



## Bericht -öffentlich-

Verantwortliche Bereiche:  
1.201 - Haushalt und Steuerung

Bearbeitung: Manfred Uhlig (E-Mail: manfred.uhlig@luebeck.de Telefon: 122 - 2010)

## Prüfungsauftrag der Bürgerschaft zum Antrag BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN: Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer

### Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
02.08.2021	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
09.08.2021	Wirtschaftsausschuss und Ausschuss für den "Kurbetrieb Travemünde (KBT)"	Öffentlich	zur Vorberatung
17.08.2021	Ausschuss für Umwelt, Sicherheit und Ordnung	Öffentlich	zur Vorberatung
24.08.2021	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Vorberatung
26.08.2021	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

### **Anlass:**

Die Bürgerschaft hat am 25.02.2021 zu Punkt 10.7 mit VO Nr. 9006 den nachstehend aufgeführten Antrag der Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen“ mit Mehrheit in der Fassung des Hauptausschusses angenommen:

(Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer)

Der Bürgermeister wird gebeten, die Möglichkeit der Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen, Einweggeschirr und Einwegbesteck für mitnehmbare „take-away“-Gerichte und Getränke „to go“ konzeptionell zu prüfen.“

### **Bericht:**

Bereits in den 90er Jahren wurde in diversen Kommunen und u.a. auch in Lübeck die Verpackungssteuer erhoben. Aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1998 mussten diese Satzungen jedoch wegen der Unvereinbarkeit mit dem Kreislaufwirtschaftskonzept und dem Abfallgesetz (AbfG) des Bundes aufgehoben werden. Diese rechtlichen Grundlagen sind zwischenzeitlich weitreichend geändert worden.

### **1. Rechtliche Zulässigkeit**

Bei der Verpackungssteuer handelt es sich um eine örtliche Verbrauchssteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG, dessen Verwaltungs- und Ertragskompetenz gemäß § 3 Abs.1 KAG S-H auf die Gemeinden übertragen wurde.

Gem. § 3 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) kann bei der Erhebung von Steuern die Erzielung von Einnahmen ein Nebenzweck sein und der Hauptzweck ist die Lenkungsfunction. Der Lenkungszweck der Verpackungssteuer besteht darin, dass durch ein erhöhtes Entgelt auf Waren in Einweg- und „to-go“-Verpackungen ein Umdenken der Verbraucher dahingehend

erreicht werden soll, dass alternative Verpackungsmöglichkeiten bzw. Mehrwegsysteme gewählt werden. In einer möglichen Satzung wäre zwar aus Praktikabilitätsgründen der Endverkäufer Steuerschuldner jedoch hat dieser wiederum die zulässige Möglichkeit, die Steuer auf den Verbraucher abzuwälzen.

Die Frage, ob bei Einführung ein Verstoß gegen das Gleichartigkeitsverbot aus Art 105 Abs. 2a GG vorliegt, wonach örtliche Verbrauchssteuern bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig sein dürfen, wird in der Literatur kontrovers gesehen. Hierzu führt beispielsweise der Aufsatz von Kalscheuer/Harding (NordÖR 2017, S. 113 ff. (m.a.N.)) zur Zulässigkeit einer kommunalen Verpackungssteuer aus, dass Ziel des Gleichartigkeitsverbots ist, die Doppelbelastung einer Steuerquelle zu verhindern. Art. 105 Abs. 2a GG verlangt für die nicht herkömmlichen örtlichen Steuern, dass der steuerbegründende Tatbestand nicht denselben Belastungsgrund erfasst wie eine Bundessteuer, sich also in Gegenstand, Bemessungsgrundlage, Erhebungstechnik und wirtschaftlicher Auswirkung von der Bundessteuer unterscheidet. Lediglich eine Gleichartigkeit zwischen Umsatz – und Verpackungssteuer könnte in Betracht kommen, jedoch ist die Umsatzsteuer auf die Kaufkraft und die Verpackungssteuer auf den Umweltschutz ausgerichtet, sodass den beiden Steuerarten unterschiedliche Belastungsgründe zugrunde liegen. Ferner werden aufgrund der Änderungen im Abfallrecht des Bundes in den vergangenen Jahren auch keine widersprüchlichen Interessen mehr gesehen, so dass der Grund für die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes in 1998 mittlerweile nicht mehr bestehe und somit eine Verpackungssteuer als örtliche Verbrauchssteuer mit den aktuellen Abfallvermeidungsprogrammen des Bundes und der Länder nunmehr vereinbar sei.

Gegensätzlicher Meinung ist der Autor Uschkerit (GewA 2020, S. 438). Hier wird z.B. ausgeführt, dass eine Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer dem Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung widersprechen würde. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass steuerrechtliche Vorschriften den Regelungen des Sachgesetzgebers (in diesem Fall des Abfallrechts) sowohl im Hinblick auf die Gesamtkonzeption als auch auf konkrete Einzelregelungen nicht widersprechen dürfen.

Abschließend ist festzustellen, dass sich zwischenzeitlich zwar die Rechtslage anders darstellt als im Jahr 1998 und somit die Aspekte, die zum damaligen Zeitpunkt zur Unvereinbarkeit der Steuer gem. Art. 105 Abs. 2a GG geführt haben, nicht mehr bestehen, jedoch liegen wie oben beschrieben unterschiedliche Rechtsauffassungen hierzu vor. Gerichtliche Entscheidungen zu den unterschiedlichen Auffassungen bestehen mangels bestehender Verpackungssteuersatzungen nicht.

Ferner sind die Auswirkungen der EU-Richtlinie zu Einwegkunststoffen vom 05. Juni 2019 (Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkung bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt) fraglich. Die Richtlinie sieht zahlreiche Maßnahmen vor, um den Verbrauch von bestimmten Einwegkunststoffprodukten zu reduzieren, das achtlose Wegwerfen dieser Produkte in die Umwelt zu begrenzen und die Ressource Kunststoff besser zu bewirtschaften. Der Bund hat am 24. Juni 2020 die Einwegkunststoffverbotsverordnung (EWKVerbotsV) beschlossen, die seit dem 03. Juli 2021 in Kraft ist. Diese Verordnung ist der erste Schritt zur Umsetzung der o.g. EU-Richtlinie. Jedoch sind mit der Bundes-Verordnung nicht alle Einwegverpackungen betroffen, die eine Verpackungssteuer erfassen würde. Mit der Verordnung ist es insbesondere verboten Verpackungen aus geschäumten expandiertem Polystyrol (Styropor) und Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff in den Verkehr zu bringen. Die Verpackungssteuer würde z.B. ebenso Pizza-Kartons, Döner- oder Asia-Boxen sowie Pommes-Schalen erfassen. Diese Verpackungen werden nicht aus den o.g. Materialien hergestellt. Inwieweit diese

Regelungen bzw. die noch zu erlassenden Regelungen Auswirkungen auf die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Verpackungssteuer haben, bleibt abzuwarten.

## **2. Einführung einer Steuer und praktische Umsetzung einer Satzung**

Zunächst ist anzumerken, dass die Einführung der Herstellerverantwortung für die Vermeidung von Verpackungen durch die Verpackungsverordnung und zuletzt durch das Verpackungsgesetz, zumindest nicht zu einem Rückgang der Verpackungsabfälle geführt hat. Grundsätzlich werden für die meisten Einwegprodukte, die jetzt Ziel der Verpackungssteuer werden sollen, bereits Lizenzentgelte im Rahmen des Verpackungsgesetzes durch die Dualen Systeme erhoben. Ein Teil dieser Abfälle werden über den Gelben Sack oder die PPK-Sammlung der Entsorgungsbetriebe Lübeck entsorgt. Für diesen Teil tragen die Dualen Systeme die Erfassungs- und Entsorgungskosten. Ein weiterer Teil wird über die Restabfallsammlung der privaten Haushalte entsorgt. Dafür werden Gebühren erhoben. Ein nicht unerheblicher Teil wird aber auch über öffentliche Papierkörbe und als Littering auf öffentlichen Plätzen und Grünflächen entsorgt. Soweit die Abfälle über die satzungsgemäße Reinigung/Leerung der Papierkörbe erfasst werden, tragen die Zahler der Straßenreinigungsgeld diesen Aufwand. Für alle übrigen Anfallstellen, insbesondere die öffentlichen Grünflächen, geht dies zu Lasten des Haushalts der Hansestadt Lübeck. In einer Studie, die der Verband Kommunaler Unternehmen in vielen Kommunen im letzten Jahr durchgeführt hat, wurde der Anfall und der Aufwand für die Erfassung und Entsorgung auch für die Hansestadt Lübeck ermittelt. Insgesamt entstehen nur für die Einwegprodukte aus Kunststoff Kosten von ca. 12 € pro Einwohner und Jahr, also rund 2,6 Mio. €, die vermeidbar wären.

Allerdings wäre bei Erhebung einer Verpackungssteuer auf Einweggeschirr das Wochenmarktgeschehen massiv betroffen. Aktuell nutzen 12 Händler:innen Einweggeschirr. Diese verkaufen Waren aus den Sortimenten Kaffee, Backwaren, Eis und Imbisswaren. Nach Corona ist mit einem Anstieg solcher Sortimente zu rechnen, da das gesellige Beisammensein auf den Marktflächen wieder möglich sein wird.

Erfahrungen anderer Städte und vorbereitende Maßnahmen:

Im gesamten Bundesgebiet hat aktuell lediglich die Universitätsstadt Tübingen eine Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer im Jahr 2019 beschlossen. Zunächst war die Erhebung der Steuer ab dem 01.01.2021 vorgesehen, zwischenzeitlich ist dies auf den 01.01.2022 verschoben worden. Die Steuerbescheide werden zunächst lediglich Vorauszahlungen auf die mögliche Steuerhöhe vorsehen und vermutlich unter Vorbehalt stehen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass bereits eine Normenkontrollklage gegen die Satzung anhängig ist und die Verwaltung einer „Widerspruchsflut“ entgegenwirken möchte.

Die Stadt Kiel hat mit Blick auf die unzureichenden Erfahrungen Tübingens und wegen des hohen Aufwandes zur Einführung der Verpackungssteuer entschieden, zunächst mehrere Jahre die Entwicklung in Tübingen zu beobachten (Stadt Kiel, Drucksache 0603/2020).

Steuergegengestand einer Satzung wäre der Verbrauch von nicht wiederverwendbaren Verpackungen (sog. Einwegverpackungen), nicht wiederverwendbarem Geschirr sowie nicht wiederverwendbarem Besteck, sofern darin oder damit Speisen und Getränke für den unmittelbaren Verzehr abgegeben werden. Die Eingrenzung „für den unmittelbaren Verzehr“ ist zum einen zur Abgrenzung von nicht steuerpflichtigen Verpackungen und zum anderen für das Erfordernis der örtlichen Einschränkung auf das Erhebungsgebiet notwendig. Es wird davon ausgegangen, dass der Verzehr der Speisen und Getränke im unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zur Abgabestelle im Erhebungsgebiet erfolgt, wenn diese verzehrfertig und für den unmittelbaren Verzehr abgegeben werden. Entscheidend

wird sein, dass die Speisen und Getränke für den unmittelbaren Verzehr bestimmt, d.h. nicht nur hierfür geeignet sind. Nicht erfasst von der Steuer sollten Verpackungen sein, in dem Lebensmittel für die sog. Vorratshaltung beschafft werden und eine Einwegverpackung lediglich für den Transport vom Geschäft in die häusliche Umgebung erforderlich ist. Das Erfordernis des unmittelbaren räumlichen und zeitlichen Zusammenhangs zwischen Abgabestelle und tatsächlichem Verzehr ist ein Hauptargument der o.g. Normenkontrollklage.

Zur Abgrenzung der einzelnen Verpackungen und zur rechtssicheren Veranlagung einer solchen Steuer sind umfangreiche und detaillierte Auslegungshinweise erforderlich, die in Kooperation mit den möglichen Steuerpflichtigen erarbeitet werden sollten, auch um eine größtmögliche Akzeptanz für die Steuer zu erreichen.

Insbesondere auch vor diesem Hintergrund wäre daher vor Erstellung einer Satzung eine Ermittlung der möglichen Steuerpflichtigen umfassend ggfs. auch mit Ermittlungen vor Ort erforderlich. In einem zweiten Schritt müssten sämtliche mögliche Steuergegenstände ermittelt und hinsichtlich des Zwecks (Vorratshaltung oder sofortiger Verzehr) bewertet und abschließend über die Besteuerung entschieden werden. Mangels einer aktuellen Rechtsprechung und Kommentierung zu diesem Themenfeld können ausschließlich private persönliche Erfahrungswerte und Einschätzungen der Verwaltung bzw. die Auskünfte der zukünftigen Steuerpflichtigen herangezogen werden. Hierdurch könnte ein hohes Konfliktpotenzial zwischen der Verwaltung und den Steuerpflichtigen entstehen. Ferner besteht ein hohes rechtliches Risiko aufgrund der fehlenden gerichtlichen Beurteilung einer Verpackungssteuer nach den jetzigen Maßstäben. Es ist davon auszugehen, dass auch gegen eine Satzung der Hansestadt Lübeck eine entsprechende Normenkontrollklage angestrengt wird.

Ein weiterer Gesichtspunkt, der zu beachten ist, ist die Sicherstellung der Steuergerechtigkeit. Gem. § 85 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) sind Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Insbesondere ist sicherzustellen, dass Steuern nicht verkürzt oder zu Unrecht erhoben werden. Hierfür ist es erforderlich bereits zum Zeitpunkt der Erstellung einer Satzung Prüfungsmöglichkeiten, Aufzeichnungs- und Nachweispflichten sowie Regelungen für die Steuererklärungen zu entwickeln und ggfs. in der Satzung zu normieren. Die Universitätsstadt Tübingen hat hierzu in der Satzung geregelt, dass Steuererklärungen jeweils am 15.01. eines Jahres nach amtlichen Vordruck einzureichen sind; entsprechende Muster des Erklärungsvordruckes liegen noch nicht vor. Ferner ist geregelt, dass die Steuerpflichtigen Aufzeichnungen, Belege und Schriftstücke über Warenbezug und Warenverkauf von Speisen und Getränken zur Einsichtnahme bereit zu halten haben. Ferner ist ein Betretungsrecht in die Geschäftsräume vorgesehen. Die vorgenannten Maßnahmen dienen der Festsetzung der Steuer in der richtigen Höhe. Jedoch sind ferner auch verwaltungsintern Maßnahmen zu entwickeln und vorzusehen, die der grundsätzlichen Ermittlung von möglichen Steuerpflichtigen dienen. Hierzu könnten die Daten des städtischen Gewerberegisters MIGEWA einen ersten Anhaltspunkt bieten. Zudem sollte ebenfalls ein regelmäßiger Außendienst ähnlich wie im Bereich der Vergnügungs- und Hundesteuer vorgesehen werden.

Eine seriöse Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zwischen Erhebungsaufwand und Einnahmen aus der Verpackungssteuer kann aufgrund der fehlenden Datenlage bezüglich möglicher Steuerpflichtige und deren Abgabemengen von Einwegverpackungen nicht vorgenommen werden. Der personelle Erhebungsaufwand kann lediglich geschätzt werden anhand der Datenlage der Universitätsstadt Tübingen. Dort geht man bei 500 Steuerpflichtigen von 2 erforderlichen Vollzeitstellen (EG 8/9a und A 10/11) zunächst für den Einführungszeitraum von 2 Jahren aus. Vor dem Hintergrund der Größe, der Einwohnerzahl und des Tourismus

der Hansestadt Lübeck kann davon ausgegangen werden, dass in Lübeck weit mehr als 500 Steuerpflichtige heranzuziehen wären, möglicherweise sogar bis zu 1.000 Steuerpflichtige, so dass durchaus von ca. 3 Vollzeitstellen (EG 8/9a und A 10/11) ausgegangen werden kann. Die Landeshauptstadt Kiel würde in einer Einführungsphase 6 Mitarbeitende mit einem Personal- und Sachaufwand von insgesamt 1,1 Mio. EUR vorsehen, danach wird für den laufenden Betrieb mit einem Aufwand von 190 TEUR pro Jahr gerechnet. Vor dem Hintergrund der überwiegenden Lenkungsfunktion der Verpackungssteuer sollte dieses Themenfeld für eine grundsätzliche Entscheidung nicht ausschlaggebend sein. Allerdings ist der hohe personelle Vorbereitungsaufwand zur Einführung einer solchen Steuer in der aktuell rechtsunsicheren Lage zu bedenken.

Das Ordnungsamt kann mit dem Ordnungsdienst bei Streifentätigkeiten zumindest Hinweise zu möglichen Steuerpflichtigen aufnehmen und diese Informationen an den Bereich Haushalt und Steuerung weitergeben. Die inhaltlichen, sachlichen und fachlichen Kontrollen müssen durch Mitarbeitende des Bereichs Haushalt und Steuerung wahrgenommen werden, wie es auch sonst in den Aufwandssteuern praktiziert wird. Ein Passus zu den Ordnungswidrigkeiten und ein Verweis auf § 18 KAG (leichtfertige Abgabenverkürzung und Abgabengefährdung) würde in einer lübschen Satzung enthalten sein, so dass diese mit einem Bußgeld geahndet werden können.

### **3. begleitende Maßnahmen**

Erfahrungen aus der Einführung der Übernachtungssteuer und auch der vorbereitenden Tätigkeiten zur Einführung einer Tourismusabgabe haben gezeigt, dass eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit den Betroffenen zumindest akzeptanzfördernd ist. Vor diesem Hintergrund sollten die betroffenen Gewerbetreibenden immer wieder über Themeninhalte informiert und bei Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Auch sollte eine grundsätzliche Bereitschaft bestehen, im Rahmen der abgabenrechtlichen Möglichkeiten auf praxisorientierte Vorschläge einzugehen.

Weiterhin sollte der Lenkungszweck „Vermeidung von Müll“ nicht lediglich auf die Endverkäufer bzw. Endverbraucher abgewälzt werden. Begleitet werden könnte das Vorhaben „Einführung einer Verpackungssteuer“ auch mit Informationsmöglichkeiten, welche alternativen Verpackungsmöglichkeiten es gibt und im besten Fall auch Unterstützung bei einem möglichen Wechsel auf Alternativen anbieten. Tübingen bietet beispielsweise Fördermittel für die Anschaffung von industriellen Geschirrspülern an, sofern ein Wechsel von Einweggeschirr zu Mehrweggeschirr geplant ist. Weitere Informationen zu den begleitenden Maßnahmen können dem Link <https://www.tuebingen.de/mehrweg#/28706> entnommen werden.

Bezüglich des umweltpolitischen Aspektes und der Aspekte des Entgegenwirkens der „Vermüllung“ des Stadtgebietes sollte ein Zusammenwirken z.B. mit dem Runden Tisch „Wir für Mehrweg“ angestrebt werden. Anderenfalls ist zu befürchten, dass ein losgelöstes Agieren der beiden Instrumente kontraproduktiv wirken könnte, zumal die Verpackungssteuer üblicherweise als „Strafe“ angesehen wird und die Vorgehensweise des Runden Tisches eher auf eine kooperative Zusammenarbeit mit den Betroffenen angelegt ist.

Die Klimaleitstelle unterstreicht dieses und weist darauf hin, dass sich eine Verringerung von Einwegverpackungen und dem dadurch verursachten Müll positiv auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen und den Verbrauch natürlicher Ressourcen auswirken kann, zumal diese Emissionen sowohl bei der Herstellung von Einwegverpackungen entstehen, als auch bei deren Entsorgung. Damit könne die Steuer sowohl zum Klimaschutz, als auch zum Res-

sourcenschutz beitragen. Die Stellungnahme der Klimaleitstelle ist diesem Bericht als Anlage beigefügt.

#### **4. weiteres Vorgehen**

Aufgrund der vielen rechtliche Risiken in der praktischen Umsetzung einer derartigen Steuer sollte zunächst die praktische Einführung der Verpackungssteuer in der Universitätsstadt Tübingen sowie der Fortgang des dortigen Normenkontrollverfahrens abgewartet werden. Erst damit wird Rechtsklarheit über wichtige Fragen bestehen.

Zwischenzeitlich könnten über den Runden Tisch weitere ergänzende Maßnahmen gemeinsam mit den Gewerbetreibenden entwickelt werden bzw. auch die möglichen Verpackungsalternativen vorgestellt und deren Nutzung im besten Fall gefördert werden.

Ebenfalls sollte ein Appell zur Notwendigkeit einer einheitlichen Lösung an die Landes- und Bundesregierung gerichtet werden, um eine landes- oder bundesweite Regelung zur Verpackungsvermeidung bzw. -reduktion anzustreben.

**Anlagen:**  
Stellungnahme Klimaleitstelle

Bürgermeister Jan Lindenau

Stellungnahme der Klimaleitstelle der Hansestadt Lübeck zur VO/2020/09006-02:  
Prüfauftrag der Bürgerschaft zum Antrag Bündnis 90/Die Grünen: Einführung einer  
kommunalen Verpackungssteuer

Aus Sicht des kommunalen Klimaschutzes begrüßen wir den Vorschlag zur Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen, Einweggeschirr und Einwegbesteck für mitnehmbare „take-away“-Gerichte und Getränke „to go“. Die Verringerung von Einwegverpackungen und dem dadurch verursachten Müll kann sich positiv auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen und den Verbrauch natürlicher Ressourcen auswirken. Damit kann die Steuer sowohl zum Klimaschutz, als auch zum Ressourcenschutz beitragen. Mit der Einführung einer Verbrauchssteuer übernimmt die Hansestadt Lübeck die Verantwortung, die bisher bei den Konsument:innen und Einzelbetrieben liegt.

In der Treibhausgasbilanzierung zählt das Verpackungsaufkommen zum Bereich „Konsum“, so wie auch der Gastronomie- und Tourismussektor. Diese können bisher nicht in der Treibhausgasbilanz der Hansestadt Lübeck abgebildet werden. Der Bereich Konsum macht jedoch etwa 40% der Treibhausgasemissionen pro Kopf zusätzlich aus<sup>1</sup>. Daher ist es wichtig auch in diesem Bereich Maßnahmen zu etablieren, die den Treibhausgasausstoß und den Ressourcenverbrauch verringern. Die kommunalen Verwaltungen haben im Bereich des persönlichen Konsums der Bürger:innen nur geringen Einfluss, daher kann die Erhebung von Steuern um eine Lenkungswirkung zu erzielen wichtig sein.

Treibhausgasemissionen werden bei der Herstellung von Verpackungen verursacht und natürliche Ressourcen verbraucht. Auch bei der Entsorgung dieser werden Treibhausgase verursacht, insbesondere wenn die Materialien nicht recycelt werden. Auch Einwegverpackungen aus nachwachsenden Rohstoffen sind ressourcentechnisch nicht automatisch besser, da sie nach einmaliger Benutzung entsorgt werden. Der hohe Ressourceneinsatz bei der Herstellung und der Abfallverarbeitung wirkt sich negativ auf die Klimabilanz dieser Verpackungen aus<sup>2</sup>. Außerdem sind die Verpackungen aus biologisch abbaubaren Kunststoffen aufgrund ihrer Struktur weniger recyclingfähig<sup>34</sup>. Mehrwegverpackungen sind oft eine bessere Alternative und aus unserer Sicht zu bevorzugen.

Mehrwegverpackungen im Lebensmittelbereich bestehen ebenso, wie der Großteil der Einwegverpackungen aus Kunststoffen die bei der Herstellung Treibhausgasemissionen und Ressourcenverbrauch verursachen. Diese werden jedoch durch den mehrfachen

---

<sup>1</sup> UBA (2017): Treibhausgasausstoß pro Kopf in Deutschland nach Konsumbereichen

<sup>2</sup> UBA (2020): biobasierte und biologisch abbaubare Kunststoffe [[Biobasierte und biologisch abbaubare Kunststoffe | Umweltbundesamt](#)]

<sup>3</sup> <https://www.muelltrennung-wirkt.de/fragen-und-antworten/>

<sup>4</sup> UBA (2018): Gutachten zur Behandlung biologisch abbaubarer Kunststoffe. Texte 57/2018. UBA, Dessau-Roßlau

Gebrauch effizienter genutzt, sodass (je nach System) bereits ab der 10. Nutzung einer Mehrwegverpackung die Umweltauswirkungen besser sind, als bei einer Einwegverpackung. Mehrwegbehältnisse können (je nach System) bis zu 200 mal wiederverwendet werden<sup>5</sup> und verursachen somit deutlich geringere Umweltbelastungen<sup>67</sup>. In der Novellierung des Verpackungsgesetzes ist eine Pflicht zum Angebot einer Mehrwegverpackung ab 2023 vorgesehen<sup>8</sup>. Eine kommunale Steuer auf Einwegverpackungen könnte hier unterstützend wirken.

Die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer sollte mit anderen Maßnahmen zur Reduzierung von Verpackungsmüll einhergehen, um die Akzeptanz zu fördern und die Wirkung zu verstärken. Der Runde Tisch "Wir für Mehrweg" initiiert Projekte und Maßnahmen zur Vermeidung von Verpackungsmüll. So wurden bereits in einem gemeinsamen Projekt Gastronom:innen dabei unterstützt Mehrwegbecher statt Einwegbecher einzusetzen. Ein neues Projekt soll Gastronomiebetrieben bei der Einführung eines Mehrwegsystems für Außer-Haus-Essen helfen und unterstützt sowohl fachlich, organisatorisch, medial wie auch finanziell durch die Zahlung einer Aufwandspauschale. Daher werden Gastronomiebetriebe, die von der kommunalen Verpackungssteuer betroffen wären bereits durch Anreizsysteme animiert Mehrweglösungen zu nutzen. Dies kann eine gute Ergänzung zur Lenkungsfunction einer kommunalen Verpackungssteuer sein und die Akzeptanz innerhalb Lübecks fördern. Die Vertreter:innen des Runden Tisches können als Multiplikator:innen bei der Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer helfen Aufklärungsarbeit zu leisten und gute Leuchtturmbeispiele für Mehrweglösungen aufzuzeigen. Weiterhin kann der Runde Tisch beratend tätig sein, da hier bereits Multiplikator:innen der Gastronomie- und Tourismusbranche zusammenarbeiten.

Anreizsysteme und Leuchtturmprojekte können unserer Ansicht nach die Akzeptanz fördern, jedoch nicht den großen Effekt einer Verpackungssteuer erreichen, da sich meist nur diejenigen beteiligen, die bereits informiert und bereitwillig sind. Bereits mit der Ankündigung einer Verpackungssteuer sind auch die nicht informierten Gewerbetreibenden dazu angehalten über alternative Lösungen nachzudenken und Veränderungen einzuleiten.

Da eine landes- oder bundesweite Regelung zur Verpackungsvermeidung bzw. - Reduktion angestrebt werden sollte, muss in jedem Fall auch bei Einführung einer regionalen Verpackungssteuer der Appell zur Notwendigkeit einer einheitlichen Lösung an die Landes- und Bundesregierung gerichtet werden.

---

<sup>5</sup> [Kleinhückelkotten et. al. \(2021\)](#): Mehrweg in der Takeaway-Gastronomie, Ecolog Institut

<sup>6</sup> <https://www.oeko.de/oekodoc/616/2008-156-de.pdf>

<sup>7</sup> [UBA \(2019\)](#): Untersuchung der ökologischen Bedeutung von Einweggetränkebechern im Außer-Haus-Verzehr und mögliche Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs. UBA-Texte 29/2019. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau

<sup>8</sup> <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/276/1927634.pdf>