

Vorlagennummer: 2025/0069/A20
Vorlageart: Beschlussvorlage
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich

Anregungen und Beschwerden gem. § 24 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen; hier: "Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer"

Federführend: A 20 - Kämmereiamt
Berichterstattung: Herr Hafers

Beratungsfolge:

Datum	Beratungsfolge
01.04.2025	Hauptausschuss (Entscheidung)

Beschlussvorschlag:

Der Hauptausschuss des Rates der Stadt beschließt, die gemäß § 24 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit § 5 der Hauptsatzung der Stadt Alsdorf vorgebrachten Anträge abzulehnen.

Darstellung der Sach- und Rechtslage:

Mit Datum vom 24.01.2025 und 31.01.2025 sind bei der Stadt Alsdorf zwei Bürgeranträge zur Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer eingegangen (Anlage 1 und 2).

Die Antragssteller begründen ihre Anträge damit, dass durch die Lenkungsfunction der Verpackungssteuer die Einwegmüllmenge verringert wird.

Laut aktuellem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Tübinger Verpackungssteuer vom 27.11.2024 (veröffentlicht am 22.01.2025) ist die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer grundsätzlich rechtlich möglich. Ziel einer solchen Steuer ist es, den Einsatz von Mehrwegverpackungen zu fördern und so die Umweltbelastung durch Einwegprodukte zu verringern.

Das BVerfG stellt klar, dass die Erhebung einer kommunalen Verpackungssteuer auf nicht wiederverwendbare Einweg-Verpackungen und Einweggeschirr im Gastronomiebereich als örtliche Verbrauchssteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2 GG rechtmäßig ist und nicht der sonstigen Konzeption des Abfallrechts in Bund und Ländern widerspricht. Der Bund hat die Regelungskompetenz im Abfallrecht, das bedeutet die satzungsrechtlichen Bestimmungen dürfen nicht gegen die bestehenden höherrangigen Gesetze (z.B. Abfallgesetz, EU-Richtlinien) verstoßen.

Es handelt sich bei der Verpackungssteuer um eine „örtliche Verbrauchssteuer“, das heißt besteuert werden nicht wiederverwendbare Verpackungen und nicht wiederverwendbares Geschirr und Besteck (Einwegverpackungen), sofern Speisen und Getränke darin bzw. damit für den unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle oder als mitnehmbares take-away-Gericht oder –Getränk verkauft werden (z.B. warme Speisen, Eis...).

Auf der Grundlage des § 33 Verpackungsgesetz werden bereits heute Anreize gesetzt, um die Abfallmenge durch Einwegkunststoffverpackungen zu reduzieren. Seit dem 01.01.2023 sind die Vertreiber von Speisen und Getränken verpflichtet, der Kundschaft die Mitnahme in Mehrwegverpackungen anzubieten.

Im Januar 2025 ist die EU-Verordnung 2025/40 vom 19.12.2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Amtsblatt EU-Reihe 11 vom 22.01.2025, S. 1 bis S. 124) veröffentlicht worden. Diese EU-Verordnung 2025/40 gilt unmittelbar in den Mitgliedsstaaten ab dem 12.08.2026 (Art. 71 der EU-Verordnung 2025/40). Die neue EU-Verordnung 2025/40 wird ab diesem Datum die EU-Verpackungsrichtlinie 94/62/EG grundsätzlich ersetzen. Ziel hierbei ist die Verringerung unnötiger Verpackungen.

In Art. 33 der EU-Verordnung 2025/40 ist außerdem ein verpflichtendes Wiederverwendungsgebot für das Gastgewerbe geregelt, das Getränke und Speisen zum Mitnehmen anbietet. Bis zum 12.02.2028 müssen Endvertreiber ihre Waren auch in wiederverwendbaren Verpackungen abgeben. Der Endvertreiber darf die Ware nicht zu einem höheren Preis oder zu weniger günstigen Bedingungen anbieten als in einer Verkaufseinheit, wenn das gleiche Produkt in einer Einwegverpackung verkauft wird.

Ausgenommen von dieser Regelung sind nur Kleinunternehmen gemäß der EU-Empfehlung 2003/361/EG. Dieses sind grundsätzlich Endvertreiber, die weniger als 10 Beschäftigte haben. In Anbetracht der Tatsache, dass diese verpflichtenden Regelungen für das Gastgewerbe ab dem 12.02.2027 bzw. 12.02.2028 gelten, muss berücksichtigt werden, dass diese Pflichtregelungen die gleiche Zielrichtung haben wie eine kommunale Verpackungssteuer.

Zugleich ist zu berücksichtigen, dass das deutsche Verpackungsgesetz (VerpackG) dahin überprüft werden muss, ob und inwieweit hier ein Anpassungsbedarf an die neue EU Verordnung besteht. Endgültige Klarheit wird hier erst im Laufe des Jahres 2025 zu erwarten sein, wenn die neue Bundesregierung und der neue Bundestag die neue Arbeit aufgenommen haben.

Die Bürgeranträge zielen vor allem auf die Vermeidung von wildem Müll. Seit 2022 gilt in Tübingen die Verpackungssteuer. Eine messbare Reduktion der Müllmenge in den öffentlichen Mülleimern im Stadtgebiet hat sich nicht ergeben. Dies ist vor allem auch auf weitreichende Einschränkungen und Befreiungstatbestände in der Satzung von Tübingen zurückzuführen.

Werden Waren in einer Weise „zum Mitnehmen“ – insbesondere in verschlossenen Flaschen oder Dosen oder „Drive in Restaurants“ (große Fast-Food-Ketten) verkauft, ist die örtliche Begrenzung nicht sichergestellt. Der Verbrauch der Waren und der Verpackung ist nicht mit hoher Sicherheit in der steuererhebenden Gemeinde, so dass in diesen Fällen keine Verpackungssteuer zulässig ist. Ausgenommen von der Steuer sind zusätzlich Speisen und Getränke, die an eine Lieferadresse angeliefert

werden.

Ausgenommen von der Pflicht sind weiterhin Kleinst-/ bzw. Portionsverpackungen bis zu einer Füllmengen von 25 Gramm (z.B. Senf- oder Ketchuptütchen..) oder Gegenstände einer Länge von bis zu 14 Zentimetern (Rührstäbchen für Kaffee..) oder Pizzakartons. Zusätzlich befreit sind lt. Gesetz Verpackungen, die am Ort der Abgabe (des Verkaufs) zurückgenommen werden und einer öffentlichen Abfallentsorgung zugeführt werden. Hierfür darf auch keine Verpackungssteuer erhoben werden.

Steuerpflichtig sind die Endverkäufer/in von Speisen und Getränken. Es besteht in der Tübinger Satzung allerdings eine Befreiung für Märkte, Feste und sonstige zeitlich befristete Veranstaltungen, wenn der Endverkäufer an nicht mehr als zehn Tagen im Jahr Speisen und Getränke im Rahmen von Veranstaltungen im Satzungsgebiet verkauft.

Die Verpackungssteuer bringt einen erhöhten Verwaltungsaufwand mit sich. Neben der Aufklärung der Steuerpflichtigen (was muss besteuert werden, ab welcher Größe ist der Betrieb steuerpflichtig) ist eine Überprüfung bei Steuerbefreiungen (wann sind Tatbestände erfüllt) erforderlich. Außerdem ist in den nächsten Jahren laufend eine Anpassung der Rechtsvorschriften zu berücksichtigen, die ggf. zu Änderungen der Satzung führen.

Weiterhin führt sie bei den Gastronomiebetrieben zu zusätzlichem finanziellen und personellem Aufwand welches einen erheblichen Bürokratieaufwand für die betroffenen Betriebe bedeutet. Hierzu liegt auch ein entsprechendes Schreiben der DEHOGA Nordrhein vor (Anlage 3).

Die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuersatzung setzt eine umfassende Beratung und Betreuung der zukünftig betroffenen Steuerpflichtigen voraus, denn das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss in Rz. 76 der Beschlussgründe ausdrücklich offengelassen, ob sich eine kommunale Verpackungssteuer gegebenenfalls auf bestimmte Verkäufer von Speisen und Getränken wie etwa Betreiber kleiner Kioske negativ auswirken kann. Diese negativen Auswirkungen sah das BVerfG jedenfalls bei einer großen Fast-Food-Kette als nicht gegeben an. Inwieweit dies auch bei kleineren Gewerbebetrieben regelmäßig zu bejahen sein wird, wird wohl erst in künftigen Gerichtsverfahren geklärt werden können.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass der Erlass einer kommunalen Verpackungssteuersatzung zunächst vom Kommunalministerium und vom Finanzministerium NRW genehmigt werden muss, weil eine Satzung, mit der eine im Land NRW nicht erhobene Steuer erstmalig oder erneut eingeführt werden soll, gemäß § 2 Abs. 2 KAG NRW zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung des für Kommunales zuständigen Ministeriums und des für Finanzen zuständigen Ministeriums bedarf.

Die Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes empfiehlt vor Erlass einer kommunalen Verpackungssteuer zumindest die weitere Entwicklung auf der Gesetzgebungsebene des Bundes im Jahr 2025 abzuwarten insbesondere in

Anbetracht der Tatsache, dass die verpflichtenden Regelungen der EU-Verordnung im Januar 2025 veröffentlicht wurden und unmittelbar Änderungen der Gesetzgebung in den EU-Mitgliedsstaaten (bereits ab dem 12.08.2026 und in den Folgejahren) nach sich ziehen. Diese EU-Pflichtregelungen haben die gleiche Zielrichtung wie das kommunale Verpackungssteuergesetz und es kann ein unnötiger Personal- und Sachaufwand vermieden werden.

Zusätzlich weist der Städte- und Gemeindebund darauf hin, dass derzeit lediglich das Tübinger Satzungsmodell Rechtssicherheit bietet und rät daher dringend von anderen Regelungsinhalten ab.

Aus Sicht der Verwaltung werden die mit den Bürgeranträgen formulierten Erwartungen der Müllreduzierung durch die Einführung der Verpackungssteuer nur teilweise erreicht.

Darstellung der finanziellen Auswirkungen:

Entfällt

Darstellung der ökologischen und sozialen Auswirkungen:

Entfällt

Anlage/n:

- 1 - Anlage 1 (öffentlich)
- 2 - Anlage 2 (öffentlich)
- 3 - Anlage 3 (öffentlich)

Mitzeichnungen:

gez. Sonders
Bürgermeister

Erster Beigeordneter

Technischer Dezernent

gez. Hafers
Kämmerer

Dezernent für Jugend,
Schule und Soziales

Kaufmännischer
Betriebsleiter ETD

Technische
Betriebsleiterin ETD

Rechnungsprüfungsamt

Julia Carstens

Julia Carstens

Stadt Alsdorf
Herrn Alfred Sonders
Bürgermeister der Stadt Alsdorf
Hubertusstraße 17
52477 Alsdorf

Oder per Mail: alfred.sonders@alsdorf.de

24. Januar 2025

Antrag auf Erhebung einer kommunalen Verpackungssteuer

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Sonders,

seit Jahren steigt die Menge an To-go-Verpackungsmüll kontinuierlich an. Allein in Deutschland werden jährlich 5,8 Milliarden Einweg-Getränkebecher und 4,5 Milliarden Einweg-Essensboxen verbraucht. Die damit einhergehenden Umwelt- und Klimabelastungen sowie übervollen Mülleimer in meiner Stadt betrachte ich mit Sorge. Mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22.01.2025 ist nun endgültig klar: Städte und Gemeinden dürfen eine örtliche Verbrauchssteuer auf Einweg-Takeaway-Verpackungen, -geschirr und -besteck erheben. Entsprechend sollten Sie sich daher nun für die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer entscheiden und diese schnellstmöglich umsetzen. Denn mit dieser besonders wirksamen Maßnahme können Sie Mehrweg gezielt fördern und so zu saubereren Städten und Gemeinden sowie Klima- und Ressourcenschutz beitragen. Dies stellt die bereits seit dem 1. Januar 2022 in Tübingen geltende Verpackungssteuer eindrücklich unter Beweis.

Bundesweite Maßnahmen wie die seit dem 3. Juli 2021 geltende Einwegkunststoffverbotsverordnung sowie die seit dem 1. Januar 2023 geltende Mehrwegangebotspflicht haben bisher nicht zu spürbar weniger Einwegmüll geführt. Zum einen liegt dies daran, dass viele Gastronomiebetriebe diese Pflichten ignorieren und weiterhin auf Einweg setzen. Zum anderen werden scheunentorgroße Regelungslücken ausgenutzt, indem Einweg-Alternativen aus Holz oder Papier verwendet werden. Der Ersatz von Einweggeschirr aus Plastik durch solches aus anderem Material führt jedoch zu keinem Gramm weniger Müll und wird das Problem unnötiger Abfallberge nicht lösen.

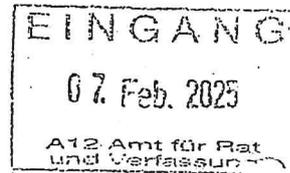
Eine kommunale Verpackungssteuer setzt hingegen direkte finanzielle Anreize bei der Gastronomie sowie bei den Bürgerinnen und Bürgern, abfallarme und umweltfreundliche Mehrwegalternativen zu nutzen. Dass dieser Weg funktioniert, zeigt die Stadt Tübingen mit ihrer Verbrauchssteuer: weniger Müll auf den Straßen und eine rege Nutzung angebotener Mehrwegalternativen. Die Stadt Konstanz folgt dem Tübinger Beispiel bereits und hat zum 1. Januar 2025 eine Verpackungssteuer eingeführt.

Hiermit beantrage ich die schnelle Einführung einer örtlichen Verbrauchssteuer auf Einwegverpackungen, -geschirr und -besteck auch in meiner und Ihrer Stadt.

Ich bitte Sie um eine Eingangsbestätigung sowie um Rückmeldung innerhalb eines Monats nach Eingang meines Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen
Julia Carstens
Alsdorf, den 24. Januar 2025

Franz-Josef Emundts, Willy-Brandt-Ring 69, 52477 Alsdorf



An den Rat der Stadt Alsdorf

- Büro des Rates -

Bürgerantrag

Alsdorf, 31.01.2025

Die Stadt Tübingen hat vor einiger Zeit eine Verpackungssteuer auf Einwegbesteck, -geschirr, -verpackungen und Strohhalme eingeführt. Dagegen hat ein lokaler Fast-Food-Anbieter geklagt und ist mit dieser Klage jetzt letztinstandlich vor dem Bundesverfassungsgericht geschelert. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass Kommunen über eine Satzung so etwas regeln dürfen. Andere Städte und Kommunen sind bereits genau dabei.

Die Vermüllung in unserer Kommune nimmt immer mehr zu – u.a. auch durch Pizza-Kartons, Papiertüten und anderen Verpackungsmüll, der eindeutig diversen Fast-Food-Einrichtungen zugeordnet werden kann.

Ich beantrage, dass über eine Satzung in Alsdorf der Einweg-Verpackungsmüll aus der Gastronomie besteuert wird. Ziel soll sein, dass die Müllflut in der Stadt eingedämmt wird, sofern diese Abgabe ihre Lenkungsfunktion erfüllt. Ansonsten ließen sich für die Stadt Alsdorf Einnahmen generieren. So könnte hoffentlich ein weiteres Anheben der Grundsteuer B vermieden oder zumindest reduziert werden.

Bitte halten Sie mich über den Fortgang auf dem Laufenden.

Lieben Gruß

gcz.

Franz-Josef Emundts

DEHOGA Nordrhein · Hohenzollernring 21-23 · 50672 Köln

Stadt Alsdorf
Bürgermeister
Herrn Alfred Sonders
Hubertusstraße 17
52477 Alsdorf**Geschäftsstelle**
für die Kreisgruppen im
Regierungsbezirk KölnDEHOGA Nordrhein e.V.
Hohenzollernring 21-23
50672FON 0221 92 15 800
FAX 02131 8819-315
regali@dehoga-nr.de
www.dehoga-nordrhein.de
13.02.2025
VR Neuss 2518
CB/jr**Lokale Verpackungssteuern: Nicht noch mehr Bürokratie**

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Sonders,

nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die grundsätzliche Rechtmäßigkeit der Tübinger Verpackungssteuer gibt es immer mehr Pläne auch in nordrhein-westfälischen Kommunen, eine solche einzuführen.

Der DEHOGA in Nordrhein-Westfalen hat wie die Kommunen auch grundsätzlich ein Interesse daran, dass weniger Müll in unseren Städten und Gemeinden entsteht und Umwelt und Stadtbild weniger leiden. Aus diesem Grund bringen wir uns auch gerne und konstruktiv in den Dialog zu praktikablen Lösungen für mehr Mehrweg und weniger Abfall ein.

Die Einführung von kommunalen Verpackungssteuern sehen wir weiterhin äußerst kritisch, zumal nach einer Studie der Uni Tübingen das Ziel einer Reduzierung von Einwegverpackungsmüll durch die Verpackungssteuer in Tübingen gar nicht erreicht wurde!

Lokale Verpackungssteuern würden wieder einmal zusätzlichen finanziellen wie personellen Aufwand und erhebliche zusätzliche Bürokratie in den betroffenen Betrieben bedeuten. Tübingen hat gezeigt, dass die Umsetzung für die Betriebe vor Ort mit einer aufwändigen Beleg- und Nachweispflicht genauso verbunden ist.

Dazu kommen vierteljährliche Vorauszahlungen für eine ohnehin aktuell wirtschaftlich arg gebeutelte Branche.

Die Auslegungshinweise der Stadt Tübingen zur Satzung über die Erhebung einer Verpackungssteuer umfassen 21 Seiten (!). Abgrenzungsschwierigkeiten wären vorprogrammiert.

All das geschähe in Zeiten, in denen allenthalben Bürokratieabbau postuliert wird und das Gastgewerbe mit seinen vielen Klein- und Kleinstbetrieben bereits jetzt unter hohen bürokratischen Lasten ächzt und wir es uns nicht leisten können, unsere weniger gewordenen Beschäftigten mit weiteren administrativen Pflichten zu "belasten". Hinzu kommt, dass ein Flickenteppich mit mehr oder weniger unterschiedlichen kommunalen Verpackungssteuer-Satzungen droht, was die Umsetzung für Betriebe mit mehreren Standorten noch einmal erheblich verkompliziert und erschwert.

Wir glauben, die erste wirksame Voraussetzung für weniger Einwegverpackungen ist eine wirklich funktionierende flächendeckende Infrastruktur für Mehrwegbehältnisse. Solange Einwegverpackungen ohne eine solche für Gäste wie Gastronomen häufig noch attraktiver sind, verteuern sich die gastronomischen Angebote schlicht durch die Steuer, was in kostensensiblen Zeiten für die Gastronomie ein konkretes Problem darstellt: Gibt sie die Steuer nicht weiter, reduzieren sich die ohnehin kleinen Margen, gibt sie sie weiter, befürchten wir einen weiteren Konsumverzicht der Gäste. Gerade kleine Betriebe, die auf eine funktionierende, externe Infrastruktur angewiesen sind, wären im Ergebnis besonders betroffen. Deshalb ist es aus unserer Sicht unabdingbar, zuerst diese flächendeckende funktionierende Infrastruktur aufzubauen, bevor an neue Steuern gedacht wird. Tübingen hat im Übrigen nicht nur die Verpackungssteuer ins Leben gerufen, vielmehr wird auch die Einführung von Mehrweg in den Betrieben durch die Stadt finanziell unterstützt und gefördert. Daher ist es auch zu einem größeren Angebot an Mehrweg gekommen, ohne dass aber der Kunde aus den genannten Gründen tatsächlich auf Mehrweg umgestiegen ist.

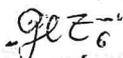
Wir haben die Sorge, dass die Einführung einer Verpackungssteuer am Ende nur zu einer Einnahmensteigerung auf Kosten der Gastronomie genutzt wird, obwohl sie selbst nicht die Vermüllung hervorruft. Dies wäre also nicht nur ungerecht, sondern angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Situation der Gastronomie auch unangebracht und kontraproduktiv. Im Übrigen leisten Bürgerinnen und Bürger für die Abfallbeseitigung ja bereits kommunale Abgaben.

Für uns stellen sich daher folgende Fragen:

1. Wie stellen Sie sicher, dass die Verpackungssteuer tatsächlich zu einer signifikanten Reduktion des Verpackungsmülls führt, wenn eine Studie das Gegenteil gezeigt hat?
2. Haben Sie die Auswirkungen der Verpackungssteuer auf kleine und mittelständische Betriebe in unserer Gemeinde, die sich nach wie vor häufig in einer wirtschaftlich extrem herausfordernden Situation befinden, vollständig berücksichtigt?
3. Welche Alternativen zu einer Verpackungssteuer haben Sie in Betracht gezogen, um die Umweltbelastung tatsächlich zu reduzieren, ohne die lokale Wirtschaft zu belasten?
4. Wie planen Sie, die Akzeptanz der Verpackungssteuer bei den Bürgern zu erhöhen, insbesondere wenn viele Verbraucher die Nutzung von Mehrwegverpackungen als unbequem empfinden, weil es keine flächendeckende Mehrweg-Infrastruktur gibt?
5. Haben Sie die zusätzlichen Belastungen für die Behördenmitarbeiter bedacht, die durch die Verwaltung und Durchsetzung der Verpackungssteuer entstehen?
6. Wozu – wir wissen, es ist eine Steuer – möchten Sie die Mehreinnahmen konkret einsetzen? Wäre es nicht sinnvoll, in die Mehrweginfrastruktur zu investieren, um die Mehrwegquote tatsächlich zu erhöhen und nicht nur Mehreinnahmen zu generieren und damit die Abfallmengen zu reduzieren?

Wir würden uns freuen, wenn Sie unsere Überlegungen in Ihre einbeziehen würden und stehen selbstverständlich zu einem konstruktiven Austausch bereit.

Mit gastfreundlichen Grüßen von



Christoph Becker
Geschäftsführer

Tübingen, 24. Mai 2023

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.

Monatliche Abfälle in öffentlichen Abfalleimern in Tübingen

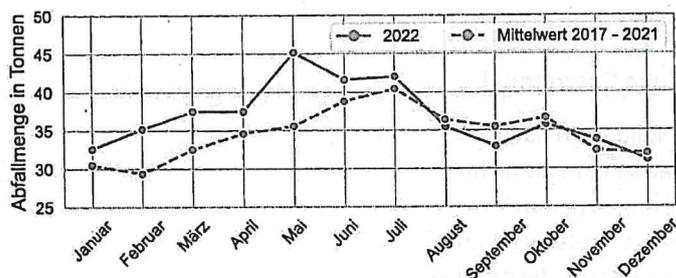


Abbildung 1: Quelle: Stefan Moderau (Uni Tübingen) auf Basis von Daten der Kommunalen Servicebetriebe Tübingen.

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.

Öffentlicher Abfall in Tübingen und der Kontrollstadt

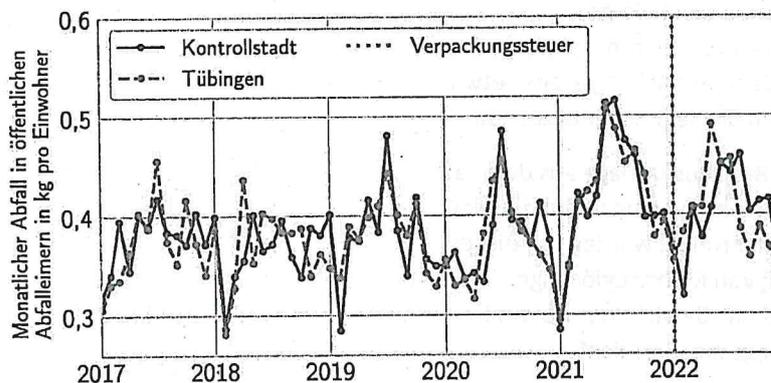


Abbildung 2: Quelle: Stefan Moderau (Uni Tübingen) auf Basis von Daten der Stadtreinigungen der jeweiligen Städte.

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 Glasbehältnisse 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.

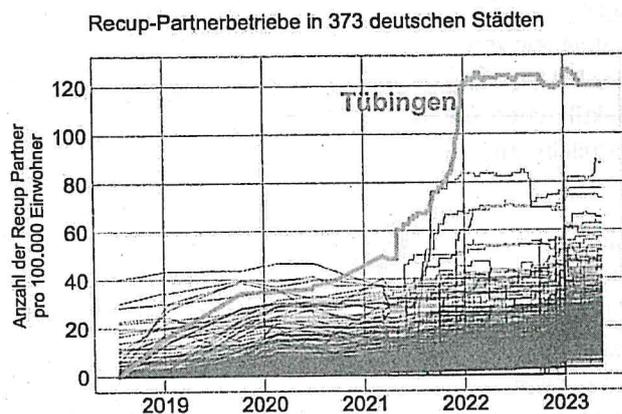


Abbildung 3: Quelle: Stefan Moderau (Uni Tübingen) auf Basis der Recup-Webseite.

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>