

Universitätsstadt Tübingen
Oberbürgermeister
Palmer, Boris Telefon: 07071-204-1200
Gesch. Z.: 10/ Oberbürgermeister

Vorlage 134f/2022
Datum 09.06.2022

Beschlussvorlage

zur Vorberatung im **Verwaltungsausschuss**
zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff:	Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer
Bezug:	Vorlagen 241f/2019, 241g/2019, 241h/2019, 523/2020, 523a/2020, 524/2020, 249/2020, 40/2021, 134/2022, 134a/2022 – 134e/2022
Anlagen:	Anlage 1: Entwurf Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer Anlage 2: Auswertung Umfrage Verpackungssteuer und Mehrweg

Beschlussantrag:

Die Verpackungssteuer wird weiter erhoben, die Betriebe erhalten zunächst bis zur Entscheidung über die Revision beim Bundesverwaltungsgericht keinen Festsetzungsbescheid. Auf Antrag der Betriebe können Vorauszahlungsbescheide ergehen.

Finanzielle Auswirkungen

Keine Veränderungen gegenüber den Ausführungen in Vorlage 134/2022.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Mit der Beschlussfassung über die Revision gegen das Urteil des VGH hat der Gemeinderat die Verwaltung beauftragt, die Möglichkeiten darzustellen, die Steuererhebung „auszusetzen“, ohne der Revision die Grundlage zu entziehen. Unterschiedliche Einschätzungen zu den praktischen Auswirkungen einer Fortgeltung der Steuer hat die Verwaltung zum Anlass genommen, eine Befragung der Betriebe vorzunehmen, die eine Mehrwegförderung in Anspruch genommen haben. Über das Ergebnis wird berichtet.

2. Sachstand

2.1. Rechtliche Bewertung

Die Revision wurde zwischenzeitlich wie beschlossen eingelegt. Die Begründungsfrist wurde auf den 15.07.2022 verlängert.

2.1.1. Möglichkeiten einer Satzungsänderung

Die Prüfung einer Satzungsänderung durch die von der Stadt beauftragte Rechtsanwaltskanzlei erbrachte folgendes Ergebnis:

Die auf den ersten Blick einfachste Möglichkeit, die Steuer rückwirkend außer Kraft zu setzen, hält die Kanzlei für nicht empfehlenswert. Hierdurch würde das Rechtsschutzbedürfnis der Stadt an der Revision voraussichtlich entfallen. Auch eine Verschiebung des Inkrafttretens der Satzung, wie dies bereits einmal vom Gemeinderat beschlossen wurde, hätte dieses Ergebnis.

Zwar ist das BVerwG in der Revisionsinstanz grundsätzlich gehindert, Tatsachenänderungen zu berücksichtigen. Einen Wegfall der Zulässigkeitsanforderungen an die Revision wird das BVerwG jedoch berücksichtigen. Dies gelte auch hinsichtlich der Überlegung, dass man die Außerkraftsetzung „zeitlich begrenzt“, da es sich auch in diesem Fall um eine Aufhebung der Satzung handle. Hinzu komme, dass ein erneutes Inkraftsetzen nach einem Außerkraftsetzen der Verpackungssteuersatzung voraussichtlich die Normenkontrollantragsfrist wieder neu anlaufen lasse. Danach könnten also neue Kläger gegen die Satzung auftreten.

Würde eine Satzungsänderung gewünscht, schlägt die Kanzlei vor, nicht den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Satzung zu verschieben, sondern den Zeitpunkt der Entstehung der Steuer. Eine solche Satzungsänderung zur Verschiebung der erstmaligen Entstehung und zur Nichterhebung der schon entstandenen Steuer könnte vorsichtig als eine gezielte Ergänzung der Satzung erfolgen, um Bedenken gegen das Rechtsschutzbedürfnis der Stadt in der Revisionsinstanz möglichst auszuräumen. Mangels ersichtlicher Vergleichsfälle bleibt ein rechtliches Restrisiko.

§ 5 Abs. 1 der Verpackungssteuersatzung würde danach neu lauten: „(1) Die Steuerschuld entsteht im Zeitpunkt des Verkaufs von Speisen und Getränken nach § 1, erstmals ab dem Kalenderjahr 2023.“ (alternativ: 2024). Eine zuvor nach dieser Satzung entstandene Steuer wird nicht festgesetzt und nicht erhoben.“

Ein neuer Normenkontrollantrag von Steuerpflichtigen gegen diese Änderungssatzung erscheint zwar als grundsätzlich möglich. Er sei aber voraussichtlich unzulässig, da keine für einen Steuerschuldner nachteilige Regelung enthalten sei.

Nach Auffassung der Rechtsanwaltskanzlei wäre daher eine solche Änderungssatzung, durch welche der Zeitpunkt der Entstehung der Steuer geändert wurde, ein gangbarer Weg, sofern man das genannte verbleibende rechtliche Restrisiko für die Revision in Kauf nehmen wollte.

2.1.2 Faktisches Zuwarten mit einer Festsetzung der Steuer

Die von Verwaltung präferierte Lösung, die Verpackungsteuer bis zu einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (unter Beachtung der vierjährigen Festsetzungsverjährung) vorläufig ohne förmliche Bescheidung faktisch noch nicht festzusetzen, ist nach Auffassung der Kanzlei in Bezug auf die Zulässigkeit der Revision rechtssicher. Zudem handelt es sich um eine flexible Handhabung, die mit Blick auf die weitere Entwicklung des Gerichtsverfahrens auch wieder neu überdacht und entschieden werden kann. Es steht lediglich entgegen, dass in Satzungen festgelegte Steuern normalerweise zeitnah festzusetzen und beizutreiben sind. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass sich hieraus rechtliche Konsequenzen ergeben.

2.1.3 Förmliche Aussetzung der Festsetzung der Steuer

Eine förmliche Aussetzung der Steuerfestsetzung durch Bescheid auf Grundlage von § 165 (1) Satz 2 Nr. 3, Satz 4 AO solange die Vereinbarkeit der Verpackungssteuer mit höherrangigem Recht Gegenstand des Verfahrens beim Bundesverwaltungsgericht ist, erscheint der Kanzlei als möglich. In der Praxis wird hiervon aber sehr selten Gebrauch gemacht. Es müssten gegen jeden Steuerschuldner Bescheide erlassen und über eine Sicherheitsleistung und Verzinsung entschieden werden. Dieser Aufwand ist nicht vertretbar.

2.1.4 Erlass nur vorläufiger Steuerbescheide

Das Ergehen von lediglich vorläufigen Steuerbescheiden nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 c KAG i. V. m. § 165 Abs. 1 Satz 1 AO und § 165 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AO ist nach Prüfung der Kanzlei nicht sinnvoll: Bei einem Unterliegen im Normenkontrollverfahren würde dies zu einer Vielzahl von vorläufigen Bescheiden und möglicherweise über Jahre Erstattungen und Rückzahlungen führen, da auch vorläufige Bescheide vollstreckt werden müssen.

2.1.5 Ergebnis

Die Verwaltung präferiert angesichts dieser rechtlichen Überlegungen und Risiken, die Verpackungssteuer zunächst faktisch nicht festzusetzen.

2.2. Ergebnis der Umfrage bei Betrieben

Am 3. Mai 2022 wurden 67 Betriebe per Email angeschrieben (bei mehreren Filialen/Betrieben mit gleichen Eigentümer_innen nur einmal pro Eigentümer_in), die einen Zuschuss für Mehrwegsysteme in Anspruch genommen haben und um Teilnahme an einer Onlinebefragung gebeten. Geantwortet haben 37 Betriebe (55%). Abgefragt wurde die Zustimmung zu fünf Aussagen (1 = „Stimme voll und ganz zu“, 2 = „Stimme eher zu“, 3 = „Teils / Teils“, 4 = „Stimme eher nicht zu“, 5 = „Stimme gar nicht zu“ – siehe auch Anlage 2):

- „Die Verpackungssteuer ist eine sinnvolle Maßnahme, um den Einwegverpackungsmüll in Tübingen zu reduzieren und die Verwendung von Mehrweg zu unterstützen“
 - Hier zeigte sich deutliche Zustimmung ($\bar{\phi} = 2,14$).
- „Meine Kundinnen und Kunden kritisieren mich dafür, dass ich die Verpackungssteuer erhebe, obwohl ich sie gar nicht an die Stadt weitergeben muss, wenn das Gericht die kommunale Steuer für unzulässig erklärt“
 - Zustimmung und Ablehnung sind ausgeglichen ($\bar{\phi} = 2,95$).
- „Die Verpackungssteuer ist eine notwendige Maßnahme, damit in meinem Betrieb die Verwendung von Mehrwegbehältnissen anstelle von Einwegverpackungen von den Kundinnen und Kunden bevorzugt wird“
 - Zustimmung und Ablehnung sind ausgeglichen. Leichte Tendenz zur Zustimmung. ($\bar{\phi} = 2,86$)
- „Die Unsicherheit, ob die kommunale Steuer auf Einweg-to-go-Verpackungen zulässig oder unzulässig ist, bedeutet für meinen Betrieb einen hohen Aufwand (finanziell und/oder personell)“
 - Zustimmung und Ablehnung sind ausgeglichen ($\bar{\phi} = 3,08$).
- „Die kommunale Steuer auf Einweg-to-go-Verpackungen sollte weiterhin Bestand haben“
 - Zustimmung und Ablehnung sind ausgeglichen. Tendenz zur Zustimmung. ($\bar{\phi} = 2,81$)

3. Vorschlag der Verwaltung

Die Verwaltung stellt mit der Anlage 1 einen Vorschlag zur Änderung der Verpackungssteuersatzung zur Verfügung. Sie macht sich diesen jedoch aufgrund eines verbleibenden rechtlichen Restrisikos für die Revision nicht zu eigen. Vielmehr hält sie den Beschlussantrag Ziffer 2 aus Vorlage 134 dem Grunde nach aufrecht, hat diesen jedoch aufgrund der Anregungen aus dem Gemeinderat zur Vermeidung einer möglichen zusätzlichen steuerlichen Belastung der Betriebe modifiziert. Die Betriebe sollen nun auf Antrag eine Vorauszahlung leisten können. Sie haben damit die Wahl zwischen einer steuerlichen Rückstellung (falls sie bilanzieren) und der Vorauszahlung (falls sie lediglich eine Einnahmeüberschussrechnung nutzen).

Für den Vorschlag der Verwaltung sprechen folgende Gründe:

- Viele Städte berichten davon, dass die Vermüllung des öffentlichen Raums u.a. in Folge der Corona-Maßnahmen auch in diesem Jahr weiter drastisch zunimmt. So etwa Gießen oder Karlsruhe. Siehe: <https://www.giessener-allgemeine.de/giessen/giessen-lahn-ekelbilder-dreck-stadtpark-anwohner-sauerei-fruehling-muell-91521646.html>, ebenso: <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/karlsruhe/stadt-beklagt-immer-mehr-muell-in-karlsruhe-100.html>
Dort wird händeringend nach einem Instrument gegen diesen Trend gesucht und die hiesige Verpackungssteuer als Lösung betrachtet. Tübingen ist die einzige Stadt, in der dieses Instrument bereits existiert. Es sollte daher nicht ohne Not aufgegeben werden. Die Lenkungswirkung der Verpackungssteuer wird gerade jetzt dringend benötigt.
- Die Befragung der Betriebe, die Mehrwegförderung in Anspruch genommen haben, spricht eher für die Beibehaltung der Steuer. Sie bewerten diese insgesamt sehr positiv, das heißt, in der Praxis hat sich die Ausgestaltung bewährt. Die Lenkungswirkung der Verpackungssteuer wird von den Betrieben bestätigt. Die Beibehaltung der Steuer macht aus deren Sicht weniger Aufwand als die Abschaffung, zumal sie für Klarheit gegenüber den Kundinnen und Kunden sorgen würde. Insgesamt tendieren die

Betriebe überwiegend zur Beibehaltung der Verpackungssteuer. Das ist bemerkenswert, denn im Regelfall sprechen sich Steuerpflichtige nicht für die Erhebung einer sie belastenden Steuer aus.

- Das Interesse der Betriebe an der Nutzung von Mehrweggeschirr ist ohne Verpackungssteuer schnell rückläufig. Am 12.5. hatte die Verwaltung 4 Anbieter von Mehrwegboxen für Pizza zu einer Infoveranstaltung ins Rathaus geholt. Von 179 eingeladenen Betrieben erschien kein einziger. Nach Einschätzung der Verwaltung hängt dies mit dem Gerichtsurteil und den Diskussionen um die Fortgeltung der Verpackungssteuer zusammen.
- Der Jugendgemeinderat und Fridays for Future Tübingen haben sich sehr klar für die Fortgeltung der Verpackungssteuer ausgesprochen. Auch dies ist aus Sicht der Verwaltung sehr bemerkenswert, vertreten diese beiden Institutionen doch stark die Generation, die To Go-Verpackungen am stärksten nutzt.
- Die Verschiebung des Entstehungszeitpunkts der Verpackungssteuer in die Zukunft ist selbst in der vorgeschlagenen Änderungsfassung mit rechtlichen Restrisiken für den Erhalt der Revision behaftet, weil eine Satzungsänderung erforderlich ist. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der berührten Rechtsfragen sollte dieses Risiko aus Sicht der Verwaltung vermieden werden.
- Durch eine faktische Nichterhebung der Steuer zunächst bis zur Entscheidung über die Revision beim Bundesverwaltungsgericht könnte jeglicher Aufwand mit Rückzahlungen (abgesehen von im Einzelfall getätigten Vorauszahlungen) im Falle des Scheiterns der Revision vermieden werden. Für alle denkbaren Ausgänge des Prozesses vor dem Bundesverwaltungsgericht bestehen auch in einem oder zwei Jahren ausreichend Reaktionsmöglichkeiten, die Belastungen der Betriebe und unnötigen Aufwand zu vermeiden.
- Die wesentlichen Einwände gegen eine Fortgeltung der Verpackungssteuer sind aus Sicht der Verwaltung allesamt entkräftet. Eine Sonderbelastung der Betriebe durch die Verpackungssteuer kann entweder durch „steuerliche Rückstellungen“ oder im Einzelfall, sollten keine steuerlichen Rückstellungen rechtlich möglich sein, durch eine Vorauszahlung, vermieden werden. Sollte die Steuer rechtskräftig verworfen werden, könnten die Betriebe alle Beträge, die sie auf die Konsumenten von Einwegverpackungen überwältzt haben, endgültig als Gewinn verbuchen. Sollten sich einzelne Betriebe verpflichtet fühlen, diesen Sondergewinn mit ihrer Kundschaft zu teilen, bietet sich angesichts der steigenden Inflation die Möglichkeit, für eine gewisse Zeit auf Preiserhöhungen zu verzichten.

Hintergrund:

Bei Unternehmen mit Einnahmen-Überschussrechnung kann es bei nachträglicher Veranlagung mehrerer Steuerjahre zu einer Zusammenballung von Betriebsausgaben kommen. Durch höhere Steuerprogression als im Vereinnahmungsjahr kann es daher zu einer Mehrbelastung kommen. Bei bilanzierenden Unternehmen werden Rückstellungen gebildet. Bei Steuerzahlung werden diese aufgelöst und es bleibt bei der ertragsteuerlichen Neutralität.

Dem Problem, dass Einzelunternehmen, die mit einer Einnahmen-Überschussrechnung arbeiten, durch eine rückwirkende Steuerfestsetzung finanziell überfordert bzw. benachteiligt sein könnten, lässt sich durch Vorauszahlungen begegnen. In § 6 der Satzung ist nämlich geregelt, dass Vorauszahlungen auf die zu erwartende Steuerschuld erhoben werden können. Die Betriebe könnten so die eingenommene Steuer abführen, so dass diese nicht in die Gewinnermittlung einfließt. Sollte die Satzung doch unwirksam sein, würden die Vorauszahlungen wieder zurückgezahlt. Die

Verwaltung würde die Betriebe anschreiben und auf freiwilliger Basis anbieten, Vorauszahlungen zu leisten.

Die praktischen Belange sprechen also alle für die Fortgeltung der Verpackungssteuer. Die Verwaltung hat sich auch mit der Frage, beschäftigt, ob grundsätzliche Erwägungen gegen dieses Vorgehen sprechen. Die Erhebung der Verpackungssteuer ist legal und nach Auffassung der Verwaltung auch legitim. Sie ist legal, weil der VGH Mannheim die Norm zwar als unwirksam ansieht, das Urteil aber nicht rechtskräftig ist und der Steuererhebung damit nichts im Wege steht. Andernfalls stünde gar keine Entscheidung im Gemeinderat an. Sie ist legitim, weil angesichts des rechtlichen Neulandes und des offensichtlichen Lösungsbedarfs für das Müllproblem vieler Städte durchaus Aussichten auf einen Erfolg vor Gericht bestehen. Diese könnten durch die Bundespolitik stark verbessert werden, wenn diese feststellt, dass die Gesetzgebung des Bundes ausdrücklich nicht darauf abzielt, den Kommunen Maßnahmen zur Müllvermeidung durch eine Lenkungssteuer zu verbieten. Hierzu hat die Stadtverwaltung mit dem Deutschen Städtetag und der Deutschen Umwelthilfe eine politische Initiative ergriffen. Ohne die Verpackungssteuer würde der Zustand wiederhergestellt, in dem die Kosten der Entsorgung von To-Go-Verpackungen von der Stadt und damit von allen Bürgerinnen und Bürgern finanziert werden. Gegenüber Besucherinnen und Besuchern der Gastronomie hat die Nutzergruppe von To-Go-Produkten auch den Vorteil der verringerten Mehrwertsteuer. Unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit hat die Verpackungssteuer auch dann Vorteile, wenn sie nur vorübergehend erhoben werden kann und eine Rückzahlung an die Nutzergruppe der Einwegverpackungen nicht möglich ist. Schließlich muss niemand die Verpackungssteuer bezahlen, denn es besteht stets die Möglichkeit, einen Anbieter zu wählen, der Mehrwegsysteme einsetzt oder mitgebrachtes Geschirr akzeptiert.

4. Lösungsvarianten

4.1. Die Revision kann durch einfachen Beschluss zurückgenommen werden

4.2. Die Erhebung der Verpackungssteuer kann durch Änderung der Satzung gemäß Anlage 1 in die Zukunft verschoben werden, wenn die beschriebenen Restrisiken für die Zulässigkeit der Revision in Kauf genommen werden sollen. Der Beschlussantrag lautet daher wie folgt:

„Die Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer gemäß Anlage 1 wird beschlossen“.

Die Verwaltung sieht keinen zwingenden Zusammenhang zwischen der Einlegung der Revision und dem Beschluss über die fortgesetzte Steuererhebung. Wer aus guten Gründen die Revision befürwortet, muss keineswegs für die Steuererhebung während des Verfahrens plädieren. Die Revision zurückzuziehen, weil eine Mehrheit im Rat die Zeit bis zur Rechtskraft für die Fortgeltung der Steuer und den Erhalt ihrer Lenkungswirkung nutzen will, ist ebenfalls nicht zwingend. Wird eine solche Verbindung jedoch hergestellt, ergibt sich ein Dilemma bei der Abstimmung: Ein Ratsmitglied, dass für die Fortgeltung der Steuer stimmt, könnte ungewollt die Revision und damit die Steuer an sich verwerfen.

Um dieses Problem zu lösen, schlägt die Verwaltung ein zweistufiges Beschlussverfahren vor. Zunächst sollte durch eine unverbindliche Probeabstimmung geklärt werden, ob es eine Mehrheit für die Beibehaltung der Revision unter Fortgeltung der Steuer gibt (Antrag der

Verwaltung). Wenn sich dabei zeigt, dass die Mehrheit die Revision nur unter der Bedingung aufrechterhalten will, dass die Steuer "aufgehoben" und auch nachträglich nicht mehr erhoben werden soll, so kommt die Satzungsänderung unter Variante 4.2 zur Abstimmung. Bei einer Mehrheit für Variante 4.2 muss die Anlage 1 (Satzungsänderung) anschließend abgestimmt und beschlossen werden.

Alle Ratsmitglieder, die an der Revision in jedem Fall festhalten wollen, wissen dann, dass dies nur möglich ist, wenn die Satzungsänderung beschlossen wird und können ihr Abstimmungsverhalten entsprechend ausrichten.

5. Klimarelevanz

Ausgehend von einer bundesweiten Studie der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung aus dem Jahr 2018 ergibt sich für Tübingen ein Müllaufkommen durch Einwegverpackungen von 197 t pro Jahr. Umgerechnet auf die einzelnen Materialgruppen bedeutet dies CO₂-Emissionen von 323 t CO₂ pro Jahr. Diese Berechnung ist als sehr konservativ einzuschätzen, da sich das Aufkommen von Verpackungsmüll allein zwischen 2010 und 2018 bundesweit um 17,5% erhöht hat. Durch die Corona-Pandemie hat sich dies sicherlich nochmals verstärkt hat, auch wenn offizielle Zahlen diesbezüglich noch nicht vorliegen. Der Einsatz von Mehrweggeschirr anstelle von Einweggeschirr ist daher ein wichtiger Beitrag zum Klimaschutz.

6. Ergänzende Informationen

Keine