

Sabine Weichler

Informationen der Verwaltung zu TOP 9 der Sitzung des BFV am 13.03.2025; hier: Antrag der CDU-Fraktion vom 22.01.2025 zur Vorbereitung der Einführung einer Verpackungssteuer:

1. Vorbemerkung:

Nachstehend erfolgen zur Einführung einer Verpackungssteuer seitens der Verwaltung einige Hintergrundinformationen sowie eine Sammlung von zu berücksichtigenden Aspekten nach durchgeführter Recherche bzw. erfolgten Informationsveranstaltungen zu der Thematik:

Der Rat der Stadt Tübingen hatte die dortige Verwaltung Ende 2018 damit beauftragt, einen Satzungsentwurf für die Erhebung einer Steuer auf Einwegverpackungen von Speisen und Getränken, die zum sofortigen Verzehr abgegeben werden, zu erarbeiten. Ein Satzungsentwurf lag in der zweiten Jahreshälfte 2019 vor.

Bereits mit dem Bekanntwerden dieser Überlegungen und Vorbereitungen hatte sich die Verwaltung der Stadt Lüdenscheid mit der Thematik der Verpackungssteuer beschäftigt. Anfang 2020 fanden hierzu verwaltungsintern erste Recherchen und Abstimmungsgespräche zwischen dem Fachdienst Finanzen, Steuern und Beteiligungen (FD 20) und dem Fachdienst Umweltschutz (FD 67) statt. Hierbei wurde vereinbart, die Entwicklung in Tübingen – auch aufgrund der rechtlichen Unklarheiten – erstmal weiter zu beobachten.

Die Steuer wurde in Tübingen zu Jahresbeginn 2022 eingeführt und erhoben. Nachdem der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Steuer zunächst für unrechtmäßig erklärt hatte, entschied das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2023, dass die Erhebung der Steuer rechtmäßig sei. Hiergegen wurde Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben.

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe hat die Verpackungssteuersatzung der Universitätsstadt Tübingen nunmehr mit Beschluss vom 27.11.2024 für rechtmäßig erklärt. Darüber wurde mit Pressemitteilung vom 22.01.2025 informiert. Die Verfassungsbeschwerde gegen die Satzung der Universitätsstadt Tübingen über die Erhebung einer Verpackungssteuer wurde zurückgewiesen. Die Verpackungssteuer ist danach mit dem Grundgesetz vereinbar.

2. Zum Hintergrund der Tübinger Verpackungssteuersatzung:

Die Stadt Tübingen (rd. 92.000 Einwohner) erhebt seit 01.01.2022 eine (örtliche Verbrauch-) Steuer auf Einwegverpackungen und nicht wiederverwendbares Geschirr und Besteck (ohne Pfand) für Speisen und Getränke, die für den unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle oder als mitnehmbares take-away-Gericht oder -Getränk verkauft werden. Beispielhaft können hier Pommes- oder Würstchenschalen, Verpackungen für Burger, Döner-, Reis-, oder Nudelboxen, Pizzakartons (bei Abholung), Einwegtüten (bei warmen Speisen), Eisbecher, Einwickelpapier oder auch Alufolie genannt werden. Verpackungen aus dem Drive-In-Verkauf werden nicht besteuert.

Zur Entrichtung der Steuer ist der Endverkäufer von entsprechenden Speisen und Getränken verpflichtet. Endverkäufer im Sinne der Satzung sind beispielsweise Gastronomiebesitzer*innen, Händler*innen, die Getränke und/oder Mahlzeiten zum unmittelbaren Verzehr in Einwegverpackungen verkaufen, Eiscafés, Imbisse und Bäckereien.

Gemäß der Satzung der Stadt Tübingen beträgt der Steuersatz

- für jede(n) Einwegdose, -flasche, -becher und sonstige Einweggetränkeverpackung 0,50 €,
 - für jedes Einweggeschirrtel und jede sonstige Einweglebensmittelverpackung 0,50 €,
 - für jedes Einwegbesteck (-set) oder andere Hilfsmittel wie Strohhalm oder Eislöffel 0,20 €.
- Das Material der Verpackung spielt dabei keine Rolle.

Die Steuererklärung soll bis spätestens 15. Januar des darauffolgenden Jahres abgegeben werden. Der Steuerbetrag muss innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe an die Stadtkasse bezahlt werden. Es besteht Aufbewahrungs- und Aufzeichnungspflicht für die Belege und Schriftstücke über Warenbezug und Warenverkauf.

3. Ziel der Stadt Tübingen

Ziel der Stadt Tübingen war, die stetig gestiegene Abfallmenge insbesondere durch Wegwerfverpackungen, die nach Verzehr im Stadtgebiet weggeworfen wurden, zu reduzieren. Freiwillige Maßnahmen und ein kommunales Förderprogramm für die Einführung von Mehrweg-Bechern (bis Ende 2023) zeigten in Tübingen nur begrenzte Wirkung. Die Einsammlung und Entsorgung des weggeworfenen Mülls kostet der Stadt entsprechend viel Geld. Die Verpackungssteuer sollte hierzu einen Teil als Deckungsbeitrag für die Kosten der Entsorgung des Verpackungsabfalls leisten.

Die Verpackungssteuer sollte zudem dazu beitragen, die Nutzung von Einwegverpackungen zu verringern, eine verstärkte Nutzung von Mehrwegverpackungen zu fördern und die lokale Wirtschaft hin zu nachhaltigeren Lösungen zu lenken.

Tübingen ist Universitätsstadt – vielleicht ein zusätzlicher Aspekt, der ein erheblich erhöhtes Verpackungsmüllaufkommen begünstigt.

4. Umsetzung bei der Stadt Tübingen

Die Vorbereitungen für die Einführung der neuen Steuer waren bei der Stadt Tübingen erheblich. Dies betraf insbesondere den personellen Aufwand. Es wurde eine interne Projektgruppe Verpackungssteuer mit Beteiligung der Rechtsabteilung, Stabsstelle Umwelt- und Klimaschutz und der Fachabteilung Steuern gebildet. Daneben wurde ein interner Lenkungskreis Verpackungssteuer mit Oberbürgermeister und Fachbereichsleitung Finanzen ins Leben gerufen.

Im Vorfeld wurden viele Info-Veranstaltungen für die zukünftigen Steuerzahler (Gastronomie, Imbisse, Bäckereien) durchgeführt. Außerdem wurde eine Broschüre zur Satzung, Flyer zur Verpackungssteuer und Flyer zu Mehrwegsystemen erarbeitet. An insgesamt 460 Betriebe wurde ein Informationspaket mit Anschreiben, der Broschüre und den Flyern verschickt. Außerdem wurde bei Fragestellungen telefonisch beraten und persönlich geholfen. Die Steuerpflichtigen werden bei der Erklärung unterstützt.

Durch den erwarteten zusätzlichen Arbeitsaufwand zur Einführung und Umsetzung der Verpackungssteuer wurden in Tübingen zunächst zwei neue Stellen geschaffen. Nach Einführung der Steuer wurde der Stellenbedarf auf 1,5 Stellen reduziert.

Tübingen hat die Einführung der Steuer zudem mit einer Förderung der Anschaffung von Mehrwegprodukten flankiert.

5. Abgrenzungsprobleme hinsichtlich der Satzungsregelungen

Zusätzlich zur Satzung, den Flyern und der Broschüre wurde auch eine sehr umfangreiche, 22 Seiten umfassende Auslegungshilfe in der Stadt Tübingen erarbeitet, da es nach wie vor zusätzlichen Klarstellungsbedarf gibt.

Dies verdeutlichen folgende Beispiele:

- Definition und Hinweise zu „besteuerbaren nicht wiederverwendbaren Verpackungen, nicht wiederverwendbarem Geschirr oder Besteck im Sinne der Verpackungssteuersatzung“. Die Ausführungen hierzu sind auf drei Seiten zusammengefasst.
- Definition und Hinweise zum Verkauf zum unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle oder als mitnehmbares take-away-Gericht oder -Getränk. Hierbei handelt es sich um sehr ausführliche Auslegungshinweise, die sich über 7,5 Seiten erstrecken.
- „Drive-in“-Produkte für Speisen und Getränke in Einwegverpackungen, die im Drive-in verkauft werden, fallen laut Punkt 3.8 der besonderen Hinweise, nicht unter die Verpackungssteuer. Der Grund dafür ist „die gezielte Art des Verkaufs an Personen, welche ausschließlich mit einem motorisierten Fortbewegungsmittel mit großer Reichweite einkaufen. Durch das motorisierte Fortbewegungsmittel ist innerhalb sehr kurzer Zeit ein erheblicher Ortswechsel nach erfolgtem Einkauf möglich.“

Als weiterer besonderer Hinweis zur satzungsgemäßen Definition „drive in“ wird ausgeführt: „Verkauf nur an „motorisierte“ Kundschaft, die aus dem Auto heraus, auf dem Motorrad oder einem kennzeichenpflichtigen Pedelec/Ebike sitzend einkauft. Es genügt nicht zur Annahme eines „drive in“, wenn ein Geschäft „auch“ über einen Parkplatz verfügt und die Kundschaft hier auch parken kann.“

- „Pizza im Pizzakarton“: Ein anderer besonderer Fall ist gegeben, wenn es um den Pizzakarton einer Pizzeria geht. Holt der Kunde eine Pizza im Karton in der Pizzeria ab, handelt es sich um eine zu steuernde Verpackung im Sinne der Satzung. Wird die Pizza jedoch im Lieferservice angeliefert, ist der Pizzakarton nicht zu versteuern, da laut Auslegungshinweise zu Punkt 6 ausgeführt wird, dass „nach Auslegung der Verwaltung diese verzehrfertigen Produkte der Lieferservices nicht unter die mitnehmbaren „take-away-Produkte“ fallen, da sie nicht vom Konsumenten/Kunden beim Kauf „mitgenommen“, sondern angeliefert werden.

Dies sind nur beispielhaft aufgeführte Fälle. In der Satzung werden Einwegverpackungen so definiert, dass darin bzw. damit Speisen und Getränke für den unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle oder als mitnehmbares take-away-Gericht oder -Getränk verkauft werden. Ob eine andere Regelung rechtlich auch möglich wäre, müsste ggf. überprüft werden.

6. Zusätzliche Erschwernis für die örtliche Gastronomie und weitere Zielgruppen

Betroffen sind als Steuerzahler hauptsächlich Gastronomiebetriebe, Imbisse sowie Bäckereien und Eiscafés. Diese Zielgruppe würde zunächst mit neuen Steuern belastet (sofern die Steuer vollständig auf die Verbraucher umgelegt werden kann, werden letztlich die Verbraucher über höhere Verkaufspreise belastet). Allerdings ist die Umsetzung auch mit zusätzlichem „Verwaltungsaufwand“ für die Betriebe verbunden. Wie oben ausgeführt wurde, soll die Steuererklärung bis spätestens 15. Januar des darauffolgenden Jahres abgegeben werden. Das bedeutet, dass die Betriebe über die zu versteuernden Verpackungen Buch führen, Belege sammeln und entsprechende Dokumentationen führen müssen.

Somit führt die Einführung einer Verpackungssteuer nicht nur in der Verwaltung, sondern auch bei den betroffenen Betrieben zu einem höheren bürokratischen Aufwand. Insbesondere kleine Betriebe stehen hier vor einer großen Herausforderung, den Überblick zu halten, notwendige Belege zu sammeln, entsprechende Dokumentationen für die Steuererklärung zu fertigen und/oder geeignete Alternativen (z.B. Anschaffung von Mehrweggeschirr) zu finden und umzusetzen. Der administrative Aufwand wird sich somit erhöhen und ist insbesondere für kleinere Gastronomiebetriebe, die oft nur über geringe Personalressourcen verfügen, belastend. Bei stadtgebietsübergreifend tätigen Betrieben entstehen unterschiedliche Handlungsweisen in den verschiedenen Städten, da jede Kommune eigenständig entscheiden kann, ob eine Steuer erhoben wird oder nicht und jede Kommune ihre Satzung individuell regeln kann.

Außerdem müssen bei der Dokumentation und Zusammenstellung der Unterlagen für die Steuererklärung auch die oben angesprochenen Abgrenzungen wie beispielsweise Pizza to go oder Pizza im Lieferservice beachtet werden. Dies kann zu Unsicherheiten und evtl. ungerechtfertigten Besteuerungen führen, wenn beispielsweise alle „eingekauften“ Pizzakartons als Besteuerungsgrundlage genannt werden.

7. Ertragslage der Stadt Tübingen bezüglich der Verpackungssteuer

Im Jahr 2022 wurden in Tübingen rd. 420 Betriebe angeschrieben. Aufgrund der Rückläufer wurde ein Teil der Betriebe für steuerbefreit erklärt, steuerpflichtig waren rd. 190 Betriebe.

Im Haushalt der Stadt Tübingen wurde erstmals im Jahr 2024 eine Summe von 800.000 € als Verpackungssteuer eingeplant. In diesem Haushaltsplan wurde als Ergebnis für die Verpackungssteuer für das Jahr 2023 eine Summe von rd. 250.000 € ausgewiesen. Im Jahr 2022 waren noch keine Erträge zu verzeichnen. Ob die im Jahr 2024 eingeplanten 800.000 € erreicht werden, bleibt abzuwarten.

Von den Erträgen in Abzug zu bringen ist der zusätzliche administrative Aufwand der Stadt Tübingen durch die Verpackungssteuer (insbesondere Personalkosten, aber auch zusätzliche Sachkosten).

Wie hoch die Einnahmeerwartung in Lüdenscheid ausfallen dürfte, ist schwer abschätzbar. Anzunehmen ist aber vermutlich ein geringeres Aufkommen als in Tübingen, da Tübingen einerseits etwas größer ist als Lüdenscheid und als Universitätsstadt mit einem höheren gastronomischen Angebot aufwarten dürfte.

8. Vor- und Nachteile einer Verpackungssteuer

8.1 Vorteile

- Reduzierung von Einwegverpackungen: Die Steuer könnte zu einer Verringerung von Einwegverpackungen im Müll führen und somit zu geringerem Aufwand bei der Verpackungsmüll-Einsammlung und -Entsorgung beitragen.
- Förderung von Mehrwegsystemen: Mehr Menschen könnten auf wiederverwendbare Behälter umsteigen, was das Müllaufkommen langfristig reduziert.
- Bewusstseinsbildung: Die Steuer könnte das allgemeine Bewusstsein für Müllvermeidung – sowohl bei den Betrieben als auch bei den Konsumenten – schärfen, zu verantwortungsvollerem Konsumverhalten führen und im allgemeinen Umweltbewusstsein sensibilisieren.
- Innovationen bei Verpackungsmaterialien: Unternehmen könnten in die Entwicklung von leichter recycelbaren oder kompostierbaren Materialien investieren.
- Zusätzliche Steuereinnahme für die Stadt (abzüglich des zusätzlich entstehenden Verwaltungsaufwandes).

8.2 Nachteile

- Höhere Kosten: To-Go-Produkte werden teurer, wenn die Steuer – wie zu erwarten – auf den Verbraucher umgelegt wird. Angesichts ohnehin gestiegener Preise bedeutete dies eine weitere, überproportionale Verteuerung, was sich insbesondere für Personen mit kleineren Einkommen belastend auswirken dürfte.
- Zusätzlicher Bürokratieaufwand für die Gastronomiebetriebe für die Erfassung und Dokumentation der Steuerunterlagen sowie Einreichung der Steuererklärung (bei ohnehin schwieriger, wirtschaftlicher Lage und fehlenden personellen Ressourcen in der Gastronomie allgemein und Lüdenscheid im Speziellen).
- Hygiene-Bedenken: Bei unsachgemäßer Handhabung von Mehrwegbehältern könnten hygienische Probleme auftreten.
- Erhöhter Wasserverbrauch: Vermehrtes Spülen von Mehrwegbehältern könnte zu einem höheren Wasserverbrauch führen.
- Zeitaufwand: Das Mitführen und Reinigen eigener Behälter erfordert mehr Zeit und Planung.
- Verwirrung bei Verbrauchern und Gastronomiebetrieben: Unterschiedliche Regelungen verschiedener Verpackungen (Beispiel Pizzakarton) könnten zu Unsicherheiten und zu gefühlter Ungleichbehandlung führen.
- Bei Nicht-Besteuerung von Drive-In-Produkten geht ein nicht unwesentlicher Lenkungseffekt verloren (Hinweis: Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in der Urteilsbegründung erscheint die Besteuerung von Einwegverpackungen beim Drive-In-Verkauf nicht ausgeschlossen; hierfür müssten aber

„im Steuertatbestand diejenigen Waren benannt oder aufgrund konkreter Kriterien bestimmbar sein, die im Anschluss an den Verkauf typischerweise noch innerhalb der Grenzen der jeweiligen Gemeinde verbraucht werden“).

- Zusätzlicher administrativer Aufwand bei der Stadtverwaltung bei ohnehin schon problematischer Fachkräftelage und zusätzlicher Aufwand für die Kontrolle der Einhaltung der Steuerregelungen.

9. Informationsveranstaltung zur Verpackungssteuer am 24.02.2025

Der Städtetag informiert mit Mail vom 27.01.2025, dass nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vermutlich in vielen Städten die Frage aufkommen wird, ob eine Verpackungssteuer eingeführt werden soll oder nicht.

Der Städtetag konnte die Projektleiterin Verpackungssteuer der Fachabteilung Steuern in Tübingen für einen Austausch gewinnen. Die Projektleiterin Verpackungssteuer von Tübingen hat in einer virtuellen Informationsveranstaltung am 24.02.2025 zum aktuellen Stand und den Erfahrungen aus Tübingen berichtet.

10. Fazit

Die Stadt Tübingen hat sich mit dem Thema Verpackungssteuer intensiv beschäftigt und diese mit viel personellem Aufwand umgesetzt, um den erheblich gestiegenen Verpackungsmüll von Einwegverpackungen to go zu reduzieren. Die seitens der Stadt Tübingen in den Jahren zuvor ergriffenen Maßnahmen zur Verpackungsmüllreduzierung durch Förderung von Mehrweggeschirr und Geschirrspülmaschinen hatte nicht den gewünschten Erfolg.

Aktuell planen weitere Kommunen die Einführung einer Verpackungssteuer nach dem Tübinger Vorbild, auch in NRW (z.B. Köln, Bonn). Die erstmalige Einführung der Steuer in NRW bedarf vorab in jedem Fall der Genehmigung des Kommunal- sowie des Finanzministeriums (§ 2 KAG NRW). Der Städtetag überlegt derzeit die Erarbeitung einer Mustersatzung.

Die Einführung einer Verpackungssteuer erfordert – wie das Beispiel Tübingen zeigt – im Vorfeld viel personellen Einsatz, der nicht ohne zusätzliches Personal bewältigt werden kann. Auch im Dauerbetrieb ist der Veranlagungsaufwand – wie das Beispiel aus Tübingen zeigt – nicht ohne zusätzliches Personal stemmbar. Die Veranlagung erfordert zudem den Einsatz einer entsprechenden Veranlagungssoftware.

Die Steuerabteilung der Stadt Lüdenscheid (als Teil des Fachdienstes 20) ist schon seit Mitte letzten Jahres mit erheblichem Mehraufwand für die Umsetzung der Grundsteuerreform im Einsatz. Die Grundsteuerbescheide wurden Ende Februar verschickt. Aufgrund der Grundsteuerreform wird mit erheblich höherem Nachfragebedarf sowohl bei den Finanzämtern als auch bei der Stadt Lüdenscheid gerechnet. Nach dem aktuell gültigen HSK ist für dieses Jahr zudem die Vorbereitung der Hundebestandsaufnahme vorgesehen, die ebenfalls einen erhöhten Aufwand in der (personell nicht besonders stark besetzten) Steuerabteilung erfordert.

Außerdem ist der Fachdienst 20 zudem dabei, mehrere größere Projekte umzusetzen wie beispielsweise Nachhaltigkeitshaushalt, die Umsetzung weiterer Module im Programm IKVS (z.B. unterjährige Berichte) und die Erarbeitung der Jahresabschlüsse 2023 und 2024.

Eine kurzfristige Einführung ist daher nicht anzuraten, zumal die zusätzlich erforderlichen Personalressourcen für eine Erhebung bereits im Vorfeld der Einführung geschaffen werden müssten, um eine angemessene Vorbereitung zu ermöglichen und eine adäquate Erhebung zu gewährleisten.

Es gibt einige Vorteile, aber auch zu berücksichtigende Nachteile, die unter Punkt 8 ausführlich dargelegt sind. Diese Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Unter fiskalischen Gesichtspunkten sind zusätzliche Einnahmequellen angesichts der prekären Haushaltslage der Stadt Lüdenscheid zu begrüßen. Um einen haushalterischen Effekt zu erzielen, müsste das Steueraufkommen aber mindestens den zusätzlichen Verwaltungsaufwand übersteigen. Auch wenn die Verpackungssteuer vom Bundesverfassungsgericht als rechtmäßig anerkannt ist, ist die Einführung einer Verpackungssteuer nicht zwingend. Es handelt sich um eine freiwillige Entscheidung. Aufgrund der örtlichen Gegebenheiten sollte ein ernsthaftes Abwägen der Argumente für und gegen die Einführung einer Verpackungssteuer daher im Vorfeld mit Bedacht erfolgen. Ein angemessener Vorlauf unter Einbeziehung der betroffenen Betriebe ist unabdingbar, da auch die Betriebe sich auf eine Steuereinführung technisch und administrativ vorbereiten müssen.

Hinweise:

- Neben dem Antrag der CDU-Fraktion liegen der Verwaltung zwei Anregungen aus der Bürgerschaft vor (beide mit Datum vom 24.01.2025), die die schnelle Einführung einer örtlichen Verbrauchssteuer auf Einwegverpackungen, -geschirr und -besteck in Lüdenscheid begehren.
- Mit Mail vom 15.02.2025 ist der Verwaltung zudem die Eingabe eines Gastronomiebetriebs (mit Restaurants in Lüdenscheid und drei weiteren Städten) im Umland zugegangen, die auch den Fraktionen zugegangen sein dürfte.