



Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität | Postfach 31 60 | 55021 Mainz

Vorsitzenden des Ausschusses für  
Umwelt und Forsten  
Herrn Marco Weber, MdL  
Landtag Rheinland-Pfalz  
Platz der Mainzer Republik 1  
55116 Mainz



**DIE MINISTERIN**

Kaiser-Friedrich-Straße 1  
55116 Mainz  
Telefon 06131 16-0  
Poststelle@mkuem.rlp.de  
<http://www.mkuem.rlp.de>

2. Juni 2025

**Mein Aktenzeichen**

0102-0004#2024/0019-1401  
MB.0009

**Ihr Schreiben vom**

**Ansprechpartner/-in / E-Mail**

MB2-Landtag@mkuem.rlp.de

**Telefon / Fax**

(06131) 16-5394

## Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Forsten vom 20. März 2025

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der oben genannten Sitzung wurde zu

TOP 5) Kommunale Verpackungssteuer - Rahmenbedingungen für rheinland-pfälzische Kommunen,

Antrag nach § 76 Abs. 2 GOLT der Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,

Vorlage 18/7077

zugewillt, den Sprechvermerk sowie ergänzend Informationen über die Möglichkeiten hinsichtlich einer Zweckbindung der Verpackungssteuer zur Verfügung zu stellen.

Diese Zusage ist als Anlage beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Katrin Eder

Dieses Dokument wurde elektronisch erstellt und ist ohne Unterschrift gültig.

1/7

**Verkehrsanbindung**

☺ Sie erreichen uns ab Hbf. mit den Linien 6/6A (Richtung Wiesbaden), 64 (Richtung Laubenheim), 65 (Richtung Weisenau), 68 (Richtung Hochheim), Ausstieg Haltestelle „Bauhofstraße“. ☺ Zufahrt über Kaiser-Friedrich-Str. oder Bauhofstraße.

**Parkmöglichkeiten**

Parkplatz am Schlossplatz  
(Einfahrt Ernst-Ludwig-Straße),  
Tiefgarage am Rheinufer  
(Einfahrt Peter-Altmeier-Allee)



**Sprechvermerk zu TOP 5) Kommunale Verpackungssteuer - Rahmenbedingungen für rheinland- pfälzische Kommunen, Antrag nach § 76 Abs. 2 GOLT der Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Vorlage 18/7077, Sitzung des UmweltA vom 20. März 2025**

Gerne berichte ich über die Voraussetzungen für die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer. Die wichtigste Botschaft des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts ist: die Kommunen haben die Befugnis durch Satzung eine örtliche Verpackungssteuer zu erlassen. Damit verfügen die Kommunen über ein weiteres Instrument zur Reduzierung von Abfällen und zur Verbesserung der Ressourceneffizienz.

Bei dem Erlass einer entsprechenden Satzung haben die Kommunen Rahmenbedingungen zu beachten. Die Satzung muss:

1. die Abgabenschuldner,
2. den die Abgabe begründenden Tatbestand,
3. den Maßstab sowie
4. den Zeitpunkt der Fälligkeit der Abgabenschuld

bestimmen.

Die einzuführende Steuer muss insbesondere das Kriterium der Örtlichkeit erfüllen. Die Satzung sollte beim Steuergegenstand feststellen, dass Speisen und Getränke, die sich in fest verschlossenen bzw. fabrikmäßig abgepackten Behältnissen befinden, von der Besteuerung ausgenommen sind, weil sie nicht für den unmittelbaren Verzehr bestimmt sind und daher das Kriterium der Örtlichkeit nicht erfüllen.

Im Übrigen muss die Satzung mit höherrangigem Recht vereinbar sein. Den aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz der Bestimmtheit staatlichen Handelns gilt es einzuhalten.



Das ist wichtig, denn in dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts stellte das Gericht fest, dass eine Steuer-Obergrenzen-Regelung in der Tübinger Verpackungssteuersatzung nicht hinreichend bestimmt formuliert gewesen war.

Die rechtliche Prüfung der einzelnen Bestimmungen unterliegt letztlich der sorgfältigen rechtlichen Würdigung im Einzelfall. Mein Haus hat mit Schreiben vom 20. Februar 2025 den rheinland-pfälzischen Kommunen ausführliche Hinweise und Hilfestellungen zur möglichst rechtssicheren Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer geliefert.

Hier möchte ich zwei Beispiele geben:

1. Kommunen sollten in ihrer Abwägung zur Einführung einer Steuer eine Schätzung erstellen, wie viel Einwegprodukte-Abfall im Gemeindegebiet entsteht.

Hier ist zu betonen, dass es sich um eine Schätzung handelt, also keine Erfassung notwendig ist.

2. Es ist in der Abwägung zu berücksichtigen, wie hoch der erwartete Vollzugsaufwand ist.

Dabei kann eine Kommune durchaus zu dem Schluss kommen, dass die Regelung im Rahmen der üblichen Kontrollen möglich ist.

Ich wähle diese Beispiele um klarzumachen: Eine Verpackungssteuer muss zur rechtssicheren Verankerung zwar gut begründet und abgewogen sein, aber die rechtlichen Voraussetzungen sind mit einem pragmatischen Vorgehen durchaus zu bewältigen.

Da die Einführung einer örtlichen Verpackungssteuer in rechtlicher Hinsicht grundsätzlich entschieden ist, ist die Rechtmäßigkeit der Einführung vor allem von der Frage nach ihrer Zweckmäßigkeit abhängig. Hierbei kann der Fortschritt der Aufklärungskampagne „Müll nicht rum“ als Aspekt einbezogen werden, um zu ermitteln, ob eine Aufklärung zur Abfallvermeidung erfolgreich ist oder ob weitere Maßnahmen ergriffen werden sollten.



Grundsätzlich müssen wir uns jedoch eingestehen, dass Aufklärungskampagnen nur über sehr lange Zeiträume zu einer Verhaltensveränderung in der Bevölkerung und den Betrieben führen.

Fiskalische Maßnahmen dagegen sind kurzfristig effektiver, ohne jedoch eine intrinsisch begründete Verhaltensänderung zu bewirken. Im Zusammenhang mit Überlegungen eine Verpackungssteuer einzuführen, sollten die Kommunen berücksichtigen, dass nach dem Verpackungsgesetz eine Mehrwegangebotspflicht für den to-go Bereich besteht und auch bei Einführung einer Einwegsteuer erhalten bleibt.

Demnach müssen die Betriebe beim Verkauf von Einwegbechern sowie von Kunststofflebensmittelbehältern zu gleichen Konditionen ihre Waren auch in Mehrwegbehältern anbieten. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch klargestellt, dass die beiden Instrumente sich durchaus ergänzen können und eben nicht ausschließen.

Unter der Federführung der „Reusable-to-go Initiative“ haben wir in den letzten drei Jahren gemeinsam mit dem hessischen Umweltministerium in den Städten Mainz und Wiesbaden das Pilotprojekt „Mehrweg-Modell Stadt“ unterstützt. Mittlerweile ist das Projekt über die Landesgrenzen hinaus sehr bekannt.

Zahlreiche Kommunen beschäftigen sich mit dem Projekt „Mehrweg Modell Stadt“ im Zusammenhang mit der kommunalen Verpackungssteuer. In den kommenden Wochen werden hierzu zwei wichtige Onlineveranstaltungen stattfinden, die wir organisieren. Zum einen zur Tübinger Verpackungssteuer sowie zum Fortschritt der Umsetzung der Mehrwegangebotspflicht in den Bundesländern.

Meine Überzeugung ist, dass eine Verpackungssteuer, die Einweg-Verpackungen verteuert, auch ein Anreiz für Kunden sein kann, auf die dann günstigeren Mehrweg-Angebote zurückzugreifen.



**Informationen über die Möglichkeiten hinsichtlich einer Zweckbindung der Verpackungssteuer zu TOP 5) Kommunale Verpackungssteuer - Rahmenbedingungen für rheinland- pfälzische Kommunen, Antrag nach § 76 Abs. 2 GOLT der Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Vorlage 18/7077, Sitzung des UmweltA vom 20. März 2025**

**Ergebnis**

1. Grundsätzlich ist eine Zweckbindung von steuerlichen Einnahmen auf Gemeindeebene rechtlich möglich.
2. Im Falle der kommunalen Verpackungssteuer dürfte einer Zweckbindung der Subsidiaritätsgrundsatz aus § 94 Abs. 2 Gemeindeordnung entgegenstehen, weil der beabsichtigte Zweck durch die Einführung von Gebühren oder Beiträgen verfolgt werden kann.
3. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wird davon abgeraten, eine kommunale Verpackungssteuer an einen Zweck zu binden.

**Erläuterungen zum Ergebnis**

Es gilt festzuhalten, dass die Bindung der Einnahmen aus der kommunalen Verpackungssteuer an einen bestimmten Zweck, das heißt deren verbindlichen Verwendung für bestimmte kommunale Ausgaben, grundsätzlich rechtlich möglich ist. Diese sogenannte Zweckbindung von Steuern dürfte mittels Aufnahme einer Regelung in einer kommunalen Verpackungssteuersatzung verwirklicht werden können.

Für dieses Ergebnis sprechen im Wesentlichen zwei Argumente. Zum einen normiert der Wortlaut von § 15 Abs. 1 Satz 1 Gemeindehaushaltsverordnung, dass entgegen des Gesamtdeckungsgrundsatzes in § 14 Gemeindehaushaltsverordnung Gemeindeerträge auf die Verwendung für bestimmte Aufwendungen beschränkt werden können, soweit sich dies aus einer rechtlichen Verpflichtung ergibt. Unter einer solchen rechtlichen Verpflichtung dürfte eine entsprechende Gemeindegatzungsregelung zu verstehen sein (so andeutend OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Mai 2011 – 6 C 11408/10 –, juris Rn. 22).

Daneben gibt es noch ein weiteres Argument. In anderen öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften wie dem Bund und dem Land Rheinland-Pfalz existieren auf de-



ren Ebene jeweils vergleichbare Vorschriften, die vom Gesamtdeckungsgrundsatz – alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben – Ausnahmen zulassen. (siehe für den Bund, §§ 7 HGrG, 8 BHO und für das Land Rheinland-Pfalz §§ 7 HGrG, 8 LHO). Es spricht nichts dafür, dass bei Bund und Ländern Ausnahmen vom Gesamtdeckungsgrundsatz möglich sein sollen, bei den Gemeinden aber nicht.

Gleichwohl dieses Ergebnis die Möglichkeit zur Zweckbindung eröffnet, wird der Zweckbindung regelmäßig der Grundsatz der Subsidiarität aus § 94 Abs. 2 Gemeindeordnung entgegenstehen. Nach diesem Grundsatz sind Steuern erst nach pflichtgemäßer Ausschöpfung der übrigen Entgelte, insbesondere Beiträge und Benutzungsgebühren, zu erheben (OVG, VZ GStB 1982 S.158). Im Falle einer Verpackungssteuer dürfte die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren gegenüber der Verwendung der Verpackungssteuer zum Zwecke der Beseitigung von Verpackungsmüll auf öffentlichen Plätzen und Wegen vorrangig sein. Kann im Umkehrschluss der Zweck nicht durch Gebühren oder Beiträge verfolgt werden, ist eine zweckgebundene Steuer rechtlich möglich.

Daneben soll deren Sinnhaftigkeit nicht unerwähnt bleiben. Es gibt sehr gute finanzwissenschaftliche Gründe, eine Zweckbindung zu unterlassen, da eine Steuer ihrem Wesen nach dazu da ist, den allgemeinen Finanzbedarf eines staatlichen Gemeinwesens zu decken (BVerfG 6.7.2005 – 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95, BVerfGE 113, 128). Eine Zweckbindung und damit Selbstbeschränkung beraubt die Gemeinden um ihren fiskalischen Vorteil, die Einnahmen für die Deckung sämtlicher Ausgaben verwenden zu können. Das Gesamtdeckungsprinzip bietet für diese Flexibilität die Voraussetzung.

Eine Zweckbindung erscheint manchmal aus politischen Erwägungen heraus opportun, um Bürgerinnen und Bürger von der Sinnhaftigkeit einer (neuen) Steuer zu überzeugen. So könnte man die Meinung vertreten, dass eine neue Steuer von den Steuerpflichtigen eher akzeptiert wird, wenn sie den Verwendungszweck gutheißen. Dann erscheint eine für das „Beseitigen von Verpackungsmüll auf öffentlichen Plätzen und Wegen“ zweckgebundene neue Verpackungssteuer vielleicht eher akzeptabel als eine Verpackungssteuer, deren Aufkommen im allgemeinen Haushalt „verschwindet“.



Allerdings...

1. kann im vorliegenden Beispiel der Aufwand zur Beseitigung des Verpackungsmülls von öffentlichen Wegen und Plätzen kaum mit vertretbarem Aufwand isoliert werden von den sonstigen Reinigungskosten der Stadt.
2. entspricht das Steueraufkommen höchstens zufällig den zur Erfüllung des angegebenen Zwecks notwendigen Kosten – soweit diese überhaupt sachgerecht ermittelt werden können (siehe Punkt 1). Ist etwa das Steueraufkommen höher als die Reinigungskosten, dann müssten saubere Straßen noch einmal gereinigt werden, um das zweckgebundene Steueraufkommen ausgeben zu dürfen.
3. beraubt sich der Gemeinderat selbst der für eine nachhaltige Haushaltspolitik notwendigen Flexibilität seiner Budgetentscheidungen.
4. besteht die Gefahr, dass Zweckbindungen Fehlverhalten von Steuerpflichtigen verstärkt, da einzelne glauben, für den ökologischen Schaden – im vorliegenden Beispiel für das achtlose Wegwerfen von Verpackungsmüll – bereits bezahlt zu haben.