

Handlungsoptionen für Kommunen zur Reduktion des Plastikmüllaufkommens: Kommunale Regelungsmöglichkeiten



AG Landbasierte Einträge des Runden Tisches Meeressmüll
Unterarbeitsgruppe „Kommunale Vorgaben“ und
Kontaktstelle „Knotenpunkt plastikfreie Küste“

März 2022

Diese Veröffentlichung ist ein Produkt der Arbeit des Runden Tisches Meeresmüll unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz und des Umweltbundesamtes.

Die Veröffentlichung wurde erstellt durch die Unterarbeitsgruppe Kommunale Vorgaben der AG Landbausierte Einträge des Runden Tisches Meeresmüll. Der Leitfaden wurde auf Basis der Seminararbeit („Kommunale Regelungsmöglichkeiten zur Reduzierung des Plastikmüllaufkommens“) von Melanie Lorenz (Universität Leipzig) verfasst und weiterentwickelt. Wir danken Prof. Dr. Anja Hentschel (Hochschule Darmstadt) für die Durchsicht einer früheren Version des Dokuments und ihre sehr hilfreichen Kommentare und Ergänzungen.

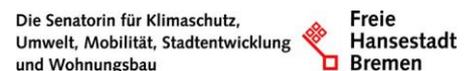
Titel: Handlungsoptionen für Kommunen zur Reduktion des Plastikmüllaufkommens: Kommunale Regelungsmöglichkeiten

Autor*innen:

Unter Federführung von: Dr. Dorothea Seeger und Ellen Masur (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., BUND-Meeresschutzbüro), Prof. Dr. Anja Hentschel (Hochschule Darmstadt) und Melanie Lorenz

Unter Mitarbeit von: Johna Barrelet (Carl von Ossietzky Universität Oldenburg), Dr. Bevis Fedder (Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau Bremen), Dennis Gräwe (Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern), Holger Kroll (Zweckverband Ostholstein), Kerstin Olschewski und Kirsten Wegner (Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein), Ljuba Günther (Verband Kommunaler Unternehmen e.V.), Stefanie Werner und Catharina Rubel (Umweltbundesamt)

Fotos: Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft der Hansestadt Hamburg, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Dennis Gräwe (Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern), Runder Tisch Meeresmüll, Jasmine Sessler (Pixabay), Jasmin Sessler (Unsplash), Sebastien Gabriel (Unsplash), Viktor Ritswall (Unsplash), Markus Spiske (Unsplash)



Impressum

Kontakt:

Ulrich Claussen

Leitung der AG Landbasierte Einträge

Umweltbundesamt, Wörlitzer Pl. 1, 06844 Dessau-Roßlau, Tel.: 0340-21032810

Ulrich.claussen@uba.de

Bezug:

Den vorliegenden Bericht erhalten Sie digital als pdf-Version unter: www.muell-im-meer.de

Alle in diesem Dokument veröffentlichten Informationen, Adressen und Bilder sind mit größter Sorgfalt recherchiert. Dennoch kann für die Richtigkeit keine Gewähr übernommen werden. Formal zeichnen für den Inhalt und die Endredaktion die AG-Leitungen aus dem Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz und dem Umweltbundesamt verantwortlich.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des angegebenen Kontakts unzulässig.

Zitiervorschlag:

Seeger, D., Masur, E., Hentschel, A., Lorenz, M., Barrelet, J. Fedder, B., Gräwe, D., Günther, L., Kroll, H., Olschewski, K., Rubel, C., Wegner, K., Werner, S., (2022) Handlungsoptionen für Kommunen zur Reduktion des Plastikmüllaufkommens: Kommunale Regelungsmöglichkeiten. Runder Tisch Meeresmüll, AG Landbasierte Einträge, Unterarbeitsgruppe Kommunale Vorgaben. S. 43, www.muell-im-meer.de

Zusammenfassung

Der folgende Leitfaden behandelt nach einer Einführung in den europäischen und nationalen Rechtsrahmen die kommunalen Handlungsmöglichkeiten zur Reduktion des Kunststoffaufkommens und zeigt Möglichkeiten und Grenzen des kommunalen Handlungsspielraums auf.

Aus dem Zusammenspiel der vier Regelungsebenen (Europarecht, nationales Recht sowie Landes- und Kommunalrecht) werden entsprechende Anknüpfungspunkte für kommunale Handlungsmöglichkeiten zur Plastikmüllvermeidung hervorgehoben. Als Basis für diese Handlungsfähigkeit dient die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG (siehe Kap. 3 und 4).

Landkreisen, Städten und Gemeinden stehen formelle und informelle Handlungsinstrumente zur Verfügung, um die Verwendung von Einwegplastik sowie umweltschädlichem Verpackungsmüll zu verhindern (siehe Kap. 5).

Durch ordnungsrechtliche Vorgaben kann die Benutzung kommunaler Einrichtungen und Grundstücke, z. B. in Mietverträgen, wirksam reguliert werden, da sie der kommunalen Selbstverwaltung unterliegt. Zudem können über straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnisse weitergehende Auflagen erlassen werden. Dabei ist jedoch besonders wichtig, dass diese in einem sachlichen Zusammenhang mit der Straße und ihrem Widmungszweck stehen.

Im Kontext des Gemeingebrauchs am Strand lassen sich nur im Zuge von Badesatzungen Beschränkungen formulieren, die das Liegenlassen von Müll adressieren. Darüber hinaus können jedoch auch informelle Maßnahmen zu einer erfolgreichen Plastikmüllvermeidung am Strand führen.

Als weitere Maßnahme wird auch näher auf die Erhebung einer verpackungsbezogenen Steuer als kommunale Handlungsoption eingegangen. Im Rahmen des Beschaffungs- und Auftragswesens und des informellen Handelns von Kommunen ergeben sich umfangreiche Handlungsspielräume. Auf diesen Wegen ist es Kommunen möglich, ihr eigenes Handeln in Richtung Müllreduzierung zu steuern sowie Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben und somit das Bewusstsein für die Plastikmüllvermeidung zu steigern. Kommunen können so auf kreative Weise einen bedeutenden Beitrag zu einer

wirksamen Umsetzung plastikmüllvermeidender Maßnahmen leisten.

Abschließend werden im Leitfaden die Grenzen kommunaler Handlungsmöglichkeiten ausgeleuchtet. Dabei wird auf die begrenzten Optionen von generellen Verbotsmöglichkeiten im Gemeindegebiet, Auflagen bei gaststättenrechtlichen Erlaubnissen sowie Feuerwerksverboten eingegangen (siehe Kap. 6)

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abbildungsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
1. Einordnung des Leitfadens und Einführung	9
Der Runde Tisch Meeresmüll	10
2. Bioabbaubarkeit von Kunststoffen	11
3. Europäischer und nationaler Rechtsrahmen	13
3.1 Europarecht	13
3.2 Bundesrecht.....	15
3.3 Landesrecht	18
4. Kommunales Selbstverwaltungsrecht	19
4.1 Kommunale Zuständigkeiten	20
4.2 Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.....	20
4.3 Übertragene Aufgaben	20
4.4 Die Finanzhoheit der Kommunen	20
5. Kommunale Handlungsmöglichkeiten	22
5.1 Ordnungsrechtliche Vorgaben	22
5.1.1 Verbot von Einwegprodukten bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen und Grundstücke	22
5.1.2 Auflagen im Rahmen straßenrechtlicher Sondernutzungserlaubnisse	26
5.1.3 Einschränkungen des Gemeingebrauchs am Strand	27
5.1.4 Verbot von Kunststofftüten bei der Sammlung von Bioabfällen.....	27
5.1.5 Sanktionen im Falle einer Missachtung plastikvermeidender Maßnahmen.....	28
5.2 Kommunale Verpackungssteuern.....	28
5.3 Das Kommunale Beschaffungs- und Auftragswesen	30
5.4 Kommunale Handlungsspielräume durch informelles Verwaltungshandeln	33
6. Grenzen des kommunalen Handlungsspielraums	36
6.1 Umfassende Verbote von Einwegprodukten	36
6.2 Einwegverbot als gaststättenrechtliche Auflage	36
6.3 Verbot des Zündens von Feuerwerkskörpern.....	37
Verzeichnis von Satzungsbeispielen	41
Anlagen	43
Anlage 1: Mitwirkende der AG Landbasierte Einträge	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Screenshot des bereits verfügbaren für Kommunen entwickelten Dokumentes mit einer Sammlung von Best-Practice-Beispielen www.muell-im-meer.de/Kommunen-Best-Practice	10
Abbildung 2: Grafische Zusammenfassung der Kommunalen Handlungsmöglichkeiten und Rechtsgrundlagen zur Reduktion des Plastikmüllaufkommens sowie der in diesem Leitfaden vorgestellten Beispiele	12
Abbildung 3: Normhierarchie des Rechts	13
Abbildung 4: Abfallhierarchie	13
Abbildung 5: Unterscheidung zwischen Vermeidung, Verwertung und Beseitigung	14
Abbildung 6 Durch die Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung (EWKKennzV) vorgegebene Kennzeichnung von bestimmten Kunststoffprodukten	17
Abbildung 7: Hoheitsrechte von Kommunen	19
Abbildung 8: Screenshot des Leitfadens Umweltverträgliche Beschaffung der Freien und Hansestadt Hamburg	32

Abkürzungsverzeichnis

AbfRRL	Abfallrahmenrichtlinie
AbfG	Abfallgesetz
AbfG LSA	Abfallgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
AEUV	Ausführungsvertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AO	Abgabenordnung
BayAbfG	Bayrisches Abfallwirtschaftsgesetz
BayVGH	Bayrischer Verwaltungsgerichtshof
BbgStrG	Brandenburgisches Straßengesetz
BGBl	Bundesgesetzblatt
BremStrG	Bremisches Landesstraßengesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EWKKenzV	Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung
EWKVerbotsV	Einwegkunststoffverbotsverordnung
FNR	Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V.
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GastG	Gaststättengesetz
GG	Grundgesetz
HambWG	Hamburgisches Wassergesetz
HGO	Hessische Gemeindeordnung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LAbfG	Landesabfallgesetz
LStrG	Straßengesetz des Landes
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NdsAbfG	Niedersächsisches Abfallgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
SH	Schleswig-Holstein
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
SpLärmSchVO	Lärmschutzverordnung Gemeinde Spiekeroog
SprengV	Verordnung zum Sprengstoffgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VerpackG	Verpackungsgesetz
VerpackV	Verpackungsverordnung

ERKLÄRUNG DER BEISPIELE

Im folgenden Leitfaden werden verschiedene Beispiele zur Verdeutlichung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten zur Plastikmüllvermeidung aufgezeigt. Dabei unterscheiden sich die Beispiele in ihrem Zweck und ihrer Ausführung:

1. Zum einen gibt es beispielhafte Wiedergaben aus z. B. kommunalen Satzungen, landesrechtlichen Regelungen sowie dem Europa- und Bundesrecht. Diese sind grau hinterlegt.
2. Zum anderen werden sogenannten „Praxisbeispiele“ angeführt, in denen plastikmüllvermeidende Maßnahmen von Kommunen (das sind Gemeinden, Städte und Landkreise) vorgestellt werden.

Auf diese Art und Weise soll ein Pool an Vorschlägen und Beispielen entstehen, die an den entsprechenden Stellen im Leitfaden die vorgestellten kommunalen Handlungsoptionen veranschaulichen.

Farblegende:

-  Anmerkung
-  Infobox
-  Zusammenfassung

1. Einordnung des Leitfadens und Einführung

Seit der Erfindung erster Kunststoffe – umgangssprachlich Plastik – haben sich die Vielfalt unterschiedlichster Kunststoffarten, die produzierten Mengen sowie die Einsatzmöglichkeiten rasant entwickelt. Begünstigt wurde dies insbesondere durch geringe Herstellungskosten sowie eine hohe Belastbarkeit der Stoffe selbst. Diese Eigenschaften sorgen zum einen für eine vielseitige Verwendung in nahezu allen Branchen, zum anderen jedoch auch für eine Langlebigkeit unseres Abfalls, da sich Kunststoffe in der Umwelt, insbesondere im Meer, nicht biologisch abbauen.

Bislang gibt es nicht ausreichend Anreize, Kunststoffabfälle konsequent im Stoffkreislauf zu halten oder sie zurückzuführen. Darum gelangen sie unter anderem aufgrund ihres geringen Werts in kritischen Mengen als Fremdstoffe – umgangssprachlich Müll – in die Umwelt. Im Meer zerfallen sie unter Einfluss von UV-Strahlen, Salzwasser und Wellengang zu sogenanntem (sekundären) Mikroplastik. Die entstehenden Partikel können von Kleinstlebewesen aufgenommen werden und so in die Nahrungskette gelangen. Größere Müllteile oder Müllansammlungen beeinträchtigen das Landschaftsbild und gefährden Meereslebewesen und -habitate. Eine aktuelle Literaturlauswertung zeigt, dass mittlerweile mehr als 3.800 Meereslebewesen von Interaktionen mit Meeresmüll betroffen sind.¹ Für mehr als die Hälfte dieser Arten wurde das Verheddern/Strangulieren und die Aufnahme von Kunststoffteilen dokumentiert. Betroffene Individuen werden geschwächt, verletzt und/oder verenden.

Meeresmüll und dessen Entsorgung ist ein komplexes Problem, das neben den genannten ökologischen Konsequenzen einen hohen finanziellen Schaden für die Gesellschaft verursacht. Diese Kosten müssen primär Kommunen tragen, da ihnen u.a. die Organisation der Reinigung von öffentlichen Flächen, Stränden und Badestellen obliegt. Eben diese Zuständigkeit bietet den Kommunen zugleich jedoch die Chance, mit funktionalen Instrumenten und Lösungsmöglichkeiten die Probleme vor Ort wirkungsvoll anzugehen. Dies wird durch ein zumeist hohes Interesse an Umweltthemen untermauert.

Die kommunale Ebene nimmt aufgrund der überschaubaren Strukturen und der Nähe zur Bevölke-

rung sowie zu lokalen Interessengruppen und Urlaubsgästen eine Schlüsselrolle in der Vermeidung von Kunststoffabfällen ein. Dies beachtend hat Deutschland im Rahmen der Umsetzung der Europäischen Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL 2008/56/EG) die „Reduzierung des Plastikmüllaufkommens durch kommunale Vorgaben“ im Maßnahmenprogramm 2016 (BMUB 2016a und 2016b) als eine von neun Maßnahmen zum Themenbereich Meeresmüll (Deskriptor 10 MSRL) an die EU-Kommission gemeldet. Im Verbund mit anderen Maßnahmen soll durch eine Neufestlegung oder Intensivierung kommunalrechtlicher Vorgaben die Belastung der Umwelt und schlussendlich der Meere durch Kunststoffabfälle reduziert werden.

Klar ist, dass Kommunen eine landesrechtliche Ermächtigung zum Tätigwerden benötigen. Es gibt jedoch auf Landes- und auch auf Bundesebene bislang keine rechtlichen Vorgaben, die sich explizit mit der Problematik des Meeresmülls beschäftigen. Aus diesem Grund sind allgemeine abfallrechtliche Bundesregelungen, die häufig bereits europäische Rechtsakte umsetzen, heranzuziehen, um den Handlungsspielraum für die Plastikmüllvermeidung auszugestalten. Beispielsweise werden das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) und das Verpackungsgesetz (VerpackG) herangezogen, um Maßnahmen vorzugeben, die letztendlich verhindern oder verbieten, dass Kunststoffmüll in die Umwelt und Meere gelangt.

Vor diesem Hintergrund ist der vorliegende Leitfaden entstanden. Er informiert über realistische kommunale Handlungsoptionen und illustriert diese mit konkreten Praxisbeispielen. Als Orientierung und Verständnishilfe sind die entsprechenden, bereits existierenden Rechtstexte beigefügt, die an den jeweiligen Stellen die Grundlage für spezifische kommunale Handlungsoptionen wiedergeben. Darüber hinaus werden die Grenzen kommunaler Handlungsspielräume aufgezeigt. Eine Auswahl an verfügbaren Satzungsbeispielen rundet den Leitfaden ab.

Da die Meeresmüllproblematik immer stärker in das öffentliche Bewusstsein drängt, ist zu erwarten, dass innerhalb der Kommunen künftig weitere konkrete Handlungsbeispiele entwickelt werden. Des Weiteren ist auch mit der Entwicklung eines umfassenden nationalen Rechtsrahmens zu rechnen, der

¹ Tekman, M.B.; Gutow, L.; Macario, A.; Haas, A.; Walter, A.; Bergmann, M.: Litterbase Online Portal für Müll im Meer.

Alfred-Wegener-Institut Helmholtz-Zentrum für Polar- und Meeresforschung. Online unter: <https://litterbase.awi.de>

der Umsetzung europäischer Richtlinien (insbesondere der weiteren Umsetzung der sogenannten EU-Einwegkunststoff-Richtlinie, siehe Kapitel 3.1 Euro-erecht) dient. Um diese Entwicklungen aktiv zu unterstützen, stellt der Leitfaden ein lebendiges Dokument dar, welches zu gegebener Zeit durch weitere aktuelle Beispiele und rechtliche Neuerungen ergänzt wird.

Der Runde Tisch Meeresmüll

Zur Koordinierung und Unterstützung der nationalen Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL– 2008/56/EG) sowie der regionalen Aktionspläne gegen Meeresmüll für den Nordostatlantik (OSPAR) und die Ostsee (HELCOM) wurde 2016 der Runde Tisch Meeresmüll ins Leben gerufen. Dieses Forum, bestehend aus über 130 Fachleuten, unterliegt der Schirmherrschaft von Bundesumweltministerin Steffi Lemke, dem niedersächsischen Umweltminister Olaf Lies und dem Präsidenten des Umweltbundesamtes Dirk Messner. Ziel des Runden Tisches ist die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zur effektiven Umsetzung deutschlandweiter Maßnahmen gegen die Vermüllung der Nord- und Ostsee.

Die MSRL-Maßnahme „Reduzierung des Plastikaufkommens durch kommunale Vorgaben“ wird am Runden Tisch Meeresmüll in der AG Landbasierte Einträge durch die Unterarbeitsgruppe „Kommunale Vorgaben“ (kurz UAG KV) bearbeitet. Die Mitglieder der UAG KV sind Vertreter*innen von (Insel-)Kommunen, der Umweltbehörden der Bundesländer, der Abfallwirtschaft, aus Universitäten, von Umweltverbänden und des Umweltbundesamtes.

Gefördert von der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau in Bremen und dem Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz hat das BUND-Meeresschutzbüro in Bremen die Kontaktstelle „Knotenpunkt plastikfreie Küste“ eingerichtet. Gemeinsam mit der UAG KV werden über die Kontaktstelle Handlungsoptionen für Kommunen erarbeitet und kommuniziert sowie Kommunen beraten.

Ein bereits verfügbares Produkt dieser Arbeit ist u.a. ein speziell für Kommunen entwickeltes Dokument mit einer Sammlung von Best-Practice-Beispielen. Anhand von dreizehn Kapiteln stellt das Dokument entlang der wesentlichen Handlungs- und Problemfelder Lösungen aus der kommunalen Praxis vor, die sich bereits bewährt haben:
www.muell-im-meer.de/Kommunen-Best-Practice



Abbildung 1: Screenshot des bereits verfügbaren für Kommunen entwickelten Dokumentes mit einer Sammlung von Best-Practice-Beispielen www.muell-im-meer.de/Kommunen-Best-Practice

Die Erfahrungen der UAG KV und der Kontaktstelle „Knotenpunkt plastikfreie Küste“ fließen auch in das INTERREG-Projekt „CAPonLITTER“ ein. Das Projekt zielt darauf ab, Strategien und Praktiken zur Vermeidung von Meeresmüll aus Küstentourismus und Freizeitaktivitäten auszubauen. Nähere Informationen dazu finden Sie auf www.interregeurope.eu/caponlitter.

2. Bioabbaubarkeit von Kunststoffen

Als biologisch abbaubar wird ein Kunststoff bezeichnet, der durch Mikroorganismen unter Sauerstoffzufuhr in Kohlenstoffdioxid, Wasser, mineralische Salze und Biomasse oder ohne Sauerstoffzufuhr in Kohlenstoffdioxid, Methan, mineralische Salze und Biomasse umgewandelt werden kann.² Biologisch abbaubare Kunststoffe können sowohl aus fossilen Rohstoffen als auch aus Biomasse, z.B. aus Mais und Zuckerrohr, hergestellt sein.

Der Runde Tisch Meeresmüll hat sich mit dem Thema der Bioabbaubarkeit von Kunststoffverpackungen und -produkten befasst und einen Standpunkt erarbeitet, der im Zwischenbericht 2017³ veröffentlicht wurde und hier in gebotener Kürze wiedergegeben wird:

Nach bisheriger Kenntnis gibt es derzeit nur biologisch abbaubare Kunststoffe, die lediglich innerhalb von Kompostierungs- und Vergärungsanlagen abgebaut werden können. Dabei sind Kriterien technischer Normen, wie z.B. die EN 13432, zu erfüllen. Es existiert bislang kein Nachweis für eine Abbaubarkeit von biologisch abbaubaren Kunststoffen im Meer, da im Lebensraum Meer nicht die gleichen Bedingungen (z.B. Sauerstoffgehalt, Temperatur, Lichtintensität, Konzentration von Mikroorganismen) wie in der industriellen Kompostierung anzutreffen sind. Zudem liegt bis dato keine technische Norm für die Abbaubarkeit von Kunststoffen im Meer vor.

Deshalb sind biologisch abbaubare Kunststoffverpackungen und -produkte nicht geeignet, das Problem der Vermüllung der Meere zu lösen. Insbesondere ist eine Irritation von Verbraucher*innen zu vermeiden. Hinweise auf die grundsätzliche biologische Abbaubarkeit von Kunststoffen können zu einem leichtfertigen Umgang mit diesen Verpackungen und Produkten führen⁴ und so das Wegwerf-Verhalten beeinflussen.

Im Sinne der Müllvermeidung sollten daher bei Maßnahmen zur Reduktion des Plastikmüllaufkommens Einwegkunststoffverpackungen und -produkte grundsätzlich durch Mehrwegsysteme ersetzt werden. Ist dies nicht möglich, können naturbelassene,

in der Umwelt abbaubare Materialien wie Papier/Pappe, Holz oder Bambus (nachfolgend verrottbare Materialien oder Produkte genannt) genutzt werden. Sogenanntes biologisch abbaubares Plastik ist aus Sicht des Runden Tisches Meeresmüll nicht zu empfehlen und zu meiden.

Der vorliegende Leitfaden zeigt in wenigen Fällen dennoch Lösungen auf, die auch die Verwendung von biologisch abbaubaren Kunststoffen vorsehen. Grund dafür ist, dass die dargestellten Ansätze gute Beispiele für Handlungsmöglichkeiten für Kommunen aus rechtlicher Perspektive abbilden – unabhängig vom genutzten Material.

INFOBOX EU-Einwegkunststoff-Richtlinie 2019/904/EU

Auf die Gefahren, die von biologisch- und oxo-abbaubaren* Kunststoffen für die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, ausgehen können, hat die EU-Kommission bereits im Rahmen ihrer im Jahr 2018 vorgestellten Kunststoffstrategie hingewiesen. Daher ist es nur konsequent, dass oxo-abbaubare Kunststoffe aufgrund der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie ab dem Sommer 2021 nicht mehr in Verkehr gebracht werden dürfen. Biobasierte und biologisch abbaubare Kunststoffe werden durch die EU-Einwegkunststoff-Richtlinie zwar nicht verboten. Für sie soll aber ebenso wie für konventionelle Kunststoffe der Maßnahmenkatalog der Richtlinie gelten.

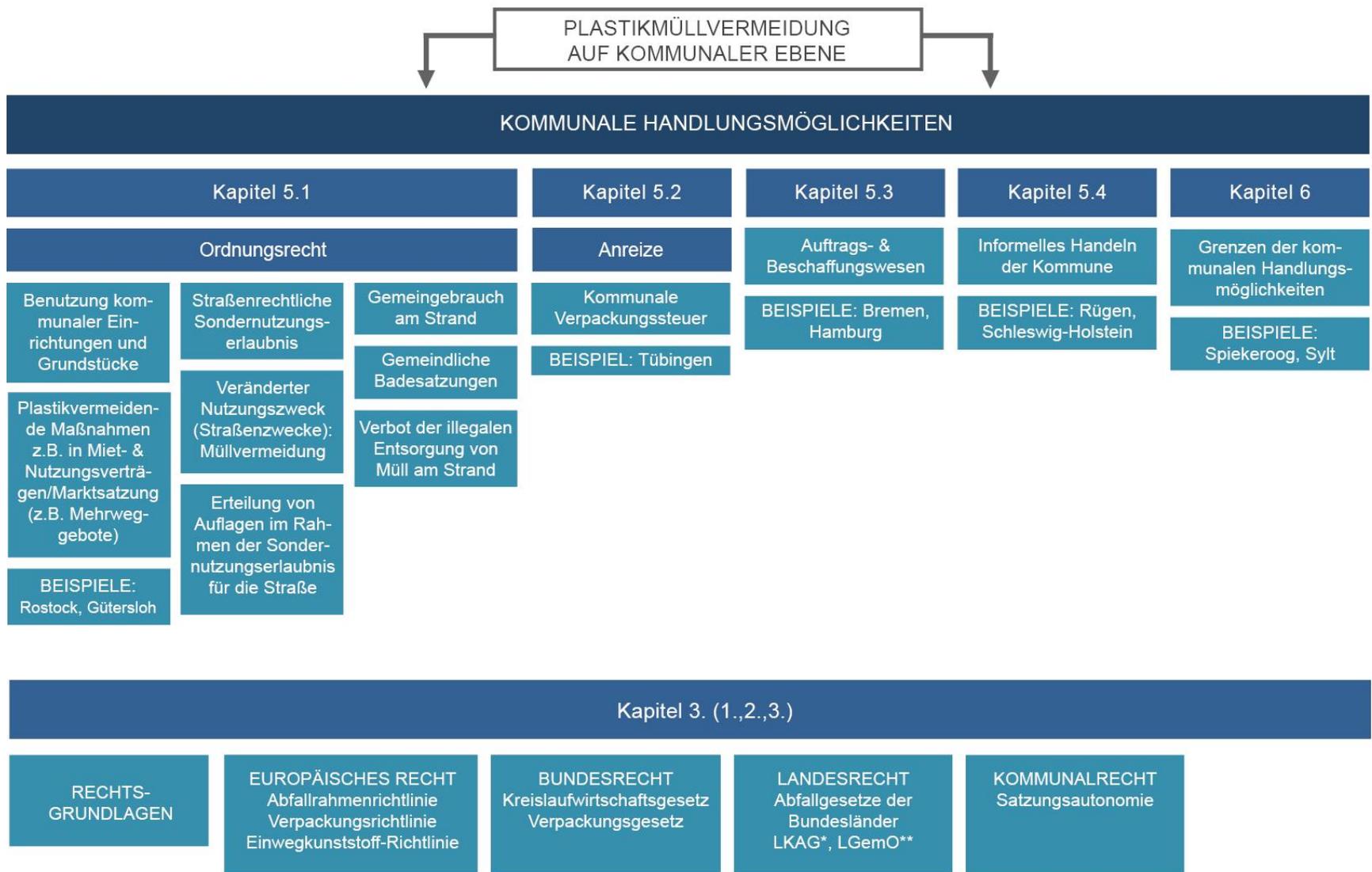
* Oxo-abbaubare Kunststoffe sind Kunststoffe, denen Additive zugesetzt wurden, die eine Fragmentierung des Kunststoffes durch Einwirkung von UV-Licht und Sauerstoff ermöglichen sollen. Diese Stoffe führen nur zum Zerfall der Kunststoffe, aber nicht zum Abbau in der Umwelt.

² Burgstaller et al. (2018), Gutachten zur Behandlung biologisch abbaubarer Kunststoffe, UBA-Texte 57/2018, S. 14.

³ Werner, S.; Dau, K.; Neumann, J.; Stöfen O'Brien, A. unter Mitwirkung der Beteiligten des Runden Tisches Meeresmüll (2017): Runder Tisch Meeresmüll. Ein Jahr Runder Tisch Meeresmüll Stand der Umsetzung von Maßnahmen zur Reduzierung des Eintrags und Vorkommens von Müll im Meer. Online unter:

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/runder_tisch_meeresmuell_zwischenbericht_internet.pdf

⁴ Weitere Informationen und Antworten auf häufig gestellte Fragen: Umweltbundesamt (2020): Biobasierte und biologisch abbaubare Kunststoffe. Online unter: <https://www.umweltbundesamt.de/biobasierte-biologisch-abbaubare-kunststoffe>



*Kommunalabgabengesetz der Länder **Gemeindeordnungen der Länder

Abbildung 2: Grafische Zusammenfassung der Kommunalen Handlungsmöglichkeiten und Rechtsgrundlagen zur Reduktion des Plastikmüllaufkommens sowie der in diesem Leitfaden vorgestellten Beispiele

3. Europäischer und nationaler Rechtsrahmen

Die nachfolgende Darstellung des Rechtsrahmens fokussiert sich auf solche rechtlichen Regelungen und Vorgaben, die auf die Vermeidung von Plastikmüll abzielen. Im Kontext der vier Regelungsebenen (Europarecht, nationales Recht sowie Landes- und Kommunalrecht) wird der Blick auf die entsprechenden Anknüpfungspunkte in den jeweiligen Rechtsnormen geworfen, die Handlungsmöglichkeiten für Kommunen im Rahmen der Plastikmüllvermeidung eröffnen. Für diesen Leitfaden ist es somit wichtig, sowohl die europäische als auch die nationale Rechtslage und das daraus folgende Zusammenspiel bei der Rechtsetzung zu betrachten.



Abbildung 3: Normhierarchie des Rechts

Die Spitze der Normenhierarchie bilden die europäischen Rechtsakte mit ihrem Anwendungsvorrang. Das bedeutet, dass das EU-Recht im Kollisionsfall in der Anwendung dem nationalen Recht vorgeht. Zugleich darf das nationale Recht dem höherrangigen europäischen Recht nicht widersprechen. Regelungsinstrumente der EU sind in erster Linie Verordnungen und Richtlinien gem. Art. 288 des Ausführungsvertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Die von der EU erlassenen Verordnungen gelten als verbindliche Rechtsakte in den Mitgliedstaaten unmittelbar. Richtlinien hingegen sind von allen EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen. Dabei ist das mit der Richtlinie zu erreichende Ziel verbindlich. Den Mitgliedstaaten ist jedoch die Wahl

der Form und der Mittel zur Zielerreichung freigestellt.⁵

3.1 Europarecht

Das europäische Abfallrecht ist durch eine Vielzahl von Rechtsakten geprägt. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Richtlinien, die sich an die Mitgliedstaaten richten. Konkrete kommunale Rechte und Pflichten zur Vermeidung von Plastikabfällen ergeben sich deshalb hieraus erst einmal nicht. Vielmehr sind die europäischen Anforderungen in nationales Recht zu überführen. Kommunale Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten können nur durch Landesrecht festgesetzt werden. Der Bund muss im Abfallrecht hierzu die Länder zur Rechtsetzung ermächtigen.

Auf europarechtlicher Ebene formuliert in Sachen Plastikmüllvermeidung die ABFALLRAHMEN-RICHTLINIE (Richtlinie 2008/98/ EG, nachfolgend AbfRRL)⁶ die wichtigsten Eckpunkte. Denn sie definiert wesentliche abfallbezogene Begriffe und normiert unter anderem die fünfstufige Abfallhierarchie in Art. 4 Abs. 1 AbfRRL.



Abbildung 4: Abfallhierarchie

Die Abfallhierarchie legt eine grundsätzliche Rangfolge für den Umgang mit Abfällen fest. An erster Stelle steht die Abfallvermeidung, die als vorrangiges Ziel in der Europäischen Union umgesetzt werden soll.⁷ Darauf folgen die Stufen "Vorbereitung

⁵ Kurzdarstellungen über die Europäische Union: Quellen und Geltungsbereich des Rechts der Europäischen Union, S.3, 2020. Online unter: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.2.1.pdf (zuletzt abgerufen: 12.06.2020)

⁶ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien v. 19.11.2008, ABl. Nr. L312/3

⁷ Umweltbundesamt (2019): Abfallrecht. Online unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/abfallrecht> (zuletzt abgerufen: 05.06.2020)

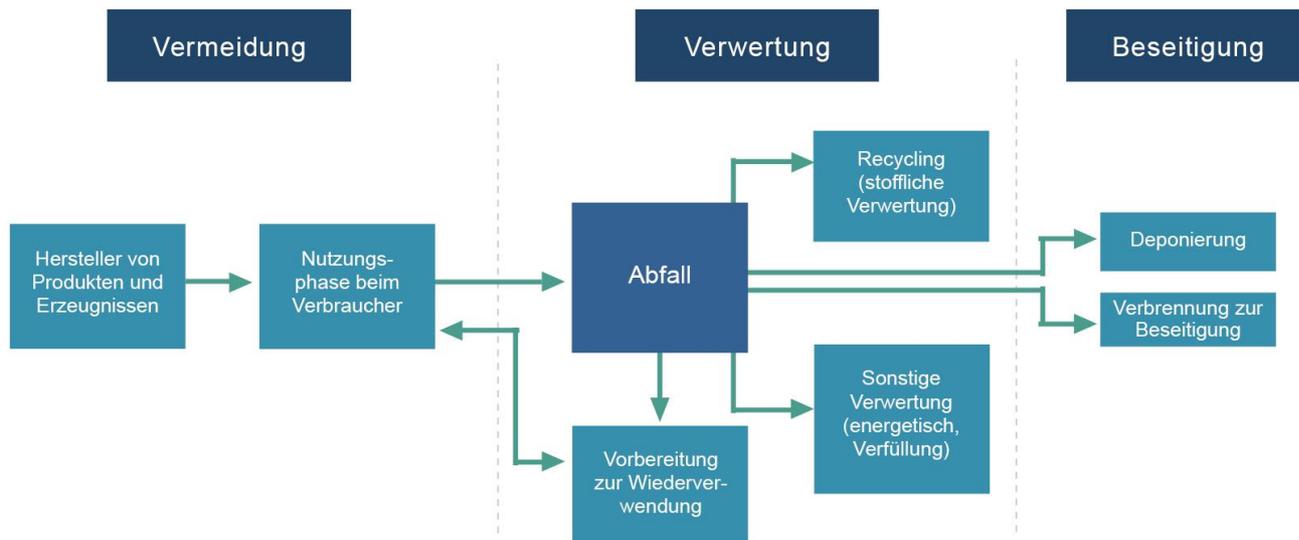


Abbildung 5: Unterscheidung zwischen Vermeidung, Verwertung und Beseitigung

zur Wiederverwendung“, „Recycling“, „sonstige Verwertung“ und „Beseitigung“. Vorrang hat die jeweils beste Option aus Sicht des Umweltschutzes. Dieser Leitfaden fokussiert mit Maßnahmen im Bereich der Abfallvermeidung die erste Stufe der Abfallhierarchie.

Der Begriff Vermeidung wird in Art. 3 Nr. 12 der AbfRRL definiert. Demnach umfasst Vermeidung

„Maßnahmen, die ergriffen werden, bevor ein Stoff, ein Material oder ein Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und die Folgendes verringern:

- a) die Abfallmenge, auch durch die Wiederverwendung von Erzeugnissen oder die Verlängerung ihrer Lebensdauer;*
- b) die schädlichen Auswirkungen des erzeugten Abfalls auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit oder*
- c) den Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen“*

Um die Vermeidung von den drei Stufen der Verwertung (Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und sonstige Verwertung) abzugrenzen, ist der Zeitpunkt entscheidend. Während sich die Vermeidung auf den Zeitraum bezieht, bevor ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall wird, knüpfen die Anforderungen an die Verwertungsebene gemäß Art. 3 Nr. 15 AbfRRL an bereits entstandenem Abfall an.

Um die Hersteller*innen besser einzubinden, normiert die AbfRRL in ihrer Fassung von 2018 neben der Abfallhierarchie in Art. 8 und Art. 8a die Erweiterte Herstellerverantwortung. Dieses Instrument beschreibt ein Bündel von Maßnahmen, die von Mitgliedstaaten getroffen werden können, um sicherzustellen, dass die Hersteller*innen von Erzeugnissen die finanzielle oder/und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung der Abfälle am Lebensende des Produktlebenszyklus übernehmen. Konkret sollen die Mitgliedstaaten Maßnahmen erlassen, durch die Hersteller*innen zur Rücknahme ihrer Erzeugnisse und Produkte nach Nutzungsende verpflichtet werden.⁸

Zudem können Hersteller*innen verpflichtet werden, Informationen über das Produkt und dessen Wiederverwendbarkeit und Verwertung zu veröffentlichen. Damit besteht für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, abfallvermeidende Aspekte bei der Regelung der Erweiterten Herstellerverantwortung durch nationale Umsetzungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

Die allgemeinen Anforderungen der AbfRRL werden in weiteren europäischen Richtlinien für bestimmte Produkte konkretisiert. In Bezug auf Verpackungen enthält die VERPACKUNGSRICHTLINIE⁹ die Anforderungen. Sie regelt als zentrales Element die Erweiterte Herstellerverantwortung für das Inverkehrbringen von Verpackungen. Auch hier steht die Vermeidung von Verpackungsabfällen an erster Stelle. Als Folge hiervon wurden 2015 bereits

⁸ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien v. 19.11.2008, ABI. Nr. L312/3

⁹ Richtlinie 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.05.2018, Änderungen Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABI. Nr. L150/141

leichte Kunststofftragetaschen reguliert (sog. Plastik-Tüten-Richtlinie).¹⁰

In Umsetzung ihrer Kunststoffstrategie hat die EU 2019 eine Richtlinie verabschiedet, die sich explizit mit der Problematik der Einwegkunststoffe befasst. Ziel dieser EINWEGKUNSTSTOFF-RICHTLINIE¹¹ ist, die negativen Auswirkungen von bestimmten Einwegkunststoffprodukten auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt und die menschliche Gesundheit, zu vermeiden und zu vermindern.

Die in der Richtlinie enthaltenen Maßnahmen gehen als speziellere Anforderungen den allgemeineren Regelungen der Verpackungsrichtlinie oder der AbfRRL vor. Da die Richtlinie kaum Definitionen enthält und die vorhandenen Definitionen und Beispiele für wenig Rechtsklarheit sorgen, hat die EU-Kommission zur Unterstützung der Umsetzung (nicht bindende) Leitlinien veröffentlicht und plant weitere zu veröffentlichen. Diese Leitlinien beziehen sich insbesondere auf den Kunststoffbegriff und die Abgrenzung von Einweg- und Mehrwegprodukten aus Kunststoff.

Die Richtlinie konzentriert die Maßnahmen auf Bereiche, in denen sie am stärksten benötigt werden. So gilt die Richtlinie für die zehn am häufigsten an den Stränden der EU gefundenen Einwegkunststoffartikel. Dazu zählen bspw. Getränke- und Lebensmittelverpackungen, Getränkebecher, Plastikflaschen, Zigarettenfilter, Besteck und Teller aus Einwegkunststoff, Folienverpackungen und Feuchttücher. Besonders hervorzuheben ist, dass auch biologisch abbaubare Kunststoffe den Beschränkungen der Richtlinie unterfallen. Erwägungsgrund (11)¹² der Richtlinie führt dazu aus:

„...Aus modifizierten natürlichen Polymeren oder aus biobasierten, fossilen oder synthetischen Ausgangsstoffen hergestellte Kunststoffe kommen in der Natur nicht vor und sollten daher in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fallen. Die angepasste Definition des Begriffs „Kunststoff“ sollte folglich polymerbasierte Kautschukartikel sowie biobasierte und biologisch abbaubare Kunststoffe einschließen, und zwar unabhängig davon, ob sie aus Biomasse gewonnen werden und/oder sich mit der Zeit zersetzen sollen.“

Neben der Beschränkung des Inverkehrbringens

sieht die Einwegkunststoff-Richtlinie auch Kennzeichnungspflichten, eine Verbrauchsminderung sowie eine erweiterte Herstellerverantwortung (Art. 8) vor. So haben bspw. die Hersteller*innen von Lebensmittel-/Getränkebehältnissen und Getränkebechern die Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen sowie für die Sammlung, Beförderung und Behandlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfälle dieser Produkte zu tragen. Zudem sind sie für die Infrastruktur und ihren Betrieb sowie Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen dieser Produkte verantwortlich. Hersteller*innen von Zigaretten oder Zigarettenfiltern können zudem für die Kosten, die mit der Errichtung spezifischer Infrastrukturen für die Abfallsammlung der Zigarettenfilter entstehen, in die Pflicht genommen werden.

Die Kosten sind von den Mitgliedstaaten zwischen den Hersteller*innen auf transparente Weise festzulegen und in einem verhältnismäßigen Umfang zu bestimmen.

3.2 Bundesrecht

Auf bundesrechtlicher Ebene erfolgt die Umsetzung der AbfRRL durch das KREISLAUFWIRTSCHAFTSGESETZ (KrWG). Ziel dieses Gesetzes ist es, die natürlichen Ressourcen zu schonen und Abfälle umweltverträglich zu bewirtschaften. Dabei spielen sowohl die nachhaltige Verbesserung des Umwelt- und Klimaschutzes als auch die Ressourceneffizienz eine wesentliche Rolle. Das KrWG setzt die fünfstufige Abfallhierarchie der AbfRRL in nationales Recht um. Damit kommt auch in Deutschland der Abfallvermeidung die oberste Priorität zu. § 3 Abs. 20 KrWG definiert Vermeidung wie folgt:

„Vermeidung im Sinne dieses Gesetzes ist jede Maßnahme, die ergriffen wird, bevor ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und dazu dient, die Abfallmenge, die schädlichen Auswirkungen des Abfalls auf Mensch und Umwelt oder den Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen zu verringern. Hierzu zählen insbesondere die anlageninterne Kreislaufführung von Stoffen, die abfallarme Produktgestaltung, die Wiederverwendung von Erzeugnissen oder die Verlängerung ihrer Lebensdauer sowie ein Konsumverhalten,

¹⁰ Richtlinie (EU) 2015/720 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen, ABl. EU Nr. L115/11.

¹¹ Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABl. EU Nr. L 155

¹² Ebd.

das auf den Erwerb von abfall- und schadstoffarmen Produkten sowie die Nutzung von Mehrwegverpackungen gerichtet ist.“

Neben dieser leitenden Definition adressiert das KrWG Vermeidung noch an anderen Stellen im Gesetz als wichtigen Anknüpfungspunkt zur Plastikmüllvermeidung:

- § 23 Abs. 1 KrWG fordert, dass bereits bei der Produktgestaltung das Entstehen von Abfällen vermindert wird.
- § 30 Abs. 1 Nr. 1 KrWG verpflichtet die Bundesländer, in ihren Abfallwirtschaftsplänen die Ziele der Abfallvermeidung zu berücksichtigen.
- § 33 KrWG enthält die Pflicht von Bund und Ländern, Abfallvermeidungsprogramme aufzustellen und rückt so den Umwelt- und Ressourcenschutz verstärkt in den Fokus. Im Zuge dieser Abfallvermeidungsprogramme sollen die geeigneten Ziele und Maßnahmen festgelegt, implementiert und überwacht werden.

INFOBOX Erweiterte Herstellerverantwortung vs. Produktverantwortung

Der Begriff der Erweiterten Herstellerverantwortung (engl. Extended Producer Responsibility oder EPR) findet sich auf der europäischen und internationalen Ebene. Deutschland verwendet im Kreislaufwirtschaftsgesetz den Begriff Produktverantwortung. Trotz der unterschiedlichen Bezeichnung auf den drei Rechtsebenen verbirgt sich hierunter der gleiche Ansatz:

Es handelt sich um ein umweltpolitisches Instrument, bei dem die physische und/oder finanzielle Verantwortung eines Herstellers über die Nutzungsphase eines Produktes hinaus auf die an die Nutzungsphase anschließende Phase der Entsorgung ausgedehnt wird. Hersteller und Inverkehrbringer von Produkten und Erzeugnissen werden in die Verantwortung für die Rücknahme, den Transport sowie die Entsorgung oder Wiederaufbereitung dieser genommen. Zugleich soll dieses Instrument Unternehmen dazu veranlassen, ihre Produkte im Sinne der Kreislaufwirtschaft zu gestalten.

INFOBOX Änderung des KrWG 2020 (Inkrafttreten: 29.10.2020)

Die Novelle des KrWG verfolgt die umweltpolitische Fortentwicklung des deutschen Abfallrechts mit dem Ziel einer verbesserten Kreislaufschließung und Ressourcenschonung. Die Änderung setzt dabei die Anforderungen der 2018 novellierten AbfRRL in deutsches Recht um. Zudem enthalten §§ 24 und 25 KrWG nun auch einzelne Verordnungsermächtigungen, die der Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie dienen. Für die öffentliche Hand ergeben sich neue Anforderungen hinsichtlich der Beschaffung.

Mit Blick auf die Plastikmüllvermeidung stärkt die Novelle des KrWG die Vermeidung und Verwertung von Abfällen bspw. durch: die Erhöhung und Fortschreibung von Quoten für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling, die Stärkung von Getrennsammlungspflichten und den Ausbau der Produktverantwortung.

Eine hervorzuhebende Neuerung ist die Erweiterung der Produktverantwortung (§ 23 KrWG), die insbesondere auf die bessere Sensibilisierung der Verbraucher*innen sowie auf eine verursacher*innengerechte Beteiligung an Kosten für die Reinigung der Umwelt ausgerichtet wird. Zudem erweitert § 23 Abs. 2 Nr. 11 KrWG die Produktverantwortung um eine „Obhutspflicht“, durch die bei einem Vertrieb der Erzeugnisse (insb. auch bei deren Rücknahme und Rückgabe) dafür zu sorgen ist, dass die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden.¹³

¹³ Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union vom 23.10.2020, BGBl. I S. 2232.

Neben dem KrWG regelt das VERPACKUNGSGESETZ (VerpackG) aus dem Jahr 2019 Anforderungen zur Vermeidung von Abfällen. Es löste 2017 die bis dahin geltende Verpackungsverordnung ab und formuliert auf Verpackungsabfälle bezogene abfallwirtschaftliche Ziele. Auch normiert es die Erweiterte Herstellerverantwortung für Hersteller*innen und Vertrieber*innen von Verpackungen. Die Ausgestaltung des Gesetzes zu flächendeckenden Rücknahme- und Verwertungspflichten für Verkaufsverpackungen sowie zu Regelungen der Pfandpflicht für Einwegverpackungen erzeugt jedoch keine abfallvermeidende Anreizwirkung. Denn wirksame Instrumente oder Verpflichtungen für eine verstärkte Abfallvermeidung enthält das Gesetz bislang nicht. Insofern fehlen auch Bußgeldvorschriften, die einen Verstoß gegen die Abfallvermeidung sanktionieren.

§ 2 Abs. 5 VerpackG stellt jedoch ausdrücklich klar, dass u.a. Landkreise und Gemeinden über die Regelungen des VerpackG hinaus die Befugnis haben, bei der Nutzung ihrer Einrichtungen oder Grundstücke sowie der Sondernutzung öffentlicher Straßen eigenständige Regelungen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu treffen. Dies trägt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie Rechnung.

ANMERKUNG

Die wenigen Einzelregelungen zur verpackungsarmen Herstellung und dem Vertrieb von Verpackungen (siehe § 4 und § 21 VerpackG) sind zu offen formuliert, als dass sie verbindliche und überprüfbare Pflichten enthalten. Gegenüber den Hersteller*innen sind sie deshalb nicht durchsetzbar.

Der Umsetzungsprozess der Einwegkunststoff-Richtlinie zeigt sich neben den Änderungen im KrWG in der Verabschiedung der Einwegkunststoffverbotsverordnung (EWKVerbotsV) vom 20.01.2021. Die Verordnung normiert seit dem 03.07.2021 das Verbot des Inverkehrbringens von Einwegkunststoffprodukten wie bspw. Lebensmittelverpackungen aus expandiertem Polystyrol, Besteck, Teller und Trinkhalmen, denn für diese Einwegkunststoffprodukte existieren bereits geeignete, nachhaltige und preisgünstige Alternativen aus anderen Materialien. Zudem übernimmt die Verordnung das Verbot der Einwegkunststoff-Richtlinie in Bezug auf oxo-abbaubare Kunststoffe, unabhängig von ihrer Eigenschaft als Einweg- oder Mehrwegprodukt.

INFOBOX

Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoff-Richtlinie und der AbRRL im VerpackG und in anderen Gesetzen vom 09.06.2021

Ziel des Gesetzes ist die Umsetzung europäischer Vorgaben in Bezug auf Verpackungen und die ökologische Weiterentwicklung des Verpackungsgesetzes. Die Abfallvermeidung soll insbesondere im Bereich der Einwegkunststoffverpackungen im Lebensmittelbereich gestärkt werden.

Die Gesetzesänderung führt Begriffsdefinitionen für Einwegkunststoff- und Einwegkunststofflebensmittelverpackungen sowie für Kunststoff generell ein. Zudem übernimmt sie die Vorgabe der Einwegkunststoff-Richtlinie zu einem Mindestzyklanteil bei bestimmten Einwegkunststoffgetränkeflaschen in nationales Recht und erweitert die Pfandregelungen für bestimmte Getränkearten.

Neu aufgenommen werden Regelungen zur Minderung des Verbrauchs bestimmter Einwegverpackungen. Ab 01.01.2023 müssen Letztvertrieber für „Take-away“-Speisen und -Getränke beim Angebot von Einwegkunststoffbehältnissen grundsätzlich auch Mehrwegoptionen anbieten. Allerdings ermöglicht die gesetzliche Regelung auch zahlreiche Ausnahmen hiervon.

Ergänzend ist am 24.06.2021 die die Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung (EWKKennzV) verabschiedet worden und am 03.07.2021 in Kraft getreten. Die Verordnung regelt die Kennzeichnung für von der Einwegkunststoff-Richtlinie erfasste Produkte im Hinblick darauf, dass die Produkte Kunststoff enthalten, welcher Entsorgungsweg zu vermeiden ist und welche Umweltfolgen eine unsachgemäße Entsorgung hat.



Abbildung 6 Durch die Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung (EWKKennzV) vorgegebene Kennzeichnung von bestimmten Kunststoffprodukten

Für den weiteren Umsetzungsprozess der Einwegkunststoff-Richtlinie muss die Bundesregierung die ihr im KrWG übertragenen Ermächtigungen nutzen und konkretisierende Regelungen (in Form von Verordnungen) erlassen.

3.3 Landesrecht

Neben dem Abfallrecht des Bundes existiert auch Landesabfallrecht. Hierbei ist zu beachten, dass die Abfallwirtschaft der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 24 Grundgesetz (GG) unterfällt. Danach haben die Länder nur die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

In Bezug auf das Abfallrecht bedeutet dies, dass das KrWG durch die Abfallgesetze der einzelnen Länder ergänzt und konkretisiert werden kann, soweit der Bund den Bereich nicht abschließend geregelt hat oder den Ländern ausdrücklich die Regelungskompetenz überträgt.

Auf Landesebene setzen damit auch die Abfallgesetze der Länder (LAbfG) einen Rechtsrahmen für die Kommunen im Hinblick auf Plastikmüllvermeidung. Allerdings unterscheiden sich diese in ihren Regelungen zur Abfallvermeidung und zur Ausgestaltung von Abfallvermeidungsprogrammen. Demnach ist das jeweilige Landesabfallrecht heranzuziehen und zu prüfen, inwiefern dieses Regelungsmöglichkeiten der Kommune zulässt oder begrenzt. Weitere Bezüge zur Abfallvermeidung ergeben sich auch aus den Kommunalabgabengesetzen und den Gemeindeordnungen der Länder.

4. Kommunales Selbstverwaltungsrecht

Der Begriff „Kommune“ ist weit zu verstehen und umfasst Gemeinden, Städte und Landkreise. Grundsätzlich sind Kommunen als Körperschaften des öffentlichen Rechts rechtsfähig. Als juristische Person sind sie Träger von Rechten und Pflichten und können im eigenen Namen klagen und verklagt werden.

Die Gemeinde ist in Deutschland aus rechtlicher Sicht keine vollwertige Staatsebene, auch wenn die demokratisch gewählte Vertretungskörperschaft und das ihr zugesprochene Satzungsrecht dies nahelegen. Vielmehr ist sie eine Körperschaft mit Selbstverwaltungsrecht. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung ist in Art. 28 des Grundgesetzes (GG) verankert. Dessen für die Kommunen zentraler Satz lautet:

„(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

Diese verfassungsrechtliche Vorgabe wird auch als Garantie der kommunalen Selbstverwaltung bezeichnet. Sie schützt die Gemeinde zum einen als Institution und in ihrem eigenen Aufgabenbereich. Zum anderen ist ihr ein Abwehrrecht gegen Eingriffe in die Garantie zu entnehmen. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleistet die gemeindliche Selbstverwaltung nur „im Rahmen der Gesetze“. Das bedeutet, dass die Gemeinde grundsätzlich nur tätig werden darf – auch im Rahmen der Abfallwirtschaft – wenn es hierfür eine landesrechtliche Ermächtigung in einem Gesetz oder einer Verordnung gibt. Innerhalb des so vorgegebenen Rahmens sind Gemeinden dann aber auch wirklich für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG schafft zugunsten der Gemeinden die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte. Diese wird durch die sog. Gemeindehoheiten ausgedrückt. Unter anderem ist für die hier betrachteten Maßnahmen zur Vermeidung von Plastikprodukten mit dem Ziel des Meeresschutzes die Satzungshoheit von entscheidender Bedeutung. Die Satzungshoheit ermöglicht es der Gemeinde, eigene rechtliche Satzungen zu erlassen.



Abbildung 7: Hoheitsrechte von Kommunen

4.1 Kommunale Zuständigkeiten

Im Mittelpunkt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG steht die institutionelle Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung im engeren Sinn. Diese gewährt den Gemeinden einen bestimmten Aufgabenbestand und das Recht zur eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung. Als selbstverwaltete Körperschaft des öffentlichen Rechts haben Gemeinden einerseits originäre, eigene Aufgaben. Sie handeln jedoch andererseits auch wie untergeordnete Behörden des Bundes und der Länder, die ihnen Aufgaben übertragen haben.

Unterscheiden lassen sich folglich die Aufgaben der Kommunen in Selbstverwaltungsaufgaben und übertragene Aufgaben. Man spricht auch vom eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis der Kommunen.

4.2 Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Selbstverwaltungsaufgaben sind identisch mit den in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG genannten Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. In Bezug auf diese spricht man auch von der Allzuständigkeit der Gemeinde, ohne dass es hierfür einer besonderen Aufgabenzuweisung bedarf.

Das Bundesverfassungsgericht¹⁴ definiert als „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“

„diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (...), die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen“.

Nicht zu den gemeindlichen Aufgaben gehören im Umkehrschluss also solche, die kraft Kompetenzzuweisung staatliche Aufgaben sind.

Ein abschließender Katalog von Aufgaben, mit dem sich die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft definieren ließen, existiert nicht. Allerdings lassen sich freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben unterscheiden. Während die Gemeinde bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben über das „ob“ und das „wie“ entscheidet, obliegt ihr bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben nur die Entscheidung über das „wie“.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden zudem das Recht zu eigenverantwortlicher Regelung der in ihre Kompetenz fallenden Angelegenheiten. Die Gemeinden dürfen die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft danach frei, d.h. ohne an staatliche Weisungen gebunden zu sein, nach ihren eigenen Zweckmäßigkeitsvorstellungen regeln. Die Eigenverantwortlichkeit drückt sich u.a. in der Satzungshoheit aus.

Einfachgesetzlichen Niederschlag findet diese beispielsweise in § 4 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, der wie folgt lautet:

(1) Die Gemeinden können ihre Angelegenheiten durch Satzungen regeln, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. Sie haben eine Hauptsatzung zu erlassen. Diese bedarf der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann die Genehmigung auf Teile der Hauptsatzung beschränken.

4.3 Übertragene Aufgaben

Neben den Selbstverwaltungsaufgaben nehmen Kommunen eine größere Zahl staatlicher Aufgaben im so genannten übertragenen Wirkungskreis wahr (sog. übertragene Aufgaben). Der übertragene Wirkungskreis umfasst an sich staatliche Aufgaben, die durch Gesetz den Kommunen zur Besorgung für den Staat zugewiesen werden. Die Aufgaben werden – je nach Bundesland – als Auftragsangelegenheit oder Weisungsaufgabe bezeichnet. Hier agiert die Kommune als unterste Ebene der (Landes-)Verwaltung in eigener Zuständigkeit. Das Land hat hier große Einflussmöglichkeiten, insbesondere das Recht, ins Einzelne gehende Richtlinien oder konkrete Weisungen gegenüber der Kommune zu erteilen.

4.4 Die Finanzhoheit der Kommunen

Die kommunalen Handlungsmöglichkeiten werden insbesondere durch die finanzielle Situation der Kommunen bestimmt. Denn von dieser hängt ab, ob überhaupt die Freiheit besteht, existierende Handlungsspielräume zu nutzen. Die Finanzhoheit ist Teil des Kerns der kommunalen Selbstverwaltung und wird aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG abgeleitet. Sie umfasst die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im

¹⁴ BVerfG, Bschl. V. 23.11.1988 - 2 BvR 1619, 1628/83, BVerfG 97, 127.

Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens. Die Bundesländer besitzen nach Art. 105 Abs. 2a GG die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Den Ländern steht es dabei frei, die Zuständigkeit auf die Gemeinden zu

übertragen. (siehe Unterkapitel „Verpackungssteuer“)¹⁵. Außerhalb dieser Übertragung existiert für die Kommunen keine Möglichkeiten, andere Steuern zu erheben.

¹⁵ Z. B. in NRW § 3 KAG

5. Kommunale Handlungsmöglichkeiten

Das folgende Kapitel beschreibt verschiedene Handlungsmöglichkeiten der Landkreise, Städte und Gemeinden zur Abfallvermeidung. Es ergeben sich vielfältige Handlungsoptionen, die von Kommunen

- im Ordnungsrecht,
- im Zuge von Anreizen zur Plastikmüllvermeidung durch die Erhebung verpackungsbezogener Steuern,
- im kommunalen Beschaffungs- und Auftragswesen sowie
- mit informellen Verwaltungshandeln

umgesetzt werden können. Praxisbeispiele und der entsprechende Wortlaut der rechtlichen Regelungen sollen dabei Einblicke in bestehende Maßnahmen zur Plastikmüllvermeidung ermöglichen

5.1 Ordnungsrechtliche Vorgaben

Im Kontext der kommunalen Handlungsmöglichkeiten zur Vermeidung von Plastikabfall bestehen verschiedene Vorgehensweisen. Durch ordnungsrechtliche Vorgaben in Satzungen kann die Benutzung kommunaler Einrichtungen und Grundstücke geregelt werden. Zudem können über straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnisse Beschränkungen erlassen, der Gemeingebrauch des Strandes eingeschränkt oder freiwillige Angebote geschaffen werden, die z. B. die Nutzung von Einwegplastikverpackungen verhindern. Ein geeignetes Instrumentarium sind bspw. Einwegverbote oder Mehrweggebote in Verbindung mit Rücknahme- und Pfandpflichten.

Nachfolgend werden die einzelnen Handlungsoptionen im Bereich der ordnungsrechtlichen Vorgaben genauer dargestellt.

5.1.1 Verbot von Einwegprodukten bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen und Grundstücke

Die Kommunen haben die Möglichkeit, eigenverantwortlich plastikmüllvermeidende Maßnahmen bei der Nutzung kommunaler Einrichtungen und Grundstücke umzusetzen. Es lassen sich Mehrweggebote und die Verpflichtung zur Nutzung verrottbarer Materialien oder Produkte vorschreiben (siehe 2. Kapitel: „Bioabbaubarkeit von Kunststoffen“).

Kommunale Verbote von Einwegprodukten sind auf Grund der in § 2 Abs. 5 VerpackG enthaltenen Unberührtheitsklausel zulässig, denn diese stellt klar, dass die Regelungen des Verpackungsgesetzes insoweit nicht abschließend sind. Entsprechende Ermächtigungsgrundlagen finden sich in vielen Landesabfallgesetzen. Die Länder haben die Ermächtigung jedoch sehr unterschiedlich genutzt.

Den Kommunen ermöglichen die Regelungen, Konzepte für Veranstaltungen auf öffentlichen Flächen dahingehend zu bestimmen, dass bei dem Ausschank von Speisen und Getränken plastikmüllvermeidende Maßnahmen getroffen werden müssen.

Gesetzlicher Wortlaut (Beispiel): § 3 Pflichten öffentlicher Stellen, Niedersächsisches Abfallgesetz

- (1) *Das Land, die Gemeinden, die Landkreise und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Landes haben die Pflicht nach § 2 vorbildhaft zu erfüllen.*
- (2) *Die in Absatz 1 genannten juristischen Personen sind, wenn dies nicht zu unverhältnismäßigen Mehrkosten führt, verpflichtet,*
 1. *bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Erzeugnisse zu bevorzugen, die*
 - a) *längerfristig genutzt, wirtschaftlich repariert und als Abfälle stofflich verwertet werden können,*
 - b) *im Vergleich zu anderen Erzeugnissen zu weniger Abfällen führen oder sich eher zur umweltverträglichen Abfallbewirtschaftung eignen,*
 - c) *aus Abfällen hergestellt worden sind,*
 2. *bei der Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen und sonstigen Lieferungen und Leistungen darauf hinzuwirken, dass Erzeugnisse im Sinne der Nummer 1 verwendet werden, und entsprechende Angebote zu bevorzugen.*
- (3) *Die in Absatz 1 genannten juristischen Personen haben ferner Dritte, denen sie ihre Einrichtungen oder Grundstücke zur Benutzung überlassen, zu verpflichten, dabei entsprechend Absatz 2 zu verfahren. Sie wirken darauf hin, dass Gesellschaften*

und Vereine des privaten Rechts, an denen sie beteiligt sind, die Verpflichtungen des Absatzes 2 beachten.

Während einige Landesgesetze die Pflicht der Gemeinden, der Landkreise und kreisfreien Städte enthalten, Dritte, denen sie ihre Einrichtungen oder Grundstücke zur Verfügung stellen, auf die Einhaltung von Vorgaben an Produkte, die der Abfallvermeidung und leichteren Recycelbarkeit dienen, vertraglich zu verpflichten¹⁶, beinhalten andere Landesgesetze nur eine Soll-Vorschrift¹⁷ oder die Pflicht, auf die Abfallvermeidung „hinzuwirken“¹⁸.

Die Möglichkeiten dieser gesetzlichen Ermächtigung werden bereits z. B. im Rahmen von Marktsatzungen genutzt. Einige Kommunen schreiben bspw. Mehrweggebote für Speise- und Getränkeverpackungen oder die Benutzung von biologisch abbaubarem Einweggeschirr oder essbaren Behältern zum Verzehr vor Ort vor.

Wortlaut (Beispiel): § 4 Nr. 6 Martinmarkt-Satzung der Stadt Parchim

Ab 2019 soll für Speisen und Getränke nur Mehrweggeschirr verwendet werden. Einweggeschirr ist zulässig, wenn es biologisch abbaubar ist (z. B. Schalen aus Holzguss oder Maismehl, Waffelunterlagen oder Pergamentpapier).

ANMERKUNG

Siehe hierzu 2. Kapitel: Bioabbaubarkeit von Kunststoffen. Die Verwendung biologisch abbaubarer Kunststoffeinwegverpackungen ist keine langfristige und umweltschonende Lösung. Zu empfehlen sind in erster Linie Mehrwegverpackungen und nur alternativ Einwegverpackungen aus verrottbaren Materialien. Bei der Formulierung von ordnungsrechtlichen Vorgaben sollte somit auf die Bezeichnung der Verpackung geachtet werden.

Diese Möglichkeit der Rechtsetzung wäre auch auf der Ebene von allgemeinen Abfallwirtschaftssatzungen für kommunale Veranstaltungen und damit deutlich weitergehender denkbar.

Solche Abfallwirtschaftssatzungen sind jedenfalls dahingehend verfassungsrechtlich unbedenklich und verhältnismäßig, wenn sie die Zielvorgabe der Vermeidung aus dem KrWG anstreben und Wahlmöglichkeiten für die Vertreter*innen einräumen. Eine Möglichkeit könnte dabei die Auswahl zwischen Mehrwegverpackungen und verrottbaren Materialien/Produkten darstellen, wodurch die Vertreter*innen nur wenig eingeschränkt werden.

Neben allgemeinen Regelungen über Satzungen können private Dritte auch individuell über vertragliche Vorgaben konkret zur Abfallvermeidung verpflichtet werden. Durch entsprechende Vertragsklauseln (insbesondere AGB), zumindest in neu geschlossenen Benutzungsverträgen, können plastikmüllvermeidende Maßnahmen vorgeschrieben werden. Dies könnte z. B. in gewerblichen Mietverträgen mit öffentlichen Einrichtungen, wie Schulen, kommunalen Gebäuden oder Sportstätten vereinbart werden. Zudem sollten die Kommunen prüfen, ob auch Verträge mit staatlichen und kirchlichen Einrichtungen, wie z. B. Kindergärten, Universitäten oder bestehenden Vertragspartner*innen angepasst werden können.¹⁹

ZUSAMMENFASSUNG

Im Rahmen der Benutzung der kommunalen Einrichtungen und Grundstücke ist es den Kommunen möglich, Einwegprodukte zu verbieten und Mehrwegsysteme sowie die Vermeidung von Abfällen vorzuschreiben.



¹⁶ Sachsen: § 10 SächsKrWBodSchG; Sachsen-Anhalt: § 2 Abs. 3 AbfG LSA; Berlin: § 23 Abs. 4 KrW-/AbfGBln; Bayern: Art. 2 Abs. 2 Nr. 2 Bay-AbfG; Niedersachsen: § 3 Abs. 3 NAbfG, Mecklenburg-Vorpommern: § 2 Abs. 2 Nr. 3 AbfAIG M-V

¹⁷ Z.B. Brandenburg: § 27 Abs. 4 BbgAbfBodG; Hamburg: § 2 Abs. 3 HmbAbfG; Nordrhein-Westfalen: § 2 Abs. 2 LAbfGNRW; Hessen: § 7 Abs. 3 HAKrWG.“

¹⁸ Z.B. Saarland: § 3 Abs. 2 SAWG, Thüringen: § 2 Abs. 3 ThürAGKrWG; ähnlich Schleswig-Holstein: § 2 LAbfWG

¹⁹ Palatzky in: Hoffmann, Lutz, Müller, K.P., BUP Media (1993): Steuerungselemente kommunaler Abfallwirtschaft. Göttingen S. 197

ANMERKUNG zur Plastikreduktion bei der Benutzung von kommunalen Einrichtungen und Grundstücken:

Als Maßnahmen kommen z. B. die Einführung von Mehrwegsystemen oder die Vorgabe zur Verwendung von verrottbaren Materialien/ Produkten als Einweglösung in Betracht. So positiv solche Regelungen sind, so schwierig gestalten sie sich aber in der Praxis. Hierbei können vielfältige Hemmnisse auftreten.

Hemmnisse in der Umsetzung:

- Unklare Zuständigkeiten für Erarbeitung und Umsetzung (Tourismusbereich, Abfallwirtschaft, Ordnungsamt, Betriebshof etc.)
- Fehlende Kapazitäten für eine intensive Begleitung der Umsetzung von kommunalen Vorgaben (z.B. Personal, Finanzen, Expertise)
- Fehlende Strukturen vor Ort, um abfallvermeidende Maßnahmen umzusetzen (Mangelnde Praktikabilität: z. B. kein Wasseranschluss für Spülmöglichkeiten, Energieversorgung, getrennte Wertstoffverwertung etc.)
- Unverhältnismäßigkeit: Unverhältnismäßig hohe Kosten für eine Spülmöglichkeit (bspw. Spülmobil) erschweren den Kommunen, die Mehrweggebote durchzusetzen.
- Insellösungen von Veranstalter*innen oder Gemeinden (eingeschränkte oder fehlende Übertragbarkeit, eingeschränkte Zugangsmöglichkeiten, eingeschränkter Wettbewerb).

Trotz dieser aufgezeigten Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Mehrwegvorgaben können Kommunen handeln und Verbote von Einwegplastik durchsetzen:

Handlungsvorschläge in der Umsetzung:

1. Kommunale Satzung anpassen (z. B. Mehrweggebote in Marktsatzungen etc. aufnehmen)
2. Bereitstellen einer Begleitung, Umsetzungsunterstützung (Ansprechpartner*innen)
3. Kontrollmomente einrichten (stichprobenartig)
4. Bei fehlerhafter Umsetzung oder Missachtung Konsequenzen ziehen und Sanktion verhängen.

Für alle Handlungsmöglichkeiten existieren gute funktionierende Beispiele. Sie müssen publik gemacht werden, um das Bewusstsein für Plastikmüllvermeidung zu stärken.

Praxisbeispiel Rostock, Abfallwirtschaftssatzung (2015)

Die Hansestadt Rostock schreibt in ihrer Abfallwirtschaftssatzung vor, Abfälle zu vermeiden und Mehrweg- statt Einweggeschirr und -besteck zu verwenden. In § 2 der Satzung²⁰ wird die konkrete Umsetzung der Abfallvermeidung formuliert. Sie soll im Rahmen der Möglichkeiten vollzogen werden und die Grenzen der Zumutbarkeit nicht überschreiten. Die Norm umfasst mehrere Aspekte, die der Plastikmüllvermeidung dienen.

- Ziel: Mülltrennung, Problemstoffe im Abfall vermeiden, die Vorbildfunktion der Stadt bei der Abfallvermeidung umsetzen.
- Wo: Vor allem in der Planung von Baumaßnahmen und im Vergabewesen.
- Warum: Es soll die Vermeidung, Wiederverwendung und Verwertung gefördert werden (Abfallhierarchie).
- Eigenschaften der verwendeten Erzeugnisse: Langlebig, reparaturfreundlich, wiederverwendbar.
- Beschaffenheit der Stoffe: Reststoffe und nachwachsende Rohstoffe.

Weitere Vorgaben der Hansestadt Rostock:

- Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für die Nutzung von öffentlichen Grundstücken und Einrichtungen ist nur gestattet, wenn Speisen und Getränke in wiederverwendbaren oder kompostierbaren Verpackungen und Behältnissen ausgegeben werden.
- Wenn eine Abwassereinleitung (bezogen auf das Spülen der Mehrwegbehältnisse) nicht möglich ist, können auch „wertbare Einwegverpackungen und Behälter“ verwendet werden.

ANMERKUNG

Siehe hierzu 2. Kapitel: Der Leitfaden empfiehlt als Verpackung die Verwendung verrottbarer Materialien oder Produkte statt kompostierbarer Behältnisse.

²⁰ Satzung über die Abfallwirtschaft in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock (Abfallsatzung – AbfS)

(2) Die Stadt hat bei der Abfallvermeidung Vorbildfunktion.

1. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere bei der Planung von Baumaßnahmen und dem Vergabewesen, soll sie so handeln, dass die Entstehung von Abfällen vermieden und die Wiederverwendung von Gegenständen sowie Verwertung von Abfällen gefördert werden. Insbesondere sind hierbei Erzeugnisse zu wählen, die a) im Vergleich zu anderen Erzeugnissen zu weniger oder zu entsorgungsfreundlicheren Abfällen führen, b) sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwendbarkeit oder Wiederverwertbarkeit auszeichnen, c) aus Reststoffen oder nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind. [...]
2. In öffentlichen Einrichtungen und auf Verkehrsflächen, die im Eigentum der Stadt stehen (Sondernutzung), sind Speisen und Getränke nur in wieder verwendbaren oder kompostierbaren Verpackungen und Behältnissen auszugeben. Soweit die Abwasserreinigung nicht möglich ist, können verwertbare Einwegverpackungen und Behälter verwendet werden. Dies gilt entsprechend für kommunale Märkte.

Die Vorgaben zur Abfallvermeidung für die Benutzung von kommunalen Einrichtungen und Grundstücken bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Diese findet sich in den Abfallgesetzen der Länder. So verpflichtet z.B. § 2 des Abfallwirtschaftsgesetzes für Mecklenburg-Vorpommern (AbfWG M-V) das Land, die Landkreise, die Gemeinden und die sonstigen Personen des öffentlichen Rechts vorbildlich dazu beizutragen, dass die Kreislaufwirtschaft erreicht wird. Dabei sollen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 AbfWG M-V vorrangig Erzeugnisse verwendet werden, die sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwendbarkeit oder Verwertbarkeit auszeichnen. Im Vergleich zu anderen Erzeugnissen sollen diese zu weniger oder zu entsorgungsfreundlicheren Abfällen führen oder aus Abfällen bzw. nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sein. Hier wird deutlich, dass Rostock als kreisfreie Stadt den Auftrag des Landes mit der Abfallwirtschaftssatzung umgesetzt hat.



Praxisbeispiel Gütersloh: Verbot von Luftballons

Auch das Beispiel der Stadt Gütersloh zeigt, wie aus dem engagierten Handeln von Bürger*innen Maßnahmen folgen, die den Eintrag von Plastikmüll in die Umwelt unterbinden. Luftballons gelangen beim Absteigen oder Zerplatzen als Abfall in die Natur und stellen sowohl eine Gefahr für Tiere als auch eine Verschmutzung der Umwelt dar.²¹ Tiere können sich in den Luftballons verfangen und durch deren Aufnahme erkranken und sterben. Die Bürger*innen verfassten deshalb einen Antrag zum Schutz der Umwelt und Tiere.

Der Umweltausschuss der Stadt Gütersloh beschloss am 2. September 2019 einstimmig das Verbot des Steigenlassens gasgefüllter Luftballons. Wortlaut des Beschlusses:

„Bei städtischen Veranstaltungen wird auf das Aufsteigen von gasgefüllten Luftballons verzichtet. Genehmigungen zur Überlassung öffentlicher Flächen an Dritte werden mit der Auflage versehen, auf das Aufsteigen von gasgefüllten Luftballons zu verzichten.“

In der Umsetzung bedeutet diese Beschränkung, dass bei der Genehmigung der Nutzung von öffentlichen Grundstücken oder Flächen durch Dritte (z.B. Private) Auflagen erlassen werden, die das Aufsteigenlassen von gasgefüllten Luftballons verbieten.

Das Beispiel von Gütersloh zeigt eine wichtige und aktuelle Maßnahme, die Kommunen ergreifen können, um die Umwelt zu schützen, das Bewusstsein zu stärken und als öffentliche Akteur*innen Position zu beziehen.

²¹ Stadt Gütersloh (2019): Beratungsergebnis der Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Ordnung v. 02.09.19, Online unter: <https://ratsinfo.guetersloh.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdF>

cExjZcs-78Z3B5MkUWBxxHpVSGZB4Ei_faOm9wp20m_18Qnw/Beschlussvorlage_223-2019.pdf (zuletzt abgerufen 22.11.2021)

5.1.2 Auflagen im Rahmen straßenrechtlicher Sondernutzungserlaubnisse

Der Erlass von Auflagen bei der Erteilung von straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen stellt eine weitere Möglichkeit dar, plastikmüllvermeidendes Handeln vorzuschreiben. Nach den Straßengesetzen der Länder ist die Benutzung der öffentlichen Straßen über den Gemeingebrauch hinaus Sondernutzung. Diese bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörden. Das jeweilige Straßengesetz der Länder (LStrG) dient als Rechtsgrundlage für Auflagen im Kontext von straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen. Über eine Sondernutzungssatzung auf Grundlage der LStrG können Bürger*innen darüber informiert werden, welche Auflagen möglicherweise auf sie zukommen.

Grundsätzlich können Kommunen Sondernutzungserlaubnisse auf gemeindeeigenen öffentlichen Straßen selbstständig erlassen. So können sie im Rahmen ihres Ermessens bspw. Straßencafés, Eisdielen und anderen Gastronomiebetrieben, in Fußgängerzonen und an Strandpromenaden nutzungsbezogene Auflagen erteilen. Denn das Betreiben von gastronomischen Betrieben ist kein erlaubnisfreier Gemeingebrauch der Straße nach dem jeweiligen Landesstraßengesetz (Verkehrszwecke), sodass es bei der Nutzung für gastronomische Zwecke einer Erlaubnis bedarf. Diese Erlaubnis kann seitens der Kommunen mit Bedingungen und Auflagen versehen werden. Dabei müssen die Maßnahmen in einem sachlichen Zusammenhang mit der Straße und ihrem Widmungszweck stehen. Demzufolge reicht es nicht aus, ein Mehrweggebot als Nebenbestimmung ausschließlich mit der Abfallvermeidung aus Umweltgesichtspunkten zu begründen. Als Zweck des Straßenrechts stehen vielmehr die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Schutz der Straße sowie der Anlieger*innen und des Gemeingebrauchs im Vordergrund.

In einigen Bundesländern sind die Auflagen für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis auf die straßen- und wegerechtlichen Belange begrenzt²². Dennoch lässt sich auch in solchen Fällen regelmäßig ein Verbot von Einweggeschirr begründen. Da die Rechtsprechung in dem Zusammenhang eine weite Begriffsauslegung anwendet, können auch der Schutz der Straße vor Verschandelung und Verschmutzung eine solche Auflage rechtfertigen. Zudem sind Gemeinden als Träger der Straßenbaulast bei der Unterhaltung der Straßen ausdrücklich zur Beachtung sonstiger öffentlicher Belange, insbesondere des Umweltschutzes, verpflichtet.²³ Die

Entlastung der öffentlichen Abfallentsorgung allerdings vermag ein Mehrweggebot im Rahmen der Nebenbestimmungen nicht zu rechtfertigen. Hier fehlt der sachliche Bezug zur Straße.

Nachfolgend ist beispielhaft die Regelung im Straßen- und Wegegesetz von Schleswig-Holstein dargestellt. Wortlaut (Beispiel): § 21 Sondernutzung, Straßen- und Wegegesetz, Schleswig-Holstein:

(1) Die Benutzung der öffentlichen Straßen über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) bedarf der Erlaubnis des Trägers der Straßenbaulast, bei Landesstraßen und bei Kreisstraßen in der Verwaltung des Landes der Erlaubnis der unteren Straßenbaubehörde. In Ortsdurchfahrten erteilt die Gemeinde die Erlaubnis. Die Erlaubnis darf, soweit es sich nicht um Zufahrten im Sinne des § 24 handelt, die der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung dienen, nur auf Zeit oder auf Widerruf erteilt werden. Für die Erlaubnis können Bedingungen und Auflagen festgesetzt werden. Eine Auflage kann auch bezwecken, Belastungen der Umwelt, die mit der Ausübung einer Sondernutzung verbunden sein können, zu vermeiden oder gering zu halten.

ZUSAMMENFASSUNG

Grundsätzlich besteht bei der Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis eine kommunale Handlungsmöglichkeit, plastikmüllvermeidende Auflagen zu erlassen. Diese müssen jedoch in einem sachlichen Zusammenhang zur Straße und ihrem Widmungszweck stehen. Dieser Zusammenhang muss im Einzelfall dargelegt werden.

²² Vgl. § 18 BbgStrG § 22 StrWG M-V

²³ BayVGH, NVwZ 1985, 207 f., § 18 Abs. 4 S. 6 BremStrG., § 21 Abs. 1 S. 5 StrWG SH, § 19 Abs. 1 S. 4 Nr.3 HambWG.

5.1.3 Einschränkungen des Gemeingebrauchs am Strand

Ob mit einer Einschränkung des Gemeingebrauchs am Strand der Schutz der Meere verfolgt werden kann, ist noch umstritten.

Der Strand hat für viele Küstengemeinden eine große Bedeutung. Ein sauberes Erscheinungsbild des Strandes ist Voraussetzung für eine touristische Nutzung und liegt auch im wirtschaftlichen Interesse der Gemeinde.

Die Einschränkung des Gemeingebrauchs am Strand zum Schutz des Meeres bedarf einer Ermächtigungsgrundlage, denn die Beschränkung stellt einen Eingriff in Grundrechte dar. Eine Einschränkung allein aus Gründen der Plastikmüllvermeidung dürfte jedoch die Kompetenzen der Kommunen überschreiten.

Allerdings können die Kommunen die ihnen über die Gemeindeordnungen zustehenden Satzungsrechte nutzen. Hierüber können sie die Benutzung des Badestrandes aus ordnungsrechtlichen Gründen beschränken. Auf diesem Wege kann bspw. das Liegenlassen und Vergraben von Abfällen verboten und sanktioniert werden. Ein generelles Verbot von Plastikprodukten kann hierauf jedoch nicht gestützt werden.

Zur Durchsetzung von Verboten bedarf es vermehrter Kontrollen an den Stränden, um das Abfallaufkommen und das illegale Wegwerfen von Müll (sog. Littering) einzugrenzen. Eine Schwierigkeit stellt dabei die konkrete Zurechnung des gelitterten Abfalls zu einer bestimmten Person dar. Hierfür sind umfangreiche Kontrollen erforderlich, die die kommunalen Kapazitäten in der Regel personell überschreiten. Ein Verbot ohne Kontrolle und Sanktion entfaltet dann jedoch auch nicht seine volle Wirkung.

Eine weitere Möglichkeit zur Vermeidung von Plastikmüll am Strand bietet das Eingrenzen des Rauchens am Strand. Ein Rauchverbot könnte die große Zahl an in der Umwelt falsch entsorgten Zigarettenstummeln deutlich mindern. Zugleich würden die in den Zigarettenstummeln konzentrierten Schadstoffe nicht in die Umwelt gelangen. Doch auch an dieser Stelle fehlt es den Kommunen an weitreichenden Einschränkungskompetenzen, so dass sich die Handlungsoptionen nur auf informelle

Maßnahmen beschränken, die jedoch richtig adressiert auch das Ziel der Plastikmüllvermeidung umsetzen können (siehe Kapitel: Informelles Verwaltungshandeln oder weiterführend den Best-Practice Leitfadens).²⁴



5.1.4 Verbot von Kunststofftüten bei der Sammlung von Bioabfällen

Ein besonderes Praxisproblem erzeugen Kunststofftüten im Bioabfall. Diese finden sich vor allem bei der Sammlung von Bioabfällen aus privaten Haushaltungen. Kunststofftüten bereiten erhebliche Probleme in den der Erfassung nachgelagerten Behandlungsschritten (bspw. in Vergärungs- und Kompostierungsanlagen). Dabei behindern sie nicht nur den eigentlichen Verarbeitungsprozess, sondern erzeugen auch Probleme bei der anschließenden Nutzung des erzeugten Kompostes. Um Kunststoffeinträgen in die Biotonne zu begegnen und die Bürger*innen anzuhalten, diese nur mit organischem Material zu befüllen, haben zahlreiche öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in ihren jeweiligen Abfallwirtschaftssatzungen die Kunststoffproblematik besonders adressiert.

Exemplarisch kann hier auf die Satzung über die Abfallwirtschaft im Kreis Schleswig-Flensburg hingewiesen werden. Hier erfolgt in § 10 neben einer Definition von Bioabfällen als bspw. biologisch abbaubare Nahrungsmittel- und Küchenabfälle, Garten- und Parkabfälle, Landschaftspflegeabfälle, die pflanzlicher oder tierischer Herkunft sind oder aus Pilzmaterialien bestehen, auch eine Umschreibung der Tüten, die zur Erfassung der Küchenabfälle und sonstigen Bioabfälle verwendet werden dürfen.

²⁴ Seeger, D., Maus, I., Gräwe, D., Barrelet, J., Fedder, B., Ulrichs, F., Aiche, J., Wegner, K., Werner, S. (2021). Handlungsoptionen für Kommunen zur Reduktion des Plastikmüllaufkommens: Sammlung von Best-Practice-

Beispielen. Runder Tisch Meeresmüll, AG Landbasierte Einträge, Unterarbeitsgruppe Kommunale Vorgaben. S.42, www.muell-im-meer.de

Wortlaut (Beispiel): § 10 Abs. 1 Satz 1 Abfallwirtschaftssatzung Kreis Schleswig-Flensburg

„Zur Erfassung von Küchenabfall und sonstigen Bioabfällen verwandte Papiertüten gelten ebenfalls als Bioabfall. Gleiches gilt für zur Aufnahme von Feuchtigkeit in der Biotonne bestimmtes Zeitungspapier und ähnliche Papiere.“

Diese Materialien können demnach problemlos mit den Küchenabfällen über die Biotonne entsorgt werden. Die Norm formuliert weiter die ausgeschlossenen Materialien:

„Zu den Bioabfällen gehören nicht Tüten oder Beutel, die aus biologisch abbaubaren Werkstoffen (BAW) bestehen und Anteile aus Kunststoff oder biologisch abbaubarem Kunststoff enthalten, selbst wenn es sich nur um geringfügige Anteile handelt“

Mithin werden sowohl konventionelle Mülltüten aus Kunststoff als auch Tüten aus biologisch abbaubaren Kunststoffen ausgeschlossen.

5.1.5 Sanktionen im Falle einer Missachtung plastikvermeidender Maßnahmen

Eine wirkungsvolle Durchsetzung der kommunalen Maßnahmen bedarf eines effektiven Vollzuges. Nur mit einer konsequenten Umsetzung der Maßnahmen und der Sanktionierung von Verstößen mittels abschreckender Bußgelder leisten die Kommunen einen wirksamen Beitrag zur Plastikmüllvermeidung. Aber auch hier ist eine effektive Durchsetzung von entsprechenden Ressourcen und Kapazitäten abhängig. Fehlen diese, können den Handlungsoptionen von Kommunen Grenzen gesetzt sein.

Mögliche Faktoren für fehlende Sanktionierung:

- Fehlendes Personal
- Dilemma zwischen im Alltag durchzuführenden umfassenden strengen Kontrollen und unter Umständen anderen Interessen, z.B. Rücksichtnahme auf Urlauber*innen oder Küstenbesucher*innen und das Tourismusgeschäft.
- Schwierigkeiten, Ordnungswidrigkeiten nachzuverfolgen, wie z. B. das Entsorgen von Zigarettenstummeln oder Kaugummis in die Umwelt.

Diese Hemmnisse können jedoch durch Information der Urlauber*innen und auch der einheimischen Bevölkerung zum Teil aufgelöst werden.

5.2 Kommunale Verpackungssteuern

Eine weitere kommunalrechtliche Handlungsmöglichkeit bieten monetäre Anreize, die in Form von Finanzierungen oder finanzieller Belastung die Reduzierung des Plastikmüllaufkommens steuern. Dabei kommen als mögliche Instrumente Steuern, Vorzugslasten oder Sonderabgaben in Betracht. Diese Maßnahmen sind jedoch zugleich auch eine Gratwanderung, denn ein Eingriff in oder eine Regulierung von Wirtschaftsprozessen darf nicht erfolgen. Steuern, Vorzugslasten oder Sonderabgaben unterliegen dem Satzungs vorbehalt der Länder. Die Zulässigkeit solcher Anreize ist deshalb an den Landes-Kommunalabgabengesetzen zu messen.

Wortlaut (Beispiel): § 2 Abs. 1, Satz 1 und 2 KAG M-V, Rechtsgrundlage für Kommunalabgaben

(1) Abgaben dürfen nur auf Grund einer Satzung erhoben werden. Die Satzung muss den Kreis der Abgabenschuldner, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt ihrer Entstehung und ihrer Fälligkeit angeben.

Eine Form der Abgabe ist die kommunale Verpackungssteuer. Deren Ausgestaltung ist rechtlich jedoch noch umstritten und ihre grundsätzliche Zulässigkeit im Einzelfall gerichtlich nach dem derzeitigen geltenden Recht noch nicht geklärt. Gegen die in Tübingen eingeführte Steuer auf den Verkauf von Einwegverpackungen (siehe Praxisbeispiel) ist aktuell eine Klage vor dem Verwaltungsgerichtshof (VGH) in Mannheim anhängig.

Für ein Handeln auf kommunaler Ebene muss differenziert werden, welche Ausgestaltung einer Steuer auf kommunaler Ebene zulässig ist und inwiefern den Kommunen dabei ein Handlungsspielraum zusteht. Eine Definition von Steuern enthält § 3 der Abgabenordnung. Dieser lautet:

„Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“

Gem. Art. 105 Abs. 2a GG liegt die Gesetzgebungszuständigkeit für örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern grundsätzlich bei den Ländern. Diese können jedoch den Kommunen die Kompetenz zur Steuererhebung übertragen.

Einige Länder, wie zum Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, haben dies getan und die Kommunen ermächtigt, örtliche Verbrauchssteuern zu erlassen.

Wortlaut (Beispiel): Mecklenburg-Vorpommern Kommunalabgabengesetz, § 3 Steuern

Gemeinden und Landkreise können örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben. Die Besteuerung desselben Gegenstandes durch eine kreisangehörige Gemeinde und den Landkreis ist unzulässig. [...] Die Einführung einer im Land bisher nicht erhobenen Steuer nach Absatz 1 bedarf der Zustimmung des Innenministeriums im Einvernehmen mit dem Finanzministerium. [...]

Kommunale Verpackungssteuern können als Verbrauchsteuer ausgestaltet werden, also als Warensteuer, die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belastet. Die Steuer erhöht den Preis und setzt daher Anreize zur Einschränkung des Verbrauchs des besteuerten Gutes. Sie ist als örtliche Verbrauchssteuer i.S.v. Art. 105 Abs. 2a GG auf Einweggetränkebecher oder Einweg-Lebensmittelbehälter finanzverfassungsrechtlich zulässig.

Eine gleichartige Steuer existiert auf Bundesebene nicht. Das Bundesrecht steht der Erhebung einer solchen Steuer auch nicht entgegen, sondern formuliert in § 33 Abs. 3 Nr. 2 und 3 KrWG i.V.m. Nr. 3 lit. a) der Anlage 4 zum KrWG sogar, dass auch wirtschaftliche Instrumente als Maßnahmen zur Abfallvermeidung in ein Abfallvermeidungsprogramm aufgenommen werden können.

Anlage 4 Nr. 3 lit. a) KrWG nennt als Maßnahmen, die sich auf die Verbrauchs- und Nutzungsphase auswirken können:

„wirtschaftliche Instrumente wie zum Beispiel Anreize für umweltfreundlichen Einkauf oder die Einführung eines vom Verbraucher zu zahlen-

den Aufpreises für einen Verpackungsartikel oder Verpackungsteil, der sonst unentgeltlich bereitgestellt werden würde.“

Diese wirtschaftliche Steuerungsmaßnahme kann von Bund und Ländern bei der Aufstellung der Abfallvermeidungsprogramme als zu verfolgende Maßnahme angeführt werden. Für ihre Umsetzung bedarf es allerdings einer separaten Ermächtigungsgrundlage, die sich aber in den Kommunalabgabengesetzen der Länder findet. Die Grenzen der Erhebung verpackungsbezogener Steuern sind gewahrt, wenn die mit der Steuer verbundene Lenkung keine erdrosselnde Wirkung entfaltet und damit keine verbindliche Verhaltensregel setzt. Andernfalls wäre die Finanzfunktion der verpackungsbezogenen Steuer nahezu durch eine Verwaltungsfunktion mit Verbotscharakter ersetzt, die wiederum an den Grundrechten zu messen wäre.²⁵

ZUSAMMENFASSUNG

Bund und Länder haben noch keine originäre „Verpackungssteuer“ erlassen. Aus diesem Grund und durch die verstärkte abgabenrechtliche Anreizwirkung scheint bis zur gerichtlichen Klärung die Erhebung einer kommunalen Steuer auf Plastikverpackungen unter den angeführten gesetzlichen Grundlagen zulässig zu sein.



PRAXISBEISPIEL Verpackungsbezogene Steuer, Tübingen 2020

Die Universitätsstadt Tübingen hat im Januar 2020 bekannt gegeben, dass sie als bundesweit erste Kommune eine Steuer auf den Verkauf von Einwegverpackungen zu erheben beabsichtigt. Seit Januar 2022 (mit einjähriger Verzögerung wegen der Covid19-Pandemie) werden Einwegverpackungen und Einweggeschirr mit jeweils 50 Cent besteuert, für Einwegbesteck beträgt die Steuer 20 Cent.²⁶

²⁵ BVerfG NJW 1998, 2341, 2342. BVerfG JZ 1986, 198

²⁶ Universitätsstadt Tübingen (2020): Ab 1. Januar 2022 gilt in Tübingen die Verpackungssteuer. Online unter:

<https://www.tuebingen.de/105.html#/28702> (zuletzt abgerufen: 05.11.2020)

Die Steuer ist von den Endverkäufer*innen zu zahlen, die beispielsweise take-away-Gerichte oder „Coffee-to-go“ in nicht wiederverwendbaren Verpackungen verkaufen.

Von der Steuer ausgenommen sind solche Verpackungen, die die Endverkäufer*innen vollständig zurücknehmen und einer stofflichen Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuführen. Ebenfalls ausgenommen sind Verpackungen, die auf Märkten, Festen und bei zeitlich befristeten Veranstaltungen ausgegeben werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass Endverkäufer*innen an nicht mehr als zehn Tagen im Jahr Speisen und Getränke im Rahmen solcher Veranstaltungen verkaufen.

Wortlaut: Satzung der Universitätsstadt Tübingen über die Erhebung einer Verpackungssteuer (Verpackungssteuersatzung)²⁷, §1 Steuererhebung, Steuergegenstand

(1) Die Universitätsstadt Tübingen erhebt nach Maßgabe der folgenden Vorschriften auf nicht wiederverwendbare Verpackungen (Einwegverpackungen) und nicht wiederverwendbares Geschirr (Einweggeschirr) sowie auf nicht wiederverwendbares Besteck (Einwegbesteck) eine Steuer, sofern Speisen und Getränke darin bzw. damit für den unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle oder als mitnehmbares take-away-Gericht oder -Getränk verkauft werden (z.B. warme Speisen und Getränke, Eis von der Eisdiele, Salat mit Soße und Besteck, Getränke „to go“).

(2) Nicht wiederverwendbar im Sinne von Abs. 1 sind insbesondere Einwegverpackungen (wie z. B. Einwegdosen, -flaschen, -becher- und sonstige Einwegbehältnisse), Einweggeschirr (Essgeschirr ohne Essbesteck) und Einwegbesteck (wie z. B. Messer, Gabel, Löffel), die keiner Pfandpflicht unterliegen. Einwegverpackungen, -geschirr und -besteck sind dazu bestimmt, nur einmal oder nur kurzzeitig für den unmittelbaren Verzehr von Speisen und Getränken verwendet zu werden (wie z.B. Fast-Food-Verpackungen oder Boxen für Mahlzeiten, Sandwiches, Salat oder sonstige Lebensmittel oder Getränkebehälter).

ANMERKUNG

Die Stadt Tübingen hat mit der Erhebung einer verpackungsbezogenen Steuer einen bedeutenden Schritt in Richtung konsequenterer Müllvermeidung auf kommunaler Ebene getan. Allerdings zielen sowohl die Verpackungssteuer als auch die Einwegkunststoff-Richtlinie auf eine finanzielle Inpflichtnahme von Hersteller*innen und Endverkäufer*innen. Zudem adressieren beide teilweise dieselben Produkte (bspw. Becher und Lebensmittelbehältnisse). Dies könnte bezogen auf einige Produkte zu einer unzulässigen Doppelbelastung führen. So positiv die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer zu bewerten ist, so problematisch und verwirrend kann das Instrument dann werden, wenn jede Kommune eine eigene Verpackungssteuer erlässt. Hierbei können sowohl in der Höhe als auch bzgl. der zu steuernden Produkte sehr unterschiedliche Anknüpfungspunkte gewählt werden. Dies könnte insbesondere bei benachbarten Gemeinden zu Verlagerungseffekten oder Verschiebungen der Abfallströme führen. Folglich muss bei der Umsetzung genau evaluiert werden, welche Wirkungen die Erhebung einer verpackungsbezogenen Steuer verursacht.

5.3 Das Kommunale Beschaffungs- und Auftragswesen

Nach Aussage des Umweltbundesamtes kauft die öffentliche Hand im Jahr für rund 300 Milliarden Euro ein – von Bleistiften bis zu Bussen für den öffentlichen Personenverkehr.²⁸ Im Rahmen des kommunalen Beschaffungs- und Auftragswesens können somit auch die Kommunen eine wichtige Vorbildfunktion bei der Kunststoffvermeidung einnehmen. Sie können sicherstellen, dass bei der Beschaffung und bei den Ausschreibungen Kunststoff-erzeugnisse ausgeschlossen werden und so die Entstehung von Plastikmüll vermindert wird.²⁹

²⁷ Universitätsstadt Tübingen (2020): Satzung der Universitätsstadt Tübingen über die Erhebung einer Verpackungssteuer (Verpackungssteuersatzung). Online unter: https://www.tuebingen.de/verwaltung/uploads/satzung_verpackungssteuer.pdf (zuletzt abgerufen: 05.11.2020)

²⁸ Umweltbundesamt: Umweltfreundliche Beschaffung: beschaffung-info.de, Online unter: [https://www.um-](https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung#strap-14488)

[weltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung#strap-14488](https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung#strap-14488) (zuletzt abgerufen, 05.06.2020)

²⁹ Die Bundesbehörden sind ebenfalls dazu verpflichtet, bspw. langlebige, wiederverwendbare, abfallarme oder recycelte Produkte zu verwenden (siehe § 45 Abs. 2 KrWG)



INFOBOX

Informationen zu verschiedenen Produktgruppen in Bezug auf eine umweltschonende und nachhaltige Beschaffung finden Einkäufer*innen der öffentlichen Hand bspw. bei der Fachagentur *Nachwachsende Rohstoffe e. V. (FNR)*³⁰. Hier werden Produkte mit ausführlicher Produktbeschreibung, Umweltgütezeichen sowie Preisen und Produktlinks gelistet.

Im Rahmen des kommunalen Beschaffungs- und Auftragswesens besteht ein großer Spielraum, das eigene Handeln zu überdenken und abfallvermeidende Maßnahmen, wie z. B. ein Verbot von Einwegkunststoffartikeln und die Beschaffung von Holzkugelschreibern statt Einweg-Plastikkugelschreibern umzusetzen.

Wortlaut (Beispiel): § 2 Abs. 1, 2 AbfG MV

(1) Das Land, die Landkreise, die Gemeinden und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts haben vorbildlich dazu beizutragen, daß die Kreislaufwirtschaft erreicht wird. Hierzu sind finanzielle Mehrbelastungen in angemessenem Umfang hinzunehmen.

(2) Die in Absatz 1 genannten juristischen Personen sind insbesondere verpflichtet,

bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vorrangig Erzeugnisse zu verwenden, die sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwendbarkeit oder Verwertbarkeit auszeichnen, im Vergleich zu anderen Erzeugnissen zu weniger oder zu entsorgungsfreundlicheren Abfällen führen oder aus Abfällen oder nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind,

³⁰ Die nachwachsende Produktwelt für Beschaffer Website, online unter: <https://www.die-nachwachsende-produktwelt.de/fuer-beschaffer/> (zuletzt abgerufen: 05.06.2020)

³¹ Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen (2019): Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hanse-

2. bei der Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen und sonstigen Lieferungen und Leistungen darauf hinzuwirken, dass Erzeugnisse im Sinne der Nummer 1 verwendet werden und entsprechende Angebote nach Maßgabe des Absatzes 1 Satz 2 zu bevorzugen,
3. Dritte zu einer Handhabung nach den Vorschriften der Nummern 1 und 2 zu verpflichten, wenn sie diesen ihre Einrichtungen oder Grundstücke zur Verfügung stellen oder Zuwendungen bewilligen.

Wie die Kommune ihren Spielraum nutzen kann, zeigen die folgenden Beispiele der Hansestädte Bremen und Hamburg.

Praxisbeispiel Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen – Land und Stadtgemeinde Bremen (VVBesch)

Die Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung (VV Besch) der Hansestadt Bremen verpflichtet das Beschaffungswesen zur Abfallvermeidung und zum Ressourcenschutz.³¹

§ 9 Ökologische Beschaffung (VVBesch)

(1) Gemäß § 19 des Tariftreue- und Vergabegesetzes und gemäß § 9 des Bremischen Klimaschutz- und Energiegesetzes vom 24. März 2015 (Brem.GBl. S. 124) sind Aspekte des Umwelt- und Ressourcenschutzes sowie der Energieeffizienz grundsätzlich bei allen Beschaffungsvorgängen zwingend zu berücksichtigen.

(2) Geeignete Kriterien zur Berücksichtigung des Umwelt- und Ressourcenschutzes bei der Beschaffung sind je nach Artikel, Warengruppe oder Dienstleistungsbereich – beispielsweise Langlebigkeit, Reparaturfähigkeit, Recyclingfähigkeit, Wiederverwertbarkeit, Schadstoffarmut, Emissionsarmut, Energieeffizienz. Die Kriterien sind objektiv, verständlich und leistungsbezogen zu formulieren. [...]

Anlage 2 zur VVBesch enthält weitere Anforderungen an die öffentliche Beschaffung. Die Anlage legt

stadt Bremen – Land und Stadtgemeinde Bremen (VVBesch) v. 14.05.2019, Nr. 93. Online unter: https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.131191.de&asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d (zuletzt abgerufen: 08.06.2020)

z. B. für bestimmte Artikel, Warengruppen und den Dienstleistungsbereich spezifische ökologische Mindestanforderungen fest, die grundsätzlich bei allen Beschaffungen der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) anzuwenden sind. Plastikmüllvermeidung wird dadurch praktiziert, dass bspw. bestimmte Produktgruppen nicht aus Kunststoff bestehen sollen, sondern

- aus Pappe (z. B. Ordner) oder
- aus Holz (z. B. Lineale) oder
- aus Recyclingstoffen oder
- aus nachwachsenden Rohstoffen (z. B. Werbematerial).

Weitere Beispiele zur Plastikmüllvermeidung:

- Kugelschreiber sind als nachfüllbare Kugelschreiber zu beschaffen; auch bei weiteren Schreibutensilien sind nachfüllbare Schreiber zu bevorzugen.
- Klammern (Heftklammern, Büroklammern, Briefklammern) bestehen aus reinem Stahl. [...] Etwaiges Verpackungsmaterial besteht aus Recyclingkarton.³²

Zudem ist bei bestimmten Kunststoffprodukten vorgegeben, dass diese aus Recycling-Kunststoffen sein müssen, wie z.B.

- Abfallkörbe/-eimer
- Abfallsäcke (Abfallbeutel, Gartensäcke, Müllsäcke, Müllbeutel)
- Büroartikel aus Kunststoffen, wie Ablageboxen, Briefablagen etc.
- Versandtaschen mit Kunststoffpolsterung
- Gießkannen³³

ZUSAMMENFASSUNG

Das Bremer Beispiel zeigt die enorme Breite der Handlungsmöglichkeiten, mittels derer die Kommunen einen großen Beitrag zur Plastikmüllvermeidung leisten können.

Praxisbeispiel Leitfaden Umweltverträgliche Beschaffung, Hamburg, „Negativliste“

In der neusten Auflage des Leitfadens für umweltverträgliche Beschaffung der Hansestadt Hamburg von 2019 findet sich in Kapitel 2 eine Negativliste,



Abbildung 8: Screenshot des Leitfadens Umweltverträgliche Beschaffung der Freien und Hansestadt Hamburg

die die Beschaffung bestimmter Produkte oder Produktbestandteile untersagt.

Die Negativliste des Leitfadens führt vierzehn Produkte oder Produktbestandteile auf, allein vier der dort genannten Produkte betreffen solche aus Einwegplastik.

So sollen bei der Vergabe von öffentlichen Liefer- und Dienstleistungsaufträgen z. B. keine Geräte zur Zubereitung von Heißgetränken mit Portionsverpackungen („Kaffeekapselmaschine“) zum Einsatz kommen. Einwegverpackungen, Einweggeschirr, Einwegbesteck und Wasch- und Reinigungsmittel sowie Kosmetika mit Mikroplastikanteil sollen ebenfalls nicht verwendet werden.

Die Hansestadt Hamburg übernimmt damit die von den Vereinten Nationen in der Agenda 2030 formulierten Ziele für nachhaltige Entwicklung. Insbesondere die Beschaffung der Hansestadt soll an nachhaltigen Kriterien ausgerichtet werden. Zudem sind soziale Aspekte, insbesondere unter dem Gesichtspunkt „Fair Trade“, beim Einkauf von Produkten zu berücksichtigen. Dies dient dem Ziel, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Kriterien im Prozess der Beschaffung zu gewährleisten.³⁴

³²ebd. Anlage 2

³³ebd. Anlage 2

³⁴ Leitfaden für umweltverträgliche Beschaffung der Freien und Hansestadt Hamburg (Umweltleitfaden 2019): Online unter:

<https://www.hamburg.de/content-blob/12418146/2c01ee26be5da2bd4496ad98d263ce3e/data/d-umweltleitfaden-2019.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.06.2020)

Eine Nichtanwendung dieses Leitfadens von Hamburg ist in der Vergabeakte zu dokumentieren. Diese Akten werden jährlich von der Behörde für Umwelt und Energie abgefragt, sodass die Nichtanwendung nachverfolgt werden kann.³⁵

Auch die Negativliste der Hansestadt Hamburg veranschaulicht eine mögliche Umsetzung plastikmüllvermeidender Maßnahmen im Rahmen des kommunalen Auftrags- und Beschaffungswesens. Dieser Umweltleitfaden und die darin formulierten Nutzungsverbote lassen sich damit als erfolgreiches kommunales Handlungsbeispiel einordnen.

ANMERKUNG

Der Hamburger Leitfaden zur umweltverträglichen Beschaffung gilt ausnahmslos für jede Beschaffung und jeden Auftrag, was ihn insofern hervorhebt.



5.4 Kommunale Handlungsspielräume durch informelles Verwaltungshandeln

Zur Aktivierung der freiwilligen Mitwirkungsbereitschaft, von Wissenstransfer und zur Bewusstseinssteigerung in der Gesellschaft können Kommunen neben ihren rechtlichen Handlungsmöglichkeiten auf informelles Verwaltungshandeln zurückgreifen und damit Ziele und Maßnahmen zur Abfallvermeidung verfolgen. Diesbezüglich existieren folgende Ansatzpunkte.

ÖFFENTLICHKEITSARBEIT durch Aufklärungskampagnen und Aktionen, um für Ressourceneffizienz und Abfallvermeidung zu sensibilisieren.

- HINWEISSCHILDER im öffentlichen Raum, die die Bereitschaft der Bürger*innen, ihren Müll mitzunehmen, stärken. Beispiel: Ostseebad Göhren (siehe S. 34)
- BERATUNGS- UND BILDUNGSMASSNAHMEN in öffentlichen Einrichtungen z. B. in Schulen und Kindertagesstätten.
- FÖRDERUNG VON WIEDERVERWENDUNG, MEHRFACHNUTZUNG UND REPARATURNETZWERKEN z. B. indem Abfallvermeidungszentren in Küstenregionen und Repaircafés in Städten eingerichtet werden. Zudem können Events und Ersatzteil-Börsen gefördert werden, die zur Bewusstseinssteigerung in Bezug auf Wiederverwendung und Reparatur beitragen.
- DIE EINRICHTUNG VON TRINKWASSERBRUNNEN ZUM AUFFÜLLEN VON TRINKWASSERFLASCHEN, um das Bewusstsein für die Reduzierung von Einwegplastikflaschen zu stärken.
- KOMMUNALE FINANZIERUNGSHILFEN, die gezielt plastikmüllvermeidende Maßnahmen fördern.
- HINWIRKEN AUF SELBSTVERPFLICHTUNGEN VON UNTERNEHMEN, um die Ressourcenschonung und Vermeidung von Plastikmüll in den Unternehmen zu fördern. Beispiel: Bremer „Bündnis für Mehrweg“³⁶

Informelle Handlungsmöglichkeiten erlangen auf kommunaler Ebene in Bezug auf die Plastikvermeidung eine große Bedeutung. Durch die enge räumliche Nähe zu den Bürger*innen ermöglichen sie es Kommunen, kreative Wege zu nutzen, um Menschen zu informieren und zu adressieren. Diese Form des Verwaltungshandelns kann formelle, verpflichtende Maßnahmen vorbereiten und unterstützen. Sie kann auch an die Stelle solcher Maßnahmen treten, wenn es z.B. an der Ermächtigung der Kommunen fehlt oder diese zunächst weniger einschneidende Wege und Maßnahmen nutzen möchten.

ANMERKUNG

Beispiele zum informellen Verwaltungshandeln der Kommunen finden sich auch im bereits veröffentlichten Leitfaden des Runden Tisches Meeresmüll: „Handlungsoptionen für Kommunen zur

³⁵ ebd.

³⁶ Pressemitteilung Freie Hansestadt Bremen (21.01.2020): Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau. Unternehmen gegen Plastik-

müll – Start des Bremer „Bündnis für Mehrweg“. Online unter: <https://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.329481.de&asl=bremen02.c.732.de> (zuletzt abgerufen: 08.06.2020)

Reduktion des Plastikmüllaufkommens: Sammlung von Best-Practice-Beispielen³⁷

Die folgenden Praxisbeispiele veranschaulichen, wie informelle Maßnahmen das Ziel des Umwelt- und Meeresschutzes auf unterschiedlichen Wegen erreichen.



Praxisbeispiel Ostseebad Göhren (Rügen), rauchfreie Strandabschnitte

Seit 2009 gibt es im Ostseebad Göhren zwei Nichtraucherstrandabschnitte. Deren Ausweisung war unmittelbare Folge einer großen Umfrage zum Strand und zu der Einrichtung eines Nichtraucherstrandabschnittes bei den Gästen durch die Kurverwaltung im Jahr 2008.

Die zwei Strandabschnitte (zwischen Strandzugang 3 bis 4 und 8 bis 9) haben insgesamt eine Länge von ca. 150 Metern.

Die Nichtraucherstrandabschnitte wurden nicht mittels eines Verbots mit Sanktionsmöglichkeit eingerichtet. Vielmehr appelliert die Gemeinde an die Nutzer*innen und setzt auf das Gebot der Rücksichtnahme und auf eine freiwillige Einhaltung. Mit einem Banner zwischen den Strandkörben wurde zu Beginn auf das Angebot hingewiesen. Mittlerweile stehen an den entsprechenden Strandzugängen fest angebrachte Schilder.

ANMERKUNG

Der Erlass eines Rauchverbotes überschreitet die Kompetenzen der Gemeinden. Jedoch können diese bei Vorgaben zur Nutzung des Badestrandes z. B. das Liegenlassen von Müll verbieten und damit auch die Raucher*innen adressieren.

Praxisbeispiel Schleswig-Holstein, Empfehlung bestimmter Handlungsoptionen zur Plastikmüllvermeidung

Der Abfallwirtschaftsplan des Landes Schleswig-Holstein enthält Empfehlungen zu Handlungsoptionen, die der Abfallvermeidung dienen. Er nimmt Bezug auf eine Entscheidung des Studentenwerkes, den Preis von „Coffee-to-go“-Bechern anzuheben, Mehrwegalternativen anzubieten und damit einen Anreiz zur Abfallvermeidung zu setzen.³⁸

Diese Empfehlung der Landesregierung soll die Bevölkerung über diese Maßnahme und ihren Erfolg informieren und zugleich die Bürger*innen dazu bewegen, Mehrwegbecher zu verwenden. Mit der Betonung des Engagements des Studentenwerks findet zugleich Öffentlichkeitsarbeit für plastikmüllvermeidende Maßnahmen statt.³⁹

Wortlaut:

„Ein Mega-Trend der letzten Jahre ist der „Coffee to go“, der in der Regel in Pappbechern mit Kunststoffdeckeln ausgegeben wird. Von erfolgreichen Maßnahmen hat das Studentenwerk Schleswig-Holstein berichtet. Durch den Verkauf von Edelstahlbechern kombiniert mit der Verteuerung von Getränken in Pappbechern und einer Aufklärungskampagne konnte die Anzahl Pappbecher von Oktober 2011 bis Januar 2012 um ein Drittel bzw. 100.000 Stück reduziert werden (STUDENTENWERK-SH 2012). Geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Einwegbechern wären auch für andere Anfallstellen wünschenswert.“

³⁷ Seeger et al. 2021D., Maus, I., Gräwe, D., Barrelet, J., Fedder, B., Ulrichs, F., Aiche, J., Wegner, K., Werner, S. (2021). Handlungsoptionen für Kommunen zur Reduktion des Plastikmüllaufkommens: Sammlung von Best-Practice-Beispielen. Runder Tisch Meeresmüll, AG Landbasierte Einträge, Unterarbeitsgruppe Kommunale Vorgaben. S.42, www.muell-im-meer.de

³⁸ Abfallwirtschaftsplan des Landes Schleswig-Holstein, Teilplan Siedlungsabfälle (2014-2012), S. 14 f. Online unter: <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/abfall->

[wirtschaft/Downloads/AWPSiedlungsabfaelle_2014_2023.pdf;jsessionid=73FFB8E7EF3357AA834AC87B2C9680FE.de?livery1-replication?blob=publicationFile&v=1](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/abfall-wirtschaft/Downloads/AWPSiedlungsabfaelle_2014_2023.pdf;jsessionid=73FFB8E7EF3357AA834AC87B2C9680FE.de?livery1-replication?blob=publicationFile&v=1) (zuletzt abgerufen: 05.06.2020)

³⁹ Pressemitteilung Studentenwerk Schleswig-Holstein: Fast 100.00 Pappbecher weniger im Müll. Studentenwerk reduziert den Becherabfall in seinen Mensen und Cafeterien deutlich. Online unter: <https://www.klik.uni-kiel.de/de/pdfs/pdf-presse/pm-kaffee-becher> (zuletzt abgerufen: 05.06.2020)

ZUSAMMENFASSUNG

Sowohl im Rahmen des kommunalen Auftrags- und Beschaffungswesen als auch durch informelles Handeln der Kommune eröffnen sich große Handlungsspielräume. Durch die Nähe zu den Bürger*innen ist es den Kommunen möglich, das Bewusstsein für die Umwelt und abfallvermeidende Alternativen zu stärken. Zudem erfüllen Kommunen ihre Vorbildfunktion, wenn sie die eigenen Einkäufe und Aufträge am Ziel der (Plastik)Müllvermeidung ausrichten.

6. Grenzen des kommunalen Handlungsspielraums

Die kommunalen Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf plastikmüllvermeidende Maßnahmen werden durch rechtliche Vorgaben begrenzt. Ist den Kommunen keine rechtliche Handlungsgrundlage zugewiesen, können sie auch nicht tätig werden. Umsetzungsschwierigkeiten ergeben sich so z.B. bei Verboten von (Einweg-)Plastikprodukten in der Gastronomie und bei Verboten des Zündens von Feuerwerkskörpern.

6.1 Umfassende Verbote von Einwegprodukten

Nach derzeitiger Rechtslage sind auf Grund des Urteils des BVerwG vom 23.4.1997⁴⁰ in Deutschland umfassende kommunale Verbote für die Abgabe von nicht wiederverwendbaren Verpackungen, wenn Speisen und Getränke darin/darauf oder mit diesen zum Verzehr an Ort und Stelle abgegeben werden, sowie von Einweggeschirr und -besteck, unzulässig. Solche Verbote bedürfen einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, da sie einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der betroffenen Gewerbetreibenden, z.B. Gastwirt*innen oder Imbissbetreibenden, darstellen würden. Eine Ermächtigungsgrundlage hierfür findet sich bisher allerdings weder in bundes-⁴¹ noch in landesrechtlichen Regelungen.



6.2 Einwegverbot als gaststättenrechtliche Auflage

Das Gaststättenrecht bietet mit § 5 Gaststättengesetz (GastG) grundsätzlich die Möglichkeit für die Behörden, Auflagen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu erlassen. § 5 GastG lautet:

(1) Gewerbetreibenden, die einer Erlaubnis bedürfen, können jederzeit Auflagen zum Schutze

- 1. der Gäste gegen Ausbeutung und gegen Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sittlichkeit,*
- 2. der im Betrieb Beschäftigten gegen Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sittlichkeit oder*
- 3. gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und sonst gegen erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für die Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke sowie der Allgemeinheit erteilt werden.*

Mit der Argumentation, dass das übermäßige Anfallen von Einwegplastikproduktabfällen eine schädliche Umwelteinwirkung ist, wurde versucht, diese Rechtsgrundlage im Sinne der Abfallvermeidung zu nutzen.⁴²

Allerdings haben die Gerichte⁴³ dieser Auslegung der Norm eine Absage erteilt und festgestellt, dass § 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für ein generelles Verbot von Einwegplastikprodukten im Gaststättenbereich enthält. Die Entstehung von vermeidbarem Plastikmüll sei gerade keine schädliche Umwelteinwirkung im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, die erhebliche Gefahren, Nachteile oder Belästigungen hervorrufe. Deshalb könne grundsätzlich nur eine ordnungsgemäße Abfallentsorgung von den Gaststättenbetreiber*innen gefordert werden.⁴⁴

Auf § 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG kann allenfalls in Sonderkonstellationen zurückgegriffen werden. Dies

⁴⁰ BVerwG, Urt. v. 23.4.1997 - 11 C 4/96 - BVerwGE 104, 331

⁴¹ Auch das novellierte VerpackG enthält kein umfassendes Verbot, sondern verpflichtet Letztverreiber*innen – mit Ausnahmen – nur zum zusätzlichen Angebot von Mehrwegbehältnissen.

⁴² VG Kassel, NVwZ 1992, 1016 f.

⁴³ VGH Mannheim, NVwZ 1994, 919 f.
OVG Schleswig, GewArch 1994, 493, 494.

⁴⁴ VGH Mannheim, NVwZ 1994, 919 f.

wäre zum Beispiel der Fall, wenn in näherer Umgebung eines gaststättenrechtlichen Gewerbes erhebliche Nachteile und Belästigungen durch gelitterte Einwegplastikverpackungen zu erwarten sind, die in ursächlich-adäquater Weise auf den Gaststättenbetrieb zurückgeführt werden können.⁴⁵ Dies dürfte tatsächlich aber selten der Fall sein.

6.3 Verbot des Zündens von Feuerwerkskörpern

Kontrovers diskutiert werden in der Praxis Verbote des Zündens von Feuerwerkskörpern. Neben einer erheblichen Minderung der Feinstaubbelastung leisten solche Verbote auch einen wichtigen Beitrag zur Abfallvermeidung. Überreste von Feuerwerk – vor allem Plastikeinträge – finden sich im öffentlichen Raum und auch an den Stränden und in den Dünenbereichen besonders nach Silvester, teilweise aber auch ganzjährig. An der Ostsee sind Feuerwerksüberreste nicht selten und lokal häufiger im Strandmüll zu finden.⁴⁶

Verbote allein aus Gründen des Umweltschutzes oder um den Plastikeintrag zu vermindern, lassen sich in der Praxis aber kaum umsetzen, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen.

Praxisbeispiel Lärmschutzverordnung (2013 a.F.), Spiekeroog

Die Gemeinde Spiekeroog hatte in § 10 ihrer Lärmschutzverordnung von 2013 ein Verbot des Abbrennens von Feuerwerk formuliert. Dieses lautete:

„Das Abbrennen von Feuerwerk oder Feuerwerkskörpern der Kategorie 2, 3, 4, P1, P2, T1 oder T2 sowie das Steigenlassen von sogenannten Himmelslaternen ist ganzjährig verboten. Dies gilt auch für Silvester und die Neujahrsnacht.“

Dieses Verbot wurde jedoch vom Verwaltungsgericht Oldenburg für rechtswidrig erklärt. Das Oberverwaltungsgericht Lüneburg hat diese Entscheidung bestätigt. Die Gerichte sahen keine Rechtsgrundlage für ein vollständiges Verbot des Silvesterfeuerwerks. Jedenfalls auf privaten Grundstücken sei dieses erlaubnisfrei zulässig. Auch sprengstoffrechtliche Regelungen, denen zufolge Behörden Feuerwerk in der Nähe von Kirchen oder leicht

brennbaren Gebäuden verbieten können, können nicht pauschal zur Begründung eines Verbots herangezogen werden, sondern nur in der Nähe der brandgefährdeten Gebäude.⁴⁷

Die Gemeinde Spiekeroog gestattet nunmehr das Abbrennen von Feuerwerkskörpern eine Stunde vor und eine Stunde nach Mitternacht an Silvester.

Praxisbeispiel Gemeinde Hörnum (Sylt), Amtsverordnung zum Schutz vor schädlichen Einwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche oder sonstige Emissionen (2019)

Die Gemeinde Hörnum auf Sylt hat ein Feuerwerkverbot in ihre Amtsverordnung zum Schutz vor schädlichen Einwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche oder sonstige Emissionen aufgenommen. Hierbei beruft sie sich zugleich auf § 23 der 1. Verordnung zum Sprengstoffgesetz. Danach ist das Abbrennen von pyrotechnischen Gegenständen in unmittelbarer Nähe von Kirchen, Krankenhäusern, Kinder- und Altersheimen sowie besonders brandempfindlichen Gebäuden oder Anlagen verboten.

Ortsrecht Sylt: § 5 Sonstige Tätigkeiten, Amtsverordnung zum Schutz vor schädlichen Einwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche oder sonstige Emissionen vom 09.05.2019

(3) Das Abbrennen von Feuerwerk oder Feuerwerkskörpern der Klassen III und IV im Sinne des § 6 Abs. 3 i.V.m. Nr. 1.3 der Anlage 1 der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz in der Fassung der Bekanntgabe vom 31. Januar 1991 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Artikel 390 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), sowie das Abbrennen von Feuerwerk der Klasse II gem. §23 Abs. 1 der 1. SprengV ist im Geltungsbereich dieser Verordnung untersagt.

Die vielen Reetdächer und die hohe Anzahl an brandgefährdeten Gebäuden auf Sylt rechtfertigt dieses Verbot, denn es besteht kaum die Möglichkeit, Feuerwerkskörper auf privatem Gelände mit genügen Abstand zu diesen Gebäuden zu zünden.

Dem Wunsch der Bürger*innen, an Silvester ein Feuerwerk zu zünden, kommt die Gemeinde Hörnum trotzdem nach. Sie organisiert hierfür eine

⁴⁵ VG Kassel, NVwZ 1992, 1017.

⁴⁶ Der Anteil von Feuerwerksteilen aus Kunststoff betrug 2018 beim Strandmüll-Spülsaummonitoring in Mecklenburg-Vorpommern an einzelnen Ständen bis zu 15 % (Gräwe, D., LUNG M-V, schriftliche Mitt.). Ausgewertet wurden 76 Erfassungen an 21 Stränden.

⁴⁷ Schwarzer, Matthias (2018): Bewohner von Spiekeroog klagen erfolgreich gegen Böllerverbot. In: Neue Westfälische, online unter: https://www.nw.de/nachrichten/thema/22335226_Bewohner-von-Spiekeroog-klagen-erfolgreich-gegen-Boellerverbot.html (zuletzt abgerufen: 05.06.2020)

zentrale Silvesterveranstaltung, zu der das Feuerwerk in einem sicheren Bereich stattfindet.

Den Kommunen stehen anstelle eines Verbotes aber weitere – weniger stark einschneidende – Handlungsoptionen zur Verfügung. Neben zentralen Silvesterveranstaltungen oder begrenzten Zeitfenstern für ein Feuerwerk können bestimmte Stadtteile, etwa die Altstadt oder die Innenstadt, von Feuerwerk durch ein Verbot freigehalten werden. Zudem sollten die Kommunen über die Umweltauswirkungen der Feuerwerke informieren und ggf. auch nach alternativen Konzepten (z.B. Lichter-Show) suchen.

ZUSAMMENFASSUNG der beiden Praxisbeispiele

Feuerwerkverbote allein zur Vermeidung von Plastikmüll sind rechtlich bisher nicht umsetzbar. Werden sie aus Brandschutzgründen erlassen, mindern sie als positiver Nebeneffekt dennoch den Eintrag von Plastik in die Umwelt. Neben Verboten können Kommunen aber mit anderen Maßnahmen den Eintrag versuchen zu mindern.



Literaturverzeichnis

Abfallwirtschaftsplan des Landes Schleswig-Holstein, Teilplan Siedlungsabfälle (2014-2012), S. 14 f. Online unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/abfallwirtschaft/Downloads/AWPSiedlungsabfaelle_2014_2023.pdf;jsessionid=73FFB8E7EF3357AA834AC87B2C9680FE.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt abgerufen: 05.06.2020)

Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen (2019): Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen – Land und Stadtgemeinde Bremen (VVBesch) v. 14.05.2019, Nr. 93. Online unter: https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.131191.de&asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d (zuletzt abgerufen: 08.06.2020)

Burgstaller et al. (2018): Gutachten zur Behandlung biologisch abbaubarer Kunststoffe, UBA-Texte 57/2018, S. 14. Online unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gutachten-zur-behandlung-biologisch-abbaubarer>

Die nachwachsende Produktwelt für Beschaffer Website, online unter: <https://www.die-nachwachsende-produktwelt.de/fuer-beschaffer/> (zuletzt abgerufen: 05.06.2020)

Freie und Hansestadt Hamburg: Leitfaden für umweltverträgliche Beschaffung der Freien und Hansestadt Hamburg (Umweltleitfaden 2019): Online unter: <https://www.hamburg.de/content-blob/12418146/2c01ee26be5da2bd4496ad98d263ce3e/data/d-umweltleitfaden-2019.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.06.2020)

Kurzdarstellungen über die Europäische Union Quellen und Geltungsbereich des Rechts der Europäischen Union, S.3, 2020. Online unter: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.2.1.pdf (zuletzt abgerufen: 12.06.2020)

Palatzky in: Hoffmann, Lutz/ Müller, K.P./ BUP Media (1993): Steuerungselemente kommunaler Abfallwirtschaft. Göttingen, S. 197

Pressemitteilung Freie Hansestadt Bremen (21.01.2020): Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau. Unternehmen gegen Plastikmüll – Start des Bremer „Bündnis für Mehrweg“. Online unter: <https://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.329481.de&asl=bremen02.c.732.de> (zuletzt abgerufen: 08.06.2020)

Pressemitteilung Studentenwerk Schleswig-Holstein: Fast 100.000 Pappbecher weniger im Müll. Studentenwerk reduziert den Becherabfall in seinen Mensen und Cafeterien deutlich. Online unter: <https://www.klik.uni-kiel.de/de/pdfs/pdf-presse/pm-kaffee-becher> (zuletzt abgerufen: 05.06.2020)

Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien v. 19.11.2008, ABI. Nr. L312/3.

Richtlinie 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.05.2018, Änderungen Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABI. Nr. L150/141.

Richtlinie (EU) 2015/720 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen, ABI. EU Nr. L115/11.

Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABI. EU Nr. L 155

Seeger, D., Maus, I., Gräwe, D., Barrelet, J., Fedder, B., Ulrichs, F., Aïche, J., Wegner, K., Werner, S. (2021). Handlungsoptionen für Kommunen zur Reduktion des Plastikmüllaufkommens: Sammlung von Best-Practice-Beispielen. Runder Tisch Meeresmüll, AG Landbasierte Einträge, Unterarbeitsgruppe Kommunale Vorgaben. S.42, www.muell-im-meer.de

Schwarzer, Matthias (2018): Bewohner von Spiekeroog klagen erfolgreich gegen Böllerverbot. In: Neue Westfälische, online unter: https://www.nw.de/nachrichten/thema/22335226_Bewohner-von-Spiekeroog-klagen-erfolgreich-gegen-Boellerverbot.html (zuletzt abgerufen: 05.06.2020)

Stadt Gütersloh (2019): Beratungsergebnis der Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Ordnung v. 02.09.19, Online unter: https://ratsinfo.guetersloh.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZcs-78Z3BSM-kUWBxxHpVSGZB4Ei_faOm9wp20m_18Qnw/Beschlussvorlage_223-2019.pdf (zuletzt abgerufen 05.06.2020)

Tekman, M.B.; Gutow, L.; Macario, A.; Haas, A.; Walter, A.; Bergmann, M.: Litterbase Online Portal für Müll im Meer. Alfred-Wegener-Institut Helmholtz-Zentrum für Polar- und Meeresforschung. Online unter: <https://litterbase.awi.de> (zuletzt abgerufen: 16.12.2021)

Universitätsstadt Tübingen (2020): Ab 1. Januar 2022 gilt in Tübingen die Verpackungssteuer. Online unter: <https://www.tuebingen.de/105.html#/28702> (zuletzt abgerufen: 05.11.2020)

Universitätsstadt Tübingen (2020): Satzung der Universitätsstadt Tübingen über die Erhebung einer Verpackungssteuer (Verpackungssteuersatzung). Online unter: https://www.tuebingen.de/verwaltung/uploads/satzung_verpackungssteuer.pdf (zuletzt abgerufen: 05.11.2020)

Umweltbundesamt (2019): Abfallrecht. Online unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/abfallrecht> (zuletzt abgerufen: 05.06.2020)

Umweltbundesamt: Umweltfreundliche Beschaffung: beschaffung-info.de, Online unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung#strap-14488> (zuletzt abgerufen, 05.06.2020)

Werner, S.; Dau, K.; Neumann, J.; Stöfen O'Brien, A. unter Mitwirkung der Beteiligten des Runden Tisches Meeresmüll (2017): Runder Tisch Meeresmüll. Ein Jahr Runder Tisch Meeresmüll Stand der Umsetzung von Maßnahmen zur Reduzierung des Eintrags und Vorkommens von Müll im Meer. Online unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/runder_tisch_meeresmuell_zwischenbericht_internet.pdf (zuletzt abgerufen: 15.06.2020)

Verzeichnis von Satzungsbeispielen

Nachfolgend werden ergänzend zu den PRAXIS-BEISPIELEN des Leitfadens Auszüge aus weiteren kommunalen Satzungen vorgestellt.

1. **Beispiel Bad Kreuznach, Rheinland-Pfalz:** § 2, 3 Mehrweggebot, Verbot bestimmter Materialien

- (1) Bei der Abgabe von Speisen und Getränken dürfen nur wiederverwendbare(s) Geschirr, Besteck, Trinkgefäße und -halme und Mitnahmebehältnisse (Verpackungen und Tragetüten oder kompostierbare Materialien wie Papier, Pappe, Textilien oder Holz verwendet werden.
- (2) Einweggeschirr, -besteck und -trinkgefäße und -trinkhalme sowie Einwegmitnahmebehältnisse aus Kunststoffen wie Polyethylen (PE), Polypropylen (PP), Polyvinylchlorid (PVC), Polystyrol (PS), Polyurethan (PU), Polyethylenterephthalat (PET) und Aluminium sowie Verbundmaterialien aus Kunststoffen und Aluminium sind verboten.
- (3) Die Abgabe von Portionsverpackungen für z.B. Ketchup, Senf und Kaffeesahne ist verboten.

§ 3 Ausnahmen

Die Stadt Bad Kreuznach kann Ausnahmen von § 2 zulassen, wenn und soweit es die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit erfordert oder die Infrastruktur für die einwandfreie Reinigung von Mehrweggeschirr in Spüleinrichtungen nicht im erforderlichen Umfang oder in zumutbarer Entfernung einrichtbar ist. Die Ausnahmen sind rechtzeitig vor der Veranstaltung in schriftlicher oder elektronischer Form zu beantragen. Soweit bereits vor dem Inkrafttreten dieser Satzung Erlaubnisse oder Genehmigungen für Veranstaltungen erteilt oder Verträge geschlossen wurden, gilt die Ausnahme hierfür als erteilt.

2. **Beispiel Parchim, Mecklenburg-Vorpommern:** § 4 Absatz 6 Martinimarktsatzung der Stadt Parchim

„Ab 2019 soll für Speisen und Getränke nur Mehrweggeschirr verwendet werden. Einweggeschirr ist zulässig, wenn es biologisch abbaubar ist (z.B. Schalen aus Holzguss oder Maismehl, Waffelunterlagen oder Pergamentpapier).“

3. **Beispiel Kreis Plön, Schleswig-Holstein:** § 3 Abs. 4 Satzung über die Abfallwirtschaft des Kreises Plön (Überlassungsregelung)

Eigentümer von Flächen, auf denen Straßenfeste oder ähnliche Veranstaltungen stattfinden sowie Veranstalter solcher Feste sind verpflichtet, während der Dauer der Veranstaltungen ausreichende Behältnisse für die Aufnahme von Abfällen bereitzustellen (§§ 7, 11 und 15 Abs. 2 Ziff. 2.6 gelten entsprechend). Bei solchen Veranstaltungen sollten Speisen und Getränke in Mehrweggeschirr und mit Mehrwegbesteck ausgegeben werden.

4. **Beispiel Kreisstadt Coswig, Sachsen:** §18 Abs. 3 Satzung der Großen Kreisstadt Coswig

„Speisen und Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle sollen in Mehrwegbehältnissen und mit Mehrweggeschirr angeboten werden. Die Benutzung von Einwegbehältnissen und Einweggeschirr bedarf der Zustimmung des Marktleiters.“

5. **Beispiel Norderney, Landkreis Aurich, Niedersachsen:** §11 NeyLOV

„Pyrotechnische oder gleich wirkende andere Gegenstände mit Knallwirkung dürfen weder abgebrannt noch werden. Dieses Verbot gilt nicht am 31.01. und 01.01. eines jeden Jahres.“

6. **Beispiel München, Bayern:** § 4 Abs. 8 Gewerbe- und Bauabfallentsorgungssatzung München

Bei Veranstaltungen, die auf Grundstücken oder in Einrichtungen der Stadt durchgeführt werden, dürfen Speisen und Getränke nur in pfandpflichtigen, wieder- verwendbaren Verpackungen und Behältnissen ausgegeben werden; diese Pflicht gilt insbesondere für Verkehrsflächen, die im Eigentum der Stadt stehen.

7. **Beispiel Vechta, Niedersachsen:** § 9 Satzung der Stadt Vechta über Wochenmärkte, Volksfeste und Spezialmärkte (Marktordnung)

§ 9 Verwendung von Mehrweggeschirr

- (1) Speisen (Tellergerichte) dürfen grundsätzlich nur in wiederverwendbaren Gefäßen, Packungen und Behältnissen oder auf wiederverwertbaren Tellern o.ä. (Mehrweg-Kunststoff, Porzellan, Keramik, Glas, etc.) und mit wiederverwendbarem Besteck ausgegeben werden.
- (2) Der Ausschank von Getränken darf ausschließlich unter Verwendung von Mehrweggeschirr aus Glas, Keramik, Porzellan (etc.) erfolgen. Die Ausgabe von Einwegflaschen $\geq 0,2$ L, Getränkedosen und insbesondere die Abgabe von Bier in Plastikbechern, ist nicht gestattet.
- (3) Die Ausgabe von (Schnell-) Imbissgerichten kann, alternativ zu Abs. 1, auch auf

Tellern, Tüten, o.ä. aus unbeschichteter, verrottbarer Pappe bzw. Papier erfolgen.

8. **Beispiel Fürth, Bayern:** § 8 Abs. 3 Satzung über die städtische Abfallwirtschaft - Abfallwirtschaftssatzung (AbfS) - vom 3. Januar 2014.

Bei Veranstaltungen, die auf Grundstücken oder in Einrichtungen der Stadt durchgeführt werden, dürfen Speisen und Getränke nur in pfandpflichtigen, wieder- verwendbaren Verpackungen und Behältnissen ausgegeben werden; diese Pflicht gilt insbesondere für Verkehrsflächen, die im Eigentum der Stadt stehen.

Anlagen

Anlage 1: Mitwirkende der AG Landbasierte Einträge

Um gemeinsam Maßnahmen gegen Meeresmüll zu verstärken, wurde im März 2016 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, dem Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, sowie dem Umweltbundesamt der Runde Tisch Meeresmüll (RTM) ins Leben gerufen. Der Runde Tisch soll die Maßnahmen gegen Meeresmüll umsetzen, die Bestandteil des nationalen Maßnahmenprogramms der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL 2008/56/EG) sind und die innerhalb der Regionalen Aktionspläne für die Nord- und Ostsee (OSPAR, HELCOM) verabschiedet wurden. Der Runde Tisch umfasst zwei Arbeitsgruppen: die AG seebasierte Einträge steht unter der Schirmherrschaft des niedersächsischen Umweltministers Olaf Lies, die AG landbasierte Einträge wird von dem Präsidenten des Umweltbundesamtes Dirk Messner betreut. Die Schirmherrschaft des Themas Bewusstseinsbildung liegt arbeitsgruppenübergreifend bei der Bundesumweltministerin Steffi Lemke.

Die AG Landbasierte Einträge befasst sich mit den Maßnahmen zur Reduzierung des Müllvorkommens aus *landbasierten* Quellen. In diesem Zusammenhang ist eines der zentralen Themen die [passender Text zum Titel] zu optimieren. Die Mitglieder der AG haben vor dem Hintergrund der Komplexität des Ökosystems, der Vielfalt der Belastungen der Meeresumwelt, der Heterogenität ihrer Nutzungen und der großen Anzahl unterschiedlicher Interessen oft über den Weg von Kompromissen diese gemeinsame Empfehlung entwickelt, mit dem Ziel zur Reduzierung des Vorkommens von Müll im Meer beizutragen. Es sei aber an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass damit nicht die Positionen der einzelnen Interessensvertreter bzw. der vertretenen Institutionen vollständig wiedergegeben werden können.

Mitwirkende der AG Landbasierte Einträge sind Vertreter aus Fischerei und Schifffahrt, Hafenbetreiber, Kunststoffindustrie, Wissenschaft, Medien, Landes-, Bundes-, und Kommunalbehörden, sowie Umweltverbände und –stiftungen, die im Folgenden in alphabetischer Reihenfolge genannt werden (Stand 17.02.2022):

Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation

BildungsCent e.V.

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee, Geschäftsstelle Meeresschutz

Bundesanstalt für Gewässerkunde

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Bundesverband Meeresmüll e.V.

Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Institut für Biologie und Umweltwissenschaften

Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Institut für Chemie und Biologie des Meeres

Covestro Deutschland

Cradle to Cradle NGO

Cruise Lines International Association Germany

DEEPWAVE e.V.

Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland

Deutscher Angelfischerverband e.V.

Deutsches Schifffahrtsmuseum

Ecologic Institut

EUCC - Die Küsten Union Deutschland e. V.

Fraunhofer-Institut für Keramische Technologien und Systeme

Fraunhofer-Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik UMSICHT

Freie Hansestadt Bremen - Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) e.V.
Green Bauhaus Foundation / Stiftung Grünes Bauhaus
Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde
Hochschule Hannover, Institut für Biokunststoffe und Bioverbundwerkstoffe
IBIS-Infobild
IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen
Industrieverband Körperpflege- und Waschmittel
Institut für sozial-ökologische Forschung, Forschungsschwerpunkt Wasserinfrastruktur und Risikoanalysen
InterSus – Sustainability Services
Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Johann Heinrich von Thünen-Institut, Institut für Ostseefischerei
Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern
Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
Landwirtschaftskammer Niedersachsen
Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein
monomeer. Alles ohne Plastik
Naturschutzbund Deutschland, Bundesverband
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz
NORDSEE GmbH
Ökopol - Institut für Ökologie und Politik GmbH
Pacific Garbage Screening
PlasticsEurope Deutschland e. V.
Project Blue Sea e. V.
Projektträger Jülich
Rheinland-Pfälzisches Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten
Robert Bosch GmbH
Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Stadt Norderney
Umweltbundesamt
Verband Deutscher Reeder
Verband kommunaler Unternehmen
Verein Jordsand zum Schutz der Seevögel und der Natur
Whale and Dolphin Conservation
World Wide Fund For Nature Deutschland
Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe
Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie
Zukunft – Umwelt – Gesellschaft gGmbH
Zweckverband Ostholstein