



Sitzung des Stadtrates am 27.09.2023

Antrag der Fraktion DIE LINKE im Stadtrat Halle (Saale) zur Erstellung einer Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen

Vorlagen Nummer: VII/2023/05783

TOP: 9.2

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Stadtverwaltung empfiehlt, den Antrag abzulehnen.

Begründung:

Ziele der Einführung der Verpackungssteuer

- Müllvermeidung im öffentlichen Raum
- Beschaffung von Finanzmitteln (um z.B. steigende Kosten für die Müllentsorgung im öffentlichen Raum zu decken)
- Reduzierung des Ressourcenverbrauchs
- Einführung und Unterstützung zum Aufbau eines Mehrwegsystems

Ausgangslage: Verpackungssteuer Tübingen

In Tübingen werden Einwegverpackungen und Einwegbesteck für Speisen und Getränke, die für den sofortigen Verzehr gedacht sind, besteuert. Einwegverpackungen sind alle Verpackungen, die dazu bestimmt sind nur einmal verwendet zu werden, unabhängig von Art und Material. Beispiele: Pommes- und Würstchenschalen, Verpackungen für Burger, Bowls für Salate und Obst, Döner-, Reis-, und Nudelboxen, Pizzakartons, Einwegtüten, Einwickelpapier und Alufolie.

Von der Steuer befreit sind alle verpackte Lebensmittel, die für den Vorrat zu Hause oder späteren Verzehr gekauft werden, Produkte die geliefert werden, Drive-In-Verkäufe, Getränkeverpackungen, die der gesetzlichen Pfandpflicht unterliegen, Kleinstverpackungen (Ketchup, Mayo, Senf o.ä. < 25g) sowie Kleinstbesteck bis zu 10 cm Größe oder Rührstäbe bis 14 cm Größe. Des Weiteren sind alle Einwegverpackungen befreit, die am Ort des Verkaufs vollständig für eine 100% stoffliche Verwertung zurückgenommen werden (also nicht dem öffentlichen Abfallsystem zugeführt werden).

Die Steuer beträgt 0,50 Euro für Einwegverpackungen für Speisen und Getränke sowie 0,20 Euro für Einwegbesteck.

Die Steuer wird qua Selbsterklärung berechnet. Diese soll bis zum 15.01. des Folgejahres eingereicht werden. Es besteht dabei seitens der Betriebe die Pflicht, Belege und Schriftstücke über Warenbezug und Warenverkauf aufzubewahren. Die Verpackungssteuer ist vor der Umsatzsteuer auf den Preis anzusetzen.

Die Prüfung der Besteuerungsgrundlage basiert auf Plausibilität und Stichprobenkontrolle.

Rechtsprechung und Rechtslage

Die kommunale Besteuerung von Verpackungen wurde bisher in der Rechtsprechung kritisch beurteilt. Das Bundesverfassungsgericht entschied mit Urteil vom 07.05.1998 (2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95), dass eine von der Stadt Kassel beschlossene Erhebung der Verpackungssteuer unzulässig sei. In den Gründen wurde explizit auf die Zuständigkeit und die entfaltete Lenkungswirkung eingegangen. Demnach steht dem Bund umfassende Kompetenz zur Regelung des Abfallwirtschaftsrechtes zu. Dadurch erstreckt sich die mit der Steuererhebung verknüpfte Lenkungswirkung in einen nicht steuerlichen Kompetenzbereich, in welchem keine Sachkompetenz besteht. Der Satzungsgeber darf auf Grund einer Steuerkompetenz nur soweit lenkend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers eingreifen, als das die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch der konkreten Einzelregelung zuwiderläuft.

Der VGH Mannheim hat mit Urteil vom 29.03.2022 (2 S 3814/20) die Verpackungssteuersatzung der Stadt Tübingen für unzulässig erklärt. In den Gründen wurde angegeben, dass die Verpackungssteuer keine örtliche Aufwandssteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a S. 1 GG sei, da die örtliche Radizierung der Steuer nicht ausreichend sichergestellt ist. Des Weiteren wurde festgestellt, dass die Verpackungssteuersatzung im Widerspruch mit dem Abfallrecht des Bundes (Kreislaufwirtschaftsgesetz und Verpackungsgesetz) steht, da diese als abschließend angesehen werden. Deshalb besteht kein Raum für die zusätzliche Lenkungswirkung durch eine kommunale Steuer. Dies ist des Weiteren auch zutreffend, wenn die beabsichtigte Wirkung des Bundesgesetzes nicht erreicht wird, da es dann am Bundesgesetzgeber liegt, Abhilfe zu schaffen und das Regelsystem weiterzuentwickeln.

Diese Entscheidung wurden durch das Urteil vom Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG Urteil v. 24.05.2023 – 9 CN 1.22) in Revisionsverfahren zum Urteil vom VGH Mannheim kassiert. Das BVerwG sah, dass es sich durchaus um eine örtliche Verbrauchssteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a S. 1 GG handeln kann und das die Satzung nicht im Widerspruch mit dem Gesamtkonzept des Abfallrechtes steht. Die Rechtmäßigkeit der Satzung hängt demnach auch von einer verfassungskonformen Auslegung in Bezug auf die Eigenschaften als Verbrauchssteuer und örtliche Radizierung ab. Auch ist eine zukünftige Rechtmäßigkeit der Satzung nicht garantiert. Dies ist dem Umstand der Kompetenzausübung in das Sachkompetenzrecht des Bundes geschuldet, wonach die Satzung solange rechtmäßig ist, solange diese der Gesamtkonzeption des Bundesabfallrechtes entspricht. Es wird angegeben, dass es sich um einen verhältnismäßigen und daher nicht zu beanstandenden Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG handelt. Eine unvermeidliche Erhöhung der Preise kann durch Überwälzung auf den Endverbraucher abgefangen werden. Auch sollten aufgrund von Art. 28 Abs. 2 GG in Bezug auf die kommunale Finanzhoheit keine allzu engen Grenzen in der kompetenzrechtlichen Ausgestaltung gegeben sein. Kommunale Handlungs- und Finanzspielräume können dabei nicht durch die individuelle Ausgestaltung eines Geschäftsmodells begrenzt werden.

Beachtet werden sollte zudem die Novellierung des Verpackungsgesetzes zur Mehrwegangebotspflicht ab dem 01.01.2025 und das Einwegverbot bei Vor-Ort-Verzehr ab 01.01.2025. Des Weiteren ist am 16.05.2023 das Einwegkunststofffondsgesetz in Kraft getreten.

Die Franchisenehmerin der Fastfoodkette McDonald's, die vor dem Bundesverwaltungsgericht kürzlich ihr Verfahren verlor, hat Anfang September gegen die Tübinger Verpackungssteuer Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eingereicht. Die höchstrichterliche Rechtsprechung bleibt somit abzuwarten.

Wirkung der Verpackungssteuer Tübingen

Eine wissenschaftliche Studie der Eberhard-Karls-Universität Tübingen vom Mai 2023 zeigt auf, dass die angestrebte Reduzierung der Müllmenge in öffentlichen Mülleimern nicht erreicht werden konnte. Somit bleibt die erhoffte Lenkungswirkung fraglich. Die Studie zeigt ebenso auf, dass die Menge an Einwegverpackungen und -besteck lediglich einen kleinen Teil der Gesamtmüllmenge darstellt.

Aus der Stadt Tübingen liegen aktuell auch noch keine Daten bzgl. der Einnahmen aus der Steuer wie auch hinsichtlich der erforderlichen Ausgaben (Erhebung, Kontrolle etc.) vor.

Zudem konnten bisher bestehende Zweifel an der Kontroll- und Überwachungsmöglichkeit der Steuer nicht ausgeräumt werden. Eine Plausibilitätsprüfung, wie von der Stadt Tübingen anhand der Kassenbelege des betrieblichen Einkaufs empfohlen, kann nur schwer in einem Rechtsbehelfsverfahren standhalten.

Prognostizierter Personalaufwand für die Einführung einer Verpackungssteuer in der Stadt Halle (Saale)

Personalaufwand: Bei der Stadt Tübingen sind derzeit 1,5 Vollzeitstellen der Sachbearbeitung zur Verpackungssteuererhebung im Finanzbereich in den Entgeltgruppen E8 und E11 zugeordnet. Auf Grund der Größe der Stadt Halle (Saale) muss somit von bis zu fünf Vollzeitstellen (1 x E11 und 4 x E8) ausgegangen werden.

Jährliche Kosten: Ca. 330.000 EUR zuzüglich Sachkosten wie für den Büroarbeitsplatz (Ausstattung IT etc.) und Verwaltungsgemeinkosten (20% der Personalkosten).

Hinzu kommen Personalkosten im Zuständigkeitsbereich des Fachbereichs Sicherheit und Ordnung sowie des Fachbereichs Umwelt für Kontroll- und Überwachungsfunktionen etc.

Die Stadt Tübingen hat zudem im Vorfeld der Einführung durch eine intensive Marketingkampagne auf die Verpackungssteuer aufmerksam gemacht. Dazu gehörte u. a. die Durchführung von Informationsveranstaltungen, das Verteilen von Flyern und Informationsschreiben, die Einrichtung eines Förderprogrammes zur Einführung von Mehrweggeschirr und -besteck sowie der entsprechenden Reinigungsvorrichtungen (Gewerbespülmaschinen). Die daraus resultierenden Kosten einer solchen neuen freiwilligen Leistung können für die Stadt Halle (Saale) nicht seriös prognostiziert werden und es bliebe zudem abzuwarten, ob die Kommunalaufsicht diese Mittelverwendung angesichts der Haushaltslage gegebenenfalls beanstandet.

Nicht zuletzt entsteht ein nicht unerhebliche (finanzieller und personeller) Aufwand für die Softwareumstellung.

Prognostizierter Steuerertrag

Der zu erwartende Ertrag aus der Verpackungssteuer kann derzeit nicht seriös prognostiziert werden. Auch eine Rückfrage bei der Stadt Tübingen ergab, dass derzeit noch keine Steuerschätzung bzw. belastbaren Daten zur Erstellung einer Prognose vorliegen.

Pro und Contra

Pro:

- vergrößertes Mehrwegangebot in der Stadt
- theoretische Reduzierung des Abfalls im öffentlichen Raum
- mögliche Steuereinnahmen

Contra:

- ungewisse Rechtslage, wonach die Verfassungsmäßigkeit auch in Zukunft immer von der bundesgesetzlichen Konzeption des Abfallrechtes abhängt (Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung)
- hoher Umsetzungsaufwand
- fehlende Datenlage hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit
- Wirksamkeit und erhoffte Lenkungswirkung fraglich
- Einnahmensicherung unklar
- derzeit keine sicheren Kontrollmöglichkeiten (Plausibilitätsprüfung ist kein objektives Kriterium)
- gesamtwirtschaftliche Nachteile (es besteht die Möglichkeit, dass die Verpackungssteuer teilweise pauschal in den Grundpreis der Speiseangebote eingepreist wird)
- keine Haushaltsmittel zu Abfederung sozialer Härten für die Unternehmen verfügbar (Förderprogramme; neue freiwillige Leistung)
- keine Haushaltsmittel für die erforderliche Marketingkampagne verfügbar (neue freiwillige Leistung)

Egbert Geier
Bürgermeister