

**Interfraktioneller Antrag  
zu Vorlage 241f/2019**

21.01.2020

**Antrag:**

- 1. Die Verwaltung nimmt vor einer Entscheidung über die Vorlage 241 f/2019 im Gemeinderat schriftlich oder substantiiert mündlich zu der bereits im Dezember der Stadt zugeleiteten Fragenliste des Handelsverbandes Stellung (siehe Anlage).**
- 2. Sollte die Verwaltung dies nicht zeitgerecht bewerkstelligen können, wird beantragt, die Entscheidung um die hierfür erforderliche Zeit zu vertagen.**

**Begründung:**

Die Praktikabilität sowie Bestimmtheit/Bestimmbarkeit der Steuertatbestände sind essentiell für die rechtliche Zulässigkeit und den inhaltlichen Bestand der Satzung. Das vertraulich den Gemeinderatsfraktionen zur Verfügung gestellte Gutachten des Anwaltsbüros Quaas & Partner betont daneben an vielen Stellen sogar zusätzlich das strenge Gebot der Gleichbehandlung von Sachverhalten, bei denen laienhaft eine Differenzierung der Behandlung gewünscht würde, wo dies rechtlich aber nicht möglich ist (Beispiel der Pizzakarton versus dem kleinen Stück Packpapier). Viele dieser und ähnlicher Grenzfälle und praktischen Umsetzungsprobleme beschreibt die Fragenliste. Nach unserem Kenntnisstand ist keine einzige der Fragen beantwortet.

Das geäußerte Vertrauen der Verwaltung, diese Fragen würden alle in den Monaten bis zum Inkrafttreten der Satzung Anfang 2021 zu lösen, aber sicher lösbar sein, entbindet die Fraktionen nicht davon, dieses große Selbstvertrauen der Verwaltung auf seine Plausibilität hin zu prüfen. Immerhin zwingt der Beschluss über die Satzung die vielen betroffenen Betriebe der Stadt bereits lange vor dem Inkrafttreten der Steuersatzung, d.h. praktisch schon in diesem Jahr z.T. sehr teure Vorkehrungen zu treffen (beispielhaft: Kassenumstellungen, Betriebsanpassungen).

Ernst Gumrich  
Prof. Dr. Ernemann  
Dietmar Schöning

Tübinger Liste  
CDU  
FDP

Anlage: Fragenliste des Handelsverbandes

**Fragen zur Tübinger Verpackungssteuer:**

---

**Zu § 1 Abs. 1:**

- Wie werden Verpackungen behandelt, die bereits bei einem Dualen System in Deutschland lizenziert sind (Einwegteller und -tassen = ja, Einwegbesteck = nein)?
- Wie wird ein abgepackter Convenience-Salat bewertet im Vergleich zu einem Salat an einer Servicetheke?
- Gibt es eine Unterscheidung zwischen Kunststoff-Einweggeschirr und Artikeln mit besserer Ökobilanz (z.B. Einweggeschirr aus Holz)?
- Sind materialarme Verpackungen wie z.B. Saucenverpackungen und deren Verschlüsse ebenfalls betroffen?
- Betroffen von der Verpackungssteuer sind nicht wiederverwendbare Verpackungen, Geschirr und Besteckteile, sofern diese im Zusammenhang mit verzehrfertigen Speisen und Getränken verkauft werden („to go“-Produkte). Wiederverwendbare Verpackungen sind somit von der Tübinger Verpackungssteuer ausgenommen und unterliegen nicht der Verpackungssteuer?
- Welche Verpackungen sind wiederverwendbar und wie ist der Begriff „wiederverwendbar“ definiert? Den Steuerpflichtigen sollte die Möglichkeit geboten werden, vorab in Zusammenarbeit mit der Stadt Tübingen eine Prüfung der Produkte vorzunehmen und eine verbindliche Zusage erhalten, ob die betroffenen Produkte der Tübinger Verpackungssteuer unterliegen? Im Rahmen der Infoveranstaltung am 17.09.19 wurde darauf hingewiesen, dass die Unterscheidung „verzehrbar“ und „verzehrfertig“ von zentraler Bedeutung ist. Auch wurde darüber informiert, dass in diesem Zusammenhang noch ein Merkblatt der Stadt Tübingen veröffentlicht werden soll. Es ist unklar, wie eine solche Abgrenzung aus dem Gesetz entnommen werden kann. Steuergesetze sollen hinreichend bestimmt sein, so dass der Steuerpflichtige erkennen kann, ob und was der Steuerpflicht unterliegt. Aus der vorliegenden Satzung ist dies nicht erkennbar.
- Nicht definiert ist, was genau unter dem unbestimmten Rechtsbegriff "verzehrfertig" und "für den unmittelbaren Verzehr" zu verstehen - und somit zu versteuern ist. Vom Wortlaut her handelt es sich bei verzehrfertigen Lebensmitteln (Englisch: ready to eat) um vorgefertigte Lebensmittel, die ohne weitere Behandlung und Tätigkeit, ggfs. nach Entfernen einer Verpackung, verzehrt werden können. (vgl. <https://www.spektrum.de/lexikon/ernaehrung/verzehrfertige-lebensmittel/9128>) Lebensmittelrechtlich existiert hierzu keine Definition, die eine nähere Bestimmung der betroffenen Produkte zuließe.
- Die Satzung listet zwar einige Beispiele auf: warme Speisen und Getränke, Eis von der Eisdiele, Salat mit Verpackung, Sauce und Besteck, Getränke "to go". Diese Beispiele stecken zwar einen gewissen Rahmen ab, werfen aber ihrerseits weitere Fragen auf:
  - Wie verhält es sich mit einem Produkt, z.B. einem Wurstsalat aus dem SB-Kühlregal? Dieser ist grds. verzehrfertig und kann auch unmittelbar verzehrt werden. Er kann aber auch im Kühlschrank des Verbrauchers landen. Ist bei diesen Produkten das Differenzierungsmerkmal die beiliegende Gabel? Fallen Fertigsalate mit Sauce und beiliegendem Besteck dann aus der Steuerpflichtigkeit heraus, wenn das Produkt ohne beiliegende Gabel angeboten wird?
  - Verzehrfertige Produkte aus dem SB-Backshop: Der Verbraucher entnimmt die gewünschten verzehrfertigen Backwaren (z.B. ein Schinken-Käse-Croissant) und packt es selber in eine (nicht wiederverwendbare)Tüte. Die

Verzehrbarkeit ist gegeben. Ob der Verbraucher das Lebensmittel zum unmittelbaren Verzehr erwirbt, ist dem Handelsunternehmen nicht bekannt. Soll dies zukünftig an der Kasse abgefragt werden (ähnlich dem Vorgang in der Systemgastronomie, wenn der Kunde gefragt wird, ob er die Speisen zum Mitnehmen wünscht oder gedenkt diese im Haus zu verzehren; je nachdem wird ein anderer Steuersatz fällig)?

- Was ist bei dem Gesetz der Unterschied zwischen "verzehrbar" und "verzehrfertig"?
- Was ist unter "Getränke to go" zu verstehen? Müssen diese Getränke vor Ort erst zubereitet werden, wie z.B. ein Kaffee zum Mitnehmen?
- Grds. sind alle Getränke in kleineren Gebinden verzehrfertig und zum unmittelbaren Verzehr geeignet. Pfandpflichtige Produkte sind gemäß § 3 Nr. 3 von der Steuerpflicht ausgenommen. Aber was ist mit Saft in Einwegverpackungen (hierzu zählen auch die sog. Smoothies)? Auch hier wäre zu klären, ob diese Produkte überhaupt der Steuerpflicht unterfallen und wenn ja, wie wir als Händler den Verzehrzeitpunkt abfragen sollen.
- Sind Snacktomaten, SB-Wurst oder Garnelen verzehrfertig und somit von der Steuer betroffen?
- Was passiert mit der Kleineistruhe? Ist das Steuerpflichtig?
- Smoothies, Milchshakes, kalte Kaffeegetränke - Steuerpflichtig?
- Was ist die genaue Abgrenzung von Convenience-Produkten, die zu Hause gegessen werden und solchen, die vor Ort gegessen werden?
- Wenn ein Salat, der im Markt gekauft wird, aber auch direkt verzehrt werden könnte, weil er eine Gabel enthält in einer Schale mit mehreren Teilen verpackt ist - zählt dann jedes Teil einzeln?
- Wenn ein süßes Teil an der Bäckerei gekauft wird und der Kunde gleich hineinbeißt, muss er dann Steuer für die Verpackung zahlen?
- Gibt es einen Unterschied zwischen einem LKW, der an der Bäckerei gekauft wird und einem LKW, der an der Heißecke im Markt gekauft wird? Welcher wird versteuert?
- Wenn ein Kunde im Markt Sushi isst (neues Konzept), dann aber feststellt, dass er es doch lieber zu Hause essen will - bekommt er dann die Steuer wieder zurück?
- Was bedeutet "wiederverwertbar"? Was wird anerkannt? Gibt es hier pro Artikel/Rohstoff einen Katalog zum Nachlesen?
- Was geschieht mit Verkostungen im Markt? Der WKD macht uns Vorgaben zu Geschirr und Wegwerfgeschirr wird besteuert. Sollen wir Verkostungen dann lieber einstellen?
- Was machen wir mit Schülern, die uns besuchen? Müssen wir auch hier das Verkostungsmaterial versteuern?
- Der Handel unterliegt der Auszeichnungspflicht. Wie sollen wir die Artikel künftig auszeichnen? Mit zwei Etiketten? Eins für zu Hause und eines für den Sofortverzehr?
- Wenn wir jedes Mal an der Kasse fragen sollen, ob der Artikel gleich gegessen wird: Wie werden langfristig die Auswirkungen der Stadt auf den Handel und Tourismus gesehen?

**Zu § 1 Abs. 2 und § 4 Nr. 2:**

- Wie sind die Bezeichnungen „sonstige Einwegbehältnisse“ (§ 1 Abs. 2) und „jede sonstige Einweglebensmittelverpackung“ (§ 4 Nr. 2) zu interpretieren? Insbesondere unter dem Wortlaut von § 4 Nr. 2 kann die Verpackung jedes Schokoriegels, jeder Schokoladentafel und sonstiger Lebensmittel, die auch unterwegs verzehrt werden können, subsumiert werden.

### Zu § 2:

- Unterliegen auch Lebensmittelhändler und Discounter der Tübinger Verpackungssteuer, da der Verkauf von „to go“-Produkten in dieser Branche ein untergeordnetes Geschäftsfeld darstellt? Nur der Endverkäufer ist zur Entrichtung der Steuer verpflichtet. Wer ist im Fall eines Wiederverkaufs Schuldner der Verpackungssteuer?  
Beispiel: Ein Schnellimbissbetreiber erwirbt Fertigsalate bei einem Lebensmittelhändler. Der Imbissbetreiber beantragt eine ordnungsgemäße Rechnung beim Lebensmittelhändler. Wird die Verpackungssteuer sowohl beim Lebensmittelhändler als auch beim Imbissbetreiber erhoben, ist eine Doppelbesteuerung gegeben.
- Ist als Endverbraucher auch ein Unternehmer zu betrachten, der die Speisen und Getränke für unternehmerische Zwecke verwendet, z.B. wenn die Speisen und Getränke für eine Bewirtung genutzt werden?

### Zu § 3 Nr. 1:

- Der Steuerpflichtige dürfte die stoffliche Verwertung i.d.R. nicht selbst übernehmen. Wie kann er den Nachweis der vollständigen stofflichen Verwertung erbringen?
- Eine Steuerbefreiung wird unter anderem nur dann gewährt, wenn die betroffenen Verpackungen vollständig am Ort der Abgabe zurückgenommen werden und einer stofflichen Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zugeführt werden. Aus dieser Regelung ergibt sich, dass der Steuerpflichtige nicht verpflichtet ist, andere Verpackungen – d.h. von anderen Steuerpflichtigen ausgegebene „to go“-Verpackungen – zurückzunehmen. Nur die eigenen Verpackungen können von der Steuer befreit werden. Somit kann ein Steuerpflichtiger nur maximal den Betrag an Steuerbefreiung beanspruchen, der als Steuer auch von ihm erklärt wurde? Wie verhält es sich, wenn ein Steuerpflichtiger mehrere Zweigstellen im Stadtgebiet Tübingen betreibt? Können die Produkte der Zweigstelle A von Zweigstelle B zurückgenommen werden?  
Laut § 3 Nr. 1 der Satzung muss eine Rückgabe am Ort der Abgabe erfolgen. Kann eine Rückgabe auch außerhalb des Stadtgebiets Tübingen erfolgen? Beispiel: Kunde A kauft „to go“-Produkte beim Händler in Tübingen. Eine Rückgabe erfolgt bei der Zweigstelle des Händlers in Reutlingen. Ist eine Steuerbefreiung trotzdem möglich?
- Wie soll vermieden werden, dass ein Rückgabeturismus stattfindet? D.h. identische Verpackungen werden in Tübingen zurückgegeben, obwohl diese in einer anderen Stadt gekauft wurden. Sind die Steuerpflichtigen verpflichtet, eine entsprechende Kennzeichnung vorzunehmen? Wer trägt das Risiko, dass es bei einer Rückgabe zu einer Übererstattung kommt?
- Problematisch gestaltet sich im Rahmen der Steuerbefreiung die ausschließlich stoffliche Verwertung. Die Entsorger können nicht ausschließen, dass ein Teil der Produkte auch thermisch verwertet wird. Laut Auffassung der Stadt Tübingen soll mit der Verpackungssteuer sichergestellt werden, dass die Müllberge in der Stadt drastisch reduziert werden. Ob nun eine thermische oder stoffliche Verwertung erfolgt, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle.
- Für die Steuerpflichtigen wird es jedoch einfacher einen Entsorgungsvertrag abzuschließen, der auch eine (teilweise) thermische Verwertung zulässt. Nicht geregelt ist, wie die Rücknahme nachgewiesen werden kann. Ist es ausreichend, dass ein Entsorgungsvertrag vorgelegt und die zurückgenommenen Produkte gezählt oder über die Kasse erfasst wurden? Wie soll sichergestellt werden, dass auch nur Produkte zurückgenommen wurden, die tatsächlich im Stadtgebiet Tübingen verkauft wurden. In diesem Zusammenhang ist durch die Stadt klar zu regeln, wie ein entsprechender Nachweis erfolgen kann. Um eine Rechtssicherheit für den zurücknehmenden

Steuerpflichtigen zu erzeugen, wäre eine zeitnahe Anpassung der Regelung wünschenswert.

- Bei der Steuerbefreiung ist unklar, warum Märkte und Feste ausgenommen wurden. Im Rahmen einer Gleichbehandlung sollte bei Betreibern von solchen Märkten und Festen ebenfalls eine Verpackungssteuer erhoben werden. Von der Steuer sind ferner Produkte befreit, die einer Pfandpflicht unterliegen. Können auch „private“ Pfandsysteme genutzt werden, um eine Steuerbefreiung zu erlangen.  
Beispiel: Ein Betreiber von Heißgetränkeautomaten gibt eigene Mehrwegbecher aus. Sind diese Mehrwegbecher von der Verpackungssteuer befreit? Ist dieses Mehrwegsystem vorab von der Stadt Tübingen zu genehmigen?
- Wie soll die Rücknahme dokumentiert werden? Die Ausgabe kann vielleicht noch technisch über die Kasse erfolgen, die Rückgabe müsste in der Kasse ebenfalls dokumentiert sein damit auch die Umsatzsteuer auf die Verpackungssteuer wieder korrigiert wird, soll dann an jeder Kasse ein Sammelbehälter stehen? (Geruchsbelästigung, Ungeziefer usw.) Wäre dies überhaupt Lebensmittel- rechtlich denkbar?
- Was passiert wenn mehr Artikel zurückgegeben wie im einzelnen Markt gekauft? (Dies passiert heute bei den Pfandartikeln). Bekommen wir dann für die Entsorgung die Verpackungssteuer auch erstattet?
- Grillfeste etc, in Märkten: Wir machen viele Aktionen (meist mehr als 10 im Jahr), mit vielen Vereinen, meist auch mit der Feuerwehr. Wenn wir bzw. der Verein dann Einweggeschirr benutzt, muss die Feuerwehr dies versteuern und wahrscheinlich auf viele Euro an Einnahmen verzichten, da keiner eine so teure Wurst kaufen will?

**Zu § 3 Nr. 2:**

- Womit wird die Ausnahmeregelung für Endverkäufer, die insgesamt nicht mehr als 10 Tage im Jahr im Satzungsgebiet Speisen und Getränke verkaufen, begründet? Märkte, Feste etc. hinterlassen typischerweise große Mengen an Müll, auch wenn sie von vielen verschiedenen Anbietern beschickt werden, die evtl. nur kurzfristig im Satzungsraum aktiv sind. Diese Ungleichbehandlung bedarf der Rechtfertigung.

**Zu § 4 Nr. 1, 2 und 3:**

- Die Steuer ist als Mengensteuer mit festen Beträgen pro Stück ausgestaltet. Dadurch steigt der sich ergebende Steuersatz auf den Wert der abgesetzten Ware, desto niedriger deren Preis ist.

Beispiel: 1 Portion Pommes Frites mit Mayonnaise, Preis 2,00 € + 0,20 € = 2,20 €

Bruttopreis = 2,20; Nettopreis = 1,85 € vor Einführung der Verpackungssteuer  
zzgl. 0,50 € Plastik- oder Pappschale (Geschirr) und 0,20 € Dreizackgabel (Besteck)  
Gesamtbetrag netto = 2,55 €; zzgl. MwSt = 0,48 €  
Gesamtpreis brutto = 3,03 €  
Verteuerung = 0,83 € oder umgerechnet = 38 %

Bezogen auf den Preis der besteuerten Einwegverpackungen dürfte der Steuersatz sogar mehrere hundert bis über tausend Prozent betragen. Angesichts der hohen Nachweispflichten, die eingehalten werden müssen, um von der Steuer befreit zu werden, scheint eine flächendeckende Erhebung sehr wahrscheinlich. Dies dürfte bei vielen Anbietern von Essen und Getränken „to go“ erhebliche Umsatzeinbußen auslösen. (Eine Erdrosselungssteuer sollten wir hier noch nicht unterstellen.)

- Laut vorliegendem Entwurf ist die Steuer für eine Einweggetränkeverpackung, Einweggeschirrtell und Einwegbesteckteil unterschiedlich. In den Kassensystemen der Steuerpflichtigen müssen dafür eigene Artikel angelegt werden. Fraglich ist, ob solch eine Unterscheidung gerechtfertigt ist oder ob nicht ein einheitlicher Steuersatz ausreichend wäre. Die Anwendung der Verpackungssteuer wäre bei Nutzung eines einheitlichen Steuersatzes vereinfacht. Auch die Rücknahme würde sich vereinfachen, da menschliche Fehler (Tippfehler in der Kasse) bei der Rücknahme reduziert werden würden. Bislang ist ein offener Ausweis der Tübinger Verpackungssteuer nicht auf den Rechnungen und Kassenbons diskutiert worden. Nach unserer Auffassung ist es jedoch ein offener Ausweis der Verpackungssteuer möglich, ohne dass eine Anpassung der Satzung notwendig ist.
- Aufgrund des offenen Steuerausweises soll den Kunden klar zum Ausdruck gebracht werden, dass Preiserhöhungen bestimmter Produkte ausschließlich durch die Einführung der Tübinger Verpackungssteuer verursacht sind. In diesem Zusammenhang sei noch darauf hinzuweisen, dass die Verpackungssteuer als Verbrauchsteuer die umsatzsteuerliche Bemessungsgrundlage erhöht. Auf den Steuerbetrag der Verpackungssteuer wird daher noch die gesetzlich geschuldete Umsatzsteuer erhoben.

#### **Zu § 5 Abs. 4:**

- Auf welcher Grundlage soll die Schätzung durch die Stadtverwaltung erfolgen? Welche Indikatoren werden herangezogen?
- Nach Angaben der Stadtverwaltung soll der Besteuerungszeitraum nunmehr das Kalenderjahr sein, d.h. für diesen Besteuerungszeitraum ist eine Erklärung abzugeben. Es ist lediglich bekannt, dass die Erklärung in Papierform erfolgen soll. Hier wäre wohl eine digitale Lösung zu präferieren. Zur Sicherstellung des steuerlichen Vollzugs sollte von der Stadt Tübingen vorab ein Erklärungsformular veröffentlicht werden, damit die Steuerpflichtigen abschätzen können, welche Daten erwartet werden.
- Laut Auskunft des für die Steuererhebung zuständigen Mitarbeiters der Stadt Tübingen sollen Prüfungen erfolgen, die die ordnungsgemäße und rechtzeitige Erhebung der Verpackungssteuer sicherstellen sollen. Aufgrund der Vielzahl der betroffenen Steuerpflichtigen ist fraglich, ob ein ordnungsgemäßer Vollzug möglich ist, da bislang nur ein Mitarbeiter die Verpackungssteuer betreut. Zu welchem Zeitpunkt die Stellen von eins auf drei aufgestockt werden sollen, ist fraglich. Sofern eine Steuerbefreiung aufgrund zurückgenommener Artikel geltend gemacht wird, ist ebenfalls unklar, was der Steuerpflichtige zum Nachweis aufbewahren muss. Reichen der Stadt Tübingen die Aufzeichnungen aus dem Kassensystem oder müssen andere Aufzeichnungen geführt werden?
- Was passiert, wenn die Programmierung nicht rechtzeitig fertiggestellt werden kann, da andere Themen (z.B. Kassensicherungsverordnung) höhere Priorität haben, da diese bundesweit gelten?

#### **Zu § 6 Abs. 2:**

- Wie soll die Ergänzung der Angaben durch den Steuerpflichtigen vorgenommen werden? Welche Indizien darf der Steuerpflichtige nutzen?
- Es ist nicht geregelt, wie lange die Unterlagen durch den Steuerpflichtigen aufzubewahren sind. Kommen die allgemeinen steuerlichen Vorschriften zur Anwendung oder gibt es eine eigene Aufbewahrungspflicht für die Unterlagen zur Verpackungssteuer? Müssen die verpackungssteuerpflichtigen Gegenstände gesondert aufgezeichnet werden und wie muss eine Aufzeichnung erfolgen?

**Zu § 7:**

- Dem Wortlaut nach darf die Stadtverwaltung ohne Voranmeldung den Steuerpflichtigen aufsuchen. Ein Besuch ohne Vorankündigung scheint aber nicht sinnvoll, Belege werden üblicherweise nicht z.B. in einem Imbissstand aufbewahrt. Eine angemessene Frist wäre daher zwingend notwendig.
- Laut Auffassung der Stadt hat diese das Recht die Geschäftsräume „jederzeit“ zu betreten. Muss nicht auch von der Stadtverwaltung ein Verfahrensrecht beachtet werden, d.h. dass die Prüfung rechtzeitig angekündigt werden muss? Muss nicht auch eine Begrenzung der Einsicht der Unterlagen auf Vorgänge stattfinden, die der Verpackungssteuer unterliegen? Da die Daten bzw. Unterlagen erst Vorort gebracht werden, muss die Kontrolle zwingend angekündigt werden.

**Allgemeine Frage:**

- Wie soll das Zusammenspiel unterschiedlicher Umweltabgaben (z.B. für das duale System, die Tübinger Verpackungssteuer, etc.) geregelt werden? Gffs. mit dem Nachsatz: Wenn mehrfache Abgaben gewollt sind, stellt sich die Anschlussfrage, inwieweit im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsabwägung berücksichtigt wurde, dass für ein und dieselbe Verpackung zukünftig mehrere Umweltabgaben gezahlt werden müssen?

**Zu Umsetzungsfrist**

- Aufgrund der notwendigen Anpassungen der Systeme der Steuerpflichtigen sollte eine erstmalige Erhebung der Verpackungssteuer erst mit Wirkung zum 01.01.2021 erfolgen. Diese Frist sollte den Steuerpflichtigen ausreichen, um die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.