

## **Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung**

### **öffentlicher Teil**

<b>Gremium</b>	<b>Datum</b>
Finanzausschuss	11.02.2019

### **Erhebung einer kommunalen Steuer auf Einwegverpackungen in Köln**

Der Rat der Stadt Tübingen hat Ende 2018 die Verwaltung beauftragt, „...*einen Satzungsentwurf zu erarbeiten, mit dessen Hilfe Steuern erhoben werden auf Einwegverpackungen von Speisen und Getränken, die zum sofortigen Verzehr abgegeben werden.*“ Ziel der Satzung ist es, zur „...*Reduzierung der enormen Mengen an Verpackungsmüll im Tübinger Stadtgebiet - hauptsächlich hervorgerufen durch Einweg-Getränke- und Speiseverpackungen...*“ beizutragen.

Vor diesem Hintergrund bitten die CDU-Fraktion im Rat der Stadt Köln sowie die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Kölner Rat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist es aus Sicht der Verwaltung rechtlich möglich, in Köln eine kommunale Steuer bzw. Abgabe im weiteren Sinne auf Einwegverpackungen nach Tübinger Vorbild einzuführen.
2. Wie schätzt die Verwaltung die Effekte einer solchen Steuer zur Reduzierung der Müllmengen, insbesondere im Umfeld von Cafés, Imbissen, Kiosken usw., sowie zur Förderung der Sauberkeit im öffentlichen Raum ein.
3. Mit welchem Verwaltungsaufwand wäre die Einführung einer örtlichen Verbrauchs- bzw. Aufwandsteuer auf Einwegverpackungen in Köln verbunden?
4. Inwieweit würde eine geeignete Steuer die Bemühungen städtischer Unternehmen befördern, in den von ihnen betriebenen Einrichtungen, z.B. im RheinEnergie-Stadion, und Veranstaltungen Mehrwegsystem einzuführen.

Die Verwaltung beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu 1.

a)

Eine telefonische Nachfrage bei der Stadt Tübingen, hat ergeben, dass es bisher nur einen rudimentären Satzungsentwurf gibt, der noch nicht abgestimmt ist. Bis zum Vorliegen eines Entwurfs dauere es mindestens noch einen, eher zwei Monate.

b)

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07.05.1998 ist die Einführung einer Verpackungssteuer als kommunaler Verbrauchssteuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2a GG nicht zulässig, da eine solche der Grundentscheidung des Abfallgesetzgebers im (Bundes-) Abfallgesetz wie auch im späteren Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, die abfallwirtschaft-

lichen Ziele der Vermeidung und Verwertung von Einwegverpackungen nach dem Kooperationsprinzip (kollektive Verantwortung verschiedener Gruppen) umzusetzen, zuwider laufe. Eine neuere gerichtliche Entscheidung liegt nicht vor.

In der Literatur finden sich dagegen Stimmen, die bei der heutigen Rechtslage einen Verfassungsverstoß verneinen (Klinger, Rechtsgutachterliche Stellungnahme zur Zulässigkeit landesrechtlicher Regelungen zur Erhebung einer Sonderabgabe oder einer Verpackungssteuer auf die Abgabe von PET-Einkaufstragetaschen oder Einweggeschirr (wie Coffee-To-Go-Bechern), erstellt im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe e.V., 02.04.2014; Klinger/Krebs, Kommunale Verpackungssteuer – Nicht nur neu verpackt, sondern jetzt zulässig!, ZUR 2015, 664 ff.; Kalscheuer/Harding, Zur Zulässigkeit einer kommunalen Verpackungssteuer, NordÖR 2017, 113 ff.).

Seit Erlass des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) zum 01.06.2012 sei die Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr zutreffend. Das Kooperationsgebot sei nur noch in Ansätzen vorhanden, es beziehe sich nur noch auf die freiwillige Rücknahme von Abfällen, sei also nicht von großer Bedeutung. Gegenstand des Gesetzes sei nun die Vermeidung von Abfall.

Es ist jedoch zu bedenken, dass die Formulierungen des KrWG den Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie der EU aus dem Jahr 2008 geschuldet sind. Europarechtliche Anforderungen wurden in das deutsche Recht eingeführt. Aus den Formulierungen darf nicht geschlossen werden, dass das Kooperationsprinzip aufgegeben wurde. Aus der Begründung zum Entwurf des KrWG (BT Drucksache 17/1650) ergibt sich, dass das wichtige Kooperationsprinzip nach wie vor fortbesteht.

Ob die Gerichte bei der heutigen Rechtslage der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts folgen, ist völlig offen.

### c)

Unabhängig von der Frage eines eventuellen Verstoßes gegen das Kooperationsprinzip, sind auch andere rechtliche und tatsächliche Aspekte noch ungeklärt.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 1998 die Örtlichkeit ohne weiteres angenommen. In den letzten 20 Jahren hat sich die tatsächliche Situation geändert. Durch die zunehmende Mobilität der Konsumenten kann nicht mehr ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass der Verzehr an Ort und Stelle erfolgt und die Verpackung im öffentlichen Raum der Stadt Köln entsorgt wird. Auch wenn sich dieses Problem eventuell noch nicht bei der normativen Ausgestaltung der Satzung stellt, so doch bei deren Vollzug.

Steuerschuldner ist der Endverkäufer, der die Steuer auf den Endverbraucher abwälzen kann. Der Kreis der potentiellen Steuerpflichtigen ist völlig unübersehbar. In Betracht kommen sämtliche Fastfood-Restaurants, Tankstellen, Cafés, Bäckereien, Imbisse, Kioske, Pizzerien, Eisdielen, Supermärkte mit „to-go-Theken“, etc. Wie diese zur Vermeidung eines strukturellen Vollzugsdefizits sämtlich zu erfassen sind, ist zu klären. Nach der ständigen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Nordrhein-Westfalen müssen in Satzungen Kontrollmechanismen angelegt sein, die auch umgesetzt werden. Zur Gewährleistung einer gleichmäßigen und gerechten Besteuerung muss gewährleistet sein, dass Verstöße aufgedeckt werden. Dies erfordert, sämtliche potentiellen Steuerpflichtigen seitens der Behörde zu erfassen. Wenn der Kreis der Steuerschuldner eingegrenzt werden soll, müssen praktikable und gerichtsfeste Kriterien formuliert werden.

Eine weitere Herausforderung dürfte der Steuersatz sein. Im Steuerrecht als Massengeschäft ist eine Typisierung zulässig. Diese muss sich jedoch rechtfertigen lassen. Gegebenenfalls ist eine Staffelung nach unterschiedlichen Kategorien erforderlich. Es mutet seltsam an, wenn ein kleiner Eisbecher denselben Steuersatz bedingt wie ein Pizzakarton oder eine aufgeschäumte Kunststoffverpackung. Es ist aber davon auszugehen, dass der gewünschte Lenkungszweck nur eintritt, wenn die Steuer für den Endverbraucher deutlich spürbar ist. Dies könnte dazu führen, dass die Steuer erdrosselnde Wirkung hat und damit rechtswidrig ist. Es ist ein schmaler Grat, den richtigen Steuersatz zu finden: Hoch genug, um Wirkung zu zeigen, niedrig genug, um von den Steuerpflichtigen leistbar zu sein.

Der Intention der Satzung folgend müssten die Verpackungen von einer Besteuerung ausgenommen werden, die vor Ort direkt an den Endverkäufer zurückgegeben werden und damit nicht im öffentlichen Raum entsorgt werden. Es ist noch denkbar, dass die Wareneinkaufs-

rechnungen für Verpackungsmaterial überprüft werden. Eine Überprüfung von Art und Anzahl zurückgegebener Teile dürfte jedoch unmöglich sein.

Es könnte zum Vorwurf der Doppelbesteuerung kommen: Mit Ablösung der Verpackungsverordnung durch das Verpackungsgesetz zum 01.01.2019 gilt nun eine Beteiligungspflicht an den Entsorgungssystemen und –kosten für alle Verpackungen, die beim Endverbraucher anfallen. Sogenannte Serviceverpackungen, die vor Ort der Abgabe an den Endkunden befüllt werden, sind meist vom Verpackungsverkäufer vorlizensiert, d. h. diese dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn sich die Hersteller einem flächendeckendem Rücknahmesystem angeschlossen haben. Die dafür entrichteten Entgelte werden auf die Kunden umgelegt.

Ob die Einführung einer kommunalen Verbrauchssteuer einer rechtlichen Überprüfung durch die Gerichte Stand hält, ist zurzeit nicht absehbar. Die aufgezeigten rechtlichen Fragen bedürften einer sorgfältigen Prüfung.

#### Zu 2.

Es gibt keine Erfahrungswerte anderer Kommunen, die zugrunde gelegt werden können. Letztlich wird es darauf ankommen, wie empfindlich die Höhe der Steuer den Endverbraucher trifft.

#### Zu 3.

Nach erster Einschätzung dürften der Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten für eine solche Verbrauchssteuer aufgrund der oben geschilderten Umstände (unbekannte Anzahl potentieller Steuerschuldner, differenzierte Steuersätze, Abzug der an den Endverkäufer zurückgegeben Verpackungen, erforderliche Kontrollen) signifikant sein.

#### Zu 4.

Allgemein ist in der Bevölkerung die Akzeptanz bei neuen kommunalen Steuern (Pflicht) nicht sehr hoch, während der freiwillige Verzicht auf Einweg-Getränke- und –Speiseverpackungen zum Zwecke der Müllvermeidung und damit des Umweltschutzes eine deutlich höhere Akzeptanz erfahren dürfte. Eine Steuer könnte jedoch die Sensibilität der Endverbraucher für umweltfreundliche Systeme erhöhen und damit die diesbezüglichen Bemühungen städtischer Unternehmen fördern.