

Bürgerantrag

Sachgebiet 20.1
Aktenzeichen: 01.05.03
Vorlage Nr.: BA/0070/2023

Freigabedatum:
18.10.2023

Vorlage für die Sitzung			
Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung	30.10.2023	öffentlich
Rat	Entscheidung	13.11.2023	öffentlich
	g		

Beratungsgegenstand: **Bürgerantrag vom 02.06.2023 zur Erhebung einer örtlichen Verbrauchssteuer auf Einweg-Takeaway-Verpackungen**

Anmerkungen zu Belangen von Seniorinnen und Senioren und Menschen mit Behinderungen:
Keine

Haushaltmäßige Auswirkungen/Hinweis zur vorläufigen Haushaltsführung:
Bei Einführung der Verbrauchssteuer ja, sonst nein.

Beschlusscontrolling:
Der Bürgerantrag ist für das Beschlusscontrolling vorgesehen

Beschlussvorschlag:

Dem Bürgerantrag vom 02.06.2023 zur Erhebung einer örtlichen Verbrauchssteuer auf Einweg-Takeaway-Verpackungen wird – zum jetzigen Zeitpunkt – nicht gefolgt.

Erläuterungen:

Mit Schreiben vom 02.06.2023 ist aus der Rheinbacher Bürgerschaft ein Antrag im Sinne des § 24 GO NRW bezüglich der künftigen Erhebung einer örtlichen Verbrauchssteuer auf Einweg-Takeaway-Verpackungen gestellt worden (Bürgerantrag). Dieser zielt darauf ab, künftig eine örtliche Verbrauchssteuer auf die Ausgabe von Speisen und Getränken in Einwegverpackungen für den unmittelbaren Verzehr vor Ort oder als mitnehmbares „Takeaway-Gericht/Getränk“ zu erheben (Einwegverpackungssteuer).

Zur Begründung führt der Antragssteller aus, dass die Menge an Verpackungsmüll seit Jahren ansteige. Die damit einhergehenden Umwelt- und Klimabelastungen sowie übervollen Mülleimer in der Stadt Rheinbach würden mit Sorge betrachtet.

Der Antragssteller verweist in diesem Zusammenhang auf ein entsprechendes Steuermodell der Stadt Tübingen (Baden-Württemberg) und auf das zugehörige Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 24.05.2023, mit dem klargelegt worden sei, dass

die Städte und Gemeinden eine örtliche Verbrauchssteuer auf Einweg-Takeaway-Verpackungen erheben dürften. Mit dieser wirksamen Maßnahme könne man, so die Auffassung des Antragsstellers, Mehrwegverpackungen gezielt fördern und zu sauberen Städten und Gemeinden sowie Klima- und Ressourcenschutz beitragen. Eine örtliche Verbrauchssteuer setze im Gegensatz zu den bestehenden bundeseinheitlich geltenden Regelungen des Gesetzgebers in diesem Bereich direkte finanzielle Anreize bei der Gastronomie sowie bei den Bürger*innen, abfallarme und umweltfreundliche Mehrwegalternativen zu nutzen.

Bezüglich des weiteren Inhalts des Bürgerantrags wird an dieser Stelle auf den in der Anlage beigefügten Antrag verwiesen.

Nach eingehender Prüfung ist aus Sicht der Verwaltung das Folgende zu diesem Bürgerantrag auszuführen:

Der Bürgerantrag deckt sich inhaltlich mit einer Aktion der Deutschen Umwelthilfe (DUH). Diese hat bundesweit Bürger*innen mit einer Pressemitteilung vom 01.06.2023 zu einer Mitmachaktion für derartige Anträge aufgerufen und stellt diese seitdem unter www.duh.de/antrag-verpackungssteuer zur entsprechenden Antragsstellung in den Kommunen zur Verfügung, um diese schnell und unkompliziert an die Verwaltung schicken zu können. Der DUH-Leiter für Kreislaufwirtschaft Thomas Fischer führt zu dieser Mitmachaktion das Folgende aus:

„Um der Einweg-Müllkrise etwas entgegenzusetzen, müssen Städte und Gemeinden mit anpacken. Doch es ist keine Dauerlösung, dass Kommunen über nationale Vorgaben hinausgehen müssen, weil diese zu schwach sind. Um die Müllflut überall einzudämmen, brauchen wir eine flächendeckende Regelung zur Verteuerung von Einweg-Verpackungen für Getränke und Speisen. Konkret fordern wir eine bundesweite Einweg-Abgabe auf to-go-Verpackungen von mindestens 20 Cent. Jeder gestellte Antrag für eine Einweg-Verpackungssteuer auf kommunaler Ebene erhöht den Druck auf Bundesumweltministerin Steffi Lemke“.

Soweit der Verwaltung bekannt, wurde eine solche Verbrauchssteuer in Form einer Einwegverpackungssteuer bislang ausschließlich von der Stadt Tübingen (Baden-Württemberg) eingeführt.

Auch dort wurde diese Steuer zwar zum 01.01.2022 eingeführt, jedoch bislang faktisch noch nicht erhoben.¹ Hintergrund ist der Rechtsstreit über die zugehörige Satzung der Stadt Tübingen über die Erhebung einer Verpackungssteuer (Einwegverpackungssteuersatzung) gegen die seitens einer ortsansässigen Inhaberin eines Schnellrestaurants ein Normenkontrollantrag gestellt wurde. Nachdem der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg dem Normenkontrollantrag zunächst noch stattgab und die Einwegverpackungssteuersatzung für rechtswidrig erachtete, wurde diese im Revisionsverfahren durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit Urteil vom 24.05.2023 im Wesentlichen als rechtmäßig angesehen.² Demnach können Städte und Gemeinden grundsätzlich eine Einwegverpackungssteuer auf Einwegverpackungen erheben,

¹ Vgl. <https://www.tuebingen.de/verpackungssteuer>, zuletzt abgerufen am 16.10.2023.

² Urteil v. 24.05.2023, Az.: 9 CN 1.22; abrufbar unter <https://www.bverwg.de/240523U9CN1.22.0>, zuletzt abgerufen am 16.10.2023.

um hierdurch u. a. einen Anreiz zur Verwendung von Mehrwegsystemen zu setzen.

Im Nachgang zum abgeschlossenen Rechtsstreit vor dem Bundesverwaltungsgericht liegt die Tübinger Einwegverpackungssteuer nun jedoch aufgrund einer Verfassungsbeschwerde noch dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zur Entscheidung vor. Vor diesem scheiterte 1998 die Einführung einer solchen Einwegverpackungssteuer durch die Stadt Kassel (Hessen).³ In Bezug auf die Tübinger Einwegverpackungssteuer bleibt der Ausgang abzuwarten.

Der Städte- und Gemeindebund NRW rät daher zum jetzigen Zeitpunkt von der Einführung einer kommunalen Einwegverpackungssteuer ausdrücklich ab. Hintergrund für diese ablehnende Empfehlung ist – neben dem noch offenen Rechtsstreit vor dem BVerfG – ein Hinweis in dem Urteil des BVerwG vom 24.06.2023 (dort in Ziffer 28) selbst. Demnach bezog sich die Einschätzung der Rechtmäßigkeit der momentan in Tübingen angewandten Einwegverpackungssteuersatzung durch das BVerwG ausschließlich auf die derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen. Keine Berücksichtigung fanden in dem Urteil des BVerwG zukünftige Rechtsänderungen, wie etwa das am 01.01.2024 in Kraft tretende Einweg-Kunststofffondgesetz, welches ebenfalls eine Sonderabgabe für die Hersteller bestimmter Einweg-Kunststoffprodukte vorsieht.

Es ist somit derzeit noch offen, ob eine kommunale Einwegverpackungssteuer zulässig wäre oder ab dem 01.01.2024 nicht (zumindest teilweise) dem Verbot der Doppelbesteuerung des gleichen Steuergegenstandes unterliegen würde. Eine endgültige Klärung wird nur durch die – noch ausstehende – erneute Befassung des BVerfG mit der gesamten Rechtsmaterie erreicht werden. Daher lautet die dringende Empfehlung des Städte- und Gemeindebundes NRW, die weitere Entwicklung zunächst abzuwarten (vgl. die beiden als Anlage beigefügten Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes NRW).

Anzumerken ist ferner, dass die erstmalige Erhebung einer derartigen Einwegverpackungssteuer in Rheinbach aufgrund der aufwändigen Einführungs- und Etablierungsphase – insbesondere auch in Hinblick auf die bevorstehende Ressourcenbindung durch die Grundsteuerreform ab Mitte 2024 – mit den derzeitigen personellen Kapazitäten des betreffenden Sachgebietes nicht durchführbar sein dürfte.

Ergänzend ist zudem auf die Vorgabe des § 2 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz NRW hinzuweisen. Demnach bedarf eine Satzung, mit der eine in NRW bislang nicht erhobene Steuer erstmalig oder erneut eingeführt werden soll, zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung des Kommunal- und des Finanzministeriums.

Mit der Steuer auf Einwegverpackungen sollen die Verunreinigungen des Stadtbildes durch im öffentlichen Raum entsorgte Verpackungen verringert und ein Anreiz für die Verwendung von Mehrwegsystemen gesetzt werden. Sowohl der Bürgerantrag als auch die Entscheidung des BVerwG sind sowohl nach dieser Zielrichtung als auch vor dem Hintergrund des gemeindlichen Steuerfindungsrechts als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung zu begrüßen.

Unter Zugrundelegung der vorstehenden Ausführungen zu der noch bestehenden

³ Urteil v. 07.05.1998, Az.: 2 BvR 1991/95 u.a.; abrufbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1998/05/rs19980507_2bvr199195.html, zuletzt abgerufen am 16.10.2023.

Rechtsunsicherheit empfiehlt die Verwaltung dennoch, den Bürgerantrag vom 02.06.2023 – zum derzeitigen Zeitpunkt – abzulehnen. Es sollten zunächst die weiteren rechtlichen Entwicklungen abgewartet und anschließend die praktische Umsetzung der Erhebung der Verpackungssteuer der Stadt Tübingen und ggf. weiterer Städte erfasst und sodann im Kontext der Rheinbacher Gegebenheiten analysiert werden.

Anlagen:

Bürgerantrag vom 02.06.2023

Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes NRW vom 11.08.2023 und 21.09.2023