

Ein Verbot von Wegwerfplastiksäcken: verfassungskonform?

Astrid Epiney/Lena Hehemann

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney/Lena Hehemann, Ein Verbot von Wegwerfplastiksäcken: verfassungskonform?, URP/DEP 2015, 436-455. Es ist möglich, dass die in der in der URP publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Einleitung

Der stetig steigende Verbrauch von Kunststoff im Allgemeinen und von Kunststoffsäcken im Besonderen führt – wie wohl allgemein anerkannt – zu aus umweltpolitischer Sicht diversen negativen Konsequenzen. Neben dem damit verbundenen wachsenden Abfallaufkommen und einem jedenfalls grösstenteils ineffizienten Verbrauch natürlicher Ressourcen ist hier insbesondere auf die Problematik des Meeresschutzes hinzuweisen: Studien zufolge gelangen jährlich etwa zehn Mio. Tonnen Müll in die Küsten- und Meeresumwelt. Dies führt zur Bildung riesiger Müllteppiche auf den Weltmeeren, insbesondere dem Atlantischen und Pazifischen Ozean. Dabei wird etwa 80% der Verschmutzung durch Kunststoffabfälle verursacht.¹

Vor diesem Hintergrund wird in der Schweiz – ebenso wie in der EU² und in einigen EU-Mitgliedstaaten³ – seit einigen Jahren die Frage diskutiert, ob der Verbrauch von Einwegplastiksäcken verboten oder reglementiert werden soll. Die Konzentration auf diese Art von Kunststoff erklärt sich wohl in erster Linie

¹ Vgl. zum Ganzen Hintergrundpapier der Deutschen Umwelthilfe, Einweg-Plastik kommt nicht in die Tüte, 2013, 5, abrufbar unter: <http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/Einwegplastiktueten_Hintergrundpapier_021213_01.pdf> (zuletzt besucht am 01.07.2015); Studie der Kommission vom 12.09.2011, durchgeführt durch BIOIS, Assessment of Impacts of Options to Reduce the Use of Single-Use Plastic Carrier Bags, Final Report for DG Environment.

² In der EU wurde jüngst eine Modifikation der sog. Verpackungsrichtlinie (Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. 1994, L 365, S. 10) beschlossen, die die Mitgliedstaaten zu einer Reduktion bzw. Quotierung des Verbrauchs leichter Kunststofftragetaschen verpflichtet, vgl. Richtlinie 2015/720/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen, ABl. 2015, L 115, S. 11. Zu dieser Richtlinie EPINEY ASTRID/HEHEMANN LENA, Die „Plastiktütenrichtlinie“: rechtliche Tragweite und Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit, EurUP 2015 (im Erscheinen).

³ Vgl. hierzu Studie der Kommission vom 12.09.2011 (Fn. 1), insbesondere Annex B.

dadurch, dass hier ein grosses Potential der Vermeidung von Kunststoffabfällen gesehen wird; hinzu kommt, dass gerade Einwegsäcke besonders leicht sind und damit eher in fliessende Gewässer und anschliessend in die Meere gelangen.⁴

Dies soll zum Anlass genommen werden, im Folgenden die diesbezüglichen Bestrebungen in der Schweiz – die bislang aber noch nicht zu einer Regulierung des Gebrauchs solcher Produkte geführt haben – zu skizzieren (II.), bevor nach ihrer Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere der Wirtschaftsfreiheit, gefragt wird (III.) und ein kurzes Fazit gezogen wird, in dem auch der Bezug zur Rechtslage in der Europäischen Union hergestellt wird (IV.).

Deutlich wird damit auch, dass es hier nur um die Grundsatzfrage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der angestrebten Regulierung des Verbrauchs von Plastiksäcken und damit das Aufzeigen der grossen Linien der hier zu beachtenden verfassungsrechtlichen Vorgaben gehen kann, liegt doch kein ausgearbeiteter Regelungsentwurf vor.

II. Zu den Bestrebungen der Regulierung des Verbrauchs von Plastiksäcken in der Schweiz

Derzeit kennt das schweizerische Umweltrecht keine spezifischen Regelungen in Bezug auf den Gebrauch von Plastiksäcken. Deshalb kommen die allgemeinen abfallrechtlichen Vorgaben zum Zuge kommen, sobald die Plastiktüten als Abfall anzusehen sind, was nach den allgemeinen Grundsätzen zu beurteilen ist,⁵ so dass hier auf die konkreten Umstände des Einzelfalls abzustellen ist. So enthält das am 01. Januar 1985 in Kraft getretene USG einige allgemeine abfallrechtliche Bestimmungen: In Art. 30 ff. USG finden sich detaillierte Regelungen zur Abfallhierarchie (Vermeidung, Verwertung, Entsorgung, Art. 30-30h USG), zur Abfallplanung und Entsorgungspflicht (Art. 31-31c USG), zur Finanzierung der Entsorgung (Art. 32-32b USG) sowie zur Sanierung belasteter Standorte (Art. 32c-32e USG).⁶ Im Hinblick auf die Durchführung dieser zentralen Regelungen des USG wurden mehrere Verordnungen erlassen, insbesondere die TVA,⁷ aber auch die VeVA, die AltIV sowie verschiedene Spezialverordnungen zu besonderen Abfallarten (VGV, VREG). Spezifische Vorgaben für Plastiksäcke oder gar Verpflichtungen zur Reduktion ihres Gebrauchs sind diesen Regelungen jedoch nicht zu entnehmen.

⁴ Vgl. denn auch spezifisch zu den negativen Umweltauswirkungen von Kunststoffsäcken Studie der Kommission vom 12.09.2011 (Fn. 1), 25 ff.

⁵ Zum Abfallbegriff nur WAGNER PFEIFER BEATRICE, Umweltrecht II, 2. Aufl., 2006, 88 f.; BGE 123 II 359 E. 4. Ausführlich SAUTEUR ALAIN, La valorisation des déchets urbains, 2007, S. 33 ff.

⁶ Zu diesen, 1997 eingeführten Bestimmungen TRÖSCH ANDREAS, Das neue Abfallrecht, URP 1996, 467 (472 f.).

⁷ Technische Verordnung über Abfälle (TVA; SR 814.600).

Vor diesem Hintergrund reichte der Freiburger Nationalrat *Dominique de Buman* im Jahr 2010 die Motion 10.3850 („Stopp der Verschmutzung durch Wegwerf-Plastiksäcke“)⁸ ein, die in der Folge von National- und Ständerat angenommen wurde.⁹ Der Motionär schlägt ein Verbot der Abgabe sog. „Wegwerf-Plastiksäcke“ vor, um sowohl den Verbrauch natürlicher Ressourcen als auch die durch Plastikabfälle entstehenden Umweltverschmutzungen zu reduzieren. Nach der Annahme der Motion durch das Parlament ist der Bundesrat nun angehalten, Massnahmen zu erlassen, um die Motion in nationales Recht umzusetzen.¹⁰

Das BAFU erarbeitete zwei Vorschläge, um die Motion im Rahmen einer Revision der TVA in schweizerisches Recht umzusetzen.¹¹

- Erstens wird ein vollständiges Verbot der Abgabe von Einweg-Kunststofftragtaschen im Detailhandel vorgeschlagen, dies allerdings mit gewissen Ausnahmen (insbesondere Kunststofftragtaschen, die aus Gründen der Hygiene oder im Offenverkauf notwendig sind).
- Zweitens erwägt das BAFU, ein solches Verbot durch eine Kostenpflicht für die Abgabe von Tragetaschen zum mehrmaligen Gebrauch zu ergänzen.

Die Vorschläge des BAFU stiessen auf starke Widerstände insbesondere aus der Wirtschaft (Grossverteiler, Detailhändler und Plastiksackhersteller), aber auch von Konsumentenschützern. Die Bemühungen des BAFU, eine allseits tragbare Kompromisslösung zu finden, sind bisher gescheitert,¹² und die Positionen der Akteure scheinen sehr weit auseinander zu liegen.¹³ Zudem ist Medienberichten von Ende Juni 2015 zu entnehmen, dass das BAFU zum Schluss gekommen ist, dass die Umsetzung womöglich nicht auf dem Verordnungsweg erfolgen könne, sondern vielmehr eine Änderung des USG geboten sei.¹⁴

⁸ Motion 10.3850 vom 01.10.2010, „Stopp der Verschmutzung durch Wegwerf-Plastiksäcke“, abrufbar unter <http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20103850> (zuletzt besucht am 08.04.2015).

⁹ Der Nationalrat nahm die Motion am 12.06.2012 mit 110 zu 73 Stimmen an. Im Ständerat stimmten 17 Ständeräte gegen und 18 Ständeräte für die Annahme der Motion.

¹⁰ Laut der Motion 10.3850 soll ein Verbot i.S.d. Art. 30a Bst. a USG erlassen werden. Art. 30a Bst. a USG lautet: „Der Bundesrat kann: a. das Inverkehrbringen von Produkten verbieten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, wenn deren Nutzen durch sie verursachte Umweltbelastungen nicht rechtfertigt“.

¹¹ Rechtssetzungsprogramm BAFU 2014-2019, 5, abrufbar unter: <<http://www.bafu.admin.ch/recht/13834/13837/index.html?lang=de>> (zuletzt besucht am 06.07.2015).

¹² Die Diskussionen mit den verschiedenen Interessengruppen, um eine für alle tragbare Lösung zu finden, kamen bisher zu keinem Ergebnis. Der Beschluss des Bundesrates und das Inkrafttreten der Umsetzung war zunächst Ende 2015 erwartet worden. Aufgrund der Uneinigkeiten wird sich das tatsächliche Inkrafttreten jedoch wohl verschieben.

¹³ „Parlament soll nochmals über Verbot von Plastiksäckchen entscheiden“, Aargauer Zeitung vom 26.06.2015, abrufbar unter: <<http://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/parlament-soll-nochmals-ueber-verbot-von-plastiksaecken-entscheiden-129283615>> (zuletzt besucht am 06.07.2015).

¹⁴ „Parlament soll nochmals über Verbot von Plastiksäckchen entscheiden“, Aargauer Zeitung vom 26.06.2015 (Fn. 13), „Jetzt kommt die ‚Lex Raschelsack‘“, Tagesanzeiger vom 26.06.2015, abrufbar unter: <<http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Jetzt-kommt-die-Lex-Raschelsack/story/24440442>> (zuletzt besucht am 06.07.2015). s. auch «Hartnäckige Raschelsäckli», Tagesanzeiger vom 25. August 2015, <<http://www.tagesanzeiger.ch/leben/gesellschaft/hartnaeckige-raschelsaekli/story/14982907>>.

III. Zur Vereinbarkeit eines Verbots der Abgabe von Einwegtaschen mit der Wirtschaftsfreiheit

Vor dem Hintergrund der skizzierten Bestrebungen, ein grundsätzliches Verbot der Abgabe von Einwegplastiksäcken einzuführen, mehrten sich in den letzten Jahren die (insbesondere aus der Wirtschaft kommenden) Stimmen, die in einer solchen Massnahme einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) sehen.¹⁵ Nicht nur werde der Absatz von Kunststofftragetaschen verhindert, sondern der Wirtschaft werde zugleich jegliche Alternative in Bezug auf die Verminderung des Verbrauchs entzogen, bspw. eine Selbstverpflichtung der betroffenen Akteure in Form einer kostenpflichtigen Abgabe von Einwegplastiksäcken.¹⁶

Im Folgenden soll vor diesem Hintergrund der Tragweite der Wirtschaftsfreiheit in diesem Zusammenhang nachgegangen werden, wobei es – mangels eines bundesrätlichen Vorschlages oder gar bereits erlassener Regelungen – letztlich um eine abstrakte Prüfung der grundsätzlichen Vereinbarkeit der Vorschläge des BAFU zur Ausführung der Motion *de Buman* mit der Wirtschaftsfreiheit geht. Im Zentrum der Betrachtungen stehen – nach einer kurzen Erörterung des Schutzbereichs (1.) und des Eingriffs (2.) in diesem Zusammenhang – die Frage nach der möglichen Rechtfertigung (3.).

1. Schutzbereich

Die in Art. 27 BV garantierte Wirtschaftsfreiheit schützt die Freiheit der unternehmerischen Betätigung und damit jede gewerbsmässig ausgeübte, privatwirtschaftliche Tätigkeit, die der Erzielung eines Gewinns dient.¹⁷ Dies beinhaltet auch die selbstständige Erwerbstätigkeit und die damit gewährleistete Handels-, Gewerbe- und Organisationsfreiheit. Die Wirtschaftsfreiheit umfasst darüber hinaus die Aussenwirtschaftsfreiheit, d.h. sie gewährleistet die „aussenwirtschaftliche Befugnis“,

¹⁵ S. u.a. Positionspapier der Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz (IG DHS) vom 19.11.2014 zur Motion „Stopp der Verschmutzung durch Wegwerf-Plastiksäcke“, abrufbar unter: <http://www.igdhs.ch/sites/default/files/2014_11_19_positionspapier_ig_dhs.pdf> (zuletzt besucht am 06.07.2015); Argumentarium gegen die Motion (10.3850) von Nationalrat de Buman der *Swiss Retail Federation*, abrufbar unter: <http://www.swiss-retail.ch/fileadmin/Redakteur/PDF/Argumentarium_Plastiksack%20d.pdf> (zuletzt besucht am 06.07.2015); Stellungnahme des sgv usam vom 06.11.2014 zur Umsetzung Motion 10.3850 (de Buman), abrufbar unter: <http://www.sgv-usam.ch/fileadmin/user_upload/deutsch/2014/vernehmlassungsantworten/20141106_stln_plastiksack_mo-10-3850.pdf> (zuletzt besucht am 06.07.2015), „Jede Tragetasche soll künftig kosten“, Tagesanzeiger vom 05.11.2014, abrufbar unter: <<http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/Jede-Tragetasche-soll-kuenftig-kosten/story/14391192>> (zuletzt besucht am 06.07.2015), Aargauer Zeitung vom 26.06.2015 (Fn. 13).

¹⁶ Positionspapier der IG DHS vom 19.11.2014 (Fn. 16), 3.

¹⁷ VALLENDER KLAUS, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Valender Klaus A. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 27, Rn. 9 f.; ausführlich zum Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, *Grundrechte II*, Zürich 2012, Kap. 6, Rn. 28 ff.; MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, *Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*, Bern 2008, S. 1052 ff.

Waren ein- und auszuführen.¹⁸ Die Art und Weise des Verkaufs und des Vertriebs von Waren sowie ihrer Verpackung stellt einen Aspekt der privatwirtschaftlichen Tätigkeit der jeweiligen Unternehmen dar, weshalb diese vom Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit erfasst wird. Der Verkauf eines bestimmten Produkts (nämlich von Plastiktüten) durch die Hersteller oder Zwischenhändler ist ebenfalls (selbstverständlich) von der Wirtschaftsfreiheit erfasst, geht es hier doch quasi um den „Kern“ der wirtschaftlichen Betätigung der betroffenen Unternehmen. Deutlich wird damit auch, dass sowohl die Tätigkeiten des Detailhandels als auch die Herstellung von Plastiksäcken vom Schutzbereich des Art. 27 BV erfasst sind.

Der Vollständigkeit halber sei in diesem Zusammenhang noch darauf hingewiesen, dass der Umstand, dass das in Aussicht gestellte Verbot die Wahlfreiheit der Konsumenten einschränkt, in diesem Kontext nicht von Bedeutung ist. Denn diese üben hier keine wirtschaftliche Tätigkeit aus, so dass insofern die Wirtschaftsfreiheit nicht betroffen ist.¹⁹ Weder die Konsumenten noch die Konsumentenorganisationen können sich folglich auf Art. 27 BV berufen.

Der persönliche Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit umfasst Schweizerbürgerinnen und -bürger sowie inländische juristische Personen des Privatrechts (schweizerische Unternehmen).²⁰ Umstritten ist, ob sich auch ausländische natürliche Personen bzw. juristische Personen des Privatrechts auf Art. 27 BV berufen können. Das Bundesgericht hat dies für niedergelassene Ausländer bejaht,²¹ für ausländische juristische Personen hingegen offen gelassen (jedenfalls soweit diese sich nicht auf gewisse völkerrechtliche Abkommen berufen können).²² Diese Problematik kann aber im vorliegenden Zusammenhang dahinstehen, da sich zumindest Inländer auf Art. 27 BV berufen können und davon auszugehen ist, dass auch inländische natürliche und / oder juristische Personen betroffen sind.

2. *Eingriff*

Ein Eingriff in ein Grundrecht liegt vor, wenn die in Frage stehende Massnahme zu einer „Verkürzung“²³ des eingeräumten Rechts führt. Gefordert ist mithin, dass von der Massnahme grundsätzlich eine irgendwie geartete „Zwangswirkung“ ausgeht und der Grundrechtsberechtigte sich somit einem bestimmten Verhalten oder bestimmten Einwirkungen – wobei jedenfalls der Schutzbereich des infrage stehenden Grundrechts betroffen sein muss – nicht entziehen kann. Im Einzelnen ist hier

¹⁸ BGE 126 III 149; BGE 124 III 321, 331.

¹⁹ HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2012, Rn. 638, MÜLLER/SCHEFER (Fn. 15), S. 1054, m.w.N.

²⁰ Vgl. nur Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2012, Rn. 654 ff.

²¹ BGE 108 Ia 148; BGE 116 Ia 148; BGE 116 Ia 237; BGE 119 Ia 35.

²² BGE 125 I 182, 197 f. Zwar gesteht das Bundesgericht einer ausländischen juristischen Person eine Berufung auf Art. 27 BV zu, wenn sich dies aus den eingeräumten Rechten des FZA oder im Rahmen der von der WTO geschlossenen Verträge ergibt. Die Möglichkeit einer Berufung ausländischer juristischer Personen auf Art. 27 BV ausserhalb dieses Rahmens liess das Bundesgericht jedoch explizit offen, BGE 131 I 223 E 1.1; siehe dazu REICH JOHANNES, Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, Zürich/St. Gallen 2011, S. 89.

²³ S. diesen Ausdruck bei Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2011, § 7, Rn. 84

zwar nach wie vor Vieles streitig;²⁴ unzweifelhaft ist ein Eingriff aber dann gegeben, wenn die in Frage stehende Massnahme direkt auf den Schutzbereich des Grundrechts einwirkt bzw. seinen Geltungsbereich betrifft. Eine derartige direkte Einwirkung ist immer dann anzunehmen, wenn der staatliche Hoheitsakt als solcher „zwangsläufig“ das grundrechtlich geschützte Recht des Einzelnen verkürzt.²⁵ Dies geht in aller Regel mit einer eigentlichen hoheitlichen Verpflichtung zu einem bestimmten Verhalten einher, so dass der grundrechtlich gewährleistete Anspruch bereits durch den entsprechenden staatlichen Hoheitsakt „abgeschnitten“ oder „verkürzt“ wird.²⁶

Die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Eingriffs in Art. 27 BV wären durch die vom BAFU in Betracht gezogenen Massnahmen erfüllt, geht es doch in jedem Fall um hoheitlich festgelegte verbindliche Verhaltenspflichten:

- Durch ein Verbot der Abgabe von Wegwerf-Plastiksäcken wird sowohl den Produzenten dieser Kunststofftragetaschen der Absatz in der Schweiz teilweise verunmöglicht als auch die Freiheit der ausgebenden Stellen beschnitten. Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit fällt diesfalls auch durchaus ins Gewicht, da ein Verbot jegliche Wahlmöglichkeit und damit den Rückgriff auf dieses Produkt von vornherein ausschliesst.
- Im Übrigen beschränkt auch die Pflicht, sonstige Plastiksäcken nur kostenpflichtig abzugeben, die unternehmerische Freiheit, werden doch bestimmte, zwingend zu beachtende Vorgaben für die unternehmerischen Tätigkeiten (nämlich den Verkauf und die Verpackung von Produkten) formuliert.

3. *Rechtfertigung*

Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit können grundsätzlich – wie andere Grundrechte auch – bei Vorliegen der in Art. 36 BV formulierten Voraussetzungen gerechtfertigt werden. Daneben ist überdies der in Art. 94 Abs. 1 BV formulierte Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu beachten. Danach sind wettbewerbsverzerrende Eingriffe grundsätzlich verboten und nur unter den in Art. 94 Abs. 4 BV aufgeführten Voraussetzungen zulässig.

Einschränkungen gelten nach Art. 94 Abs. 4 BV als grundsatzwidrig, wenn sie sich gegen den Wettbewerb richten – d.h. den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbebezüge oder Bewirtschaftungsformen zu sichern und zu begünstigen, oder das Wirtschaftsleben nach einem festen Plan lenken. Die Beeinträchtigung muss sich dabei mehr als nur geringfügig auf das Wirtschaftsleben auswirken, wobei insbesondere spürbare Wettbewerbsverzerrungen mehr als geringfügig sind. Darüber hinaus ist auf das Eingriffsmotiv abzustellen, so dass zu prüfen ist, in welchem Ausmass eine staatliche Massnahme den Wettbewerb verzerrt und mit welchem Eingriffsmotiv dies erfolgt. Handelt der Staat, um ein besonders gewichtiges Interesse zu verfolgen, sind durchaus

²⁴ Vgl. hierzu, m.w.N., EPINEY ASTRID, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, Art. 36, Rn. 16 ff.

²⁵ Vgl. z.B. BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD/MOLINARI EVA, Grundrechte I, Zürich 2012, Kap. 7, Rn. 10.

²⁶ Siehe aus der Rechtsprechung z.B. BGE 124 I 80 E. 2; EGMR, 22.10.2002, No. 47114/99, Taylor-Sabori/Vereinigtes Königreich; EGMR, 1.7.2008, No. 42250/02, Calmanovici/Rumänien; BGE 130 I 16 E. 3; BGE 126 I 112 E. 3.

auch erhebliche Einwirkungen auf den freien Wettbewerb zulässig.²⁷ Grundsatzwidrige Beschränkungen – also Massnahmen, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen und sich gegen den freien Wettbewerb richten – liegen ausschliesslich in der Kompetenz des Bundes. Über eine solche Kompetenz verfügt der Bund allerdings nur in Fällen, in denen die Verfassung Abweichungen explizit vorsieht, vgl. Art. 94 Abs. 4 BV.²⁸

Bei den durch das BAFU in Betracht gezogenen Massnahmen handelt es sich nicht um solche grundsatzwidrige Massnahmen. Denn sie betreffen gerade nicht den freien Wettbewerb als solchen, sondern regeln im Hinblick auf die Verwirklichung umweltpolitischer Anliegen gewisse, zudem letztlich nicht zentrale Aspekte der Art und Weise des Verkaufs bzw. der Verpackung von Produkten. Somit richten sie sich insbesondere in ihrer Zielsetzung gerade nicht gegen das freie Spiel der Marktkräfte als solche und bevorzugen auch nicht gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen, sondern regeln (lediglich) die Verwendung bestimmter Produkte für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer in einer bestimmten Art und Weise, dies im Hinblick auf die Sicherstellung eines effektiveren Umweltschutzes. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass es sich hier um einen ins Gewicht fallenden Eingriff in Art. 27 BV handelt bzw. handeln kann, da die Frage nach dem Vorliegen einer Wettbewerbsverzerrung von derjenigen nach der Schwere eines Eingriffs zu unterscheiden ist.

Ein Eingriff in Art. 27 BV ist nach dem allgemein für Grundrechtseingriffe zum Zuge kommenden Art. 36 BV zulässig, falls eine gesetzliche Grundlage (3.1.) besteht, er im öffentlichen Interesse liegt bzw. dem Schutz von Grundrechten Dritter dient (3.2.) und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahrt (3.3.).

3.1 Zur gesetzlichen Grundlage

Jede Einschränkung von Grundrechten muss sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen (Art. 36 Abs. 1 BV).²⁹ Als gesetzliche Grundlagen kommen sowohl Gesetze im formellen als auch solche im materiellen Sinn in Frage. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV verlangt jedoch für schwerwiegende Eingriffe ein formelles Gesetz, während weniger schwerwiegende Eingriffe auf der Verordnungsstufe geregelt werden können, vorausgesetzt die Verordnungsbestimmungen sind formell und materiell verfassungsgemäss.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Grundrechtseingriff als „schwerwiegend“ zu qualifizieren ist, kann nicht generell-abstrakt umschrieben werden, sondern ist aus objektiver Sicht³⁰ unter Berücksichtigung aller Umstände zu eruieren. Kriterien sind hier u.a. die Intensität der Beeinträchtigung der Rechte, Art und Dauer der Beeinträchtigung (etwa eine gewisse Systematik derselben), Implikationen für die Grundrechtsträger, die Zahl der betroffenen Personen oder die Betroffenheit der zentralen Schutzdimension des Grundrechts.³¹

Vorliegend ist zu unterscheiden:

²⁷ Zum Ganzen etwa HÄFELIN/HALLER/KELLER (Fn. 17), Rn. 657 ff.; BELSER/WALDMANN/MOLINARI (Fn. 23), Kap. 6, Rn. 40 ff.

²⁸ HÄFELIN/HALLER/KELLER (Fn. 17), Rn. 661.

²⁹ Siehe vertiefend SCHWEIZER RAINER J., in: St. Galler Kommentar (Fn. 15), Art. 36, Rn. 10 ff.; EPINEY (Fn. 22), Art. 36, Rn. 29 ff.

³⁰ Ausdrücklich BGE 130 I 65 E. 3.3.

³¹ Vgl. hierzu zusammenfassend BELSER/WALDMANN/MOLINARI (Fn. 23), Kap. 7, Rn. 10. Aus der insgesamt umfangreichen, einzelfallbezogenen und jeweils auf einzelne Grundrechte ausgerichteten Rechtsprechung z.B. BGE 130 I 65 E. 3.3; BGE 131 I 425 E. 6.1 ff.; BGE 130 I 362.

-
- Die Auswirkungen eines Verbots der Abgabe von Einwegplastiksäcken auf den Detailhandel dürften sich insgesamt eher in Grenzen halten. Die betroffenen Stellen dürften zwar die Wegwerf-Plastiksäcke nicht mehr ausgeben, so dass ggf. auf Substitute zurückgegriffen werden müsste. Allerdings trügen wohl nicht die Detailhändler die entstehenden Mehrkosten, da sie diese auf die Konsumenten verlagern können. Ein Verbot der Ausgabe von Wegwerf-Plastiksäcken kann in Hinblick auf den Detailhandel daher nicht als schwerer Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit beurteilt werden.
 - Davon abzugrenzen sind die zu erwartenden Auswirkungen auf die Produzenten von Wegwerf-Plastiksäcken. Diese müssten mit einem massiven Einbruch des Absatzes rechnen, könnten sie doch diese Produkte nicht mehr im bestehenden, sehr grossen Umfang an die Detailhändler verkaufen. Sie hätten somit einen gewichtigen Rückgang des Umsatzes zu gewärtigen. Zur Aufrechterhaltung ihres Umsatzes und ihrer Produktion müssten sie daher (ggf. grosse) Investitionen tätigen, um andere Produkte bzw. Substitute herzustellen. Dies lässt sich wohl als schwerer Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit qualifizieren, wobei hier auch die eingeräumte Umstellungsfrist – die vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verbots abhängt – zu beachten wäre.

Somit müsste auf den ersten Blick jedenfalls ein Verbot von Wegwerftragtaschen auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruhen. Dies erklärt möglicherweise auch, warum jüngst durch das BAFU in Erwägung gezogen wurde, das Verbot im USG selbst und nicht in der TVA zu verankern.³² Dieser Schluss erscheint jedoch keineswegs zwingend: Denn Art. 30a lit. a USG kann bereits als die notwendige formell-gesetzliche Grundlage angesehen werden: Nach dieser Vorschrift kann der Bundesrat das Inverkehrbringen von Produkten verbieten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, wenn deren Nutzen die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt. Diese Bestimmung enthält somit eine präzise gefasste Delegation an den Bundesrat, die gerade erkennen lässt, dass „Einwegprodukte“ unter bestimmten Voraussetzungen verboten werden können. Dabei zeichnen sich solche Einwegprodukte dadurch aus, dass sie kurzlebig sind und damit Konsumgüter darstellen, die nicht zur mehrfachen Nutzung vorgesehen sind; weiter wird vorausgesetzt, dass der Nutzen dieser Güter für den Anwender die verursachten Umweltauswirkungen nicht übersteigen darf, wobei die Umweltbelastung zu einem erheblichen Problem werden muss.³³ Im Falle von Einwegtragtaschen dürften diese Voraussetzungen erfüllt sein, zumal dem Ordnungsgeber diesbezüglich zweifellos ein gewisser Gestaltungsspielraum eingeräumt wird. Dass solche Verbote die skizzierten, durchaus ins Gewicht fallenden Auswirkungen auf die Wirtschaftsfreiheit entfalten und einen schweren Eingriff in diese darstellen können, wird durch diese Vorschrift gerade „in Kauf genommen“ und ist in ihr angelegt. Zwar könnte auf den ersten Blick gegen diesen Ansatz vorgebracht werden, das betroffene Produkt müsse selbst bereits auf Gesetzesstufe umschrieben werden. Zu überzeugen vermag dies freilich nicht: Denn die gesetzliche Umschreibung bezieht sich bereits nur auf bestimmte, durchaus relativ eng eingegrenzte Produktkategorien, so dass der ins Gewicht fallende Eingriff in Art. 27 BV bereits vorhersehbar auf Gesetzesstufe vorgesehen ist. Dies dürfte den Anforderungen des

³² S.o. II.

³³ BRUNNER URSULA, Kommentar USG, Art. 30a N 18 und 20 ff., m.w.N.

Art. 36 Abs. 1 S. 2 BV hinreichend Rechnung tragen, so dass Art. 30a Bst. a USG auch insgesamt den Anforderungen des Art. 36 Abs. 1 S. 2 BV.

Ergänzend sei in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, dass das USG insgesamt in Bezug auf Produkte eher generische Formulierungen und Umschreibungen verwendet und die Präzisierungen im Einzelnen auf dieser Grundlage auf Verordnungsstufe erfolgen,³⁴ dies auch in Bereichen, in denen es durchaus um gewichtige Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit geht (z.B. im Zusammenhang mit ökologisch begründeten kantonalen Monopole, vgl. Art. 31b Abs. 3 USG).

Im Ergebnis dürften also die vom BAFU in Erwägung gezogenen Massnahmen auf Verordnungsebene erlassen werden; selbstredend wäre aber auch eine entsprechende Ergänzung des USG möglich, wenn auch wenig systemkonform, da das USG selbst grundsätzlich keine konkreten Produktnormen enthält.

3.2. Zum öffentlichen Interesse

Das Verbot der Abgabe von Wegwerfplastiksäcken soll dem Schutz der Umwelt vor den Auswirkungen der Produktion und der Entsorgung von Plastiktüten dienen. Gleiches gilt für die (zusätzliche) Pflicht, sonstige Plastiktüten nur gegen Entgelt abzugeben. Damit stellt die Verringerung bereits des Verbrauchs solcher Taschen den eigentlichen Primärzweck der Massnahmen dar. Diese Zielsetzung kann zwar nicht als solche ein öffentliches Interesse darstellen; zu beachten ist jedoch, dass bereits das Entstehen und das Aufkommen von Abfall grundsätzlich ein umweltpolitisches Problem darstellen dürfte. Dies kommt auch in der Abfallhierarchie zum Ausdruck, in der die Vermeidung von Abfall an oberster Stelle steht (Art. 3 Abs. 1 USG). Insofern dient die Vermeidung von Abfall quasi „automatisch“ bzw. *per se* dem Umweltschutz (der seinerseits unbestrittenermassen ein öffentliches Interesse darstellt). Dieser Ansatz impliziert, dass Anknüpfungspunkt für die Prüfung der Verhältnismässigkeit das Reduktionsziel sein muss, nicht hingegen ein (mittelbarer) positiver Effekt auf gewisse Umweltmedien (wie z.B. die Weltmeere). Letztere kann jedoch zur Gewichtung des öffentlichen Interesses an der Abfallvermeidung in die Prüfung einbezogen werden.

3.3. Zur Verhältnismässigkeitsprüfung

Für die Verhältnismässigkeit einer Massnahme sind nach Praxis und Lehre³⁵ drei Kriterien entscheidend:

- Die ergriffene Massnahme muss geeignet sein, um das angestrebte Ziel zu verfolgen, wobei bereits ein Beitrag zur Zielverwirklichung ausreicht. Die Motion *de Buman* sowie deren geplante Umsetzung intendieren die Vermeidung des Gebrauchs von Wegwerf-Plastiksäcken und damit sowohl die Reduktion des Abfallaufkommens als auch der für Produktion und Entsorgung benötigten Ressourcen; weiter geht es auch um den (indirekten) Schutz der Umweltmedien (insbesondere der Weltmeere). Sowohl ein Verbot von Einwegtragetaschen als

³⁴ BRUNNER (Fn. 31), Art. 39 N 1 und 6 ff.

³⁵ Aus der Lehre zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit jüngst mit zahlreichen weiteren Nachweisen auf Lehre und Rechtsprechung und instruktiven Hinweisen auf die (Anwendungs-) Probleme Markus Müller, Verhältnismässigkeit, 2013, 9 ff.; s. ansonsten auch die Ausführungen bei Epiney, in: Basler Kommentar zur BV (Fn. 24), Art. 36, Rn. 66 ff.

auch eine Abgabepflicht für sonstige Kunststofftragetaschen führen, wie Erfahrungen in anderen Staaten belegen,³⁶ zu einer mitunter beträchtlichen Verringerung des Rückgriffs auf diese Produkte, so dass das Ziel der Massnahmen – Vermeidung des Gebrauchs der betreffenden Produkte und damit des Abfallaufkommens – zweifellos erreicht werden kann.

Der Umstand, dass die Vermeidung von Abfall nicht nur in Bezug auf Einwegtragetaschen, sondern auch in Bezug auf sonstige Kunststofftragetaschen und andere Kunststoffe angezeigt sein kann, führt als solcher auch nicht zur Inkohärenz der Massnahme, vermag sie doch jedenfalls einen Beitrag zum angestrebten Ziel zu erreichen. Im Übrigen dürften gerade Wegwerftragetaschen einerseits aufgrund ihrer Leichtigkeit besondere Umweltprobleme aufwerfen, und andererseits dürfte aufgrund der Substituierbarkeit gerade hier ein beträchtliches Potential für eine Reduktion bestehen.

- Die Erforderlichkeit einer Massnahme ist dann gegeben, wenn es – im Hinblick auf die beeinträchtigten Interessen oder Rechte – kein milderes Mittel gibt, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Dabei ist zu beachten, dass es bei der Verhältnismässigkeit um eine Mittel-Zweck-Relation geht: Das möglicherweise in Betracht kommende mildere Mittel muss ebenfalls die Erreichung des (politisch vorgegebenen) Zwecks (der natürlich seinerseits zulässig sein muss, was im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse geprüft wird) gewährleisten können, was auch für das angestrebte Schutzniveau gilt.

Im vorliegenden Zusammenhang möglicherweise in Betracht kommende sonstige (mildere) Massnahmen stellen z.B. ein Verbot lediglich der unentgeltlichen Abgabe oder gar der Rückgriff auf Selbstverpflichtungen der Wirtschaft dar. Gem. Art. 41a Abs. 3 USG müssen vor dem Erlass einer Ausführungsvorschrift ggf. bestehenden selbstverpflichtenden Massnahmen der Wirtschaft in Betracht gezogen werden (sog. Subsidiarität staatlicher Massnahmen).³⁷ Der Bund ist angehalten, die Selbstverpflichtungen soweit wie möglich in das Ausführungsrecht zu übernehmen oder zumindest zu berücksichtigen. Dabei wird dem Gesetzgeber jedoch ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt, ob und inwiefern er die Absprachen einbezieht, um das Ziel genauso wirksam, effizient und schnell zu erreichen.³⁸ Vor dem Hintergrund, dass vereinzelte Detailhandelsunternehmen bereits selbstverpflichtende Massnahmen in Form einer Abgabepflicht einführen,³⁹ käme zwar eine Berücksichtigung dieser Praxis in das Ausführungsrecht in Frage. Eine mit einem Verbot vergleichbare Verwirklichung der Ziele – Abfallvermeidung und Ressourceneinsparung sowie (mittelbar) der Schutz der Umweltmedien – dürfte allerdings anzuzweifeln sein. Es wäre kaum gewährleistet,

³⁶ Vgl. Studie der Kommission vom 12.09.2011 (Fn. 1), Annex B.

³⁷ Hierzu etwa BRAUN ELISABETH, Abfallverminderung durch Kooperation von Staat und Wirtschaft, Basel 1998, S. 246.

³⁸ BRAUN (Fn. 37), S. 246 f., BRUNNER (Fn. 31), Art. 41a N 67 ff., m.w.N.

³⁹ Die Migros Waadt erliess ein Verbot der kostenfreien Abgabe von Plastiksäcken. Sie verlangt fünf Rappen pro Plastiksack. Nach eigenen Angaben ging die Abgabe von Wegwerf-Tragetaschen seit Einführung der Abgabe um 94% zurück, vgl. Positionspapier der IG DHS vom 19. November 2014 (Fn. 13), 4. Weiter kann auf die Erfahrungen in Irland und Dänemark verwiesen werden, in denen vergleichbare nationale Verbote einer kostenfreien Abgabe bestehen und zum Rückgang des Verbrauchs führten, s. Studie der Kommission vom 12. September 2011 (Fn. 1), Anhang B.

dass solche Massnahmen flächendeckend eingeführt würden, und im Übrigen blieben die „verpönten“ Produkte (teilweise) im Umlauf, so dass sie das angestrebte (sehr hohe) Schutzniveau nicht gleichermassen zu erreichen vermögen. Sowohl angesichts der Reichweite als auch der Effektivität bliebe diese Massnahme somit hinter einem Verbot zurück.

Vor diesem Hintergrund und angesichts des dem Gesetzgeber in diesem Zusammenhang zweifellos einzuräumenden Gestaltungsspielraums sprechen die besseren Gründe dafür, die Erforderlichkeit (auch) eines Verbots der Abgabe von Einwegtragtaschen zu bejahen: Denn zweifellos führte eine solche Massnahme dazu, dass (abgesehen von den vorgesehenen Ausnahmen) überhaupt keine solchen Produkte mehr im Detailhandel abgegeben werden, eine Zielsetzung und ein Schutzniveau, die (wie dargelegt) nicht gleichermassen durch ein Verbot lediglich der unentgeltlichen Abgabe oder gar von Selbstverpflichtungen erreicht werden könnten. Auch eine Abgabe auf Mehrwegtragetaschen würde zweifellos der Prüfung der Erforderlichkeit standhalten, wird das Ziel einer (ins Gewicht fallenden) Reduktion des Verbrauchs auch dieser Produkte zum Massstab genommen.

- Schliesslich muss die Massnahme angemessen oder zumutbar sein, was dann gegeben ist, wenn sie nicht ausser Verhältnis zu dem verfolgten Zweck steht, so dass die erwartete Wirkung der Massnahme nicht in einem Missverhältnis zu den durch sie beeinträchtigten Rechten oder Interessen stehen darf (auch Verhältnismässigkeit i.e.S. genannt). M.a.W. muss der Eingriffszweck mit der Eingriffswirkung in einem angemessenen Verhältnis stehen. Da es sich hier letztlich um komplexe Abwägungen handelt, ist dem Gesetzgeber hier ein beachtlicher Gestaltungsspielraum einzuräumen.

Der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit kann – wie bemerkt – für die Hersteller von Einwegplastiksäcken durchaus gewichtige wirtschaftliche Implikationen nach sich ziehen, verlieren sie doch einen bedeutenden Absatzmarkt. So geben die beiden grössten Schweizer Lebensmittelhändler jährlich etwa 240 Millionen Plastiksäcke kostenfrei aus. Dabei sind die Produktionsmenge und der Verbrauch von Wegwerf-Plastiksäcken in der Schweiz im europäischen Vergleich eher gering.⁴⁰ Auch fallen der Energieverbrauch und die entstehende Abfallmenge im Vergleich zu Herstellung und Entsorgung anderer Kunststoffprodukte kaum ins Gewicht.⁴¹ Schätzungen zufolge liesse sich das Abfallaufkommen durch ein Verbot von Einwegplastiksäcken jährlich maximal um einige hundert Tonnen Kunststoff reduzieren.⁴² Vor diesem Hintergrund könnte man vertreten,

⁴⁰ Im Vergleich werden in Deutschland jährlich insgesamt 5,3 Mrd., in Berlin allein 227 Mio. Plastiktüten ausgegeben. Hintergrundpapier der Deutschen Umwelthilfe (Fn. 1), 5. Nach der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie liegt der jährliche Kunststoffverbrauch in der Schweiz bei rund 1 Mio. Tonnen. Plastiksäcke machen allerdings nur 3000 Tonnen dieses Gesamtaufgebots aus. Vgl. Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 08.11.2012 zu Motion 10.3580, 3, abrufbar unter <http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/resultate.aspx?afspath=bericht&collection=CV&from=126&gvk_urh_key=KOM_20_&sort=GN&way=asc> (zuletzt besucht am 08.04.2015).

⁴¹ Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 08.11.2012 (Fn. 36), 3.

⁴² Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 08.11.2012 (Fn. 36), 3.

der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit sei schwerwiegender als der tatsächliche Nutzen für den Umweltschutz.⁴³

Gleichzeitig gilt es jedoch zu bedenken, dass die Produktion dieser Produkte beachtliche Ressourcen erfordert. Auch werden die meisten (Wegwerf-) Plastiktragtaschen noch immer aus nicht biologisch abbaubaren, fossilen Rohölen hergestellt. Zugleich benötigt der Produktionsvorgang an sich, der anschließende Transport sowie die abschliessende Verwertung bzw. Entsorgung durchaus viel Energie.⁴⁴ Zudem entfaltet eine nicht ordnungsgemässe Entsorgung schwerwiegende Auswirkungen auf die Umweltmedien, insbesondere die Weltmeere. Wie bemerkt, verlieren die Hersteller dieser Produkte zwar einen bedeutenden Absatzmarkt; allerdings ist dies nicht *per se* ein hinreichendes Argument, um ein an sich (sehr) umweltschädliches und letztlich wenig nützliches Produkt nicht zu verbieten. Den Herstellern ist vielmehr zuzumuten, sich auf diese neue Sachlage einzustellen und z.B. die Herstellung anderer Produkte auszuweiten, wobei dies etwas zeitlichen Vorlauf benötigt, so dass ein Verbot von Wegwerfplastiktaschen erst nach einer gewissen Übergangszeit eingeführt werden dürfte. Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang auch, dass die immer wieder als (fast) ebenso effektives Instrument erwähnte Abgabe auf solche Produkte ebenfalls zu einem sehr starken Rückgang der Nachfrage führte. Auch ist anzumerken, dass das in Aussicht gestellte Verbot nur gewisse Plastiksäcke erfasst (nämlich die Einwegsäcke), während andere (die Mehrwegsäcke) nach wie vor zulässig bleiben sollen; hinzu kommen die vorgesehenen Ausnahmen. Damit bleibt noch ein bedeutender Spielraum für die betroffenen Unternehmen, ihre Produktion und ihre Vermarktungsstrategie entsprechend anzupassen. Insofern ist die grundsätzlich mit einem Verbot einhergehende Intensität des Grundrechtseingriffs für die Hersteller zu relativieren.

Insgesamt kann vor diesem Hintergrund nicht davon ausgegangen werden, dass der Verordnungs- bzw. der Gesetzgeber mit einem Verbot der Abgabe von Wegwerfplastiksäcken im Detailhandel den ihm gerade bei der Angemessenheit einzuräumenden Gestaltungsspielraum überschritten hätte. Dieser Schluss – der hier in Bezug auf die Hersteller der Plastiksäcken entwickelt wurde – muss *a fortiori* für den Detailhandel gelten, der in seiner Wirtschaftsfreiheit viel weniger intensiv eingeschränkt ist.⁴⁵ Ebenso wäre auch eine (jedenfalls massvolle) Abgabe auf Mehrwegtragtaschen *a fortiori* als angemessen anzusehen.

Der Vollständigkeit halber sei in diesem Zusammenhang noch daran erinnert,⁴⁶ dass der Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit in Bezug auf die Einschränkung der Wahlfreiheit der Konsumenten nicht eröffnet ist. Auch ist kein sonstiges

⁴³ Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass der Umstand, dass eine Abgabepflicht ebenfalls zu gewichtigen Einsparungen des Rückgriffs auf Einwegtragetaschen führte (wenn auch etwas weniger weitgehend als ein Verbot), im vorliegenden Zusammenhang nicht relevant sein kann: Denn dieser Aspekt betrifft letztlich die Erforderlichkeit. Und hier ist – wie soeben im Text erwähnt – zu beachten, dass ein Verbot in jedem Fall zu einer noch weitergehenden Reduktion des Gebrauchs von Wegwerfplastiktüten führt, so dass eine Abgabe – nimmt man das damit einhergehende zugegebenermassen sehr hohe Schutzniveau bzw. die eher ehrgeizige Zielsetzung als Massstab für die Verhältnismässigkeitsprüfung – insoweit gerade kein milderes Mittel darstellen kann.

⁴⁴ Hintergrundpapier der Deutschen Umwelthilfe (Fn. 1), 5 f.

⁴⁵ S.o. C.II.

⁴⁶ S. schon oben III.1.

Grundrecht der Konsumenten, (kostenlose) Einwegtragetaschen im Detailhandel zur Verfügung gestellt zu bekommen, ersichtlich.

Allerdings könnte der Nutzen für die Konsumenten im Rahmen der allgemeinen Prüfung der Verhältnismässigkeit der Massnahme eine gewisse Rolle spielen, muss doch staatliches Verhalten auch in den Konstellationen, in denen keine Grundrechte beeinträchtigt werden, den Anforderungen der Verhältnismässigkeit entsprechen (Art. 5 Abs. 2 BV). Indessen kann auch in Bezug auf die Rückwirkungen eines Verbots von Einwegtragetaschen auf die Konsumenten nicht von einer Unangemessenheit einer solchen Massnahme ausgegangen werden. Denn zwar ist die Abgabe von Einwegtragetaschen für die Konsumenten durchaus von einem „absoluten Nutzen“, werden diese Taschen doch als (notwendige) Transporthilfe von Einkäufen verwendet. Auch liegt der Anteil von Kunststofftragetaschen im gesamten anfallenden Verpackungsabfall innerhalb der Schweiz bei (nur) 0.003%.⁴⁷ Weiter wird den Konsumenten die Wahlfreiheit genommen, und es könnte ein gewisses Risiko bestehen, dass der relative Nutzen des Verbots durch ein mit diesem einhergehenden Rückgriff auf (noch) umweltschädlichere Substitute in Frage gestellt wird. Derartige Erwägungen vermögen jedoch keiner näheren Prüfung standhalten, zumal den Interessen der Konsumenten hier mangels Grundrechtsbetroffenheit ein eher geringes Gewicht beizumessen ist und dem Gesetzgeber somit ein denkbar weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen ist. Denn – auch ausgehend von der Überlegung, dass ein solches Verbot hinreichend bekannt wäre – die Konsumenten können sich ohne weiteres auf die neue Situation einstellen, und der Verlust an Handlungsfreiheit durch ein Wegfallen der Verfügbarkeit von Einwegtragetaschen im Detailhandel ist doch in seiner Bedeutung für die Wahlfreiheit der Konsumenten sehr zu relativieren, geht es doch lediglich um ein Hilfsmittel zum Transport von Einkaufsgütern. Zwar mag der Nutzen der Vermeidung dieses Verpackungsabfalls in Relation zum gesamten Verpackungsabfall in der Schweiz gering sein; nichtsdestotrotz vermag auch eine solche Massnahme einen Beitrag zur Abfallvermeidung zu leisten (zumal die absoluten Zahlen durchaus beachtlich sind). Die Behauptung, der relative Nutzen könnte in Frage gestellt werden, ist – soweit ersichtlich – nicht wirklich belegt; vielmehr liegt es *a priori* nahe, dass die Konsumenten sich eher darauf einstellen, sonstige Tüten mehrfach zu verwenden, womit ein relativer Nutzen zu erwarten ist, insbesondere in der Konstellation, in der auch noch Mehrwegtragetaschen mit einer Abgabe zu belegen sind. Diese Erwägungen legen es insgesamt nahe, dass die zu erwartende Wirkung eines Verbots der Ausgabe von Einwegtragetaschen nicht (klar) in einem Missverhältnis zu den Implikationen einer solchen Massnahme für die Konsumenten steht.

Im Ergebnis sprechen somit die besseren Gründe für die Bejahung der Verhältnismässigkeit der vom BAFU in Erwägung gezogenen Massnahmen.

IV. Fazit

Insgesamt ist somit davon auszugehen, dass die Vorschläge des BAFU zur Umsetzung der Motion *de Buman* aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig sind. Eine andere Frage ist freilich, ob man aus politischer Sicht insbesondere ein Verbot von Einwegplastiksäcken im Detailhandel begrüsst oder nicht. Immerhin wurde die Motion, die ausdrücklich ein solches Verbot forderte, angenommen, was ein doch nicht zu vernachlässigendes politisches und auch rechtliches Argument darstellt.⁴⁸

⁴⁷ Vgl. Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 08.11.2012 (Fn. 36), 3.

⁴⁸ Wird die Motion nicht auf dem Verordnungsweg umgesetzt, müsste sie abgeschrieben werden oder dem Parlament eine Gesetzesrevision vorgeschlagen werden, um die Ziele der Motion zu erreichen, vgl. hierzu REICH JOHANNES, Abgrenzung von rechtlichem Monopol und Wettbewerb im Abfallmarkt, S. (350).

Die nächsten Monate werden aller Voraussicht nach etwas mehr Klarheit über das weitere Vorgehen in diesem Dossier bringen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass auch auf Unionsebene in diesem Jahr gewichtige Entscheide in diesem Bereich gefallen sind: So verpflichtet die RL 2015/720⁴⁹ die Mitgliedstaaten zu einer quantitativ bezifferten Reduktion des Verbrauchs sog. leichter Kunststofftaschen, und die in diesem Zusammenhang in Betracht kommenden Massnahmen können auch Verkehrsverbote (also letztlich Produktverbote) erfassen (wobei hier keine Pflicht besteht). Hintergrund und Zielsetzungen der auf Unionsebene einerseits und in der Schweiz andererseits vorgesehenen bzw. in Betracht gezogenen Massnahmen decken sich somit weitgehend. Bemerkenswert ist in Bezug auf die Unionsebene, dass die (nicht) erfassten Produkte sehr genau definiert werden, was der Rechtssicherheit zweifellos zuträglich ist.⁵⁰

Es bleibt zu hoffen, dass auch in der Schweiz – trotz der politischen Schwierigkeiten – in nicht allzu ferner Zukunft griffige Massnahmen zur Reduktion des Verbrauchs von Wegwerfplastiksäcken bzw. leichten Kunststofftragetaschen getroffen werden: Auch wenn damit selbstverständlich nicht alle mit dem hohen Kunststoffverbrauch einhergehenden Probleme gelöst werden können, wäre dies ein eher leicht zu bewerkstelligender Beitrag zur Bewältigung dieser Probleme, mit dem zudem nicht allzu viele bzw. allzu gewichtige Nachteile einhergingen.

⁴⁹ Fn. 2.

⁵⁰ Vgl. zur Rechtslage in der EU EPINEY/HEHEMANN, EurUP 2015 (Fn. 2).