

Drucksachen-Nr.

0515/2023

öffentlich

**Ausschuss für Anregungen und Beschwerden
Sitzung am 22.11.2023**

Anregung/Beschwerde gem. § 24 GO NRW

Antragstellerin / Antragsteller

Wird aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht veröffentlicht

Tagesordnungspunkt Ö

**Anregung vom 05.06.2023 zur Einführung einer Verbrauchssteuer
auf Einwegverpackungen**

Stellungnahme der Verwaltung:

Vorbemerkung:

Es handelt sich vorliegend um eine durch die Deutsche Umwelthilfe e. V. initiierte Aktion, zu deren Durchführung sich diese geeigneter, im Gebiet der jeweiligen Kommune wohnender natürlicher Personen bedient. Da die Deutsche Umwelthilfe nicht in Bergisch Gladbach ansässig ist, muss sie entsprechend der aktuellen Regelungen des § 24 GO NRW zur rechtmäßigen Antragstellung auf seit mindestens drei Monaten im Stadtgebiet wohnende Personen zurückgreifen, um die Kriterien einer rechtmäßigen Antragstellung zu erfüllen.

Die Anregung wurde gleichlautend von drei weiteren Personen unterbreitet, von denen eine auf Grund Ihres Wohnsitzes in Kürten jedoch nicht antragsbefugt war. Die beiden anderen sind es, allerdings wurden deren Anträge wegen der Wortgleichheit nicht als eigene Tagesordnungspunkte für die Sitzung des Ausschusses für Anregungen Beschwerden erfasst. Sie werden im Rahmen der Behandlung der ursprünglichen Anregung mit abgehandelt.

1. Rechtliche Voraussetzungen zur Einführung einer neuen örtlichen Verbrauchssteuer

Die Stadt Bergisch Gladbach verfügt innerhalb eines gesetzlichen Rahmens über die Möglichkeiten des so genannten Steuerfindungsrechts (resultiert aus der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden Art. 28 Abs. 2 S. 3 Grundgesetz (GG) sowie Art. 78 Landesverfassung NRW).

Nach Art. 105 Abs. 2a GG haben die Länder eine Befugnis zur Steuererhebung hinsichtlich der "Verbrauchssteuern" und "Aufwandssteuern", solange und soweit diese nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Diese Gesetzgebungskompetenz hat der Landesgesetzgeber durch § 3 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) NRW auf die Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen.

Bei der Einführung einer neuen Steuer muss geprüft werden, ob diese im Einzelfall zulässig ist und ob es sich bei der Steuer um eine örtliche Aufwands- oder Verbrauchssteuer handelt. Unter örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern versteht man eine Gruppe von Steuern, die an einen örtlichen Tatbestand oder Vorgang anknüpfen und in ihrer unmittelbaren Wirkung örtlich begrenzt sind. Der Wirkungsgrad der Steuer darf sich also nur auf das Gemeindegebiet beschränken. Ausschlaggebendes Merkmal für einen Aufwand ist der Konsum in Form eines äußerlich erkennbaren Zustandes, für den finanzielle Mittel verwendet werden. Diese in der Einkommensverwendung zum Ausdruck gelangende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit soll mit der Besteuerung getroffen werden (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes).

Gemeinden dürfen nur dann neue Steuern einführen, wenn der Steuergegenstand und der Steuermaßstab nicht mit anderen Steuerarten übereinstimmen. Eine Gleichartigkeit mit anderen Steuern darf es also nicht geben.

Weitere Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer neuen bzw. weiteren kommunalen Steuerart sind:

- Die neuen Steuern müssen im Einklang mit den staatlichen finanz- und ordnungspolitischen Zielen stehen.
- Neue Steuern dürfen keine übermäßige Belastung bestimmter Personengruppen zur Folge haben.

Die Stadt muss Steuersatzungen erlassen, um neue Steuern einführen zu können. Eine solche Steuersatzung muss nach § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG NW folgenden Mindestinhalt haben:

- Steuergläubiger
- Steuerschuldner
- Steuertatbestand (-gegenstand)
- Steuerbemessungsgrundlage

- Steuersatz
- Fälligkeit der Steuer

Wenn eine Steuer erstmalig erhoben werden soll, haben das Innen- und das Finanzministerium nach dem Kommunalabgabengesetz (§ 2 Abs. 2 KAG) zu prüfen, ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine solche neue Steuer vorliegen. Eine entsprechende Genehmigung muss beantragt werden.

2. Verpackungssteuer der Stadt Tübingen (Baden-Württemberg)

Seit Januar 2022 erhebt die Universitätsstadt Tübingen eine Steuer auf Einwegverpackungen für take-away-/to-go- Speisen und Getränke. Die Steuer beträgt für jede Einwegverpackung 0,50 Euro (netto), für jedes Einwegbesteck (-set) 0,20 Euro (netto). Die Steuersätze sind Nettobeträge, da auf alle Verbrauchssteuern auch Umsatzsteuer anfällt. Zahlen müssen die Steuer die Händler und Händlerinnen, die Getränke oder warme Speisen zum unmittelbaren Verzehr („to go“) in Einwegverpackungen verkaufen. Dabei spielt das Material der Verpackung keine Rolle. Die Betriebe können die Steuer an die Kunden und Kundinnen weitergeben, sind dazu aber nicht verpflichtet. Rechtlich handelt es sich um eine kommunale Verbrauchssteuer gemäß § 9 Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg. Seit den Überlegungen zur Einführung der Verpackungssteuer im Jahr 2018 sind zwei Mitarbeitende mit diesem Thema beschäftigt (E 11 und E 8) bei 440 potenziellen Betrieben.

Parallel zur Steuereinführung wurde die Einführung eines Förderprogramms zur Einführung von Mehrweggeschirr beschlossen (Bis Juni 2023 förderte die Stadt Tübingen Gastronomiebetriebe mit rund 52.500 €).

3. Aktuelle Rechtslage

Am 24.5.2023 hat das Bundesverwaltungsgericht geurteilt (Az: 9 CN 1.22), dass die kommunale Verpackungssteuer der Stadt Tübingen zulässig ist. In der ersten Instanz hatte der Verwaltungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg am 29.03.2022 (Az: 2 S 3814/20) der Klage stattgegeben und die Steuer für unzulässig erklärt. Dagegen hatte die Stadt Tübingen auf Beschluss des Gemeinderates Revision eingelegt. Das Bundesverwaltungsgericht hat nun die Verpackungssteuer als „im Wesentlichen rechtmäßig“ eingestuft.

Es sollen Einnahmen für den städtischen Haushalt erzielt, die Verunreinigung des Stadtbildes durch im öffentlichen Raum entsorgte Verpackung verringert und ein Anreiz für Verwendung von Mehrwegsystemen gesetzt werden.

Laut Bundesverwaltungsgericht handelt es sich bei der Verpackungssteuer um eine örtliche Verbrauchssteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 Grundgesetz, für deren Einführung die Stadt Tübingen zuständig war. Bei den zum unmittelbaren Verzehr, sei es an Ort und Stelle oder als Take-Away verkauften Speisen und Getränken sei der Steuertatbestand so begrenzt, dass ihr Konsum- und damit der

Verbrauch der zugehörigen Verpackungen – bei typisierender Betrachtung innerhalb des Gemeindegebietes stattfinden. Damit sei zugleich - so das BVerwG - der örtliche Charakter der Steuer hinreichend gewahrt.

Die kommunale Verpackungssteuer stehe deshalb als Lenkungssteuer auch nicht im Widerspruch zum Abfallrecht des Bundes. Diese bezwecke die Vermeidung von Verpackungsabfall im Stadtgebiet und verfolge damit auf lokaler Ebene kein gegenläufiges, sondern dasselbe Ziel wie die Europäische Union und der Bundesgesetzgeber. Die Abfallvermeidung stehe in der Abfallhierarchie an oberster Stelle, wie sich aus der EU-Verpackungsrichtlinie, der EU-Einweg-Kunststoffrichtlinie, dem Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG = Bundesabfallgesetz) und dem Verpackungsgesetz (VerpackG) ergebe. Erst danach folgten - so das BVerwG - in der 5-stufigen Abfallhierarchie (§ 6 Abs. 1 KrWG) die Vorbereitung zur Wiederverwendung, die Verwertung und die Beseitigung des Abfalls.

Kommunale Steuern, die Einwegverpackungen verteuern, werden – so das BVerwG – durch die verschiedenen unions- und bundesrechtlichen Vorgaben zum Abfallrecht nicht ausgeschlossen.

Soweit das Bundesverfassungsgericht vor 25 Jahren seine gegenteilige Ansicht zur damaligen Verpackungssteuer in der Stadt Kassel fixiert habe (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 07.05.1998 – 2 B vE 1991/95 u.a.), soll diese Argumentationslinie - so das BVerwG - auf der Grundlage des heutigen Abfallrecht nicht mehr tragend sein.

4. Empfehlungen des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen vom 25.05.2023

„Im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 07.05.1998 (Az: 2 BvR 199/95 u.a.) ist das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24.05.2023 (Az. 9 CN 1.22) als überraschend anzusehen, denn das Bundesverfassungsgericht hat damals die kommunale Einwegverpackungssteuersatzung der Stadt Kassel für unzulässig erklärt. Insbesondere stand danach den Städten und Gemeinden kein kommunales, abfallrechtliches Nachbesserungsrecht zu, wenn entsprechende abfallrechtliche Bundesregelungen erlassen worden sind.

Hinzu kommt, dass seit dem 16.05.2023 das Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) des Bundes grundsätzlich in Kraft getreten ist (BGBl. 2023 Nr. 124 vom 15.05.2023). Mit dem Einwegkunststofffondsgesetz sollen die Hersteller von bestimmten Kunststoff- Einwegprodukten zukünftig ebenfalls an den Entsorgungskosten beteiligt werden. Die Einwegkunststoffabgabe soll ab dem 01.01.2024 von den Herstellern bestimmter Einwegkunststoffprodukte entrichtet werden und wird erstmals im Jahr 2025 für das Jahr 2024 von diesen zu zahlen sein. Die Einwegkunststoffabgabe soll auf der Grundlage des Entwurfes für eine Einwegkunststofffondsverordnung insbesondere für Lebensmittelbehälter, Tüten- und Folienverpackungen nicht bepfandete Getränkebehälter, bepfandete Getränkebehälter, Getränkebecher, leichte Kunststoff-Tragetaschen, Feuchttücher, Luftballons und Ta-

bakprodukte mit Filtern und Filter für Tabakprodukte gelten.“

Es wird seitens der Geschäftsstelle des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes deshalb zurzeit davon ausgegangen, dass das Bundesverfassungsgericht erneut angerufen wird. **Deshalb empfiehlt der Städte- und Gemeindebund zurzeit nachdrücklich, eine Einwegverpackungssteuer nicht einzuführen. Außerdem liegen die Urteilsgründe zu dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24.05.2023 noch nicht vor. Sobald diese vorliegen, muss zunächst eine sorgfältige Auswertung erfolgen.**

5. Beurteilung der Verwaltung

a. Lenkungswirkung

Die vom Petenten erwünschte Lenkungswirkung (Verringerung des Verpackungsmülls mit den damit verbundenen Umwelt- und Klimabelastungen sowie Vermeidung übervoller Mülleimer) hatte bereits der Gesetzgeber mit seiner aktuellen Gesetzgebung und der beschlossenen Einführung einer Einwegkunststoffabgabe aufgegriffen.

Einer zusätzlichen örtlichen neuen Verbrauchssteuer bedarf es dazu also grundsätzlich nicht.

b. Rechtliche Würdigung

Die oben geschilderten Bedenken des Städte- und Gemeindebundes NRW werden geteilt. Es besteht trotz des Bundesverwaltungsgerichtsurteils weiterhin eine erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Einführung einer örtlichen Verpackungssteuer.

Es besteht die Gefahr, dass vor dem Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden stattgeben werden und damit die Rechtswirksamkeit einer zwischenzeitlich erlassenen Satzung wieder entfällt (siehe Wettbürosteuer der Stadt Bergisch Gladbach). Konsequenz wäre eine Rückzahlungspflicht der Stadt Bergisch Gladbach.

c. Fiskalische Einordnung

Erfahrungswerte hinsichtlich der zu erzielenden Erträge konnten bislang nicht ermittelt werden. Als Erstes wäre die Zahl der potentiell steuerpflichtigen Betriebe von der Gewerbemeldestelle zu erfragen.

Als Verwaltungsaufwand wäre bei Einführung einer Verpackungssteuer folgendes zu bedenken:

Einmalige Verwaltungstätigkeit: Einführungsphase, hier Sichten der potentiell steuerpflichtigen Betriebe; Sichten von Art und Umfang der in den Be-

trieben verwendeten Steuergegenständen; Unterrichtung und Aufklärung der steuerpflichtigen Betriebe über Einführung Gestaltung und Festsetzungsmodalitäten der Verpackungssteuer; Bearbeitung, umfassende Beratung der Steuerpflichtigen bei Fragen und Hilfsersuchen.

Laufende Verwaltungstätigkeit: Bearbeitung und Erfassung der durch die Steuerpflichtigen quartalsmäßig eingereichten Steuererklärungen; Kontrolle der Steuererklärungen durch Inspizierung der Geschäftsräume und Einsichtnahme in die Steuerunterlagen; Bearbeitung neu hinzugekommener steuerpflichtiger Betriebe (Unterrichtung/Aufklärung, s.o.), Beratung der Steuerpflichtigen bei Fragen und Hilfsersuchen. Zu beachten sind dabei insbesondere die notwendigen Außendienstkontrollen. Diese haben grundsätzlich das Ziel, steuerliche Tatbestände der Besteuerung zu unterwerfen, um damit die Einnahmen der Kommune zu sichern. Außerdem dienen sie auch dazu, Steuergerechtigkeit anzustreben, indem alle zur Steuerzahlung herangezogen werden, die einen steuerlichen Tatbestand verwirklichen.

Der Verwaltungsaufwand zur Einführung und Erhebung dieser neuen Steuer wird daher als erheblich eingeschätzt. Ohne zusätzliches Personal ist die ordnungsgemäße Einführung, Erhebung und Kontrolle der Steuer nicht zu leisten. Im Vorfeld der Satzungserstellung ist der Erhebungsaufwand recht hoch, so dass zu erwartenden Mehrerträge zudem erst sehr viel später zum Tragen kommen.

Falls – wie in Tübingen praktiziert – parallel ein Förderprogramm zur Einführung von Mehrweggeschirr etabliert werden soll, würde dies eine zusätzliche finanzielle Belastung des städtischen Haushalts darstellen, die den potenziellen Steuererträgen gegenüberzustellen wäre.

d. Auswirkungen auf die Händler und Händlerinnen

Diese können durch die Verwaltung schwer abgeschätzt werden. Insbesondere für kleine Betriebe / Existenzen könnte die Steuereinführung jedoch erhebliche Folgen haben.

6. Schlussfolgerung der Verwaltung

Aufgrund der geschilderten Situation (Lenkungswirkung anderweitig durch den Bundesgesetzgeber sichergestellt, Rechtslage weiterhin ungewiss, fiskalische Wirkung fraglich) empfiehlt die Verwaltung in Übereinstimmung mit dem Nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebund von der Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer in Bergisch Gladbach abzusehen und dem Antrag des Petenten nicht zu entsprechen.