

# Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 12/2014

02. Dezember 2014

## Umweltschutz sauber eintüten – Die EU reduziert den Plastiktütenverbrauch

*Von Adrian Amelung und Rebekka Rehm*

In diesen Tagen beginnt das große Weihnachtsgeschäft. Auch dieses Jahr werden wieder Spielzeugautos, Wollsocken und viele andere Geschenke gekauft und fast jedes Mal wandert eine Plastiktüte mit über die Verkaufstheke. Im Schnitt benutzt jeder der 507 Millionen europäischen Bürger 200 Plastiktüten pro Jahr. Wenn es nach der Europäischen Union geht, wird sich dies schon bald ändern. Mit einem jährlichen Verbrauch von insgesamt 70 Plastiktüten pro Kopf nutzen die deutschen Konsumenten zwar unterdurchschnittlich viele Plastikbeutel im europäischen Vergleich, dennoch müssten wohl auch hierzulande politische Maßnahmen ergriffen werden, wenn das von der EU geplante Gesetz in Kraft tritt.

### Der Gesetzesvorschlag der EU

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass alle europäischen Mitgliedstaaten die Anzahl leichter Plastiktüten bis 2025 auf 40 Stück pro Kopf und Jahr reduzieren müssen. Leichte Plastiktüten, wie sie üblicherweise kostenlos im Handel ausgegeben werden, machen einen Großteil der verwendeten Tragetaschen aus. Erreichen Mitgliedsstaaten dieses Mengenziel nicht, sollen sie den Geschäften die kostenfreie Ausgabe dieser Tüten untersagen. Eine Verabschiedung des Gesetzes im kommenden Frühling gilt als wahrscheinlich.

Während einigen Akteuren die vorgesehene Regelung zu weit geht, fordern andere, Plastiktüten vollständig zu verbieten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Zielsetzung der Gesetzesinitiative. Die EU verweist vor allem auf zwei Probleme, die mit dem Konsum von Plastiktüten einhergehen: Zum einen wird der hohe Ressourcenverbrauch bei ihrer Produktion und zum anderen ihre mangelhafte abfallwirtschaftliche Bilanz beklagt.

### Die Zielsetzung ist kritisch zu hinterfragen

Es wird kritisiert, dass die Produktion von kurzlebigen Plastiktüten mit einem hohen Verbrauch endlicher Rohstoffe einhergeht. Neben dem Grundrohstoff Erdöl wird bei der Produktion viel Energie eingesetzt. Aus der Endlichkeit von Rohstoffen lässt sich jedoch aus wirtschaftspolitischer Perspektive kein Staatseingriff begründen. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass sich die Knappheit von Gütern in den Preisen am Markt widerspiegelt.

Mit zunehmender Knappheit werden die Preise dieser Rohstoffe ansteigen, wodurch die Nachfrage abnehmen wird. Je höher der Preis für Plastiktüten ist, umso weniger Unternehmen werden ihren Kunden Plastikbeutel unentgeltlich zur Verfügung stellen. Wird das Problem bei der Produktion hingegen in den damit einhergehenden negativen Effekten auf die Umwelt gesehen, so wären Instrumente zielgerichtet auf der Ebene des Schadstoffausstoßes zu implementieren. Beispielsweise begrenzt in diesem Sinne der europäische Emissionshandel unmittelbar den Treibhausgasausstoß. Den Verbrauch des spezifischen Endprodukts Plastiktüte einzuschränken, wird solchen Umweltproblemen hingegen nicht gerecht.

Das zweite Problem betrifft die unkontrollierte Entsorgung von Plastiktüten. Diese werden von den Konsumenten zum Teil achtlos in der Natur zurückgelassen, wo sie Flora, Fauna und Mensch schaden. Eine Studie der Europäischen Kommission beziffert diesen Anteil auf 8% aller ausgegebenen Plastiktüten. Besonders problematisch ist dies, wenn die Tüten – teils über Flüsse – in Meeresgewässer gelangen und dort unter anderem Biodiversität, Fischfang, Schifffahrt und Tourismus beeinträchtigen. Die damit einhergehenden Kosten entstehen größtenteils bei Dritten und werden nicht vollständig von denjenigen getragen, die sie verursachen. Aus wirtschaftspolitischer Perspektive können diese negativen externen Effekte einen staatlichen Eingriff legitimieren. Das Problem der Plastiktütenentsorgung kann zudem grenzübergreifende Auswirkungen haben, so dass ein Eingreifen auf europäischer Ebene gerechtfertigt sein könnte.

### Ein Pfandsystem als treffsicheres Instrument

Ein geeignetes Instrument könnte ein Pfandsystem für Plastiktüten sein, das die Bürger durch Anreizmechanismen zu umweltkonformen Verhalten motiviert. Beim Erhalt einer Plastiktüte muss der Konsument ein monetäres Pfand beim Verkäufer hinterlegen, welches er bei Rückgabe der Plastiktüte zurückerhält. Nach Rückgabe der Plastiktüten bei einer Pfandstelle gelangen die Tüten zurück in den kontrollierten Stoffkreislauf und können anschließend fachgerecht entsorgt werden. Der Pfandbetrag sollte sich an der Schadenshöhe der unkontrollierten Entsorgung in der Umwelt orientieren. Bringt ein Konsument die Plastiktüte nicht wieder zu einer Sammelstelle zurück, verzichtet er auf das Pfand und bezahlt somit indirekt eine Strafgebühr in Höhe des durch

ihn verursachten negativen externen Effekts. Der Pfandbetrag stellt nicht nur für den Nutzer der Plastiktüte, sondern auch für Dritte eine Motivation dar, diese zurückzugeben. Dritte werden somit für das Beseitigen des Plastiktütenmülls und dem damit verbundenen positiven Effekt auf ihre Mitbürger monetär entlohnt. Je höher der Pfandbetrag ist, umso eher werden die Bürger die Plastiktüten zu einer Pfandstelle zurückbringen. Damit den Bürgern eine unkomplizierte Einlösung ihres Pfands gewährleistet wird, bietet es sich an, alle Händler, die Plastiktüten ausgeben, nicht nur zur Rücknahme der eigenen, sondern aller Plastiktüten zu verpflichten.

Das Pfand als ökonomisches Instrument bietet den Vorteil, dass es zielgerichtet an den negativen externen Effekten der unkontrollierten Plastiktütenentsorgung ansetzt. Zudem muss der Umweltsünder nicht durch Kontrollen ausgemacht werden. Vielmehr liegt es am Konsumenten, der nicht durch zusätzliche Kosten belastet werden möchte, durch die Rückgabe der Plastiktüten aufzuzeigen, dass er sich regelkonform verhalten hat.

Beim Aufbau und Betrieb eines Pfandsystems würden allerdings hohe Transaktionskosten, beispielsweise für die Anschaffung von Rücknahmeautomaten, anfallen. Wenn diese Kosten den Nutzen der Plastiktütenausgabe für die Geschäfte übersteigen, entscheiden sich die Unternehmen gegen die Einrichtung einer Rückgabestelle und dementsprechend auch gegen die Ausgabe von Plastiktüten. Das Pfandsystem entspräche dann einem nicht unmittelbar intendierten Quasi-Verbot dieser Tüten. Sind die Nutzen einbußen des Quasi-Verbots im Verhältnis zum Umweltnutzen unverhältnismäßig hoch, wäre es aus gesamtgesellschaftlicher Sicht empfehlenswert, von einem Pfandsystem als Instrument Abstand zu nehmen.

### **Ein Mengenziel als Second-Best-Lösung**

Alternativ besteht die Möglichkeit, auf der Verbrauchsebene anzusetzen, also den Konsum von Plastiktüten insgesamt zu reduzieren. Eine solche Mengenregulierung ist nur angebracht, wenn entsprechende Maßnahmen mit deutlich geringeren Transaktionskosten einhergehen als ein Pfandsystem, da sie den Nachteil mangelnder Treffsicherheit haben: Von entsprechenden Regelungen sind alle Nutzer von Plastiktüten betroffen, unabhängig davon, wie sie diese entsorgen. Diese Pauschalisierung ist zudem nur dann in Kauf zu nehmen, wenn sie als weniger gravierend als der ökologische Schaden der achtlos weggeworfenen Plastiktüten angesehen wird.

Die EU plant eine solche Mengenregulierung. Welche Instrumente zum Erreichen der Vorgaben eingesetzt werden, soll den Ländern freigestellt werden. Zur Konsumreduktion sind insbesondere Preisinstrumente denkbar, die eine Lenkungswirkung entfalten: Wenn der Konsum von Plastiktüten mit einer Gebühr verbunden ist, werden voraussichtlich viele Kunden auf den Erwerb von Tüten verzichten. Es ist zu erwarten, dass vor allem diejenigen weniger Plastiktüten nachfragen, die einen relativ geringen Nutzen aus deren Gebrauch ziehen. Die Kunden, die Tüten dringend benötigen, werden sie weiterhin erwerben. So wird der Verbrauch dort reduziert, wo der Verzicht mit geringen Einschränkungen verbunden ist.

Preisinstrumente können unterschiedlich ausgestaltet sein. In der aktuellen Debatte wird häufig gefordert, alle Geschäfte zu verpflichten, mindestens einen vorgegebenen Preis für Plastiktüten zu verlangen. Solche Mindestpreise für Tüten reduzieren allerdings nicht nur deren Konsum, sondern führen auch zu Mehreinnahmen, die zumindest teilweise als Gewinne bei den Unternehmen verbleiben. Dies könnte problematisch sein, weil es Anreize für Unternehmen schafft, besonders viele Plastiktüten in Umlauf zu bringen. Zu bevorzugen wäre demgegenüber eine staatlich erhobene Steuer, die ebenfalls zu einem Preisaufschlag für Plastiktüten führen würde. Anders als bei Mindestpreisen kann der Staat hierbei die entstehenden Einnahmen zur Beseitigung des Plastikmülls verwenden. So würden potentielle Umweltsünder an den bei Fehlverhalten entstehenden Kosten beteiligt.

In der öffentlichen Debatte wird darauf verwiesen, dass die Konsumenten bei Einführung einer Steuer andere Taschen und Verpackungen verstärkt nachfragen werden. Zu prüfen ist, ob diese mit einem ähnlichen Müllproblem einhergehen, um sie dann gegebenenfalls in ein Steuersystem einzubeziehen.

### **Der Weihnachtsmann lässt grüßen**

Ein Pfandsystem würde dem Kern des Plastiktütenproblems gerecht und sollte deshalb bevorzugt in Betracht gezogen werden. Je nach Höhe der anfallenden Transaktionskosten kann auch eine Begrenzung der Plastiktütenmenge ein sinnvoller Weg sein, deren unkontrollierter Entsorgung zu begegnen. Mit einem europäischen Gesetz zur Mengenreduktion ist zeitnah zu rechnen und so lohnt es sich für Verbraucher, über Alternativen nachzudenken. Der Weihnachtsmann macht es vor: Er wird wohl auch in diesem Jahr einen Jutesack verwenden, statt mit Plastiktüten unterwegs zu sein. *9266 Zeichen*

---

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autoren, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autoren zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autoren.

Adrian Amelung und Rebekka Rehm sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel.: 0221-470 5680 oder E-Mail: amelung@wiso.uni-koeln.de