

Sitzungsvorlage öffentlich
Nr. GR/2023/109

Abteilung 120 - Nachhaltige
Entwicklung

Federführung: Bullach, Kai
Telefon: +49 7021 502-0

AZ:
Datum: 19.07.2023

Verpackungssteuer bei Essen und Getränken zum Mitnehmen
- Beantwortung des Antrags der Grünen-Fraktion vom 09.07.2023

GREMIUM	BERATUNGSZWECK	STATUS	DATUM
Ausschuss für Infrastruktur, Wohnen und Umwelt (IWU)	Vorberatung	nicht öffentlich	18.10.2023
Gemeinderat	Beschlussfassung	öffentlich	25.10.2023

ANLAGEN

Anlage 1 - Antrag der Grünen-Fraktion zur Verpackungssteuer vom 09.07.2023 (ö)

BEZUG

BETEILIGUNGEN UND AUSZÜGE

Beglaubigte Auszüge an:

Mitzeichnung von: 130, 140, BMin, EBM

Dr. Bader
Oberbürgermeister

STRATEGISCHE AUSRICHTUNG

Eine nachhaltige Entwicklung ist das Leitprinzip der Stadt Kirchheim unter Teck. Eine Strategie mit realistischen Zielen und konkreten Maßnahmen, die regelmäßig überprüft und gegebenenfalls korrigiert wird, ist dafür die Grundlage.

Zentrale Aspekte für eine zukunftsfähige Gesellschaft sind dabei Ressourcen zu schonen und eine generationengerechte Entwicklung. Darunter fällt auch die Sicherung einer zukunftsfähigen Haushalt- und Finanzwirtschaft. Lokales Handeln wird als Schlüssel für eine tragfähige globale Zukunft betrachtet. Voraussetzung dafür ist eine nachhaltig ausgerichtete Verwaltung mit Vorbildfunktion.

Handlungsfelder

Priorität 1

- Wohnen und Quartiere
- Bildung
- Klimaschutz, Klimafolgenanpassung und Energie

Priorität 2

- Wirtschaft, Arbeit und Tourismus
- Mobilität und Versorgungsnetze
- Umwelt- und Naturschutz

Priorität 3

- Gesellschaftliche Teilhabe und bürgerschaftliches Engagement
- Kultur, Sport und Freizeit
- Gesundes und sicheres Leben

Priorität 4

- Moderne Verwaltung und Gremien

Betroffene Zielsetzungen

AUSWIRKUNGEN AUF DAS KLIMA

Keine Auswirkungen

Hinweise: t CO₂ äq/a = Tonnen Kohlendioxidäquivalente pro Jahr; Bei einer erheblichen Erhöhung sind Alternativen zur Verringerung der CO₂-Emissionen im Textteil dargestellt und das Klimaschutzmanagement wurde beteiligt.

Positive Auswirkungen

Negative Auswirkungen

Geringfügige Reduktion <100t CO₂äq/a

Geringfügige Erhöhung <100t CO₂äq/a

Erhebliche Reduktion ≥100t CO₂äq/a

Erhebliche Erhöhung einmalig ≥100t CO₂äq

Erhebliche Erhöhung langfristig ≥10t CO₂äq/a

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Einmalig: Euro

In der Folge: Euro

- Finanzielle Auswirkungen
- Keine finanziellen Auswirkungen

- Finanzielle Auswirkungen
- Keine finanziellen Auswirkungen

Teilhaushalt	
Produktgruppe	
Kostenstelle/Investitionsauftrag	
Sachkonto	

Teilhaushalt	
Produktgruppe	
Kostenstelle/Investitionsauftrag	
Sachkonto	

Ergänzende Ausführungen:

ANTRAG

Kenntnisnahme der Prüfung zur Einführung einer Abgabe auf Einwegverpackungen bei Essen und Getränken zum Mitnehmen in Form einer Verpackungssteuer in Kirchheim unter Teck.

ZUSAMMENFASSUNG

Bereits im Jahr 2021 stellte die Fraktion Grüne im Rahmen der Haushaltsdebatte den Antrag, die Einführung einer Abgabe auf Einwegverpackungen und Einweggeschirr in Gastronomiebetrieben zu prüfen. Aufgrund des offenen Rechtsstreits zur Verpackungssteuer der Stadt Tübingen wurde der Antrag zunächst zurückgestellt. Nachdem die Rechtmäßigkeit durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt wurde, wird nach erneutem Antrag im Folgenden die Einführung einer Verpackungssteuer in Kirchheim unter Teck geprüft.

Das Müllaufkommen durch Verpackungen bei Essen und Trinken zum Mitnehmen ist auch in Kirchheim unter Teck in den letzten Jahren zunehmend zum Problem geworden. Die Kosten und der personelle Aufwand beim Beseitigen des Verpackungsmülls, als auch die Umweltbelastung und der Ressourcenverbrauch stehen in Konflikt mit der nachhaltigen Ausrichtung der Stadt.

Die verschiedenen gesetzlichen Vorgaben zur Reduktion von Einwegverpackungen zeigen bisher nur wenig Wirkung und stoßen mangels Kontrollen und Nachdruck der Landes- und Kreisbehörden an ihre Grenzen. Folglich werden die Vorgaben von vielen Betrieben nicht umgesetzt. Durch Maßnahmen der Stadt, Mehrwegangebote zu fördern, konnten einige aufgeschlossene Betriebe gewonnen werden. Die Nutzung der Mehrwegangebote durch die Kundschaft ist jedoch ausbaufähig und könnte durch eine Verpackungssteuer gesteigert werden. Die Verpackungssteuer bietet eine direkte Möglichkeit, durch ihre Lenkungseffekt den Mehrweganteil zu erhöhen, das Müllaufkommen zu reduzieren und gleichzeitig Ressourcen und Umwelt zu schonen.

Die Einführung und Erhebung der Verpackungssteuer ist aufwändig und wären nur mit zusätzlichen Personalressourcen möglich.

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes ist eine kommunale Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen nach dem Vorbild von Tübingen rechtmäßig. Allerdings hat die Klägerin nun eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, wodurch erneut eine Rechtsunsicherheit entsteht. Die Verwaltung schlägt deshalb vor, abzuwarten, ob die Klage vom Bundesverfassungsgericht angenommen wird und wenn ja, wie das Urteil lautet. Mit einer Entscheidung, ob die Klage angenommen wird, ist innerhalb eines Jahres zu rechnen. Bei Annahme der Klage rechnet die Stadt Tübingen mit einer Prozessdauer von 3 bis 5 Jahren.

ERLÄUTERUNGEN ZUM ANTRAG

Welche gesetzlichen Bestimmungen zum Thema Einwegverpackungen gibt es bereits?

1. Einwegkunststoffverbotsverordnung seit 03.07.2021
Die Verordnung verbietet definierte Gegenstände aus Einwegkunststoffe in Verkehr zu bringen. Das heißt, im Außerhausverzehr dürfen bei Essen keine Polystyrol-Verpackungen und bei Getränken keine Plastikbecher genutzt werden.

Problem: Restbestände dürfen aufgebraucht werden. Kontrollen erfolgen aktuell nur nach vorangegangener Beschwerde durch das Landratsamt. Andere Verpackungen, zum Beispiel aus Aluminium, die ebenfalls Umweltbelastungen verursachen, dürfen weiter eingesetzt werden.

2. Mehrwegangebotspflicht seit 01.01.2023

Betriebe, welche Essen und Getränke zum Mitnehmen verkaufen, müssen zusätzlich zu Einwegverpackungen auch Mehrwegverpackungen anbieten. Ausgenommen sind kleine Betriebe mit weniger als 80 qm und weniger als 5 Mitarbeitenden, hier muss die Möglichkeit angeboten werden, dass mitgebrachte Gefäße befüllt werden.

Problem: Die Pflicht Mehrwegverpackungen anzubieten, wird nicht von allen umgesetzt. Ein verpflichtender Hinweis auf das Mehrwegangebot oder die Möglichkeit eigene Verpackung mitzubringen findet kaum statt.

Was wurde bisher in Kirchheim unter Teck unternommen, um Einwegverpackung zu vermeiden?

Bei zwei Infoveranstaltungen in den Jahren 2019 und 2020 wurden die Gastronomiebetriebe, Bäckereien und Metzgereien über Mehrwegalternativen bei Essen und Getränken zum Mitnehmen informiert. Im November 2020 starteten 9 Betriebe mit dem Mehrwegpfandsystem reCIRCLE für Essen zum Mitnehmen und 7 Betriebe mit RECUP-Bechern. Nachdem zum 01.01.2023 die Mehrwegangebotspflicht eingeführt wurde, fand im Juni 2023 eine Umfrage bei 107 von insgesamt 187 Betrieben (Gastronomie, Bäckereien, Metzgereien, Tankstellen) durch die Arbeitsgruppe Kirchheim Plastikfrei statt. Demnach nutzen 26 Betriebe ein Mehrwegpfandsystem beim Essen, 16 Betriebe haben Mehrwegpfandbecher. Dazu kommen 11 Betriebe, die ein betriebseigenes System an Mehrwegbehältern anbieten. Vor allem in den Bäckereien werden überwiegend betriebseigene Mehrwegbecher genutzt.

Des Weiteren wurde den Betreibern von Eiscafés an drei Terminen in den Jahren 2021 und 2022 Möglichkeiten aufgezeigt und diskutiert, anstelle von Einwegbechern, Mehrwegpfandbecher oder Waffelbecher einzuführen. Im Ergebnis bietet bisher nur ein Betrieb Waffelbecher als Alternative an.

Was wurde getan, um die Mehrwegangebotspflicht bekannt zu machen?

Am 31.01.2023 wurde eine Infoveranstaltung zum Thema Mehrwegangebotspflicht durchgeführt, zu der rund 150 Gastronomen sowohl per Brief als auch per E-Mail eingeladen wurden. Ziel dieser Veranstaltung war es, Informationen zu vermitteln und auf Fragen seitens der Gastronomie einzugehen. Allerdings nahmen lediglich 15 Gastronomen an der Veranstaltung teil. Eine weitere Aktion war ein Mehrweg-Infostand in der Fußgängerzone am verkaufsoffenen Sonntag am 05.03.2023. Hier wurden Informations-Flyer verteilt und Speisen und Getränke in Mehrwegverpackungen ausgegeben. Zudem wurden Mehrweg-Mustersets an Gastronomen, die häufig Essen zum Mitnehmen anbieten, verteilt und Termine mit den einzelnen Betrieben vereinbart. Leider war auch hier die Resonanz sehr schlecht.

In der bereits erwähnten Umfrage der Arbeitsgruppe Kirchheim Plastikfrei wurden die Gastronomen auf die Mehrwegangebotspflicht hingewiesen. Die Umfrage hat ergeben, dass circa die Hälfte der befragten Betriebe kein Mehrwegsystem anbieten. Der vorgeschriebene Hinweis, dass ein Mehrwegsystem angeboten wird oder eigene Behälter mitgebracht werden können, wird nicht gegeben. Kontrollen durch die zuständige Behörde im Landratsamt finden bis jetzt nicht statt.

Auf dem diesjährigen Nachhaltigkeitsmarkt wurde zudem eine Umfrage unter Passanten zum Thema Verpackungssteuer durchgeführt, ebenfalls von der Arbeitsgruppe Kirchheim Plastikfrei. 95 Prozent der Teilnehmenden würden laut dieser Umfrage die Einführung einer Verpackungssteuer befürworten.

Wie hoch ist das geschätzte Aufkommen an Einwegverpackungen in Kirchheim unter Teck?

Bei Einwegbechern für Getränke werden laut dem Bundesministerium für Umwelt pro Jahr fast drei Milliarden in Deutschland verbraucht. Umgerechnet auf die Einwohnerzahl von Kirchheim kommt man auf eine Anzahl von 1,4 Millionen Bechern pro Jahr (35 Becher/Einwohner*Jahr).

Bei Einweggeschirr für Essen haben allein die großen Fastfood-Ketten im Stadtgebiet einen beträchtlichen Anteil. Bei täglich 4 Millionen Gästen deutschlandweit (laut Tagesschau) bedeutet dies rechnerisch circa 700.000 Gäste in Kirchheim pro Jahr, die jeweils mindestens eine Einwegverpackung verbrauchen.

Insgesamt macht dies circa 2,1 Millionen Einwegbehälter pro Jahr. Da die Durchdringung von Betrieben mit Mehrwegsystemen in Kirchheim unter 20 Prozent liegt und der Anteil der Speisen, die dort tatsächlich auch in Mehrwegverpackungen verkauft werden, immer noch gering ist, kann das für die Berechnung vernachlässigt werden.

Der Einfachheit halber erfolgte die Berechnung ohne Eisbecher, Einwegbesteck und Salatbehälter (beispielsweise im Lebensmitteleinzelhandel). Da diese unter gewissen Voraussetzungen auch unter die Verpackungssteuer fallen können, sind diese hinzuzurechnen. Durch die Lenkungsfunction der Steuer muss allerdings bei der Berechnung sicherlich von einem Abschlag ausgegangen werden. Zum einen werden die Mehrwegsysteme attraktiver für die Betriebe, zum anderen können die Konsumenten dadurch dazu übergehen, ihre eigenen Behältnisse befüllen zu lassen. Durch die Regionalität der Steuer kann sich der Konsum auf das Umland verlagern.

Was sind Argumente für die Einführung einer Verpackungssteuer?

- Das erhebliche Müllaufkommen durch Essen und Trinken zum Mitnehmen und dadurch auch das Vermüllen des Stadtbilds und die Kosten und den Personalaufwand für die Müllentsorgung reduzieren
- Umweltbelastung durch Herstellung, Versand und Entsorgung von immer neu benötigten Einwegverpackungen vermindern
- Hoher Ressourcenverbrauch bei der Herstellung von Einwegverpackungen
- Anreize für die Nutzung von Mehrwegverpackungen schaffen, da Essen und Trinken in Mehrwegverpackungen oder mitgebrachten Gefäßen nicht unter die Verpackungssteuer fällt
- Die bisherigen gesetzlichen Vorgaben nehmen ausschließlich die Betriebe in die Pflicht. Betriebe mit Mehrwegangebot beklagen teilweise das geringe Interesse der Kunden. Da die Verpackungssteuer an die Kunden weitergegeben werden kann, können damit die Kunden motiviert werden, vermehrt Mehrwegsysteme zu nutzen oder eigene Gefäße mitzubringen.

Wie ist die aktuelle rechtliche Lage zur Erhebung einer kommunalen Verpackungsteuer?

Die Stadt Tübingen hat bereits 2022 eine kommunale Verpackungssteuer eingeführt. Dagegen hat die Betreiberin der dortigen McDonalds Filiale geklagt. Das Bundesverwaltungsgericht hat geurteilt, dass die Verpackungssteuer in Tübingen rechtmäßig ist und stellte vor allem fest: "Es handelt sich um eine örtliche Verbrauchsteuer im Sinn des Artikel 105 Abs. 2a Satz 1 Grundgesetz, für deren Einführung die Stadt Tübingen zuständig war." Die Begründung: In der Regel werde ein Menü bald verzehrt und somit fällt der Verpackungsmüll im Ort an und ist somit ein lokales Thema.

Das Bundesverwaltungsgericht bemängelte lediglich, dass in der Satzung zur Verpackungssteuer die Obergrenze der Besteuerung von 1,50 Euro pro „Einzelmahlzeit“ zu unbestimmt sei und auch das unbefristete Betretungsrecht der Stadtverwaltung im Rahmen der Steueraufsicht rechtswidrig sei. Diese punktuellen Rechtsverstöße änderten aber für das Gericht

nichts daran, dass die Satzung im Übrigen rechtmäßig ist. Das schriftliche Urteil des Bundesverwaltungsgerichts kann unter www.bverwg.de/240523U9CN1.22.0 eingesehen werden. Die weitergehende Revision der Antragsgegnerin wurde zurückgewiesen. Daraufhin hat die Klägerin eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Die Klägerin begründet ihre Verfassungsbeschwerde damit, dass es einer bundesweiten und -einheitlichen Lösung bedarf. Damit entsteht erneut eine Rechtsunsicherheit. Vor dem Hintergrund, dass die Einführung einer Verpackungssteuer zu einem erheblichen Aufwand in der Verwaltung führt und zusätzliches Personal nötig wäre, hält die Verwaltung es für sinnvoll abzuwarten, ob die Verfassungsbeschwerde angenommen wird und wenn ja, wie das Urteil lautet.

Wie funktioniert das Tübinger Modell?

Worauf wird die Steuer erhoben?

Maßgeblich für die Besteuerung ist der Verkauf von Getränken und Speisen in Einwegverpackungen, also Gefäße, Behälter, Geschirr und Besteck, die für eine einmalige oder kurzzeitige Verwendung gedacht sind, unabhängig vom Material. Diese Speisen und Getränke werden typischerweise nicht mit nach Hause genommen, sondern sind für einen Verzehr noch im Verkaufsraum, in der Nähe oder für unterwegs (take-away/to go) gedacht.

Beispiel Tübingen:

0,50 Euro (netto) für Einwegverpackungen wie zum Beispiel Kaffeebecher, Essenschalen
0,20 Euro (netto) für Einwegbesteck und andere Hilfsmittel wie zum Beispiel Trinkhalm oder Eislöffel

Wer muss Verpackungssteuer zahlen und wie wird sie erhoben?

Alle Endverkäufer und Endverkäuferinnen von Speisen und Getränken zum Mitnehmen werden zur Abgabe der Steuererklärung aufgefordert, in Tübingen jeweils zum 15.01. des Folgejahres. Der/die Steuerpflichtige hat Aufzeichnungen, Belege und Schriftstücke über Warenbezug und Warenverkauf von Speisen und Getränken zur Einsicht bereitzuhalten. Belege sind zum Beispiel Quittungen oder Rechnungen über den Einkauf/Bezug von Einwegverpackungen. Aber auch Rechnungen oder Bestellungen über den Einkauf von Waren zur Herstellung von Speisen und Getränken sowie zur Entsorgung zurückgenommener Verpackungen können für eine Prüfung herangezogen werden. Die Stadtverwaltung kann die Steuerschuld schätzen und aufgrund der Schätzung einen Steuerbescheid erteilen, wenn der/die Steuerpflichtige die ihm/ihr obliegenden Pflichten nicht, nicht rechtzeitig oder unvollständig erfüllt.

Die Einnahmen aus der Verpackungssteuer sind für die Betriebe umsatzsteuerpflichtig.

Wie wird kontrolliert?

Die Stadtverwaltung ist verpflichtet, die Angaben der/des Steuerpflichtigen bei der Steuererklärung zu prüfen. Dies geschieht im Normalfall durch schriftliche oder telefonische Nachfrage. Sollte dies nicht erfolgreich oder ausreichend sein, dürfen Beschäftigte der Stadt auch persönlich vorbeikommen und die Geschäftsräume betreten um Geschäftsunterlagen zur Prüfung einzusehen oder Kopien davon anzufordern. In der Regel geschieht dies nach Voranmeldung.

Muss Verpackungssteuer ausgewiesen werden und wie?

Die Ausweisung der Verpackungssteuer ist keine Pflicht. Gastronomen dürfen selbst entscheiden, ob sie die Kundschaft über die Verpackungssteuer informieren.

Welche Ausnahmen gibt es?

Betreiber von Verkaufsständen mit Speisen und Getränken bei einzelnen Veranstaltungen wie zum Beispiel Stadtfeste, Konzerte und Theatervorstellungen, bei denen nicht mehr als zehn Tage im Jahr Speisen und Getränke angeboten werden sind von der Steuer befreit.

Die Steuerbefreiung gilt nicht für Verkaufsstände mit einer Abgabe von Speisen und Getränken, die bei mehreren Märkten und Veranstaltungen und damit mehr als zehn Tage im Jahr vertreten sind. Hier werden die jeweiligen Tage der Märkte und Veranstaltungen zusammen betrachtet.

Erfahrungen in Tübingen

Die Abteilung Umwelt- und Klimaschutz in Tübingen teilt auf Rückfrage mit, dass die Mitarbeitenden von der Stadtreinigung mittlerweile deutlich weniger Müll aufsammeln müssen als noch vor Einführung der Verpackungssteuer. In der Bevölkerung und bei den Betrieben ist die Akzeptanz hoch. Probleme gibt es eher mit Auswärtigen, die die Steuer nicht kennen. Für die Bearbeitung und Kontrolle der Verpackungssteuer wurden in Tübingen 1,5 Personalstellen geschaffen. Weitere Informationen unter: <https://www.tuebingen.de/verpackungssteuer>

Welche Aufgabe hat die Stadt bei der Einführung und Erhebung der Verpackungssteuer?

Als Grundlage für die Erhebung der Verpackungssteuer muss eine Satzung erlassen werden. Aufgabe der Stadt ist es zudem, ein Kommunikationskonzept zu erstellen, das Informationen über die Verpackungssteuer in Richtung der Kundschaft und der Gastronomie sowie Metzgereien, Bäckereien, Tankstellen, Eisdielen und dem Lebensmitteleinzelhandel vermittelt. Dazu gehören Informationsveranstaltungen und Informationsmaterial wie Flyer, Plakate und Aufsteller.

Des Weiteren sind Vorbereitungen zur Einführung der Verpackungssteuer inklusive Personalgewinnung und Einrichtung eines Systems zu treffen, um die Steuer zu erheben. Ebenso sind die Erhebung der Verpackungssteuer und die Kontrolle Aufgabe der Stadt.

Für die Veranlagung der Steuern würden Kosten durch zusätzlich notwendiges Personal entstehen. Hinzuzurechnen wären entsprechende Gemeinkosten und sonstige Prozesskosten. Lizenzen, Veranlagungssoftware, Tariff hinterlegung und Weiterbildungen kämen dauerhaft hinzu. Ebenso werden bei Erhebung von Einnahmen Mahnungen und Vollstreckungen, Ratenvereinbarungen und Niederschlagungen mit den entsprechenden Aufwendungen pro Fall nicht ausbleiben. Weitere Projektkosten kämen hinzu für die Erstellung von amtlichen Vordrucken zur Erklärung der Steuer. Bei Fragen braucht es einen Ansprechpartner. Ebenso kämen Aufwendungen für das Kommunikationskonzept hinzu. Hierbei ist zu beachten, dass bei einigen Betrieben erhebliche Sprachbarrieren vorhanden sind. Auch die Öffentlichkeit benötigt entsprechende Informationen.

Um den Mehrweganteil in der Stadt kurzfristig zu erhöhen wird die Stadtverwaltung zum einen mit Veranstaltern in Kontakt treten, um auszuloten, wie bei größeren Veranstaltungen künftig auf Einweg verzichtet werden kann. Zum anderen wird die Stadtverwaltung an das Landratsamt herantreten, um gemeinsam die Inverkehrbringer von Einwegverpackungen über die Pflicht zum Mehrweggebot zu informieren und verstärkt Kontrollen durchführen zu lassen.