



Antrag

Fraktion der PIRATEN

Vermeidung von Plastikmüll in Schleswig-Holstein

Der Landtag wolle beschließen:

Der Landtag bittet die Landesregierung, sich des Problems der zunehmenden Belastung der Meere durch Plastikmüll schleunigst anzunehmen. Neben einer langfristigen Strategie, die in Abstimmung mit Initiativen des Bundes und der EU zu entwickeln ist, wird die Landesregierung gebeten, kurzfristige Sofortmaßnahmen für Schleswig-Holstein einzuleiten. Dazu gehören:

1. Förderung und Unterstützung der Aufklärung und Umweltbildung sowie der damit befassten Initiativen, Verbände und Bildungseinrichtungen,
2. Auslobung und finanzielle Förderung einer Modellregion, in der neue Lösungsansätze entwickelt und auf ihre Praxistauglichkeit hin überprüft werden,
3. Förderung der Einrichtung eines Internetportals, über das sich Verbraucher über Möglichkeiten der Plastikmüllvermeidung im Alltag informieren und Ideen austauschen können,
4. Einrichtung einer Online-Datenbank – ggf. mit Unterstützung für eine Smartphone-Anwendung („App“) – zur Vereinfachung der im Zuge des Spülsaum-Monitorings notwendigen Datenübermittlung,
5. Aufnahme von Gesprächen mit dem Handel hinsichtlich einer freiwilligen Selbstverpflichtung zum Verzicht auf Plastiktüten sowie Initiierung eines Umweltpartner-Programms für den Handel,

6. Auslobung eines Ideen-Wettbewerbs für die optimale Tragetasche, den „cleveren“ Coffee to go-Becher sowie die optimale Trinkflasche für unterwegs,
7. Prüfung der rechtlichen Möglichkeit, auf Landesebene eine generelle Gebühr auf Plastiktüten in Höhe von 50 Cent zu erheben,
8. Prüfung der Fördermöglichkeiten durch Mittel aus dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) sowie des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Rahmen der Förderperiode 2014 bis 2020, sowie durch eine Anhebung des Förderzinses um 0,1 Prozent,
9. Intensive Gespräche mit allen Anrainern der Nord- und Ostsee zur schnellen Vereinheitlichung der Hafentiege- und Hafentüllgebühren zu führen.

Begründung

Die Belastung der Meere durch Kunststoffe hat ein bedenkliches Ausmaß angenommen. Seevögel halten Plastikteile für Nahrung und verschlucken diese. An Mikroplastikpartikeln lagern sich persistente organische Schadstoffe an, die über den Speisefisch in die Nahrungskette des Menschen gelangen. Der Plastikmüll am Meeresgrund behindert den Sauerstoffaustausch.

1. Aufgrund der weiten Verbreitung und in Ermangelung von Alternativen lassen sich Kunststoffe nicht generell abschaffen. Der Gebrauch kann allerdings auf ein notwendiges Maß reduziert werden. Dazu bedarf es in erster Linie eines bewussten Umgangs mit Plastik. Die Bewusstseinsbildung und das Wissen um mögliche Alternativen erfolgt durch freiwillige Initiativen. Deren Arbeit, sowie die Erstellung von Infomaterialien und Lehrmaterialien für den Unterricht, sollte vom Land unterstützt werden.
2. Auf der Insel Föhr liegen bereits erste praktische Erfahrungen hinsichtlich der Plastikmüllvermeidung vor. Es werden Lösungsansätze erarbeitet und auf ihre Praxistauglichkeit hin überprüft. Durch eine Förderung solcher „Modellregionen“ können Projekte realisiert werden, die im Falle eines Erfolges auch auf andere Regionen übertragen werden können.
3. Der Wissensaustausch erfolgt inzwischen vornehmlich über das Internet. Ein Informationsportal, in dem Lösungen, Ideen und Alternativen zusammengetragen und diskutiert werden können, bringt den Wissens- und Erfahrungsaustausch voran.
4. Eine über eine Onlinemaske zugängliche Datenbank würde es den aktiven Naturschutzgruppen ermöglicht, die bei ihren Müllsammelaktionen dokumentierten Funde direkt in das Spülsaum-Monitoring einzupflegen. Derzeit werden Daten häufig handschriftlich auf Papierformularen erfasst, was die Datenübertragung häufig deutlich verzögert. Durch eine Smartphone-Anwendung („App“) könnte die digitale Datenerfassung bereits vor Ort vorgenommen werden.

5. Der freiwillige Verzicht auf Plastiktüten wird viele Händler nur überzeugen, wenn sich daraus ein Mehrwert erzielen lässt. Durch die Auszeichnung „Umweltpartner Schleswig-Holstein“ erfahren Kunden vom Engagement des Händlers, der sich darüber auch von seinen Mitbewerbern abgrenzen kann. Innovationen des Handels könnten durch Abstufungen wie „Bronze-, Silber-, Goldpartner“ zusätzlich belohnt werden. Über ein Mitglieder-Netzwerk werden neue, innovative Ideen untereinander ausgetauscht.
6. Durch einen Ideen- und Entwickler-Wettbewerb um die „ideale“ Tragetasche, die „perfekte“ Trinkflasche für unterwegs oder den cleversten „Coffee-Becher to go“ werden Kreative und Unternehmen dazu angeregt, neue Lösungen zu entwickeln. Die Einbettung in eine öffentliche Umweltkampagne sorgt für mediale Aufmerksamkeit und erhöht das Interesse, sich daran zu beteiligen.
7. Die Erfahrungen in vielen Ländern der EU haben gezeigt, dass eine Gebühr auf Plastiktüten den Verbrauch signifikant reduziert. Die EU befürwortet daher die Einführung einer generellen Gebühr auf Plastiktüten.
8. Mittel für die Förderung einer Modellregion können ggf. aus den europäischen Fonds EMFF oder EFRE eingeworben werden. Die Landesregierung wird gebeten, diese Möglichkeit zu prüfen. Mittel für die Auslobung eines Ideenwettbewerbs sowie des Programms „Umweltpartner Schleswig-Holstein“ werden aus Einnahmen des Förderzinses finanziert, der dazu um 0,1 Prozentpunkte angehoben wird.
9. In vielen Häfen an der Nord- und Ostsee sind die Müllgebühren in die Hafengebühr integriert. Somit entfällt der Anreiz, Müll illegal auf offener See zu entsorgen. In einigen Häfen muss für die Müllentsorgung allerdings eine extra Gebühr entrichtet werden. Die Landesregierung ist deshalb aufgefordert, gemeinsam mit der Nordseekommission (NSC) und im Rahmen der Ostseeparlamentarierkonferenz (BSPC) auf eine baldige Harmonisierung hinzuwirken.



Angelika Beer

Vermeidung von Plastikabfällen

**Bericht der Piratenfraktion zur Reduktion des Plastiktütenverbrauchs
in Schleswig-Holstein**

Schleswig-Holsteinischer Landtag 2014

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	Seite 1
1.1 Problembeschreibung	Seite 1
1.2 Initiativen zur Vermeidung von Plastikmüll in Schleswig-Holstein	Seite 2
1.3 Ideen und Maßnahmen der Initiativen	Seite 3
1.4 Erfahrungen der Projektgruppe „Plastikarme Inselumwelt“	Seite 4
2.1 Wiederverwertung und Wiederverwendung	Seite 5
2.2 Welche Mehrweg-Tragetasche weist die beste Umweltbilanz auf?	Seite 5
2.3 Zyklische Materialnutzung	Seite 7
2.4 Vergleich zwischen konventionellen und Biokunststoffen	Seite 8
3.1 Fazit	Seite 10
Quellenangaben	Seite 11

Herausgeber: Piratenfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag
Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

Verfasser: Andreas Halle

Public domain 

LTSH 09/2014

Einleitung

Während der Beratung des Antrages „*Verbot von dünnwandigen Einmal-Plastiktüten*“ [Umdruck 18/2856] im Umweltausschuss am 11. Juni 2014 [Ausschussprotokoll 18/36] erklärte sich die Piratenfraktion dazu bereit, einen interfraktionellen Antrag zur Lösung der Plastiktüten-Problematik vorzubereiten. Aufgrund der Komplexität des Problems zeichnete sich sehr bald ab, dass einem solchen Antrag ein Begleitpapier zu Seite gestellt werden muss, aus dem auch die dem Antrag zugrunde liegenden Motive hervorgehen. Sinn und Zweck dieses Berichts ist es daher, die Arbeit der Piratenfraktion zu dokumentieren sowie die Abgeordneten des Landtags über Initiativen und Möglichkeiten zur Vermeidung von Plastiktüten – bzw. Plastikmüll im allgemeinen – zu unterrichten.

Der Problembeschreibung folgt die Vorstellung der bereits in Schleswig-Holstein aktiven Initiativen. Anschließend werden Lösungswege aufgezeigt, die auf einem Treffen der Piratenfraktion mit der Projektgruppe „Plastikarme Inselumwelt“ des BUND Föhr identifiziert werden konnten. Es wird erläutert, was die Mehrwegtragetasche aus Recycling-Material zur „ideale Alternative“ macht und wie sich Stoffkreisläufe optimieren lassen. Schließlich wird auch der von der Abgeordneten Marlies Fritzen aufgeworfenen Frage nachgegangen, ob Biokunststoffe tatsächlich eine sinnvolle Alternative zu konventionellem Plastik darstellen.

1.1 Problembeschreibung

Plastik wird gemeinhin für seine lange Haltbarkeit geschätzt. Insbesondere im Meer wird die lange Haltbarkeit allerdings zum Problem, da sich das Plastik dort immer weiter anreichert. So machen Kunststoffe bereits drei viertel des in den Ozeanen gefundenen Mülls aus. Die lange Abbauphase führt dazu, dass das Plastik in immer kleinere Teile – bis hin zu Mikropartikeln – zerfällt, wobei je nach Kunststoffart Additive wie Weichmacher oder Flammschutzmittel freigesetzt werden können. Mikrogranulat, das in vielen Kosmetikprodukten wie Peelings oder Zahnpasten enthalten ist, ist so fein, dass es von den Klärwerken nicht herausgefiltert werden kann. Ähnlich verhält es sich mit synthetischen Fleece-Kleidungsstücken, aus denen pro Waschgang rund 2.000 Kunstfasern ausgewaschen werden. Einmal in die Meere gelangt, werden die Mikroplastikpartikel aufgrund ihrer prädestinierten Oberfläche zum „Magneten“ für persistente organische Schadstoffe wie z. B. DDT und PCB [UBA 2013 & EU-Kommission 2013]. Vielfach zerkleinert und zusätzlich belastet kann das Plastik von den Meereslebewesen aufgenommen werden. Über den Speisefisch gelangt es letztlich in die Nahrungskette des Menschen. Besonders bedrohlich ist der Plastikmüll für Seevögel, die kleinere Stücke offenbar für Nahrung halten. So doku-

mentieren zahlreiche Totfunde, das Seevögel Plastikteile in mitunter großen Mengen verschlucken. Die Plastikfragmente schädigen und verstopfen den Verdauungstrakt der Tiere, was letztlich zum Tod durch Verhungern oder innere Verletzungen führt. Auf dem Meeresgrund können Kunststoffe, sofern sie sich in großer Dichte ansammeln, auch den Sauerstoffaustausch des Wassers behindern [UBA 2013].

Zum Verbleib des Plastikmülls erhielten wir vom MELUR folgende Angaben [Email vom 27.06.2014]: Von den etwa 20.000 Tonnen Abfall, die jedes Jahr in die Nordsee gelangen, sinkt der überwiegende Teil (70 Prozent) auf den Meeresgrund. Rund 15 Prozent Prozent treiben im Meer, weitere 15 Prozent werden an den Küsten angespült.

Die Zusammensetzung des an der Küste angeschwemmten Müll ist vielfältig. Von alten Netzen und Leinen über Plastikflaschen, Tüten und Lebensmittelverpackungen bis hin zu Dosen, Textilien, Holz und Zigarettenkippen findet sich nahezu alles, was die Industriegesellschaft zu bieten hat [UBA 2013]. Durch Begutachtung des Strandguts können auch Rückschlüsse auf dessen Herkunft gezogen werden. Angaben des MELUR [27.06.2014] zufolge machen in der Nordsee Plastikverpackungen 17 Prozent der Abfälle aus, 35 Prozent stammen aus der Fischerei. An der Ostsee haben die küstennahen Aktivitäten inklusive des Tourismus einen Anteil von 58 Prozent am Gesamtaufkommen.

1.2 Initiativen zur Vermeidung von Plastikmüll in Schleswig-Holstein

Insbesondere auf den Schleswig-Holsteinischen Inseln setzen sich bereits mehrere Initiativen für die Reduzierung des Plastikmülls ein.

Auf Föhr hat die Inselgruppe Föhr des BUND im April 2013 das Projekt „Plastikarme Inselumwelt Föhr“ gestartet.

Auf Hallig Hooge besteht seit 2014 der Verein „Küste gegen Plastik“.

Auf Fehmarn hat der Umweltrat im Frühsommer 2014 die Arbeitsgruppe „Plastikfreie Inselumwelt“ einberufen. Die Städte Flensburg und Kiel verkündeten im Laufe des Mitt- und Spätsommers 2014, ihren Tütenverbrauch ebenfalls reduzieren zu wollen. Lübeck begrüßt diese Initiativen.

In Kiel bietet das Geschäft „Unverpackt“ seit 2013 Lebensmittel in loser Form an, die vom Kunden in mitgebrachte Gefäße oder Papiertüten abgefüllt werden können.

1.3 Ideen und Maßnahmen der Initiativen

Die Inselgruppe des BUND Föhr setzt zur Verringerung des Plastikmülls auf Müllvermeidung, Müllentsorgung und Müllwiederverwertung. Dazu hat die Projektgruppe bereits mehrere Maßnahmen ergriffen.

In Workshops werden die Ursachen für die Verbreitung des Plastikmülls identifiziert, Lösungsansätze geprüft, Alternativen für bestehende Kunststoffartikel gesucht und Ideen entwickelt.

An Infostände werden Verbraucher für das Problem sensibilisiert und erhalten Tipps dazu, wie und wo sich Plastik einsparen lässt. Seit April 2014 findet dazu einmal monatlich der „Plastikfreie Montag“ statt. Einzelhändler, die an der Aktion teilnehmen, geben an diesem Tag keine Plastiktüten aus. So können zunächst Erfahrungen mit dem Verzicht auf Plastiktüten gesammelt werden.

Neben Gesprächen, die mit den Einzelhändlern geführt werden, steht das Projekt in engem Kontakt mit dem Touristikbüro, der Fährgesellschaft sowie der lokalen Politik. Eine eigene Mehrwegtragetasche aus Baumwolle, der „Föhrer Stoffbeutel“, soll in kurze Premiere feiern. So wurde mit den Vermietungsagenturen und dem Touristikbüro vereinbart, die über Hotels und Gästezimmervermietungen verteilten Willkommenspakete für Urlauber zukünftig im Föhrer Stoffbeutel auszuhändigen. Urlaubsgäste verfügen so unmittelbar nach Ankunft auf der Insel über eine Alternative zur Einwegplastiktüte. Die Bezugsquelle des „Föhrer Stoffbeutels“ ist ein Händler, der sich auf den Vertrieb umweltfreundlicher Produkte spezialisiert hat.

Durch die Zusammenarbeit mit der Fährgesellschaft konnte erreicht werden, dass das Informationsblatt der Projektgruppe über die Auslagen auf den Fähren Verbreitung findet.

Zur Müllbeseitigung mit Lerneffekt gehören auch die regelmäßig durchgeführten Müllsammelaktionen (u. a. mit Schulklassen) entlang der Küste. Um mehr über die angeschwemmten Müllmengen und Müllsorten zu erfahren, werden die Müllfunde im Zuge des Spülsaum-Monitorings genau dokumentiert.

Weitere Maßnahmen zur Müllvermeidung sind der Sperrgutbasar und die Erneuerung des bereits vor über 25 Jahren vereinbarten, inzwischen jedoch eingeschlafenen „Dosenchwurs“ (freiwilliger Dosenverzicht durch den Handel). Zudem möchte der BUND Föhr erreichen, dass in der Gastronomie auf Plastikverpackungen verzichtet wird. Derzeit wird dazu intensiv über eine Alternative zum „Coffee to go“-Einwegbecher nachgedacht. Ein möglicher Ersatz dafür sind Mehrwegbecher, die nach Angaben des BUND inzwischen

auch als einfach zu verstauender Faltbecher erhältlich sind. Das Thema „umweltfreundliche Getränkeverpackung“ soll u. a. auf einem Workshop am 18. November 2014 diskutiert werden. Zusammenfassungen der Workshops stellt der BUND Föhr auf seiner Webseite bereit:

http://www.bund-foehr.de/unsere_projekte_auf_foehr/plastikarme_inselumwelt/

Die Aktionen und Ansätze des Vereins „Küste gegen Plastik“ sind nicht so weit fortgeschritten. Derzeit konzentriert man sich auf die Aufklärung und Informationsverbreitung. So organisierte die Gruppe zur Wattolümpiade 2014 in Brunsbüttel einen mit Strandmüll dekorierten Infostand. Die Aktion „150 Schritte“ zeigt, wie viel Müll sich auf einem Strandabschnitt von 150 Schritten ansammelt. Ein zum Thema Plastikmüll eingerichtete Wiki beinhaltet bislang zwar nur wenige Einträge, die Grundlage für ein stetig erweiterbares Informationsportal für ein „Leben ohne Plastik“ ist damit jedoch gelegt.

[<https://wiki.kueste-gegen-plastik.de/wiki/Hauptseite>]

Welche Maßnahmen dazu beitragen könnten den Plastikverbrauch zu verringern, hat der Verein in einem kurzen Ideenpapier zusammengefasst:

<http://kuestegegenplastik.jimdo.com/app/download/8873221321/K%C3%BCste+gegen+Plastik++Ideenpapier.pdf?t=1407862544>

Auf change.org ruft „Küste gegen Plastik“ zur Zeichnung der Petition „*Schluss mit Plastiktüten im Land der Horizonte*“ auf, die Umweltminister Robert Habeck übergeben werden soll.

1.4 Erfahrungen der Projektgruppe „Plastikarme Inselumwelt“

An einem Gespräch mit der Inselgruppe Föhr des BUND bestand seitens der Piratenfraktion insofern großes Interesse, als dass auf Föhr bereits Erfahrungen mit der Aufklärungsarbeit sowie der freiwilligen Teilnahme der lokalen Wirtschaft vorliegen.

Annemarie Lübcke, die das Projekt von Anfang an betreut, berichtete, dass viele Händler der Idee der Plastiktütenvermeidung sehr offen gegenüberstehen. Sobald es jedoch darum geht Plastiktüten aus dem eigenen Sortiment zu nehmen, würde die Zustimmung in Teilen spürbar nachlassen. Dass die Plastiktüte so beliebt ist, liegt nach Auffassung von Frau Lübcke auch an der Schnelligkeit des Einkaufens. Häufig sei es schlicht das Einfachste, kurzerhand zur Plastiktüte zu greifen. Auch bei Verkäufern, die die Ware ohne Nachfrage ganz selbstverständlich in eine Plastiktüte stecken, mache sich der Zeitdruck bemerkbar.

Zur Konzeption des „Föhler Stoffbeutels“ erläutert der BUND, dass für die Akzeptanz ein hochwertiger Eindruck wichtig sei. Als etabliertes Produkt bieten sich Bauwolltragetaschen auch deshalb an, weil sie in den benötigten Größenordnungen und zu vertretbaren Preisen beschafft werden können, bedruckbar sind und als biologisch abbaubares Produkt kaum Schäden in der Meeresumwelt anrichten.

Obgleich der BUND auf Föhler derzeit auf freiwillige Vereinbarungen setzt, spricht sich Annemarie Lübcke dafür aus, auf Einwegplastiktüten eine generelle Gebühr von 50 Cent zu erheben. Solange Plastiktüten kostenlos sind, wird sich der Verbrauch ihrer Ansicht nach kaum reduzieren lassen.

Der wichtigste Ansatz ist für Annemarie Lübcke die Informationsvermittlung. Kinder, die am Strand Müll sammeln und die Auswirkungen des Plastikmüll somit unmittelbar vor Augen haben, entwickeln ein Gefühl für das Ausmaß der Problematik. Eine Erfahrung die Kinder anschließend auch für den Umgang mit Kunststoffen sensibilisiert.

2.1 Wiederverwertung und Wiederverwendung

Wenngleich Recycling-Materialien die Ökobilanz von Einwegtüten deutlich verbessern können: Durch jeden Einkauf mit der Tragetasche wird letztlich eine Plastiktüte eingespart. Die Deutschen Umwelthilfe (DUH) empfiehlt daher generell Mehrweg-Tragetaschen:

Sie benötigen weniger Wiederverwendungen, um umweltfreundlicher als Einweg-Plastiktüten zu sein. So ist eine Mehrwegtragetasche aus Polypropylen bereits nach drei Nutzungen umweltfreundlicher als eine Einweg-Tüte aus Polyethylen. [DUH 18.09.2014, <http://www.duh.de/3739.html>]

Der Nachteil des gegenüber Einwegtüten höheren Materialeinsatzes relativiert sich bei Mehrweg-Tragetaschen also allein über die Mehrfachverwendung. Im besten Fall werden werkstoffliche Wiederverwertung (Recycling) und Wiederverwendung (Mehrweg) miteinander kombiniert.

2.2 Welche Mehrweg-Tragetasche weist die beste Umweltbilanz auf?

Welche „Mehrweg“-Tragetasche die besten Umwelteigenschaften aufweist, hängt von der Gewichtung der einzelnen Faktoren ab. So bieten Tragetaschen aus Naturfasern (Baumwolle, Jute, Canvas, Hanf) gegenüber Kunststofftaschen klare Vorteile hinsichtlich der

biologischen Abbaubarkeit. Die DUH weist allerdings darauf hin, dass durch den Anbau der benötigten Naturfasern ein relativ hoher Wasser- und Energieverbrauch entsteht. Hinzu kommen Umweltlasten bei der Eutrophierung und Versauerung der Gewässer und der Böden. Sofern es sich nicht um Fasern aus biologischem Anbau handelt, muss auch der Einsatz von Pflanzenschutzmittel mit in die Bilanz einbezogen werden. Diese Probleme treten bei Tragetaschen aus Recycling-Kunststoffen (z. B. PET) nicht oder nicht im gleichen Umfang auf. Sofern erdölbasierte Tragetaschen aus Sekundärrohstoffen wie Kunststoffpellets hergestellt und anschließend der Wiederverwertung zugeführt werden, bieten sie hinsichtlich der Umweltlasten Vorteile gegenüber biologisch abbaubaren Naturfasern.

Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass Sekundärrohstoffe wie Recycling-PET-Pellets in der Bilanzierung der DUH eine neutrale Umweltlast zugebilligt wird. Dies erklärt sich damit, dass die mit der Erdölgewinnung verbundenen Umweltlasten vollständig dem Primärrohstoff – also der PET-Flasche – angerechnet werden. Für alle anschließend aus dem Recycling-PET hergestellten Produkte ist die Umweltlast somit abgegolten. Sie gelten als – relativ gesehen – ökologisch neutral. Diese Vereinfachung wird deshalb vorgenommen, weil die Umweltlast andernfalls über alle Recycling-Zyklen hinweg anteilig vererbt werden müsste.

Sofern eine Naturfasertasche aus Textilabfällen hergestellt wird (z. B. Patchwork-Taschen) nivellieren sich die Umweltlasten (Naturraumbeanspruchung Ackerland) auch hier. Tragetaschen aus Alttextilien sind somit aus Sicht vom Thomas Fischer, Leiter des Bereichs Abfallwirtschaft der DUH, als Ideallösung anzusehen. Eine großflächige Verbreitung scheitert derzeit lediglich an der Verfügbarkeit. Patchwork-Tragetaschen stellen momentan noch ein Nischenprodukt dar, das meist von kleinen Handwerksbetrieben für Kunden mit individuellen Ansprüchen hergestellt wird. In Schleswig-Holstein gibt es im Übrigen Segelmacher, die als Nebenprodukt hochwertige Reise- und Sporttaschen aus alten Segeln herstellen.

Eine übersichtliche Darstellung zu den ökologischen Vor- und Nachteilen der unterschiedlichen Tüten und Tragetaschen bietet die Deutsche Umwelthilfe unter <http://www.duh.de/3711.html> an. Die Informationen sind zudem als Broschüre im Dokumentenformat PDF unter <http://www.duh.de/3715.html> abrufbar [18.09.2014].

2.3 Zyklische Materialnutzung

Zum besseren Verständnis der zyklischen Materialnutzung führte die Piratenfraktion ein Gespräch mit der EPEA Internationale Umweltforschung GmbH. Das Thema wurde zudem im Gespräch mit der Projektgruppe „Plastikarme Inselumwelt“ des BUND Föhr erörtert. Hinsichtlich des Problems der Belastung der Meere mit Plastikabfällen erklärte Dagmar Parusel, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei EPEA, das „cradle to cradle“ (Begriffserklärung siehe Kasten unten) kein Umweltschutzprogramm ist, sondern ein System für Produktqualität und Design. Die Frage, ob eine Mehrwegtragetasche aus nachwachsenden, biologisch abbaubaren oder erdölbasierten Materialien hergestellt wird, ist für EPEA daher nachrangig. Wichtiger ist die Wiederverwendbarkeit der eingesetzten Materialien. Dies erfordert den Einsatz von Monomaterialien, die sich später unter möglichst geringem Energieaufwand sortenrein trennen lassen. Zudem sollten schadstofffreie, lösliche Druckfarben verwendet werden. Die Sammlung der Alt-Tragetaschen kann über Einwurfkästen beim Handel erfolgen.

Der Rücknahme von Alttragetaschen durch den Handel stehen sowohl der BUND Föhr, als auch die am Gespräch auf Föhr beteiligte Amtsvorsteherin Heidi Braun, skeptisch gegenüber. Das Kunden Alttragetaschen zum Einkauf mitnehmen um sie dort fachgerecht zu entsorgen, können sie sich nicht vorstellen. Neben den bereits bestehenden vier Mülltonnen (grau, braun, gelb und blau) sowie der dazu separat aufgestellten, öffentlichen Kleidersammlung und Glascontainern ist das Entsorgungssystem aus Sicht von Frau Braun bereits ausreichend strukturiert. Dass der Einzelhandel ein weiteres Rücknahmesystem allein zur Erfassung von Einkaufstaschen mitträgt, hält sie für unwahrscheinlich. Wie auch der BUND Föhr plädiert Sie dafür, zunächst die Sortenschleifen der bestehenden Wertstoffsammlungen zu verbessern und die werkstoffliche Verwertungsquote (Recycling) deutlich zu steigern. Diese Forderung deckt sich mit Aussagen von Thomas

Die **EPEA Internationale Umweltforschung GmbH** entwickelt und zertifiziert unter der Markenbezeichnung „cradle to cradle“ (C2C) Produkte für Auftraggeber aus der Industrie. C2C steht sinngemäß für „von der Wiege zur Wiege“ und ist als Gegenentwurf zu „von der Wiege auf die Bahre“ zu verstehen. Das erklärte Ziel von C2C liegt darin, Produkte so zu gestalten, dass sie sich am Ende ihres Lebens vollständig zerlegen und erneut in den Produktionskreislauf integrieren lassen. Analog zum Konzept der Kreislaufwirtschaft beschreibt C2C also eine zyklische Form der Ressourcennutzung. Als Vorbild dient dabei der Nährstoffkreislauf der Natur, in dem es keine Abfälle, sondern nur Nährstoffe gibt.

Fischer von der DUH, der eine Steigerung der werkstofflichen Verwertung auf mindestens 60 Prozent problemlos für möglich hält. Zudem spricht er sich – wie EPEA – dafür aus, Verbundstoffe verstärkt durch Monomaterialien zu ersetzen.

Das Umwelt Bundesamtes (UBA) gibt die Verwertung von Kunststoffabfällen für 2009 wie folgt an [UBA 2012, S. 23 f.]:

- 55% Energetische Verwertung
- 42% Werkstoffliche Verwertung
- 2% Rohstoffliche Verwertung
- 1% Beseitigung

Die werkstoffliche Verwertung von Einwegplastiktüten beträgt nach Angaben der DUH maximal 10 Prozent. Etwa 90 Prozent landen in der energetischen Verwertung. [DUH 18.08.2014, <http://www.duh.de/3711.html>]

2.4 Vergleich zwischen konventionellen und Biokunststoffen

Aus der Studie „*Untersuchung der Umweltwirkungen von Verpackungen aus biologisch abbaubaren Kunststoffen*“ des Umwelt Bundesamtes (UBA) geht hervor, dass die Ökobilanz von Kunststofftüten auf Basis nachwachsender Rohstoffe nicht besser ist als die von Kunststoffen auf Erdölbasis. In der Studie wird jedoch mehrfach darauf hingewiesen, dass die Datenlage in Teilen sehr unsicher ist und daher in vielen Fällen mit Schätzungen gearbeitet werden musste. So schreiben die Autoren einleitend:

„Schon zu Beginn des Forschungsvorhabens wurde deutlich, dass brauchbare Statistiken über Produktion und Verbrauch von Biokunststoffverpackungen bisher nicht existieren [UBA 2009]. Ebenso war erkennbar, dass die biologisch abbaubaren Kunststoffverpackungen im jährlichen Mengenstromnachweis der Systembetreiber über die durch sie erfassten, sortierten und einer Verwertung zugeführten Verpackungen gemäß VerpackV, § 6 Abs. 3, nicht gesondert aufgeführt werden.“ [UBA 2012, S. 3 f.]

Die mangelnde Datenbasis liefert dann auch gleich einen Anhaltspunkt dafür, warum Biokunststoffe momentan keine feststellbaren Vorteile gegenüber konventionellen Kunststoffen aufweisen. So sind die Sortierer und Verwerter derzeit nicht in der Lage, die unterschiedlichen Kunststoffe getrennt zu erfassen bzw. eine Verschleppung von biogenen Kunststoffen in die Fraktion der konventionellen Kunststoffe auszuschließen. Da sich Biokunststoffe im Zuge des Recyclings nicht ohne weiteres bzw. nur in einigen Fällen mit

konventionellen Kunststoffen mischen lassen und deren Qualität zumeist mindern, stellen sie – wenn auch nicht für sich genommen – in der Gesamtbetrachtung des Recyclings ein Problem dar [UBA 2012, S. 28]. Als nicht klar identifizierbare Stoffe werden sie offenbar vollständig der energetischen Verwertung zugeführt. Die größten Nachteile der Biokunststoffe sind die „Naturraumbeanspruchung Ackerland“ und der gegenüber konventionellen Kunststoffen tendenziell etwas höhere Materialbedarf. Im Vorteil sind biogene Kunststoffe hinsichtlich der Faktoren fossiler Ressourcenverbrauch, Sommersmog und Klimawandel.

Hinsichtlich der Belastung der Weltmeere mit Plastikmüll ist die Frage der Abbaubarkeit unter natürlichen Bedingungen entscheidend. Hierzu ist anzumerken, dass Bioabbaubarkeit und Kompostierbarkeit nicht gleichzusetzen sind, da die „Kompostierbarkeit“ allein die Zersetzung in Kompostierungsanlagen beschreibt [UBA 2012, S. 6]. In der Entsorgungspraxis wird diese Unterscheidung allerdings kaum vorgenommen. „Biologisch abbaubar“ wird in der Regel mit „kompostierbar“ gleichgesetzt. Da sich die überwiegende Zahl der kompostierbaren Kunststoffe erst bei relativ hohen Temperaturen zersetzt (Verrottungswärme), kann von einer Bioabbaubarkeit im Seewasser nicht ausgegangen werden. Somit stellen Biokunststoffe derzeit keine Lösung für das Littering dar. Selbst in den meisten Kompostierungsanlagen werden kompostierbare Folien vorsorglich aussortiert, weil sie sich meist nicht innerhalb der vorgesehenen Zeit zersetzen:

„Letztlich dürften aber auch viele der mit dem Biomüll gesammelte Biokunststoffe in die Müllverbrennung gelangen, da sie in den meisten deutschen Kompostierungsanlagen schon vor der Rotte über eine Siebtrommel als Störstoffe herausortiert werden.“ [UBA 2012, S. 26]

Versuche wie das Kasseler oder das Italienische Modell zeigen allerdings, dass die Verrottung von kompostierbaren Kunststoffen unproblematisch ist, sofern eine entsprechend dafür ausgelegte Infrastruktur besteht [UBA 2012, S. 29]. Die Kompostierbarkeit ist im Übrigen keine Domäne der Biokunststoffe. So gibt es erdölbasierte Kunststoffe, die kompostierbar sind. Andersherum gibt es Kunststoffe auf Basis nachwachsender Rohstoffe, die dieselbe Haltbarkeit ausweisen wie solche auf Rohölbasis. „Biobasiert“ bedeutet also nicht zwangsläufig auch „kompostierbar“. [UBA 2012, S. 5 ff.].

Da auf die Vielzahl der vom Bundesamt untersuchten Kunststoffe hier nicht in Gänze eingegangen werden kann, sei zur Vertiefung auf die Studie selbst hingewiesen, die unter <http://www.uba.de/uba-info-medien/3986.html> abrufbar ist.

3.1 Fazit

Die Plastiktüte, die einer Qualle ähnlich durch den Ozean treibt, steht sinnbildlich für ein äußerst vielschichtiges und somit auch komplexes Problem. Um einen weiteren Anstieg des Plastikmülls in den Meeren zu verhindern reicht es daher nicht, allein die Plastiktüte abzuschaffen. Es müssen Alternativen für hunderte unterschiedlicher Anwendungen und Produkte gefunden und entwickelt werden.

- Der Eintrag von Plastik in die Meere lässt sich am besten durch Müllvermeidung erreichen. Dort wo auf Kunststoffe nicht verzichtet werden kann, sollten der Bedarf und der Verbrauch durch mehrfache Verwendung (Tragetasche), Mehrweg (Pfand) und Wiederverwertung (Recycling) minimiert werden.
- Die ökologisch vorteilhafteste Mehrwegtragetasche wird aus recycelten Textilien auf Naturfaserbasis hergestellt.
- Durch verbesserte Sortenschleifen und den Einsatz von Monomaterialien kann die werkstoffliche Verwertungsquote (Recycling) deutlich gesteigert werden.
- Biokunststoffe aus nachwachsenden Rohstoffen bieten derzeit keinen ökologischen Vorteil gegenüber Kunststoffen auf Rohölbasis.
- Da die Entscheidung über den Gebrauch von Plastik jeweils individuell getroffen wird, ist die Aufklärung das zentrale Element der Plastikmüllvermeidung. Kinder, die an Müllsammlungen teilnehmen, werden dazu animiert, ihren Umgang mit Plastik zu überdenken.
- Als etablierter Werbeträger ist die Plastiktüte dafür prädestiniert, um auf die Belastung der Meere aufmerksam zu machen und den bewussten Umgang mit Kunststoffen aller Art zu fördern.

Verwendete Quellen:

Beer, Angelika & Bruhns, Hauke: Umdruck 18/2856: Selbstbefassung gem. Art. 17 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und § 14 der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages zum Thema: Verbot von dünnwandigen Einmal-Plastiktüten; hierzu Änderung der EU-Richtlinie 94/62/EG (PIRATEN), Kiel, 2014

[Online]: <<http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/2800/umdruck-18-2856.pdf>>

Deutsche Umwelthilfe (DUH): [Online]: <<http://www.duh.de/3739.html>> [18.09.2014]

Deutsche Umwelthilfe (DUH): [Online]: <<http://www.duh.de/3711.html>> [18.09.2014]

Europäische Kommission: Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt, Brüssel, 2013

[Online]: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0123:FIN:DE:PDF>>

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein (MELUR): Email vom 27.06.2014, Kiel, 2014

(Das MELUR gab in seiner Email an, sich auf Daten von OSPAR zu beziehen)

Umweltbundesamt (UBA): Untersuchung der Umweltwirkungen von Verpackungen aus biologisch abbaubaren Kunststoffen, Heidelberg, 2012

[Online]: <<http://www.uba.de/uba-info-medien/3986.html>>

Umweltbundesamt (UBA): Plastik, Dessau-Roßlau, 2013

[Online]: <<http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/4453.pdf>>

Tschanter, Petra: Ausschussprotokoll (Kurzbericht) Umwelt- und Agrarausschuss 18/36, Kiel, 2014

[Online]: <<http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/aussch/uua/bericht/2014/18-036%5F06-14.pdf>>

Onlineadressen der Initiativen:

Deutsche Umwelthilfe, Radolfzell:

<http://www.duh.de/home.html>

EPEA Internationale Umweltforschung GmbH, Hamburg:

<http://epea-hamburg.org/de>

Küste gegen Plastik, Hallig Hooge:

<http://kuestegegenplastik.jimdo.com/>

Wiki: <https://wiki.kueste-gegen-plastik.de/wiki/Hauptseite>

Plastikarme Inselumwelt Föhr, BUND-Inselgruppe Föhr:

http://www.bund-foehr.de/unsere_projekte_auf_foehr/plastikarme_inselumwelt/

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Dr. Remo Klinger
10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon: +49 / 30 / 88 47 28 - 0
Telefax: +49 / 30 / 88 47 28 - 10
e-mail: klinger@geulen.com
<http://www.geulenklinger.com>

Rechtsgutachterliche Stellungnahme

**zur Zulässigkeit landesrechtlicher Regelungen zur Erhebung
einer Sonderabgabe oder einer Verpackungssteuer auf die Ab-
gabe von PET-Einkaufstragetaschen**

Erstellt durch Rechtsanwalt Dr. Remo Klinger

Erstellt im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V.

I. Einleitung

Der Deutsche Umwelthilfe e.V. hat den Gutachter beauftragt, rechtlich zu klären, ob es zulässig wäre, mittels landesrechtlicher Regelungen zu normieren, dass Vertreiber von PET-Tragetaschen eine Sonderabgabe oder eine Verbrauchsteuer auf die Abgabe der Verpackungsartikel zu zahlen haben.

II. Sonderabgabe

Sonderabgaben sind Abgaben, die nicht zur Finanzierung des allgemeinen Staatsbedarfes von der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen, sondern zur Finanzierung besonderer Aufgaben von bestimmten Gruppen von Bürgern erhoben werden. Oft fließen sie in Sonderfonds. Sie finanzieren so innerhalb eines geschlossenen Finanzkreislaufes besondere Staatsaufgaben.¹ Sie dürfen nach ihrem materiellen Gehalt nicht zur Finanzierung eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden und ihr Aufkommen darf nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben verwendet werden.² Sie stellen damit einen Auffangtatbestand für solche Abgaben dar, die nicht Steuern, Beiträge oder Gebühren sind.

Die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung einer Sonderabgabe sowie deren Verwendung ergibt sich als Annexkompetenz aus der Sachzuständigkeit nach Art. 70 ff. GG. Die bundesstaatliche Kompetenzordnung verpflichtet alle Staatsorgane, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass den Normadressaten keine gegenläufigen Vorschriften treffen. Besteht eine Kompetenz sowohl für ein Bundes- und Landesgesetz, so kann sich ein Widerspruch ergeben, wenn der Bund eine Sachregelung trifft und der Landesgesetzgeber eine Abgabe erhebt. Dies liegt insbesondere dann vor, wenn mit dem Abgabengesetz eine Lenkungswirkung erzielt werden soll, welche den Regelungen des Bundesgesetzes widerspricht. Der Abgabengesetzgeber darf nur insoweit lenkend in eine Sachgesetzgebung des Bundes eingreifen, als diese weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelfallregelungen zuwiderläuft.³

¹ Ax/Große/Melchior/Lotz/Ziegler, Finanz und Steuer Band 4, Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung, 20. Auflage, 2010, Rn 26.

² BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (297 ff.).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes⁴ sind Sonderabgaben nur unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

- Belastung einer homogenen gesellschaftlichen Gruppe (mit gemeinsamer Interessenlage),
- Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Abgabezweck (im Vergleich zu anderen Gruppen oder der Gesamtheit der Steuerzahler), hieraus resultierende besondere Gruppenverantwortung,
- gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens und
- periodische Legitimation der Abgabenerhebung.⁵

Diese Voraussetzungen sind wegen des Ausnahmecharakters eng auszulegen.⁶ Ausnahmen bestehen nur im Bereich der Ausgleichsabgabe (als Ersatzgeld- oder Entschädigungsregelung), welche nicht die Finanzierung, sondern eine Antriebs- und Ausgleichsfunktion oder Wiedergutmachungs- bzw. Entschädigungsfunktion zum Hauptzweck hat. In diesen Fällen kann von dem Bestehen des Merkmals der Gruppennützigkeit abgesehen werden.⁷

Als Beispiele für Sonderabgaben lassen sich folgende Gesetzesvorhaben benennen:

Die Berufsausbildungsabgabe nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Ausbildungsplatzförderungsgesetz ist eine zulässige Sonderabgabe. Sie dient der Bewältigung einer besonderen Aufgabe, der Sicherstellung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebotes an Ausbildungsplätzen. Durch sie wird eine homogene Gruppe, der Arbeitgeber, belastet. Die belastete Gruppe steht zu dem Zweck in einem spezifischen, sachnahen Zusammenhang und ist gruppennützig, weil die Arbeitgeber von gut ausgebildeten Facharbeitern profitieren.⁸

Die Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz ist eine Sonderabgabe, denn sie wird für die Finanzierung von Werkstätten für Schwerbehinderte und der mit

³ BVerfG, Ur. v. 07.05.1998 – 2 BvR 1876/91, 1083, 2188, 2200/92, 2624/94 – BVerfGE 98, 83 (97 f.).

⁴ BVerfG, Ur. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (305 ff.); Ur. v. 26. 05.1981 – 1 BvL 56, 57, 58/78 - BVerfGE 57, 139 (166 ff.); Ur. v. 6.11.1984 – 2 BvL 19, 20/83, 2 BvR 363, 491/83 – BVerfGE 67, 256 (278 ff.).

⁵ Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, 5. Auflage, 2003, § 2 Rn. 150.

⁶ BVerfG, Ur. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (308).

⁷ BVerfG, Ur. v. 26.05.1981 – 1 BvL 56, 57, 58/78 - BVerfGE 57, 139 (165 ff.); BVerwG, Ur. v. 04.07.1986 – BVerwG 4 C 50.83 - BVerwGE 74, 308 (309 ff.); bestätigt im Ur. v. 20.01.1989 – BVerwG 4 C 15.87 - BVerwGE 81, 220 (225 f.).

⁸ BVerfG, Ur. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (309 ff.).

ihnen in Verbindung stehenden Wohnanlagen verwendet. Bei Ausgleichabgaben, die nicht die Finanzierung einer besonderen Aufgabe zum Anlass haben, gelten die materiellen Kriterien nur beschränkt. So hat die Ausgleichabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz oder die Feuerwehrabgabe eine Ersatzgeldregelung. In diesen Fällen müssen die Mittel nicht im vollen Umfang der Gruppennützigkeit entsprechen, denn mit einer niedrigeren Abgabe würde die Antriebs- und Ausgleichfunktion der Ausgleichsabgabe geschwächt werden.⁹

Die Ausgleichsabgabe nach dem Baden-Württembergischen Naturschutzgesetz ist eine zulässige Sonderabgabe. Danach muss der Verursacher für den der Natur und Landschaft zugefügten Schaden eine Entschädigung (Ausgleichsabgabe) entrichten. Sie steht nicht im Widerspruch zum Bundesnaturschutzgesetz. Die finanziellen Mittel fließen in zweckgebundene Maßnahmen für den Natur- und Landschaftsschutz, wobei die Entschädigungsfunktion Hauptziel der Regelung ist. Der Finanzierungszweck steht bei dieser Abgabe nicht im Vordergrund. Vielmehr hat die Naturschutzabgabe eine Wiedergutmachungsfunktion. Deshalb wurde sie von den materiellen Anforderungen der Rechtsprechung freigestellt.¹⁰

Die Sonderabfallabgaben, namentlich die Landesabfallabgabengesetze in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen und das Sonderabfallabgabengesetz in Hessen¹¹, wurden hingegen vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als bundesrechtswidrig eingestuft. Diese Gesetze sahen vor, die Erzeuger von Sonderabfällen je nach Vermeidbarkeit und Gefährlichkeit mit Abgaben zu belasten. Ob die Abfallabgaben Sonderabgaben oder Steuern sind, wird offen gelassen, weil sie zumindest nicht mit den Regelungen des (damaligen) KrW-/AbfG und des BImSchG vereinbar sind. Sie widersprechen den Regelungen der Vermeidung und Verwertung produktionsbedingter Abfälle als mitwirkungsoffene Tatbestände, die auf eine individualisierende Verhältnismäßigkeit ausgerichtet sind und dem Kooperationspartner ausdrücklich Wahlrechte einräumen. Maßstab der umweltrechtlichen Verantwortlichkeit ist nach den Bundesgesetzen die technische Möglichkeit und Zumutbarkeit von Vermeidungs- und Verwertungspflichten. Auch bleibt es dem Entsorgungspflichtigen überlassen, wie er den Verwertungsvorrang nachkommt. Die Wahl der Handlungsmittel muss jedem Anlagen-

⁹ BVerfG, Urt. v. 26.05.1981 – 1 BvL 56, 57, 58/78 - BVerfGE 57, 139 (165 ff.).

¹⁰ BVerwG, Urt. v. 04.07.1986 – BVerwG 4 C 50.83 - BVerwGE 74, 308 (309 ff.); bestätigt im Urt. v. 20.01.1989 – BVerwG 4 C 15.87 - BVerwGE 81, 220 (225 f.).

¹¹ Die Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz über die Erhebung einer Abfallabgabe des Landes Schleswig-Holstein scheiterte schon an der Zulässigkeit.

betreiber im Bund eröffnet sein und darf aufgrund der Wettbewerbsgleichheit nicht landesrechtlich verengt werden.¹²

Eine Sonderabgabe auf Einweg-Plastiktüten wäre nach diesen Vorgaben bundesrechtswidrig.

Eine Sonderabgabe erfüllt nicht die materiellen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts.

Zwar sind Unternehmer, die Plastiktüten anbieten, eine homogene Gruppe. Sie sind durch eine vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten in der gesellschaftlichen Wirklichkeit von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar.¹³ Auch liegt eine spezifische Beziehung (Sachnähe) zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck vor. Denn jede ausgegebene Plastiktüte verursacht mehr Müll. Die Vermeidung der Abgabe der Tüten dient mithin dem Ziel der Abfallvermeidung. Die mit der Abgabe belastete Gruppe steht daher dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher als jede andere Gruppe oder Allgemeinheit der Steuerzahler, woraus eine besondere Gruppenverantwortung für die finanzierende Aufgabe entspringt.¹⁴

Es fehlt jedoch am Merkmal der Gruppennützigkeit, welches besagt, dass das Abgabebaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen verwendet wird.¹⁵ Bei der Plastiktütenabgabe ist nicht ersichtlich wie die Abgabe gerade den Abgabepflichtigen zugute kommen kann. Soweit das Geld in Abfallsysteme oder -management gesteckt wird, fließt es nicht nur den Pflichtigen zugute, sondern allen Menschen, die in dessen Einzugsgebiet leben.

Die Erhebung einer Sonderabgabe scheidet somit aus Rechtsgründen aus.

III. Verbrauchsteuer

In Betracht könnte jedoch die Erhebung einer Verpackungssteuer im Sinne einer örtlichen Verbrauchsteuer nach Art. 105 Abs. 2 a GG kommen.

¹² BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 – 2 BvR 1876/91, 1083, 2188, 2200/92, 2624/94 – BVerfGE 98, 83 (100 ff.).

¹³ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (305 f.).

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (306 f.).

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (307 f.).

1. Begriff

Verpackungssteuern als Steuern im Sinne des Grundgesetzes¹⁶ begründen eine Gemeinlast, die jedem auferlegt wird, der den in der Steuersatzung näher bestimmten Tatbestand eines Endverkaufs von Speisen und Getränken erfüllt. Es handelt sich bei der Erhebung einer Verpackungssteuer um eine örtliche Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2 a GG. Die Gesetzgebungszuständigkeit für die Einführung einer derartigen Steuer liegt bei den Ländern. Es stünde im Ermessen der Länder, diese auf die Gemeinden zu übertragen.¹⁷

Verbrauchsteuern sind Warensteuern, die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauchs bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belasten. Als Besteuerung des Verbrauchs werden sie in der Regel bei demjenigen Unternehmer erhoben, der das Verbrauchsgut für die allgemeine Nachfrage anbietet. Der Unternehmer kann die Steuer jedoch auf den Verbraucher überwälzen.¹⁸ Die Verbrauchsteuer knüpft daher an das Verbringen des Verbrauchsgutes in den allgemeinen Wirtschaftsverkehr an, ohne aber zwangsläufig beide Vertragspartner zu erfassen.¹⁹

Unter Berücksichtigung dieser Begrifflichkeit handelt es sich bei einer Steuer auf Einweg-PET-Einkaufstragetaschen (nachfolgend: Plastiktütensteuer) um eine Verbrauchsteuer im Sinne des Grundgesetzes. Denn die betroffenen Plastiktüten sind ein verbrauchsfähiges Gut. Sie sind meist nach einmaligem Gebrauch, jedenfalls aber nach mehrmaligem Gebrauch, „verbraucht“. Die Kunden entledigen sich ihrer nach der Nutzung. Die Plastiktüten werden dadurch vom Wirtschaftsgut zum Abfall, der jedenfalls für die Kunden ohne wirtschaftlichen Wert ist.

Eine derartige Verpackungssteuer würde auch die Voraussetzung der Örtlichkeit im Sinne des Art. 105 Abs. 2 a GG erfüllen. Denn derartige Tragetaschen werden typischerweise dazu genutzt, örtliche Einkäufe vom Geschäft zum Wohnsitz der Kunden zu transportieren. Typisierend wird die Plastiktüte daher zum Verbraucher innerhalb des örtlichen Raumes genutzt. Ausnahmen, bei denen derartige Plastiktüten über ei-

¹⁶ Zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff vgl. BVerfGE 84, 239 (269).

¹⁷ BVerfG, Urt. v. 06.12.1983 – 2 BvR 1275/79 – BVerfGE 65, 325 (343).

¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 28.01.1970 – 1 BvL 4/67 – BVerfGE 27, 375 (384); BVerwG, Urt. v. 07.03.1958 – BVerwG VII C 84.57 – BVerwGE 6, 247 (256 f.).

¹⁹ BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 – 2 BvR 1991, 2004/95 – BVerfGE 98, 106 (124).

nen weiteren örtlichen Bereich hinaus transportiert werden, stehen der Typik der Nutzung der Plastiktaschen nicht entgegen.

Die grundlegenden Voraussetzungen zur Erhebung einer örtlichen Verbrauchsteuer wären daher gegeben.

2. Kein Widerspruch zu bundesgesetzlicher Regelung

Besonderer rechtlicher Ausführungen bedarf es zu der Frage, ob die Einführung einer örtlichen Verbrauchsteuer deshalb als verfassungswidrig anzusehen wäre, weil sie sich im Widerspruch zu bundesgesetzlichen Regelungen setzen würde.

Dem könnte das Urteil des BVerfG vom 07.05.1998 – 2 BvR 1991, 2004/95 – BVerfGE 98, 106 (119 ff.) – entgegenstehen.

Darin hat das BVerfG entschieden, dass eine kommunale Verpackungssteuer auf Einweggeschirr rechtswidrig ist, weil sie dem abfallrechtlichen Kooperationsgebot widerspricht. Es stellte dabei fest, dass das damals geltende AbfG nicht auf Zwangsmaßnahmen ausgelegt ist, sondern ein Kooperationsprinzip der kollektiven Verantwortung verschiedener Gruppen in eigenständiger Aufgabenteilung und Verhaltensabstimmung begründet. Eine steuerliche Lenkung sei damit unvereinbar unvereinbar. Sie widerspräche der Entscheidung des Gesetzgebers, den "beteiligten Kreise" die Konkretisierung des Ziels zu überlassen. Auch widerspräche eine Steuer dem Konzept der Eigenverantwortung der Kooperationspartner und dem Prinzip der kooperativen Verantwortung, weil sie lediglich den Vermeidungserfolg als Ziel vorgibt. Darüber hinaus durchkreuze die Verpackungssteuer das Modell der Verpackungsverordnung in ihrer Fassung vom 12. Juni 1991, die dem Verwender eine Alternative zwischen Rücknahme von Verpackungen und der Beteiligung an einem dualen System gibt.

Überträgt man diese Aussagen unbesehen auf die hier zu prüfende Verbrauchssteuer, würde eine solche Steuer nicht möglich sein.

Das Bundesverfassungsgericht prüfte jedoch die Rechtslage des Jahres 1992, die Entscheidung selbst stammt aus dem Jahr 1998.

Es ist daher zu prüfen, ob sich diese Rechtslage verändert hat.

a) Abfallgesetz vom 27. August 1986

Grundlage der Entscheidung des BVerfG war das Abfallgesetz (AbfG) vom 27. August 1986. Dieses regelte in § 1 a AbfG, dass Abfälle nach Maßgabe von Rechtsverordnungen auf Grund des § 14 AbfG zu vermeiden sind. Nach § 1 a Abs. 2 AbfG sind Abfälle des § 3 Abs. 2, soweit Rechtsverordnungen nach § 14 AbfG dies vorschreiben, zu verwerten. Das Gesetz regelte keine Hierarchie zwischen der Abfallvermeidung und -verwertung. Gemäß § 14 Abs. 1 AbfG wurde die Bundesregierung ermächtigt, zur Vermeidung oder Verringerung schädlicher Stoffe in Abfällen oder zu ihrer umweltverträglichen Entsorgung nach Anhörungen der Kreise durch Rechtsverordnungen Verpflichtungen zu bestimmen. Nach § 14 Abs. 2 AbfG legte die Bundesregierung zu erreichende Ziele für Vermeidung, Verringerung und Verwertung von Abfällen nach Anhörung der Kreise fest.

Für die Geltung des vom BVerfG in den Mittelpunkt seiner Entscheidung gestellten Kooperationsgebots ist § 14 Abs. 2 Satz 1 AbfG bedeutsam. Die Bundesregierung stellte bei der Einführung dieser Regelung klar, dass sie weiterhin am Vorrang von Kooperationslösungen zur Verringerung der Abfallmenge in Gestalt von Absprachen und Zielfestlegungen festhalte. Dies sollte dazu dienen, den Wirtschaftsteilnehmern Innovationsspielräume offen zu halten und Widerstände gegen eine verstärkte Vermeidung von Abfällen zu überwinden.²⁰

b) Verpackungsverordnung von 1991

Mit der Verpackungsverordnung von 1991 wurde die Wirtschaft erstmals verpflichtet, Verpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen und bei deren Entsorgung mitzuwirken (bis dahin waren ausschließlich die Gemeinden für die Abfallentsorgung zuständig). Die Aufnahme dieses Prinzips der abfallwirtschaftlichen Produktverantwortung für Hersteller und Vertreiber war der wesentliche Ansatz für die mit der Verordnung eingeleitete Trendwende zur Reduzierung der Verpackungsflut.

Das Kooperationsgebot ist ein tragendes Prinzip der Verordnung. Es wurde eine Verantwortung entlang der gesamten Wertschöpfungskette geschaffen. Rücknahmepflichten und kollektive Sammelsysteme wurden eingerichtet. Auf der Grundlage dieser

²⁰ BT-Dr 10/5656, S. 1 (74); BT-Dr. 11/756, S. 1 (12); Diederichsen, in: Das Vermeidungsgebot im Abfallrecht, 1998, S. 29.

"Inpflichtnahme" wurde in Deutschland ein flächendeckendes Sammel- und Entsorgungssystem, das Duale System Deutschland ("Der Grüne Punkt"), in Verantwortung der Wirtschaft eingerichtet.

c) Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz in der Fassung 13. März 1998

Mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Krw-/AbfG) in der Fassung 13. März 1998 wurde eine Trendwende des deutschen Abfallrechts eingeleitet.

Ein wesentlicher Unterschied des KrW-/AbfG zum AbfG liegt darin, dass nach § 4 Abs. 1 KrW-/AbfG Abfälle in erster Linie zu vermeiden sind, insbesondere durch die Verminderung ihrer Menge und der Schädlichkeit, und erst in zweiter Linie durch die stoffliche Verwertung oder Energiegewinnung.

Nach dem Urteil des BVerfG vom 07.05.1998 – 2 BvR 1991, 2004/95 – BVerfGE 98, 106 (119 f.) – zur kommunalen Verpackungssteuer auf Einweggeschirr verfolgt das Krw-/AbfG in Hinblick auf das Kooperationsgebot jedoch dieselbe Konzeption wie das AbfG. Eine Änderung der Rechtslage ist daher durch diese Novellierung nicht eingetreten.²¹

d) Kreislaufwirtschaftsgesetz in der Fassung vom 24. Februar 2012

Etwas anderes könnte sich jedoch aus dem in Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG zuletzt erlassenen Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrwG) ergeben.

§ 6 Abs. 1 KrWG bestimmt danach eine präzierte Abfallhierarchie. Danach stehen die Maßnahmen der Vermeidung und der Abfallbewirtschaftung in der Reihenfolge der 1. Vermeidung, 2. Vorbereitung zu Wiederverwendung, 3. Recycling, 4. sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und 5. Verfüllung sowie 6. Beseitigung.

Das Kooperationsgebot findet sich nunmehr vor allem in § 26 KrWG. Anders als in § 14 Abs. 2 AbfG ist das Scheitern einer Zielfestlegung aber nun nicht mehr Voraussetzung für Verordnungen bezüglich einer Rücknahmepflicht. Vielmehr werden Zielfestlegungen mit der freiwilligen Rücknahme gekoppelt. Die freiwillige Rücknahme eröffnet

²¹ Siehe auch Konrad, in: Umweltlenkungsabgaben und abfallrechtliches Kooperationsprinzip, DÖV 1999, 12; Sandler, in: Grundrecht auf Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung? – Eine Reise nach Absurdistan?, NJW, 1998, 2875 ff.

Herstellern und Vertreibern unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer Befreiung von Pflichten. Schon dies deutet einen Paradigmenwechsel an.

Noch deutlicher wird dies jedoch in § 33 KrWG.

Danach erstellt der Bund ein Abfallvermeidungsprogramm. Die Länder können sich an der Erstellung des Abfallvermeidungsprogramms beteiligen. In diesem Fall leisten sie für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich eigenverantwortliche Beiträge, die in das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes aufgenommen werden (§ 33 Abs. 1 KrWG). Soweit sich die Länder nicht an einem Abfallvermeidungsprogramm des Bundes beteiligen, erstellen sie eigene Abfallvermeidungsprogramme (§ 33 Abs. 2 KrWG). Derartige Abfallvermeidungsprogramme legen, soweit erforderlich, Abfallvermeidungsmaßnahmen fest (§ 33 Abs. 3 Nr. 2 und 3 KrWG). Abfallvermeidungsprogramme sind erstmalig zum 12. Dezember 2013 zu erstellen, alle sechs Jahre auszuwerten und bei Bedarf vorzuschreiben (§ 33 Abs. 5 S. 1 KrWG).

In der Anlage 4 des Gesetzes werden Beispiele für Abfallvermeidungsmaßnahmen nach

§ 33 KrWG genannt. Nach der Nr. 3 a) zählen dazu

„wirtschaftliche Instrumente wie zum Beispiel Anreize für umweltfreundlichen Einkauf oder die Einführung eines vom Verbraucher zu zahlenden Aufpreises für einen Verpackungsartikel oder Verpackungsteil, der sonst unentgeltlich bereit gestellt werden würde“.

Ein „Aufpreis für einen Verpackungsartikel, der sonst unentgeltlich bereit gestellt werden würde“ wäre ebenso „kooperationsfeindlich“ wie die Erhebung einer Verbrauchsteuer für Transportverpackungen, die ansonsten unentgeltlich bereitgestellt werden würden.

Damit benennt die Anlage 4 des KrWG die Verpflichtung zu Aufpreisen ausdrücklich als eine Möglichkeit möglicher Abfallvermeidungsmaßnahmen.

Diese Regelung des neuen KrWG bestätigt somit, dass durch die Abfallrahmenrichtlinie eine Abwendung vom reinen Kooperationsprinzip erfolgt ist und der kooperative Ansatz mittlerweile mit ordnungsrechtlichen Instrumenten verknüpft wurde. Das Instrument, mit bloßen freiwilligen Selbstverpflichtungen Lenkungswirkungen erzielen zu

wollen, hat sich als wenig tragfähig erwiesen, ein Ansatz, der bereits vor Erhebung des Pflichtpfands auf Einweg-Getränkeverpackungen mit der vor dem Unterschreiten von Mehrwegquoten bestehenden Selbstverpflichtung der Vertreiber von Einweg-Getränkeverpackungen, gescheitert war.

In Anbetracht der expliziten Erwähnung von „Aufpreisen für Verpackungsartikel“ im KrWG wird man somit nicht mehr argumentieren können, dass die Erhebung einer örtlichen Verbrauchsteuer dem gesetzlichen Konzept des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zuwiderliefe. Im Gegenteil: Die Möglichkeit einer derartigen Regelung ist gesetzlich explizit vorgesehen. Die Nutzung dieser Möglichkeiten widerspräche somit nicht dem Ziel des Gesetzgebers.

Dem kann auch nicht entgegen gehalten werden, dass ein derartiger Aufpreis nur innerhalb von Abfallvermeidungsprogrammen nach § 33 KrWG möglich wären. Denn rechtlich ist zu prüfen, ob das gesetzliche Konzept des KrWG der Erhebung einer derartigen Steuer entgegenstünde. Die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung ist der Prüfungsmaßstab. Durch die Anlage 4 des KrWG werden Beispiele für Abfallvermeidungsmaßnahmen genannt. Dies heißt nicht, dass derartige Maßnahmen nur innerhalb von Abfallvermeidungsprogrammen genannt werden dürfen oder es erst eine Aufnahme in ein Abfallvermeidungsprogramm bedürfte, um Inhalt einer steuerlichen Regelung zu werden.

Denn wenn solche Aufpreise in ein Abfallvermeidungsprogramm aufgenommen werden dürfen, wird man nicht mehr argumentieren können, dass das Gesetz die reine Lehre des Kooperationsgebots verfolgt und örtliche Verbrauchssteuern auf Verpackungsartikel somit unzulässig wären.

Ein Verweis auf die Notwendigkeit der Aufnahme in die Abfallvermeidungsprogramme widerspräche im Übrigen der Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Bereich örtlicher Verbrauchsteuern. Ein Vorrang der Abfallvermeidungsplanung vor dem Steuerrecht ist der gesetzlichen Regelung nicht zu entnehmen.

Gegen dieses Ergebnis wird man auch nicht einwenden können, dass es der aktuellen Fassung der Verpackungsverordnung zuwiderliefe. Dies ergibt sich zunächst daraus, dass die Verpackungsverordnung als Rechtsverordnung auf der Basis des Kreislaufwirtschaftsgesetzes im Lichte der gesetzlichen Regelungen zu interpretieren ist. Die gesetzlichen Vorgaben sehen jedoch die Erhebung von Aufpreisen für Verpackungsar-

tikel, die ansonsten unentgeltlich bereit gestellt würden, als ein Beispiel für Abfallvermeidungsmaßnahmen vor. Es lässt sich somit nur schwerlich argumentieren, die untergesetzliche Verordnung (Verpackungsverordnung) sehe ein reines Kooperationsprinzip vor, welches einer derartigen Regelung widerspricht.

Hinzu kommt, dass die Verpackungsverordnung mittlerweile durch ordnungsrechtliche Instrumente ergänzt wurde. Beispielhaft ist auf die Novellierung der Verpackungsverordnung durch Einführung des § 2 Abs. 3 VerpackV (früher: § 2 Abs. 2 a VerpackV) zu verweisen, eine Regelung, die infolge des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zum Verbot von Einweggeschirr vom 23. April 1997²² ergangen ist. Die Ausführung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 07. Mai 1998, nach dem das durch das Gericht gefundene Ergebnis zum Vorrang des Kooperationsgebots auch der Verpackungsverordnung entspräche²³, sind daher im Lichte der mittlerweile novellierten gesetzlichen Vorgaben anders zu verstehen.

Eine danach zulässige Einführung von örtlichen Verbrauchsteuern auf die Abgabe von PET-Einkaufstragetaschen stünde auch nicht mit den unionsrechtlichen Vorgaben in Widerspruch.

Denn die ausdrücklich geregelte Möglichkeit eines zu zahlenden Aufpreises für einen Verpackungsartikel, der sonst unentgeltlich bereit gestellt werden würde, findet sich in Anhang IV Nr. 11 der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG vom 19. November 2008, mit der der Artikel 29 der Richtlinie konkretisiert wird. Sofern die Steuer diskriminierungsfrei erhoben wird, bestehen unionsrechtlich keine Bedenken.

²² DÖV 1997, 915.

²³ BVerfG, Urt v. 07.05.1998 – 2 BvR 1991, 2004/95 – BVerfGE 98, 106 (129 f.).

IV. Zusammenfassung

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Einführung einer Sonderabgabe auf den Vertrieb von PET-Einkaufstragetaschen rechtlich nicht möglich wäre.

In Betracht käme aber eine landesrechtliche Regelung zur Einführung einer örtlichen Verpackungssteuer auf solche Plastiktragetaschen, die sonst unentgeltlich bereitgestellt werden würden. Rechtsgrundlage ist Art. 105 Abs. 2 a GG. Widersprüche zur bundesgesetzlichen Konzeption bestehe nicht (mehr).

Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)