

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 Meeresmüll“	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 Plastikeinweggeschirr	135
II. Kompetenzrechtliche Möglichkeiten	136
1. Einführung von Steuern auf Plastiktüten und -einweggeschirr	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</i>	
<i>Instrumente zur besseren Reduktion von Plastikmüll</i>	<i>247</i>
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