



Sitzung des Stadtrates am 26.11.2025

Antrag der Fraktion DIE LINKE im Stadtrat Halle (Saale) zur Erstellung einer Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen

Vorlagen Nummer: VII/2023/05783

TOP: 9.3

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Stadtverwaltung empfiehlt, den Antrag abzulehnen.

Begründung:

Nach umfassender Abwägung empfiehlt die Stadtverwaltung, den Antrag abzulehnen, da die Nachteile die (möglichen) Vorteile überwiegen.

Beschlusspunkt 1: Der Aufwand (Personal, Bürokratie, Kontrolle etc.) für Verwaltung wie auch Unternehmen steht in einer negativen Kosten-Nutzen-Relation zum möglichen Nutzen der Verpackungssteuer (mögliche Steuererträge in nennenswerter Höhe sowie die Reduktion von Abfall im öffentlichen Raum). Nach wie vor fehlen wissenschaftliche Belege dafür, dass eigentliche Ziel, Einwegverpackungen in nennenswerter Größenordnung zu reduzieren, tatsächlich erreicht wird.

Beschlusspunkt 2 selbst ist redundant, da (Steuer-)Satzungen immer vom Stadtrat beschlossen werden müssen.

Beschlusspunkt 3 bleibt unklar, wer der Adressat dieses Auftrages ist und somit verantwortlich dafür sein soll, ein flächendeckendes, einheitliches Mehrweg- und Pfandsystem in der Stadt Halle (Saale) einzuführen, zu betreuen und zu finanzieren. Angesichts der Haushaltssituation der Stadt und mit Blick auf das Erfordernis, den Haushalt zu konsolidieren und Personal einzusparen, sieht die Stadtverwaltung keine Genehmigungsfähigkeit für diese neue freiwillige Leistung durch die Kommunalaufsicht. Dies vorweg, begründet die Verwaltung ihre Stellungnahme im Detail wie folgt:

Ziele der Einführung der Verpackungssteuer

- Müllvermeidung im öffentlichen Raum
- Beschaffung von Finanzmitteln (um z.B. steigende Kosten für die Müllentsorgung im öffentlichen Raum zu decken)
- Reduzierung des Ressourcenverbrauchs
- Einführung und Unterstützung zum Aufbau eines Mehrwegsystems

Ausgangslage: Verpackungssteuer Tübingen

In Tübingen werden Einwegverpackungen und Einwegbesteck für Speisen und Getränke, die für den sofortigen Verzehr gedacht sind, besteuert. Einwegverpackungen sind alle Verpackungen, die dazu bestimmt sind nur einmal verwendet zu werden, unabhängig von Art

und Material. Beispiele: Pommes- und Würstchenschalen, Verpackungen für Burger, Bowls für Salate und Obst, Döner-, Reis-, und Nudelboxen, Pizzakartons, Einwegtüten, Einwickelpapier und Alufolie.

Von der Steuer befreit sind alle verpackte Lebensmittel, die für den Vorrat zu Hause oder späteren Verzehr gekauft werden, Produkte die geliefert werden, Drive-In-Verkäufe, Getränkeverpackungen, die der gesetzlichen Pfandpflicht unterliegen, Kleinstverpackungen (Ketchup, Mayo, Senf o.ä. < 25g) sowie Kleinstbesteck bis zu 10 cm Größe oder Rührstäbe bis 14 cm Größe. Des Weiteren sind alle Einwegverpackungen befreit, die am Ort des Verkaufs vollständig für eine 100% stoffliche Verwertung zurückgenommen werden (also nicht dem öffentlichen Abfallsystem zugeführt werden).

Die Steuer beträgt 0,50 Euro für Einwegverpackungen für Speisen und Getränke sowie 0,20 Euro für Einwegbesteck.

Die Steuer wird qua Selbsterklärung berechnet. Diese soll bis zum 15.01. des Folgejahres eingereicht werden. Es besteht dabei seitens der Betriebe die Pflicht, Belege und Schriftstücke über Warenbezug und Warenverkauf aufzubewahren. Die Verpackungssteuer ist vor der Umsatzsteuer auf den Preis anzusetzen.

Die Prüfung der Besteuerungsgrundlage basiert auf Plausibilität und Stichprobenkontrolle.

Rechtsprechung und Rechtslage

Die kommunale Besteuerung von Verpackungen wurde in der Vergangenheit kritisch beurteilt. Das Bundesverfassungsgericht entschied mit Urteil vom 07.05.1998 (2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95), dass eine von der Stadt Kassel beschlossene Erhebung der Verpackungssteuer den damaligen bundesrechtlichen Regelungen des Abfallrechts zuwiderlaufe und deshalb unzulässig ist. Der VGH Mannheim hat mit Urteil vom 29.03.2022 (2 S 3814/20) die Verpackungssteuersatzung der Stadt Tübingen (im Folgenden: VStS) für unzulässig erklärt. Diese Entscheidung wurden durch das Urteil vom Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG, Urteil v. 24.05.2023 – 9 CN 1.22) in der Revision abgeändert.

Das BVerwG hat entschieden, dass Kommunen grundsätzlich eine Verpackungssteuer als örtliche Verbrauchssteuer gemäß Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG erheben dürfen, soweit der Verbrauch von Einwegartikeln beim Verkauf von „mitnehmbaren take-away-Gerichten oder –Getränken besteuert wird. Der mit der Verpackungssteuer bezweckte Anreiz zur Verwendung von Mehrwegsystemen widerspricht auch keiner seit ihrem Inkrafttreten maßgeblichen Konzeption des bundesrechtlichen Abfallrechts. Sie ist auch mit der Berufsausübungsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, da keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Verpackungssteuer eine erdrosselnde Wirkung auf von der Verpackungssteuer betroffene Unternehmen hat. Es liegt ferner auch kein Verstoß vor mit Blick auf die Einwegkunststoffabgabe nach der bundesrechtlichen Regelung des § 12 Einwegkunststoffgesetz.

Die gegen die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts erhobene Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 27.11.2024 (1 BvR 1726/23) zurückgewiesen.

Es hat dabei insbesondere festgestellt, dass die Örtlichkeit einer nicht direkt an den Verbrauch, sondern indirekt an den Verkauf von Waren anknüpfenden Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG nur gegeben ist, wenn der Steuertatbestand den typischen Fall des Verbrauchs der verkauften Ware innerhalb des Gemeindegebiets realitätsgerecht erfasst. Dem genügt jedenfalls eine tatbestandliche Anknüpfung der Steuerpflicht an den Verkauf von

Waren „zum Verbrauch an Ort und Stelle“.

Die Örtlichkeit kann aber 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 kann insbesondere die Beschaffenheit der Ware sprechen und sind die weiteren Gegebenheiten zu berücksichtigen wie etwa die Versorgungsstruktur oder die Größe der Gemeinde. Eine darauf bezogene Steuerpflicht setzt 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 kommt hierbei ein Einschätzungsspielraum zu.

Mithin kann auch die Stadt Halle (Saale) nach Maßgabe der vorgenannten Entscheidungen des BVerwG und des BVerfG eine Verpackungssteuersatzung erlassen.

Wirkung der Verpackungssteuer Tübingen

Eine wissenschaftliche Studie der Eberhard-Karls-Universität Tübingen vom Mai 2023 zeigt auf, dass die angestrebte Reduzierung der Müllmenge in öffentlichen Mülleimern nicht erreicht werden konnte. Somit bleibt die erhoffte Lenkungswirkung fraglich. Die Studie zeigt ebenso auf, dass die Menge an Einwegverpackungen und -besteck lediglich einen kleinen Teil der Gesamtmüllmenge darstellt.

Laut Stadtverwaltung Tübingen sei das Müllaufkommen in öffentlichen Mülleimern jedoch spürbar und sichtbar weniger geworden. Die Kommunalen Servicebetriebe Tübingen (KST), die die öffentlichen Mülleimer leeren, berichten, dass sie seit Inkrafttreten der Verpackungssteuer spürbar weniger Arbeit mit dem Leeren der öffentlichen Mülleimer haben, da diese seltener überquellen und der herausquellende Müll dadurch seltener eingesammelt werden muss. Zur Entwicklung des Verpackungsmülls im Zusammenhang mit der Verpackungssteuer lassen sich allerdings zahlenbasiert keine seriösen Aussagen treffen.

Die Stadt Tübingen hat in einer Pressemitteilung am 20.01.2025 eine Zwischenbilanz seit Einführung der Verpackungssteuer 2022 gezogen. Demnach wurden für 2022 189 Steuerbescheide in Höhe von rund 1.010.000 € verschickt. Die Besteuerung für dieses Jahr ist weitgehend abgeschlossen.

Für 2023 wurden bisher 124 Steuerbescheide in Höhe von insgesamt rund 730.000 € verschickt. Die Besteuerung ist noch nicht abgeschlossen.

Zudem konnten bisher bestehende Zweifel an der Kontroll- und Überwachungsmöglichkeit der Steuer nicht ausgeräumt werden. Eine Plausibilitätsprüfung, wie von der Stadt Tübingen anhand der Kassenbelege des betrieblichen Einkaufs empfohlen, kann nur schwer in einem Rechtsbehelfsverfahren standhalten.

Prognostizierter Personalaufwand für die Einführung einer Verpackungssteuer in der Stadt Halle (Saale)

Personalaufwand: In Tübingen sind aktuell 1,25 Personalstellen in der Steuerabteilung mit der Verpackungssteuer befasst: 75% Projektleitung zur Einführung sowie 50% Sachbearbeitung. Perspektivisch werden laut Stadtverwaltung Tübingen 50% Sachbearbeitung ausreichend sein.

Auf Grund der Größe der Stadt Halle (Saale) muss somit von bis zu 4 Vollzeitstellen (1 x E11 und 3 x E9 a) ausgegangen werden.

Jährliche Kosten: Ca. 330.000 EUR zuzüglich Sachkosten wie für den Büroarbeitsplatz (Ausstattung IT etc.) und Verwaltungsgemeinkosten (20% der Personalkosten).

Hinzu kommen Personalkosten im Zuständigkeitsbereich des Fachbereichs Sicherheit und Ordnung sowie des Fachbereichs Umwelt für Kontroll- und Überwachungsfunktionen etc.

Die Stadt Tübingen hat zudem im Vorfeld der Einführung durch eine intensive Marketingkampagne auf die Verpackungssteuer aufmerksam gemacht. Dazu gehörte u. a. die Durchführung von Informationsveranstaltungen, das Verteilen von Flyern und Informationsschreiben, die Einrichtung eines Förderprogrammes zur Einführung von Mehrweggeschirr und -besteck sowie der entsprechenden Reinigungsvorrichtungen (Gewerbespülmaschinen). Die daraus resultierenden Kosten einer solchen neuen freiwilligen Leistung können für die Stadt Halle (Saale) nicht seriös prognostiziert werden und es bliebe zudem abzuwarten, ob die Kommunalaufsicht diese Mittelverwendung angesichts der Haushaltslage gegebenenfalls beanstandet.

Nicht zuletzt entsteht ein nicht unerhebliche (finanzieller und personeller) Aufwand für die Softwareumstellung.

Prognostizierter Steuerertrag

Laut Stadtverwaltung Tübingen wurden im Jahr 2022 rund 800.000 Euro durch die Verpackungssteuer eingenommen. Ein äquivalentes Ergebnis lässt sich auf die Stadt Halle (Saale) auf Grund unterschiedlicher Gewerbe- und sozioökonomischer Gesellschaftsstruktur nicht übertragen. Durch die Lenkwirkung der Steuer ist ebenfalls tendenziell mit einem sinkenden Steueraufkommen in den Folgejahren der Einführung durch Ausweichverhalten der Gewerbetreibenden und Anpassung des Kaufverhaltens zu rechnen.

Berechnung: Prognose Einnahmen aus der Verpackungssteuer der Stadt Halle (Saale)

Beispielbetrieb: Verpackungssteuer pro Monat

Anzahl	Besteuerungsgegenstand	Betrag pro Einheit
150	Einwegdose, -flasche, -becher und sonstige Einweggetränkeverpackung	0,50 Euro
150	Einweggeschirrtel und jede sonstige Einweglebensmittelverpackung	0,50 Euro
150	Einwegbesteck (-set)	0,20 Euro
	Einnahme Verpackungssteuer aus Beispielbetrieb pro Monat	180,00 Euro

Prognose: jährliche Einnahme aus Verpackungssteuer

Durchschnittliche Einnahme aus Verpackungssteuer pro Betrieb	180,00 Euro
aktuelle Gewerbebetriebe, die Speisen und Getränke zum Verzehr vor Ort anbieten	X 878
Hochrechnung auf das Jahr	X 12
prognostizierte jährliche Einnahme aus Verpackungssteuer	= 1.896.480 Euro

Pro und Contra

Pro:

- vergrößertes Mehrwegangebot in der Stadt
- theoretische Reduzierung des Abfalls im öffentlichen Raum
- mögliche Steuereinnahmen

Contra:

- ungewisse Rechtslage, wonach die Verfassungsmäßigkeit auch in Zukunft immer von der bundesgesetzlichen Konzeption des Abfallrechtes abhängt (Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung)
- hoher Umsetzungsaufwand
- fehlende Datenlage hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit
- Wirksamkeit und erhoffte Lenkungswirkung fraglich
- Einnahmensicherung unklar
- derzeit keine sicheren Kontrollmöglichkeiten (Plausibilitätsprüfung ist kein objektives Kriterium)
- gesamtwirtschaftliche Nachteile (es besteht die Möglichkeit, dass die Verpackungssteuer teilweise pauschal in den Grundpreis der Speiseangebote eingepreist wird)
- keine Haushaltsmittel zu Abfederung sozialer Härten für die Unternehmen verfügbar (Förderprogramme; neue freiwillige Leistung)
- keine Haushaltsmittel für die erforderliche Marketingkampagne verfügbar (neue freiwillige Leistung)
- zu hohe Personalkosten und Sachleistungen

Egbert Geier
Bürgermeister