

Universitätsstadt Tübingen

Oberbürgermeister

Palmer, Boris Telefon: 07071-204-1200 Gesch. Z.: 00/ Oberbürgermeister

Vorlage

134/2022

Datum

22.04.2022

Beschlussvorlage

zur Vorberatung im **Verwaltungsausschuss**

zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff:	Beschlussfassung über Einlegung der Revision gegen das Urteil des VGH Mannheim im Normenkontrollverfahren zur Verpackungssteuersatzung Tübingen
Bezug:	Vorlagen 241 f/2019, 241g/2019, 241h/2019, 523/2020, 523a/2020, 524/2020, 249/2020, 40/2021

Anlagen:

Beschlussantrag:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, beim Bundesverwaltungsgericht gegen das Urteil des VGH Mannheim zur Tübinger Verpackungssteuer Revision einlegen und begründen zu lassen.
2. Die Verpackungssteuer wird weiter erhoben, von der Festsetzung der Verpackungssteuer wird aber bis zu einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts abgesehen.
3. Die Stadtverwaltung wird beauftragt, eine separate Beschlussvorlage zu erstellen, die dem Gemeinderat die Möglichkeit gibt, den politischen Willen zu bekunden, dass die Verpackungssteuer auch dann weiter gelten soll, wenn sie aufgrund des Urteils des VGH modifiziert werden muss.

Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten der Revision betragen im Unterliegensfalle voraussichtlich ca. 32.000 Euro, davon etwa 20.000 Euro für die beauftragte Kanzlei, ca. 5.000 Euro Gerichtskosten und ca. 7.000 Euro Erstattung für die gegnerischen Anwälte.

Die Auswirkungen einer Beendigung der Verpackungssteuer auf den städtischen Haushalt können nicht präzise beziffert werden. Die Verwaltung schätzt, dass die Summe aus vermiedenen Entsorgungskosten und zusätzlichen Steuereinnahmen den Wert von einer halben Million Euro jährlich übersteigen könnte.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Der VGH Mannheim (VGH) hat mit seinem Urteil vom 30.03.2022 die Tübinger Verpackungssteuer (Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer vom 30.01.2020) für unwirksam erklärt und die Revision beim Bundesverwaltungsgericht zugelassen. Nach Zustellung der Urteilsgründe am 14.04.2022 muss die Stadt binnen einer Frist von einem Monat über die Revision entscheiden.

2. Sachstand

- 1) Die Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer trat zum 01.01.2022 in Kraft. Die Verwaltung hat die potenziell steuerpflichtigen Betriebe auf die Einführung der Verpackungssteuer mit vier Infoveranstaltungen, mehreren Infoschreiben und zahlreichen Einzelgesprächen vor Ort vorbereitet. Zuletzt wurden die betroffenen Betriebe über den Urteilstenor des VGH und der Weiterführung der Verpackungssteuer bis zu einem rechtsgültigen Urteil informiert und darüber, dass die Frage des weiteren Vorgehens inkl. der Revisionsfrage vom Gemeinderat entschieden wird. Die Erfahrungen und entsprechenden Rückmeldungen von den Betrieben sind überwiegend positiv, selbst im Startmonat Januar gab es nur vereinzelte Verständnisfragen und so gut wie keine negativen Rückmeldungen, auch nicht von den Konsumentinnen und Konsumenten. Einige Betriebe haben die zusätzliche Arbeit und Organisation rund um die Verpackungssteuer und die Rücknahme und Reinigung des Mehrweggeschirrs als zusätzliche Belastung erwähnt. Als positiv werden die Einsparungen beim Wegfall der Einwegverpackungen und die Unterstützung der Umwelt- und Klimaschutzziele der Universitätsstadt Tübingen genannt. Mit Bekanntgabe des VGH-Urteils müssen die Betriebe vermehrt Überzeugungsarbeit bei einzelnen Kundinnen und Kunden leisten, vor allem die Frage einer evtl. Rückerstattung der Steuer wird als Gesprächsstoff genannt. Auch zu diesem Thema ist die Verwaltung im Gespräch mit den jeweiligen Betrieben und versucht Lösungen anzubieten.

Das Förderprogramm für „Städtische Zuschüsse zur Etablierung von Mehrweggeschirr-Systemen“ wurde in 2021 fortgeführt und es wurden 66 Betriebe mit insgesamt 35.220 Euro gefördert. Davon haben 60 Betriebe ihre Anträge im vierten Quartal gestellt, also kurz vor Inkrafttreten der Satzung. Das Förderprogramm wird in 2022 fortgesetzt und bisher wurden 13 Anträge gestellt und positiv beschieden. Von 2020 bis 2022 wurden somit bisher insgesamt 104 Betriebe gefördert. Derzeit sind der Verwaltung 158 Betriebe in Tübingen bekannt, die Mehrwegbehältnisse anbieten. Viele Betriebe befüllen auch kundeneigene Mehrwegbehältnisse.

Seit Jahresbeginn ist Mehrweggeschirr im Stadtbild deutlich präsenter und die öffentlichen Mülleimer vor allem in der Innenstadt sind sichtbar leerer. Ein Rückgang des Verpackungsmülls wurde auch von den in diesem Bereich Beschäftigten der KST bestätigt. Die Verwaltung unterstützt die wissenschaftliche Begleitung der Einführung der Verpackungssteuer im Rahmen einer Dissertation an der Universität Tübingen. Mit Ergebnissen ist allerdings frühestens in zwei Jahren zu rechnen, sofern die Steuer beibehalten wird.

2) Das Urteil des VGH

Der VGH hat die Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen, dies aber nicht weiter begründet. In der Revision muss das Urteil mit allen seinen drei tragenden Gründen angefochten werden. Obsiegt die Stadt, erfolgt voraussichtlich „nur“ eine Zurückverweisung an den VGH, da dieser ausdrücklich die erdrosselnde Wirkung, einen Verstoß gegen die Berufsfreiheit und gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz sowie gegen die Vorgaben der Einweg-Kunststoffrichtlinie offengelassen hat und noch klären muss. Die von der Stadt beauftragte Kanzlei Quaas und Partner hat das Urteil analysiert und empfiehlt die Revision aus folgenden Gründen:

a. Der VGH meint erstens, es liege wegen der Erfassung von Take-away-Verpackungen keine örtliche Verbrauchssteuer vor. Denn es würden Einwegverpackungen „für Speisen und Getränke ... typischerweise nicht nur innerorts, sondern gerade auch außerhalb des Gemeindegebiets verbraucht“. Es entspreche „der heutigen Lebenswirklichkeit“ und „der allgemeinen Lebenserfahrung“, „dass der Verkauf zur Mitnahme häufig gerade auf ein Verbrauch außerhalb des Gemeindegebiets abzielt“. Der VGH nennt „Imbisse und Restaurants am Ortsrand“, „an Bahnhöfen, sonstigen Verkehrsknotenpunkten und viel befahrenen Durchfahrtsstraßen“. Es sei „Pendel- und Fernreiseverkehr in Rechnung zu stellen“. Damit gebe es „in nennenswerter Weise vorkommende typische Fälle des Verbrauchs außerhalb des Gemeindegebiets“. Selbst bei „Coffee-to-go“ etwa bei Erwerb am Bahnhof von Tübingen, im Restaurant oder ‚Drive-In‘ der Antragstellerin [erfolge] der Konsum vielfach außerhalb des Stadtgebiets“. Für die Örtlichkeit der Steuer reiche nicht aus, dass „der typischste Fall des Verbrauchs der Verpackung innerhalb des Gemeindegebiets“ erfolge. Dies widerspreche dem BVerfG und öffne das Tor für alle möglichen Verbrauchs- und Verkehrssteuern.

Diese sehr engen Ableitungen aus dem Urteil des BVerfG von 1998 zur Kasseler Verpackungssteuer sind mit der Revision zu hinterfragen: Das Bundesverwaltungsgericht kann klären, ob die Anforderungen an die Örtlichkeit wirklich so eng zu verstehen sind, wie der VGH meint. Denn das Urteil des BVerfG von 1998 führt zu Take-away-Verpackungen nichts aus. Seitdem sind 24 Jahre vergangen, in denen sich die Lebens- und Essgewohnheiten erheblich verändert haben. Zudem sind sonst im Kommunalabgabenrecht Pauschalierungen und Verallgemeinerungen zulässig. In der Revision kann das Bundesverwaltungsgericht dies prüfen.

Zudem ist anzugreifen, dass der VGH nur Vermutungen dazu äußert, welche Häufigkeiten angeblich in welcher Konstellation auftreten werden.

Schließlich lehnt der VGH eine bloße Teilunwirksamkeit und die Fortgeltung der Satzung im Übrigen, also ohne Take-away-Speisen und Getränke ab. Denn es könne „nicht mit Sicherheit angenommen werden, dass die Verpackungssteuersatzung auch ohne den zur Unwirksamkeit führenden Teil erlassen worden wäre“. Man könne der Stadt diese „kleine Lösung“ nicht aufdrängen. Sie würde das Müllproblem nicht lösen. Diese Ansicht überzeugt nicht. In der Revision ist dazulegen, dass der Gemeinderat auch eine „kleine Lösung“ (Steuer nur für den Verzehr an Ort und Stelle) gewollt hätte.

b. Der VGH sieht zweitens die Satzung im Widerspruch zum Kreislaufwirtschaftsgesetz und zum Verpackungsgesetz. Der Bundesgesetzgeber habe sich nicht für „eine ökologische Bundesverpackungssteuer mit einer damit verbundenen Lenkungswirkung entschieden, sondern für das dargestellte ‚Mischsystem‘ unterschiedlichster Maßnahmen“. Demgegenüber sei eine Verpackungssteuer ein „Fremdkörper“. Zwar sei es richtig, dass die

Abfallvermeidung oberste Priorität habe. Dies „begründet für die Kommunen nicht die Zuständigkeit, die abfallwirtschaftliche Zielsetzung der Abfallvermeidung eigenständig „voranzutreiben“. „Etwaige Versäumnisse des Bundesgesetzgebers berechtigen die Kommune nicht dazu, dessen Entscheidungen in eigener Zuständigkeit zu ‚verbessern‘“. Es „sollen die abfallwirtschaftlichen Ziele nach wie vor unter Einbeziehung der Kooperationspartner ... erreicht werden“. Dieses Kooperationsprinzip habe das BVerfG schon 1991 gebilligt. Außerdem bestehe ein Widerspruch der Verpackungssteuer zu den Pflichten, sich am „dualen System“ zu beteiligen, und zu der damit einhergehenden Verschonung des Verbrauchers „vor jeder weiteren Kostenbeteiligung“.

Der VGH bestätigt also, dass die Abfallvermeidung und nicht mehr das Kooperationsprinzip (wie noch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Kasseler Verpackungssteuer) oberstes Ziel ist. Diesem Ziel dient aber die Verpackungssteuer gerade. Deswegen ist es zweifelhaft, wenn der VGH meint, dass die Bundesgesetze trotzdem so abschließend seien, dass kein Raum für eine kommunale Verpackungssteuer bleibe. Auch dies kann das Bundesverwaltungsgericht in der Revision überprüfen.

c. Der VGH meint drittens, dass der Begriff „der Einzelmahlzeit“ nicht vollzugsfähig sei und gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit verstoße. Es fehle „an handhabbaren Kriterien zur Bestimmung der Obergrenze“. Es werde „bei den Produkten zum Mitnehmen im Zeitpunkt des Kaufs noch nicht unbedingt feststehen ..., wer später ... welches jeweilige Einzelprodukt ... zu sich nehmen wird“. Dies verstoße zudem gegen die steuerliche Lastengleichheit, weil die „Festsetzung vielmehr von der Erklärung des Steuerschuldners“ abhängt, erhöhte Anforderungen an die „Steuerehrlichkeit des Steuerpflichtigen“ stellt und die Steuerbelastung damit „allein von freiwillig offenbarten Informationen des Steuerschuldners und insbesondere des Steuerträgers“ abhängt. Der VGH spricht von „Vielesern“ und Sammelbestellungen.

In der Revision kann das Bundesverwaltungsgericht prüfen, ob die vom VGH vermutete Unehrlichkeit des Steuerpflichtigen bei steuerlich relevanten Angaben dazu führen kann, dass eine Steuer nicht erhoben werden darf. Das müsste sonst bei allen Steuern gelten, die auf Angaben der Steuerpflichtigen beruhen. Schon heute ist etwa beim Theken- oder Restaurantverkauf die Frage „für hier oder zum Mitnehmen“ als relevante Angabe für die Höhe der zu entrichtenden Steuer abzufragen. Zudem stellt sich die Frage, ob deswegen wirklich die ganze Satzung unwirksam ist.

3) Entscheidungsgründe zur Revision aus Sicht der Stadtverwaltung

Die Tübinger Verpackungssteuer hat sich sachlich bewährt und erreicht ihre Ziele. Das Müllaufkommen und der Ressourcenverbrauch sinken deutlich. Die Mehrwegquote steigt stark an. Auf der Zielebene erscheint es daher sinnvoll, die Verpackungssteuer beizubehalten.

Die juristische Beratung spricht ebenfalls für die Revision. Weil mit der Satzung bewusst juristisches „Neuland“ beschritten wurde, besteht auch die Urteilsbegründung zu erheblichen Teilen aus neuen rechtlichen Erwägungen. Im Abfallrecht des Bundes ist nirgends explizit festgelegt, dass der Bund den Kommunen verbietet, im Einklang mit seinen Zielen – vor allem der Abfallvermeidung – tätig zu werden. Die Einschätzungen des VGH über die vermeintlichen Auswirkungen der Tübinger Verpackungssteuer jenseits der Gemarkungsgrenze halten einer Überprüfung in der Realität kaum Stand. Das Festhalten am so genannten Speiseeiserurteil nimmt die Entstehung der to go-Kultur nicht zur Kenntnis und verbleibt bei Rechtsbegriffen aus der Mitte des vergangenen Jahrhunderts. All dies spricht für eine Überprüfung der juristischen Grundsatzfragen in der nächsten Instanz.

Auch die Analyse der konkreten Folgen einer Annahme des Urteils sprechen für die Revision: Obwohl das Urteil zahlreiche Hinweise gibt, wie die Satzung angepasst werden müsste, um vor dem VGH besser bestehen zu können, wäre die Stadt an dem Versuch gehindert, eine veränderte Satzung zu erlassen. Aus dem Urteil folgt nämlich unmittelbar, dass auch veränderte Fassungen der Verpackungssteuer sofort unwirksam sind. Denn es gibt keine denkbare Variante, bei der sich der vom VGH behauptete Konflikt mit dem Bundesrecht unter Beachtung des Urteils lösen ließe. Dazu müsste mindestens in diesem Punkt die Revision erfolgreich sein. Akzeptiert die Stadt das Urteil des VGH, könnte jede andere Stadt in Deutschland einen weiteren Versuch zur Einführung einer Verpackungssteuer unternehmen, Tübingen aber nicht.

Politisch ist die Signalwirkung für andere Kommunen zu bedenken. Der Deutsche Städtetag, der Städtetag Baden-Württemberg und die Deutsche Umwelthilfe haben nach dem Urteil politische Unterstützung für die Tübinger Verpackungssteuer bekundet. Zahlreiche Städte in Deutschland stehen vor denselben Problemen der ausufernden to go-Kultur und hoffen darauf, aus dem Tübinger Beispiel Schlussfolgerungen für eigene Satzungen ableiten zu können. Wenn Tübingen das Urteil akzeptiert, bliebe ihnen diese Möglichkeit verwehrt und die rechtliche Unsicherheit in Grundsatzfragen weiter bestehen. Der Verzicht auf die Revision würde auch den Handlungsbedarf für den Bundesgesetzgeber stark verringern. Die Tübinger Entscheidung könnte als fehlendes Interesse gedeutet werden. Die Notwendigkeit zu einer gesetzlichen Klarstellung zu Gunsten kommunaler Steuererhebungskompetenzen im Abfallrecht könnte unter Verweis auf eine weiterhin fehlende höchstrichterliche Entscheidung in Abrede gestellt werden. Faktisch wäre daher zu befürchten, dass der Verzicht auf die Revision auf lange Sicht das Ende aller kommunalen Versuche zur Einführung einer Verpackungssteuer bedeuten würde.

4) Steuererhebung nach dem Urteil des VGH

Da die Antragstellerin keinen einstweiligen Rechtsschutz beantragt hatte, ist die Tübinger Verpackungssteuer solange gültig, bis sie durch Rechtskraft eines negativen Urteils verworfen wird. Dies könnte durch Annahme des Urteils des VGH geschehen oder durch ein den Instanzenzug abschließendes Urteil. Entscheidet sich der Gemeinderat für die Revision, so hätte die Antragstellerin die Möglichkeit, einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz nachzureichen. Dieser müsste dann vom Gericht der Hauptsache (im Revisionsverfahren vom Bundesverwaltungsgericht) entschieden werden. Würde dem Antrag stattgegeben, würde die Satzung auch vor einem abschließenden Urteil im Verhältnis zu den jeweiligen Antragstellern außer Kraft treten.

Wenn die Vereinbarkeit einer Steuersatzung mit höherrangigem Recht Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht ist, kann die Steuer vorläufig festgesetzt oder auch ausgesetzt werden (§ 165 Abgabenordnung). Wird die Steuer vorläufig festgesetzt, kann sie später aufgehoben oder geändert werden, ohne dass vorher ein Widerspruch eingelegt werden muss.

Da der Besteuerungszeitraum ein Kalenderjahr beträgt, könnten frühestens im 1. Quartal 2023 die ersten Steuerbescheide erstellt werden. Mit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts dürfte im Laufe des Jahres 2023 zu rechnen sein. Die Verwaltung möchte daher die Steuerfestsetzung aussetzen. Dies bedeutet, dass die Steuer erst nach einem Obsiegen der Stadt festgesetzt wird und dann zu zahlen ist. Sie gilt also somit fort, kann daher grundsätzlich erhoben werden, wird aber tatsächlich vorerst nicht festgesetzt. Da

die Betriebe mit einer späteren Steuerfestsetzung rechnen müssen, werden diese voraussichtlich die Steuer weiterhin auf ihre Kunden abwälzen.

Alternativ wäre es denkbar, dass der Gemeinderat als Absichtserklärung beschließt, dass die Stadt auf die Steuerfestsetzung/Steuererhebung für den Zeitraum vom 01.01.2022 bis zum Vorliegen der Entscheidung endgültig verzichten wird, auch wenn sie obsiegen sollte. Dafür kommt in Betracht, nach dem Obsiegen die Verpackungssteuersatzung durch Beschluss rückwirkend zum 01.01.2022 aufzuheben und mit Wirkung für die Zukunft neu zu erlassen. Die Umsetzbarkeit bleibt juristisch zu prüfen. Für die Betriebe wäre es in diesem Fall vorerst nicht mehr erforderlich, die Steuer auf ihre Kunden abzuwälzen. Die bisher von den Kunden eingenommenen Beträge würden bei den Betrieben verbleiben.

Ein Vorteil der fortgeltenden Erhebung der Verpackungssteuer ist aus Sicht der Verwaltung, dass die Lenkungswirkung über einen weitaus längeren Zeitraum dokumentiert werden könnte. Der Vergleich der Müllmengen mit den Vorjahren wäre erst nach Ablauf eines Kalenderjahres wirklich aussagekräftig, insbesondere die aufkommensstarken Sommermonate könnten nur so erfasst werden.

Ebenso wichtig wäre der Schutz der Betriebe, die nun in Mehrweg investiert haben. Das Beispiel von McDonalds zeigt, dass ohne die Steuer viele Kunden wieder auf Einweg zurückschwenken werden. Obwohl im dortigen Lokal Recup-Becher angeboten werden, entscheiden sich mangels Preisvorteils nach wie vor 99% der Kunden für den Wegwerfbecher. Die Betriebe, die im Vertrauen auf die Steuer in Mehrweg investiert haben, stünden also in der Gefahr, ihre Aufwendungen teilweise zu verlieren.

Demgegenüber sind die Risiken einer Fortgeltung beherrschbar. Die Stadt vereinnahmt die Verpackungssteuer vorerst nicht. Daher entsteht auch kein Rückzahlungsanspruch. Die meisten Kunden werden darauf verzichten, eine Quittung über die Zahlung von 50 Cent Verpackungssteuer über viele Monate aufzubewahren. Daher würde der Großteil der Einnahmen bei den Betrieben verbleiben. Anders verhält es sich nur mit den Betrieben, die keine Verpackungssteuer bei den Kunden erheben. Diese gehen das Risiko ein, sie im Falle eines Erfolgs der Revision aus ihren Erträgen begleichen zu müssen. Nach Kenntnis der Stadtverwaltung ist dies in relevantem Umfang nur bei McDonalds der Fall.

5) Klarstellung über beabsichtigte Satzungsänderungen

Der VGH führt in seinem Urteil aus, er sei daran gehindert, die Verpackungssteuer in geänderter Form fortgeltend zu lassen, da es nicht sicher sei, ob der städtische Satzungsgeber dies beabsichtigt habe. Um hierüber für das Bundesverwaltungsgericht Klarheit zu schaffen, kann der Gemeinderat separate Beschlüsse fassen. Hierfür besteht aber kein Zeitdruck. Die Verwaltung schlägt daher vorher, Vorschläge für Satzungsänderungen auszuarbeiten, die in Kraft gesetzt werden sollen, falls das Bundesverwaltungsgericht die Möglichkeit zur Erhebung der Verpackungssteuer bejaht, aber an den einschränkenden Bedingungen festhält, die der VGH formuliert hat.

Die Vorlage der Verwaltung hätte voraussichtlich folgende Änderungen der Satzung zum Ziel:

- Explizite Befreiung der DriveIn-Verkäufe im Unterschied zu to go
- Stärkere örtliche Radizierung
- Wegfall der Obergrenze von 1,50 Euro für Menüs

Eine sofortige Änderung der Satzung ist nicht vorzugswürdig. Damit würde voraussichtlich die Revisionsmöglichkeit entfallen und das Urteil des VGH wirksam. Aus den oben dargestellten

Gründen wäre aber die geänderte Satzung von dem Urteil des VGH ebenfalls erfasst und damit sofort unwirksam. Deshalb kann nur eine Klarstellung im Sinne einer Willensbekundung für einen Zeitpunkt nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erfolgen.

3. Vorgehen der Verwaltung

Die Stadtverwaltung empfiehlt aus den dargestellten sachlichen, juristischen und politischen Erwägungen die Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht. Die Stadtverwaltung empfiehlt die Fortgeltung der Verpackungssteuer und Aussetzung der Festsetzung der Steuer bis zu einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts. Die Stadtverwaltung wird einen Vorschlag für eine Anpassung der Verpackungssteuersatzung an das Urteil des VGH erarbeiten und dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorlegen.

4. Lösungsvarianten

1. Die Stadt nimmt das Urteil des VGH an und beendet damit die Tübinger Verpackungssteuer. Die Verwaltung rät aus den oben genannten Gründen von dieser Variante ab.
2. Die Stadt legt Revision ein, setzt aber die Steuer bis zu einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts außer Kraft. Die Verwaltung rät aus den oben genannten Gründen von dieser Variante ab.
3. Die Klarstellung von beabsichtigten Satzungsänderungen könnte unterbleiben. Hierüber sollte auf Grundlage einer Vorlage entschieden werden.

5. Klimarelevanz

Mehrweggeschirr hat gegenüber Einwegverpackungen einen deutlichen Vorteil in der Energie und Klimabilanz. Folgt man den Berechnungen der Deutschen Umwelthilfe, so ergibt sich alleine für den Sektor Coffee-to-go ein jährlicher Verbrauch von ca. 2,8 Millionen Bechern in Tübingen. Das entspricht einem Energieverbrauch von 320.000 kWh für die Produktion der Einwegbecher. Legt man hier den bundesdeutschen Strommix zu Grunde, ergibt sich ein CO₂-Vermeidungspotenzial von rund 100 Tonnen pro Jahr.