

Florian Sorg, Albert-Schöchle-Weg 3, 71640 Ludwigsburg

Herrn Oberbürgermeister
Dr. Matthias Knecht
Geschäftsstelle Gemeinderat
Wilhelmstraße 11
71638 Ludwigsburg

www.gruene-lb.de

Florian Sorg, Stadtrat
Albert-Schöchle-Weg 3, 71640 Ludwigsburg
Tel. 07141 1423 129
f.sorg@gr.ludwigsburg.de

Vorl.Nr. 3 7 2 / 23

Ludwigsburg, den 21.11.2023

HH-Anfrage Betreff: Einnahmen durch Verpackungssteuer

Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen stellt die folgenden Anfragen:

1. Mit welchen Einsparungen könnte die TDL durch eine reduzierte Stadtreinigung nach Einführung einer Verpackungssteuer rechnen?
2. Mit welchen Einnahmen könnte die Stadtkämmerei durch die Einführung einer Verpackungssteuer rechnen?
3. Mit welchem Personalaufwand müsste die Stadtverwaltung rechnen zur Einführung der Verpackungssteuer und dauerhaften Durchführung?

Begründung:

Um das Ziel der Förderung von Mehrwegverpackungen und der Reduzierung von Einwegmüll zu erreichen, bedarf es einer mehrgleisigen Lösung. Erfahrungen und Erkenntnisse aus anderen Städten belegen, dass die Kombination verschiedener Ansätze entscheidend ist. Ein effektiver Mix ist die finanzielle Unterstützung für Gastronomiebetriebe, die Mehrwegangebotspflicht, die Einführung einer Verpackungssteuer, das EU-weite Verbot von Einweg-Polystyrolbehältern für Lebensmittel und die Umsetzung des Einwegkunststofffonds. Das zusammen kann als sinnvolle Kombination dienen, um Mehrweg zu stärken, Verpackungsmüll zu reduzieren, das Stadtbild zu verschönern und Umwelt und Klima zu schonen. Ohne eine verursachergerechte Verpackungssteuer zahlt die Allgemeinheit die Kosten der Stadtreinigung.

Verpackungssteuer in Tübingen

Bislang ist Tübingen die einzige Stadt in Deutschland, die eine Verpackungssteuer implementiert hat. Die Erfahrungen aus dieser Stadt unterstreichen die lokale Lenkungswirkung einer solchen Steuer. Weitere Städte planen die Einführung. Die Stadt Gummersbach (NRW) will laut

Ulrich Bauer
Catharina Clausen
Frank Handel
Dr. Christine Knoß
Andrea Molkenhuth-Kessler
Thomas Schreiber
Arezo Shoaie
Florian Sorg
Elfriede Steinwand
Prof. Dr. Michael Vierling
Laura Wiedmann

u.bauer@gr.ludwigsburg.de
c.clausen@gr.ludwigsburg.de
f.handel@gr.ludwigsburg.de
c.knoss@gr.ludwigsburg.de
a.molkenhuth-kessler@gr.ludwigsburg.de
t.schreiber@gr.ludwigsburg.de
a.shoaie@gr.ludwigsburg.de
f.sorg@gr.ludwigsburg.de
e.steinwand-hebenstreit@gr.ludwigsburg.de
m.vierling@gr.ludwigsburg.de
l.wiedmann@gr.ludwigsburg.de

Bürgermeister Frank Helmenstein (CDU) 2024 eine kommunale Verpackungssteuer einführen¹. Die Verpackungssteuer, die seit dem 1. Januar 2022 in Tübingen in Kraft ist, besteuert Einwegverpackungen für take-away- und to-go-Speisen und -Getränke. Diese Steuer zielt auf die letztendlichen Inverkehrbringer ab und wird von den Gastronomiebetrieben abgeführt. Das ergänzt die EU-Richtlinien zur Verringerung von Einwegkunststoffen und zur Einführung des Einwegkunststofffonds. In den Einwegkunststofffonds zahlen Hersteller von beispielsweise Kunststofflebensmittelbehälter 0,18 Euro pro Kilogramm ein. In Tübingen beträgt die Steuer auf einen einzigen Einwegkunststoffbehälter 0,50 Euro, welches ein paar Gramm wiegt. Der finanzielle Anreiz ist somit bei der Verpackungssteuer weitaus höher.

Tübingen hat bereits im Jahr 2018 Maßnahmen zur Bekämpfung der Vermüllung der Stadt mit Einweg-Gastroverpackungen ergriffen. Freiwillige Initiativen und Appelle brachten nicht den gewünschten Erfolg. Selbst ein städtisches Förderprogramm zur Einführung von Mehrwegbechern erzielte nicht die erhoffte Wirkung. Im Jahr 2019 wurde die Verpackungssteuer im Gemeinderat von Tübingen diskutiert. Die städtischen Rechts- und Steuerabteilungen wurden daraufhin beauftragt, eine entsprechende Satzung auszuarbeiten. Nach Vorlage eines Rechtsgutachtens und kleineren Anpassungen stimmte der Gemeinderat am 30. Januar 2020 für die Einführung der Steuer. Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurde die Umsetzung um ein Jahr auf den 1. Januar 2022 verschoben. Zudem wurde ein Förderprogramm für Mehrwegverpackungen beschlossen, das Zuschüsse für die Einführung von Mehrweggeschirr und gewerblichen Spülmaschinen vorsieht. Gastronomiebetriebe haben die nötige Flexibilität, verschiedene Systeme zu wählen. Gemäß den aktuellen Förderrichtlinien der Stadt Tübingen können "kleine Unternehmen", die von der bundesweiten Mehrwegangebotspflicht ausgenommen sind (gemäß §34 VerpackG), weiterhin Fördermittel beantragen.

In Bezug auf die Umsetzung der Steuer sind Gastronomiebetriebe die steuerpflichtigen Einrichtungen, die Speisen und Getränke in Einwegverpackungen an Endkunden verkaufen. Diese Betriebe können, müssen aber nicht, die Steuer (anteilig) an die Kunden weitergeben. Die Betriebe müssen bis zum 15. Januar eine Steuererklärung für das vorangegangene Jahr abgeben, aus der hervorgeht, wie viele Einwegverpackungen und -besteck sie in Verkehr gebracht haben. Dies muss beispielsweise im Kassensystem erfasst werden. Bei unzureichender Dokumentation schätzt die Stadt die Steuerschuld.

In Bezug auf die finanziellen Auswirkungen gibt es noch keine verlässlichen Daten. Die Stadtverwaltung Tübingen gibt an, dass die Einnahmen die Kosten übersteigen werden. Für den Haushalt 2024 hat die Verwaltung Tübingens einen hohen sechsstelligen Betrag an Einnahmen aus der Verpackungssteuer eingestellt. Die Einführung einer Verpackungssteuer entlastet die städtische Straßenreinigung deutlich, geht jedoch mit zusätzlichem Aufwand für Gastronomiebetriebe und die Verwaltung für die Erhebung und Abrechnung der Steuer einher.

Finanzielle Auswirkungen in Tübingen und Übertragung auf Ludwigsburg

- Geschätzte Einnahmen: Vermiedene Entsorgungskosten plus Steuereinnahmen:
> 500.000 Euro/Jahr²
- Aufwand: zwei Vollzeitstellen (1 x EG 8, 1 x A 10) für zwei Jahre, danach eine Personalstelle (50-100%)³
 - o EG 8 ca. 52.000 Euro/Jahr
 - o A 10 ca. 65.000 Euro/Jahr

¹ <https://www.euwid-recycling.de/news/politik/gummersbach-will-ab-2024-verpackungssteuer-einfuehren-220623/>

² Stadt Tübingen, 22.04.2022, Beschlussvorlage 134/2022, https://www.tuebingen.de/gemeinderat/vo0050.php?_kvonr=16482&voselect=7450

³ Stadt Tübingen, 04.07.2019, Beschlussvorlage 241/2019, https://www.tuebingen.de/gemeinderat/vo0050.php?_kvonr=14408

In Bezug auf die Einwohnerzahl sind Tübingen und Ludwigsburg ungefähr vergleichbar. Daher ist mit einem ähnlichen dauerhaften Personalaufwand zu rechnen. Die Einführung in Ludwigsburg sollte weniger aufwändig sein, da auf Tübinger Vorarbeiten zurückgegriffen werden kann. Dennoch sollte der initiale Kommunikationsaufwand nicht als zu gering bemessen werden. Selbst wenn man die Personalkosten für zwei Stellen fortschreibt und erst nach drei Jahren mit Einnahmen rechnet, rentiert sich ab da die Verpackungssteuer und bringt kontinuierlich sechsstellige Einkünfte. So lohnt sich die Steuer nicht nur für die Umwelt, Klima und das Stadtbild, sondern auch für die Konsolidierung des Haushalts.

Das Beispiel Tübingens zeigt, dass es einen Instrumentenmix und Vorlauf benötigt um Mehrweg zu fördern und dass schlussendlich die Verpackungssteuer am effektivsten ist. Die Stadt Ludwigsburg fördert bereits Gastronomiebetriebe bei der Einführung des regionalen Mehrwegsystems local to go. Trotz attraktiver Förderung könnte die Nachfrage größer sein. Auch die Appelle zum Beispiel seitens der Abfallverwertungsgesellschaft des Landkreises Ludwigsburg (AVL) zur Müllvermeidung verhalten zu oft.

Wirksamkeit der Verpackungssteuer

Die Verpackungssteuer ist auf vielfältige Weise wirksam. Ziel der Steuer ist es, Einwegverpackungen im Gastronomiesektor zu reduzieren. In Tübingen führte die Ankündigung der Verpackungssteuer zu einem drastischen Anstieg der Anzahl von Restaurants, die wiederverwendbare Mehrwegverpackungen anbieten (siehe Abbildung 1). Dies zeigt eine positive Lenkungswirkung, um Mehrwegstrukturen zu etablieren. Die Einführung von Mehrwegsystemen führt zu messbaren Einsparungen bei Einwegverpackungen. Darüber hinaus stärkt die Verpackungssteuer die Sauberkeit der Stadt und trägt zur Reduzierung von Müll bei.

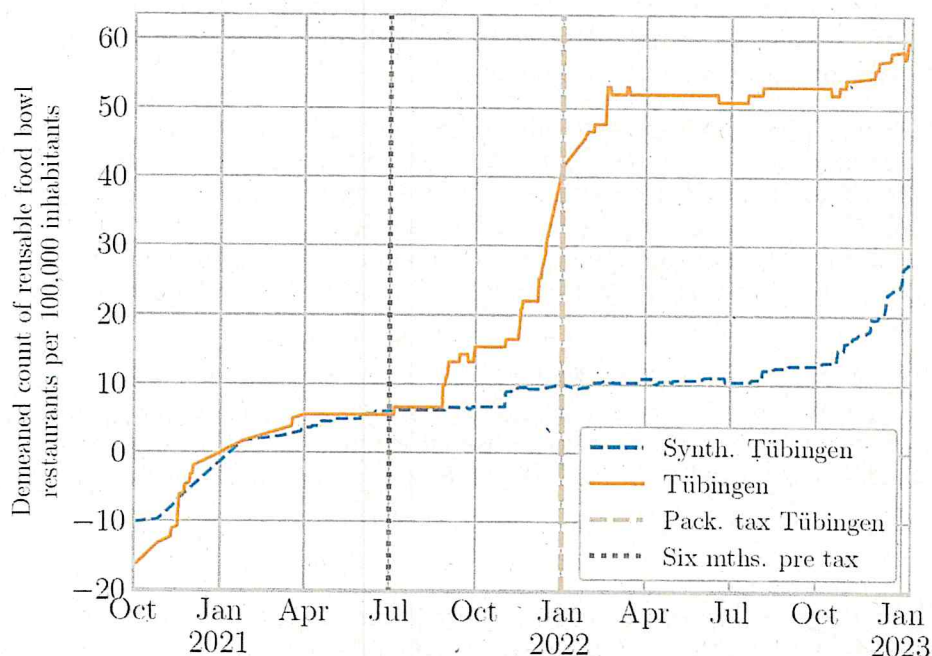


Abbildung 1: Circa ein halbes Jahr vor der Einführung der Verpackungssteuer (dargestellt durch die grau gepunktete senkrechte Linie), gab es einen drastischen Anstieg der Anzahl von Restaurants, die Mehrwegverpackungen anbieten (erkennbar an der orangefarbenen Linie). Zu Beginn des Jahres 2023 führt Tübingen deutschlandweit in Bezug auf die Anzahl der Mehrwegrestaurants pro Einwohner. (Grafik Moderau 2023⁴)

⁴ <https://uni-tuebingen.de/fakultaeten/wirtschafts-und-sozialwissenschaftliche-fakultaet/faecher/fachbereich-wirtschaftswissenschaft/wirtschaftswissenschaft/lehrstuehle/betriebswirtschaftslehre/international-business-taxation/team/stefan-moderau-msc/>

Die Frage, ob die Verpackungssteuer eine messbare Reduzierung des Müllgewichts in Tonnen bewirkt, ist noch nicht abschließend geklärt⁵. Eine Studie aus Tübingen ergab, dass die Steuer keine Gewichtsreduktion bewirken würde. Dies wird jedoch darauf zurückgeführt, dass leichte Einwegbecher und -teller nur einen geringen Anteil des Gewichts ausmachen, aber ein Drittel des Gesamtvolumens ausmachen. Im Gegensatz dazu berichtet die Stadt Tübingen von einer Reduktion von bis zu 15 Prozent des Müllaufkommens nach Einführung der Verpackungssteuer, insbesondere in der Innenstadt. Es deutet vieles darauf hin, dass sie insbesondere in städtischen Zentren eine lokale Lenkungswirkung erzielen kann und einen bedeutenden kommunikativen Effekt in Bezug auf das Thema Mehrweg hat. Die Einführung der Verpackungssteuer führt zu Einsparungen bei Ressourcen, Material und Energie, die für die Herstellung von Einwegverpackungen aufgewendet werden.

Zusammenfassend ist die Verpackungssteuer ein vielversprechendes Instrument, um die Verbreitung von Mehrwegbehältnissen zu fördern und Einwegmüll zu verringern. Die Erfahrungen aus Tübingen zeigen, dass sie eine positive Lenkungswirkung hat und rechtskonform ist, was das Bundesverwaltungsgericht bestätigt hat.

Rechtmäßigkeit der Verpackungssteuer

In seinem Urteil vom 24. Mai 2023 hat das Bundesverwaltungsgericht die Gültigkeit der Verpackungssteuersatzung der Stadt Tübingen bestätigt. Laut der schriftlichen Urteilsbegründung dient die Tübinger Verpackungssteuersatzung deutschlandweit als Vorbild für andere Kommunen bei der Erstellung ihrer eigenen Satzungen. Das Gericht erkennt die Ziele dieser Satzung an, nämlich die Reduzierung von Verpackungsabfällen, die Förderung von Mehrwegsystemen und die Generierung von Einnahmen für den Haushalt.

Obwohl die Rechtswidrigkeit zweier Aspekte der Tübinger Verpackungssteuer festgestellt wurde, bleibt die Gesamtwirksamkeit der Satzung unberührt. Bei einer möglichen Übertragung und Ausgestaltung einer Verpackungssteuersatzung für Ludwigsburg müssen jedoch folgende Punkte in Einklang mit dem Recht angepasst werden:

- Die Festlegung einer Obergrenze für eine "Einzelmahlzeit" von maximal 1,50 Euro wird als rechtswidrig angesehen, aufgrund der Unbestimmtheit des Begriffs "Einzelmahlzeit". Das Gericht deutet an, dass durch den Wegfall des umstrittenen Satzungsparagrafen (§ 4 Abs. 1) die Rechtmäßigkeit wiederhergestellt werden kann, da die Steuerhöhe insgesamt als angemessen betrachtet wird: „Auch nach dem Wegfall der Obergrenze des § 4 Abs. 2 VStS [Verpackungssteuersatzung] ist diese Steuerhöhe nicht zu beanstanden.“
- Das zeitlich unbegrenzte Recht zur Prüfung der Steuertatbestände durch die Behörden wurde als rechtswidrig festgestellt. Das Gericht gibt Hinweise, wie dies rechtskonform gestaltet werden könnte: „Das behördliche Betretungsrecht gemäß § 8 VStS erweist sich als rechtswidrig, weil es nicht auf die üblichen Betriebs- und Geschäftszeiten beschränkt ist.“

Mittlerweile ist die Tübinger Franchise-Nehmerin einer McDonald's Filiale nicht davor zurückgeschreckt Verfassungsbeschwerde gegen die Verpackungssteuer einzulegen, auch wenn die Erfolgchancen fraglich sind⁶. Es sollte mit der Einführung einer Verpackungssteuer

⁵ Stefan Moderau, [Studie zur Wirkung der Tübinger Verpackungssteuer](#): „Seit Anfang 2022 gilt in Tübingen die Verpackungssteuer für Speisen und Getränke zum Außerhausverzehr. Eine messbare Reduktion der Müllmenge in den öffentlichen Mülleimern im Stadtgebiet hat sich im vergangenen Jahr nicht ergeben. Mit der Einführung der Steuer stieg allerdings die Zahl der Betriebe mit Mehrwegangebot in Tübingen stark an. Auch nach der bundesweiten Einführung der Mehrweg-Angebotspflicht Anfang 2023 hat Tübingen relativ zur Einwohnerzahl die meisten Mehrwegrestaurants in Deutschland.“

⁶ <https://www.euwid-recycling.de/news/politik/verfassungsbeschwerde-gegen-tuebingens-verpackungssteuer-070923/>

nicht gewartet werden, bis hier eine Entscheidung gefallen ist. Es ist unbekannt, wann sich das Bundesverfassungsgericht damit befassen oder entschieden wird.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte bereits die Verfassungskonformität festgestellt. Leipzig stellte fest, dass die Verpackungssteuer in ihrer Ausgestaltung den Anforderungen einer „örtlichen“ Verbrauchsteuer im Sinne des Grundgesetzes entspricht. Die Tübinger Verpackungssteuersatzung steht im Einklang sowohl mit dem EU-Recht, insbesondere dem unionsrechtlichen Verständnis gemäß der Einwegkunststoffrichtlinie, als auch mit dem Bundesrecht, insbesondere dem Kreislaufwirtschaftsgesetz. Auch aktuelle Gesetzgebungen wie die Mehrwegangebotspflicht (§§ 33, 34 VerpackG) oder das zukünftig greifende Einwegkunststofffondsgesetz stehen nicht im Widerspruch zur Tübinger Verpackungssteuer. Das Gericht erkennt an, dass die Satzung weitere Einwegverpackungsmaterialien (nicht nur Kunststoff) abdeckt. Eine Verpackungssteuer entspricht der obersten gesetzlich verankerten Abfallhierarchie, nämlich der Abfallvermeidung.

Florian Sorg