

Circular Economy

Mandanteninformation 03/2025

Tübinger Steuer auf Einwegverpackungen verfassungskonform

Mit einem jüngst veröffentlichten Beschluss vom 27.11.2024 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass eine kommunale Verbrauchssteuer auf Einweglebensmittelverpackungen, Einweggeschirr und Einwegbesteck mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Die Verfassungsbeschwerde der (ehemaligen) Betreiberin eines Fast-Food-Restaurants, die sich gegen eine derartige Steuererhebung durch die Stadt Tübingen wendete, wurde als unbegründet zurückgewiesen.

Sachverhalt und prozessuale Vorgeschichte

Am 01.01.2022 trat in Tübingen die Verpackungssteuersatzung (VStS) in Kraft, mit der eine kommunale Verbrauchssteuer auf nicht wiederverwendbare Verpackungen (Einwegverpackungen), nicht wiederverwendbares Geschirr (Einweggeschirr) sowie auf nicht wiederverwendbares Besteck (Einwegbesteck) erhoben wird, sofern Speisen und Getränke darin bzw. damit für den unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle oder als mitnehmbares take-away-Gericht oder -Getränk verkauft werden. Der Steuersatz beträgt pro Einwegverpackung und Einweggeschirrtel je 0,50 Euro und 0,20 Euro für jedes Einwegbesteckset. Zur Entrichtung der Steuer sind die Endverkäufer der Speisen und Getränke verpflichtet; intendiert ist allerdings eine Abwälzung der Steuer auf die Käufer. Ziel der Besteuerung ist neben der Generierung von Einnahmen zum städtischen Haushalt eine Verringerung der Vermüllung durch im öffentlichen Raum entsorgte „To-go“-Verpackungen sowie die Schaffung eines Anreizes zur Verwendung von Mehrwegsystemen; insofern weist die Tübinger Verpackungssteuer einen Lenkungscharakter auf.

Gegen die Erhebung der Verpackungssteuer wendete sich die (damalige) Betreiberin eines Tübinger Fast-Food-Restaurants zunächst erfolgreich mit einem verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollantrag beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg. Dieser erklärte die Tübinger Verpackungssteuersatzung für unwirksam und stellte insoweit maßgeblich auf eine frühere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1998 ab, in der die lenkende Verpackungssteuer der Stadt Kassel als unvereinbar mit den abfallrechtlichen Regelungen des Bundes angesehen worden war. Die dagegen gerichtete Revision der Stadt Tübingen beim Bundesverwaltungsgericht hatte allerdings Erfolg, welches insbesondere die

genannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts angesichts zwischenzeitlicher Änderungen des Abfallrechts für die gegenwärtige Rechtslage nicht mehr als maßgeblich ansah und im Ergebnis die Tübinger Verpackungssteuer im Wesentlichen für rechtmäßig erachtete.

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Da sich die Betreiberin des Fast-Food-Restaurants mit dieser Entscheidung nicht abfinden wollte, legte sie beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde ein, mit der sie eine Verletzung ihrer grundrechtlich gewährleisteten Berufsfreiheit geltend machte. Ohne Erfolg – denn das Bundesverfassungsgericht hat nunmehr bestätigt, dass die Tübinger Verpackungssteuer nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

Verfassungsrechtliche Fragestellungen

Im Einzelnen hatte sich das Bundesverfassungsgericht mit folgenden zentralen verfassungsrechtlichen Fragen zu befassen: Handelt es sich bei der Tübinger Verpackungssteuer um eine örtliche Verbrauchssteuer, für die Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG die Gesetzgebungskompetenz den Ländern zuweist (und die nach baden-württembergischen Kommunalabgabenrecht von den Gemeinden ausgeübt werden darf), liegt also eine Verbrauchssteuer vor, die mit bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig ist und den notwendigen Ortsbezug aufweist? Verstößt die Steuererhebung gegen das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, weil sie bundesrechtlichen Sachregelungen zuwiderläuft, wie es in der früheren Entscheidung für die Kasseler Verpackungssteuer angenommen wurde? Wird der Grundsatz der Bundestreue verletzt?

Gesetzgebungskompetenz

Zur Frage der Gesetzgebungskompetenz führt das Bundesverfassungsgericht zunächst aus, dass es sich bei der Tübinger Verpackungssteuer tatsächlich um eine Steuer im Sinne des Grundgesetzes handle. Insbesondere liege trotz des Lenkungscharakters kein faktisches Verbot des Verkaufs von Lebensmitteln und Getränken in Einwegverpackungen oder mit Einwegbesteck vor, welches mit dem Zweck einer Steuer, Einnahmen zu erzielen, unvereinbar sei. Diese Steuer sei ihrer Art nach auch eine Verbrauchssteuer; der Verbrauch der Einwegartikel liege darin, dass diese beim Verzehr der Speisen und Getränke endgültig jede Funktion verlieren.

Eine von Art. 105 Abs. 2a GG ausgeschlossene Gleichartigkeit zu bundesgesetzlich geregelten Steuern ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht gegeben. Wegen des Verbots der Gleichartigkeit dürfe der in Rede stehende Steuertatbestand nicht denselben Belastungsgrund erfassen wie eine Bundessteuer, sondern müsse sich in Gegenstand, Bemessungsgrundlage, Erhebungstechnik und wirtschaftlicher Auswirkung von der Bundessteuer unterscheiden. Kein Gleichartigkeitsverbot besteht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts demgegenüber im Verhältnis zu

bundesgesetzlichen Abgaben, die den Steuerbegriff nicht erfüllen. Auf die Frage, ob die Verpackungssteuer der im Einwegkunststofffondsgesetz geregelten Einwegkunststoffabgabe gleichartig ist, kommt es daher nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von vornherein nicht an, weil es sich bei dieser Abgabe nicht um eine Steuer handelt. Kennzeichnend für eine Steuer ist nämlich, dass sie ohne individuelle Gegenleistung und unabhängig von einem bestimmten Zweck zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben wird. Da die Einwegkunststoffabgabe dem Einwegkunststofffonds zufließt und somit der Deckung von Kosten, die bei der Bewältigung der nachteiligen Auswirkungen einer Verwendung von Einwegkunststoffprodukten auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit, insbesondere durch die Reinigung des öffentlichen Raums, entstehen, dient, liegt im Falle der Einwegkunststoffabgabe keine Steuer, sondern eine nichtsteuerliche Abgabe vor, wobei das Bundesverfassungsgericht die abschließende Einordnung unter die verschiedenen Typen von nichtsteuerlichen Abgaben – etwa als Sonderabgabe – offengelassen hat.

Als Vergleichsmaßstab für die Prüfung des Gleichartigkeitsverbots zieht das Bundesverfassungsgericht vor diesem Hintergrund letztlich nur die bundesgesetzlich geregelte Umsatzsteuer heran. Verpackungssteuer und Umsatzsteuer hätten – so das Bundesverfassungsgericht – jedoch verschiedene Belastungsgründe: Belastungsgrund für die Umsatzsteuer sei die Nachfrage in einer bestimmten, im Preis ausgedrückten Werthöhe, während Belastungsgrund der Verpackungssteuer der Verbrauch von Einwegartikeln in einer bestimmten Stückzahl sei.

Auch der erforderliche Ortsbezug wird vom Bundesverfassungsgericht im Ergebnis bejaht. Keine Probleme sieht das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich dieser Anforderung, soweit die Steuerpflicht tatbestandlich an den Verkauf von Waren zum Verbrauch an Ort und Stelle anknüpft. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kann die Örtlichkeit aber auch bei Waren gegeben sein, die nicht zum Verbrauch an Ort und Stelle des Verkaufs bestimmt sind, wenn dieser Verbrauch typischerweise im Gemeindegebiet erfolgt. Neben der Beschaffenheit der Ware seien dabei weitere Gegebenheiten zu berücksichtigen wie etwa die Versorgungsstruktur oder die Größe der Gemeinde.

In diesem Zusammenhang legt das Bundesverfassungsgericht seiner Prüfung eine bereits durch das Bundesverwaltungsgericht vertretene verfassungskonforme Auslegung der Tübinger Regelung zugrunde, wonach als Verkauf von „mitnehmbaren take-away-Gerichten oder -Getränken“ nur der Verkauf von nach ihrer Zubereitung und Verpackung zum sofortigen Verbrauch bestimmten Speisen und Getränke erfasst wird, nicht jedoch der Verkauf von Speisen und Getränken in fest verschlossenen oder fabrikmäßig abgepackten Behältnissen. Mit dieser Einschränkung konnte nach

Auffassung des Bundesverfassungsgerichts vertretbar angenommen werden, dass der Verbrauch typischerweise innerhalb des Gemeindegebiets erfolgt.

Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung

Nach der Bejahung der Gesetzgebungskompetenz wendet sich das Bundesverfassungsgericht der Frage zu, ob die Tübinger Verpackungssteuer den rechtsstaatlichen Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung verletzt.

Nach diesem Grundsatz gilt: Greift eine steuerliche Lenkungsregelung auf eine Sachmaterie über, darf der Steuergesetzgeber keine Regelungen schaffen, die den vom zuständigen Sachgesetzgeber getroffenen Regelungen widersprechen. Der Steuergesetzgeber darf also nur insoweit lenkend und damit mittelbar gestaltend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergreifen, als die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderläuft.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist die Tübinger Verpackungssteuer mit dieser rechtsstaatlichen Anforderung vereinbar: Denn die mit der Verpackungssteuer verfolgten Lenkungszwecke, die Endverkäufer zu einem Umstieg auf Mehrwegsysteme oder zu einer Rücknahme der abgegebenen Einwegartikel und deren stofflicher Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zu veranlassen, stünden im Einklang mit dem geltenden Abfallrecht des Bundes.

In diesem Kontext setzt sich das Bundesverfassungsgericht zunächst mit seiner früheren Entscheidung zur Kasseler Verpackungssteuersatzung auseinander, in der es noch zum gegenteiligen Ergebnis gelangt war. In dieser Entscheidung wurde ein konzeptioneller Widerspruch zwischen der kommunalen Verpackungssteuer zu dem für das seinerzeitige Abfallrecht angenommenen Kooperationsprinzip gesehen, wonach die abfallrechtlich festgelegten Ziele der Vermeidung, Verringerung und Verwertung von Abfällen nicht ordnungsrechtlich oder durch individuelle Maßnahmen, sondern vorrangig durch die Wirtschaft in eigenverantwortlichem Zusammenwirken umgesetzt werden sollten. Nach dem seinerzeit geltenden § 14 Abs. 2 Abfallgesetz 1986 hätten die abfallrechtlichen Ziele erst bei einem Scheitern der kooperativen Bemühungen ordnungsrechtlich durchgesetzt werden dürfen. Eine vergleichbare Subsidiaritätsklausel, die durch individuelle „Insellösungen“ zur Eindämmung des Verpackungsabfalls beeinträchtigt werden könnte, enthalte das aktuelle Abfallrecht jedoch nicht mehr; insbesondere beziehe sich die mit § 14 Abs. 2 AbfG 1986 vergleichbare Bestimmung des § 26 KrWG nur auf eine Kooperation bei der Abfallverwertung und damit gerade nicht mehr auf das von der Tübinger Verpackungssteuer vorrangig in den Blick genommene Ziel der Abfallvermeidung. Damit könne aus dem Abfallrecht auch kein Kooperationsprinzip mehr hergeleitet werden, wie es der damaligen Entscheidung des

Bundesverfassungsgerichts zugrunde gelegen habe. Das übergreifende abfallrechtliche Kooperationsprinzip sei durch ein ergänzendes Nebeneinander von Kooperation, Ordnungsrecht und wirtschaftlichen Anreizen zur Verwirklichung der abfallrechtlichen Ziele abgelöst worden, zu dem die auf das Verhalten einzelner Endverkäufer zielenden Lenkungswirkungen der Verpackungssteuer nicht in Widerspruch treten können.

Ordnungsrechtlich wirke etwa die Einwegkunststoffverbotsverordnung, die das Inverkehrbringen von bestimmten Einwegkunststoffprodukten wie Besteck, Teller und Lebensmittelbehälter verbiete. Vor allem kenne das Abfallrecht nunmehr auch das den Lenkungswirkungen der Verpackungssteuer vergleichbare Instrument der Setzung wirtschaftlicher Anreize zur Verminderung von Verpackungsabfall. Insoweit verweist das Bundesverfassungsgericht auf die in Anlage 5 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes aufgeführten Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie, wo unter anderem steuerliche Anreize und steuerliche Maßnahmen genannt werden, sowie auf das vom Bund zu erstellende Abfallvermeidungsprogramm, bei dem als mögliche Maßnahme „Wirtschaftliche Instrumente wie zum Beispiel Anreize für einen umweltfreundlichen Einkauf oder die Einführung eines vom Verbraucher zu zahlenden Aufpreises für einen Verpackungsartikel oder Verpackungsteil, der sonst unentgeltlich bereitgestellt werden würde“ genannt ist. Zudem würden in Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 der Einwegkunststoffrichtlinie als Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten ergriffen werden können, um den Verbrauch von Einwegkunststoffartikeln zu mindern, auch „wirtschaftliche Instrumente wie die Sicherstellung, dass diese Einwegkunststoffartikel an der Verkaufsstelle nicht kostenlos an den Endverbraucher abgegeben werden“, aufgeführt.

Ein Widerspruch zu abfallrechtlichen Einzelregelungen liege angesichts dessen, dass sich der mit der Verpackungssteuer verfolgte Zweck der Vermeidung von Abfällen mit den Zielen des Abfallrechts des Bundes decke und der steuerliche Anreiz zu einem solchen Verhalten auch kein einer bundesrechtlichen Konzeption zuwiderlaufendes Mittel sei, von vornherein fern. So könne dem verpackungsrechtlichen Gebot, in Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebechern angebotene Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten, offenkundig kein Gebot entnommen werden, weiterhin Einweglebensmittelverpackungen zu verwenden, sofern sie nicht aus Kunststoff bestehen. Auch die verpackungsrechtliche Systembeteiligungspflicht begründe für die steuerpflichtigen Endverkäufer offenkundig weder ein Verbot der Umstellung auf ein Mehrwegsystem noch ein Verbot, verbrauchte Einwegartikel zurückzunehmen und außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung stofflich zu verwerten. Dass die Pflicht von Herstellern bestimmter Einwegkunststoffprodukte zur Entrichtung der Einwegkunststoffabgabe als solche kein Verbot der genannten steuerlichen Ausweichreaktionen umfasse, liege ebenfalls auf der Hand.

Grundsatz der Bündnistreue

Schließlich verneint das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen den Grundsatz der Bundestreue in seiner Ausprägung als Kompetenzausübungsschranke.

Nach diesem Grundsatz müssen Bund und Länder bei der Wahrnehmung ihrer Gesetzgebungskompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates nehmen. Allerdings ist der Grundsatz der Bundestreue nur im Falle eines offenbaren Missbrauchs des Gesetzgebungsrechts verletzt.

Einen solchen Verstoß verneint das Bundesverfassungsgericht namentlich im Hinblick auf die bundesgesetzliche Regelung zur Erhebung der Einwegkunststoffabgabe. Die in diesem Zusammenhang aufgeworfene Frage, ob nicht mit Blick auf die finanzverfassungsrechtliche Vorgabe, dass die staatlichen Aufgaben in erster Linie durch Steuern zu finanzieren seien, umgekehrt eine sachgesetzlich begründete nichtsteuerliche Abgabe wie die Einwegkunststoffabgabe den Grundsatz der Bundestreue verletze, wenn sie die Ausübung einer Steuergesetzgebungskompetenz hindere, lässt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich dahinstehen.

Jedenfalls entziehe die Verpackungssteuer dem Einwegkunststofffonds nicht missbräuchlich die finanzielle Grundlage. Der Einwegkunststofffonds und die Verpackungssteuer knüpften schon nicht an dieselbe Ertragsquelle an, da zur Entrichtung der Verpackungssteuer die Endverkäufer von Speisen und Getränken verpflichtet seien, während zur Zahlung der Einwegkunststoffabgabe die Hersteller herangezogen würden.

Zudem beziehe sich die Einwegkunststoffabgabe auch auf Produkte, die – wie etwa Feuchttücher, Luftballons oder Tabakprodukte – nicht Gegenstand der Verpackungssteuer seien.

Abgesehen davon erschwere der Zweck der Verpackungssteuer, die Endverkäufer von Speisen und Getränken zur steuervermeidenden Umstellung auf Mehrwegartikel oder durch Rücknahme und stoffliche Verwertung der verbrauchten Einwegartikel zu bewegen, nicht das Ziel des Einwegkunststofffonds, über die Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der nachteiligen Auswirkungen einer Verwendung von Einwegkunststoffprodukten zum Schutz der Umwelt beizutragen. Denn soweit solche Maßnahmen von vornherein nicht notwendig werden, weil die Endverkäufer von Speisen und Getränken die steuervermeidenden Verhaltenserwartungen erfüllen, bestehe kein Bedarf zur Finanzierung nachträglicher Schutzmaßnahmen.

Einordnung der Entscheidung und Ausblick

Mit der jetzt veröffentlichten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde das letzte Wort in einem mehrere Jahre geführten und von der betroffenen Fachöffentlichkeit insbesondere wegen der möglichen

Vorbildwirkung für andere Kommunen mit großer Aufmerksamkeit beobachteten Rechtsstreit gesprochen.

Die bis jetzt festzustellenden Zurückhaltung anderer Kommunen, dem Tübinger Beispiel zu folgen, dürfe nicht zuletzt auf die Rechtsunsicherheit zurückzuführen sein, die sich für die Kommunen aus der früheren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Kasseler Verpackungssteuer aus dem Jahr 1998 ergab. Diese Unsicherheit ist mit der jetzt ergangenen Entscheidung ausgeräumt – das klare Signal des Bundesverfassungsgerichts ist, dass Bundesrecht der Einführung kommunaler Verpackungssteuern nicht grundsätzlich entgegensteht. Dies gilt auch im Hinblick auf das Einwegkunststofffondsgesetz, das im Zeitpunkt der vorangegangenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts noch nicht in Kraft getreten war und von diesem somit noch nicht berücksichtigt wurde.

Angesichts der Klarheit der jetzt vorliegenden Entscheidung sowie des Umstands, dass auch Lenkungssteuern der Einnahmeerzielung dienen und die kommunalen Kassen vielfach weitgehend leer sind, würde es nicht überraschen, wenn künftig ähnliche Regelungen auch in anderen Kommunen eingeführt würden.

Einen völligen Freifahrtschein bietet allerdings auch die jetzt vorliegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht. So bleibt insbesondere das Merkmal der Örtlichkeit nach Art. 105 Abs. 2a GG stets im Einzelfall zu prüfen, wobei auch Gegebenheiten wie die Versorgungsstruktur oder die Größe der Gemeinde eine Rolle spielen. Großen Städten dürfte die Einführung einer Verpackungssteuer danach leichter fallen als kleinen Gemeinden.

22. Januar 2025

okl & partner
Rechtsanwälte PartG mbB

Büro Köln
Von-Werth-Straße 2 | 50670 Köln
T: +49 (0) 221 | 42 07 280
koeln@oklp.de

Büro Berlin
Jägerstraße 54-55 | 10117 Berlin
T: +49 (0) 30 | 800 982 553
berlin@oklp.de

www.oklp.de