

KATHLEEN S. FEURICH

Plastik als Rechtsproblem

*Recht der
Nachhaltigen Entwicklung*
24

Mohr Siebeck

Recht der Nachhaltigen Entwicklung

herausgegeben von

Wolfgang Kahl

24



Kathleen S. Feurich

Plastik als Rechtsproblem

Mohr Siebeck

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

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

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

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

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

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

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

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

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

Printed in Germany.

Meinen Eltern

Vorwort

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

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

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

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

Berlin, im März 2020

Kathleen S. Feurich

Inhaltsübersicht

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

Teil II: Zukünftige Instrumente zur besseren Reduktion von Plastikmüll 89

§ 5 Steuern und nicht-steuerliche Abgaben 91

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

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

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

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

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

*§ 7 Wertende Gesamtbetrachtung der möglichen zukünftigen
Instrumente zur besseren Reduktion von Plastikmüll* 247

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

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

Abkürzungsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

Einleitung

A. Problemstellung

Plastik¹ ist aus unserem heutigen Lebensalltag nicht mehr wegzudenken.² Seit dem Beginn der industriellen Plastikherstellung im Jahr 1907³ hat diese weltweit rasant zugenommen und wächst weiterhin: So wurden im Jahr 1964 15 Mio. Tonnen Plastik produziert,⁴ im Jahr 2015 waren es bereits 322 Mio. Tonnen,⁵ im Jahr 2016 335 Mio. Tonnen und im Jahr 2017 348 Mio. Tonnen, wovon 64,4 Mio. Tonnen (2017) in Europa hergestellt wurden.⁶ Damit hat sich die Plastikproduktion allein im Vergleich zum Jahr 1964 mehr als verzwanzigfacht und wird sich Schätzungen zufolge bis 2036 erneut verdoppeln und bis 2050 vervierfachen.⁷

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

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

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

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

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

⁵ Europäische Kommission, COM(2018) 28 final, S. 3.

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

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

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

ethylen (HDPE) in Spielzeugen oder Verpackungen, als Polystyrol (PS) in Joghurtbechern, darüber hinaus in elektronischen Geräten, Brillengläsern oder medizinischen Implantaten.⁹ Trotz der Vorzüge verursachen die Herstellung und der durch den Verbrauch entstehende Plastikabfall gravierende Umweltprobleme. Exemplarisch hierfür steht das Plastikmüllaufkommen in den Weltmeeren, unter anderem in den fünf großen sogenannten „Müllstrudeln“ oder „Müllteppichen“ („*garbage patches*“), mit den verheerenden Folgen für die Tierwelt.¹⁰ Plastikmüll in den Meeren aber auch in der übrigen Natur gefährdet die Tierwelt lebensbedrohlich, beispielsweise durch den Verzehr von Plastikteilen, die Gefahr sich in Plastikmüll zu verstricken und dadurch zu ersticken.¹¹ Über Mikroplastikrückstände in Tiermägen oder Trinkwasser kann Plastik auch in die Nahrung des Menschen gelangen,¹² wenngleich mögliche Folgen für die menschliche Gesundheit noch nicht hinreichend erforscht sind.¹³ Neben den erheblichen Umweltschäden hat Plastikmüll im Meer und in der Natur auch negative Auswirkungen auf die Wirtschaft (Tourismus, Fischerei, Schifffahrt).¹⁴ Zudem werden durch die Herstellung von Plastik und die Verbrennung von Plastikabfällen weltweit rund 400 Mio. Tonnen Kohlenstoffdioxid (CO₂) ausgestoßen, was wiederum den globalen Klimawandel mitverursacht.¹⁵ Einer neueren Studie der Weltbank zufolge entstanden 2016 weltweit rund 242 Mio. Tonnen Plastikmüll, was circa 12 Prozent des gesamten Siedlungsabfalls entspricht.¹⁶ Rund ein Fünftel

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

¹⁰ Diese Müllteppiche entstehen aufgrund der Meeresströmungen, siehe etwa *Sebille*, *Physics Today* 68 (2), 2015, 60 (60 f.), zum wohl bekanntesten der Müllteppiche, dem sog. Großen Pazifischen Müllstrudel *Lebreton u. a.*, *Scientific Reports* 8 (2018), 1 (1 ff.), die feststellen, dass dieser mit einer Fläche von 1,6 Mio. km² und 80.000 Tonnen Plastik deutlich größer sei als bisher angenommen.

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

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

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

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

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

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

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

Plastik stellt rund 80 Prozent des gesamten Abfalls in den Meeren dar.¹⁸ Schätzungen zufolge befinden sich derzeit etwa 150 Mio. Tonnen Plastikmüll in den Ozeanen, wobei jedes Jahr weitere 4,8 Mio. bis 12,7 Mio. Tonnen durch land- und meeresseitige Eintragsquellen hinzukommen.¹⁹ Meeresseitige²⁰ Einträge („*ocean-based sources*“) entstehen beispielsweise durch Fischereifanggeräte und Schiff-fahrtsabfälle; zu landseitigen Einträgen („*land-based sources*“) werden zum Beispiel am Strand zurückgelassene Gegenstände oder über Flüsse transportierte Plastikprodukte gezählt.²¹ Die Hauptquelle des Meeresmülls sind landseitige Einträge, wovon sich wiederum rund 88 bis 95 Prozent weltweit aus zehn Flüssen speisen.²² In Europa gelangen jährlich schätzungsweise 150.000 bis 500.000 Tonnen Plastikabfall ins Meer.²³ Auch wenn dies weltweit ein vergleichsweise geringer Anteil ist, so ist er dennoch erheblich und gelangt zudem in besonders empfindliche Meeresgebiete wie das Mittelmeer und Teile des Nordpolarmeeres.²⁴ Schwierigkeiten bereitet die Bestimmung, wie groß der Anteil einzelner Plastikprodukte, wie beispielsweise Plastiktüten oder -einweggeschirr, am gesamten Plastikmüll in den Meeren ist. Die Angaben variieren zum Teil stark nach untersuchter Region und angewandter Methode.²⁵ Eine international anerkannte Messmethode sind Strandmüllzählungen.²⁶ Zu den zehn weltweit am häufigsten gefundenen Plastikeinwegprodukten zählen unter anderem Zigarettenstummel,

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

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

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

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

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

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

²³ Europäische Kommission, COM(2018) 28 final, S. 5.

²⁴ Vgl. Europäische Kommission, COM(2018) 28 final, S. 5.

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

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

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

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

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

²⁷ Ocean Conservancy, International Coastal Cleanup Report 2018, S. 13 ff.

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

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

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

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

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

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

B. Ziele der Untersuchung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Effektive rechtliche Steuerungsinstrumente sind unverzichtbar zur Vermeidung von Plastikabfall. Sie sollen hier ausgehend von einem *plastikproduktspezifischen* Ansatz mit Fokus auf Plastiktüten und -einweggeschirr (-teller, -becher und -besteck) einschließlich des für den to-go-Konsum charakteristischen und in Deutschland medial präsenten Coffee-to-go-Bechers im Mehrebenensystem konkret untersucht werden.³⁴ Bei den Coffee-to-go-Bechern handelt es sich nicht um reine Pappbecher. Sie weisen vielmehr entgegen dem äußeren Anschein eine Plastikbeschichtung im Inneren auf, die abhängig von der Größe circa 4 bis 7 Prozent des Bechers ausmacht.³⁵ Die Untersuchung beschäftigt sich daher mit ausgewähltem Makroplastik und landseitigen Einträgen von Meeresmüll.³⁶ Rechtliche Fragen zu Mikroplastik³⁷ werden nicht behandelt, wengleich auch Plastiktüten und -einweggeschirr durch Zerfallsprozesse zu Mikroplastik werden können.³⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Relevanz der hier ausgewählten Untersuchungsgegenstände wird neben den vielen unverbindlichen Bestrebungen aktuell insbesondere durch die EU-Plastiktüten-Richtlinie⁴⁰ (Plastiktüten-RL) und die EU-Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt⁴¹ (Einwegplastik-RL⁴² oder, wie im Folgenden, Verbots-RL) verdeutlicht. Auf nationaler Ebene stellte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) am 26.11.2018 einen Fünf-Punkte-Plan⁴³ für weniger Plastikmüll vor. Ferner brachte die Bundesregierung am 8.11.2019 einen Gesetzentwurf für ein teilweises nationales Verbot bestimmter Plastiktüten (PlastiktütenverbotsG-E)⁴⁴ in den Bundesrat ein (Art. 76 Abs. 2 GG), für den das weitere Gesetzgebungsverfahren noch aussteht.⁴⁵ Aufgrund dieser politischen Bestrebungen gewinnen die hier untersuchten Rechtsfragen zusätzlich an Gewicht, weil Antworten auf die Fragen nach den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen für plastikspezifische Steuerungsinstrumente im Mehrebenensystem dringend benötigt werden. Die hier vorgenommene Prüfung von unionsweiten und nationalen Verboten geht über die Verbots-RL hinaus, weil diese nicht alle hier untersuchten Produkte – namentlich nicht Plastiktüten und Coffee-to-go-Becher – verbieten soll und nur ein Inverkehrbringensverbot erfasst. Zudem gibt die Verbots-RL für den Coffee-to-go-Becher den Mitgliedstaaten vor, den Verbrauch dieser Becher zu vermindern. Nach Berechnungen der DUH wurden in Deutschland rund 2,8 Mrd. Coffee-to-go-Becher im Jahr 2015 verbraucht.⁴⁶ Dies entspricht

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

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

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

⁴³ BMU, „Nein zur Wegwerfgesellschaft“ – 5-Punkte-Plan des BMU für weniger Plastik und mehr Recycling (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/5_punkte_plan_plastik_181123_bf.pdf, abgerufen: 14.11.2019).

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

⁴⁵ Vgl. http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData_detail_vo.do (abgerufen: 14.11.2019) sowie BMU, Pressemitteilung v. 6.11.2019, Nr. 196/19.

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

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

Die Arbeit bezweckt somit nicht nur eine Bestandsaufnahme vorhandener Rechtsgrundlagen zur Bekämpfung von Plastikmüll *de lege lata*,⁴⁹ sondern verfolgt schwerpunktmäßig einen an konkreten Instrumenten orientierten Untersuchungsansatz *de lege ferenda* unter Klärung der damit zusammenhängenden grundlegenden Rechtsfragen. So begegnet die Einführung einer Steuer oder Sonderabgabe auf Plastikeinweggeschirr in Deutschland aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur kommunalen Verpackungsteuer⁵⁰ aus dem Jahr 1998 auch heute noch erheblichen rechtlichen Bedenken.⁵¹ Angesichts des am 20.12.2018 ergangenen Beschlusses des Tübinger Gemeinderats, eine Verpackungssteuersatzung zu erarbeiten,⁵² über die im Januar 2020 entschie-

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

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

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

⁵⁰ BVerfGE 98, 106; vgl. auch die Entscheidung zu landesrechtlichen Abfallabgaben, BVerfGE 98, 83.

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

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

den werden soll⁵³ und einigen neueren Stimmen im Schrifttum,⁵⁴ die keinen Widerspruch mehr im Sinne der BVerfG-Entscheidung sehen, bietet die vorliegende Studie eine fundierte rechtliche Analyse der Rechtmäßigkeit einer Verpackungssteuer, insbesondere unter Berücksichtigung des seit 1.1.2019 geltenden Verpackungsgesetzes.⁵⁵

Die Untersuchung verkennt nicht, dass mit dem Thema „Plastik als Rechtsproblem“ zahlreiche Rechtsfragen verbunden sind, die hier aus Platzgründen nicht betrachtet werden können. So werden neben dem bereits erwähnten Mikroplastik und seeseitigen Einträgen wie fischereibezogener Plastikabfall auch umwelthaftungsrechtliche Fragen zur Meeresverschmutzung und zu Schäden durch Plastikmüll⁵⁶ nicht behandelt. Zudem konzentriert sich die Untersuchung, ungeachtet der Vielzahl möglicher umweltrechtlicher Steuerungsinstrumente,⁵⁷ auf freiwillige Maßnahmen, Steuern und Sonderabgaben sowie Verbote, wobei integrativ auf Pfandsysteme eingegangen wird. Letztere werden aber nicht gesondert als zukünftiges Instrument behandelt. Auf andere Maßnahmen wie vergaberechtliche Anreize, eine allgemeine Ressourcensteuer, -gebühr oder -abgabe oder eine Materialinputsteuer wird nicht eingegangen. Der Fokus liegt auf der Abfallvermeidungsebene, weshalb die Entsorgungsebene einschließlich der Verbesserung des Recyclings nicht gesondert betrachtet wird.

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

⁵³ Siehe nur *Keck*, Stuttgarter Zeitung v. 11.10.2019, S. 7.

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

⁵⁵ Ausf. dazu siehe S. 162 ff.

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

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

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

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

sich vielmehr ergänzen. In zahlreichen Staaten gibt es bereits Verbote von bestimmten Plastikprodukten, beispielsweise in Bangladesch⁶⁰ und Ruanda⁶¹, oder plastikspezifische Steuern.⁶² Bei der hier vorgenommenen Betrachtung zur Einführung von Steuern, Abgaben und Verboten (§§ 5–6) wird auf die völkerrechtliche Ebene nicht eingegangen, wenngleich sie in den weiteren Kapiteln weitgehend berücksichtigt wird. Ein völkerrechtliches Abkommen, das Plastikprodukte verbietet, hätte keine unmittelbare Durchgriffswirkung⁶³ und völkerrechtliche Maßnahmen stoßen auch im Hinblick auf die Einführung von Steuern auf besondere Hindernisse. Die Staaten haben ihre Befugnisse zur Erhebung von Steuern und Abgaben⁶⁴ nicht auf internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen (UN) übertragen, sodass sich deren Organe lediglich durch Absichtserklärungen und Interessensbekundungen dazu äußern können.⁶⁵ Ein eigenes Steuerfindungsrecht leitet sich hieraus nicht ab.⁶⁶

C. Gang der Untersuchung

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

⁶⁰ Dazu *Niaounakis*, *Marine Plastic Debris*, 2017, S. 389.

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

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

⁶³ Ohne Plastikbezug, allg. dazu *Herdegen*, *Europarecht*, § 5 Rn. 12.

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

⁶⁵ Ausf. zum Soft Law unten S. 31 ff.

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

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

Im zweiten Teil werden ebenenspezifisch die Einführung von Steuern und nicht-steuerlichen Abgaben (§ 5) sowie Verboten (§ 6) als mögliche zukünftige Steuerungsinstrumente beleuchtet, wobei aus den erwähnten Gründen die völkerrechtliche Ebene ausgeklammert wird. Die Untersuchung von Verboten, die über die Verbots-RL hinausgehen, wird auch für die EU-Ebene durchgeführt. Die Verbots-RL wird in diesem Zusammenhang auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft. Die Darlegungen in §§ 5–6 erfolgen dabei anhand der Beispiele Plastiktüten und -einweggeschirr einschließlich des Coffee-to-go-Bechers als Symbol der to-go-Kultur⁶⁸. Zum Schluss (§ 7) werden die untersuchten Handlungsmöglichkeiten sowie aktuelle Bestrebungen bewertet. Neben der kritischen Würdigung der Verbots-RL und des PlastiktütenverbotsG-E wird ein hypothetisches internationales Plastik-Abkommen behandelt, wobei rechtspolitische Reformempfehlungen den Schwerpunkt bilden. Am Ende stehen daher eigene rechtspolitische Vorschläge, die auf den Ergebnissen der Untersuchung in §§ 1–6 aufbauen.

⁶⁷ http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/vereinbarung_tragetaschen_bf.pdf (abgerufen: 14.11.2019); siehe unten S. 59 ff., 74 ff.; zum PlastiktütenverbotsG-E unten S. 267 ff.

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

Sachregister

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

- Bewusst(sein) 35, 55, 62, 80, 83, 153,
 251 f., 253, 267, 273, 278 f., 282, 292
 Bezugsgröße 256, 262, 291
 Binnenmarkt 98, 102, 124, 133, 210,
 215–218, 222, 227, 241 f., 245, 273
 Bio-Plastik 251
 Biobasiert 252, 269
 Biodiversitätskonvention 29, 34, 53
 Biologisch abbaubar 19, 208, 213, 216, 223,
 251, 269
 BMU
 – *siehe auch* HDE-Vereinbarung
 – Gesetzentwurf Plastiktütenverbot, *siehe*
 PlastiktütenverbotsG-E
 – Plastik-Konzept, *siehe* Fünf-Punkte-Plan
 Bodenseekreis 66
 Brexit als Motiv für Steuer 102
 Bukarest-Konvention 30
 Bund, Vereinbarung mit dem Handels-
 verband, *siehe* HDE-Vereinbarung
 BVerfG 127, 137, 179, 181 f., 185, 187,
 189, 193 f., 199 f., 202, 205, 207, 244, 288
 – Hessische Speiseeissteuer 145 f., 148 f.
 – Kernbrennstoffsteuer 137
 – Kommunale Verpackungsteuer 7 f., 149 f.,
 152, 156, 158, 162–165, 168, 170, 172,
 211, 238, 246, 287, 290, 294
 – landesrechtliche Abfallabgaben 7, 162

 Cassis-de-Dijon 117, 219
 Clean Seas Initiative 56
 CLP-Verordnung 41
 CO₂-Emissionen 121, 124, 267
 Coffee-to-go-Becher 5–7, 13–25, 36–40,
 259–264, 266, 271–281
 – *siehe auch* Plastikbeschichtung
 – Abgabe 91–212
 – freiwillige Initiativen 62–67, 279, 284 f.
 – Verbote 213–246

 Dänemark 95, 96
 Dassonville 115
 Davos 57
 Deckel 18, 63, 64, 67, 85, 153
 Demokratieprinzip 78, 82, 163
 Design 84, 121
 Determiniertheit 200
 Dienstleistungsfreiheit 125 f., 199, 242 f.

 Differenzierungsthese 20
 Diskriminierungsverbot 198, 229, 230, 239,
 240
 Dispositionsfreiheit 82, 277
 Dividende, doppelte 276
 Dokumentationspflicht, haushaltsrecht-
 lich 181, 193 f.
 Doppelabstützungen 101 f.
 Doppelbesteuerung, horizontale 147
 Dosen-Pfand 84, 122, 204 f.
 Drei-Säulen-Modell 16 f.
 Drei-Stufen-Theorie 127 f.
 Drive-In 152
 Duale System 166, 172 f., 177, 204, 287
 Durchführung des Unionsrechts 199 f., 243
 Durchführungsrechtsakt 262, 293
 Durchsetzbar(keit) 69–71, 75–77, 79, 85 f.,
 120, 203, 247 f., 253, 267 f., 276, 285

 Effektivität 33, 69 f., 73, 80, 85 f., 122, 247,
 249 f., 260, 265 f., 269
 Effet utile 75, 285
 Eigenmittel 104 f.
 Eigentumsfreiheit 130–132, 205–207,
 225 f., 244
 Eingrichteter und ausgeübter Gewerbe-
 betrieb 206 f., 226
 Einschätzungsspielraum 112, 117, 122, 205,
 207, 209, 218, 229, 244 f., 250, 268
 Einträge, *siehe* seeseitige bzw. landseitige
 Einträge
 Einweg-Plastik, *siehe* Plastik
 – *siehe auch* Mehrweg
 – *siehe auch* Verbots-RL
 Eliminierende Nutzung 140, 155
 EMRK 130
 End of the pipe 4, 20
 England 95
 Enteignung 132, 206, 225 f., 244
 Entsorgung 8, 20–22, 25, 35, 41, 48, 114,
 121, 138, 147, 182, 186, 188 f., 191, 204,
 266, 268, 271, 279, 291
 Erdöl 18, 32, 124, 214, 283
 Erforderlichkeit 120–122, 203–205, 220 f.
 Ersatzanknüpfungspunkt 139–141, 151
 Ertragshoheit 91, 103–105, 159–161, 211,
 273, 277, 285, 288
 Esslingen 64, 84 f.

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

- Helsinki-Übereinkommen 30, 51, 53, 256
Hemdchenbeutel, *siehe* sehr leichte Plastiktüten
Herstellerdefinition 265 f., 274 f.
Herstellung 1 f., 15, 18, 21–23, 124 f., 176, 183, 186 f., 198, 200, 206, 210, 251, 267, 278
Herstellungsverbot 135 f., 213–247, 265 f., 269, 274 f., 289 f., 294–296
Hessische Speiseeissteuer, *siehe* BVerfG
Homogene Gruppe 181, 182–185
Honolulu-Strategie 33 f.
Horizontale Doppelbesteuerung 147
Hygiene 38, 61, 72, 84 f., 222, 259, 264, 266
– *siehe auch* Ausnahmen für medizin. Verwendungen
– *siehe auch* Gesundheit
- Indirekte Steuern, Abgrenzung zu direkten 96 f.
Informale Absprachen 24, 55–68, 74–83, 247–252, 276
Information(skampagne) 43, 61 f., 122, 221, 273
Information(spfllichten) 193 f., 266 f., 291
Informationen zum Ressourcenverbrauch 267, 291
Informations- und Dokumentationspflicht 181, 193 f.
Inhalt Plastik-Abkommen, *siehe* Bausteine
Inhalts- und Schrankenbestimmung 206, 244
Initiativen, *siehe* Coffee-to-go-Becher, *siehe* freiwillige Maßnahmen
Inländerdiskriminierung 198
Innovation 64, 124, 250, 273
Instrumentenverbund 271–282
Instrumentenwahl 247–252, 271–280
Integrationsprinzip 22 f., 25, 222 f., 278, 283
Internalisierung von Kosten 13, 47, 249
International Marine Debris Conference 33 f.
Internationales Plastik-Abkommen, *siehe* Plastik-Abkommen
Inverkehrbringen, gewerbsmäßig 269, 291
Inverkehrbringensverbot 6, 37 f., 196, 213–246, 247, 289, 295
– Abgrenzung zu Herstellungsverbot (Verbots-RL) 36 f., 265 f., 274 f.
Irland 42, 95, 107, 119, 249
- Kasseler Verpackungsteuer, *siehe* örtliche Verbrauchsteuer, *siehe* Widerspruchs-freiheit der Rechtsordnung
Katalog, *siehe* Maßnahmenkatalog
Kennzeichnungspflicht 266 f., 291
Kernelemente Plastik-Abkommen, *siehe* Bausteine
Klima 2, 15, 59, 100, 256 f. 258, 271, 278, 296
– *siehe auch* CO₂-Emissionen
Kohärenz(prinzip) 111 f., 228, 245, 286
Kollisionsregeln 136, 231 f.
Köln 66
Kommunale Verpackungsteuer, *siehe* örtliche Verbrauchsteuer
Kompetenz(grundlagen), *siehe* Gesetzgebungskompetenz
Kompetenzausübungsschranken 105–107, 217 f.
– Subsidiarität 105 f., 133, 210, 217 f.
– Verhältnismäßigkeit 105, 106 f., 218
Konsumbezogene Umweltbeeinträchtigung 15 f.
Konzept, *siehe* Anti-Plastik-Konzept
Kooperationsprinzip 23–25, 162, 164 f., 172, 174
– *siehe auch* Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung
Kooperative Instrumente, *siehe* freiwillige Maßnahmen
Kosten, *siehe* Internalisierung von Kosten
Kostentragungsprinzip 13, 25
Kostenzurechnungsprinzip 125, 186
Kreislaufwirtschaft 46 f., 57
Kriterienkatalog 69 f., 247
KrW-/AbfG 164 f., 236
KrWG 49, 53, 165–170, 175–177, 211 f., 233–239, 246, 284, 287 f., 290, 294
Kunststoff, *siehe* Plastik
- Landesweite örtliche Verbrauchsteuer 143–145
Landseitige Einträge 3, 5, 8, 34, 55, 253, 255 f.
Legitimes Ziel 107, 117 f., 129, 182, 203, 224, 242
Leichte Plastiktüten 37 f., 48, 61, 73, 77 f., 80 f., 134, 196 f., 203, 229 f., 268–270, 272, 277, 291

- Leistungsfähigkeit 139, 141, 158
 Leitlinie 44, 170, 264, 293
 Lenkung
 – gleich welcher Art 238, 246, 290
 Lenkungssonderabgaben, *siehe* Sonderabgaben
 Lenkungswirkung 107, 124, 138, 180
 Lenkungszweckbezogene Verwendung 189–194, 288
 Letztvertreiber 48, 232, 269 f., 275
 Lizenzentgelte 173, 177, 287
 Londoner-Übereinkommen 28, 43

 Makroplastik 1–4, 5
 Managementregeln 17 f.
 Marine Debris Conference, International 33 f.
 Markt eines Mitgliedstaates 265 f.
 Markt/Märkte 72, 149, 155, 211, 287
 Marktzugangsklausel 229–231
 MARPOL 28, 43
 Maßnahmenkatalog 45, 256, 271–282, 291
 Maßnahmenkohärenz 111 f.
 Medizinische Ausnahmen, *siehe* Ausnahmen für medizin. Verwendungen
 Meere 2–5, 16, 18, 21, 24, 27–36, 44–49, 51, 55–59, 69, 100 f., 106, 118 f., 122–125, 190 f., 208, 217, 220 f., 253–258, 265, 271 f., 283 f., 286, 291
 – *siehe auch* Säuberung der Meere
 Meeresschutzabkommen, regionale 29 f.
 Meeresstrategierahmenrichtlinie 41 f.
 Meerseitige Einträge, *siehe* seeseitige Einträge
 Mehrweg 52, 59, 62–68, 83–86, 124, 164, 203–205, 222, 244, 259, 269, 278, 280, 282, 292
 – Abgrenzung zu Einweg 262–264
 Mikroplastik 2, 5, 20, 32 f., 100, 214
 Mildere Mittel 120–122, 203–205, 220 f.
 Mindestharmonisierung 195 f., 239 f.
 Mischsystem 66 f., 84–87, 278, 284
 Mitgliedstaatliche Autonomie 72, 100, 107, 218
 Mitnahme 150–156, 278, 287
 Mitnahmeelement 278
 Modifikation der Gruppennützigkeit 189, 192 f., 288
 Monitoring 61, 77, 257, 273, 278 f., 290

 Müllstrudel 2
 München 66

 Nachhaltigkeitsprinzip 16–19, 22, 80, 123, 221, 224, 251, 268, 278, 283, 293
 Nachhaltigkeitsziele, UN 31 f., 44 f., 53
 Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung 51
 Nachteile 2–4, 71–74, 79–82, 83–86, 192, 217, 247–252, 267–270
 Nanoplastik 5, 214
 New Plastics Economy 57 f., 59
 New Plastics Economy Global Commitment 56 f., 68
 Niederlassungsfreiheit 242 f.
 Non-Affektion 277
 Nordirland 95
 Normabwendende Absprache 74 f., 285
 Normative Sicherstellung 149, 151, 154 f.
 Normersetzend 74 f.
 Normvermeidend 74 f., 285
 Numerus clausus der Steuertypen 137
 Nutzung, eliminierend 140, 155

 Obsttüten, *siehe* sehr leichte Plastiktüten
 Ocean Plastics Charter 35
 Ocean-based sources, *siehe* seeseitige Einträge
 Ocean-Clean-Up 122
 – *siehe auch* Reinigung der Meere
 Öffnungsklausel 171
 Ökobilanz 23, 84, 86, 251, 296
 Ordnungswidrigkeit 276
 – *siehe auch* Sanktionen
 Ort und Stelle, *siehe* Verzehr
 Örtlich bedingter Wirkungskreis 145–147, 156
 Örtliche Verbrauchsteuer, *siehe* Verbrauchsteuer
 OSPAR-Übereinkommen 29 f., 51, 53, 256
 Our Oceans-Konferenz 56, 58

 Papier(produkte) 23, 52, 208, 251, 268 f., 278, 296
 Pappbecher 5, 152, 190
 Park 4, 18, 191, 255
 Partnership on Plastic Waste 34
 Pendelverkehr 151

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

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

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

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