

Verpackungssteuer

Hier: Antrag „Verpackungssteuer“, Freie Allianz für Nürnberg vom 26.05.2023
Antrag „Einführung Verpackungssteuer nach Tübinger Modell“, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 13.06.2023
Antrag „Kommunale Verpackungssteuer für Nürnberg“, SPD-Fraktion vom 20.06.2023

I. Sachverhalt

1. Ausgangslage

Seit Januar 2022 gilt in der Stadt Tübingen eine Steuersatzung auf Einwegverpackungen, um den Müll im öffentlichen Raum zu reduzieren. Wie in der Vorlage für den Umweltausschuss vom 4.5.2022 verdeutlicht wurde, war bisher unsicher, ob eine solche kommunale Verpackungssteuer überhaupt rechtlich zulässig ist. Die Steuererhebung selbst war jedoch wegen eines Gerichtsentscheids bis Ende Mai 2023 ausgesetzt.

Mit Urteil vom 24.5.2023 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschieden, dass die in Tübingen erhobene Verpackungssteuer im Wesentlichen rechtmäßig ist. Nach dem Urteil des BVerwG steht die kommunale Verpackungssteuer als Lenkungssteuer auch nicht im Widerspruch zum Abfallrecht des Bundes. Sie bezweckt die Vermeidung von Verpackungsabfall im Stadtgebiet und verfolgt damit auf lokaler Ebene kein gegenläufiges, sondern dasselbe Ziel wie der Unions- und Bundesgesetzgeber.

Lediglich die in Tübingen festgelegte, zu unbestimmte Obergrenze der Besteuerung von 1,50 Euro pro „Einzelmahlzeit“ (§4 Abs. 2 der Satzung) und das der Stadtverwaltung ohne zeitliche Begrenzung gewährte Betretungsrecht im Rahmen der Steueraufsicht (§ 8 der Satzung) sind nach dem Urteil des BVerfG rechtswidrig. Diese punktuellen Verstöße lassen jedoch die Rechtmäßigkeit der Satzung im Übrigen unberührt.

Zum jetzigen Zeitpunkt liegt die schriftliche Urteilsbegründung noch nicht vor. Diese wird im Detail zu analysieren sein.

Es ist davon auszugehen, dass das Urteil des BVerwG auch in Bayern Anwendung findet. Zu beachten ist jedoch, dass nach Art. 3 BayKAG eine Verpackungssteuersatzung der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde bedürfte, denn mit einer Satzung würde eine in Bayern bisher nicht erhobene kommunale Steuer eingeführt. Die Genehmigung bedarf der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration. Genehmigung und Zustimmung dürfen nur versagt werden, wenn die Satzung höherrangigem Recht widerspricht, oder wenn die Steuer öffentliche Belange, insbesondere volkswirtschaftliche oder steuerliche Interessen des Staates, beeinträchtigt.

Weiterhin ist derzeit noch nicht klar, ob die Betreiberin einer McDonald's Filiale in Tübingen, die gegen die Stadt Tübingen geklagt hatte, eine Verfassungsbeschwerde einlegen wird, auch weil das Urteil des BVerwG eine Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) darstellt. Auch dieses Vorgehen sollte abgewartet werden.

2. Lenkungs- und Anreizfunktion der Verpackungssteuer

Nach Angaben der Stadt Tübingen hat die Verpackungssteuer dazu geführt, dass subjektiv im Stadtbild das Müllaufkommen im öffentlichen Raum wahrnehmbar abgenommen hat. Laut der Projektleitung in der Stadt Tübingen (Frau Claudia Patzwahl, Steuerverwaltung) lägen in der Kürze der Zeit zwar keine belastbaren Zahlen vor, aber es sei allgemein unstrittig, dass sich das Straßenbild wahrnehmbar verändert habe. Hierbei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Vollzug der zugehörigen Satzung erst seit Ende Mai 2023 umgesetzt wird. Der daraus resultierende Evaluierungszeitraum ist demnach noch sehr kurz.

Tübingen ist heute die Stadt in Deutschland mit den meisten Restaurants und Cafés pro Kopf, die Essen und Getränke in Mehrwegschalen und -bechern anbieten (siehe hierzu Doktorarbeit von Stefan Moderau an der Eberhard Karls-Universität Tübingen zum Thema). Die Verpackungssteuer wurde in Tübingen allerdings auch von einem kommunalen Förderprogramm für Mehrwegverpackungen flankiert, was das Angebot an Mehrweg-Verpackungen durch die Steuer weiter stimuliert hat.

Auch in Nürnberg ist eine wachsende Müllverschmutzung im öffentlichen Raum zu verzeichnen: In 2022 hatte die Stadt Nürnberg ein Müllaufkommen von 7.857 Tonnen im öffentlichen Raum. Die Tendenz geht in den letzten Jahren wieder nach oben, wenn auch zuletzt nicht mehr ganz so stark; 2020 waren es 6.627 Tonnen, 2021 dann schon 7.445 Tonnen.

Insofern wird eine sinnvolle Lenkungs- und Anreizfunktion einer entsprechenden Verpackungssteuer intensiv zu betrachten sein. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass die Erhöhung der Sauberkeit ein wichtiger Aspekt für die Attraktivität als Stadt, und das Thema „Nachhaltigkeit“ zunehmend auch bei der Positionierung als touristische Destination eine wichtige Rolle spielt.

Schließlich muss das Thema „Verpackung“ auch im Kontext des Stadtratsbeschlusses zur „Klimaneutralität der Stadt Nürnberg bis 2040“ gesehen werden, da Einwegverpackungen, die in der Regel aus Kunststoff produziert sind, die CO₂-Bilanz verschlechtern.

3. Punkte, die gegen die Einführung einer Verpackungssteuer sprechen bzw. geprüft werden müssen

Allerdings gibt es auch Aspekte, die gegen eine (sofortige) Einführung einer Verpackungssteuer sprechen und in eine Gesamtbewertung einbezogen werden müssen:

- Die Einführung einer zusätzlichen lokalen Steuer ist mit erheblichem Personal- und Sachaufwand für die städtische Steuerverwaltung verbunden. Sie bedarf zudem intensiver Kommunikations- bzw. Öffentlichkeitsarbeit der Stadtverwaltung, die ebenfalls Personalressourcen bindet und Kosten verursacht.
- Eine Verpackungssteuer würde für Gastronomie-Unternehmen (inkl. Bäckereien, Metzgereien, Tankstellen, Supermärkte etc., die entsprechende Einwegprodukte anbieten,) neben der Verpackungsnovelle, die seit 1.1.2023 gilt, ebenfalls zusätzlichen Aufwand bedeuten. Diese Betroffenheit ist angesichts des derzeitigen Fachkräftemangels, der Preiserhöhungen und der aktuellen Zurückhaltung im Konsumverhalten finanziell und personell für die Branche nicht zu unterschätzen.
- Die Einwegkunststoffverbotsverordnung ist seit 3. Juli 2021 in Kraft. Das Verpackungsgesetz wurde ebenfalls novelliert: Ab 2022 wurden alle Einweg-Getränkeflaschen aus

Kunststoff und alle Getränkedosen pfandpflichtig. Ab 2023 müssen nun gastronomische Betriebe zwingend auch Mehrwegverpackungen als Alternative zu Einwegverpackungen anbieten. Wie bereits in der Vorlage für den Umweltausschuss im Mai 2022 dargestellt, erscheint es vor diesem Hintergrund einerseits fraglich, ob der personelle und sachliche Verwaltungsaufwand für die Steuereinführung in einem vertretbaren Verhältnis zu den (dann noch) möglichen Steuereinnahmen steht. Andererseits zeigt sich durch diese Vorgaben bisher kaum eine Lenkungsfunktion.

- Bei der Einführung einer Verpackungssteuer erscheint es u.a. aus Praktikabilitätsgründen sinnvoll, eine „Insellösung“ nur für das Stadtgebiet Nürnberg zu vermeiden. Hier sollten mindestens die Nachbarstädte Erlangen, Fürth und Schwabach miteinbezogen werden.
- Ein „kommunaler Flickenteppich“ mit unterschiedlichen Gebühren in Deutschland wäre wahrscheinlich für Kundinnen und Kunden sowie für – vor allem an diversen Orten tätigen – Unternehmen schwierig. Eine nationale Lösung würde die Akzeptanz sicherlich deutlich erhöhen. Laut Auskunft des Deutschen Städtetages wartet die Bundesebene derzeit ebenfalls die schriftliche Urteilsbegründung des BVerwG und die Reaktion der Klägerin darauf ab.

4. Fazit

In Abwägung der vorgetragenen Argumente schlägt die Stadtverwaltung vor, die Einführung einer Verpackungssteuer durch die Stadt Nürnberg unter Berücksichtigung einer einheitlichen Vorgehensweise auf Landes,- bzw. Bundesebene hinsichtlich entsprechender Regelungen zur Vermeidung von Einwegverpackungen ergebnisoffen zu prüfen. Bei dieser Prüfung sind Ref. I/II, Ref. III, Ref. VII und 3.BM einzubeziehen.

Dabei wird die Stadtverwaltung das Thema zum einen in die Gremien des Deutschen und Bayerischen Städtetages dahingehend einbringen, dass möglichst eine einheitliche Lösung gegen den Müll im öffentlichen Raum für die Kommunen erarbeitet wird. Zum anderen wird das Thema bei den Nachbarstädten Erlangen, Fürth und Schwabach sowie in der Metropolregion eingebracht.

Ein Bericht über die Ergebnisse der Prüfung wird dann wieder im Umweltausschuss vorgelegt.