

GEULEN & KLINGER

Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Dr. Remo Klinger

10719 Berlin, Schaperstraße 15

Telefon: +49 / 30 / 88 47 28 - 0

Telefax: +49 / 30 / 88 47 28 – 10

e-mail: klinger@geulen.com

<http://www.geulenklinger.com>

02. April 2014

Rechtsgutachterliche Stellungnahme

**zur Zulässigkeit landesrechtlicher Regelungen zur Erhebung
einer Sonderabgabe oder einer Verpackungssteuer
auf die Abgabe von
PET-Einkaufstragetaschen
oder
Einweggeschirr (wie Coffee-To-Go-Bechern)**

Rechtsanwalt Dr. Remo Klinger

Erstellt im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V.

I. Einleitung

Der Deutsche Umwelthilfe e.V. hat den Gutachter beauftragt, rechtlich zu klären, ob es zulässig wäre, mittels landesrechtlicher Regelungen zu normieren, dass Vertreiber von PET-Tragetaschen oder Einweggeschirr (wie Coffee-To-Go-Bechern) eine Sonderabgabe oder eine Verbrauchsteuer auf die Abgabe der Verpackungsartikel zu zahlen haben.

II. Sonderabgabe

Sonderabgaben sind Abgaben, die nicht zur Finanzierung des allgemeinen Staatsbedarfes von der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen, sondern zur Finanzierung besonderer Aufgaben von bestimmten Gruppen von Bürgern erhoben werden. Oft fließen sie in Sonderfonds. Sie finanzieren so innerhalb eines geschlossenen Finanzkreislaufes besondere Staatsaufgaben.¹ Sie dürfen nach ihrem materiellen Gehalt nicht zur Finanzierung eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden und ihr Aufkommen darf nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben verwendet werden.² Sie stellen damit einen Auffangtatbestand für solche Abgaben dar, die nicht Steuern, Beiträge oder Gebühren sind.

Die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung einer Sonderabgabe sowie deren Verwendung ergibt sich als Annexkompetenz aus der Sachzuständigkeit nach Art. 70 ff. GG. Die bundesstaatliche Kompetenzordnung verpflichtet alle Staatsorgane, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass den Normadressaten keine gegenläufigen Vorschriften treffen. Besteht eine Kompetenz sowohl für ein Bundes- und Landesgesetz, so kann sich ein Widerspruch ergeben, wenn der Bund eine Sachregelung trifft und der Landesgesetzgeber eine Abgabe erhebt. Dies liegt insbesondere dann vor, wenn mit dem Abgabengesetz eine Lenkungswirkung erzielt werden soll, welche den Regelungen des Bundesgesetzes widerspricht. Der Abgabengesetzgeber darf nur insoweit lenkend in eine Sachgesetzgebung des Bundes eingreifen, als diese weder

¹ Ax/Große/Melchior/Lotz/Ziegler, Finanz und Steuer Band 4, Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung, 20. Auflage, 2010, Rn 26.

² BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (297 ff.).

der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelfallregelungen zuwiderläuft.³

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes⁴ sind Sonderabgaben nur unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

- Belastung einer homogenen gesellschaftlichen Gruppe (mit gemeinsamer Interessenlage),
- Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Abgabezweck (im Vergleich zu anderen Gruppen oder der Gesamtheit der Steuerzahler), hieraus resultierende besondere Gruppenverantwortung,
- gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens und
- periodische Legitimation der Abgabenerhebung.⁵

Diese Voraussetzungen sind wegen des Ausnahmecharakters eng auszulegen.⁶ Ausnahmen bestehen nur im Bereich der Ausgleichsabgabe (als Ersatzgeld- oder Entschädigungsregelung), welche nicht die Finanzierung, sondern eine Antriebs- und Ausgleichsfunktion oder Wiedergutmachungs- bzw. Entschädigungsfunktion zum Hauptzweck hat. In diesen Fällen kann von dem Bestehen des Merkmals der Gruppennützigkeit abgesehen werden.⁷

Als Beispiele für Sonderabgaben lassen sich folgende Gesetzesvorhaben benennen:

Die Berufsausbildungsabgabe nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Ausbildungsplatzförderungsgesetz ist eine zulässige Sonderabgabe. Sie dient der Bewältigung einer besonderen Aufgabe, der Sicherstellung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebotes an Ausbildungsplätzen. Durch sie wird eine homogene Gruppe, der Arbeitgeber, belastet. Die belastete Gruppe steht zu dem Zweck in einem spezifischen, sachnahen Zusammenhang und ist gruppennützig, weil die Arbeitgeber von gut ausgebildeten Facharbeitern profitieren.⁸

³ BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 – 2 BvR 1876/91, 1083, 2188, 2200/92, 2624/94 – BVerfGE 98, 83 (97 f.).

⁴ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (305 ff.); Urt. v. 26. 05.1981 – 1 BvL 56, 57, 58/78 - BVerfGE 57, 139 (166 ff.); Urt. v. 6.11.1984 – 2 BvL 19, 20/83, 2 BvR 363, 491/83 – BVerfGE 67, 256 (278 ff.).

⁵ Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, 5. Auflage, 2003, § 2 Rn. 150.

⁶ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (308).

⁷ BVerfG, Urt. v. 26.05.1981 – 1 BvL 56, 57, 58/78 - BVerfGE 57, 139 (165 ff.); BVerwG, Urt. v. 04.07.1986 – BVerwG 4 C 50.83 - BVerwGE 74, 308 (309 ff.); bestätigt im Urt. v. 20.01.1989 – BVerwG 4 C 15.87 - BVerwGE 81, 220 (225 f.).

⁸ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (309 ff.).

Die Ausgleichabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz ist eine Sonderabgabe, denn sie wird für die Finanzierung von Werkstätten für Schwerbehinderte und der mit ihnen in Verbindung stehenden Wohnanlagen verwendet. Bei Ausgleichabgaben, die nicht die Finanzierung einer besonderen Aufgabe zum Anlass haben, gelten die materiellen Kriterien nur beschränkt. So hat die Ausgleichabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz oder die Feuerwehrabgabe eine Ersatzgeldregelung. In diesen Fällen müssen die Mittel nicht im vollen Umfang der Gruppennützigkeit entsprechen, denn mit einer niedrigeren Abgabe würde die Antriebs- und Ausgleichfunktion der Ausgleichsabgabe geschwächt werden.⁹

Die Ausgleichsabgabe nach dem Baden-Württembergischen Naturschutzgesetz ist eine zulässige Sonderabgabe. Danach muss der Verursacher für den der Natur und Landschaft zugefügten Schaden eine Entschädigung (Ausgleichsabgabe) entrichten. Sie steht nicht im Widerspruch zum Bundesnaturschutzgesetz. Die finanziellen Mittel fließen in zweckgebundene Maßnahmen für den Natur- und Landschaftsschutz, wobei die Entschädigungsfunktion Hauptziel der Regelung ist. Der Finanzierungszweck steht bei dieser Abgabe nicht im Vordergrund. Vielmehr hat die Naturschutzabgabe eine Wiedergutmachungsfunktion. Deshalb wurde sie von den materiellen Anforderungen der Rechtsprechung freigestellt.¹⁰

Die Sonderabfallabgaben, namentlich die Landesabfallabgabengesetze in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen und das Sonderabfallabgabengesetz in Hessen¹¹, wurden hingegen vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als bundesrechtswidrig eingestuft. Diese Gesetze sahen vor, die Erzeuger von Sonderabfällen je nach Vermeidbarkeit und Gefährlichkeit mit Abgaben zu belasten. Ob die Abfallabgaben Sonderabgaben oder Steuern sind, wird offen gelassen, weil sie zumindest nicht mit den Regelungen des (damaligen) KrW-/AbfG und des BImSchG vereinbar sind. Sie widersprechen den Regelungen der Vermeidung und Verwertung produktionsbedingter Abfälle als mitwirkungsoffene Tatbestände, die auf eine individualisierende Verhältnismäßigkeit ausgerichtet sind und dem Kooperationspartner ausdrücklich Wahlrechte einräumen. Maßstab der umweltrechtlichen Verantwortlichkeit ist nach den Bundesgesetzen die technische Möglichkeit und Zumutbarkeit von Vermeidungs- und Verwer-

⁹ BVerfG, Urt. v. 26.05.1981 – 1 BvL 56, 57, 58/78 - BVerfGE 57, 139 (165 ff.).

¹⁰ BVerwG, Urt. v. 04.07.1986 – BVerwG 4 C 50.83 - BVerwGE 74, 308 (309 ff.); bestätigt im Urt. v. 20.01.1989 – BVerwG 4 C 15.87 - BVerwGE 81, 220 (225 f.).

¹¹ Die Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz über die Erhebung einer Abfallabgabe des Landes Schleswig-Holstein scheiterte schon an der Zulässigkeit.

tungspflichten. Auch bleibt es dem Entsorgungspflichtigen überlassen, wie er den Verwertungsvorrang nachkommt. Die Wahl der Handlungsmittel muss jedem Anlagenbetreiber im Bund eröffnet sein und darf aufgrund der Wettbewerbsgleichheit nicht landesrechtlich verengt werden.¹²

Eine Sonderabgabe auf Einweg-Plastiktüten wäre nach diesen Vorgaben bundesrechtswidrig.

Eine Sonderabgabe erfüllt nicht die materiellen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts.

Zwar sind Unternehmer, die Plastiktüten anbieten, eine homogene Gruppe. Sie sind durch eine vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten in der gesellschaftlichen Wirklichkeit von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar.¹³ Auch liegt eine spezifische Beziehung (Sachnähe) zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck vor. Denn jede ausgegebene Plastiktüte verursacht mehr Müll. Die Vermeidung der Abgabe der Tüten dient mithin dem Ziel der Abfallvermeidung. Die mit der Abgabe belastete Gruppe steht daher dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher als jede andere Gruppe oder Allgemeinheit der Steuerzahler, woraus eine besondere Gruppenverantwortung für die finanzierende Aufgabe entspringt.¹⁴

Es fehlt jedoch am Merkmal der Gruppennützigkeit, welches besagt, dass das Abgabebaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen verwendet wird.¹⁵ Bei der Plastiktütenabgabe ist nicht ersichtlich wie die Abgabe gerade den Abgabepflichtigen zugute kommen kann. Soweit das Geld in Abfallsysteme oder -management gesteckt wird, fließt es nicht nur den Pflichtigen zugute, sondern allen Menschen, die in dessen Einzugsgebiet leben.

Die Erhebung einer Sonderabgabe scheidet somit aus Rechtsgründen aus.

III. Verbrauchsteuer

¹² BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 – 2 BvR 1876/91, 1083, 2188, 2200/92, 2624/94 – BVerfGE 98, 83 (100 ff.).

¹³ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (305 f.).

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (306 f.).

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 (307 f.).

In Betracht könnte jedoch die Erhebung einer Verpackungssteuer im Sinne einer örtlichen Verbrauchsteuer nach Art. 105 Abs. 2 a GG kommen.

1. Begriff

Verpackungssteuern als Steuern im Sinne des Grundgesetzes¹⁶ begründen eine Gemeinlast, die jedem auferlegt wird, der den in der Steuersatzung näher bestimmten Tatbestand eines Endverkaufs von Speisen und Getränken erfüllt. Es handelt sich bei der Erhebung einer Verpackungssteuer um eine örtliche Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2 a GG. Die Gesetzgebungszuständigkeit für die Einführung einer derartigen Steuer liegt bei den Ländern. Es stünde im Ermessen der Länder, diese auf die Gemeinden zu übertragen.¹⁷

Verbrauchsteuern sind Warensteuern, die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauchs bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belasten. Als Besteuerung des Verbrauchs werden sie in der Regel bei demjenigen Unternehmer erhoben, der das Verbrauchsgut für die allgemeine Nachfrage anbietet. Der Unternehmer kann die Steuer jedoch auf den Verbraucher überwälzen.¹⁸ Die Verbrauchsteuer knüpft daher an das Verbringen des Verbrauchsgutes in den allgemeinen Wirtschaftsverkehr an, ohne aber zwangsläufig beide Vertragspartner zu erfassen.¹⁹

Unter Berücksichtigung dieser Begrifflichkeit handelt es sich bei einer Steuer auf Einweg-PET-Einkaufstragetaschen oder Einweggeschirr wie Coffee-To-Go-Bechern (nachfolgend vereinfachend: Plastiktütensteuer) um eine Verbrauchsteuer im Sinne des Grundgesetzes. Denn die betroffenen Plastiktüten sind ein verbrauchsfähiges Gut. Sie sind meist nach einmaligem Gebrauch, jedenfalls aber nach mehrmaligem Gebrauch, „verbraucht“. Die Kunden entledigen sich ihrer nach der Nutzung. Die Plastiktüten und die Becher werden dadurch vom Wirtschaftsgut zum Abfall, der jedenfalls für die Kunden ohne wirtschaftlichen Wert ist.

Eine derartige Verpackungssteuer würde auch die Voraussetzung der Örtlichkeit im Sinne des Art. 105 Abs. 2 a GG erfüllen. Denn derartige Tragetaschen werden typi-

¹⁶ Zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff vgl. BVerfGE 84, 239 (269).

¹⁷ BVerfG, Urt. v. 06.12.1983 – 2 BvR 1275/79 – BVerfGE 65, 325 (343).

¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 28.01.1970 – 1 BvL 4/67 – BVerfGE 27, 375 (384); BVerwG, Urt. v. 07.03.1958 – BVerwG VII C 84.57 – BVerwGE 6, 247 (256 f.).

¹⁹ BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 – 2 BvR 1991, 2004/95 – BVerfGE 98, 106 (124).

scherweise dazu genutzt, örtliche Einkäufe vom Geschäft zum Wohnsitz der Kunden zu transportieren. Typisierend wird die Plastiktüte oder der Becher daher zum Verbraucher innerhalb des örtlichen Raumes genutzt. Ausnahmen, bei denen derartige Plastiktüten über einen weiteren örtlichen Bereich hinaus transportiert werden, stehen der Typik der Nutzung der Plastiktaschen und Becher nicht entgegen.

Die grundlegenden Voraussetzungen zur Erhebung einer örtlichen Verbrauchsteuer wären daher gegeben.

2. Kein Widerspruch zu bundesgesetzlicher Regelung

Besonderer rechtlicher Ausführungen bedarf es zu der Frage, ob die Einführung einer örtlichen Verbrauchsteuer deshalb als verfassungswidrig anzusehen wäre, weil sie sich im Widerspruch zu bundesgesetzlichen Regelungen setzen würde.

Dem könnte das Urteil des BVerfG vom 07.05.1998 – 2 BvR 1991, 2004/95 – BVerfGE 98, 106 (119 ff.) – entgegenstehen.

Darin hat das BVerfG entschieden, dass eine kommunale Verpackungssteuer auf Einweggeschirr rechtswidrig ist, weil sie dem abfallrechtlichen Kooperationsgebot widerspricht. Es stellte dabei fest, dass das damals geltende AbfG nicht auf Zwangsmaßnahmen ausgelegt ist, sondern ein Kooperationsprinzip der kollektiven Verantwortung verschiedener Gruppen in eigenständiger Aufgabenteilung und Verhaltensabstimmung begründet. Eine steuerliche Lenkung sei damit unvereinbar. Sie widerspräche der Entscheidung des Gesetzgebers, den "beteiligten Kreise" die Konkretisierung des Ziels zu überlassen. Auch widerspräche eine Steuer dem Konzept der Eigenverantwortung der Kooperationspartner und dem Prinzip der kooperativen Verantwortung, weil sie lediglich den Vermeidungserfolg als Ziel vorgibt. Darüber hinaus durchkreuzt die Verpackungssteuer das Modell der Verpackungsverordnung in ihrer Fassung vom 12. Juni 1991, die dem Verwender eine Alternative zwischen Rücknahme von Verpackungen und der Beteiligung an einem dualen System gibt.

Überträgt man diese Aussagen unbesehen auf die hier zu prüfende Verbrauchssteuer, würde eine solche Steuer nicht möglich sein.

Das Bundesverfassungsgericht prüfte jedoch die Rechtslage des Jahres 1992, die Entscheidung selbst stammt aus dem Jahr 1998.

Es ist daher zu prüfen, ob sich diese Rechtslage verändert hat.

a) Abfallgesetz vom 27. August 1986

Grundlage der Entscheidung des BVerfG war das Abfallgesetz (AbfG) vom 27. August 1986. Dieses regelte in § 1 a AbfG, dass Abfälle nach Maßgabe von Rechtsverordnungen auf Grund des § 14 AbfG zu vermeiden sind. Nach § 1 a Abs. 2 AbfG sind Abfälle des § 3 Abs. 2, soweit Rechtsverordnungen nach § 14 AbfG dies vorschreiben, zu verwerten. Das Gesetz regelte keine Hierarchie zwischen der Abfallvermeidung und -verwertung. Gemäß § 14 Abs. 1 AbfG wurde die Bundesregierung ermächtigt, zur Vermeidung oder Verringerung schädlicher Stoffe in Abfällen oder zu ihrer umweltverträglichen Entsorgung nach Anhörungen der Kreise durch Rechtsverordnungen Verpflichtungen zu bestimmen. Nach § 14 Abs. 2 AbfG legte die Bundesregierung zu erreichende Ziele für Vermeidung, Verringerung und Verwertung von Abfällen nach Anhörung der Kreise fest.

Für die Geltung des vom BVerfG in den Mittelpunkt seiner Entscheidung gestellten Kooperationsgebots ist § 14 Abs. 2 Satz 1 AbfG bedeutsam. Die Bundesregierung stellte bei der Einführung dieser Regelung klar, dass sie weiterhin am Vorrang von Kooperationslösungen zur Verringerung der Abfallmenge in Gestalt von Absprachen und Zielfestlegungen festhalte. Dies sollte dazu dienen, den Wirtschaftsteilnehmern Innovationspielräume offen zu halten und Widerstände gegen eine verstärkte Vermeidung von Abfällen zu überwinden.²⁰

b) Verpackungsverordnung von 1991

Mit der Verpackungsverordnung von 1991 wurde die Wirtschaft erstmals verpflichtet, Verpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen und bei deren Entsorgung mitzuwirken (bis dahin waren ausschließlich die Gemeinden für die Abfallentsorgung zuständig). Die Aufnahme dieses Prinzips der abfallwirtschaftlichen Produktverantwortung für Hersteller und Vertreiber war der wesentliche Ansatz für die mit der Verordnung eingeleitete Trendwende zur Reduzierung der Verpackungsflut.

²⁰ BT-Dr 10/5656, S. 1 (74); BT-Dr. 11/756, S. 1 (12); Diederichsen, in: Das Vermeidungsgebot im Abfallrecht, 1998, S. 29.

Das Kooperationsgebot ist ein tragendes Prinzip der Verordnung. Es wurde eine Verantwortung entlang der gesamten Wertschöpfungskette geschaffen. Rücknahmepflichten und kollektive Sammelsysteme wurden eingerichtet. Auf der Grundlage dieser "Inpflichtnahme" wurde in Deutschland ein flächendeckendes Sammel- und Entsorgungssystem, das Duale System Deutschland ("Der Grüne Punkt"), in Verantwortung der Wirtschaft eingerichtet.

c) Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz in der Fassung 13. März 1998

Mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Krw-/AbfG) in der Fassung 13. März 1998 wurde eine Trendwende des deutschen Abfallrechts eingeleitet.

Ein wesentlicher Unterschied des KrW-/AbfG zum AbfG liegt darin, dass nach § 4 Abs. 1 KrW-/ AbfG Abfälle in erster Linie zu vermeiden sind, insbesondere durch die Verminderung ihrer Menge und der Schädlichkeit, und erst in zweiter Linie durch die stoffliche Verwertung oder Energiegewinnung.

Nach dem Urteil des BVerfG vom 07.05.1998 – 2 BvR 1991, 2004/95 – BVerfGE 98, 106 (119 f.) – zur kommunalen Verpackungssteuer auf Einweggeschirr verfolgt das Krw-/AbfG in Hinblick auf das Kooperationsgebot jedoch dieselbe Konzeption wie das AbfG. Eine Änderung der Rechtslage ist daher durch diese Novellierung nicht eingetreten.²¹

d) Kreislaufwirtschaftsgesetz in der Fassung vom 24. Februar 2012

Etwas anderes könnte sich jedoch aus dem in Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG zuletzt erlassenen Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrwG) ergeben.

§ 6 Abs. 1 KrWG bestimmt danach eine präzisierte Abfallhierarchie. Danach stehen die Maßnahmen der Vermeidung und der Abfallbewirtschaftung in der Reihenfolge der 1. Vermeidung, 2. Vorbereitung zu Wiederverwendung, 3. Recycling, 4. sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und 5. Verfüllung sowie 6. Beseitigung.

²¹ Siehe auch Konrad, in: Umweltlenkungsabgaben und abfallrechtliches Kooperationsprinzip, DÖV 1999, 12; Sandler, in: Grundrecht auf Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung? – Eine Reise nach Absurdistan?, NJW, 1998, 2875 ff.

Das Kooperationsgebot findet sich nunmehr vor allem in § 26 KrWG. Anders als in § 14 Abs. 2 AbfG ist das Scheitern einer Zielfestlegung aber nun nicht mehr Voraussetzung für Verordnungen bezüglich einer Rücknahmepflicht. Vielmehr werden Zielfestlegungen mit der freiwilligen Rücknahme gekoppelt. Die freiwillige Rücknahme eröffnet Herstellern und Vertreibern unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer Befreiung von Pflichten. Schon dies deutet einen Paradigmenwechsel an.

Noch deutlicher wird dies jedoch in § 33 KrWG.

Danach erstellt der Bund ein Abfallvermeidungsprogramm. Die Länder können sich an der Erstellung des Abfallvermeidungsprogramms beteiligen. In diesem Fall leisten sie für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich eigenverantwortliche Beiträge, die in das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes aufgenommen werden (§ 33 Abs. 1 KrWG). Soweit sich die Länder nicht an einem Abfallvermeidungsprogramm des Bundes beteiligen, erstellen sie eigene Abfallvermeidungsprogramme (§ 33 Abs. 2 KrWG). Derartige Abfallvermeidungsprogramme legen, soweit erforderlich, Abfallvermeidungsmaßnahmen fest (§ 33 Abs. 3 Nr. 2 und 3 KrWG). Abfallvermeidungsprogramme sind erstmalig zum 12. Dezember 2013 zu erstellen, alle sechs Jahre auszuwerten und bei Bedarf vorzuschreiben (§ 33 Abs. 5 S. 1 KrWG).

In der Anlage 4 des Gesetzes werden Beispiele für Abfallvermeidungsmaßnahmen nach § 33 KrWG genannt. Nach der Nr. 3 a) zählen dazu

„wirtschaftliche Instrumente wie zum Beispiel Anreize für umweltfreundlichen Einkauf oder die Einführung eines vom Verbraucher zu zahlenden Aufpreises für einen Verpackungsartikel oder Verpackungsteil, der sonst unentgeltlich bereit gestellt werden würde“.

Ein „Aufpreis für einen Verpackungsartikel, der sonst unentgeltlich bereit gestellt werden würde“ wäre ebenso „kooperationsfeindlich“ wie die Erhebung einer Verbrauchsteuer für Transportverpackungen, die ansonsten unentgeltlich bereitgestellt werden würden.

Damit benennt die Anlage 4 des KrWG die Verpflichtung zu Aufpreisen ausdrücklich als eine Möglichkeit möglicher Abfallvermeidungsmaßnahmen.

Diese Regelung des neuen KrWG bestätigt somit, dass durch die Abfallrahmenrichtlinie eine Abwendung vom reinen Kooperationsprinzip erfolgt ist und der kooperative

Ansatz mittlerweile mit ordnungsrechtlichen Instrumenten verknüpft wurde. Das Instrument, mit bloßen freiwilligen Selbstverpflichtungen Lenkungswirkungen erzielen zu wollen, hat sich als wenig tragfähig erwiesen, ein Ansatz, der bereits vor Erhebung des Pflichtpfands auf Einweg-Getränkeverpackungen mit der vor dem Unterschreiten von Mehrwegquoten bestehenden Selbstverpflichtung der Vertreiber von Einweg-Getränkeverpackungen, gescheitert war.

In Anbetracht der expliziten Erwähnung von „Aufpreisen für Verpackungsartikel“ im KrWG wird man somit nicht mehr argumentieren können, dass die Erhebung einer örtlichen Verbrauchsteuer dem gesetzlichen Konzept des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zuwiderliefe. Im Gegenteil: Die Möglichkeit einer derartigen Regelung ist gesetzlich explizit vorgesehen. Die Nutzung dieser Möglichkeiten widerspräche somit nicht dem Ziel des Gesetzgebers.

Dem kann auch nicht entgegen gehalten werden, dass ein derartiger Aufpreis nur innerhalb von Abfallvermeidungsprogrammen nach § 33 KrWG möglich wären. Denn rechtlich ist zu prüfen, ob das gesetzliche Konzept des KrWG der Erhebung einer derartigen Steuer entgegenstehe. Die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung ist der Prüfungsmaßstab. Durch die Anlage 4 des KrWG werden Beispiele für Abfallvermeidungsmaßnahmen genannt. Dies heißt nicht, dass derartige Maßnahmen nur innerhalb von Abfallvermeidungsprogrammen genannt werden dürfen oder es erst eine Aufnahme in ein Abfallvermeidungsprogramm bedürfte, um Inhalt einer steuerlichen Regelung zu werden.

Denn wenn solche Aufpreise in ein Abfallvermeidungsprogramm aufgenommen werden dürfen, wird man nicht mehr argumentieren können, dass das Gesetz die reine Lehre des Kooperationsgebots verfolgt und örtliche Verbrauchssteuern auf Verpackungsartikel somit unzulässig wären.

Ein Verweis auf die Notwendigkeit der Aufnahme in die Abfallvermeidungsprogramme widerspräche im Übrigen der Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Bereich örtlicher Verbrauchsteuern. Ein Vorrang der Abfallvermeidungsplanung vor dem Steuerrecht ist der gesetzlichen Regelung nicht zu entnehmen.

Gegen dieses Ergebnis wird man auch nicht einwenden können, dass es der aktuellen Fassung der Verpackungsverordnung zuwiderliefe. Dies ergibt sich zunächst daraus, dass die Verpackungsverordnung als Rechtsverordnung auf der Basis des Kreislauf-

wirtschaftsgesetzes im Lichte der gesetzlichen Regelungen zu interpretieren ist. Die gesetzlichen Vorgaben sehen jedoch die Erhebung von Aufpreisen für Verpackungsartikel, die ansonsten unentgeltlich bereit gestellt würden, als ein Beispiel für Abfallvermeidungsmaßnahmen vor. Es lässt sich somit nur schwerlich argumentieren, die untergesetzliche Verordnung (Verpackungsverordnung) sehe ein reines Kooperationsprinzip vor, welches einer derartigen Regelung widerspricht.

Hinzu kommt, dass die Verpackungsverordnung mittlerweile durch ordnungsrechtliche Instrumente ergänzt wurde. Beispielhaft ist auf die Novellierung der Verpackungsverordnung durch Einführung des § 2 Abs. 3 VerpackV (früher: § 2 Abs. 2 a VerpackV) zu verweisen, eine Regelung, die infolge des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zum Verbot von Einweggeschirr vom 23. April 1997²² ergangen ist. Die Ausführung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 07. Mai 1998, nach dem das durch das Gericht gefundene Ergebnis zum Vorrang des Kooperationsgebots auch der Verpackungsverordnung entspräche²³, sind daher im Lichte der mittlerweile novellierten gesetzlichen Vorgaben anders zu verstehen.

Eine danach zulässige Einführung von örtlichen Verbrauchsteuern auf die Abgabe von PET-Einkaufstragetaschen stünde auch nicht mit den unionsrechtlichen Vorgaben in Widerspruch.

Denn die ausdrücklich geregelte Möglichkeit eines zu zahlenden Aufpreises für einen Verpackungsartikel, der sonst unentgeltlich bereit gestellt werden würde, findet sich in Anhang IV Nr. 11 der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG vom 19. November 2008, mit der der Artikel 29 der Richtlinie konkretisiert wird. Sofern die Steuer diskriminierungsfrei erhoben wird, bestehen unionsrechtlich keine Bedenken.

IV. Zusammenfassung

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Einführung einer Sonderabgabe auf den Vertrieb von PET-Einkaufstragetaschen oder Coffee-To-Go-Bechern rechtlich nicht möglich wäre.

In Betracht käme aber eine landesrechtliche Regelung zur Einführung einer örtlichen Verpackungssteuer auf solche Plastiktragetaschen oder Coffee-To-Go-Becher, die

²² DÖV 1997, 915.

²³ BVerfG, Urt v. 07.05.1998 – 2 BvR 1991, 2004/95 – BVerfGE 98, 106 (129 f.).

sonst unentgeltlich bereitgestellt werden würden. Rechtsgrundlage ist Art. 105 Abs. 2 a GG. Widersprüche zur bundesgesetzlichen Konzeption bestehe nicht (mehr).

Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)