

BESCHLUSSVORLAGE

- öffentlich -

Ref.2/075/2025

STADT **SCHWABACH**



Die Goldschlägerstadt.

Sachvortragende/r	Amt / Geschäftszeichen
Stadtrechtsrat Knut Engelbrecht	Referat für Recht, Soziales und Kultur

Sachbearbeiter/in: Knut Engelbrecht

Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer nach Tübinger Modell; Antrag der Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 08.02.2025

Anlage:

Antrag Bündnis 90 Die Grünen vom 08.02.2025 - Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer nach Tübinger Modell

Beratungsfolge	Termin	Status	Beschlussart
Ausschuss für Umwelt und Mobilität	05.05.2025	öffentlich	Kenntnisnahme

Beschlussvorschlag:

Der Sachvortrag dient der Kenntnisnahme.

Finanzielle Auswirkungen	Ja	X	Nein
Kosten lt. Beschlussvorschlag			
Gesamtkosten der Maßnahme davon für die Stadt			
Haushaltsmittel vorhanden?			
Folgekosten?			

Klimaschutz			
I. Entscheidungsrelevante Auswirkungen auf den Klimaschutz:		II. Wenn ja, negativ: Bestehen alternative Handlungs-Optionen?	
	Ja, positiv*		Ja*
	Ja, negativ*		Nein*
X	Nein		

*Erläuterungen dazu sind im Sachvortrag aufzuführen.

I. Zusammenfassung

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer durch die Stadt Tübingen für verfassungsgemäß beurteilt. Aufgrund der bayerischen Rechtslage führt diese Entscheidung aber nicht dazu, dass die Einführung einer solchen Steuer auch in Schwabach ohne weiteres möglich wäre.

II. Sachvortrag

1. Einführung

a) Vorgeschichte

Bereits in den 1990er-Jahren wurde in verschiedenen Gemeinden die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer für Einwegverpackungen versucht. Die Einführung scheiterte damals daran, dass das Bundesverfassungsgericht die entsprechenden Satzungen wegen ihrer Unvereinbarkeit mit dem bundesrechtlich geregelten Abfallrecht für verfassungswidrig erklärte.¹ Aufgrund dieser Entscheidung verschwand das Thema von der politischen Tagesordnung.

Im Jahr 2023 führte die Stadt Tübingen erneut eine Steuer für die Nutzung von für Einwegverpackungen vor Ort ein („Verpackungssteuer“). Anders als für ihre Vorgängerin in den 1990-er Jahren, kam das Bundesverfassungsgericht hier zu der Einschätzung, dass die Einführung einer solchen kommunalen Verbrauchssteuer heute mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ist.²

b) Rechtslage

Die Möglichkeit kommunale Steuern zu erheben ergibt sich aus Art. 105 Abs. 2 GG. Dieser erlaubt es den Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern zu erheben, solange und soweit sie nicht bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig sind. Auf Grundlage dieser Regelung können die Gemeinden aber unmittelbar keine Steuern erheben. Ergänzend müssen sie durch Landesrecht hierzu ermächtigt werden. Dies ist in Bayern durch Art. 3 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) geschehen. Art. 3 Abs. 1 KAG wiederholt dabei die Ermächtigung des Grundgesetzes und schafft ein sog. „kommunales Steuerfindungsrecht“. Dieses wird aber wiederum durch Art. 3 Abs. 3 Satz 1 KAG eingeschränkt, der eine Reihe von Steuerverboten enthält. Verboten sind demnach in Bayern die Erhebung einer Getränkesteuer, eine Jagdsteuer, eine Speiseeissteuer, eine Übernachtungssteuer oder eine Vergnügungssteuer, das heißt insbesondere auch eine Spielautomatensteuer. Diese Steuerverbote sind nach langjähriger Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs verfassungsgemäß.³ Dies trotz der Verankerung des gemeindlichen Steuerfindungsrechts in Art. 83 Abs. 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung (BV).

Eine weitere – ebenfalls verfassungsgemäße⁴ - Einschränkung findet das kommunale Steuerfindungsrecht durch Art. 2 Absatz 3 Satz 1 KAG. Demnach müssen kommunale Steuersatzungen dann durch die Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt, wenn durch die Satzung erstmalig eine in Bayern bisher nicht erhobene Steuer eingeführt wird. Die Genehmigung ist dabei nach Art. 2 Absatz 3 Satz 2 KAG nur mit Zustimmung des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration zulässig. Nach Art. 2 Absatz 3 Satz 3 KAG können die Genehmigung und die Zustimmung dann versagt werden, wenn die Satzung höherrangigem Recht widerspricht oder wenn die Steuer öffentliche Belange,

¹ BVerfG, U. v. 07.05.1998, Az. 2 BvR 1991/95 u.a., BVerfGE 98, 106.

² BVerfG, B. v. 27.11.2024, Az. 1 BvR 1726/23

³ BayVerfGH, E. v. 27.3.1992, BayVBl 1992, 365

⁴ BayVerfGH, E. v. 15.12.1989, NVwZ 1989, 551.

insbesondere volkswirtschaftliche oder steuerliche Interessen des Staates, beeinträchtigt. Ansonsten besteht grundsätzlich ein Genehmigungsanspruch.⁵

2. Verpackungssteuer als kommunale Verbrauchssteuer

a) Tübinger Verpackungssteuer

Bei der in Tübingen erstmals eingeführten kommunalen Verpackungssteuer handelt es sich um eine zulässige kommunale Verbrauchsteuer⁶ im Sinne des Art. 105 Abs. 2 GG.⁷

Die Steuer wird in Tübingen erhoben auf nicht wiederverwendbare Verpackungen (Einwegverpackungen) und nicht wiederverwendbares Geschirr (Einweggeschirr) sowie auf nicht wiederverwendbares Besteck (Einwegbesteck), 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 (z. B. warme Speisen und Getränke, Eis von der Eisdiele, Salat mit Soße und Besteck, Getränke „to go“). Nicht wiederverwendbar sind nach der Definition der Satzung insbesondere Einwegverpackungen (wie z. B. Einwegdosen, -flaschen, -becher- und sonstige Einwegbehältnisse), Einweggeschirr (Essgeschirr ohne Essbesteck) und Einwegbesteck (wie z. B. Messer, Gabel, Löffel), die keiner Pfandpflicht unterliegen. Einwegverpackungen, -geschirr und -besteck sind dazu bestimmt, nur einmal oder nur kurzzeitig für den unmittelbaren Verzehr von Speisen und Getränken verwendet zu werden (wie z. B. Fast-Food-Verpackungen oder Boxen für Mahlzeiten, Sandwiches, Salat oder sonstige Lebensmittel oder Getränkebehälter). Die Steuer beträgt 0,50 EUR je Einwegbecher oder Einweggeschirr und 0,20 EUR je Einwegbesteck. Ziel der Steuer ist dabei vorrangig nicht die Erzielung von Einnahmen, sondern die Eindämmung der Verwendung von Einwegverpackungen aus Gründen der Abfallvermeidung.

Das Bundesverfassungsgericht hat dabei festgestellt, dass der mit der Verpackungssteuer verfolgte Lenkungs Zweck nicht mit dem Abfallrecht des Bundes in Widerspruch steht.⁸ Auch wenn Fast-food oft „auf dem Weg“ konsumiert werde, werde der notwendige örtliche Bezug dieser Verbrauchssteuer durch die Anknüpfung an den „unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle“ hergestellt. Dabei schade es nicht, dass in atypischen Fällen gekaufte Waren bestimmungswidrig in räumlicher Entfernung vom Verkaufsort und außerhalb des Gebiets der steuererhebenden Gemeinde verzehrt würden.⁹ Dies gilt nach Ansicht des Gerichts zumindest soweit, als keine Besteuerung typischer Supermarkt- und Automatenprodukte erfolgt.¹⁰

b) Übertragbarkeit auf die bayerische Rechtslage

Nachdem Art. 105 Abs. 2 GG und Art. 3 Abs. 1 KAG gleichlautend sind, wäre auch in Bayern die Einführung einer Verpackungssteuer als kommunale Verbrauchssteuer grundsätzlich rechtlich zulässig. Insbesondere steht ihr (derzeit) auch keines der Steuerverbote des Art. 3 Abs. 3 KAG entgegen.

Da es sich aber bei einer Einführung in Schwabach um eine in Bayern erstmals erhobene neue kommunale Steuer handeln würde, bedürfte diese der Genehmigung durch die Regierung von Mittelfranken als Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 KAG). Die Regierung darf diese Genehmigung nur im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des

⁵ Vgl. hierzu Engelbrecht in Schieder/Happ, KAG, Art. 3 Rd-Nr. 9.

⁶ Verbrauchsteuern liegen auf dem Verbrauch von Gütern (BVerfGE 16, 74). Aufwandsteuern besteuern hingegen einen zusätzlichen, für die private Lebensführung betriebenen Aufwand.

⁷ BVerfG, B. v. 27.11.2024, Az. 1 BvR 1726/23.

⁸ BVerfG, a.a.O., BVerwG, U. v. 24.5.2023, Az. 9 CN 1.22, NVwZ 2023, 1406=BayVBl. 2024, 50; a.A. noch zur damaligen Rechtslage BVerfGE 98, 106 = BayVBl 1998, 635.

⁹ BVerfG, a.a.O..

¹⁰ BVerwG, a.a.O..

Innern erteilen. Genehmigung und Einvernehmen können verweigert werden, wenn die Satzung höherrangigem Recht widerspricht – was hier nicht der Fall ist - oder wenn die Steuer öffentliche Belange, insbesondere volkswirtschaftliche oder steuerliche Interessen des Staates, beeinträchtigt.

c) Wahrscheinlichkeit der Genehmigung

Die Erfahrungen bei den letzten drei neuen kommunalen Steuern – Zweitwohnungssteuer, Spielautomatensteuer und Übernachtungssteuer – haben gezeigt, dass die bayerische Staatsregierung kommunale Steuern nur sehr restriktiv zulässt bzw. zu verhindern versucht. Bei der Zweitwohnungssteuer wurde ein entsprechendes Verbot erst nach rund zwanzig Jahren aufgehoben, bei der Übernachtungssteuer reagierte die Staatsregierung auf eine Reihe positiver gerichtlicher Entscheidungen mit einem gesetzlichen Verbot der Besteuerung von Übernachtungen.¹¹

Um eine Klärung zu erreichen, hat die Verwaltung bereits Mitte März die Regierung von Mittelfranken gebeten, zu der Frage der Genehmigung einer Verpackungssteuer Stellung zu nehmen. Eine Antwort auf diese Anfrage steht noch aus. Derzeit sprechen die Anzeichen aber dafür, dass eine Genehmigung nicht in Aussicht gestellt werden wird.

III. Kosten

Durch den Sachvortrag keine. Ob die Einnahmen einer Verpackungssteuer den für die Erhebung entstehenden Verwaltungsaufwand überwiegen, ist derzeit noch umstritten. Aus Sicht des Finanzreferats werden die finanziellen Auswirkungen der Einführung einer solchen Steuer nach Abstimmung mit den Städten der Städteachse aber als positiv beurteilt. Allerdings sollte bei einer eventuellen Einführung auf ein abgestimmtes Vorgehen mit den Nachbarstädten geachtet werden.

IV. Klimaschutz

Durch den Sachvortrag keine. Durch die Einführung einer Verpackungssteuer könnte die Verwendung von Einwegverpackungen und der damit verbundene Ressourcenverbrauch zumindest tendenziell reduziert werden.

¹¹ Vgl. hierzu auch Engelbrecht, Die rechtsaufsichtliche Genehmigung kommunaler Steuersatzungen in Bayern, KommunalPraxis spezial 2005, 35.