

cherheitsleistungen, liegt in der Natur der Sache, begründet aber keine Ungleichbehandlung.

Für einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG ist nach alledem nichts ersichtlich.

#### H. RAG-Stiftung kein Modell für atomrechtliche Finanzierungsvorsorge

Im Ruhrgebiet sind nach Beendigung der subventionierten Steinkohleförderung Poldermaßnahmen, Grubenwasserhaltung und Grundwasserreinigung auf Dauer erforderlich, um ein Absaufen der Region zu verhindern („Ewigkeitslasten“).

2007 wurde dafür die RAG-Stiftung als Stiftung des bürgerlichen Rechts gegründet. Die früheren Aktionäre der RAG-Aktiengesellschaft haben dafür ihre Anteile an der Gesellschaft auf die Stiftung für jeweils einen Euro übertragen. Bis zum Jahr 2018 soll ein Stiftungsvermögen aufgebaut werden, das ab 2019 zur Finanzierung der „Ewigkeitskosten“ dient.

Ob das gelingt, ist offen. Wenn es nicht gelingt, muss die öffentliche Hand in der Konsequenz die oder mindestens einen Teil der Ewigkosten tragen. Entsprechendes gilt für den Fall, dass ein Stiftungsvermögen in ausreichender Höhe nicht dauerhaft gesichert wird. Staatliche Anforderungen an die Verwaltung der Stiftung und deren Anlagepolitik gibt es nicht. Garantien oder Nachschusspflichten der früheren Aktionäre sind ebenfalls nicht vorgesehen. Überdies betont die RAG-Stiftung, dass Bergschäden nicht zu den Ewigkeitsaufgaben gehören,<sup>42</sup> also in jedem Fall nicht von der Stiftung zu tragen seien.

Eine unabhängige Kostenschätzung des Umfangs der Ewigkeitskosten gibt es nicht, Kostenschätzungen werden von der Stiftung selbst bzw. durch die von ihr beauftragten Gutachter

vorgenommen. Entscheidungen erfolgen auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitserwägungen.

Vor dem Hintergrund des oben unter ■■■A. bis G.■■■Bitte geänderte Gliederungsverweise prüfen.■■■ Ausgeführten genügt eine der RAG-Stiftung ähnliche Ausgestaltung der Verwirklichung des Verursacherprinzips im Hinblick auf die nach dem Atomrecht bestehenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen offensichtlich nicht.

Beim Rückbau der Atomkraftwerke und der Entsorgung von radioaktiven Abfällen handelt es sich im Übrigen auch nicht um Ewigkeitsaufgaben. Zwar nimmt die Erfüllung dieser Pflichten einen langen Zeitraum über mehrere Jahrzehnte in Anspruch, sie soll aber nach der bisherigen Entsorgungskonzeption des Bundes gerade und ausdrücklich endlich sein. Etwas anderes wird man nur für eine Überwachung nach Verschluss der atomaren Endlager annehmen können.

**Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm, Berlin, E-Mail: [rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de](mailto:rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de)**

*Aktuelle Veröffentlichungen: Endlagerung radioaktiver Abfälle, ZNER 2015, 220 ff.; Flucht aus der Verantwortung, ZUR 2015, 321 f.; Neue Braunkohletagebaue und Verfassungsrecht – Konsequenzen aus dem Garzweiler-Urteil des BVerfG vom 17.12.2013, ZUR 2014, 458 ff.; Europarechtliche Zulässigkeit nationaler CO<sub>2</sub>-Emissionsstandards für Energieerzeugungsanlagen, ZNER 2014, 21 ff.; Entwurf und Erläuterung für ein Gesetz zur Festsetzung nationaler CO<sub>2</sub>-Emissionsstandards für fossile Kraftwerke in Deutschland (zusammen mit C. Kemfert et al.), DIW: Politikberatung kompakt, Nr. 82, 2014; Gewässerschutz (zusammen mit S. Laskowski), in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014.*

<sup>42</sup> <http://www.rag-stiftung.de/ewigkeitsaufgaben/>, Stand: 29.9.2015.

Remo Klinger/David Krebs

## Kommunale Verpackungssteuer – Nicht nur neu verpackt, sondern jetzt zulässig!\*

1998 erklärte das Bundesverfassungsgericht die kommunale Verpackungssteuer der Stadt Kassel für verfassungswidrig. Das Gericht war der Auffassung, dass das abfallrechtliche Kooperationsgebot einer solchen Steuer entgegenstehe. Mit der letzten Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes wurden die entsprechenden Regeln aber grundlegend novelliert. Seither hätten die Länder die Möglichkeit, örtliche Verbrauchsteuern auf Verpackungen wie Einkaufstüten oder Coffee-to-go-Becher einzuführen.

Sechs Milliarden Kunststoff-Einkaufstaschen<sup>1</sup> werden jährlich in Deutschland in Verkehr gebracht. Hinzu kommen Unmengen an Einwegtellern und -tassen. Und nicht nur das: Auch 2,8 Milliarden „Coffee-to-go“-Becher<sup>2</sup> werden mittlerweile

jährlich in Deutschland verbraucht, ein Trend, der sich erst in den letzten Jahren durchgesetzt hat und beispielsweise in Berlin dazu geführt hat, dass die Berliner Stadtreinigung bereits größere Papierkörbe im öffentlichen Straßenland aufstellt, um den Müllmengen Herr zu werden.<sup>3</sup>

Wünschenswert wäre es daher, wenn das Müllaufkommen im Sinne der Ressourcenschonung (Art. 20a GG) und der Abfall-

\* Der Aufsatz stellt die überarbeitete und erweiterte Fassung eines Rechtsgutachtens dar, das der Autor Klinger im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V. im Jahr 2014 verfasst hat.

<sup>1</sup> Zahl für 2010 nach *BIO Intelligence Service, Assessment of impacts of options to reduce the use of single-use plastic carrier bags, FINAL REPORT – European Commission – DG Environment, 2011, S. 49.*

<sup>2</sup> Zahl nach Deutsche Umwelthilfe e.V. unter [www.duh.de/4993.html](http://www.duh.de/4993.html).

<sup>3</sup> [http://www.bsr.de/6688\\_17732.html](http://www.bsr.de/6688_17732.html).

vermeidung (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 KrWG) reduziert werden könnte. Um dieses Ziel zu erreichen, kommen für den Gesetzgeber neben herkömmlichen ordnungsrechtlichen Instrumenten auch wirtschaftliche Anreizmechanismen, insbesondere Abgaben in Betracht. Der Vorteil dieses Instruments liegt auf der Hand: Im Idealfall können monetäre Anreizmechanismen wirksam sein, ohne die Freiheitssphäre von Bürgern und Unternehmen so stark zu beeinträchtigen wie ein schlichtes und politisch kaum durchsetzbares Verbot.<sup>4</sup> Wie effektiv eine Abgabe auf PET-Einkaufstragetaschen (nachfolgend: „Plastiktüten“) sein kann, zeigt der Fall Irland: Als man dort im Jahr 2002 eine Abgabe von 15 Cent pro Tüte einfuhrte, reduzierte sich der Pro-Kopf-Verbrauch schlagartig – innerhalb von nur fünf Monaten – um gut 90 Prozent von 328 auf 21 Tüten pro Jahr.<sup>5</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen hat die Einführung verbindlicher Mindestpreise für Plastiktüten in Schottland, Wales und Nordirland geführt.<sup>6</sup> Signifikante Steuerungseffekte durch Abgaben sind – insofern für den Verkehrsreich – auch für die Einführung der sogenannten „City-Maut“ in London und Stockholm belegt.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, zu behaupten, dass eine Abgabe auf Pappbecher (nachfolgend auch „Einwegbecher“ oder verallgemeinernd „Einweggeschirr“) zu einem signifikanten Rückgang des Verbrauchs führen würde.

Im Folgenden soll die rechtliche Zulässigkeit einer Abgabe auf Verpackungen wie Plastiktüten und Einweggeschirr beurteilt werden, nach aktueller Rechtslage versteht sich.

### A. Rechtspolitischer und historischer Kontext

Da auf Bundesebene Bestrebungen zur Einführung einer Abgabe auf Einweggeschirr oder Plastiktüten (nachfolgend zusammenfassend: „Verpackungen“) nicht erkennbar sind,<sup>8</sup> fragt es sich, ob eine *landesrechtlich* geregelte Abgabe zulässig wäre. Nachdem das BVerfG die Verpackungssteuer der Stadt Kassel und einige Landesgesetze zur Erhebung bestimmter Abfallsonderabgaben im Jahr 1998 für verfassungswidrig erklärt hatte,<sup>9</sup> schien das Thema für Länder und Kommunen auf unabsehbare Zeit vom Tisch. Tatsächlich verweisen Landesregierungen bis heute gern auf diese bald 20 Jahre alte Rechtsprechung, um die vermeintliche Unzulässigkeit derartiger Regelungen auf Landesebene zu begründen.<sup>10</sup>

Dies verkennt, dass der Gesetzgeber sein Kreislaufwirtschaftskonzept mittlerweile in wesentlichen Punkten modifiziert und dabei das ursprüngliche Kooperationsgebot<sup>11</sup> wesentlich modifiziert hat. Vor diesem Hintergrund wäre eine landesrechtlich geregelte örtliche Verbrauchsteuer auf Einweggeschirr und Plastiktüten nunmehr zulässig (dazu B.). Auch die Einführung einer Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion (Sonderabgabe i.w.S.) wäre nicht von vorn herein ausgeschlossen, wenn auch mit größeren rechtlichen Schwierigkeiten verbunden (dazu C.).

### B. Örtliche Verbrauchsteuer i.S.v. Art. 105 Abs. 2a GG

Die Erhebung einer örtlichen Verbrauchsteuer auf Einwegbecher oder Plastiktüten wäre finanzverfassungsrechtlich zulässig. Der Landesgesetzgeber wäre dafür aufgrund seiner Steuerge-

setzgebungskompetenz zuständig (dazu I.). Er würde seine Kompetenzgrenzen auch nicht dadurch überschreiten, dass ein Widerspruch zwischen Sachgesetzgebung und Steuergesetzgebung entstünde (dazu II.).

## I. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungszuständigkeit für die Einführung einer örtlichen Verbrauchsteuer liegt nach Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG bei den Ländern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig ist (dazu 1.). Es stünde im Ermessen der Länder, die Zuständigkeit auf die Gemeinden zu übertragen.<sup>12</sup> Dazu bedarf es auch keiner ergänzenden Sachkompetenz des Landesgesetzgebers zur Verfolgung des Lenkungszwecks (dazu 2.).

### 1. Örtliche, einer Bundessteuer nicht gleichartige Verbrauchsteuer

Die Abgabe auf Verpackungen kann als Verbrauchsteuer ausgestaltet werden, also einer Warensteuer, die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belastet.<sup>13</sup> Als Besteuerung des Verbrauchs wird sie in der Regel bei demjenigen Unternehmer erhoben, der das Verbrauchsgut für die all-

4 Vgl. *Lübbe-Wolff*, Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, 481 (486 f.); *Berg*, Sonderabgaben – Möglichkeiten und Grenzen im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, GewArch 2006, 441 (445 f.); ausführlich: *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 119-171; *Heisel*, Zulässigkeit und Ausgestaltung kommunaler Umweltlenkungsabgaben, 2006, S. 69 ff.; *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000, S. 5-25; kritisch: *G. Kirchhof*, Die lenkende Abgabe, Die Verwaltung 2013, 349 (357).

5 *BIO Intelligence Service* (Fn. 1), Annex B.

6 *The Guardian*, Scotland's plastic bag usage down 80% since 5p charge introduced, Online-Ausgabe vom 17.4.2015.

7 Siehe dazu ausführlich: *Hautzinger/Fichert/Fuchs/Stock*, Eignung einer City-Maut als Instrument der Verkehrs- und Umweltpolitik in der Freien und Hansestadt Hamburg im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, 2011, S. 34 ff.

8 Ablehnend etwa: *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Hrsg.), Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, S. 58 f.

9 BVerfGE 98, 83 – Landesabfallabgabengesetz; BVerfGE 98, 106 – Kommunale Verpackungssteuer.

10 Siehe Antwort der Landesregierung Schleswig-Holsteins vom 4.6.2015 auf die Große Anfrage *Vermeidung von Plastikmüll in Schleswig-Holstein*, LT-Drs. 18/3058, S. 14 f.; vgl. auch Antwort der Berliner Senatsverwaltung auf die Kleine Anfrage *Sonderabgabe auf Papierbecher*, Abgeordnetenhaus-Drucksache 17/11716; zurückhaltender dagegen Stellungnahme des baden-württembergischen Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, *EU-weite Normung zur Minderung des Plastiktütenverbrauchs*, LT-Drs. 15/6856, S. 3; dezidiert dagegen noch die Vorgängerregierung in LT-Drs. 14/1910 *Vermüllung durch Schnellrestaurantketten*, S. 3; vgl. ferner die Antwort des Bremer Senats auf die Kleine Anfrage *Umweltsteuer auf Plastiktüten*, LT-Drs. 18 / 535, S. 3.

11 Der Inhalt des Kooperationsprinzips war schon zum Zeitpunkt der Entscheidung des BVerfG nicht klar definiert und wurde eher als politische Maxime verstanden, nach der die gesellschaftlichen Akteure bei der Lösung umweltpolitischer Aufgaben möglichst zusammenarbeiten sollen; einseitige ordnungsrechtliche Verpflichtungen widersprechen dieser auf Deregulierung, Privatisierung und einen schlanken Staat ausgerichteten Denkart. Vgl. dazu ausführlich *Reese*, Das Kooperationsprinzip im Abfallrecht, ZUR 2001, 14 ff.

12 BVerfGE 65, 325 (343); 98, 106 (123).

13 BVerfGE 98, 106 (123).

gemeine Nachfrage anbietet.<sup>14</sup> Der Unternehmer kann die Steuer jedoch auf den Verbraucher überwälzen.<sup>15</sup> Um einen Steuerungseffekt beim Endkunden zu bewirken, wäre dies auch erforderlich. Besteuert werden muss somit die Abgabe von (näher beschriebenen) Einweg-Verpackungen an den Endkunden. Eine Steuer auf Plastiktüten oder Pappbecher wäre dann eine Verbrauchsteuer.<sup>16</sup> Denn die betroffenen Verpackungen sind ein verbrauchsfähiges Gut. Sie sind meist nach einmaligem Gebrauch, jedenfalls aber nach mehrmaligem Gebrauch, „verbraucht“.

Eine derartige Verpackungssteuer würde auch die Voraussetzung der Örtlichkeit im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG erfüllen. Denn Plastiktüten werden typischerweise dazu genutzt, örtliche Einkäufe vom Geschäft zum Wohnsitz der Kunden zu transportieren. Offensichtlich ist auch der örtliche Charakter des *coffee-to-go*-Konsums.<sup>17</sup>

Jedenfalls sofern die Verbrauchsteuer als stückzahl- und nicht wertbezogene Abgabe berechnet wird, wäre sie auch nicht mit der vom Bund erhobenen Umsatzsteuer gleichartig.<sup>18</sup>

## 2. Keine ergänzende Sachkompetenz erforderlich

Auch unter dem Gesichtspunkt des Charakters der Verbrauchsteuer als „Lenkungssteuer“ bedarf es keiner (ergänzenden) Sachgesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers. Vielmehr können auch solche Steuern, deren *Hauptzweck* in der Verhaltenslenkung besteht, ausschließlich auf die Steuergesetzgebungskompetenz gestützt werden.<sup>19</sup> Dies wird mittlerweile auch in der Rechtsliteratur ganz überwiegend anerkannt.<sup>20</sup>

Zu beachten sind dabei allerdings die Schranken der Kompetenzausübung, die sich aus der bundesstaatlichen Ordnung der Gesetzgebungskompetenzen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, Art. 72 Abs. 1 GG; Art. 105 Abs. 2a GG) in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip ergeben:<sup>21</sup> Greift der Steuergesetzgeber mittelbar lenkend in den Kompetenzbereich des Sachgesetzgebers über, so darf die Lenkungswirkung der vom Sachgesetzgeber festgelegten Gesamtkonzeption oder konkreten Einzelregelungen nicht widersprechen.<sup>22</sup>

## II. Kein Widerspruch zum Kreislaufwirtschaftskonzept des Bundes

Problematisch ist danach allein, ob eine Verbrauchsteuer auf Verpackungen dem Abfallrecht des Bundes widersprechen würde. Davon ist das BVerfG im Urteil zur Kasseler Verpackungssteuer ausgegangen, da eine Lenkungssteuer einem abfallrechtlichen Kooperationsgebot widerspreche, auf das sich der Bundesgesetzgeber festgelegt habe.

Diese Argumentation war schon damals zweifelhaft, ist heute wegen der inzwischen eingetretenen Rechtsänderungen aber nicht mehr aktuell. Es erscheint schon diskussionswürdig, ob das BVerfG zu Recht von einem Widerspruch zwischen Verpackungssteuer und dem Regelungskonzept des damaligen Abfallrechts ausging. Immerhin ließe sich argumentieren, dass sich die beiden Regelungen mit Blick auf das gemeinsame Ziel der Reduzierung von Verpackungsabfällen schon damals sinnvoll hätten

ergänzen können.<sup>23</sup> Dies bedarf hier jedoch keiner Vertiefung. Denn das BVerfG prüfte die Rechtslage des Jahres 1998<sup>24</sup> (dazu 1.). Zwischenzeitlich hat der Bund jedoch ein grundlegend überarbeitetes Kreislaufwirtschaftskonzept geschaffen, in das sich eine Lenkungssteuer auf Verpackungen widerspruchlos einbetten ließe (dazu 2.).

### 1. Die vom Bundesverfassungsgericht zu Grunde gelegte abfallrechtliche Rechtslage

Das BVerfG stellte fest, dass das damals geltende Abfallgesetz (AbfG) von 1986<sup>25</sup> nicht auf Zwangsmaßnahmen ausgelegt gewesen sei, sondern die Ziele der Abfallwirtschaft durch Formen „kooperativen Verwaltens“ verfolgt habe.<sup>26</sup> Diese „zielgebundene Kooperation“ des Abfallrechts sei mit der „zielorientierten steuerlichen Lenkung“ der Verpackungssteuer unvereinbar.<sup>27</sup> Das abfallrechtliche Kooperationsprinzip begründe eine kollektive Verantwortung verschiedener Gruppen, in eigenständiger Aufgabenteilung und Verhaltensabstimmung das vorrangig gemeinsam konkretisierte und festgelegte Ziel zu erreichen.<sup>28</sup> Die Kooperation erlaube eine einvernehmliche Mitwirkung der Beteiligten nach Bedarf und Fähigkeit; die Zielverfehlung bleibe sanktionslos.<sup>29</sup> Hingegen wirke eine Lenkungssteuer gegenüber dem Nichtleistungsfähigen wie ein verbindliches Verbot; ein Verstoß gegen die steuergesetzlich überbrachte „Verhaltensempfehlung“ werde mit einem „Zwangsgeld“ (nämlich der Steuer) sanktioniert.<sup>30</sup>

14 BVerfGE 98, 106 (124).

15 BVerfGE 98, 106 (124); 110, 274 (295); BVerwGE 6, 247 (256 f.).

16 Vgl. zur Kasseler Verpackungssteuer auf Einweggeschirr: BVerfGE 98, 106 (124).

17 Vgl. BVerfGE 98, 106 (124) bzgl. der Kasseler Verpackungssteuer auf Einweggeschirr.

18 Siehe BVerfGE 98, 106 (124 f.); zur Entwicklung des Gleichartigkeitsbegriffs in der Rspr. des BVerfG siehe *Niesler*, Die örtlichen Aufwandsteuern, in: *Becker/Lange* (Hrsg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Band 3, 2014, 491 (512 – 521).

19 BVerfGE 98, 106 (106, Ls. 2 und 118); vorausgehend: BVerwGE 96, 272 (272, Leitsatz 1); BVerwG, Beschluss vom 14.6.1996 – 8 NB 6/95 –, juris, Rn. 3 f.

20 Vgl. *F. Kirchhof*, Verbrauchsteuern im Lichte des Verfassungsrechts, BB 2015, 278 (280); *Seiler*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 74. EL Mai 2015, Art. 105 Rn. 118; *Kube*, in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, Stand: 1.6.2015, Edition: 25, Art. 105 Rn. 6; *Henneke*, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 5. Aufl. 2012, 129 – 132; *Heisel* (Fn. 4), S. 150 ff.; *Heintzen*, in: *v. Münch/Kunig*; GG, 5. Aufl. 2003, Art. 105 Rn. 34 f.; *Jachmann*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 105 Rn. 27; *Müller-Franken*, in: *Berliner Kommentar zum GG*, Bd. 4, 23. Erg.-Lfg., II/08, Art. 105 Rn. 48; a.A. *Vogel/Walter*, in: *Bonner Kommentar zum GG*, 112. Aktualisierung, Juli 2004, Art. 105, Rn. 68o – 68q; ohne klare Positionierung: *Siekman*, in: *Sachs*, GG, 7. Aufl. 2014, Vor Art. 104a Rn. 15 ff.

21 BVerfGE 98, 106 (117-119).

22 BVerfGE 98, 106 (117 ff.).

23 So der ehemalige BFH-Richter *Weber-Grellet*, *Lenkungssteuern im Rechtssystem*, NJW 2001, 3657 (3662).

24 In dem Verfahren war eine 1992 in Kraft getretene Satzung zu beurteilen; das BVerfG berücksichtigte allerdings auch die bis zum Entscheidungszeitpunkt im Jahr 1998 geänderte Rechtslage.

25 Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz – AbfG) vom 27.8.1986 (BGBl. I S. 1410, berichtigt S. 1501), in der durch das Ausführungsgesetz zu dem Basler Übereinkommen vom 30.9.1994 (BGBl. I S. 2771) geänderten Fassung.

26 BVerfGE 98, 106 (120, 126 ff.).

27 BVerfGE 98, 106 (121, 126).

28 BVerfGE 98, 106 (121 f., 128).

29 BVerfGE 98, 106 (122).

30 BVerfGE 98, 106 (122).

Die Annahme eines solchen Kooperationsprinzips stützte das BVerfG vor allem auf § 14 Abs. 2 AbfG.<sup>31</sup> Nach Satz 1 dieser Regelung legte die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise Ziele für Vermeidung, Verringerung und Verwertung von Abfällen fest, die binnen angemessener Frist zu erreichen waren. Nach Auffassung des BVerfG bestimmte § 14 Abs. 2 Satz 3 AbfG, dass die Bundesregierung eine Rechtsverordnung erst nach Verfehlen der Vermeidungsziele erlassen durfte.<sup>32</sup>

Zudem sah das BVerfG einen Widerspruch zwischen Verpackungssteuer und Verpackungsverordnung (VerpackV 1991)<sup>33</sup> auch darin, dass die Steuer generell auf *Vermeidung* hinwirke, ohne zu differenzieren, ob Mehrwegsysteme Einweglösungen ökonomisch und ökologisch überlegen seien.<sup>34</sup> Die Steuer richte ihren Lenkungsdruck (unter Entlastung der Hersteller und Zwischenhändler) ausschließlich auf Endverkäufer und Verbraucher und dränge Endverkäufer in individuelle Lösungen, obwohl die VerpackV als gleichwertige Alternativen die Rücknahme von Verpackungen oder die Beteiligung an einem kollektiven System (also dem „Grünen Punkt“) vorgesehen habe.<sup>35</sup>

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) von 1994<sup>36</sup> leitete zwar einen ersten Paradigmenwechsel ein, indem es in § 4 Abs. 1 erstmals einen generellen Vorrang der Abfallvermeidung vor der -verwertung festlegte. Trotzdem ging das BVerfG ohne nähere Begründung davon aus, dass das KrW-/AbfG in Hinblick auf das Kooperationsgebot nichts geändert habe.<sup>37</sup>

## 2. Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24.2.2012

Mit dem zuletzt erlassenen Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)<sup>38</sup> haben sich jedoch grundlegende Änderungen ergeben.

Zunächst präzisiert § 6 Abs. 1 KrWG die Abfallhierarchie und verschärft den Vorrang der *Abfallvermeidung*.

Fragmente des überkommenen Kooperationsgebotes aus § 14 Abs. 2 AbfG werden nunmehr zwar noch in § 26 KrWG fortgeführt. Die einst als „Kern“ des Abfallrechts gepriesene Figur<sup>39</sup> hat ihre ursprünglichen Bedeutung jedoch eingebüßt: Während die für die Kooperation wesentlichen Zielfestlegungen nach § 14 Abs. 2 AbfG noch das gesamte abfallrechtliche Regelungsprogramm – Ziele zur „Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen“ – umfassten, beziehen sich Zielfestlegungen nach § 26 KrWG heute nur noch auf die „freiwillige Rücknahme von Abfällen“. Das neue Kernstück des Abfallrechts, die vorrangige Vermeidung von Abfällen (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 KrWG, § 1 Abs. 1 Satz 2 VerpackV), wird von den Zielfestlegungsregelungen nicht umfasst. Anders als in § 14 Abs. 2 AbfG ist das Scheitern einer Zielfestlegung auch nicht mehr Voraussetzung für Verordnungen bezüglich einer Rücknahmepflicht.

Wieviel vom Kooperationsprinzip im Abfallrecht heute übrig ist und welche konkrete Gestalt es nunmehr hat, bedarf hier keiner Vertiefung. Denn aus § 33 KrWG i. V. m. Nr. 3 lit. a) der Anlage 4 zum KrWG ergibt sich, dass nach der Konzeption des Gesetzgebers nunmehr auch (vermeintlich „kooperationsfeindliche“) ökonomische Anreize zur Abfallvermeidung in den kreislaufwirtschaftsrechtlichen Instrumentenkasten gehören: Nach § 33 Abs. 1 KrWG erstellt der Bund ein Abfallvermeidungspro-

gramm, an dem sich die Länder beteiligen können. Den Ländern steht es aber auch frei, unabhängig vom Bund eigene Abfallvermeidungsprogramme aufzustellen (§ 33 Abs. 2 KrWG).<sup>40</sup> Typische Abfallvermeidungsmaßnahmen, die in den Programmen festgelegt werden können (§ 33 Abs. 3 Nr. 2 und 3 KrWG), zählt Anlage 4 zum KrWG (nicht abschließend<sup>41</sup>) auf. Gemäß Nr. 3 lit. a) gehören dazu „wirtschaftliche Instrumente“ im Allgemeinen und ausdrücklich auch „die Einführung eines vom Verbraucher zu zahlenden Aufpreises für einen Verpackungsartikel oder Verpackungsteil, der sonst unentgeltlich bereit gestellt werden würde“ im Besonderen.

Dass eine Lenkungssteuer auf Abfälle einen Unterfall der „wirtschaftlichen Instrumente“ nach Nr. 3a) der Anlage 4 des KrWG darstellt, wird auch im Abfallvermeidungsprogramm des Bundes von 2013 so gesehen.<sup>42</sup> Die Maßnahme wird dort zwar im Ergebnis nicht empfohlen. Zur Begründung wird aber nicht etwa auf einen vermeintlichen Widerspruch zum Kooperationsgebot, sondern auf eine Reihe anderer Bedenken verwiesen (schwer prognostizierbare Wirksamkeit, rechtliche Bedenken gegen wirksame Abgabenhöhe, Gefahr von Verlagerungseffekten/Quersubventionierungen, administrativer Aufwand).<sup>43</sup>

Dem kann auch nicht entgegen gehalten werden, dass eine Verbrauchsteuer nur innerhalb von Abfallvermeidungsprogrammen nach § 33 KrWG zulässig wäre. Denn rechtlich ist hier nur zu prüfen, ob das aktuelle gesetzliche Konzept des KrWG der Erhebung einer derartigen Steuer entgegenstehe. Die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung ist der vom BVerfG entwickelte verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab. Wenn aber Aufpreise oder ökonomische Instrumente wie Verbrauchsteuern in ein Abfallvermeidungsprogramm aufgenommen werden dürfen, wird man nicht mehr argumentieren können, dass das Gesetz die reine Lehre des Kooperationsgebots verfolgt und örtli-

31 BVerfGE 98, 106 (127 ff.) unter Verweis auf BT-Drs. 11/756, S. 5 f., 12 ff.; BT-Drs. 10/2885, S. 12, 18, 45; BT-Drs. 10/5656, S. 74, 78.

32 BVerfGE 98, 106 (128 ff.); den Begriff der *Erforderlichkeit* in § 14 Abs. 2 Satz 3 AbfG derart eng auszulegen erscheint indes nicht zwingend.

33 Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) vom 12.6.1991 (BGBl. I S. 1234), in der durch Art. 3 Nr. 6 der Verordnung vom 26.10.1993 (BGBl. I S. 1782) geänderten Fassung.

34 BVerfGE 98, 106 (132).

35 BVerfGE 98, 106 (132).

36 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz – KrW-/AbfG) vom 27.9.1994 (BGBl. I S. 2705).

37 BVerfGE 98, 106 (130); siehe auch *Konrad*, Umweltlenkungsabgaben und abfallrechtliches Kooperationsprinzip, DÖV 1999, 12; *Sendler*, Grundrecht auf Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung? – Eine Reise nach Absurdistan?, NJW 1998, 2875 ff.

38 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) vom 24.2.2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch § 44 Absatz 4 des Gesetzes vom 22.5.2013 (BGBl. I S. 1324) geändert worden ist.

39 BVerfGE 98, 106 (127).

40 Siehe dazu auch die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen, z.B. § 11 Satz 2 LKrWG Rheinland-Pfalz, § 6a des Hamburger AbfallwirtschaftsG, § 21 Abs. 2 Niedersächsisches Abfallgesetz.

41 *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 76. EL Mai 2015, § 33 KrWG Rn. 29.

42 Siehe „Maßnahme 20“ im Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, hrsg. vom *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Fn. 8), S. 58 f.

43 *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Hrsg.), Abfallvermeidungsprogramm (Fn. 8), S. 59.

che Verbrauchsteuern auf Verpackungsartikel in unzulässiger Weise in den Kompetenzbereich des Sachgesetzgebers übergriffen.

### 3. Kein Verstoß gegen das Unionsrecht

Eine danach finanzverfassungsrechtlich zulässige örtliche Verbrauchsteuer auf bestimmte Verpackungen stünde auch im Einklang mit den unionsrechtlichen Vorgaben. 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 19.11.2008, mit der der Artikel 29 der Richtlinie konkretisiert wird.

Die novellierte Verpackungsrichtlinie 94/62/EG i.d.F. vom 29.4.2015<sup>44</sup> macht den Mitgliedstaaten nicht nur ambitionierte Zielvorgaben für die Reduzierung des Verbrauchs an leichten Plastiktüten, sondern empfiehlt unter anderem in Art. 4 Abs. 1a lit. b) ein – in seiner Lenkungswirkung der Verpackungsabgabe ähnliches – Verbot der *unentgeltlichen* Abgabe leichter Kunststofftüten.

Sofern die Steuer diskriminierungsfrei erhoben wird, bestehen daher unionsrechtlich keine Bedenken.

### C. Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion

Ist danach eine örtliche Verbrauchsteuer auf Plastiktüten oder Einwegbecher zulässig, stellt sich ferner die Frage, ob auch eine *nicht*-steuerliche Abgabe in Gestalt einer lenkenden Sonderabgabe zulässig wäre.

Zwar hat das BVerfG die (Sonder-)abfallabgabengesetze in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Hessen und Schleswig-Holstein als verfassungswidrig eingestuft. Rückschlüsse für die verfassungsrechtliche Beurteilung einer Sonderabgabe auf bestimmte Verpackungen lassen sich daraus heute jedoch nicht mehr ziehen. Denn das BVerfG stellte seinerzeit auch insofern auf das im damaligen BImSchG angelegte Kooperationsprinzip ab, mit dem die Sonderabgaben unvereinbar seien.<sup>45</sup> Wie ausgeführt, kennt das heutige Kreislaufwirtschaftsrecht derartige Anforderungen nicht mehr. Entscheidend ist vielmehr, ob den Ländern insoweit die Sachgesetzgebungskompetenz zusteht (dazu I.) und die materiellen Voraussetzungen einer Sonderabgabe erfüllt sind (dazu II.).

### I. Gesetzgebungskompetenz

Da es sich bei einer Sonderabgabe um eine nicht-steuerliche Abgabe handelt, ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz nicht aus den Bestimmungen zur Steuergesetzgebung im Zehnten Abschnitt des Grundgesetzes, sondern aus den Regeln zur Sachkompetenz in Art. 70 ff. GG.<sup>46</sup>

Im Bereich der Abfallwirtschaft besteht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern. Fraglich ist somit, ob der Bund durch den Erlass von KrWG und VerpackV die hier in Rede stehende Sachfrage *abschließend* und *erschöpfend* geregelt hat,<sup>47</sup> sodass die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG eintritt. Dagegen sprechen

im Ausgangspunkt zunächst die oben genannten Argumente: Der Kreislaufwirtschaftsgesetzgeber „ermächtigt“ in § 33 Abs. 2 und 3 Nr. 3 KrWG i.V.m. Nr. a) Anhang 4 die Länder gewissermaßen dazu, eigenständige Abfallvermeidungsprogramme aufzustellen und in diesen als Abfallvermeidungsmaßnahme unter anderem auch die Einführung wirtschaftlicher Instrumente wie Aufpreise oder Abgaben festzulegen. Der Bund hat insofern von seiner Regelungskompetenz – solange er nicht selbst das Abgabensinstrument einsetzt oder es explizit ausschließt – keinen abschließenden und erschöpfenden Gebrauch gemacht, sondern überlässt dies explizit den Ländern. Auch aus der Verpackungsverordnung ergibt sich nichts anderes. Denn diese zielt nur auf eine Steuerung des Marktverhaltens der durch die Verordnung Verpflichteten (§ 1 Abs. 1 Satz 3 VerpackV). Dies sind jedoch nur Hersteller und Vertreiber, nicht aber Endverbraucher. Auch wenn die Sonderabgabe aus Praktikabilitätsgründen nicht vom Endverbraucher, sondern vom Endverkäufer erhoben wird, soll sie gleichwohl durch Überwälzung den Endverbraucher „treffen“ und auf *dessen* Marktverhalten lenkend einwirken. Insofern ließe sich mit guten Gründen argumentieren, dass der Bund seine Kompetenzen hier noch nicht erschöpfend geregelt hat.

### II. Materielle Voraussetzungen

Sonderabgaben sind Abgaben, die nicht zur Finanzierung des allgemeinen Staatsbedarfes von der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen, sondern zur Finanzierung besonderer Aufgaben von bestimmten Gruppen erhoben werden.<sup>48</sup> Die Einnahmen dürfen daher nach ihrem materiellen Gehalt nicht zur Finanzierung eines öffentlichen Gemeinwesens oder allgemeiner Staatsaufgaben verwendet werden.<sup>49</sup> Typischerweise fließen sie deswegen in Sonderfonds und finanzieren so innerhalb eines geschlossenen Finanzkreislaufes besondere Staatsaufgaben.<sup>50</sup>

Die engen Voraussetzungen, unter denen Sonderabgaben *mit Finanzierungsfunktion* zulässig sind, hat das BVerfG<sup>51</sup> recht klar herausgearbeitet.<sup>52</sup> Erforderlich sind danach:

44 RL (EU) 2015/720 vom 29.4.2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen.

45 BVerfGE 98, 83 (97 ff.).

46 StRspr., siehe nur BVerfGE 136, 194 Rn. 111; E 135, 155 Rn. 121; *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG, 53. Lfg. Oktober 2008, Art. 70 Rn. 73; *Kube*, in: Epping/Hillgruber (Fn. 20), Art. 105 Rn. 16.

47 Siehe zum Erfordernis einer abschließenden und erschöpfenden Bundesregelung: *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG, 69. Lfg. Mai 2013, Art. 72 Rn. 82 ff.

48 Siehe zu diesem Abgabentypus aus der neueren Rspr.: BVerfGE 136, 194 (Weinabgabe); E 135, 155 (Filmabgabe); E 124, 348 (Einlagensicherungsfonds); E 123, 132 (Holzabsatzfonds); 122, 316 (CMA-Pflichtabgabe); E 113, 128 (Solidarfonds Abfallrückführung); E 110, 370 (Klär-schlammmentschädigungsfonds); aus der neueren Literatur: *Germelmann*, Präzisierungen in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, GewArch 2009, 476-481; *Berg*, Sonderabgaben – Möglichkeiten und Grenzen im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, GewArch 2006, 441-446; *Thiemann*, Die Dogmatik der Sonderabgabe im Umbruch, AöR 2013, 60-107.

49 BVerfGE 55, 274 (297 ff.).

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

51 BVerfGE 136, 194 Rn. 116 m.w.N.; E 55, 274 (308).

52 Siehe dazu aus der Lit.: *K. Fischer*, Sonderabgaben, Ausgleichsabgaben und Vorteilsabschöpfungsabgaben im Spiegel der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts, FS Schenke, 2011, S. 147 (156 f.); *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, Rn. 44 f.; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 22. Aufl. 2015, § 2 Rn. 26 ff.

- die Verfolgung eines Sachzwecks, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht,
- die Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Abgabezweck (im Vergleich zu anderen Gruppen oder der Gesamtheit der Steuerzahler) und eine hieraus resultierende besondere Gruppenverantwortung,
- die Belastung einer homogenen gesellschaftlichen Gruppe (mit gemeinsamer Interessenlage),
- die gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens und
- eine haushaltsrechtliche Dokumentation (in einer Anlage zum Haushaltsplan) sowie periodische Legitimation der Abgabenerhebung.

Von den Sonderabgaben mit *Finanzierungsfunktion* (Sonderabgaben i.e.S., Finanzierungsabgaben) unterscheidet das BVerfG die Sonderabgaben mit Antriebs-, Lenkungs- oder Ausgleichsfunktion (Sonderabgaben i.w.S., Lenkungs-/Ausgleichsabgaben).

Da das Gericht in seiner jüngeren Rechtsprechung fast ausschließlich über Sonderabgaben i.e.S. zu entscheiden hatte, sind die Voraussetzungen, die eine Sonderabgabe *i.w.S.* erfüllen muss, bislang weniger klar konturiert.<sup>53</sup> Neben dem – im Falle einer Lenkungsabgabe unproblematischen – besonderen Sachzweck, sind bei Sonderabgaben i.w.S. jedenfalls die Homogenität der belasteten Gruppe und ihre besondere Nähe zum Sachzweck gleichermaßen wie bei der Finanzierungsabgabe erforderlich; ebenso die Dokumentations- und Überprüfungspflichten.<sup>54</sup> Im Übrigen können die engen Voraussetzungen der Finanzierungsabgaben aber „nicht uneingeschränkt gelten“.<sup>55</sup> Das Erfordernis der gruppennützigen Verwendung der Einnahmen ist daher nicht pauschal auf Lenkungsabgaben übertragbar.<sup>56</sup> Eine klare Linie ist insoweit zwar nicht erkennbar.<sup>57</sup> Naheliegend ist jedoch, dass das Kriterium nicht ersatzlos entfallen kann,<sup>58</sup> da die dann eintretende beliebige Verwendung der Einnahmen keinen Unterschied zur (Lenkungs-)steuer mehr erkennen ließe. Überzeugend erscheint es daher, im Falle reiner Lenkungsabgaben zwar keine gruppennützige, wohl aber eine *lenkungszweckbezogene* Verwendung zu fordern.<sup>59</sup>

Folgt man dieser Auffassung, so ließe sich eine Lenkungsabgabe auf Plastiktüten oder Einwegbecher so ausgestalten, dass sie den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

Unternehmer, die Plastiktüten oder Einwegbecher auf der Endhandelsstufe anbieten, bilden jeweils eine ebenso homogene Gruppe wie die Endverbraucher, die diese nutzen. Sie sind durch ihr Kauf- bzw. Verkaufsverhalten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar.<sup>60</sup> Dabei genügt ein unter Gleichheitsgesichtspunkten rechtfertigendes Maß an spezifischer Gemeinsamkeit.<sup>61</sup> Auch liegt eine spezifische Beziehung (Sachnähe) zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck vor. Denn jede ausgegebene Plastiktüte, jeder Einwegbecher verbraucht Rohstoffe und verursacht mehr Müll. Die Abgabe dient mithin den Zielen der Ressourcenschonung, der Abfallvermeidung und – im Falle der Einwegbecher – der Entlastung der Abfallbeseitigungsinfrastruktur im öffentlichen Raum. Diese Zwecke werden jeweils dadurch

verwirklicht, dass den Marktteilnehmern auf der Endhandelsstufe ein Anreiz gegeben wird, auf Plastiktüten oder Einwegbecher zu verzichten. Die mit der Abgabe belastete Gruppe steht daher den mit der Abgabenerhebung verfolgten Zwecken evident näher als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler, woraus eine besondere Gruppenverantwortung für den verfolgten Sachzweck entspringt.<sup>62</sup>

Verlangt man mit der hier vertretenen Auffassung eine lenkungszweckbezogene Verwendung der Einnahmen, so erscheint auch insoweit eine verfassungsgemäße Ausgestaltung nicht ausgeschlossen:

Im Falle der Einwegbecher, die zu einem großen Teil im öffentlichen Straßenraum oder in öffentlichen Mülleimern entsorgt werden, wäre beispielsweise ein Finanzierungsbeitrag zur Stadtreinigung aus den Einnahmen aus der Pappbecherabgabe lenkungszweckbezogen. Dass die Einnahmen möglicherweise die Zusatzkosten der Stadtreinigung, die aus der öffentlichen Entsorgung der Pappbecher entsteht, übersteigen könnten, ist insoweit unschädlich, da es sich nicht um eine Ausgleichs-, sondern eine Lenkungsabgabe handeln würde. Im Falle einer Plastiktütenabgabe wäre ein solcher Verwendungszweck eher nicht lenkungszweckbezogen, da Plastiktüten wohl nur in seltenen Ausnahmefällen über die öffentlichen Mülleimer oder im öffentlichen Raum entsorgt werden.

Im Falle einer Plastiktütenabgabe sind gleichwohl andere lenkungszweckbezogene Verwendungsmöglichkeiten denkbar. Da ein Lenkungszweck in der Ressourcen- und Umweltschonung durch eine Reduzierung des Plastiktütenverbrauchs zu sehen wäre, könnten die Einnahmen etwa in die Materialforschung zur Entwicklung von alternativen, gegenüber Polyethylen (PET) oder Polypropylen (PP) ökologisch vorteilhaften Verpackungsmaterialien gesteckt werden. Zu denken wäre auch an die Finanzierung von Forschungs- oder Pilotprojekten zur Säuberung der Meere von Kunststoffabfällen,<sup>63</sup> die zu einem erheblichen Teil aus Plastiktüten bestehen.

## D. Ergebnis

Eine landesrechtlich geregelte örtliche Verbrauchsteuer auf Plastiktüten oder Einwegbecher ist mittlerweile finanzverfassungs-

53 Vgl. *Germelmann*, Präzisierungen in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, GewArch 2009, 476 (478 f.).

54 *Germelmann*, Präzisierungen in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, GewArch 2009, 476 (479).

55 BVerfGE 15, 168 (176) = juris, Rn. 25; vgl. dazu aus der Lit.: *K. Fischer* (Fn. 52), S. 147 (160); *Schröder*, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, NVwZ 2012, 1438 (1440); *Kloepfer* (Fn. 52), Rn. 46; *Seer*, in: *Tipke/Lang* (Fn. 52), § 2 Rn. 31.

56 *Seer*, in: *Tipke/Lang* (Fn. 52), § 2 Rn. 31; vgl. ferner BVerfGE 57, 139 (165 ff.); BVerwGE 74, 308 (309 ff.); E 81, 220 (225 f.).

57 *Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, JURA 2010, 197 (201).

58 Dafür aber *Germelmann*, Präzisierungen in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, GewArch 2009, 476 (479).

59 *Schröder*, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, NVwZ 2012, 1438 (1440); sehr weit: *Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, JURA 2010, 197 (201).

60 BVerfGE 135, 155 Rn. 123.

61 BVerfGE 136, 194 Rn. 122.

62 Vgl. BVerfGE 55, 274 (306 f.).

63 Vgl. z.B. <http://www.theoceancleanup.com>; <http://www.kimointernational.org/FishingforLitter.aspx>.

rechtlich unbedenklich. Die Rechtslage hat sich seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 1998 grundlegend geändert. Auch eine Ausgestaltung als Lenkungsabgabe erscheint nicht mehr von vorn herein ausgeschlossen. Gleichwohl empfiehlt sich die Ausgestaltung als Verbrauchsteuer, da die finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe in der Rechtsprechung des BVerfG wesentlich besser geklärt sind als diejenigen für Sonderabgaben.

**Prof. Dr. Remo Klinger**

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Partner in der auf Umwelt- und Planungsrecht spezialisierten Kanzlei Geulen & Klinger, Schaperstraße 15, 10719 Berlin, [www.geulenklinger.de](http://www.geulenklinger.de) bzw. [klinger@geulen.com](mailto:klinger@geulen.com).

*Aktuelle Veröffentlichungen: Der Verkauf von Klagerechten durch anerkannte Umweltvereinigungen – Proaktiver Lösungsvorschlag eines faktisch inexistenten Problems, NuR 2015 [im Erscheinen]; gem. mit Hartmann/Krebs, Vom Blauen Engel zum Bekleidungsengel? Umweltsiegel als Vorbild staatlicher Zertifizierungen in der Textilindustrie, ZUR 2015, 270 ff.; Umweltverträglichkeitsprüfung und Rechtsschutz, ZUR 2014, 535 ff.*

**David Krebs**

Rechtsanwalt in der Kanzlei Geulen & Klinger, Schaperstraße 15, 10719 Berlin, [www.geulenklinger.de](http://www.geulenklinger.de) bzw. [krebs@geulen.com](mailto:krebs@geulen.com).

*Aktuelle Veröffentlichungen: gem. mit Klinger/Hartmann, Vom Blauen Engel zum Bekleidungsengel? Umweltsiegel als Vorbild staatlicher Zertifizierungen in der Textilindustrie, ZUR 2015, 270 ff.*

## RECHTSPRECHUNG

### Rechtmäßig verweigerte Schließung von Bahnhofszugängen

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. April 2015 – OVG 12 A 3.11

**Leitsätze der Redaktion:**

1. Zu den eisenbahnrechtlichen Betriebsanlagen gehören als typische Nebeneinrichtungen des Schienenwegenetzes auch Bahnhöfe.
2. Da sich durch den Umbau von zwei Zugängen zum Bahnhof Berlin Alexanderplatz die Verkehrsabwicklung im Bahnhofsgebäude deutlich verschlechtert, darf das Eisenbahnbundesamt abwägungsfehlerfrei den Antrag auf Planfeststellung ablehnen.

**Aus dem Tatbestand:**

Die Klägerin, ein Tochterunternehmen der Deutschen Bahn, wendet sich gegen die Ablehnung eines Antrags auf Planfeststellung für den Umbau von zwei Zugängen zum Empfangsgebäude des Bahnhofs Berlin Alexanderplatz.

Der Bahnhof Alexanderplatz ist einer der zentralen Verkehrsknotenpunkte Berlins mit direkten Anbindungen zur U-Bahn, S-Bahn, Straßenbahn und zu den Regionalzügen. Nach den letzten Umbaumaßnahmen in den Jahren 1996/98 ist das Empfangsgebäude des Bahnhofs über 11 Zugänge erreichbar. Auf der nördlichen und südlichen Seite des Gebäudes befinden sich jeweils fünf Zugänge, von denen je drei Zugänge – im Norden zur Dirksenstraße die Türen 2, 3 und 4 und im Süden zur Gontardstraße die Türen 7, 8 und 9 – unmittelbar nebeneinander liegen (Lageplan Anlage K 2). Die Klägerin möchte die beiden im Norden und Süden etwa mittig des Empfangsgebäudes liegenden Zugänge – Türen 3 und 8 – für den öffentlichen Verkehr schlie-

ßen und die dadurch gewonnenen Flächen gewerblich nutzen. (...)

Mit Bescheid vom 26. Januar 2011, berichtigt durch Bescheid vom 24. Februar 2011, lehnte das Eisenbahn-Bundesamt den Antrag auf Planfeststellung ab. Der Nachweis der Brandsicherheit der Verkehrsstation bei Umsetzung des geplanten Vorhabens sei nicht abschließend erbracht. Ebenso wenig lasse sich abschließend beurteilen, ob die vorgelegte Planung den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspreche. Die Eisenbahnverkehrsstation Berlin Alexanderplatz stoße aufgrund hoher Frequentierung durch Reisende, Umsteiger im öffentlichen Personennahverkehr und Laufkundschaft der Einzelhandels- und Servicegeschäfte bereits heute zu den Hauptverkehrszeiten an ihre Kapazitätsgrenze. (...)

**Aus den Gründen:**

Die zulässige Klage hat keinen Erfolg. Der angefochtene Bescheid des Eisenbahn-Bundesamtes ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten; ein Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrags auf Planfeststellung steht der Klägerin nicht zu (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

1. Die Klage ist zulässig. Der Senat ist gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7, Satz 2 VwGO erstinstanzlich zur Entscheidung zuständig. Von der Zuständigkeitsregelung erfasst sind auch sämtliche dem Bahnbetrieb dienende Nebenanlagen wie Bahnhöfe, selbst wenn ausschließlich über die Nebeneinrichtung gestritten wird (BVerwG, Beschluss vom 16. Juli 2008 – 9 A 21.08 – NVwZ 2009, 189, zitiert nach juris Rn. 7, 10; Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl., § 48 Rn. 22, 28).

Die auf Neubescheidung gerichtete Klage ist statthaft und ohne Durchführung eines Vorverfahrens zulässig (§ 18 Satz 3 AEG i.V.m. §§ 74 Abs. 1 Satz 2, 70 VwVfG). Der Ausschluss des