



Stadt Leverkusen

Bürgerantrag Nr. 2023/2291

Der Oberbürgermeister

I/01-011-12-11-zi

Dezernat/Fachbereich/AZ

30.10.2023

Datum

Beratungsfolge	Datum	Zuständigkeit	Behandlung
Ausschuss für Bürgereingaben und Umwelt	09.11.2023	Entscheidung	öffentlich

Betreff:

Erhebung einer örtlichen Verbrauchssteuer auf Einweg-Takeaway-Verpackungen

- Bürgeranträge vom 02.06.2023
- Stellungnahme der Verwaltung vom 30.10.2023

01

- | | |
|---|----------------|
| - über Herrn Beigeordneten Lünenbach | gez. Lünenbach |
| - über Herrn Stadtkämmerer Molitor | gez. Molitor |
| - über Herrn Oberbürgermeister Richrath | gez. Richrath |

Erhebung einer örtlichen Verbrauchssteuer auf Einweg-Takeaway-Verpackungen

- Bürgeranträge vom 02.06.2023
- Nr. 2023/2291

Zum 01.01.2023 ist die Mehrwegangebotspflicht für Betriebe in Kraft getreten, die Speisen zur Mitnahme in Einwegkunststofflebensmittelverpackungen oder Einweggetränkebechern verkaufen oder ausliefern (§§ 33, 34 Verpackungsgesetz - VerpackG). Die Koordinationsstelle Nachhaltigkeit der Stadt Leverkusen hat gemeinsam mit der Wirtschaftsförderung Leverkusen (WfL) hierzu im Vorfeld Öffentlichkeitsarbeit betrieben und ein Förderprogramm aufgesetzt. Gastronomiebetriebe bekamen damit die Möglichkeit, Kosten für die Anmeldung zu einem Mehrwegsystemanbieter durch die Stadt erstattet zu bekommen. Trotz Verlängerung des Förderprogramms war die Resonanz sehr gering. Nur ca. 1% von rund 400 Betrieben hat einen Antrag auf finanzielle Förderung zur Teilnahme an einem Rücknahmesystem gestellt. Die Stadt Leverkusen sieht gewisse Lücken innerhalb des neuen Verpackungsgesetzes als einen wesentlichen Faktor für diese geringe Resonanz, da eine Mehrwegangebotspflicht lediglich für Gastronomiebetriebe ab einer Größe von mindestens 80 Quadratmeter oder mindestens fünf Beschäftigten gilt. Gerade kleine Bistros ohne viel Sitzgelegenheiten bieten jedoch zunehmend Speisen „to go“ an, sodass gerade hier der Verpackungsmüll anfällt. Zudem ist die Nachfrage auf Kundenseite bislang (noch) nicht groß genug, sodass der Handlungsdruck, auf Mehrweggeschirr umzustellen, nach wie vor gering ist.

Auch die ersten durchgeführten Überwachungen haben gezeigt, dass tatsächlich nur sehr wenige Betriebe überregionale Poolösungen nutzen. Der überwiegende Teil der Betriebe ist auf alternative Verpackungsmaterialien ausgewichen. Insbesondere eine Zunahme von Einwegverpackungen aus Pappe wurde festgestellt. Vielfach fehlen auch deutlich sicht- und lesbare Informationstafeln, die laut Verpackungsgesetz vorgeschrieben sind.

Die Untere Abfallwirtschaftsbehörde (UAB) wird ihrer gesetzlichen Überwachungspflicht weiterhin im Rahmen der personellen Möglichkeiten nachkommen. Erste Bußgeldverfahren wurden bereits eingeleitet. Dennoch kann schon jetzt festgestellt werden, dass das Ziel einer Reduktion von Einwegverpackungen im Lebensmittelbereich und das Littering durch die §§ 33, 34 VerpackG nicht erreicht werden kann. Auch

steht der personelle Aufwand in keinem Verhältnis zum Nutzen, da das Ausweichen auf alternative Verpackungsmaterialien zulässig ist.

Die Berichterstattung zur Verpackungssteuer der Stadt Tübingen wurde aufmerksam verfolgt. Aus Sicht der UAB ist ein finanzieller Anreiz zur Nutzung ökologisch nachhaltiger Mehrwegverpackungen in jedem Fall effektiver zu bewerten, als die bisherigen bundesgesetzlichen Vorgaben.

Die überregionalen Poollösungen sind bisher nicht so weit verbreitet, dass eine Rückgabe der Mehrwegverpackung einfach und ohne großen zeitlichen Aufwand möglich ist. Nur wenn Einweglebensmittelverpackungen teurer als die ökologisch sinnvolle Mehrwegverpackung werden, kann ein Umdenken der Nutzer*innen erfolgen und wird der zusätzliche Aufwand der Rückgabe in Kauf genommen.

Die Einführung einer Verbrauchssteuer auf Einwegverpackungen unabhängig von der Materialart ist aus den vorgenannten Gründen in jedem Fall zu begrüßen. Unabhängig von der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist jedoch noch nicht final entschieden, ob diese lokale Steuer langfristig Bestand haben wird. Die klagende Systemgastronomie hat kürzlich Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Dieses hatte bereits im Jahr 1998 (BVerfG, Urteil vom 07.05.1998 – 2 BvR 1991/95) die Verpackungssteuer der Stadt Kassel als nichtig erklärt. Die aktuelle Gesetzeslage ist mit der aus dem Jahr 1998 nicht mehr vergleichbar. Damals war ein Widerspruch zum Abfallrecht des Bundes gesehen worden. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner aktuellen Entscheidung bereits geprüft und diesen Widerspruch nicht gesehen.

Darüber hinaus besteht aber die Gefahr, dass es sich um eine Doppelbesteuerung des gleichen Steuergegenstandes handeln könnte. Ursächlich hierfür könnte das am 16.05.2023 in Kraft getretene Einwegkunststofffondsgesetz sein. Dieses sieht ab dem Jahr 2024 eine Abgabe auf Einwegkunststoffprodukte vor. Sofern sich eine Verbrauchssteuer auf Einwegverpackungen aller Materialarten bezieht, werden dadurch Einwegverpackungen aus Kunststoff doppelt besteuert. Aus juristischer Sicht bestehen in Fachkreisen derzeit daher noch Zweifel an der steuerrechtlichen Zulässigkeit. Das Bundesverwaltungsgericht hat explizit nur die aktuelle Gesetzeslage mit Stand 2022/2023 in ihre Erwägungen mit einbezogen. Das in 2024 in Kraft tretende Einwegkunststofffondsgesetz wurde nicht berücksichtigt. Es hat auch darauf hingewiesen, dass eine kommunale Steuer bei ihrem Erlass rechtmäßig sein kann, durch eine nachträgliche Änderung des abfallrechtlichen Rahmens aber rechtswidrig und damit unwirksam werden kann (BVerwG vom 24.05.2023, 9 CN 1.22, Rn. 28).

Empfehlenswert wäre zudem, wenn bundeseinheitliche Regelungen zur Eindämmung der Takeaway-Verpackungen geschaffen werden. Danach sieht es aktuell auch aus, da das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz am 27.06.2023 Eckpunkte einer Novelle des Verpackungsgesetzes veröffentlicht hat. Unter anderem soll die zuvor genannte Mehrwegangebotspflicht auf alle Materialien ausgeweitet werden. Damit wird ein großes Schlupfloch geschlossen. Ebenso sollen künftig für den Vor-Ort-Verzehr keine Einwegverpackungen mehr zugelassen werden.

Sollte im nächsten Schritt auch im Rahmen eines novellierten Einwegkunststofffonds-gesetz eine materialunabhängig Abgabe von den Herstellern erhoben, würde eine lokale Verpackungssteuer gänzlich überflüssig, da bundesgesetzliche Regelungen das Littering im öffentlichen Raum effektiv reduzieren würden.

Es wird daher empfohlen, die aktuellen bundesgesetzlichen Entwicklungen abzuwarten und aufgrund der steuerrechtlich final noch ungeklärten Lage derzeit von der Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer abzusehen.

Um das Stadtbild und die Sauberkeit zu verbessern und damit die Wohn- und Lebensqualität in Leverkusen zu steigern, sind jedoch Maßnahmen empfehlenswert. Ein wichtiges Instrument ist die Sanktionierung von illegaler Entsorgung durch die Erhebung von Bußgeldern. Hier soll zu einem späteren Zeitpunkt durch verstärkte zivile Kontrollen des Kommunalen Ordnungsdienstes (KOD) erreicht werden, dass einerseits mehr Bußgelder erhoben und andererseits weniger Abfälle illegal entsorgt werden. Der Effekt wäre mit mobilen Geschwindigkeitsüberwachungen zu vergleichen, die die Autofahrer auch mehr auf ihr Tempo achten lassen. Kurzfristig sind zivile Kontrollen durch den KOD jedoch nicht umsetzbar, da das entsprechende Sicherheitskonzept zur Zeit überarbeitet wird.

Zeitgleich ist es aber auch wichtig, dass die Themen Sauberkeit und Selbstverantwortung durch Kampagnen und Aktionen mehr in die Öffentlichkeit getragen werden. Es sollte wieder selbstverständlich werden, dass sich jeder für seinen „Unrat“ selbst verantwortlich fühlt und diesen selbst entsorgt, anstatt darauf zu vertrauen, dass dies durch Steuern und Gebühren finanzierte Mitarbeitende der Stadt bzw. der AVEA GmbH & Co. KG nachträglich beseitigt wird. Hier gibt es zahlreiche Impulse in anderen Städten, die im Rahmen der „Global Nachhaltigen Kommune (GNK)“ gezielt für Leverkusen entwickelt werden können. Die Finanzierung könnte teilweise, über die ab 2025 an die Kommunen fließenden Mittel, aus dem Einwegkunststofffonds gedeckt werden.

Umwelt i.V.m. Mobilität und Klimaschutz, Finanzen und Ordnung und Straßenverkehr