

Stadt Troisdorf
Der Bürgermeister
Az: V/20

Datum: 15.08.2023

Vorlage, DS-Nr. 2023/0681

öffentlich

Beratungsfolge	Sitzung am:	Ja	Nein	Enth.
Ausschuss für Umwelt- und Klimaschutz	30.08.2023			
Haupt- und Finanzausschuss	14.11.2023			
Rat	19.09.2023			

Betreff: Einführung einer Steuer auf den Verkauf von Einwegverpackungen
1. Antrag der Fraktion DIE FRAKTION vom 25. Mai 2023
2. Antrag GRÜNE Fraktion vom 26. Mai 2023

Beschlussentwurf:

Der Ausschuss für Umwelt- und Klimaschutz empfiehlt dem Rat mit der Einführung einer Verpackungssteuer abzuwarten, bis die Zulässigkeit abschließend gerichtlich geklärt ist.

Auswirkungen auf den Haushalt:

Finanzielle Auswirkungen: Ja

siehe Sachdarstellung

Sachdarstellung:

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat mit Urteil vom 24.05.2023 die Erhebung einer kommunalen Verpackungssteuer grundsätzlich für zulässig erachtet. Die Urteilsbegründung wurde am 10. August 2023 veröffentlicht.

Es liegen zwei Anträge der Fraktionen Grüne und Die Fraktion zur Einführung einer Verpackungsteuer durch die Stadt Troisdorf vor.

Der Rat der Stadt Troisdorf hat in seiner Sitzung vom 13.06.2023 die Anträge (Anlage 1 und 2) zur Vorberatung in den Ausschuss für Umwelt- und Klimaschutz verwiesen.

Bewertung des Urteils

Das Bundesverwaltungsgericht erkennt für eine kommunale Verpackungssteuer - abweichend von der bisher maßgeblichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) aus dem Jahr 1998 - keinen Widerspruch zum unions- und bundesrechtlichem Abfallrecht.

Konkret wird erläutert, dass die Erhebung einer Verpackungssteuer vielmehr dieselben Ziele verfolgen würde und durch deren Vorgaben nicht ausgeschlossen sei. Die bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung sei aufgrund der Änderungen in den betreffenden Rechtsgrundlagen nicht mehr einschlägig.

Gemäß der Urteilsbegründung wurde jedoch das Einwegkunststofffondsgesetz nicht berücksichtigt:

„Zukünftige Rechtsänderungen, wie etwa das in seinen wesentlichen Teilen zum 1. Januar 2024 in Kraft tretende Einwegkunststofffondsgesetz vom 11. Mai 2023 (BGBl. I Nr. 124), das eine Sonderabgabe für die Hersteller bestimmter Einwegkunststoffprodukte vorsieht, können dagegen nicht Prüfungsmaßstab sein. Hieran zeigt sich, dass der vom Bundesverfassungsgericht postulierte Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung auch in der praktischen Handhabung Probleme aufwirft.“

[Quelle: Urteil vom 24.05.2023 - BVerwG 9 CN 1.22, RNr. 28]

Das Einwegkunststofffondsgesetz verpflichtet die Hersteller von Einwegkunststoffprodukten zur Einzahlung einer Einwegkunststoff-Abgabe in einen vom Umweltbundesamt eingerichteten Fond.

Zu bedenken ist, dass die hierdurch bei den Herstellern entstehenden Mehrkosten voraussichtlich mittelbar an die Verbraucherinnen und Verbraucher umverteilt werden, so dass eine zusätzliche kommunale Verpackungssteuer zu einer unzulässigen Doppelbelastung führen könnte.

Eine Bewertung der Rechtslage durch den Städte- und Gemeindebund nach Veröffentlichung der Urteilsbegründung liegt noch nicht vor. Allgemein wird jedoch erwartet, dass das Bundesverfassungsgericht erneut zur Klärung der Verfassungsmäßigkeit der aktuellen Entscheidung des BVerwG angerufen wird.

Die Verwaltung empfiehlt daher, bis zu einer abschließenden gerichtlichen Klärung von der Einführung einer kommunalen Einwegverpackungssteuer abzusehen, da davon auszugehen ist, dass der Stadt durch drohende Klageverfahren mit ungewissem Ausgang erhebliche Personal- und Sachaufwendungen entstehen.

Förderung von Mehrwegsystemen

Eine Förderung von Mehrwegsystemen durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit ist unabhängig von der Einführung einer Steuer möglich.

Grundsätzlich ist die Beratung zum Thema Abfallvermeidung bei der RSAG und der Verbraucherzentrale angesiedelt. Die Verbraucherzentrale wurde im Hinblick auf einen entsprechenden Antrag im Rahmen der letzten Haushaltsplanberatung bereits gebeten, das Thema verstärkt aufzugreifen. Sofern die Stadt hier tätig werden soll, sind entsprechende Personalressourcen bereitzustellen.

Bei Einführung der Steuer kann zuvor ein Förderprogramm für die Gastronomie zur Umstellung auf Mehrwegsysteme vorgesehen werden. Eine Kreditfinanzierung ist allerdings nicht möglich, da Kredite nach § 86 GO NRW nur für Investitionen aufgenommen werden dürfen. Eine Finanzierung muss daher aus den laufenden Erträgen erfolgen.

Externe Dienstleister für die Erstellung öffentlich-rechtlicher Förderbescheide und die entsprechende Auszahlung der Mittel sind der Verwaltung bisher nicht bekannt. Eine Regelung über ein Treuhandkonto wäre grundsätzlich möglich. Sollte sich hier ein Anbieter finden, ist das Entgelt für die Dienstleistung zusätzlich im Haushalt einzustellen. Darüber hinaus werden Personalressourcen für die nötigen Kontrollen erforderlich.

Eine vollständige Überführung der erwarteten Einnahmen aus einer Verpackungssteuer in ein Förderprogramm wird seitens der Verwaltung kritisch gesehen. Es sollten zumindest zunächst die mit der Erhebung der Steuer und der eventuellen Vergabe von Fördermitteln verbundenen Aufwendungen gegenfinanziert werden.

Notwendige Schritte und Ressourcen bei Einführung einer Steuer auf Einwegverpackungen

Sobald die Zulässigkeit einer kommunalen Steuer auf Einwegverpackungen abschließend geklärt ist, kann die Verwaltung die notwendigen Schritte zu deren Umsetzung (d.h. insbesondere die Bemessung und Bereitstellung von Personal, die Beauftragung der Erweiterung der Steuerveranlagungssoftware, sonstige Arbeiten wie z.B. die konkrete Ermittlung und Anschreiben der Steuerpflichtigen sowie die Entwicklung der Formulare) einleiten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass den betroffenen Unternehmen ausreichend Zeit eingeräumt werden muss, die nach Satzung verlangten Informationen standardisiert erheben und liefern zu können.

Der Personalbedarf für die Erhebung einer Steuer wird seitens der Verwaltung auf Basis der aktuell vorliegenden Informationen wie folgt überschlägig geschätzt:

Die Stadt Tübingen erhebt auf Basis der dem Urteil des BVerwG zu Grunde liegenden Satzung die Steuer auf „jede“ Einwegverpackung, „jedes“ Einweggeschirr sowie Einwegbesteck, sofern Speisen und Getränke darin bzw. damit für den unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle oder als mitnehmbares Take-away verkauft werden.

Demzufolge wären von der Steuerpflicht nahezu alle Imbisse, Eisdielen, Lieferdienste, Bäckereien, Metzgereien, Supermärkte, Getränkemärkte, Tankstellen, Getränkeautomatenaufsteller und gegebenenfalls auch Cafés, Gaststätten, Kantinen und Mensen erfasst.

In Troisdorf wären damit voraussichtlich insgesamt ca. 36 Reisegewerbe sowie 375 stehende Gewerbe von der Steuer betroffen. Bei einer vierteljährlichen Abrechnung der Veranlagungsfälle ergibt sich eine Gesamtzahl von jährlich ca. 1.600 Abrechnungen. Bei einer anzunehmenden Bearbeitungszeit von ca. 60 Minuten je Steuerfestsetzung berechnet sich eine jährliche Bearbeitungszeit von rd. 1.600 Stunden. Dies entspricht ungefähr einer Vollzeitstelle. Zu berücksichtigen ist ferner zusätzlicher personeller Mehrbedarf im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten und für Kontrollen. Für die Entwicklung einer Förderrichtlinie, die Vergabe der Fördermittel bzw. die Beauftragung und Kontrolle entsprechender Dienstleister ist nach der Erfahrung mit der Förderrichtlinie Klimaschutz und Klimafolgenanpassung mit Personalaufwand von einer halben Stelle zu rechnen.

Aussagen zur Höhe des zu erwartenden jährlichen Steueraufkommens sind vor Einführung einer Steuer und ohne Erfahrungswerte aus anderen Kommunen nicht möglich. Der Verwaltung liegen keine Daten zu jährlichen Verkaufszahlen von Speisen und Getränken in Einwegverpackungen in Troisdorf vor.

Zusätzlich ist zu beachten, dass gemäß § 2 Abs. 2 KAG NRW eine Satzung über eine kommunale Verpackungssteuer der Genehmigung des Kommunal- und des Finanzministeriums bedarf, wenn eine Steuer erstmalig erhoben oder erneut eingeführt werden soll. Nach aktuellem Erkenntnisstand der Verwaltung liegt die erforderliche Genehmigung für Nordrhein-Westfalen noch nicht vor.

In Vertretung

Horst Wende
Beigeordneter und Stadtkämmerer