Ein neues Instrument zur Abfallvermeidung; die kommunale Verpackungssteuer der Universitätsstadt Tübingen

Wie alles begann

Abbildung 1: Plakat des Aktionsbündnisses für teilnehmende Betriebe

Initiiert vom Team des Umweltmanagements der Eberhard Karls Universität Tübingen hat sich 2015 das „Aktionsbündnis Müllarmes Tübingen“ gegründet. Ziel war und ist, Ressourcen einzusparen und die Abfallberge zu schrumpfen. Anlass war insbesondere die Omnipräsenz von unzähligen Einweg-to-go-Bechern im Umfeld der Universität und in der Tübinger Altstadt. Im Blick waren dabei alle Einweg-Becher; unabhängig von der Materialität. Das Aktionsbündnis ist ein Zusammenschluss von Universität Tübingen, Handel- und Gewerbeverein Tübingen e.V., Studierendeninitiative „tü-go“, Tübingen Erleben GmbH, Bürger- und Verkehrsverein Tübingen e.V., Wirtschaftsförderung Tübingen und der Stadtverwaltung Tübingen. In der Gründungsphase ging es vor allem darum, einen leichten, praktikablen und dicht schließenden persönlichen Mehrwegbecher zu propagieren, da hier ein relevanter Ansatzpunkt zur Müllvermeidung gesehen wurden. Als erstes umfängliches Projekt des Bündnisses ging Anfang 2016 „tü-go - besser bechern“ an den Start. Eine Aktion zur Förderung von Mehrweg-Bechern bei Getränken to-go. Die beteiligten Betriebe rabattieren dafür Heißgetränke bei mitgebrachten Mehrwegbechern und –tassen um mindestens 20 Cent. Werbe- und Informationsmaterialien wurden kostenlos vom Aktionsbündnis bereitgestellt. Ab 2018 wurde ergänzend dann an der Einführung eines Unternehmens-übergreifenden Mehrweg-Pfandbechers gearbeitet. Das Projekt war dabei von Anbeginn regional angelegt. Es sollten auch die Nachbarstädte mit ins Boot geholt werden, um das Thema Pendlerinnen und Pendler mit dem ÖPNV abdecken zu können. Für die Einführung des Pfand-Bechers übernahm die Tübinger Stadtverwaltung die Systemkosten der ersten drei Monate (35 Betriebe nahmen diese Unterstützungsangebot in Anspruch). Doch allen Anstrengungen zum Trotz zeigte sich, dass die Vermüllung der Stadt mit to-go- und take-away-Verpackungen stetig zunahm und dass freiwillige Maßnahmen, Appelle und finanzielle Förderung nur eine recht begrenzte Wirkung zeigten.

In Folge wurde die Rechtsabteilung der Stadtverwaltung beauftragt, die potenzielle Zulässigkeit einer kommunalen Verpackungssteuer zu prüfen. Denn nach Einschätzung einiger Akteure hatte sich die rechtliche Ausgangslage seit dem Urteil vom 7. Mai 1998 des Bundesverfassungsgerichtes gegen die Kasseler Einwegsatzung relevant verändert. Nachdem das Abfallrecht im Zuge der Umsetzung zahlreicher EU-Richtlinien in deutsches Recht einige grundlegende Änderungen erfahren hatte, häuften sich seit Anfang der 2010er Jahre in der Rechtswissenschaft Stimmen, die die Basis für das 1998er Urteil des Bundesverfassungsgerichts als nicht mehr gegeben sahen.

Das Gutachten der Rechtsabteilung vom Juli 2018 endete in Folge mit folgendem Votum:

„Es spricht einiges dafür, dass eine kommunale Verpackungssteuer nach der aktuellen Rechtslage zulässig wäre."

Der Weg zur finalen Verpackungssteuer

Im Dezember 2018 beschloss der Tübinger Gemeinderat auf Vorschlag der Verwaltung, dass ein Satzungsentwurf für eine Steuer auf Einwegverpackungen ausgearbeitet werden solle. Die Verwaltung wählte in diesem Fall den Weg über einen allgemeinen, vorgezogenen Grundsatzbeschluss, um die aufgrund der komplexen Materie notwendigerweise sehr arbeitsintensive Entwicklung einer Satzung nicht am Ende „für den symbolischen Mülleimer" zu leisten. Der Grundsatzbeschluss[1] fiel dabei erst nach ausgedehnter, kontroverser Diskussion mit lediglich 22 Ja-Stimmen (von 41). Argumente der Gegnerinnen und Gegner der Steuer waren u. a. Aspekte wie „Es braucht nur mehr Aufklärungsarbeit!", „Die Stadt dürfe das nicht, weil die EU schon alles geregelt habe!" oder „Das überfordert Betriebe und Kund_innen!" Die Ausarbeitung des Satzungstextes wurden als Ämter-übergreifendes Projekt durch die Rechtsabteilung, die Steuerabteilung sowie die Stabsstelle Umwelt- und Klimaschutz bewältigt. Im September 2019 konnte ein erster Entwurf mit der heimischen Gastronomie diskutiert werden. Bis jedoch eine finale Satzung durch den Gemeinderat verabschiedet wurde, gab es zahlreiche Anträge und Befassungen im Gemeinderat (z. B. zum Thema Befreiungen von der Steuer) und mit den betroffenen Betrieben sowie von der Verwaltung organisierte Messen zu Mehrwegsystemen. Insbesondere wurde noch ein externes Rechtsgutachten auf Antrag des Gemeinderates angefertigt, um das inzwischen deutschlandweit beachtete Pilotprojekt auf rechtlich möglichst sichere Füße zu stellen. Auf Basis des Rechtsgutachtens, welches die Zulässigkeit der kommunalen Steuer attestierte, wurden kleinere Änderungen an der Satzung vorgenommen und am 30. Januar 2020 beschloss der Tübinger Gemeinderat mit 25 Ja-Stimmen die Einführung der kommunalen Verpackungssteuer[2] zum 1. Januar 2021. Ergänzend wurden aus Gründen der Sozialverträglichkeit und der Abgabedämpfung seinerzeit ein maximaler Steuersatz von 1,50 € (netto) je Mahlzeit und die Aufstellung eines Förderprogramms für Mehrweg beschlossen. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde die Wirksamkeit der Satzung später noch einmal um ein Jahr geschoben, um die Gastronomie nicht noch zusätzlich zu belasten.

Abbildung 2: städtischer Werbeaufkleber „Mehrweg" für die Gastronomie

Erklärtes Ziel der Verpackungssteuer war und ist es, Einnahmen für den städtischen Haushalt zu erhalten, um die Kosten der Müllentsorgung zumindest teilweise durch die Verursacherinnen und Verursacher begleichen zu lassen. Abschätzungen der Stadtverwaltung gehen davon aus, dass der Einwegmüll Entsorgungs- und Personalkosten von etwa 700.000 € pro Jahr verursacht. Ein weiteres Ziel war und ist die deutliche Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und der zu entsorgenden Müllberge. Die Verpackungssteuer soll auch einen Anreiz zur Verwendung von Mehrwegsystemen setzen[3]. Um dies zu unterstützen, wurde ein breites kommunales Förder- und Beratungsangebot aufgestellt.

Gefördert wird die Einführung von Mehrweggeschirr mit bis zu 500 € je Betriebsstelle sowie in diesem Zusammenhang die Anschaffung von (Gewerbe-)Spülmaschinen mit bis zu 1.000 €.

[1] Der Grundsatzbeschluss ist hier nachzulesen: www.tuebingen.de/ratsdokumente/vorlage/383/2018

[2] Die Verpackungssteuersatzung im Volltext ist hier nachzulesen: www.tuebingen.de/satzungen

[3] siehe auch www.tuebingen.de/mehrweg

Im Vorfeld hat die Verwaltung dabei mehrere Gespräche mit der Gastronomie geführt, um deren Bedürfnisse mit Blick auf das Förderprogramm abzufragen. Ein wichtiges Ergebnis dieser Gespräche war die Nicht-Festlegung auf ein einzelnes Mehrwegsystem. Also keine Tübingen-weite Vereinheitlichung, wie sie zum Teil von der Politik gefordert wurde. Denn die Anforderungen an Form, Material und Handling waren und sind unterschiedlich. „One fits all“ passte nicht.

Doch wie so häufig, wenn es um das Handeln beim Umwelt- und Ressourcenschutz geht, sind auch beim Weg vom Einweg hin zu Mehrweg „Push- und Pull-Maßnahmen“ notwendig. Dies zeigt sich deutlich an den Auswertungen zum Abruf der Fördermittel oder an den Zahlen zur Einführung eines Unternehmens-übergreifenden Mehrweg-Pfandbecher (siehe Abbildung 3). So wurden von Mitte 2020 bis zum Ende des dritten Quartals 2021 insgesamt lediglich 30 Zuschussanträge bei der Stadt gestellt.

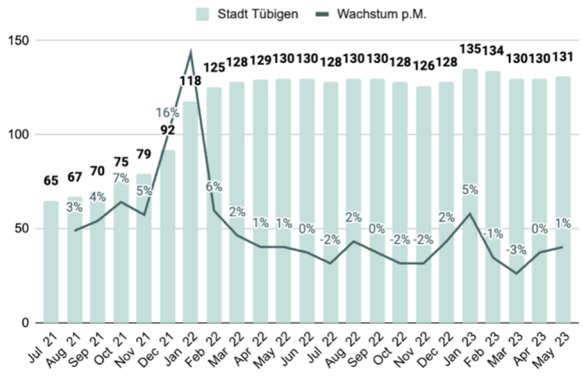

Abbildung 3: Entwicklung der teilnehmenden Betriebe an einem Unternehmens-übergreifenden Mehrwegsystem (Quelle: Recup)

Doch allein im 4. Quartal 2021, also kurz bevor es Ernst wurde mit der Verpackungssteuer, waren es dann 59. Der Handlungsdruck war da. In den ersten Januartagen des Jahres 2022 war die Tübinger Altstadt praktisch Einwegmüll-frei, wie die Beschäftigten des Rathauses am Marktplatz auf dem Weg zum Arbeitsplatz erfreut feststellen konnten. Viele Betriebe hatten Einwegverpackungen komplett verbannt. Doch wie sich in den kommenden Monaten zeigen sollte, machten viele Kundinnen und Kunden trotz Steuer nicht mit beim Umwelt- und Ressourcenschutz. Aber auch heute noch 1,5 Jahre nach dem Start sind Pfand- oder privateigene Mehrwegbehälter und -Becher ein fester, weil verbreiteter Bestandteil des kulinarischen Altstadtbildes. Eine wissenschaftliche Studie[4] an der Universität Tübingen von Stefan Moderau kam zu dem Ergebnis:

„Tübingen Nummer Eins bei Mehrwegangebot“

Die rechtliche Basis

Die Steuer, bei der es sich um eine örtliche Verbrauchssteuer handelt, wird auf Basis von § 4 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) in Verbindung mit §§ 2 und 9 Abs. 4 des Kommunalabgabengesetzes für Baden-Württemberg (KAG), erhoben. Die

Abbildung 4: städtische Informationsbroschüre für die Steuerschuldner_innen

[4] siehe https://uni-tuebingen.de/jp/fakultaeten/wirtschafts-und-sozialwissenschaftliche-fakultaet/fakultaet/aktuelles/aktuelles/article/studie-zur-tuebinger-verpackungssteuer-findet-bundesweit-beachtung/

Steuer wird auf nicht wiederverwendbare Verpackungen (Einwegverpackungen) und nicht wiederverwendbares Geschirr (Einweggeschirr) sowie auf nicht wiederverwendbares Besteck (Einwegbesteck) erhoben, 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, Getränke „to go“) (siehe § 1 der Tübinger Verpackungssteuer).

Besonders von Bedeutung sind dabei rechtlich die Aspekte „unmittelbarer Verzehr an Ort und Stelle“ und „mitnehmbares take-away- …“ für die Eingrenzung der Steuerpflicht. Grundlage der Besteuerung im konkreten Fall ist die „Typisierung“, also die Einschätzung, wann etwas typischerweise sofort gegessen wird und nicht z. B. bevorratet oder lange Strecken transportiert wird. So ist z. B. eine Salatmischung mit beigelegtem Dressing und Besteck in der Einweg-Box aus dem Supermarkt steuerpflichtig, weil dieses Convenienceprodukt üblicherweise sofort verzerrt wird. Ohne Besteck ist der Salat nicht unmittelbar an Ort und Stelle fertig zum Essen, also obliegt er nicht der Einwegsteuer. Auch nicht der Einwegsteuer unterliegt z. B. der Pizzakarton bei der Anlieferung nach Hause, weil der Verzehr dann typischerweise in der eigenen Wohnung erfolgt, wo die eigene Mülltonne genutzt wird. Nicht steuerpflichtig sind auch Kleinstverpackungen bis 25 Gramm bzw. Milliliter oder Pommespiekser, die kleiner als 10 cm sind. Für die Steuerpflicht gibt es umfängliche Auslegungshinweise, die in Form einer Broschüre und online[5] veröffentlicht wurden.

Steuerschuldner ist dabei stets der Betrieb, der die Speisen und Getränke letztendlich an die Endkundinnen und -kunden verkauft. Ob und in welcher Form die Betriebe die Steuer an die Kundinnen und Kunden weitergeben bleibt den Betrieben überlassen. Für Speisen und Getränke fallen dabei jeweils 50 Cent an, für Einwegbesteck 20 Cent. Diese Steuersätze sind Nettobeträge, da auf Verbrauchssteuern immer auch zusätzlich Umsatzsteuer anfällt. Die Steuer ist unabhängig vom Material der Verpackung oder des Bestecks. Ob Plastik, Holz oder Palmblatt: Wenn es nach einer Benutzung typischerweise weggeworfen wird, wird die Steuer fällig. Die Betriebe müssen jeweils zum 15. Januar für das vorangegangene Jahr eine Steuererklärung abgeben, aus der hervorgeht, wie viele Einwegverpackungen und Einwegbesteck sie ausgegeben haben. Dies muss in geeigneter Weise dokumentiert werden (z. B. im Kassensystem). Liegt bei einer Prüfung keine Dokumentation vor, so wird die Steuerschuld von der Verwaltung geschätzt. Steuererklärungen werden erstmals im Laufe des Jahres 2023 für 2022 verschickt werden, so dass zum erwarteten Steueraufkommen derzeit noch keine Aussage getroffen werden kann.

Der steinige Weg durch die Instanzen

Als Ende Januar 2020 feststand, dass der Gemeinderat die Verpackungssteuersatzung verabschieden wurde, hat die Inhaberin einer Systemgastronomie unverzüglich eine Petition beim Landtag Baden-Württemberg gegen die Satzung eingereicht. Die Petentin wandte sich gegen die Einführung einer Verpackungssteuer, weil sie die Steuer aus mehreren Aspekten heraus als rechtswidrig ansah. Der Landtag sah die Einwendungen der Petentin gegen die Verpackungssteuer jedoch als unbegründet an. Denn der Landtag ist der Meinung, dass spätestens seit dem Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (KrWG) vom 24. Februar 2012 durch den Gesetzgeber ein „Paradigmenwechsel“ vollzogen worden sei. Mittelpunkt sei nun nicht mehr das „Kooperationsprinzip“, sondern die „Abfallhierarchie“, wonach diejenigen Maßnahmen Vorrang haben sollen, die den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen am besten gewährleisten. Im Rahmen der nach Maßgabe von § 33 KrWG aufzustellenden Abfallvermeidungsprogrammen bestünde jetzt ausdrücklich die Möglichkeit, auch von „wirtschaftlichen“ Instrumenten Gebrauch zu

[5] www.tuebingen.de/verpackungssteuer

machen wie z. B. Anreizen für umweltfreundlichen Einkauf oder die Einführung eines vom Verbraucher zu zahlenden Aufpreises für einen Verpackungsartikel oder Verpackungsteil, der sonst unentgeltlich bereitgestellt würde[6].

Dann folgte der nächste Schritt: Anfang 2021 klagte die Franchisenehmerin der Tübinger McDonalds-Filiale gegen die Verpackungssteuer. Am 30. März 2022, also drei Monate nach Inkrafttreten der Steuersatzung, wurde die Klage vor dem Verwaltungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg in Mannheim (VGH) verhandelt. Der VGH gab der Klägerin darin Recht, dass die kommunale Verpackungssteuer in Tübingen unzulässig sei. Neben Aspekten der Teilunwirksamkeit, z. B. weil bei take-away keine örtliche Verbrauchssteuer zulässig sei, sah der VGH insbesondere keine kommunale Zuständigkeit für das eigenständige Vorantreiben der Abfallvermeidung. Selbst Versäumnisse des Bundesgesetzgebers berechtigen nicht zum kommunalen Handeln[7]. Dieses Urteil erfolgte obwohl der VGH bestätigte, dass die Abfallvermeidung oberstes Ziel des KrWG ist.

Doch weder die Stadtverwaltung noch eine Mehrheit im Gemeinderat waren gewillt, das Instrument der Verpackungssteuer „kampflos" aus der Hand zu geben. Die Stadtverwaltung empfahl, in die Revision zu gehen, und tat dies auch nach Beschluss des Gemeinderates. So wie im Urteil vom VGH angelegt, direkt beim Bundesverwaltungsgericht in Leipzig. Die Verwaltung hatte parallel zur Diskussion über die Revision auch eine Umfrage unter Gastronominnen und Gastronomen durchgeführt, bei der sich insgesamt Zustimmung zur Verpackungssteuer zeigte. Am 24. Mai 2023 entschied das Bundesverwaltungsgericht die Revision zugunsten der Stadt Tübingen. Die Verpackungssteuer sei „im Wesentlichen rechtmäßig"[8]. Das Gericht führte aus, dass es sich *„entgegen der Ansicht der Vorinstanz bei der Verpackungssteuer sehr wohl um eine örtliche Verbrauchssteuer handelt, für deren Einführung die Stadt Tübingen zuständig war. Bei den zum unmittelbaren Verzehr, sei es an Ort und Stelle oder als "take-away", verkauften Speisen und Getränken ist der Steuertatbestand so begrenzt, dass ihr Konsum – und damit der Verbrauch der zugehörigen Verpackungen – bei typisierender Betrachtung innerhalb des Gemeindegebiets stattfindet. Damit ist der örtliche Charakter der Steuer hinreichend gewahrt."*[9] Nicht zulässig ist jedoch die Obergrenze für „Einzelmahlzeiten" von 1,50 Euro Verpackungssteuer, weil dieser Tatbestand zu unbestimmt ist und er laut Gericht zu unlösbaren Abgrenzungsschwierigkeiten führen wurde. Tübingens Oberbürgermeister Boris Palmer dazu erfreut im Plenarsaal des Bundesverwaltungsgerichts:

„Das Urteil bestätigt, dass sich unsere Hartnäckigkeit gelohnt hat. Jetzt ist auch rechtlich anerkannt, was wir in Tübingen seit eineinhalb Jahren sehen: Die Verpackungssteuer wirkt, bringt Mehrweg-Lösungen voran und drängt die Müllflut im Stadtbild ganz wesentlich zurück".

Die schriftliche Urteilsbegründung stand jedoch Mitte August 2023 noch aus. Zudem gilt abzuwarten, ob die Klägerin noch vor das Bundesverfassungsgericht zieht.

Mehr Mehrweg, weniger Reinigung

So zeigte sich beim Müllaufkommen diese Besserung: Die stadteigenen Kommunalen Servicebetriebe Tübingen (KST) berichten, dass sie seit Inkrafttreten der Verpackungssteuer spürbar weniger Einwegverpackungen aufsammeln müssen und somit Arbeitszeit bei der Stadtreinigung einsparen. Aus dem Gewicht des gesammelten Mülls, welches aufgrund der

[6] siehe Landtagsdrucksache 16/8387

[7] Die Urteilsbegründung ist hier nachzulesen: https://verwaltungsgerichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/,Lde/10041051

[8] Die Entscheidung [BVerwG, Urteil vom 24.05.2023 - 9 CN 1.22] ist im Volltext online nachzulesen: www.bverwg.de/240523U9CN1.22.0

[9] Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichtes ist online nachzulesen: www.bverwg.de/de/pm/2023/40

kostenpflichtigen Entsorgung regelhaft erfasst wird, lässt sich allerdings nur wenig ablesen. Denn Einwegverpackungen haben ein geringes Eigengewicht: Eine Salatschüssel aus Kunststoff wiegt etwa 25 Gramm, ein Coffee-to-go-Becher etwa zehn Gramm. Spart man Tausende davon ein, ist das ein wichtiger Schritt zu mehr Ressourcen- und Klimaschutz. Bei einem durchschnittlichen Müllaufkommen im öffentlichen Raum von monatlich 34,4 Tonnen (Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021) fällt das aber kaum auf. Illegale Haus- und Sperrmüllentsorgung sowie insbesondere die schweren Glasflaschen bleiben trotz kommunaler Verpackungssteuer ein großes Problem.

Abbildung 5: Informationstafel für Besucher_innen der Tübinger Altstadt

Erfolgsfaktoren und Ausblick

Die jederzeit offene Kommunikation hat sich als zentral erwiesen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der städtischen Projektgruppe haben zahlreiche Info-Veranstaltungen organisiert, waren auf dem Weihnachtsmarkt oder dem Klimatag aktiv, haben den Dialog gesucht, Betriebe besucht, zu Mehrweg-Lösungen beraten, Informationsmaterial erstellt und verteilt sowie vor allem die Sorgen und Bedürfnisse der Betriebe ernst genommen. Nach Inkrafttreten der Steuer gab es daher nur sehr wenige Beschwerden und Probleme. Auch die Tübinger Bürgerinnen und Bürger haben die Steuer laut Medienberichten und Studien sehr positiv aufgenommen.

Eine besondere Herausforderung stellt die Zielgruppe der Touristen dar. Nach Tübingen kommen schätzungsweise über sechs Millionen Tagesbesucherinnen und -besucher pro Jahr. Unter anderem auch diese Gruppe muss informiert und für Mehrweg motiviert werden.

Zum Ausblick gehört auch, dass seit dem Erfolg vor dem Bundesverwaltungsgericht die Anfragen von anderen Kommunen (Verwaltung oder Ratsmitglieder) enorm angestiegen sind. Die Stadtverwaltung Tübingen hofft, dass viele Kommunen dem Tübinger Bespiel folgen, umso mehr Druck für den Umwelt- und Ressourcenschutz aufzubauen. Eventuell folgt dann auch irgendwann der Bundesgesetzgeber und erlässt wirksame Gesetze geben den Einweg-Müll.