

## **Stellungnahme des Kassen- und Steueramts und des ASN**

Mit Antrag der Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 15.01.2022 wird die Verwaltung gebeten, die Einführung einer Verpackungssteuer nach dem Tübinger Modell zu prüfen.

### **1) Historie:**

Das Bundesverfassungsgericht hat die Einführung einer Verpackungssteuer in seiner Entscheidung vom 07.05.1998 (Az. 2 BvR 1991/95 u. 2 BvR 2004/95) in der Stadt Kassel als rechtswidrig eingestuft, weil diese dem abfallrechtlichen Kooperationsgebot widersprechen würde und einen Verstoß gegen Art. 12 I i. V. m. Art. 74 I Nr. 24 GG und dem Rechtsstaatsprinzip darstellen würde. Damit wurde die vorhergehende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.08.1995 (Az. 8 N 1/93) aufgehoben, da dieses eine Erhebung einer Verpackungssteuer als Verbrauchssteuer im Sinne des Art. 105 IIa GG noch als zulässig angesehen hatte. Aufgrund der höchstrichterlich festgestellten Unzulässigkeit wollte daher bis zum 30.01.2020 keine weitere Kommune eine Verpackungssteuer einführen. Am 30.01.2020 hat jedoch der Stadtrat der Stadt Tübingen wieder eine Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer beschlossen. Diese sollte ursprünglich zum 01.01.2021 in Kraft treten. Aufgrund der herrschenden Corona-Pandemie wurde die Einführung jedoch um ein Jahr auf den 01.01.2022 verschoben.

Mit Beschluss vom 30.03.2022 hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens die Verpackungssteuersatzung der Universitätsstadt Tübingen vom 30.01.2020 nun tatsächlich für unwirksam erklärt; die Urteilsbegründung liegt noch nicht vor und ist etwa Ende April 2022 zu erwarten. Ob die Stadt Tübingen ein –vom VGH Baden-Württemberg zugelassenes Revisionsverfahren- beim Bundesverwaltungsgerichtshof beantragen wird, ist noch unklar.

### **2) „Verpackungssteuer“ Tübingen**

Die in Tübingen seit dem 01.01.2022 geltende Steuersatzung sieht z. B. folgende Steuerbeträge vor:

0,50 Euro (netto) für Einwegverpackungen wie zum Beispiel Kaffeebecher

0,50 Euro (netto) für Einweggeschirr wie zum Beispiel Pommesschalen

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

Außerdem ist der Steuersatz pro Einzelmahlzeit auf maximal 1,50 Euro begrenzt.

Besteuert werden Einwegverpackungen und Einwegbesteck für Getränke und Speisen, die für den sofortigen Verzehr gedacht sind oder als mitnehmbares take-away-Gericht oder –Getränk verkauft werden.

Steuerpflichtig ist der Endverkäufer. Die Steuer könnte jedoch über einen höheren Verkaufspreis refinanziert werden und somit letztlich vom Käufer getragen werden.

Mit der Einführung der Verpackungssteuer will die Stadt Tübingen Einnahmen generieren, um die Kosten der Müllentsorgung zumindest teilweise durch die verursachenden Personen begleichen zu lassen. Damit stellt die „Steuer“ an sich eine zweckgebundene Abgabe, keine in den allgemeinen Haushalt fließende Steuer dar. Außerdem ist ein weiteres Ziel die deutliche

Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und auch der zu entsorgenden Müllberge. Die Verpackungssteuer soll auch einen Anreiz bieten, damit Speisen und Getränke vermehrt in Mehrwegverpackungen verkauft werden.

### **3) Rechtliche Zulässigkeit einer Verpackungssteuer**

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 07.05.1998 (Az. 2 BvR 1991/95 u. 2 BvR 2004/95) zur Verpackungssteuersatzung der Stadt Kassel beruhte insbesondere auf dem damaligen Abfallgesetz vom 27.08.1986 bzw. dem darauffolgenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 13. März 1998. Das dort verankerte abfallrechtliche Kooperationsgebot stehe der Erhebung einer Verpackungssteuer entgegen, so das Gericht. Auch die mit der Verpackungsverordnung vom 12.06.1991 begründete Idee der Eigenverantwortung der Marktteilnehmer lässt sich mit einer Verpackungssteuer nicht vereinen. Die bundesgesetzlichen Regelungen seien abschließend und ließen keinen Raum für weitere davon abweichenden kommunalen Regelungen.

Seit dieser Grundsatzentscheidung im Jahr 1998 wurden die maßgeblichen rechtlichen Regelungen mehrmals überarbeitet. Insbesondere die EU-Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/ER, AbfRRL) hat nochmals zu einer deutlichen Gesetzes- und Rechtsänderung geführt.

Befürworter einer Verpackungssteuer gehen daher davon aus, dass das aktuelle Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) und das Verpackungsgesetz (VerpackG) jetzt nicht mehr einer Verpackungssteuer entgegenstehen würden, da kein Verstoß gegen das Kooperationsgebot mehr vorliegen würde. So werden z. B. in § 33 KrWG explizit Abfallvermeidungsprogramme genannt, an denen sich die Bundesländer eigenverantwortlich in ihrem Zuständigkeitsbereich beteiligen können. Wirtschaftliche Instrumente als Maßnahmen zur Abfallvermeidung sind hierbei möglich.

Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen sieht hingegen keine grundsätzliche Änderung der Rechtslage durch das neue VerpackG bzw. das neue KrWG, so dass er weiterhin von einer Unzulässigkeit einer Verpackungssteuer ausgeht (StGB NRW-Mitteilung 386/2020 vom 12.05.2020).

(<https://www.kommunen.nrw/informationen/mitteilungen/datenbank/detailansicht/dokument/st-euer-auf-einwegverpackungen.html>).

In einer Stellungnahme des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration im Bayerischen Landtag vom 13.10.2020 (Drucksache 18/10694 vom 12.10.2020) geht dieses ebenfalls davon aus, dass durch die im Jahr 2019 erfolgte Änderung des Verpackungsgesetzes derzeit nicht absehbar ist, dass das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Frage der Zulässigkeit einer kommunalen Verpackungssteuer zu einer anderen Einschätzung kommen würde.

Im Rahmen der Sitzungen des Beirates „Kommunalabgaben und Steuern“ des Deutschen Städtetages wurde eine Einführung einer Verpackungssteuer bereits mehrfach thematisiert (z. B. TOP 22, 86. Sitzung am 8. und 9. Oktober 2015, TOP 19, 89. Sitzung am 06 und 07. April 2017, TOP 12 und 13, 99. Sitzung am 11.02.2022).

Im Ergebnis wurde auch hier bisher die Meinung vertreten, dass eine Verpackungssteuer rechtlich nicht zulässig sei. Es werden weiterhin erhebliche rechtliche Risiken gesehen, so dass von der Einführung einer Verpackungssteuer dringend abgeraten wird.

Ergänzend sei auch noch darauf hingewiesen, dass bei der erstmaligen Einführung einer Verpackungssteuer in Bayern die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde erforderlich ist (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 Kommunalabgabengesetz - KAG). Außerdem könnte in das Kommunalabgabengesetz auch jederzeit ein Verbot einer Verpackungssteuer mit aufgenommen werden, wie dies z. B. bereits bei der Vergnügungssteuer der Fall ist (vgl. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 KAG).

#### **4) Praktische Umsetzung einer Verpackungssteuersatzung**

Sowohl bei den Betrieben, welche die Verpackungen ausgeben, wie auch für die erhebende Verwaltung ist mit einem erheblichen Vollzugsaufwand zu rechnen.

Entsprechend dem Tübinger-Modell müssen die Betriebe oder Verkaufsstände Aufzeichnungen über jede ausgegebene Einwegverpackung bzw. die dadurch angefallenen Steuern führen, da bis zum 15. Januar des Folgejahres eine Steuererklärung abgegeben werden muss. Um eine gleichmäßige Besteuerung gewährleisten zu können, erscheint auch die Einrichtung eines Außendienstes erforderlich, der vor Ort die ordnungsgemäße Abrechnung und Aufzeichnungen zumindest stichprobenartig kontrolliert. Aufgrund der Vielzahl an täglich ausgegebenen Einwegverpackungen erscheint eine Kontrolle von Papierbelegen für ein ganzes Steuerjahr kaum möglich. Für das korrekte Auslesen elektronischer Kassensysteme müssten demzufolge entsprechende Ressourcen und Technik angeschafft werden.

Aufgrund vielerlei Detailfragen und Abgrenzungsproblemen ist von einem erheblichen Beratungs- und späterem Kontrollaufwand auszugehen, damit von den Betrieben die Verpackungssteuer auch korrekt erhoben bzw. aufgezeichnet wird. Außerdem erscheint es fraglich, ob manche Detailfragen für den Bürger bzw. die Bürgerin nachvollzogen werden können. Es wird daher von vielen zeit- und arbeitsaufwendigen Rechtsstreitigkeiten über Detailfragen ausgegangen, insbesondere auch deshalb, weil es zu dem Thema Vollzug einer Verpackungssteuer bisher keinerlei gesicherte Rechtsprechung gibt.

Beispiel:

##### **§ 3 Punkt 1 Steuerbefreiung bei stofflicher Verwertung**

Unter der Voraussetzung, dass es einen Vertrag zwischen dem Endverkäufer und einem Müllentsorger hinsichtlich der stofflichen Verwertung der Einwegverpackungen gibt, ist dann eine Steuerfreiheit gegeben, wenn die Speisen und Getränke vor Ort an den aufgestellten Tischen im Verkaufsraum gegessen werden und die Verpackungen vor Ort im Verkaufsraum entsorgt werden. Werden die Speisen und Getränke jedoch mitgenommen und außerhalb des Verkaufsraums verzehrt („take-away“), so besteht eine Steuerpflicht.

Entsprechend der Steuersatzung ist die Rücknahme und stoffliche Verwertung von dem/der Steuerpflichtigen auf Verlangen nachzuweisen.

## **5) Handlungsvorschlag**

Aufgrund der bestehenden Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Zulässigkeit einer Verpackungssteuer sollte in jedem Fall der Ausgang des derzeit anhängigen Gerichtsverfahrens gegen die Tübinger Verpackungssteuersatzung abgewartet werden, bevor aufwändige weitere Vorarbeiten hierzu begonnen werden.

Bisher liegen auch keine praktischen Erfahrungen mit der Steuererhebung vor. Die Steuer gibt es in Tübingen erst seit dem 01.01.2022, so dass Erkenntnisse noch zu sammeln und zu evaluieren sind. Die Umsetzung und Erhebung einer Verpackungssteuer dürfte sich sehr umfangreich und schwierig gestalten, mit zahlreichen rechtlichen und praktischen Abgrenzungsproblemen. Auch ergeben sich nach Einschätzung anderer Städte die Möglichkeiten von Steuervermeidungen durch entsprechende Änderungen bei der Verpackungsgestaltung.

Außerdem sollten ebenfalls die Auswirkungen der seit dem 03.07.2021 in Kraft getretenen Einwegkunststoffverbotsverordnung weiter beobachtet werden, die ein Verbot bestimmter Einwegprodukte beinhaltet. Das Verpackungsgesetz wurde ebenfalls novelliert, so dass auch hier erste praktische Erfahrungen mit der neuen Gesetzeslage gesammelt werden sollten. So wurden ab dem Jahr 2022 alle Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff und alle Getränkedosen pfandpflichtig. Ab dem Jahr 2023 müssen gastronomische Betriebe zwingend auch Mehrwegverpackungen als Alternative zu Einwegverpackungen anbieten. Es erscheint derzeit fraglich, ob der personelle und sachliche Verwaltungsaufwand für die Steuereinführung in einem vertretbaren Verhältnis zu den (dann noch) möglichen Steuereinnahmen stehen würde.

Zum derzeitigen Zeitpunkt sollte daher aus fachlicher Sicht von der Einführung einer Verpackungssteuer in Nürnberg abgesehen werden.