

Betreff:

Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer

Organisationseinheit:

Dezernat VII
20 Fachbereich Finanzen

Datum:

02.06.2025

Beratungsfolge

Sitzungstermin

Status

Wirtschaftsausschuss (zur Kenntnis)

03.06.2025

Ö

Umwelt- und Grünflächenausschuss (zur Kenntnis)

04.06.2025

Ö

Ausschuss für Finanzen, Personal und Digitalisierung (zur Kenntnis)

19.06.2025

Ö

Verwaltungsausschuss (zur Kenntnis)

24.06.2025

N

Rat der Stadt Braunschweig (zur Kenntnis)

01.07.2025

Ö

Sachverhalt:

Die Erhebung einer kommunalen Verpackungssteuer nach dem Vorbild der Stadtverwaltung Tübingen war bereits vor Jahren Thema der mit der KGST erarbeiteten Haushaltsoptimierungsvorschläge. Der Vorschlag wurde bisher nicht umgesetzt. Zunächst sollten hier die Erfahrungen der Stadtverwaltung Tübingen im Hinblick auf die rechtssichere Erhebung abgewartet werden.

Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Leipzig (BVerwG) hatte der Kläger Klage beim Bundesverfassungsgericht eingelegt, sodass die rechtliche Situation bis auf Weiteres nicht abschließend geklärt war, zumal das BVerwG von der alten Rechtsprechung des BVerfG zur kommunalen Verpackungssteuer abgewichen ist. Das Präsidium des Niedersächsischen Städtetages hatte empfohlen, bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Tübinger Verpackungssteuer von der Erhebung einer Kommunalen Verpackungssteuer abzusehen.

Nach der aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist die Erhebung der kommunalen Verpackungssteuer in Tübingen verfassungsgemäß, so dass nunmehr die Einführung einer solchen Steuer grundsätzlich möglich wäre. Nach Einschätzung des Niedersächsischen Städtetages ist eine bundeseinheitliche Regelung nicht zu erwarten.

Aktuell wird die Thematik in verschiedenen Anträgen (s. DS 25–25146, DS 25–25825 und DS 25–25896) aufgegriffen. Die Verwaltung hat das Thema vertieft geprüft und einen Bericht noch vor der Sommerpause zugesagt und kommt dieser Zusage nach einer umfangreichen dezernatsübergreifenden Recherche und Abstimmung hiermit nach. Im Ergebnis wird die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer nicht empfohlen.

Eine kommunale Verpackungssteuer ist eine lokale Steuer auf den Verkauf von Einwegverpackungen für Speisen und Getränke, die zum baldigen Verzehr bestimmt sind. Diese Art von Verpackungen tragen zum Gesamtaufkommen von Abfällen bei, werden nicht selten auch im öffentlichen Raum wild entsorgt und belasten die Kommunen auch finanziell. Die Steuer soll vor allem dazu dienen, die Zahl verkaufter Einwegverpackungen zugunsten von Mehrweglösungen zu reduzieren (Lenkungswirkung), es geht dabei weniger um zusätzliche Einnahmen der Kommunen.

Bereits in der Vergangenheit hat der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) festgestellt, dass die Verpackungssteuer kein „Allheilmittel“ darstellt. Sie kann nur ein ergänzendes lokales Instrument zu einem Abfallvermeidungskonzept sein, wobei jede Kommune für sich abwägen muss, ob die Erhebung den zusätzlichen Verwaltungsaufwand und den Bürokratieaufwand rechtfertigt.

Mit dem neuen Verpackungsgesetz sind seit Januar 2022 alle Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff und Getränkedosen pfandpflichtig, so dass davon ausgegangen werden kann, dass diese Behälter deutlich reduziert im Abfall landen werden. Seit 2023 sind Gastronomiebetriebe verpflichtet, beim Straßenverkauf neben den Einwegverpackungen auch alternativ eine Mehrwegvariante anzubieten.

Viele Einwegverpackungen sind darüber hinaus seit dem 3. Juli 2021 EU-weit verboten. Dazu gehören Einwegbesteck und Geschirr, Trinkhalme, ToGo-Getränkebecher, Fast-Food-Verpackungen und Wegwerf-Essenbehälter aus Styropor, so dass von einer Verpackungssteuersatzung nur noch die Einwegverpackungen besteuert werden würden, die von der Einwegkunststoffverbotsverordnung nicht erfasst werden (vor allem Pappverpackungen).

Die Erträge aus einer solchen Verpackungssteuer können nach derzeitigem Stand nicht konkret beziffert werden, da keine Erkenntnisse über die Auswirkungen des Verbots von Einwegverpackungen aus Plastik und der Erweiterung der Pfandpflicht bestehen.

Die Stadt Tübingen hat als Personalaufwand für die Erhebung der Steuer eine Stelle A10 und eine Stelle A8 beziffert, so dass aufgrund der Größenverhältnisse bei der Stadt Braunschweig von einem Personalbedarf von 4 Stellen auszugehen ist. Es würde zusätzlich ein sehr hoher Einführungsaufwand entstehen und die Erhebung bedarf einer ständigen Kontrolle (Prüfdienst), wobei die Einnahmeerwartung durch die weitere Etablierung von Mehrwegsyste men ständig abnehmen würde. Die Besetzung von zusätzlichen Stellen in der Steuerabteilung wird nach den bisherigen Erfahrungen aufgrund des Fachkräftemangels als problematisch erachtet.

Eine Einführung und Umsetzung von Mehrwegsyste ms wurde in anderen Kommunen mit Fördermitteln unterstützt um eine Umsetzung zu beschleunigen und die Akzeptanz zu erhöhen. Die Stadt Tübingen (rund 90.000 Einwohnerinnen und Einwohner) hatte hierfür einmalig rd. 50.000 € angesetzt.

Der ökologische Nutzen der Steuer und der zusätzlichen Maßnahmen soll ein geringeres Abfallaufkommen sein. Laut einer Studie der Eberhardt Karls Universität Tübingen hat die Einführung einer Steuer auf Verpackungen von Takeaway-Speisen und -Getränken im Januar 2022 die Müllmenge in den Straßenpapierkörben von Tübingen, gemessen am Gewicht, jedoch nicht reduziert, sodass sich die Kosten für die Abfallbeseitigung nicht verändert haben.

Die Industrie- und Handelskammer Niedersachsen warnt vor Mehrbelastungen durch eine kommunale Steuer auf Einwegverpackungen. Demnach befürchten viele Betriebe, die von einer Abgabe auf Einwegbecher oder Essensschachteln betroffen wären, höheren Verwaltungsaufwand, sinkende Umsätze und steigende Preise, sollte eine solche Steuer auch in Niedersachsen kommen. Das ergab eine Umfrage der Kammer unter 258 Betrieben, die betroffen wären. Kritisch sieht die Kammer zudem, dass jede Kommune unterschiedliche Regeln einführen könnte.

Die zusätzlichen Kosten des bürokratischen Mehraufwands würden die betroffenen Betriebe tragen müssen, da eine Weitergabe an die Verbraucherinnen und Verbraucher, insbesondere in der derzeitigen Wirtschaftslage, schwer möglich sein dürfte. Außerdem würde der Mehraufwand personelle Ressourcen bei den Betrieben binden. In der aktuellen Situation mit hohen Betriebskosten, gestiegenen Energiepreisen und sinkender Kaufkraft könnten insbesondere kleinere Betriebe dadurch in Schwierigkeiten geraten. Auf die allgegenwärtige Kritik an zu viel Bürokratie und deren Belastung für die Betriebe sei zusätzlich hingewiesen.

Eine kommunale Verpackungssteuer führt vermutlich auch zu unterschiedlichen Regelungen, die insbesondere für filialisierte Unternehmen besonders herausfordernd wären. Unterschiedliche Steuersätze und administrative Anforderungen in den jeweiligen Standorts-tädten und -gemeinden erhöhen die Komplexität und die Verwaltungskosten zusätzlich.

Es gibt für Unternehmen bereits umfassende gesetzliche Regelungen, die auf die Reduzierung von Verpackungsmüll abzielen, z. B. das Verpackungsgesetz, die Einwegkunststoffverbotsverordnung oder die Mehrwegangebotspflicht für Gastronomiebetriebe. Sinnvoller erscheint es, noch gezielter zu dem Thema zu informieren, um den Wechsel zu Mehrwegverpackungen zu unterstützen. Dabei sollten sowohl die Unternehmen als auch die Verbraucherinnen und Verbraucher mit eingebunden werden, die letztlich die Entscheidung pro oder contra Mehrweg treffen.

Anlässlich der ab 1. Januar 2023 geltenden Mehrwegangebotspflicht für Gastronomiebetriebe hatten die Braunschweig Zukunft GmbH und die Braunschweig Stadtmarketing GmbH dazu umfangreich die betroffenen Betriebe in Braunschweig informiert sowie ein Info-Plakat zur Information der Kundschaft kostenlos zur Verfügung gestellt. Die erstellten Informationsangebote wie Merkblätter und Plakate stehen weiterhin auf der Website der Stadt Braunschweig unter der Rubrik „Wirtschaft und Umwelt“ zum Download zur Verfügung. Zudem wird im Austausch mit Unternehmen regelmäßig, besonders auch im Kontext der Kreislaufwirtschaft, auf die Vorteile von Mehrwegalternativen und die Reduzierung des Verpackungsabfallaufkommens im To-Go-Geschäft hingewiesen. Zudem stellen die Kammern und Verbände Informationen zur Verfügung.

Die Wirksamkeit einer Verpackungssteuer ist insgesamt nicht abschließend bewertbar. Demgegenüber steht insbesondere ein hoher bürokratischer und finanzieller Aufwand für die Gastronomie, aber auch für die Stadt.

Nach gründlicher Abwägung der Vor- und Nachteile unter Berücksichtigung der ökologischen Aspekte, des fiskalischen Aufwandes, des zusätzlichen bürokratischen Aufwandes für die Gewerbetreibenden und der in Tübingen bereits wieder abnehmenden Einnahmeerwartung ist die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer bis auf weiteres nicht zu empfehlen.

Geiger

Anlage/n:
keine