

**Schriftliche Anhörung
zu Gesetzentwurf – Drucks. [21/3661](#)**

Stellungnahmen von Anzuhörenden und Sachverständigen



Hessischer Städtetag * Frankfurter Straße 2 * 65189 Wiesbaden

Nur per E-Mail: h.dransmann@ltg.hessen.de;
c.kehrein@ltg.hessen.de

Hessischer Landtag
Kanzlei
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Schriftliche Anhörung des Innenausschuss des Hessischen Landtags

Hier: Verbot kommunaler Verpackungssteuern

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, von der wir wie folgt Gebrauch machen:

Der Hessische Städtetag spricht sich gegen die Einführung eines generellen Verbots der Erhebung von Steuern auf das Inverkehrbringen oder die Abgabe von Einwegverpackungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Verpackungsgesetzes vom 05.07.2017 aus.

Eine kommunale Verpackungssteuer kann – bei rechtskonformer, verhältnismäßiger und verwaltungspraktikabler Ausgestaltung – ein zulässiges Instrument der kommunalen Finanz- und Umweltpolitik sein. Ein landesrechtliches Totalverbot würde die kommunale

Ihre Nachricht vom: 19.05.2026

Ihr Zeichen: P 2.5

Unser Zeichen: 968.9 Fr/bm

Durchwahl:
0611/1702-41

E-Mail:
fritsche@hess-staedtetag.de

Datum:
07.08.2026

Stellungnahme Nr.:
RS-049-2026

Verband der kreisfreien und
kreisangehöriger Städte im
Land Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Selbstverwaltung und insbesondere die kommunale Finanzhoheit unnötig einschränken.

Im Einzelnen:

1. Kommunale Selbstverwaltung und Finanzhoheit

Die Kommunen stehen vor erheblichen finanziellen Herausforderungen. Steigende Personal-, Energie- und Sachaufwendungen, wachsende Anforderungen an die Daseinsvorsorge sowie begrenzte Handlungsspielräume auf der Ausgabenseite erfordern eine möglichst breite und eigenverantwortlich gestaltbare Einnahmenbasis.

Auch wenn in Hessen bislang keine flächendeckend etablierte Verpackungssteuer besteht und – insoweit ist dem Problemaufriss des Gesetzentwurfes aus unserer Sicht zu widersprechen – aktuell allenfalls in wenigen Kommunen überhaupt Überlegungen zur Einführung angestrengt werden, handelt es sich um eine potenzielle kommunale Einnahmequelle.

Als solche kann sie neben einer möglichen Lenkungswirkung zur Finanzierung örtlicher Aufgaben beitragen, wie insbesondere der Reinigung öffentlicher Flächen, der Beseitigung von Verpackungsabfällen, zusätzlicher Aufwendungen für Abfallberatung und Kontrollen, Maßnahmen zur Förderung von Mehrwegsystemen sowie sonstiger örtlicher Umwelt- und Sauberkeitsmaßnahmen.

Die Kommunen tragen bereits heute einen erheblichen Teil der Folgekosten des öffentlichen Konsums und der Vermüllung des öffentlichen Raums. Es erscheint daher sachgerecht, ihnen ein Instrument an die Hand zu geben, mit dem sie auf diese örtlichen Belastungen reagieren können.

Die örtlichen Belastungen durch Einwegverpackungen, die Kosten der Straßen- und Platzreinigung sowie die wirtschaftlichen Strukturen können von Kommune zu Kommune erheblich unterschiedlich sein. Das Kosten-Nutzenverhältnis sowohl für die Kommune als auch deren Bürger kann dabei niemand besser einschätzen als die Kommunen selbst.

Ein landesweites Verbot nimmt den Kommunen diese Entscheidung unabhängig davon ab, ob vor Ort ein tragfähiges und verhältnismäßiges Regelungskonzept entwickelt werden

könnte und steht insofern in empfindlichem Spannungsverhältnis zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und zur kommunalen Finanzhoheit. Die Entscheidung, ob eine Verpackungssteuer den örtlichen Verhältnissen entspricht, sollte daher grundsätzlich bei der jeweiligen Kommune liegen.

2. Europäische Verpackungspolitik

Auch europarechtliche Vorgaben sprechen gegen einen Ausschluss einer kommunalen Verpackungssteuer. Die europäische Verpackungspolitik entwickelt sich unmissverständlich in Richtung einer verstärkten Vermeidung von Verpackungsabfällen, einer Förderung von Mehrweg- und Nachfüllsystemen sowie einer stärkeren Verantwortung von Herstellern und Vertriebern.

Hervorzuheben sind in dieser Hinsicht etwa die Zielsetzungen der am 11.02.2025 mit Wirkung ab dem 12.08.2026 in Kraft getretenen VO (EU) 2025/40, die ausdrücklich u.a. die Verringerung des Verpackungsaufkommens, die Vermeidung unnötiger Verpackungen, die Förderung von Mehrweg- und Nachfüllsystemen, die Verbesserung der Recyclingfähigkeit, die Erhöhung des Einsatzes von Recyclingmaterial, die Einschränkung bestimmter Einwegverpackungen sowie die Stärkung der Hersteller- und Vertrieberverantwortung nennen. Hinzutritt die der RL (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt zu entnehmende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Maßnahmen gegen Einwegkunststoffe und die daraus entstehende Vermüllung zu ergreifen. Im Übrigen verfolgt auch der europäische Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft das Ziel, Abfälle zu vermeiden und den Verbrauch von Primärrohstoffen zu reduzieren.

Das europarechtliche Regelungsregime verpflichtet die Kommunen zwar nicht unmittelbar zur Einführung einer Verpackungssteuer. Ebenso folgt aus den europäischen Vorgaben kein automatischer Anspruch der Kommunen auf eine bestimmte Steuer. Die europäischen Regelungen zeigen jedoch, dass die Reduzierung von Einwegverpackungen und die Förderung von Mehrweg politisch und rechtlich an Bedeutung gewinnen. Ein generelles landesrechtliches Verbot eines möglichen kommunalen Steuerungsinstruments erscheint vor diesem Hintergrund nicht nur alles andere als geboten, sondern geradezu kontraproduktiv. Eine kommunale Verpackungssteuer kann – je nach Ausgestaltung – einen ergänzenden Beitrag zur Erreichung der europäischen Ziele leisten.

3. Aufwand für die Unternehmen

Soweit die Begründung des Gesetzesentwurfs maßgeblich auf den zusätzlichen Bürokratie- und Verwaltungsaufwand für Unternehmen abstellt, sind diese Gesichtspunkte freilich ernst zu nehmen.

Dem kann jedoch ohne Weiteres bei der Ausgestaltung einer etwaigen Verpackungssteuer Rechnung getragen werden und vermag insofern keine valide Rechtfertigung für ein vollständiges Verbot einer kommunalen Verpackungssteuer darzustellen. Mögliche Belastungen auf Seite der Unternehmen lassen sich insbesondere durch einfache und klare Steuertatbestände, pauschalisierte Bemessungsgrundlagen, angemessene Bagatellgrenzen, praktikable Nachweis- und Aufzeichnungspflichten, digitale Antrags-, Erklärungs- und Zahlungsverfahren, verhältnismäßige Kontrollregelungen, landesweit abgestimmte Mustersatzungen und einheitliche Vollzugshinweise bereits im Eigeninteresse der Kommunen sinnvoll begrenzen.

Vor diesem Hintergrund ist auch der Hinweis auf einen möglichen „Flickenteppich“ zwar nicht gänzlich auszuräumen, jedoch erheblich zu relativieren. Der Hessische Städtetag kann gemeinsam mit seinen Mitgliedern mittlerweile auf jahrzehntelange positive Erfahrungen mit Mustersatzungen blicken. Stehen von übergeordneter Stelle bereitgestellte oder von den Kommunalen Spitzenverbänden typischerweise in enger Abstimmung miteinander erarbeitete Mustersatzungen zur Verfügung, werden solche von den Kommunen in der Regel dankbar angenommen. Der befürchtete Flickenteppich uneinheitlicher Regelungen, aufgrund voneinander abweichender Satzungen, ist daher erfahrungsgemäß auch ohne Totalverbot weitestgehend vermeidbar.

Ungeachtet dessen macht die europäische Entwicklung deutlich, dass Unternehmen ohnehin zunehmend mit Anforderungen zur Vermeidung, Wiederverwendung und Recyclingfähigkeit von Verpackungen konfrontiert sein werden. Verpackungssteuern als lokale Steuerungsinstrumente per se als unnötige Mehrbelastung abzutun, greift daher zu kurz. Auf die europarechtlichen Entwicklungen abgestimmt und wirtschaftliche, ökologische und kommunalwirtschaftliche Ziele angemessen gegeneinander abwägend und in Ausgleich bringend, kann eine lokale Verpackungssteuer vielmehr ein verhältnismäßiges

und zielgerichtetes Teilinstrument zur Umsetzung absehbar zu erreichender abfallpolitischer Ziele darstellen.

4. Finanzielle Auswirkungen für die Kommunen und deren Einwohner und Unternehmen

Vom Gesetzesentwurf bislang völlig unberücksichtigt sind zudem die finanziellen Belastungen der Kommunen bzw. am Ende der Gesamtheit ihrer Einwohner und Unternehmen durch Einwegverpackungen und die Vermüllung des öffentlichen Raums. Ein hohes Aufkommen an Einwegverpackungen führt bei den Kommunen erfahrungsgemäß dauerhaft zu zusätzlichen Kosten, etwa für häufigere Reinigungsintervalle, zusätzliche Abfallbehälter, personelle Kontrollen, Sonderreinigungen bei Veranstaltungen, Entsorgung illegal abgelagerter Verpackungen sowie für Informations- und Präventionsmaßnahmen. Diese Kosten werden gegenwärtig regelmäßig aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert. Dadurch tragen auch diejenigen Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen die Kosten mit, die keinen oder nur einen geringen Beitrag zum Verpackungsaufkommen leisten.

Eine kommunale Verpackungssteuer ist daher ein wertvolles Instrument, dass – je nach Ausgestaltung – zu einer verursachungsnäheren Finanzierung der Lasten aus der Verwendung von Einwegverpackungen beitragen kann, ungeachtet dessen, dass sie einen Anreiz setzte, Mehrwegangebote auszubauen und überhaupt schon den Einsatz von Einwegverpackungen zu reduzieren.

5. Schlussfolgerungen

Der Hessische Städtetag fordert daher entsprechend der gewichteten Interessen seiner Mitgliedschaft den Erhalt der kommunalen Entscheidungshoheit und macht sich zugleich für eine landesweite, mit der europäischen Verpackungspolitik abgestimmte und vollzugstaugliche Musterregelung stark, die denjenigen Kommunen, die sich für die Erhebung einer Verpackungssteuer entscheiden, als einheitliche Vorlage dienen kann.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Amy Fritsche
Referentin



**Bund der Steuerzahler
Hessen e.V.**

**Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Hessen zum Gesetzentwurf
der FDP-Fraktion über das Verbot kommunaler Verpackungssteuern,
Drucks. 21/3661**

Der Bund der Steuerzahler (BdSt) Hessen bedankt sich sehr herzlich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf.

Dieser beabsichtigt die Aufnahme eines Verbotes kommunaler Verpackungssteuern ins Hessische Kommunalabgabengesetz. Der BdSt Hessen befürwortet ein solches Verbot aus mehreren Gründen.

1. Keine gerechte Verteilung der Lasten aus Abfallentsorgung im öffentlichen Raum

Mit dem Anfang 2025 gefällten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verpackungssteuer der Stadt Tübingen hat sich für die Kommunen ein neues Instrument aufgetan, ein Problem mit einer Steuer vermeintlich zu lösen und die Lasten der Allgemeinheit „gerecht“ zu verteilen.

Auslöser der Verpackungssteuer in Tübingen war ein erhebliches Müllaufkommen im öffentlichen Raum, in Müllbehältern auf öffentlichen Plätzen und Straßen – oder gar achtlos in die Gegend geworfen. Die Stadt Tübingen musste erhebliche Mittel aufwenden, um den Müll einzusammeln und zu entsorgen. Daher schien es nur gerecht, die Verursacher an den Kosten zu beteiligen – mithilfe der Verpackungssteuer. Diese wurde 2022 eingeführt und später vom Verfassungsgericht für zulässig erklärt.

Von dieser Steuer sind jedoch nur Verpackungen von „für den sofortigen Verzehr gedachte Speisen und Getränken“ betroffen. Hier beginnt das erste Gerechtigkeitsproblem, denn unbestritten sind diese nicht allein für den gesamten Müll im öffentlichen Raum verantwortlich. Verpackungen von Speisen und Getränken, wie sie im Supermarkt oder am Kiosk zu erwerben sind, werden dabei nämlich nicht erfasst. Der Becher für die Kugeln aus der Eisdiele unterliegt der Verpackungssteuer, genauso wie der dazugehörige Löffel – wenn er mehr als 10 cm lang ist. Das verpackt angelieferte Eis ist steuerfrei – egal ob im Becher oder in der Plastikfolie. Förderung von lokaler Gastronomie sieht anders aus.

Aber auch wenn man sich die Verpackungen von „für den sofortigen Verzehr gedachten Speisen und Getränken“ genauer anschaut, stellt sich keine Gerechtigkeit ein. Denn hier wird die Papiertüte eines Döners genauso mit 50 Cent besteuert wie der Pizza-Karton. Aber Pizza-Karton ist nicht gleich Pizza-Karton: Wird die Pizza beim Lieblingsitaliener abgeholt und zu Hause verzehrt, fällt Verpackungssteuer an. Bestellt man die Pizza jedoch beim Lieferdienst auf den Parkplatz neben dem Lokal oder gleich in den Park: Keine Steuer.

Ähnliche Ungleichbehandlung droht grundsätzlich in jedem Restaurant: Bei der Bestellung von Gerichten zur Abholung fällt grundsätzlich Steuer an – auch beim Verzehr und der Entsorgung des Abfalls zu Hause. Sollte das Gericht beim Verzehr im Restaurant jedoch nicht ganz aufgegessen werden und der Rest als Doggybag eingepackt werden, bleibt der Gast von Steuer verschont – trotz gleicher Verpackung.

Besonders im Fokus der Verpackungssteuer stehen Fast-Food-Ketten. Allerdings geht es hier ebenfalls nicht gerecht zu. Wird der Burger im Restaurant verspeist, fällt Verpackungssteuer an. Obwohl die Verpackung gar nicht in den öffentlichen Raum gelangt und der Systemgastronom die Entsorgungskosten über seine Abfallgebühren schultert. Bestellt man im Restaurant am Tresen „zum Mitnehmen“, fällt ebenfalls Verpackungssteuer an. Das kann Sinn ergeben, schließlich könnten die Speisen im öffentlichen Raum verzehrt und die Verpackung dort entsorgt werden. Warum jedoch ist dann die Verpackung im Drive-In grundsätzlich steuerfrei?

All diese Beispiele zeigen, dass die einfach anmutende Absicht, die Last zur Entsorgung des Mülls im öffentlichen Raum „gerecht zu verteilen“, nicht wirklich gelingen kann.

2. Doppelbesteuerung

Aus unserer Sicht läge mit einer kommunalen Verpackungssteuer auch eine Doppelbesteuerung vor. Denn mit dem neuen „Einwegkunststofffondsgesetz“ werden Hersteller bestimmter Produkte – darunter von „To-Go-Lebensmittelbehältern“ – zu einer Sonderabgabe verpflichtet. Aus dem daraus gespeisten Fonds können Kommunen Mittel zur Reinigung und Abfallentsorgung im öffentlichen Raum beantragen. Dies entspricht ziemlich genau auch der Begründung für die Verpackungssteuer.

3. Bürokratischer Aufwand bei Gewerbe und Verwaltung

Der hinter der Verpackungssteuer stehende bürokratische Aufwand dürfte erheblich sein. Die Verwaltung muss diese Vorschriften einerseits überwachen und kontrollieren, andererseits muss sie Abwicklung und Abrechnung der Steuer an sich organisieren. Folglich dürften einige Stellen bei der Stadt nur mit der Verpackungssteuer beschäftigt sein. Es ist illusorisch anzunehmen, die Verwaltungen könnten die Verpackungssteuer mit dem vorhandenen Personal noch mit erledigen. Wenn dem so wäre, waren die Stellen bis dato schlicht nicht ausgelastet. Diese Einschätzung wird durch Berichte gestützt, wonach die Städte Tübingen und Konstanz für die Verpackungssteuer zusätzliche Stellen in der Verwaltung geschaffen haben.

Aber auch für die Gastronomiebetriebe fällt zusätzlicher bürokratischer Aufwand an. Diese müssen die Steuer mit all ihren Ausnahmen und Besonderheiten im Kassensystem hinterlegen, hinzu kommt die fällige Steuererklärung sowie die buchhalterische Abwicklung. Ganz zu schweigen vom Zeitaufwand für Diskussionen mit irritierten oder verärgerten Kunden.

Gerade die Kommunen führen zu Recht an, dass sie unter zu vielen Auflagen und übermäßiger Bürokratie leiden. Allerorten wird Bürokratieabbau für Bürger, Gewerbe

und Verwaltung gefordert. Unter diesem Gesichtspunkt wäre die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer absolut kontraproduktiv.

4. Geringer Ertrag

Während Tübingen, Konstanz und Potsdam in diesem Jahr mit 600.000 bis 700.000 Euro Einnahmen aus der Verpackungssteuer planen, ist Freiburg mit 2,2 Mio. Euro deutlich optimistischer, obwohl diese Summe trotzdem nur 0,15 % der Erträge im städtischen Haushalt ausmacht. Weil die Einnahmen überschaubar sind, ist die Verpackungssteuer eine klassische Bagatellsteuer. Dem geringen Ertrag steht ein erheblicher Mehraufwand der Verwaltung mit Kontroll- und Abwicklungstätigkeiten und insbesondere bei den gastronomischen Betrieben gegenüber.

Zusammenfassend können wir festhalten, dass eine kommunale Verpackungssteuer die Lasten für die Entsorgung des Abfalls im öffentlichen Raum eben nicht gerechter verteilt, eine Doppelbesteuerung vorliegt und eine Einführung erheblichen Aufwand für Gewerbe und Verwaltung bedeutet – bei gleichzeitig eher geringem Ertrag. Daher sollte das Land Hessen dem Freistaat Bayern folgen und den Städten und Gemeinden eine Verpackungssteuer untersagen.

Wiesbaden, 10.08.2026

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Kilp'.

Jochen Kilp
Vorstand