



---

## Sitzungsvorlage

---

Fachbereich Finanzen

**Beratungsfolge:**

Ausschuss für Wirtschaft, Kultur und Sport  
Gemeinderat

08.07.2021

**(öffentlich)**

15.07.2021

**(öffentlich)**

---

**Betreff:****Einführung einer Verpackungssteuer auf Einweggeschirr – Antrag einer Fraktion****Anlagen:**

Antrag der Ali-Fraktion (*Hinweis: Die umfangreiche Anlage zum Antrag wird zur Papierersparnis nicht der gedruckten Vorlage beigelegt, sondern elektronisch zur Verfügung gestellt.*)

---

**Beschlussvorschlag:**

1. Die Stadt Waiblingen begrüßt grundsätzlich die mit der Verpackungssteuer verbundene Lenkungswirkung, die Zahl der Einwegverpackungen durch Umstieg auf Mehrwegverpackungen zu reduzieren.
2. Die Beratung und Beschlussfassung über die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer in Waiblingen wird zurückgestellt, bis die rechtlichen Rahmenbedingungen geklärt sind.

**Begründung:**

Die Ali-Fraktion hat die Einführung der Verpackungssteuer auf Einweggeschirr in Waiblingen beantragt. Der Antrag nimmt Bezug auf die Satzung über die Verpackungssteuer der Stadt Tübingen, die die Erhebung der Verpackungssteuer zum 1. Januar 2021 beschlossen hatte. Es wird die analoge Umsetzung beantragt.

**1. Aktueller Sachstand in Tübingen**

Als bundesweit erste Kommune seit der Kasseler Verpackungssteuersatzung aus den 90er-Jahren hat Tübingen eine Steuer auf den Verkauf von Einwegverpackungen ab 1. Januar 2021 beschlossen. Corona-bedingt wurde die Einführung der Verpackungssteuer auf 1. Januar 2022 verschoben.

Besteuert werden sollen Einwegverpackungen und Einweggeschirr mit jeweils 50 Cent und Einwegbesteck mit 20 Cent, beispielsweise Take-away-Gerichte und „Coffee to go“.

Von der Steuer ausgenommen sind Verpackungen, die der Verkäufer vollständig zurücknimmt und einer stofflichen Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuführt. Ebenfalls ausgenommen sind Verpackungen, die auf Märkten, Festen und bei zeitlich befristeten Veranstaltungen ausgegeben werden. Voraussetzung dafür ist, dass der Händler nicht an mehr als zehn Tagen im Jahr Speisen und Getränke im Rahmen solcher Veranstaltungen verkauft.

Gegen die Tübinger Verpackungssteuersatzung wurde geklagt. Aktuell ist ein Normenkontrollverfahren beim Verwaltungsgerichtshof (VGH) anhängig. Nach derzeitigem Stand kann keine Prognose über das Ergebnis abgegeben werden. Auch ist offen, wann mit einer Entscheidung des VGH zu rechnen ist.

## **2. Rechtliche Zulässigkeit**

Bei der Einführung einer kommunalen Verpackungsteuer ergeben sich zahlreiche Fragen und Problemstellungen, die derzeit weder abschließend noch rechtssicher beantwortet werden können.

Es besteht Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Zulässigkeit einer kommunalen Verpackungsteuer. Zu den Rechtsfragen, die klärungsbedürftig sind, zählen vor allem

- a) die Vereinbarkeit mit aktuellem Bundesrecht, insbesondere die verfassungsrechtliche Zulässigkeit als auch potentiell rechtliche Überschneidungen mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz sowie mit dem Verpackungsgesetz.
- b) die Konformität mit europäischem Recht, insbesondere mit der EU-Kunststoffrichtlinie (2019/904), die in Teilen in Form der Einwegkunststoffverbotsverordnung in nationales Recht zum 03.07.2021 umgesetzt wurde.
- c) die Entscheidung des VGH über das Normenkontrollverfahren gegen die Stadt Tübingen.

### **zu a)**

In der Vergangenheit hat das Bundesverfassungsgericht (2 BvR 1991/95 und 2 BvR 2004/95) die Satzung der Stadt Kassel über die Erhebung einer Verpackungsteuer für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt.

Hintergrund war, dass eine kommunale Verpackungsteuer als örtliche Verbrauchssteuer zwar rechtmäßig sei (analoge Regelungen zum Hessischen Kommunalabgabengesetz finden sich im Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg, § 9), allerdings auch eine Lenkungsfunction ausübe und damit in die Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes eingreife, dessen Kompetenz im Abfallgesetz

und inhaltsgleich in Folge im Kreislaufwirtschaftsgesetz geregelt sei.

**zu b)**

Der Bundestag und Bundesrat haben einer Einwegkunststoffverbotsverordnung zugestimmt. Ab dem 3. Juli 2021 ist die Herstellung von Einwegplastik EU-weit nicht mehr erlaubt, was Teil des neuen Gesetzes zur Umsetzung der EU-Einwegplastikrichtlinie ist.

Künftig sind Lebensmittelbehälter sowie Getränkebehälter und Getränkebecher aus expandiertem Polystyrol (Styropor), Besteck, Teller, Trinkhalme, Rührstäbchen und Luftballonstäbe aus Kunststoff sowie To-Go-Getränkebecher, Fast-Food-Verpackungen und Wegwerf-Essenbehälter aus expandiertem Polystyrol nicht mehr erlaubt. Mit der Verordnung werden herkömmliche Einwegprodukte aus Kunststoff verboten, die aus fossilen Rohstoffen wie Rohöl hergestellt werden. Verboten werden zudem Wegwerfteller oder -becher aus biobasierten oder biologisch abbaubaren Kunststoffen.

**zu c)**

Ein Fast-Food-Unternehmen, das unter anderem eine Filiale in Tübingen betreibt, hat beim Verwaltungsgerichtshof (VGH) einen Normenkontrollantrag gestellt, mit der Begründung, dass eine kommunale Steuer auf das Stadtgebiet bezogen sein muss und viele Kunden außerhalb des Stadtgebiets die verpackten Gerichte verzehren.

Des Weiteren wird argumentiert, dass die Steuer auf Verpackungen einen Teil der Kosten decken soll, die der Stadtverwaltung fürs Einsammeln des Abfalls im Stadtgebiet entstehen. Sie trifft aber ja auch die Kunden, die im Schnellrestaurant essen – und dort entsorge das Unternehmen den Müll selbst. Das Normenkontrollverfahren ist derzeit anhängig.

### **3. Mehrwegpflicht ab 2023**

Das Bundeskabinett hat bereits im November 2018 eine Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen. Inhaltlich im Zusammenhang mit dieser Strategie steht die am 20. Januar 2021 verabschiedete Novellierung des Verpackungsgesetzes, die eine Einführung einer Mehrwegpflicht für die Gastronomie vorsieht. Durch das neue Gesetz sind Restaurants, Cafés und Bistros ab Januar 2023 verpflichtet, Getränke-To-Go und Take-away Essen im Mehrwegbehältnis anzubieten. Ziel des Gesetzes ist es, die Verpackungsflut im „To-Go-Bereich“ einzudämmen.

### **4. Auswirkungen auf Steuerpflichtige**

Die Verpackungssteuer würde Branchen hart treffen, welche durch die Corona-Pandemie ohnehin belastet sind. Zu den potentiell Verpackungssteuerpflichtigen gehören unter anderem Gaststätten, Cafés, Imbisse und Eisdielen. Dies gilt sowohl unter finanziellen Aspekten, als auch hinsichtlich der zusätzlichen Hygiene-Auflagen, die zu organisatorischen Herausforderungen im Betriebsablauf führen.

Auch stünde die Einführung einer Verpackungssteuer in Waiblingen aus Sicht der Verwaltung im Widerspruch zu aktuellen Unterstützungsbemühungen der von der Corona-Pandemie besonders betroffenen Branchen seitens des

Bundes und des Landes (z.B. Stabilisierungshilfe Corona des Landes Baden-Württemberg für das Hotel- und Gaststättengewerbe).

Bei der Verpackungssteuer kommt hinzu, dass nach der erfolgten Umsetzung der EU-Einwegplastikrichtlinie evtl. Auswirkungen auf die Verpackungssteuer nochmals zu prüfen wären. Da es noch keine praktischen Erfahrungen gibt, können auch die Auswirkungen für die betroffenen Betriebe in Waiblingen derzeit nicht abschließend beurteilt werden, zumal noch offen ist, welche konkreten Sachverhalte tatsächlich der Steuer unterliegen.

Neben dem bürokratischen Aufwand für die Betriebe ist auch das Konsumverhalten der Verbraucher ungewiss, inwieweit diese dann verstärkt die gleichen Angebote aus Nachbarkommunen ohne zusätzliche Steuer (und damit günstiger) nachfragen werden.

Die durch Konsumenten zu entrichtende Verpackungssteuer könnte auch den Anreiz schaffen, den Verpackungsmüll mutwillig nicht in öffentliche Mülleimer zu entsorgen und mit „Verpackungsmüll noch weniger achtsam umzugehen“, weil manche die Steuer als „Gebühr für die wilde Müllentsorgung“ betrachten könnten.

### **5. Finanzielle Auswirkungen**

Zum jetzigen Zeitpunkt können die Steuereinnahmen aus der Verpackungssteuer nicht beziffert werden. Dies würde einen umfangreichen Erhebungsaufwand verursachen, der momentan auch dadurch geprägt ist, dass einige Branchen pandemiebedingt mehr Einwegverpackungen einsetzen, um den Hygienebedürfnissen zu genügen.

Aus Gründen der Arbeitsökonomie wurde auf die Erhebung aller potentiell Abgabepflichtigen und deren Betroffenheit in Bezug auf den Steuergegenstand verzichtet.

Auch die Erfahrungen aus Tübingen zeigen, dass ein hoher personeller Aufwand mit der Einführung einhergeht. Die Umsetzung der Verpackungssteuer wäre mit dem aktuellen Personalbestand im Fachbereich Finanzen nicht machbar.

Sowohl die Vorarbeiten als auch der Erfassungsaufwand sind nicht von der Hand zu weisen. Für den Bereich der Verpackungssteuer werden zwei Vollzeitstellen als Bedarf geschätzt, die mit zusätzlichen Ausgaben von rund 120.000 €/Jahr zu Buche schlagen.

### **6. Ergänzende Maßnahmen der Stadt zur Vermeidung von Verpackungsmüll**

Bereits in der Vergangenheit hat die Stadt Waiblingen bei Veranstaltungen oder der Nutzung städtischer Liegenschaften Mehrweggeschirr vorgeschrieben. Gleichzeitig wurden begleitende Maßnahmen auf den Weg gebracht. Hierzu gehört die Vermittlung von Spülmaschinen und der Geschirrverleih über die Verpachtungsgesellschaft.

Die WTM GmbH steht derzeit in engem Kontakt mit Waiblinger Betrieben und bewirbt mit finanzieller Unterstützung durch die Stadt die Einführung eines Mehrwegsystems.

Bereits im Haushaltsplan 2020 wurden 10.000 EUR für die Einführung eines Mehrwegsystems in den Haushalt der Stadt Waiblingen eingestellt.

Dabei sollen Lizenzkosten für teilnehmende Betriebe am Recup/Rebowl-System für die ersten 12 Monate finanziert werden. Dieses Marketinginstrument soll den Anreiz schaffen, bereits frühzeitig auf Mehrwegsysteme umzustellen.

## **7. Fazit**

Die mit der Verpackungssteuer verbundene Lenkungswirkung, die Zahl der Einwegverpackungen durch Umstieg auf Mehrwegverpackungen zu reduzieren, wird grundsätzlich begrüßt.

Der Städtetag Baden-Württemberg befasst sich aktuell mit der Möglichkeit einer Beauftragung eines Rechtsgutachtens zur Vereinbarkeit der Verpackungssteuer mit Bundes- und EU-Recht.

Es bleibt abzuwarten, ob die Tübinger Satzung in der vorliegenden Fassung rechtskonform ist.

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Unsicherheiten über eine kommunale Verpackungssteuer schlägt die Verwaltung vor, das Ergebnis eines möglichen Rechtsgutachtens des Städtetags Baden-Württemberg und die gerichtliche Entscheidung abzuwarten.

Sobald rechtliche Klarheit herrscht, wird dem Gemeinderat berichtet und - je nach Ausgang der rechtlichen Prüfung - die Einführung der Verpackungssteuer zur Beschlussfassung vorgelegt.

## **Ansprechpartner:**

OB Hesky  
Fatih Ozan

---

Oberbürgermeister  
Andreas Hesky

---

Fachbereichsleiter  
Fatih Ozan