

KATHLEEN S. FEURICH

# Plastik als Rechtsproblem

*Recht der  
Nachhaltigen Entwicklung*  
24

---

**Mohr Siebeck**

# Recht der Nachhaltigen Entwicklung

herausgegeben von

Wolfgang Kahl

24





Kathleen S. Feurich

# Plastik als Rechtsproblem

Mohr Siebeck

*Kathleen S. Feurich*, Studium der Rechtswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin und University of East Anglia (Norwich, England); Mitarbeit beim Wissenschaftlichen Dienst der Bundestagsverwaltung; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin; Rechtsreferendarat beim Kammergericht Berlin mit Stationen beim Bundesumweltministerium, einer internationalen Wirtschaftskanzlei und dem Auswärtigen Amt (Generalkonsulat Sydney); 2019 Promotion (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg), seit 2019 Rechtsanwältin in einer internationalen Wirtschaftskanzlei in Berlin.

Zugl. Dissertation der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, 2019.

ISBN 978-3-16-159180-8 / eISBN 978-3-16-159181-5

DOI 10.1628/978-3-16-159181-5

ISSN 1862-0426 / eISSN 2569-4227 (Recht der Nachhaltigen Entwicklung)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde zu Beginn des Sommersemesters 2019 bei der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation eingereicht, die Disputation fand im Oktober 2019 statt. Für die Drucklegung wurde die Arbeit aktualisiert und auf den Stand von Anfang November 2019 gebracht.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M.A. für die hervorragende Betreuung dieser Arbeit, für die inhaltlichen Anregungen und nicht zuletzt für die gemeinsame Themenfindung, das für die Nachhaltigkeit im Recht drängende und grundsätzliche Thema „Plastikabfall“ zum Gegenstand meiner Dissertation zu machen. Großer Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) für die äußerst zügige Erstellung des Zweitgutachtens und seine hilfreichen Anmerkungen sowie Herrn Prof. Dr. Ekkehart Reimer für die anregende Diskussion im Rahmen der Disputation. Außerdem möchte ich mich herzlich bei allen Gesprächspartnerinnen und -partnern bedanken, die mit den vertieften Einblicken aus der Praxis und den zahlreichen Hinweisen, die sie mir gegeben haben, meine Dissertation bereichert haben.

Meinen Eltern Lutz und Irene Feurich danke ich ganz besonders für die Ermöglichung meiner Ausbildung sowie die stete Unterstützung während meines Studiums und der Promotion. Darüber hinaus möchte ich mich bei meinem Bruder sowie meinen Freundinnen und Freunden ganz herzlich bedanken, die mich während der Arbeit an der Dissertation stets unterstützt haben. Weiterer Dank gilt allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Doktorandenseminars von Herrn Prof. Kahl im Oktober 2018 für ihre inspirierenden Diskussionsbeiträge und Ideen. Allen Personen, die mich in dem Vorhaben der Promotion bestärkt haben, insbesondere Herrn Prof. Dr. Georg Nolte und Frau Jutta Freifrau von Falkenhäusen, MPA (Harvard), sei an dieser Stelle ebenfalls sehr gedankt.

Bei Sabine Prasse, Astrid Sophie Fleisch, Dr. Chris Gutmann, Dr. Michael Gläsner sowie meinen Eltern bedanke ich mich sehr für das Korrekturlesen dieser Arbeit. Ganz besonderer Dank für seine immerwährende Unterstützung gilt Mark Lück.

Berlin, im März 2020

*Kathleen S. Feurich*





# Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsverzeichnis . . . . .	XI
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XIX
<i>Einleitung</i> . . . . .	1
A. Problemstellung . . . . .	1
B. Ziele der Untersuchung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes . . . . .	5
C. Gang der Untersuchung . . . . .	9
Teil I: Rechtlicher Rahmen und bisherige Instrumente zur Steuerung des Umgangs mit Plastik . . . . .	11
<i>§ 1 Der Umgang mit Plastik im Lichte der Umweltrechtsprinzipien</i> . . . . .	13
A. Verursacherprinzip . . . . .	13
B. Nachhaltigkeitsprinzip . . . . .	16
C. Vorsorge- und Vorbeugeprinzip . . . . .	19
D. Ursprungsprinzip . . . . .	21
E. Integrationsprinzip . . . . .	22
F. Kooperationsprinzip . . . . .	23
G. Zusammenfassung . . . . .	25
<i>§ 2 Rechtsgrundlagen für den Umgang mit Plastik im Mehrebenensystem</i> . . . . .	27
A. Völkerrechtliche Ebene . . . . .	27
B. Unionsrechtliche Ebene . . . . .	35
C. Bundesrechtliche Ebene . . . . .	48
D. Landes- und kommunalrechtliche Ebene . . . . .	51
E. Zusammenfassung . . . . .	53
<i>§ 3 Freiwillige Maßnahmen und Selbstverpflichtungen</i> . . . . .	55
A. Allgemeine internationale und nationale Initiativen zur Vermeidung von Plastikmüll . . . . .	55
B. Besondere plastikproduktspezifische freiwillige Maßnahmen . . . . .	59
C. Zusammenfassung . . . . .	67

<i>§ 4 Wertende Gesamtbetrachtung der bisherigen Instrumente zur rechtlichen Steuerung des Umgangs mit Plastik</i> . . . . .	69
A. Bewertungsmaßstäbe . . . . .	69
B. Die Plastiktüten-Richtlinie . . . . .	71
C. Die HDE-Vereinbarung . . . . .	74
D. Lokale Bemühungen zur Reduktion von Coffee-to-go-Bechern . . . . .	83
E. Zusammenfassung . . . . .	86
 Teil II: Zukünftige Instrumente zur besseren Reduktion von Plastikmüll . . . . .	 89
<i>§ 5 Steuern und nicht-steuerliche Abgaben</i> . . . . .	91
A. Handlungsmöglichkeiten des Unionsgesetzgebers . . . . .	91
B. Handlungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers – bundes-, landes- und kommunalrechtliche Ebene . . . . .	133
C. Zusammenfassung . . . . .	209
<i>§ 6 Implementierung von Verboten</i> . . . . .	213
A. Handlungsmöglichkeiten des Unionsgesetzgebers . . . . .	213
B. Handlungsmöglichkeiten des Bundes-, Landes- und Kommunalgesetzgebers . . . . .	228
C. Zusammenfassung . . . . .	245
<i>§ 7 Wertende Gesamtbetrachtung der möglichen zukünftigen Instrumente zur besseren Reduktion von Plastikmüll</i> . . . . .	247
A. Würdigung der untersuchten Steuerungsinstrumente . . . . .	247
B. Würdigung aktueller Bestrebungen und weiterer zukünftiger Instrumente	252
C. Eigener Vorschlag . . . . .	271
D. Zusammenfassung . . . . .	281
<i>Resümee und Ausblick</i> . . . . .	283
A. Resümee . . . . .	283
B. Ausblick . . . . .	292
 Literaturverzeichnis . . . . .	 299
Sachregister . . . . .	335

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsübersicht . . . . .	IX
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XIX
<i>Einleitung</i> . . . . .	1
A. Problemstellung . . . . .	1
B. Ziele der Untersuchung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes . . . . .	5
C. Gang der Untersuchung . . . . .	9
Teil I: Rechtlicher Rahmen und bisherige Instrumente zur Steuerung des Umgangs mit Plastik . . . . .	11
<i>§ 1 Der Umgang mit Plastik im Lichte der Umweltrechtsprinzipien</i> . . . . .	13
A. Verursacherprinzip . . . . .	13
B. Nachhaltigkeitsprinzip . . . . .	16
C. Vorsorge- und Vorbeugeprinzip . . . . .	19
D. Ursprungsprinzip . . . . .	21
E. Integrationsprinzip . . . . .	22
F. Kooperationsprinzip . . . . .	23
G. Zusammenfassung . . . . .	25
<i>§ 2 Rechtsgrundlagen für den Umgang mit Plastik im Mehrebenensystem</i> . . . . .	27
A. Völkerrechtliche Ebene . . . . .	27
I. Völkerrechtliche Verträge zum Umgang mit Plastikmüll . . . . .	27
II. Soft Law . . . . .	31
1. Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung . . . . .	31
2. Plastikspezifische Beschlüsse von UN-Organen, insbesondere der UN-Umweltversammlung . . . . .	32
3. Plastikspezifische Beschlüsse im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenz zur Biodiversitätskonvention und des Basler Übereinkommens . . . . .	34

4. Aktionspläne und Beschlüsse der G7 und G20 . . . . .	34
B. Unionsrechtliche Ebene . . . . .	35
I. Primärrecht . . . . .	35
II. Sekundärrecht . . . . .	36
1. Abfall- und plastikproduktbezogene Regelungen . . . . .	36
a) Richtlinie (EU) 2019/904 (Verbots-Richtlinie) . . . . .	36
b) Richtlinie (EU) 2015/720 (Plastiktüten-Richtlinie) . . . . .	37
c) Richtlinie 94/62/EG (Verpackungsrichtlinie) . . . . .	38
aa) Erfasste Plastikprodukte . . . . .	38
bb) Sonderfall Coffee-to-go-Becher? . . . . .	39
d) Richtlinie 2008/98/EG (Abfallrahmenrichtlinie) . . . . .	40
e) Sonstige Rechtsakte mit Bezug zu Plastik . . . . .	41
2. Wasser- und meereschutzbezogene EU-Regelungen mit Relevanz für Plastik . . . . .	41
a) Richtlinie 2008/56/EG (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) . . . . .	41
b) Richtlinie 2000/60/EG (Wasserrahmenrichtlinie) . . . . .	42
c) Sonstige . . . . .	43
III. Soft Law . . . . .	43
1. Plastik im Lichte der Europäischen Nachhaltigkeits- und Meerespolitik . . . . .	44
2. Plastikspezifische Beschlüsse der Europäischen Kommission . . . . .	46
a) Mitteilung der Kommission – COM(2018) 28 final: Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft . . . . .	46
b) Mitteilung der Kommission – COM(2015) 614 final: Aktionsplan Kreislaufwirtschaft . . . . .	47
c) Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt – COM(2013) 123 final . . . . .	47
3. Plastikspezifische Entschließung des Europäischen Parlaments . . . . .	48
C. Bundesrechtliche Ebene . . . . .	48
D. Landes- und kommunalrechtliche Ebene . . . . .	51
E. Zusammenfassung . . . . .	53
 § 3 <i>Freiwillige Maßnahmen und Selbstverpflichtungen</i> . . . . .	 55
A. Allgemeine internationale und nationale Initiativen zur Vermeidung von Plastikmüll . . . . .	55
I. Programme und Initiativen des UN-Umweltprogramms zu Plastikmüll . . . . .	55
II. Verpflichtungserklärung „New Plastics Economy Global Commitment“ . . . . .	56
III. Initiative New Plastics Economy und Erklärung von Davos . . . . .	57
IV. Erklärungen im Rahmen der Our-Ocean-Konferenzen . . . . .	58
V. Nationale Initiative „Runder Tisch gegen Meeressmüll“ . . . . .	59
B. Besondere plastikproduktspezifische freiwillige Maßnahmen . . . . .	59
I. Plastiktüten . . . . .	59

1. Multilaterale Initiativen bzgl. Plastiktüten . . . . .	59
2. Vereinbarung der Bundesregierung mit dem Handelsverband Deutschland . . . . .	59
II. Plastikeinweggeschirr . . . . .	62
1. Systematisierung der Initiativen bezüglich Coffee-to-go-Bechern . . . . .	62
a) Pfandsystem . . . . .	63
aa) Das Beispiel Freiburg mit dem FreiburgCup . . . . .	63
bb) Das Beispiel Esslingen mit dem Stadtbecher . . . . .	64
cc) Das Beispiel Hannover mit dem Hannocino . . . . .	64
b) Rabattsystem . . . . .	65
aa) Das Beispiel „Besser Bechern“ in Tübingen und Rottenburg . . . . .	65
bb) Das Beispiel Berlin mit der Initiative Better World Cup . . . . .	65
c) Mischsysteme . . . . .	66
2. Sonstiges Plastikeinweggeschirr . . . . .	67
C. Zusammenfassung . . . . .	67

*§ 4 Wertende Gesamtbetrachtung der bisherigen Instrumente zur rechtlichen Steuerung des Umgangs mit Plastik . . . . .* 69

A. Bewertungsmaßstäbe . . . . .	69
B. Die Plastiktüten-Richtlinie . . . . .	71
C. Die HDE-Vereinbarung . . . . .	74
I. Richtlinienkonforme Umsetzung? . . . . .	74
II. Würdigung der HDE-Vereinbarung . . . . .	79
III. Zwischenfazit . . . . .	82
D. Lokale Bemühungen zur Reduktion von Coffee-to-go-Bechern . . . . .	83
E. Zusammenfassung . . . . .	86

**Teil II: Zukünftige Instrumente zur besseren Reduktion von Plastikmüll . . . . .** 89

*§ 5 Steuern und nicht-steuerliche Abgaben . . . . .* 91

A. Handlungsmöglichkeiten des Unionsgesetzgebers . . . . .	91
I. Kompetenzrechtliche Möglichkeiten . . . . .	91
1. Art. 113 AEUV . . . . .	92
a) Vorliegen einer Harmonisierungsmaßnahme . . . . .	92
aa) Unionsrechtlicher Begriff der Steuer . . . . .	94
bb) Bestehende Regelungen in den Mitgliedstaaten . . . . .	95
cc) Einordnung als indirekte Steuer . . . . .	96
b) Harmonisierungsbedürfnis . . . . .	98
c) Zwischenfazit . . . . .	98

2. Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV . . . . .	98
a) Eigenständige Kompetenzgrundlage . . . . .	98
b) Voraussetzungen . . . . .	99
c) Zwischenfazit . . . . .	101
3. Abgrenzung zwischen Art. 113 und Art. 192 AEUV . . . . .	101
4. Ertragshoheit . . . . .	103
5. Kompetenzausübungsschranken . . . . .	105
a) Subsidiaritätsprinzip . . . . .	105
b) Verhältnismäßigkeit . . . . .	106
6. Verbleibender Regelungsspielraum der Mitgliedstaaten . . . . .	108
II. Unionsrechtliches Kohärenzprinzip . . . . .	111
III. Grundfreiheiten . . . . .	113
1. Freier Warenverkehr . . . . .	113
a) Schutzbereich . . . . .	114
b) Beeinträchtigung . . . . .	115
c) Rechtfertigung . . . . .	116
aa) Rechtfertigungsgründe . . . . .	116
bb) Verhältnismäßigkeit . . . . .	118
(1) Geeignetheit . . . . .	118
(2) Erforderlichkeit . . . . .	120
(3) Angemessenheit . . . . .	123
2. Dienstleistungsfreiheit . . . . .	125
IV. EU-Grundrechte . . . . .	126
1. Berufs- und unternehmerische Freiheit . . . . .	126
a) Schutzbereich . . . . .	126
b) Eingriff . . . . .	127
c) Rechtfertigung . . . . .	128
aa) Gesetzliche Grundlage . . . . .	128
bb) Wesensgehaltsgarantie . . . . .	129
cc) Verhältnismäßigkeit . . . . .	129
2. Eigentumsfreiheit . . . . .	130
a) Schutzbereich . . . . .	130
b) Eingriff . . . . .	132
c) Rechtfertigung . . . . .	132
V. Zwischenergebnis . . . . .	133
B. Handlungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers – bundes-, landes- und kommunalrechtliche Ebene . . . . .	133
I. Verbleibender Gestaltungsspielraum Deutschlands . . . . .	134
1. Regelungsspielraum bezüglich Plastiktüten . . . . .	134
2. Regelungsspielraum bezüglich Plastikeinwegeschirr . . . . .	135
II. Kompetenzrechtliche Möglichkeiten . . . . .	136
1. Einführung von Steuern auf Plastiktüten und -einwegeschirr . . . . .	136
a) Finanzverfassungsrechtliche Einordnung als Steuer . . . . .	137

b) Finanzverfassungsrechtliche Einordnung des Steuertyps . . . . .	138
aa) Aufwandsteuern . . . . .	138
bb) Verbrauchsteuern . . . . .	139
cc) Verkehrsteuern . . . . .	141
dd) Zwischenfazit . . . . .	141
c) Keine ausschließliche Kompetenz des Bundes . . . . .	141
d) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder oder Gemeinden für die örtlichen Verbrauchsteuern . . . . .	141
aa) Erhebung durch die Gemeinden . . . . .	142
bb) Erhebung durch das Land . . . . .	143
cc) Örtlichkeit der Verbrauchsteuer . . . . .	145
(1) Anwendung auf Einweggeschirr, insbesondere Coffee-to-go-Becher . . . . .	149
(2) Anwendung auf Plastiktüten . . . . .	153
(3) Fortentwicklung des Kriteriums . . . . .	155
(4) Zwischenergebnis . . . . .	157
dd) Keine Gleichartigkeit zu bundesrechtlicher Steuer . . . . .	157
ee) Zwischenfazit . . . . .	158
e) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder . . . . .	159
f) Steuergesetzgebungskompetenz auch für Lenkungszwecke ohne zusätzliche Sachgesetzgebungskompetenz . . . . .	161
g) Keine Einschränkungen durch den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung . . . . .	162
aa) Ausgangslage: Die Entscheidung des BVerfG zur kommunalen Verpackungsteuer . . . . .	164
bb) Änderung der Rechtslage: Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24.2.2012 . . . . .	165
cc) Verpackungsgesetz . . . . .	171
dd) Zwischenfazit . . . . .	175
2. Sonderabgaben . . . . .	175
a) Gesetzgebungskompetenz . . . . .	175
b) Voraussetzungen und Folgerungen für eine Abgabe auf Plastiktüten und -einweggeschirr, insbesondere Coffee-to-go-Becher . . . . .	178
aa) Sachzweck . . . . .	182
bb) Homogene Gruppe . . . . .	182
cc) Besondere Sachnähe und Finanzierungsverantwortung . . . . .	185
dd) Gruppennützige Verwendung bzw. Fortentwicklung des Merkmals . . . . .	187
(1) Fehlende gruppennützige Verwendung . . . . .	188
(2) Ersatzlose Streichung des Merkmals bei Lenkungsabgaben . . . . .	189
(3) Lenkungszweckbezogene Verwendung . . . . .	189



(4) Würdigung . . . . .	191
ee) Dokumentations- und Überprüfungspflichten . . . . .	193
c) Zwischenergebnis . . . . .	194
3. Zwischenfazit . . . . .	195
III. EU-Sekundärrecht und Grundfreiheiten . . . . .	195
1. Keine abschließende Harmonisierung . . . . .	195
a) Plastiktüten-Richtlinie . . . . .	196
b) Verbots-Richtlinie . . . . .	196
c) Verpackungsrichtlinie . . . . .	197
d) Sonstige Sekundärrechtsakte . . . . .	197
2. Sekundärrecht . . . . .	197
3. Freier Warenverkehr . . . . .	198
4. Dienstleistungsfreiheit . . . . .	199
IV. Grundrechte . . . . .	199
1. Berufsfreiheit . . . . .	200
a) Schutzbereich . . . . .	200
b) Eingriff . . . . .	201
c) Rechtfertigung . . . . .	202
2. Eigentumsfreiheit . . . . .	205
3. Allgemeiner Gleichheitsgrundsatz . . . . .	207
V. Zwischenergebnis . . . . .	209
C. Zusammenfassung . . . . .	209
§ 6 Implementierung von Verboten . . . . .	213
A. Handlungsmöglichkeiten des Unionsgesetzgebers . . . . .	213
I. Kompetenzrechtliche Möglichkeiten . . . . .	213
1. Art. 192 AEUV . . . . .	214
a) Art. 192 Abs. 1 AEUV . . . . .	214
b) Abgrenzung zu Art. 192 Abs. 2 AEUV . . . . .	215
c) Abgrenzung zu Art. 114 Abs. 1 AEUV . . . . .	215
2. Kompetenzausübungsschranken . . . . .	217
a) Subsidiaritätsprinzip . . . . .	217
b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz . . . . .	218
II. Freier Warenverkehr . . . . .	218
1. Beeinträchtigung des Schutzbereiches . . . . .	219
2. Rechtfertigung . . . . .	219
aa) Geeignetheit . . . . .	220
bb) Erforderlichkeit . . . . .	220
cc) Angemessenheit . . . . .	221
III. Grundrechte . . . . .	223
1. Berufs- und unternehmerische Freiheit . . . . .	223
2. Eigentumsfreiheit . . . . .	225

IV. Rechtmäßigkeit der Verbots-Richtlinie . . . . .	227
V. Zwischenergebnis . . . . .	228
B. Handlungsmöglichkeiten des Bundes-, Landes- und Kommunalgesetzgebers	228
I. Verbleibender Gestaltungsspielraum Deutschlands . . . . .	229
1. Regelungsspielraum bezüglich Plastiktüten . . . . .	229
2. Regelungsspielraum bezüglich Plastikeinweggeschirr . . . . .	230
II. Kompetenzrechtliche Möglichkeiten des nationalen Gesetzgebers . .	231
1. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz . . . . .	231
2. Sperrwirkung für landesrechtliche Verbote? . . . . .	232
a) Keine Sperrwirkung durch die Ermächtigung in § 24 KrWG . .	233
b) Keine Sperrwirkung durch das bundesrechtliche Abfallrecht . .	236
III. Grundfreiheiten . . . . .	239
1. Freier Warenverkehr . . . . .	240
2. Niederlassungsfreiheit . . . . .	242
3. Dienstleistungsfreiheit . . . . .	242
IV. Grundrechte . . . . .	243
1. Prüfungsmaßstab . . . . .	243
2. Berufsfreiheit . . . . .	243
3. Eigentumsfreiheit . . . . .	244
4. Allgemeiner Gleichheitsgrundsatz . . . . .	244
V. Zwischenergebnis . . . . .	245
C. Zusammenfassung . . . . .	245

<i>§ 7 Wertende Gesamtbetrachtung der möglichen zukünftigen Instrumente zur besseren Reduktion von Plastikmüll . . . . .</i>	247
A. Würdigung der untersuchten Steuerungsinstrumente . . . . .	247
B. Würdigung aktueller Bestrebungen und weiterer zukünftiger Instrumente	252
I. Internationales Plastik-Abkommen . . . . .	252
1. Notwendigkeit eines internationalen Abkommens . . . . .	252
2. Mögliche Inhalte und Empfehlungen für eine internationale Plastik-Konvention . . . . .	255
II. Verbots-RL: Bewertung und Reformüberlegungen . . . . .	258
1. Wahl der Rechtsform . . . . .	258
2. Auswahl der zu verbietenden Plastikeinwegprodukte . . . . .	258
3. Ausgestaltung der Reduktionspflicht für bestimmte Plastikeinwegprodukte . . . . .	260
4. Begriff der Plastikeinwegprodukte . . . . .	262
a) Plastikanteil am Produkt . . . . .	262
b) Wiederverwendungseigenschaft . . . . .	263
5. Verbot des Inverkehrbringens . . . . .	265
6. Kennzeichnungs- und Informationspflicht . . . . .	266
7. Sonstiges . . . . .	267

III. PlastiktütenverbotsG-E: nationales Plastiktütenverbot . . . . .	267
C. Eigener Vorschlag . . . . .	271
I. Instrumentenverbund . . . . .	271
II. Gestufter Maßnahmenkatalog . . . . .	271
1. Völkerrechtliche Ebene . . . . .	271
2. Europarechtliche Ebene . . . . .	272
3. Nationale Ebene: Bund, Länder und Kommunen . . . . .	274
a) Empfehlungen und Vorschläge zur Umsetzung der Verbots-RL . . . . .	274
b) Weitere Maßnahmen . . . . .	277
D. Zusammenfassung . . . . .	281
Resümee und Ausblick . . . . .	283
A. Resümee . . . . .	283
B. Ausblick . . . . .	292
Literaturverzeichnis . . . . .	299
Sachregister . . . . .	335

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. E.	am Ende
a. F.	alte(r) Fassung
AbfallR	Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft
AbfG	Abfallgesetz
AbfRRL	Abfallrahmenrichtlinie
AbfWG M-V	Abfallwirtschaftsgesetz für Mecklenburg-Vorpommern
ABl.	Amtsblatt
AbfG 1986	Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen vom 27.8.1986 (Abfallgesetz)
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Abghs.-Drs.	Drucksache des Abgeordnetenhauses (von Berlin)
Abschn.	Abschnitt
allg.	allgemein
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
ÄndRL	Änderungsrichtlinie
ausf.	ausführlich
AvR	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)
Barcelona- Übereinkommen	Übereinkommen zum Schutz des Mittelmeers vor Verschmutzung
BayVbl.	Bayerische Verwaltungsblätter – Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BbgAbfBodG	Brandenburgisches Abfall- und Bodenschutzgesetz
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofes (amtliche Sammlung)
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
Bln	Berlin
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestags
BT-Plpr-Nr.	Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
BW	Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
COM	Europäische Kommission
COP	Conference of the Parties – Vertragsstaatenkonferenz zur UN-Klimarahmenkonvention
ders./dies.	derselbe/dieselbe(n)
diesbzgl.	diesbezüglich
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DStJG	Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
dt.	Deutsch(e/er)
DUH	Deutsche Umwelthilfe
Dumping-Protokoll	Protokoll zur Verhütung der Verschmutzung des Mittelmeers durch das Einbringen durch Schiffe und Luftfahrzeuge zum Barcelona-Übereinkommen
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
Ed.	Edition
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (in der Fassung des Vertrags von Nizza)
einschl.	einschließlich
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
Environ Resource Econ	Environmental and Resource Economics
Erg.-Lief.	Ergänzungslieferung
engl.	englisch(e)
ENVI	Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit, Lebensmittelsicherheit (Ausschuss des Europäischen Parlaments)
Environ Resource Econ	Environmental and Resource Economics (Zeitschrift)
Environ. Sci. Technol.	Environmental Science Technology (Zeitschrift)
EPRS	European Parliamentary Research Service
EPS	Expandiertes Polyesterol
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Zeitschrift Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht

EUV	Vertrag über die Europäische Union (in der Fassung des Vertrags von Lissabon)
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
EWSA	Europäische(r) Wirtschafts- und Sozialausschuss
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
frz.	französisch(e)
FS	Festschrift
GA	Generalversammlung der Vereinten Nationen
GCIY	Global Compact International Yearbook
GESAMP	Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GFU	Gesellschaft für Umweltrecht
GG	Grundgesetz
GMV	Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung
GPA	Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HELCOM	Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets
HmbAbfG	Hamburgisches Abfallwirtschaftsgesetz
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
Hdb	Handbuch
HDE	Handelsverband Deutschland e.V.
HDE-Vereinbarung	Vereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMU) und dem Handelsverband Deutschland e.V. (HDE) aus dem Jahr 2016
HessKAG	Hessisches Gesetz über kommunale Abgaben
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
hib	Heute im Bundestag (Newsletter)
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts (herausgegeben von Isensee/Kirchhof)
i. d. F.	in der Fassung
i. E.	im Ergebnis
IFSt	Institut Finanzen und Steuern
IMO	International Maritime Organization
insbes.	insbesondere
Int. Env. Law	International Environmental Law

IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
i. R. d.	im Rahmen des/der
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JEL	Journal of Environmental Law (Zeitschrift)
JURA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
jurisPR-UmwR	Juris PraxisReport Umweltrecht
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KOM	Europäische Kommission
krit.	kritisch
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KrW-/AbfG 1994	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen vom 27.9.1994 (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)
Krw/AbfGAG BR	Bremisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
LAbfG	Landesabfallgesetz
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz
LKrWG	Landeskreislaufwirtschaftsgesetz
LBS	Land-based sources
LBS-Protokoll	Protokoll über den Schutz des Mittelmeers gegen Verschmutzung vom Lande aus (zum Barcelona-Übereinkommen)
lit.	litera
LJ	Law Journal
LSA	Land Sachsen-Anhalt
MARPOL	Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe
MAZ	Märkische Allgemeine
MdB	Mitglied des Bundestages
McGill LJ	McGill Law Journal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MSRL	EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
m. z. N.	mit zahlreichen Nachweisen
NAbfG	Niedersächsisches Abfallgesetz
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
Nachw.	Nachweise
n. F.	neue Fassung
NGO	Non-governmental Organisation/Nichtregierungsorganisation
NGOs	Non-governmental Organisations/Nichtregierungsorganisationen
NJW	Neue Juristische Wochenzeitung
NKRG	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration (USA)
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
No.	number (Nummer)
Nr.	Nummer(n)
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OSPAR	Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks
OVG	Oberverwaltungsgericht
PlastiktütenverbotsG-E	Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes, BR-Drs. 578/19
PNAS	Proceedings of the National Academy of Sciences (Zeitschrift)
RECIEL	Review of European, Comparative and International Environmental Law
RL	Richtlinie
RLP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer(n)
Rspr.	Rechtsprechung
Rs.	Rechtssache
S.	Bei Paragraphen/Artikeln: Satz, ansonsten Seite
SächsABG	Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz
SAWG	Saarländisches Abfallwirtschaftsgesetz
SDG	Sustainable Development Goals (UN-Nachhaltigkeitsziele)
SenUVK	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz
SH	Schleswig-Holstein
sog.	sogenannte
span.	spanisch(e)
SRÜ	UN-Seerechtsübereinkommen
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
str.	strittig
St. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
StuW	Steuer und Wirtschaft
SZ	Süddeutsche Zeitung
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Tz.	Textziffer
u. a.	und andere/unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UGB-RefE	Umweltgesetzbuch Referentenentwurf
UmweltR/UmwR	Umweltrecht
UN	Vereinte Nationen
UNEA	United Nations Environment Assembly/UN-Umweltversammlung
UNEP	United Nations Environment Programme/UN-Umweltprogramm
UNEP FI	UNEP Finanzinitiative
URP	Umweltrecht in der Praxis (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
Verbots-RL	Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.6.2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt



VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerpackG	Verpackungsgesetz
VerpackV	Verpackungsverordnung – Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen
VerpRL	Verpackungsrichtlinie
v.	von/vom
v. a.	vor allem
Verf.	Verfasser(in)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VvB	Verfassung von Berlin
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WRRL	EU-Wasserrahmenrichtlinie
WWF	World Wide Fund for Nature
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinanzen
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zust.	zustimmend

Im Übrigen wird ergänzend auf *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Aufl. 2018 verwiesen.

# Einleitung

## A. Problemstellung

Plastik<sup>1</sup> ist aus unserem heutigen Lebensalltag nicht mehr wegzudenken.<sup>2</sup> Seit dem Beginn der industriellen Plastikherstellung im Jahr 1907<sup>3</sup> hat diese weltweit rasant zugenommen und wächst weiterhin: So wurden im Jahr 1964 15 Mio. Tonnen Plastik produziert,<sup>4</sup> im Jahr 2015 waren es bereits 322 Mio. Tonnen,<sup>5</sup> im Jahr 2016 335 Mio. Tonnen und im Jahr 2017 348 Mio. Tonnen, wovon 64,4 Mio. Tonnen (2017) in Europa hergestellt wurden.<sup>6</sup> Damit hat sich die Plastikproduktion allein im Vergleich zum Jahr 1964 mehr als verzwanzigfacht und wird sich Schätzungen zufolge bis 2036 erneut verdoppeln und bis 2050 vervierfachen.<sup>7</sup>

Plastik bietet als Material viele Vorteile, weil es leicht, günstig und langlebig ist sowie vielfältig verwendet werden kann.<sup>8</sup> Plastik ist in unzähligen Alltagsgegenständen enthalten, beispielsweise in Flaschen in Form von Polyethylenterephthalate (PET), in Mikrowellengeschirr als Polypropylen (PP), in Fensterrahmen, Bodenbelägen und Rohren als Polyvinylchlorid (PVC), in Form von Polyurethan (PUR) als Gebäudedämmung und -isoliermaterial, als Hart-Poly-

---

<sup>1</sup> Auch wenn der Begriff „Kunststoff“ der präzisere und wissenschaftlich korrekte Begriff ist, so ist es mittlerweile sowohl in der gesellschaftlichen und populärwissenschaftlichen Debatte als auch in der wissenschaftlichen Diskussion (vgl. hierzu etwa *Epiney/Hehemann*, EurUP 2015, 256 (256 ff.); *Frenz*, GewArch 2013, 329 (329 ff.)) üblich, den eigentlich umgangssprachlichen Begriff „Plastik“ als sprachliche Pointierung anstelle von Kunststoff zu verwenden. Daher wird auch hier der Begriff „Plastik“ verwendet.

<sup>2</sup> Ähnlich etwa *Simon/Schulte*, Plastic Governance, S. 1.

<sup>3</sup> *Bourguignon*, Plastics, EPRS, 5/2017, S. 2.

<sup>4</sup> *Ellen MacArthur Foundation*, The New Plastics Economy: Rethinking the Future of Plastics and Catalysing Action, 12/2017, S. 12.

<sup>5</sup> Europäische Kommission, COM(2018) 28 final, S. 3.

<sup>6</sup> Für 2016 und 2017 siehe Plastics Europe, Plastics, 2018, S. 18, wobei sich die Daten für Europa auf die EU-Mitgliedstaaten, Norwegen und die Schweiz beziehen.

<sup>7</sup> *Bourguignon*, Plastics, EPRS, 5/2017, S. 2; *Ellen MacArthur Foundation*, The New Plastics Economy: Rethinking the Future of Plastics and Catalysing Action, 12/2017, S. 12; Europäische Kommission, COM(2018) 28 final, S. 3.

<sup>8</sup> Statt vieler nur *Simon/Schulte*, Plastic Pollution, S. 13.

ethylen (HDPE) in Spielzeugen oder Verpackungen, als Polystyrol (PS) in Joghurtbechern, darüber hinaus in elektronischen Geräten, Brillengläsern oder medizinischen Implantaten.<sup>9</sup> Trotz der Vorzüge verursachen die Herstellung und der durch den Verbrauch entstehende Plastikabfall gravierende Umweltprobleme. Exemplarisch hierfür steht das Plastikmüllaufkommen in den Weltmeeren, unter anderem in den fünf großen sogenannten „Müllstrudeln“ oder „Müllteppichen“ („*garbage patches*“), mit den verheerenden Folgen für die Tierwelt.<sup>10</sup> Plastikmüll in den Meeren aber auch in der übrigen Natur gefährdet die Tierwelt lebensbedrohlich, beispielsweise durch den Verzehr von Plastikteilen, die Gefahr sich in Plastikmüll zu verstricken und dadurch zu ersticken.<sup>11</sup> Über Mikroplastikrückstände in Tiermägen oder Trinkwasser kann Plastik auch in die Nahrung des Menschen gelangen,<sup>12</sup> wenngleich mögliche Folgen für die menschliche Gesundheit noch nicht hinreichend erforscht sind.<sup>13</sup> Neben den erheblichen Umweltschäden hat Plastikmüll im Meer und in der Natur auch negative Auswirkungen auf die Wirtschaft (Tourismus, Fischerei, Schifffahrt).<sup>14</sup> Zudem werden durch die Herstellung von Plastik und die Verbrennung von Plastikabfällen weltweit rund 400 Mio. Tonnen Kohlenstoffdioxid (CO<sub>2</sub>) ausgestoßen, was wiederum den globalen Klimawandel mitverursacht.<sup>15</sup> Einer neueren Studie der Weltbank zufolge entstanden 2016 weltweit rund 242 Mio. Tonnen Plastikmüll, was circa 12 Prozent des gesamten Siedlungsabfalls entspricht.<sup>16</sup> Rund ein Fünftel

<sup>9</sup> Vgl. die Übersichten bei *Bourguignon*, *Plastics*, EPRS, 5/2017, S. 2 f.; *Caterbow/Speranskaya*, in: HBS/BUND, *Plastikatlas*, 2019, S. 10 (10 f.); *Plastics Europe*, *Plastics*, 2018, S. 26.

<sup>10</sup> Diese Müllteppiche entstehen aufgrund der Meeresströmungen, siehe etwa *Sebille*, *Physics Today* 68 (2), 2015, 60 (60 f.), zum wohl bekanntesten der Müllteppiche, dem sog. Großen Pazifischen Müllstrudel *Lebreton u. a.*, *Scientific Reports* 8 (2018), 1 (1 ff.), die feststellen, dass dieser mit einer Fläche von 1,6 Mio. km<sup>2</sup> und 80.000 Tonnen Plastik deutlich größer sei als bisher angenommen.

<sup>11</sup> Siehe aus der umfangreichen Literatur aus biologischer Perspektive etwa *Kühn u. a.*, in: *Bergmann u. a.*, *Marine Anthropogenic Litter*, 75 (76–105); ausf. auch *Stöfen-O'Brien*, *Marine Litter*, 2015, S. 44 ff.; WWF, *Solving Plastic Pollution*, 3/2019, S. 15.

<sup>12</sup> Europäische Kommission, SWD(2018) 254 final, Part 1/3, S. 7; *Wacht*, *Mariner Umweltschutz*, 2018, S. 159.

<sup>13</sup> Europäische Kommission, COM(2018) 340 final, S. 1; *Bertling u. a.*, *Kunststoffe, Konsortialstudie Fraunhofer Institut* (Hrsg.), 6/2018, S. 29, 31; zu möglichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und hierbei bestehenden Wissenslücken *Galloway*, in: *Bergmann u. a.*, *Marine Anthropogenic Litter*, 343 (346–361).

<sup>14</sup> Europäische Kommission, COM(2018) 28 final, S. 5; COM(2018) 340 final, S. 1.

<sup>15</sup> Die Daten beziehen sich auf Berechnungen aus 2012, *Ellen MacArthur Foundation*, *The New Plastics Economy: Rethinking the Future of Plastics and Catalysing Action*, 12/2017, S. 22 f.; im Anschluss etwa *Beenen/Liebrich*, *SZ* v. 23.1.2018, S. 22; Europäische Kommission, COM(2018) 28 final, S. 4; siehe dazu auch *Feit/Muffett*, in: HBS/BUND, *Plastikatlas*, 2019, S. 26 (26 f.).

<sup>16</sup> *Kaza u. a.*, *What a Waste 2.0*, World Bank, 2018, S. 29 f., 117.

hiervon (45 Mio. Tonnen) wurden durch die Region Europa und Zentralasien generiert.<sup>17</sup>

Plastik stellt rund 80 Prozent des gesamten Abfalls in den Meeren dar.<sup>18</sup> Schätzungen zufolge befinden sich derzeit etwa 150 Mio. Tonnen Plastikmüll in den Ozeanen, wobei jedes Jahr weitere 4,8 Mio. bis 12,7 Mio. Tonnen durch land- und meeresseitige Eintragsquellen hinzukommen.<sup>19</sup> Meeresseitige<sup>20</sup> Einträge („*ocean-based sources*“) entstehen beispielsweise durch Fischereifanggeräte und Schiff-fahrtsabfälle; zu landseitigen Einträgen („*land-based sources*“) werden zum Beispiel am Strand zurückgelassene Gegenstände oder über Flüsse transportierte Plastikprodukte gezählt.<sup>21</sup> Die Hauptquelle des Meeresmülls sind landseitige Einträge, wovon sich wiederum rund 88 bis 95 Prozent weltweit aus zehn Flüssen speisen.<sup>22</sup> In Europa gelangen jährlich schätzungsweise 150.000 bis 500.000 Tonnen Plastikabfall ins Meer.<sup>23</sup> Auch wenn dies weltweit ein vergleichsweise geringer Anteil ist, so ist er dennoch erheblich und gelangt zudem in besonders empfindliche Meeresgebiete wie das Mittelmeer und Teile des Nordpolarmeeres.<sup>24</sup> Schwierigkeiten bereitet die Bestimmung, wie groß der Anteil einzelner Plastikprodukte, wie beispielsweise Plastiktüten oder -einweggeschirr, am gesamten Plastikmüll in den Meeren ist. Die Angaben variieren zum Teil stark nach untersuchter Region und angewandter Methode.<sup>25</sup> Eine international anerkannte Messmethode sind Strandmüllzählungen.<sup>26</sup> Zu den zehn weltweit am häufigsten gefundenen Plastikeinwegprodukten zählen unter anderem Zigarettensammel,

<sup>17</sup> Kaza u. a., *What a Waste 2.0*, World Bank, 2018, S. 29 f., 117.

<sup>18</sup> *Ellen MacArthur Foundation*, *The New Plastics Economy: Rethinking the Future of Plastics and Catalysing Action*, 12/2017, S. 12; COM(2018) 28 final, S. 4; *Jambeck u. a.*, *Science* 347 (6223), 768 (768 ff.).

<sup>19</sup> *Ellen MacArthur Foundation*, *The New Plastics Economy: Rethinking the Future of Plastics and Catalysing Action*, 12/2017, S. 12; COM(2018) 28 final, S. 4; *Jambeck u. a.*, *Science* 347 (6223), 768 (768 ff.).

<sup>20</sup> Teilweise wird in der deutschen Literatur auch von „seeseitig“ gesprochen, siehe etwa *Stöfen-O'Brien*, *ZUR* 2017, 594 (595, 598 ff.). Beide Begriffe sind synonym zu verstehen.

<sup>21</sup> *Kiss/Shelton*, *International Environmental Law*, S. 539; *Matz-Lück*, in: Proelß, *Internationales UmwR*, 2017, XII Rn. 97 f.; ausf. *Stöfen-O'Brien*, *Marine Litter*, 2015, S. 28 ff.; *Wacht*, *Mariner Umweltschutz*, 2018, S. 158.

<sup>22</sup> Vor allem der Jangtse, gefolgt vom Indus, Gelbem Fluss, Nil, Niger, Haihe, Meghna, Perlfuss, Amur, Mekong. Hintergrund sind vor allem schlechte Abfallmanagementsysteme, siehe *Schmidt/Krauth/Wagner*, *Environ. Sci. Technol.* 2017, 12246 (12246 ff.); *dies.*, *Environ. Sci. Technol.* 2018, 927 (927).

<sup>23</sup> Europäische Kommission, COM(2018) 28 final, S. 5.

<sup>24</sup> Vgl. Europäische Kommission, COM(2018) 28 final, S. 5.

<sup>25</sup> Vgl. UNEP, *Marine Litter: A Global Challenge*, 4/2009, S. 96 f.; UNEP/MAP, *Scoping Analysis of potential new Regional Programme of Measures*, UNEP(DEPI)/MED WG.426/Inf.4, 10/2016, S. 10.

<sup>26</sup> Siehe European Commission, *Impact Assessment*, Part 1/3, SWD(2018) 254 final, S. 8;

Plastikflaschen, -tüten, -becher und -boxen (Take-away-Verpackungen).<sup>27</sup> Dies deckt sich mit den bei Zählungen an europäischen Stränden festgestellten Ergebnissen, bei denen Plastikeinwegartikel circa die Hälfte aller gefundenen Abfälle darstellten und zu den zehn häufigsten Funden Plastikflaschen, -tüten, -besteck und -becher gehörten.<sup>28</sup>

Wenngleich die Plastik-Diskussion oft exemplarisch am Plastikmüll im Meer geführt wird, so ist Plastikabfall nicht nur im Meer und am Strand, sondern auch in Flüssen oder etwa im Wald oder Park zu finden und auch dort problematisch.<sup>29</sup> Zudem ist Abfall als solcher bereits ein aus umweltpolitischer Sicht relevantes Problem und dessen Vermeidung ein Ziel der Umweltschutzpolitik.<sup>30</sup> Nicht zuletzt stellt das hohe Müllaufkommen an to-go-Artikeln die örtlichen Abfallentsorgungsbetriebe vor Herausforderungen.<sup>31</sup> Die Lösung zur Reduktion des Plastikmüllproblems kann daher nicht nur „*end of the pipe*“ ansetzen und in einer Verbesserung des Recyclings und der Wiederverwendung bestehen.<sup>32</sup> Nach dem Vorsorgeprinzip bedarf es vielmehr Regelungen zur Abfallvermeidung und damit Verbrauchsreduktion bestimmter abfallintensiver Produkte.<sup>33</sup> Hierzu will die vorliegende Untersuchung einen Beitrag aus Sicht der Umweltrechtswissenschaft leisten.

---

zu den Bedenken und einzukalkulierenden Abweichungen dies., Impact Assessment, Part 2/3, SWD(2018) 254 final, S. 38 f.

<sup>27</sup> Ocean Conservancy, International Coastal Cleanup Report 2018, S. 13 ff.

<sup>28</sup> Ausf. Europäische Kommission, SWD(2018) 254 final, Part 1/3, S. 11 ff.; Assessment, Part 2/3, SWD(2018) 254 final, S. 30 ff., 35 ff., 41 ff.

<sup>29</sup> Vgl. UBA, Kunststoffe in der Umwelt, 2019, S. 6; zu Forschungslücken siehe ebd., S. 18 ff.

<sup>30</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 1 EU-Abfallrahmenrichtlinie; EuGH, Urt. v. 9.7.1992 – C-2/90, Slg. 1992, I-4431 Rn. 30 – Kommission/Belgien; Urt. v. 14.12.2004 – C-463/01, Slg. 2004, I-11705 Rn. 77 – Kommission/Deutschland sowie EuGH, Urt. v. 14.12.2004 – C-309/02, Slg. 2004, I-11763 Rn. 78 – Radlberger; *Diederichsen*, Vermeidungsgebot, 1998, S. 1 ff., 17 ff.; *Epiney/Hehemann*, EurUP 2015, 256 (262); *dies.*, URP 2015, 436 (448).

<sup>31</sup> *Löhr*, FAZ v. 8.1.2019, S. 15; *Stremmel*, SZ v. 2./3.6.2018, S. 45 für Coffee-to-go-Becher. So hat z.B. die Berliner Stadtreinigung an bestimmten Orten in Berlin riesige Mülleimer mit einem Fassungsvermögen von 360 Litern aufgestellt, den sogenannten „Bubble“, um dem höheren Müllaufkommen gerecht zu werden, welches nach Aussagen der Geschäftsführerin auf die „to-go-Mentalität“ zurückzuführen ist, siehe <http://www.tagesspiegel.de/berlin/berlin-dein-schmutz-zu-viel-dreck-bsr-braucht-groessere-muelltonnen/12189700.html> (abgerufen: 14.11.2019); zum wachsenden „Littering“ durch to-go-Produkte vgl. auch Verband kommunaler Unternehmen, Littering, Studie 4/2018, S. 6, 27.

<sup>32</sup> Ebenso *Simon/Schulte*, Plastic Governance, S. 2, 4.

<sup>33</sup> Vgl. *Simon/Schulte*, Plastic Governance, S. 2, 4; siehe allg. zur vorrangigen Abfallvermeidung *Diederichsen*, Vermeidungsgebot, 1998, insbes. S. 1 ff., 17 ff., passim; *Kahl*, Umweltprinzip, 1993, S. 22.

## B. Ziele der Untersuchung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Effektive rechtliche Steuerungsinstrumente sind unverzichtbar zur Vermeidung von Plastikabfall. Sie sollen hier ausgehend von einem *plastikproduktspezifischen* Ansatz mit Fokus auf Plastiktüten und -einweggeschirr (-teller, -becher und -besteck) einschließlich des für den to-go-Konsum charakteristischen und in Deutschland medial präsenten Coffee-to-go-Bechers im Mehrebenensystem konkret untersucht werden.<sup>34</sup> Bei den Coffee-to-go-Bechern handelt es sich nicht um reine Pappbecher. Sie weisen vielmehr entgegen dem äußeren Anschein eine Plastikbeschichtung im Inneren auf, die abhängig von der Größe circa 4 bis 7 Prozent des Bechers ausmacht.<sup>35</sup> Die Untersuchung beschäftigt sich daher mit ausgewähltem Makroplastik und landseitigen Einträgen von Meeresmüll.<sup>36</sup> Rechtliche Fragen zu Mikroplastik<sup>37</sup> werden nicht behandelt, wengleich auch Plastiktüten und -einweggeschirr durch Zerfallsprozesse zu Mikroplastik werden können.<sup>38</sup>

Die genannten Plastikprodukte wurden hier als Referenzbeispiele ausgewählt, weil es sich um Wegwerfartikel und vermeidbare Produkte handelt und sie weltweit zu den zehn am häufigsten an Meeresstränden gefundenen Gegenständen zählen.<sup>39</sup> Zwar stellen diese Produkte nur einen vergleichsweise kleinen Teil des Plastikabfallaufkommens dar und auch andere Plastikeinwegprodukte und -verpackungsmaterialien sind ökologisch problematisch. Gleichwohl können anhand der hier ausgewählten Produkte exemplarisch grundlegende Rechtsfragen be-

---

<sup>34</sup> Soweit im Folgenden ohne nähere Differenzierung von Plastikeinweggeschirr gesprochen wird, sind hierbei folglich Plastikeinwegteller, -becher, -besteck und der Coffee-to-go-Becher eingeschlossen.

<sup>35</sup> DUH, Coffee to go-Becher, Hintergrundpapier, 10/2015, S. 5; GMV, Abfallaufkommen durch Einweggeschirr, 6/2018, S. 19; *Gerhard/Schughart*, Greenwashing to go?, ZEIT Online, 3.9.2017 (<https://www.zeit.de/wissen/umwelt/2017-08/kaffeebecher-pfand-nachhaltigkeit-umweltschutz>, abgerufen: 14.11.2019).

<sup>36</sup> Zur Abgrenzung siehe S. 3; zu seeseitigen Einträgen und dem Instrument der Ausweisung von Meeresschutzgebieten auf Hoher See, siehe *Wacht*, Mariner Umweltschutz, 2018, insbes. S. 158, 204 ff.

<sup>37</sup> Dies sind Plastikpartikel, die kleiner als 5 mm sind, zum Begriff und zur Unterscheidung zwischen primärem und sekundärem Mikroplastik statt vieler *Stöfen-O'Brien*, Marine Litter, 2015, S. 52 ff.; zur Abgrenzung zwischen Makro-, Mikro- und Nanoplastik *Vince/Stoett*, Marine Policy 96 (2018), 200 (200); zu rechtlichen Fragen bzgl. Mikroplastik *Wiss. Dienst BT*, Mikroplastik, 8/2016, S. 4 ff.; zu aktuellen Regulierungsbestrebungen *Kentin/Kaarto*, RECIEL 2018, 254 (254 ff.).

<sup>38</sup> Vgl. etwa Europäische Kommission, SWD(2018) 254 final, Part 1/3, S. 7.

<sup>39</sup> Ausf. Europäische Kommission, SWD(2018) 254 final, Part 1/3, S. 11 ff.; Assessment, Part 2/3, SWD(2018) 254 final, S. 30 ff., 35 ff., 41 ff.; Ocean Conservancy, International Coastal Cleanup Report 2018, S. 13 ff.

trachtet werden. Dazu gehören unter anderem die Örtlichkeit von Verbrauchsteuern und die umstrittenen Fragen, ob eine solche landesweit einheitlich erhoben werden kann sowie ob die Bundesländer landesrechtliche Verbote von (Plastik-) Produkten einführen dürfen.

Die Relevanz der hier ausgewählten Untersuchungsgegenstände wird neben den vielen unverbindlichen Bestrebungen aktuell insbesondere durch die EU-Plastiktüten-Richtlinie<sup>40</sup> (Plastiktüten-RL) und die EU-Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt<sup>41</sup> (Einwegplastik-RL<sup>42</sup> oder, wie im Folgenden, Verbots-RL) verdeutlicht. Auf nationaler Ebene stellte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) am 26.11.2018 einen Fünf-Punkte-Plan<sup>43</sup> für weniger Plastikmüll vor. Ferner brachte die Bundesregierung am 8.11.2019 einen Gesetzentwurf für ein teilweises nationales Verbot bestimmter Plastiktüten (PlastiktütenverbotsG-E)<sup>44</sup> in den Bundesrat ein (Art. 76 Abs. 2 GG), für den das weitere Gesetzgebungsverfahren noch aussteht.<sup>45</sup> Aufgrund dieser politischen Bestrebungen gewinnen die hier untersuchten Rechtsfragen zusätzlich an Gewicht, weil Antworten auf die Fragen nach den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen für plastikspezifische Steuerungsinstrumente im Mehrebenensystem dringend benötigt werden. Die hier vorgenommene Prüfung von unionsweiten und nationalen Verboten geht über die Verbots-RL hinaus, weil diese nicht alle hier untersuchten Produkte – namentlich nicht Plastiktüten und Coffee-to-go-Becher – verbieten soll und nur ein Inverkehrbringensverbot erfasst. Zudem gibt die Verbots-RL für den Coffee-to-go-Becher den Mitgliedstaaten vor, den Verbrauch dieser Becher zu vermindern. Nach Berechnungen der DUH wurden in Deutschland rund 2,8 Mrd. Coffee-to-go-Becher im Jahr 2015 verbraucht.<sup>46</sup> Dies entspricht

---

<sup>40</sup> Richtlinie (EU) 2015/720 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.4.2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen, ABl. 2015 L 115, 11.

<sup>41</sup> Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.6.2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABl. 2019 L 155, 1.

<sup>42</sup> Mit dem Begriff Einwegkunststoff-RL etwa *Wendenburg*, AbfallR 2019, 170 (170).

<sup>43</sup> BMU, „Nein zur Wegwerfgesellschaft“ – 5-Punkte-Plan des BMU für weniger Plastik und mehr Recycling ([https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Abfallwirtschaft/5\\_punkte\\_plan\\_plastik\\_181123\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/5_punkte_plan_plastik_181123_bf.pdf), abgerufen: 14.11.2019).

<sup>44</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes, BR-Drs. 578/19. Dem liegt ein Referentenentwurf des BMU von September 2019 zugrunde.

<sup>45</sup> Vgl. [http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData\\_detail\\_vo.do](http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData_detail_vo.do) (abgerufen: 14.11.2019) sowie BMU, Pressemitteilung v. 6.11.2019, Nr. 196/19.

<sup>46</sup> DUH, Coffee to go-Becher, Hintergrundpapier, 10/2015, S. 4; krit. dazu UBA, Einweggetränkebecher, 2019, S. 44.

ungefähr den jüngeren Erhebungen der GMV, die für Deutschland im Jahr 2017 von einem Verbrauch von circa 2,86 Mrd. Heißgetränkbechern ausgeht, was neben üblichen Plastikbechern auch den Coffee-to-go-Becher einschließt.<sup>47</sup> Das BMU geht von einem Verbrauch von 3 Mrd. Einwegbechern aus.<sup>48</sup> Bei Beantwortung der Frage zur konkreten Umsetzung der Reduktionsvorgabe der Verbots-RL können die in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse genutzt werden. Die vorhandenen lokalen Initiativen zu Coffee-to-go-Bechern werden hier systematisiert und die Einführung einer Steuer oder Sonderabgabe und eines Verbots von Plastiktüten und -einweggeschirr einschließlich des Coffee-to-go-Bechers aus rechtlicher Sicht betrachtet, um diese Instrumente eingehend zu bewerten und rechtspolitische Vorschläge, unter anderem zur Umsetzung der Verbots-RL, zu unterbreiten. Darüber hinaus sollen die Verbots-RL kritisch gewürdigt und darauf aufbauend rechtspolitische Reformüberlegungen angestellt werden.

Die Arbeit bezweckt somit nicht nur eine Bestandsaufnahme vorhandener Rechtsgrundlagen zur Bekämpfung von Plastikmüll *de lege lata*,<sup>49</sup> sondern verfolgt schwerpunktmäßig einen an konkreten Instrumenten orientierten Untersuchungsansatz *de lege ferenda* unter Klärung der damit zusammenhängenden grundlegenden Rechtsfragen. So begegnet die Einführung einer Steuer oder Sonderabgabe auf Plastikeinweggeschirr in Deutschland aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur kommunalen Verpackungsteuer<sup>50</sup> aus dem Jahr 1998 auch heute noch erheblichen rechtlichen Bedenken.<sup>51</sup> Angesichts des am 20.12.2018 ergangenen Beschlusses des Tübinger Gemeinderats, eine Verpackungssteuersatzung zu erarbeiten,<sup>52</sup> über die im Januar 2020 entschie-

<sup>47</sup> GMV, Abfallaufkommen durch Einweggeschirr, 6/2018, S. 31.

<sup>48</sup> Siehe *Löhr*, FAZ v. 8.1.2019, S. 15; ähnlich i.E. auch UBA, Einweggetränkbecher, 2019, S. 5, 45 f., 50, die von 2,8 Mrd. Einwegbechern für Heißgetränke ausgehen, wovon 1,66 Mrd. Kartonbecher mit Kunststoffbeschichtung und 1,14 Mrd. Kunststoffbecher sind; zu Kaltgetränkbechern siehe ebd., S. 50.

<sup>49</sup> *Stöfen-O'Brien*, Marine Litter, 2015 hat die völker- und europarechtliche Rechtslage bezogen auf die vier Europa umgebenden Meere bis 2015 herausgearbeitet. Die Aussagekraft der 2015 erschienenen Dissertation von *Stöfen-O'Brien* ist angesichts der seither geänderten Rechtslage und des abweichenden Untersuchungsgegenstandes für das vorliegende Thema nicht erschöpfend.

<sup>50</sup> BVerfGE 98, 106; vgl. auch die Entscheidung zu landesrechtlichen Abfallabgaben, BVerfGE 98, 83.

<sup>51</sup> Siehe Schleswig-Holstein LT-Drs. 18/3058, S. 16; Berliner Abghs.-Drs. 17/16684, S. 1 f. (Frage und Antwort Nr. 4); *Kropp*, in: v. Lersner/Wendenburg/Kropp/Rüdiger, Recht der Abfall- und Kreislaufwirtschaft, § 1 KrWG (Stand: 5/2012) Rn. 21; *Versmann*, in: Jarass/Petersen, KrWG, § 33 KrWG Rn. 37.

<sup>52</sup> Siehe Beschlussvorlage Nr. 383/2018 v. 29.11.2018, S. 1 ff., Beschluss v. 20.12.2018 ([https://www.tuebingen.de/gemeinderat/to0040.php?smcred=1&\\_\\_ksinr=5376](https://www.tuebingen.de/gemeinderat/to0040.php?smcred=1&__ksinr=5376), abgerufen: 14.11.2019); dazu etwa *Löhr*, FAZ v. 8.1.2019, S. 15.



den werden soll<sup>53</sup> und einigen neueren Stimmen im Schrifttum,<sup>54</sup> die keinen Widerspruch mehr im Sinne der BVerfG-Entscheidung sehen, bietet die vorliegende Studie eine fundierte rechtliche Analyse der Rechtmäßigkeit einer Verpackungssteuer, insbesondere unter Berücksichtigung des seit 1.1.2019 geltenden Verpackungsgesetzes.<sup>55</sup>

Die Untersuchung verkennt nicht, dass mit dem Thema „Plastik als Rechtsproblem“ zahlreiche Rechtsfragen verbunden sind, die hier aus Platzgründen nicht betrachtet werden können. So werden neben dem bereits erwähnten Mikroplastik und seeseitigen Einträgen wie fischereibezogener Plastikabfall auch umwelthaftungsrechtliche Fragen zur Meeresverschmutzung und zu Schäden durch Plastikmüll<sup>56</sup> nicht behandelt. Zudem konzentriert sich die Untersuchung, ungeachtet der Vielzahl möglicher umweltrechtlicher Steuerungsinstrumente,<sup>57</sup> auf freiwillige Maßnahmen, Steuern und Sonderabgaben sowie Verbote, wobei integrativ auf Pfandsysteme eingegangen wird. Letztere werden aber nicht gesondert als zukünftiges Instrument behandelt. Auf andere Maßnahmen wie vergaberechtliche Anreize, eine allgemeine Ressourcensteuer, -gebühr oder -abgabe oder eine Materialinputsteuer wird nicht eingegangen. Der Fokus liegt auf der Abfallvermeidungsebene, weshalb die Entsorgungsebene einschließlich der Verbesserung des Recyclings nicht gesondert betrachtet wird.

Zugrunde gelegt wird ein Ansatz beim rechtlichen Mehrebenensystem, weil es sich bei Plastikmüll um ein globales und transnationales Problem handelt, das internationaler Lösungen bedarf.<sup>58</sup> Freilich werden dadurch Handlungen einzelner Staaten, gerade auch einiger afrikanischer und asiatischer Länder als Hauptemittenten,<sup>59</sup> nicht entbehrlich. Internationale und nationale Lösungen müssen

<sup>53</sup> Siehe nur *Keck*, Stuttgarter Zeitung v. 11.10.2019, S. 7.

<sup>54</sup> *Böhm*, EurUP 2019, 312 (317); *Geis*, Kommunalrecht, § 12 Rn. 31; *Kahl*, EurUP 2019, 321 (325); *Kalscheuer/Harding*, NordÖR 2017, 113 (116); *Klinger*, DUH Rechtsgutachten, 4/2014, S. 12; *Klinger/Krebs*, ZUR 2015, 664 (666); *Kloepfer*, Umweltrecht, 2016, § 21 Rn. 284; *Lau*, in: *Kopp-Assenmacher, KrWG*, 2015, § 33 KrWG Rn. 18; *Rodi*, ZUR 2016, 531 (534); unentschieden *Siekman*, in: *Sachs, GG*, 8. Aufl. 2018, Art. 105 GG Rn. 45.

<sup>55</sup> Ausf. dazu siehe S. 162 ff.

<sup>56</sup> Zu Fragen der Haftung der Meeresverschmutzung vom Land aus *Uhte*, Haftung, 2015, S. 59 ff.; zu Haftung und Verantwortung von Schäden durch Meeresmüll siehe auch *Birnie u. a.*, *International law and the environment*, S. 430 ff.

<sup>57</sup> Dazu statt vieler *Krämer*, in: *Rengeling, EUDUR I*, § 15 Rn. 1 ff.

<sup>58</sup> Insofern dürfte Einigkeit bestehen, siehe etwa *Plastik-Strategie*, COM(2018) 28 final, S. 2, 15, 19 ff.; Europäische Kommission, COM (2013) 123 final, S. 11; *C. Meyer*, *Der Spiegel* v. 27.10.2018, S. 8; *Raubenheimer/McIlgorm*, *Marine Policy* 81 (2017), 322 (322, 328); *Simon/Schulte*, *Plastic Pollution*, S. 10; *Stöfen-O'Brien*, ZUR 2017, 594 (595). Siehe zu einem möglichen Plastik-Abkommen unten S. 252 ff.

<sup>59</sup> Hauptquelle der landseitigen Einträge sind zehn Flüsse in Asien und Afrika, siehe oben S. 3.

sich vielmehr ergänzen. In zahlreichen Staaten gibt es bereits Verbote von bestimmten Plastikprodukten, beispielsweise in Bangladesch<sup>60</sup> und Ruanda<sup>61</sup>, oder plastikspezifische Steuern.<sup>62</sup> Bei der hier vorgenommenen Betrachtung zur Einführung von Steuern, Abgaben und Verboten (§§ 5–6) wird auf die völkerrechtliche Ebene nicht eingegangen, wenngleich sie in den weiteren Kapiteln weitgehend berücksichtigt wird. Ein völkerrechtliches Abkommen, das Plastikprodukte verbietet, hätte keine unmittelbare Durchgriffswirkung<sup>63</sup> und völkerrechtliche Maßnahmen stoßen auch im Hinblick auf die Einführung von Steuern auf besondere Hindernisse. Die Staaten haben ihre Befugnisse zur Erhebung von Steuern und Abgaben<sup>64</sup> nicht auf internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen (UN) übertragen, sodass sich deren Organe lediglich durch Absichtserklärungen und Interessensbekundungen dazu äußern können.<sup>65</sup> Ein eigenes Steuerfindungsrecht leitet sich hieraus nicht ab.<sup>66</sup>

### C. Gang der Untersuchung

Den ersten Teil der Untersuchung bildet eine Darstellung des rechtlichen Rahmens und eine Bestandsaufnahme der bisherigen Instrumente zum Umgang mit Plastikmüll. Die wichtigsten Umweltrechtsprinzipien werden in § 1 konkret auf ihre plastikspezifische Bedeutung untersucht. In § 2 werden in gebotener Kürze

<sup>60</sup> Dazu *Niaounakis*, *Marine Plastic Debris*, 2017, S. 389.

<sup>61</sup> Siehe *Freytas-Tamura*, *Public Shaming and Even Prison for Plastic Bag Use in Rwanda*, *The New York Times*, 28.10.2017 (<https://www.nytimes.com/2017/10/28/world/africa/rwanda-plastic-bags-banned.html>, abgerufen: 14.11.2019); *Tashobya*, *Rwanda ponders ban on single-use plastics*, *The New Times*, 30.5.2019 (<http://www.newtimes.co.rw/news/rwanda-ponders-ban-single-use-plastics>, abgerufen: 14.11.2019); zu Ruanda und weiteren Beispielen siehe *Krauß*, *Land ohne Plastik*, *ZEIT Online* v. 28.5.2018 (<https://www.zeit.de/wissen/umwelt/2018-05/umweltschutz-ruanda-plastik-verbot-gesetz/komplettansicht>, abgerufen: 14.11.2019).

<sup>62</sup> Siehe die detaillierte weltweite Übersicht bei UNEP, *Single-Use Plastics*, 2018, S. 27–44; zu Steuern in EU-Mitgliedstaaten siehe unten S. 95 f.

<sup>63</sup> Ohne Plastikbezug, allg. dazu *Herdegen*, *Europarecht*, § 5 Rn. 12.

<sup>64</sup> Prägnant etwa *Birk*, in: *Birk*, *Hdb des europäischen Steuer- und Abgabenrechts*, 1995, § 5 Rn. 1: „die Finanzhoheit [...] ist das ureigenste Recht des Staates, ja sogar die Bedingung jeder staatlichen Existenz.“ *Wilke/Weber*, *Lehrbuch Internationales Steuerrecht*, Rn. 8 sprechen im Zusammenhang mit der Steuergesetzgebungskompetenz von einem der „ältesten und originären Rechte jedes Staatswesens“.

<sup>65</sup> Ausf. zum Soft Law unten S. 31 ff.

<sup>66</sup> Etwas anderes folgt auch nicht aus dem Internationalen Steuerrecht, das im Wesentlichen Rechtsvorschriften zu grenzüberschreitenden Sachverhalten und z. B. sog. Doppelbesteuerungsabkommen erfasst, zum Begriff eingehend *Schaumburg*, in: *Schaumburg*, *Internationales Steuerrecht*, Rn. 1.1 ff.

die für das vorliegende Thema wichtigsten Rechtsnormen im Mehrebenensystem vorgestellt, einschließlich des maßgeblichen Soft Laws. In § 3 werden die wesentlichen internationalen und nationalen freiwilligen Plastik-Initiativen erläutert, von denen die nationalen bezüglich der Coffee-to-go-Becher systematisiert werden. Im Anschluss werden die wichtigsten plastikproduktspezifischen Instrumente bewertet und Rechtsfragen der Plastiktüten-Vereinbarung der Bundesregierung mit dem Handelsverband Deutschland e.V. (HDE-Vereinbarung)<sup>67</sup> analysiert (§ 4).

Im zweiten Teil werden ebenenspezifisch die Einführung von Steuern und nicht-steuerlichen Abgaben (§ 5) sowie Verboten (§ 6) als mögliche zukünftige Steuerungsinstrumente beleuchtet, wobei aus den erwähnten Gründen die völkerrechtliche Ebene ausgeklammert wird. Die Untersuchung von Verboten, die über die Verbots-RL hinausgehen, wird auch für die EU-Ebene durchgeführt. Die Verbots-RL wird in diesem Zusammenhang auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft. Die Darlegungen in §§ 5–6 erfolgen dabei anhand der Beispiele Plastiktüten und -einweggeschirr einschließlich des Coffee-to-go-Bechers als Symbol der to-go-Kultur<sup>68</sup>. Zum Schluss (§ 7) werden die untersuchten Handlungsmöglichkeiten sowie aktuelle Bestrebungen bewertet. Neben der kritischen Würdigung der Verbots-RL und des PlastiktütenverbotsG-E wird ein hypothetisches internationales Plastik-Abkommen behandelt, wobei rechtspolitische Reformempfehlungen den Schwerpunkt bilden. Am Ende stehen daher eigene rechtspolitische Vorschläge, die auf den Ergebnissen der Untersuchung in §§ 1–6 aufbauen.

---

<sup>67</sup> [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Abfallwirtschaft/vereinbarung\\_tragetaschen\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/vereinbarung_tragetaschen_bf.pdf) (abgerufen: 14.11.2019); siehe unten S. 59 ff., 74 ff.; zum PlastiktütenverbotsG-E unten S. 267 ff.

<sup>68</sup> Vgl. etwa *Stremmel*, SZ v. 2./3.6.2018, S. 45.

## Sachregister

- Abfallentsorgung, *siehe* Entsorgung  
Abfallhierarchie 40, 49, 53, 80, 118, 121,  
165 f., 204, 255, 271 f., 284  
Abfallinfrastruktur 182, 188, 191, 204  
Abfallverbringungsgesetz 49  
Abfallverbringungsverordnung 41, 293  
Abfallvermeidung 4, 35, 37, 40, 45, 48 f.,  
52, 55, 69 f., 107, 118 f., 121, 135, 147,  
153, 166, 171, 173, 186, 203, 210 f.,  
217 f., 220 f., 223 f., 237 f., 245, 247, 249,  
255, 258, 265, 267, 269, 271 f., 279 f.,  
281, 284, 286 f., 290, 293, 297  
Abfallvermeidungsprogramm 40, 167–170,  
177, 211, 287 f.  
Abfallvermeidungsziel 172, 279  
AbfG 164 f., 236  
Abkommen, *siehe* Plastik-Abkommen  
Abschließende Harmonisierung 195–197,  
239 f.  
Absichtserklärung 32, 44, 58, 76, 161  
– *siehe auch* Soft Law  
Abwägung 52, 71, 118, 123–125, 221–223  
Abwählbarkeit, *siehe* Überwählbarkeit  
Agenda 2030 31 f., 35, 44 f., 53  
Aktionsplan 30, 34 f., 47, 51, 58, 276 f.,  
280 f., 290  
– als Element eines Plastik-Abkom-  
mens 256 f., 272  
Aktionsprogramm, *siehe* Umweltaktions-  
programm  
Akzeptanz 24, 71, 248, 251  
Allgemeine Verbrauchsteuer 159–175,  
195–209  
Allgemeiner Gleichheitsgrundsatz 182,  
207–209, 212, 244, 289  
Altbestände, *siehe* Restbestände  
Alternativen 59, 73, 124, 205, 208, 222,  
240, 244, 250 f., 259, 278–280  
– *siehe auch* Substitution  
Altplastik 252  
Angemessen(heit) 82, 107, 118, 123–125,  
130, 203, 207, 210, 218, 221–225, 246,  
286, 289  
– *siehe auch* Verhältnismäßigkeit  
Anti-Plastik-Konzept 6, 46, 50, 112, 279 f.  
Anwendungsvorrang des Unionsrechts 136  
Ausnahmen für medizinische Verwendun-  
gen 222 f., 225, 228, 243, 246, 289  
Automaten 152  
Autonomie, mitgliedstaatliche 72, 100, 107,  
218  
Bagatellgrenze 260, 263  
Bambus 52  
Barcelona-Übereinkommen 30  
Basler Übereinkommen 29, 34, 53, 69, 254,  
265, 280 f., 283, 292 f.  
Bausteine für Plastik-Abkommen 255–258,  
290  
Begriff  
– Plastikeinweg 39 f., 72 f., 262–264, 291  
– Steuer 94 f., 97, 137 f., 145  
Bereitstellung auf dem Markt 265  
Berlin 4, 7, 65 f., 85, 139, 144, 151, 154,  
163  
Berufsfreiheit 126–130, 200–205, 206,  
223–225, 243 f.  
Beschichtung, *siehe* Plastikbeschichtung  
Besondere Gruppenverantwortung 181,  
185–187  
Besondere Sachnähe 185–187  
Besorgnispotenzial 20, 214  
Bestmögliche Umweltschutz 69–71, 73,  
80 f., 85 f., 109, 247, 250–252, 265 f., 269,  
282, 285, 292  
Bewertungsmaßstäbe 69 f., 247

- Bewusst(sein) 35, 55, 62, 80, 83, 153,  
 251 f., 253, 267, 273, 278 f., 282, 292  
 Bezugsgröße 256, 262, 291  
 Binnenmarkt 98, 102, 124, 133, 210,  
 215–218, 222, 227, 241 f., 245, 273  
 Bio-Plastik 251  
 Biobasiert 252, 269  
 Biodiversitätskonvention 29, 34, 53  
 Biologisch abbaubar 19, 208, 213, 216, 223,  
 251, 269  
 BMU  
 – *siehe auch* HDE-Vereinbarung  
 – Gesetzentwurf Plastiktütenverbot, *siehe*  
 PlastiktütenverbotsG-E  
 – Plastik-Konzept, *siehe* Fünf-Punkte-Plan  
 Bodenseekreis 66  
 Brexit als Motiv für Steuer 102  
 Bukarest-Konvention 30  
 Bund, Vereinbarung mit dem Handels-  
 verband, *siehe* HDE-Vereinbarung  
 BVerfG 127, 137, 179, 181 f., 185, 187,  
 189, 193 f., 199 f., 202, 205, 207, 244, 288  
 – Hessische Speiseeissteuer 145 f., 148 f.  
 – Kernbrennstoffsteuer 137  
 – Kommunale Verpackungsteuer 7 f., 149 f.,  
 152, 156, 158, 162–165, 168, 170, 172,  
 211, 238, 246, 287, 290, 294  
 – landesrechtliche Abfallabgaben 7, 162  
  
 Cassis-de-Dijon 117, 219  
 Clean Seas Initiative 56  
 CLP-Verordnung 41  
 CO<sub>2</sub>-Emissionen 121, 124, 267  
 Coffee-to-go-Becher 5–7, 13–25, 36–40,  
 259–264, 266, 271–281  
 – *siehe auch* Plastikbeschichtung  
 – Abgabe 91–212  
 – freiwillige Initiativen 62–67, 279, 284 f.  
 – Verbote 213–246  
  
 Dänemark 95, 96  
 Dassonville 115  
 Davos 57  
 Deckel 18, 63, 64, 67, 85, 153  
 Demokratieprinzip 78, 82, 163  
 Design 84, 121  
 Determiniertheit 200  
 Dienstleistungsfreiheit 125 f., 199, 242 f.  
  
 Differenzierungsthese 20  
 Diskriminierungsverbot 198, 229, 230, 239,  
 240  
 Dispositionsfreiheit 82, 277  
 Dividende, doppelte 276  
 Dokumentationspflicht, haushaltsrecht-  
 lich 181, 193 f.  
 Doppelabstützungen 101 f.  
 Doppelbesteuerung, horizontale 147  
 Dosen-Pfand 84, 122, 204 f.  
 Drei-Säulen-Modell 16 f.  
 Drei-Stufen-Theorie 127 f.  
 Drive-In 152  
 Duale System 166, 172 f., 177, 204, 287  
 Durchführung des Unionsrechts 199 f., 243  
 Durchführungsrechtsakt 262, 293  
 Durchsetzbar(keit) 69–71, 75–77, 79, 85 f.,  
 120, 203, 247 f., 253, 267 f., 276, 285  
  
 Effektivität 33, 69 f., 73, 80, 85 f., 122, 247,  
 249 f., 260, 265 f., 269  
 Effet utile 75, 285  
 Eigenmittel 104 f.  
 Eigentumsfreiheit 130–132, 205–207,  
 225 f., 244  
 Eingrichteter und ausgeübter Gewerbe-  
 betrieb 206 f., 226  
 Einschätzungsspielraum 112, 117, 122, 205,  
 207, 209, 218, 229, 244 f., 250, 268  
 Einträge, *siehe* seeseitige bzw. landseitige  
 Einträge  
 Einweg-Plastik, *siehe* Plastik  
 – *siehe auch* Mehrweg  
 – *siehe auch* Verbots-RL  
 Eliminierende Nutzung 140, 155  
 EMRK 130  
 End of the pipe 4, 20  
 England 95  
 Enteignung 132, 206, 225 f., 244  
 Entsorgung 8, 20–22, 25, 35, 41, 48, 114,  
 121, 138, 147, 182, 186, 188 f., 191, 204,  
 266, 268, 271, 279, 291  
 Erdöl 18, 32, 124, 214, 283  
 Erforderlichkeit 120–122, 203–205, 220 f.  
 Ersatzanknüpfungspunkt 139–141, 151  
 Ertragshoheit 91, 103–105, 159–161, 211,  
 273, 277, 285, 288  
 Esslingen 64, 84 f.

- EU-Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, *siehe* Verbots-RL  
 Expandiertes Polysterol 36 f., 135, 196, 210, 227 f., 230, 240, 243, 259, 275, 286, 289  
 Export 41, 53, 69, 187, 224, 247, 254, 265 f., 269, 275, 283, 293, 295 f.  
 Fernreiseverkehr 151  
 Finance Principles, Sustainable Blue Economy 56  
 Finanzierungseffekt 179  
 Finanzierungsfonds 257 f., 272, 290  
 Finanzierungsmechanismus 257  
 Finanzierungs Sonderabgaben 178, 181  
 – *siehe auch* Sonderabgaben  
 Finanzierungsverantwortung 185–187  
 Finanzierungszweck 102 f., 138, 179, 193, 212  
 Fischerei 2 f., 8, 36, 51  
 Flexibilität 69, 71 f., 192, 247 f.  
 Flüsse 3 f., 8, 19, 24, 32, 100, 106, 255  
 Fonds, *siehe* Finanzierungsfonds  
 Forschung 32, 35, 51, 190, 258, 273, 279  
 Fortentwicklung  
 – *siehe auch* Bausteine Plastik-Abkommen  
 – *siehe auch* Plastiktüten-RL, Kritik  
 – *siehe auch* Verbots-RL, Reform  
 – Gruppennützigkeit 187–193, 195, 288 f.  
 – zum Verzehr an Ort und Stelle 155–157, 211, 287  
 Freiburg 63 f., 294 f.  
 Freier Warenverkehr, *siehe* Warenverkehrsfreiheit  
 Freiwillige Maßnahmen 20, 24 f., 48, 55–68, 74–87, 95, 120, 203 f., 221, 247 f., 250, 253, 267, 276, 283 f., 292, 295–297  
 – *siehe auch* Coffee-to-go-Initiativen  
 – *siehe auch* Soft Law  
 Fremdes Fehlverhalten 187  
 Frist, *siehe* Übergangsfrist, *siehe* Umsetzungsfrist, *siehe* zeitliche Sonderregelung  
 Fünf-Punkte-Plan 6, 50 f., 62, 279 f., 282, 292  
 Garbage patches 2  
 Geeignetheit 118 f., 220  
 Gegenleistung 94–96, 137 f.  
 Gemeindegebiet 21 f., 62, 66 f., 84, 145–155  
 Gemeindlicher Wettlauf 143  
 Gemüsetüten, *siehe* Hemdchenbeutel  
 Gesamtdeckung 277  
 Geschäumtes Plastik, *siehe* expandiertes Polysterol  
 Gesetzentwurf für ein Plastiktütenverbot, *siehe* PlastiktütenverbotsG-E  
 Gesetzgebungskompetenz 51, 91–111, 136–161, 175–178, 213–217, 231–239  
 Gesundheit 2, 20, 32, 116 f., 214, 219, 223, 225, 227 f., 259  
 – *siehe auch* Ausnahmen für medizin. Verwendungen  
 – *siehe auch* Hygiene  
 Gewerbebetrieb, eingerichteter und ausgeübt 206 f., 226  
 Gewerbsmäßiges Inverkehrbringen 269, 291  
 Gleichartigkeit 149, 157 f.  
 Global commons 100  
 Global Network of the Committed 34 f., 58  
 GPA 55, 68  
 GPML 56, 68  
 Griechenland 96, 107  
 Großbritannien 95, 102  
 Großer Pazifischer Müllstrudel 2  
 Grüne Punkt, *siehe* Duale System  
 Gruppennützig(keit) 181, 187–194, 288  
 Gruppenverantwortung, besondere 181, 185–187  
 Hamburg 52, 66 f., 85  
 Handelsverband, *siehe* HDE-Vereinbarung  
 Hannover 64 f., 84  
 Harmonisierung 92–98, 215–217  
 – abschließende 195–197, 239 f.  
 – Voraussetzung bestehender Regelungen 92–96  
 Harmonisierungsbedürfnis 98  
 Harmonisierungsmaßnahme 92–98  
 Haushaltsrechtliche Dokumentationspflicht 181, 193 f.  
 HDE-Vereinbarung 24, 59–61, 68, 74–83, 86, 95, 203 f., 248, 268, 276 f., 280, 284 f., 294–297  
 Heidelberg 62, 66, 295  
 Heißgetränkebecher 7, 18  
 – *siehe auch* Coffee-to-go-Becher

- Helsinki-Übereinkommen 30, 51, 53, 256  
Hemdchenbeutel, *siehe* sehr leichte  
  Plastiktüten  
Herstellerdefinition 265 f., 274 f.  
Herstellung 1 f., 15, 18, 21–23, 124 f., 176,  
  183, 186 f., 198, 200, 206, 210, 251, 267,  
  278  
Herstellungsverbot 135 f., 213–247, 265 f.,  
  269, 274 f., 289 f., 294–296  
Hessische Speiseeissteuer, *siehe* BVerfG  
Homogene Gruppe 181, 182–185  
Honolulu-Strategie 33 f.  
Horizontale Doppelbesteuerung 147  
Hygiene 38, 61, 72, 84 f., 222, 259, 264, 266  
– *siehe auch* Ausnahmen für medizin.  
  Verwendungen  
– *siehe auch* Gesundheit
- Indirekte Steuern, Abgrenzung zu direk-  
  ten 96 f.  
Informale Absprachen 24, 55–68, 74–83,  
  247–252, 276  
Information(skampagne) 43, 61 f., 122, 221,  
  273  
Information(spflichten) 193 f., 266 f., 291  
Informationen zum Ressourcenver-  
  brauch 267, 291  
Informations- und Dokumentations-  
  pflicht 181, 193 f.  
Inhalt Plastik-Abkommen, *siehe* Bausteine  
Inhalts- und Schrankenbestimmung 206, 244  
Initiativen, *siehe* Coffee-to-go-Becher, *siehe*  
  freiwillige Maßnahmen  
Inländerdiskriminierung 198  
Innovation 64, 124, 250, 273  
Instrumentenverbund 271–282  
Instrumentenwahl 247–252, 271–280  
Integrationsprinzip 22 f., 25, 222 f., 278, 283  
Internalisierung von Kosten 13, 47, 249  
International Marine Debris Conference 33 f.  
Internationales Plastik-Abkommen, *siehe*  
  Plastik-Abkommen  
Inverkehrbringen, gewerbsmäßig 269, 291  
Inverkehrbringensverbot 6, 37 f., 196,  
  213–246, 247, 289, 295  
– Abgrenzung zu Herstellungsverbot  
  (Verbots-RL) 36 f., 265 f., 274 f.  
Irland 42, 95, 107, 119, 249
- Kasseler Verpackungsteuer, *siehe* örtliche  
  Verbrauchsteuer, *siehe* Widerspruchs-  
  freiheit der Rechtsordnung  
Katalog, *siehe* Maßnahmenkatalog  
Kennzeichnungspflicht 266 f., 291  
Kernelemente Plastik-Abkommen, *siehe*  
  Bausteine  
Klima 2, 15, 59, 100, 256 f. 258, 271, 278,  
  296  
– *siehe auch* CO<sub>2</sub>-Emissionen  
Kohärenz(prinzip) 111 f., 228, 245, 286  
Kollisionsregeln 136, 231 f.  
Köln 66  
Kommunale Verpackungsteuer, *siehe*  
  örtliche Verbrauchsteuer  
Kompetenz(grundlagen), *siehe* Gesetz-  
  gebungskompetenz  
Kompetenzausübungsschranken 105–107,  
  217 f.  
– Subsidiarität 105 f., 133, 210, 217 f.  
– Verhältnismäßigkeit 105, 106 f., 218  
Konsumbezogene Umweltbeeinträchti-  
  gung 15 f.  
Konzept, *siehe* Anti-Plastik-Konzept  
Kooperationsprinzip 23–25, 162, 164 f.,  
  172, 174  
– *siehe auch* Widerspruchsfreiheit der  
  Rechtsordnung  
Kooperative Instrumente, *siehe* freiwillige  
  Maßnahmen  
Kosten, *siehe* Internalisierung von Kosten  
Kostentragungsprinzip 13, 25  
Kostenzurechnungsprinzip 125, 186  
Kreislaufwirtschaft 46 f., 57  
Kriterienkatalog 69 f., 247  
KrW-/AbfG 164 f., 236  
KrWG 49, 53, 165–170, 175–177, 211 f.,  
  233–239, 246, 284, 287 f., 290, 294  
Kunststoff, *siehe* Plastik
- Landesweite örtliche Verbrauchsteuer 143–  
  145  
Landseitige Einträge 3, 5, 8, 34, 55, 253, 255 f.  
Legitimes Ziel 107, 117 f., 129, 182, 203,  
  224, 242  
Leichte Plastiktüten 37 f., 48, 61, 73, 77 f.,  
  80 f., 134, 196 f., 203, 229 f., 268–270,  
  272, 277, 291

- Leistungsfähigkeit 139, 141, 158  
 Leitlinie 44, 170, 264, 293  
 Lenkung  
 – gleich welcher Art 238, 246, 290  
 Lenkungssonderabgaben, *siehe* Sonderabgaben  
 Lenkungswirkung 107, 124, 138, 180  
 Lenkungszweckbezogene Verwendung 189–194, 288  
 Letztvertreiber 48, 232, 269 f., 275  
 Lizenzentgelte 173, 177, 287  
 Londoner-Übereinkommen 28, 43  
  
 Makroplastik 1–4, 5  
 Managementregeln 17 f.  
 Marine Debris Conference, International 33 f.  
 Markt eines Mitgliedstaates 265 f.  
 Markt/Märkte 72, 149, 155, 211, 287  
 Marktzugangsklausel 229–231  
 MARPOL 28, 43  
 Maßnahmenkatalog 45, 256, 271–282, 291  
 Maßnahmenkohärenz 111 f.  
 Medizinische Ausnahmen, *siehe* Ausnahmen für medizin. Verwendungen  
 Meere 2–5, 16, 18, 21, 24, 27–36, 44–49, 51, 55–59, 69, 100 f., 106, 118 f., 122–125, 190 f., 208, 217, 220 f., 253–258, 265, 271 f., 283 f., 286, 291  
 – *siehe auch* Säuberung der Meere  
 Meeresschutzabkommen, regionale 29 f.  
 Meeresstrategierahmenrichtlinie 41 f.  
 Meerseitige Einträge, *siehe* seeseitige Einträge  
 Mehrweg 52, 59, 62–68, 83–86, 124, 164, 203–205, 222, 244, 259, 269, 278, 280, 282, 292  
 – Abgrenzung zu Einweg 262–264  
 Mikroplastik 2, 5, 20, 32 f., 100, 214  
 Mildere Mittel 120–122, 203–205, 220 f.  
 Mindestharmonisierung 195 f., 239 f.  
 Mischsystem 66 f., 84–87, 278, 284  
 Mitgliedstaatliche Autonomie 72, 100, 107, 218  
 Mitnahme 150–156, 278, 287  
 Mitnahmeelement 278  
 Modifikation der Gruppennützigkeit 189, 192 f., 288  
 Monitoring 61, 77, 257, 273, 278 f., 290  
  
 Müllstrudel 2  
 München 66  
  
 Nachhaltigkeitsprinzip 16–19, 22, 80, 123, 221, 224, 251, 268, 278, 283, 293  
 Nachhaltigkeitsziele, UN 31 f., 44 f., 53  
 Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung 51  
 Nachteile 2–4, 71–74, 79–82, 83–86, 192, 217, 247–252, 267–270  
 Nanoplastik 5, 214  
 New Plastics Economy 57 f., 59  
 New Plastics Economy Global Commitment 56 f., 68  
 Niederlassungsfreiheit 242 f.  
 Non-Affektion 277  
 Nordirland 95  
 Normabwendende Absprache 74 f., 285  
 Normative Sicherstellung 149, 151, 154 f.  
 Normersetzend 74 f.  
 Normvermeidend 74 f., 285  
 Numerus clausus der Steuertypen 137  
 Nutzung, eliminierend 140, 155  
  
 Obsttüten, *siehe* sehr leichte Plastiktüten  
 Ocean Plastics Charter 35  
 Ocean-based sources, *siehe* seeseitige Einträge  
 Ocean-Clean-Up 122  
 – *siehe auch* Reinigung der Meere  
 Öffnungsklausel 171  
 Ökobilanz 23, 84, 86, 251, 296  
 Ordnungswidrigkeit 276  
 – *siehe auch* Sanktionen  
 Ort und Stelle, *siehe* Verzehr  
 Örtlich bedingter Wirkungskreis 145–147, 156  
 Örtliche Verbrauchsteuer, *siehe* Verbrauchsteuer  
 OSPAR-Übereinkommen 29 f., 51, 53, 256  
 Our Oceans-Konferenz 56, 58  
  
 Papier(produkte) 23, 52, 208, 251, 268 f., 278, 296  
 Pappbecher 5, 152, 190  
 Park 4, 18, 191, 255  
 Partnership on Plastic Waste 34  
 Pendelverkehr 151



- Pfand 8, 63–67, 83–87, 122, 204 f., 221, 248, 278, 284
- Plastik-Abkommen 27, 252–258, 271 f., 280, 290 f.
- Bausteine 255–258, 290
- Plastik-Einweg, Begriff 39 f., 72 f., 262–264, 291
- Plastik-Strategie 46 f., 50, 272, 279 f., 292
- Plastikabfallaufkommen 2–4 ff.
- Plastikbecher 3–7, 13–25, 36–40, 91–212, 213–246, 258–264, 266, 271–282
- *siehe auch* Coffee-to-go-Becher
- Plastikbeschichtung 5, 7, 18, 37, 190, 262 f.
- *siehe auch* Coffee-to-go-Becher
- Plastikbesteck 3–7, 13–25, 36–38, 67, 91–212, 213–246, 258 f., 262–266, 271–282
- Plastikgeschirr 3–7, 13–25, 36–40, 62–67, 83–86, 91–212, 213–246, 258–267, 271–282
- Plastikteller 3–7, 13–25, 36–40, 67, 91–212, 213–246, 258 f., 262–266, 271–282
- Plastiktüten, *siehe* leichte Plastiktüten bzw. sehr leichte Plastiktüten
- Plastiktüten-RL 6, 37 f., 60, 71–80, 196 f., 229 f., 258, 267–270, 280, 285 f., 295
- *siehe auch* Umsetzung Plastiktüten-RL
- *siehe auch* Verbots-RL
- Kritik 71–74, 272 f.
- PlastiktütenverbotsG-E 6, 48, 232 f., 267–270, 275, 277, 291, 295–297
- Politische Umsetzbarkeit, *siehe* Umsetzbarkeit
- Polysterol, *siehe* expandiertes Polysterol
- Portugal 96, 119
- Präventive Rechtsangleichung 92–94, 96
- Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung 91 f., 111, 133, 213
- Produktgestaltung 50, 121, 166, 173, 211
- Produktionsanlagen 225 f., 244
- Produktionsverbot, *siehe* Herstellungsverbot
- Produktnutzung 166, 173
- Produktverantwortung 40, 49, 165 f., 174, 177, 287 f.
- andere Ebene als Lenkungssteuer 166 f.
- Prognose 73, 151, 179 f., 205, 249, 278
- Programm, *siehe* Abfallvermeidungsprogramm
- Qualitätsverbesserung des Wassers 32, 101, 215
- *siehe auch* Reinigungsmaßnahmen
- Querschnittsklausel 22
- Quote 35, 47, 57 f., 64, 86, 104, 120, 121, 122, 205, 225, 262, 291
- Rabattsystem 62, 65 f., 68, 83, 85, 87, 248, 278, 284
- Radizierung
- faktische 151
- örtliche 145–155, 159, 195
- REACH-Verordnung 41
- Recht der Wirtschaft 231 f.
- Recht des Umweltschutzes 176, 231
- Rechtfertigungsgründe
- geschriebene 116 f., 219
- ungeschriebene 116, 117 f., 219
- Rechtliche Durchsetzbarkeit, *siehe* Durchsetzbarkeit
- Rechtsangleichung
- *siehe auch* Harmonisierung
- präventive 92–94, 96
- Rechtsform 258
- Rechtsprinzipien, *siehe* Umweltrechtsprinzipien
- Rechtsstaatsprinzip 78, 82, 163, 194
- ReCup 66 f., 84 f.
- *siehe auch* Coffee to go Becher-Initiativen
- Abgrenzung Pfandsystem 66
- Recycling 4, 19, 40, 46, f. 50, 57–59, 120–122, 173, 189, 204 f., 210, 221, 252 f., 263, 267, 271 f. 286 f.
- Reduktionsverpflichtung 72, 256, 260–262, 290 f.
- *siehe auch* Verbrauchsreduktionsziel
- Referenzbeispiele 5 f.
- Refill-Stationen 62
- Reinigung(smaßnahmen) 4, 63, 84, 191, 222, 267, 273
- *siehe auch* Säuberung der Meere
- Ressourcen(schutz) 17 f., 35, 70, 83 f., 99, 117 f., 121, 123 f., 166, 186, 214, 221 f., 227, 247, 249–252, 278 f.
- Ressourcenverbrauch
- Kennzeichnungspflicht 267, 291
- Restbestände 220, 226, 268

- Richtlinie  
 – 2000/59/EG 42  
 – 2006/7/EG 43  
 – 2009/123/EG 43  
 – EU (2015/720), *siehe* Plastiktüten-RL  
 – EU (2019/904), *siehe* Verbots-RL  
 – über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, *siehe* Verbots-RL
- Richtlinienkonforme Umsetzung Plastiktüten-RL 74–79
- Richtlinienumsetzung, *siehe* Umsetzung  
 – *siehe auch* PlastiktütenverbotsG-E
- Risiken 20
- Rosenheim 66
- Rostock 66
- Rottenburg 65
- Ruanda 9
- Rückführungssysteme 122, 204
- Rücklaufquote 64, 84, 86
- Rücknahmepflicht 172, 204
- Runder Tisch 59, 296
- Saarland 52
- Sachgrund 207 f., 244
- Sachnähe, besondere 185–187
- Sachzweck 181 f., 192
- Sanktion 77, 79, 81, 274
- Säuberung der Meere 122, 190, 221, 258, 267, 273, 281, 291
- Schadenseindämmung 122  
 – *siehe auch* Reinigung(smaßnahmen) sowie Säuberung
- Schottland 95
- Schutzergänzung 108–111, 134, 136, 229 f.
- Schutzklausel 108–110
- Seen 100, 191
- Seerechtsübereinkommen 27 f., 49, 53, 252–254, 281, 283
- Seeseitige Einträge 3, 5, 8, 28, 253
- Sehr leichte Plastiktüten 37 f., 48, 61, 69, 72 f., 81, 86, 120, 134, 184, 196, 229 f., 232, 248, 259, 268–270, 272 f., 280, 285, 291, 297
- Selbstverpflichtung 24, 55–68, 120, 203 f., 284  
 – *siehe auch* HDE-Vereinbarung
- Soft Law 31–35, 43–48
- Sonderabgabe 175–195, 195–209, 247–252, 269, 276–282, 286, 288
- Speiseeissteuer, *siehe* BVerfG
- Sperrwirkung 108, 161, 176–178, 232–239, 246, 288, 390
- Spezialität der Verbots-RL 136
- Steuer, indirekt, *siehe* indirekte Steuer
- Steuerfindungsrecht 93, 100, 137, 142
- Steuergegenstand 147, 158, 207 f., 286
- Stoffbeschränkung 237, 270, 275
- Stop Plastic Waste 59
- Strandzählung 3 f., 5, 119, 123, 191, 208, 228, 244, 258
- Stufenlos-Formel 207, 244
- Stufentheorie 127 f., 202 f.
- Subsidiaritätsprinzip 105 f., 133, 210, 217 f.
- Substitution 70, 249–252, 269, 280, 296  
 – *siehe auch* Alternativen
- Sustainable Blue Economy Finance Principles 56
- Take-away-Verpackungen, *siehe* to-go-Produkte
- Tassen 38–40, 135, 275 f.
- Tauschprinzip 61, 248
- Tiere 2, 20, 29, 116 f., 123, 214, 219, 255
- To-go-Produkte 4, 5–7, 156 f., 159, 259, 266, 273, 277, 280, 291, 296  
 – *siehe auch* Coffee-to-go-Becher
- Totalverbot 216
- Transport(eigenschaft bzw. -fähigkeit) 72, 81, 140, 151–155, 287
- Treffsicherheit 70, 249–251, 265, 278  
 – *siehe auch* Effektivität
- ökologische 70, 249  
 – ökonomische 250
- Tübingen 7 f., 65, 67, 136, 294 f.  
 – *siehe auch* örtliche Verbrauchsteuer  
 – *siehe auch* Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung
- Typus 152, 180
- Typusbegriff 137
- Übergangsfrist 222 f., 225 f., 228, 243, 246, 249, 268, 289
- Überörtlich 148, 154, 156 f., 209  
 – *siehe auch* allgemeine Verbrauchsteuer

- Überprüfungspflichten 61, 78, 180, 193 f., 257, 281
- Überwältzbarkeit 97, 124, 139, 140, 177
- Umsatzsteuer 82, 92, 97, 158
- Umsetzbarkeit, politische 69, 71 f., 80, 85 f., 247, 250
- Umsetzung Plastiktüten-RL 59–61, 74–79, 91–246, 267–270, 277–280, 295–297
- Verbots-RL 91–246, 274–277, 293–295
- Umsetzungsfrist 135 f., 262
- *siehe auch* Übergangsfrist
- *siehe auch* zeitliche Sonderregelung
- Umsetzungsvereinbarung 59–61, 74–79, 268, 276, 294
- Umweltaktionsprogramm 45 f.
- Umweltrechtprinzipien 4, 9, 13–25, 35, 221
- *siehe auch* jeweils Integrationsprinzip, Kooperationsprinzip, Ursprungsprinzip, Verursacherprinzip, Vorsorgeprinzip
- UN-Nachhaltigkeitsziele 31 f., 44 f., 53
- Unberührtheitsklausel 171, 239
- Unmittelbare Umgebung 155 f.
- Unsicherheiten, *siehe* Vorsorgeprinzip, *siehe* Prognose
- Untätigkeitsverdamnis 235
- Unternehmerische Freiheit 126–130, 223–225, 286
- Untersuchungsgegenstand 5–9, 9 f.
- Urheber für Soft Law 31, 43
- Ursprungsprinzip 21 f., 25, 125, 221, 224, 283, 286
- Verbote 6–10, 14, 20, 28, 36–38, 48, 50, 53, 111, 213–246, 247–252, 255
- *siehe auch* PlastiktütenverbotsG-E
- Verbots-RL 6 f., 36 f., 50, 135 f., 196, 210, 227 f., 230 f., 240, 258–267, 273, 274–277, 279 f., 286, 289, 292–294
- Abgrenzung zu Herstellungsverbot 36 f., 265 f., 274 f.
- Reform Verbots-RL 258–267, 272 f., 293
- *siehe auch* Spezialität Verbots-RL
- *siehe auch* Umsetzung Verbots-RL
- Verbrauchsreduktionsziel 37 f., 73, 260–262, 273
- Verbrauchssteuer
- *siehe auch* Sonderabgabe
- allgemeine 159–175, 195–209
- Einordnung 137–141
- örtliche 7 f., 141–175, 195–209
- Verbrauchszahlen (Plastiktüten, -becher, -geschirr) 6 f., 18, 73, 77 f., 80 f.
- Vereinbarung mit dem Handelsverband, *siehe* HDE-Vereinbarung
- Vereinbarung, freiwillig, *siehe* freiwillige Maßnahmen
- Verhältnismäßigkeit 118–125, 129 f., 202–205, 219–223, 226
- kompetenzbezogen 105–107, 218
- Verkehrsteuern 141
- Verordnungsermächtigung 233–236, 246, 294
- Verpackungs-RL 37–40, 49, 53, 70 f., 197, 231, 237, 274, 276, 284
- *siehe auch* Plastiktüten-RL
- *siehe auch* Verbots-RL
- Verpackungsgesetz 8, 49, 53, 63, 171–177, 184, 205, 211 f., 236–239, 246, 270, 274–276, 284, 287 f., 290–292, 294
- Verpackungsverordnung 164, 171 f., 205
- Vertragsverletzungsverfahren 79
- Verursacher(prinzip) 13–16, 25, 40, 124 f., 133, 136, 185–187, 190, 197 f., 203, 210, 221, 224, 246, 283, 286
- Verwaltungsaufwand 69, 71, 80, 85 f., 247 f.
- Verwendung, lenkungszweckbezogen, *siehe* lenkungszweckbezogene Verwendung
- Verzehr an Ort und Stelle 147–159, 195, 211, 286 f.
- Vorbeugeprinzip 19 f., 25, 80 f., 121, 125, 221, 224, 283
- Vorreiter(rolle) 44, 63, 72, 86, 272, 277, 284, 294
- Vorsorgeprinzip 4, 19 f., 21, 117, 125, 166, 190, 214, 228, 248 f., 251, 259, 278, 286, 293
- Vorteile 1 f., 71–74, 79–82, 83–86, 192, 247–252
- Vorwirkung der Richtlinie 135
- Wald 4, 18, 100, 255, 278
- Wales 95, 107
- Wandstärke 37 f., 61, 72, 81, 134, 229 f.
- *siehe auch* leichte und sehr leichte Plastiktüten
- Warenverkehrsfreiheit 113–125, 198 f., 210, 212, 218–223, 240–242, 245 f., 286, 289

- Weltwirtschaftsforum 57  
Wesensgehalt(sgarantie) 128 f., 224  
Wettbewerbsnachteile 217  
Wettlauf, gemeindlich 143  
Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung 7 f.,  
162–175, 176–178, 195, 238 f., 287, 290  
Widerspruchsfreiheit, unionsrechtlich, *siehe*  
Kohärenzprinzip  
Wiederverwendung 4, 35, 40, 46, 57, 59,  
122, 172–174, 262–264, 271, 287, 291  
Wirksamkeit, *siehe* Effektivität  
Wirkungskreis, örtlich bedingter 145–147,  
156  
Wissensaustausch-Programm 257  
Wissenschaftliche Unsicherheiten 20, 117  
– *siehe auch* Vorsorgeprinzip  
Zeitliche Sonderregelung 230, 293  
– *siehe auch* Übergangsfrist  
– *siehe auch* Umsetzungsfrist  
Zentrale Stelle 174, 290  
Zerfallsprozesse 5, 214  
Ziele  
– Plastiktüten-RL 37 f., 72 f., 77 f., 268  
Zielidentität 110  
Zumutbar(keit) 125, 129  
Zuständigkeit, *siehe* Gesetzgebungs-  
kompetenz  
Zwecksteuern 180, 276 f.  
Zwingendes Erfordernis 117 f., 219, 242