Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer – Aktueller Stand

Hier:

Gemeinsamer Antrag CSU-Stadtratsfraktion, SPD-Stadtratsfraktion und Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 03.02.2025

Antrag Stadtratsgruppe Freie Allianz vom 07.02.2025

I. Sachverhalt

1. Ausgangslage: Verpackungsaufkommen im öffentlichen Raum – ein wachsendes Problem

Littering, das achtlose Entsorgen von Abfällen im öffentlichen Raum, stellt für Kommunen ein zunehmendes Problem dar. Allein in Nürnberg fielen im Jahr 2023 7.531 t Müll im öffentlichen Raum an. Einen Großteil des Straßenmülls, rund 40 % des Volumens, machen Einwegverpackungen wie Coffee-to-go-Becher, Burgerboxen oder Pizzakartons aus.

Durch die zunehmende Vermüllung des öffentlichen Raums steigen Reinigungsaufwand und Kosten. Laut dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) belasten allein die Einwegkunststoffverpackungen Städte und Gemeinden mit jährlich 475 Millionen Euro an Reinigungs- und Entsorgungskosten. Umgerechnet kostet der Umgang mit Verpackungsabfällen die kommunalen Stadtreiniger ca. 8,30 Euro pro Person und Jahr. Für die Stadt Nürnberg ergibt sich eine Summe von 4.518.636 Euro für das Jahr 2023.

Neben den steigenden Kosten wird auch der Umwelt- und CO_2-Fußabdruck von Verpackungen immer mehr zum Problem. Die Einwegnutzung verursacht bundesweit jährlich über 830.000 Tonnen CO_2. Studien gehen davon aus, dass durch den Umstieg auf Mehrwegsysteme über die Hälfte der Emissionen eingespart werden könnten. Zudem landen Takeaway-Verpackungen besonders häufig in der Umwelt, da ein Großteil der Speisen unter freiem Himmel konsumiert und anschließend nicht (fachgerecht) entsorgt wird. Kunststoffverpackungen sind besonders problematisch, da sie mit der Zeit zerfallen und als Mikroplastik in die Umwelt und mittelbar in die Menschen gelangen. Auch der Ressourcenverbrauch von Einwegverpackungen ist enorm. Insgesamt entfallen 40 Prozent des Neukunststoff- und 50 Prozent des Papierverbrauchs in der Europäischen Union auf Verpackungen.

Aufgrund der dargestellten Probleme ist die Umstellung von Einweg- auf Mehrwegverpackung zwingend erforderlich. Auf kommunaler Ebene gilt insbesondere die Einführung einer Verpackungssteuer nach dem Tübinger Modell (s.u.) als vielversprechendes Instrument, um das Verpackungsaufkommen im öffentlichen Raum zu mindern sowie Umwelt, Klima und die Gesundheit des Menschen zu schützen.

2. Historie der Verpackungssteuer

Im Januar 2020 beschloss der Gemeinderat der Stadt Tübingen die Einführung einer Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen, Einweggeschirr und Besteck[1]. Zwei Jahre später trat diese in Kraft und wurde damit zum Vorbild für weitere Städte und Kommunen im Kampf gegen Verpackungsmüll im öffentlichen Raum.

Auch die Stadt Nürnberg beschäftigt sich seitdem mit einer möglichen Einführung der Verpackungssteuer. Ein entsprechender Antrag des Stadtratsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen wurde bereits im Januar 2022 gestellt. Aufgrund laufender Gerichtsverfahren – die Stadt Tübingen wurde von McDonalds verklagt – wurde jedoch zunächst abgewartet, ob die Steuer rechtlich zulässig ist.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27.11.2024 wurde die Verpackungssteuer der Stadt Tübingen endgültig als verfassungskonform bestätigt. Damit wurde klargestellt, dass Kommunen grundsätzlich berechtigt sind, eine örtliche Verbrauchsteuer auf Einwegverpackungen zu erheben, sofern ein örtlicher Bezug gegeben ist. Folglich haben inzwischen weitere Städte die Einführung einer Verpackungssteuer beschlossen. Neben mittelgroßen Städten wie Konstanz, Heidelberg und Freiburg ist mit der Stadt Köln nun auch die erste Großstadt dabei.

Auch in Nürnberg wurde das Thema erneut aufgegriffen. In einem gemeinsamen Antrag fordern die Fraktionen der CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Prüfung und Erarbeitung eines Konzepts zur Einführung einer Verpackungssteuer nach Tübinger Modell. Auch die Freie Allianz forderte in einem separaten Antrag ein konkretes Umsetzungskonzept vorzulegen und im Umweltausschuss über die Ergebnisse einer Prüfung der Verpackungssteuer zu berichten.

Zur Prüfung und Konzepterarbeitung hat die Nürnberger Stadtverwaltung Ende 2024 eine Projektgruppe unter Federführung des Referats für Umwelt und Gesundheit eingerichtet. Beteiligt waren der Servicebetrieb Öffentlicher Raum (SöR), das Umweltamt (UwA), die Wirtschaftsförderung (WiF), das Referat für Finanzen, Personal und IT (Ref. I/II) sowie das Kassen- und Steueramt (KaSt). Die Ergebnisse der Prüfung werden unter Abschnitt 3 dargestellt.

Die Prüfung wurde jedoch vorzeitig beendet, da die Bayerische Staatsregierung im Juni 2025 angekündigt hat, trotz der bundesrechtlichen Zulässigkeit, kommunale Verpackungssteuern im Freistaat zu untersagen. Dies soll durch eine Änderung des Bayerischen Kommunalabgabengesetzes gesetzlich verankert werden. Der Bayerische Städtetag lehnt das Verbot entschieden ab. Geschäftsführer Bernd Buckenhofer bezeichnet es als „unbegründeten und überzogenen Eingriff in die kommunale Finanzhoheit“, die durch die Bayerische Verfassung und das Grundgesetz geschützt sei. Die Stadtverwaltung schließt sich dieser Kritik ausdrücklich an.

3. Prüfung der Einführung einer Verpackungssteuer in Nürnberg

[1] Die Steuer beträgt 50 Cent für Einweggeschirr (dazu gehören Einwegbecher, -flaschen, -dosen, -teller, -schalen, -boxen, -tüten, -beutel, Einwickelpapier und Alufolie) und 20 Cent für Einwegbesteck. Besteuert werden take-away Speisen und Getränke, die für den sofortigen Verzehr gedacht sind oder als solches verkauft werden. Dies betrifft neben Gastronomiebetrieben auch Vending-Maschinen und Supermärkte. Die Steuer ist für Unternehmen verbindlich.

Die Stadtverwaltung hat die Einführung einer Verpackungssteuer für die Stadt Nürnberg intensiv geprüft. Dabei wurden insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt (1) die Lenkungs- und Anreizfunktion der Steuer, (2) die finanziellen und personellen Auswirkungen sowie (3) Auswirkungen auf die ansässige Gastronomie.

3.1. Lenkungs- und Anreizfunktion

Die Erfahrungen aus der Stadt Tübingen zeigen, dass sich die Steuer als wirksames Instrument zur Eindämmung des Verpackungsaufkommens und vor allem zur Förderung von Mehrwegangeboten erweist. Seit Einführung der Verpackungssteuer hat sich dort die Zahl der Gastronominnen und Gastronomen, die Speisen und Getränke in Mehrwegverpackungen ausgeben, vervierfacht. Die Nutzung des Mehrwegsystemanbieters Vytal hat sich innerhalb eines Monats verdoppelt. Damit hat Tübingen heute die höchste Mehrwegquote in Relation zur Bevölkerung unter deutschen Städten.

Zudem berichtet Tübingen über eine sichtbare Verbesserung des Stadtbilds durch den Rückgang des volumenreichen Verpackungsmülls. Medienberichte, die eine fehlende Wirkung unterstellen, beruhen auf einer lückenhaften Darstellung eines Arbeitspapiers der Universität Tübingen. Das Arbeitspapier untersuchte die Auswirkungen der Verpackungssteuer auf das Müllaufkommen. Die Datengrundlage erfasste nur das Gesamtgewicht des Mülls, nicht jedoch das Volumen oder die spezifischen Fraktionen wie Verpackungsmüll. Dies ist problematisch, da Verpackungen bei geringem Gewicht ein hohes Volumen aufweisen. Daher kann, wie vom Autor der Studie selbstkritisch angemerkt, aus dem konstanten Gesamtgewicht keine Aussage über eine fehlende Reduktion von Verpackungsmüll abgeleitet werden.

3.2. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Nach Einschätzungen der Stadtverwaltung würde die Einführung und der Vollzug der Verpackungssteuer zusätzliche Personalkapazitäten erfordern. Während die Stadt Tübingen mit 1,25 Personalstellen auskommt, scheint der Bedarf in Nürnberg durchaus größer. Dies liegt unter anderem an der Größe der Stadt. In Tübingen sind rund 200 Betriebe von der Verpackungssteuer betroffen. Nürnberg hingegen hat (1) eine deutlich höhere Einwohnerzahl sowie (2) eine größere Dichte an Imbissbetrieben und Gastronomie. Daher wird ein Faktor 10 angenommen, was zu einer Schätzung von ca. 2.000 potenziell steuerpflichtigen Betrieben führt.

Trotz erforderlicher Stellenschaffungen könnte sich die Einführung der Verpackungssteuer jedoch finanziell durchaus lohnen. So erzielt die Stadt Tübingen jährlich rund 1 Mio. Euro Einnahmen, denen Kosten für Personalstellen von rund 100.000 Euro gegenüberstehen.

3.3. Auswirkungen auf die ansässige Gastronomie

Viele Betriebe in der Innenstadt sind bereits wirtschaftlich belastet (z.B. durch Anhebung der Mehrwertsteuer, Nachwirkungen der Pandemie und zeitweise hohe Inflationsraten). Eine zusätzliche Steuer, wie die Verpackungssteuer, wird seitens der Gastronomie zunächst kritisch gesehen, da sie für die Betriebe zusätzlichen bürokratischen und personellen Aufwand bedeutet.

Deshalb wurde zwischenzeitlich geprüft, inwiefern kleine Betriebe bei einer etwaigen Einführung der Verpackungssteuer von derselben ausgenommen werden könnten. Eine erste Prüfung seitens des Kassen- und Steueramtes hat jedoch ergeben, dass eine derartige Beschränkung nicht zulässig ist.

Um Akzeptanz zu schaffen und Betriebe zu entlasten, wurden zudem folgende Maßnahmen diskutiert:

- Frühzeitige Gespräche mit und Information der betroffenen Betriebe,
- finanzielle Förderung sowie Beratung für Betriebe, die auf Mehrwegverpackungen umstellen,
- Gespräche mit Handel und Gastronomie, um (1) zu diskutieren, wie eine Steuer ausgestaltet werden könnte, ohne den wirtschaftlichen Druck auf die Betriebe zu stark zu erhöhen und (2) Alternativen zur Verpackungssteuer zu eruieren.

4. Weiteres Vorgehen

Wie oben dargestellt, kann die Einführung einer Verpackungssteuer aufgrund der rechtlichen Lage in Bayern derzeit nicht weiterverfolgt werden. Das Problem des erhöhten Verpackungsaufkommens im öffentlichen Raum besteht jedoch weiterhin. Um diesem zu begegnen, sind alternative Maßnahmen zur Förderung von Mehrwegangeboten in Nürnberg unabdingbar. Aus Sicht der Verwaltung könnten z.B. folgende Maßnahmen die Verfügbarkeit und Nutzung von Mehrweggeschirr in Nürnberg stärken:

- Fortführung des Dialogs mit Handel und Gastronomie (z. B. DEHOGA, Systemdienstleister), insbesondere zur besseren Sichtbarkeit und Annahme von Mehrwegsystemen;
- Aufbau eines Mehrweg-Verleihhubs inkl. regionaler Spülstation in Mittelfranken für Großveranstaltungen, wie z.B. das Stadion oder Volksfest. Derzeit gibt es keine Verleih- und Spüldienste in Mittelfranken. Veranstalter, wie das Max-Morlock-Stadion, müssen daher auf weiter entfernte Spüldienste, z.B. in München, zurückgreifen. Der Transport des Mehrweggeschirrs verursacht sowohl Mehrkosten als auch unnötige Treibhausgasemissionen.

Die Umsetzung entsprechender Maßnahmen erfordert finanzielle Mittel sowie personelle Kapazitäten aller relevanten Akteure.

II. Beschlussvorschlag

Die Verwaltung wird beauftragt, den Aufbau eines Mehrweg-Verleihhubs inkl. Spülstation für den Großraum Nürnberg zu prüfen und über die Ergebnisse im Umweltausschuss zu berichten.