



Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

Kopp-Assemacher & Nusser

UMWELT PLANUNG PRODUKTE

Kopp-Assemacher & Nusser Rechtsanwälte PartGmbH – Friedrichstraße 186 – 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Ausschussdrucksache

19(16)343-F

Anhoerung am 06.05.20

05.05.2020

Rechtsanwälte Berlin

Stefan Kopp-Assemacher*
Dr. Jens Nusser, LL.M.*
Dr. Fabian Schwartz
Dr. Tim Hahn
Lisa Marie Müller
Dr. Marthe-Louise Fehse
Dr. Alexander Dohmen, LL.M.
Dirk Buchsteiner
Dr. Friedrich Markmann
Jan-Niklas Schwippert

RA Kopp-Assemacher
kopp@kn-law.de
Az: 1056/20

Sekretariat: Frau Mücke
Tel. +49 (0) 30 / 450 86 55 - 20
Fax +49 (0) 30 / 450 86 55 - 11

Rechtsanwälte Düsseldorf

Gregor Franßen, EMLE*
Dr. Henning Blatt*
Michael Halstenberg MinDir a. D.
Natalie Zehner

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
zu einem Ersten Gesetz zur Änderung des Verpackungsgesetzes
(BT-Drs. 19/16503)

von

Rechtsanwalt Stefan Kopp-Assemacher
Rechtsanwalt Dr. Alexander Dohmen, LL.M.

*Partner im Sinne des
§ 3 Abs. 2 Ziffer 2 PartGG



Kanzlei des Jahres für
Umwelt- und Planungsrecht

I. Ausgangslage

Wenige umweltpolitische Einzelmaßnahmen erreichen wohl binnen kürzester Zeit eine solche Bekanntheit wie das sog. „Plastiktütenverbot“: Die Bundesregierung beabsichtigt, im Verpackungsgesetz eine Regelung zu schaffen, die das Inverkehrbringen von leichten Kunststofftragetaschen verbietet. Konkret sollen davon Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern umfasst sein, die dafür konzipiert und bestimmt sind, in der Verkaufsstelle gefüllt zu werden. Ausdrücklich ausgenommen werden sollen bestimmte leichte Kunststofftragetaschen. Praktisch gesagt: Vom Verbot betroffen sind Kunststofftragetaschen, die bei-

Kanzlei

Kopp-Assemacher & Nusser Partnerschaft von
Rechtsanwälten mbB

Büro Berlin

Friedrichstraße 186
10117 Berlin

Büro Düsseldorf

Bleichstraße 14
40211 Düsseldorf

www.kn-law.de

Sitz Berlin
AG Charlottenburg
PR 1060 B



spielsweise in Supermärkten angeboten werden, um Einkäufe nach Hause zu transportieren. Nicht umfasst sind dünne Kunststofftragetaschen, welche z.B. in Lebensmittelläden zur Verpackung und zum Transport von losem Obst oder Gemüse verwendet werden.

Seite 2

Anders als in vielen Ländern der Welt sind in Deutschland (und vielfach auch in anderen EU-Staaten) auch Kunststofftragetaschen, die dafür bestimmt sind, an der Verkaufsstelle gefüllt zu werden, in den meisten Supermärkten nur gegen ein Entgelt zu erhalten. Häufig haben die Händler auch bereits auf Mehrwegtaschen oder Papiertüten umgestellt. Diese Entwicklung in den letzten Jahren basiert in Deutschland maßgeblich auf einer „Vereinbarung zur Verringerung von Kunststofftragetaschen“, welche zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) und dem Handelsverband Deutschland e.V. (HDE) im Jahre 2016 geschlossen wurde. Der HDE und die beteiligten Unternehmen verpflichteten sich in der Vereinbarung freiwillig zu verschiedenen Maßnahmen, um den Verbrauch von Kunststofftragetaschen im Handel zu verringern. Gingen BMU und HDE in der Vereinbarung aus dem Jahr 2016 noch von einem jährlichen Pro-Kopf-Verbrauch von 71 Plastiktüten in Deutschland aus¹, nimmt der Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Ersten Gesetz zur Änderung des Verpackungsgesetzes einen derzeitigen Verbrauch pro Jahr und Kopf von ca. 20 Kunststofftragetaschen (Wandstärke 15 bis 50 Mikrometer) an.²

Im Sommer 2019 gab Bundesumweltministerin Schulze dann in der "BILD am Sonntag" bekannt, dass ihr Ministerium gerade die gesetzlichen Grundlagen für ein Plastiktütenverbot erarbeite. Sie führte dazu aus: „Die freiwillige Vereinbarung mit dem Handel zur Verringerung der Tüten war sehr erfolgreich. Seit 2016 sinkt der Verbrauch deutlich. Das sichern wir jetzt mit dem Verbot ab.“³ Mit der BT-Drs. 19/16503 liegt der entsprechende Gesetzentwurf nun vor.

¹ Vgl. Vereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen zwischen dem BMU und dem HDE vom 26.04.2016.

² BT-Drs. 19/16503, S. 1.

³ Vgl. Bild am Sonntag vom 11.08.2019 (abrufbar unter: <https://www.bild.de/politik/inland/politik-inland/plastiktueten-umweltministerin-schulze-laesst-verbots-gesetz-erarbeiten-63894142.bild.html>, zuletzt abgerufen am 20.03.2020).



II. Rechtliche Einordnung des „Plastiktütenverbots“

Seite 3

Auch wenn die allgemeingeläufige Bezeichnung „Plastiktütenverbot“ auf ein pauschales Verbotsgesetz für Plastiktüten hindeuten mag, handelt es sich bei dem im Gesetzentwurf enthaltenen Verbot allein um eine partielle Änderung des Verpackungsgesetzes, welches eine europarechtlich bestehende Grundlage für „Marktbeschränkungen“ hinsichtlich leichter Kunststofftragetaschen nutzbar machen will und sich darüber hinaus nur auf bestimmte „Plastiktüten“ beziehen soll.

Damit unterscheidet sich das „Plastiktütenverbot“ maßgeblich von den darüber hinaus diskutierten und z.T. europarechtlich bereits statuierten Verboten in Bezug auf gewisse Kunststoffartikel (sog. Einwegkunststoffprodukte-Richtlinie⁴). In Bezug auf diese Vorgaben ist das Plastiktütenverbot in gewisser Weise ein „Sonderling“, der nur bedingt in einer Reihe mit anderen Abfallvermeidungsmaßnahmen zu sehen ist.

II.1 Zum europarechtlichen Hintergrund

Durch die in der europäischen **Abfallrahmenrichtlinie** (AbfRRL)⁵ seit dem Jahr 2008 statuierte (neue) Abfallhierarchie (vgl. Art. 4 AbfRRL) rückte die Abfallvermeidung mehr in das Blickfeld des Abfallwirtschaftsrechts. Dabei soll neben den schädlichen Auswirkungen eines Abfalls auf die Umwelt oder dem Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien auch die Abfallmenge insgesamt verringert werden (vgl. Art. 3 Nr. 12 AbfRRL).

In Bezug auf Verpackungsabfälle kannte bereits die **Verpackungsrichtlinie** von 1996 (VerpackRL)⁶ das Gebot, Verpackungsabfälle im Sinne der Richtlinie zu vermeiden (vgl. Art. 1 Abs. 2, Art. 4 VerpackRL). Im Jahr 2015 wurde die VerpackRL geändert, wobei von den Mitgliedstaaten nun konkrete Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftrage-

⁴ Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1 ff.

⁵ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3 ff.

⁶ Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10 ff.



taschen gefordert wurden.⁷ Im neu eingeführten Art. 4 Abs. 1a VerpackRL werden dafür Maßnahmen wie die Festlegung nationaler Verringerungsziele, die Beibehaltung bzw. Einführung wirtschaftlicher Instrumente oder Marktbeschränkungen gefordert. Ziel ist es, dass der jährliche Verbrauch an leichten Kunststofftragetaschen pro Person bis 31. Dezember 2019 höchstens 90 und bis 31. Dezember 2025 höchstens 40 beträgt. Zudem sollen leichte Kunststofftragetaschen weitestgehend nur entgeltlich abgegeben werden. Die europäischen Vorgaben wurden bisher in Deutschland durch die Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE umgesetzt. Die vorgegebenen Ziele werden bereits heute erreicht bzw. übertroffen.

II.2 Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 19/16503) sieht im Kern eine Änderung des § 5 Verpackungsgesetz (VerpackG) vor. Dieser wird bereits durch eine neue Überschrift („Beschränkungen des Inverkehrbringens“) weiter gefasst und um einen Absatz 2 ergänzt. Dieser soll nun lauten:

„Letztvertreibern ist das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen, mit oder ohne Tragegriff, mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern, die dazu bestimmt sind, in der Verkaufsstelle mit Waren gefüllt zu werden, verboten. Satz 1 gilt nicht für Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern, sofern diese die übrigen Voraussetzungen nach Artikel 3 Nummer 1d der Richtlinie 94/62/EG (...) erfüllen.“

Die Verortung und konkrete Ausformulierung des Verbots im Gesetzesentwurf führen zu folgenden Einschränkungen einschließlich gewisser Ausnahmen:

- Es werden allein Kunststofftragetaschen erfasst, welche als **Verpackung** i.S.v. § 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 VerpackG gelten. Die Kunststofftragetaschen müssen somit Erzeugnissen zur Aufnahme, zum

⁷ 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. L 115 vom 6.5.2015, S. 11 ff.



Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Ware dienen. Kunststofftragetaschen als eigenständige Ware sind bspw. nicht erfasst.

- Weiterhin wird allein das **Inverkehrbringen** verboten. Inverkehrbringen meint jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an Dritte innerhalb der Bundesrepublik mit dem Ziel des Vertriebs, des Verbrauchs oder der Verwendung (vgl. § 3 Abs. 9 VerpackG). Die Herstellung von Kunststofftragetaschen schlechthin und deren Vertrieb außerhalb Deutschlands sind nicht verboten.
- Zuletzt wird nur das Inverkehrbringen **einer bestimmten Form der Kunststofftragetasche** untersagt. Konkret sind allein Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern verboten. Ausgenommen sind wiederum die sehr leichten Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern, sofern diese aus Hygienegründen erforderlich oder als Erstverpackung für lose Lebensmittel vorgesehen sind (vgl. § 3 Nr. 1d VerpackRL). Darunter fallen die sog. „Hemdchenbeutel“ oder „Knotenbeutel“, welche man aus der Obst- oder Gemüseabteilung kennt.

Der Gesetzentwurf begründet das Inverkehrbringungsverbot u.a. mit der „*ineffizienten Ressourcennutzung*“ durch die Verwendung von Kunststofftragetaschen i.S.d. Gesetzentwurfes sowie mit dem unsachgemäßen Wegwerfen („Littering“) von ebendiesen. Die positiven Entwicklungen bei der Reduktion von Kunststofftragetaschen aufgrund der Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE werden durch die Bundesregierung erwähnt, um diese positive Entwicklung nun „*durch das gesetzliche Verbot konsequent fortzusetzen und eine weitere erhebliche Reduzierung von leichten Kunststofftragetaschen in Deutschland zu erreichen*“⁸. Alternative Maßnahmen zu einem Verbot kämen nicht in Betracht, insbesondere da freiwillige Vereinbarungen mit dem Handel (wie sie mit dem HDE bestanden) nicht staatlich durchgesetzt werden können und daher nicht umfassend

⁸ Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 1.



gelten würden. Insbesondere sei eine Reduktion „bis auf null“ nur durch ein Verbot zu erreichen.⁹

Seite 6

III. Rechtliche Würdigung

Der Gesetzgeber ist an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) und hat darüber hinaus, die Pflichten aus den europäischen Verträgen zu achten (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV). Die rechtliche Würdigung eines gesetzgeberischen Vorhabens hat sich an diesen Maßstäben auszurichten.

III.1 Rechtlicher Rahmen für die Rechtmäßigkeit von spezifischen Produktverboten

Dem Gesetzgeber kommt aufgrund seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation ein weitgehendes Recht zu, über das Für und Wider einer gesetzlichen Regelung zu entscheiden. Diese **Einschätzungsprärogative** hat zur Folge, dass es vornehmlich Sache des Gesetzgebers ist, unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will.¹⁰ Dies gilt zwangsläufig auch für die Entscheidung, spezifische Produktverbote zu erlassen.

Aber auch der Gesetzgeber ist nicht frei, sondern hat die Vorgaben des Grundgesetzes – hier insbesondere des Art. 20 GG und der Grundrechte – zu beachten. Ähnliches gilt für die Vorgaben aus dem europäischen Verfassungsrecht (EUV/AEUV). Beides kann durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bzw. den Europäischen Gerichtshof (EuGH) geprüft werden. Diese „**Leitplanken**“ hat der Gesetzgeber damit zu berücksichtigen.

Dabei gilt stets: Je tiefgreifender eine gesetzgeberische Maßnahme in verfassungsrechtliche Vorgaben (insbesondere die Grundrechte) einzugreifen vermag, desto mehr stellt sich die Frage nach der Einhaltung der gesetzgeberischen Grenzen. Verbote, bestimmte Erzeugnisse überhaupt in den Verkehr zu bringen, stellen in der Marktwirtschaft den „*schärfsten aller denk-*

⁹ Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 2 und 15.

¹⁰ Vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 - 1 BvR 1054/01 -, (juris).



baren Eingriffe des Staates“¹¹ dar. Diese „ultima ratio“ gesetzgeberischer Maßnahmen hat sich somit stets einer strengen Verfassungsprüfung zu stellen.

Darüber hinaus ist das Folgende zu beachten: Das Grundgesetz kennt zwar keine *formelle* Pflicht des Gesetzgebers zur umfassenden Sachverhaltsaufklärung in Bezug auf den Gesetzgebungsgegenstand. Selbst eine Begründungspflicht sieht das Grundgesetz nicht vor.¹² Stets ist allerdings zu beachten, dass nur eine weitgehende Ermittlung der tatsächlichen Umstände eine materiell rechtmäßige Entscheidung und Abwägung gewährleisten können dürfte. Auch dies hat eine „gute“ Gesetzgebung zu beachten.

III.2 Europarechtliche Bezüge

Auf europäischer Ebene sind „Verpackungen“¹³ durch die VerpackRL geregelt. Nach deren Art. 18 gilt der Grundsatz, dass Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet das Inverkehrbringen von Verpackungen, die dieser Richtlinie entsprechen, nicht verbieten dürfen. Ein deutsches, entsprechend dem Gesetzentwurf ausgestaltetes „Plastiktütenverbot“ würde gegen diese europäische Vorgabe verstoßen, wenn nicht Art. 4 Abs. 1a UAbs. 2 der VerpackRL eine Ausnahme vom Grundsatz des Art. 18 VerpackRL für „*Marktbeschränkungen*“ in Bezug auf *leichte* Kunststofftragetaschen vorsehen würde. Europarechtlich ist damit die Möglichkeit für nationale Verbote eröffnet¹⁴, sofern diese **verhältnismäßig** und **nichtdiskriminierend** sind.

Wie auch die Gesetzesbegründung anführt¹⁵, dürfte vorliegend keine (versteckte oder offene) Diskriminierung gegeben sein. Die indes vorliegende „*Maßnahme gleicher Wirkung*“ (vgl. „Dassonville-Formel“) dürfte – insbesondere da in der VerpackRL bereits so angelegt – wohl gerechtfertigt sein, da der Schutz der Umwelt über Art. 36 AEUV und die entsprechende Rechtsprechung des EuGHs einen weitgehenden Rechtfertigungsgrund darstellt.

¹¹ So zu § 24 Abs. 2 KrWG: *Mann*, in: Jacoby/Mann/Schomerus, KrWG 4. Aufl., § 24 Rn.11; *Konzak*, in: BeckOK UmweltR, 53. Ed. 1.4.2019, KrWG § 24 Rn. 19.

¹² Vgl. tiefergehend: *Sanders/Preisner*, DÖV 2015, 761.

¹³ Im Sinne von Art. 3 Nr. 1 VerpackRL (Fn. 6 und 7).

¹⁴ Vgl. auch ErwGr. 10 der Richtlinie (EU) 2015/720 (Fn. 7).

¹⁵ Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 10 f.



Einer näheren Betrachtung bedürfen indes zwei Aspekte: Zum einen die Frage der **Verhältnismäßigkeit**, welche sich auch im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung stellt (siehe nachfolgend Ziffer III.3.2), und zum anderen die Frage der Zielerreichung. Denn es ist zu beachten, dass die VerpackRL den Mitgliedstaaten konkrete (Mindest-) Ziele vorgibt, für deren Erreichen die näher bezeichneten Maßnahmen (wie Marktbeschränkungen) umgesetzt werden können. **Diese Ziele hat Deutschland bereits erreicht – sogar übererfüllt.** Wie auch der Normenkontrollrat im Gesetzgebungsverfahren angemerkt hat¹⁶, sieht das EU-Recht mithin eine Option vor, nationale Verbote zu erlassen. Durch das Erreichen der europäischen Ziele besteht indes **keine zwingende europarechtliche Notwendigkeit** mehr, diese Option auch auszunutzen. Das Europarecht steht einer Regelung somit nicht unmittelbar entgegen, erfordert aber ausdrücklich kein deutsches „Plastiktütenverbot“.¹⁷ Dass die Regelung zugleich der Umsetzung der VerpackRL „dient“¹⁸, ist somit nur bedingt zutreffend.

III.3 Verfassungsrechtliche Bezüge

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind neben kompetenziellen Erwägungen insbesondere die „Leitplanken“ der Grundrechte des Grundgesetzes zu berücksichtigen.

III.3.1 Zur Gesetzgebungskompetenz

Der Gesetzentwurf beruft sich insbesondere auf die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG („**Abfallwirtschaft**“).¹⁹ Dabei ist anerkannt, dass unter „Abfallwirtschaft“ auch die Abfallvermeidung zu fassen ist.²⁰ Auch Maßnahmen, welche den Anfall von Abfall verhindern sollen, sind somit im Grundsatz von diesem Kompetenztitel erfasst.

¹⁶ Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 17 ff.

¹⁷ Art. 4 Abs. 1 a VerpackRL fordert eine „dauerhafte Verringerung des Verbrauchs an leichten Kunststofftragetaschen“ und gibt dafür die o.g. Mindestziele vor. Eine Pflicht zur Reduktion „bis auf null“ lässt sich dem nicht entnehmen.

¹⁸ Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 1 f.

¹⁹ Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 10.

²⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 7. 5. 1998, - 2 BvR 1991–95 u. 2004–95, (juris).



Insbesondere bei spezifischen Produktverboten ist jedoch die Frage zu stellen, wo die Grenze zum „**Produktrecht**“ verläuft. Auch für das Produktrecht dürfte eine Kompetenz für den Bund bestehen (insbesondere das „Recht der Wirtschaft“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Allerdings wäre eine **andere Ressortzuständigkeit** gegeben. Der Kompetenztitel der Abfallwirtschaft ist dabei einschlägig, wenn die Vermeidung des Anfalls von Abfall im Vordergrund steht und ein Produktverbot diesen Anfall konkret verhindern soll. Etwas anderes würde beispielsweise gelten, wenn vermehrt rohstoffpolitische Aspekte Kern einer Regelung sind. Insgesamt kann es an der Schnittstelle Abfallvermeidung/Produktrecht zwangsläufig zu kompetenziellen Grenzfällen kommen (so wie in der Kreislaufwirtschaft insgesamt). Die Regelungen zum „Plastiktütenverbot“ dürften noch einen abfallvermeidungsbezogenen Schwerpunkt aufweisen.

III.3.2 Grundrechtliche Aspekte

§ 5 Abs. 2 VerpackG-E stellt einen **Eingriff in die Berufs- und Eigentumsfreiheit** (Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG) dar. Denn zum einen schränkt die Regelung die Berufsausübung von Letztvertreibern von Kunststofftragetaschen ein. Ein mittelbarer Eingriff dürfte sich letztlich für die Hersteller bzw. Inverkehrbringer von Kunststofftragetaschen ergeben. Denn zumindest für den deutschen Markt wird eine Produktion bzw. ein Inverkehrbringen weitgehend entfallen müssen. Zum anderen wird die Nutzungsmöglichkeit der entsprechenden Kunststofftragetaschen durch Letztverbraucher verhindert.

Hier ist – verkürzt gesagt – allein fraglich, ob der **Eingriff gerechtfertigt** ist. Als *bloße* Berufsausübungsregelung muss das Verbot allein verhältnismäßig und durch sachgerechte und vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls legitimiert sein.²¹ Als sog. „rechtfertigungsbedürftige Inhaltsbestimmung“ des Eigentums ist auch hier der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** Kernbestand der Rechtfertigung.

Wie die europarechtlichen Vorgaben fordert somit auch das Verfassungsrecht, dass das Verbot einem legitimen Zweck dient und auch darüber hinaus verhältnismäßig, also geeignet, erforderlich und angemessen ist.

²¹ Grundlegend: BVerfG, Urteil vom 11.06.1958, – 1 BvR 596/56 –, (juris).



III.3.2.1 Legitimer Zweck

Ausweislich der Gesetzesbegründung dient § 5 Abs. 2 VerpackG-E dazu, der „ineffizienten Ressourcennutzung“ durch Kunststofftragetaschen und dem damit verbundenen Anfall von Abfall zu begegnen. Zudem wird das unsachgemäße Wegwerfen („Littering“), welches zu Umweltbelastungen führt, als Grund genannt.²² Grundsätzlich dürften diese Gründe legitime Zwecke darstellen, nicht zuletzt auch durch die verfassungsrechtliche Verankerung des Umweltschutzes in Art. 20a GG. Ob und inwiefern mit dem Inverkehrbringen dieser bestimmten Kunststofftragetaschen eine "ineffiziente" Ressourcennutzung verbunden ist, lässt sich der Gesetzesbegründung jedoch nicht entnehmen. Ebenso fehlen konkrete Angaben zu dem behaupteten "Littering".

Eine tatsächliche und rechtliche Unklarheit scheint zudem in Bezug auf die „Littering“-Problematik zu bestehen. Dass das unsachgemäße Wegwerfen von Kunststofftragetaschen zu einer Umweltbelastung in der Landschaft und in Gewässern führen kann, ist unzweifelhaft. Dies zu verhindern, ist daher auch ein legitimer gesetzgeberischer Zweck. Da „Littering“ auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene mittlerweile eine verstärkt herangezogene Rechtfertigung für Maßnahmen darstellt²³, soll jedoch auf folgende Notwendigkeit der Präzisierung hingewiesen werden:

- Das „Littering“ ist in den letzten Jahren insbesondere im Rahmen der „Meeresvermüllung“ (*marine litter*) in die breite Öffentlichkeit gelangt. Einer der Hintergründe ist in den von den Vereinten Nationen im Jahr 2015 verabschiedeten „Zielen für nachhaltige Entwicklung“ (SDG) zu sehen²⁴, die in Nr. 12 und 14.1 einen entsprechenden Bezug zur Meeresvermüllung vorsehen. Die Meeresvermüllung

²² Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 10. Pauschal wird zudem noch auf die Abfallvermeidung und damit die Abfallhierarchie verwiesen.

²³ Vgl. u.a. Einwegkunststoff-Richtlinie (EU) 2019/904 (Fn. 4); Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109 ff.; Entwurf zur Novelle des KrWG, BR-Drs. 88/20.

²⁴ Vgl. Vereinte Nationen 2015: Resolution 70/1 der UN-Generalversammlung, Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung vom 25. September 2015, A/70/L. 1.



wird dabei als globales Problem gesehen, da sich Müll in allen Weltmeeren verteilt und insbesondere Meerestiere erheblich gefährdet. U.a. die Einwegkunststoff-RL der EU nimmt sich zum Ziel, diese Meeresvermüllung zu unterbinden.²⁵

- Daneben führt die **Vermüllung der Landschaft** auch jenseits der Meeresgewässer zu schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt vor Ort und auf das Wohlergehen der Bevölkerung.²⁶ Durch unsachgemäßes Wegwerfen gelangt Müll in die Natur oder in Grünflächen und führt dort zu Schäden oder Beeinträchtigungen.
- Die Bekämpfung beider Formen der „Vermüllung“ ist selbstverständlich ein legitimer gesetzgeberischer Zweck. Allerdings ist an dieser Stelle eine **Präzisierung** notwendig: Denn die Vermüllung der Meere ist nicht unbedingt auf die Vermüllung der Landschaft zurückzuführen. Vielmehr hat die Vermüllung der Meere einen komplexen Hintergrund²⁷, der nur in gewissen Grenzen mit dem unsachgemäßen Wegwerfen von Abfällen bspw. in deutschen Parks in Verbindung steht. Die Vermüllung der Landschaft in Deutschland und die globale Vermüllung der Meere haben als Problem zwar Schnittstellen (insbesondere in Küstengebieten und in Bezug auf Oberflächengewässer), die Verhinderung beider Formen von Vermüllung sind aber zwei getrennte Ziele – was im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung damit auch präzise zu unterscheiden und einzustellen ist.

III.3.2.2 Geeignetheit

Das staatliche Mittel, welches zur Verfolgung eines bestimmten Zweckes eingesetzt wird, muss geeignet sein, diesen Zweck zu erreichen oder doch zumindest zu fördern. Es reicht insoweit die *Möglichkeit* der Zweckerreichung, die tatsächliche Erreichung ist nicht zu fordern. Allerdings muss das gesetzgeberische Anliegen mit einer gewissen **kohärenten und systemati-**

²⁵ Vgl. ErwGr. 3 ff. der Richtlinie (EU) 2019/904 (Fn. 4).

²⁶ Vgl. bspw. ErwGr. 33 der Richtlinie (EU) 2018/851 (Fn. 22).

²⁷ Vgl. u.a. Grünbuch der Kommission, KOM (2013) 123 endg., S. 8.



schen Weise erreicht werden sollen. Insoweit steckt auch in der Geeignetheitsprüfung stets eine **Willkürkontrolle**.²⁸

Seite 12

Das Verbot von (bestimmten) Kunststofftragetaschen kann geeignet sein, Ziele einer verbesserten Ressourceneffizienz und die Verhinderung des Littering in Bezug auf diese Kunststofftragetaschen zu fördern. Fragen sind jedoch in Bezug auf die Kohärenz und das systematische Vorgehen des Gesetzgebers aufzuwerfen:

- Betrachtet man die Thematiken Ressourceneffizienz und Littering, fällt auf, dass die hier konkret betroffene Kunststofftragetasche nur für **einen Bruchteil der Ressourcenverbräuche** verantwortlich sein kann. Es ist ferner davon auszugehen, dass neue, andere Instrumente der Tragetasche auftreten werden, da mit dem Verbot ja nicht der Zweck der Kunststofftragetasche entfällt. Ob und inwiefern andere Tragetaschen ressourceneffizienter sind als die verbotene Kunststofftragetasche, ist offen. Unklar ist auch, ob es überhaupt stimmt, dass die hier relevante Kunststofftragetasche nach kurzer Benutzung tatsächlich unmittelbar als Abfall anfällt. Gerade die typische, im Einzelhandel verwendete Kunststofftragetasche dient dazu, den Kaufgegenstand bis in den eigenen Haushalt zu transportieren. Nicht selten dürften solche Kunststofftragetaschen im Haushalt einer weiteren Funktion zugeführt werden (z.B. Schuhbeutel, Müllbeutel), was anderweitig Ressourcen einspart und vor allem nicht zum Littering beiträgt. Ob also die hier verbotsrelevante Kunststofftragetasche tatsächlich als „littering-geneigt“ einzustufen ist, ist fraglich. Tatsächlich könnten eher die dünnen "Hemdchenbeutel" ein "Littering"-Problem darstellen. All dies macht ein Verbot zwar nicht per se ungeeignet, ist jedoch im Rahmen einer kohärenten Gesamtbetrachtung zu berücksichtigen.
- Dies gilt weitergehend für den Umstand, dass nur eine „gewisse“ Plastiktüte verboten werden soll. Zwar bestehen insbesondere hygienische Gründe, die sehr leichten Plastiktüten nicht unter das

²⁸ Vgl. u.a. P. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, 89. EL Oktober 2019, GG Art. 3 Abs. 1 Rn. 258.



Verbot fallen zu lassen. Gleichzeitig sind aber gerade diese Plastiktüten besonders prädestiniert, bspw. vom Wind in Landschaft oder Gewässer verweht zu werden. Auch dies gilt es zu beachten.

- Insgesamt drängt sich im Rahmen einer Kohärenzprüfung die Frage auf, wieso gerade **ein spezifisches Produkt** herausgegriffen wurde, obgleich dieses durch die freiwillige Vereinbarung zwischen BMU und HDE bereits starke Minderungsquoten aufweist, die bereits heute weit über die europarechtlich erst in Zukunft gebotenen Anforderungen hinausgehen. Gleichzeitig bleiben andere Produkte, die für einen vergleichbaren Ressourcenverbrauch verantwortlich sein dürften, außer Betracht.
- Darüber hinaus fällt auf, dass der Gesetzentwurf eine umfassendere **ökologische Bewertung** vermissen lässt. Ohne Zweifel vermag ein Verbot von bestimmten Plastiktüten die entsprechende („ineffiziente“?) Ressourcennutzung zu unterbinden. Allerdings sollten in einem solchen Fall auch die Alternativen betrachtet werden, auf die der Markt bzw. der Verbraucher stattdessen zurückgreift. Bei der Nutzung einer Papiertragetasche stellen sich bspw. ebenfalls Ressourcenfragen. Auch kann bereits heute festgestellt werden, dass insbesondere einige Letztvertreiber auf die Ausgabe sehr leichter Kunststofftragetaschen ausweichen, auch wenn diese dafür grundsätzlich nicht genutzt werden sollten. Zuletzt wäre in einer umfassenden Betrachtung auch zu beleuchten, welche Auswirkungen das Fehlen der (verbotenen) Kunststofftragetasche auf den Abfall- bzw. Recyclingpfad hat (andere Recyclingqualitäten).
- Hier stellt sich die Frage, ob und inwiefern der Gesetzgeber die **tatsächlichen Umstände** umfassend aufgeklärt hat und diese Erkenntnisse auch Eingang in die (Abwägungs-)Entscheidung gefunden haben.

Auch wenn das gesetzgeberische Handeln die Schwelle zur Willkür und damit Ungeeignetheit nicht überschreiten dürfte, bleiben erhebliche Zweifel an dem Gesetzentwurf im Hinblick auf eine kohärente Gesamtbewertung.



III.3.2.3 Erforderlichkeit

Im Rahmen der Erforderlichkeit ist zu fragen, ob es ein milderes Mittel gibt, das den angestrebten Erfolg mit weniger starken Beeinträchtigungen genauso effektiv erreichen kann. Die Eingriffsintensität darf also **kein Übermaß** aufweisen.

Der Gesetzentwurf führt dazu an, dass nur das Verbot von (gewissen) Kunststofftragetaschen in der Lage wäre, eine Reduktion des Verbrauchs dieser Taschen um 100% zu erreichen. Denn insbesondere kleine Letztverreiber seien vom HDE nicht vertreten.²⁹

Es erscheint zutreffend, dass das Verbot als „schärfstes Schwert“ eine weitergehende Reduktion „bis auf null“ zu erreichen vermag. Allerdings muss auch hier eingedacht werden, dass das gesetzgeberische Ziel nicht in der Reduktion von Kunststofftragetaschen gesehen werden sollte. Dies ist nur das Mittel. Das Ziel wird mit der Vermeidung von ineffizienten Ressourcennutzungen und von Littering beschrieben. Dies ist der „angestrebte Erfolg“ im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung. Daher gilt:

- Die von dem Verbot des Gesetzentwurfs umfassten Kunststofftragetaschen sind nicht allein für ineffiziente Ressourcennutzung und Littering verantwortlich. Es ist überhaupt schon fraglich, ob und inwiefern die genannten Kunststofftragetaschen eine relevante Rolle in Bezug auf beide Thematiken spielen. Durch die Vereinbarung zwischen BMU und HDE wurde außerdem bereits eine deutliche Reduzierung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen in den letzten Jahren erreicht. Vor diesem Hintergrund erscheint kaum nachvollziehbar, wenn der Gesetzentwurf allein Maßnahmen, welche eine (nahezu) 100%-Reduzierung garantieren, als gleich geeignet ansehen will. Denn warum gerade eine Reduktion „auf null“ in Bezug auf **ein singuläres Produkt** erforderlich sein soll, erschließt sich nicht. Auch hier wird der Eindruck eines allein politisch motivierten Einzelfallvorgehens erweckt.

²⁹ Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 1 und 15.



- Die Erforderlichkeitserwägung des Gesetzentwurfs erscheint damit zu eng. Denn durch die Fokussierung auf ein spezifisches Produkt und den Maßstab der 100%-Reduktion verbleibt *zwangsläufig* nur ein staatliches Verbot als effektives Mittel. Eine solche Argumentation läuft jedoch leer: Denn im Umkehrschluss könnte diese Argumentation in allen Bereichen zur Legitimation der strengsten Maßnahmen angeführt werden. Dies erscheint aus rechtsstaatlicher Sicht mehr als fragwürdig.
- Führt man die Erforderlichkeitserwägung indes in einer weiteren, ganzheitlichen Form aus, müssten die (einzustellenden) Maßnahmen zwar eine weitere relevante Reduzierung der in Rede stehenden Kunststofftragetaschen herbeiführen können - allerdings eben nicht zwingend „bis auf null“. Denn es ist nicht ersichtlich, warum gerade *ein* spezifisches Produkt eine 100%-Reduktion „beisteuern“ muss. Sinnbildlich für diesen **zweifelhaften 100%-Ansatz** ist bspw. die Annahme im Gesetzentwurf, dass eine Pflicht zur Abgabe von leichten Kunststofftragetaschen an den Endverbraucher nur gegen Entgelt „*nicht ebenso effektiv*“ sei, da stets eine gewisse Zahl von Endverbrauchern zur Zahlung des Entgelts bereits wäre.³⁰ Mit diesem Argument könnte die Zweckhaftigkeit jeder Form der Lenkungsabgabe negiert werden.
- Folgt man diesen Überlegungen müssten diverse **weitere (mildere) Maßnahmen** mit in die Erwägung einbezogen werden: Zum einen wäre zu überdenken, wie die erfolgreiche Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE ausgebaut werden könnte, um eine weitere Reduktion sicherzustellen. Auch eine erhöhte gesetzliche Entgeltspflicht wäre zu erwägen, da diese auch die nicht vom HDE vertretenen Letztvertreiber erfassen könnte. Auch weitere Ansätze sind denkbar. Entscheidend ist, dass „mildere Mittel“ möglich scheinen und insbesondere die Reduktionserfolge der Vereinbarung zwischen BMU und HDE die Effektivität eines solchen Vorgehens auch belegt hat. Dass stattdessen die „**ultima ratio**“ eines spezifi-

³⁰ Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 10.



schen Produktverbots gewählt wird, erscheint selbst bei sehr wohlwollender Betrachtung nicht mehr als verhältnismäßig.

Seite 16

Letztendlich bestehen somit erhebliche Zweifel, ob sich – auch bei Einräumung einer weiten Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers – die Erforderlichkeit eines spezifischen Kunststofftragetaschen-Verbots darlegen lässt.

III.3.2.4 Angemessenheit

Selbst wenn man von einer Erforderlichkeit (im Sinne von Ziff. III.3.2.3) ausgehen würde, muss die Maßnahme zudem angemessen sein, also der beabsichtigte Zweck nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs bzw. der Inhaltsbestimmung stehen. Um das Verhältnis zu dem bereits dargestellten Zweck des Verbots bewerten zu können, muss mithin zunächst die Schwere des Eingriffs festgestellt werden. Wie bereits dargelegt werden konnte, ist die Schwere durchaus als erheblich zu bewerten. Denn ein spezifisches Produktverbot ist in einer Marktwirtschaft wohl als schwerster Eingriff des Staates in das Wirtschaftsleben zu verstehen („**ultima ratio**“). Dies ist im Rahmen der Abwägung zu beachten.

Aufgrund der bestehenden Alternativen dürfte dieser Eingriff für den Endverbraucher weniger relevant sein (vgl. Art. 14 GG). Für die vom Verbot betroffenen Wirtschaftsteilnehmer³¹ (Art. 12 GG) ist der Eingriff dafür umso intensiver. In diese Abwägung der „Proportionalität“ des Verbots sind die folgenden Überlegungen einzubeziehen:

- Für den Hersteller bzw. Inverkehrbringer der vom Verbot umfassten Kunststofftragetaschen ist ein Vertrieb in Deutschland nach Ablauf der Übergangsfrist nicht mehr möglich. Zwar beschränkt sich das Verbot – wie der Gesetzentwurf ausführt³² – nur auf bestimmte Kunststofftragetaschen, sodass der Vertrieb der „übrigen“ Taschen weiter möglich bleibt. Für die vom Verbot betroffenen Hersteller

³¹ Dies gilt zum einen für die unmittelbar betroffenen Letztvertreiber und zum anderen - und wohl intensiver - für die mittelbar betroffenen Hersteller und Inverkehrbringer.

³² Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 15.



bzw. Inverkehrbringer verbleibt der Eingriff trotzdem **gleichbleibend intensiv**. Dass insbesondere die Hersteller „*ihr Produktsortiment entsprechend umstellen und insoweit Gewinneinbußen ausgeschlossen bzw. allenfalls geringfügig ausfallen werden*“³³, kann an dieser Stelle nicht abschließend bewertet werden. Deutliche Zweifel scheinen allerdings angebracht, da der Markt an dieser Stelle vollständig wegbrechen wird (dies ist gerade Ziel des Verbots) und sich eben nicht allein verlagern wird. Es handelt sich eben um ein Produktverbot und **nicht allein um erhöhte gesetzliche Produktanforderungen**, auf die sich der Markt regelmäßig einstellen kann. Insgesamt muss konstatiert werden, dass die Gesetzesbegründung des Entwurfs die Folgenbetrachtung für die betroffene Industrie recht dürftig vollzogen hat. Dies muss zwar nicht zwingend zu einer Unverhältnismäßigkeit führen. Allerdings ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass gerade bei intensiven Eingriffen eine **umfassende Aufklärung und Abwägung im Einzelfall** zwingend notwendig ist.

- Auch in Bezug auf die Littering-Problematik ist diese Abwägung des Einzelfalls im Gesetzentwurf nicht vollends ersichtlich. Denn hier erscheint beachtenswert: Manche Endverbraucher werfen diverse Produkte unsachgemäß (und damit regelmäßig illegal) weg. Die Kunststofftragetasche, welche nun vom Verbot betroffen ist, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht das typische Produkt, welches unsachgemäß in der Landschaft entsorgt wird. Denn ein **unsachgemäßes Wegwerfen** durch den Endverbraucher kommt in den meisten Fällen dann vor, wenn die Nutzung eines Produkts im öffentlichen Raum endet (vgl. Einwegbesteck, Coffee-to-go-Becher, etc.). Die vom Gesetzentwurf erfasste Kunststofftragetasche wird indes maßgeblich dazu genutzt, Einkäufe vom Ladengeschäft bspw. nach Hause zu transportieren. Auch wenn es zwangsläufig Ausnahmen gibt, endet die Nutzung der Kunststofftragetasche nicht typischerweise im öffentlichen Raum. Zwar kann an dieser Stelle nicht schlussendlich bewertet werden, welche Rolle die einschlägige Kunststofftra-

³³ Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 3.



getasche bei der Littering-Problematik spielt. Allerdings wäre diese Aufklärung und Bewertung vom Gesetzgeber zu leisten gewesen, um das Ergebnis dann in die Verhältnismäßigkeitsabwägung einstellen zu können. Auch dies scheint mit dem pauschalen Verweis auf das Littering allenfalls überschlägig geschehen zu sein. Dies ist aber problematisch, da der pauschale und undifferenzierte (dazu bereits zuvor) Verweis auf die Littering-Thematik dann wohl unbegrenzt als Rechtfertigung herangezogen werden könnte. Solche pauschalen Behauptungen des Gesetzgebers sind mindestens zweifelhaft.

- Im Rahmen der Abwägung zwischen den Zielen und der Schwere des Eingriffs ist auch die Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE einzubeziehen. Zwar hält sich das BMU in der Vereinbarung ausdrücklich weitere Maßnahmen nach dem 01.01.2019 vor. Ein „**formaler**“ **Vertrauensschutz** ist daher nicht anzunehmen³⁴ und steht einem gesetzlichen Vorgehen insofern nicht entgegen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Vereinbarung „funktioniert“ hat. Der erheblich gesunkene Verbrauch von Plastiktüten im Handel ist belegt.
- Der Staat hat mit der Vereinbarung zwischen BMU und HDE eine freiwillige Verpflichtung der Wirtschaft herbeigeführt, welche erfüllt wurde. Dass nun „trotzdem“ das staatliche Mittel eines Verbots herangezogen wird und damit ein erheblicher (staatlicher) Eingriff in die Wirtschaft vollzogen wird, ist in die Abwägungsbewertung einzubeziehen. Dass die Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE durch das gesetzliche Verbot *konsequent fortgesetzt* wird³⁵, scheint jedenfalls die „Idee“ hinter einer freiwilligen Verpflichtung der Wirtschaft vollständig zu verdrehen. Im Gegenteil kann eine solche Gesetzgebung zu Frustrationen bei den Vertragspartnern im Zusammenhang mit Selbstverpflichtungen führen und kooperative Instrumente im Umweltschutzrecht mittelfristig schwächen.

³⁴ So auch: BT-Drs. 19/16503, S. 15 f.

³⁵ Vgl. BT-Drs. 19/16503, S. 1.



- Dies gilt insbesondere, da das europäische Recht im Rahmen von produktbezogenen Anforderungen selbstregulatorischen Maßnahmen ein besonderes Gewicht zumessen will (vgl. bspw. Art. 17 i.V.m. Anhang VIII der sog. Ökodesign-Richtlinie³⁶). Eine Förderung des Zusammenwirkens zwischen Unternehmen und Staat im Sinne des umweltrechtlichen Kooperationsprinzips³⁷ kann vorliegend jedenfalls nicht attestiert werden.
- Was bereits im Rahmen der Erforderlichkeit einzustellen war, ist somit auch in der Angemessenheit von Bedeutung: Ist der Eingriff durch ein Verbot tatsächlich angemessen, wenn bspw. durch eine bestehende und ggf. nachzujustierende freiwillige Maßnahme weitgehende Reduktionen erfolgt sind und weitere Reduktionen möglich scheinen? Dies wird man wohl eher verneinen müssen.

Auch bei einer Abwägung zwischen den Zielen der Regelung und der Schwere der damit verbundenen Eingriffe und unter Berücksichtigung aller erkennbaren Konsequenzen bleiben im Ergebnis Zweifel an der Verhältnismäßigkeit eines Verbots.

IV. Ergebnis

- Das „Plastiktütenverbot“ ist eine **Sonderregelung des Verpackungsrechts**, welche regelungstechnisch und regelungshistorisch nicht in einem Zusammenhang mit den darüber hinaus bestehenden Ansätzen zur Verringerung von gewissen Plastikprodukten zu sehen ist.
- Auch wenn dem Gesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative zuzusprechen ist, sind im Rahmen der Gesetzgebung gewisse „**Leitplanken**“ zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Vorga-

³⁶ Vgl. insbesondere ErwGr. 18-22 der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, Abl. L 285 vom 31.10.2009, S. 10 ff.

³⁷ Zum Kooperationsprinzip im Einzelnen: *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 4 Rn. 129 ff.



ben des Art. 20 GG und der Grundrechte wie auch für das europäische Verfassungsrecht. Daran ist der vorliegende Gesetzentwurf zu messen.

- Ein spezifisches Produktverbot stellt eine „**ultima ratio**“ gesetzgeberischer Maßnahmen dar und hat sich somit einer strengen Verfassungsprüfung zu stellen.
- Das EU-Recht sieht zwar eine Option vor, nationale Produktverbote in Bezug auf leichte Kunststofftragetaschen zu erlassen. Da in Deutschland die europäischen (Mindest-) Ziele zur Verringerung von leichten Kunststofftragetaschen indes bereits erreicht bzw. übererfüllt sind, besteht **keine zwingende europarechtliche Notwendigkeit** mehr, diese Option auch auszunutzen.
- Der Gesetzentwurf nimmt Bezug auf die sog. „**Littering**“-**Problematik**. Es sollte zukünftig darauf hingewirkt werden, den Begriff wie auch die damit verbundenen Ziele (Reduktion der Meeresvermüllung/Verhinderung der Vermüllung der Landschaft) zu präzisieren. Das pauschale Anführen des „Litterings“ als Rechtfertigung für gesetzgeberisches Handeln ist fragwürdig.
- Die europarechtlich wie auch verfassungsrechtlich indizierte Verhältnismäßigkeitsprüfung deutet auf deutliche Zweifel der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit des „Plastiktütenverbots“ hin.
- Im Rahmen einer Kohärenzbetrachtung ist insbesondere zu fragen, wieso – vor dem Hintergrund, "ineffiziente" Ressourcennutzung zu verhindern – gerade **ein spezifisches Produkt** herausgegriffen wird, welches nun vollständig verboten werden soll. Und dies obwohl gerade in Bezug auf dieses Produkt bereits starke Minderungsquoten erreicht worden sind.
- Die **Erforderlichkeitserwägung** des Gesetzentwurfs – allein ein staatliches Verbot sei ein effektives Mittel – erscheint deutlich **zu**



eng. Bei einer ganzheitlichen Betrachtung müssten auch mildere Maßnahmen möglich sein und hätten in Erwägung gezogen werden müssen.

- Dass der Gesetzgeber auf das staatliche Mittel eines Verbots zurückgreift, obwohl die Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE außerordentliche Erfolge aufgewiesen hat, erscheint contra intuitiv und schwächt kooperative Instrumente im Umweltschutzrecht. Dass die Vereinbarung zwischen dem BMU und dem HDE durch das gesetzliche Verbot *konsequent fortgesetzt* würde, scheint jedenfalls die „Idee“ hinter einer freiwilligen Verpflichtung der Wirtschaft zu verdrehen.
- Insgesamt bestehen erhebliche Zweifel, dass sich das Plastiktütenverbot innerhalb der gebotenen verfassungsrechtlichen Grenzen bewegt. Die Grenzen von „*good legislation*“ dürften jedenfalls überschritten sein.
- Es drängt sich der Eindruck eines politischen Einzelfallvorgehens aufdrängen, das ein kohärentes und abgewogenes Gesetzgebungskonzept vermissen lässt.

Berlin, den 30.04.2020

gez.
Kopp-Assemmacher
Rechtsanwalt

gez.
Dr. Dohmen
Rechtsanwalt