

Federführung:
20-Kämmerei, Stadtkasse
Produkt:

Datum:
21.08.2023

Beratungsfolge:	Sitzungsdatum:	
Haupt- und Finanzausschuss	31.08.2023	Vorberatung
Rat der Stadt Coesfeld	07.09.2023	Entscheidung

Anregung gem. § 24 GO NRW zur Einführung einer Verbrauchsteuer auf Einweg-Takeaway-Verpackungen in Coesfeld

Beschlussvorschlag 1 (Vorschlag des Antragstellers):

Die Einführung einer örtlichen Verbrauchsteuer auf die Ausgabe von Speisen und Getränken in Einwegverpackungen in Coesfeld wird beschlossen.

Beschlussvorschlag 1 – Alternativ (Vorschlag der Verwaltung):

Die Einführung einer örtlichen Verbrauchsteuer für Einwegverpackungen wird innerhalb der Verwaltung regelmäßig geprüft und im Rahmen eines Kosten-Nutzen-Vergleichs bewertet. Sollte auch vor dem Hintergrund möglicher Erfahrungen anderer Kommunen ein positives Ergebnis ermittelt werden, wird dieses im Haupt- und Finanzausschuss vorgestellt und dem Rat eine Vorlage zur Grundsatzentscheidung zur Einführung einer Verpackungssteuer vorgelegt.

Sachverhalt:

Im Rahmen der beigefügten Anregung beantragt der Antragsteller die Einführung einer örtlichen Verbrauchsteuer auf die Ausgabe von Speisen und Getränken in Einwegverpackungen in Coesfeld. Ziel der Steuer soll die Reduzierung von Abfällen durch Einweg-Takeaway-Verpackungen sein.

Für Kommunen besteht die Möglichkeit örtliche Steuern zu erheben. Die rechtliche Grundlage für das s. g. „Steuerfindungsrecht“ ergibt sich dabei für die Bundesländer aus dem Grundgesetz (Artikel 105 GG Abs. 2a). Dieses Steuerfindungsrecht wird vom Land NRW gem. Artikel 79 der Landesverfassung NRW an die Kommunen übertragen. Damit ermächtigt das Land die Kommunen in NRW zur Erhebung von örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern.

Eine konkretisierte Form des Steuerfindungsrechts ist die s. g. Verpackungssteuer. Damit sind im Normalfall Einwegverpackungen, Einweggeschirr und Einwegbesteck für Gerichte und Getränke gemeint, die vor Ort verzehrt oder mitgenommen und zum kurzfristigen Verzehr ohne weitere Zubereitung vorgesehen sind.

Mit Urteil vom 07.05.1998 (BVerfG – 2 BvR 1991/95 und 2 BvR 2044/95) hat das Bundesverfassungsgericht die damalige kommunale Verpackungssteuer der Stadt Kassel für verfassungswidrig erklärt. Ein Grund dafür war u. a., dass die Verpackungssteuer als

Lenkungssteuer dem damaligen Abfallrecht zuwidergelaufen ist und damit den Vorgaben eines Bundesgesetzes widersprochen hat.

Seit Januar 2022 hat die Stadt Tübingen eine Verpackungssteuer eingeführt. Durch diese Steuer sollen die Einwegverpackungsabfälle in der Stadt reduziert werden. Ein gastronomischer Betrieb klagte jedoch gegen die Satzung, so dass der Sachverhalt im Verlauf des Rechtsstreits am 24.05.2023 vom Bundesverwaltungsgericht zu entscheiden war (BVerwG 9 CN 1.22). Anders als in der Entscheidung zur „Kasseler Verpackungssteuer“ wurde durch die Satzung der Stadt Tübingen kein Widerspruch zur Gesamtkonzeption des geltenden Abfallrechts und zu konkreten abfallrechtlichen Regelungen gesehen, da sich die Zielrichtung der Regelungen in der Zwischenzeit deutlich in Richtung Abfallvermeidung entwickelt hat und diese auch das Ziel der Tübinger Satzung ist. Im Zusammenhang mit der Entscheidung wurde auch im Unterschied zur Vorinstanz (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg) festgestellt, dass eine örtliche Radizierung vorliegt. Damit ist gemeint, dass die Satzung Sachverhalte umfasst, die im örtlichen Bezug der jeweiligen Gemeinde liegen. Als Begründung wurde auf die gewandelten Konsumgewohnheiten bezüglich der take-away-Produkte verwiesen. Außerdem beziehe sich die Formulierung in der Satzung (...“für den unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle oder als mitnehmbares take-away-Gericht oder -Getränk“) genau auf solche Gerichte und Getränke, deren Beschaffenheit sich durch längeren Transport nachteilig verändern und die daher vor Ort oder zumindest innerhalb des Stadtgebietes verzehrt werden.

Darüber hinaus hat das Bundesverwaltungsgericht herausgestellt, dass es sich bei der in Rede stehenden Steuer eindeutig um eine kommunale Verbrauchsteuer handelt, da diese sich gerade auf nicht wiederverwendbare Objekte bezieht, die nur zu einer einmaligen und kurzfristigen Verwendung bestimmt sind und danach verbraucht sind. Dieser Verbrauch bildet den Gegenstand der Versteuerung und der Verkaufsvorgang wird lediglich aus steuererhebungstechnischen Gründen als Ersatzanknüpfungspunkt herangezogen. Zwar wird eine wie hier festgestellte Verbrauchssteuer auf der Ebene des Herstellers bzw. Verteilers erhoben, ist aber darauf angelegt auf den Endverbrauchenden umgewälzt zu werden.

Als nicht rechtmäßig wurde bei der Satzung der Stadt Tübingen die Obergrenze der Besteuerung gesehen. Der Begriff wird laut Urteilsbegründung nicht ausreichend erläutert und ist damit nicht hinreichend bestimmt genug. Vor allem bei Sammel-, Groß- und Nachbestellungen könnte die fehlende Konkretisierung zu Abgrenzungsproblemen führen. Damit ist ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz gegeben, wobei dadurch nicht die gesamte Satzung als rechtswidrig eingeschätzt wurde.

Auf Grund der Kurzfristigkeit der Veröffentlichung der Urteilsbegründung und der notwendigen Prognosen/Erfahrungswerte zum Einsparpotential beim Abfall kann die Anregung nicht abschließend entschieden werden. Mit der Einführung einer Verpackungssteuer und der sicherlich notwendigen Kontrollen entsteht ein erheblicher Verwaltungsaufwand. Gleichzeitig ergibt sich ein Klagerisiko, da sich aus der erst kürzlich veröffentlichten Urteilsbegründung ableiten lässt, dass der Rahmen für eine rechtmäßige Satzung eng gesteckt ist. Die formalen Anforderungen an den Satzungsinhalt und das Primat der Abfallvermeidung müssen einhergehen mit den weiteren Zielen der Stadt. Ein aktuell verfolgtes Ziel ist die Attraktivierung der Gastronomielandschaft und die Stärkung der Innenstadt. Die Erhebung einer Steuer, die vom Bundesverwaltungsgericht als Verbrauchsteuer deklariert und bei der eine Umwälzung auf den Endverbrauchenden immanent ist, könnte ohne neue Systeme für Mehrwegverpackungen zu einer reinen Verteuerung der Speisen und Getränke führen. Der eigentlich vorgesehene Wandel hin zu Mehrwegverpackungen und zum Ausbau einer vielfältigen Gastronomielandschaft mit neuen Ideen zu nachhaltigen Konzepten könnte damit erschwert werden.

Anlagen:

Anregung gem. § 24 GO NRW