

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ständigen Ausschusses

**zu dem Schreiben des Bundesverfassungsgerichtshofs vom
10. Januar 2024, Az. 1 BvR 1726/23**

Verfassungsbeschwerde gegen die Verpackungssteuer der Stadt Tübingen

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

in dem oben genannten verfassungsgerichtlichen Verfahren von einer Stellungnahme gegenüber dem Bundesverfassungsgericht abzusehen.

29.2.2024

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Thomas Hentschel

Guido Wolf

Bericht

Der Ständige Ausschuss hat das Schreiben des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Januar 2024 (1 BvR 1726/23) in seiner 28. Sitzung am 29. Februar 2024 behandelt.

1.

Der Ausschussvorsitzende verwies eingangs darauf, dass ein Informationsvermerk der Landtagsverwaltung vorliege, in dem der Sachverhalt des vorliegenden Verfahrens dargelegt sei.

Demnach wendet sich die Beschwerdeführerin gegen die Erhebung einer Verpackungssteuer durch die Verpackungssteuersatzung der Stadt Tübingen vom 30. Januar 2020 in der Fassung vom 27. Juli 2020 sowie gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Mai 2023 (Az. 9 CN 1.22). Sie rügt im Wesentlichen die Verletzung ihrer Grundrechte aus Artikel 12 Absatz 1 Grundgesetz (Berufsausübungsfreiheit), Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz (allgemeine Handlungsfreiheit) und Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz (Belastungs- und Lastengleichheit).

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Schreiben vom 10. Januar 2024 dem Landtag, der Landesregierung sowie unter anderem den weiteren 15 Landesparlamenten und Landesregierungen Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 4. März

Ausgegeben: 11.3.2024

2024 gegeben. Die Frist wurde für den Landtag von Baden-Württemberg bis zum 31. März 2024 verlängert.

2.

Wie in dem Informationsvermerk dargelegt, betreibt die Beschwerdeführerin ein Schnellrestaurant, das im Stadtgebiet der Universitätsstadt Tübingen liegt. Die Stadt Tübingen führte mit Beschluss vom 30. Januar 2020 die Satzung zur Erhebung einer Verpackungssteuer (Verpackungssteuersatzung – VStS) ein, die am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist. Die Verpackungssteuersatzung normiert eine Steuer auf nicht wiederverwendbare Verpackungen, Geschirr und Besteck, sofern Speisen darin oder damit als mitnehmbare Gerichte oder Getränke verkauft werden. Steuerschuldner ist der Endverkäufer. Die Steuersätze betragen jeweils 0,50 Euro für jede Einwegdose, -flasche, -becher, sonstige Einweggetränkeverpackung und jedes Einweggeschirrtteil sowie für Einwegbesteck, wobei pro „Einzelmahlzeit“ die Abgabe auf 1,50 Euro begrenzt wird.

Der hiergegen gerichtete Normenkontrollantrag der Beschwerdeführerin beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hatte Erfolg. Der Verwaltungsgerichtshof erklärte die Verpackungssteuersatzung für unwirksam. Im Rahmen der von der Stadt Tübingen eingereichten Revision beim Bundesverwaltungsgericht wurde das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs dahingehend abgeändert, dass § 4 Absatz 2 VStS, wonach die Begrenzung der Abgabe bei einer „Einzelmahlzeit“ auf 1,50 Euro festgelegt wird, sowie § 8 VStS („behördliches Betretungsrecht“) für unwirksam erklärt wurden. Im Übrigen wurde der Normenkontrollantrag der Beschwerdeführerin abgelehnt und die weitergehende Revision zurückgewiesen.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie sei in ihrem Grundrecht aus Artikel 12 Absatz 1 Grundgesetz (GG) verletzt, da die Verpackungssteuersatzung in ihre Berufsfreiheit eingreife. Die Satzung sei nicht mit der finanzverfassungsrechtlichen Vorgabe des Artikel 105 Absatz 2a GG vereinbar. Die Satzung widerspreche zudem der bundesstaatlichen Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Sie missachte auch Artikel 31 GG. Da das Urteil des BVerwG die Satzung im Wesentlichen bestätige, stelle auch dieses einen Eingriff in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin dar.

Die Beschwerdeführerin trägt vor, die Verpackungssteuer knüpfe unmittelbar an ihre wirtschaftliche Tätigkeit an, nämlich den Verkauf von Speisen und Getränken in ihrem Restaurant. Die Steuer sei als Lenkungssteuer konzipiert, um das städtische Mehrwegkonzept der Stadt Tübingen zielgerichtet umzusetzen. Hierfür setze die Stadt direkt an der Art der Berufsausübung der Beschwerdeführerin, nämlich der Verwendung von Einwegverpackungen in ihrem Restaurantbetrieb an. Der Eingriff sei nicht gerechtfertigt, es mangle der Satzung an der finanzverfassungsrechtlichen Steuereigenschaft im Sinne von Artikel 105 Absatz 2a GG, denn sie verfolge keinen allgemeinen Finanzierungszweck. Einzige Zielrichtung sei, die Verwendung von Einwegverpackungen so kostspielig zu machen, dass die Restaurantbetreiber im Tübinger Stadtgebiet solche nicht mehr nutzen.

Die Stadt Tübingen nehme ein Vielfaches des Geldes ein, das zur Bewältigung der Sachaufgabe erforderlich sei. Es gehe nicht um Kostendeckung, sondern um Verbote. Dieser Verbotscharakter verdränge die Wesensmerkmale der Steuer. Die Tübinger Verpackungssteuer sei eine Erdrosselungssteuer ohne Finanzierungsfunktion. Sie sei außerdem keine örtliche Steuer, da der Wirkungsbereich der Verpackungssteuer aufgrund der Möglichkeiten des Verzehrs außerhalb des Stadtgebietes weit über die Stadtgrenzen ausgedehnt werde.

Zudem liege ein Verstoß gegen das Gleichartigkeitsverbot gemäß Artikel 105 Absatz 2a GG vor. Denn die Steuer sei in wesentlichen Teilen gleichartig mit dem Einwegkunststofffondsgesetz vom 11. Mai 2023. Die Abgabentatbestände deckten sich in weiten Teilen. Die Verpackungssteuersatzung missachte ferner das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Die Steuer erzeuge einen hohen Lenkungsdruck, der einem Verhaltensgebot nahekomme. Sie wolle damit ein Mehrwegsystem für Verpackungen im Gastronomiegewerbe erzwingen. Der Bundesgesetzgeber habe bereits ein sehr differenziertes, weitgespanntes und ausgewogenes Regelungssystem geschaffen, in das alle Akteure entlang des Lebenszyklus einer Verpackung in Verantwortung genommen würden. Mit dieser Differenzierungsdichte könne die Tübinger Verpackungssteuer nicht in Einklang gebracht werden.

Die Beschwerdeführerin führt aus, sie werde unangemessen belastet. Die Steuer sei unzumutbar, weil existenzvernichtend. Sie könne die Abgaben nicht auf ihre Kunden abwälzen. Eine Kostensteigerung in Höhe von 25 % sei gerade in diesem niedrigpreisigen Speisen- und Getränke-segment, das sich vor allem an Kunden mit niedrigerem Einkommen richte, nicht vermittelbar. Die Steuer führe zu einer solchen Belastung, dass die Beschwerdeführerin ihren Betrieb nicht mehr wirtschaftlich weiterführen könne.

Die Beschwerdeführerin sieht sich zudem in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Artikel 2 Absatz 1 GG beeinträchtigt, da die steuerliche Belastung der Verpackungssteuer unmittelbar an die Freiheitsausübung der Beschwerdeführerin anknüpfe. Ein solcher Eingriff sei nicht gerechtfertigt. Die Satzung sei kein verfassungsgemäßes Gesetz. Es fehle ihr bereits an der Qualität einer Steuer, da sie erdrosselnde Wirkung auslöse und deshalb als nicht-steuerliche Abgabe zu qualifizieren sei. Sie missachte zudem die Grenzen landesrechtlicher Steuergesetzgebung, die Artikel 105 Absatz 2a GG aufstelle. Zudem verstoße die Satzung gegen das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung.

Darüber hinaus beruft sich die Beschwerdeführerin auf eine Verletzung ihres Grundrechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG. Die Steuer bürde ihr einen bestimmten Steuersatz auf. Aber obwohl die von ihr verwendeten Einwegverpackungen ein geringeres Volumen aufwiesen als beispielsweise ein Pizzakarton, müsse sie den gleichen Betrag zahlen wie ein anderer Steuerschuldner, der bei gleicher Anzahl ausgegebener Verpackungen deutlich mehr Material verbrauche und folglich auch mehr Müll produziere. Das Abstellen allein auf die Stückzahl werde dem Regelungszweck der Steuer (Umweltschutz) folglich nicht gerecht. Zwar sei eine gewisse Typisierung und Generalisierung verschiedener Lebenssachverhalte jeder Steuer immanent, aber das sei nur zulässig, wenn Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären und davon nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betroffen sei und der Eingriff nicht sehr intensiv sei. Die in der Satzung vorgesehene Nivellierung gehe indes zu weit, da die Steuerlast undifferenziert an die numerische Größe der Einzelverpackungen anknüpfe. Dies stelle eine Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem dar. Der Eingriff sei auch nicht gerechtfertigt. Es fehle an einem vernünftigen wie einleuchtenden Grund für die Gleichbehandlung. Außerdem fehle eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage, welche der Grundsatz der Belastungsgleichheit und Lastengleichheit im Steuerrecht fordere.

3.

Wie der Ausschussvorsitzende erläuterte, äußert sich der Landtag in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren vor allem dann, wenn durch den Ausgang des Verfahrens aus der Sicht des Landtags parlamentsspezifische Belange berührt sein können. In der Regel ist dies bei Rechtsstreitigkeiten zu bejahen, in denen es um parlamentsrechtliche Fragen geht oder Gesetzesbestimmungen angegriffen werden, die der Landtag maßgeblich mitgestaltet hat, oder deren Ausgang auch für den Landtag grundsätzliche Bedeutung besitzt. Ferner kann es Anlass für eine Stellungnahme sein, wenn die Gesetzgebungskompetenz des Landes berührt ist.

Parlamentsrechtliche Fragen sind vorliegend nicht Streitgegenstand. Der Landtag hat die angegriffene Satzung nicht erlassen oder maßgeblich mitgestaltet. Der Ausgang des Verfahrens hat für den Landtag auch keine grundsätzliche Bedeutung. Da die Gemeinden für die Erhebung von örtlichen Aufwandsteuern grundsätzlich die Steuerhoheit haben (vgl. Artikel 106 Absatz 6 Grundgesetz), ist auch die Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht berührt.

4.

Der Ausschussvorsitzende schlug vor, bei dieser Fallgestaltung von einer Stellungnahme abzusehen.

Der Ausschuss beschloss ohne förmliche Abstimmung, dem Plenum zu empfehlen, in dem verfassungsgerichtlichen Verfahren von einer Stellungnahme gegenüber dem Bundesverfassungsgericht abzusehen.

11.3.2024

Hentschel