

Stadt Osnabrück
Die Oberbürgermeisterin

Vorlagennummer: VO/2026/5550
Vorlageart: Beschlussvorlage
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich

Satzung über die Erhebung einer Steuer auf nicht wiederverwendbare Verpackungen (Verpackungssteuersatzung) der Stadt Osnabrück

Datum: 20.05.2026
Vorstand für Finanzen, Infrastruktur und Beteiligungen
Federführung: Fachbereich Finanzen und Controlling

Beratungsfolge

Gremium	Datum	Sitzungsart	Top-Nr.
Ausschuss für Finanzen und Beteiligungssteuerung (Vorberatung)	09.06.2026	Ö	
Verwaltungsausschuss (Vorberatung)	30.06.2026	N	
Rat der Stadt Osnabrück (Entscheidung)	30.06.2026	Ö	

Beschluss:

Die Satzung über die Erhebung einer Steuer auf nicht wiederverwendbare Verpackungen wird in der als Anlage der VO/2026/5550 beigefügten Fassung beschlossen.

A. Finanzielle Auswirkungen:

Ja
 Nein (Bitte nachfolgenden Inhalt bis "B. Personelle Auswirkungen" löschen)

	Ergebnishaushalt (ohne Folgekosten)	Finanzhaushalt/ Investitionsprogramm
Erträge/Einzahlungen (+)	Ca. 1.000.000 € ab 2027	€
Aufwendungen/Auszahlungen (-)	Personalkosten: 2026: ca. 78.800 € 2027: ca. 163.900 € Ab 2028: ca. 80.000 € Sachkosten: ca. 20.000 € jährlich	€
Summe	2026: ca. 98.800 € 2027: ca. 183.900 € Ab 2028: ca. 100.000 € jährlich	€

Folgekosten (jährlich)

Weitere Angaben

Die oben dargestellten finanziellen Mittel beziehen sich auf das/die Jahr/e 2026 ff.
Die erforderlichen Mittel stehen im Haushaltsplan zur Verfügung bzw. wurden im

Verwaltungsentwurf eingeplant:

- Ja (ggf. mit Deckung innerhalb des eigenen Budgets – s. u.)
 Nein, die Mittel müssen noch im Rahmen der Haushaltsplanung berücksichtigt werden.
 Nein, die Mittel müssen (im lfd. Haushaltsjahr) außer-/überplanmäßig bereitgestellt werden (Deckungsposition s. u.).
 Es wird eine Verpflichtungsermächtigung i. H. v. _____ € für das/die Jahr/e _____ in Anspruch genommen.

Deckungsposition (*nähere Erläuterung s. Sachverhalt*)

Produkt/Investitionsmaßnahme	Betrag
	€
	€

B. Personelle Auswirkungen: Ja

Lfd. Haushaltsjahr: 1,0 TVöD 10 seit 01.04.2026, TVöD 9a ab 01.07.2026

Im Stellenplan vorhanden

Folgejahre: 2027 1,0 TVöD 10 und 1,0 TVöD 9a, ab 2028: 1,0 TVöD 9a

C. Integrations- /Gleichstellungs-/ Inklusionspolitische Auswirkungen:

- positiv
 negativ
 keine

D. Auswirkungen auf den Klimaschutz (CO₂-Ausstoß/Energieverbrauch):

- positiv
 negativ
 Keine

Ausführungen des Fachbereich 68 (Klima, Natur und Umwelt): Das Vorreiterkonzept Klimaschutz (VKK) führt dazu wie folgt aus: „Die Prüfung der Einführung einer Verpackungssteuer ist eine Maßnahme des VKK mit mittlerer Priorität. Insgesamt sind vor allem aufgrund der Signalwirkung geringe positive Auswirkungen auf den Klimaschutz zu erwarten. Die Treibhausgas- und Endenergieeinsparungen sind nicht quantifizierbar. Die Maßnahme ist weitgehend ohne Auswirkungen auf die Klimabilanz der Stadt Osnabrück (vgl. Maßnahme 96 des Vorreiterkonzepts Klimaschutz, S. 197). Die die „Einführung einer Verpackungssteuer“ eine der Maßnahmen des VKK ist, bewertet die Verwaltung die Auswirkungen auf den Klimaschutz positiv.

E. Auswirkungen auf Arbeitsplätze und den Wirtschaftsstandort Osnabrück:

- positiv
 negativ
 keine

Die negativen Auswirkungen werden in einer ausführlichen Stellungnahme der WFO unten erläutert.

F. Ggf. Alternativen zum Beschlussvorschlag: Verzicht auf Einführung der Steuer

G. Beteiligte Stellen: Fachbereich Recht und Datenschutz, Wirtschaftsförderung Osnabrück, Fachbereich Klima, Natur und Umwelt, Osnabrücker ServiceBetrieb

Der Inhalt der Vorlage unterstützt folgende/s strategische/s Ziel/e:

Sachverhalt:

Es wird darauf hingewiesen, dass diese Vorlage größtenteils der Vorlage VO/2026/5389 entspricht. Zur besseren Lesbarkeit wurden die Veränderungen in Fettschrift dargestellt.

Zur Sitzung des Rates der Stadt Osnabrück am 09.12.2025 wurde durch die Mehrheitsgruppe Grüne/Volt und SPD ein Änderungsantrag zum Doppelhaushalt der Stadt Osnabrück für die Jahre 2026 und 2027 eingereicht. Dieser sah die Einführung einer Verpackungssteuer zum 01.01.2027 vor. Dieser Antrag fand in der Ratssitzung die Zustimmung der Fraktionen Grüne/Volt, SPD und Die Linke sowie vom fraktionslosen Ratsmitglied Herrn Wefel.

In der Ratssitzung vom 17.03.2026 wurde der Ratsauftrag dahingehend modifiziert, dass einschichtiges Papier wie es z. B. zur Verpackung von Döner oder Hamburgern benutzt wird, von der Versteuerung ausgenommen wird. Begleitet werden soll die Einführung der Steuer durch eine Mehrweg-Initiative. **Die Verwaltung erarbeitete eine entsprechende Satzung zur Erhebung einer Steuer. Diese wurde am 05.05.2026 im Finanzausschuss beraten. Es wurde weitergehender Beratungsbedarf angemeldet. Die zum Beratungsbedarf angemeldeten Punkte werden nunmehr auch mit dieser Vorlage beantwortet.**

Eine Verpackungssteuer wurde bereits in den Städten Tübingen, Freiburg und Konstanz eingeführt. Die grundsätzliche Zulässigkeit einer Verpackungssteuer wurde höchstrichterlich überprüft. Im Januar 2025 wurde der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 27.11.2024 veröffentlicht. Darin wurde die Einführung einer Verpackungssteuer in der Stadt Tübingen für grundsätzlich zulässig erklärt. Die Stadt Tübingen hatte bereits zum 01.01.2022 die Verpackungssteuer bei sich eingeführt. Nach der Veröffentlichung des Beschlusses führten die o.g. Städte ebenfalls eine entsprechende Steuer ein.

Ziel der Einführung einer Verpackungssteuer ist es, Steuereinnahmen zu erzielen und Verpackungsmüll durch „to go“ Einwegverpackungen, -geschirr und -besteck im öffentlichen Raum zu reduzieren. Zusätzlich sollen Anreize zur Verwendung von Mehrwegsystemen geschaffen werden.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Einwegverpackungen hohe Entsorgungskosten bei den Kommunen auslösen. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Großteil des Verpackungsmülls in der Regel nicht recycelbar ist und somit für einen erheblichen Ressourcenverbrauch sorgt. Dieser Ressourcenverbrauch soll reduziert werden.

Mit der Einführung einer Verpackungssteuer sollen die Auswirkungen von Verpackungsmüll gemindert werden und so zu vielschichtigen Verbesserungen führen: Reduzierung von Reinigungs- und Entsorgungsaufwand, Verbesserung des Stadtbildes und Schonung der Umwelt. Zudem sollen auch Einnahmen zur Verbesserung der Haushaltssituation erzielt werden.

Derzeit hat in Niedersachsen noch keine Kommune die Verpackungssteuer eingeführt. Es gibt mehrere Städte, die sich bereits gegen die Einführung einer Verpackungssteuer entschieden haben. Die Stadt Peine hingegen plant ebenfalls die Einführung zum 01.01.2027.

Die Verwaltung hat sich mit den unterschiedlichen Aspekten der Verpackungssteuer beschäftigt und auch die Nachteile einer solchen Steuer betrachtet. Wie hoch der genaue Anteil der Reduzierung der Müllmengen ist und wie eine Lenkungswirkung der Steuer eintritt, lässt sich derzeit nicht seriös einschätzen. Auch wird ein zusätzlicher Verwaltungs- und Personalaufwand für Verwaltung und Betriebe entstehen, zusätzlich zu den grundsätzlichen Problemen der Gastronomie wie Fachkräftemangel, hohe Energie- und Einkaufspreise. Des Weiteren entsteht ein gesetzlicher Flickenteppich.

Die Verwaltung weist zudem darauf hin, dass eine gezielte Kontrolle der gemeldeten Daten kaum möglich ist. Eine Steuergerechtigkeit lässt sich daher nur schwer abbilden.

Die Wirtschaftsförderung Osnabrück hat folgende Stellungnahme zur Einführung einer Verpackungssteuer abgegeben:

„Die Wirtschaftsförderung Osnabrück (WFO) hat den vorgelegten Entwurf zur Einführung einer Verpackungssteuer geprüft und spricht sich gegen die Einführung der Verpackungssteuer in der vorliegenden Ausgestaltung aus. Diese Bewertung basiert auf drei zentralen Punkten:

1. Schwächung der Attraktivität der Osnabrücker Innenstadt im regionalen Wettbewerb

Die Verpackungssteuer führt zu einer Verteuerung und Verkomplizierung von To-go-Angeboten – einem nicht unwesentlichen Bestandteil urbaner Nutzung, insbesondere in Innenstädten.

Dabei geht es weniger um punktuelle Ausweichbewegungen bei einzelnen Kaufentscheidungen, sondern um einen kumulativen Effekt auf die Aufenthalts- und Nutzungsqualität der Innenstadt:

- spontane Konsumententscheidungen werden unattraktiver
- Angebotsvielfalt kann unter wirtschaftlichem Druck leiden
- Nutzungshäufigkeit und Verweildauer können sinken

Im Ergebnis besteht das Risiko, dass die Innenstadt als Ganzes an Attraktivität verliert – insbesondere im Wettbewerb mit anderen Städten und Zentren im näheren Umland, die vergleichbare Belastungen nicht aufweisen.

Gerade vor dem Hintergrund bereits bestehender Herausforderungen der Innenstadtentwicklung stellt dies einen zusätzlichen strukturellen Risikofaktor dar.

2. Belastung zentraler Standortakteure – insbesondere Gastronomie und Innenstadt

Die Steuer trifft insbesondere die Gastronomie sowie Betriebe mit To-go-Angeboten und wirkt damit direkt auf einen Bereich, der bereits heute unter erheblichem wirtschaftlichen Druck steht.

Zusätzlich zu steigenden Energie-, Personal- und Einkaufskosten entsteht ein weiterer finanzieller und administrativer Aufwand. Dieser betrifft insbesondere kleinere und mittelständische Betriebe.

Gleichzeitig verfolgt die Stadt Osnabrück das Ziel, die Innenstadt zu stärken und ihre Attraktivität zu erhöhen. Die zusätzliche Belastung zentraler Akteure steht hierzu in einem erkennbaren Zielkonflikt.

3. Zweifel an Wirksamkeit bei gleichzeitig hohem Aufwand

Aus der vorliegenden Beschlussvorlage selbst ergeben sich wesentliche Unsicherheiten hinsichtlich der Steuerungswirkung der Verpackungssteuer:

- Die tatsächliche Lenkungswirkung ist derzeit nicht belastbar abschätzbar
- Eine Kontrolle der gemeldeten Daten ist nur eingeschränkt möglich
- Es entsteht ein zusätzlicher Verwaltungs- und Bürokratieaufwand für Betriebe und Verwaltung

Damit steht ein erheblicher Umsetzungsaufwand einer nicht gesicherten Zielerreichung gegenüber.

Einordnung

Die WFO unterstützt ausdrücklich das Ziel, Verpackungsmüll zu reduzieren und nachhaltige Lösungen zu fördern. Die vorliegende Ausgestaltung der Verpackungssteuer ist aus Sicht der Wirtschaft jedoch kein geeignetes Instrument, um dieses Ziel effizient und standortverträglich zu erreichen.

Empfehlung

Sollte an der Einführung der Verpackungssteuer festgehalten werden, wird aus Sicht der WFO mindestens empfohlen:

- eine verbindliche Evaluationsklausel nach einer definierten Einführungsphase vorzusehen,
- die tatsächlichen Effekte auf Müllaufkommen, Betriebe und Standortentwicklung systematisch zu überprüfen
- und ein umfassendes, idealerweise gefördertes Mehrwegsystem anzubieten.“

Die Verwaltung hat bei anderen Kommunen, die bereits eine Verpackungssteuer eingeführt haben, recherchiert und aus diesen Erkenntnissen die als Anlage beigefügte Satzung entworfen. Als Grundlage diente hierbei die Satzung Tübingens, mit punktuellen Ergänzungen.

Finanzielle Aspekte:

Für die Stadt Osnabrück können noch keine konkreten Schätzungen genannt werden. Die Ermittlung der Anzahl der steuerpflichtigen Betriebe kann erst im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten im weiteren Verlauf des Jahres 2026 erfolgen. Da im Gebiet der Stadt Osnabrück diverse Fastfood-Ketten und eine Vielzahl an Imbissbetrieben ansässig sind, wird z.Zt. von einem Betrag in Höhe von ca. 1.000.000 Euro bei der Verpackungssteuer ausgegangen.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass von einer Abflachung der Einnahmen auszugehen ist. Sollte die Lenkungswirkung der Steuer eintreten und vermehrt auf Mehrweg umgestellt, so werden die Steuereinnahmen sinken.

Die veranschlagten Sachkosten der Verwaltung basieren auf einer Schätzung. Sie beinhalten die notwendigen Lizenzen für die Software (2.975 € je Lizenz bei Anschaffung sowie laufende Lizenzgebühren), die Büroausstattung der Mitarbeitenden sowie die Zusammenstellung und das Entwerfen von Informationsmaterial für Betriebe, so dass insgesamt mit den angegebenen Sachkosten gerechnet wurde.

Zur Veranlagungs-/Zahlungssystematik: Wird die Verpackungssteuer bei der Stadt Osnabrück zum 01.01.2027 eingeführt, erfolgen die ersten Zahlungen der Steuerpflichtigen im Jahr 2028. Auf der Grundlage des dieser Vorlage beigefügten Satzungsentwurfs (vgl. Anlage 1) müssen die Steuerschuldner bis zum Ablauf des Februar 2028 erklären, wie viele Einwegverpackungen im Jahr 2027 ausgegeben wurden und zum Gegenstand der Steuererhebung werden. Um bereits ab 2027 Einnahmen zu erzielen und die Betriebe nicht nach dem ersten Steuerjahr mit einer hohen Summe zu belasten, ist eine Vorauszahlung der Betriebe anhand von gemeldeten Daten möglich. Die gemeldete Jahressumme wird quartalsweise als Vorausleistung abgerechnet. Auch hierbei sind Schätzungen möglich. Eine digitale Meldung der Steuerdaten ist geplant, sodass im regulären Verwaltungsverfahren lediglich der Bescheid analog zugestellt werden muss.

Veranstaltungen:

Zeitlich befristete öffentliche Veranstaltungen (z.B.:Themen-Märkte, Vereinsveranstaltungen usw.) werden von der Erhebung der Verpackungssteuer nicht pauschal ausgenommen.

Steuerbefreit sollen aber der Verkauf von ansonsten steuerpflichtigen Verpackungen von Lebensmitteln sein, sofern dieser im Rahmen von zeitlich befristeten öffentlichen Veranstaltungen (z.B. Schützenfesten, Themen-Märkten, Vereinsveranstaltungen usw.) stattfindet und der/die Endverkäufer/-in ehrenamtlich und nicht – gewerblich tätig ist.

In diesem Punkt wird von der Regelung der Verpackungssteuer der Stadt Tübingen abgewichen. Die Stadt Tübingen sieht eine Befreiung von der Verpackungssteuer dann vor, wenn der Endverkäufer nicht mehr als insgesamt 10 Tage im Jahr im Satzungsgebiet Verkäufe tätigt. Hintergrund ist insbesondere, dass dortige Stadtfeste von kürzerer Dauer sind und von Ehrenamtlichen durchgeführt werden (z.B. der Weihnachtsmarkt). Eine Befreiung für Ehrenamtliche (bspw. Straßenfeste, Feste von Fördervereinen etc.) wird auch für die Stadt Osnabrück als sinnvoll erachtet. Eine genaue zeitliche Begrenzung aufgrund der örtlichen Gegebenheiten der Stadt Osnabrück und im Rahmen der Gleichbehandlung

aller gewerblichen Anbieter (stationär und mobil), insbesondere zu Zeiten diverser Feste und Märkte ist für Osnabrück hingegen nicht abbildbar.

Dem Umweltgedanken folgend sollte das Ziel grundsätzlich sein, dass auch bei Veranstaltungen die Getränke und Speisen in Mehrwegbehältnissen ausgegeben werden. Dieser Paradigmenwechsel ist insgesamt geprägt durch eine Vielzahl von Wechselbeziehungen. Aus Sicht der Verwaltung muss dem Aspekt, dass bei Veranstaltungen im öffentlichen Raum in der Regel überregionale Standbetreiber ihre Dienstleistungen anbieten, besondere Bedeutung geschenkt werden.

Grundlage für die Satzung:

Als Vorlage für den vorgelegten Satzungsentwurf der Stadt Osnabrück (vgl. Anlage 1 zu dieser Vorlage) hat insbesondere die Satzung der Stadt Tübingen gedient. Dieses Vorgehen entspricht auch dem Vorgehen der Stadt Freiburg, der Stadt Konstanz sowie der Entwurf der Stadt Peine.

Die Satzung wurde punktuell auf die Belange der Stadt Osnabrück angepasst; auf darüber hinaus gehende Regelungen wurde aus vorstehenden Gründen verzichtet. Gesonderte Regelungen werden in den Hinweisen zu Einzelregelungen erläutert.

Bei der zu erhebenden Steuer orientiert sich die Stadt Osnabrück am vorgeschlagenen Rahmen; die Städte Tübingen, Freiburg und Konstanz sehen gleiche Steuersätze vor. Die Stadt Peine sieht ebenfalls den gleichen Steuersatz vor.

Mit Beschluss vom 17.03.2026 (VO/2026/5306) sollen einschichtige Papier- und Pergamentpapiertüten wie zum Beispiel beim Döner von der Verpackungssteuer ausgenommen werden.

Aus Gründen der Steuergerechtigkeit ist eine Ausnahme für einschichtige Papier- und Pergamentpapiertüten nach Einschätzung des Fachbereichs Recht und Datenschutz rechtlich angreifbar.

Die Verpackungssteuer soll gerade fällig werden bei Einwegverpackungen und Einweggeschirr, sofern die Waren und Getränke für den unmittelbaren Verzehr vor Ort oder unterwegs gedacht sind. Damit dürften auch Einwickelpapier oder Alufolie (z.B. beim Döner) der Steuer unterfallen.

Materiell-rechtlich erfordert eine Satzung, dass sie sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben einschließlich der Verfassung hält. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der aus Art. 3 GG abgeleitete Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung. Er verlangt, dass im Wesentlichen gleiche Sachverhalte abgabenrechtlich gleich zu behandeln sind, ungleiche hingegen nach Maßgabe der sachlichen Unterschiede verschieden (so Freese in: Rosenzweig/Freese/v.Waldthausen, NKAG, 58. Nachlieferung November 2025, § 2, Rn. 23). Das heißt, die Steuerpflichtigen sind rechtlich und tatsächlich gleich zu belasten. Warum eine einschichtige Papiertüte für Pommes Frites oder Döner nicht unter den Steuertatbestand fallen sollen, erschließt sich daher nicht.

Eine genaue Definition der durch den Rat beschriebenen Ausnahmen gibt es zudem nicht. Welches Papier ausgenommen werden soll und welches nicht, kann nicht definiert werden. Die gewünschte Lenkungswirkung kann nicht erreicht werden mit einer Ausnahme, da insbesondere auch größere Gastronomien und Fast-Food-Ketten einschichtiges Papier verwenden.

Auch Tübingen, Konstanz und Freiburg haben eine solche Ausnahmeregelung nicht.

Ergänzend führt der Fachbereich Recht und Datenschutz aus:

Ein tatsächlicher sachlicher Grund, warum eine einschichtige Papier- oder Pergamentpapiertüte anders als andere (wie beispielsweise mehrschichtige) Verpackungen behandelt werden soll, erschließt sich nicht und stellt somit nach hiesiger Bewertung keinen sachlichen Grund dar, der eine andere abgabenrechtliche Bewertung begründen könnte. Selbst in der Annahme fehlender Mehrwegalternativen kann hier keine Ausnahme von der Steuerverpflichtung im Sinne des oben genannten Grundsatzes rechtfertigen. Ebenso ist nicht ersichtlich, dass die Ausnahme gerade die gewünschte Lenkungswirkung erreichen kann, da insbesondere größere Gastronomien und Fast-Food-Ketten einschichtiges Papier verwenden. Ebenfalls bestehen in diesem Zusammenhang Zweifel an der Bestimmtheit einer Regelung zu Papier- oder Pergamentpapiertüten (s.o.).

Im Hinblick auf die Regelungen zu den Märkten ergibt sich in diesem Zusammenhang aus Sicht des Fachbereichs Recht und Datenschutz Folgendes:

Nach § 1 Satz 1 der Satzung der Stadt Osnabrück über die Märkte und Volksfeste (Marktordnung) in der Fassung vom 7. Juli 2020, geändert am 23. Mai 2023, betreibt die Stadt Osnabrück den Frühjahrs- und Herbstmarkt (Volksfeste), den Maimarkt „Maiwoche“ (Volksfest) sowie den Weihnachtsmarkt (Spezialmarkt) als öffentliche Einrichtung.

Die Befreiung dieser Veranstaltungen („Märkte im Sinne der Marktordnung“) von der Verpackungssteuer begegnet verfassungsmäßigen Bedenken vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung.

Andere Veranstaltungen wie zum Beispiel das Wein- und das Bierfest, die nicht unter die Marktordnung fallen, sondern unter dem Vorbehalt einer Sondernutzungserlaubnis stehen, würden somit der Verpackungssteuer unterfallen. Es ist insoweit kein durchgreifender sachlicher Grund ersichtlich, der die Ungleichbehandlung dieser Veranstaltungen mit den Veranstaltungen im Sinne der Marktordnung rechtfertigen könnte. Gerade im Hinblick auf die gewünschte Lenkungswirkung ist hier keine andere abgabenrechtliche Behandlung anzunehmen.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls anzumerken, dass auch dahingehend Bedenken im Sinne der Steuergerechtigkeit bestehen, als dass die Veranstaltungen im Sinne der Marktordnung in ihrer Gesamtheit mehrere Wochen umfassen, dabei teilweise Betreiber/Anbieter bei mehreren Veranstaltungen vertreten sind, über mehrere Wochen steuerbefreit wären, die Anbieter/Betreiber der anderen Veranstaltungen in der Regel wenige Tage vor Ort sind, aber zugleich nicht steuerbefreit wären. Auch dies widerspricht dem Gedanken der Steuergerechtigkeit.

Die Gefahr einer „Doppelbesteuerung“ der Marktbetreiber durch die Verpackungssteuer als Verbrauchssteuer auf der einen Seite und auf der anderen Seite durch die Kosten, die die Anbieter/Betreiber (Schausteller, etc.) der Märkte im Sinne der Marktordnung zur sog. Umfeldreinigung als Umlage im Rahmen der Standgebühr zu entrichten haben, besteht nicht. Insoweit handelt es sich nicht um dieselben Gegenstände. Die Verpackungssteuer zielt auf Abfallvermeidung und Förderung von Mehrweg, während die umgelegten Umfeldreinigungskosten die Entsorgung finanzieren. Damit sind die Zielsetzungen unterschiedlich, eine „Doppelbesteuerung“ ist daher nicht ersichtlich.

Hinweise zu Einzelregelungen:

§ 3 Meldepflicht:

Die Stadt Konstanz hat eine Meldepflicht in ihre Satzung aufgenommen. Meldepflichten sind auch in Vergnügungssteuersatzungen enthalten (dort unter dem Begriff Anzeigepflicht) und haben sich i.d.R. bewährt. Daher wurde auch in den Satzungsentwurf für die Stadt Osnabrück eine entsprechende Regelung aufgenommen. **Die Regelung wurde modifiziert.**

Eine Meldepflicht besteht weiterhin, allerdings ist eine Schätzung der Anzahl der Steuergegenstände im Vorfeld nicht mit der Meldung verknüpft und notwendig. Diese wird nur dann notwendig, sofern Abschlagszahlungen der Steuerpflichtigen gewünscht sind. Die Modifizierung der Satzung wird für sinnvoll erachtet, um die Bürokratie für die Steuerpflichtigen zu verringern.

§ 5 Steuerbefreiung:

Die Satzung der Stadt Tübingen sieht eine Befreiung von der Steuer im Rahmen von zeitlich befristeten öffentlichen Veranstaltungen vor, sofern der/die Endverkäufer/in insgesamt an nicht mehr als 10 Tagen im Jahr Speisen und Getränke im Rahmen solcher Veranstaltungen im Satzungsgebiet verkauft. Die Ausführungen zur Abweichung s.o., zu den öffentlichen Veranstaltungen gehören auch Sportveranstaltungen.

In der Stadt Tübingen werden sog. „Drive-Ins“ ebenfalls nicht besteuert. Diese Regelung wird für die Stadt Osnabrück ebenfalls anders geplant und die „Drive-Ins“ sollen der Steuerpflicht unterliegen. Hintergrund der Regelung in Tübingen ist, dass es lediglich ein Fast-Food-Restaurant an der Stadtgrenze gibt. Die Stadt Tübingen geht bisher davon aus, dass ein Großteil der abgeholtten Gerichte außerhalb der Stadt und damit außerhalb des Satzungsgebietes verzehrt werden. In Osnabrück stellt sich die Situation anders dar, die Fast-Food-Ketten befinden sich nicht an den direkten Grenzen des Stadtgebietes und es ist in der Regel von einem Verzehr innerhalb der Stadtgrenzen auszugehen. Ob diese Ausnahme bei der Stadt Tübingen wie derzeit vorgegeben bestehen bleibt, ist zudem auch offen.

§ 6 Entstehung, Festsetzung und Fälligkeit

Die Satzung der Stadt Osnabrück sieht vor, dass der / die Steuerpflichtige mit Ablauf des Februar des Jahres nach Ablauf des Besteuerungszeitraums der Stadtverwaltung eine Steuererklärung (digital) einreichen muss. Diese Frist ist gegenüber der anderen Kommunen deutlich großzügiger, da diese aus ihren Erfahrungen angemerkt haben, dass, insbesondere bei Hinzuziehung eines Steuerberaters, die Frist für die Unternehmen zu kurz ist.

§ 9 Prüfungsrecht:

Die Stadt Tübingen hat eine Regelung aus ihrer ursprünglichen Satzung gestrichen, weil diese Regelung teilweise für unwirksam erklärt wurde. Dabei ging es um das jederzeitige Betretungsrecht der Stadt von Betrieben. Ein grundsätzliches Prüfungsrecht sollte jedoch erhalten bleiben. Die Ausgestaltung des Satzungstextes für Osnabrück entspricht der Urteilsbegründung des Bundesverwaltungsgerichts, demnach ist das Betretungsrecht zu den üblichen Geschäftszeiten vorgesehen.

§ 10 Ordnungswidrigkeiten:

Es ist sinnvoll, für die Durchsetzung von Satzungsregelungen Bußgelder festsetzen zu können und hierfür die Grundlage in der Satzung vorzusehen. Die Anregung wurde aus der Satzung aus Konstanz übernommen; andere städtische Satzungen (z. B. Vergnügungssteuersatzung) sehen eine solche Ermächtigung auch bereits vor.

Vergleich Stadt Tübingen zum Personalbedarf:

Die Einführung einer Verpackungssteuer kann nur mit dem Einsatz zusätzlicher Personalressourcen erfolgreich umgesetzt werden. Zur Orientierung wird die Stadt Tübingen herangezogen. Dort war aus dem Steuerbereich eine Projektleitung mit einer 0,75 Stelle und eine volle Stelle für die Sachbearbeitung eingesetzt. Nach vollständiger Implementierung ist eine halbe Stelle mit der Sachbearbeitung für die laufende Arbeit betraut.

Neben dem Steuerbereich war die Stabsstelle Umwelt- u. Klimaschutz der Stadt Tübingen insbesondere zum „Förderprogramm Mehrweg“ eingebunden. Bei der Beratung von Betrieben wurde der Steuerbereich ebenfalls von der Stabsstelle Umwelt- und Klimaschutz unterstützt. Im Rahmen der laufenden Sachbearbeitung hat sich zwischenzeitlich ein steigender Arbeitsanfall in der Stadtkasse durch Mahn-, Vollstreckungsverfahren,

Ratenzahlungen usw. ergeben.

Zudem war im Finanzausschuss am 05.05.2026 die Frage nach einer Bagatellgrenze aufgeworfen worden. Das Kommunalabgabenrecht sieht in § 15 NKAG eine landesrechtliche Regelung vor. Demnach werden kraft Gesetzes keine Steuern erhoben, wenn die Summe für den Steuerpflichtigen unter 5 Euro liegt. Nicht zuletzt aus Gründen der Rechtsklarheit- und bestimmtheit sollte daher von abweichenden Regelungen hierzu Abstand genommen werden. Zumal hier weiterer Verwaltungsaufwand verursacht werden würde und die Höhe dieser Bagatellgrenze zugleich auch den Anforderungen an den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung genügen müsste. Daher ist eine anderslautende Bagatellgrenze aus Sicht der Verwaltung nicht möglich.

Organisatorische Einbindung bei der Stadt Osnabrück:

Bei der Stadt Osnabrück wird die Projektleitung und -steuerung im Steuerbereich durch eine zusätzliche Stelle (EG 10) im Fachdienst Kommunale Abgaben, befristet bis 31.12.2027, wahrgenommen. Die Stelle ist seit 01.04.2026 durch zwei Mitarbeiterinnen in Teilzeit besetzt. Ab 01.07.2026 soll eine weitere Stelle zur Sachbearbeitung (EG 9a) dauerhaft die Tätigkeit aufnehmen. Für die Sachbearbeitung läuft derzeit das Auswahlverfahren.

Informationsmaterial:

Die Projektleitung der Stadt Tübingen hat in einer ausführlichen Informationsveranstaltung für interessierte Kommunen (initiiert vom Deutschen Städtetag) berichtet, wie wichtig die Kommunikation mit den Betrieben und die Unterstützung durch Informationsmaterial sei. Gleiches berichteten die Städte Freiburg und Konstanz.

Im Vorfeld wurde den potenziell steuerpflichtigen Betrieben ein Informationspaket bestehend aus: Anschreiben des Oberbürgermeisters zur Ausführung der Steuer, eine Broschüre (Satzung + FAQ), Flyer zur Verpackungssteuer, Flyer zu Mehrwegsystemen und dem Förderprogramm der Stadt Tübingen zugeschickt.

Daneben gab es Informationsveranstaltungen, Informationsrundgänge und persönliche Gespräche. Insbesondere die Rundgänge haben sich als zielführend erwiesen. Es wurde hierbei auf eine fachbereichsübergreifende Zusammenarbeit (Umwelt und Finanzen) gesetzt. Auf der Internetseite können zusätzlich Plakate (PDF-Dateien) heruntergeladen werden. Bei der Stadt Konstanz können Plakate und Flyer als fertige Druckerzeugnisse in limitierter Zahl bestellt werden.

Die Versendung/Verteilung entsprechender Informationspakete würde auch für Osnabrück als sehr sinnvoll erachtet. Der genaue Rahmen und die Art der Informationen müssen sich an den örtlichen Bedürfnissen orientieren. Eine 1:1-Umsetzung wie in Tübingen und / oder Konstanz ist aus Sicht der Verwaltung nicht zielführend, da insbesondere die Ansätze zum Mehrweg-Kreislauf andere sind.

Eine Informationsveranstaltung wird derzeit zeitnah nach Satzungsbeschluss durch den Rat geplant.

Mehrwegsysteme:

Ein wichtiger Aspekt bei der Einführung der Verpackungssteuer ist die Vermeidung von Müll aus Einwegverpackungen. Das funktioniert besser, wenn gleichzeitig verstärkt Mehrwegsysteme eingeführt werden.

Es gibt mittlerweile verschiedene Mehrwegsysteme mit unterschiedlichen Modellen. An dieser Stelle werden lediglich einige Beispiele genannt: Recup, Rebowl, Vytal, Relevo, Faircup, Recircle usw.

Sowohl Tübingen als auch Konstanz setzen nicht auf ein einheitliches Mehrwegsystem.

Konstanz erläutert dieses wie folgt:

Die Getränke und Speisen, die in Konstanz verkauft werden, sind vielfältig; von Kaffee und Tee über Pasta, Pizza, Döner und Burger bis hin zu Salat, Suppe und Eis. So vielfältig wie das gastronomische Angebot sind auch die verschiedenen Mehrweg-Poolsystemanbieter. Da es keinen gibt, der die Anforderungen aller Handels- und Gastrobetriebe erfüllt, ist es gut, verschiedene Systeme im Angebot zu haben. Zudem darf die Stadtverwaltung nicht in den Wettbewerb der Systeme eingreifen und ein System vorschreiben.

Auch wenn ein einheitliches System Vorteile bieten könnte, hält die Verwaltung diese Beschreibung für nachvollziehbar und richtig. Einige Gastronomiebetriebe arbeiten bereits mit einem Poolsystemanbieter zusammen (z.B. Burger King mit Recup) oder haben ein eigenes Mehrwegsystem (z.B. McDonald).

Förderung von Mehrweg in anderen Städten

In den Städten Tübingen und Konstanz wurden den gastronomischen Betrieben neben den o.g. Informationen und Unterstützungen bei Mehrwegsystemen auch Fördermittel, bspw. für die Anschaffung von Spülmaschinen zur Reinigung des Mehrweggeschirrs zur Verfügung gestellt.

In Freiburg wurde ein lokaler Mehrwegverbund inkl. unternehmensübergreifender Rücknahme von Mehrwegverpackungen eingerichtet. Für die Nutzung, Reinigung und Organisation werden hierbei großzügige Zuschüsse gewährt. Das System wurde so ausgestaltet, dass es zu keinen Mehrbelastungen der Gastronomie kommen soll. Die Einnahmen fließen zu ca. 45 % wieder der Mehrwegoffensive und den Personalkosten der Verwaltung zu.

Die Förderprogramme und begleitenden Maßnahmen wurden jeweils mit Vorlaufzeiten von mindestens einem Jahr begonnen, die Mehrwegoffensive in Freiburg hatte eine deutlich längere Vorlaufzeit, da zusätzliche Strukturen aufgebaut werden mussten.

Der Ratsauftrag zur Einführung einer Verpackungssteuer in Osnabrück wurde ergänzt um den Auftrag, ein Mehrwegsystem für Osnabrück zu entwickeln. Hierzu gibt es momentan noch keine konkreten, **inhaltlichen** Planungen. **Der Fachbereich Klima, Natur und Umwelt hat für diesen Auftrag zunächst die Federführung übernommen. Hierfür wird eine entsprechende Mitteilungsvorlage durch den federführenden Fachbereich, ebenfalls für den 30.06.2026, vorgelegt.**

Gez. Weitemeier

gez. Michel

Anlage/n

1 - Verpackungssteuersatzung_Stadt_Osnabrueck_1.1 (öffentlich)