

»STELLUNGNAHME

zum Entwurf der FDP-Fraktion für ein siebtes Gesetz
zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das
Land Nordrhein-Westfalen (KAG, LT-Drs. 18/15488)

Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales und des
Haushalts- und Finanzausschusses
am 23. Januar 2026

Düsseldorf, 13. Januar 2026

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.600 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 319.000 Beschäftigten wurden 2023 Umsatzerlöse von über 213 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 19 Milliarden Euro investiert.

In Nordrhein-Westfalen sind 340 kommunale Unternehmen im VKU organisiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen in Nordrhein-Westfalen leisten jährlich Investitionen in Höhe von rund 4 Milliarden Euro, erwirtschaften einen Umsatz von über 62 Milliarden Euro und sind wichtiger Arbeitgeber für über 75.000 Beschäftigte.

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Landesgruppe Nordrhein-Westfalen · Elisabethstr. 16 · 40217 Düsseldorf
Fon +49 211 159243-11 · Fax +49 211 159243-19 · lg-nrw@vku.de · www.vku-nrw.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Vorbemerkung

Die VKU-Landesgruppe Nordrhein-Westfalen (VKU NRW) dankt für die Gelegenheit, zum Entwurf der FDP-Fraktion für ein siebtes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) Stellung zu nehmen.

Inhalt des Änderungsgesetzes ist eine Ergänzung des Kommunalabgabengesetzes mit einem Verbot einer kommunalen Verpackungssteuer. Die FDP-Fraktion argumentiert, dass diese nur zu finanziellen und bürokratischen Belastungen führen würde, ohne den Verpackungsmüll im öffentlichen Raum zu reduzieren. Sie entfalte daher keine Lenkungswirkung und könnte vielmehr zu einem unübersichtlichen Flickenteppich unterschiedlicher kommunaler Vorschriften führen.

Bundesweit haben Tübingen, Konstanz sowie seit dem 01.01.2026 Freiburg eine Verpackungssteuer eingeführt. In NRW geben mehrere Städte an, sich mit der Steuer zu befassen oder in Planungen eingestiegen zu sein. Dies sind unter anderem Köln, Bonn und Oberhausen.

Als Interessenvertretung der kommunalen Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft in Nordrhein-Westfalen nimmt der VKU NRW wie folgt Stellung.

Im Einzelnen

Der Entwurf des Änderungsgesetzes der FDP-Fraktion adressiert ein drängendes Thema. Die Kosten für die Entsorgung von achtlos weggeworfenem Verpackungsmüll („Littering“) in den Städten und Gemeinden steigen deutschlandweit. Die negativen Auswirkungen auf die Umwelt sind erheblich. Zugleich verringert sich durch den Müll die Aufenthaltsqualität und damit die Attraktivität des Stadtraums.

Die Stadt Tübingen hat sich daher 2022 entschlossen, eine kommunale Verpackungssteuer einzuführen. Diese wird erhoben auf den Verbrauch nicht wiederverwendbarer Verpackungen sowie nicht wiederverwendbaren Geschirrs und Bestecks. Nach anfänglichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Steuer entschied das Bundesverfassungsgericht im November 2024, dass eine solche Steuer nicht gegen die Verfassung verstößt. Sie sei eine zulässige örtliche Gebrauchssteuer. Seitdem haben sich bundesweit weitere Kommunen mit dem Konzept auseinandergesetzt und ähnliche Regelungen eingeführt. Dies sind beispielsweise Freiburg oder Konstanz.

Der VKU NRW unterstützt grundsätzlich die Möglichkeit für Kommunen, eine Verpackungssteuer einzuführen. Im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung sollten die Kommunen selbst darüber entscheiden können, ob es für sie vor Ort sinnvoll ist, eine solche Steuer einzuführen. Das Ziel der Steuer, die Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Verpackungsmüll denjenigen aufzuerlegen, die ihn auch verursacht haben, ist ausdrücklich positiv zu bewerten.

Die Verpackungssteuer kann ein wirksames Instrument sein, um ökologisches Verhalten zu fördern. Sie setzt Anreize für Gastronomie und Handel, auf Mehrweg- und umweltfreundliche Verpackungen umzusteigen. Damit leistet sie einen Beitrag zur Abfallvermeidung und zur Reduzierung von Ressourcenverbrauch, also zentrale Ziele der Kreislaufwirtschaft und des Klimaschutzes.

Der VKU NRW begrüßt alle wirksamen Maßnahmen, die zum Umweltschutz und zur Stadtbildpflege beitragen. Die Begrenzung von Littering stellt Kommunen und kommunale Entsorgungsbetriebe vor erheblichen Aufwand und ist mit entsprechend hohen Kosten verbunden. Eine Verpackungssteuer kann dabei helfen, diese Kosten gerechter zu verteilen und die Verursacher stärker in die Verantwortung zu nehmen.

Die Entscheidung über die Einführung **muss vor Ort fallen**. In der Debatte zwischen örtlicher Politik, Wirtschaft und den Bürgerinnen und Bürgern sollte jede Kommune selbst zu einer Einschätzung kommen, ob eine Verpackungssteuer sinnvoll ist oder nicht. Dies rundheraus zu verbieten und dieses Instrument aus dem politischen Werkzeugkasten zu entfernen, halten wir für falsch. Kommunale Handlungsspielräume sind ein Kernbestandteil der kommunalen Selbstverwaltung.

Eine erste Untersuchung aus dem Jahr 2023 der Universität Tübingen, auf die die FDP verweist, kann keine Reduzierung des Verpackungsmülls nachweisen. Gleichwohl stellt die Studie aber auch fest, dass die Anzahl der gastronomischen Betriebe, die Mehrwegverpackungen anbietet, erheblich gestiegen ist. Die Stadt Tübingen gibt außerdem an, dass ihre Einnahmen aus der Steuer den finanziellen Verwaltungsaufwand deutlich übersteigen.¹

Der VKU NRW hält es für sinnvoll, bei der Bewertung der Steuer nicht allein auf Tübingen zu schauen, sondern auch vergleichende Studien in anderen Städten mit vergleichbaren Lösungen durchzuführen. Erst dann ist eine vollständige Bewertung möglich. In Konstanz, wo Anfang 2025 eine Verpackungssteuer eingeführt wurde, hat sich laut Aussage des Deutschen Städtetags die Müllmenge um 14 Tonnen von Januar bis September reduziert.²

Gleichwohl sind die Risiken, auf die die FDP-Fraktion hinweist, real. Der administrative Aufwand für die Einführung einer Verpackungssteuer darf nicht unterschätzt werden und könnte insbesondere kleinere Kommunen überfordern. Auch stellt sie eine zusätzliche wirtschaftliche Belastung für die gastronomischen Betriebe vor Ort dar. Ein Flickenteppich unterschiedlicher Verpackungssteuern könnte bei Bürgerinnen und Bürgern zudem zu Unübersichtlichkeit, Verwirrung und Unverständnis führen. Das Ziel, Verpackungsmüll zu vermeiden, würde dadurch untergraben werden.

¹ Vgl. Stadt Tübingen (2024): Verpackungssteuer seit 1. Januar 2022, abgerufen am 09.01.2026 unter: <https://mleuv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/AVF2024-Vortrag-Stadt-Tuebingen-Kommunale-Verpackungssteuer.pdf>

² Vgl. Deutscher Städtetag (2025): „Gutes Instrument gegen Vermüllung der Städte“ – Zusammenfassung eines Interviews mit der stellvertretenden Hauptgeschäftsführerin Dr. Christine Wilcken mit der FAZ, abgerufen am 08.01.2026 unter: <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2025/verpackungssteuer-gutes-instrument-gegen-vermuelung-der-staedte>

Der VKU NRW ist daher der Überzeugung, dass das Problem des Littering am besten auf der Bundesebene adressiert werden kann. Wir setzen uns dafür ein, dass der ins Leben gerufene Einwegkunststofffonds zu einem Anti-Littering-Fonds weiterentwickelt wird. Dieser würde dann alle Hersteller von Verpackungsmaterialien – Kunststoffe, Papier und Pappe, Metalle, Glas – adressieren. Denn es macht für den Aufwand keinen Unterschied, aus welchem Material der Einweg-Müll ist. Mit den Mitteln eines solchen übergreifenden Fonds könnte nicht nur die Säuberung und umweltgerechte Entsorgung finanziert werden, sondern auch Effizienzverbesserungen wie intelligente Müllbehälter oder Öffentlichkeitskampagnen zur Müllvermeidung.

Trotz der Bedenken zu Verwaltungsaufwand, der Stärke der Lenkungswirkung und wirtschaftlicher Belastung für die örtliche Wirtschaft kann es in Einzelfällen Gründe geben, der Steuerungswirkung einer kommunalen Verpackungssteuer einen Vorrang einzuräumen. Zudem haben bundesweit erst drei Städte eine Verpackungssteuer eingeführt. In NRW wurde und wird beispielsweise in den Großstädten Köln und Bonn darüber diskutiert. Aufgrund dieser Situation erscheint ein grundsätzliches Verbot daher unverhältnismäßig.

Zusammenfassend lehnen wir den Vorschlag der FDP-Fraktion ab, eine kommunale Verpackungssteuer grundsätzlich zu verbieten. Er würde die Handlungsfreiheit der Kommunen in der Bekämpfung von Littering unnötig beschränken. Dies überwiegt für uns in der Abwägung die Risiken, die mit einer Einführung einhergehen könnten. Für den Erfolg einer solchen Maßnahme kommt es aber immer auf den Einzelfall an. Wesentlich sind dafür die Abstimmungen vor Ort sowie die administrativen Fähigkeiten der jeweiligen Kommunalverwaltung.

Ansprechpartner

Dr. Andreas Hollstein
Geschäftsführer
Tel.: 0211 159243-11
E-Mail: hollstein@vku.de

Simon Schnepfer
Referent
Tel.: 0211 159243-14
E-Mail: schnepfer@vku.de