

Umweltausschuss (ausgefallen)	31.03.2020
Haupt- und Finanzausschuss (ausgefallen)	01.04.2020
Haupt- und Finanzausschuss	07.05.2020
Umweltausschuss	03.06.2020
Rat	25.06.2020

öffentlich

Vorlage Nr.	151/2020-2
Stand	25.03.2020

Betreff Antrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen vom 12.02.2020 betr. Erstellung einer Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen

Beschlussentwurf Haupt- und Finanzausschuss:

Der Haupt- und Finanzausschuss empfiehlt dem Rat, wie folgt zu beschließen: siehe Beschlussentwurf Rat

Beschlussentwurf Umweltausschuss:

Der Umweltausschuss empfiehlt dem Rat, wie folgt zu beschließen: siehe Beschlussentwurf Rat

Beschlussentwurf Rat:

Der Rat beschließt, auf die Einführung einer Satzung zur Erhebung einer Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen von Speisen und Getränken zu verzichten.

Sachverhalt

Die Fraktion „Bündnis 90/ Die Grünen“ beantragt die Einführung einer Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen (siehe Anlage). Im Kern wird der Antrag mit einer Reduzierung von Einwegverpackungen und dem Anreiz zur Verwendung von Mehrwegsystemen begründet.

Die im Antrag vorgeschlagene Erhebung einer kommunalen Aufwandssteuer, hier: Verpackungssteuer, setzt eine entsprechend rechtsgültige Satzung im Rahmen des kommunalen Steuerfindungsrechts voraus.

Rechtliche Grundlagen:

Die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer als örtliche Aufwandsteuer in NRW bedarf der Genehmigung des Kommunal- und Finanzministeriums (§ 2 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz (KAG NRW)).

Die rechtliche Zulässigkeit einer kommunalen Verpackungssteuer ist aktuell ungeklärt. Gegenstand eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 07.05.1998 ist eine Satzung der Stadt Kassel, mit der auf nicht wiederverwendbare Verpackungen für Speisen und Getränke (Einwegdosen, -flaschen, -becher und sonstige Einwegbehältnisse), Einweggeschirr und

Einwegbesteck eine kommunale Steuer erhoben wird, sofern Speisen und Getränke im Zusammenhang mit diesen Gegenständen zum Verzehr an Ort und Stelle verkauft werden und entspricht insoweit dem formulierten Antrag.

Solche kommunalen Steuern waren vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof, vom Obergerverwaltungsgericht Schleswig-Holstein und vom Bundesverwaltungsgericht zwar als rechtmäßig bestätigt worden. Das Bundesverfassungsgericht begründete seine gegenteilige Entscheidung jedoch damit, dass der Bund durch seine Abfallgesetze die Dinge abschließend geregelt habe, so dass kein Raum für landesgesetzliche und kommunalgesetzliche Vorschriften bleibe. Eine derartige Argumentation könnte auch heute noch durchaus der Zulässigkeit einer Besteuerung im Wege stehen.

Materielle Änderungen des Abfallrechts, die eine Besteuerung ausdrücklich zuließen, sind nicht bekannt. Eine solche Besteuerung kann auch nicht aus dem neuen Verpackungsgesetz, welches zum 01.01.2019 in Kraft getreten ist, abgeleitet werden.

Das Gesetz regelt primär die Systembeteiligungspflicht verschiedenster Verpackungen und höhere Recyclingquoten. Die Systembeteiligungspflicht aus § 7 Verpackungsgesetz richtet sich hierbei an den jeweiligen „Hersteller“, d. h. denjenigen Vertreiber, welcher die Verpackungen „erstmalig“ gewerbsmäßig in Verkehr bringt, nicht jedoch an den Endverkäufer.

Durch die im Verpackungsgesetz geregelte Systembeteiligungspflicht dürfen nur solche Verpackungen in Umlauf gebracht werden, die sich an einem dualen System beteiligen. Die Hersteller solcher Verpackungen beteiligen sich durch die zu entrichtende Systemgebühr an der Entsorgung des Verpackungsmülls. Selbst ein Abwälzen dieser Kosten auf die Kunden ließe aufgrund der geringen Höhe beim Verbraucher keine Verhaltensänderung erwarten.

Eine Doppelbesteuerung läge hierbei nicht vor, da die Systembeteiligungspflicht mit Lizenzgebühr keine Steuer ist. Eine entsprechende Grundlage/Legitimation zur kommunalen Steuererhebung ist hieraus jedoch nicht ableitbar.

Höherrangiges Recht:

Das Europäische Parlament befasst sich ebenfalls mit der beschriebenen Thematik und hat hierzu am 05.06.2019 bereits eine Richtlinie zu Einwegkunststoffen über die Verringerung der Auswirkung bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (Richtlinie EU 2019/904) erlassen. Die Mitgliedsstaaten der EU haben nun bis 2024 Zeit, die Richtlinie zur Reduktion von Einwegprodukten in nationales Recht umzusetzen.

Vor dem Hintergrund einer Regelung auf Bundes-/EU-Ebene ist im Hinblick auf den nachfolgend beschriebenen Aufwand abzuwägen, inwiefern die Einführung einer kommunalen Steuer durch das Kommunal- und Finanzministerium genehmigungsfähig erscheint.

Einschätzung Städte- und Gemeindebund:

Eine Anfrage bei der Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes ergab, dass bislang weder andere Kommunen in NRW bekannt sind, die sich mit dem Gedanken tragen, eine Verpackungsbesteuerung einzuführen, noch ist eine solche Steuer bislang von Seiten der Landesregierung genehmigt worden. Insofern ist davon ausgehen, dass eine solche Genehmigung bisher auch nicht beantragt wurde.

Vor diesem Hintergrund wird von dort empfohlen, zunächst die Entwicklung in Baden-Württemberg abzuwarten.

Eine Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes existiert nicht und wird auch nicht vor einer gerichtlichen Klärung erstellt. Insofern obläge der Verwaltung die eigenständige Ent-

wicklung und Ausgestaltung einer rechtssicheren Satzung.

Verwaltungsaufwand:

Ein Satzungserlass zur dargestellten Thematik setzt einen umfassenden Prüfungsprozess voraus, insbesondere im Hinblick auf:

- Überprüfung der aktuellen Rechtslage
- erforderliche Genehmigungsverfahren der Ministerien für Kommunales und Finanzen NRW
- Beratung/Beteiligung Städte- und Gemeindebund
- Grundlagenermittlung zum Satzungsinhalt (u.a. Steuergegenstand, Steuerschuldner, Befreiungstatbestände, Steuersatz, Bemessungsgrundlagen)
- Ermittlung von Basisdaten (Fallzahlen, Schätzung von Erträgen)
- Ressourceneinsatz/Personalaufwand evtl. mit Ermittlung, Erhebung und Kontrolle verbundener Umfänge
- Erhebung von Daten und Abstimmung zu möglichen Minderaufwendungen durch Müllreduzierung/Abfallvermeidung.

Verhältnismäßigkeit/Wirtschaftlichkeit:

Der Aufwand zur Erhebung und Ermittlung in Betracht kommender Steuerpflichtiger muss im Falle eines Antrags auf Genehmigung einer Satzung die Wirtschaftlichkeit belegen. Selbst vorläufige Schätzungen wären mit einem hohen Risiko ungesicherter Erträge verbunden.

Vorrangiges Ziel dieser Besteuerung ist ferner der Lenkungszweck und nicht der finanzielle Aspekt. Mit einer Besteuerung soll der Endverbraucher mittelfristig zu einer Verhaltensänderung/Verzicht auf Einwegprodukte bewogen werden. Hierdurch würde sich ein Steuerertrag ebenfalls weiter reduzieren und dem Aufwand / finanziellen Ertrag zuwiderlaufen.

Eine Verpackungssteuer ist in der inhaltlichen Ausgestaltung mit hohem inhaltlichem und personellem Aufwand zu administrieren. Entsprechende Kontrollen und Überprüfung der Steuerpflichtigen sind unerlässlich. Belege/Nachweise anzufordern und zu überprüfen ist umfangreicher als bei der Erhebung anderer Steuerarten.

Hierfür erforderliche personelle Ressourcen müssten zusätzlich bereitgestellt werden.

Fazit:

Im Hinblick auf die Abwägungen des Aufwandes, der aktuell ungesicherten Rechtslage sowie einer nicht verifizierbaren ertragsseitigen Darstellung regt die Verwaltung an, auf einen Satzungserlass zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu verzichten.

Zur Weiterentwicklung der rechtlichen Situation sowie zu möglichen Erfahrungen in Baden-Württemberg wird die Verwaltung in geeigneter Weise im Zuge des Haushaltsplanungsprozesses 2021/2022 berichten.

Finanzielle Auswirkungen

keine

Anlagen zum Sachverhalt

Antrag