

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Deutsche Umwelthilfe e.V.

Dr. Reiner Geulen*
Prof. Dr. Remo Klinger*
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. Karoline Borwieck
David Krebs
Lukas Rhiel

10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com

www.geulenklinger.com

28. November 2023

Rechtsgutachterlicher Vermerk

zu möglichen

kommunalen Rückzahlungspflichten bei Verfassungswidrigkeit einer Satzung

I. Problemstellung

Die Verpackungssteuer Tübingens wurde von einer Steuerschuldnerin angegriffen und vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) für rechtmäßig erklärt (BVerwG, Urteil vom 24.05.2023 – 9 CN 1/22). Die Klägerin hat daraufhin Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht eingelegt, wo die Verfassungsbeschwerde seitdem anhängig ist. Wann mit einer Entscheidung zu rechnen ist, ist unklar.

Es stellt sich daher die Frage, ob andere Kommunen, die durch eigene Satzungen ähnliche Steuern einführen, die abgeführten Steuern zurückzahlen müssen, wenn die Tübinger Verpackungssteuer für verfassungswidrig erklärt werden sollte.

Dass damit verfassungsrechtlich nicht zu rechnen ist, ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Es wird vielmehr abstrakt unterstellt, dass die Verfassungsbeschwerde erfolgreich ist.

II. Rechtliche Bewertung

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Sollte das Bundesverfassungsgericht die Satzung der Stadt Tübingen für verfassungswidrig erklären, wirkt sich dies zunächst nur innerhalb des Tübinger Verfahrens aus. Es entstünde keine allgemeine und universelle Rückzahlungspflicht.
2. Sofern die Satzungen anderer Kommunen an einem eben solchen Rechtsfehler leiden wie er durch das Bundesverfassungsgericht im Fall der Tübinger Satzung, hier gedanklich unterstellt, gesehen wurde, könnte auch diese andere Satzung aufzuheben oder anzupassen sein.
3. Aber: Eine Rückzahlungspflicht bereits geleisteter Steuern entstünde nur gegenüber solchen Steuerschuldern, deren Steuerbescheid zum Zeitpunkt des Urteils noch keine Bestandskraft erlangt hat. Alle bestandskräftig gewordenen Steuerbescheide bleiben bestehen, selbst wenn die Satzung in Konsequenz einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aufzuheben ist.

2. Wirkung einer Nichtigkeitserklärung

Wird eine Norm vor dem Bundesverfassungsgericht erfolgreich angegriffen, erklärt das BVerfG die Norm nach § 95 Abs. 3 BVerfGG für nichtig.

Dort heißt es:

„Wird der Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz stattgegeben, so ist das Gesetz für nichtig zu erklären. Das gleiche gilt, wenn der Verfassungsbeschwerde gemäß Absatz 2 stattgegeben wird, weil die aufgehobene Entscheidung auf einem verfassungswidrigen Gesetz beruht. Die Vorschrift des § 79 gilt entsprechend.“

„Gesetz“ im Sinne dieser Vorschrift ist jedes materielle Gesetz, sodass auch Satzungen von dieser Vorschrift umfasst werden (von Unger-Sternberg, in: BeckOK, § 95 BVerfGG, Rn. 31).

Die Nichtigkeit wirkt ex tunc, also „von Anfang an“ (BeckOK, Rn. 32). Die Rechtsgrundlage gilt folglich schon seit ihrem Erlass aufgrund der Verfassungswidrigkeit als nichtig.

Daraus ergibt sich, dass etwa Steuern, die auf Grund dieser Vorschrift erhoben wurden, ohne Rechtsgrundlage erhoben wurden.

Dies gilt aber nur innerhalb des jeweiligen rechtlichen Verhältnisses, in dem die Verfassungsbeschwerde wirkt.

Die vorliegende Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu Tübinger Satzung.

Würden andere Kommunen in der Zwischenzeit ähnliche Satzungen erlassen und Steuern auf dieser Grundlage erheben, hätte dies keine unmittelbaren und direkten Auswirkungen auf diese Satzungen. Das Bundesverfassungsgericht hebt nicht Satzungen auf, die nicht Gegenstand des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht sind.

2. Konsequenzen für andere ähnliche Satzungen

Mit einer Stattgabe der Verfassungsbeschwerde könnte aber das rechtliche Schicksal anderer ähnlicher Satzungen, die in der Zwischenzeit erlassen worden sind, vorgezeichnet sein, sofern diese dann ebenfalls gerichtlich überprüft werden.

Dies hängt aber auch davon ab, auf welche Grundlage das BVerfG eine Verfassungswidrigkeit der Satzung annähme.

In der Entscheidung aus dem Jahr 1998 stellte das BVerfG u.a. auf eine Widersprüchlichkeit mit der Rechtsordnung (Bundesrecht) ab. Das BVerwG hat jedoch demgegenüber nun eine veränderte Abfallrechtsordnung angenommen, daher bestehe keine Widersprüchlichkeit der Tübinger Satzung mit dem Bundesabfallrecht (BVerwG, Urteil vom 24.05.2023 – 9 CN 1/22, Juris, Rn. 24 ff.). Dies ist nachvollziehbar.

Sollte das BVerfG jedoch gleichwohl wieder eine Verfassungswidrigkeit aufgrund einer Widersprüchlichkeit der Rechtsordnung annehmen, könnte dies eine Nichtigkeit der Satzungen zur Folge haben, insoweit diese ebenfalls im Widerspruch mit der Rechtsordnung stünden.

Für den Fall, dass das BVerfG zwar eine Nichtigkeit annähme, diese aber auf einen Verstoß gegen das Verbot der Gleichartigkeit aus Art. 105 Abs. 2a S. 1 GG stützen würde, würde ähnliches gelten. Je nachdem, woran das BVerfG eine Gleichartigkeit

festmacht, wären ebenso gleichartige Normen von der festgestellten Verfassungswidrigkeit betroffen.

Grundsätzlich gilt aber, dass im Regelfall nicht das gesamte Gesetz, sondern nur diejenige – für sich verständliche und anwendbare – Bestimmung oder Teil (also etwa Absatz oder Satz) einer Vorschrift für nichtig zu erklären ist, der den Beschwerdeführer in verfassungswidriger Weise in seinen Rechten beschränkt.

Die übrigen Bestimmungen des Gesetzes bleiben gültig (Hömig, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 62. EL Januar 2022, § 95 BVerfGG, Rn. 42).

Zu einer Gesamtnichtigkeit einer Vorschrift kommt es nur dann, wenn sich aus dem objektiven Sinn der nichtigen Regelung ergibt, dass die übrigen Bestimmungen des Gesetzes keine selbstständige Bedeutung haben (vgl. BVerfG, Urteil vom 01.07.1953 – 1 BvL 23/51, BVerfGE 2, 380, 406; Urteil vom 03.07.2007 – 1 BvR 2186/06, BVerfGE 119, 59, 95).

3. Bestandskräftige Steuerbescheide bleiben unberührt

Selbst wenn man unterstellt, dass die Tübinger Satzung insgesamt wegen eines Verfassungsverstoßes aufgehoben wird und sich dies vollständig auf andere Satzungen, die Kommunen in der Zwischenzeit erlassen haben, übertragen lässt, sodass auch diese aufzuheben sein werden, berührt dies alle bestandskräftigen Steuerbescheide nicht.

Dies gilt im Übrigen auch in dem Tübinger Fall für die Stadt Tübingen.

Denn § 95 Abs. 3 S. 3 BVerfGG verweist auf den § 79 BVerfGG.

Dort heißt es:

„(1) Gegen ein rechtskräftiges Strafurteil, das auf einer mit dem Grundgesetz für unvereinbar oder nach § 78 für nichtig erklärten Norm oder auf der Auslegung einer Norm beruht, die vom Bundesverfassungsgericht für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt worden ist, ist die Wiederaufnahme des Verfahrens nach den Vorschriften der Strafprozeßordnung zulässig.

(2) Im übrigen bleiben vorbehaltlich der Vorschrift des § 95 Abs. 2 oder einer besonderen gesetzlichen Regelung die nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen, die auf einer gemäß § 78 für nichtig erklärten Norm beruhen, unberührt. Die Vollstreckung aus einer solchen Entscheidung ist unzulässig. Soweit die

Zwangsvollstreckung nach den Vorschriften der Zivilprozeßordnung durchzuführen ist, gilt die Vorschrift des § 767 der Zivilprozeßordnung entsprechend. Ansprüche aus ungerechtfertigter Bereicherung sind ausgeschlossen.“

(Unterstreichung durch den Unterzeichnenden)

Der für den hier vorliegenden Fall relevante Absatz 2 verschafft dem Grundsatz der Rechtssicherheit Ausdruck. Demnach bleiben Entscheidungen, die nicht mehr anfechtbar sind, von einer Nichtigkeitserklärung durch das BVerfG unberührt. Unanfechtbar sind Entscheidungen dann, wenn kein Rechtsbehelf mehr zulässig ist, also auch dann, wenn ein Urteil bzgl. dieser Entscheidung rechtskräftig ist.

Der Grundsatz der Rechtssicherheit führt folglich dazu, dass eine rechtswidrige Situation (etwa die vergangene Erhebung von Steuern auf Grundlage einer inzwischen verfassungswidrig erklärten Satzung) aufrechterhalten wird. Dem Grundsatz der materiellen Gerechtigkeit kommt folglich grundsätzlich kein größeres Gewicht zu als dem Grundsatz der Rechtssicherheit (vgl. BVerfG, Urteil vom 17.01. 2007 – 6 C 32/06, Juris, Rn. 13).

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dem Grundgesetz folglich keine allgemeine Verpflichtung der vollziehenden Gewalt zu entnehmen, rechtswidrige belastende Verwaltungsakte unbeschadet des Eintritts ihrer Bestandskraft von Amts wegen oder auf Antrag des Adressaten aufzuheben (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Mai 2006 - 2 BvR 669/04 - BVerfGE 116, 24, 55; Beschluss vom 27. Februar 2007 - 1 BvR 1982/01 BVerfGE 117, 302, 315). Dies gilt auch für bestandskräftige Verwaltungsakte, deren Rechtsgrundlage gegen Verfassungsrecht verstößt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 1966 - 1 BvR 178/64 - BVerfGE 20, 230, 235 f.; Beschluss vom 30. Januar 2008 - 1 BvR 943/07, juris, Rn.26 m.w.N.). Nur die Vollstreckung solcher Entscheidungen ist nach § 79 Abs. 2 S. 2 BVerfGG unzulässig.

Gleiches gilt gem. § 47 Abs. 5 VwGO i.V.m. § 183 VwGO für Nichtigkeitserklärungen durch die Verwaltungsgerichte (vgl. etwa VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 05.12.2007, 3 S 918/06, Juris, Rn. 5).

Nach der Tübinger Verpackungssteuersatzung werden die Steuern durch Bescheid (also Verwaltungsakt) erhoben (§ 5 Abs. 5 der Satzung), sodass gegenüber jedem einzelnen Steuerschuldner Entscheidungen i.S.d. § 79 Abs. 2 BVerfGG getroffen werden, welche, sofern sie bestandskräftig geworden sind, nicht zurückgenommen werden müssen. Bei

Steuerbescheiden, die mit einer Rechtsmittelbelehrung zugestellt worden sind, tritt die Bestandskraft nach einem Monat ein.

Dies gilt allerdings nur in den Fällen, in denen die Steuer nicht nur vorläufig erhoben wurde. Würde eine Verpackungssteuer lediglich „vorläufig“ erhoben, bestünde keine Rechtssicherheit bezüglich der Abgabepflicht, sodass die Kommunen kein schützenswertes Interesse an der Aufrechterhaltung der rechtswidrigen Situation hätten.

4. Im Übrigen: Rücknahmemöglichkeit und -pflicht als bloße Ermessensregelung

Die Kommunen haben allerdings gem. § 48 VwVfG die Möglichkeit, rechtswidrige und bestandskräftige Verwaltungsakte zurückzunehmen und entsprechend rückabzuwickeln.

Dort heißt es in Abs. 1:

„Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Ein Verwaltungsakt, der ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt hat (begünstigender Verwaltungsakt), darf nur unter den Einschränkungen der Absätze 2 bis 4 zurückgenommen werden.“

Diese Entscheidung liegt demnach im Ermessen der Behörde, sodass hieraus keine Pflicht zur Rücknahme des besteht.

In diese Ermessensentscheidung ist die Wertung des § 79 Abs. 2 BVerfGG einzubeziehen, sodass grundsätzlich nur eine Rücknahme für die Zukunft geboten sein kann (vgl. BVerwG Urteil vom 24.03.1968 – 7 C 64.66 – BVerwGE 29, 270, 271; Urteil vom 24.02.2011 – 2 C 50/09 – Juris, Rn. 15).

Eine Ausnahme besteht, wenn die rechtswidrige Rechtslage „schlechthin unerträglich“ ist. In diesen Fällen ist eine bestandskräftige Entscheidung durch die Behörde gem. § 48 VwVfG aufzuheben. Dies ist etwa der Fall, wenn die Behörde durch unterschiedliche Ausübung der Rücknahmebefugnis in gleichen oder ähnlich gelagerten Fällen gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz verstößt, oder zum Erlass-Zeitpunkt die Rechtswidrigkeit der Entscheidung offensichtlich ist (BVerwG, Urteil vom 17.01.2007 – 6 C 32/06 – Juris, Rn. 13, 15; Urteil vom 24.02.2011 – 2 C 50/09 – Juris, Rn. 11 ff.).

Wurde ein Verwaltungsakt gem. § 48 Abs.1 VwVfG zurückgenommen, ergibt sich aus § 49a Abs. 1 VwVfG die Pflicht, bereits erbrachte Leistungen zurückzuerstatten. Steuern sind Geldleistungen, sodass diese grundsätzlich von § 49a Abs. 1 VwVfG umfasst werden (vgl. § 3 Abs. 1 AO).

Wenn eine Behörde also zunächst freiwillig gegenüber einzelnen Adressaten die gezahlten Steuern auf Grundlage des § 48 Abs. 1 i.V.m. § 49a Abs. 1 VwVfG zurückgibt, kann sich aufgrund des Gleichheitsgrundsatzes eine Rücknahmepflicht gegenüber allen anderen Steueradressaten ergeben.

Solange sich die Kommune aber im Rahmen des Gleichheitssatzes bewegt, besteht keine Pflicht, die entsprechenden Steuerbescheide zurückzunehmen.

III. Ergebnis

Eine grundsätzliche Rücknahme- und Rückerstattungspflicht der bereits gezahlten Steuern entstünde bei einer Nichtigkeitserklärung durch das Bundesverfassungsgericht nicht.

Eine solche Pflicht bestünde nur gegenüber solchen Schuldnern, deren Steuerbescheid zum Zeitpunkt der Entscheidung noch keine Bestandskraft erlangt hat.

Damit unterscheidet sich die Ausgangssituation nicht von der Situation 1998. Auch damals wurde das Fehlen einer solchen Pflicht durch die Kommunen erkannt (vgl. Mitteilung des Städte- und Gemeindebunds NRW: <https://www.kommunen.nrw/informationen/mitteilungen/datenbank/detailansicht/dokument/rechtsfolgen-aus-dem-bverfg-urteil-zur-kommunalen-verpackungssteuer.html>).

Prof. Dr. Remo Klinger
Rechtsanwalt