

**Beschlussempfehlungen und Berichte
des Petitionsausschusses
zu verschiedenen Eingaben**

Inhaltsverzeichnis

| | | | | | | | |
|----|---------|---|----|------------|----------------|---|-----------|
| 1. | 16/4256 | Kindergartenwesen | KM | 10. | 16/4176 | Ausländer- und Asylrecht | IM |
| 2. | 16/4275 | Kommunale Angelegenheiten | IM | 11. | 16/3770 | Beschwerden über Be- hörden (Dienstaufsicht) | IM |
| 3. | 16/3947 | Kindergartenwesen | KM | 12. | 16/2067 | Staatsanwaltschaften | JuM |
| 4. | 16/4136 | Beschwerden über Be- hörden (Dienstaufsicht) | IM | 13. | 16/2333 | Bausachen | WM |
| 5. | 16/4375 | Schornsteinfegerwesen | WM | 14. | 16/3572 | Staatsanwaltschaften | IM |
| 6. | 16/3834 | Ausländer- und Asylrecht | IM | 15. | 16/3767 | Kommunale Angelegenheiten | IM |
| 7. | 16/4212 | Allgemeine Finanz- politik und öffentliche Finanzwirtschaft | FM | 16. | 16/4093 | Kommunale Angelegenheiten | FM |
| 8. | 16/4008 | Öffentliche Sicherheit und Ordnung | IM | 17. | 16/4187 | Gewässerschutz | UM |
| 9. | 16/4012 | Beamtenversorgung | FM | | | | |

Nach Kenntnis des Berichtstatters sind die Ermittlungen mittlerweile abgeschlossen und das Verfahren eröffnet.

Beschlussempfehlung:

Die Petition wird, nachdem das Polizeipräsidium die Arbeitsabläufe hinsichtlich der genannten Defizite optimiert und das Verfahren mittlerweile eröffnet wurde, für erledigt erklärt.

Berichtstatter: Rottmann

15. Petition 16/3767 betr. Grabpflege auf einem jüdischen Friedhof

Der Petent bringt vor, dass sich der Zustand der Kriegsgräber der sowjetischen und polnischen Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeiter auf dem jüdischen Friedhof Haid-und-Neu-Straße in Karlsruhe nicht in einem den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Erhaltungszustand befinde.

Die vom Petenten angeführten Kriegsgräber sind Gräber, die unter das Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (Gräbergesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Januar 2012, das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 geändert worden ist, fallen.

Die Kriegsgräberstätten werden von den jeweiligen Friedhofsträgern (in Baden-Württemberg: Städte, Stadtkreise und Gemeinden) gepflegt und unterhalten. Danach ist die Stadt Karlsruhe als Friedhofsträger zuständig für die Pflege und Erhaltung der Kriegsgräber. Die Stadt Karlsruhe führt dazu aus, dass die notwendigen Instandsetzungs- und Renovierungsmaßnahmen der Grabinschriften bereits im September letzten Jahres in die Wege geleitet worden seien.

Die Prüfung der Petition hat Folgendes ergeben:

Das Gräbergesetz hat gemäß § 1 Absatz 1 den Zweck, der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft in besonderer Weise zu gedenken und für zukünftige Generationen die Erinnerung daran wach zu halten, welche schrecklichen Folgen Krieg und Gewaltherrschaft haben. Diese an die Gegenwart und Zukunft gerichtete Mahnung und Friedensbotschaft ist vorrangiges gesetzliches Ziel, nicht die Betrachtung eines einzelnen Grabes.

Die fiskalische Verantwortung für den dauerhaften Erhalt und die Pflege von Kriegsgräbern auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland liegt in der Zuständigkeit des Bundes. Sie wird in der Weise wahrgenommen, dass in Form von jährlichen Pauschalen Bundesmittel an die Bundesländer weitergegeben werden, damit diese den ihnen in eigener Zuständigkeit liegenden Auftrag des dauerhaften Erhalts und

der Pflege der Kriegsgräber umsetzen können. Die Kriegsgräberstätten werden von den jeweiligen Friedhofsträgern gepflegt und unterhalten. Das Land Baden-Württemberg gibt die jährlichen Pauschalen des Bundes an die Friedhofsträger weiter.

Auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland richtet sich die Gestaltung von Kriegsgräbern nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Gräbergesetz (GräbVwV) vom 12. September 2007. Danach sollen die Gräber eine deckende, winterharte Bepflanzung erhalten und sind einheitlich mit einfachen, würdig gestalteten dauerhaften Grabzeichen zu versehen. Nach der GräbVwV sind die Gräber einschließlich der Grabzeichen und Bepflanzung in einem gepflegten Zustand zu erhalten.

Die Stadt Karlsruhe hat die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet, damit sich die Kriegsgräber der sowjetischen und polnischen Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeiter auf dem jüdischen Friedhof Haid-und-Neu-Straße weiterhin in einem den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Zustand befinden.

Beschlussempfehlung:

Die Petition wird, nachdem die Stadt die erforderlichen Maßnahmen bereits eingeleitet hat, für erledigt erklärt.

Berichtstatter: Selcuk

16. Petition 16/4093 betr. Verpackungssteuer

Die Petentin wendet sich gegen die Einführung einer Verpackungssteuer ab dem Jahr 2021. Die Petentin trägt vor, die von der Stadt vorgesehenen Regelungen zur Verpackungssteuer seien rechtswidrig, unter anderem unklar, nicht ausreichend bestimmt und unverhältnismäßig.

Der Gemeinderat der betreffenden Stadt hat am 30. Januar 2020 beschlossen, ab dem Jahr 2021 eine Steuer zu erheben auf keiner Pfandpflicht unterliegende nicht wiederverwendbare Verpackungen (Einwegverpackungen wie z. B. Einwegdosen, -flaschen, -becher, Fast-Food-Verpackungen oder Boxen für Mahlzeiten, Sandwiches, Salat oder sonstige Lebensmittel oder sonstige Getränkebehälter), nicht wiederverwendbares Geschirr (Einweggeschirr ohne Essbesteck) sowie auf nicht wiederverwendbares Besteck (Einwegbesteck wie z. B. Messer, Gabel, Löffel), sofern Speisen und Getränke darin bzw. damit für den unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle oder als mitnehmbares take-away-Gericht oder -Getränk verkauft werden (z. B. warme Speisen und Getränke, Eis von der Eisdiele, Salat mit Soße und Besteck) und dazu bestimmt sind, nur einmal oder nur kurzzeitig für den unmittelbaren Verzehr von Speisen und Getränken verwendet zu werden. Von der Steuer befreit sind unter anderem Verpackungen, die von dem/der Steuerpflichtigen vollständig am Ort der Abgabe zurückgenommen und einer stofflichen Verwertung außerhalb

der öffentlichen Abfallentsorgung zugeführt werden. Die Rücknahme und stoffliche Verwertung sind von dem/der Steuerpflichtigen auf Verlangen nachzuweisen.

Die Steuer beträgt 0,50 Euro für jede(n) Einwegdose, -flasche, -becher und sonstige Einweggetränkeverpackung, für jedes Einweggeschirrtel und jede sonstige Einweglebensmittelverpackung, im Übrigen 0,20 Euro für jedes Einwegbesteck (-set). Die Steuer ist auf maximal 1,50 Euro pro Einzelmahlzeit begrenzt.

Die Stadt begründet die Erhebung der Verpackungssteuer mit dem zunehmenden Aufkommen an Verpackungsmüll im öffentlichen Raum im Stadtgebiet. Sie übernehme freiwillig das Aufstellen und Leeren der öffentlichen Mülleimer, die zu einem Teil Verpackungsmüll enthielten. Allein für die Beseitigung des Verpackungsmülls entstünden der Stadt jährlich Kosten in Höhe von 700.000 Euro.

Die Prüfung der Petition hat Folgendes ergeben:

Die Verpackungssteuer ist eine örtliche Verbrauchssteuer im Sinne von Artikel 105 Absatz 2 a Grundgesetz (GG).

Den Kommunen in Baden-Württemberg steht in diesem Bereich ein sogenanntes Steuerfindungsrecht zu. Gemäß Artikel 105 Absatz 2 a GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. In § 9 Absatz 4 des baden-württembergischen Kommunalabgabengesetzes hat das Land die Kommunen ermächtigt, von dem Steuerfindungsrecht Gebrauch zu machen. Die Entscheidung über die Einführung einer entsprechenden Steuer liegt im Ermessen der jeweiligen Gemeinde. Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern werden von den Kommunen durch Satzung geregelt.

Bei der Ausgestaltung und Erhebung von örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern haben die Kommunen im Rahmen des § 78 Absatz 2 Nr. 2 Gemeindeordnung Baden-Württemberg einen weiten Ermessensspielraum. Die Finanzhoheit, d. h. das Recht auf die Erhebung eigener Steuern in finanzieller Eigenverantwortung, ist eines der wesentlichen Elemente des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, das den Gemeinden durch Artikel 28 Absatz 2 GG garantiert ist. Somit bleibt es den einzelnen Kommunen überlassen, welche Tatbestände besteuert werden. Es ist Sache der Kommunen, die Vor- und Nachteile der Einführung von örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern abzuwägen und dabei auch die Auswirkungen auf die betroffenen Steuerschuldner/-innen zu beurteilen. Außerdem obliegt es den Gemeinden, zu prüfen, in welchem Verhältnis das zu erwartende Steueraufkommen und der mit der Erhebung der Steuer verbundene Verwaltungsaufwand zueinander stehen würden.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit Urteil vom 7. Mai 1998 mit den Voraussetzungen zur Erhebung einer Verpackungssteuer befasst.

In seinem Urteil hat das Gericht ausgeführt, dass die Verpackungssteuer eine örtliche Verbrauchssteuer im

Sinne von Artikel 105 Absatz 2 a GG ist, die bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig ist. Außerdem ist das Land nach Artikel 105 Absatz 2 a GG grundsätzlich zur Regelung einer Verpackungssteuer als örtlicher Verbrauchsteuer zuständig und darf diese Gesetzgebungskompetenz auf die Gemeinden übertragen. Die Verpackungssteuer ist eine Steuer im Sinne des Grundgesetzes. Die Bemessungsgrundlage der Steuer erfasst die zu verbrauchenden Verpackungseinheiten, rechtfertigt also ihre Ertragswirkung aus der im Verbrauch vermuteten Leistungsfähigkeit des Verbrauchers. Auch die Voraussetzungen der Örtlichkeit im Sinne von Artikel 105 Absatz 2 a GG sind bei der Verpackungssteuer erfüllt durch die Begrenzung des Steuergegenstands auf Einwegverpackungen für Speisen und Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle. Außerdem setzt eine steuerrechtliche Regelung, die Lenkungswirkungen in einem nicht steuerlichen Kompetenzbereich entfaltet, keine zur Steuergesetzgebungskompetenz hinzutretende Sachkompetenz voraus. Der Steuergesetzgeber ist deshalb zur Regelung von Lenkungssteuern zuständig, mag die Lenkung Haupt- oder Nebenzweck sein.

Allerdings kommt das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass die abfallwirtschaftliche Lenkung, die mit der Verpackungssteuer erreicht werden sollte, dem (damals) geltenden Abfallrecht des Bundes widerspricht. Nach der Grundentscheidung des Abfallgesetzgebers im Abfallgesetz von 1986, die auch im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1994 beibehalten worden ist, werden die abfallwirtschaftlichen Ziele der Vermeidung und Verwertung von Einwegverpackungen nach dem Kooperationsprinzip verfolgt. Der Gesetzgeber darf aufgrund einer Steuerkompetenz nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergreifen, wie die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderläuft. Das umweltrechtliche Kooperationsprinzip begründet eine kollektive Umweltverantwortung verschiedener Gruppen mit unterschiedlichen fachlichen, technischen, personellen und wirtschaftlichen Mitteln, in eigenständiger Aufgabenteilung und Verhaltensabstimmung das vorgegebene oder gemeinsam definierte Ziel zu erreichen. Dies hat Konsequenzen für den Fall, dass das verfolgte Ziel nicht erreicht wird. Eine zielgebundene Kooperation bestimmt rechtsverbindlich den zu erreichenden Umwelterfolg, verzichtet dann aber bei Zielverfehlung auf Sanktionen gegenüber den beteiligten Akteuren. Dies ist ein großer Unterschied zu einseitigen staatlichen Regelungen, deren Nichtbefolgung in aller Regel Sanktionen nach sich zieht.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht in dem entschiedenen Fall die zugrundeliegende kommunale Verpackungssteuersatzung als mit dem Grundgesetz unvereinbar und für nichtig erklärt.

In der Folgezeit hat der Bund das Abfallrecht mehrmals geändert und weiterentwickelt. Spätestens mit dem Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)) vom

24. Februar 2012) hat der Gesetzgeber – in Umsetzung der europäischen Abfallrahmenrichtlinie von 2008 – einen Paradigmenwechsel vollzogen. Mittelpunkt der Regelungen ist nunmehr die Abfallhierarchie in § 6 KrWG, wonach diejenigen Maßnahmen Vorrang haben sollen, die den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen am besten gewährleisten (§ 6 Absatz 2 KrWG). Die Einbeziehung von „beteiligten Kreisen“, wie noch im Abfallgesetz von 1986 geregelt, ist nicht mehr vorgeschrieben. Im Kreislaufwirtschaftsgesetz finden sich nur noch Spuren des Kooperationsgebotes und nicht mehr an zentraler Stelle.

Im Rahmen der nach Maßgabe von § 33 KrWG aufzustellenden Abfallvermeidungsprogramme besteht jetzt ausdrücklich die Möglichkeit, auch von wirtschaftlichen Instrumenten Gebrauch zu machen wie z. B. Anreize für umweltfreundlichen Einkauf oder die Einführung eines vom Verbraucher zu zahlenden Aufpreises für einen Verpackungsartikel oder Verpackungsteil, der sonst unentgeltlich bereitgestellt würde. Zulässigerweise besteht diese Möglichkeit für den Bund oder die Länder. Damit sind hoheitliche Zwangsabgaben als Gegenstand einer Maßnahme der Abfallvermeidung seit Erlass des KrWG nicht mehr ausgeschlossen, sondern im Gegenteil sogar ausdrücklich vorgesehen.

Diese geänderte Rechtslage ist bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der kommunalen Verpackungssteuer der Stadt zu berücksichtigen. Die Einwendungen der Petentin gegen die Verpackungssteuer sind deshalb unbegründet.

Die Verpackungssteuer knüpft an den Verkauf der Speisen und Getränke an. Die jeweiligen Verpackungen werden durch Befüllung bzw. Abgabe zusammen mit den Speisen bzw. Getränken verbraucht, da sie danach wirtschaftlich nicht mehr verwendet werden können. Durch diese Ausgestaltung kann der Ort des Verbrauchs festgestellt werden und der notwendige örtliche Bezug ist damit gegeben. Wo die Speisen und Getränke letztlich verzehrt werden, ist für die steuerliche Beurteilung unerheblich. Besteuerungstatbestand, Bemessungsgrundlagen und Steuersätze sind hinreichend definiert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Höhe der Steuer auf den Höchstbetrag von 1,50 Euro je Einzelmahlzeit begrenzt ist. Ein darüberhinausgehender Verbrauch an Verpackungen je Einzelmahlzeit wird im Ergebnis nicht besteuert.

Die Verpackungssteuer stellt für die Betriebe einen Kostenfaktor dar, der zur Sphäre des unternehmerischen Risikos zählt. Die Verpackungssteuersatzung wurde von der Stadt am 8. Februar 2020 öffentlich bekannt gegeben. Da die Steuer ab dem Jahr 2021 erhoben wird, verbleibt genügend Zeit, sich darauf einzustellen. Eine höchstrichterliche Entscheidung zur Verpackungssteuer auf der Grundlage des vom Bund geänderten Abfallrechts, insbesondere nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012, liegt allerdings nicht vor. Der Petentin bleibt es daher unbenommen, eine Klärung auf dem Rechtsweg herbeizuführen.

Beschlussempfehlung:

Der Petition kann nicht abgeholfen werden.

Berichterstatter: Selcuk

17. Petition 16/4187 betr. Wasserwirtschaft (Umweltschutz)

Der Petent fordert in seiner ursprünglich an den Deutschen Bundestag gerichteten Eingabe, dass Wasser in Deutschland grundgesetzlich geschützt wird, d. h. nicht privatisiert werden darf. Als Begründung führt er an, dass Wasser lebensnotwendig und daher ein grundgesetzlicher Schutz von Nöten sei. Es könne „nicht angehen, dass wie in einigen Ländern Wasser von privaten Firmen reguliert werden kann und für die Allgemeinbevölkerung dann nur noch unter erheblichen Kosten zur Verfügung steht.“ Die Eingabe wurde vom Deutschen Bundestag dem Landtag von Baden-Württemberg zugeleitet.

Die Prüfung der Petition ergab Folgendes:

Der Petent begehrt aufgrund der Bedeutung des Wassers eine Schutzregelung im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, durch die auch Privatisierungen ausgeschlossen werden. Die Petition enthält keinen Bezug zu einer konkreten örtlichen Wasserversorgung, etwa der am Wohnort des Petenten.

Änderungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) liegen nach den Vorgaben der Verfassung in der Zuständigkeit des Bundes. Insoweit ist der Landtag nicht zuständig.

Ungeachtet dessen ist auszuführen, dass Artikel 20 a GG bereits den Staat zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet, wozu auch die Ressource Wasser zählt. Auf einfachgesetzlicher Ebene stellt § 50 des Wasserhaushaltsgesetzes des Bundes (WHG) klar, dass die der Allgemeinheit dienende Wasserversorgung (öffentliche Wasserversorgung) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist. Durch § 44 des Wassergesetzes für Baden-Württemberg wird bestimmt, dass diese Aufgabe der Daseinsvorsorge den Gemeinden obliegt. Die Gemeinde kann in diesem Rahmen die Organisationsform der öffentlichen Wasserversorgung frei wählen, soweit und solange die Erfüllung der Aufgabe gewährleistet ist. Dadurch wird in Baden-Württemberg die echte und vollständige Übertragung der Aufgabe an Private, d. h. eine materielle Privatisierung, ausgeschlossen.

Beschlussempfehlung:

Die Petition wird, soweit Landesrecht betroffen ist, für erledigt erklärt.

Berichterstatter: Zimmermann

16. 07. 2020

Die Vorsitzende:
Krebs