kommunale Verpackungssteuersatzung auf der Grundlage der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes als möglich angesehen werden kann. In diesem Zusammenhang ist auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24.05.2023 (Az. 9 CN 1.22) zu beachten, wonach zwei Regelungen (Betretungsrecht, Höchstgrenze pro Einzelmahlzeit) in der Tübinger Satzung als **nicht** rechtmäßig angesehen worden sind, wobei dieses insgesamt nicht zur generellen Unwirksamkeit der Satzung geführt hat.

Das BVerfG hat jedenfalls klargestellt, dass die Erhebung einer kommunalen Verpackungssteuer auf nicht wiederverwendbare Verpackungen und Einweggeschirr im Gastrobereich als örtliche Verbrauchssteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG rechtmäßig ist. Zudem widerspricht die Zielrichtung, Anreize zur Verwendung von Mehrwegsystemen zu setzen, nicht der sonstigen Konzeption des Abfallrechts in Bund und Ländern.

Gemäß § 33 Abs. 1 Satz 1 VerpackG sind Letztvertreiber von Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die erst beim Letztbetreiber mit Waren befüllt werden, seit dem 01.01.2023 verpflichtet, diese in Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Verkehrsbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Kauf anzubieten. Pizza-Kartons aus Papier/Pappe/Karton sind von der Regelung nach dem ausdrücklichen Wort nicht erfasst und letzten Endes entscheidet der Kunde/Kundin, was er/sie möchte. Der Bundesgesetzgeber ist weiterhin aufgefordert, die Benutzung von

„Mehrweg“ vor „Einweg“ zu befördern. Dieses gilt auch für die Einwegflaschenflut bei Getränken, denn auch hier gibt es seit jeher Mehrwegflaschen. Ebenso sind die Auswirkungen des seit dem 01.01.2024 geltenden Einwegkunststofffondsgesetzes (EWKFondsG) in den Blick zu nehmen. Hier ist eine erste Auszahlung an die Städte und Gemeinden durch das Umweltbundesamt für September 2025 vorgesehen.

Schlussendlich ist darauf hinzuweisen, dass das BVerfG (Rz. 76 der Beschlussgründe) ausdrücklich offengelassen hat, ob sich eine kommunale Verpackungssteuer gegebenenfalls auf bestimmte Verkäufer von Speisen und Getränken wie etwa Betreiber kleiner Kioske negativ auswirken kann. Diese negativen Auswirkungen sah das BVerfG jedenfalls bei einer großen Fast-Food-Kette als nicht gegeben an.

**Zu beachten ist, 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.“

## **5. Beurteilung der Verwaltung**

Erfahrungswerte hinsichtlich der Einnahmen konnten aufgrund der kurzfristigen Stellungnahme nicht verlässlich ermittelt werden. Als Erstes ist die Zahl der potentiell steuerpflichtigen Betriebe von der Gewerbemeldestelle zu erfragen.

Als Verwaltungsaufwand wäre bei Einführung einer Verpackungssteuer folgendes zu bedenken:

- Einmalige Verwaltungstätigkeit: Einführungsphase, hier Sichten der potentiell steuerpflichtigen Betriebe; Sichten von Art und Umfang der in den Betrieben verwendeten Steuergegenständen; Unterrichtung und Aufklärung steuerpflichtigen Betriebe über Einführung Gestaltung und Festsetzungsmodalitäten der Verpackungssteuer; Bearbeitung, umfassende Beratung der Steuerpflichtigen bei Fragen und Hilfensuchen.
- Laufende Verwaltungstätigkeit: Bearbeitung und Erfassung der durch die Steuerpflichtigen quartalsmäßig eingereichten Steuererklärungen; Kontrolle der Steuererklärungen durch Inspizierung der Geschäftsräume und Einsichtnahme in die Steuerunterlagen; Bearbeitung neu hinzugekommener steuerpflichtiger Betriebe (Unterrichtung/Aufklärung, s.o.), Beratung der Steuerpflichtigen bei Fragen und Hilfensuchen.

Die tatsächlichen Einnahmen und Verwaltungskosten hängen entscheidend davon ab, wie eine potentielle Verpackungssteuer von den Steuerpflichtigen angenommen wird. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob die Steuerpflichtigen bei gleichbleibender Verpackungsart die höheren Kosten an die Kunden weitergeben oder ob sie eine (mit

unbekanntem Investitionsaufwand verbundene) Umstellung auf Mehrwegsysteme vornehmen. Gerade für kleine Betriebe/Existenzen bedeutet dies große wirtschaftliche und damit existentielle Gefahren. Hier muss sicher auch über ein Förderprogramm zur Einführung von Mehrweggeschirr gesprochen werden. Ferner ist zu fragen, wie hoch man den Kontroll- und Überwachungsmaßstab anlegt, wie häufig also Personal- und Sachausgaben in Zusammenhang mit dem Aufsuchen der Betriebe entstehen.

Kritiker sehen folgende Probleme: „Mit der EU-Einwegkunststoffrichtlinie und der der bisherigen EU-Verpackungsrichtlinie sowie der schon beschlossenen neuen EU-Verpackungsverordnung bestehen bereits eine Fülle von Regelungen zur Verpackungsvermeidung. Die Unternehmen, die Produkte zum Mitnehmen anbieten, seien schon heute mit der Mehrwegverpflichtung, der Pflicht zur Beteiligung am sogenannten dualen System, mit Zahlungen in den Einwegkunststofffonds sowie von Einwegkunststoffverboten belastet.“

Wägt man die möglichen positiven Auswirkungen der Einführung einer Verpackungssteuer gegen die oben dargestellten Fragestellungen ab, so ergibt sich aus Sicht der Verwaltung folgendes Ergebnis:

Aus dem o.g. Erwägungen wird von der Abteilung Kommunalsteuern empfohlen, die weiteren Informationen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes abzuwarten, insbesondere die notwendige Genehmigung des Landesministeriums von Nordrhein-Westfalen.

Als mögliche Alternative für die Einführung einer kostenintensiven Steuer wären freiwillige Vereinbarungen zwischen der Stadt Bergisch Gladbach und den potentiell steuerpflichtigen Betrieben denkbar.