

## Verpackungssteuer macht sich in öffentlicher Abfallmenge nicht bemerkbar

Seit Anfang 2022 gilt in Tübingen die Verpackungssteuer für Speisen und Getränke zum Außerhausverzehr. Eine messbare Reduktion der Müllmenge in den öffentlichen Mülleimern im Stadtgebiet hat sich im vergangenen Jahr nicht ergeben. Mit der Einführung der Steuer stieg allerdings die Zahl der Betriebe mit Mehrwegangebot in Tübingen stark an. Auch nach der bundesweiten Einführung der Mehrweg-Angebotspflicht Anfang 2023 hat Tübingen relativ zur Einwohnerzahl die meisten Mehrwegrestaurants in Deutschland.

Von Stefan Moderau

Bundesweit fallen jährlich circa 28.000 Tonnen an Abfällen durch Einwegbecher im Außer-Haus Konsum an. Die Tübinger Verpackungssteuer soll das Aufkommen an To-go-Verpackungsabfällen im Stadtgebiet reduzieren. Seit Anfang 2022 müssen Kunden daher 50 Cent Verpackungssteuer etwa für den Kaffee zum Mitnehmen im Einwegbecher bezahlen.

Hauptziel der Steuer ist laut der Beschlussvorlage aus dem Jahr 2020 neben der Erzielung von Einnahmen eine Reduktion der Müllmenge im öffentlichen Raum. Erreicht werden soll dieses Ziel durch die verstärkte Nutzung von Mehrweglösungen. Dieses Ziel wurde im Hinblick auf das Gewicht des Abfalls in öffentlichen Abfalleimern allerdings nicht erreicht.

Öffentliche Abfalleimer gibt es im Tübinger Stadtgebiet circa 500. Im Jahr 2022 lag die gesamte in diesen Abfalleimern gesammelte Müllmenge bei circa 440 Tonnen. Dies stellt im Vergleich zum Durchschnitt der fünf Vorjahre keine Reduktion dar.

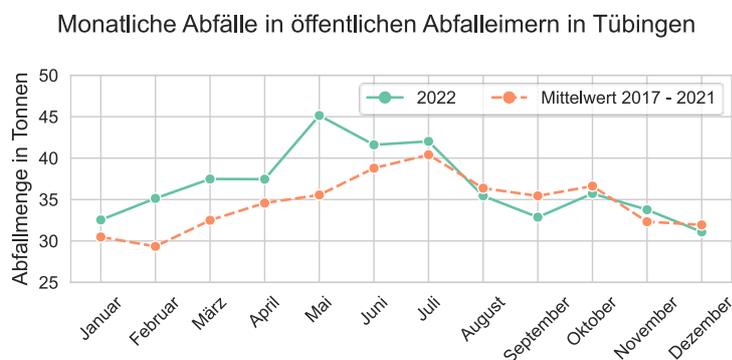


Abbildung 1: Quelle: Stefan Moderau (Uni Tübingen) auf Basis von Daten der Kommunalen Servicebetriebe Tübingen.

Ein einfacher Vorher-Nachher-Vergleich der Müllmenge zur Evaluation der Verpackungssteuer lässt generelle Trends und Ereignisse mit Einfluss auf die Müllmenge außer Acht. Solche Einflussfaktoren können etwa die Corona-Pandemie, das Wetter oder das Umweltbewusstsein der Bevölkerung sein. Um solche bekannten und unbekanntem Faktoren möglichst zu berücksichtigen, wurde für die Untersuchung auch die Abfallmenge in öffentlichen Mülleimern 18 anderer Städte betrachtet. Die Beobachtungen aus den anderen Städten wurden so gewichtet, dass sich eine fiktive Kontrollstadt ergibt, die Tübingen in demografischen Merkmalen möglichst ähnelt. Diese Merkmale sind unter anderem Bevölkerungsdichte, Studierendenanteil an der Bevölkerung und öffentlicher Abfall pro Kopf vor Einführung der Verpackungssteuer. Die größten Gewichte bei der Bildung der Kontrollstadt erhalten Landshut, Freiburg im Breisgau, Heidelberg und Konstanz.

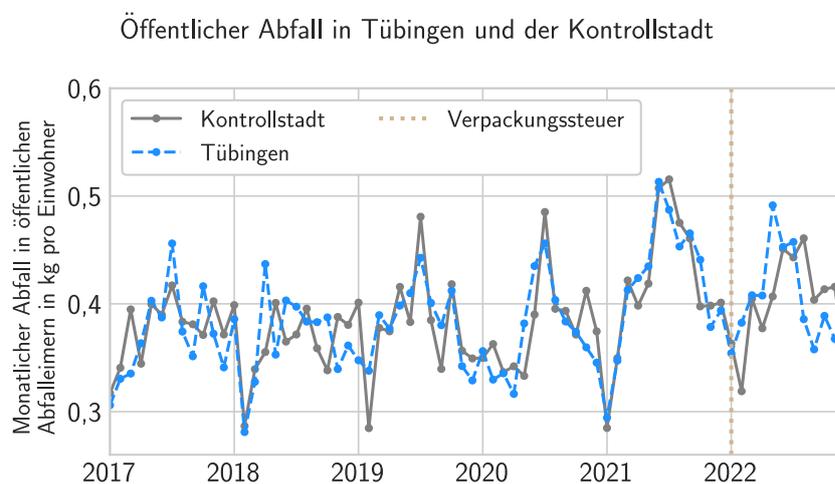


Abbildung 2: Quelle: Stefan Moderau (Uni Tübingen) auf Basis von Daten der Stadtreinigungen der jeweiligen Städte.

Die sogenannte synthetische Kontrollmethode bestätigt den einfachen Vorher-Nachher-Vergleich: Durch die Einführung der Verpackungssteuer in Tübingen hat sich keine sichtbare Reduktion der Abfallmenge in Tübingen im Vergleich zur Kontrollstadt ergeben.

### To-go-Verpackungen mit geringem Anteil am Gesamtmüll

Dass in den Daten keine Reduktion der Abfallmenge nach Einführung der Verpackungssteuer sichtbar wird, muss nicht heißen, dass nicht weniger Einwegverpackungen genutzt werden. Laut einer Untersuchung des INFA-Instituts aus dem Jahr 2020 machen Plastikverpackungen gewichtsmäßig nur 9 % der Abfälle in öffentlichen Abfalleimern in deutschen Mittelstädten aus. Andere Verpackungen aus Glas, Papier und Metall stehen für 30 % des Abfallgewichts. Aber gerade für die schweren Glasbehälter dürfte in Tübingen meist keine

Verpackungssteuer anfallen. Zwar gilt die Tübinger Verpackungssteuer für Einwegverpackungen unabhängig von deren Material. Jedoch sind Supermärkte von der Besteuerung ausgeschlossen. Somit werden beispielsweise Sektflaschen, die vor allem am Wochenende in den öffentlichen Mülleimern landen, nicht mit Verpackungssteuer belastet.

Auch beim Blick auf alle in Deutschland verwendeten Verpackungen, unabhängig vom Entsorgungsort, machen die To-go-Verpackungen nur einen kleinen Teil aus. In einer Studie für das Umweltbundesamt aus dem Jahr 2019 wird der gewichtsmäßige Anteil der Papier-Einwegbecher an allen Papier-, Pappe- oder Kartonverpackungen mit 0,3 % angegeben. Einweg-Plastikbecher machen 0,6 % des Gewichts aller Kunststoffverpackungen aus. Daraus lässt sich schließen, dass eine Verpackungssteuer nur wirkungsvoll sein kann, wenn sie breiter gefasst wird. Da momentan 99 % der Verpackungen von der Steuer ausgeschlossen sind, ist der mögliche Einfluss auf das gesamte Abfallaufkommen gering.

Dass den Verpackungen für den Außerhausverzehr dennoch so viel Aufmerksamkeit zukommt, dürfte laut der schon erwähnten Studie für das Umweltbundesamt an zwei Faktoren liegen. Zum einen sind die Becher und Essensschalen im Stadtbild besonders auffällig und beeinträchtigen dieses negativ. Zum anderen muss sich die von der Allgemeinheit bezahlte Stadtreinigung um die Entsorgung kümmern.

### **Tübingen Nummer Eins bei Mehrwegangebot**

Deutlich sichtbar ist ein Effekt der Verpackungssteuer in der Entwicklung des Mehrwegangebots Tübinger Restaurants und Imbisse. Allein in den drei Monaten vor der Einführung der Steuer führten 30 Tübinger Betriebe das Kaffeebecher-Mehrwegsystem Recup ein. Einen ähnlich starken Zuwachs gab es bei Restaurants, die Mehrweg-Essensschalen anbieten. Bis heute ist Tübingen bundesweit auf Platz Eins im Hinblick auf die Anzahl an Mehrwegrestaurants je 100.000 Einwohner. Dies ist erwähnenswert, da seit Beginn dieses Jahres eine Mehrweg-Angebotspflicht für Gastronomiebetriebe ab einer bestimmten Größe und Mitarbeiterzahl in ganz Deutschland gilt. In geringerem Ausmaß hat die Stadt Marburg ebenfalls einen Boom an Mehrwegrestaurants im Jahr 2021 erlebt, ausgelöst durch ein Subventionsprogramm. Auch die Stadt Tübingen bietet Restaurants seit Mitte 2020 monetäre Unterstützung für die Umsetzung von Mehrweglösungen.

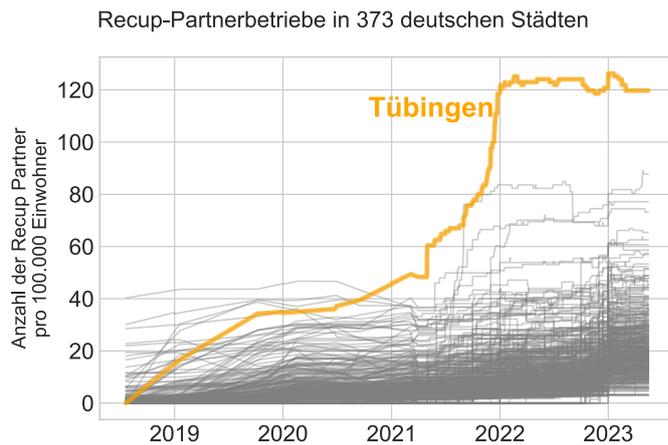


Abbildung 3: Quelle: Stefan Moderau (Uni Tübingen) auf Basis der Recup-Webseite.

Das bloße Angebot von Mehrweggeschirr gibt noch keine Auskunft darüber, ob dieses auch genutzt wird. Der überwiegende Teil der Mehrweg-Restaurants in Tübingen setzt auf pfandbasierte Systeme. Damit werden Ausleihen nicht dokumentiert, was eine Analyse der Zahl der Ausleihen verhindert. Es bleibt zudem unklar, wie viele der ausgeliehenen Becher und Schalen zurückgegeben und wiederverwendet werden.

Link zur Homepage mit Download-Möglichkeit des Fachartikels:  
<https://uni-tuebingen.de/index.php?id=88101>