Natur- und Umweltschutz

Zeitschrift der Naturschutz- und Forschungsgemeinschaft
Der Mellumrat e.V.

Natur- und Umweltschutz (Zeitschrift Mellumrat) • Band 12, Heft 2 • Dezember 2013

Die Verwendung von Plastikbeuteln – Ein Land greift durch und hat Erfolg!

Von Eike Hartwig und Thomas Clemens

Einleitung

In unserer Zeitschrift „Natur- und Umweltschutz“ haben wir regelmäßig über die Belastungen unserer Meeresumwelt durch die Vermüllung mit Plastik und deren negative Auswirkungen auf die Tierwelt berichtet (u.a. Clemens et al. 2011). Die Fakten sind weitgehend bekannt. Hat das unsere Einstellung zum Umgang mit Plastik verändert und welche Möglichkeiten gibt es?

Ein Beispiel ist die Verwendung von Plastikbeuteln, sogenannte „Einwegkunststofftüten“, die uns das Einkaufsgeschehen so leicht machen, oft aber nur ein einziges Mal benutzt werden, und deren Verbleib wir dann aus den Augen verlieren. Die Literatur ist voll von Veröffentlichungen über die Auswirkungen dieses Gebrauchsgegenstandes auf Umwelt und Organismen.

Es gibt Bestrebungen vieler Länder auf allen Kontinenten den Gebrauch von Plastikbeuteln in naher Zukunft zu reduzieren oder gar ganz einzustellen (Hartwig 2008). Auch die EU-Kommission ist der Ansicht, dass sich etwas ändern muss und denkt darüber nach, wie sinnvoll es wäre, Plastiktüten mit einem Preis oder einer Steuer zu belegen, oder ob andere Lösungen, wie ein EU-weites Verbot, eher Erfolg hätten (Hartwig 2012). Bevor die EU-Kommission, heute bestehend aus Vertretern von 28 Ländern, zu europaweiten, allgemein gültigen und harmonisierten Verordnungen und Regelungen kommt, suchte sie die Öffentlichkeit, um ein Meinungsbild zu erstellen. Dazu erfolgte im Jahr 2011 eine Umfrage mit folgendem Ergebnis: Von über 15.500 EU-Bürgern, die auf die Befragung der EU-Kommission antworteten, sprachen sich 70% für ein Verbot von Plastiktüten in der gesamten EU aus. Nur 12% hielten die aktuellen Anforderungen an die biologische Abbaubarkeit und Kompostierbarkeit in der EU-Verpackungsrichtlinie 94/62/EG für angemessen (Seas at Risk & European Environmental Bureau/EEB joint press release; http://www.seas-at-risk.org/news_n2.php?page=473; zugegriffen 12. März 2012). Dieses Ergebnis der Umfrage ist ein eindeutiges Votum für ein Handeln der EU-Kommission; eine EU-weit geltende Regelung oder Verordnung ist bis heute allerdings noch nicht verabschiedet worden.

Der irische Weg - Das Programm und die Kosten

Doch ein Land in Europa hat, schon lange bevor sich die EU zur Erstellung eines Meinungsbildes entschloss, die Initiative ergriffen: die Republik Irland. Schon in den 1990er Jahren gab es in diesem Land deutliche Kenntnisse über die Umweltauswirkungen von Einkaufsbeuteln aus Plastik. Das Umweltministerium gab eine Studie in Auftrag, um Maßnahmen zur Minimierung der Auswirkungen zu erarbeiten. Die Erhebung einer Abgabe oder Steuer wurde als das am besten geeignete und wirksamste Mittel zur Reduzierung des Plastiktüten-Konsums angesehen. Auch würde die Steuer das Konsumverhalten ändern und wiederverwendbare Taschen unterstützen (Convery et al. 2007).

Obwohl Plastikbeutel in der nationalen Müllzusammenstellung mit nur 5% nicht der häufig vorkommende Müllbestandteil war, führte die irische Regierung am 4. März 2002 ein sogenanntes „**Plastic Bag Levy**“ [„Plastikbeutel-Steuer“] für Kunden beim Einkaufen in Einzelhandelsgeschäften ein. Grundlage dafür war der „Waste Management Act“ [„Abfallbehandlungsgesetz“] von 2001. Nach einer vorherigen nationalen Umfrage waren 40% der Befragten nicht zur Zahlung einer solchen Steuer bereit, während 60% zustimmten zwischen 0,012 EUR bis 0,076 EUR zu zahlen (Convery et al. 2007). Da die Abgabe auf Plastiktüten einen stark „Anti-Vermüllungs“-Schwerpunkt haben sollte, unterschieden die Verordnungen nicht zwischen biologisch abbaubaren und anderen Plastiktüten. Biologisch abbaubare Tüten zersetzen sich erst nach einer beträchtlichen Zeit, und ihre Weiternutzung würde daher weiterhin ein sichtbares Zeichen des Ärgernisses bei der Entsorgung als Müll darstellen (Department of Environment, Heritage and Local Goverment of Ireland).

Bei der Einführung der Steuer 2002 wurden 15 Euro-Cent pro Beutel verlangt (Doyle & O'Hagan 2013). Eine prinzipielle, die Einführung nicht verhindernde Opposition zur Steuer, war aus dem Einzelhandel zu hören, der über Ladendiebstahl besorgt war und befürchtete, dass ihm Geschäftemacherei angelastet würde. Die Kunststoffindustrie war über Arbeitsplatzverluste besorgt.

Vor der Einführung der Steuer wurde geschätzt, dass von den Geschäften pro Jahr 1,3 Milliarden Plastiktüten an die Kunden ausgegeben wurden (Department of Environment, Heritage and Local Goverment of Ireland) - pro Kopf und Jahr 328 Beutel. Nach Einführung der Steuer fiel der Verbrauch von Plastikbeuteln innerhalb von drei Monaten dramatisch um 90% auf nur noch 21 Plastikbeuten pro Kopf (Abb. 1). Am 1. Juli 2007 wurde die

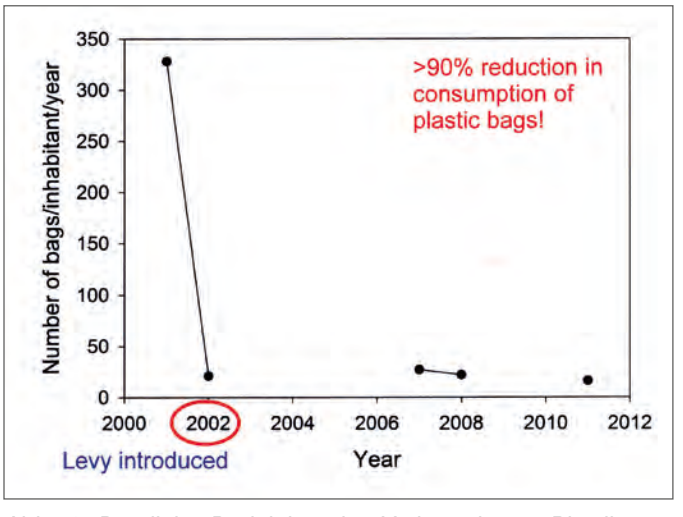

Abb. 1: Deutliche Reduktion des Verbrauchs an Plastiktüten nach Einführung der Steuer in Irland mit Angabe pro Kopf und Jahr; „rot“ gibt das Einführungsjahr der Steuer an (aus Doyle & O'Hagan 2013).

Abgabe auf bis heute geltende 22 Euro-Cent erhöht (Doyle & O'Hagan 2013). Diese Erhöhung war notwendig, weil im Jahr 2006/2007 der Verbrauch auf 31 Beutel pro Kopf gestiegen war und wieder auf 21 oder darunter gesenkt werden sollte (Abb. 1).

Ein besonderes Charakteristikum der Steuer ist ihre Ausgestaltung ohne Berücksichtigung sogenannter „double-dividend"-Effekte, d.h. dass die Abgabe nicht dazu verwendet werden sollte andere Steuern im Wirtschaftsystem, wie Einkommensteuer, zu reduzieren (Convery et al. 2007). Die Einnahmen aus der Steuer wurden insgesamt in einen vom Umweltministerium kontrollierten Umweltfonds überführt, der „Anti-Müll-Initiativen", eine Umweltschutzagentur für Forschung und Entwicklung sowie Programme und Initiativen von Umweltschutzgruppen wie „Coastwatch" oder dem „National Trust for Ireland" unterstützen sollte. Bis 2012 wurden insgesamt 196 Millionen EUR an Einnahmen gesammelt (Doyle & O'Hagan 2013).

Welche Ausgaben sind bei der Einführung des Programms entstanden und stehen den Einnahmen gegenüber? Die Ausgaben werden als moderat angegeben: durch den Kauf von neuen Computersystemen und zusätzlichen Geldern zur Verwaltung der Steuer wurden einmalig 1,2 Millionen EUR ausgegeben; Werbungskosten durch Öffentlichkeitskampagnen lagen bei 358.00 EUR. Während der bisherigen Laufzeit des Programms lagen die jährlichen Verwaltungskosten bei 350.000 EUR. Die Einnahmen aus dem Programm liegen damit um den 30-fachen Wert über den Kosten des Einsammelns der Steuer (Convery et al. 2007).

Der Gewinn für die Umwelt

Müll aus Plastiktüten war in Irland eine sichtbare und langlebige Komponente der Müllverschmutzung überall in der Landschaft und entlang der Küstenlinie. In dieser Hinsicht waren zwei Merkmale Irlands von Bedeutung für die Regierung, die Plastiktüte als Objekt für das Steuerprogramm auszuwählen: erstens ist Irland ein Land mit häufig starken Winden und draußen freigelassene Plastikbeutel legen große Entfernungen zurück, und zweitens ist Irland ein Land der Heckenlandschaft mit relativ kleinen von Büschen, Hecken und Baumgruppen umgebenden Feldern und Gräben entlang jeder Straße, in welchen entsorgte Plastiktüten gefangen und angesammelt werden.

Die Anwesenheit von Plastik in der Landschaft zu messen ist eine schwierige Aufgabe. Daten aus Stranderfassungen von „Coastwatch", einem Netzwerk von Umweltgruppen unterschiedlicher organisatorischer Zugehörigkeit, zeigten (Doyle & O'Hagan 2013) , dass die Anzahl pro 500 m Erfassungsstrecke von etwa 18 Plastiktüten im Jahr 2000 auf etwa 11 Tüten im Jahr 2002 und 2003 auf etwa 6 Tüten abfiel und sich bis zum Jahr 2012 auf etwa 2 Plastiktüten senkte (Abb. 2).

Ein kombiniertes Programm von „Irish Business Against Litter" und dem „National Trust of Ireland" führte eine Anzahl von Müllerfassungen durch, mit dem Ergebnis, dass zwischen Januar 2002 und April 2003 die Zahl „sauberer" [kein Beleg von Plastikbeutel] Gebiete um 21% zugenommen hat, während die Anzahl der Flächen ohne „Spuren" [definiert als bis zu 5 Artikel auf einer linearen Distanz von 1 m] um 56% anstiegen (Convery et al 2007).

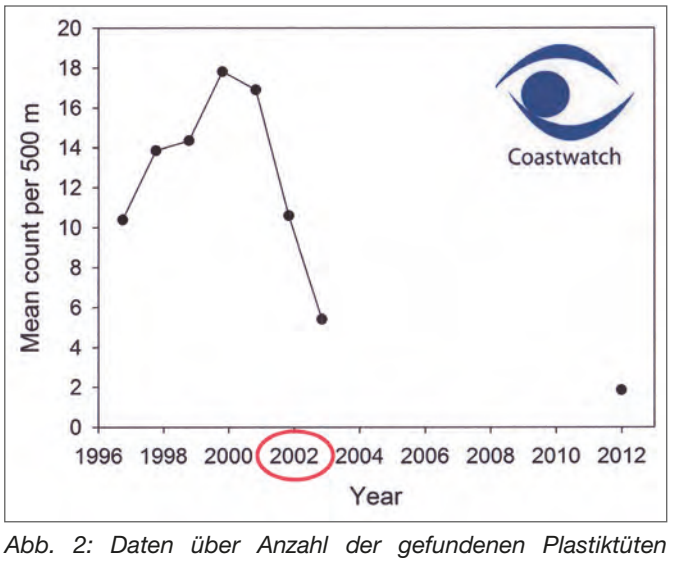

Abb. 2: Daten über Anzahl der gefundenen Plastiktüten pro 500 m Erfassungsstrecke aus Spülsaumkontrollen der Umweltorganisation „Coastwatch" in Irland; „rot" gibt das Einführungsjahr der Steuer an (aus Doyle & O'Hagan 2013).

Plastiktüten verfangen sich in Hecken und Zäunen. Foto: T. Clemens

Erhebungen des „National Litter Pollution Monitoring System" ergaben, dass nach einem Anteil der Plastiktüten von 5% an der nationalen Müllzusammensetzung vor der Steuereinführung dieser Anteil in 2002 auf 0,32%, in 2003 auf 0,25% und in 2004 auf 0,22% fiel (Convery et al. 2007).

Im Rahmen von OSPAR, nach den Vorläufern Oslo-Konvention und Paris-Konvention benannter völkerrechtlicher Vertrag zum Schutze der Nordsee und des Nordostatlantiks, werden auch an den Küsten Irlands und Großbritanniens seit Jahren Müllerfassungen durchgeführt. Ergebnisse dieser Erfassungen für zwei Zeiträume in Großbritannien und Irland bezüglich Plastiktüten zeigen (Abb. 3), dass auf 100 m Küstenstrecke im Zeitraum 2008-2009 kein signifikanter Unterschied in den Funden beider Länder bestand. Im Zeitraum 2011-2012 dagegen wurden an Irlands Küstenstrecken signifikant weniger Plastikbeutel gefunden (Doyle & O'Hagan 2013). Die Umwelt hat durch die Steuer einen Gewinn zu verzeichnen.

Schlussbemerkungen und Ausblick

Die Einführung einer Steuer für die Verwendung von Plastiktüten hat neben der allgemeinen Reduktion der Umweltbelastung signifikant zur Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung Irlands gegenüber dem Problem der Belastung der Meere durch Abfälle beigetragen. Nach Doyle & O'Hagan (2013) hat die Plastikbeutel-Steuer in Irland das Verhalten der Verbraucher beeinflusst: während 1999 noch 40% der Personen einer Umfrage

nicht gewillt waren eine Steuer auf Plastiktüten zu zahlen, glaubten im Jahr 2003 91% der Befragten, dass die „Plastic Bag Levy“ eine gute Idee ist. Plastikbeutel haben nun einen festgelegten Wert für alle.

Es lässt sich feststellen, dass es eine deutliche Reduktion im Verbrauch von Beuteln gibt und damit weniger in die Meeresumwelt gelangen; Erfassungen von Strandmüll durch „Coastwatch“ und OSPAR zeigen dieses. Die Öffentlichkeit und der Einzelhandel sind inzwischen sehr positiv eingestellt im Hinblick auf Einführung und Akzeptanz der Steuer, gleichzeitig zeigt sich ein deutlicher ökonomischer und sozialer Nutzen durch die Plastikbeutel-Steuer. Die Steuer hat sich für Irland als guter Mechanismus erwiesen, den Meeresmüll zu reduzieren (Doyle & O'Hagan 2013).

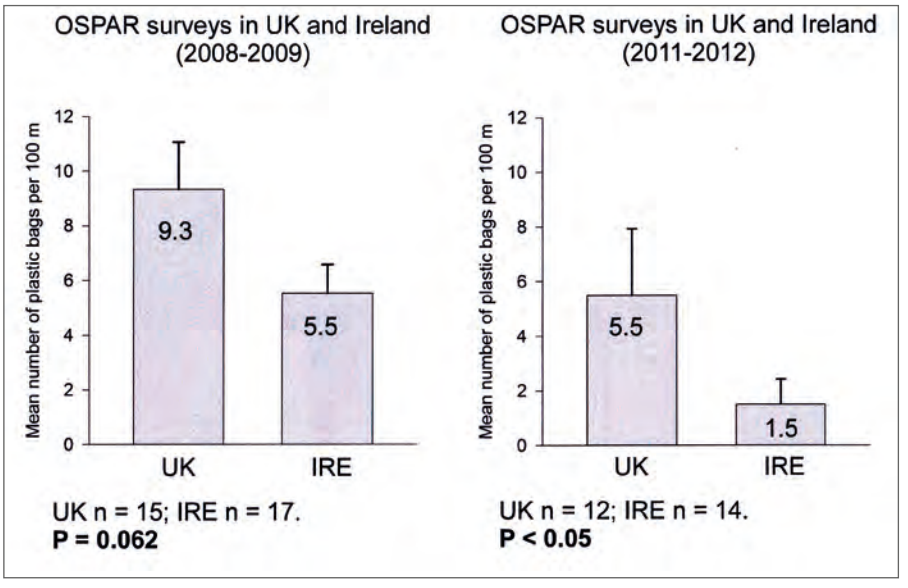

Abb. 3: Angaben zur mittleren Anzahl von Plastiktüten, die auf 100 m Spülsaumkontrollstrecken von OSPAR-Erfassungen in Großbritannien (GB) und Irland (IRE) in den Zeiträumen 2008-2009 und 2011-2012 gefunden wurden (aus Doyle & O'Hagan 2013).

Gibt es Staaten, die diesem Weg gefolgt sind oder folgen wollen? Ein weiteres Beispiel liefert Nordirland: Seit dem 8. April 2013 müssen Einzelhändler auch hier ihre Kunden mit ~5,8 Euro-Cent für „Einwegtragebeutel“ zum Transport gekaufter Waren wie Lebensmittel oder Kleidung belasten. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um Beutel aus Plastik, Papier oder auf Pflanzen basierendem Material wie Stärke handelt. Die Händler sind verpflichtet den Erlös aus der Abgabe an das Umweltministerium zu entrichten, um den einmaligen Gebrauch von jährlich 250 Millionen Tragetaschen in Nordirland zu senken. Das eingenommene Geld wird dazu verwendet, um Gemeinden, Wohlfahrtsverbänden, Schulen und gemeinnützigen Organisationen zu helfen, Programme zu entwickeln, um die Umwelt für alle zu verbessern. Das Umweltministerium beabsichtigt, die Zahl der Einwegtragetaschen jedes Jahr um 80% zu verringern (Department of the Environment of Northern Ireland; http://ww.nidirect.gov.uk/carrier-bag-levy, zugegriffen am 02.08.2014).

Wie ist die Situation in Deutschland?

Hier ist an den Kassen des Lebensmitteleinzelhandels die kostenlose Abgabe von Plastiktüten nicht üblich. In anderen Geschäftsbereichen wie Drogerien, Apotheken, Elektronik- oder Bekleidungshandel, Obst- und Gemüseabteilungen, ist eine kostenlose, oft auch ungefragte Abgabe an die Kunden gebräuchlich. Plastiktüten unterliegen der Verpackungsordnung, d.h. die Hersteller tragen für die Entsorgung der von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen, auch Plastiktüten, die Verantwortung [Produktverantwortung]. Sie kommen dieser Pflicht nach, in dem sie die Plastiktüten bei einem „Dualen System“ lizensieren lassen und damit die Kosten für deren Entsorgung tragen (UBA 2013).

Das Problem der Belastung unserer Umwelt durch einen oft unbeabsichtigten Eintrag von Plastiktüten wird jedoch nicht gelöst durch die Verlagerung der Verantwortung der Entsorgung auf die Hersteller von Plastiktüten. Der Benutzer dieser Einwegeinkaufstaschen ist der Kunde, und dieser müsste die Verantwortung für die Entsorgung übernehmen. Als alleiniges Mittel gegen ein zu viel an Plastikmüll kommt – nach den positiven Erfahrungen in Irland - nur eine generelle Bezahlpflicht für Tüten in Betracht, die dann auch Kaufhäuser, Bekleidungsläden, Apotheken, Drogerien u.a. mit einbezieht.

Der Irische Weg zeigt, dass auch aus kleinen Schritten große werden können und sich die Einstellung zum Umgang mit Plastik dadurch ändert. Die Autoren würden eine generelle Bezahlpflicht für Plastiktüten aller Art sowie eine zielführende Festlegung der Kosten für die Abgabe der Plastiktüten und die Verwendung der Einnahmen für den Natur- und Umweltschutz sehr begrüßen.

Literatur

Clemens, T., E. Hartwig & L. Steinbusch (2011): Zur Strandmüllbelastung der Inseln Mellum und Minsener Oog (südliche Nordsee) in den Jahren 2004-2009. – Natur- und Umweltschutz 10/1: 20-28.
Convery, F., S. McDonnell & S. Ferreira (2007): The most popular tax in Europe? Lessons from the Irish plastic bag levy. – Environ. Resource Econ. 38: 1-11.
Department of Environment, Heritage and Local Government of Ireland; http://www.environ.ie; genutzt am 5. Juli 2013.
Department of the Environment of Northern Ireland; http://www.doeni.gov.uk; genutzt am 9. Juli 2013.
Doyle, T. K. & A. M. O'Hagan (2013): The Irish „Plastic Bag Levy“: A mechanism to reduce marine litter? – PowerPoint-Präsentation; International Conference on Prevention and Management of Marine Litter in European Seas, Berlin 10-12 April 2013: 13 pp.
Hartwig, E. (2008): Die Plastiktüte – zwar Kunst- und Kultobjekt, aber bald ausgedient? – Natur- und Umweltschutz 7/1: 29.
Hartwig, E. (2012): Was denkt Europa über ein Verbot von Plastiktüten? – Natur- und Umweltschutz 11/1: 34-35.
UBA (2013): Plastiktüten. – Umweltbundesamt Pressestelle; Dessau-Roßlau: 7 S.

Anschrift der Verfasser:

Der Mellumrat e.V.
Zum Jadebusen 179
26316 Varel