

Mitteilungsvorlage, DS-Nr. 2022/0409

öffentlich

Beratungsfolge	Sitzung am:	Ja	Nein	Enth.
Ausschuss für Umwelt- und Klimaschutz	18.05.2022			

Betreff: Einführung einer Steuer auf den Verkauf von Einwegverpackungen,
Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zur
Verpackungssteuersatzung der Stadt Tübingen

Mitteilungstext:

Der Rat der Stadt Troisdorf hat die Verwaltung im Rahmen eines Bürgerantrags zur Einführung einer Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen mit Beschluss vom 02.06.2020 beauftragt, zu verfolgen, ob die Rechtsprechung die Zulässigkeit einer Verpackungssteuer neu bewertet und bei Vorliegen entsprechender Urteile im Umweltausschuss zu berichten.

Nachdem bis 1997 bundesweit ca. 50 Städte und Gemeinden eine Verpackungssteuer eingeführt hatten, hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 20.05.1998 die Satzung der Stadt Kassel über die Erhebung einer Verpackungssteuer für nichtig erklärt. Kernaussage des Urteils war, dass eine Satzung mit Lenkungswirkung gegen die Grundsätze des Abfallrechts verstoße, da dieses auf Kooperation ausgerichtet sei. Die kommunale Verpackungssteuer war damit an der höchstrichterlichen Rechtsprechung gescheitert.

Zwischenzeitlich wurden die rechtlichen Grundlagen zur Abfallvermeidung, Abfallverwertung und Abfallbeseitigung mehrfach geändert. Anstelle des Abfallgesetzes ist das Kreislaufwirtschaftsgesetz getreten und die Verpackungsverordnung von 1991 wurde 2019 durch ein verschärftes Verpackungsgesetz ersetzt.

In der juristischen Literatur wird daher teilweise die Meinung vertreten, eine kommunale Verpackungssteuer sei nunmehr zulässig, weil das Kooperationsprinzip zwar noch angesprochen wird, aber nicht mehr vorherrschend sei.

Die Stadt Tübingen hat als erste Stadt bundesweit durch Ratsbeschluss vom 30.01.2020 wieder eine Verpackungssteuersatzung erlassen. Diese sollte zum 01.01.2021 in Kraft treten. Aufgrund der Corona-Pandemie hat der Rat der Stadt Tübingen im Rahmen einer Änderungssatzung das Inkrafttreten auf den 01.01.2022 verschoben.

Besteuert werden sollen Einweggeschirr und -verpackungen sowie Einwegbesteck, für Speisen und Getränke, die zum unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle oder als mitnehmbares take-away-Gericht oder Getränk verkauft werden. Der maximale Steuerbetrag für eine „Einzelmahlzeit“ wird auf 1,50 Euro begrenzt.

Gegen die erlassene Satzung wurde ein Normenkontrollantrag vor dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg gestellt. Dieser hat mit Urteil vom 29.03.2022 (2 S 3814/20) die Verpackungssteuersatzung der Stadt Tübingen für unwirksam erklärt.

Die Urteilsbegründung wird auf der Internetseite des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg wie folgt zusammengefasst:

„Zur Begründung seiner Entscheidung führt der 2. Senat des VGH aus: Tübingen fehlt bereits die Kompetenz zur Einführung der Verpackungssteuer, da es sich nicht um eine örtliche Steuer handelt. Die Steuer sei nach ihrem Tatbestand nicht auf Verpackungen für Speisen und Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle begrenzt (wie die Kasseler Verpackungssteuer), sondern erfasse auch den Verkauf der Produkte zum Mitnehmen. Damit sei normativ der örtliche Bezug der Steuer - den die Gesetzgebungskompetenz für örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern nach Art. 105 Abs. 2 a GG voraussetze - nicht ausreichend sichergestellt und es sei nicht gewährleistet, dass der belastete Konsum und damit der Verbrauch der Verpackung vor Ort im Gemeindegebiet stattfänden. Bei Produkten zum Mitnehmen sei im Hinblick auf ihre Transportfähigkeit - auch über größere Strecken - ein Verbleiben im Gemeindegebiet nicht gewährleistet.

Die abweichende Auffassung der Stadt Tübingen würde das Tor zur Einführung aller möglichen Verbrauchsteuern durch die Gemeinden eröffnen. Dies sei durch das Grundgesetz aber ausgeschlossen. Denn Verbrauchsteuern seien Produktionskosten der Wirtschaft, die in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet eine einheitliche Steuergesetzgebung notwendig machen.

Die Verpackungssteuer stehe zudem in ihrer Ausgestaltung als Lenkungssteuer in Widerspruch zum aktuellen Abfallrecht des Bundes. Der Bundesgesetzgeber habe detaillierte Regelungen zur Vermeidung und Verwertung der gesamten Palette an Verpackungsabfällen und damit auch der Einwegverpackungen, die Gegenstand der Tübinger Verpackungssteuer seien, getroffen. Er habe damit darüber entschieden, mit welchen rechtlichen Instrumenten die Ziele der Abfallvermeidung und Abfallverwertung verwirklicht werden sollten, und damit gleichzeitig insbesondere auch darüber, in welchem Umfang die Ziele der Abfallvermeidung und Abfallverwertung verfolgt werden sollten. Danach handele es sich beim Verpackungsgesetz um ein geschlossenes System, das Zusatzregelungen durch den kommunalen Gesetzgeber ausschließe.

Auch der Vorrang der Abfallvermeidung begründe für die Kommunen nicht die Zuständigkeit, die abfallwirtschaftliche Zielsetzung der Abfallvermeidung eigenständig „voranzutreiben“. Auch wenn das Ziel einer Reduzierung des Verpackungsaufkommens auf Grundlage der bisherigen Regelungen im Verpackungsgesetz nicht (ausreichend) erreicht worden sein sollte, sei es Sache des Bundesgesetzgebers, für Abhilfe zu sorgen und das Regelungssystem des Verpackungsgesetzes fortzuentwickeln. Etwaige Versäumnisse des Bundesgesetzgebers berechtigten die Kommunen nicht dazu, dessen Entscheidungen in eigener Zuständigkeit zu „verbessern“.

Schließlich sei auch der Begriff der „Einzelmahlzeit“, für die eine Obergrenze der

Besteuerung von 1,50 EUR gelte, nicht ausreichend vollzugsfähig und verstoße damit gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit in Art. 3 Abs. 1 GG. Diese Satzungsbestimmung sei auf Ineffizienz angelegt, da der steuerpflichtige Endverkäufer zur Bestimmung der Obergrenze der Besteuerung allein auf die freiwilligen Angaben des Konsumenten abstellen könne. Bei größeren Sammelbestellungen spreche bei lebensnaher Betrachtung alles für ein Vollzugsdefizit im Hinblick auf die Gefahr wahrheitswidriger Erklärungen der Konsumenten. Wegen der enormen Höhe der Besteuerung und des damit verbundenen starken Preisanstiegs für Speisen und Getränke liege die Gefahr wahrheitswidriger Erklärungen der Konsumenten auf der Hand.“

Die Revision gegen das Urteil wurde zugelassen.

In Vertretung

Horst Wende
Beigeordneter und Stadtkämmerer