

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0173/2019/IV

Datum:
21.10.2019

Federführung:
Dezernat V, Kämmereiamt

Beteiligung:
Dezernat I, Rechtsamt
Dezernat IV, Abfallwirtschaft und Stadtreinigung Heidelberg

Betreff:

**Erhebung einer Steuer auf Plastik-
Einwegverpackungen im Gastronomiebereich**

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

| Gremium: | Sitzungstermin: | Behandlung: | Kenntnis genommen: | Handzeichen: |
|-------------------------------|-----------------|-------------|---|--------------|
| Bau- und Umweltausschuss | 26.11.2019 | Ö | <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne | |
| Haupt- und Finanzausschuss | 04.12.2019 | Ö | <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne | |
| Gemeinderat | 17.12.2019 | Ö | <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne | |

Zusammenfassung der Information:

Der Bau- und Umweltausschuss sowie der Haupt- und Finanzausschuss und der Gemeinderat nehmen die Information zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen:

| Bezeichnung: | Betrag in Euro: |
|---------------------------------|-----------------|
| Ausgaben / Gesamtkosten: | |
| • keine | |
| | |
| Einnahmen: | |
| • keine | |
| | |
| Finanzierung: | |
| • keine | |
| | |
| Folgekosten: | |
| • keine | |
| | |

Zusammenfassung der Begründung:

Aufgrund der derzeit unübersichtlichen Rechtslage empfiehlt die Verwaltung, den Antrag zurückzustellen, bis die neue EU-Einwegkunststoff-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt wurde. Hierzu ist die Bundesrepublik Deutschland bis zum 03. Juli 2021 verpflichtet. Bis dahin dürften auch neue Erkenntnisse und Erfahrungswerte zur Rechtmäßigkeit einer Verpackungsteuer nach Tübinger Vorbild vorliegen.

Begründung:

Hintergrund: Bundesverfassungsgericht stoppt Einführung einer Verpackungsteuer in den 1990er Jahren

Die Einführung einer kommunalen Verpackungsteuer wurde bereits in den 1990er Jahren in verschiedenen Städten – auch Heidelberg – angestrebt. Seit jedoch 1998 die Verpackungsteuersatzung der Stadt Kassel vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt wurde, war das Thema lange nicht mehr präsent. Erst in den letzten Jahren wurde die Thematik wieder vermehrt diskutiert, und zwar vor dem Hintergrund, dass sich das Abfallrecht inzwischen weiterentwickelt hatte. Einzelne Stimmen vertraten die Auffassung, die damals vom Bundesverfassungsgericht angeführten Argumente seien inzwischen überholt. Parallel zu den gesellschaftlichen Entwicklungen (zunehmender Konsum von Einwegverpackungen; zunehmender Handlungsbedarf) gewann die Verpackungsteuer in der politischen Diskussion so wieder an Aktualität.

Prüfung aus abfallwirtschaftlicher und abfallrechtlicher Sicht

Verpackungsteuer als möglicher Ansatz zur Abfallvermeidung?

Angesichts der Unmengen weggeworfener Einwegprodukte könnte die Erhebung einer Verpackungsteuer aus abfallwirtschaftlicher Sicht eine sinnvolle und gegebenenfalls wirksame Maßnahme sein, um einen ökonomischen Anreiz zur Abfallvermeidung zu setzen. Grundsätzlich ist festzustellen, dass abfallwirtschaftliche Maßnahmen vor allem dann wirken, wenn sie auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen und Maßnahmen vieler verschiedener Akteure (beispielsweise Gesetzgebung, Produzenten, Handel, Verbraucher, Öffentlichkeitsarbeit und Beratung, finanzielle Anreize...) umfassen.

Nicht zu vernachlässigen ist auch die Verschmutzung des öffentlichen Raumes durch weggeworfene Einwegbehältnisse (Littering), welche aufwändig sowohl durch die städtische Straßenreinigung als auch durch die Heidelberger Dienste wieder beseitigt werden müssen.

Eine Verpackungsteuer könnte daher dazu führen, dass mit einer Steuer belegte Einwegprodukte vom Handel nicht mehr so häufig angeboten, von den Konsumenten weniger nachgefragt und der Verbrauch dadurch gesenkt wird. Allerdings ist fraglich, wie hoch eine solche Steuer sein müsste, um tatsächlich eine abfallvermeidende Wirkung bei den Händlern sowie Verbraucherinnen und Verbrauchern zu entfalten.

Verpackungsteuer und denkbare unerwünschte Nebeneffekte

Durch die Erhebung einer Steuer könnte es jedoch zu dem unerwünschten Effekt kommen, dass die Steuerschuldner künftig auf vermeintlich umweltfreundlichere Alternativen (zum Beispiel Produkte aus Bioplastik) umsteigen. Bioplastikprodukte erweisen sich bei näherer Betrachtung häufig als ebenso umweltschädlich, da sie eben gerade nicht – wie oftmals suggeriert wird – biologisch abbaubar und kompostierbar sind.

Hinzu kommt, dass aus Unmut über die Besteuerung möglicherweise weniger Verpackungsmüll in den Mülleimern landet, was dann damit entschuldigt wird, dass man schließlich Steuer (und damit auch für die Entsorgung der Verpackung) gezahlt habe. Dies wäre vergleichbar mit der (unzutreffenden, aber teilweise verbreiteten) Aussage, dass die Hundesteuer doch auch das Beseitigen der „Häufchen“ inkludiere.

Abfallrechtliche Entwicklungen: Neue gesetzliche Regelungen stehen an!

Bei den Überlegungen zur Einführung einer Verpackungssteuer darf das Verpackungsgesetz (VerpackG) nicht außer Acht gelassen werden. Nach diesem unterliegen bestimmte Verpackungen einer Lizenzierungspflicht (zur Erläuterung: dies sind diejenigen Verpackungen, die in die Gelbe Tonne/den Gelben Sack gegeben werden dürfen). Zu den Verpackungen nach dem VerpackG zählen unter anderem auch solche „Gegenstände, die dafür konzipiert und bestimmt sind, in der Verkaufsstelle gefüllt zu werden“ (beispielsweise Einwegteller und -tassen, siehe § 7 VerpackG sowie Anlage 1 VerpackG). Es ist daher zu klären, ob beziehungsweise inwieweit es durch die Erhebung einer kommunalen Steuer zu einer Überschneidung mit den bundesgesetzlichen Regelungen kommen würde.

Weiterhin wurde im Mai 2019 die neue Europäische-Union (EU)-Einwegkunststoff-Richtlinie von den EU-Mitgliedstaaten verabschiedet. Diese muss innerhalb von zwei Jahren, also bis 2021, in nationales Recht umgesetzt werden. Die Richtlinie beinhaltet neben dem Verbot von Trinkhalmen aus Plastik auch das Verbot weiterer Einwegkunststoffartikeln (wie Einwegbesteck aus Kunststoff – Gabeln, Messer, Löffel und Essstäbchen sowie Einweg-Plastiktellern). Wenn dieses Verbot der obigen Produkte durch ein Bundesgesetz bestätigt wird, wäre die Erhebung einer kommunalen Verpackungssteuer für diese Produkte unseres Erachtens obsolet.

Perspektivisch: EU-Einwegkunststoff-Richtlinie wird Hersteller stärker in die Pflicht nehmen

In die EU-Einwegkunststoff-Richtlinie wurden erweiterte Herstellerpflichten mitaufgenommen. Demnach sind künftig Hersteller von Einweg- oder Wegwerfartikeln an Reinigungs- und Entsorgungskosten im öffentlichen Raum zu beteiligen. Dies gilt für Fast-Food-Verpackungen, Getränkebecher, leichte Kunststofftragetaschen und für Zigarettensfilter. Hintergrund hierzu ist, dass diese Wegwerfartikel zu einer Müllflut im öffentlichen Raum und den öffentlichen Abfallbehältern führen.

Perspektivisch: Finanzielle Entlastung der Kommunen durch mehr Verursachungsgerechtigkeit

Bisher werden die Beseitigungs- und Reinigungskosten über den städtischen Haushalt finanziert, da die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung für die Sauberkeit und Straßenreinigung zuständig ist. Um die Kommunen künftig teilweise von diesen Kosten zu entlasten, haben das Bundesumweltministerium sowie der Verband kommunaler Unternehmen kürzlich eine gemeinsame Vorgehensweise zu mehr Verursachungsgerechtigkeit vereinbart. Basierend auf der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie möchte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) zunächst das Kreislaufwirtschaftsgesetz anpassen und dort die Rechtsgrundlage für eine spätere Kostenbeteiligung von Herstellern typischer Wegwerfartikel schaffen.

Gleichzeitig hat der Verband kommunaler Unternehmen eine deutschlandweite Untersuchung gestartet, mit der ermittelt werden soll, welche Abfälle sich in den Abfallbehältern und auf der Straße befinden und wie hoch der Anteil an Einweg-Produkten ist. Die Daten sollen dem Gesetzgeber zur Verfügung gestellt werden, um sich ein realistisches Bild zu verschaffen und diese den gesetzlichen Neuregelungen zu Grunde zu legen.

Prüfung aus abgabenrechtlicher Sicht

Zum Gegenstand der Besteuerung

Die Steuer soll erhoben werden für den Verbrauch von Einwegverpackungen, die zum sofortigen Verzehr von Speisen und Getränken ausgegeben werden. Die hier verwendeten Begriffe bedürfen einer weiteren Klarstellung.

Der **Verbrauch von Einwegverpackungen** umfasst auch Behältnisse aus Pappe und angeblich biologisch abbaubaren Kunststoffen. In der Begründung des Antrags wird aber lediglich von Plastik-Einwegverpackungen ausgegangen, so dass andere Einwegverpackungen wohl nicht besteuert werden sollen. Dies hat natürlich Auswirkungen auf das Steueraufkommen und das Lenkungsziel der Abfallvermeidung.

Im damaligen Satzungsentwurf der Stadt Heidelberg zur Einführung einer Verpackungsteuer wurde von nicht wieder verwendbarem Geschirr und Besteckteilen ausgegangen. Diesen Begriff benutzt auch die Stadt Tübingen in ihrem Satzungsentwurf.

Denkbar wäre auch, nur Kunststoff-Verpackungen zu besteuern, so dass Papier und Kartonagen steuerfrei blieben.

Der **sofortige Verzehr von Speisen und Getränken** aus diesen Behältnissen kann sowohl zu einem erhöhten Müllaufkommen über bezahlte Gewerbetonnen wie auch zu ungeordneter Entsorgung über Abfallkörbe und öffentliche Flächen führen. Wie bereits ausgeführt, kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass für manche Einwegverpackungen bereits in das Duale System eingezahlt wird.

Wenn hier jedoch zwischen „guten“ und „schlechten“ Einwegverpackungen unterschieden werden müsste, würde dies die Feststellung der beststeuerungsrelevanten Verbrauchsmengen erheblich erschweren.

Die Stadt Tübingen versucht dies in ihrer Satzung dadurch zu lösen, dass Steuerbefreiung (unter anderem) für alle Verpackungen gewährt wird, die einer stofflichen Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zugeführt werden.

Zum Zweck der Besteuerung

Die Steuer soll die zusätzlichen Kosten der Mülleinsammlung abdecken und zur Müllvermeidung beitragen. Eine Zweckbindung der Steuereinnahmen ist aber nicht möglich. Sie können daher nur als allgemeines Finanzierungsmittel eingesetzt werden.

Die Höhe der zusätzlichen Kosten für die Mülleinsammlung der Einwegverpackungen ist nicht verlässlich zu ermitteln. Wenn man davon ausgeht, dass die gesamten Entsorgungskosten für den Papierkorbabfall in Heidelberg in den letzten Jahren mit durchschnittlich 730.000 Euro bezuschusst werden mussten und dieser Abfall bis zu zwei Drittel des Inhalts aus Einwegverpackungen besteht, müssten mindestens 500.000 Euro über die Steuer eingenommen werden. Dies ist nach den bisherigen Erfahrungen nur mit sehr hohen Steuersätzen zu verwirklichen. Bei der 1996 geplanten Einführung der Verpackungsteuer ging man bei Steuersätzen zwischen 0,50 –1 Deutsche Mark (DM) von einem Steueraufkommen von 150.000 DM aus.

Im Gegenteil erwächst hieraus ein zusätzliches Streitfeld. Wenn der Steuersatz so hoch angesetzt wird, dass er tatsächlich eine abfallvermeidende Wirkung hat (etwa ab 1 Euro pro Besteck), wird von den abgebenden Betrieben die erdrosselnde Wirkung dieser Steuer auf die Berufsausübung moniert werden.

Die Steuer würde vermutlich also zu keiner spürbaren Verbesserung der Einnahmenseite beitragen, da die Kosten bei dieser Steuer die Erträge kompensieren. Die Stadt Tübingen (zirka 85.000 Einwohner) rechnet mit zwei zusätzlichen Planstellen. Dies belegen auch die Erfahrungen aus der Vergangenheit mit den Verpackungssteuern. Damals haben zwei von drei Kommunen, die über die Einführung diskutierten, sie letztendlich wegen der fiskalischen Unergiebigkeit abgelehnt, unter anderem Karlsruhe und Pforzheim.

Konkrete Aussagen sind natürlich erst nach Einführung der Steuer möglich, wenn Steuersatz, Steuergegenstand, Steuerschuldner verbindlich festgelegt wurden und erkennbar ist, wieviel Betriebe bei der Steuerbemessung erfasst und kontrolliert werden müssen.

Hinsichtlich der gewünschten Abfallvermeidung wirkt die steuerliche Lenkung sich nur auf ein individuelles Verhalten aus. Sie kann die Erreichung des abfallwirtschaftlichen Gesamtziels aber nicht sicherstellen, weil der einzelne Steuerschuldner sich durch die Abgabenzahlung von der abgabenrechtlichen Zweckbindung lösen darf. Außerdem wird damit die Einführung von Mehrwegkonzepten erschwert, da man sich „freikaufen“ kann.

Zum Steuerschuldner

Steuerschuldner ist der Endverkäufer, der diese Belastung natürlich wieder auf den Endverbraucher in Form eines höheren Abgabepreises weitergeben wird.

Neben den Gastronomiebetrieben bieten zunehmend auch der Einzelhandel, Bäckereien und Metzgereien Speisen und Getränke zum Sofortverzehr an. Dies gilt es zu berücksichtigen. Bei der Erhebung der potentiellen Steuerschuldner (abgebende Betriebe) wurden uns von der Lebensmittelüberwachung zirka 1.000 Betriebe benannt, die zumindest teilweise Speisen und Getränke in Einwegverpackungen abgeben. Dazu gehören auch die großen Fastfood-Ketten wie etwa McDonalds, die aber teilweise schon an Projekten zur Nutzung von Mehrfachbehältnissen teilnehmen (McDonalds bei ReCup).

Deshalb ist es unseres Erachtens vor der Einführung einer solchen Steuer unumgänglich, den Dialog mit den Betroffenen und ihren Interessenvertretungen (Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e. V. (Dehoga), Industrie – und Handelskammer (IHK), Pro HD) zu suchen.

Zur Steuerhoheit und den rechtlichen Unwägbarkeiten

Grundsätzlich ist die Erhebung einer Verpackungsteuer als örtliche Verbrauchsteuer im Sinne von Artikel 105 Absatz 2a Grundgesetz (GG) verfassungskonform. Die Gesetzgebungskompetenz ist unbestritten und höchstrichterlich bestätigt.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 1998 zur Verfassungswidrigkeit der Kasseler Verpackungssteuersatzung hat jedoch immer noch Gesetzeskraft. Die abfallwirtschaftliche Lenkung, die mit der Verpackungsteuer erreicht werden soll, konkurriert mit dem (damaligen) Abfallrecht des Bundes. Die Wahrnehmung der Kompetenz des Artikel 105 Absatz 2a GG überschreitet somit die rechtsstaatlichen Grenzen der zulässigen Kompetenzausübung und entbehrte damit (damals) einer ausreichenden Grundlage.

Eine „Neuaufgabe“ der Verpackungsteuer würde einer (erneuten) Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte und letztlich das Bundesverfassungsgericht also nur standhalten, wenn die Entwicklungen des Abfallrechts in den letzten Jahren so gravierend waren, dass heute eine andere Bewertung angezeigt ist. Die vorliegend betroffenen Rechtsfragen sind relativ abstrakt und betreffen die Grundstrukturen des Abfallrechts.

Um hier eine rechtliche Klärung herbeizuführen, ist mit mehrjährigen Gerichtsverfahren zu rechnen, die sicher sämtliche Instanzen durchlaufen würden, da ganz grundsätzliche Fragestellungen betroffen sind. In dieser Zeit müsste die Stadt damit rechnen, dass vereinnahmte Steuern wieder zu erstatten sind.

Empfehlung der Verwaltung

Die abfallwirtschaftlichen Ziele des Bundes zur Vermeidung und Verwertung von Verpackungen sind geblieben und der Vorrang der Abfallvermeidung wurde sogar verschärft. Den Ländern steht es inzwischen zwar frei, unabhängig vom Bund ergänzend eigene Abfallvermeidungsprogramme aufzustellen, wozu auch „wirtschaftliche Instrumente“ gehören. Baden-Württemberg hat aber von dieser Möglichkeit bisher noch keinen Gebrauch gemacht, wohl auch wegen der anstehenden Gesetzesänderungen auf Bundesebene.

Aufgrund der Rechtsunsicherheit und der geschilderten bevorstehenden Änderungen empfehlen wir, mit der Erhebung einer kommunalen Verpackungsteuer zunächst abzuwarten, die rechtlichen Entwicklungen, insbesondere die Umsetzung der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie in nationales Recht sowie die Entwicklung in Tübingen aufmerksam zu beobachten und aufgrund dessen anschließend das weitere Vorgehen zu beschließen.

Angesichts des außerdem relativ hohen Aufwandes, der mit der Einführung dieser Steuer verbunden wäre, schlägt die Verwaltung vor, im Frühjahr 2021 erneut über den dann aktuellen Stand zu berichten und die Einführung einer Verpackungsteuer vorläufig zurückzustellen.

gezeichnet
Hans-Jürgen Heiß