


 öffentlich nicht öffentlich

Informationsvorlage

Betrifft:

Abgabe auf Einwegverpackungen - Ergebnis der Prüfung durch die Verwaltung

Fachbereich:

19 - Amt für Umwelt- und Verbraucherschutz

Dezernentin / Dezernent:

Beigeordnete Helga Stulgies

Beratungsfolge:

Gremium	Sitzungsdatum	Beratungsqualität
Ausschuss für öffentliche Einrichtungen	22.02.2021	Kenntnisnahme

Sachdarstellung:

Der AÖE hat die Verwaltung mit Beschluss vom 02.03.2020 beauftragt zu prüfen, wie eine Abgabe auf Einwegverpackungen für Speisen und Getränke zum sofortigen Verzehr erhoben werden kann. Die rechtlichen Rahmenbedingungen, die zur Einführung notwendige Satzung und die organisatorischen Umsetzungsmöglichkeiten sollen dem Ausschuss für öffentliche Einrichtungen in einer seiner nächsten Sitzungen vorgelegt werden.

Ähnliche Prüfungen fanden und finden auch in anderen Städten statt. Die Stadt Tübingen hat nach Kenntnis der Verwaltung als bisher einzige Stadt mit Wirkung zum 01.01.2021 eine „Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen“ beschlossen, deren Einführung mit Beschluss aus Juli 2020 auf 01.01.2022 verschoben wurde. Diese Satzung fußt auf einem Rechtsgutachten einer Kanzlei, die diesen Themenkomplex bereits für die Deutsche Umwelthilfe bearbeitet hat.

Andere Städte, die sich mit dem Thema befasst haben, haben die Einführung einer solchen Satzung aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken abgelehnt (Köln, Herford).

Ein vom Verband der kommunalen Unternehmen – der auch kommunale Entsorgungsunternehmen vertritt – beauftragtes Rechtsgutachten kommt zu dem Ergebnis, dass eine kommunale Verpackungssteuer mit erheblichen Rechtsrisiken behaftet ist,

vgl. <https://www.vku.de/presse/pressemitteilungen/archiv-2020-pressemitteilungen/umsetzung-der-eu-kunststoffrichtlinie-um-die-vermuellung-der-umwelt-zu-verringern-muss-der-gesetzgeber-das-litteringproblem-an-der-wurzel-packen/>.

Hintergrund

A. Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Entscheidung vom 07.05.1998 (2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95) zum Fall der Kasseler Verpackungssteuer eine kommunale Verpackungssteuer für verfassungswidrig erklärt.

Die mit Sanktionen belegte steuerliche Lenkung durch die Verpackungssteuer widerspreche dem gesetzlichen Kooperationsprinzip. Das Kooperationsprinzip bedeutet die gemeinsame, sanktionslose Umweltverantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Zudem werde mit der Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer aufgrund der abfallwirtschaftlichen Lenkung unzulässig in die Regelungskompetenz des Bundes als Sachgesetzgeber im Bereich der Abfallwirtschaft eingegriffen. Der Bundesgesetzgeber hat seine Gesetzgebungszuständigkeit in der Abfallwirtschaft insbesondere mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) und dem am 01.01.2019 in Kraft getretenen Verpackungsgesetz (VerpackG), welches die seit dem Jahr 1991 geltende Verpackungsverordnung abgelöst hat, ausgeübt. Mit dem VerpackG hat der Bundesgesetzgeber kein Verbot von Einweg-Verpackungen geregelt.

Vor diesem Hintergrund geht die Verwaltung nach rechtlicher Prüfung davon aus, dass eine neuere Rechtsprechung - die derzeit jedoch noch nicht vorliegt - auch bei heutiger Rechtslage voraussichtlich nach den Vorgaben der benannten Entscheidung des BVerfG entscheiden würde. Die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer ist als zumindest verfassungsrechtlich bedenklich zu bewerten. Hinzu kommt, dass das Bundesumweltministerium im April 2020 auch einen ersten Referenten-Entwurf für eine Einweg-Kunststoff-Verbotsverordnung vorgelegt hat, so dass der Bund hier ebenfalls in Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/904/EU vom 05.06.2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt im Bereich der Rechtsmaterie des Abfallrechtes tätig wird.

Mit dieser geplanten Einweg-Kunststoff-Verbots-Verordnung, die voraussichtlich ab dem 03.07.2021 gelten soll, werden u. a. auch bestimmte Einweg-Verpackungen aus Kunststoff in der Zukunft verboten sein. Hierzu sollen nach derzeitigem Stand Lebensmittelbehälter aus expandiertem Polystyrol sowie Getränkebehälter und Getränkebecher aus expandiertem Polystyrol gehören. Daneben sollen auch weitere Einwegkunststoff-Produkte wie z. B. Besteck (insbesondere Gabeln, Messer, Löffel und Essstäbchen), Teller, Trinkhalme, Rührstäbchen und Luftballonstäbe nicht mehr in den Verkehr gebracht werden dürfen.

Schließlich steht die Verwaltung der Einführung einer Verpackungssteuer aufgrund weiterer steuerrechtlicher Schwierigkeiten kritisch gegenüber:

Insbesondere ist der Gesichtspunkt einer etwaigen Doppelbesteuerung zu beachten, da nach dem VerpackG eine Beteiligungspflicht an den Entsorgungssystemen und –kosten für alle Verpackungen, die beim Endverbraucher anfallen (sogenannte „Serviceverpackungen“), gilt. Solche Verpackungen, die vor Ort der Abgabe an den Endverbraucher befüllt werden, sind meist vom Verpackungsverkäufer vorlizensiert, d.h. sie dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn sich die Hersteller einem flächendeckenden Rücknahmesystem angeschlossen haben. Die dafür entrichteten Entgelte werden auf die Endverbraucher umgelegt.

B. Organisatorische Umsetzungsmöglichkeiten

Es werden erhebliche Schwierigkeiten gesehen, die gesetzliche Voraussetzung eines örtlichen Bezugs des Verbrauchs der besteuerten Verpackung zu erfüllen. Diese Voraussetzung ist nur bei Verpackungen gewährleistet, die im Stadtgebiet Düsseldorf „verbraucht“ werden. Das Konsumverhalten der Endverbraucher dürfte schwerlich zu

überwachen sein, so dass der Vollzug einer solchen Satzung kaum lösbar erscheint.

Auch nach dem Sinn und Zweck einer Verpackungssteuer-Satzung dürften solche Verpackungen auszunehmen sein, die vor Ort und unmittelbar an den Steuerschuldner zurückgegeben werden, d.h. nicht im öffentlichen Raum entsorgt werden.

Ebenfalls als schwierig umsetzbar wird die verhältnismäßige Bezifferung des Steuersatzes im Rahmen einer Staffelung nach unterschiedlichen Kategorien (kleine – große Verpackung/ verschiedene Verpackungstoffe) angesehen.

In formeller Hinsicht ist schließlich darauf hinzuweisen, dass eine Satzung, mit der eine im Land NRW nicht erhobene Steuer erstmalig eingeführt werden soll, zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung sowohl des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung als auch des Ministeriums der Finanzen bedarf, vgl. § 2 Absatz 2 KAG NRW.

Empfehlung

Zur Vermeidung unnötiger Prozessrisiken aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken sowie der für sehr schwierig erachteten gerichtsfesten Umsetzung wird empfohlen, von der Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer für Einweg-Verpackungen abzusehen. Zumindest sollte die weitere Entwicklung in Tübingen nach Erstellung erster Steuerbescheide im Jahr 2022 und nach Vorliegen einer entsprechenden rechtskräftigen Entscheidung abgewartet werden.

Aus diesem Grund ist die Verwaltung auch noch nicht – wie in der Sitzung des AÖE am 2.3.2020 erbeten – auf die DEHOGA und die Industrie- und Handelskammer zugegangen.