

<https://doi.org/10.1007/s10357-024-4331-1>

Kunststoffprodukte und Nachhaltigkeit: EWKFondsG, EU-KunststoffRL und UN-Plastikabkommen

Walter Frenz

© Der/die Autor(en) 2024. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Das seit 1. 1. 2024 geltende Einwegkunststofffondsgesetz (EWK-FondsG) verpflichtet Herstellende von Einwegkunststoffprodukten sowie To-Go-Getränkebehältern zur Zahlung einer Abgabe in den Einwegkunststofffonds und hat als Hintergrund die Nachhaltigkeit entsprechend den UN-Sustainable Development Goals. Dabei entscheidet sich 2024 das weitere Schicksal eines UN-Abkommens gegen die Plastikvermüllung.

1. Grundsystematik

Das EWKFondsG erlegt vor allem den Herstellenden Pflichten auf. Zentral ist die Zahlung in einen Fonds, aus dem die kommunalen Sammlungs-, Reinigungs-, Sensibilisierungs-, Datenerhebungs- und Verwaltungskosten bezahlt werden. Damit erfolgt eine indirekte Verhaltenssteuerung, nämlich eine solche über die Abgaben in den Fonds. Dadurch sollen die Produkte und Werkstoffe im Sinne der beabsichtigten Lenkungswirkung für Umwelt und Gesundheit verändert werden. Den Selbstentwicklungskräften der Wirtschaft soll dafür Raum gegeben werden, nämlich durch innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle.

1.1 Doppelte Zielsetzung: Umwelt und Gesundheit

Das übergeordnete Ziel des EWKFondsG nach seinem § 1 Satz 1 besteht einerseits darin, die Auswirkungen der Einwegkunststoffprodukte auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern. Insoweit handelt es sich um ein klassisches abfallwirtschaftliches Ziel: Umwelt- und Gesundheitsschutz sind die zentralen Anliegen des traditionellen Abfallrechts, die auch im KrWG enthalten sind,¹ auch wenn dort der Schutz des Menschen allgemein benannt wird.² Die Zielsetzung Umwelt und Gesundheit fügt sich damit ein in die nationale Konzeption des Abfall- und Kreislaufwirtschaftsrechts.

Der Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit ist auch Bestandteil der generellen abfallrechtlichen Rahmenregelung in Art. 1 AbfRRL. Diese klassische Zielsetzung findet sich in § 1 EWKFondsG wieder, der fokussiert auf Einwegkunststoffprodukte identisch mit Art. 1 KunststoffRL formuliert ist, wo es heißt: Ziel dieser Richtlinie ist es, die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern und den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft mit innovativen und nachhaltigen Geschäftsmodellen, Artikeln und Werkstoffen zu fördern, um auf diese Weise auch zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen.

1.2 Nachhaltigkeit

1.2.1 UN-Goals

Die nationale Gesetzesbegründung hebt sehr intensiv auf die Nachhaltigkeitsaspekte ab und bezieht sich auf diverse UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals,

SDG). Somit ist es zugleich Ausdruck der internationalen Verwirklichung der Nachhaltigkeit. An erster Stelle wird das SDG 7.1 der Ressourcenschonung genannt. Das EWK-FondsG dient der Förderung ressourcenschonender Mehrweglösungen. In Abwendung von kurzlebigen Einwegprodukten soll die betroffene Wirtschaft nachhaltigere Lösungen im Bereich Mehrweg entwickeln, wie es dem SDG 9.1 in Gestalt der Innovation entspricht.³

Das SDG 10.2 in Form der Verteilungsgerechtigkeit wird durch die Anlastung der Kosten für die Entsorgung und Reinigung von aus Einwegkunststoffprodukten entstehenden Abfällen bei den Herstellern verfolgt. Durch die dabei erfolgende Kostenerstattung werden entsprechend dem SDG 11 „nachhaltige Städte und Gemeinden“ Anreize zur Verbesserung der Sauberkeit von Städten und Landschaften geschaffen.⁴

Einen besonderen Schwerpunkt bildet das SDG 12: zunächst im Hinblick auf einen nachhaltigen Konsum (SDG 12.1), indem durch Sensibilisierungsmaßnahmen Anreize für Verbrauchende für einen Wechsel von Einwegkunststoffprodukten zu nachhaltigeren Alternativen wie Mehrwegprodukten geschaffen werden. Durch einen solchen Wechsel wird zugleich entsprechend dem SDG 12.2 eine nachhaltige Produktion verfolgt, indem die Produktion von Einwegkunststoffprodukten zugunsten nachhaltigerer Produkte, insbesondere von Mehrweglösungen, reduziert wird.⁵

Einen besonderen Bezug hat die Reduzierung von Kunststoffen zur Erhaltung der Meeresumwelt: Nach dem SDG 14 „Leben unter Wasser“ sollen der landseitige Eintrag von Kunststoffen in die Meere vermindert und damit das Leben unter Wasser geschützt werden. Zugleich wird der Eintrag von Kunststoffen in die Landschaft und in Böden bekämpft sowie die Sauberkeit der Umwelt gefördert, wie es dem SDG 15 „Leben an Land“ entspricht.⁶

1.2.2 Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Weitergehend wird der Regelungsgehalt zu den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung nach der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in Bezug gesetzt, so die konsequente Anwendung der nachhaltigen Entwicklung als Leitprinzip in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen, die durch einen nachhaltigeren Umgang mit Kunststoffen sowie eine gerechte Verteilung von Entsorgungs- und Reinigungskosten sowie eine saubere Umwelt verwirklicht wird.⁷

1.2.3 EU-KunststoffRL

Diese Ansätze haben auch in allen Stadien des Produktkreislaufes zu erfolgen. § 1 EWKFondsG bezieht sich sowohl auf Produkte als auch auf Werkstoffe und damit die Ausgangsmaterialien, die innovativ und nachhaltig sein sollen. Mit

Prof. Dr. jur. Walter Frenz, Maître en Droit Public, Berg-, Umwelt- und Europarecht, RWTH Aachen, Aachen, Deutschland

1) Näher etwa Frenz, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, KrW-/Abf- u. BodSchR, Stand: 9/2023, § 1 KrWG Rdnr. 17f.

2) Jarass, in: ders./Petersen, KrWG, 2. Aufl. 2022, § 1 Rdnr. 26f. im Hinblick auf eine tendenzielle Weiterung.

3) BT-Drs. 20/5164, S. 30.

4) BT-Drs. 20/5164, S. 30.

5) BT-Drs. 20/5164, S. 30.

6) BT-Drs. 20/5164, S. 30.

7) BT-Drs. 20/5164, S. 30.

der KunststoffRL sollen nach ihrem Erwägungsgrund zwei kreislaforientierte Ansätze gefördert werden, die nachhaltige und nichttoxische wiederverwendbare Artikel und Wiederverwendungssysteme gegenüber Einwegartikeln bevorzugen. Dabei wird in erster Linie auf die Verringerung des Abfallaufkommens abgezielt. Darin zeigt sich die zentrale Zielrichtung der KunststoffRL, das Auftreten von Abfällen durch die Zurückdrängung von Einwegartikeln zu verringern. Vor diesem Hintergrund sind daher sämtliche Artikel der Richtlinie wie auch des EWKFondsG auszulegen.

1.3 Binnenmarktbezug

Kunststoffe sind auch ein maßgebliches Produkt im Rahmen des Binnenmarktes, um Güter zu transportieren und zu gebrauchen. Dementsprechend hat die Regelung auch einen erheblichen Binnenmarktbezug, der in Art. 1 KunststoffRL ausdrücklich genannt wird. Der Binnenmarkt wird aber auch durch die Gesundheit und den Umweltschutz geprägt und soll dabei ein hohes Schutzniveau sicherstellen, wie Art. 114 Abs. 3 AEUV für die Rechtsangleichung vorsieht. Die Kommission postuliert nunmehr eine klimafreundliche Fortentwicklung der Wirtschaft, namentlich durch eine effektive Kreislaufwirtschaft und Schadstofffreiheit.⁸ Damit schließt sich der Kreis zur Förderung der Kreislaufwirtschaft. Diese ist damit auch wesentlicher Bestandteil des Binnenmarkts und steht nicht in Widerspruch zu ihm, sondern ist dessen Ausdruck. Dementsprechend sind es auch die Pflichten nach der KunststoffRL sowie in deren Umsetzung durch das EWKFondsG.

1.4 Förderung der Kreislaufwirtschaft

Darin wird vor allem die zweite Zielsetzung des EWKFondsG deutlich, nämlich die Förderung innovativer und nachhaltiger Geschäftsmodelle, Produkte und Werkstoffe. Vor dem Hintergrund von Art. 1 KunststoffRL ist diese Förderung zum einen in Bezug zu einem Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft zu setzen. Einwegkunststoffprodukte sind also so fortzuentwickeln, dass sie wiederverwendet bzw. recycelt werden, um einen möglichst geschlossenen Stoffkreislauf zu etablieren. Darauf sind Geschäftsmodelle auszurichten; nur dann sind sie nachhaltig. Dies entspricht bereits der EU-Kreislaufstrategie, welche vermehrt geschlossene Stoffkreisläufe auf EU-Ebene realisieren will. Deren Bestandteil ist auch die EU-Strategie für Kunststoffe.⁹ Schon nach dem Green Deal geht es um den Übergang von einer Primär- in eine Sekundärrohstoffwirtschaft.¹⁰ Dadurch kann auch das Wegwerfen von Kunststoffabfällen, das maßgeblich Umwelt und Gesundheit gefährdet, vermieden bzw. zumindest verringert werden. Daher fügt sich die Förderung der Kreislaufwirtschaft zugleich in die Zielsetzung des Schutzes von Umwelt und Gesundheit ein.

Die Förderung der Kreislaufwirtschaft befindet sich zugleich in Übereinstimmung mit dem deutschen Kreislaufwirtschaftsrecht. Gewachsen von einem Recht der Abfallbeseitigung zu einem umfassenden Recht der Kreislaufwirtschaft, verbindet es ebenfalls den Umwelt- und Gesundheitsschutz mit der Förderung der Kreislaufwirtschaft. Letztere bildet dabei eine konkrete Zielrichtung, die Förderung steht für eine umfassende Verfolgung auf hohem Niveau, eingebettet in das „grüne“ Europa nach dem Green Deal und dem Aktionsplan Kreislaufwirtschaft, konkretisiert für den Kunststoffbereich durch die KunststoffRL sowie die EU-Kunststoffstrategie.¹¹

2. Meeresumwelt

2.1 Unionsmaßnahmen

In § 1 Satz 1 EWKFondsG wird herausgehoben, die Auswirkungen auf die Meeresumwelt zu vermeiden und zu ver-

mindern. Gerade die Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch Einwegkunststoffprodukte ist ein wesentlicher Hintergrund für den Erlass der KunststoffRL wie auch nunmehr des EWKFondsG. Die EU-Kunststoffstrategie wurde vor allem entwickelt, um die Verschmutzung der Meere mit Plastikmüll zu bekämpfen – in Verwirklichung des Ziels Nr. 14 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, das darin besteht, Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung zu erhalten und nachhaltig zu nutzen.

Die Union muss nach Erwägungsgrund 3 der KunststoffRL zur Vermeidung und Bewältigung der Meeresvermüllung ihren Beitrag leisten und sich bemühen, einen globalen Standard zu setzen. Da sie in zahlreichen internationalen Foren wie der G20, der G7 und den Vereinten Nationen mit ihren Partnern zusammenarbeitet, um ein konzertiertes Vorgehen zu fördern, und diese Richtlinie Teil der Arbeiten der Union in diesem Bereich ist, muss die EU-Normierung anspruchsvoll sein und einen Vorbildcharakter haben – vergleichbar zum Klimaschutz, der weltweit nicht zuletzt durch die Vorreiterrolle der EU erste Standards hervorgebracht hat. Beispiel dafür ist namentlich das Pariser Abkommen, das erst nach langem Ringen unter maßgeblicher Beteiligung der EU und ihrer Mitgliedstaaten zustande kam. Auf der Konferenz von Dubai bewirkte erst der Widerstand auch der EU, dass überhaupt eine Aussage zur Nutzung fossiler Energien getroffen wurde. Damit ein weltweiter Erfolg eintritt, ist es notwendig, dass schon die Erzeugung der kunststoffhaltigen Materialien, welche die Meeresverschmutzung hauptsächlich verursachen, möglichst weit zurückgedrängt wird.

2.2 UN-Ebene: Hochseeschutzabkommen und Abkommen gegen die Plastikvermüllung

Auf UN-Ebene ist ein internationales Abkommen auf den Weg gebracht, das die Meeresumwelt spezifisch gegen die Plastikvermüllung verbindlich schützen soll. Bereits im Juni 2023 wurde das UN-Hochseeschutzabkommen von rund 70 Staaten unterzeichnet. Dieses Abkommen Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ) tritt 120 Tage nach Ratifikation durch 60 Staaten in Kraft, was bis zur nächsten UN-Ozeankonferenz in Frankreich im Jahr 2025 angestrebt wird, und regelt einheitlich, wie die biologische Vielfalt der Meere, die eine wesentliche Bedeutung auch für den Klimaschutz hat, in Gebieten außerhalb nationaler Hoheitsgewalt zu erhalten und nachhaltig zu nutzen ist. Das sind die ersten spezifischen Umweltregeln zum Naturschutz auf Hoher See, die das UN-Seerechtsübereinkommen erweitern. Dazu gehört auch ein Schutz vor Meeresverschmutzung durch kunststoffhaltige Materialien, zumal wenn es sich um Meeresschutzgebiete handelt, die ausgewiesen und ca. ein Drittel der weltweiten Meere unter Netzten Schutz stellen sollen. Ein rechtlich verbindliches UN-Abkommen gegen die Plastikvermüllung von Umwelt und Meeren wurde auf der 5. Sitzung der UN-Umweltversammlung (UNEA), dem höchsten Entscheidungsgremium im Umweltschutz, in Nairobi Anfang März 2022 mit einem Zieldatum bis 2024 mandatiert. Ein solches Abkommen gegen unnötiges, schädliches Plastik und Plastikmüll wird in seiner Bedeutung als „vergleichbar mit dem Pariser

8) Ausführlich Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.7.2021, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, S. 2; Frenz, in: ders., Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, Einf. A Rdnr. 60 ff.

9) S. Frenz/Franßen, Kunststoffrecht, 2024 i. E., Einf. Rdnr. 5 ff.

10) S. Frenz, Handbuch Kreislaufwirtschaftsrecht, 2024, D.

11) Frenz, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, KrW-/Abf- u. BodSchR, Stand: 9/2023, § 1 KrWG Rdnr. 19 ff.

Klimaschutzabkommen“ gesehen.¹² Es erfasst umfassend die Vermüllung durch Plastikabfälle einschließlich Mikroplastik und spezifischen Auswirkungen in den Meeren sowie den gesamten Lebenszyklus von Plastikprodukten – vom bewussten Konsum über werterhaltendes Produktdesign, nachhaltige Kreislaufwirtschaft bis hin zur Ressourceneffizienz durch Zirkularität. Diese Elemente waren bereits im Resolutionsentwurf „End Plastic Pollution – Towards a Legally Binding Agreement“¹³, der am 2.5.2022 in Nairobi verabschiedet wurde, enthalten. Im September 2023 gab es einen ersten Entwurf („Zero Draft“) als Basis für die 3. von 5 Runden der Vertragsverhandlungen vom 13. bis 19.11.2023 in Nairobi zur Ausarbeitung des UN-Pflichtabkommens, die allerdings kaum Fortschritte brachten. Eigentlich sollen die Verhandlungen Ende 2024 abgeschlossen sein. In Ottawa gibt es im April 2024 die nächste und damit 4. Verhandlungsrunde. Problematisch sind vor allem Fragen der weiteren Plastikproduktion aus fossilen Stoffen. Einigkeit besteht in der Erfassung des gesamten Lebenszyklus von Plastik und nicht lediglich von Fragen des Abfalls.¹⁴ Mitte 2025 soll das Abkommen auf einem Staatengipfel offiziell verabschiedet werden.

2.3 Notwendige umfassende Herstellerverantwortung

Der Schlüssel zur Zurückdrängung der Meeresverschmutzung durch kunststoffhaltige Materialien ist die Herstellerverantwortung. Dies kommt auch in Erwägungsgrund 3 der KunststoffRL dadurch zum Ausdruck, dass es für die Wirkung der weltweiten Bemühungen auch wichtig ist, „dass die Ausfuhr von Kunststoffabfällen aus der Union nicht zu einer Zunahme der Meeresvermüllung in anderen Teilen der Welt führt.“ Die Ausfuhr von Kunststoffabfällen liegt regelmäßig nicht den einzelnen Verbrauchenden. In erster Linie zählt zudem die Vermeidung der Entstehung. Verbrauchende in der EU wie auch weltweit soll also möglichst gar nicht die Gelegenheit haben, unsachgemäß mit Kunststoffabfällen umzugehen. Diese Überlegung wird für Zigarettenkippen in Erwägungsgrund 16 der KunststoffRL näher aufgezeigt. Danach sind kunststoffhaltige Filter für Tabakprodukte die am zweithäufigsten an den Stränden der Union vorgefundenen Einwegkunststoffartikel. Die daraus resultierenden enormen Umweltauswirkungen durch die unmittelbare Entsorgung in die Umwelt nach dem Konsum gilt es zu verringern. Vor diesem Hintergrund „wird erwartet, dass Innovation und Produktentwicklung sinnvolle Alternativen für kunststoffhaltige Filter hervorbringen werden, und diese Prozesse müssen beschleunigt werden. Daneben sollten Regelungen der erweiterten Herstellerverantwortung für Tabakprodukte mit kunststoffhaltigen Filtern Innovationen anregen, die zur Entwicklung nachhaltiger Alternativen für kunststoffhaltige Filter für Tabakprodukte führen.“

Es geht also gerade darum, die Herstellerverantwortung möglichst umfassend zu etablieren, um die Verschmutzung der Meere effektiv zu bekämpfen und so als EU einen signifikanten Beitrag für diese weltweite Problematik zu leisten. Auch vor diesem Hintergrund sind in erster Linie die Herstellenden in die Pflicht zu nehmen. Gerade bei weltweiter Betrachtung gilt es die Wurzel der bekämpften Ursachen-

kette anzugehen. Diese Überlegungen können auch im Rahmen des unionsrechtlichen Verursacherprinzips nicht unbeachtlich sein, betont doch Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV das Ziel der Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bekämpfung regionaler oder globaler Umweltprobleme. Nur durch eine Heranziehung der Herstellenden lässt sich das globale Umweltproblem der Meeresvermüllung durch Kunststoffabfälle wirksam bekämpfen und somit jedenfalls aus Sicht von Maßnahmen der EU erreichen.

3. Fazit

Das seit 1. 1. 2024 geltende EWKFondsG leistet einen wichtigen Beitrag zum Kampf gegen die Meeresverschmutzung durch indirekte Verhaltenssteuerung und setzt die verschiedenen UN-Nachhaltigkeitsziele um. Es liegt zugleich auf der Linie der EU-Kunststoffstrategie und des Green Deals, welche auf geschlossene Stoffkreisläufe zielen und so die Nachhaltigkeit auf EU-Ebene voranbringen. Es bleibt zu hoffen, dass auf internationaler Ebene ein rechtlich verbindliches Abkommen gegen die Plastikvermüllung 2024 vollends ausgearbeitet und spätestens 2025 verabschiedet wird.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

12) Bundesministerin *Lemke*, BMUV v. 4. 3. 2022, UN-Umweltversammlung fasst historische Beschlüsse und setzt Signal für Multilateralismus, Stand 25. 2. 2024, abrufbar unter <https://www.bmuv.de/pressemitteilung/lemke-un-umweltversammlung-fasst-historische-beschluesse-und-setzt-signal-fuer-multilateralismus-3>.

13) BMUV, Pressemitteilung v. 1. 3. 2022, Globales Abkommen im Kampf gegen die Plastikflut in greifbarer Nähe, Stand 25. 2. 2024, abrufbar unter <https://www.bmuv.de/pressemitteilung/globales-abkommen-im-kampf-gegen-die-plastikflut-in-greifbarer-naehe>.

14) *Riebeling*, EUWID Recycling und Entsorgung 47/2023, Kaum Fortschritte für UN-Plastikabkommen, Stand 25. 2. 2024, abrufbar unter <https://www.euwid-recycling.de/news/politik/kaum-fortschritte-fuer-un-plastikabkommen-051223/>.