

Für Mensch & Umwelt

„Meeresmüll – Verringerung des Plastikmüllaufkommens an der Nordsee durch kommunale Vorgaben“

Rechtliche Grundlagen: kommunaler und ordnungsrechtlicher Spielraum von Kommunen

Dr. Aleke Stöfen-O'Brien
Fachgebiet II 2.3 Meeresschutz


Hintergrund: Maßnahmenprogramm Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

Rechtliche Rahmenbedingungen Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

Guter Umweltzustand

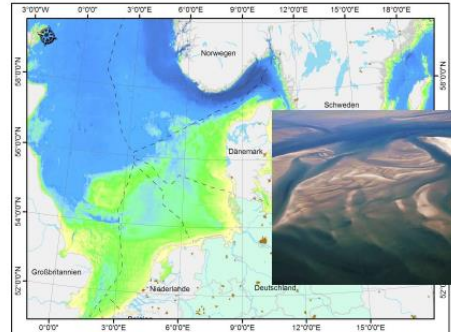
Maßnahme UZ5-08: Reduzierung des Plastikmüllaufkommens durch kommunale Vorgaben

Ziel: Überprüfung von Eintragungspfaden und die Reduktion des Eintrags von Plastikmüll aus Flüssen, ufernahen Bereichen und von Stränden durch Neufestlegung oder Intensivierung kommunaler Vorgaben.



Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

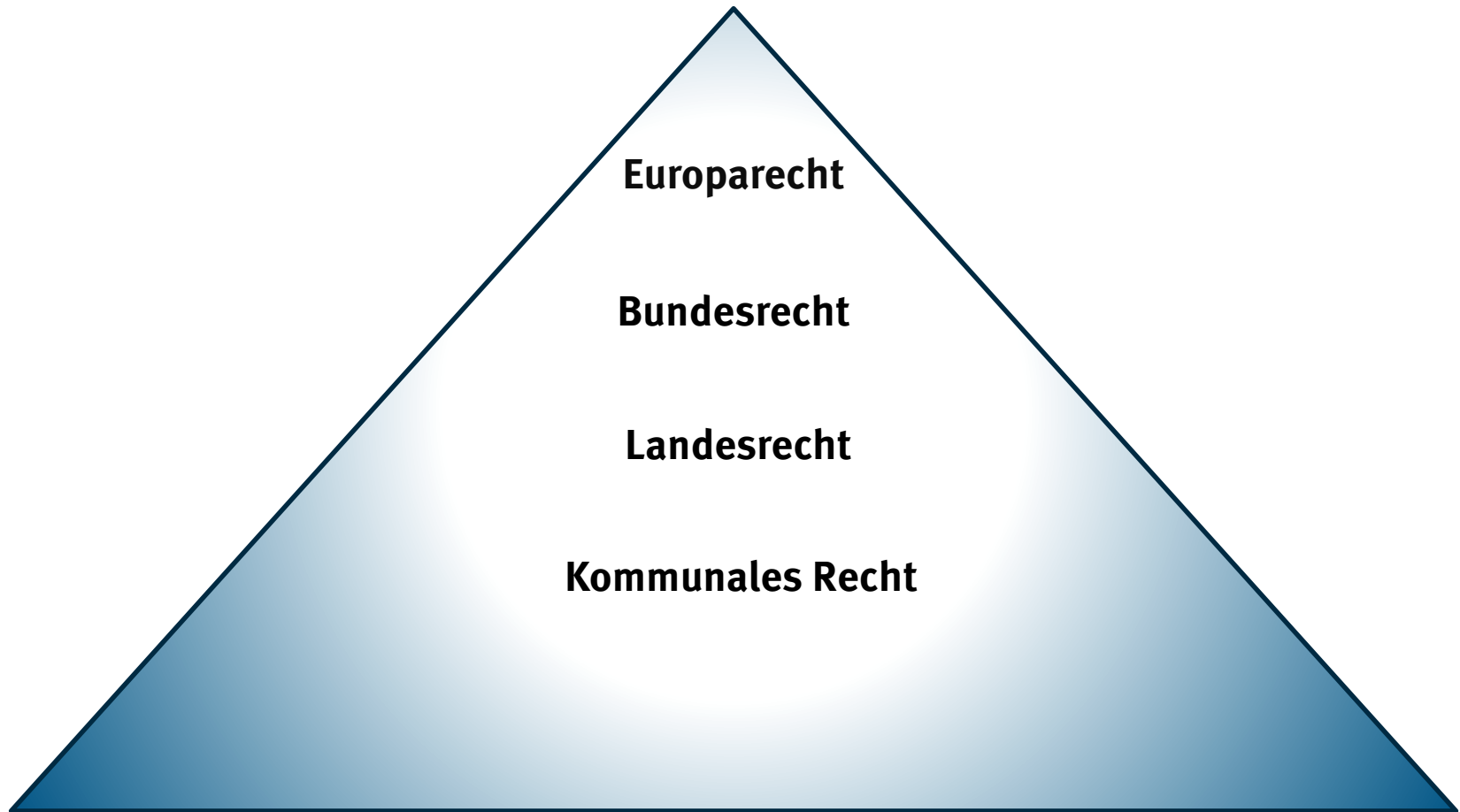
RICHTLINIE 2008/56/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie)



Festlegung von Umweltzielen für die deutsche Nordsee

nach Artikel 10 Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

Normenhierarchie des Rechts



Kommunale Selbstverwaltung

Art.28 Absatz 2 GG „Kommunales Selbstverwaltungsrecht“

- Den Gemeinden steht das Recht zu, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze **selbst** zu regeln.

Art. 70 ff GG

- Der Bund hat keine Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich des Kommunalrechts. Die Länder haben die alleinige Zuständigkeit für die Gesetzgebung im gemeindlichen Bereich.
- Dies hat die Folge eines uneinheitlichen Kommunalrechts in den Ländern.

Gemeindeordnung des Landes Schleswig-Holsteins, Niedersächsische Gemeindeordnung

Vorteile:

- Größere Bürgernähe der Verwaltung: dadurch vermeintlich größere Akzeptanz der Verwaltungsmaßnahmen
- Erhöhung der Effektivität der Verwaltung durch die Nutzung der Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse
- Erhöhung von Einsatzbereitschaft und Verantwortungsbewusstsein der Einwohner durch die eigene Regelung ihrer Angelegenheiten



Rolle der Kommunen im Umweltschutz am Beispiel Meeressmüll

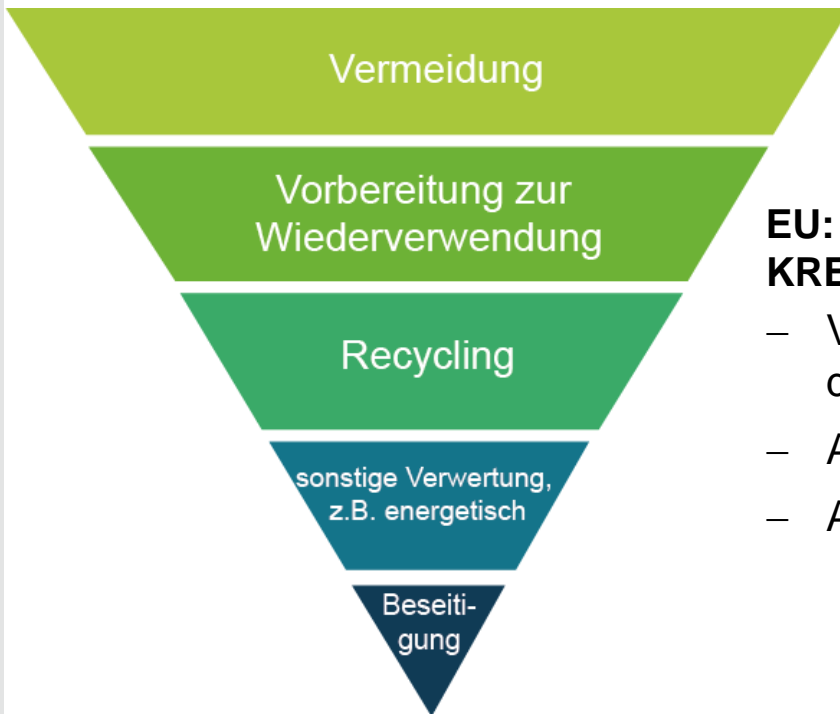
Was können Kommunalverwaltungen tun?

Sie können in Ihrem Gebiet Strategien umsetzen, die dabei helfen, das Meeressmüllproblem anzugehen:

- Öffentlichkeitsbeteiligung/Bewusstseinschaffung
- Abfall(-vermeidung,-entsorgung)
- Strandreinigung
- Steuerung durch Gebühren
- Ordnungsrechtliche Vorgaben
- Genehmigungskonzepte für Veranstaltungen



Abfallhierarchie



EU: RL 2008/98/EG – ARRL / D: KREISLAUFWIRTSCHAFTSGESETZ (KRWG)

- Vermeidung und Verminderung schädlicher Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen
- Art. 4 ARRL/ § 6 KrWG fünfstufige Abfallhierarchie
- Art. 29 ARRL/ § 33 KrWG Abfallvermeidungsprogramm

Handlungsmöglichkeiten: Instrumente



KOMMUNALE SATZUNGEN

Bedürfen einer gesetzlichen Ermächtigung:

Beispiel: Schleswig-Holstein (§ 4 GO)

- Satzungsautonomie gehört zum Kernbereich der Selbstverwaltung und ermöglicht es der Gemeinde, ihr Ortsrecht individuell auszugestalten.
- Voraussetzung für Rechtmäßigkeit: Vereinbarkeit mit formellen und materiellem Bundes- und Landesrecht sowie europarechtlichen Vorgaben
- Satzungen werden im Gemeinderat, Stadtrat etc. beschlossen

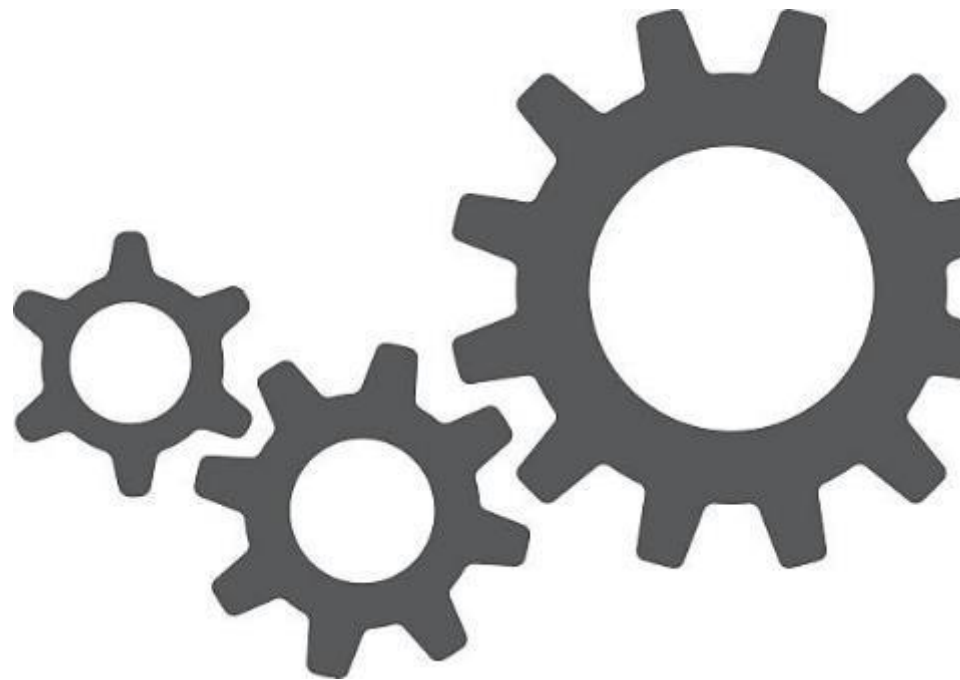
Themenfelder:

- Abfallentsorgung
- Entgeltordnung für die Entsorgung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen
- Einschränkung des Gemeingebrauchs am Meeresstrand
- Marktsatzung

Ordnungsrecht und Umweltschutz

Ordnungsrecht: Gesamtheit aller Rechtsvorschriften, die der Abwehr von Gefahren und Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen

- gebietende und verbietende Verwaltungsakte
- Befehle vs. Verhaltensmotivation durch Anreiz



Ordnungsrecht am Meeresstrand

Satzung über die Einschränkung des Gemeingebrauchs an dem der Sondernutzung unterliegenden Meeresstrand

Sylt:

2017 wurden 16 Verbote verabschiedet, z. B. es ist verboten:

- Strandhütten zu bauen aus Strandgut oder anderen nicht strandüblichen Stoffen,
 - Feuer, Grillfeuer oder Feuerwerk zu entzünden oder zu unterhalten, es sei denn, es liegt eine schriftliche Genehmigung der Gemeinde Sylt vor,
 - Abfälle am Strand liegen zu lassen oder zu vergraben,
 - Handzettel oder sonstige Werbemittel zu verteilen oder Plakate aufzustellen,
 - Waren, Warenproben, Dienstleistungen ohne schriftliche Genehmigung der Insel Sylt Tourismus-Service GmbH zu verteilen oder anzubieten
- Geldbuße bis 1000 Euro bei Ordnungswidrigkeit

Zum Vergleich:

Wyk auf Föhr:

wurde 2002 erlassen:

- Keine Referenz zu Abfällen oder relevanten Meeresmüllaktivitäten
- Geldbuße bis 500 Euro bei Ordnungswidrigkeit



<http://amrum.insel-leben.de/die-strandhuetten/>



<https://www.sylt-tv.com/videoeberwachung-feuerwerk-sylt-14625.html>

Abfallvermeidung: produktbezogene Vorschriften

Optionen der Abfallvermeidung – Einwegverbot, Mehrweggebot (Rücknahme- und Pfandpflicht):

- Rücknahme- und Rückgabepflichten für bestimmte Produkte, z.B. generelles Benutzungsverbot für Einweggeschirr oder –bestecke....

Kein generelles Einwegverbot in der Kommune

- Sperrwirkung einer bundesrechtlichen Regelung
- Es fehlt die für diese Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit notwendige gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, die sich weder in bundes- noch in landesrechtlichen Regelungen finden lässt.



<https://www.netto-online.de/blog/2015/03/mehrweg-und-einweg-kennen-sie-den-unterschied/>

Abfallvermeidung: produktbezogene Vorschriften

Kommunale öffentliche Einrichtungen und Grundstücke

Regelungen über die Verwendung von Mehrweggeschirr- und verpackungen bzw. Einwegverbote in Bestimmungen, die die Benutzung öffentlicher Einrichtungen (durch Widmung für einen bestimmten öffentlichen Zweck) und Grundstücke regeln

Beispiel: Benutzungsordnungen für Stadthalle, kommunale Messen oder Märkte

Abzugrenzen sind jedoch:

- Sachen im Gemeingebrauch (öffentliche Straßen und Plätze)
- private Einrichtungen der Kommunen (Hotels etc.)

Kommunale Veranstaltungen

- private Veranstaltungen, wenn dafür öffentliche Einrichtungen, wie z.B. Festplätze oder Marktplätze der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden
- kommunale Märkte wie z.B. Jahrmärkte, Flohmärkte, Wochenmärkte
- kommunale Messen und Ausstellungen
- kommunale öffentliche Einrichtungen, die Gewerbetreibenden, wie z.B. Kioskbetreibern teilweise zur Verfügung gestellt werden

Verbot nur zulässig unter Berücksichtigung der Voraussehbarkeit, Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit

In Anlehnung an: Leitfaden Kommunale Abfallvermeidung des Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Land Brandenburg (MLUR)

Abfallvermeidung: produktbezogene Vorschriften

Prüfung:

1. Benutzung einer **kommunalen öffentlichen Einrichtung**?
2. In welchem Umfang sind **Maßnahmen** erforderlich?
3. Welche **Instrumente** stehen zur Verfügung?

Beispiel:

Großveranstaltung in einem kommunalen Park.

Maßnahmen?

Einwegverbot, Wahrnehmung der Rückgaberechte nach der Verpackungsverordnung
Getrennthaltegebot etc., Bereitstellung von Abfallbehältern, Reinigung des Geländes

Instrumente?:

Satzung, Allgemeine Geschäftsbedingungen etc.

In Anlehnung an: Leitfaden Kommunale Abfallvermeidung des Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Land Brandenburg (MLUR)

Abfallvermeidung: Kommunales Beschaffungs-und Auftragswesen

- Immer Anforderungen des Vergaberechts prüfen
- In der Leistungsbeschreibung kann bestimmt werden, dass umweltgerechte Produkte oder umweltfreundliche Herstellungsweisen anzuwenden sind
- evtl. Einsatz von Umweltzeichen („Blauer Engel“, „Europäische Blume“), aber Auftraggeber kann nicht zwingend auf ein bestimmtes Umweltzeichen bestehen, Anforderungen müssen genannt werden

<http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/5172960/2016-01-19-bue-green-procurement-guidelines/>



Abfallvermeidungsprogramm des Bundes

Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder (AVP) vom 31.07.2013

- erfasst erstmalig systematisch die verschiedenen Ansätze/Maßnahmen zur AV
- Abfallvermeidungsmaßnahme: Ist jede Maßnahme die ergriffen wird, bevor ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall geworden ist und die dazu dient die Abfallmenge, die schädlichen Auswirkungen des Abfalls auf Mensch und Umwelt [...] zu verringern (vergleiche § 3 Absatz 20 KrWG).
- Betrachtung des gesamten Produktlebenszyklus
- 34 Maßnahmengruppen
- Initiator → öffentliche Hand;
Adressaten → öffentliche Hand (somit auch Kommunen), Wirtschaft, Handel, Konsumenten, umwelt- und sozialwirtschaftliche Verbände

Maßnahmen zur Abfallvermeidung

(Anlage 4 Beispiel für Abfallvermeidungsmaßnahmen nach § 33 KrWG)

- Maßnahme 1: Entwicklung von Abfallvermeidungskonzepten und -plänen durch Kommunen
- Maßnahme 12: Beratung von Betrieben durch öffentliche Einrichtungen mit Blick auf Potenziale zur Abfallvermeidung
- Maßnahme 19: Erweiterung bestehender Umweltmanagementsysteme um Aspekte der Abfallvermeidung
- Maßnahme 22: Förderung von Abfallentsorgungsstrukturen und -systemen, die die Abfallvermeidung fördern
- Maßnahme 24: Bildungsmaßnahmen und Öffentlichkeitsbeteiligung zur Abfallvermeidung
- Maßnahme 25: Praktische Einführung und Umsetzung von nachhaltigen, ressourcenschonenden Abfallkonzepten an Schulen
- Maßnahme 26: Förderung von Kommunen sowie Umwelt- und Verbraucherverbänden zur Entwicklung von Abfallvermeidungskampagnen
- Maßnahme 29: Berücksichtigung Abfall vermeidender Aspekte bei der öffentlichen Beschaffung
- Maßnahme 31: Unterstützung von Reparaturnetzwerken
- Maßnahme 33: Abfall vermeidende Gestaltung von Veranstaltungen in öffentlichen Einrichtungen (Mehrweg statt Einweg)

Maßnahme 24: Bildungsmaßnahmen und Öffentlichkeitsbeteiligung zur Abfallvermeidung



<http://www.sauberhaftes-hessen.de/mitmachen/sauberhafter-herbstputz.html>



<http://www.hamburg.de/stadtreinigung/3065450/muelleimer-sprueche/>



Hessen: Eine Umweltkampagne der Hessischen Landesregierung, die die Bemühungen zahlreicher hessischer Kommunen in ihrem engagierten Einsatz gegen die latente Umweltverschmutzung. Weitere Aktionen: Sauberhafter Kindertag, Sauberhafter Schulweg, Sauberhafter Geschäftstag und Sauberhafter Rallye in Supermärkten

Hamburg: Plakatkampagne über das tägliche - meist vermeidbare Müllaufkommen in Hamburg. 9.500 Sauberkeitsbotschafter, feuerrot Papierkörbe mit frechen Sprüchen, sollen zur korrekten Abfallentsorgung animieren.



<https://www.asf-online.de/umweltbildung/brottdose/>

Schleswig-Holstein: Jedes Jahr zu Beginn des neuen Schuljahres verteilt die Abfallwirtschaft Schleswig-Flensburg Trinkflaschen, Apfelboxen und Brotdose an die Erstklässlerinnen und Erstklässler. Durch die Verwendung dieser Gefäße für den Transport der Pausenverpflegung kann auf Getränke in Dosen und Safttüten sowie auf Folie oder Papier verzichtet werden. Die Kinder lernen dadurch die Bedeutung von wieder verwendbaren Behältnissen für die Vermeidung von Verpackungsabfall kennen.

Maßnahme 26: Förderung von Kommunen sowie Umwelt- und Verbraucherverbänden zur Entwicklung von Abfallvermeidungskampagnen



duesselgruen.de – Julia Wegenast
<http://www.duesselgruen.de/>

Nordrhein-Westfalen: Der Verein "[düsselgrün](#)„ Öffentlicher Stadtgarten Düsseldorf



<https://www.facebook.com/D%C3%BCsseldorf-zu-sch%C3%B6n-f%C3%BCr-Plastik-1395650364027882/>

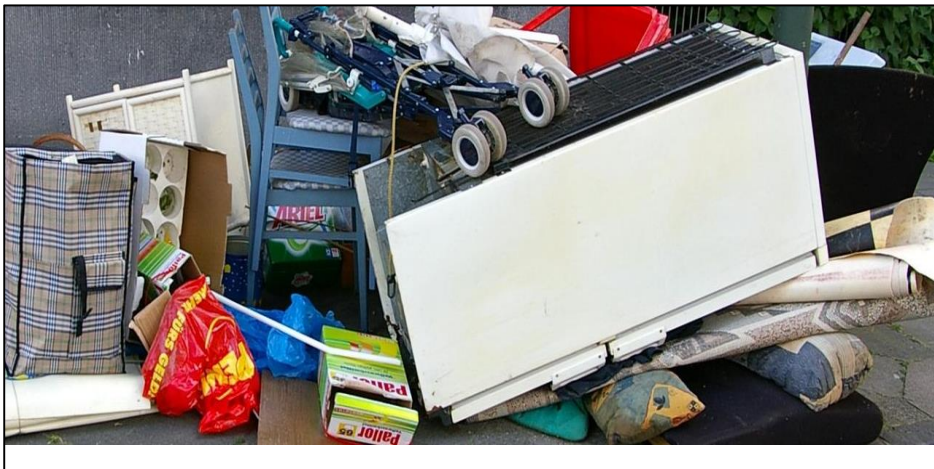
"Düsseldorf, zu schön für Plastik„: Upcycling-Wettbewerbe und aktuelle Nachrichten zum Thema Plastikmüll.

Maßnahme 30: Förderung der Wiederverwendung oder Mehrfachnutzung von Produkten (Gebrauchsgüter)



<https://www.awm-muenchen.de/privathaushalte/abfallvermeidung/muenchner-flohmarktportal.html>

Bayern: Beispiel: Abfallwirtschaftsbetrieb München: Münchner Flohmarktportal



<https://www.bodenseekreis.de/umwelt-landnutzung/abfallentsorgung-privat/abfallvermeidung/sperrmuellboerse/>

Baden-Württemberg, Bodenseekreis: Sperrmüllbörsen

Maßnahme 31: Unterstützung von Reparaturnetzwerken



<http://www.repair-cafe-gauting.de/>



<http://www.magdeburg.de/Start/B%C3%BCrger-Stadt/Leben-in-Magdeburg/Umwelt/Klimaschutzportal/Nachhaltiger-Konsum/Repair-Caf%C3%A9>

Sachsen-Anhalt: Repair Cafés sind ehrenamtliche Treffen, bei denen die Teilnehmer alleine oder gemeinsam mit anderen ihre kaputten Dinge reparieren.

Auf der Internetseite <https://www.reparatur-initiativen.de> kann man Reparatur-Initiativen finden, unterstützen und gründen.

Zusammenfassung

- **Große Vielfalt an Möglichkeiten, der Mix macht`s**
- **Kommunen haben einen wichtigen Beitrag zu leisten**
- **Schwerpunkte der Maßnahmen und Möglichkeiten abhängig von den jeweiligen Gegebenheiten**

<http://www.umweltbundesamt.de/service/termine/auftaktveranstaltung-europaeische-woche-der>



Wir sind dabei !

mehr Infos unter
www.wochederabfallvermeidung.de



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Dr. Aleke Stöfen-O'Brien

aleke.stoefenobrien@uba.de

Fachgebiet II 2.3 Meeresschutz

