

**Büro Stuttgart**  
GENO Haus  
Heilbronner Straße 41  
D-70191 Stuttgart  
Fon (0711) 601 701-0  
Fax (0711) 601 701-99

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde  
Dr. Rainard Menke  
Dr. Andrea Vetter  
Dr. Winfried Porsch  
Dr. Tina Bergmann  
Dr. Bernd Schieferdecker  
Dr. Moritz Lange  
Dr. Matthias Hangst  
Dr. Maria Marquard  
Dr. Raphael Pompl

---

**Büro Bonn**  
Rheinauen Carré  
Mildred-Scheel-Straße 1  
D-53175 Bonn  
Fon (0228) 323 002-0  
Fax (0228) 323 002-99

Prof. Dr. Thomas Mayen  
Dr. Frank Hölscher  
Dr. Markus Deutsch  
Dr. Barbara Stamm  
Dr. Christian Stelter

## **Gutachten**

**Zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 bis 4 der Richtlinie (EU)  
2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom  
05. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen be-  
stimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt durch die Erhe-  
bung einer Sonderabgabe und die Errichtung eines Einweg-  
kunststoff-Fonds**

FKZ: UM21330010

erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Natur-  
schutz und nukleare Sicherheit (BMU)

von Dolde Mayen & Partner Rechtsanwälte  
Partnerschaftsgesellschaft mbB

hier:

Rechtsanwältin Dr. Andrea Vetter  
Rechtsanwalt Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde  
Rechtsanwalt Dr. Oliver Moench

05.10.2021

## Inhalt

<b>A.</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>13</b>
<b>I.</b>	<b>Einwegkunststoffrichtlinie .....</b>	<b>13</b>
1.	Überblick .....	13
2.	Umsetzung .....	15
	a) Umsetzungsfrist .....	15
	b) Gestuftes Konzept der Anwendung .....	15
<b>II.</b>	<b>Erweiterte Herstellerverantwortung für Einwegkunststoffartikel .....</b>	<b>16</b>
1.	„Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“ .....	16
2.	Erweiterte Herstellerverantwortung nach der Abfallrahmenrichtlinie .....	18
	a) Art. 8 AbfRRL .....	18
	b) Art. 8a AbfRRL .....	20
3.	Erweiterte Herstellerverantwortung nach Art. 8 EWKRL .....	25
	a) Verpflichtung zur Einführung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung .....	25
	b) Kostenanlastung .....	26
	c) Art. 8 Abs. 2 EWKRL .....	27
	d) Art. 8 Abs. 3 EWKRL .....	29
4.	Art. 8 Abs. 4 EWKRL .....	30
5.	Verhältnis von Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL zu Art. 8a Abs. 4 AbfRRL .....	30
	a) Grundsatz .....	30
	b) Anzulastende Kosten .....	31
	c) Vorgaben zur Kostenermittlung .....	34
	d) Umfang der Kostenanlastung .....	35

6.	Hersteller .....	36
7.	Maßnahmekosten nach Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL .....	37
	a) Überblick .....	37
	b) Sammlungskosten .....	38
	c) Reinigungskosten .....	40
	d) Sensibilisierungskosten .....	40
	e) Berichterstattungskosten .....	43
	f) Kosten der erweiterten Herstellerverantwortung nach der Abfallrahmenrichtlinie und der Verpackungsrichtlinie .....	44
	g) Verwaltungskosten .....	46
	h) Übersicht zur Kostenanlastung .....	46
8.	Kostenermittlung .....	47
9.	Verursacherprinzip .....	48
<b>III.</b>	<b>Gutachtensauftrag .....</b>	<b>49</b>
<b>B.</b>	<b>Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL als Sonderabgabe .....</b>	<b>50</b>
<b>I.</b>	<b>Steuern und nichtsteuerliche Abgaben – Überblick .....</b>	<b>50</b>
	1. Steuern .....	50
	2. Nichtsteuerliche Abgaben .....	51
	a) Vorzugslasten .....	51
	b) Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion .....	52
	c) Ausgleichsabgaben anderer Art .....	53
	3. Einordnung der Kostenlast des Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL .....	54
	a) Kostenlast nach Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL .....	54
	b) Keine Steuer .....	54
	c) Keine Vorzugslast .....	55
	d) Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion .....	57
<b>II.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion .....</b>	<b>57</b>

1.	Rechtsprechung des BVerfG.....	57
2.	Gesetzgebungskompetenz – sachliche Rechtfertigung.....	60
	a) Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.....	60
	b) Sachliche Rechtfertigung.....	61
	c) Art. 72 Abs. 1 GG.....	62
3.	Zusammenhang von Sachnähe, Finanzierungsverantwortung, gruppennütziger Verwendung.....	62
4.	Homogene Gruppe.....	63
	a) Sachnähe.....	63
	b) Zweck der Regelung.....	65
	c) Besondere Sachnähe.....	68
	d) Vorstrukturierung durch Unionsrecht.....	72
5.	Finanzierungsverantwortung.....	73
6.	Gruppennützige Verwendung.....	75
7.	Haushaltstransparenz.....	76
8.	Regelmäßige Überprüfung.....	77
<b>C.</b>	<b>Erhebung der Sonderabgabe.....</b>	<b>79</b>
<b>I.</b>	<b>Vorgaben aus der Einwegkunststoffrichtlinie.....</b>	<b>79</b>
	1. Maßnahmekosten nach Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL.....	79
	2. Anforderungen der Einwegkunststoffrichtlinie an die Kostenermittlung.....	81
	3. Kostenüberschreitungsverbot.....	82
	a) Wortlaut.....	82
	b) Entstehungsgeschichte.....	82
	c) Entsprechende Anwendung des gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzips.....	85
	d) Gebührenrechtliches Kostendeckungsprinzip.....	87
	e) Bezugspunkt: Gesamter Kostenbedarf.....	93
	f) Einwegkunststoffartikel nach Anhang Teil E Abschnitte I bis III.....	97

4.	Kostendeckungsgebot.....	97
	a) Vollständige Deckung der Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL.....	97
	b) Bezugspunkt: Gesamter Kostenbedarf .....	98
5.	Kosteneffiziente Bereitstellung der Dienste.....	99
	a) Wortlaut .....	99
	b) Entstehungsgeschichte.....	100
	c) Gebührenrechtlicher Grundsatz der Erforderlichkeit.....	102
	d) Kosteneffiziente Bereitstellung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EKWRL.....	106
	e) Keine Lenkungszuschläge .....	108
6.	Transparenz .....	108
	a) Wortlaut .....	108
	b) Entstehungsgeschichte.....	108
	c) Transparenzanforderungen .....	109
7.	Festlegung zwischen den betroffenen Akteuren .....	112
	a) Wortlaut .....	112
	b) Entstehungsgeschichte.....	112
	c) Informative und beratende Beteiligung der betroffenen Akteure .....	112
8.	Verhältnismäßigkeit.....	114
	a) Wortlaut .....	114
	b) Entstehungsgeschichte.....	116
	c) Berechnungsmethode.....	117
9.	Mehrjährige feste Beträge .....	119
	a) Wortlaut .....	119
	b) Entstehungsgeschichte.....	119
	c) Mehrjährige feste Beträge.....	119
	d) Für die Kosten der Reinigungsaktionen.....	120
	e) Mehrjährigkeit .....	121

<b>II.</b>	<b>Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL</b> .....	<b>123</b>
1.	Umsetzungsspielraum des Mitgliedstaats .....	123
2.	Erforderliche Festlegungen .....	125
	a) Kostenarten .....	125
	b) Verteilung der Kosten auf die Einwegkunststoffartikel der Abschnitte I bis III des Teils E des Anhangs der EWKRL .....	127
	c) Maßstäbe der Kostenanlastung auf einzelne Einwegkunststoffartikel .....	128
<b>D.</b>	<b>Verwendung der Sonderabgabe</b> .....	<b>129</b>
<b>I.</b>	<b>Kompetenz zur Erhebung und Verteilung der Sonderabgabe</b> .....	<b>129</b>
1.	Erhebungskompetenz .....	129
2.	Verwaltungs- und Verteilungskompetenz.....	129
<b>II.</b>	<b>Vereinbarkeit mit Art. 104a GG</b> .....	<b>130</b>
1.	Zahlungsempfänger .....	130
2.	Konnexität von Aufgaben und Ausgaben .....	133
	a) Regelungsgehalt von Art. 104a Abs. 1 GG .....	133
	b) Zweck der Konnexität von Aufgaben und Ausgaben ....	134
3.	Tragung von Kosten und Ausgaben.....	135
	a) Haushaltsrechtliche Einordnung von Sonderabgaben ..	135
	b) Ausgaben des Bundes.....	136
	c) Ausgabentragung bei durchlaufenden Posten .....	137
	d) Ausgabentragung bei Sonderabgaben .....	138
	e) Vereinbarkeit mit Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips .....	140
4.	Sonderabgabe zu Gunsten von Ländern und Kommunen ....	143
5.	Sonderabgabe zur Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie .....	144
	a) Kein Tragen von Ausgaben .....	144

b)	Vereinbarkeit mit Sinn und Zweck von Art. 104a Abs. 1 GG .....	145
<b>III.</b>	<b>Verteilung des Abgabenaufkommens.....</b>	<b>146</b>
1.	Zweckbindung des Aufkommens aus der Kostenanlastung ..	146
a)	Art. 8 EWKRL .....	146
b)	Gruppennützige Finanzierungsverantwortung .....	146
2.	Anlastung der Kosten der öffentlichen Hand .....	147
3.	Zahlungsempfänger .....	148
4.	Gleichbehandlung der Zahlungsempfänger .....	148
5.	Typisierung der Kostenerstattung .....	149
a)	Mittelauskehr als Spiegelbild der Kostenermittlung .....	149
b)	Individueller Leistungsumfang mit Nachweispflichten ...	151
6.	Kontrolle der Mittelverwendung .....	153
<b>E.</b>	<b>Gesetz über die Erhebung einer Einwegkunststoffabgabe .....</b>	<b>154</b>
<b>I.</b>	<b>Gesetz oder Verordnung .....</b>	<b>154</b>
1.	Art. 288 Abs. 3 AEUV .....	154
2.	Wesentlichkeitsprinzip .....	155
3.	Demokratieprinzip .....	156
4.	Rechtsverordnung .....	158
<b>II.</b>	<b>Vorschlag: Möglichst umfassende Gesetzesregelung .....</b>	<b>162</b>
1.	Gesetz .....	162
2.	Abgabenschuldner .....	163
3.	Kostenermittlung .....	164
4.	Kalkulationszeitraum .....	166
5.	Ausgleich von Kostenüber- und Kostenunterdeckungen .....	168
6.	Abgabenbemessungsgrundsätze .....	168
7.	Abgabenmaßstab .....	169
8.	Entstehung und Fälligkeit der Sonderabgabe .....	170
9.	Vorgaben zur Verwendung der Abgabe .....	170

a)	Zahlungsempfänger .....	170
b)	Verteilung des Abgabenaufkommens .....	170
c)	Verfahren der Kostenerstattung .....	171
d)	Festsetzung und Fälligkeit der Kostenerstattung .....	171
10.	Verwendungskontrolle .....	171
11.	Errichtung des Einwegkunststoff-Fonds .....	172
12.	Verordnungsermächtigung zur Regelung des Abgabensatzes .....	172
<b>III.</b>	<b>Zweckmäßiges Gesetz .....</b>	<b>173</b>
1.	Gesetzgebungskompetenz .....	173
2.	KrWG, VerpackG oder eigenständiges Gesetz .....	173
3.	Zustimmungs- oder Einspruchsgesetz .....	175
<b>IV.</b>	<b>Erhebung der Sonderabgabe im Einzelfall .....</b>	<b>176</b>
<b>V.</b>	<b>Auskehr des Abgabenaufkommens .....</b>	<b>176</b>
<b>F.</b>	<b>Einwegkunststoff-Fonds .....</b>	<b>176</b>
<b>I.</b>	<b>Zweckbindung des Aufkommens aus der Sonderabgabe .....</b>	<b>176</b>
<b>II.</b>	<b>Klärschlamm-Entschädigungsfonds .....</b>	<b>178</b>
1.	Errichtung .....	178
2.	Abgabenschuldner .....	178
3.	Rechtsform .....	179
4.	Beitragshöhe und Beitragserhebung .....	181
5.	Verwendung der Fondsmittel .....	181
<b>III.</b>	<b>Filmförderungsanstalt .....</b>	<b>182</b>
1.	Rechtsform .....	182
2.	Organe der Filmförderungsanstalt .....	183
a)	Verwaltungsrat .....	183
b)	Präsidium .....	184
c)	Vorstand .....	185
3.	Förderkommissionen .....	185

4.	Satzung .....	186
5.	Aufsicht .....	186
6.	Zweckbindung der Fördermittel .....	187
7.	Filmabgabe .....	188
8.	Verwendung .....	188
<b>IV.</b>	<b>Weinfonds .....</b>	<b>189</b>
1.	Rechtsform .....	189
2.	Organe .....	189
	a) Vorstand .....	189
	b) Aufsichtsrat .....	190
	c) Verwaltungsrat .....	190
3.	Aufsicht .....	191
4.	Abgabe für den Deutschen Weinfonds .....	191
5.	Erhebung der Abgabe für den Deutschen Weinfonds .....	192
<b>V.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtsform und Verwaltung des Fonds .....</b>	<b>192</b>
1.	Zweckbindung durch Sonderfonds .....	192
2.	Demokratische Legitimation .....	193
	a) Anforderungen .....	193
	b) Nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes .....	194
	c) Einwegkunststoff-Fonds als bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts .....	195
<b>VI.</b>	<b>Verwaltung des Einwegkunststoff-Fonds durch die ZSVR .....</b>	<b>197</b>
1.	Vorschlag .....	197
2.	Zentrale Stelle Verpackungsregister .....	198
	a) Errichtung und Rechtsform .....	198
	b) Finanzierung .....	198
	c) Aufgaben .....	199
	d) Organe .....	199

3.	Sicherung der demokratischen Legitimation durch Beleihung	202
	.....	
a)	Legitimation durch Beleihung.....	202
b)	Sachlich-inhaltliche Legitimation.....	203
c)	Beleihung der ZSVR – Aufsichtsbefugnis des UBA.....	204
4.	Folgen der Beleihung der ZSVR.....	204
<b>VII.</b>	<b>Gesetz zur Errichtung des Einwegkunststoff-Fonds.....</b>	<b>206</b>
1.	Gesetz.....	206
2.	Gesetzgebungskompetenz.....	207
3.	Eigenständiges Gesetz.....	208
4.	Zustimmungs- oder Einspruchsgesetz.....	208
<b>VIII.</b>	<b>Modelle für die Verwaltung des Einwegkunststoff-Fonds.....</b>	<b>209</b>
1.	Nicht rechtsfähiges Sondervermögen.....	209
a)	Verwaltung.....	209
b)	Vorgaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Fonds.....	209
2.	Bundesanstalt.....	210
a)	Verwaltung des Fonds.....	210
b)	Vorgaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Fonds.....	211
<b>G.</b>	<b>Vereinbarkeit mit dem Beihilfeverbot (Art. 107 Abs. 1 AEUV) und dem Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV).....</b>	<b>213</b>
<b>I.</b>	<b>Vorschlag: Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion zur Kostenanlastung ohne Lenkungszuschlag.....</b>	<b>213</b>
<b>II.</b>	<b>Beihilfeverbot (Art. 107 Abs. 1 AEUV).....</b>	<b>214</b>
<b>III.</b>	<b>Kostenerstattung an die Erbringer der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL.....</b>	<b>215</b>
1.	Unternehmen.....	215
2.	Finanzierung aus staatlichen Mitteln.....	217
3.	Begünstigung.....	220

4.	Selektivität der Maßnahme.....	224
5.	Wettbewerbsverfälschung .....	225
6.	Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten .....	226
7.	Fazit .....	227
<b>IV.</b>	<b>Kostenanlastung bei den Herstellern der Einwegkunststoffartikel des Teils E des Anhangs zur EWKRL</b> .....	<b>228</b>
1.	Mögliche Beihilfenrelevanz.....	228
2.	Keine Begünstigung aus staatlichen Mitteln .....	228
3.	Keine selektive Begünstigung .....	229
4.	Keine Wettbewerbsverfälschung .....	230
5.	Keine Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten .....	232
<b>V.</b>	<b>Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) .....</b>	<b>232</b>
<b>H.</b>	<b>Ergebnisse .....</b>	<b>234</b>
<b>I.</b>	<b>Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion .....</b>	<b>234</b>
1.	Gesetzgebungskompetenz.....	234
2.	Homogene Gruppe.....	234
3.	Finanzierungsverantwortung .....	235
4.	Gruppennützige Verwendung.....	235
5.	Haushaltstransparenz .....	235
6.	Regelmäßige Überprüfung .....	236
<b>II.</b>	<b>Erhebung der Sonderabgabe.....</b>	<b>236</b>
1.	Vorgaben zur Kostenanlastung aus der Einwegkunststoffrichtlinie .....	236
a)	Kostenüberschreitungsverbot .....	236
b)	Kostendeckungsgebot .....	237
c)	Kosteneffiziente Bereitstellung der Dienste .....	237
d)	Transparenz.....	238

e)	Verhältnismäßigkeit .....	239
f)	Mehrjährige feste Beträge.....	239
2.	Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL .....	239
<b>III.</b>	<b>Verwendung der Sonderabgabe.....</b>	<b>240</b>
1.	Kompetenz zur Erhebung und Verteilung der Sonderabgabe.....	240
2.	Vereinbarkeit mit Art. 104a GG .....	240
3.	Verteilung des Abgabenaufkommens.....	241
<b>IV.</b>	<b>Gesetz über die Erhebung einer Einwegkunststoffabgabe .....</b>	<b>242</b>
1.	Gesetz oder Verordnung .....	242
2.	Im Gesetz sind folgende Regelungen zu treffen: .....	242
3.	Eigenständiges Gesetz .....	244
4.	Erhebung der Sonderabgabe im Einzelfall: .....	244
5.	Auskehr des Abgabenaufkommens .....	244
<b>V.</b>	<b>Einwegkunststofffonds .....</b>	<b>244</b>
1.	Zweckbindung des Aufkommens aus der Sonderabgabe .....	244
2.	Rechtsform.....	244
3.	Gesetz zur Errichtung des Einwegkunststofffonds .....	245
<b>VI.</b>	<b>Modelle für die Verwaltung des Einwegkunststofffonds .....</b>	<b>245</b>
1.	Nicht rechtsfähiges Sondervermögen .....	245
2.	Bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts .....	246
<b>VII.</b>	<b>Vereinbarkeit der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL mit dem Verbot staatlicher Beihilfen und dem Diskriminierungsverbot .....</b>	<b>246</b>
1.	Kostenerstattung an die Erbringer der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL .....	246
2.	Kostenanlastung bei den Herstellern der Einwegkunststoffartikel des Teils E des Anhangs zur EWKRL .....	246
3.	Keine Diskriminierung .....	247

## A. Ausgangslage

### I. Einwegkunststoffrichtlinie

#### 1. Überblick

Am 02.07.2019 ist die Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.06.2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt<sup>1</sup> in Kraft getreten. Die Einwegkunststoffrichtlinie ist Teil der „Europäischen Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft“<sup>2</sup>, die die Europäische Kommission im Rahmen des „Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft“<sup>3</sup> vorgeschlagen hat. Mit dem „Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft“ sollen das Recycling und die Wiederverwendung von Produkten, unter anderem auch von Kunststoffen, in allen ihren Lebensphasen gefördert werden. Mit der „Europäischen Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft“ wurde das erste EU-weite politische Rahmenkonzept entwickelt, bei dem der kunststoffspezifische Lebenszyklus von Produkten im Vordergrund steht<sup>4</sup>. Ziel der Einwegkunststoffrichtlinie ist es, die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt und die menschliche Gesundheit, zu vermeiden und zu vermindern und kreislaforientierte Ansätze zu

---

<sup>1</sup> ABI. L 155, S. 1 ff., obwohl die Richtlinie nicht nur Einwegkunststoffe, sondern auch Fanggeräte, die Kunststoff enthalten, erfasst, wird sie nachfolgend als „Einwegkunststoffrichtlinie“ oder „EWKRL“ bezeichnet.; dazu und zum politischen Rahmen in der EU: Schwan, NuR 2020, 754, 756 f.

<sup>2</sup> Siehe dazu Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft“, COM(2018) 28 final vom 16.01.2018.

<sup>3</sup> Siehe dazu Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Den Kreislauf schließen – ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“, COM(2015) 614 final vom 02.12.2015; zum Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft siehe Petersen/ Friedrich, NVwZ 2021, 1.

<sup>4</sup> Dazu Garske/Stubenrauch/Ekardt/Weisse/Lorenz, ZUR 2020, 215, 218.

fördern<sup>5</sup>, die nachhaltige und nicht toxische wiederverwendbare Artikel und Wiederverwendungssysteme gegenüber Einwegartikeln bevorzugen. Zur Erreichung dieser Ziele sieht die Einwegkunststoffrichtlinie verschiedene Instrumente vor, die sich jeweils auf bestimmte in den Teilen A bis G des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgelistete Einwegkunststoffartikel beziehen, nämlich

- Maßnahmen zur Verbrauchsminderung von Einwegkunststoffartikeln (Art. 4 EWKRL mit Teil A des Anhangs zur EWKRL),
- eine Beschränkung des Inverkehrbringens von Einwegkunststoffartikeln (Art. 5 mit Teil B des Anhangs zur EWKRL),
- Produktanforderungen an bestimmte Einwegkunststoffartikel (Art. 6 EWKRL mit Teil C des Anhangs zur EWKRL),
- Kennzeichnungsvorschriften für bestimmte Einwegkunststoffartikel (Art. 7 EWKRL mit Teil D des Anhangs zur EWKRL),
- die Einführung der erweiterten Herstellerverantwortung für bestimmte Einwegkunststoffartikel (Art. 8 EWKRL mit Teil E des Anhangs zur EWKRL),
- Vorgaben zur getrennten Sammlung bestimmter Einwegkunststoffartikel (Art. 9 EWKRL mit Teil F des Anhangs zur EWKRL) sowie
- die Verpflichtung zur auf die Öffentlichkeit bezogenen Sensibilisierungsmaßnahmen (Art. 10 EWKRL).

---

<sup>5</sup>

Erwägungsgrund 2 der Einwegkunststoffrichtlinie, zu den wesentlichen Inhalten der Einwegkunststoffrichtlinie; siehe auch die Zielbestimmung der Richtlinie in deren Art 1 und Grunow, juris PR-UmwR 7/2019.

- Die Instrumente der Einwegkunststoffrichtlinie beziehen sich auf die zehn am häufigsten an europäischen Stränden in Meeresabfällen gefundenen Einwegkunststoffartikel. Diese machen 86 % aller gefundenen Einwegkunststoffartikel und ca. 43 % aller Meeresabfälle an europäischen Stränden aus<sup>6</sup>. Art. 8 EWKRL, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass für alle im Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten und in dem jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel und für Fanggeräte, die Kunststoff enthalten, Regime der erweiterten Herstellerverantwortung gemäß den Art. 8 und Art. 8a der RL 2008/98/EG<sup>7</sup> eingeführt werden, erfasst Einwegkunststoffartikel, für die es derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt<sup>8</sup>. Die Regime der erweiterten Herstellerverantwortung werden in Art. 8 EWKRL näher ausgestaltet.

## 2. Umsetzung

### a) Umsetzungsfrist

Die Einwegkunststoffrichtlinie ist nach ihrem Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 bis zum 03.07.2021 in nationales Recht umzusetzen.

### b) Gestuftes Konzept der Anwendung

Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 2 EWKRL regelt für die einzelnen, in Art. 5, 6, 7 und 8 EWKRL geregelten Maßnahmen ein gestuftes Konzept der

---

<sup>6</sup> Siehe dazu Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, vom 28.05.2018; 340 final; 218/0172 (COD), S. 1.

<sup>7</sup> Richtlinie 2008/98 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABI. L 312 vom 22.11.2008, S. 3, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABI. L 150 vom 14.06.2018, S. 109 ff., nachfolgend: „Abfallrahmenrichtlinie“ oder „AbfRRL“.

<sup>8</sup> Siehe dazu Erwägungsgrund 21 der Einwegkunststoffrichtlinie.

Anwendung. Die Regelung des Beginns der Anwendbarkeit der Umsetzungsvorschriften soll sicherstellen, dass das neue Recht innerhalb der Europäischen Union am jeweils selben Tag beginnt<sup>9</sup>.

Während die in Art. 5 EWKRL geregelte Beschränkung des Inverkehrbringens bestimmter Einwegkunststoffartikel und von Artikeln aus oxoabbaubarem Kunststoff und die Kennzeichnungsvorschriften nach Art. 7 Abs. 1 EWKRL schon ab dem 03.07.2021 anwendbar sind, sind die Produkthanforderungen nach Art. 6 Abs. 1 EWKRL erst ab dem 03.07.2024 anzuwenden.

Art. 8 EWKRL, der die erweiterte Herstellerverantwortung für Einwegkunststoffartikel und Fanggeräte, die Kunststoff enthalten, regelt, ist spätestens ab dem 31.12.2024 anzuwenden. Für Regime der erweiterten Herstellerverantwortung, die vor dem 04.07.2018 errichtet wurden, und für Einwegkunststoffartikel gemäß Teil E Abschnitt III des Anhangs ist Art. 8 EWKRL spätestens ab dem 05.01.2023 anzuwenden<sup>10</sup>.

## **II. Erweiterte Herstellerverantwortung für Einwegkunststoffartikel**

### **1. „Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“**

Nach Art. 8 Abs. 1 EWKRL tragen die Mitgliedstaaten Sorge dafür, dass für alle in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten und

---

<sup>9</sup> Wüstenberg, EuZW 2019, 633.

<sup>10</sup> Am 04.07.2018 ist die Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle nach ihrem Art. 3 in Kraft getreten. Mit der Änderungsrichtlinie wurde Art. 8 AbfRRL geändert und Art. 8a AbfRRL, der allgemeine Mindestanforderungen an Regime der erweiterten Herstellerverantwortung regelt, neu in die Abfallrahmenrichtlinie eingefügt. Für Regime der erweiterten Herstellerverantwortung, die vor dem genannten Stichtag (04.07.2018) errichtet wurden, sind die Anforderungen, die sich aus Art. 8 EWKRL ergeben, schon ab dem 05.01.2023 anzuwenden.

in dem jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel „Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“<sup>11</sup> gemäß den Art. 8 und 8a der Richtlinie 2008/98/EG“ eingeführt werden. Für den Begriff des „Regimes der erweiterten Herstellerverantwortung“ und die rechtlichen Anforderungen verweist Art. 8 Abs. 1 EWKRL danach auf die Abfallrahmenrichtlinie. Allerdings bestimmen Erwägungsgrund 10 der Einwegkunststoffrichtlinie und Art. 2 Abs. 2 EWKRL ausdrücklich, dass diese „lex specialis“ gegenüber den Richtlinien 94/62/EG<sup>12</sup> und 2008/98/EG<sup>13</sup> ist. Bei Konflikten zwischen der Verpackungsrichtlinie oder der Abfallrahmenrichtlinie einerseits und der Einwegkunststoffrichtlinie andererseits hat die Einwegkunststoffrichtlinie im Rahmen ihres Geltungsbereiches nach Art. 2 Abs. 2 EWKRL Vorrang<sup>14</sup>. Nach Art. 2 Abs. 2 EWKRL ist „im Falle einer Kollision“ der Einwegkunststoffrichtlinie mit den Richtlinien 94/92/EG oder 2008/98/EG die Einwegkunststoffrichtlinie „maßgeblich.“ Insbesondere in Bezug auf Maßnahmen für die Verbrauchsminderung, Produktanforderungen, Kennzeichnungsvorschriften und die erweiterte Herstellerverantwortung „ergänzt“ die Einwegkunststoffrichtlinie nach Erwägungsgrund 10 Satz

---

<sup>11</sup> Auch als Extended Producer Responsibility (EPR) bezeichnet.

<sup>12</sup> Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABI. L 365 vom 31.12.1994, S. 10 ff.; zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018, ABI. L 150 vom 14.06.2018, S. 141 ff.; nachfolgend: „Verpackungsrichtlinie“ oder „VerpackRL“.

<sup>13</sup> Abfallrahmenrichtlinie.

<sup>14</sup> Dies ist nach Erwägungsgrund 10 Satz 3 EWKRL bei Beschränkungen des Inverkehrbringens der Fall.

4 der Einwegkunststoffrichtlinie die Richtlinien 94/62/EG<sup>15</sup>, 2008/98/EG<sup>16</sup> und 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>17</sup>.

Da die Regelung über die erweiterte Herstellerverantwortung in Art. 8 EWKRL danach die Bestimmung der Rahmenrichtlinie zur erweiterten Herstellerverantwortung nur „ergänzt“, ist für den Begriff des „Regimes der erweiterten Herstellerverantwortung“ die Begriffsbestimmung in Art. 3 Nr. 21 AbfRRL maßgebend. Dort sind „Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“ definiert als

*„ein Bündel von Maßnahmen, die von Mitgliedstaaten getroffen werden, um sicherzustellen, dass die Hersteller der Erzeugnisse die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung in der Abfallphase des Produktlebenszyklus übernehmen.“*

## **2. Erweiterte Herstellerverantwortung nach der Abfallrahmenrichtlinie**

### **a) Art. 8 AbfRRL**

Nach Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 1 AbfRRL können die Mitgliedstaaten Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller der Erzeugnisse), eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt. Art. 8 AbfRRL nennt im Wesentlichen drei Formen der „erweiterten Herstellerverantwortung“:

---

<sup>15</sup> Verpackungsrichtlinie.

<sup>16</sup> Abfallrahmenrichtlinie.

<sup>17</sup> Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 03.04.2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG, ABl. L 127 vom 29.04.2014, S. 1.

- Nach Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 2 AbfRRL können die Maßnahmen der erweiterten Herstellerverantwortung die Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse und von Abfällen, die nach der Verwendung dieser Erzeugnisse übrig bleiben sowie die anschließende Bewirtschaftung der Abfälle und die finanzielle Verantwortung für diese Tätigkeiten umfassen. Diese Maßnahmen können die Verpflichtung umfassen, öffentlich zugängliche Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, inwieweit das Produkt wiederverwendbar und recycelbar ist.
- Gemäß § 8 Abs. 1 Unterabs. 3 AbfRRL umfassen die Maßnahmen der erweiterten Herstellerverantwortung auch die Einrichtung von „Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung“<sup>18</sup> Für diesen Fall verweist Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 3 AbfRRL auf Art. 8a AbfRRL. Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 4 AbfRRL lässt Erleichterungen von den Mindestanforderungen an Regime der erweiterten Herstellerverantwortung nach Art. 8a AbfRRL zu, wenn Hersteller von Erzeugnissen in der Abfallphase des Produktlebenszyklus in Eigeninitiative die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung übernehmen.
- Zur „erweiterten Herstellerverantwortung“ gehören nach Art. 8 Abs. 2 AbfRRL schließlich auch Fördermaßnahmen, dass Produkte und Bestandteile von Produkten so gestaltet werden, dass bei deren Herstellung und anschließendem Gebrauch die Umweltfolgen und das Abfallaufkommen verringert werden, und um zu gewährleisten, dass die Verwertung und Beseitigung der Produkte, die zu Abfällen geworden sind, stattfinden.

---

<sup>18</sup>

Zu den „Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung“ und ihrer Umsetzung im deutschen Recht siehe Petersen/Friedrich, NVwZ 2021, 1, 4.

**b) Art. 8a AbfRRL**

Für den Fall, dass gemäß Art. 8 Abs. 1 AbfRRL oder nach anderen Gesetzgebungsakten der Union „Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“ eingerichtet werden, regelt Art. 8a AbfRRL detaillierte und anspruchsvolle Mindestanforderungen<sup>19</sup>,

- die das Regime der erweiterten Herstellerverantwortung als solches (Art. 8a Abs. 1 AbfRRL),
- die Information der Abfallbesitzer (Art. 8a Abs. 2 AbfRRL),
- die Anforderungen an die Hersteller von Erzeugnissen, für die ein Regime der erweiterten Herstellerverantwortung (Art. 8a Abs. 3 AbfRRL) eingeführt ist, und
- die Kostenanlastung (Art. 8a Abs. 4 AbfRRL)

betreffen:

aa) Werden Regime der erweiterten Herstellerverantwortung eingerichtet, müssen die Mitgliedstaaten nach **Art. 8a Abs. 1 AbfRRL** dafür sorgen, dass

- die Rollen und Verantwortlichkeiten aller einschlägigen beteiligten Akteure<sup>20</sup> definiert werden (Art. 8a Abs. 1 Buchst. a AbfRRL),

---

<sup>19</sup> Petersen/ Friedrich, NVwZ 2021, 1, 3 f.

<sup>20</sup> Als beteiligte Akteure nennt Art. 8a Abs. 1 Buchst. a AbfRRL beispielhaft die Hersteller von Erzeugnissen, die Produkte in die Mitgliedstaaten in Verkehr bringen, Organisationen, die für die Hersteller eine erweiterte Herstellerverantwortung wahrnehmen, private und öffentliche Abfallbewirtschaftungseinrichtungen, örtliche Behörden und gegebenenfalls Einrichtungen für die Wiederverwendung und für die Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie gemeinnützige Unternehmen.

- messbare Abfallbewirtschaftungsziele festgelegt werden (Art. 8a Abs. 1 Buchst. b AbfRRL),
  - ein System der Berichterstattung zur Erhebung von Daten über die Produkte, die von den unter die erweiterte Herstellerverantwortung fallenden Herstellern von Erzeugnissen in dem Mitgliedstaat in Verkehr gebracht werden, von Daten über die Sammlung und Behandlung von Abfällen, die durch diese Produkte entstehen, gegebenenfalls mit Angabe der Abfallmaterialströme, und von anderen Daten, die für die Verpflichtungen relevant sind, eingerichtet wird (Art. 8a Abs. 1 Buchst. c AbfRRL) und
  - die Gleichbehandlung von Herstellern von Erzeugnissen unabhängig von Herkunftsland und Größe und ohne übermäßigen Regulierungsaufwand für die Hersteller, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen, die Produkte in geringen Mengen herstellen, gewährleistet wird (Art. 8a Abs. 1 Buchst. d AbfRRL).
- bb) Ferner sind bei der Einrichtung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung durch die Mitgliedstaaten erforderliche Maßnahmen dafür zu treffen, dass die unter die eingerichteten Regime der erweiterten Herstellerverantwortung fallenden Abfallbesitzer über Abfallvermeidungsmaßnahmen, Wiederverwendungszentren, Zentren für die Vorbereitung zur Wiederverwendung, Rücknahme- und Sammelsysteme und die Vermeidung von Vermüllung informiert werden. Es sind auch Anreize für die Abfallbesitzer zu schaffen, damit diese ihrer Verantwortung nachkommen, ihre Abfälle den vorhandenen Systemen der getrennten Abfallsammlung zuzuführen (**Art. 8a Abs. 2 AbfRRL**).

- cc) **Art. 8a Abs. 3 AbfRRL** regelt herstellerbezogene Anforderungen an die Erfüllung der Verpflichtungen der erweiterten Herstellerverantwortung, die die Mitgliedstaaten durch die erforderlichen Maßnahmen sicherzustellen haben. Dazu gehören
- eine klar definierte Abdeckung in Bezug auf ein geografisches Gebiet, Produkte und Materialien (**Art. 8a Abs. 3 Buchst. a AbfRRL**),
  - die Bereitstellung von Abfallsammelsystemen im gebotenen Umfang (**Art. 8a Abs. 3 Buchst. b AbfRRL**),
  - die Sicherstellung der Verfügbarkeit der erforderlichen finanziellen oder finanziellen und organisatorischen Mittel (**Art. 8a Abs. 3 Buchst. c AbfRRL**),
  - die Einrichtung eines Eigenkontrollmechanismus zur Bewertung ihrer Finanzverwaltung und der Qualität der erhobenen Daten (**Art. 8a Abs. 3 Buchst. d AbfRRL**) und
  - öffentlich zugängliche Informationen zur Erfüllung der Zielvorgaben für die Abfallbewirtschaftung (**Art. 8a Abs. 3 Buchst. e AbfRRL**); dabei gelten besondere Informationsanforderungen im Fall der gemeinsamen Wahrnehmung der erweiterten Herstellerverantwortung<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup>

Siehe dazu Art. 8a Abs. 3 Buchst. e, 2. Halbsatz i bis iii AbfRRL; der Begriff der „gemeinsamen Wahrnehmung der erweiterten Herstellerverantwortung“ ist in der Abfallrahmenrichtlinie nicht definiert. Außer in Art. 8a Abs. 3 Buchst. e 2. Halbsatz AbfRRL ist die gemeinsame Wahrnehmung der Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung noch erwähnt in Art. 8 Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. b AbfRRL. Gemeint sein dürfte die gemeinschaftliche Wahrnehmung der Herstellerverantwortung durch mehrere Hersteller, unabhängig von der gewählten Organisationsform. Wird zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion erhoben, ist das Aufkommen aus der Sonderabgabe wegen dessen Zweckbindung einem Fonds vorbehalten. Ein solcher Fonds ist – unabhängig von der gewählten Rechtsform – keine „gemeinschaftliche Wahrnehmung der Herstellerverantwortung“.

dd) **Art. 8a Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a und Buchst. c AbfRRL** treffen Regelungen zur Kostenanlastung. Nach Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. a AbfRRL treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen um sicherzustellen, dass die von den Herstellern von Erzeugnissen geleisteten finanziellen Beiträge zur Einhaltung ihrer Verpflichtung im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung folgende Kosten für die vom Hersteller in dem jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Produkte decken:

- Kosten der getrennten Sammlung von Abfällen und des anschließenden Transports sowie der Behandlung der Abfälle,
- Kosten der Bereitstellung geeigneter Informationen für die Abfallbesitzer dieser Abfälle und
- Kosten der Erhebung und Übermittlung von Daten im Rahmen des einzurichtenden Berichterstattungssystems.

Dabei gibt Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. c AbfRRL vor, dass die finanziellen Beiträge nicht höher ausfallen dürfen als die Kosten, die mit der kosteneffizienten Bereitstellung von Dienstleistungen der Abfallbewirtschaftung verbunden sind. Die Kosten müssen dabei zwischen den betroffenen Akteuren transparent festgelegt werden.

ee) Wenn es aufgrund des Erfordernisses, die ordnungsgemäße Abfallbewirtschaftung und die Wirtschaftlichkeit des Regimes der erweiterten Herstellerverantwortung sicherzustellen, gerechtfertigt ist, können die Mitgliedstaaten nach Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 2 AbfRRL in den dort unter i bis ii geregelten Fällen von der in Art. 8 a Abs.4 Unterabs.1 Buchst. a AbfRRL vorgesehenen Verteilung der finanziellen Verantwortung, also von der Kostenanlastung in voller Höhe, abweichen, sofern die übrigen Kosten

von den ursprünglichen Abfallerzeugern oder Vertreibern getragen werden. Nach Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 2 i AbfRRL tragen die Hersteller (nur) mindestens 80 % der anfallenden Kosten, wenn Regime der erweiterten Herstellerverantwortung eingerichtet wurden, um die aufgrund von Gesetzgebungsakten der Union festgelegten Vorgaben und Zielsetzungen für die Abfallbewirtschaftung zu erreichen.

Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 2 ii und iii AbfRRL betreffen Fälle, in denen die Regime der erweiterten Herstellerverantwortung eingerichtet wurden, um ausschließlich im Recht der Mitgliedstaaten festgelegte Vorgaben und Zielsetzungen für die Abfallbewirtschaftung zu erreichen. In diesen Fällen kann die Kostenanlastung auf 80 % bzw. 50 % beschränkt werden.

Die Ausnahmeregelung nach Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 2 AbfRRL darf nach Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 3 AbfRRL nicht in Anspruch genommen werden, um den Kostenanteil zu senken, den die Hersteller von Erzeugnissen im Rahmen von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung zu tragen haben, die bereits vor dem Inkrafttreten der Änderungsrichtlinie zur Abfallrahmenrichtlinie am 04.07.2018 eingerichtet wurden.

- ff) Schließlich müssen die Mitgliedstaaten bei der Einrichtung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung nach **Art. 8a Abs. 5 AbfRRL** einen geeigneten Überwachungs- und Durchsetzungsrahmen schaffen.
- gg) Nach Art. 8a Abs. 6 AbfRRL stellen die Mitgliedstaaten einen regelmäßigen Dialog zwischen den einschlägigen an der Umsetzung der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung beteiligten Akteure sicher. Dabei nennt Art. 8a Abs. 6 AbfRRL die Akteure, die beteiligt sind, nämlich Hersteller und Vertreter, private und öffentliche Abfallbewirtschaftungseinrichtungen, örtliche Be-

hörden, zivilgesellschaftliche Organisationen und gegebenenfalls gemeinnützige Akteure, Netzwerke für die Wiederverwendung und Reparatur sowie Einrichtungen für die Vorbereitung zur Wiederverwendung.

- hh) Für Regime der erweiterten Herstellerverantwortung, die schon vor dem 04.07.2018 errichtet wurden, müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 8a Abs. 7 AbfRRL gewährleisten, dass die Anforderungen nach Art. 8a AbfRRL bis zum 05.01.2023 umgesetzt werden.

### **3. Erweiterte Herstellerverantwortung nach Art. 8 EWKRL**

#### **a) Verpflichtung zur Einführung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung**

Art. 8 Abs. 1 AbfRRL wird durch die Regelung zur erweiterten Herstellerverantwortung in Art. 8 EWKRL nach Erwägungsgrund 10 Satz 4 der Einwegkunststoffrichtlinie „ergänzt“. Art. 8 EWKRL gestaltet die erweiterte Herstellerverantwortung für die Einwegkunststoffe aus<sup>22</sup>.

Nach Art. 8 Abs. 1 EWKRL tragen die Mitgliedstaaten Sorge dafür, dass für alle in Teil E des Anhangs aufgeführten und in dem jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel Regime der erweiterten Herstellerverantwortung gemäß den Art. 8 und 8a AbfRRL eingeführt werden. Es steht danach nicht mehr im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob sie ein Regime der erweiterten Herstellerverantwortung einführen. Für die in Teil E des Anhangs zur Einwegkunst-

---

<sup>22</sup>

Nach Frenz, Müll und Abfall 2020, 252, 253 wird mit Art 8 und 8a AbfRRL „der Rahmen gesteckt, den die KunststoffRRL ausfüllt“; Friedrich Graf von Westphalen, Litteringkosten und erweiterte Herstellerverantwortung, Rechtgutachterliche Stellungnahme, Februar 2021, S. 12 bezeichnen das Verhältnis von Art.8, 8a AbfRRL (lex generalis) und Art. 8 EWKRL (lex specialis) als Spezialitätsverhältnis.

stoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel sind die Mitgliedstaaten nach Art. 8 Abs. 1 EWKRL verpflichtet, Regime der erweiterten Herstellerverantwortung einzuführen<sup>23</sup>.

#### **b) Kostenanlastung**

Im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung nach Art. 8 und Art. 8a AbfRRL kann die finanzielle Verantwortung der Hersteller für die Einhaltung ihrer Verpflichtungen (Kostenanlastung) neben Verhaltenspflichten wie der Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse und von Abfällen, die nach der Verwendung dieser Erzeugnisse übrig bleiben, stehen. Art. 8 Abs. 1 und Art. 8a AbfRRL sehen die Kostenanlastung gleichrangig neben anderen Maßnahmen<sup>24</sup> vor.

Nach Zählungen entfällt auf Einwegkunststoffartikel etwa die Hälfte aller an europäischen Stränden vorgefundenen Meeresabfälle. Die zehn am häufigsten gefundenen Einwegkunststoffartikel machen 86 % aller gefundenen Einwegkunststoffartikel, d.h. 43 % aller Meeresabfälle an europäischen Stränden aus. Bei 27 % der an europäischen Stränden gefundenen Abfälle handelt es sich um Fanggeräte mit Kunststoffanteil. Die Initiative der Einwegkunststoffrichtlinie konzentriert sich daher auf die zehn am häufigsten gefundenen Einwegkunststoffartikel und auf Fanggeräte, die den Zählungen zufolge zusammen rund 70 % der Meeresabfälle ausmachen<sup>25</sup>. Die von der Einwegkunststoffrichtlinie erfassten Einwegkunststoffartikel gelten als „littering-affin“. Für einen er-

---

<sup>23</sup> Ebenso Friedrich Graf von Westphalen, Litteringkosten und erweiterte Herstellerverantwortung, Rechtgutachterliche Stellungnahme, Februar 2021, S. 12.

<sup>24</sup> Dazu oben II. 2.

<sup>25</sup> Siehe dazu Erwägungsgrund 5 EWKRL und die Erläuterung der Gründe für den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt vom 28.05.2018 COM (2018) 340 final, S. 1.

heblichen Teil dieser Abfälle erfolgt, ungeachtet der Frage, ob Rücknahmesysteme eingerichtet sind oder nicht, tatsächlich keine Rücknahme. Auf diese Einwegkunststoffartikel beziehen sich die Instrumente der Einwegkunststoffrichtlinie. Dabei erfasst Art. 8 EWKRL und die Verpflichtung zur Einführung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung sowie die Verpflichtung zur Kostenanlastung (Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL) die littering-affinen Einwegkunststoffartikel, für die es derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt<sup>26</sup>. Für die Einwegkunststoffartikel, bei denen insbesondere die Instrumente der Verbrauchsminderung und der Beschränkung des Inverkehrbringens nicht eingesetzt werden können, sind die Einführung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung und insbesondere die Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL das maßgebende Instrument der Einwegkunststoffrichtlinie.<sup>27</sup>

**c) Art. 8 Abs. 2 EWKRL**

Dementsprechend verpflichtet Art. 8 Abs. 2 EWKRL die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass die Hersteller der im Anhang Teil E Abschnitt I der Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel die Kosten tragen, die sich aus den Bestimmungen über die erweiterte Herstellerverantwortung gemäß der Abfallrahmenrichtlinie und der Verpackungsrichtlinie ergeben sowie, sofern sie noch nicht darin enthalten sind, folgende Kosten:

- (a) die Kosten der in Art. 10 EWKRL genannten Sensibilisierungsmaßnahmen für diese Artikel;
- (b) die Kosten der Sammlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfälle dieser Artikel, einschließlich der Infrastruktur

---

<sup>26</sup> Siehe Erwägungsgrund 21 EWKRL.

<sup>27</sup> Siehe Erwägungsgrund 21 EWKRL sowie Frenz, Müll und Abfall 2020, 252, 253.

und ihres Betriebs sowie die Kosten der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle;

- (c) die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen dieser Artikel und der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle.

Nach Anhang Teil E Abschnitt I zählen zu den von Art. 8 Abs. 2 EWKRL erfassten Einwegkunststoffartikeln

- Lebensmittelverpackungen für Lebensmittel, die
  - a) dazu bestimmt sind, unmittelbar vor Ort verzehrt oder als Take-away-Gericht mitgenommen zu werden,
  - b) in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden, und
  - c) ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können,

einschließlich Verpackungen für Fast Food oder andere Speisen zum unmittelbaren Verzehr, ausgenommen Getränkebehälter, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen (Wrappers) mit Lebensmittelinhalt,

- aus flexiblem Material hergestellte Tüten und Folienverpackungen (Wrappers) mit Lebensmittelinhalt, der dazu bestimmt ist, unmittelbar aus der Tüte oder der Folienpackung heraus verzehrt zu werden, und der keiner weiteren Zubereitung bedarf,
- Getränkebehälter mit einem Fassungsvermögen von bis zu 3 Litern, d.h. Behältnisse, die zur Aufnahme von Flüssigkeiten verwendet werden, wie Getränkeflaschen, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel und Verbundgetränkeverpackungen ein-

schließlich ihrer Verschlüsse und Deckel, aber nicht Getränkebehälter aus Glas oder Metall mit Verschlüssen oder Deckeln aus Kunststoff,

- Getränkebecher, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel und
- leichte Kunststofftragetaschen.

Beispiele und Vorgaben zur Bestimmung, ob eine Lebensmittelverpackung für die Zwecke der Einwegkunststoffrichtlinie als Einwegkunststoffartikel zu betrachten ist, gemäß Art. 12 EWKRL vom 31.05.2021<sup>28</sup>.

**d) Art. 8 Abs. 3 EWKRL**

Nach Art. 8 Abs. 3 EWKRL stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Hersteller der im Anhang Teil E Abschnitte II und III genannten Einwegkunststoffartikel mindestens die folgenden Kosten tragen:

- (a) die Kosten der in Art. 10 EWKRL genannten Sensibilisierungsmaßnahmen für die Artikel;
- (b) die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen dieser Artikel und der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle;
- (c) die Kosten der Erhebung und Übermittlung der Daten gemäß Art. 8a Abs. 1 Buchst. c der RL 2008/98/EG.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Leitlinien der Kommission über Einwegkunststoffartikel in Übereinstimmung mit der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABI. C 216, vom 7. Juni 2021, 1 ff.

<sup>29</sup> Abfallrahmenrichtlinie.

Anhang Teil E Abschnitt II nennt als Einwegkunststoffartikel Feuchttücher, d.h. getränkte Tücher für Körper- und Haushaltspflege, und Luftballons, ausgenommen Ballons für industrielle und sonstige gewerbliche Verwendungszwecke.

Anhang Teil E Abschnitt III nennt als Einwegkunststoffartikel Tabakprodukte mit Filter sowie Filter, die zur Verwendung in Kombination mit Tabakprodukten vertrieben werden. Für diese Produkte sorgen die Mitgliedstaaten ferner dafür, dass die Hersteller darüber hinaus die Kosten der Sammlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfälle dieser Artikel tragen, einschließlich der Infrastruktur und ihres Betriebs, sowie die Kosten der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle. Die Kosten können nach Art. 8 Abs. 3 Satz 2, 3 EWKRL die Errichtung spezifischer Infrastrukturen für die Sammlung von Abfällen dieser Artikel umfassen, wie z.B. geeigneter Abfallbehälter an allgemein zugänglichen Orten mit starker Vermüllung.

#### **4. Art. 8 Abs. 4 EWKRL**

Art. 8 Abs. 4 EWKRL macht Vorgaben zur Kostenermittlung und bestimmt, welche Kosten bei den nach den Absätzen 2 und 3 des Art. 8 EWKRL zu tragenden Kosten berücksichtigt werden dürfen. Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 2 EWKRL beschränken sich die Kosten von Reinigungsaktionen auf Aktivitäten, die von Behörden oder im Auftrag von Behörden durchgeführt werden. Außerdem erwähnt Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL die Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der erweiterten Herstellerverantwortung.

#### **5. Verhältnis von Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL zu Art. 8a Abs. 4 AbfRRL**

##### **a) Grundsatz**

Eine Regelung für Kollisionen zwischen der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie sowie der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle trifft Art. 2 Abs. 2 EWKRL. Danach ist im Falle einer Kollision der Einwegkunststoffrichtlinie mit der Richtlinie

94/62/EG (Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle) oder der Richtlinie 2008/98/EG (Abfallrahmenrichtlinie) die Einwegkunststoffrichtlinie, maßgeblich.

Erwägungsgrund 10 Satz 1 erläutert dazu, dass die Einwegkunststoffrichtlinie „lex specialis“ gegenüber der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle und gegenüber der Abfallrahmenrichtlinie ist. Bei Konflikten zwischen der Einwegkunststoffrichtlinie und der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle oder der Abfallrahmenrichtlinie hat nach Erwägungsgrund 10 Satz 2 EWKRL die Einwegkunststoffrichtlinie im Rahmen ihres Geltungsbereichs Vorrang. Dies ist nach Erwägungsgrund 10 Satz 3 EWKRL bei Beschränkungen des Inverkehrbringens der Fall. Insbesondere in Bezug auf Maßnahmen für die Verbrauchsminderung, Produkthanforderungen, Kennzeichnungsvorschriften und die erweiterte Herstellungsverantwortung qualifiziert Erwägungsgrund 10 Satz 4 EWKRL die Einwegkunststoffrichtlinie als Ergänzung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle, der Abfallrahmenrichtlinie und der Richtlinie über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen<sup>30</sup>.

## **b) Anzulastende Kosten**

- aa) Nach Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. a AbfRRL gehören zu den den Herstellern von Erzeugnissen anzulastenden Kosten

---

<sup>30</sup>

Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 03.04.2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG, ABI. L 127 vom 29.04.2014, S. 1.

- die Kosten der getrennten Sammlung von Abfällen und des anschließenden Transports sowie der Behandlung der Abfälle;
  - die Kosten der Bereitstellung geeigneter Informationen für die Abfallbesitzer gemäß Art. 8a Abs. 2 AbfRRL und
  - die Kosten der Erhebung und Übermittlung von Daten gemäß Art. 8a Abs. 1 Buchst. c AbfRRL.
- bb) Art. 8 Abs. 2 EWKRL nennt als für die im Anhang Teil E Abschnitt I genannten Einwegkunststoffartikel anzulastende Kosten
- zum einen die Kosten, die sich aus den Bestimmungen über die erweiterte Herstellerverantwortung der Richtlinien 2008/98/EG (Abfallrahmenrichtlinie) und 94/62/EG (Verpackungsrichtlinie) ergeben und
  - zum anderen folgende Kosten:
    - a. die Kosten der in Art. 10 EWKRL genannten Sensibilisierungsmaßnahmen für die im Anhang Teil E Abschnitt I zur EWKRL genannten Artikel;
    - b. die Kosten der Sammlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfälle dieser Artikel einschließlich der Infrastruktur und ihres Betriebs sowie die Kosten der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle und
    - c. die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen dieser Artikel und der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle.

Die in Art. 2. Halbsatz Buchst. a bis c EWKRL genannten Kosten werden über die in Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. a AbfRRL genannten Kosten hinaus nur angelastet, soweit sie in den dort genannten Kosten noch nicht enthalten sind.

Da Art. 8 Abs. 2 EWKRL für die anzulastenden Kosten auch auf die Kosten verweist, die sich aus den Bestimmungen über die erweiterte Herstellerverantwortung der Richtlinie 2008/98/EG ergeben, besteht zwischen Art. 8 Abs. 2 EWKRL und der Kostenanlastung nach Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. a AbfRRL keine Kollision. Art. 8 Abs. 2 EWKRL nimmt die Kosten, die nach den Bestimmungen über die erweiterte Herstellerverantwortung nach der Abfallrahmenrichtlinie anzulasten sind, ausdrücklich in Bezug.

- cc) Anders ist dies bei den Einwegkunststoffprodukten, die im Anhang Teil E Abschnitt II und III aufgeführt sind, für die die Kostenanlastung in Art. 8 Abs. 3 EWKRL geregelt ist. Nach Art. 8 Abs. 3 EWKRL sind den Herstellern dieser Einwegkunststoffartikel folgende Kosten anzulasten:
- a) die Kosten der in Art. 10 EWKRL genannten Sensibilisierungsmaßnahmen für diese Artikel,
  - b) die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen dieser Artikel und der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle und
  - c) die Kosten der Erhebung und Übermittlung der Daten gemäß Art. 8a Abs. 1 Buchst. c AbfRRL.

Für die im Anhang Teil E Abschnitt 3 der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel ordnet Art. 8 Abs. 3 Satz 2 und 3 EWKRL darüber hinaus die Anlastung der Kosten der Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen einschließlich der Errichtung spezifischer Infrastrukturen für die Sammlung an.

Da Art. 8 Abs. 3 EWKRL – anders als Art. 8 Abs. 2 EWKRL – nicht umfassend auf die nach Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. a AbfRRL anzulastenden Kosten verweist, besteht insoweit eine „Kollision“ zwischen der Kostenanlastungsregelung in Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 1

Buchst. a AbfRRL und Art. 8 Abs. 3 EWKRL. Diese Kollision lässt sich insbesondere hinsichtlich der Anlastung der Kosten der getrennten Sammlung von Abfällen, die Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 1a AbfRRL nennt, damit erklären, dass im Erwägungsgrund 22 EWKRL erläutert ist, dass eine getrennte Sammlung zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Behandlung entsprechend der Abfallhierarchie für Tabakprodukte, kunststoffhaltige Filter, Feuchttücher und Luftballons nicht erforderlich ist. Deshalb ist es konsequent, dass insoweit die Anlastung der Kosten einer getrennten Sammlung dieser Abfälle in Art. 8 Abs. 3 EWKRL nicht geregelt ist. Mit Blick auf die Kollisionsregelung in Art. 2 Abs. 2 EWKRL hat Art. 8 Abs. 3 EWKRL als speziellere Regelung Vorrang vor der allgemeinen Regelung der anzulastenden Kosten, die Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. a AbfRRL trifft. Maßgebend für die Kostenanlastung ist ausschließlich der Katalog der Dienste in Art. 8 Abs. 3 EWKRL.

### c) **Vorgaben zur Kostenermittlung**

Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. c AbfRRL gibt für die Kostenanlastung bei Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung vor, dass die von den Herstellern von Erzeugnissen geleisteten finanziellen Beiträge nicht höher ausfallen dürfen als die Kosten, die mit der kosteneffizienten Bereitstellung von Dienstleistungen der Abfallbewirtschaftung verbunden sind. Nach Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. c Satz 2 AbfRRL sind die Kosten zwischen den betroffenen Akteuren transparent festzulegen.

Damit gibt die Abfallrahmenrichtlinie für die Kostenanlastung

- das Kostenüberschreitungsverbot,
- den Grundsatz der Kosteneffizienz der Bereitstellung von Dienstleistungen der Abfallbewirtschaftung und
- den Grundsatz der Transparenz vor und

- ordnet außerdem eine transparente Kostenfestlegung zwischen den betroffenen Akteuren an.

Entsprechende Vorgaben regelt Art. 8 Abs. 4 EWKRL. Nach Art. 8 Abs. 4 EWKRL dürfen die nach den Absätzen 2 und 3 des Art. 8 EWKRL anzulastenden Kosten die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen. Sie sind zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen. Inhaltlich entsprechen die Vorgaben aus Art. 4 EWKRL denen aus der Abfallrahmenrichtlinie. Eine Kollision ist insoweit nicht festzustellen<sup>31</sup>.

#### d) **Umfang der Kostenanlastung**

Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 2 AbfRRL lässt unter den dort genannten Voraussetzungen eine Reduzierung der Kostenanlastung auf mindestens 80 % der anfallenden Kosten oder mindestens 50 % der anfallenden Kosten zu. Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL schreiben dagegen vor, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass die Hersteller die in Art. 8 Abs. 2 bzw. Art. 8 Abs. 3 EWKRL genannten Kosten tragen. Damit ist eine Vollkostenanlastung vorgegeben. Insoweit könnte – soweit die Voraussetzungen des Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 2 AbfRRL erfüllt sind – eine Kollision zur Abfallrahmenrichtlinie bestehen.

Nach Art. 2 Abs. 2 EWKRL hat Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL im Anwendungsbereich der Einwegkunststoffrichtlinie insoweit Vorrang. Maßgebend ist deshalb die volle Anlastung der Kosten nach Art. 8 Abs. 2

---

<sup>31</sup> Siehe dazu auch *Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment, vom 31.01.2021; WP 6 final report on developing guidelines on litter clean-up costs, S. 47.*

und 3 EWKRL ungeachtet der Frage, ob die Voraussetzungen des Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 2 AbfRRL vorliegen oder nicht.

## 6. Hersteller

Wer Hersteller im Sinn der erweiterten Herstellerverantwortung nach Art. 8 EWKRL ist, bestimmt Art. 3 Nr. 11 EWKRL. Hersteller ist danach

- (a) *jede natürliche oder juristische Person, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und unabhängig von der Verkaufsmethode, einschließlich mittels Fernabsatzverträgen i.S.d. Art. 2 Nr. 7 der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates, Einwegkunststoffartikel oder befüllte Einwegkunststoffartikel oder Fanggeräte, die Kunststoff enthalten, gewerbsmäßig herstellt, befüllt, verkauft oder importiert und in dem Mitgliedstaat in Verkehr bringt, ausgenommen Personen, die einer Fischereitätigkeit i.S.d. Art. 4 Nr. 28 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates<sup>32</sup> nachgehen; oder*
- (b) *jede natürliche oder juristische Person, die in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland niedergelassen ist und gewerbsmäßig Einwegkunststoffartikel, befüllte Einwegkunststoffartikel oder Fanggeräte, die Kunststoff enthalten, mittels Fernabsatzverträgen i.S.d. Art. 2 Nr. 7 der Richtlinie 2011/83/EU direkt an private Haushalte oder an andere Nutzer in einem anderen Mitgliedstaat verkauft, ausgenommen Personen, die einer Fischereitätigkeit i.S.d. Art. 4 Nr. 28 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 nachgehen.*

Hersteller ist also nicht nur derjenige, der den Einwegkunststoffartikel produziert, sondern auch derjenige, der diesen Einwegkunststoffartikel befüllt, verkauft oder importiert und in dem Mitgliedstaat in Verkehr bringt.

---

<sup>32</sup>

Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11.12.2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 22).

## 7. Maßnahmekosten nach Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL

### a) Überblick

Die Absätze 2 bis 4 des Art. 8 EWKRL nennen folgende Maßnahmekosten, die den Herstellern i.S.d. Art. 3 Nr. 11 EWKRL im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung anzulasten sind:

- Sammlungskosten, einschließlich spezifischer Behälterkosten für die Sammlung von Tabak-Filterprodukten,
- behördliche Reinigungskosten<sup>33</sup>,
- Sensibilisierungskosten,
- Kosten der Erhebung und Übermittlung der Daten gemäß Art. 8a Abs. 1 Buchst. c AbfRRL,
- Kosten der erweiterten Herstellerverantwortung nach der Abfallrahmenrichtlinie und der Verpackungsrichtlinie und
- Verwaltungskosten<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Zu den Reinigungskosten und deren Ermittlung siehe auch *Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment vom 31.01.2021* als Grundlage für die Veröffentlichung von Leitlinien für die in den Absätzen 2 und 3 des Art. 8 EWKRL genannten Kosten von Reinigungsaktionen durch die Kommission nach § 8 Abs. 4 Unterabs. 2 EWKRL.

<sup>34</sup> Siehe dazu auch Dentons, Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Art. 8 Einwegkunststoffrichtlinie vom 16.03.2021, S. 18; Dentons rechnet die Verwaltungskosten nicht zu den Kosten im Sinn von Art. 8 EWKRL, kommt jedoch auch zu dem Ergebnis, dass diese Kosten ebenfalls von den Herstellern zu tragen sind.

## b) Sammlungskosten

Sammlungskosten sind die Kosten der Sammlung von Einwegkunststoffartikeln in öffentlichen Sammelsystemen einschließlich der Kosten der Infrastruktur, z.B. von Abfallsammelbehältern<sup>35</sup> und ihres Betriebs sowie die Kosten der anschließenden Beförderung und Behandlung der Abfälle. Soweit diese Kosten für Tabakfilterprodukte zu tragen sind, gehören dazu auch die Kosten für die Errichtung spezifischer Infrastrukturen für die Sammlung dieser Abfälle, wie z.B. geeigneter Abfallbehälter an allgemein zugänglichen Orten mit starker Vermüllung.

Für den Begriff der Sammlung verweist Art. 3 Nr. 12 EWKRL auf die Definition der Sammlung in Art. 3 Nr. 10 AbfRRL. Dort ist „Sammlung“ als das Einsammeln von Abfällen, einschließlich deren vorläufiger Sortierung und vorläufiger Lagerung zum Zwecke des Transports zu einer Abfallbehandlungsanlage definiert.

Es muss sich jeweils um die Kosten einer öffentlichen Sammlung handeln, also eines vom Staat oder von juristischen Personen des öffentlichen Rechts betriebenen Sammelsystems. Die Sammlung muss im öffentlichen Bereich stattfinden. Es geht um öffentliche Sammelsysteme in Form von Abfallbehältern, z.B. in öffentlichen Parks und auf öffentlichen Spielplätzen, an öffentlichen Straßen und in Fußgängerzonen sowie an Haltestellen<sup>36</sup>, nicht jedoch um die Sammlung in Abfallbehältern in privaten Freizeitanlagen oder auf sonstigen privaten oder privat betriebenen Flächen, wie z.B. auf Bahnhöfen, Flughäfen,

---

<sup>35</sup> Zu Abfallbehältern im öffentlichen Raum als vorbeugende Maßnahme gegen die Vermüllung siehe VKU, Littering – Kommunale Maßnahmen für Stadtsauberkeit, VKU Information 100, März 2020, S. 11, 16 ff.

<sup>36</sup> Diese Auflistung ist beispielhaft. Ergänzend zu nennen sind zum Beispiel Strände oder Wälder, soweit dort öffentliche Sammelsysteme (z.B. Papierkörbe) eingerichtet sind.

Wohnanlagen, Industriegeländen, Eventgeländen oder Hafenanlagen<sup>37</sup>.

Nicht erfasst von den öffentlichen Sammlungskosten sind Abfälle aus Einwegkunststoffartikeln in der Restmüllsammlung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder in den haushaltsnahen Sammlungen von Leichtstoffverpackungen bzw. in Branchenlösungen nach § 8 VerpackG oder Fehlwürfe in der getrennten Sammlung von PPK-Abfällen oder der Biotonne<sup>38</sup>.

Zu den Sammlungskosten gehören nach Art. 8 Abs. 3 Satz 4 EWKRL auch die Kosten für die Errichtung spezifische Behälter für Tabakfilterproduktabfälle<sup>39</sup>.

Die Sammlungskosten sind nach Art. 8 Abs. 2 Buchst. b und Art. 8 Abs. 3 Satz 2 und 3 EWKRL von den Herstellern der im Anhang Teil E Abschnitte I und III genannten Einwegkunststoffartikel zu entrichten. Sie sind nicht zu entrichten für Feuchttücher und Luftballons (Anhang Teil E Abschnitt II).

---

<sup>37</sup> Zu den Beispielen siehe Dentons, Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Art. 8 Einwegkunststoffrichtlinie vom 16.03.2021, S. 19 unter Hinweis auf die von der Europäischen Kommission am 22.04.2020 veröffentlichte „*Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*“ vom 22.04.2020; die Studie wurde inzwischen abgeschlossen und liegt in der Fassung vom 31.01.2021 vor (*Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*), siehe dort insbesondere Abschnitt 4.1.2, S. 20 ff.).

<sup>38</sup> Siehe auch dazu: Dentons, a.a.O., S. 19 unter Hinweis auf Work Package 6.

<sup>39</sup> VKU, Littering - Kommunale Maßnahmen für Stadtsauberkeit, VKU Information 100, März 2020, S.21: etwa 25 % aller Papierkörbe im öffentlichen Straßenraum sind mit einem Aschenbecher ausgestattet.

### c) Reinigungskosten

Nach Art. 8 Abs. 2 Buchst. b und Abs. 3 Buchst. b EWKRL sind die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen dieser Einwegkunststoffartikel zu tragen<sup>40</sup>.

Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 2 EWKRL handelt es sich nur um Kosten für Aktivitäten, die von Behörden oder im Auftrag von Behörden durchgeführt werden. Hierzu gehören die Reinigung von Straßen einschließlich Sinkkästen (Gullys), von Brücken, öffentlichen Parkplätzen, öffentlichen Grünflächen sowie von öffentlichen Wasserstraßen und Ufern, dagegen nicht die Reinigung im privat betriebenen Gleisnetz<sup>41</sup>.

Kosten für Reinigungsaktionen sind von den Herstellern aller in Anhang Teil E genannten Einwegkunststoffartikel (Abschnitte I bis III) zu entrichten.

### d) Sensibilisierungskosten

aa) Nach Art. 10 EWKRL treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um Verbraucher zu informieren und Anreize zu verantwortungsvollem Verbraucherverhalten zu schaffen, damit weniger Einwegkunststoffartikel achtlos weggeworfen werden. Die Verbraucher sind über

- die Verfügbarkeit von wiederverwendbaren Alternativen, Wiederverwendungssystemen und Abfallbewirtschaftungsoptionen für die Einwegkunststoffartikel sowie

---

<sup>40</sup> Ausführlich zu den Reinigungskosten: Friedrich Graf von Westphalen, Litteringkosten und erweiterte Herstellerverantwortung, Rechtsgutachterliche Stellungnahme, Februar 2021, S. 10 ff.

<sup>41</sup> Dentons, Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Art. 8 Einwegkunststoffrichtlinie, 16.03.2021, S. 20.

- die Auswirkungen des achtlosen Wegwerfens und einer anderen unsachgemäßen Entsorgung dieser Einwegkunststoffartikel auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt sowie
- die Auswirkungen einer unsachgemäßen Art der Abfallentsorgung dieser Einwegkunststoffartikel auf die Kanalisation zu informieren.

Die dafür entstehenden Kosten sind den Herstellern aller im Anhang Teil E Abschnitte I bis III genannten Einwegkunststoffartikel anzulasten.

- bb) Nach Art. 10 EWKRL können die Sensibilisierungsmaßnahmen<sup>42</sup> sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von den Herstellern der Einwegkunststoffartikel selbst umgesetzt werden. Dazu sind im Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen vom 09.06.2021<sup>43</sup> sowohl Sensibilisierungsmaßnahmen der Hersteller als auch Sensibilisierungsmaßnahmen der öffentlichen Hand vorgesehen:

Grundlage von Sensibilisierungsmaßnahmen i.S.d. Art. 10 EWKRL der öffentlichen Hand ist insbesondere die Abfallberatungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach

---

<sup>42</sup> Zu Beispielen für Sensibilisierungsmaßnahmen siehe VKU, Littering - Kommunale Maßnahmen für Stadtsauberkeit, VKU Information 100, März 2020, S. 10 f.; 12 ff. (Umwelterziehung), 14 (öffentlichkeitswirksame Kampagnen).

<sup>43</sup> BGBl. I, S. 1699; zum Gesetzgebungsverfahren siehe BT-Drs. 19/27634 vom 17.03.2021 sowie Beschlussempfehlung und am Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (16. Ausschuss), BT-Drs. 19/29385 vom 05.05.2021.

§ 46 KrWG. Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union<sup>44</sup> wurde die kommunale Abfallberatungspflicht zur Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie auf die Vermeidung der Vermüllung erstreckt<sup>45</sup>. § 46 KrWG wurde durch das Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen<sup>46</sup> darüber hinaus dahingehend ergänzt, dass sich die Abfallberatungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auch auf die Verfügbarkeit von Mehrwegprodukten insbesondere als Alternative zu den Einwegkunststoffprodukten nach Art. 3 Nr. 2 EWKRL und auf Informationen über die Auswirkungen einer Vermüllung oder sonstige nicht ordnungsgemäße Verwertung und Beseitigung von Abfällen auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt und die Beratung über Maßnahmen zur Vermeidung dieser Vermüllung bezieht.

Auf dieser Grundlage kann die öffentliche Hand geeignete Sensibilisierungsmaßnahmen i.S.d. Art. 10 EWKRL durchführen. Die dafür entstehenden Kosten sind nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL den Herstellern von Einwegkunststoffartikeln des Anhangs Teil E Abschnitte I bis III anzulasten.

- cc) § 14 VerpackG regelt die Pflichten der Systeme nach § 3 Abs. 16 VerpackG zur Sammlung, Verwertung und Information. Nach § 14 Abs. 3 VerpackG sind die Systeme verpflichtet, die privaten Endverbraucher in angemessenem Umfang über Sinn und Zweck der getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen, die

---

<sup>44</sup> Vom 23.10.2020, BGBl. I S. 2232.

<sup>45</sup> Petersen/ Friedrich, NVwZ 2021, 1, 6.

<sup>46</sup> Vom 09.Juni 2021, BGBl. I, S. 1699; siehe Art. 2 Nr. 4 des Gesetzes sowie BT-Drs. 19/27634, S. 22 und S. 87 (Begründung).

hierzu eingerichteten Sammelsysteme und die erzielten Verwertungsergebnisse zu informieren. Diese Informationspflicht wurde durch das Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie vom 09.06.2021 ergänzt um die Verpflichtung, im Hinblick auf Einwegkunststoffverpackungen über die Auswirkungen einer Vermüllung auf die Umwelt, insbesondere auf die Meeresumwelt sowie über Maßnahmen zur Vermeidung dieser Vermüllung zu informieren<sup>47</sup>.

Soweit Systeme nach § 3 Abs. 16 VerpackG Informationspflichten haben, werden die Kosten dieser Sensibilisierungsmaßnahmen den Herstellern über die Systembeteiligungsentgelte angelastet. Eine weitergehende Kostenanlastung zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL ist nicht erforderlich.

#### e) **Berichterstattungskosten**

Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. c EWKRL sieht die Übernahme von Kosten für die Erhebung und Übermittlung von Daten im Sinn von Art. 8a Abs. 1 Buchst. c AbfRRL durch die Hersteller der im Anhang Teil E Abschnitte II und III genannten Einwegkunststoffartikel vor. Dies sind Kosten eines Berichterstattungssystems zur Erhebung von Daten über die von Herstellern von Einwegkunststoffartikeln in den Verkehr gebrachten Produkte, Daten über die Sammlung und Behandlung von Abfällen, die durch diese Produkte entstehen und von anderen Daten, die für die Festlegung von Abfallbewirtschaftungszielen nach der Abfallrahmenrichtlinie relevant sind.

---

<sup>47</sup>

Art. 1 Nr. 13 Buchst. a des Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen, BT-Drs. 19/27634, S. 13 und S. 69 (Begründung).

Diese Berichterstattungskosten sind trotz der abweichenden Formulierung in Art. 8 Abs. 2 EWKRL auch von den Herstellern der im Anhang Teil E Abschnitt I der Einwegkunststoffrichtlinie genannten Einwegkunststoffartikel zu tragen. Art. 8 Abs. 2 Satz 1 EWKRL verweist auf die Abfallrahmenrichtlinie und damit auch auf Art. 8a Abs. 4 Buchst. a 3. Spiegelstrich AbfRRL. Dort sind die Kosten der Erhebung und Übermittlung von Daten gemäß Art. 8a Abs. 1 Buchst. c AbfRRL als Kosten genannt, die dem Hersteller im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung anzulasten sind<sup>48</sup>.

**f) Kosten der erweiterten Herstellerverantwortung nach der Abfallrahmenrichtlinie und der Verpackungsrichtlinie**

Art. 8 Abs. 2 EWKRL regelt, dass die Hersteller der im Anhang Teil E Abschnitt I der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel auch die Kosten zu tragen haben, die sich aus den Bestimmungen über die erweiterte Herstellerverantwortung der Richtlinien 2008/98/EG (Abfallrahmenrichtlinie) und 94/62/EG (Verpackungsrichtlinie) ergeben. Art. 7 Abs. 2 VerpackRL verweist für Regime der erweiterten Herstellerverantwortung auf Art. 8 und Art. 8a AbfRRL. Als den Herstellern von Erzeugnissen anzulastenden Kosten nennt Art. 8a Abs. 4 AbfRRL die

- Kosten der getrennten Sammlung,
- Kosten der Bereitstellung geeigneter Informationen für Abfallbesitzer gemäß Art. 8a Abs. 2 AbfRRL und
- Kosten der Erhebung und Übermittlung von Daten gemäß Art. 8a Abs. 1 Buchst. c AbfRRL.

---

<sup>48</sup>

Im Ergebnis ebenso Dentons, Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Art. 8 Einwegkunststoffrichtlinie, 16.03.2021, S. 23.

Soweit es sich bei den im Anhang Teil E Abschnitt I der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel um Verpackungen handelt, die nach Maßgabe des Verpackungsgesetzes von den Systemen nach § 3 Abs. 16 VerpackG im Rahmen der Systembeteiligungspflicht nach § 7 VerpackG oder in Branchenlösungen nach § 8 VerpackG getrennt gesammelt werden, erfolgt die Kostenanlastung für diese getrennten Sammlungen bei den Herstellern über die Systembeteiligungsentgelte bzw. über die Tragung der Kosten der Branchenlösungen. Weitere Regelungen zur Kostenanlastung sind insoweit nicht erforderlich.

Die Kosten der Bereitstellung geeigneter Informationen für Abfallbesitzer gem. Art. 8a Abs. 2 AbfRRL decken sich weitgehend mit den Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen nach Art. 10 EWKRL. In beiden Fällen sind die Abfallbesitzer bzw. Verbraucher über Abfallvermeidungsmaßnahmen (Abfallrahmenrichtlinie) bzw. wiederverwendbare Alternativen (EWKRL), Wiederverwendungszentren (Abfallrahmenrichtlinie) bzw. Wiederverwendungssysteme (EWKRL), Zentren für die Vorbereitung zur Wiederverwendung, Rücknahme- und Sammelsysteme und die Vermeidung von Vermüllung (Abfallrahmenrichtlinie) bzw. über Abfallbewirtschaftungsoptionen (EWKRL) sowie die Auswirkungen des achtlosen Wegwerfens und anderer unsachgemäßer Entsorgung von Einwegkunststoffartikeln (EWKRL) zu informieren. Relevante Unterschiede bestehen zwischen den Informationen nach Art. 10 EWKRL als Sensibilisierungsmaßnahmen und den Informationspflichten nach Art. 8a Abs. 2 AbfRRL nicht.

Festzuhalten ist deshalb, dass über die Verweisung auf die Kosten, die sich aus den Bestimmungen über die erweiterte Herstellerverantwortung in der Abfallrahmenrichtlinie und in der Verpackungsrichtlinie ergeben, über die Kosten der Erhebung und Übermittlung von Daten gemäß Art. 8a Abs. 1 Buchst. c AbfRRL hinaus keine zusätzlichen Kostenanlastungen begründet werden.

### g) Verwaltungskosten

Die Verwaltungskosten sind in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht ausdrücklich als Kosten genannt, die den Herstellern von Einwegkunststoffartikeln anzulasten sind. Gleichwohl gehören auch die Verwaltungskosten für die Ermittlung und Erhebung der Kostenanlastung sowie für die Weiterleitung der Kosten an die Träger der Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL zu den den Herstellern anzulastenden Kosten. Diese Kosten sind der Kostenanlastung systemimmanent.

### h) Übersicht zur Kostenanlastung

Maßnahmekosten	EWK nach E Abschnitt I	EWK nach E Abschnitt II	EWK nach E Abschnitt III
Sensibilisierungskosten	Art. 8 Abs. 2 Buchst. a EWKRL	Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. a EWKRL	Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. a EWKRL
Sammlungskosten	Art. 8 Abs. 2 Buchst. b EWKRL	---	Art. 8 Abs. 3 Satz 2 EWKRL
Spezifische Behälterkosten (Sammlungskosten)	---	---	Art. 8 Abs. 3 Satz 3 EWKRL
Kosten für behördliche Reinigungsaktionen	Art. 8 Abs. 2 Buchst. c EWKRL	Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. b EWKRL	Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. b EWKRL
Berichterstattungskosten	Art. 8 Abs. 2 EWKRL i.V.m. Art. 8a Abs. 4 Buchst. a AbfRRL	Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. c EWKRL	Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. c EWKRL
Verwaltungskosten	Systemimmanent	Systemimmanent	Systemimmanent

## 8. Kostenermittlung

Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL dürfen die nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL zu tragenden Kosten die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen<sup>49</sup>.

Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL gibt ferner vor, dass die Berechnungsmethode so auszugestaltet ist, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen in einer verhältnismäßigen Art und Weise bestimmt werden<sup>50</sup>.

Schließlich eröffnet Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL die Möglichkeit, die finanziellen Beiträge zu den Kosten für Reinigungsaktionen so zu bestimmen, dass mehrjährige feste Beträge festgelegt werden, um die Verwaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten<sup>51</sup>.

Nach Art. 8 Abs. 4 Unterabs. 2 EWKRL veröffentlicht die Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für die in den Abs. 2 und 3 des Art. 8 EWKRL genannten Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen.<sup>52</sup> Auch diese Verpflichtung bezieht sich nach dem Wortlaut nur auf die Kosten von Reinigungsaktionen.

---

<sup>49</sup> Dazu unten C. I. 3.

<sup>50</sup> Dazu unten C. I. 8.

<sup>51</sup> Dazu unten C. I. 8.

<sup>52</sup> Diese Leitlinien hat die Kommission bislang nicht veröffentlicht. Als Grundlage für die Erarbeitung der Leitlinien liegt seit dem 31.01.2021 der Ramboll-Bericht vor, nämlich die *Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*,

## 9. Verursacherprinzip

Die Gründe, die der Anordnung der erweiterten Herstellerverantwortung für die genannten Einwegkunststoffartikel zugrunde liegen, ergeben sich aus Erwägungsgrund 21 der Einwegkunststoffrichtlinie. Danach sollten die Mitgliedstaaten für Einwegkunststoffartikel, für die es derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt, entsprechend dem Verursacherprinzip Regime der erweiterten Herstellerverantwortung einführen, um die notwendigen Kosten der Abfallbewirtschaftung und von Reinigungsaktionen sowie die Kosten der Maßnahmen zu decken, mit denen für die Vermeidung und Verminderung dieser Art der Vermüllung sensibilisiert werden soll.

Der in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL geregelten Kostenanlastung liegen danach insbesondere das Verursacherprinzip<sup>53</sup> und die Erwägung zugrunde, Umweltkosten, die sich nicht in den normalen Herstellungskosten niederschlagen, mit einem Preis zu versehen und die Unternehmen mit diesen Kosten zu belasten (Internalisierung von Umweltkosten). Im Kern geht es bei der erweiterten Herstellerverantwortung um die Verantwortlichkeit nach dem end-of-life eines Produktes. Nicht erst nach dem Gebrauch, sondern während des gesamten Lebenszyklus sollen abfalltechnische Belange berücksichtigt werden<sup>54</sup>. Die Hersteller bestimmter Einwegkunststoffartikel werden verpflichtet, sich an bestimmten Folgekosten zu beteiligen. Dadurch werden die Hersteller gezwungen, schon bei Herstellung und Vertrieb den Verbleib ihrer Produkte, nachdem sie zu Abfall geworden sind, in den Blick zu nehmen<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Petersen/ Friedrich, NVwZ 2021, 1, 4.

<sup>54</sup> Thielen, AW-Prax 2021, 16, 17.

<sup>55</sup> Wüstenberg, EuZW 2019, 633, 637.

### III. Gutachtensauftrag

Bei der Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL in das deutsche Recht stellen sich folgende Fragen:

1. Ausgangspunkt aller Überlegungen zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL in das deutsche Recht ist die Einordnung der Kostenanlastung in die (nicht abschließenden) Abgabentypen, die mit der bundesstaatlichen Finanzverfassung des Grundgesetzes vereinbar sind. Zu prüfen ist, ob die Kostenanlastung als Sonderabgabe zu qualifizieren ist und ob die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Kriterien für die Verfassungsmäßigkeit einer Sonderabgabe erfüllt sind (dazu Teil B).
2. Als Grundlage für die Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL ist zu klären, welche Maßnahmekosten welchen Herstellern anzulasten sind und welche Vorgaben für die Kostenanlastung sich aus der Einwegkunststoffrichtlinie, insbesondere aus Art. 8 Abs. 4 EWKRL, ergeben (dazu Teil C).
3. Träger der Aufgaben und der Maßnahmen, deren Kosten nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL an den Herstellern von Einwegkunststoffartikeln anzulasten sind, sind nach den Kompetenzordnungen des Bundes und der Länder vorwiegend die Kommunen und zum Teil (untere) Verwaltungsbehörden der Länder. Bei der Verwendung des Abgabenaufkommens aus der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL stellt sich deshalb die Frage, ob die Kostenerstattung aus dem Aufkommen aus der Kostenanlastung durch den Bund an die Kommunen oder die Länder als Aufgabenträger der Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL mit der bundesstaatlichen Finanzverfassung und insbesondere mit dem Grundsatz der Konnexität von Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenverantwortung (Art. 104a GG) vereinbar ist. Bei der Verwendung des Aufkommens aus der Kostenanlastung stellen sich Fragen hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit, der Voraussetzungen für die Verwendung der Mittel und der Verwendungskontrolle (dazu Teil D).

4. Bei der Umsetzung von Art. 8 EWKRL durch die Erhebung einer Sonderabgabe stellt sich die Frage nach der Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung der Erhebung und Verteilung der Sonderabgabe und der Zulässigkeit einer Regelung durch Rechtsverordnung. Mit Blick auf die sachliche Nähe zum Abfallrecht im Allgemeinen und zum Verpackungsrecht im Speziellen stellt sich die Frage, ob eine gesetzliche Regelung im Kreislaufwirtschaftsgesetz oder im Verpackungsgesetz oder in einem eigenständigen Gesetz zu treffen ist (dazu Teil E).
5. Schließlich stellt sich bei der Umsetzung von Art. 8 EWKRL die Frage nach der Verwaltung des Aufkommens aus der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL in einem „Fonds“. Vorgaben dazu ergeben sich aus der Einordnung der Kostenanlastung unter die verfassungsrechtlichen Abgabetypen. Zu prüfen ist die Rechtsform und die Errichtung eines Fonds durch Gesetz (dazu Teil D).
6. Bei der Prüfung der Fragen im Rahmen dieses Gutachtens gehen wir von einer Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL aus, die nicht über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgeht (1:1 Umsetzung).

## **B. Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL als Sonderabgabe**

### **I. Steuern und nichtsteuerliche Abgaben – Überblick**

#### **1. Steuern**

Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff ist im Grundgesetz nicht näher definiert, er wird von Art. 105 ff. GG vorausgesetzt. Er knüpft an den traditio-

nellen Steuerbegriff an, der in § 3 Abs. 1 AO aufgenommen wird, ohne jedoch an diesen Begriff gebunden zu sein<sup>56</sup>. Steuern im Sinne des Grundgesetzes sind danach einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht anknüpft<sup>57</sup>. Dies entspricht dem Steuerbegriff in § 3 Abs. 1 AO, auf den das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich Bezug nimmt<sup>58</sup>. Entscheidend ist, dass die öffentliche Abgabe als Gemeinlast ohne individuelle Gegenleistung „voraussetzungslos“ zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben wird. Maßgebend für die Qualifizierung einer Abgabe als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe ist der Gehalt der Regelung, nicht die gesetzliche Bezeichnung<sup>59</sup>.

## 2. Nichtsteuerliche Abgaben

### a) Vorzugslasten

Steuern unterscheiden sich von den Vorzugslasten, namentlich von Gebühren und Beiträgen, die als Gegenleistung für staatliche Leistungen erbracht werden. Gebühren und Beiträge werden erhoben, um einen Aufwand der öffentlichen Hand weiterzugeben oder um die Vorteile desjenigen, dem eine öffentliche Leistung gewährt wird, ganz oder teilweise abzuschöpfen. Dabei ist der Begriff der öffentlichen Leistung breit zu verstehen. Eine öffentliche Leistung liegt bereits dann

---

<sup>56</sup> BVerfGE 67, 256, 282; Kube, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Aufl. 2020, Art. 105 Rn. 3; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 105 Rn. 13.

<sup>57</sup> Heintzen, a.a.O., mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

<sup>58</sup> BVerfGE 149, 222 Rn. 53 (Rundfunkbeitrag); Heintzen, a.a.O., Fn. 52 m.w.N.

<sup>59</sup> BVerfGE 145, 171 Rn. 100, 103 (Kernbrennstoffsteuer).

vor, wenn Einzelnen die Nutzung eines der Bewirtschaftung unterliegenden Gutes der Allgemeinheit eröffnet wird, weil hierdurch ein Sondervorteil gegenüber all denen vermittelt wird, die das betreffende Gut nicht oder nicht im gleichen Umfang nutzen dürfen<sup>60</sup>.

## b) Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion

Das Grundgesetz kennt den Begriff der „Sonderabgabe“ nicht. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die Sonderabgabe nicht abschließend definiert<sup>61</sup>. Es hat den Begriff der Sonderabgabe aus ihrer Abgrenzung zur Steuer entwickelt.

Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (Sonderabgaben im engeren Sinn) zeichnen sich dadurch aus, dass der Gesetzgeber Kompetenzen außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nimmt, obwohl weder ein Gegenleistungsverhältnis noch ähnlich unterscheidungskräftige besondere Belastungsgründe eine Konkurrenz der Abgabe zur Steuer ausschließen. Sie schaffen trotz ihrer Ähnlichkeit mit den ebenfalls „voraussetzungslos“ erhobenen Steuern neben diesen und außerhalb der Grundsätze steuergerechter Verteilung der Gemeinlasten zusätzliche Sonderlasten und gefährden in den Fällen organisatorischer Ausgliederung des Abgabenaufkommens und seiner Verwendung aus dem Kreislauf staatlicher Einnahmen und Ausgaben zugleich das Budgetrecht des Parlaments. Wegen dieser Gefährdungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, der Belastungsklarheit, der Abgabengleichheit der Abgabepflichtigen sowie des parlamentarischen Budgetrechts unterliegen diese Sonderausgaben engen Gren-

---

<sup>60</sup> BVerfGE 145, 171 Rn. 101 (Kernbrennstoffsteuer) unter Bezugnahme auf BVerfGE 9, 291, 298; 93, 319, 343 (Wasserentnahmeentgelt); 137, 1 Rn. 43 (Straßenausbaubeiträge); BVerfGE 149, 222 Rn. 54 (Rundfunkbeitrag).

<sup>61</sup> Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, vor Art. 104a Rn. 147 ff.; Heintzen, a.a.O., Art. 105 Rn. 27.

zen und müssen gegenüber den Steuern seltene Ausnahmen bleiben<sup>62</sup>. Die Sonderabgabe unterscheidet sich von der Steuer dadurch, dass sie die Abgabenschuldner über die gemeine Steuerpflicht hinaus mit Abgaben belastet, ihre Kompetenzgrundlage in einer Sachgesetzgebungszuständigkeit sucht und das Abgabeaufkommen einem Sonderfonds vorbehalten ist<sup>63</sup>.

### c) **Ausgleichsabgaben anderer Art**

Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen<sup>64</sup>. Neben Steuern, Vorzugslasten und Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion gibt es weitere Typen von Sonderabgaben.

Es gibt Sonderabgaben, die primär eine Antriebs- oder Ausgleichsfunktion verfolgen. Sie sollen die Abgabepflichtigen zur Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Verhaltenspflicht antreiben und die Nichterfüllung ausgleichen. Sie knüpfen regelmäßig an die Nichterfüllung einer rechtlichen Pflicht an und haben eine verhaltenssteuernde Funktion. Diese „Lenkungsabgaben“, dienen nicht der Mittelbeschaffung, sondern der Verstärkung einer gesetzlichen Pflicht<sup>65</sup>.

Eine weitere Kategorie von Sonderabgaben ist dadurch gekennzeichnet, dass diese der Vorteilsabschöpfung im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung dienen. Sie sollen einen individuellen

---

<sup>62</sup> BVerfGE, 123, 132, 141 (Holzabsatzfonds) unter Bezugnahme auf BVerfGE 55, 274, 318; 108, 186, 271 (Altenpflegeabgabe); 113, 128, 149 f. (Solidarfonds Abfallrückführung); ebenso BVerfGE 122, 316, 334 (Absatzfonds Landwirtschaft); zur Sonderabgabe mit Finanzierungszweck siehe auch BVerfGE 136, 194 Rn. 115 ff. (Weinabgabe); zusammenfassend Kube, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Aufl. 2020, Art. 105 Rn. 16 ff.

<sup>63</sup> BVerfGE 145, 171 Rn. 102 (Kernbrennstoffsteuer); 101, 141, 148.

<sup>64</sup> BVerfGE 149, 222 Rn. 54 (Rundfunkbeitrag).

<sup>65</sup> BVerfGE 57, 139, 167, 277 f.; Seiler, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Oktober 2020, Art. 105 Rn. 84; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 105 Rn. 27 f.; P. Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 90 ff.

Sondervorteil des Abgabepflichtigen ausgleichen, den dieser durch den Zugriff auf Güter der Allgemeinheit erlangt<sup>66</sup>. Weiter gibt es fremdnützige Finanzierungsabgaben, bei denen die Interessen einer bestimmten Gruppe durch Abgaben einer anderen Gruppe finanziert werden<sup>67</sup>.

### **3. Einordnung der Kostenlast des Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL**

#### **a) Kostenlast nach Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL**

Nach Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass der Hersteller der in Teil E Abschnitt I (Absatz 2) bzw. Abschnitten II und III (Absatz 3) genannten Einwegkunststoffartikel die in Art. 8 Abs. 2 bzw. 3 genannten Kosten ihrer erweiterten Herstellerverantwortung tragen. Die Kosten dürfen die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der dort genannten Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen (Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL)<sup>68</sup>.

#### **b) Keine Steuer**

Die Erhebung von Kostenbeiträgen auf der Grundlage von Art. 8 EWKRL dient der Finanzierung der dort genannten Kosten. Die Finanzierungsbeiträge werden nicht „voraussetzungslos“ zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs erhoben, sondern zur Deckung der

---

<sup>66</sup> BVerfGE 93, 319, 345 f. (Wasserentnahmeentgelt); dazu Kment, a.a.O., Art. 105 Rn. 24.

<sup>67</sup> BVerfGE 75, 108, 157 (Künstlersozialversicherung); Kment, a.a.O., Art. 105 Rn. 28; siehe auch die Übersicht bei Kube, a.a.O., Art. 105 Rn. 23.

<sup>68</sup> Dazu oben A. II. 3. bis 7.

von Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL erfassten Kosten. Die Finanzierungsbeiträge sind deshalb keine Steuern im verfassungsrechtlichen Sinn und auch keine Steuern im Sinn von § 3 Abs. 1 AO<sup>69</sup>.

**c) Keine Vorzugslast**

aa) Die auf der Grundlage von Art. 8 EWKRL zu erhebenden Kostenbeiträge sind keine Gebühren. Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die in Anknüpfung an eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung erhoben werden, um deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Sie werden durch ihre Ausgleichsfunktion gerechtfertigt<sup>70</sup>.

Die Kostentragung nach Art. 8 EWKRL ist keine Gegenleistung für eine konkret dem Kostenpflichtigen individuell zurechenbare Leistung der öffentlichen Hand. Die Handlungen, für die die Kosten erhoben werden, begründen keinen individuellen zuordenbaren, konkreten Vorteil des kostenpflichtigen Herstellers der betroffenen Einwegkunststoffartikel. Die Maßnahmen, die die Kosten und die Kostentragungspflicht auslösen, können nicht dem einzelnen Hersteller zugeordnet werden. Die Leistungen und damit auch die Kosten sind nicht individuell zuordenbar.

bb) Für den Beitrag als Vorzugslast gilt im Grundsatz dasselbe. Er dient der Deckung der Kosten einer öffentlichen Einrichtung und

---

<sup>69</sup> Im Ergebnis ebenso Friedrich Graf von Westphalen, Litteringkosten und erweiterte Herstellerverantwortung, Rechtsgutachterliche Stellungnahme, Februar 2021, S. 32: In Betracht kommt nur eine Sonderabgabe; Dentons, Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Artikel 8 Einwegkunststoffrichtlinie, 16.03.2021, S. 53.

<sup>70</sup> Ständige Rechtsprechung des BVerfG, BVerfGE 144, 369 Rn. 64 m.w.N.; ebenso BVerwGE 165, 138 Rn. 26; w.N. bei Kube, a.a.O., Art. 105 Rn. 11; Siekmann, a.a.O., vor Art. 104a Rn. 93a ff.; P. Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 26 ff.

wird von denjenigen erhoben, denen die Einrichtung einen besonderen Vorteil gewährt. In der Abgrenzung zur Gebührenlast genügt für die Beitragserhebung die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung. Eine tatsächliche Inanspruchnahme der Leistungen ist nicht erforderlich. Durch Beiträge sollen die Interessenten an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligt werden, von der sie potentiell einen Nutzen haben. Der Gedanke der Gegenleistung, also der Ausgleich von Vorteilen und Lasten, ist der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn legitimierende Gesichtspunkt<sup>71</sup>.

Die in Art. 8 EWKRL vorgesehene Kostenanlastung erfüllt diese Kriterien nicht. Auch insoweit fehlt es an einem dem kostenpflichtigen Hersteller individuell zurechenbaren Vorteil durch Ausführung der Maßnahmen, für die Art. 8 EWKRL eine Beteiligung der Hersteller der im Anhang Teil E Abschnitt I bis III genannten Einwegkunststoffartikel fordert. Es fehlt an einem individuellen Leistungsverhältnis zwischen der öffentlichen Hand einerseits und den betroffenen Herstellern andererseits. Die Erhebung von Beiträgen erfordert hinreichende sachliche Gründe, die eine individuelle Zurechnung des mit dem Beitrag belasteten Vorteils zum Kreis der Berechtigten rechtfertigen. Für den Begriff des Beitrags wesentlich ist der Gedanke der angebotenen Leistung. Wenn das Gemeinwesen in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eine besondere Einrichtung zur Verfügung stellt, so sollen diejenigen, die daraus besonderen wirtschaftlichen Nutzen ziehen können, zu den Kosten ihrer Errichtung oder Erhaltung beitragen<sup>72</sup>. Ein

---

<sup>71</sup> BVerfGE 149, 222 Rn. 55, 66 (Rundfunkbeitrag); 137, 1, Rn. 43 (Straßenausbaubeiträge); BVerfG, NVwZ 2021, 56 Rn. 38 m.w.N.; Heintzen, a.a.O., Art. 105 Rn. 21; Kube, a.a.O., Art. 105 Rn. 15.; P. Kirchhof, a.a.O., Rn. 62 ff.

<sup>72</sup> BVerfGE 149, 222 Rn. 55 f. (Rundfunkbeitrag); 137, 1 Rn. 52, 55 (Straßenausbaubeiträge); 14, 312, 317.

individuell-konkret zurechenbarer Vorteil ist auch dann Voraussetzung für die Erhebung eines Beitrags, wenn eine unbestimmte Vielzahl von natürlichen oder juristischen Personen zu Beiträgen herangezogen wird<sup>73</sup>.

Aus den zur Gebühr dargelegten Gründen fehlt es auch für die Erhebung eines Beitrags an einem individuell-konkret zurechenbaren Vorteil der in Art. 8 EWKRL genannten Maßnahmen für die Hersteller, die zur Deckung der Kosten dieser Maßnahmen heranzuziehen sind.

#### **d) Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion**

Die Heranziehung der von Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL erfassten Hersteller kommt danach nur im Wege der Sonderabgabe in Betracht. Diese Sonderabgabe dient der Finanzierung der Kosten, die für die in Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL genannten Maßnahmen anfallen. Es handelt sich dabei um eine oben unter 2. b beschriebene Sonderabgabe mit Finanzierungszwecken<sup>74</sup>.

## **II. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion**

### **1. Rechtsprechung des BVerfG**

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben und insbesondere für die Erhebung von Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion, die der Gesetzgeber in Wahrnehmung einer ihm zu-

---

<sup>73</sup> BVerfGE 149, 222 Rn. 67 (Rundfunkbeitrag).

<sup>74</sup> Ebenso Friedrich Graf von Westphalen, a.a.O., S. 32; Dentons, a.a.O., S. 53.

stehenden Sachkompetenz außerhalb der Finanzverfassung nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG erhebt. Die Finanzverfassung schließt die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verschiedener Art nicht aus. Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes verlöre jedoch ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die Ressourcen der Bürger eröffnet würde<sup>75</sup>.

Die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben wird demnach begrenzt durch das Erfordernis eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes, der einerseits eine deutliche Unterscheidung gegenüber den Steuern ermöglicht und andererseits im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet ist, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen. Zudem ist der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltes hinreichend zu berücksichtigen<sup>76</sup>.

Für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (Sonderabgaben im engeren Sinn) hat das Bundesverfassungsgericht die geltenden Begrenzungen in besonders strenger Form präzisiert. Die Sonderabgaben im engeren Sinn zeichnen sich dadurch aus, dass der Gesetzgeber Kompetenzen außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nimmt, obwohl weder ein Gegenleistungsverhältnis noch ähnlich unterscheidungskräftige besondere Belastungsgründe eine Konkurrenz der Abgabe zur Steuer ausschließen. Sie schaffen trotz ihrer Ähnlichkeit mit den ebenfalls „voraussetzungslos“ erhobenen Steuern neben diesen und außerhalb der Grundsätze steuergerechter Verteilung der Gemeinlasten zusätzliche Sonderlasten und gefährden in

---

<sup>75</sup> BVerfGE 123, 132, 140 f. (Holzabsatzfonds); 122, 316, 333 (Absatzfonds Landwirtschaft); 113, 128, 146 f. m.w.N. (Solidarfonds Abfallrückführung).

<sup>76</sup> BVerfGE 123, 132, 141 f. (Holzabsatzfonds); 122, 316, 334 (Absatzfonds Landwirtschaft); 113, 128, 147 m.w.N. (Solidarfonds Abfallrückführung).

den Fällen organisatorischer Ausgliederung des Abgabenaufkommens und seiner Verwendung aus dem Kreislauf staatlicher Einnahmen und Ausgaben zugleich das Budgetrecht des Parlaments. Wegen dieser Gefährdungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen sowie des parlamentarischen Budgetrechts unterliegen diese Sonderabgaben engen Grenzen und müssen gegenüber den Steuern seltene Ausnahmen bleiben<sup>77</sup>.

Der Gesetzgeber darf sich der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden<sup>78</sup>. Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderausgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren<sup>79</sup>.

Innerhalb des Ensembles der speziellen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Sonderabgabe mit Finanzierungszweck besteht eine besonders enge Verbindung zwischen der spezifischen Beziehung oder auch Sachnähe der

---

<sup>77</sup> BVerfGE 123, 132, 141 (Holzabsatzfonds); 122, 316, 334 (Absatzfonds Landwirtschaft); 113, 128, 149 f. m.w.N. (Solidarfonds Abfallrückführung); dabei handelt es sich i.d.R. um eine „Verursacherabgabe“, bei der die Gruppenverantwortlichkeit daraus abgeleitet wird, dass der Abgabenschuldner die Kosten staatlicher Maßnahmen verursacht hat. Er soll mit Kosten belastet werden, die wegen einer fehlenden Individualisierbarkeit nicht als Gebühr umgelegt werden können, P. Kirchhof, a.a.O., Rn. 99

<sup>78</sup> BVerfGE 123, 132, 142 (Holzabsatzfonds); 122, 316, 334 f. (Absatzfonds Landwirtschaft); 118, 128, 150 m.w.N.

<sup>79</sup> BVerfGE 123, 132, 142 (Holzabsatzfonds); 122, 316, 334 f. (Absatzfonds Landwirtschaft); 113, 128, 150 (Solidarfonds Abfallrückführung); 108, 186, 218 f. (Altenpflegeabgabe).

Abgabepflichtigen zum Zweck der Abgabenerhebung, einer daraus ableitbaren Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens. Sind Sachnähe zum Zweck der Abgabe und Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe der Abgabepflichtigen gegeben, so wirkt die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens zugleich gruppennützig, sie entlastet die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe. Die Erfüllung dieser Merkmalsgruppe in ihrem Zusammenspiel bildet zugleich den entscheidenden Rechtfertigungsgrund für eine zu der Gemeinlast der Steuern hinzutretende Sonderlast und sichert so die Wahrung verhältnismäßiger Belastungsgleichheit<sup>80</sup>.

Für die „Umsetzung“ des Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL durch eine Sonderabgabe im engeren Sinn ergibt sich danach:

## 2. Gesetzgebungskompetenz – sachliche Rechtfertigung

### a) Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG

Für Abgaben an ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen, die keine Steuern sind, richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG<sup>81</sup>. Bei der Festlegung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck darf der Gesetzgeber sich einer solchen Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht und der in der Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 70 ff. GG eine Grundlage findet<sup>82</sup>. Die Abgaberegulierung darf sich nicht auf die Belastung der Abgabepflichtigen und die Verwendung des Aufkommens beschränken,

---

<sup>80</sup> BVerfGE 123, 132, 142 (Holzabsatzfonds); 122, 316, 335 (Absatzfonds Landwirtschaft); 113, 128, 150 f. (Solidarfonds Abfallrückführung).

<sup>81</sup> BVerfGE 137, 1, Rn. 45 (Straßenausbaubeiträge); 135, 155 Rn. 121 (Filmabgabe).

<sup>82</sup> BVerfGE 149, 222 Rn. 65 (Rundfunkbeitrag); 135, 155 Rn. 121 (Filmabgabe); 110, 370, 389 (Klärschlamm-Entschädigungsfonds); BVerfG, NVwZ 2021, 56 Rn. 37 je m.w.N.

sie muss „gestaltend auf den geregelten Sachbereich“ Einfluss nehmen<sup>83</sup>. Der Gesetzgeber darf sich einer Sonderabgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, für den er nach Art. 70 ff. GG die Gesetzgebungskompetenz hat<sup>84</sup>.

Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers für den Erlass einer bundesrechtlichen Regelung zur Erhebung einer Sonderabgabe für die Hersteller bestimmter Einwegkunststoffprodukte ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Danach hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Abfallwirtschaft. Sie bezieht sich auf alle Phasen der Abfallentsorgung und damit im Zusammenhang stehende Tätigkeiten und Maßnahmen, insbesondere die Sammlung, Lagerung, Behandlung und Beförderung von Abfällen. Die Abfallwirtschaft umfasst neben der Abfallbeseitigung auch die ihr vorgelagerte Abfallvermeidung und damit auch die Einrichtung eines abgabenfinanzierten Klärschlamm-Entschädigungsfonds<sup>85</sup>.

## **b) Sachliche Rechtfertigung**

Die Erhebung einer Sonderabgabe zur Umsetzung von Art. 8 EWKRL dient nicht nur der bloßen Mittelbeschaffung, sondern der Konkretisie-

---

<sup>83</sup> BVerfGE 110, 370, 389 (Klärschlamm-Entschädigungsfonds) unter Bezugnahme auf BVerfGE 82, 159, 179.

<sup>84</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 121 (Filmabgabe); 124, 348, 366; 124, 235, 244; 123, 132, 142 (Holzabsatzfonds); 122, 316, 334 (Absatzfonds Landwirtschaft); 113, 128, 150 (Solidarfonds Abfallrückführung).

<sup>85</sup> BVerfGE 110, 370, 385 (Klärschlamm-Entschädigungsfonds); siehe auch BT-Drs. 16/813, S. 13: Abfallwirtschaft umfasst auch die Abfallvermeidung und Abfallverwertung sowie die damit zusammenhängenden Tätigkeiten und Maßnahmen; zusammenfassend Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 74 Rn. 68; Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 100, nach dem Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG den Übergang zu einer umweltorientierten Abfallwirtschaft mit dem Ziel auch einer Harmonisierung in der EU markiert.

rung und Ergänzung der bereits in Art. 8 AbfRRL begründeten erweiterten Herstellerverantwortung<sup>86</sup>, die der Gesetzgeber in §§ 23, 24 KrWG und in der Verordnungsermächtigung des § 25 Abs. 1 Nr. 4 KrWG geregelt hat. Die abfallwirtschaftliche Zielsetzung und damit die sachliche Rechtfertigung der Kostenbelastung ergibt sich insbesondere aus dem Erwägungsgrund 21 EWKRL. Danach sollen die Mitgliedstaaten entsprechend dem Verursacherprinzip Regime der erweiterten Herstellerverantwortung einführen, um die notwendigen Kosten der Abfallbewirtschaftung und von Reinigungsaktionen sowie die Kosten der Maßnahmen zu decken, mit denen für die Vermeidung und Verminderung dieser Art der Vermüllung sensibilisiert werden soll.

**c) Art. 72 Abs. 1 GG**

Von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG für das Recht der Abfallwirtschaft kann der Bund ohne die Beschränkung des Art. 72 Abs. 2 GG Gebrauch machen, da Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG in Art. 72 Abs. 2 GG nicht genannt ist<sup>87</sup>.

**3. Zusammenhang von Sachnähe, Finanzierungsverantwortung, gruppennütziger Verwendung**

Mit einer Sonderabgabe darf nach der oben wiedergegebenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass zwischen diesen drei Voraussetzungen eine „besonders enge Verbindung“ besteht. Sei eine Sachnähe zum Zweck der Abgabe und eine Finanzierungsverantwortung der belasteten

---

<sup>86</sup> Dazu oben A. II.

<sup>87</sup> Seiler, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 7.

Gruppe gegeben, wirke die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens zugleich gruppennützig. Das Bundesverfassungsgericht spricht deshalb vom „Zusammenspiel“ dieser Merkmalsgruppe, ihre Erfüllung bildet den entscheidenden Rechtfertigungsgrund für eine zu der gemeinen Last der Steuern hinzutretende Sonderlast<sup>88</sup>.

Das Zusammenspiel der Erfüllung dieser Merkmalsgruppe ist maßgebend für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Sonderabgabe. Gleichwohl werden die Kriterien nachfolgend gesondert geprüft, bei der Bewertung ist das vom Bundesverfassungsgericht angesprochene Zusammenspiel zu berücksichtigen.

#### **4. Homogene Gruppe**

##### **a) Sachnähe**

Maßgebendes Kriterium für die Frage, ob eine homogene Gruppe mit der Sonderabgabe belastet wird, ist die spezifische Beziehung, nämlich die Sachnähe der mit der Abgabe Belasteten, zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Filmabgabe nach dem Filmförderungsgesetz<sup>89</sup> setzt Gruppenhomogenität voraus, dass die Abgabepflichtigen hinsichtlich gemeinsamer oder annähernd gemeinsamer, durch Rechtsordnung und gesellschaftliche Wirklichkeit geprägter Interessen und Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar sind. Dabei genügt nicht eine beliebige spezifische Gemeinsamkeit. Die Gruppenhomogenität muss von einer Art sein, die geeignet ist, einen rechtfertigenden Zusammenhang

---

<sup>88</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 126 (Filmabgabe); 124, 348, 366; 124, 235, 244; 123, 132, 142 (Holzabsatzfonds).

<sup>89</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 123 (Filmabgabe).

mit einer spezifischen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Wahrnehmung der Aufgabe herzustellen. Die homogenitätsstiftende Gemeinsamkeit muss zudem eine vorgegebene, darf also keine erst durch die Abgabenregelung selbst begründete sein. Zu berücksichtigen ist eine Vorstrukturierung der Gruppe durch andere als die prüfungsgegenständlichen abgabenrechtlichen Normen.

An der in Bezug genommenen Stelle<sup>90</sup> hat das Bundesverfassungsgericht für die Bejahung der Gruppenhomogenität zum einen darauf abgestellt, dass die Abgabepflichtigen durch gemeinsame Gegebenheiten und Interessenlagen verbunden sind und zum anderen darauf, dass die beaufsichtigten Unternehmen auch in der europäischen Rechtsordnung durch die in Bezug genommenen Richtlinien als Gruppen vorstrukturiert sind. Ähnlich stellte das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 03.02.2009<sup>91</sup> darauf ab, dass die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft eine in der europäischen Rechtsordnung vorstrukturierte Gruppe bildet. Dies ist bei der Beantwortung der Frage, ob die Sonderabgabe eine homogene Gruppe betrifft, zu berücksichtigen.

Die erforderliche spezifische Sachnähe ist gegeben, wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler<sup>92</sup>. Der Gesetzgeber ist dabei grundsätzlich gehalten, von der Belastung mit einer Sonderabgabe nicht Gruppen auszuschließen, obwohl diese zum Sachzweck der Abgabe in gleicher oder gar noch größerer Nähe stehen als die mit der Abgabe Belasteten. Dies wird

---

<sup>90</sup> BVerfGE 124, 235, 245 f.

<sup>91</sup> BVerfGE 122, 316, 335 (Absatzfonds Landwirtschaft).

<sup>92</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 124 (Filmabgabe); 101, 141, 149; 124, 348, 372 f. ohne Wiederholung der früheren Evidenzanforderung in BVerfGE 55, 274, 306 f.; 67, 256, 276; 82, 159, 180, es entspricht deshalb nicht der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG, wenn Friedrich Graf von Westphalen eine „evidente“ Sachnähe fordert, a.a.O., S. 34.

mit dem Erfordernis einer „spezifischen“ Sachnähe und einer damit zusammenhängenden „besonderen“, spezifischen Finanzierungsverantwortung der abgabebelasteten Gruppe zum Ausdruck gebracht<sup>93</sup>. Für die entsprechende Gruppenbildung stehen dem Gesetzgeber Spielräume zur Verfügung. Es ist grundsätzlich ihm überlassen, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will<sup>94</sup>. Dies gilt auch für die Frage, was hinsichtlich der Nähe zum Sachzweck als gleich oder ungleich anzusehen ist. Darüber hinaus steht dem Gesetzgeber auch bei der sonderabgabenrechtlichen Gruppenbildung die Befugnis zu, begrenzte Ungleichbehandlungen typisierend in Kauf zu nehmen. Schwierigkeiten der Abgrenzung und Erfassung erweitern diese Spielräume<sup>95</sup>.

#### **b) Zweck der Regelung**

Der mit der Abgabenerhebung verfolgte und für die Sachnähe maßgebende Zweck ergibt sich aus der Zielsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie.

Nach Art. 1 EWKRL ist es deren Ziel, die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern und den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft mit innovativen und nachhaltigen Geschäftsmodellen, Artikeln und Wertstoffen zu fördern, um

---

<sup>93</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 125 (Filmabgabe); unter Bezugnahme auf 124, 348, 366; 124, 235, 244, 247; 123, 132, 142, 146 (Holzabsatzfonds); 122, 316, 334 f., 336 (Absatzfonds Landwirtschaft).

<sup>94</sup> BVerfG, NVwZ 2016, 606 Rn. 40; BVerfGE 135, 155 Rn. 125 (Filmabgabe); 118, 1, 27 f. m.w.N.

<sup>95</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 125 (Filmabgabe) unter Bezugnahme auf 124, 348, 366; 108, 186, 226 (Altenpflegeabgabe).

auf diese Weise auch zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes beizutragen. Der Geltungsbereich erfasst nach Art. 2 Abs. 1 EWKRL die im Anhang aufgeführten Einwegkunststoffartikel, außerdem Artikel aus oxo-abbaubarem Kunststoff sowie Fanggeräte, die Kunststoff enthalten.

Die Ziele der Richtlinie werden in den Erwägungsgründen 1 bis 36 ausführlich erläutert. Die EU-Strategie für Kunststoffe ist nach Erwägungsgrund 1 ein Schritt hin zur Schaffung einer Kreislaufwirtschaft, in der bei der Gestaltung und Herstellung von Kunststoffen und Kunststoffprodukten den Erfordernissen in Bezug auf Wiederverwendung, Reparatur und Recycling in vollem Umfang Rechnung getragen wird und nachhaltigere Materialien entwickelt und gefördert werden. Aufgrund der erheblichen negativen Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Wirtschaft ist die Festlegung eines spezifischen Rechtsrahmens für die wirksame Verringerung dieser negativen Auswirkungen erforderlich.

Die Erwägungsgründe 3 bis 5 stellen auf die Meeresvermüllung ab, diese sei naturgemäß grenzüberschreitend und werde als zunehmendes globales Problem anerkannt. 80 % bis 85 % des Meeresmülls in der Union seien Kunststoffe, wobei es sich zu 50 % um Einwegkunststoffartikel und zu 27 % um Gegenstände handelt, die mit der Fischerei zusammenhängen. Einwegkunststoffartikel umfassten eine breite Palette kurzlebiger Gebrauchsartikel, die nach einmaliger Verwendung zum vorgesehenen Zweck weggeworfen und nur selten recycelt werden und somit leicht zu Abfall würden. Im Kontext der Vermüllung der Meeresumwelt seien Einwegkunststoffartikel ein besonders gravierendes Problem und eine große Gefahr für die marinen Ökosysteme, die biologische Vielfalt der Meere und die menschliche Gesundheit, sie schädigten Branchen wie den Tourismus, die Fischerei und den Seeverkehr. Nach Erwägungsgrund 7 soll die Richtlinie nur für die am häufigsten an den Stränden der Union vorkommenden Einweg-

kunststoffartikel gelten. Die Einwegkunststoffartikel, die unter Maßnahmen im Rahmen dieser Richtlinie fallen, machten Schätzungen zu Folge etwa 86 % aller Einwegkunststoffe aus, die bei Müllzählungen an Stränden in der Union vorgefunden wurden, d.h. 43 % aller Meeresabfälle an europäischen Stränden<sup>96</sup>.

Nach Erwägungsgrund 16 sind kunststoffhaltige Filter für Tabakprodukte die am zweithäufigsten an den Stränden der Union vorgefundenen Einwegkunststoffartikel. Die enormen Umweltauswirkungen von Abfällen mit Tabakprodukten mit kunststoffhaltigen Filtern, die nach dem Konsum der Produkte entstehen und unmittelbar in die Umwelt entsorgt werden, müssten verringert werden. Es werde erwartet, dass Innovation und Produktentwicklung sinnvolle Alternativen für kunststoffhaltige Filter hervorbringen werden, diese Prozesse müssten beschleunigt werden. Daneben sollten Regelungen der erweiterten Herstellerverantwortung für Tabakprodukte mit kunststoffhaltigen Filtern Innovationen anregen, die zur Entwicklung nachhaltiger Alternativen für kunststoffhaltige Filter für Tabakprodukte führen.

Für Art. 8 EWKRL von besonderer Bedeutung ist Erwägungsgrund 21. Für Einwegkunststoffartikel, für die es derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt, sollten danach die Mitgliedstaaten entsprechend dem Verursacherprinzip auch Regime der erweiterten Herstellerverantwortung einführen, um die notwendigen Kosten der Abfallbewirtschaftung und von Reinigungsaktionen sowie die Kosten der Maßnahmen zu decken, mit denen für die Vermeidung und Verminderung dieser Art der Vermüllung sensibilisiert werden soll. Diese Kosten sollten die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung dieser Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen und

---

<sup>96</sup>

Begründung des Vorschlages der Kommission für die EWKRL vom 28.05.2018 COM (2018) 340 final, S. 1; dazu oben A. II. 3. b.

zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festgelegt werden.

Erwägungsgrund 22 weist darauf hin, dass eine getrennte Sammlung zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Behandlung entsprechend der Abfallhierarchie für Tabakprodukte, kunststoffhaltige Filter, Feuchttücher und Luftballons nicht erforderlich ist. Daher sollte die Einrichtung einer getrennten Sammlung dieser Produkte nicht zwingend vorgeschrieben werden. Die Richtlinie sehe für die erweiterte Herstellerverantwortung Anforderungen zusätzlich zur Abfallrahmenrichtlinie vor, wie die Verpflichtung für die Hersteller bestimmter Einwegkunststoffartikel, die Kosten von Reinigungsaktionen zu übernehmen. Es sollte möglich sein, die Kosten für die Einrichtung spezifischer Infrastrukturen für die Sammlung von Abfällen von Tabakprodukten zu decken, die nach dem Konsum der Produkte entstehen, wie z.B. geeignete Abfallbehälter an allgemein zugänglichen Orten mit starker Vermüllung. Nach Erwägungsgrund 27 zählen Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff zu dem an den Stränden der Union am häufigsten vorgefundenen Meeresmüll.

### c) **Besondere Sachnähe**

Die EWKRL trifft differenzierte Regelungen für verschiedene Einwegkunststoffartikel, durch die die Ziele der EWKRL erreicht werden sollen<sup>97</sup>. Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL und die dort geregelte Kostenanlastung erfasst nur die in Anhang Teil E. Abschnitt I bis III aufgelisteten Einwegkunststoffartikel. Die von dieser Regelung betroffenen Hersteller sind die Gruppe, für die die Anforderungen der Homogenität, der

---

<sup>97</sup>

Siehe die Aufzählung der verschiedenen Einwegkunststoffartikel in den Teilen A bis G, die sich jeweils auf entsprechende Maßnahmen in den Artikeln 4 bis 10 EWKRL beziehen; dazu oben A.I.1.

Sachnähe, der Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens erfüllt sein müssen.

Die besondere Sachnähe der von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erfassten Einwegkunststoffe wird durch den Erwägungsgrund 21 dokumentiert und begründet: Dabei handelt es sich um littering-affine Einwegkunststoffartikel, für die es derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt. Das Ziel der Richtlinie, nämlich die Verringerung insbesondere der Meeresvermüllung, kann insoweit nicht durch das Verbot des Inverkehrbringens (Art. 5 i.V.m. Teil B. des Anhangs EWKRL) erreicht werden. Für diese Einwegkunststoffartikel sollen die Mitgliedstaaten nach Erwägungsgrund 21 entsprechend dem Verursacherprinzip Regime mit der erweiterten Herstellerverantwortung einführen, um die notwendigen Kosten der Abfallbewirtschaftung und von Reinigungsaktionen sowie die Kosten der Maßnahmen zu decken, mit denen für die Vermeidung und Verminderung dieser Art der Vermüllung sensibilisiert werden soll. Die von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL betroffenen Hersteller stehen dem mit der Abgabe verfolgten Zweck näher als jede andere Gruppe. Ihr Geschäftsmodell besteht jeweils im Vertrieb von Einwegkunststoffartikeln mit kurzer Lebensdauer, für die es keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt und die einen wesentlichen Beitrag zur Vermüllung, insbesondere zur Meeresvermüllung leisten, der durch die erweiterte Herstellerverantwortung entgegengewirkt werden soll. Die Hersteller stehen als Folge ihres Verursachungsbeitrags diesem Zweck auch näher als die Allgemeinheit. Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL dient gerade dazu, die Allgemeinheit von den dort genannten Kosten zu entlasten.

Diese Regelung wie auch die Differenzierung zwischen den Einwegkunststoffartikeln nach Anhang Teil E. Abschnitt I bis III<sup>98</sup> hält sich innerhalb des vom Bundesverfassungsgericht betonten Spielraums des

---

<sup>98</sup>

Dazu oben A. II. 3. ff., Übersicht in A. II. 6. h.

Normgebers für die Gruppenbildung. Danach ist es dem Normgeber überlassen, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will. Der Normgeber muss dabei die Auswahl der gleich zu behandelnden Sachverhalte sachgerecht treffen und dabei tatsächliche Ungleichheiten des zu ordnenden Lebenssachverhalts berücksichtigen, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen.<sup>99</sup>

Es überzeugt deshalb nicht, wenn das Gutachten der Kanzlei Friedrich Graf von Westphalen<sup>100</sup> die Gruppenhomogenität mit der Begründung verneint, der Kreis der Hersteller erfasse nicht nur die Hersteller im engeren Sinn, sondern auch Vertreiber. Herstellung und Vertrieb ließen sich aber nicht zu einer homogenen Gruppe zusammenfassen. Diese Argumentation verkennt, dass der oben unter b) dargestellte Zweck der Regelung nicht nur die Inanspruchnahme der Hersteller im engeren Sinn, sondern auch die Inanspruchnahme der Vertreiber rechtfertigt, da jeder dieser Akteure einen Beitrag zu den Problemen leistet, die Vertrieb, Gebrauch und Entsorgung der von Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL erfassten Einwegkunststoffartikeln mit sich bringen. Das Verursacherprinzip und das Regime der erweiterten Herstellerverantwortung erfassen nicht nur die Hersteller im engeren Sinn, sondern auch die Vertreiber. Sowohl Hersteller im engeren Sinn als auch Vertreiber nehmen am gleichen Geschäftsmodell teil und profitieren von der kurzen Lebensdauer der Produkte und ihrer Entsorgung nach einmaligem Gebrauch.

Gleichermaßen unbegründet sind die Zweifel an der erforderlichen Sachnähe und an der Einhaltung des Gleichheitssatzes (Art. 3

---

<sup>99</sup> BVerfGE 118, 1, 27 f., ausdrücklich in Bezug genommen durch BVerfGE 135, 155 Rn. 125 (Filmabgabe) und dort als ständige Rechtsprechung bezeichnet.

<sup>100</sup> A.a.O., S. 34.

Abs. 1 GG), die darauf gestützt werden, das Verursacherprinzip sei ein Rechtsprinzip und kein natürlicher Umstand und könne schon deshalb nicht zur Begründung der Sachnähe herangezogen werden<sup>101</sup>. Die Kausalität im naturwissenschaftlichen Sinn, nämlich die *conditio sine qua non*, ist kein Rechtsprinzip, sondern ein natürlicher Umstand, den der Gesetzgeber zur Begründung der Sachnähe heranziehen kann. Dass auch die Hersteller der von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erfassten Einwegkunststoffartikel eine spezifische Sachnähe zum Zweck der Regelungen in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL der Richtlinie haben, eine wirksame Verringerung der negativen Auswirkungen von Einwegkunststoffprodukten zu erreichen, kann nicht ernstlich bestritten werden. In Bezug auf den Ersatz der Reinigungskosten werden diese besondere Sachnähe und die daraus resultierende besondere Verantwortung auch nicht deshalb aufgehoben, weil der Verbraucher, der illegal Abfälle entsorgt, ebenfalls einen wesentlichen Verursachungsbeitrag zu dem zu bekämpfenden Zustand leistet. Dass illegale Abfallentsorgung durch den Verbraucher die Kausalität nicht unterbricht und die Sachnähe der von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erfassten Hersteller von Einwegkunststoffen nicht aufhebt, entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>102</sup>. Die Gruppenhomogenität wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Hersteller unterschiedliche Kosten zu tragen haben. Die Verteilung der Kosten auf die Einwegkunststoffartikel der Abschnitte I bis III des Teils E der EWKRL erfordert Teilkalkulationen, die zwischen diesen Einwegkunststoffartikeln unterscheiden und das Verursacherprinzip beachten<sup>103</sup>. Das verbindende Element, nämlich die Teilnahme am gemeinsamen Geschäftsmodell, bleibt davon unberührt.

---

<sup>101</sup> Friedrich Graf von Westphalen, a.a.O., S. 34.

<sup>102</sup> BVerfGE 113, 128, 151 f. (Solidarfonds Abfallrückführung); dazu unten zur Finanzierungsverantwortung unter 5.

<sup>103</sup> S. u. C. II. 2. b), c).

#### d) Vorstrukturierung durch Unionsrecht

Für die Gruppenhomogenität von Bedeutung ist auch die Tatsache, dass die von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL betroffenen Hersteller von Einwegkunststoffartikeln eine in der europäischen Rechtsordnung vorstrukturierte Gruppe sind, nämlich durch die Regelung in Art. 8 EWKRL. Die in der Richtlinie vorgesehene Kostenbelastung knüpft an den Verursachungsgedanken an und findet ihre Rechtfertigung in der Verantwortlichkeit der Hersteller der davon betroffenen Einwegkunststoffartikel für die Folge gruppenspezifischer Zustände<sup>104</sup>, nämlich für die Folge der gruppenspezifischen Belastung der Umwelt, insbesondere der Meeresvermüllung. Die Kostenanlastung durch Art. 8 EWKRL beruht auf dem der erweiterten Herstellerverantwortung zugrundeliegenden Verursacherprinzip, das im Erwägungsgrund 21 ausdrücklich in Bezug genommen wird. Die Gruppenhomogenität wird nicht durch die abgabenrechtliche Norm des Art. 8 EWKRL bzw. der deutschen Umsetzungsnorm begründet, sondern durch die abfallrechtliche Zielsetzung der Richtlinie, die auf dem Verursacherprinzip und dem darauf gründenden Regime der erweiterten Herstellerverantwortung der Hersteller von Einwegkunststoffprodukten beruht, für die es keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> BVerfGE 122, 316, 336 (Absatzfonds Landwirtschaft).

<sup>105</sup> Geht man davon aus, dass Art. 17 Abs. 3 Satz 1 EWKRL nur für Art. 8 Abs. 1 und 8, nicht jedoch für Art. 8 Abs. 2 bis 4 die Möglichkeit von Vereinbarungen eröffnet, muss die Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 bis 4 unionsrechtlich zwingend durch Rechtsvorschriften erfolgen. Aufgrund des Vorrangs des unionsrechtlichen Fachrechts, auch gegenüber den Regelungen des Grundgesetzes (BVerfGE 152, 152 Rn. 48 ff.; 152, 216 Rn. 38, 43 ff.; 153, 310, Rn. 65; BVerfG, NJW 2021, 1518 Rn. 36; Britz, NJW 2021, 1489, 1490, 1493) ist wegen dieser unionsrechtlich zwingenden Vorgabe die Umsetzung der Kostenanlastung selbst dann durch eine Sonderabgabe zulässig, wenn die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dafür notwendigen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht vorliegen.

## 5. Finanzierungsverantwortung

Voraussetzung für die Erhebung einer Sonderabgabe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiter eine Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen. Das Bundesverfassungsgericht leitet die Finanzierungsverantwortung aus der spezifischen Beziehung oder Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Zweck der Abgabenerhebung ab, d.h. die Sachnähe der homogenen Gruppe indiziert ihre Finanzierungsverantwortung<sup>106</sup>.

Die Finanzierungsverantwortung der abgabepflichtigen Hersteller von Einwegkunststoffartikeln resultiert aus der unter 4. dargelegten Sachnähe, die aus der erweiterten Herstellerverantwortung und dem ihr zugrundeliegenden Verursacherprinzip folgt. Die Erhebung einer Sonderabgabe auf der Grundlage von Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL ist eine „Verursacherabgabe“, bei der die Gruppenverantwortlichkeit daraus abgeleitet wird, dass der Abgabenschuldner die Kosten staatlicher Maßnahmen verursacht hat. Er soll mit den Kosten belastet werden, die wegen einer fehlenden Individualisierbarkeit nicht als Gebühr umgelegt werden können<sup>107</sup>.

Die Finanzierungsverantwortung der nach Art. 8 Abs. 2, 3 EWKRL kostenpflichtigen Hersteller von Einwegkunststoffartikeln kann nicht mit dem Argu-

---

<sup>106</sup> BVerfG, NVwZ 2016, 606 Rn. 40; BVerfGE 135, 155 Rn. 126 (Filmabgabe); 124, 348, 366; 124, 235, 244; 123, 132, 142 (Holzabsatzfonds); 122, 316, 335 (Absatzfonds Landwirtschaft); 113, 128, 150 (Solidarfonds Abfallrückführung). Es geht deshalb fehl, wenn Friedrich Graf von Westphalen (a.a.O., S. 35) meint, auch bei Bejahung der Sachnähe fehle es an einer „besonderen“ Gruppenverantwortung der Hersteller wegen des überwiegenden Kausalbeitrags „der Allgemeinheit der Bürger“. Die Ausführungen verkennen, dass die wertende Zuordnung keine überwiegende Kausalität des Beitrages der sachnahen Hersteller voraussetzt und dass eine Inanspruchnahme der einzelnen Bürger faktisch ausgeschlossen ist. Die Bürger, die sich der Einwegkunststoffartikel entledigen, sind nicht die Allgemeinheit mit der Folge, dass nur die Allgemeinheit die Kosten zu tragen hat. Im Übrigen würde auch insoweit der oben unter 4. e) dargestellte Vorrang des Unionsrechts diese Zweifel „überwinden“.

<sup>107</sup> P. Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 99.

ment in Frage gestellt werden, Reinigungskosten würden durch illegale Abfallentsorgung der Verbraucher verursacht, dadurch werde der Zurechnungszusammenhang unterbrochen, das Verhalten Dritter falle nicht in die Risikosphäre des Produktverantwortlichen<sup>108</sup>. In seiner Entscheidung zum Solidarfonds Abfallrückführung<sup>109</sup> hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, die finanzielle Inpflichtnahme der notifizierenden Personen bedeute die Zurechnung einer Finanzierungsverantwortung für die Folgen fremden Fehlverhaltens. Nur in den Fällen, in denen Abfallexporte nicht notifiziert werden und das betreffende Unternehmen auch keine Sicherheitsleistung für den potenziellen Rücktransport erbracht habe, bekomme die Garantstellung des Staates praktische Bedeutung. Mit der Notifizierung und der dadurch veranlassten Sicherheitsleistung oder Versicherung würden alle Abfallexporteure für die Gewährleistung einer Rückführung der eigenen Abfallexporte im Falle des Fehlschlags in Anspruch genommen. Sie seien Zurechnungssubjekte der Finanzierungsverantwortung für die je selbst veranlassten Umweltrisiken ihres Exports. Die verbleibenden Restrisiken, für die der Staat als Vertragspartner des Basler Übereinkommens einzustehen habe, sei nicht Konsequenz eines gemeinsamen Risikos aller Nutzer des Exportmarktes, sondern Folge individuellen Fehlverhaltens in den Fällen illegaler Nutzung. Die Grundsätze über die Zulassung von Sonderabgaben schlossen es aber nicht von vornherein aus, über eine solche Abgabe im Wege von Fondslösungen auch die Beseitigung der Folgen von Fehlverhalten – beispielsweise umweltschädigendem Verhalten – in Fällen zu finanzieren, in denen die in erster Linie Verantwortlichen nicht herangezogen werden können, weil sie nicht auffindbar oder nicht zahlungsfähig sind oder aus anderen Gründen eine effektive individuelle Schadenszurechnung nicht möglich ist<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> So aber Friedrich Graf von Westphalen, Litteringkosten und erweiterte Herstellerverantwortung, Februar 2021, S. 40 ff.

<sup>109</sup> BVerfGE 113, 128, 151 f. (Solidarfonds Abfallrückführung).

<sup>110</sup> BVerfGE 113, 128, 152 (Solidarfonds Abfallrückführung).

Dies ist hier der Fall. Eine individuelle Schadenszurechnung zu dem einzelnen Verbraucher, der sich rechtswidrig der Einwegkunststoffartikel entledigt, ist praktisch ausgeschlossen. Eine individuelle Zurechnung und eine individuelle Erhebung der durch dieses Verhalten verursachten Kosten ist nicht möglich<sup>111</sup>.

Zur Finanzierung der Kosten, die durch rechtswidriges Verhalten Dritter entstanden sind, ist nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts außerdem erforderlich, dass es sich zumindest im Wesentlichen um eine Ausfallverantwortung für das Verhalten von Angehörigen gerade derjenigen Gruppe handelt, die zur Finanzierung herangezogen wird. Unter Beachtung des Verursacherprinzips bilden die Hersteller der betroffenen Einwegkunststoffartikel und die Verbraucher, die sich dieser Artikel entledigen, eine Gruppe. Hersteller und Verbraucher leisten jeweils einen kausalen Beitrag für die Entstehung der Kosten, die durch die Sonderabgabe gedeckt werden. Diese sind Konsequenz des „gemeinsamen Risikos“ der Hersteller und Verbraucher der Einwegkunststoffartikel, für die Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL die Kostenanlastung vorsieht. Da es faktisch ausgeschlossen ist, die Verbraucher als Teil dieser Gruppe für die entstehenden Kosten in Anspruch zu nehmen, werden im Wege der Ausfallverantwortung die Hersteller der Einwegkunststoffartikel in Anspruch genommen.

## 6. Gruppennützige Verwendung

Wie oben dargelegt wurde, besteht die für die Erhebung einer Sonderabgabe notwendige Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Zweck der Abgabenerhebung. Daraus ist ihre Finanzierungsverantwortung abzuleiten. Da

---

<sup>111</sup> Frenz, Kostenpflicht der Hersteller für Zigarettenkippen und To-go-Verpackungen, 11.12.2019, S. 14 ff. unter Betonung des Geschäftsmodells der betroffenen Hersteller, nach dem deren Produkte zu großem Anteil im öffentlichen Raum konsumiert werden und daher im öffentlichen Raum als Abfall anfallen. Anfangspunkt der Umweltbeeinträchtigung durch Einwegverpackungen sei deren Angebot. Der Normgeber habe sich für die Effektivität entschieden, nämlich die Herstellerverantwortung als dem wirksamsten Mittel.

Sachnähe zum Zweck der Abgabe und Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe der Abgabepflichtigen zu bejahen sind, wirkt die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens zugleich gruppennützig. Sie entlastet die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe<sup>112</sup>.

Die für die Gruppennützigkeit vorausgesetzte zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens ist durch die Regelungen in Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL gesichert. Gemäß Art. 8 Abs. 4 EWKRL dürfen die nach Abs. 2 und 3 zu tragenden Kosten die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen. Dadurch ist sichergestellt, dass die Sonderabgabe nur der Deckung dieser Kosten dient und dass sie gruppennützig verwendet wird.

Es empfiehlt sich, in der normativen Ausgestaltung der Sonderabgabe klarzustellen, dass die Sonderabgabe nur zur Deckung der in Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL genannten Kosten verwendet werden darf. Damit wird ein mit Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL nicht vereinbarer Lenkungszuschlag ausgeschlossen<sup>113</sup>.

## 7. Haushaltstransparenz

Der Gesetzgeber muss im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> BVerfGE 123, 132, 142 (Holzabsatzfonds); 122, 316, 335 (Absatzfonds Landwirtschaft); 113, 128, 150 f. (Solidarfonds Abfallrückführung).

<sup>113</sup> Dazu unten C.I.3.d.; Frenz, Müll und Abfall 2020, 288, 292 f., hält eine Überschreitung der Vollkosten durch Lenkungszuschlag nach Unionsrecht für zulässig.

<sup>114</sup> BVerfGE 136, 194 Rn. 117 (Weinabgabe); 124, 348, 366; 108, 186, 218 f. (Altenpflegeabgabe); 135, 155 Rn. 122 (Filmabgabe) je m.w.N.

Nach Art. 110 Abs. 1 GG sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen; bei Bundesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. Bei Bundesbetrieben und sonstigen Sondervermögen des Bundes genügt es, die saldierte Zuführung bzw. Ablieferung an den Bundeshaushalt aufzuführen. Für selbständige juristische Personen, z.B. eine Anstalt des öffentlichen Rechts, gilt Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG nicht. Jedoch genügt für sie die Aufführung der Salden zur Wahrung der Haushaltstransparenz „erst recht“.<sup>115</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>116</sup> genügt es für die haushaltsrechtlich gebotenen Informationspflichten, wenn Sonderabgaben im Haushalt als durchlaufende Posten in zusätzlichen, den Haushaltsplänen als Anlagen beigefügten Übersichten dargestellt sind. Dies gilt auch für Sonderabgaben, die von selbständigen juristischen Personen erhoben und verwaltet werden.

In der normativen Ausgestaltung der Sonderabgabe sollte deshalb unter Bezugnahme auf Art. 110 Abs. 1 Hs. 2 GG und § 14 BHO bestimmt werden, dass Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Erhebung der Sonderabgabe als durchlaufende Posten im Sinn von § 14 Abs. 1 Nr. 2 BHO aufzunehmen sind.<sup>117</sup>

## 8. Regelmäßige Überprüfung

Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe ist außerdem, dass der Gesetzgeber in angemessenen Zeitabständen die sachliche Rechtfertigung der Sonderabgabe nach Grund und Höhe überprüft, da die Sonderab-

---

<sup>115</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 110 Rn. 4a, 1.

<sup>116</sup> BVerfGE 108, 186, 218 f.

<sup>117</sup> S. dazu auch unten D. II. 3.

gabe – im Gegensatz zur Steuer – als Ausnahmeinstrument der fortdauernden Legitimation durch hinreichende Rechtfertigungsgründe bedarf<sup>118</sup>. Welche Zeitabstände „angemessen“ sind, hat das Bundesverfassungsgericht bislang nicht konkretisiert, es hat dafür keine Kriterien genannt.

Da eine Sonderabgabe der Umsetzung von Unionsrecht, d.h. von Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL, dient, besteht ihre Rechtfertigung solange, wie die unionsrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung besteht. Eine Überprüfung zum Grund der Sonderabgabe ist deshalb erst dann geboten, wenn die unionsrechtliche Verpflichtung sich ändert oder nicht mehr besteht. Maßgebend für die Höhe der Sonderabgabe ist nach Art. 8 Abs. 4 EWKRL das Kostendeckungsprinzip, d.h. das Kostenüberschreitungsverbot und das Kostendeckungsgebot. Mit der Einhaltung dieser unionsrechtlichen Vorgaben ist – auch bei Festlegung mehrjähriger fester Beträge für die Kosten der Reinigungsaktionen<sup>119</sup> – die Sonderabgabe stets angemessen. Einer darüber hinausgehenden gesonderten regelmäßigen Überprüfung der Höhe der Sonderabgabe bedarf es bei Beachtung dieser unionsrechtlichen Vorgaben nicht.

---

<sup>118</sup> BVerfGE 136, 194 Rn. 117 (Weinabgabe); 124, 348, 366; 108, 186, 218 f. (Altenpflegeabgabe); 135, 155 Rn. 122 (Filmabgabe) je m.w.N.; 55, 274, 308.

<sup>119</sup> S. dazu unten C. I. 7. und 8.

## C. Erhebung der Sonderabgabe

### I. Vorgaben aus der Einwegkunststoffrichtlinie

#### 1. Maßnahmekosten nach Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL

Nach den Abs. 2 bis 4 des Art. 8 EWKRL sind den Herstellern i.S.d. Art. 3 Nr. 11 EWKRL folgende Maßnahmekosten im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung anzulasten<sup>120</sup>:

- Sammlungskosten einschließlich spezifischer Behälterkosten für die Sammlung von Tabak-Filterprodukten,
- Kosten für behördliche Reinigungsaktionen,
- Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen,
- Kosten für die Erhebung und Übermittlung der Daten gemäß Art. 8a Abs. 1 Buchst. c AbfRRL und
- Verwaltungskosten<sup>121</sup>.

Die Kosten für die genannten Maßnahmen sind den Herstellern der im Anhang Teil E Abschnitte I bis III genannten Einwegkunststoffartikeln nicht für

---

<sup>120</sup> Dazu oben A. II. 6.

<sup>121</sup> Art. 8 Abs. 2 EWKRL lastet den Herstellern der im Anhang Teil E Abschnitt I der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel auch die Kosten an, die sich aus den Bestimmungen über die erweiterte Herstellerverantwortung der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG) und der Verpackungsrichtlinie (Richtlinie 94/62/EG) ergeben. Soweit Art. 8a Abs. 4 Buchst. a AbfRRL als anzulastende Kosten die Kosten der getrennten Sammlung von Abfällen und des anschließenden Transports sowie der Behandlung der Abfälle und die Kosten der Bereitstellung geeigneter Informationen für die Abfallbesitzer gemäß Art. 8a Abs. 4 AbfRRL anspricht, sind diese Kosten im vorliegenden Zusammenhang nicht näher zu betrachten, da die getrennte Sammlung und Information im Verpackungsgesetz, insbesondere in den §§ 13 und 14 VerpackG, geregelt ist. Das Verpackungsgesetz führt insoweit insbesondere über die Systembeteiligungspflicht der Hersteller und Vertreiber nach § 7 VerpackG zu der in Art. 8 Abs. 2 EWKRL geforderten Kostenanlastung.

alle Einwegkunststoffartikel anzulasten. Die anzulastenden Maßnahmekosten hängen vielmehr von der Zuordnung der Einwegkunststoffartikel zu den Abschnitten I bis III des Anhangs Teil E der Einwegkunststoffrichtlinie ab.

Zusammenfassend<sup>122</sup> gilt Folgendes:

<b>Maßnahmekosten</b>	<b>EWK nach E Abschnitt I</b>	<b>EWK nach E Abschnitt II</b>	<b>EWK nach E Abschnitt III</b>
Sensibilisierungskosten	Art. 8 Abs. 2 Buchst. a EWKRL	Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. a EWKRL	Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. a EWKRL
Sammlungskosten	Art. 8 Abs. 2 Buchst. b EWKRL	---	Art. 8 Abs. 3 Satz 2 EWKRL
Spezifische Behälterkosten (Sammlungskosten)	---	---	Art. 8 Abs. 3 Satz 3 EWKRL
Kosten für behördliche Reinigungsaktionen	Art. 8 Abs. 2 Buchst. c EWKRL	Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. b EWKRL	Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. b EWKRL
Berichterstattungskosten	Art. 8 Abs. 2 EWKRL i.V.m. Art. 8a Abs. 4 Buchst. a AbfRRL	Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. c EWKRL	Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. c EWKRL
Verwaltungskosten	Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL	Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL	Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL

---

<sup>122</sup>

Ausführlich zu den nach Art 8 Abs. 2, 3 EWKRL anzulastenden Kosten oben A. II.6.

## 2. Anforderungen der Einwegkunststoffrichtlinie an die Kostenermittlung

Art. 8 EWKRL regelt in seinen Absätzen 2 und 3 nicht nur, welche Kosten von den Herstellern der im Anhang Teil E Abschnitte I bis III genannten Einwegkunststoffartikel aufgrund der gemäß Art. 8 Abs. 1 EWKRL einzuführenden Regime der erweiterten Herstellerverantwortung zu tragen sind<sup>123</sup>. Vielmehr gibt Art. 8 Abs. 4 EWKRL auch verschiedene Anforderungen an die Ermittlung der den Herstellern anzulastenden Kosten, die bei der näheren Ausgestaltung der erweiterten Herstellerverantwortung erfüllt sein müssen<sup>124</sup>, vor. Art. 8 Abs. 4 EWKRL bestimmt folgende Vorgaben:

- Die nach den Abs. 2 und 3 des Art. 8 EWKRL zu tragenden Kosten dürfen die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, nicht überschreiten. Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL benennt das Kostenüberschreitungsverbot und den Grundsatz der Erforderlichkeit und Kosteneffizienz.
- Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL sind die Kosten zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen. Dieses Transparenzgebot betrifft sowohl die Kostenermittlung als auch die Verteilung der Kosten.
- Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL ist die Berechnungsmethode so auszugestalten, dass die Kosten „im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen“ in einer verhältnismäßigen Art und Weise bestimmt werden. Angesprochen ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

---

<sup>123</sup> Dazu oben A. I. 6.

<sup>124</sup> Frenz, Kostenpflicht der Hersteller für Zigarettenkippen und To-go-Verpackungen, 11.12.2019, S. 5 (Das Gutachten ist veröffentlicht in AbfallR 2020, 72 ff. und 129 ff. und in Müll und Abfall 2020, 252 ff. und 288 ff.; in diesem Gutachten wird das Gutachten oder die Veröffentlichung in Müll und Abfall zitiert.); ders., Müll und Abfall 2020, 288.

- Schließlich erlaubt Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL die Festlegung angemessener mehrjähriger fester Beträge für die finanziellen Beiträge zu den Kosten für Reinigungsaktionen, um die Verwaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten.

### 3. Kostenüberschreitungsverbot

#### a) Wortlaut

- aa) Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL gibt vor, dass die von den Herstellern der im Anhang Teil E Abschnitte I bis III genannten Einwegkunststoffartikeln nach den Abs. 2 und 3 des Art. 8a EWKRL zu tragenden Kosten die Kosten nicht übersteigen dürfen, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind. Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL regelt damit ein Kostenüberschreitungsverbot als Obergrenze der Kostenanlastung.
- bb) Das Kostenüberschreitungsverbot ist auch in Satz 2 des Erwägungsgrundes 21 der Einwegkunststoffrichtlinie angesprochen. Erwägungsgrund 21 nennt darüber hinaus in seinem Satz 1 das Kostendeckungsgebot. Nach Satz 1 des Erwägungsgrundes 21 sollten die Mitgliedstaaten entsprechend dem Verursacherprinzip für Einwegkunststoffartikel, für die es derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt, auch Regime der erweiterten Herstellerverantwortung einführen, um die notwendigen Kosten der Abfallbewirtschaftung und von Reinigungsaktionen sowie die Kosten der Maßnahmen „zu decken“, mit denen für die Vermeidung und Verminderung dieser Art der Vermüllung sensibilisiert werden soll.

#### b) Entstehungsgeschichte

- aa) Der von der Europäischen Kommission am 28.05.2018 vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments

und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt<sup>125</sup> sprach im Erwägungsgrund 15<sup>126</sup> zwar das Kostendeckungsgebot an und benannte in Art. 8 Abs. 2 die Kosten, die den Herstellern von Einwegkunststoffartikeln im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung angelastet werden sollten<sup>127</sup>. Das Kostenüberschreitungsverbot war jedoch im Kommissionsvorschlag der Einwegkunststoffrichtlinie nicht vorgesehen.

- bb) Ein Vorschlag zum Kostenüberschreitungsverbot findet sich in dem Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments im Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt<sup>128</sup>. In diesem Bericht vom 11.10.2018 wird mit dem Änderungsantrag 28 eine Ergänzung des von der Kommission vorgeschlagenen Erwägungsgrundes 15 der Richtlinie vorgeschlagen, wonach die (anzulastenden) Kosten die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung dieser Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen sollten und zwischen den betroffenen Akteuren auf

---

<sup>125</sup> COM (2018) 340 final vom 28.05.2018.

<sup>126</sup> Der Erwägungsgrund 15 des Richtlinienvorschlags vom 28.05.2018 entspricht inhaltlich teilweise dem Erwägungsgrund 21 der Einwegkunststoffrichtlinie.

<sup>127</sup> Art. 8 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags nannte als anzulastende Kosten die Kosten der Sammlung der aus den Einwegkunststoffartikeln entstehenden Abfälle und deren anschließender Beförderung und Behandlung, einschließlich der Kosten von Säuberungsaktionen und der in Art. 10 des Richtlinienvorschlags genannten Sensibilisierungsmaßnahmen für diese Artikel. Außerdem wurde für Einwegkunststoffartikel, die zugleich Verpackungen sind, die ergänzende Geltung der Anforderungen für die Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung gemäß Richtlinie 94/62/EG (Verpackungsrichtlinie) und der Richtlinie 2008/98/EG (Abfallrahmenrichtlinie) vorgeschlagen.

<sup>128</sup> COM (2018) 0340 – C8 – 0218/2018 – 2018/0172 (COD), Bericht des federführenden Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments.

transparente Weise festgelegt werden<sup>129</sup>. Mit dem Änderungsantrag 60 wurde außerdem folgende Ergänzung des Art. 8 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags um folgenden Satz vorgeschlagen:

*„Die von den Herstellern zur Erfüllung dieser Verpflichtungen zu deckenden Kosten dürfen die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung dieser Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen und sind zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen.“*

Eine Begründung zu den Änderungsanträgen 28 und 60 findet sich im Bericht vom 11.10.2018 nicht.

- cc) Im Rahmen der informellen Gespräche, die der Rat, das Europäische Parlament und die Kommission im Einklang mit Art. 294 AEUV und mit der Gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des Mitentscheidungsverfahrens geführt haben, erhielten der Erwägungsgrund 21 und Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL die heutige Fassung<sup>130</sup>. Eine Begründung dafür liegt nicht vor.

---

<sup>129</sup> Änderungsantrag 28 des Entwurfs einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments zum Erwägungsgrund 15, im Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt vom 11.10.2018, COM (2018)0340-C8-0218/2018-2018/0172(COD), S. 28.

<sup>130</sup> In Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL wurde der Begriff der „zu deckenden Kosten“ durch den Begriff der „zu tragenden Kosten“ ersetzt. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden. Dies zeigt sich schon darin, dass im Erwägungsgrund 21 unverändert die Rede davon ist, dass die notwendigen Kosten der Abfallbewirtschaftung und von Reinigungsaktionen sowie die Kosten der Maßnahmen, mit denen für die Vermeidung und Verminderung dieser Art der Vermüllung sensibilisiert werden soll „zu decken“ sind. Die Begriffe der zu tragenden Kosten und der zu deckenden Kosten werden synonym verwendet.

dd) Aus der Entstehungsgeschichte ergeben sich daher zum Kostenüberschreitungsverbot keine über den Wortlaut des Erwägungsgrundes 21 der Einwegkunststoffrichtlinie und des Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL hinausgehenden Anhaltspunkte.

**c) Entsprechende Anwendung des gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzips**

Die Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL ist als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion umzusetzen<sup>131</sup>. Bei der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion begrenzt der voraussichtliche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke die Finanzierungsverantwortung der Verpflichteten und entsprechend auch die Bemessung der nichtsteuerlichen Abgabe der Höhe nach<sup>132</sup>. Für die Erhebung von Sonderabgaben gilt insoweit das Gleiche wie für die Erhebung von (Benutzungs-)Gebühren, obwohl die Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion mangels eines konkreten Gegenleistungsverhältnisses und mangels individueller Zurechnung der finanzierten Maßnahmen anders als Gebühren oder Beiträge keine Vorzugslast ist<sup>133</sup>. Auch für die Gebührenbemessung gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Höhe der Gebühr wesentlich bestimmt ist durch die Finanzierungsverantwortlichkeit, die der Gesetzgeber durch die Ausgestaltung des konkreten Gebührentatbestandes eingefordert hat. Die Bemessung der Gebühr ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn ihre Höhe durch die zulässigen Gebührenzwecke, die der Gesetzgeber bei der tatbestandlichen Ausgestaltung des Gebührentatbestandes erkennbar verfolgt, legitimiert ist. Da-

---

<sup>131</sup> Dazu oben B. I. 3. d.

<sup>132</sup> BVerfGE 124, 235, 249 (BaFin); BVerfGE 110, 370, 390 f. (Klärschlamm-Entschädigungsfonds).

<sup>133</sup> Dazu oben B. I. 3. c.

bei kann sich die sachliche Rechtfertigung der Gebührenhöhe aus unterschiedlichen Gebührenzwecken ergeben, nämlich dem Zweck der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie aus sozialen Zwecken. Ein legitimer Gebührenzweck ist die Kostendeckung, weil mit Gebühren regelmäßig die besondere Zweckbestimmung verfolgt wird, Einnahmen zu erzielen, um spezielle Kosten einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken<sup>134</sup>.

Für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion gilt nichts anderes. Auch ihre Erhebung dient dazu, die Kosten bestimmter Maßnahmen zu decken, für die eine Finanzierungsverantwortung derjenigen besteht, die mit ihr belastet werden<sup>135</sup>. Der Unterschied zur Gebühr besteht darin, dass es sich bei den mit der Sonderabgabe zu finanzierenden Maßnahmen nicht um staatliche Leistungen handelt, die dem Abgabenschuldner individuell zugerechnet werden (können). Der Erhebung der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion fehlt der konkrete Gegenleistungscharakter. Gleichwohl sieht auch das Bundesverfassungsgericht bei der Begrenzung der Abgabenerhebung der Höhe nach Parallelen zwischen Gebühren und Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion. Im Beschluss zur Erhebung und Bemessung der Beiträge (Sonderabgaben) zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds legt das Bundesverfassungsgericht dar, die Finanzierungsverantwortung der mit der Sonderabgabe Belasteten könne nicht weiter reichen als der voraussichtliche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe (mit Finanzierungszwecken) verfolgten Zwecke. In diesem Zusammenhang verweist das Bundesverfassungsgericht auf sein Urteil zu den Rückmeldegebühren an Hochschulen, mit deren Erhebung der Gesetzgeber nach der konkreten Ausgestaltung den Gebührenzweck

---

<sup>134</sup> BVerfGE 108, 1, 17 f. (Rückmeldegebühren).

<sup>135</sup> Dazu oben B. II. 5.

verfolgte, Einnahmen zu erzielen, um die speziellen Kosten für die Bearbeitung jeder Rückmeldung zu decken<sup>136</sup>. Damit macht das Bundesverfassungsgericht die Parallelität zwischen der Erhebung von Vorzugslasten (Gebühren) mit dem Zweck der Kostendeckung und Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion deutlich. In beiden Fällen ist die Bemessung der nichtsteuerlichen Abgaben durch den voraussichtlichen Mittelbedarf der zu finanzierenden Maßnahme beschränkt<sup>137</sup>. Wegen dieser Parallelität zwischen Gebühren mit Kostendeckungszweck und Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion ist es sachgerecht, für die Auslegung und Anwendung des Kostenüberschreitungsverbot, das Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL festschreibt, auf das gebührenrechtliche Kostendeckungsprinzip zurückzugreifen.

#### d) **Gebührenrechtliches Kostendeckungsprinzip**

Der Kostendeckungsgrundsatz ist kein Wesensmerkmal der Gebühr<sup>138</sup>. Rechtlich verbindlich ist das Kostendeckungsprinzip nur, wenn es – wie in Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL in der Form des Kostenüberschreitungsverbot – vorgeschrieben ist. Das Kostendeckungsprinzip hat zwei Ausprägungen, nämlich das Kostenüberschreitungsverbot<sup>139</sup> und das Kostendeckungsgebot<sup>140</sup>. Das gebührenrechtliche Kostenüberschreitungsverbot verpflichtet den Gebührengesetzgeber, die Gebührensätze so zu kalkulieren, dass das in einem bestimmten

---

<sup>136</sup> BVerfGE 110, 370, 390 f. (Klärschlamm-Entschädigungsfonds) unter Hinweis auf BVerfGE 108, 1, 17 ff. (Rückmeldegebühren).

<sup>137</sup> BVerfGE 124, 235 – Rn. 31 (BaFin-Umlage) unter Verweis auf BVerfGE 108, 1, 17 f. (Rückmeldegebühren) und BVerfGE 110, 370, 390 f. (Klärschlamm-Entschädigungsfonds).

<sup>138</sup> BVerwG, NVwZ 1984, 239, 240.

<sup>139</sup> Siehe dazu Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL.

<sup>140</sup> Siehe dazu Erwägungsgrund 21 Satz 1 EWKRL.

Rechnungszeitraum zu erwartende Gebührenaufkommen die in diesem Zeitraum zu erwartenden gebührenfähigen Kosten der Leistungserbringung in ihrer Gesamtheit nicht übersteigt<sup>141</sup>. Das Kostendeckungsgebot hält den Gebührengesetzgeber an, die Gebühren so zu bemessen, dass das für einen bestimmten Rechnungszeitraum zu erwartende Gesamt-Gebührenaufkommen die Kosten der Leistungserbringung deckt<sup>142</sup>. Während das Kostendeckungsgebot dem zu erzielenden Abgabenaufkommen eine untere Grenze setzt<sup>143</sup>, begrenzt das Kostenüberschreitungsverbot die Abgabe der Höhe nach. Gelten aufgrund der fachrechtlichen Vorgaben sowohl das Kostendeckungsgebot als auch das Kostenüberschreitungsverbot, folgt daraus, dass die entsprechende Abgabe zum einen den Betrag der tatsächlich entstandenen Kosten nicht übersteigen darf und dass sie zum anderen sämtliche Kosten umfassen muss, ohne dass bestimmte Kosten unberücksichtigt bleiben können<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1999, 219; NVwZ 1994, 194, 196; VGH München, NVwZ-RR 1994, 290; Schulte/Wiesemann, in: Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabengesetz, Stand September 2020, § 6 Rn. 26; Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, D Rn. 43.

<sup>142</sup> Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, D Rn. 43.

<sup>143</sup> Wagner, in: Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Stand September 2020, § 6 Rn. 667.

<sup>144</sup> Siehe auch EuGH, Urteil vom 19.03.2009 – C-270/01 – juris Rn. 32 zu Gebühren für veterinär- und hygienerechtlichen Kontrollen; für diese Gebühren war zunächst in Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 85/73 und dann in Art. 27 Abs. 1 der Verordnung Nr. 882/2004 insbesondere das Kostenüberschreitungsverbot festgelegt. Art. 27 Abs. 1 der Verordnung Nr. 882/2004 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten Gebühren oder Kostenbeiträge zur Deckung der Kosten erheben können, die durch die amtlichen Kontrollen entstehen. Hierzu ist in Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 ausgeführt, dass diese Gebühren nicht höher sein [dürfen] als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben gemäß Anhang VI zur Verordnung Nr. 882/2004; zum Kostenüberschreitungsverbot bei Gebühren für veterinär- und hygienerechtlichen Kontrollen siehe auch EuGH, Urteil vom 17.03.2016 – C-112/15 – juris sowie BVerwG, NVwZ-RR 2013, 937 – jeweils zur Frage, in welchem Umfang Personalkosten zu den

Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL dürfen die von den Herstellern nach den Absätzen 2 und 3 des Art. 8 EWKRL zu tragenden Kosten die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen. Die Kosten, die für die in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Maßnahmen der erweiterten Herstellerverantwortung entstehen, bilden damit die Grenze der Kostenanlastung bei den Herstellern der im Anhang Teil E Abschnitte I bis III genannten Einwegkunststoffartikel. Diese Grenze darf mit der Erhebung der Sonderabgabe (mit Finanzierungsfunktion) zur Umsetzung der Verpflichtung zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht überschritten werden.

Eine Überschreitung der durch die Kosten bestimmten Obergrenze bei der Erhebung der Sonderabgabe zur Kostenanlastung mit dem Ziel der Lenkung lässt sich nicht auf Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL stützen<sup>145</sup>. Dies zeigt insbesondere die Entstehungsgeschichte. Sie belegt, dass mit der Festschreibung des Kostenüberschreitungsverbotes sowohl im Erwägungsgrund 21 EWKRL als auch in Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL eine Begrenzung der den Herstellern anzulastenden Kosten erreicht werden soll. Ob abweichend vom Kostenüberschreitungsverbot des Art 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL im Rahmen der Umsetzung ein Lenkungszuschlag zulässig wäre<sup>146</sup>, ist zweifelhaft. Rechtsgrundlage

---

Kosten gehören, die nach Anhang 6 zur Verordnung (EG) Nr. 882/2004 bei der Berechnung der Gebühren zu berücksichtigen sind.

<sup>145</sup> Der VKU fordert einen Lenkungszuschlag zur Sicherstellung effizienter Reinigungsdienste und zur Gewährleistung einer Verhaltensänderung: VKU, Littering - Kommunale Maßnahmen für Stadtsauberkeit, VKU Information 100, März 2020, S. 34.

<sup>146</sup> Frenz, Müll und Abfall 2020, 288, 292 hält eine Kostenanlastung, die die Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL übersteigt, mit dem Ziel der Gewährleistung einer Verhaltensänderung jedenfalls als verstärkte Schutzmaßnahme i.S.d. Art 193 AEUV für zulässig. Er stellt dabei allerdings nur auf den Grundsatz der Kosteneffizienz nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL ab und lässt das im gleichen Satz geregelte Kostenüberschreitungsverbot unerwähnt.

der Einwegkunststoffrichtlinie ist Art. 192 Abs. 1 AEUV<sup>147</sup>. Bei Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Art. 192 AEUV getroffen werden, lässt Art. 193 AEUV sogenannte verstärkte Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten zu. Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Art. 192 AEUV getroffen werden, hindern nach Art. 193 AEUV die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Die betreffenden Maßnahmen müssen nach Art. 193 Satz 1 AEUV mit diesen Verträgen vereinbar sein. Sie werden nach Art. 193 Satz 3 AEUV der Kommission notifiziert.

Art. 193 AEUV eröffnet eine Schutzverstärkungskompetenz der Mitgliedstaaten, deren Reichweite in Rechtsprechung und Literatur (noch) nicht abschließend geklärt ist. Die Rechtfertigung für die Eröffnung mitgliedstaatlicher Handlungsspielräume durch Art. 193 AEUV liegt im Ziel, einen höheren Umweltschutzstandard in der Europäischen Union zu erreichen. Deshalb bezieht sich der Begriff der Schutzmaßnahmen nur auf den Umweltschutz. Systematisch folgt dies auch aus der Bezugnahme auf die Schutzmaßnahmen der Europäischen Union nach Art. 192 AEUV, die auf die Verwirklichung der Umweltschutzziele nach Art. 191 AEUV ausgerichtet sind<sup>148</sup>. In Literatur und Rechtsprechung ist umstritten, ob eine Verstärkung des Umweltschutzes nur vorliegt, wenn die sekundärrechtlichen Vorgaben quantitativ übertroffen werden, z.B. durch strengere Grenzwerte oder kürzere Fristen für die Einhaltung umweltrechtlicher Vorgaben, oder

---

<sup>147</sup> Siehe dazu Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, vom 28.05.2018, COM (2018) 340 final, 2018/0172 (COD), S. 7.

<sup>148</sup> Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 193 Rn. 27 bis 33; Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 193 AEUV Rn. 6 ff. zu diesem Konzept der umweltpolitischen Diversifikation.

auch bei einem qualitativen Schutzzuwachs durch alternative Maßnahmen<sup>149</sup>. Der EuGH hat angedeutet, es müsse positiv festgestellt werden, dass die in Rede stehende nationale Maßnahme „derselben Ausrichtung“ wie die einschlägige EU-Richtlinie folge<sup>150</sup>, „dieselben Ziele“ verfolge<sup>151</sup> und „im Einklang mit der Richtlinie“ stehe<sup>152</sup>. Insoweit geht der EuGH davon aus, Art. 193 AEUV führe dazu, dass die Rechtssetzung aufgrund von Art. 192 AEUV immer nur Mindestregelungen enthalte<sup>153</sup>. Eine vollständige Harmonisierung werde nicht angestrebt. Art. 193 AEUV reduziere insoweit die Sperrwirkung des Sekundärrechts auf die Mindestregelung. In der Literatur wird dazu vertreten, es sei auch von der Bindung an die Mindestregelung im Hinblick auf den gewählten Ansatz auszugehen<sup>154</sup>. Nach dieser (herrschenden) Meinung verlangt die Prüfung, ob eine Maßnahme „schutzverstärkend“ ist, zunächst und vor allem ein Abstellen auf die Ziele der unionsrechtlichen Regelung, von der abgewichen werden soll. Dem nationalen Normgeber muss es darum gehen, dieselben Ziele zu verfolgen und die gleiche Ausrichtung zu wählen, dann aber höhere Schutzstandards festzulegen<sup>155</sup>.

---

<sup>149</sup> Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 193 AEUV Rn. 27 ff.

<sup>150</sup> EuGH, U. v. 14.04.2005 – RsC - 6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe) – juris Rn. 41.

<sup>151</sup> EuGH, U. v. 14.04.2005 – RsC – 6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe) – juris Rn. 49.

<sup>152</sup> EuGH, U. v. 14.04.2005 – RsC – 6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe) – juris Rn. 52.

<sup>153</sup> EuGH, U. v. 14.04.2005 – RsC – 6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe) – juris Rn. 27.

<sup>154</sup> Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 193 AEUV Rn. 27 bis 33; zu dieser herrschenden Meinung siehe auch Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 193 AEUV Rn. 18 f., der die herrschende Meinung allerdings nicht für überzeugend hält und auch Alternativmaßnahmen als zulässig ansieht.

<sup>155</sup> Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Stand Februar 2021, Art. 193 AEUV Rn. 13.

Nach Erwägungsgrund 21 EWKRL erfasst Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL und die Verpflichtung zur Einführung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung mit der Verpflichtung zur Kostenanlastung Einwegkunststoffartikel, für die es derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt. Für diese Einwegkunststoffartikel sieht die Richtlinie die Kostenanlastung bei den Herstellern als Maßnahme des Umweltschutzes vor. Die Kostenanlastung wird nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL auf die Kosten begrenzt, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 erforderlich sind. Ein Lenkungszuschlag mit dem Ziel, die Hersteller zur Entwicklung alternativer Lösungen (ohne Einwegkunststoffe) zu veranlassen, würde dieses Ziel nicht verstärken, sondern wäre ein aliud zur Kostenanlastung. Er könnte deshalb nicht als schutzverstärkende Maßnahme im Sinn des Art. 193 AEUV qualifiziert werden<sup>156</sup>. Dabei ist auch zu beachten, dass die Mitgliedstaaten die Darlegungs- und Beweislast dafür tragen, dass die von ihnen ergriffenen Schutzmaßnahmen effektiv einem höheren Schutzstandard dienen<sup>157</sup>.

Bei der vorgeschlagenen „1:1-Umsetzung“ der Einwegkunststoffrichtlinie stellt sich die Frage nach Lenkungszuschlägen nicht, weil Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL solche Zuschläge in jedem Fall aufgrund des Kostenüberschreitungsverbotens ausschließt.

---

<sup>156</sup> Die Erhebung von Lenkungszuschlägen würde im Übrigen auch die Finanzierungsfunktion der Sonderabgabe zur Anlastung der Kosten für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL übersteigen. Die Ausführungen zur Zulässigkeit der Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion unter B. II. erfassen diesen Fall nicht.

<sup>157</sup> Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 193 AEUV Rn. 29; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Stand Februar 2021, Art. 193 AEUV Rn. 14.

**e) Bezugspunkt: Gesamter Kostenbedarf**

Nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder<sup>158</sup> bezieht sich das Kostendeckungsprinzip auf das gesamte Gebührenaufkommen aus den Benutzungsgebühren für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung und nicht auf die einzelne Gebührenveranlagung oder den dem einzelnen Gebührenschuldner gewährten Vorteil. Die Gebührensatzobergrenze ist danach das Ergebnis eines Rechenvorgangs, bei dem die voraussichtlichen gebührenfähigen Gesamtkosten durch die Summe der voraussichtlichen maßstabsbezogenen Benutzungs- oder Leistungseinheiten geteilt werden<sup>159</sup>. Dabei müssen die voraussichtlichen Kosten ebenso wie der voraussichtliche Umfang der Benutzung oder Leistung für den Zeitraum, für den die Benutzungsgebühren kalkuliert werden, geschätzt werden<sup>160</sup>. Geboten ist insoweit eine Prognose sowohl der Kosten als auch der Zahl der Benutzungs- oder Leistungseinheiten.

Für die Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL kann nichts anderes gelten. Art. 8 Abs. 1 EWKRL stellt für die Einführung der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung auf „alle in Teil E des Anhangs aufgeführten und in dem jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel“ ab. Auf sie bezieht sich daher auch die Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL. Für die Ermittlung der Kostenobergrenze, die bei der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL nicht überschritten werden darf, kommt

---

<sup>158</sup> Siehe z.B. § 14 Abs. 1 Satz 1 BW KAG; Art. 8 Abs. 2 Satz 1 Bay KAG; § 10 Abs. 1 Satz 3 Hess KAG; § 5 Abs. 1 Satz 2 Nds KAG; § 6 Abs. 1 Satz 3 NRW KAG; § 10 Abs. 1 Satz 1 Sächs KAG.

<sup>159</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18.02.2020 – 2 S 1504/18 – juris Rn. 73; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 31.05.2020 – 2 S 2423/08 – juris Rn. 24 = NVwZ 2010, 1252 (nur Leitsatz); OVG Niedersachsen, NVwZ-RR 2009, 898, 899; Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, D Rn. 47.

<sup>160</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18.02.2020 – 2 S 1504/18 – juris Rn. 73.

es mithin auf die Gesamtkosten für Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL im Mitgliedstaat, also in der Bundesrepublik Deutschland einerseits und deren Verteilung auf „alle“ im Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten und im Anhang Teil E Abschnitte I bis III genannten Einwegkunststoffartikel andererseits an. Dass bei den einzelnen „betroffenen Akteuren“<sup>161</sup>, die Dienste im Sinn von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erbringen, Kosten in unterschiedlicher Höhe anfallen (können), ist für die Ermittlung der Kostenobergrenze und deren Einhaltung nicht von Bedeutung.

Die Einwegkunststoffrichtlinie macht keine Vorgaben dazu, wie die Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL zu ermitteln sind. Nach Art. 8 Abs. 4 Unterabs. 2 EWKRL veröffentlicht die Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für die in den Absätzen 2 und 3 des Art. 8 EWKRL genannten Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen. Die Leitlinien liegen noch nicht vor. Es ist nicht absehbar, wann diese Leitlinien veröffentlicht werden. Vorgelegt wurde im Januar 2021 eine Studie über die Entwicklung dieser Leitlinien<sup>162</sup>. Die Leitlinien beschränken sich nach dem Wortlaut des Art. 8 Abs. 4 Unterabs. 2 EWKRL auf die Kosten von Reinigungsaktionen im Sinn des Art. 8 Abs. 2 Buchst. c und Abs. 3 Buchst. b

---

<sup>161</sup> Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL fordert eine transparente Festlegung der anzulastenden Kosten zwischen den „betroffenen Akteuren“. Wer „Akteur“ im Sinn dieser Bestimmung ist, ist in der Einwegkunststoffrichtlinie nicht definiert. Art. 8 Abs. 1 EWKRL verweist für die Einrichtung der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung auf Art. 8 und Art. 8a AbfRRL. Aus Art. 8a Abs. 1 Buchst. a AbfRRL ergibt sich, dass mit den „beteiligten Akteuren“- außer den Herstellern der Produkte, für die die erweiterte Herstellerverantwortung eingerichtet ist - auch die Hersteller von Erzeugnissen, die Produkte in dem Mitgliedstaat in Verkehr bringen, Organisationen, die für diese Hersteller eine erweiterte Herstellerverantwortung wahrnehmen, private und öffentliche Abfallbewirtschaftungseinrichtungen, örtliche Behörden und gegebenenfalls Einrichtungen für die Wiederverwendung und für die Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie gemeinnützige Unternehmen gemeint sind. Dieses Begriffsverständnis gilt auch für Art. 8 Abs. 4 EWKRL.

<sup>162</sup> *Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment, vom 31.01.2021.*

EWKRL und erfassen die Kosten für die anderen in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste, wie insbesondere für Sensibilisierungsmaßnahmen, für die Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen, für die Erhebung und Übermittlung der Daten gemäß Art. 8a Abs. 1 Buchst. c AbfRRL sowie die in Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL genannten Verwaltungskosten nicht.

Bei einer strikten Anwendung des Kostenüberschreitungsverbot es müssten die bundesweiten Ist-Kosten für die tatsächlich erbrachten Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL ermittelt werden. Dies ist weder praktisch umsetzbar noch entspricht es der in Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL zum Ausdruck kommenden Zielsetzung, die Verwaltungskosten für die Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL so niedrig wie möglich zu halten. Es überschreitet deshalb nicht den Umsetzungsspielraum, den die Einwegkunststoffrichtlinie den Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL eröffnet, wenn für die Ermittlung der Kostenobergrenze auf standardisierte Durchschnittskosten<sup>163</sup> für die Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL abgestellt wird.

Dabei bietet es sich insbesondere bei den Sammelkosten einschließlich der spezifischen Behälterkosten<sup>164</sup> und bei den Reinigungskosten<sup>165</sup> an, Kategorien von typisierten Gebieten zu bilden, bei denen erfahrungsgemäß ein ähnliches „Vermüllungsrisiko“ und entsprechend auch weitgehend gleiche Standards für die öffentliche Sammlung und

---

<sup>163</sup> Dazu VKU, Littering - Kommunale Maßnahmen für Stadtsauberkeit, VKU Information 100, März 2020, S. 35.

<sup>164</sup> Art. 8 Abs. 2 Buchst. b, Abs. 3 Satz 2 und 3 EWKRL.

<sup>165</sup> Art. 8 Abs. 2 Buchst. c und Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. b EWKRL.

für Reinigungsaktionen, die von Behörden oder im Auftrag von Behörden durchgeführt werden, anzunehmen sind. Die INFA<sup>166</sup> berücksichtigt bei einer entsprechenden Kostenermittlung Ortsgrößenklassen inklusive regionaler Einflüsse, Gebietsstrukturen und jahreszeitliche Einflüsse. Darüber hinaus wird auch zwischen verschiedenen Reinigungs- und Erfassungssystemen unterschieden. Aufgrund der Praxiserfahrung mit bereits durchgeführten Sammel- und Reinigungsdiensten könnten insbesondere Ortsgrößenklassen und die Gebietsstrukturen geeignete Grundlagen für eine Kategorisierung unterschiedlicher Gebiete und typisierter Dienste zur Ermittlung der Kosten für die Sammlung und für Reinigungsaktionen sein. Bezogen auf bestimmte Gebietstypen können Durchschnittswerte der regelmäßig entstehenden Kosten gebildet werden. Auf dieser Grundlage können die Gesamtkosten ermittelt werden, die zugleich die bei der Kostenanlastung zu beachtende Kostenobergrenze sind.

Einzelheiten zur Kategorisierung und Standardisierung als Grundlage für die Ermittlung der Kostenobergrenze im Sinn des Kostenüberschreitungsverbotessollten sich aus der „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ im Auftrag des Umweltbundesamtes ergeben<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> INFA, Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum, erstellt für den Verband kommunaler Unternehmen (VKU), 20.08.2020, S. 6.

<sup>167</sup> Siehe dazu Leistungsbeschreibung des Umweltbundesamtes vom 20.04.2021 für den Auftrag der Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie.

**f) Einwegkunststoffartikel nach Anhang Teil E Abschnitte I bis III**

Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL unterscheidet bei der Anlastung von Kosten bei den Herstellern von Einwegkunststoffartikeln zwischen den Artikeln, die in den Abschnitten I bis III des Anhangs Teil E zur Einwegkunststoffrichtlinie genannt sind. Nicht alle in den Absätzen 2 und 3 des Art. 8 EWKRL genannten Maßnahmekosten werden allen Herstellern von Einwegkunststoffartikeln, die in Teil E des Anhangs genannt sind, angelastet. Bei der Ermittlung der Kostenobergrenze, die nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL mit der Kostenanlastung nicht überschritten werden darf, ist deshalb zwischen den einzelnen Produktgruppen der Einwegkunststoffartikel nach den Abschnitten I bis III des Anhangs Teil E zu unterscheiden. Insoweit sind jeweils „Teilkalkulationen“ erforderlich<sup>168</sup>. Teilkalkulationen können darüber hinaus auch deshalb geboten sein, weil einzelne Produktgruppen unterschiedlich hohe Kosten bei den Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL verursachen. So ist davon auszugehen, dass großvolumige Lebensmittelverpackungen oder Getränkebecher, die im Anhang Teil E unter I genannt sind, höhere Kosten in öffentlichen Sammelsystemen verursachen als die im Abschnitt III des Anhangs Teil E genannten Einwegkunststoffartikel.

**4. Kostendeckungsgebot****a) Vollständige Deckung der Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL**

Das Kostendeckungsgebot als Untergrenze des aus der Kostenanlastung zu erzielenden Abgabenaufkommens ist zwar in Erwägungsgrund 21 Satz 1 der Einwegkunststoffrichtlinie, nicht jedoch in Art. 8

---

<sup>168</sup>

Siehe zur Erforderlichkeit von Teilkalkulationen für Gebühren für Teilleistungen: OVG Sachsen, Urteil vom 16.09.2020 – 5 C 9/16 – juris Rn. 52.

Abs. 4 EWKRL ausdrücklich angesprochen. Dass auch diese Ausprägung des Kostendeckungsprinzips zu beachten ist, folgt aus den Absätzen 2 und 3 des Art. 8 EWKRL. Nach Art. 8 Abs. 2 EWKRL tragen die Mitgliedstaaten Sorge dafür, dass die Hersteller der im Anhang Teil E Abschnitt I der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel „die Kosten“ tragen, die nachfolgend aufgeführt sind. Nach Art. 8 Abs. 3 EWKRL stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Hersteller der im Anhang Teil E Abschnitte II und III der Einwegkunststoffrichtlinie genannten Einwegkunststoffartikel mindestens die nachfolgend aufgeführten Kosten tragen. Trotz der unterschiedlichen Formulierung der Absätze 2 und 3 des Art. 8 EWKRL sind beide Verpflichtungen als Kostendeckungsgebot<sup>169</sup> zu verstehen. Die Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL muss mithin so ausgestaltet werden, dass die in den Absätzen 2 und 3 des Art. 8 EWKRL genannten Maßnahmekosten gedeckt werden<sup>170</sup>.

**b) Bezugspunkt: Gesamter Kostenbedarf**

Für die Ermittlung der unteren Grenze der Kostenanlastung gilt das zum Kostenüberschreitungsverbot Ausgeführte entsprechend: Maßgebend sind die Gesamtkosten der in Art. 8 Abs. 2 oder Abs. 3

---

<sup>169</sup> Nach *Frenz* (Müll und Abfall 2020, 252, 256) soll sich die Verpflichtung zur Anlastung der vollständigen Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL auch aus dem Beihilfeverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV ergeben, siehe dazu unten G.III.

<sup>170</sup> Die durch Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 2 AbfRRL eröffnete Möglichkeit, unter den dort genannten Voraussetzungen die von den Herstellern aufgrund der Kostenanlastung zu tragenden Kosten auf mindestens 80 % der anfallenden Kosten (Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 2 Buchst. i und ii) bzw. auf mindestens 50 % der anfallenden Kosten zu reduzieren (Art. 8a Abs. 4 Unterabs. 2 iii AbfRRL) kommt wegen des Vorrangs der Einwegkunststoffrichtlinie in ihrem Anwendungsbereich nach Art. 2 Abs. 2 EWKRL nicht zum Tragen; siehe dazu oben A.II.5.d.

EWKRL genannten Dienste für „alle“ in Deutschland in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel der jeweiligen Abschnitte I bis III des Anhangs Teil E. Dabei muss für die Ermittlung der sich aus dem Kostendeckungsgebot ergebenden unteren Grenze der Kostenanlastung wiederum zwischen den einzelnen Produktgruppen gemäß den Abschnitten I bis III des Anhangs Teil E unterschieden werden. Auf unterschiedliche Kosten der Akteure, die Dienste nach den Absätzen 2 und 3 des Art.8 EWKRL erbringen, kommt es nicht an. Insoweit kann auch bei der Ermittlung der unteren Grenze der Kostenanlastung (Kostendeckungsgebot) auf standardisierte Durchschnittswerte abgestellt werden.

## 5. Kosteneffiziente Bereitstellung der Dienste<sup>171</sup>

### a) Wortlaut

- aa) Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL begrenzt die Kostenanlastung nicht nur durch die Festlegung des Kostenüberschreitungsverbot, sondern gibt außerdem vor, dass die in den Absätzen 2 und 3 des Art. 8 EWKRL genannten Dienste „kosteneffizient“ bereitzustellen sind. Eine Definition der „Kosteneffizienz“ findet sich in der Einwegkunststoffrichtlinie nicht.
- bb) Aus Erwägungsgrund 21 ergibt sich eine ähnliche kostenbegrenzende Tendenz. Nach Satz 1 des Erwägungsgrundes 21 der Einwegkunststoffrichtlinie sollen im Rahmen der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung nur die „notwendigen Kosten“ der Abfallbewirtschaftung und von Reinigungsaktionen sowie die

---

<sup>171</sup>

Zu Kriterien für eine kosteneffiziente Gestaltung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL siehe Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment, WP 6 final report on developing guidelines on litter clean-up costs, insbesondere Abschnitt 7, conclusions.

Kosten der Maßnahmen gedeckt werden, mit denen für die Vermeidung und Verminderung dieser Art der Vermüllung sensibilisiert werden soll.

## b) Entstehungsgeschichte

- aa) Wie bereits erläutert<sup>172</sup>, enthielt der Kommissionsvorschlag der Einwegkunststoffrichtlinie<sup>173</sup> weder in den Erwägungsgründen<sup>174</sup>, noch in Art. 8 Vorgaben zur Ermittlung der Kostenanlastung.
- bb) Der Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments<sup>175</sup> formuliert Änderungsanträge zu den Erwägungsgründen und zu Art. 8, die die Ermittlung der Kostenanlastung betreffen. Mit dem Änderungsantrag 28 wurde vorgeschlagen, im Erwägungsgrund 15 die Beschränkung auf die „notwendigen Kosten der Abfallbewirtschaftung und von Säuberungsaktionen sowie der Maßnahmen, mit denen für die Vermeidung und Verminderung dieser Art der Vermüllung sensibilisiert werden soll“, aufzunehmen. Mit dem gleichen Änderungsantrag wurde auch vorgeschlagen, im Erwägungsgrund 15<sup>176</sup> festzuschreiben, dass die Kostenanlastung die Kosten, „die für die Kostenbereitstellung dieser Dienste erforderlich sind“ nicht übersteigen sollten.

---

<sup>172</sup> Siehe oben unter 3 b.

<sup>173</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, COM (2018) 340 final vom 28.05.2018.

<sup>174</sup> Die Erwägungsgründe 15 und 19 des Kommissionsvorschlags wurden im Richtlinienetzungsverfahren zu den Erwägungsgründen 21 und 22 der Einwegkunststoffrichtlinie „weiterentwickelt.“

<sup>175</sup> Im Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (COM (2018) 0340 – C 8 – 0218/2018 – 2018/0172 (COD)).

<sup>176</sup> Vgl. dazu nunmehr Erwägungsgrund 21 der Einwegkunststoffrichtlinie.

Mit dem Änderungsantrag 60 wurde eine Ergänzung des Absatzes 2 des Art. 8 des Kommissionsvorschlags vorgeschlagen, nach der die von den Herstellern zur Erfüllung der Verpflichtungen im Rahmen der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung zu deckenden Kosten die Kosten, „die für die kosteneffiziente Bereitstellung dieser Dienste erforderlich sind“, nicht übersteigen dürfen.

Nach der dem Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit über den Kommissionsvorschlag beigefügten Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft und Währung<sup>177</sup> ist insbesondere die Anregung einer Beschränkung auf die „notwendigen Kosten“ auf den Änderungsantrag des Wirtschaftsausschusses zurückzuführen.

- cc) In den informellen Gesprächen zwischen dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission<sup>178</sup> erhielten die Erwägungsgründe 21 und 22 sowie des Art. 8 EWKRL ihre heutige Fassung.
- dd) Eine Begründung zu den Änderungsvorschlägen findet sich in den vorliegenden Dokumenten nicht. Die Entstehungsgeschichte zeigt deshalb nur die Tendenz, durch die Beschränkung auf die „notwendigen Kosten“<sup>179</sup> oder auf die Kosten, die „erforderlich“

---

<sup>177</sup> Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft und Währung vom 26.09.2018 für den Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (COM (2018) 0340 – C 8 – 0218/2018 – 2018/0172 (COD)), S. 76 ff., Änderungsantrag 19 zu Art. 8 (S.90).

<sup>178</sup> Siehe dazu das Institutionelle Dossier 2018/0172 (COD) vom 02.04.2019.

<sup>179</sup> Erwägungsgrund 21 der Einwegkunststoffrichtlinie.

sind<sup>180</sup>, und die Vorgabe der „kosteneffizienten Bereitstellung“<sup>181</sup> der in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste, die Kostenanlastung der Höhe nach zu beschränken. Dies deckt sich mit dem Wortlaut.

### c) **Gebührenrechtlicher Grundsatz der Erforderlichkeit**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestehen Parallelen zwischen der nicht-steuerlichen Abgabe in Form einer Gebühr (Vorzugslast) und in Form der Sonderabgabe (mit Finanzierungsfunktion) hinsichtlich der Rechtfertigung der Bemessung der Höhe der nicht-steuerlichen Abgabe<sup>182</sup>. Sowohl bei der Erhebung von Gebühren als auch bei der Erhebung von Sonderabgaben, die ihren Belastungsgrund jeweils im Ziel der Deckung bestimmter Kosten haben, wird die Höhe der nicht-steuerlichen Abgabe durch die Finanzierungsverantwortung des Abgabenschuldners beschränkt<sup>183</sup>. Dies legt es nahe, hinsichtlich der Beschränkung der Kostenanlastung auf die „notwendigen“ bzw. „erforderlichen“ Kosten und zur Auslegung der Forderung der „kosteneffizienten Bereitstellung“ der Dienste auf den gebührenrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit zurückzugreifen.

Der Grundsatz der Erforderlichkeit beruht auf der Überlegung, dass eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung<sup>184</sup> besonders dort

---

<sup>180</sup> Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL.

<sup>181</sup> Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL.

<sup>182</sup> Dazu oben 3 c.

<sup>183</sup> Siehe oben 3 c mit den Hinweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG

<sup>184</sup> Siehe dazu § 77 Abs. 2 BWGemO; § 48 BWLKrO; Art. 61 Abs. 2 BayGemO; Art. 55 Abs. 2 BayLkrO; § 63 Abs. 2 BbgKVerf; § 92 Abs. 2 HessGemO; § 52 HessKO; § 43 Abs. 4 M-V KV; § 120 Abs. 1 M-V KV; § 110 Abs. 2 NdsKomVG; § 75 Abs. 1 Satz 2 NRWGemO; § 53 Abs. 1 NRWKrO; § 93 Abs. 3 RhPfGemO; § 57 RhPfLKO; § 82 Abs. 2 SaarlKSVG; § 189 Abs. 1 SaarlKSVG; § 72 Abs. 2 SächsGemO; § 61 SächsLkrO; § 90 Abs. 2 LSA

geboten ist, wo das (kommunale) Handeln Gebührenpflichten (Abgabepflichten) anderer auslöst<sup>185</sup>. Wegen der mit der Aufgabenerfüllung korrespondierenden Abgabenbelastung folgt aus dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit die Pflicht, die Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten und auf den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang zu beschränken<sup>186</sup>.

Der gebührenrechtliche Erforderlichkeitsgrundsatz betrifft nicht nur die Angemessenheit der entstandenen Kosten, die auch als „kostenbezogene Erforderlichkeit“ bezeichnet wird, sondern auch die Erforderlichkeit der gebührenfähigen öffentlichen Einrichtung schlechthin und die Art und Weise ihres Betriebs. Letztere wird als „einrichtungsbezogene Erforderlichkeit“ bezeichnet<sup>187</sup>.

Die kostenbezogene Erforderlichkeit betrifft die Angemessenheit der für einzelne Maßnahmen berücksichtigten Kosten. Relevant wird die Prüfung der kostenbezogenen Erforderlichkeit vor allem dann, wenn die in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste von den Behör-

---

GO; § 65 LSA LKO; § 75 Abs. 2 SchIHGO; § 57 SchIHKRO; § 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO; § 114 ThürKO.

<sup>185</sup> VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1999, 219, 220; OVG Niedersachsen, NVwZ-RR 1991, 383, 384; Schulte/Wiesemann, in: Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Stand September 2020, § 6 Rn. 71; Brüning, KStZ 2010, 21; Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, D Rn. 154; das OVG Schleswig, KStZ 2001, 53, 54 verknüpft den Grundsatz der Erforderlichkeit mit dem Kostendeckungsprinzip und dem Äquivalenzprinzip.

<sup>186</sup> Rieger, in: Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Stand September 2020, § 6 Rn. 587.

<sup>187</sup> Zur Unterscheidung zwischen der kostenbezogenen Erforderlichkeit und der einrichtungsbezogenen Erforderlichkeit siehe VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1999, 219, 220; Brüning, KStZ 2010, 21, 22; ders., in: Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Stand September 2020, § 6 Rn. 71; Rieger, in: Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Stand September 2020, § 6 Rn. 587; Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016 D, Rn. 154.

den nicht selbst, sondern im Auftrag der Behörden durch Dritte erbracht werden. Werden Dritte im Auftrag der Behörden tätig, entstehen insoweit Kosten bei der Behörde<sup>188</sup>. In diesen Fällen wird der Anforderung, die Kosten nur in der erforderlichen Höhe anzulasten, in der Regel durch die Beachtung des europäischen und nationalen Vergaberechts Rechnung getragen. Dieser Aspekt ist deshalb im vorliegenden Zusammenhang nicht näher zu betrachten, zumal es bei der Ermittlung der Kosten auf standardisierte Kostenansätze ankommen wird.

Der Prüfung der kostenbezogenen Erforderlichkeit vorgelagert ist die Prüfung der einrichtungsbezogenen Erforderlichkeit, bei der nach der Notwendigkeit der Einrichtung und der Organisation der Leistungserbringung gefragt wird<sup>189</sup>. Die durch Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL geforderte Kosteneffizienz bei der Bereitstellung der in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste, spricht den Grundsatz der einrichtungsbezogenen Erforderlichkeit an. Die Art und Weise der Erbringung einer Leistung ist kosteneffizient und die für die Erbringung der Leistung angesetzten Kosten sind (einrichtungsbezogen) erforderlich, wenn die Art und Weise der Leistungserbringung dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entspricht.

Bei der Herstellung, Anschaffung und Ausgestaltung der Leistungen besteht nach der Rechtsprechung ein gerichtlich nur beschränkt überprüfbarer Bewertungsspielraum desjenigen, der die Leistungen, im vorliegenden Zusammenhang also die Dienste im Sinne des Art. 8

---

<sup>188</sup> Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 2 EWKRL beschränkt sich die Kostenanlastung bei den Kosten von Reinigungsaktionen auf Aktivitäten, die von Behörden oder im Auftrag von Behörden durchgeführt werden. Die Kosten von Reinigungsaktionen Dritter (z.B. NGOs oder von Bürgerinitiativen), die ohne entsprechenden Auftrag der Behörde durchgeführt werden, sind nicht berücksichtigungsfähig.

<sup>189</sup> Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016 D, Rn. 161.

Abs. 2 und 3 EWKRL, erbringt, weil die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einer Maßnahme in aller Regel nicht allein von objektiv fassbaren und messbaren Faktoren abhängt, sondern auch von planerischen, prognostischen, finanzpolitischen und sonstigen auf Erwägungen der Zweckmäßigkeit beruhenden Gesichtspunkten. Die einrichtungsbezogene Erforderlichkeit eines Kostenansatzes bzw. die Kosteneffizienz ist deshalb nicht nur dann zu bejahen, wenn die unter einem bestimmten Aspekt zweckmäßigste Entscheidung<sup>190</sup> getroffen wurde. Der Anbieter der Dienste muss sich auch nicht für die billigste Form der Aufgabenerbringung entscheiden. Er kann auch ein teureres System wählen, wenn hierfür sachliche Gründe sprechen<sup>191</sup>. Nach der Rechtsprechung zum gebührenrechtlichen Grundsatz der einrichtungsbezogenen Erforderlichkeit von Kosten sind die Grenzen des Beurteilungsspielraums bei einer gebührenauslösenden Maßnahme (erst) dann überschritten, wenn der Träger der öffentlichen Einrichtung, für deren Benutzung Gebühren erhoben werden, keinerlei Erwägungen über die Notwendigkeit der Maßnahme oder der gewählten Form der Aufgabenerfüllung angestellt hat, sich erkennbar von tatsächlich oder rechtlich unhaltbaren Annahmen und Prognosen leiten ließ oder sachfremde Überlegungen den Ausschlag gegeben haben<sup>192</sup>. Der Beurteilungsspielraum, der dem Träger einer öffentlichen Einrichtung zugebilligt wird, ist ferner dann überschritten, wenn sich keine triftigen Gründe finden, trotz Mehrkosten eine bestimmte Form der Leistungserbringung oder ein teureres System zu wählen<sup>193</sup>.

---

<sup>190</sup> VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1999, 219, 220 f.; Rieger, in: Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Stand September 2020, § 6 Rn. 587.

<sup>191</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 11.05.2000 – 9 L 5646/98 – juris (nur Orientierungssatz); Urteil vom 24.06.1998 – 9 L 2722/96 – juris Rn. 14, insoweit nicht abgedruckt in KStZ 1999, 172.

<sup>192</sup> VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1999, 219, 221.

<sup>193</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 11.05.2000 – 9 L 5646/98 – juris (Orientierungssatz).

**d) Kosteneffiziente Bereitstellung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL**

Der zum Gebührenrecht entwickelte Grundsatz der Erforderlichkeit in den Ausprägungen der kostenbezogenen Erforderlichkeit und der einrichtungsbezogenen Erforderlichkeit lässt sich auf die Vorgabe der kosteneffizienten Bereitstellung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL übertragen. Auch bei der Beurteilung der Kosteneffizienz der Dienste ist ein Bewertungsspielraum bei der Umsetzung der Richtlinie anzunehmen. Die Ermittlung der Kosten, die „für die kosteneffiziente Bereitstellung“ der in den Absätzen 2 und 3 des Art. 8 EWKRL genannten Dienste „erforderlich“ sind, eröffnet dabei dem Mitgliedstaat insbesondere auch deshalb weite Handlungsspielräume, weil die Art und Weise, wie die Dienste, für deren Bereitstellung die Kosten als Obergrenze der Kostenanlastung festzustellen sind, zu erbringen sind, in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht bestimmt ist.

Die Annahme von Dentons, in Bezug auf die in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL aufgeführten Maßnahmekosten bedeute „Kosteneffizienz“, „dass unter den Diensten für die Bereitstellung der einzelnen Maßnahmen bei gleichem Wirkungsgrad grundsätzlich die jeweils günstigste Variante auszuwählen ist“<sup>194</sup>, würde nur weiterführen, wenn aufgrund der Vorgaben in Art 8 EWKRL feststünde, wie die einzelnen in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste zu erbringen sind. Dies ist jedoch trotz der Auflistung der Sensibilisierungsmaßnahmen in Art. 10 EWKRL und der Vorgabe, dass es sich bei den Kosten von Reinigungsaktionen im Sinn des Art. 8 Abs. 2 Buchst. c und Art. 8 Abs. 3 Buchst. b EWKRL nur um Kosten für Aktivitäten handelt, die von Behörden oder im Auftrag von Behörden durchgeführt werden, nicht der Fall. Damit sind mögliche Kostenansätze zwar eingeschränkt. Ein

---

<sup>194</sup>

Dentons, Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Art. 8 Einwegkunststoffrichtlinie vom 16.03.2021, S. 27.

Standard der Sensibilisierungsmaßnahmen und der von Behörden durchgeführten oder veranlassten Reinigungsaktionen ist damit jedoch ebenso wenig festgeschrieben, wie ein Standard der Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen, deren Kosten gemäß Art. 8 Abs. 2 Buchst. b EWKRL den Herstellern der im Anhang Teil E Abschnitt I der Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel und gemäß Art. 8 Abs. 3 Satz 2 und 3 EWKRL den Herstellern der im Anhang Teil E Abschnitt III der Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel angelastet werden sollen. Eine sachgerechte Anwendung der Kostenbegrenzung der Erforderlichkeit der Kosten insbesondere auch mit Blick auf die kosteneffiziente Bereitstellung der Dienste erfordert deshalb im ersten Schritt eine Festlegung der Standards der Dienste, die in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannt sind. Nur wenn die Standards der Dienste festgelegt sind, kann nach Maßgabe und unter Beachtung des Bewertungsspielraums die Kosteneffizienz der konkreten Bereitstellung der Dienste bewertet werden.

Auch hinsichtlich der Standardisierung bietet sich – ebenso wie bei der Ermittlung der Kostenobergrenze<sup>195</sup> – eine Kategorisierung und Durchschnittsbildung an. Es ist davon auszugehen, dass sich insbesondere bei den Diensten der Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen nach Art. 8 Abs. 2 Buchst. b und Art. 8 Abs. 3 Satz 2 und 3 EWKRL und bei den Reinigungsaktionen nach Art. 8 Abs. 2 Buchst. c und Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. b EWKRL Grundlagen für eine entsprechende Standardisierung sowohl zu der Art als auch der Häufigkeit von Maßnahmen ggf. mit Unterscheidung nach Ortsgrößenklassen und Gebietsstrukturen aus den bereits in der Praxis umgesetzten Diensten ergeben<sup>196</sup>. Denkbar sind dabei auch regional unterschiedliche Kosten bei gleichem Leistungsumfang. Einzelheiten dazu sollten sich aus der

---

<sup>195</sup> Dazu oben 3. e.

<sup>196</sup> Siehe dazu INFA, Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum, 20.08.2020., S. 6.

„Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ im Auftrag des Umweltbundesamtes ergeben<sup>197</sup>.

**e) Keine Lenkungszuschläge**

Die Vorgabe der kosteneffizienten Bereitstellung der in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste und die Beschränkung der Kostenanlastung auf die „erforderlichen“ Kosten sieht pauschale Lenkungszuschläge, die sich nicht an den Kosten der Leistungserbringung orientieren, nicht vor<sup>198</sup>.

**6. Transparenz**

**a) Wortlaut**

Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 EWKRL sind die Kosten zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen. In Erwägungsgrund 21 der Einwegkunststoffrichtlinie ist diese Anforderung in gleicher Weise formuliert.

**b) Entstehungsgeschichte**

aa) Der Kommissionsvorschlag für die Richtlinie<sup>199</sup> enthielt keine dem Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL und dem Satz 2 des Erwägungsgrunds 21 entsprechende Regelung.

---

<sup>197</sup> Siehe dazu Leistungsbeschreibung des Umweltbundesamtes vom 20.04.2021 für den Auftrag der Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie.

<sup>198</sup> Siehe dazu schon oben zum Kostenüberschreitungsverbot unter 3. d.

<sup>199</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, COM (2018) 340 final vom 28.05.2018.

- bb) Eine entsprechende Ergänzung der Richtlinie wurde im Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit<sup>200</sup> vorgeschlagen. Er enthielt im Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments zur Richtlinie einen der heutigen Textfassung im wesentlichen entsprechenden Änderungsvorschlag im Änderungsantrag 28 zum Erwägungsgrund 15<sup>201</sup> und im Änderungsantrag 60 zur Ergänzung des Art. 8 Abs. 2 um einen entsprechenden Unterabsatz.

Weder zum Änderungsantrag 28 noch zum Änderungsantrag 60 findet sich im Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit vom 11.10.2018 eine Begründung.

- cc) Aufgrund der informellen Gespräche zwischen dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission<sup>202</sup> erhielten der Erwägungsgrund 21 und Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL die heutige Fassung. Eine Begründung dazu ist nicht bekannt.

### c) **Transparenzanforderungen**

Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL und Satz 2 des Erwägungsgrundes 21 regeln die Transparenzanforderung im Zusammenhang mit dem Kostenüberschreitungsverbot. Die Forderung, die Kosten transparent festzulegen, bezieht sich deshalb zunächst auf die Ermittlung der Kosten

---

<sup>200</sup> Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (COM (2018) 0340 – C 8-0218/2018 – 2018/0172 (COD)) vom 11.10.2018, S. 28 und 50.

<sup>201</sup> Siehe nunmehr Erwägungsgrund 21.

<sup>202</sup> Dazu Interinstitutionelles Dossier 2018/0172 (COD) vom 02.04.2019.

als Grundlage für die Feststellung, dass das Kostenüberschreitungsverbot nicht verletzt ist.

Darüber hinaus wird mit dem Transparenzerfordernis ausdrücklich auf die Festlegung der Kosten „zwischen den betroffenen Akteuren“ abgestellt. Dabei geht es um eine sachgerechte Ermittlung der erforderlichen Kosten und deren sachgerechte Aufteilung auf die verschiedenen Akteure<sup>203</sup>. Dabei gilt es zum einen, transparent und nachvollziehbar festzulegen, welche Kosten welchen Einwegkunststoffartikeln und damit deren Hersteller zugerechnet werden. Zu beachten ist dabei, dass Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht allen Herstellern von Einwegkunststoffen, die in den Abschnitten I bis III des Anhangs E genannt sind, alle Maßnahmekosten gleichermaßen anlasten. Deshalb ist zwischen den einzelnen Maßnahmen, den dafür entstehenden Kosten und der Kostenzurechnung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL transparent zu differenzieren. Kosten, die nur für einzelne Dienste im Sinn des Art. 8 Abs. 2 oder 3 EWKRL oder nur für einzelne Produktgruppen der Abschnitte I bis III des Anhangs Teil E anfallen, müssen diesen Einwegkunststoffartikeln bzw. ihren Herstellern sachgerecht zugeordnet werden.

Darüber hinaus fordert das Transparenzgebot eine sachgerechte Aufteilung von Kosten für Maßnahmen, die – wie z.B. Sensibilisierungsmaßnahmen – für alle in Teil E des Anhangs aufgeführten Einwegkunststoffartikel anfallen und den Herstellern dieser Einwegkunststoffartikel anzulasten sind. Können solche Maßnahmen nicht einzelnen Gruppen von Einwegkunststoffartikeln im Sinn der Abschnitte I bis III des Teils E des Anhangs zugeordnet werden, bedarf es sachgerechter Aufteilungsmaßstäbe auf die einzelnen Einwegkunststoffartikelgruppen und ihrer Hersteller.

---

<sup>203</sup> So auch Frenz, Müll und Abfall 2020, 288, 289.

Zusammenfassend ergeben sich mithin aus der Vorgabe, die Kosten „zwischen den betroffenen Akteuren“ auf transparente Weise festzulegen, im Zusammenhang mit der Kostenermittlung folgende Anforderungen:

- Die Kosten, die den Herstellern der in Teil E des Anhangs aufgeführten Einwegkunststoffartikeln gemäß Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL angelastet werden, müssen in einer transparenten Art und Weise ermittelt werden, so dass auf dieser Grundlage die Beachtung des Überschreitungsverbotes festgestellt werden kann,
- Kosten, die nur für einzelne Gruppen von Einwegkunststoffartikeln anfallen oder die nur einzelnen Gruppen von Einwegkunststoffartikeln im Sinn der Abschnitte I bis III des Anhangs Teil E angelastet werden, müssen diesen Einwegkunststoffartikeln transparent zugeordnet werden und
- soweit Kosten für alle in Teil E des Anhangs aufgeführten Einwegkunststoffartikel anfallen und auch allen dort aufgeführten Einwegkunststoffartikeln nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL angelastet werden, müssen diese transparent auf die einzelnen Einwegkunststoffartikelgruppen verteilt werden.

Zu den Grundsätzen der transparenten Kostenermittlung müssen Vorgaben im Rahmen der Umsetzung der Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL gemacht werden.

Da mit den „Akteuren“ nicht nur die Hersteller der in Anhang E aufgeführten Einwegkunststoffartikel gemeint sind, sondern insbesondere auch die öffentlichen Abfallbewirtschaftungseinrichtungen und örtlichen Behörden<sup>204</sup>, betrifft die Transparenzanforderung nicht nur die

---

<sup>204</sup>

Siehe zum Begriff der Akteure bei Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung Art. 8a Abs.1 Buchst. a AbfRRL.

Kostenermittlung und -verteilung auf Herstellerseite. Es bezieht die Kosteneempfänger, also diejenigen, die die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL bereitstellen, mit ein.

## **7. Festlegung zwischen den betroffenen Akteuren**

### **a) Wortlaut**

Art. 8 Abs. 4 Satz 1 2. Halbsatz EWKRL fordert nicht nur Transparenz bei der Kostenermittlung und Kostenverteilung. Er gibt auch vor, dass die Kostenanlastung „zwischen den betroffenen Akteuren“ festzulegen ist. Eine entsprechende Vorgabe ergibt sich aus Erwägungsgrund 21 Satz 2 EWKRL.

### **b) Entstehungsgeschichte**

Die Entstehungsgeschichte dieser Regelung<sup>205</sup> zeigt, dass die Anforderung der Festlegung der Kostenanlastung zwischen den betroffenen Akteuren aufgrund des Entwurfs einer legislativen EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zur Richtlinie in die Einwegkunststoffrichtlinie eingefügt wurde. Eine Begründung zu den Änderungsvorschlägen findet sich nicht. Anhaltspunkte aus der Entstehungsgeschichte, in welcher Form die „betroffenen Akteure“ an der Festlegung der Kostenanlastung zu beteiligen sind, ergeben sich daher aus der Entstehungsgeschichte der Regelung nicht. Auch der Wortlaut schafft insoweit keine Klarheit.

### **c) Informative und beratende Beteiligung der betroffenen Akteure**

Zum Steuerrecht gilt, dass jede Steuer eine gesetzliche Grundlage braucht. Die Gesetzmäßigkeit der Besteuerung verlangt, dass sowohl der Tatbestand als auch die Rechtsfolge im Gesetz niedergelegt sein

---

<sup>205</sup>

Siehe oben unter 5.b.

müssen. Zwar wird ein (formeller) steuerrechtlicher Gesetzesvorbehalt im Grundgesetz nicht ausdrücklich angeordnet. Der Gesetzesvorbehalt wird jedoch aus Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 3 GG hergeleitet, ergänzt durch die Schutzwirkung des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 GG<sup>206</sup>. Mit dem Begriff der Tatbestandsmäßigkeit der Besteuerung ist vom Grundsatz her ein Parlamentsvorbehalt angesprochen. Steuersubjekt, Steuerobjekt, Steuerbemessungsgrundlage und Steuersatz müssen sich aus einem formellen Gesetz ergeben<sup>207</sup>.

Diese Grundsätze gelten nicht nur für Steuern, sondern mit Blick auf die ausreichende demokratische Legitimation für die Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion<sup>208</sup> gleichermaßen auch für die Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion. Die Festlegung der Höhe der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung kann deshalb nicht durch die „betroffenen Akteure“ erfolgen. Erforderlich ist vielmehr ein formelles Gesetz oder eine Verordnung, die auf der Grundlage einer Verordnungsermächtigung erlassen wird, die den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG entspricht<sup>209</sup>. Den „betroffenen Akteuren“ kann deshalb sowohl bei der Ermittlung der anzulastenden Kosten als auch bei deren Verteilung auf die betroffenen Akteure nur eine informative und beratende Funktion zukommen. Zu denken ist insoweit an eine Anhörung beteiligter Kreise, wie sie z.B. in § 68 KrWG bei Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften auf der Grundlage des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorgesehen ist. Die Anhörung der beteiligten Kreise bei der admi-

---

<sup>206</sup> Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 3 Rn. 232 f.

<sup>207</sup> Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 3 Rn. 234.

<sup>208</sup> Dazu unten E.I.3.

<sup>209</sup> Dazu unten E.I.

nistrativen Normsetzung dient der Steigerung der Qualität der Normsetzung. Sie ermöglicht eine Verbesserung der Information des Normgebers, damit er eine optimale Entscheidungsgrundlage erhält.

Darüber hinaus dient die Anhörung der beteiligten Kreise der frühzeitigen Information der „betroffenen Akteure“<sup>210</sup>. Die Anhörung der beteiligten Kreise bzw. der „betroffenen Akteure“ verleiht der zu erlassenden Vorschrift eine gesteigerte Legitimation<sup>211</sup>.

Art. 8 Abs. 4 Satz 1 2. Halbsatz EWKRL ist im Sinn einer solchen Beteiligung der „betroffenen Akteure“ mit beratender und informativer Funktion zu verstehen und entsprechend umzusetzen

## 8. Verhältnismäßigkeit

### a) Wortlaut

aa) Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL ist die Berechnungsmethode (für die Kostenanlastung) so auszugestalten,

*„dass die Kosten im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen in einer verhältnismäßigen Art und Weise bestimmt werden.“*

Im nachfolgenden Satz 4 des Art. 8 Abs. 4 EWKRL ist die Möglichkeit der Mitgliedstaaten angesprochen, „finanzielle Beiträge zu den Kosten für Reinigungsaktionen zu bestimmen, indem sie angemessene mehrjährige feste Beträge festlegen, um die Verwaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten“.

---

<sup>210</sup> Zur Funktion der Anhörung beteiligter Kreise siehe Groß, in: Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Aufl. 2019, § 68 KrWG Rn. 1; Jarass, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 68 Rn. 1.

<sup>211</sup> Jarass, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 68 Rn. 1.

Der Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ist auch in Satz 8 des Erwägungsgrundes 22 angesprochen. Dort ist geregelt, dass die Methode zur Berechnung der Kosten für Reinigungsaktionen Verhältnismäßigkeitsaspekte berücksichtigen sollte. Auch im Erwägungsgrund 22 schließt sich an die Vorgabe zur Berücksichtigung von Verhältnismäßigkeitsaspekten die Regelung an, die Mitgliedstaaten sollten finanzielle Beiträge zu den Kosten für Reinigungsaktionen bestimmen können, indem sie angemessene mehrjährige Festbeträge festlegen, um die Verwaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten.

Während in Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL und in den Sätzen 8 und 9 des Erwägungsgrundes 22 der Einwegkunststoffrichtlinie jeweils von „Kosten für Reinigungsaktionen“ die Rede ist, wird in Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL der Begriff der „Kosten im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen“ verwendet. Die Kosten der Entsorgung von Abfällen sind ansonsten in Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL nicht angesprochen. Unklar ist deshalb, welche Kosten mit den „Kosten im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen“ gemeint sind und auch, worauf sich die in Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL geforderte Verhältnismäßigkeit bezieht.

- bb) Aufschluss darüber, was gemeint sein könnte, ergibt sich aus einer Reihe anderer Sprachfassungen, die als gleichermaßen authentisch zu betrachten sind<sup>212</sup>. In Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL in der englischen Sprachfassung sind „the cost of cleaning up litter“ angesprochen. Nach der französischen Sprachfassung geht es um „les coûts du nettoyage des déchets sauvages“. In der spanischen Sprachfassung werden in Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL

---

<sup>212</sup> Auf diesen Aspekt verweist Dentons, Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Art. 8 Einwegkunststoffrichtlinie vom 16.03.2021, S. 28.

„los costes de limpieza de los vertidos de basura dispersa“ genannt. In der italienischen Sprachfassung heißt es „i costi della rimozione dei rifiuti“ und im Holländischen heißt es „de kosten voor het opruimen van zwerfafval“. Alle diese Sprachfassungen sprechen die auch in Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL und in den Sätzen 8 und 9 des Erwägungsgrundes 22 der Einwegkunststoffrichtlinie angesprochenen „Kosten für Reinigungsaktionen“ an. Die anderen Sprachfassungen sprechen deshalb dafür, dass mit den „Kosten im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen“ die Kosten im Zusammenhang mit Reinigungsaktionen“ angesprochen sind, nämlich Kosten für die Einsammlung und Entsorgung von „Littering Abfällen“ oder „Wilden Abfällen“.

## b) Entstehungsgeschichte

- aa) Dies findet eine Bestätigung in der Entstehungsgeschichte des Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL und des Erwägungsgrundes 22 der Einwegkunststoffrichtlinie. Der Richtlinienvorschlag der Kommission vom 28.05.2018<sup>213</sup> enthielt noch keine dem Art. 8 Abs. 4 EWKRL insgesamt und insbesondere dem Satz 3 des Art. 8 Abs. 4 EWKRL entsprechende Regelung. Auch im Erwägungsgrund 19 des Richtlinienvorschlags, der später im Wesentlichen zum Erwägungsgrund 22 der heutigen Richtlinie wurde, war weder die Wahrung der Verhältnismäßigkeit noch die Möglichkeit der Erhebung mehrjähriger fester Beträge angesprochen.
- bb) Im Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parla-

---

<sup>213</sup>

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, COM (2018) 340 final vom 28.05.2018.

ments über den Kommissionsvorschlag der Einwegkunststoffrichtlinie<sup>214</sup> wurde dagegen in dem Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments mit dem Änderungsantrag 28 ein Vorschlag für die Ergänzung des Erwägungsgrundes 15 unterbreitet. Danach sollte festgeschrieben werden, dass die Kosten für Säuberungsaktionen angemessen sein und auf klaren, gemäß Art. 8a Abs. 1 AbfRRL festgelegten Zielen beruhen sollten. Die Ergänzung des Erwägungsgrundes 15<sup>215</sup> zielte also auf eine Begrenzung der Kosten für Säuberungsaktionen auf ein angemessenes bzw. „verhältnismäßiges“ Maß ab. Auch die Entstehungsgeschichte spricht daher – neben dem Wortlaut der englischen, französischen, spanischen, italienischen und niederländischen Sprachfassung – dafür, dass mit den „Kosten im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen“ im Sinn des Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL die Kosten von Reinigungsaktionen<sup>216</sup> gemeint sind<sup>217</sup>.

### c) Berechnungsmethode

Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL und Satz 8 des Erwägungsgrundes 22 der Einwegkunststoffrichtlinie fordern keine Beschränkung der Reinigungsaktionen auf einen verhältnismäßigen Umfang. Vielmehr stellen sowohl Satz 3 des Art. 8 Abs. 4 EWKRL als auch Satz 8 des Erwägungsgrundes 22 auf die „Berechnungsmethode“ bzw. die „Methode

---

<sup>214</sup> Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt COM (2018) 0340 – C 8-0218/2018 – 2018/0172 (COD)) vom 11.10.2018.

<sup>215</sup> Nunmehr übernommen in Erwägungsgrund 22.

<sup>216</sup> Im Richtlinienetzungsverfahren wurden die Reinigungsaktionen noch als „Säuberungsaktionen“ bezeichnet.

<sup>217</sup> So auch Dentons, Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Art. 8 Einwegkunststoffrichtlinie vom 16.03.2021, S. 28.

zur Berechnung der Kosten“ ab<sup>218</sup>. Dies bedeutet, dass die Kosten für Reinigungsaktionen, die die im Anhang E aufgeführten Einwegkunststoffartikel betreffen, von den allgemeinen Straßenreinigungskosten und von den Kosten für die Reinigung und Entsorgung anderer Abfälle abgegrenzt werden müssen. Die Hersteller der im Anhang Teil E Abschnitte I bis III genannten Einwegkunststoffartikel sollen nur mit den Kosten für Reinigungsaktionen belastet werden, die gerade diese Abfälle betreffen. Von den allgemeinen Straßenreinigungskosten und Kosten der Entsorgung von „Wildem Müll“ muss also der Kostenanteil herausgerechnet werden, der auf die Reinigung und Entsorgung der Einwegkunststoffartikel entfällt, die im Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie benannt sind<sup>219</sup>. Nur das ist mit der in Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL angesprochenen Verhältnismäßigkeit gemeint.

Dass darüber hinaus ganz allgemein der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Ausgestaltung und dem Umfang der Reinigungsaktionen – ebenso wie bei den anderen Diensten im Sinn der Absätze 2 und 3 des Art. 8 EWKRL – zu beachten ist, entspricht der allgemeinen Geltung dieses Grundsatzes und wird auch durch den bereits genannten Grundsatz der Kosteneffizienz zum Ausdruck gebracht<sup>220</sup>.

---

<sup>218</sup> Siehe auch Satz 8 des Erwägungsgrundes 22 in der englischen Fassung: „the calculation methodology for the costs of cleaning up litter should take into account considerations of proportionality“.

<sup>219</sup> So auch Dentons, Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Art. 8 Einwegkunststoffrichtlinie vom 16.03.2021, S. 29; unklar zu der in Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL angesprochenen Verhältnismäßigkeit dagegen Frenz, Müll und Abfall 2020, 288, 289.

<sup>220</sup> So auch Dentons, Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Art. 8 Einwegkunststoffrichtlinie vom 16.03.2021, S. 29.

## 9. Mehrjährige feste Beträge

### a) Wortlaut

Um die Verwaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten, können die Mitgliedstaaten nach Art 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL die finanziellen Beiträge zu den Kosten für Reinigungsaktionen bestimmen, indem sie mehrjährige feste Beträge festlegen. Dieser Gesichtspunkt ist auch in Satz 9 des Erwägungsgrundes 22 der Einwegkunststoffrichtlinie im Wesentlichen wortgleich aufgegriffen.

### b) Entstehungsgeschichte

Auch zu der durch Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL ausdrücklich eröffneten Möglichkeit, mit Blick auf die Kosten der Reinigungsaktionen mehrjährige feste Beträge festzulegen, gilt, dass dieser Gesichtspunkt im Vorschlag der Richtlinie der Kommission<sup>221</sup> nicht angesprochen war. Die entsprechende Regelung und die Ergänzung des Erwägungsgrundes 22 um den Hinweis auf die mehrjährigen festen Beträge für Kosten für Reinigungsaktionen ist vielmehr das Ergebnis der informellen Gespräche zwischen dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission<sup>222</sup>.

### c) Mehrjährige feste Beträge

Erläuterungen dazu, was mit „mehrjährigen festen Beträgen“ für die finanziellen Beiträge zu den Reinigungskosten gemeint ist, finden sich in der Entstehungsgeschichte nicht. Im Wortlaut des Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL wird ebenso wie in Satz 9 des Erwägungsgrundes 22 zwi-

---

<sup>221</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, COM (2018) 340 final vom 28.05.2018.

<sup>222</sup> Dazu Interinstitutionelles Dossier 2018/0172 (COD) vom 02.04.2019.

schen den „finanziellen Beiträgen zu den Kosten der Reinigungsaktionen“ und den „mehrjährigen festen Beträgen“ hierfür unterschieden. Nicht die finanziellen Beiträge der Hersteller zu den Kosten der Reinigungsaktionen sollen „mehrjährig“ fest sein, sondern die „Beträge“ Eine Belastung der Hersteller mit Reinigungskosten unabhängig von der Menge der von ihnen im jeweiligen Zeitraum der Kostenanlastung in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel ist deshalb in Art 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL nicht angesprochen. Die Belastung der Hersteller mit mehrjährigen festen Beiträgen – unabhängig von der in Verkehr gebrachten Menge der Einwegkunststoffartikel - wäre auch weder mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz noch mit dem Gebot vereinbar, die Kosten zwischen den Akteuren auf transparente Weise festzulegen. Mit den „mehrjährigen festen Beträgen“ sind deshalb die Kosten je in Verkehr gebrachtem Einwegkunststoffartikel gemeint. Sie dürfen mit dem Ziel, den Verwaltungsaufwand für die Kalkulation dieser „Beträge“ gering zu halten, für einen mehrjährigen Kalkulationszeitraum festgelegt werden.

**d) Für die Kosten der Reinigungsaktionen**

Nach dem Wortlaut des Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL und des Satzes 9 des Erwägungsgrundes 22 ist die Möglichkeit, mehrjährige feste Beträge festzulegen, auf die Kosten für Reinigungsaktionen beschränkt. Dies bestätigen die englische, französische, spanische, italienische und niederländische Sprachfassungen. Auch die Unterscheidung zwischen den Kosten für verschiedene Maßnahmen bei der Kostenanlastung bei den Herstellern von Einwegkunststoffartikeln in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL könnte dafür sprechen, dass die Möglichkeit der Festlegung mehrjähriger fester Beträge spezifisch auf die Kosten für Reinigungsaktionen beschränkt sein soll.

Weder Sinn und Zweck der Kostenanlastung noch die in Art. 8 Abs. 4 Satz 1 bis 3 EWKRL geregelten Prinzipien der Kostenanlastung zwingen zu diesem Umkehrschluss. Die sich aus Art. 8 Abs. 4 Satz 1

EWKRL ergebenden Forderungen der Einhaltung des Kostenüberschreitungsverbot und der transparenten Kostenverteilung zwischen den Akteuren können auch bei einer mehrjährigen Ermittlung der Kosten der Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL und einer entsprechenden Kostenverteilung auf die prognostizierte Menge der im Kalkulationszeitraum in den Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel eingehalten werden. Das in Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL angesprochene Gebot, die Verwaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten, gilt als Ausprägung des in Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL angesprochenen Grundsatzes, die Kosten in einer verhältnismäßigen Art und Weise zu bestimmen, nicht nur für die Kosten für Reinigungsaktionen, sondern auch für die Kosten der übrigen in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Maßnahmen. Dass die Reinigungskosten explizit angesprochen sind, dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass die Kosten von Reinigungsaktionen erstmals in die erweiterte Herstellerverantwortung einbezogen werden. Die Kostenregelung nach Art. 8a Abs. 4 Buchst. a AbfRRL umfasst insoweit nur die Kosten der getrennten Sammlung sowie des Transports und der Behandlung von Abfällen. Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL ist deshalb nicht so auszulegen, dass damit die Festlegung mehrjähriger fester Beträge für die Anlastung der anderen in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Maßnahmekosten ausgeschlossen wird. Die Festlegung mehrjähriger fester Beträge auch für die Anlastung der anderen in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Maßnahmekosten überschreitet den Umsetzungsspielraum, den Art. 288 AEUV den Mitgliedstaaten bei Richtlinien einräumt, nicht. Das verbindliche Ziel der erweiterten Herstellerverantwortung wird auch bei einer mehrjährigen Kalkulation der Kostenanlastungsbeträge erreicht.

**e) Mehrjährigkeit**

Danach ist mit der durch Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL eröffneten Möglichkeit, bei den Kosten der Reinigungsaktionen mehrjährige feste Beträge festzulegen, der Kalkulationszeitraum für die Kostenanlastung

angesprochen. Auch insoweit kann die Parallele zum Benutzungsgebührenrecht gezogen werden<sup>223</sup>. In der Kalkulation der Benutzungsgebühren werden die Kosten einer öffentlichen Einrichtung veranschlagt und auf die möglichen Benutzer nach Maßgabe des festgelegten Gebührenmaßstabs verteilt. Kosten und Benutzungseinheiten müssen für den gleichen Zeitraum veranlagt bzw. geschätzt werden, nämlich für den Kalkulationszeitraum<sup>224</sup>.

Werden die Beträge zur Anlastung der Kosten (für Reinigungsaktionen und andere Maßnahmen nach Art 8 Abs. 2 und 3 EWKRL) für mehrere Jahre festgelegt, muss sich die Kalkulation dieser Beträge auf einen mehrjährigen Kalkulationszeitraum beziehen. Dafür müssen die Kosten des entsprechenden mehrjährigen Kalkulationszeitraums geschätzt und auf die geschätzte Menge der im jeweiligen Kalkulationszeitraum im jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel umgelegt werden. Welcher Kalkulationszeitraum sachgerecht ist, ist festzulegen. § 25 Abs. 2 Satz 2 VerpackG gibt insoweit beispielsweise vor, dass die Umlagen jeweils für einen Kalkulationszeitraum von höchstens einem Geschäftsjahr zu bemessen sind. Die Kommunalabgabengesetze der Länder lassen dagegen bei der Kalkulation von Benutzungsgebühren Kalkulationszeiträume zwischen drei und fünf Jahren zu<sup>225</sup>.

---

<sup>223</sup> Zu dieser Parallele siehe oben I.3c.

<sup>224</sup> Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016 D, Rn. 169; Brüning, in: Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Stand März 2021, § 6 Rn. 91.

<sup>225</sup> Nach § 6 Abs. 2 Satz 2 NRW KAG und nach § 5 Abs. 2 Satz 2 NdsKAG darf ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum maximal drei Jahre umfassen. Art. 8 Abs. 6 Satz 1 BayKAG lässt einen Kalkulationszeitraum von vier Jahren zu. § 14 Abs. 2 Satz 1 BWKAG, § 10 Abs. 2 Satz 6 HessKAG und § 10 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG ermöglichen dem Gebührengläubiger dagegen die Wahl eines Kalkulationszeitraum von höchstens fünf Kalenderjahren.

## II. Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL

### 1. Umsetzungsspielraum des Mitgliedstaats

Nach Art. 288 Abs. 3 AEUV ist die Richtlinie der Union für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel<sup>226</sup>. Die Richtlinie ist ein an die Mitgliedstaaten gerichteter Rechtsakt, durch den diese verpflichtet werden, entsprechend dem Inhalt der Richtlinie tätig zu werden<sup>227</sup>. Das in der Richtlinie enthaltene Programm, das in Art. 288 Abs. 3 AEUV als „zu erreichendes Ziel“ bezeichnet wird, ist ähnlich einem Rahmengesetz für die Mitgliedstaaten verbindlich. Es ist binnen der in der Richtlinie selbst gesetzten Frist<sup>228</sup> in mitgliedstaatliches Recht umzusetzen. Nach Art. 288 Abs. 3 AEUV sind die Mitgliedstaaten zwar verpflichtet, bei der Umsetzung einer Richtlinie deren vollständige Wirksamkeit zu gewährleisten. Sie verfügen dabei aber über einen weiten Wertungsspielraum hinsichtlich der Wahl der Mittel und Wege zu ihrer Durchführung. Diese Freiheit lässt die Verpflichtung der einzelnen Mitglieder unberührt, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die vollständige Wirksamkeit der Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten<sup>229</sup>. Enthält die Richtlinie Vorschriften, die verhältnismäßig allgemein gehalten sind, sind sie durch eine Flexibilität gekennzeichnet, die es den Mitgliedstaaten überlässt, die Einzelheiten zu regeln oder zwischen Optionen zu wählen. In

---

<sup>226</sup> Jedoch kann auch eine Richtlinie zwingende unionsrechtliche Vorgaben enthalten; dazu oben B. II. 4. e.

<sup>227</sup> Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV, AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 288 AEUV Rn. 10.

<sup>228</sup> Siehe dazu Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 EWKRL.

<sup>229</sup> EuGH, Urteil vom 29.07.2019 – C-40/17 – juris Rn. 49 – Like-Button, EuGH, Urteil vom 22.02.2018 – C-103/16 – juris Rn. 57 – Porras Guisado; EuGH, Urteil vom 06.10.2010 – C 389/08 – juris Rn. 24 und 25 – Base u.a.

diesen Fällen verfügen die Mitgliedstaaten in vielerlei Hinsicht über einen Handlungsspielraum zur Umsetzung der Richtlinie<sup>230</sup>.

Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL regeln zwar,

- die Kosten welcher Maßnahmen
- den Herstellern welcher Einwegkunststoffartikel

anzulasten sind.

Art. 8 Abs. 4 EWKRL enthält ferner mit dem Kostenüberschreitungsverbot<sup>231</sup>, dem Grundsatz der Erforderlichkeit<sup>232</sup> und der Forderung nach einer transparenten Kostenfestlegung zwischen den betroffenen Akteuren Vorgaben für die Kostenanlastung im Rahmen der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung. Die Einwegkunststoffrichtlinie gibt jedoch weder vor, welche Kosten<sup>233</sup> nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen im Rahmen der Kostenanlastung ansatzfähig sind, noch ist im Einzelnen geregelt, wer außer den Herstellern der in den Abschnitten I bis III des Anhangs Teil E genannten Einwegkunststoffartikel zu den „betroffenen Akteuren“ im Sinn des Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL zählt. Art. 8 Abs. 4 Satz 2 EWKRL gibt hierzu nur vor, dass die Anlastung von Kosten für Reinigungsaktionen auf Kosten für behördliche Aktivitäten beschränkt ist. Im Übrigen setzt Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL für die Kostenanlastung nur einen Rahmen, der von den Mitgliedstaaten auszufüllen ist. Den Mitgliedstaaten ist es überlassen,

---

<sup>230</sup> EuGH, Urteil vom 29.07.2019 – C-40/17 – juris Rn. 56 – Like-Button.

<sup>231</sup> Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL.

<sup>232</sup> Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL: Verpflichtung zur kosteneffizienten Bereitstellung der in Abs. 2 und 3 des Art. 4 EWKRL genannten Dienste.

<sup>233</sup> Art. 8 Abs. 4 Unterabs. 2 EWKRL sieht zwar vor, dass die Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für die in den Abs. 2 und 3 genannten Kosten veröffentlicht. Die Leitlinien sollen sich jedoch nur auf die Kosten von „Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen“ beziehen. Im Übrigen liegen diese Leitlinien noch nicht vor.

die Einzelheiten zu regeln. Sie verfügen dabei über einen Handlungs- und Bewertungsspielraum, solange das Ziel der Kostenanlastung unter Wahrung der Grenzen und Grundsätze, die in Art. 8 Abs. 4 EWKRL festgeschrieben sind, effektiv umgesetzt wird.

## 2. Erforderliche Festlegungen

### a) Kostenarten

Die Ermittlung der Höhe der Sonderabgabe zur Umsetzung der Einwegkunststoffartikel-bezogenen Kostenanlastung unter Beachtung insbesondere des Kostenüberschreitungsverbot nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL setzt zunächst die Festlegung voraus, welche Kostenarten für die Erbringung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL ansatzfähig sind. Da die Umsetzung durch eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion erfolgt, liegt mit Blick auf die ähnliche Struktur der Benutzungsgebühr auch insoweit ein Rückgriff auf die benutzungsgebührenrechtlichen Grundsätze nahe. Nach den Kommunalabgabengesetzen sind im Rahmen der Gebührenkalkulation die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten zu berücksichtigen<sup>234</sup>. Die Betriebswirtschaftslehre kennt als Unterfall der Kostenrechnung die Kostenartenrechnung, die der systematischen Erfassung aller bei der Leistungserstellung entstehenden Kosten dient. Nach der Art der verbrauchten Produktionsfaktoren wird dabei zwischen Personalkosten, Materialkosten, Abschreibungen, Zinsen, Kosten für Dienstleistungen Dritter sowie Kosten für Steuern, Gebühren und Beiträge unterschieden. Für die Gebührenkalkulation fordert die

---

<sup>234</sup>

Siehe etwa § 14 Abs. 1 Satz 1 BWKAG; Art. 8 Abs. 2 Satz 1 BayKAG; § 6 Abs. 2 Satz 1 BbgKAG; § 10 Abs. 2 Satz 1 HessKAG; § 6 Abs. 2 Satz 1 M-V KAG; § 5 Abs. 2 Satz 1 NdsKAG; § 6 Abs. 2 Satz 1 NRWKAG; § 8 Abs. 1 Satz 1 RhPfkAG; § 6 Abs. 2 Satz 1 SaarlKAG; § 11 Abs. 1 SächsKAG; § 5 Abs. 2 LSAKAG; § 6 Abs. 2 Satz 2 SchHKAG; § 12 Abs. 2 Satz 1 ThürKAG; zu den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen der Gebührenkalkulation siehe auch Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgaberecht, 2016 D, Rn. 137.

Rechtsprechung eine vergleichbare Aufschlüsselung der Kosten<sup>235</sup>. Festzulegen ist, welche Kostenarten ansatzfähig sind.

Die durch die Erhebung der Sonderabgabe zu refinanzierenden Gesamtkosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL hängen nicht nur von den berücksichtigungsfähigen Kostenarten, sondern insbesondere auch vom Standard der Dienste (z.B. Sammlungs- und Reinigungsfrequenz) ab<sup>236</sup>. Soweit Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL insbesondere die Anlastung der Kosten der Sammlung und der Kosten von Reinigungsaktionen regelt, handelt es sich um Dienste, die – ohne Kostenanlastung eines Teils der Kosten an die Hersteller der im Anhang E genannten Einwegkunststoffartikel – bereits in der Praxis umgesetzt werden. Als relevante Reinigungs- und Erfassungssysteme für Abfälle im öffentlichen Raum können Papierkörbe im Straßenraum und in Grünanlagen, der Streumüll im Straßenraum und in Grünanlagen, der Straßenkehrriech sowie die Abfälle aus Sinkkästen (Regeneinläufe usw.) definiert werden<sup>237</sup>. Hier können aufgrund der Praxiserfahrung unter Rückgriff auf Ortsgrößenklassen, Gebietsstrukturen und jahreszeitliche Einflüsse Standards der Sammlung und Reinigung sowie insbesondere auch der Sammlungs- und Reinigungsfrequenz als Maßstab für die Ermittlung der zu refinanzierenden Gesamtkosten für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL festgelegt werden<sup>238</sup>. Auf

---

<sup>235</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.01.2010 – 2 S 1171/09 – juris Rn. 34 f. = NVwZ-RR 2010, 452 (nur Leitsatz); zur Kostenartenrechnung siehe auch Schulte/Wiesemann, in: Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Stand September 2020, § 6 Rn. 42.

<sup>236</sup> Siehe z.B. zu den Durchschnittswerten und Bandbreiten bei Anzahl, Volumen und Leerungshäufigkeit bei Papierkörben im öffentlichen Straßenraum: VKU, Littering – Kommunale Maßnahmen für Stadtsauberkeit, VKU Information 100, März 2020, S. 21ff.

<sup>237</sup> Siehe dazu INFA, Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum vom 20.08.2020, S. 7.

<sup>238</sup> Siehe dazu auch die Leistungsbeschreibung des Umweltbundesamtes zur „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ vom 20.04.2021, S. 7 f., insbesondere S. 10 f.

der Grundlage des zu erarbeitenden Kostenmodells sind Festlegungen zur Standardisierung zu treffen.

**b) Verteilung der Kosten auf die Einwegkunststoffartikel der Abschnitte I bis III des Teils E des Anhangs der EWKRL**

Festzulegen sind darüber hinaus auch Maßstäbe zur Ermittlung des Kostenanteils der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL, die auf die in den Abschnitten I bis III des Anhangs Teil E genannten Einwegkunststoffartikel insgesamt entfallen sowie Maßstäbe zur Ermittlung des Anteils der einzelnen Einwegkunststoffartikel, denen unterschiedliche Maßnahmekosten nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL zugerechnet werden. Die Kosten der Sensibilisierungsmaßnahmen, der Reinigungsaktionen und die Berichterstattungskosten sowie die zugehörigen Verwaltungskosten, die durch die in den Abschnitten I bis III des Anhangs E genannten Einwegkunststoffartikel verursacht werden, dürfen allen Herstellern der im Anhang E aufgeführten Einwegkunststoffartikel angelastet werden. Die Kosten der Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen dürfen nur den Herstellern der in den Abschnitten I und III aufgeführten Einwegkunststoffartikel angelastet werden.

Mit Blick darauf, dass nicht alle Maßnahmekosten nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL allen in Anhang Teil E aufgeführten und im jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikeln gleichermaßen angelastet werden dürfen, sind für die Ermittlung der Kostenanlastung Teilkalkulationen erforderlich, die zwischen den Einwegkunststoffartikeln nach den Abschnitten I bis III des Anhangs Teil E unterscheiden. Soweit bestimmte Kosten – z.B. für Sensibilisierungsmaßnahmen – für alle in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel anfallen und auch allen dort genannten Einwegkunststoffartikeln angelastet werden können, müssen Maßstäbe gefunden werden, um die Gesamtkosten auf die Teilkalkulationen zu verteilen.

Welche Maßstäbe insoweit herangezogen werden können, ist aufgrund der Erarbeitung des Kostenmodells für die Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL zu ermitteln<sup>239</sup>.

**c) Maßstäbe der Kostenanlastung auf einzelne Einwegkunststoffartikel**

Festlegungen sind schließlich auch erforderlich für die Umrechnung der anzulastenden Kosten auf die einzelnen Einwegkunststoffartikel, die in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführt sind.

Bei der Kostenanlastung auf die einzelnen Einwegkunststoffartikelarten bzw. Produktgruppen muss nach dem Verursacherprinzip berücksichtigt werden, in welchem Umfang die anzulastenden Kosten jeweils durch bestimmte Einwegkunststoffartikel bzw. Gruppen von Einwegkunststoffartikeln verursacht werden. Unterschiede könnten sich dabei z.B. bei der Sammlung von Abfällen in öffentlichen Sammelsystemen hinsichtlich der unterschiedlichen Größe oder des unterschiedlichen Volumens der zu sammelnden Einwegkunststoffartikel ergeben.

Auch dazu sollten sich Kriterien aus der Erarbeitung des Kostenmodells für die Umsetzung von Art 8 Abs. 2 und 3 EWKRL ergeben<sup>240</sup>.

---

<sup>239</sup> Siehe dazu Umweltbundesamt, Leistungsbeschreibung für den Auftrag der Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie vom 20.04.2021, Arbeitspaket 2, S.10.

<sup>240</sup> Umweltbundesamt, a.a.O., S.10.

## D. Verwendung der Sonderabgabe

### I. Kompetenz zur Erhebung und Verteilung der Sonderabgabe

#### 1. Erhebungskompetenz

Die finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen der Art. 105 ff. GG enthalten keine Grundlage für Sonderabgaben. Die Erhebungs- und Ertragskompetenz wird bei Sonderabgaben von der jeweiligen Sachmaterie und der entsprechenden Gesetzgebungskompetenz der Art. 70 ff. GG umfasst<sup>241</sup>. Die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung einer Sonderabgabe zur Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung gemäß Art. 8 EWKRL besteht für den Bund auf Grund von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG<sup>242</sup>.

#### 2. Verwaltung- und Verteilungskompetenz

Das Aufkommen aus der Erhebung einer Sonderabgabe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einem „Sonderfonds“ vorbehalten<sup>243</sup>. Dabei ist mit dem Begriff des „Sonderfonds“ keine bestimmte Rechtsform festgeschrieben, sondern nur festgelegt, dass das Aufkommen aus der Erhebung einer Sonderabgabe einer Zweckbindung unterliegt und nicht dem allgemeinen Finanzbedarf des öffentlichen Gemeinwesens zur Verfügung steht<sup>244</sup>. Begünstigter der Sonderabgabe ist ein Fonds, der mit der Verteilung der Sonderabgabe in Form der Um- oder Weiterleitung der Mittel befasst ist<sup>245</sup>. Die Kompetenz, über die Verteilung des Abgabenertrages zu

---

<sup>241</sup> BVerfG, Urteil vom 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, Rn. 51; *Kube*, in: BeckOK, GG, 46. Ed. 2021, Art. 105 Rn. 19.

<sup>242</sup> Dazu oben B. II. 2. a.

<sup>243</sup> BVerfGE 145, 171 Rn. 102 (Kernbrennstoffsteuer).

<sup>244</sup> BVerfGE 145, 171 Rn. 100 und 102.

<sup>245</sup> *Hidien*, in: BK, GG, Stand Februar 2021, Art. 106 Rn. 574.

entscheiden, ist dabei von der gesetzlichen Regelungskompetenz mitumfasst<sup>246</sup>. Neben der Erhebung erfolgt daher auch die Weiterleitung der Sonderabgabe sowie die Verwaltung des entsprechenden Fonds auf Grundlage der allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG<sup>247</sup>. Mit der Kompetenz zur Regelung der Sonderabgabe ist die Befugnis verbunden, die Weiterleitung der Sonderabgabe an die zur Auszahlung berechtigten Aufgabenträger zu regeln<sup>248</sup> und den Fonds zweckentsprechend zu verwalten.

## II. Vereinbarkeit mit Art. 104a GG

### 1. Zahlungsempfänger

Nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL sind die Kosten für die dort genannten Dienste den Herstellern der im Anhang E Abschnitte I bis III aufgeführten Einwegkunststoffartikel anzulasten. Die Zahlungsempfänger und materiell Begünstigten der Sonderabgabe sind diejenigen, die für die Durchführung der in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Maßnahmen zuständig sind. Dabei gilt für die Sammlungskosten und die Reinigungskosten, dass den Herstellern nur die Kosten für Maßnahmen der öffentlichen Hand angelastet werden dürfen. Die Kostenanlastung für Sensibilisierungsmaßnahmen nach Art. 10 EWKRL ist in Art. 8 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 3 Buchst. a EWKRL nicht auf Maßnahmen der öffentlichen Hand beschränkt. Gleichwohl sind bei der Erhebung und Verwendung des Aufkommens aus der Sonderabgabe zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nur Kosten solcher

---

<sup>246</sup> Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 106 Rn. 1.

<sup>247</sup> Jachmann-Michel/Vogel, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 105 Rn. 18.

<sup>248</sup> Dazu unten III.

Maßnahmen zu betrachten, die zum einen durch die mitgliedstaatliche Umsetzung gedeckt sind und zum anderen nicht bereits einer herstellergestützten Finanzierung unterliegen.

Bei den Berichterstattungskosten nach Art. 8 Abs. 2 EWKRL in Verbindung mit Art. 8a Abs. 4 Buchst. a AbfRRL und nach Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. c EWKRL sowie bei den Verwaltungskosten nach Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL handelt es sich um „Annexkosten“ zu den anderen in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Kosten. Auch insoweit dient die Erhebung der Sonderabgabe nur der Deckung von Kosten der öffentlichen Hand.

Die (Verwaltungs-)Zuständigkeit für die Erbringung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL hängt einerseits davon ab, in welchem tatsächlichen Zusammenhang Sammlungen in öffentlichen Sammelsystemen oder Reinigungsaktionen und Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt werden (z.B. Straßen, Autobahnen oder Wasserstraßen). Andererseits kommt es darauf an, wer für die Durchführung der Maßnahmen rechtlich zuständig ist. Die Bestimmung der zuständigen Aufgabenträger im Zusammenhang mit der jeweiligen Sachmaterie<sup>249</sup> ist Ländersache. Für die gleiche Maßnahme können deshalb je nach Bundesland unterschiedliche Zuständigkeiten bestehen.

So ist die Zuständigkeit für Sammlungen in öffentlichen Sammelsystemen (Abfallsammelbehälter)<sup>250</sup> auf Landesebene unterschiedlich geregelt. In Nordrhein-Westfalen gehören die Aufstellung, Unterhaltung und Entleerung von Straßenpapierkörben gemäß § 5 Abs. 2 4. Spiegelstrich NWAbfG zur Entsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Die Kosten entstehen bei den kreisangehörigen Gemeinden, die nach § 5 Abs. 6 NWAbfG als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Sinn des § 17

---

<sup>249</sup> Straßenreinigung oder Abfallentsorgung.

<sup>250</sup> Dazu oben A. II. 6. b.

Abs. 1 KrWG für das Einsammeln der in ihrem Gebiet anfallenden und ihnen zu überlassenden Abfälle zuständig sind.

In Niedersachsen (§ 52 Abs. 1 Buchst. d NdsStrG), Hessen (§ 10 Hess-StrG)<sup>251</sup> und Rheinland-Pfalz (§ 17 Abs. 3 RhPfStrG)<sup>252</sup> werden die Kosten für die Bereitstellung und Leerung von Abfallbehältern dagegen den Kosten für die Straßenreinigung zugerechnet. Nach den Straßengesetzen der Länder ist die Reinigung der Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage einschließlich der Ortsdurchfahrten von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in der Regel Aufgabe der Gemeinden<sup>253</sup>. Sie haben die Kosten für Abfallbehälter an den Straßen in geschlossener Ortslage aufzubringen.

Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen, die gemäß § 46 KrWG von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu erbringen sind<sup>254</sup>, fallen bei der Körperschaft an, die nach den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger sind. Dies können die (Land-)Kreise<sup>255</sup>, Stadtkreise (kreisfreie Städte)<sup>256</sup> oder kreisangehörige Gemeinden<sup>257</sup> sein.

---

<sup>251</sup> Hessischer VGH, Urteil vom 20.11.2014 – 5 A 1992/13 – juris Rn. 42.

<sup>252</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.03.2011 – 6 C 10959/10 – juris Rn. 57.

<sup>253</sup> Siehe z.B. § 41 BWStrG; § 10 Hess StrG; § 52 Abs. 1 NdsStrG; § 17 Abs. 1 und 3 RhPfStrG, § 51 Abs. 1 SächsStrG.

<sup>254</sup> Dentons, a.a.O., S. 25; soweit den Systemen nach § 3 Abs. 16 VerpackG Informationspflichten gemäß § 14 Abs. 3 VerpackG obliegen, erfolgt die Kostenanlastung bei den Herstellern der Verpackungen über die Systembeteiligungsentgelte, die diese aufgrund der Systembeteiligungspflicht nach § 7 VerpackG an die Systeme zu entrichten haben.

<sup>255</sup> Siehe zum Beispiel § 6 Abs. 1 Satz 1 BWKreiWiG; § 3 Abs. 1 BayAbfG; § 5 Abs. 1 NWAbfG; § 1 Abs. 1 HessKrWGAG; § 3 Abs. 1 RhPfKrwG; § 2 Abs. 1 SächsKrWG; § 3 Abs. 1 SWAbfG.

<sup>256</sup> Siehe zum Beispiel § 6 Abs. 1 Satz 1 BWKreiWiG; § 1 Abs. 1 HessKrWGAG; § 5 Abs. 1 NWAbfG; § 3 Abs. 1 RhPfKrwG; § 2 Abs. 1 SächsKrWG; § 3 Abs. 1 SWAbfG.

<sup>257</sup> Siehe zum Beispiel § 5 Abs. 5 NWAbfG; § 1 Abs. 1 HessKrWGAG.

Ungeachtet der Regelung der Zuständigkeit im Einzelnen werden die Maßnahmen, deren Kosten nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL anzulasten sind, aufgrund der jeweiligen landesrechtlichen Kompetenzverteilung im Bereich der Straßenreinigung und Abfallwirtschaft in erster Linie von den Kommunen (Gemeinden, (Land-)Kreise und kreisfreie Städte (Stadtkreise)) durchgeführt. Die Kommunen sind insoweit auch Empfänger des Aufkommens aus der Sonderabgabe zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und Abs. 3 EWKRL.

## 2. Konnexität von Aufgaben und Ausgaben

### a) Regelungsgehalt von Art. 104a Abs. 1 GG

Gemäß Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Die Vorschrift normiert das für die Finanzverfassung des Grundgesetzes grundlegende Prinzip der Konnexität von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast. Mit dem Gebot, die mit der eigenen Aufgabenwahrnehmung verbundenen Ausgaben selbst zu tragen, ist das verfassungsrechtliche Verbot verbunden, die Aufgaben der je anderen Gebietskörperschaft zu finanzieren<sup>258</sup>. Art. 104a Abs. 1 GG verbietet daher, dass der Bund die Erfüllung von Aufgaben eines Landes mitfinanziert und umgekehrt, dass die Länder die Wahrnehmung von Aufgaben des Bundes mitfinanzieren<sup>259</sup>.

Im Rahmen der Gegenüberstellung von Bund und Ländern in Art. 104a Abs. 1 GG werden die Kommunen unbeschadet ihrer verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie als Glieder des betreffenden Landes behandelt. Ihre Aufgaben und Ausgaben werden denen des Landes zugerechnet. Das Konnexitätsprinzip gilt damit auch

---

<sup>258</sup> Schwarz, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Oktober 2020, Art. 104a Rn. 22.

<sup>259</sup> BVerwGE 155, 230, Rn. 19; 81, 312, 313.

im Verhältnis des Bundes zu den Kommunen<sup>260</sup>. Der Bund darf keine Kosten tragen, die bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Kommunen entstehen.

Nach Art. 104a Abs. 1 GG müssen der Bund und die Länder bzw. die Kommunen die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung „ihrer“ Aufgaben ergeben. Wem eine Aufgabenwahrnehmung im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG obliegt, bestimmt sich nach der Zuständigkeit für die jeweilige Verwaltungsaufgabe, also nach der Verwaltungskompetenz<sup>261</sup>. Nicht maßgeblich ist, wer die kostenverursachende Entscheidung getroffen oder wer die Ausgaben „veranlasst“ hat<sup>262</sup>. Die Gesetzgebungskompetenz ist daher für die Aufgaben- und Ausgabenverteilung im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG unerheblich<sup>263</sup>.

#### **b) Zweck der Konnexität von Aufgaben und Ausgaben**

Art. 104a GG dient der Sicherung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung. Die Regelung soll eine Einmischung in die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben, die nach der Verfassung einer anderen Gebietskörperschaft zugewiesen sind, durch finanzielle Zuschüsse unterbinden und verhindern, dass durch eine aufgabenfremde Mitfinanzierung („Angebotsdiktatur“) die Handlungsspielräume

---

<sup>260</sup> BVerfGE 86, 148, 215; BVerwGE 155, 230, Rn. 19; 44, 351, 364; Dolde/Porsch, NVwZ 2011, 833, 834.

<sup>261</sup> BVerwGE 44, 351, 365.

<sup>262</sup> BVerwGE 155, 230, Rn. 20; BVerwG, NVwZ 1992, 264 (266); BVerwGE 44, 351, 365; VGH Baden-Württemberg, DVBl. 2015, 843, 846; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 12.

<sup>263</sup> Begründung zum Regierungsentwurf des Finanzreformgesetzes, BT- Drs. II/480 vom 29.04.1954, S. 46 f.

der für die Aufgabe zuständigen Körperschaft eingeschränkt werden<sup>264</sup>. Mittel aus dem Bundeshaushalt für Landesaufgaben können die Länder in eine Abhängigkeit vom Bund bringen und rühren damit an der Eigenständigkeit der Länder<sup>265</sup>. Finanzhilfen aus dem Bundeshaushalt an die Länder müssen daher die Ausnahme bleiben. Im Rahmen ihrer Gewährung muss gesichert sein, dass sie nicht zum Mittel der Einflussnahme auf die Entscheidungsfreiheit der Länder bei der Erfüllung der entsprechenden Aufgaben werden. Eine solche Gefahr droht vor allem dann, wenn der Bund allein über das „Ob“ und „Wie“ einer Finanzhilfe bestimmt und die Länder auf die Bundesmittel angewiesen sind<sup>266</sup>.

### 3. Tragung von Kosten und Ausgaben

#### a) Haushaltsrechtliche Einordnung von Sonderabgaben

Sonderabgaben unterliegen strengen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und dürfen nur gruppennützig verwendet werden<sup>267</sup>. Wegen dieser gruppenbezogenen Finanzierungsverantwortlichkeit steht das Aufkommen von Sonderabgaben nicht der Erfüllung allgemeiner nach parlamentarischer Bestimmung wechselnder Finanzaufgaben des Staates zur Verfügung, sondern ist der Finanzierung einer bestimmten Sachaufgabe vorbehalten<sup>268</sup>. Das Aufkommen von Sonderabgaben wird daher nicht in den Bundeshaushalt eingestellt, sondern in einem

---

<sup>264</sup> BVerwGE 155, 230, Rn. 20; von Arnim, Finanzzuständigkeit, in: HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 138 Rn. 14.

<sup>265</sup> BVerfGE 39, 96, 107; Schwarz, in: Maunz/Dürig, Stand Oktober 2020, GG Art. 104a Rn. 14.

<sup>266</sup> BVerfGE 39, 96, 107.

<sup>267</sup> Dazu oben B. II. 1., 6.

<sup>268</sup> P. Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 72; sowie oben B. II. 3. bis 5.

„haushaltsflüchtigen Sonderfonds“ verwaltet<sup>269</sup>. Wegen dieser Möglichkeit zur organisatorischen Ausgliederung des Abgabenaufkommens und seiner Verwendung aus dem Kreislauf staatlicher Einnahmen und Ausgaben gefährden Sonderabgaben das Budgetrecht des Parlaments<sup>270</sup>.

Wird die Sonderabgabe von einem Fonds als Sondervermögen vereinnahmt, greift die Ausnahmeregelung gemäß Art. 110 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GG. Bei Bundesbetrieben und Sondervermögen sind nicht sämtliche Einnahmen und Ausgaben, sondern nur Zuführungen aus dem Bundeshaushalt in das Sondervermögen und die geplanten Ablieferungen des Sondervermögens an den Bundeshaushalt im Haushaltsplan darzustellen<sup>271</sup>. Die Ausnahmeregelung gemäß Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG verpflichtet nicht dazu, die Einnahmen und Ausgaben von Sondervermögen außerhalb des Bundeshaushalts zu bewirtschaften. Von einem Fonds verwaltete Sonderabgaben können prinzipiell im Haushalt vollständig integriert sein<sup>272</sup>.

#### **b) Ausgaben des Bundes**

Auch wenn eine Sonderabgabe von einem haushaltsflüchtigen Fonds verwaltet wird und die Einnahmen und Ausgaben gemäß Art. 110 Abs. 1 GG nicht in den Bundeshaushalt eingestellt werden, handelt es sich bei den Ausgaben des Fonds um Ausgaben des Bundes im Sinne

---

<sup>269</sup> BVerfGE 108, 186, 198 (Altenpflegeabgabe).

<sup>270</sup> BVerfGE 108, 186, 217 (Altenpflegeabgabe); BVerfGE 91, 186, 202 (Kohlepfennig).

<sup>271</sup> Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Oktober 2020, Art. 110 Rn. 31.

<sup>272</sup> Vgl. BVerfGE 108, 186, 212 f. (Altenpflegeabgabe); Hillgruber/Düren, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 28.

von Art. 104a GG. Ausgaben sind ganz allgemein alle kassenwirksamen, also abfließenden Geldzahlungen an Dritte<sup>273</sup>. Sowohl Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung als auch Sondervermögen werden im Rahmen des Art. 104a Abs. 1 GG dem jeweiligen Träger zugeordnet<sup>274</sup>. Ausgaben eines in der Bundesverwaltung angesiedelten Fonds sind daher Ausgaben des Bundes.

### c) **Ausgabentragung bei durchlaufenden Posten**

Eine gemäß Art. 104a Abs. 1 GG unzulässige Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund setzt voraus, dass der Bund Ausgaben „trägt“, die sich aus der Wahrnehmung von Aufgaben durch die Länder ergeben. Der Lastenverteilungsgrundsatz nach Art. 104a Abs. 1 GG stellt auf die Ausgabenlast, also die Finanzierungsverantwortung ab<sup>275</sup>. Das Grundgesetz besteht darauf, dass Bund und Länder mit den Ausgaben belastet werden, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Entscheidend ist, wer die Ausgabenlast trägt.

Gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 BHO ist dem Haushaltsplan als Anlage eine Übersicht über die den Haushalt in Einnahmen und Ausgaben durchlaufenden Posten beizufügen. Nach Nr. 1 VV zu § 14 BHO sind durchlaufende Posten solche Beträge, die im Bundeshaushalt für einen anderen vereinnahmt und in gleicher Höhe an diesen weitergeleitet werden, ohne dass der Bund an der Bewirtschaftung der Mittel beteiligt ist. Bei durchlaufenden Posten hat der Bundeshaushalt nur eine

---

<sup>273</sup> Kube, in: BeckOK, GG, 46. Ed. 2021, Art. 104a Rn. 21; Tappe, in: BK, GG, Stand Februar 2021, Art. 104a Rn. 135.

<sup>274</sup> Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 20; Wendt, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 64; Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 104a Rn. 14; i.d.S. BVerfGE 113, 167, 202 und 206.

<sup>275</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13, DVBl 2015, 843 (846), vgl. von Arnim, Finanzzuständigkeit, in: HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 138 Rn. 10; Keilmann, in: Piduch, BHO, 2. Aufl., Stand Mai 2020, Art. 104a GG, Rn. 7.

Durchleitungsfunktion<sup>276</sup>. Mit der Weiterleitung durchlaufender Posten ist keine Ausgabenlast oder Finanzierungsverantwortung verbunden. Der Bund ist bei „durchlaufenden Posten“ vielmehr auf die Erhebung von Mitteln für einen Dritten und die Weiterleitung dieser Mittel an den Dritten beschränkt. Die Weiterleitung der Mittel ist dabei vorgegeben. Der Bund kann über den Verwendungszweck durchlaufender Posten nicht entscheiden. Bei durchlaufenden Posten handelt es sich nicht um Mittel, die dem Bundeshaushalt zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Da die Mittel von einem Dritten stammen und nur weitergeleitet werden, verbleibt bei der durchleitenden Stelle keine Ausgabenlast. Durchlaufende Posten sind mit keiner Ausgabentragung im Sinne des Art. 104a GG oder Finanzierungsverantwortung verbunden.

#### d) **Ausgabentragung bei Sonderabgaben**

Sonderabgaben werden zur Finanzierung eines spezifischen Zwecks erhoben, dürfen nur eine homogene Gruppe belasten und müssen gruppennützig, also zweckentsprechend verwendet werden<sup>277</sup>. Wegen der Zweckbindung von Sonderabgaben bleibt das Abgabenaufkommen außerhalb des Haushaltsplans; es handelt sich um eine „haushaltsflüchtige Abgabe“<sup>278</sup>.

Einnahmen aus Sonderabgaben, die von einem Fonds zweckgebunden und nach vorab festgelegten Kriterien an die Mittelempfänger weitergeleitet werden, sind durchlaufende Posten gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 BHO. Der Bund ist auf die Weiterleitung von Mitteln an Dritte beschränkt. Das Abgabenaufkommen wird von den Abgabenschuldnern

---

<sup>276</sup> Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, Teil A, Rn. 686; Mießen, in: Piduch, BHO, 2. Aufl., Stand Mai 2020, § 14 Rn. 7.

<sup>277</sup> Dazu B. II. 1., 4. und 5.

<sup>278</sup> P. Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 72.

vereinnahmt und zweckentsprechend an die entsprechend dem Zweck der Sonderabgabe Begünstigten weitergeleitet oder verwendet, ohne dass der die Abgabe erhebende Bund über die Mittelverwendung frei entscheiden kann. Die Mittelverwendung muss der Finanzierungsfunktion der Sonderabgabe entsprechen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können (und sollen) Sonderabgaben daher als durchlaufende Posten gemäß § 14 Abs.1 Nr. 2 BHO in einer Übersicht als Anlage zum Haushaltsplan dargestellt werden<sup>279</sup>.

Da Sonderabgaben von den Abgabeschuldnern für den spezifischen Finanzierungszweck erhoben und von der erhebenden Körperschaft gruppennützig und zweckgebunden verwendet werden, ist mit Sonderabgaben keine (endgültige) Ausgabentragung des die Sonderabgabe erhebenden und das Abgabenaufkommen weiterleitenden Bundes verbunden. Voraussetzung für die Zulässigkeit der Erhebung von Sonderabgaben ist eine Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen<sup>280</sup>. Im Gegensatz zu Steuern, mit denen Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf des Gemeinwesens erzielt werden, haben Sonderabgaben einen spezifischen Finanzierungszweck. Der Finanzbedarf wird vom Gesetzgeber wegen der besonderen Finanzierungsverantwortung einer bestimmten Gruppe zugeordnet. Die Abgabenschuldner werden dadurch über die allgemeine Steuerpflicht hinaus mit der Abgabe belastet<sup>281</sup>. Die Finanzierungsverantwortung und Ausgabenlast liegt bei den Abgabepflichtigen, nicht aber bei derjenigen Stelle, die die Sonderabgabe erhebt.

---

<sup>279</sup> BVerfGE 108, 186, 198 (Altenpflegeabgabe).

<sup>280</sup> Dazu oben B. II. 1., 5.

<sup>281</sup> BVerfGE 145, 171 Rn. 102 (Kernbrennstoffsteuer); 101, 141, 148.

**e) Vereinbarkeit mit Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips**

Sinn und Zweck der Konnexität von Ausgaben und Aufgaben gemäß Art. 104a Abs. 1 GG gebieten es nicht, die Weiterleitung zweckgebundener Sonderabgaben durch den Bund als Tragen von Ausgaben im Sinn des Art. 104a GG durch den Bund einzuordnen. Art. 104a GG schützt die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung indem die Einmischung in die Aufgabenwahrnehmung durch Finanzausgleichsmaßnahmen der jeweils anderen Ebene verhindert wird<sup>282</sup>. Die Finanzverfassung des Bundes trägt daher dafür Sorge, dass Bund und Länder durch eine sachgerechte Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen zukommenden Aufgaben eigenverantwortlich und eigenständig wahrzunehmen. Zu der nach Art. 104a Abs. 1 GG gebotenen angemessenen Finanzausstattung gehören neben Steuern alle Finanzmittel, die ein Land oder den Bund zu haushaltspolitischen Gestaltungen befähigen, die also den haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsraum erweitern und so der staatlichen Eigenständigkeit finanzwirtschaftliche Substanz verleihen<sup>283</sup>. Sonderabgaben gehören nicht zu den Finanzmitteln, die den haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsspielraum des Bundes (oder der Länder) erweitern.

In seinem Beschluss zur Vereinbarkeit des Risikostrukturausgleichs in der gesetzlichen Krankenversicherung mit den Bestimmungen der bundesstaatlichen Finanzverfassung<sup>284</sup> hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, die Kompetenzvorschriften der Art. 104a ff. GG und im Besonderen der in Art. 104a GG niedergelegte Grundsatz gesonderter Lastentragung würden nicht für die Erhebung und Verwaltung von Sozialversicherungsbeiträgen gelten, auch wenn diese zum

---

<sup>282</sup> Dazu oben II. 2. b.

<sup>283</sup> BVerfGE 113, 167, 204.

<sup>284</sup> BVerfGE 113, 167, 199 ff.

Gegenstand eines sozialversicherungsrechtlichen Finanzausgleichsverfahrens gemacht werden. Die von der Verfassung mit den Vorschriften zur Finanzverfassung verfolgten Zwecke würden es auch nicht angezeigt erscheinen lassen, die Erhebung, Verwaltung, und Verteilung von Sozialversicherungsbeiträgen dem Regelungsregime der Art. 104a GG zu unterwerfen<sup>285</sup>. Das Bundesverfassungsgericht begründete dies mit der Überlegung, die Kompetenzvorschrift des Art. 74 Abs.1 Nr. 12 GG lasse nur solche Finanzierungsregelungen zu, die einen sachlich-gegenständlichen Bezug zur Sozialversicherung aufweisen. Die erhobenen Geldmittel dürften allein zur Finanzierung der Aufgaben der Sozialversicherung eingesetzt werden. Zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staats stünden die Mittel nicht zur Verfügung. Wegen ihrer strengen Zweckbindung sollen die Sozialversicherungsbeiträge den Bund oder die Länder nicht zu eigenverantwortlichen finanziellen Entscheidungen befähigen. Sie eröffnen daher keine haushaltspolitischen Entscheidungsspielräume. Für Bund und Länder handelt es sich um Fremdgelder, die der eigenen Haushaltsgewalt entzogen sind. Da die Finanzmasse der Sozialversicherung tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt ist und ein Einsatz von Sozialversicherungsbeiträgen zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staats unzulässig ist, seien über die Vorgaben des Art. 74 Abs.1 Nr. 12 GG hinreichende Begrenzungen aus Kompetenzgründen nicht angezeigt. Da Bund und Länder ihren allgemeinen staatlichen Finanzbedarf nicht aus Sozialversicherungsbeiträgen decken dürfen, ist eine Begrenzung der Mittelverwendung gemäß Art. 104a Abs. 1 GG aus Kompetenzgründen nicht angezeigt<sup>286</sup>.

Für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion gilt dies gleichermaßen. Auch die Verteilung von zweckgebundenen Sonderabgaben mit

---

<sup>285</sup> BVerfGE 113, 167, 203.

<sup>286</sup> BVerfGE 113, 167, 205; siehe auch BVerfGE 75, 108, 148 (Künstlersozialversicherung).

Finanzierungsfunktion zwischen Bund, Ländern und Kommunen widerspricht nicht dem Sinn und Zweck des Prinzips der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Der Bund trägt mit der Erhebung und Weiterleitung eines zweckgebundenen Abgabeaufkommens an Länder keine Ausgaben und übernimmt keine Finanzierungsverantwortung. Um zu verhindern, dass Sonderabgaben die „finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln“ umgehen, knüpft das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit der Erhebung von Sonderabgaben an strenge Voraussetzungen<sup>287</sup>. Diese Anforderungen an die Erhebung und zweckgebundene Verwendung gewährleisten, dass vom Bund erhobene und an Länder und Kommunen weitergeleitete Sonderabgaben nicht geeignet sind, auf die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Länder oder Kommunen Einfluss zu nehmen. Dies gilt auch dann, wenn das Aufkommen aus der Erhebung einer Sonderabgabe zu einer Entlastung der Haushalte der Länder und Kommunen von einer Ausgabenlast führen. Diese Entlastung der öffentlichen Haushalte ist mit Blick auf die Finanzierungsverantwortung der Gruppe, die mit der Sonderabgabe belastet ist, gerechtfertigt. Die Finanzierungsverantwortung der Gruppe und die gruppennützige Verwendung des Aufkommens aus der Sonderabgabe sind unabhängig davon, wer die Aufgabe, die aus dem Aufkommen der Sonderabgabe finanziert wird, nach der innerstaatlichen Kompetenzordnung wahrzunehmen hat. Die Weiterleitung des Abgabeaufkommens an die Länder bzw. Kommunen als Aufgabenträger durch den Bund, der die Sonderabgabe erhebt, trägt danach nur der Finanzierungsverantwortung der homogenen Gruppe Rechnung. Sie widerspricht nicht dem Zweck von Art. 104a Abs. 1 GG.

---

<sup>287</sup>

BVerfGE 110, 370, 387 (Klärschlamm-Entschädigungsfonds); sowie oben B. II. 1.

#### 4. Sonderabgabe zu Gunsten von Ländern und Kommunen

Die Rechtsprechung hat sich, soweit erkennbar, bislang nicht mit einer vom Bund erhobenen Sonderabgabe befasst, deren Aufkommen den Ländern oder Kommunen zufließt. Sonderabgaben, deren Verfassungsmäßigkeit vom Bundesverfassungsgericht gebilligt wurde, dienen nicht der Finanzierung von Länderausgaben oder von Ausgaben der Kommunen. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedeutung von Art. 104a Abs. 1 GG für die Verwendung des Aufkommens aus Sonderabgaben durch Weitergabe an die Länder oder Kommunen ist uns nicht bekannt.

Bei der Ausgleichsabgabe für unbesetzte Pflichtarbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen gemäß § 160 Abs. 1 SGB IX wird zwar das Abgabenaufkommen zwischen den Integrationsämtern der Länder, §§ 160 Abs. 5, 184 Abs. 1 Nr. 1, 185 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX, und dem beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingerichteten Ausgleichsfonds gemäß § 161 SGB IX aufgeteilt<sup>288</sup>. Da der beim Bund eingerichtete Ausgleichsfonds mit der Förderung länderübergreifender Maßnahmen befasst ist<sup>289</sup> und nicht der Finanzierung von Ausgaben dient, die sich aus der Wahrnehmung der Aufgaben der Länder ergeben, ist damit kein Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip verbunden<sup>290</sup>.

---

<sup>288</sup> Jabben, in: BeckOK SozR, Stand 01.09.2020, SGB IX, § 160 Rn. 13.

<sup>289</sup> Förderung länderübergreifender Interessen gemäß § 161 SGB IX und § 41 Abs. 1 Nr. 3 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung.

<sup>290</sup> Die Finanzierung von Vorhaben „auf Länderebene“ ist nicht mit der Tragung von Ausgaben für die Wahrnehmung von Länderaufgaben gemäß Art. 104a Abs. 1 GG gleichzusetzen; a.A. wohl: Dentons, Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Artikel 8 Einwegkunststoffrichtlinie, 16.03.2021, S. 54 Fn. 108.

## 5. Sonderabgabe zur Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie

### a) Kein Tragen von Ausgaben

Die Erhebung einer Sonderabgabe durch den Bund zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL und die Verteilung des Aufkommens aus dieser Sonderabgabe durch den Bund an Länder und Kommunen verstößt aus den dargelegten Gründen nicht gegen Art. 104a Abs. 1 GG. Mit der Erhebung der Sonderabgabe werden die Kosten für die in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL bezeichneten Maßnahmen, die überwiegend von den Kommunen durchgeführt werden, auf die Hersteller umgelegt. Der in der Bundesverwaltung einzurichtende Sonderfonds hat bei der Erhebung und Verteilung der Sonderabgabe nur eine mit einer „Clearingstelle“ vergleichbare Aufgabe. Er ist auf die Verteilung zweckgebundener Mittel beschränkt. Der Bund übernimmt keine Finanzierungsverantwortung und trägt auch keine Ausgabenlast.

Die Sonderabgabe wird nicht in den Bundeshaushalt eingestellt, sondern fließt in einen Fonds und wird von diesem direkt an die Körperschaften weitergeleitet, bei denen die nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL zu erstattenden Kosten zunächst entstanden sind. Zuführungen aus dem Bundeshaushalt in den Fonds finden nicht statt. Für den Bund handelt es sich bei dem Aufkommen der Sonderabgabe um „durchlaufende Posten“. Der Bund trägt daher mit der Verteilung und Verwendung des Aufkommens aus der Sonderabgabe keine Ausgaben im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG.

Eine Art. 104a Abs. 1 GG widersprechende „Angebotsdiktatur“<sup>291</sup> ist auch deshalb ausgeschlossen, weil Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL nicht nur eine Zweckbindung der Verwendung des Abgabeaufkommens

---

<sup>291</sup>

BVerwGE 155, 230 Rn. 20.

vorgibt, sondern darüber hinaus mit dem Verbot der Kostenüberschreitung, dem Gebot der Kostendeckung und dem Gebot der Kosteneffizienz (Erforderlichkeit der Kosten) sowie der Forderung nach Verhältnismäßigkeit der Kostenanlastung auch die Höhe der Sonderabgaben unionsrechtlich determiniert<sup>292</sup>. Im Gesetz über die Erhebung einer Einwegkunststoffabgabe sind deshalb außer dem Verwendungszweck auch die Abgabebemessungsgrundsätze<sup>293</sup> festzuschreiben, die sich aus Art. 8 Abs. 4 EWKRL ergeben. Der Haushaltsgesetzgeber des Bundes kann daher aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben aus Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL weder über das „Ob“ der Kostenanlastung und der damit korrespondierenden Kostenerstattung an die Aufgabenträger noch über die Höhe der Kostenanlastung und die Mittelverwendung entscheiden. Auch aus diesem Grund scheidet ein Verstoß gegen Art. 104a Abs. 1 GG aus.

**b) Vereinbarkeit mit Sinn und Zweck von Art. 104a Abs. 1 GG**

Wegen der verfassungsrechtlich und unionsrechtlich abgesicherten Zweckbindung der Sonderabgabe widerspricht die Erhebung und Durchleitung des Abgabeaufkommens durch einen vom Bund verwalteten Fonds nicht der Zielsetzung des Konnexitätsprinzips. Eine finanzverfassungsrechtlich unzulässige Einflussnahme des Bundes auf die kommunalen Aufgabenträger ist mit der Verwendung einer Sonderabgabe, deren Aufkommen unionsrechtlich und mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Erhebung einer Sonderabgabe zwingend den Zahlungsempfängern zugeordnet wird, und bei denen der Bund lediglich als „Clearingstelle“ fungiert, nicht verbunden.

---

<sup>292</sup> Dazu vor allem C. I. 3 und 4.

<sup>293</sup> Siehe dazu E.II.4.

### III. Verteilung des Abgabenaufkommens

#### 1. Zweckbindung des Aufkommens aus der Kostenanlastung

##### a) Art. 8 EWKRL

Nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL müssen die Mitgliedstaaten Sorge dafür tragen bzw. sicherstellen, dass den Herstellern der in Teil E des Anhangs der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel die Kosten für die dort genannten Dienste angelastet werden. Die zu tragenden Kosten dürfen nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung dieser Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen. Aus der Regelung, welche Kosten anzulasten sind und welche Vorgaben dabei nach Art. 8 Abs. 4 EWKRL zu beachten sind, ergeben sich nicht nur das Kostenüberschreitungsverbot<sup>294</sup>, das Kostendeckungsgebot<sup>295</sup>, der Grundsatz der Erforderlichkeit der Kosten bzw. der Kosteneffizienz<sup>296</sup> und die Anforderung der transparenten Kostenaufteilung<sup>297</sup>, sondern auch die Pflicht der die Gelder verwaltenden Stelle, diese nur für die angelasteten Kosten zu verwenden. Da den Herstellern der in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel die Kosten für die in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste anzulasten sind, ist das Aufkommen aus dieser Kostenanlastung für die Erbringung dieser Dienste einzusetzen.

##### b) Gruppennützige Finanzierungsverantwortung

Wird die Kostenanlastung durch die Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion umgesetzt, ergibt sich die Zweckbindung für

---

<sup>294</sup> Dazu oben C. I. 3.

<sup>295</sup> Dazu oben C. I. 3. g.

<sup>296</sup> Dazu oben C. I. 4.

<sup>297</sup> Dazu oben C. I. 5.

die Verwendung des Abgabeaufkommens über die unionsrechtlichen Vorgaben aus Art. 8 EWKRL hinaus auch aus der die Sonderabgabe kennzeichnenden und verfassungsrechtlich gebotenen Gruppennützigkeit der Verwendung der Abgabe<sup>298</sup>. Das Abgabeaufkommen ist mit Blick auf diese Zweckbindung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einem „Sonderfonds“ vorbehalten<sup>299</sup>.

## 2. Anlastung der Kosten der öffentlichen Hand

Wegen der Zweckbindung des Abgabeaufkommens aus der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL ist das Abgabeaufkommen zur Finanzierung der dort genannten Dienste in dem Umfang zu verwenden, in dem die Kosten dieser Dienste durch die im Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel verursacht sind. Zahlungsempfänger sind diejenigen Aufgabenträger, die nach den landesrechtlichen Bestimmungen für die Bereitstellung der Dienste verantwortlich sind<sup>300</sup>. Bei den Sammelsystemen und den Reinigungsaktionen sind nach den Vorgaben in Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL nur Dienste der öffentlichen Hand bzw. in deren Auftrag angesprochen<sup>301</sup>.

Auch bei den Sensibilisierungsmaßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 3 Buchst. a EWKRL sind im vorliegenden Zusammenhang nur Maßnahmen der jeweils zuständigen öffentlich-rechtlichen Aufgabenträger

---

<sup>298</sup> Zum Erfordernis der Gruppennützigkeit der Verwendung des Aufkommens aus einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion siehe BVerfGE 136, 194 Rn. 132, 137 (Weinabgabe); BVerfGE 135, 155 Rn. 149 (Filmabgabe) sowie oben B. II. 6.

<sup>299</sup> BVerfGE 145, 171 Rn. 102 (Kernbrennstoffsteuer); BVerfGE 101, 148.

<sup>300</sup> Dazu oben D. II. 1.

<sup>301</sup> Siehe Art. 8 Abs. 2 Buchst. b und Art. 8 Abs. 3 Satz 2 EWKRL: „Kosten der Sammlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfälle“ und Art. 8 Abs. 2 Buchst. c, Abs. 3 Buchst. b i.V.m. Abs. 4 Satz 2 EWKRL: „Die Kosten von Reinigungsaktionen beschränken sich auf Aktivitäten, die von Behörden oder im Auftrag von Behörden durchgeführt werden“.

angesprochen<sup>302</sup>. Die Erhebung der Sonderabgabe dient nur der Anlastung der Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen der öffentlichen Hand.

Gleiches gilt für die Berichterstattungskosten nach Art. 8 Abs. 2 EWKRL in Verbindung mit Art. 8a Abs. 4 Buchst. a AbfRRL und nach Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. c EWKRL sowie für die Verwaltungskosten nach Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL. Die genannten Kosten sind Kosten, die an die Bereitstellung der anderen Dienste anknüpfen. Auch insoweit werden über die Erhebung der Sonderabgabe nur Kosten angelastet, die bei der öffentlichen Hand entstehen<sup>303</sup>.

### **3. Zahlungsempfänger**

Zahlungsempfänger für die Verwendung des Abgabenaufkommens aus der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL sind die Aufgabenträger der in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Aufgaben<sup>304</sup>.

### **4. Gleichbehandlung der Zahlungsempfänger**

Bei der Verteilung der Kosten auf die genannten Zahlungsempfänger der öffentlichen Hand ist der Grundsatz der Gleichbehandlung dieser Zahlungsempfänger zu beachten. Die Gleichbehandlung der Zahlungsempfänger würde dabei im weitestgehenden Maße erreicht, wenn an jeden Aufgabenträger die von ihm tatsächlich aufgewendeten und nachgewiesenen Kosten für die Erbringung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erstattet werden (Ist-Kosten-Erstattung). Praktikabel ist eine solche „Ist-Kosten-Erstattung“ angesichts der großen Zahl der Zahlungsempfänger und den jeweils unterschiedlichen Leistungsarten sowie Gegebenheiten vor Ort nicht.

---

<sup>302</sup> Dazu oben D. II. 1.

<sup>303</sup> Dazu oben D. II. 1.

<sup>304</sup> Zu den Aufgabenträgern siehe oben D. II. 1.

Sie würde der Zielsetzung widersprechen<sup>305</sup>, die Verwaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten. Geboten ist deshalb eine Typisierung der Kostenerstattung, um den Aufwand der Verwendung und Verteilung des Abgabenaufkommens in sachgerechten und verhältnismäßigen Grenzen zu halten.

## 5. Typisierung der Kostenerstattung

### a) Mittelauskehr als Spiegelbild der Kostenermittlung

Für die Beachtung des durch Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL vorgegebenen Kostenüberschreitungsverbot es kommt es – wie dargelegt<sup>306</sup> – darauf an, dass die voraussichtlichen (bundesweiten) Gesamtkosten für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL durch das Aufkommen aus der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlage nicht überschritten werden. Dass bei den einzelnen Aufgabenträgern, die Dienste im Sinn von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erbringen, Kosten in unterschiedlicher Höhe anfallen (können), ist weder für die Ermittlung noch für die Einhaltung der Kostenobergrenze von Bedeutung. Mit Blick auf die Zielsetzung, die Verwaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten, wird der Spielraum, der bei der Umsetzung des Art. 8 EWKRL eröffnet ist, nicht überschritten, wenn für die Kostenermittlung auf standardisierte Durchschnittskosten für die Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL abgestellt wird. Für die Ermittlung der standardisierten Durchschnittskosten bietet es sich insbesondere bei den schon bereitgestellten Sammlungs- und Reinigungsdiensten im Sinn des Art. 8 Abs. 2 Buchst. b und c, Abs. 3 Satz 1 Buchst. b und Satz 2 EWKRL an, auf Ortsgrößenklassen, Gebietsstrukturen und

---

<sup>305</sup> Diese Zielsetzung wird in Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL für die Kosten für Reinigungsaktionen festgeschrieben. Sie gilt für – auch mit Blick auf das Gebot der Kosteneffizienz – für alle Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL.

<sup>306</sup> Siehe oben C. I. 3. e.

sonstige typische Einflüsse auf die Standards der Sammlung und Reinigung und deren Kosten zurückzugreifen. Hier sind die Ergebnisse der Entwicklung von Kostenmodellen abzuwarten<sup>307</sup>.

Wird der Kostenermittlung ein standardisiertes und typisiertes Modell zugrunde gelegt, liegt es nahe, die für die Kostenermittlung herangezogenen Standardisierungs- und Typisierungskriterien auch als Grundlage für die Mittelauskehr, also die Kostenerstattung an die Aufgabenträger der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL, heranzuziehen. Für die Kostenerstattung an die Aufgabenträger wären dann „spiegelbildlich“ die gleichen Kriterien heranzuziehen wie für die Ermittlung der zu deckenden Gesamtkosten. Die Aufgabenträger würden bei dieser Form der Mittelauskehr eine „standardisierte“ Kostenerstattung erhalten, die sich zum Beispiel nach Ortskenngrößen und Gebietsstrukturen und einem typisierten Maßnahmenstandard richtet, ohne darauf abzustellen, ob jeder einzelne Aufgabenträger und Kostenempfänger die Maßnahmen in diesem typisierten Maßnahmestandard erbringt<sup>308</sup>. Fraglich könnte bei dieser Form der Mittelauskehr sein, ob die sich aus Art. 8 EWKRL und der Umsetzung der Kostenanlastung in Form einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion folgende Zweckbindung der Mittelverwendung gewahrt ist. Eine Kontrolle der tatsächlichen Verwendung der nach standardisierten Grundsätzen ausgekehrten Mittel für Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3

---

<sup>307</sup> Siehe dazu die Leistungsbeschreibung des Umweltbundesamtes zur „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ vom 20.04.2021, S. 7 ff., insbesondere S. 10 f.

<sup>308</sup> Daraus resultierende Unterschiede bei der der Deckung der dem einzelnen Aufgabenträger entstehenden Kosten für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL sind beihilferechtlich unproblematisch, weil zwischen den Aufgabenträgern bei der Erbringung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL kein Wettbewerb besteht. Unterschiedliche „Kostendeckungsgrade“ bewirken deshalb keine Verfälschung des Wettbewerbs und beeinträchtigen den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht im Sinn des Beihilfeverbots des Art. 107 Abs. 1 AEUV; siehe dazu unten G.II.

EWKRL würde bei diesem Modell nicht stattfinden. Dies wäre im Hinblick auf die Zweckbindung und die gebotene gruppennützige Verwendung der Mittel bedenklich.

#### **b) Individueller Leistungsumfang mit Nachweispflichten**

Der Zweckbindung der Verwendung des Aufkommens aus der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL würde besser Rechnung getragen, wenn die Erstattung der Kosten insbesondere für die Reinigungs- und Sammlungsdienste auf der Grundlage der Mitteilung der Aufgabenträger erfolgt, in welchem Umfang die Dienste tatsächlich erbracht wurden. Zielführend wäre es, auf die in einem Kalenderjahr tatsächlich erbrachten Dienste abzustellen<sup>309</sup> und die Kosten dafür nachträglich aufgrund typisierter und standardisierte Kostenansätze zu erstatten<sup>310</sup>. Für die Erstattung der Sammlungskosten einschließlich der spezifischen Behälterkosten nach Art. 8 Abs. 3 Satz 3 EWKRL und für die Kosten behördlicher Reinigungsaktionen müssten dazu geeignete Abrechnungskriterien<sup>311</sup> ermittelt und festgelegt werden. Gleiches gilt für Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen, also für Maßnahmen der Abfallberatung und Öff-

---

<sup>309</sup> Auch der VKU schlägt eine leistungsabhängige Kostenerstattung (zu pauschalieren Sätzen) vor: VKU, Littering - Kommunale Maßnahmen für Stadtsauberkeit, VKU Information 100, März 2020, S. 35.

<sup>310</sup> Zu Erstattungspauschalen siehe: VKU, Littering - Kommunale Maßnahmen für Stadtsauberkeit, VKU Information 100, März 2020, S. 35.

<sup>311</sup> Die Leistungsbeschreibung des Umweltbundesamtes für den Auftrag der Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie vom 20.04.2021 (AP 2.2, S.10) nennt beispielhaft die Reinigungskilometer, die Anzahl von Abfallsammelbehältern oder den Umfang von Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit.

fentlichkeitsarbeit. Auf der Grundlage des zu erarbeitenden Kostenmodells sind dazu Festlegungen für die Abrechnungsgrundlagen zu treffen<sup>312</sup>.

Erfolgt die Kostenerstattung auf der Grundlage der Geltendmachung eines Kostenerstattungsanspruchs des jeweiligen Aufgabenträgers unter Darlegung der tatsächlich bereitgestellten Dienste, beschränkt sich die Typisierung und Standardisierung auf den (durchschnittlichen) Kostenerstattungsbetrag für die jeweilige (Teil-)Maßnahme der bereitgestellten Dienste<sup>313</sup>. Die Zweckbindung der Verwendung des Abgabenaufkommens ist bei dieser Form der Mittelauskehr trotz der verbleibenden Typisierung und Standardisierung in hinreichendem Maße darstellbar, weil die Kostenauskehr nur auf der Grundlage der tatsächlich von den Aufgabenträgern erbrachten und in geeigneter Weise nachgewiesenen Dienste zu typisierten Kosten der einzelnen Dienste verwendet werden. Die Nachweise für den Umfang der von den Aufgabenträgern erbrachten Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL hängen von den gewählten Maßstäben für die Mittelauskehr<sup>314</sup> ab. Sie müssen zumindest eine Plausibilitätskontrolle der erbrachten Dienste ermöglichen.

Nachteilig ist bei dieser Form der Mittelauskehr, dass sie größeren Verwaltungsaufwand verursacht als eine pauschalisierte Mittelauskehr, die nicht auf die tatsächlich erbrachten Dienste abstellt, und voraussichtlich einen Ausgleich von Kostenüber- und Kostenunterdeckungen

---

<sup>312</sup> Siehe dazu die Leistungsbeschreibung des Umweltbundesamtes zur „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ vom 20.04.2021, S. 11 f.

<sup>313</sup> Z.B. Kosten für die Bereitstellung eines Straßenpapierkorbs oder Kosten für die Reinigung einer Straße eines bestimmten Typs in einer bestimmten Ortsgrößenklasse mit einer bestimmten Siedlungsstruktur.

<sup>314</sup> Denkbar sind Reinigungskilometer, Zahl und/oder Größe der Straßenpapierkörbe usw.

erforderlich macht<sup>315</sup>. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die einwegkunststoffartikel-bezogene Sonderabgabe jeweils für die in einem bestimmten Kalenderjahr in den Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel erhoben wird<sup>316</sup>, während die für das jeweilige Kalenderjahr an die Aufgabenträger zu erstattenden Kosten aufgrund der von diesen im jeweiligen Kalenderjahr erbrachten Dienste erst im nachfolgenden Kalenderjahr „abgerechnet“ werden.

## 6. Kontrolle der Mittelverwendung

Das Abgabenaufkommen aus der Erhebung der Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL muss im Rahmen eines Sonderfonds<sup>317</sup> verwaltet werden. Die Verwaltung des Sonderfonds erhebt die Sonderabgabe durch Abgabenbescheide. Entsprechend ist auch die Kostenerstattung an die Aufgabenträger durch Verwaltungsakt festzusetzen. Bei der Entscheidung über die Höhe der Kostenerstattung an die Aufgabenträger obliegt der auszahlenden Stelle die Prüfung der Voraussetzungen für die Kostenerstattung. Die Verwaltungskosten dafür können – entsprechend der Zielsetzung des Art. 8 Abs. 4 EWKRL – gering gehalten werden, wenn eine Auszahlung der Mittel nur auf der Grundlage der vom jeweiligen Aufgabenträger nachgewiesenen, tatsächlich erbrachten Dienste des Vorjahres zu typisierten Erstattungssätzen erfolgt. Eine nachlaufende Kontrolle, in dem Sinne, dass die Mittelverwendung überprüft werden muss, ist dann

---

<sup>315</sup> Siehe zum Ausgleich von Kostenüber- und Kostenunterdeckungen auch § 25 Abs. 4 VerpackG sowie die Kommunalabgabengesetze der Länder, z.B. Art. 8 Abs. 6 Satz 2 BayKAG, § 14 Abs. 2 Satz 2 BWKAG; § 10 Abs. 2 Satz 7 HessKAG; § 6 Abs. 2 Satz 3 NRWKAG und § 10 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsKAG.

<sup>316</sup> Gegen eine rückwirkende Festlegung der Kostenanlastung bei den Herstellern bestehen Bedenken unter dem Gesichtspunkt des prinzipiellen Verbots rückwirkender Abgabenregelungen; dazu Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 3 Rn. 260 ff; Oebbecke, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016 D, Rn. 17 ff.; zum Rückwirkungsverbot siehe auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundbesitz, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 94 ff.

<sup>317</sup> Zu möglichen Rechtsformen siehe unten F.

nicht erforderlich. Ergeben sich beim Nachweis der tatsächlich erbrachten Dienste Unklarheiten oder Zweifel, hat der Fonds oder die den Fonds verwaltende Behörde den Sachverhalt gemäß § 24 VwVfG von Amts wegen gegebenenfalls unter Inanspruchnahme von Amtshilfe<sup>318</sup> zu ermitteln. Einem etwaigen nachträglichen Korrekturbedarf kann über den Widerruf bzw. die Rücknahme des Kostenerstattungsbescheids (§§ 48, 49 VwVfG) Rechnung getragen werden.

## **E. Gesetz über die Erhebung einer Einwegkunststoffabgabe**

### **I. Gesetz oder Verordnung**

#### **1. Art. 288 Abs. 3 AEUV**

Nach Art. 288 Abs. 3 AEUV überlässt die Richtlinie den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel für ihre Umsetzung. Es ist grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten, ob sie die Richtlinie durch ein Parlamentsgesetz oder eine Verordnung der Exekutive umsetzen bzw. ob sie intern der Umsetzungsverpflichtung durch Maßnahmen auf zentraler oder regionaler Ebene entsprechen<sup>319</sup>. Die Mitgliedstaaten entscheiden selbst darüber, wie sie ihr nationales Recht richtlinienkonform gestalten<sup>320</sup>.

Dabei haben die Mitgliedstaaten zu beachten, dass sich auch aus der Richtlinie unionsrechtlich zwingende Vorgaben ergeben können. Da Art. 17 Abs. 3 Satz 1 EWKRL die Möglichkeit der Umsetzung im Wege von Vereinbarungen nur für die Einführung der erweiterten Herstellerverantwortung nach Art. 8 Abs. 1 und 8 EWKRL vorsieht, nicht jedoch für die Umsetzung

---

<sup>318</sup> Dazu §§ 4 bis 8 VwVfG.

<sup>319</sup> Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 288 Rn. 72.

<sup>320</sup> Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 288 Rn. 12.

der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL, hat die Umsetzung der Kostenanlastung von Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL unionsrechtlich zwingend durch Rechtsvorschriften zu erfolgen<sup>321</sup>. Aus der Einwegkunststoffrichtlinie ergeben sich jedoch keine Vorgaben dazu, ob die Kostenanlastung im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung nach Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL durch Gesetz oder Verordnung in innerstaatliches Recht umzusetzen ist.

## 2. Wesentlichkeitsprinzip

Die Heranziehung der von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erfassten Hersteller kommt nur im Wege der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion in Betracht<sup>322</sup>. Öffentliche Abgaben greifen in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein, wenn sie in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen<sup>323</sup>. Die Abgabepflicht zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL knüpft tatbestandlich an das Inverkehrbringen der in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel an. Eine solche Abgabenregelung greift in die Berufsfreiheit der Abgabepflichtigen ein. Sie ist mit Blick auf den Wesentlichkeitsgrundsatz<sup>324</sup> nur

---

<sup>321</sup> Dazu oben B. II. 4. e.

<sup>322</sup> Oben B. I. 3. d.

<sup>323</sup> BVerfGE 98, 83, 97 (Sonderabfallabgabe); BVerfGE 113, 128, 145 (Solidarfonds Abfallrückführung).

<sup>324</sup> Dazu Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 71 f.; Kotzur, in: von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 156 ff.

durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zulässig<sup>325</sup>. In den vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen erfolgte die Erhebung der Sonderabgabe jeweils auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung<sup>326</sup>.

### 3. Demokratieprinzip

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf es für die Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion einer ausreichenden demokratischen Legitimation. Dabei bezieht sich das Erfordernis demokratischer Legitimation nicht nur auf den Erlass der Abgabenbescheide und die Verwendung der Sonderabgabe<sup>327</sup>. Da mit der Abgabenerhebung nicht unerhebliche Grundrechtseingriffe verbunden sind, bedarf auch die Festsetzung der Höhe der konkreten Abgaben einer ausreichenden demokratischen Legitimation<sup>328</sup>.

Der nach dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) notwendige Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt. Ein Amtsträger ist personell uneingeschränkt legitimiert, wenn er sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder durch einen seinerseits personell legitimierten Amtsträger und mit dessen Zustimmung erhalten hat. Die erforderliche sachliche inhaltliche Legitimation wird durch

---

<sup>325</sup> BVerfGE 98, 83, 97 (Sonderabfallabgabe); BVerfGE 113, 128, 145 (Solidarfonds Abfallrückführung); BVerfGE 123, 132, 140 (Holzabsatzfonds) ohne weitere Ausführungen.

<sup>326</sup> Beispiele: § 48 FFG 2017; § 43 WeinG und § 11 Abs. 2 DüngeG.

<sup>327</sup> BVerfGE 136, 194 Rn. 174 (Weinabgabe); BVerfGE 135, 155 Rn. 164 und 166 (Filmabgabe).

<sup>328</sup> BVerfGE 136, 194 Rn. 174 (Weinabgabe); BVerfGE 135, 155 Rn. 164 f. (Filmabgabe).

die Bindung an das Gesetz sowie durch Aufsicht und Weisung übergeordneter staatlicher Stellen vermittelt. Entscheidend ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität. Notwendig ist jeweils ein bestimmtes Legitimationsniveau, für dessen Erreichen die verschiedenen Formen der Legitimation nicht je für sich Bedeutung, sondern nur in ihrem Zusammenwirken entscheidend sind. Das erforderliche Legitimationsniveau ist dabei abhängig von der Art der zu legitimierenden Entscheidung. Je intensiver die in Betracht kommenden Entscheidungen Grundrechte berühren, desto höher muss das Legitimationsniveau sein<sup>329</sup>.

Mit der Erhebung von Abgaben sind erhebliche Grundrechtseingriffe verbunden. Bei der Erhebung von Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion fordert das Bundesverfassungsgericht deshalb neben einem ausreichenden Maß an personeller demokratischer Legitimation derjenigen, die mit der Abgabenerhebung betraut sind<sup>330</sup>, auch eine hinreichende demokratische Legitimation der Festsetzung der konkreten Abgabenhöhe<sup>331</sup>. Bei der Erhebung der Weinabgabe nach dem Weingesetz und der Filmabgabe nach dem Filmförderungsgesetz, die ebenfalls als Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion einzuordnen sind, sah das Bundesverfassungsgericht die hinreichende demokratische Legitimation der konkreten Abgabenhöhe deshalb als ohne weiteres gegeben an, weil im jeweiligen Gesetz die gesetzliche Abgabepflicht einschließlich der konkreten Abgabenhöhe geregelt ist<sup>332</sup>. Eine hinreichende sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation ist

---

<sup>329</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 157 (Filmabgabe).

<sup>330</sup> Dazu unten Teil F.

<sup>331</sup> BVerfGE 136, 194 Rn. 174 (Weinabgabe); BVerfGE 135, 155 Rn. 164 und 165 (Filmabgabe).

<sup>332</sup> BVerfGE 136, 194 Rn. 174 (Weinabgabe); BVerfGE 135, 155 Rn. 164 und Rn. 165 (Filmabgabe) mit dem Hinweis, dass es den nach dem Filmförderungsgesetz 2004 vorgesehenen Beiträgen der Fernsehveranstalter (§ 67 FFG 2004) zunächst hinsichtlich ihrer

mithin in jedem Fall dann gegeben, wenn die Abgabepflicht einschließlich der konkreten Abgabenhöhe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL in einem Gesetz geregelt wird.

#### 4. Rechtsverordnung

Der Bundesgesetzgeber darf seine Rechtssetzungsmacht auch im Abgabebereich nach Maßgabe von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG an den Verordnungsgeber delegieren<sup>333</sup>. Dabei muss die Verordnungsermächtigung nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinlänglich bestimmt sein, wobei das Maß der geforderten Bestimmtheit einerseits von der Eigenart der jeweiligen Regelungsmaterie und andererseits von der Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen abhängig ist<sup>334</sup>. Je schwerwiegender die Auswirkungen sind, desto höhere Anforderungen sind an die Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen<sup>335</sup>. Diese Grundsätze gelten auch bei der Umsetzung, Ausfüllung und Durchführung von europäischem Gemeinschaftsrecht. Das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entfaltet hier allerdings nur in dem Umfang seine Wirkungen, in dem das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten eigene Regelungsspielräume eröffnet und belässt. Nur insoweit besteht eine innerstaatliche Rechtssetzungsmacht<sup>336</sup>.

---

Art, Höhe und sonstigen Modalitäten an sachlich-inhaltlicher demokratischer Legitimation fehlte. Dieses Defizit sei durch die zwischenzeitlich getroffene gesetzliche Regelung, mit der der Beitrag durch eine der Höhe nach bestimmte Abgabe ersetzt worden ist und die auch sonst die wesentlichen Einzelheiten festschreibt, behoben worden.

<sup>333</sup> Zur Verordnungsermächtigung im Abgabebereich siehe BVerwGE 121, 382, 386; OVG Lüneburg, Urteil vom 19.02.2008 – 10 LC 83/04 – juris Rn. 33.

<sup>334</sup> BVerfGE 58, 257, 277.

<sup>335</sup> Zur Rechtsprechung des BVerfG siehe zuletzt Beschluss vom 29.04.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a.- Rn. 259 ff. (Klimaschutzgesetz).

<sup>336</sup> BVerwGE 121, 382, 386.

Verfassungsrechtlich ist es nicht geboten, dass die Höhe der Sonderabgabe, die zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erhoben wird, im Gesetz selbst festgelegt wird. Soll die Festsetzung der konkreten Abgabenhöhe bzw. hinreichend bestimmter Bemessungsfaktoren, die es dem Abgabepflichtigen ermöglichen, die auf ihn entfallende Abgabe in hinreichendem Umfang vorausberechnen zu können<sup>337</sup>, einer Verordnungsregelung vorbehalten werden, muss die Verordnungsermächtigung den Anforderungen aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügen. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung zur Konkretisierung der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL müssen im Gesetz selbst bestimmt werden, soweit sich die Vorgaben nicht aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht ergeben<sup>338</sup>.

Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG enthält ein „Bestimmungsgebot“<sup>339</sup>, das vom Bundesverfassungsgericht und vom Bundesverwaltungsgericht als Bestimmtheitsgebot interpretiert und angewandt wird<sup>340</sup>. Zur Anwendung des Bestimmtheitsgebots hat das Bundesverfassungsgericht verschiedene Formeln geprägt: Nach der sogenannten „Selbstentscheidungsformel“ muss der Gesetzgeber selbst die Entscheidung treffen, welche Fragen durch die Rechtsverordnung geregelt werden sollen (Inhalt), er muss die Grenzen einer solchen Regelung festsetzen (Ausmaß) und angeben, welchem Ziel die Regelung dienen soll (Zweck)<sup>341</sup>. Neben dieser sogenannten „Selbstentscheidungsformel“ beschreibt die sogenannte „Programmformel“ das Bestimmtheitserfordernis in der Weise, dass sich das durch die Verordnung

---

<sup>337</sup> Zu dieser Anforderung siehe BVerwGE 165, 138 Rn. 42.

<sup>338</sup> BVerwGE 121, 382, 387.

<sup>339</sup> Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Oktober 2020, Art. 80 Rn. 63; Mann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 80 Rn. 28

<sup>340</sup> BVerfGE 113, 167, 268 f.; BVerwGE 115, 125, 129; BVerwGE 100, 323, 325; ebenso in der Literatur Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 80 Rn. 13; siehe auch Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Oktober 2020, Art. 80 Rn. 64.

<sup>341</sup> BVerfGE 2, 307, 334; BVerfGE 23, 62, 72.

umgesetzte Programm hinreichend deutlich bereits aus dem Gesetz selbst ergeben muss<sup>342</sup>. Nach der Programmformel soll sich das Parlament seiner Verantwortung als gesetzgebender Körperschaft nicht dadurch entäußern können, dass es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive überträgt, ohne die Grenzen dieser Kompetenz nach Tendenz und Programm genau umrissen zu haben<sup>343</sup>. Der Anforderung, dass sich das durch die Verordnung umgesetzte Programm hinreichend deutlich bereits aus dem Gesetz selbst ergeben muss, entspricht aus der Sicht des betroffenen Bürgers die Funktion des Bestimmtheitsgebotes, bereits durch die gesetzliche Ermächtigung deutlich genug voraussehbar zu machen, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die Rechtsverordnungen haben können (Voraussehbarkeitsformel)<sup>344</sup>. Unabhängig davon, welche dieser Formeln als Prüfungsmaßstab für die Bestimmtheitsanforderungen herangezogen wird, betont das Bundesverfassungsgericht, dass die Ermächtigung in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich formuliert gefasst sein muss. Sie hat von Verfassungen wegen nur hinreichend bestimmt zu sein<sup>345</sup>. Eine Ermächtigung hält dann der verfassungsrechtlichen Prüfung am Maßstab der zu Art. 80 Abs. 1 GG entwickelten Rechtsgrundsätze stand, wenn sich die dort geforderte Bestimmtheit durch Auslegung nach den allgemein gültigen Auslegungsmethoden ermitteln lässt. Zur Klärung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung können – wie auch sonst bei der Auslegung einer Vorschrift – der Sinnzusammenhang der Norm mit anderen Bestimmungen

---

<sup>342</sup> BVerfGE 5, 71, 77; 8, 274, 307 ff.; 58, 257, 277.

<sup>343</sup> BVerfGE 58, 257, 277; BVerfGE 113, 167, 269.

<sup>344</sup> BVerfGE 58, 257, 277; BVerfGE 56, 1, 12; BVerwGE 89, 121, 131; zu den Formeln des Bundesverfassungsgerichts siehe BVerwGE 100, 323, 325 f. sowie Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 80 Rn. 13; Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Oktober 2020, Art. 80 Rn. 66.

<sup>345</sup> BVerfG, Beschluss vom 29.04.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a.- Rn 260 ff. (Klimaschutzgesetz).

und das Ziel, das die gesetzliche Regelung insgesamt verfolgt, berücksichtigt werden<sup>346</sup>.

Mit Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union<sup>347</sup> wurde zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL in § 23 Abs. 2 KrWG die neue Nr. 10 eingefügt. Danach umfasst die Produktverantwortung die Beteiligung an Kosten, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts für die Reinigung der Umwelt und die anschließende umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der aus den von einem Hersteller oder Vertreiber in Verkehr gebrachten Erzeugnissen entstandenen Abfälle entstehen. Korrespondierend dazu regelt § 25 Abs. 1 Nr. 4 KrWG in der Fassung des Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union vom 23.10.2020 eine Verordnungsermächtigung. Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 KrWG kann durch Rechtsverordnung bestimmt werden, dass sich Hersteller oder Betreiber an Kosten zu beteiligen haben, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts für die Reinigung der Umwelt und die anschließende umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der von einem Hersteller oder Vertreiber in Verkehr gebrachten Erzeugnisse gemäß Teil E des Anhangs zu der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.06.2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt entstehen. Ob die Verordnungsermächtigung in § 25 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 23 Abs. 1 Nr. 10 KrWG den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zur Umsetzung der Kostenanlastung entspricht<sup>348</sup>, bedarf keiner abschließenden Prüfung. § 25 Abs. 1

---

<sup>346</sup> BVerfGE 123, 39, 78; BVerfGE 58, 257, 277.

<sup>347</sup> Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union vom 23.10.2020, BGBl. 2232.

<sup>348</sup> Verneinend: Friedrich Graf von Westphalen, Litteringkosten und erweiterte Herstellerverantwortung, Rechtgutachterliche Stellungnahme, Februar 2021, S.21 ff.

Nr. 4 KrWG nennt nur die „Kosten zur Reinigung der Umwelt“ und ermächtigt daher nur zum Erlass einer Verordnung zur Anlastung der Kosten von Reinigungsaktionen im Sinn des Art. 8 Abs. 2 Buchst. c und Art. 8 Abs. 3 Buchst. b EWKRL<sup>349</sup>. Eine vollständige Umsetzung der Anlastung der Kosten der weiteren in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste ist durch eine Rechtsverordnung auf der Grundlage von § 25 Abs. 1 Nr. 4 KrWG nicht möglich<sup>350</sup>. Insoweit bedarf die Frage, ob insbesondere der Kreis der Kostenschuldner mit den im Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht gesetzlich definierten Begriffen der „Hersteller oder Vertreiber“ den Vorgaben des Art. 3 Nr. 11 EWKRL entspricht und ob die Verordnungsermächtigung im Sinne der Vorhersehbarkeit der voraussichtlichen Kostenanlastung hinreichend bestimmt ist, keiner abschließenden Prüfung.

## II. Vorschlag: Möglichst umfassende Gesetzesregelung

### 1. Gesetz

Wir empfehlen eine möglichst umfassende Regelung der Erhebung der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung für alle in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste unter Berücksichtigung der Zuordnung dieser Kosten zu den unterschiedlichen Produktgruppen der Abschnitte I bis III des Anhangs Teil E sowie der Verwendung des Aufkommens aus der Sonderabgabe in einem Gesetz.

---

<sup>349</sup> Petersen/ Friedrich, NVwZ 2021, 1, 4.

<sup>350</sup> Andere Verordnungsermächtigungen in §§ 24 und 25 KrWG kommen für die Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht in Betracht. Dies gilt insbesondere für die Verordnungsermächtigung in § 25 Abs. 2 Nr. 1 KrWG. Zwar sind in § 25 Abs. 2 Nr. 1 KrWG unter anderem die Kosten für die Sammlung, Rücknahme, Verwertung und Beseitigung von Abfällen angesprochen. Diese Verordnungsermächtigung bezieht sich jedoch auf die Einrichtung von Rückgabe- und Rücknahmesysteme im Sinn des § 25 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 KrWG; dazu Brinktrine, in: Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Aufl. 2019, § 25 KrWG Rn. 28 f.; Tünnesen-Harmes, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 25 Rn. 45. Die Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen im Sinn des Art. 8 Abs. 2 Buchst. b und Abs. 3 Satz 2 und 3 EWKRL sind davon nicht erfasst.

Einer Rechtsverordnung<sup>351</sup> auf der Grundlage einer Verordnungsermächtigung nach Art. 80 Abs. 1 GG sollten nur die Regelungen vorbehalten bleiben, die – wie insbesondere die Höhe der Sonderabgabe und die Höhe der Kostenerstattung – regelmäßigen Veränderungen unterliegen.

Im Gesetz sollten folgende Regelungen getroffen werden:

## 2. Abgabenschuldner

Nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL sind die Kosten für die dort genannten Dienste den Herstellern der im Anhang Teil E Abschnitt I bis III aufgeführten Einwegkunststoffartikel anzulasten. Hersteller im Sinn der Kostenanlastung ist nicht nur der Produzent der Einwegkunststoffartikel, sondern auch derjenige, der die Einwegkunststoffartikel befüllt, verkauft oder importiert und im Mitgliedstaat in Verkehr bringt<sup>352</sup>. Erfasst wird damit die gesamte Kette vom Produzenten bzw. Importeur<sup>353</sup> bis zum Letztvertreiber. Da die Zahl der Zwischenstufen zwischen der Produktion bzw. dem Import einerseits und

---

<sup>351</sup> Mit Blick auf den steuerrechtlichen Gesetzesvorbehalt scheidet die Festsetzung der Höhe der Sonderabgabe durch Verwaltungsakt (Allgemeinverfügung) aus. Auch wenn in einem Gesetz über die Erhebung einer Einwegkunststoffabgabe Vorgaben zur Kostenermittlung, insbesondere zu den berücksichtigungsfähigen Kostenarten, zu den Abgabebemessungsgrundsätzen und zum Abgabenmaßstab gemacht werden (dazu sogleich unten 3. bis 5.) sind die Vorgaben insbesondere mit Blick auf die Typisierung des Kostenansatzes und die Typisierung der Kostenverteilungsmaßstäbe nicht so bestimmt, dass die Höhe der Sonderabgabe ein bloßes Rechenergebnis ist. Der Entscheidungsspielraum, der trotz der Gesetzesregelung verbleibt, muss mit Blick auf die gebotene demokratische Legitimation vom Verordnungsgeber auf der Grundlage einer Verordnungsermächtigung nach Art. 80 Abs. 1 GG ausgeübt werden.

<sup>352</sup> Dazu Art. 3 Nr. 11 EWKRL und oben A. II. 5.

<sup>353</sup> Bei einer richtlinienkonformen Anlastung der Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL bei allen Herstellern der in Teil E des Anhangs aufgeführten und in Deutschland in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikeln ungeachtet der Frage, ob die Einwegkunststoffartikel in Deutschland hergestellt oder nach Deutschland importiert werden, ist eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Sinn von Art. 18 AEUV ausgeschlossen; siehe dazu unten G. IV; zu einer (mittelbaren) Diskriminierung durch eine Abgabenregelung verbunden mit einer Entlastung nur der Bürger eines Mitgliedstaates siehe EuGH, Urt. v. 18.06.2019 - C-591/17 – Österreich/ Deutschland (Kfz-Maut) - juris Rn. 42 ff..

der Abgabe des Einwegkunststoffartikels an die Endverbraucher andererseits unterschiedlich und nur schwer zu ermitteln sein werden, dürfte nur eine Veranlagung des Produzenten bzw. Importeurs einerseits oder des Letztvertreibers andererseits praktikabel sein. Festlegungen dazu sind im Gesetz zu treffen. Die Einwegkunststoffrichtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten bei dieser Festlegung Regelungsfreiheit.

Da weder die Abfallrahmenrichtlinie noch die Verpackungsrichtlinie den Begriff des Herstellers definieren, ergeben sich aus diesen Richtlinien keine Vorgaben für die Festlegung des Abgabenschuldners der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL.

### 3. **Kostenermittlung**

Im Gesetz sollte außerdem die Ermittlung der Gesamtkosten der Dienste im Sinn der Absätze 2 und 3 des Art. 8 EWKRL, die durch die Erhebung der Sonderabgabe gedeckt werden, geregelt werden.

Erforderlich ist dazu eine Regelung zu den Kostenarten, die bei der Kalkulation der Sonderabgabe ansatzfähig sind<sup>354</sup>. Ein Vorbild für eine solche Regelung findet sich in § 25 Abs. 3 VerpackG. Danach gehören zu den be-

---

<sup>354</sup>

Dazu oben C. II. 2. a.

rücksichtigungsfähigen Kosten solche Kosten, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähig sind<sup>355</sup>, insbesondere Personal- und Sachkosten sowie kalkulatorische Kosten<sup>356</sup>. Nach § 25 Abs. 3 Satz 2 VerpackG gehören zu den bei der Finanzierung der Zentralen Stelle Verpackungsregister berücksichtigungsfähigen Kosten auch Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen sowie die Kosten der Rechts- und Fachaufsicht.

Mit Blick auf die Ähnlichkeit der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion zu den (Benutzungs-)Gebühren<sup>357</sup> ergeben sich Anhaltspunkte zu den ansatzfähigen Kosten außerdem aus den Regelungen der Landes-Kommunalabgabengesetze zu den Benutzungsgebühren. Nahezu alle kommunalen Abgabengesetze nennen die kalkulatorischen Kosten, also die angemessene Verzinsung des Anlagekapitals und die angemessenen Abschreibungen<sup>358</sup> als gebührenfähige Kosten. § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 BWKAG nennt darüber hinaus die Verwaltungskosten einschließlich Gemeinkosten und bundes- und landesrechtliche Umweltabgaben sowie das Wasserentnahmeentgelt nach dem Wassergesetz für Baden-Württemberg

---

<sup>355</sup> Zu den nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten gehören die Betriebskosten im engeren Sinn, nämlich Personalkosten sowie Sachkosten/Materialkosten für sächliche Betriebsmittel und Entgelte für Fremdleistungen, die Betriebskosten im weiteren Sinne wie Kosten für Steuern und sonstige Abgaben sowie Verwaltungskosten (Gemeinkosten) und die kalkulatorischen Kosten, als Abschreibungen und Zinsen, siehe hierzu Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016 D, Rn. 197; Stadlöder, in: Schieder/Happ, BayKAG, Stand September 2020, Art. 8 Rn. 23; Albrecht, in: Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Stand März 2021, § 6 Rn. 572.

<sup>356</sup> Zu den kalkulatorischen Kosten werden regelmäßig Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagenkapitals gerechnet; zu ähnlichen Regelungen zu gebührenfähigen Kosten siehe z. B. § 14 Abs. 1 und 3 BWKAG.

<sup>357</sup> Siehe dazu oben C.I.3.c.

<sup>358</sup> Siehe z.B. § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BWKAWG; Art. 8 Abs. 3 BayKAG; § 6 Abs. 2 Satz 2 BbgKAG; § 12 Abs. 3 BremGebBeitrG; § 6 Abs. 2 HmbGebG; § 10 Abs. 2 Satz 2 HessKAG; § 6 Abs. 2 M-VKAG; § 5 Abs. 2 Satz 4 NdsKAG; § 6 Abs. 2 Satz 4 NRWKAG; § 8 Abs. 2 und 3 RhPfkAG; § 6 Abs. 2 Satz 4 SaarlKAG; § 11 Abs. 2 Nr. 1 SächsKAG; § 5 Abs. 2a Satz 1 LSAKAG; § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 SchIHKAG; § 12 Abs. 3 ThürKAG.

als gebührenfähige Kosten. Art. 8 Abs. 2 Satz 1 BayKAG erwähnt als gebührenfähige Kosten ausdrücklich die Kosten für die Ermittlung und Anforderung von einrichtungsbezogenen Abgaben. § 10 Abs. 2 Satz 2 HessKAG, § 5 Abs. 2 Satz 4 NdsKAG und § 6 Abs. 2 Satz 4 NRWKAG erklären Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen ausdrücklich zu den gebührenfähigen Kosten. In § 5 Abs. 2 Satz 4 NdsKAG werden darüber hinaus auch noch die Gemeinkosten einschließlich der anteiligen Kosten für den Hauptverwaltungsbeamten und die Volksvertretung der Gemeinde oder des Landkreises als gebührenfähige Kosten erwähnt. Dabei ist die Erwähnung dieser besonderen Kostenarten in den Kommunalabgabengesetzen nicht abschließend<sup>359</sup>. Aus der Auflistung lassen sich Anhaltspunkte für die bei der Kalkulation der Sonderabgabe zur Kostenanlastung zu berücksichtigenden Kosten entnehmen.

Als Grundlage für die Kostenermittlung sollten mit Blick auf die Einhaltung des Kostenüberschreitungsverbots nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL auch Vorgaben zum Standard der Dienste (z.B. Sammlungs- und Reinigungsfrequenz) gemacht werden<sup>360</sup>. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Kostenermittlung nach typisierten Kostenansätzen erfolgt. Einzelheiten dazu sollten sich aus der „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ im Auftrag des Umweltbundesamtes ergeben<sup>361</sup>.

#### 4. Kalkulationszeitraum

Im Zusammenhang mit der Kostenermittlung als Grundlage für die Festsetzung der Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3

---

<sup>359</sup> Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016 D, Rn. 203.

<sup>360</sup> Dazu oben C. II. 2.a.

<sup>361</sup> Siehe dazu Umweltbundesamt, Leistungsbeschreibung für den Auftrag der Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie vom 20.04.2021.

EWKRL muss auch der jeweilige Kostenermittlungszeitraum (Kalkulationszeitraum<sup>362</sup>) festgelegt werden. In § 25 Abs. 2 Satz 2 VerpackG ist der Kalkulationszeitraum für die Bemessung der Umlage zur Finanzierung der Zentralen Stelle Verpackungsregister mit einem Geschäftsjahr bestimmt. Bei der Kalkulation der Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL ist es sinnvoll auf das Kalenderjahr abzustellen. Mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL wäre es auch denkbar, mehrjährige Kalkulationszeiträume vorzugeben, um eine jährliche Änderung des Abgabensatzes zu vermeiden<sup>363</sup>. Anhaltspunkte für die Bemessung mehrjähriger Kalkulationszeiträume ergeben sich wiederum aus dem Kommunalabgabenrecht. Nach § 14 Abs. 2 Satz 1 BWKAG, § 10 Abs. 2 Satz 6 HessKAG und § 10 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG können bei der Gebührenbemessung die Gesamtkosten in einem mehrjährigen Zeitraum berücksichtigt werden, der jedoch höchstens fünf Jahre umfassen soll. Art. 8 Abs. 6 Satz 1 BayKAG lässt einen Kalkulationszeitraum von vier Jahren zu. Nach § 6 Abs. 2 Satz 2 NRWKAG und nach § 5 Abs. 2 Satz 2 NdsKAG darf ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum maximal drei Jahre umfassen<sup>364</sup>.

---

<sup>362</sup> Vom Kalkulationszeitraum zu unterscheiden ist der Veranlagungszeitraum. Der Kalkulationszeitraum und der Veranlagungszeitraum müssen nicht identisch sein. Auch bei einer mehrjährigen Kalkulation der Kostenanlastung empfiehlt es sich, bei der Festsetzung der Sonderabgabe zur Kostenanlastung auf die in einem bestimmten Kalenderjahr oder Teilzeitraum eines Kalenderjahres in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel im Sinn des Teils E des Anhangs zur Einwegkunststoffrahmenrichtlinie abzustellen.

<sup>363</sup> Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL nennt die Möglichkeit der Festlegung mehrjähriger Beiträge nur für die Anlastung der Reinigungskosten. Dies schließt mehrjährige Beiträge bei der Anlastung der übrigen Kosten nicht aus; dazu oben C. I. 8.

<sup>364</sup> Siehe dazu Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, D, Rn. 172 mit Nachweise zu den Regelungen in den Kommunalabgabengesetzen der anderen Länder.

## 5. Ausgleich von Kostenüber- und Kostenunterdeckungen

In Abhängigkeit von den Regelungen zur Verwendung des Abgabenaufkommens<sup>365</sup> kann es geboten sein, im Gesetz auch Regelungen zum Ausgleich von Kostenüber- und Kostenunterdeckungen zu treffen. Eine Regelung dazu könnte sich an § 25 Abs. 4 VerpackG<sup>366</sup> oder den Gebührenregelungen der Kommunalabgabengesetze der Länder<sup>367</sup> orientieren.

## 6. Abgabebemessungsgrundsätze

Im Gesetz selbst sind auch die Abgabebemessungsgrundsätze festzuschreiben, die sich insbesondere aus Art. 8 Abs. 4 EWKRL ergeben, nämlich das Kostenüberschreitungsverbot<sup>368</sup>, das Kostendeckungsgebot<sup>369</sup>, der Grundsatz der Erforderlichkeit und Kosteneffizienz, das Transparenzgebot und der speziell auf die Reinigungsaktionen bezogene Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Da insbesondere die Anforderungen, die sich aus dem

---

<sup>365</sup> Dazu oben D. III. 3. b.

<sup>366</sup> Nach § 25 Abs. 4 VerpackG werden Kostenüber- und Kostenunterdeckungen bei der Finanzierungsumlage für die Zentrale Stelle Verpackungsregister durch eine Nachkalkulation für den dem laufenden Kalkulationszeitraum vorangehenden Kalkulationszeitraum ermittelt. Kostenüber- und Kostenunterdeckungen sind innerhalb von zwei Kalkulationszeiträumen auszugleichen. Der Kalkulationszeitraum für die Ermittlung der Umlage zur Finanzierung der Zentralen Stelle Verpackungsregister ist in § 25 Abs. 2 Satz 2 VerpackG mit einem Geschäftsjahr bestimmt.

<sup>367</sup> Zu den kommunalabgabenrechtlichen Regelungen zum Ausgleich von Kostenüber- und Kostenunterdeckungen siehe z.B. § 14 Abs. 2 BWKAG; Art. 8 Abs. 6 BayKAG; § 10 Abs. 2 HessKAG; § 5 Abs. 2 NdsKAG; § 6 Abs. 2 NRWKAG; § 10 Abs. 2 SächsKAG.

<sup>368</sup> Zu gesetzlichen Regelungen des Kostenüberschreitungsverbot bei Benutzungsgebühren siehe z.B. Art. 8 Abs. 2 Satz 2 BayKAG; § 14 Abs. 1 Satz 1 BWKAG; § 10 Abs. 1 Satz 3 HessKAG; § 5 Abs. 1 Satz 2 NdsKAG; § 6 Abs. 1 Satz 2 NRWKAG; § 10 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG.

<sup>369</sup> Das Kostendeckungsgebot ergibt sich aus Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL; dazu oben C. I. 3. g; zu gesetzlichen Regelungen des Kostendeckungsgebots bei Benutzungsgebühren siehe z. B. Art. 8 Abs. 2 Satz 1 BayKAG; § 10 Abs. 1 Satz 2 HessKAG; § 5 Abs. 1 Satz 2 NdsKAG; § 6 Abs. 1 Satz 2 NRWKAG.

Grundsatz der Erforderlichkeit, auch in seiner Ausprägung als Kosteneffizienz, ergeben, in der Rechtsprechung zu den Benutzungsgebühren geklärt sind<sup>370</sup>, bedarf es keiner näheren Ausgestaltung des Grundsatzes der Erforderlichkeit und Kosteneffizienz in der gesetzlichen Regelung. Ausreichend ist es, festzuschreiben, dass nur die Kosten berücksichtigt werden dürfen, die für die „kosteneffiziente Bereitstellung der in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste erforderlich sind“.

## 7. Abgabenmaßstab

Im Gesetz selbst sind auch der Maßstab der Kostenanlastung bzw. der Abgabenmaßstab zu bestimmen. Dabei sind einerseits Vorgaben zur Ermittlung des Kostenanteils der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL, die auf alle Arten oder auf einzelne Arten der in den Abschnitten I bis III des Anhangs Teil E genannten Einwegkunststoffartikel entfallen, zu machen. Andererseits sind Maßstäbe für die Anrechnung der Kosten auf die einzelnen Einwegkunststoffartikel vorzugeben<sup>371</sup>.

Vorschläge zur Bestimmung geeigneter Abgabenmaßstäbe sollten sich aus der „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ im Auftrag des Umweltbundesamtes ergeben<sup>372</sup>.

---

<sup>370</sup> Siehe z.B. OVG Sachsen, KStZ 2018, 212, 214; VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1999, 219, 220; OVG Niedersachsen, NVwZ-RR 1991, 383, 384; OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ-RR 2000, 708, 710; OVG Schleswig-Holstein, KStZ 2001, 53, 54; ausführlich auch Brüning, KStZ 2010, 21 ff.; Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016 D, Rn. 151 ff.

<sup>371</sup> Dazu oben C. II. 2. b.

<sup>372</sup> Siehe dazu Leistungsbeschreibung des Umweltbundesamtes vom 20.04.2021 für den Auftrag der Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie, Arbeitspaket AP 2.1, S. 10: Entwicklung einer Methode zur Bestimmung produktbezogener Kostenbeiträge.

Die Festlegung des Abgabensatzes, d.h. der konkreten Höhe der (produktbezogenen) Sonderabgabe kann einer Rechtsverordnung vorbehalten bleiben.

## **8. Entstehung und Fälligkeit der Sonderabgabe**

Regelungen zur Entstehung und Fälligkeit der produktbezogenen Sonderabgabe sollten ebenfalls im Gesetz getroffen werden.

## **9. Vorgaben zur Verwendung der Abgabe**

Im Gesetz sind Regelungen zur Verwendung der Abgabe zu treffen. Im Einzelnen sind dies:

### **a) Zahlungsempfänger**

Die Zahlungsempfänger können im Gesetz nicht konkret benannt werden, weil die Aufgabenträger, die die Dienste im Sinn der Absätze 2 und 3 des Art. 8 EWKRL erbringen, im Landesrecht bestimmt sind. Die Benennung der Zahlungsempfänger muss in der Form erfolgen, dass die Dienste gemäß Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL beschrieben und deren landesrechtlich bestimmte Aufgabenträger als Zahlungsempfänger festgelegt werden.

### **b) Verteilung des Abgabenaufkommens**

Zu regeln sind Maßstäbe zur Verteilung des Abgabenaufkommens auf die Zahlungsempfänger<sup>373</sup>. Geeignete Verteilungsmaßstäbe werden im Rahmen der Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung

---

<sup>373</sup>

Dazu oben D. III. 3.

von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL im Auftrag des Umweltbundesamtes entwickelt<sup>374</sup>.

**c) Verfahren der Kostenerstattung**

Zu regeln ist außerdem das Verfahren der Auskehr der Mittel an die Zahlungsempfänger<sup>375</sup>. Wir empfehlen eine Festsetzung der Erstattungsbeträge durch Verwaltungsakt auf der Grundlage eines Kostenerstattungsantrags der erstattungsberechtigten Aufgabenträger. Mit der Geltendmachung des Kostenerstattungsanspruchs sind die im maßgebenden Erstattungszeitraum tatsächlich erbrachten Dienste darzulegen. Auf dieser Grundlage ist die Kostenerstattung aufgrund typisierter Durchschnittskostensätze im Einzelfall durch Bescheid festzusetzen<sup>376</sup>.

**d) Festsetzung und Fälligkeit der Kostenerstattung**

Regelungen zur Festsetzung und Fälligkeit der Kostenerstattung an die Aufgabenträger der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL sollten auch im Gesetz getroffen werden.

**10. Verwendungskontrolle**

Im Gesetz sind Regelungen zur Kontrolle der Verwendung des Aufkommens aus der Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL zu treffen, falls eine nachlaufende Kontrolle der Mittelverwendung geboten ist. Dies hängt von der Regelung der Modalitäten der Festsetzung

---

<sup>374</sup> Siehe dazu Leistungsbeschreibung des Umweltbundesamtes vom 20.04.2021 für den Auftrag der Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie, Arbeitspaket AP 2.2., S. 11 f.

<sup>375</sup> Dazu oben D. III. 3.

<sup>376</sup> Dazu oben D.III. 3.b.

der Kostenerstattung ab. Erfolgt die Kostenerstattung aufgrund von Kostenerstattungsanträgen, mit denen die tatsächlich erbrachten Dienste dargelegt werden, halten wir eine nachlaufende Kontrolle nicht für erforderlich<sup>377</sup>.

#### **11. Errichtung des Einwegkunststoff-Fonds**

Wir empfehlen, auch die Errichtung des Einwegkunststoff-Fonds, seine Rechtsform und seine Organe im Gesetz zu regeln<sup>378</sup>.

#### **12. Verordnungsermächtigung zur Regelung des Abgabensatzes**

Werden die oben genannten (wesentlichen) Regelungen zur Erhebung der Sonderabgabe und zur Verwendung des Abgabenaufkommens im Gesetz getroffen, bleibt einer Verordnungsregelung im Wesentlichen die Festsetzung der Abgabenhöhe (Abgabensatz) und die Festlegung der Höhe der pauschalierten Kostenerstattungsbeträge für bestimmte Dienste im Sinn des Art 8 Abs. 2 und 3 EWKRL vorbehalten. Sind die grundlegenden Regelungen zur Kostenermittlung, zum Maßstab für die Abgabenhöhe und zum Maßstab für die Verteilung des Abgabenaufkommens im Gesetz selbst getroffen, ist das Regelungsprogramm des Verordnungsgebers weitgehend determiniert, so dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung entsprechend Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG durch die gesetzlichen Regelungen bestimmt sind.

Als mögliche Ermächtigungsadressaten nennt Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG die Bundesregierung, einen Bundesminister oder die Landesregierungen. Zum Erlass der Verordnung zur Regelung des Abgabensatzes kann danach auch ein Bundesminister, insbesondere der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, ermächtigt werden.

---

<sup>377</sup> Dazu oben D. III. 6.

<sup>378</sup> Dazu unten F.

Nach Art. 80 Abs. 2 GG bedürfen, vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelungen, (nur) Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen des Postwesens und der Telekommunikation, über die Grundsätze der Erhebung des Entgelts für die Benutzung der Einrichtungen der Eisenbahn und des Bundes, über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen, sowie Rechtsverordnungen aufgrund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, der Zustimmung des Bundesrates. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Insbesondere handelt es sich bei dem Gesetz über die Erhebung einer Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht um ein Zustimmungsgesetz<sup>379</sup>. Die Verordnung kann deshalb ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen werden.

### III. Zweckmäßiges Gesetz

#### 1. Gesetzgebungskompetenz

Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers für den Erlass einer bundesrechtlichen Regelung zur Erhebung einer Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL bei den Herstellern bestimmter Einwegkunststoffprodukte ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG<sup>380</sup>.

#### 2. KrWG, VerpackG oder eigenständiges Gesetz

Sowohl das Kreislaufwirtschaftsgesetz als auch das Verpackungsgesetz wurden auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG erlassen. Mit Blick darauf wäre sowohl die Ergänzung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes als auch des Verpackungsgesetzes um ein Kapitel mit Regelungen über die

---

<sup>379</sup> Dazu unten III.3.

<sup>380</sup> Dazu oben B. II. 2. a.

Erhebung der Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL und zur Errichtung des Einwegkunststoff-Fonds möglich.

Das Verpackungsgesetz legt nach seinem § 1 Abs. 1 Anforderungen an die Produktverantwortung nach § 23 KrWG für Verpackungen fest. Die erweiterte Herstellerverantwortung nach Art. 8 EWKRL, insbesondere die Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 3 EWKRL, erfasst jedoch nicht nur Verpackungen, sondern auch weitere Einwegkunststoffartikel, die in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführt sind. Mit Blick darauf ist die Integration von Regelungen zur Erhebung einer Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL in das Verpackungsgesetz nicht zweckmäßig.

Zweck des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist es, die Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu fördern und den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen. Die Produktverantwortung einschließlich der erweiterten Herstellerverantwortung dient diesem Zweck des § 1 Abs. 1 KrWG. Gleichwohl ist die Regelung der Produktverantwortung und erweiterten Herstellerverantwortung für einzelne Produkte wie die Einwegkunststoffartikel, die im Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführt sind, bislang nicht Teil der Regelungen im Kreislaufwirtschaftsgesetz. Aus diesem Grund ist die Regelung der Erhebung der Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL einschließlich der Errichtung eines Einwegkunststoff-Fonds im Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht zweckmäßig.

Es empfiehlt sich der Erlass eines eigenständigen Gesetzes über die Erhebung der Sonderabgabe, zu den Grundlagen der Ermittlung der Höhe der Sonderabgabe und ihrer Auszahlung an die Aufgabenträger der Dienste

nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL. In diesem Gesetz sollten auch die Einrichtung des Einwegkunststoff-Fonds, seine Rechtsform und seine Verfassung geregelt werden<sup>381</sup>.

### 3. Zustimmung- oder Einspruchsgesetz

Im Gesetzgebungsverfahren zum Erlass von Bundesgesetzen kommt dem Deutschen Bundestag die entscheidende Funktion zu. Die Bundesgesetze werden nach Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG vom Bundestag beschlossen. Der Bundesrat ist demgegenüber gemäß Art. 50 GG auf die Mitwirkung bei der Gesetzgebung beschränkt. Er kann durch Einspruch oder die Verweigerung einer erforderlichen Zustimmung Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen<sup>382</sup>. Das Erfordernis einer Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz ist nach dem Grundgesetz die Ausnahme<sup>383</sup>. Nach dem Enumerationsprinzip muss die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes im Grundgesetz angeordnet sein<sup>384</sup>. Grundsätzlich werden Gesetze für zustimmungsbedürftig erklärt, wenn sie den Interessenbereich der Länder besonders stark berühren.

Die Regelungen über die Erhebung einer Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL und Regelungen zur Verwendung dieses Abgabenaufkommens sind keine Regelungsmaterien, für die im Grundgesetz die Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat vorgesehen ist<sup>385</sup>. Es wird von keinem der im Grundgesetz enumerativ und abschließend geregelten Fällen eines Zustimmungsgesetzes erfasst. Dies

---

<sup>381</sup> Dazu unten F.

<sup>382</sup> BVerfGE 150, 345 Rn. 55.

<sup>383</sup> BVerfGE 105, 313, 339.

<sup>384</sup> Schwerdtfeger, in: von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Band 1, 7. Aufl. 2021, Art. 50 Rn. 26.

<sup>385</sup> Zur Mitwirkung des Bundesrats an einem Gesetz zur Errichtung des Einwegkunststoff-Fonds siehe unten F. VII. 4.

gilt auch soweit in dem Gesetz Regelungen zur Errichtung eines Einwegkunststoff-Fonds, zu seiner Rechtsform und zu seiner Verfassung getroffen werden<sup>386</sup>.

#### **IV. Erhebung der Sonderabgabe im Einzelfall**

Die Festsetzung der Abgabe im Einzelfall erfolgt durch Verwaltungsakt (Abgabenbescheid). Regelungen zur Festsetzung und Fälligkeit sind im Gesetz zu treffen. Im Gesetz ist auch zu regeln, ob Widerspruch und Anfechtungsklage gegen den Bescheid über die Festsetzung der Sonderabgabe aufschiebende Wirkung haben.

#### **V. Auskehr des Abgabenaufkommens**

Die Festsetzung der Kostenerstattung gegenüber den Aufgabenträgern der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL sollte ebenfalls durch Verwaltungsakt auf der Grundlage des Gesetzes und der Rechtsverordnung erfolgen. Einzelheiten zur Festsetzung und Fälligkeit der Kostenerstattung sind im Gesetz zu regeln.

#### **F. Einwegkunststoff-Fonds**

##### **I. Zweckbindung des Aufkommens aus der Sonderabgabe**

Die Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erfordert die Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion bei den Herstellern der in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten und in der Bundesrepublik Deutschland in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel<sup>387</sup>.

---

<sup>386</sup> Dazu unten F. VII. 4.

<sup>387</sup> Siehe dazu oben B. I. 3. d.

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL sind erfüllt<sup>388</sup>, insbesondere ist die notwendige Sachnähe der Hersteller der in Teil E des Anhangs der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel zum Zweck der Abgabenerhebung und die daraus abzuleitende Finanzsicherungsverantwortung gegeben<sup>389</sup>.

Wegen der gruppenbezogenen Finanzierungsverantwortlichkeit steht das Aufkommen aus der Erhebung einer Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht zur Erfüllung allgemeiner Finanzaufgaben des Staates zur Verfügung. Es ist vielmehr der Finanzierung der bestimmten, die Gruppe der Abgabenschuldner verpflichtenden Sachaufgabe vorbehalten, die durch die Dienste in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL abschließend beschrieben sind. Diese Zweckbindung des Abgabenaufkommens hat zur Folge, dass die durch die Sonderabgabe gewonnene Finanzkraft außerhalb des Haushaltsplans bleibt<sup>390</sup>. Um sicherzustellen, dass die Sonderabgabe nur zur Deckung der in Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL genannten Kosten verwendet werden darf, ist ein Fonds, also ein Geldmittelbestand zu errichten, der für einen bestimmten Zweck vorgesehen ist. Das Aufkommen aus der Erhebung einer Sonderabgabe ist einem „Sonderfonds“ vorbehalten<sup>391</sup>.

Eine bestimmte Rechtsform des Fonds ist mit der Wahl der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht vorgegeben. In der Praxis der vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß

---

<sup>388</sup> Dazu oben B. II.

<sup>389</sup> Dazu oben B. II. 5.

<sup>390</sup> P. Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 69 und 72; nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Sonderabgaben gemäß § 14 Abs. 1 Nr. BHO als durchlaufende Posten in zusätzlichen, den Haushaltsplänen als Anlagen beigefügten Übersichten darzustellen; dazu BVerfGE 108, 186, 218 (Altenpflegeabgabe); dazu oben D. II. 3.

<sup>391</sup> BVerfGE 145, 171 Rn. 102 (Kernbrennstoffsteuer); BVerfGE 108, 141, 148.

gebilligten Sonderabgaben wurden Fonds als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes<sup>392</sup> und Fonds in der Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts<sup>393</sup> eingerichtet:

## II. Klärschlamm-Entschädigungsfonds

### 1. Errichtung

Der Klärschlamm-Entschädigungsfonds wurde durch Art. 4 Nr. 8 des Gesetzes vom 27.09.1994<sup>394</sup> errichtet<sup>395</sup>.

### 2. Abgabenschuldner

§ 9 Abs. 2 DüngemittelG 1994 bzw. § 11 Abs. 2 DüngG bestimmt, wer Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds zu leisten hat.

---

<sup>392</sup> Klärschlamm-Entschädigungsfonds; dazu sogleich II; soweit ersichtlich war auch der Fonds zur Absatzförderung der Deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen, das durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung verwaltet wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings die Sonderabgabe zu diesem Fonds als nicht verfassungsmäßig beanstandet (BVerfGE 122, 316 ff.). Da bereits die Voraussetzungen für die Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion verneint wurden, finden sich in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts keine Ausführungen zu den Anforderungen an die Rechtsform.

<sup>393</sup> Siehe dazu den Wein-Fonds sowie dazu BVerfGE 136, 194 ff. und die Filmförderungsanstalt sowie dazu BVerfGE 135, 155 ff.; dazu sogleich unter III und IV.

<sup>394</sup> Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen vom 27.09.1994, BGBl. I S. 2705, 2725 f.; durch Art. 8 dieses Gesetzes wurde das Düngemittelgesetz geändert.

<sup>395</sup> § 9 in der Fassung des Art. 4 des Gesetzes vom 27.09.1994 hatte folgenden Wortlaut: „Es wird ein Entschädigungsfonds eingerichtet. Der Entschädigungsfonds hat die durch die landbauliche Verwertung von Klärschlämmen entstehenden Schäden an Personen und Sachen sowie sich daraus ergebende Folgeschäden zu ersetzen“; siehe nunmehr § 11 DüngG mit folgendem Wortlaut: „Der durch Art. 4 Nr. 8 des Gesetzes vom 27.09.1994 (BGBl. I S. 2705) errichtete Entschädigungsfonds hat die durch die landwirtschaftliche Verwertung von Klärschlämmen entstehenden Schäden an Personen und Sachen sowie sich daraus ergebende Folgeschäden zu ersetzen.“

§ 9 Abs. 3 DüngemittelG a.F. bzw. § 11 Abs. 3 DüngeG enthält eine Verordnungsermächtigung zum Erlass von Vorschriften über

- (1) *die Rechtsform des Entschädigungsfonds,*
- (2) *die Bildung und die weitere Ausgestaltung des Entschädigungsfonds einschließlich der erforderlichen finanziellen Ausstattung bis zu einer Höhe von 125 Mio. Euro,*
- (3) *die Verwaltung des Entschädigungsfonds,*
- (4) *die Höhe und die Festlegung der Beiträge und die Art ihrer Aufbringung unter Berücksichtigung der Art und der Menge des abgegebenen Klärschlammes sowie eine Nachschusspflicht im Falle der Erschöpfung der in Nummer 2 vorgesehenen finanziellen Ausstattung,*
- (5) *einen angemessenen Selbstbehalt für Sachschäden sowie einen angemessenen Entschädigungshöchstbetrag insbesondere unter Berücksichtigung des Umfangs der geschädigten Fläche,*
- (6) *den Übergang von Ansprüchen gegen sonstige Ersatzpflichtige auf den Entschädigungsfonds, soweit dieser die Ansprüche befriedigt hat, und deren Geltendmachung,*
- (7) *Verfahren und Befugnisse der für die Aufsicht des Entschädigungsfonds zuständigen Behörde,*
- (8) *die Rechte und Pflichten des Beitragspflichtigen gegenüber dem Entschädigungsfonds und der in Nummer 7 bezeichneten Behörde.*

### **3. Rechtsform**

Auf der Grundlage der genannten Verordnungsermächtigung wurde die Verordnung über den Klärschlamm-Entschädigungsfonds<sup>396</sup> erlassen. Nach § 1 Abs. 1 KlärEV werden Entschädigungen nach § 11 Abs. 1 DüngeG aus einem nicht rechtsfähigen Sondervermögen des Bundes mit dem Namen

---

<sup>396</sup> Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung – KlärEV vom 20.05.1998, BGBl. I S. 1048, zuletzt geändert durch Art. 276 der Verordnung vom 19.06.2020, BGBl. I S. 1328.

„Klärschlamm-Entschädigungsfonds“ erbracht. Der Fonds hat die Rechtsform eines nicht rechtsfähigen Vermögens des Bundes, das nach § 1 Abs. 1 Satz 2 KlärEV von dem übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Pflichten getrennt zu halten ist. Das Sondervermögen kann nach § 1 Abs. 1 Satz 3 KlärEV unter seinem Namen im rechtsgeschäftlichen Verkehr handeln, klagen oder verklagt werden.

Verwaltet wird der Klärschlamm-Entschädigungsfonds nach § 1 Abs. 2 KlärEV durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung<sup>397</sup>. Sie führt die Geschäfte des Sondervermögens und vertritt den Fonds nach außen.

Nach § 2 KlärEV wird ein Beirat gebildet, der die Bundesanstalt bei der Erfüllung der Aufgaben des Klärschlamm-Entschädigungsfonds berät. Anträge auf Entschädigung bedürfen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 KlärEV der Zustimmung des Beirats.

Der Beirat besteht nach § 2 Abs. 3 KlärEV aus 12 Mitgliedern, nämlich

- (1) einem Vertreter des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft,
- (2) einem Vertreter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit,
- (3) einem Vertreter der Länder,
- (4) zwei Vertretern der kommunalen Klärschlammabgeber,
- (5) einem Vertreter der sonstigen beitragspflichtigen Klärschlammabgeber,

---

<sup>397</sup>

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung ist eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Dienstherrenfähigkeit im Sinn des Art. 87 Abs. 3 GG.

(6) drei Vertretern des landwirtschaftlichen Berufsstandes und

(7) drei Vertretern als neutrale Sachverständige.

Die Vertreter der kommunalen Klärschlammabgeber, der sonstigen beitragspflichtigen Klärschlammabgeber und des landwirtschaftlichen Berufsstandes werden aufgrund von Vorschlägen der beteiligten Kreise nach § 2 Abs. 4 Satz 1 KlärEV vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft bestellt und abberufen. Die Sachverständigen werden von den Vertretern der Bundesministerien, der Länder, der Klärschlammabgeber und des landwirtschaftlichen Berufsstandes einstimmig gewählt. Die Vertreter der Bundesministerien werden von den zuständigen Bundesministerien und den Vertretern der Länder vom Bundesrat bestellt und abberufen.

#### **4. Beitragshöhe und Beitragserhebung**

Die Höhe des Beitrags ist in § 4 KlärEV festgelegt.

Die Beitragszahlung erfolgt aufgrund von Beitragsbescheiden, die auf der Beitragsmitteilung der Beitragspflichtigen über die maßgeblichen Mengen an Klärschlamm beruhen (§ 5 Abs. 2 und 3 KlärEV). § 5 Abs. 4 KlärEV bestimmt die Fälligkeit der Beiträge und ihre Verzinsung im Falle ihrer nicht rechtzeitigen Bezahlung.

#### **5. Verwendung der Fondsmittel**

Der dritte Abschnitt der Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung (§§ 9 bis 12 KlärEV) regelt die Entschädigungsleistungen und damit die Verwendung der Fondsmittel.

### III. Filmförderungsanstalt

#### 1. Rechtsform

Die Erhebung und Verwendung der Filmabgabe<sup>398</sup> ist im Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films<sup>399</sup> geregelt. Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 FFG ist die Filmförderungsanstalt eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts<sup>400</sup>. Art 87 Abs. 3 GG lässt für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, die Errichtung von Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz zu.

Eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist ein besonderer Organisationstyp der öffentlichen Verwaltung. Sie ist durch drei Merkmale gekennzeichnet, nämlich durch ihre Organisation, die Aufgaben und dadurch, dass sie Benutzer hat:

- Sie stellt eine organisatorische Zusammenfassung von Verwaltungsbediensteten und Sachmitteln (Gebäude, Anlagen, technische Geräte) zu einer verselbstständigten Verwaltungseinheit dar.
- Sie hat – entsprechend ihrer Zwecksetzung – bestimmte Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen, insbesondere Leistungen zu erbringen.

---

<sup>398</sup> Dazu BVerfGE 135, 155 (Filmabgabe).

<sup>399</sup> Filmförderungsgesetz – FFG. Der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 135, 155 ff. – Filmabgabe) lag das Filmförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.08.2004 zugrunde. Es wurde inzwischen durch das Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz – FFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3413) abgelöst. Im Folgenden werden die Bestimmungen des Filmförderungsgesetzes 2016 zitiert.

<sup>400</sup> Zur Errichtung von bundesunmittelbaren Anstalten des öffentlichen Rechts siehe Art. 87 Abs. 3 GG.

- Anders als die Körperschaft des öffentlichen Rechts hat sie keine Mitglieder, sondern in der Regel Benutzer<sup>401</sup>.

Die rechtsfähige Anstalt ist rechtlich selbstständig. Sie ist nicht Teil eines anderen Verwaltungsträgers, sondern selbst Verwaltungsträger und als solcher berechtigt und verpflichtet, die der Anstalt obliegenden Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen. Die rechtsfähige Anstalt ist selbst Zuordnungssubjekt von Rechten und Pflichten und kann – über ihre Organe – selbst rechtlich handeln<sup>402</sup>. Als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts kann sie Einzelanordnungen (Verwaltungsakte) gegenüber ihren Benutzern und Dritten treffen, soweit hierfür eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage vorliegt<sup>403</sup>.

## 2. Organe der Filmförderungsanstalt

Organe der Filmförderungsanstalt sind nach § 5 FFG der Verwaltungsrat, das Präsidium und der Vorstand:

### a) Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat besteht aus 36 Mitgliedern, darunter drei Mitglieder, die vom Deutschen Bundestag, zwei Mitglieder, die vom Bundesrat und zwei Mitglieder, die durch die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde<sup>404</sup> benannt werden. Alle Mitglieder des Verwaltungsrates der Filmförderungsanstalt werden nach § 7 Abs. 1 FFG von der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde berufen. In der Berufung der Mitglieder des Verwaltungsrats sah das

---

<sup>401</sup> Zu den Merkmalen einer Anstalt siehe Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 23 Rn. 48 ff.

<sup>402</sup> Zur rechtsfähigen Anstalt siehe ebenfalls Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 23 Rn. 51 ff.

<sup>403</sup> Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 23 Rn. 56.

<sup>404</sup> Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

Bundesverfassungsgericht den entscheidenden Grund für die hinreichende demokratische Legitimation des Verwaltungsrats<sup>405</sup>.

Der Verwaltungsrat beschließt nach § 8 Abs. 1 FFG über alle grundsätzlichen Fragen, die zum Aufgabenbereich der Filmförderungsanstalt gehören. Er verabschiedet den Haushalt der Filmförderungsanstalt und beschließt Richtlinien nach dem Filmförderungsgesetz sowie die Satzung der Filmförderungsanstalt (§ 8 Abs. 1 FFG). Die Richtlinien und die Satzung bedürfen der Genehmigung der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde.

Dem Verwaltungsrat obliegt außerdem die Entlastung des Vorstands und des Präsidiums (§ 8 Abs. 2 FFG).

#### **b) Präsidium**

Das Präsidium der Filmförderungsanstalt besteht nach § 12 Abs. 1 FFG aus zehn Mitgliedern aus dem Kreis der Mitglieder des Verwaltungsrates, die vom Verwaltungsrat benannt oder gewählt werden<sup>406</sup>. Den Vorsitz im Präsidium führt die oder der Vorsitzende des Verwaltungsrates<sup>407</sup>.

---

<sup>405</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 160, 162 (Filmabgabe) unter Bezugnahme auf BVerfGE 93, 37, 67; 107, 59, 89.

<sup>406</sup> § 12 Abs. 2 und 3 FFG; wegen der Benennung oder Wahl der Präsidiumsmitglieder durch die ihrerseits demokratisch legitimierten Verwaltungsratsmitglieder ist auch das Präsidium hinreichend demokratisch legitimiert; dazu BVerfGE 135, 155 Rn. 162 (Filmabgabe).

<sup>407</sup> § 12 Abs. 2 Satz 1 FFG.

Das Präsidium überwacht die Tätigkeit des Vorstands<sup>408</sup>. Es trifft Beschlüsse über Dienstverträge mit der zum Vorstand bestellten Person und mit den zu seiner Stellvertretung bestellten Personen<sup>409</sup>.

### c) Vorstand

Der Vorstand besteht nach § 15 Abs. 1 FFG aus einer Person. Er hat eine erste und eine zweite Stellvertretung.

Der Vorstand und seine Stellvertretungen werden auf Vorschlag des Präsidiums vom Verwaltungsrat für fünf Jahre bestellt. Wiederholte Bestellungen sind zulässig<sup>410</sup>. Die hinreichende demokratische Legitimation des Vorstands ergibt sich aus der Ernennung durch den seinerseits demokratisch legitimierten Verwaltungsrat<sup>411</sup>.

Der Vorstand führt nach § 16 Abs. 1 FFG die Geschäfte der Filmförderungsanstalt in eigener Verantwortung nach Maßgabe der Beschlüsse des Präsidiums und des Verwaltungsrates. Er vertritt die Filmförderungsanstalt gerichtlich und außergerichtlich.

§ 17 FFG bestimmt, in welchem Umfang der Vorstand Förderentscheidungen treffen darf.

## 3. Förderkommissionen

Nach § 20 FFG werden bei der Filmförderungsanstalt ständige Förderkommissionen eingerichtet. Die Mitglieder der Förderkommissionen werden vom Verwaltungsrat aufgrund entsprechender Vorschläge aus dem Kreis

---

<sup>408</sup> § 13 Abs. 1 FFG.

<sup>409</sup> § 13 Abs. 2 FFG.

<sup>410</sup> § 15 Abs. 2 FFG.

<sup>411</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 162 (Filmabgabe).

des Verwaltungsrates gewählt und bestellt<sup>412</sup>. Nach dem Filmförderungsgesetz 2004 war für die Mitglieder der Förderkommissionen keine Wahl oder sonstige Bestellungsentscheidung vorgesehen. Das Bundesverfassungsgericht sah die Förderkommissionen deshalb als „nur eingeschränkt“ demokratisch legitimiert an<sup>413</sup>.

#### **4. Satzung**

Der Verwaltungsrat der Filmförderungsanstalt erlässt mit Genehmigung der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde eine Satzung, die nach § 32 FFG das Nähere über die Aufstellung und Ausführung des Wirtschaftsplans, das Rechnungswesen, die Rechnungslegung und die Prüfung der Rechnung der Filmförderungsanstalt bestimmt. Nach § 33 Abs. 1 FFG stellt der Verwaltungsrat jährlich vor Beginn des Wirtschaftsjahres einen Wirtschaftsplan nach den Grundsätzen einer sparsamen Wirtschaftsführung fest. Weitere Vorgaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, Rechnungslegung und Prüfung der Jahresrechnung sind in den §§ 34 bis 37 FFG getroffen.

#### **5. Aufsicht**

Die Filmförderungsanstalt untersteht nach § 38 Abs. 1 Satz 1 FFG der Rechtsaufsicht der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde. Die Aufsichtsbehörde ist nach § 38 Abs. 1 Satz 2 FFG befugt, Anordnungen zu treffen, um den Geschäftsbetrieb der Filmförderungsanstalt mit dem geltenden Recht in Einklang zu halten. Gegenüber der Aufsichtsbehörde besteht eine Auskunftspflicht der Filmförderungsanstalt (§ 38 Abs. 2 FFG). Die Aufsichtsbehörde ist nach § 38 Abs. 3 FFG befugt, die Aufgaben durch einen besonderen Beauftragten durchführen zu lassen

---

<sup>412</sup> Dazu im Einzelnen: §§ 21 bis 23 FFG.

<sup>413</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 162 (Filmabgabe).

oder sie selbst durchzuführen, wenn die Filmförderungsanstalt ihren Verpflichtungen nicht nachkommt.

## **6. Zweckbindung der Fördermittel**

Das Filmförderungsgesetz regelt in seinem Kapitel 4 im Einzelnen die Förderungen und damit die Verwendung der Fördermittel durch die Filmförderungsanstalt. Den Förderbestimmungen<sup>414</sup> vorangestellt ist die Zweckbindung der Fördermittel. Nach § 39 FFG dürfen die Fördermittel ausschließlich für den bestimmten Förderzweck verwendet werden.

---

<sup>414</sup> §§ 39 bis 145 FFG.

## 7. Filmabgabe

Sowohl die Erhebung der Filmabgabe, als auch deren Höhe sind im Filmförderungsgesetz geregelt. Nach § 148 FFG wird die Filmabgabe durch Bescheid erhoben<sup>415</sup>. Sie ist nach den §§ 151 bis 156 FFG aufgrund der Vorgaben im Filmabgabengesetz in Anhängigkeit vom Jahresumsatz bzw. spezifischer Kosten der Höhe nach bestimmbar<sup>416</sup>.

## 8. Verwendung

Das Filmförderungsgesetz enthält Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen. § 159 FFG regelt eine Aufteilung der Einnahmen auf die verschiedenen Förderarten.

Soweit das Gesetz selbst keine Bestimmungen über die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Förderarten trifft, obliegt die Entscheidung nach § 161 Abs. 1 FFG dem (demokratisch legitimierten) Verwaltungsrat.

---

<sup>415</sup> Wer nach dem Filmförderungsgesetz eine Filmabgabe zu leisten hat, muss der Filmförderungsanstalt nach § 164 Abs. 1 FFG die für die Durchführung des Filmförderungsgesetzes erforderlichen Auskünfte erteilen und entsprechende Unterlagen vorlegen. § 165 FFG regelt dazu den Zeitpunkt und die Form der Meldepflicht. Nach § 166 FFG ist die Filmförderungsanstalt berechtigt, die nach § 164 FFG erteilten Auskünfte zu überprüfen. Sie darf nach § 166 Abs. 1 Satz 2 FFG Dritte, bei denen es sich auch um natürliche Personen oder juristische Personen des privaten Rechts handeln kann, mit der Überprüfung beauftragen. Die Auskunftspflichtigen sind nach § 166 Abs. 1 Satz 3 FFG verpflichtet, der Filmförderungsanstalt Unterlagen zum Nachweis der Richtigkeit der Auskünfte nach § 164 FFG zur Verfügung zu stellen. § 166 Abs. 2 FFG räumt den von der Filmförderungsanstalt mit der Überwachung des Betriebs beauftragten Personen bestimmte Überwachungsbefugnisse ein. Weigert sich eine zur Auskunft verpflichtete Person, eine Auskunft nach § 164 FFG fristgerecht zu erteilen oder entsprechende Unterlagen vorzulegen, kann die Filmförderungsanstalt die für die Festsetzung der Filmabgabe erforderlichen Feststellungen nach § 167 FFG im Wege der Schätzung treffen oder gewährte Förderhilfen zurückverlangen. Weitere Einzelheiten sind im Kapitel 12 des Filmförderungsgesetzes (Auskunftspflichten und Datenverwendung) geregelt.

<sup>416</sup> Geregelt ist jeweils ein bestimmter Prozentsatz des Jahresumsatzes bzw. bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern der spezifischen Lizenzkosten.

## IV. Weinfonds

### 1. Rechtsform

Der Deutsche Weinfonds ist nach § 37 Abs. 1 WeinG ebenfalls eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Er hat nach § 37 Abs. 1 WeinG die Aufgabe, im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Mittel, insbesondere des Aufkommens aus der Abgabe, die Qualität des Weines sowie durch Erschließung und Pflege des Marktes den Absatz des Weines und sonstiger Erzeugnisse des Weinbaus zu fördern und auf den Schutz der durch Rechtsvorschriften für inländischen Wein festgelegten Bezeichnungen im In- und Ausland hinzuwirken. Damit ist zugleich die Zweckbindung der Verwendung des Aufkommens aus der Weinabgabe<sup>417</sup> geregelt.

### 2. Organe

Organe des Deutschen Weinfonds sind nach § 37 Abs. 3 WeinG der Vorstand, der Aufsichtsrat und der Verwaltungsrat:

#### a) Vorstand

Der Vorstand besteht nach § 38 Abs. 1 WeinG aus höchstens zwei Personen. Er wird auf Vorschlag des Aufsichtsrats vom Verwaltungsrat bestellt. Da der Verwaltungsrat aufgrund der Ernennung seiner Mitglieder durch den zuständigen Bundesminister hinreichend demokratisch legitimiert ist, kann er auch dem Vorstand eine hinreichende personelle demokratische Legitimation vermitteln<sup>418</sup>.

Der Vorstand führt die Geschäfte des Deutschen Weinfonds in eigener Verantwortung nach Maßgabe der Beschlüsse des Aufsichtsrats und

---

<sup>417</sup> Zur Weinabgabe siehe § 43 WeinG sowie unten 4. und 5.

<sup>418</sup> BVerfGE 136, 194 Rn. 173 (Weinabgabe).

des Verwaltungsrats<sup>419</sup>. Er vertritt den Deutschen Weinfonds gerichtlich und außergerichtlich<sup>420</sup>.

#### **b) Aufsichtsrat**

Der Aufsichtsrat besteht nach § 39 Abs. 1 WeinG aus 10 Mitgliedern, die entsprechend den Vorgaben des § 39 Abs. 2 WeinG aus der Mitte des Verwaltungsrates gewählt werden. Die Mitglieder des Aufsichtsrats sind durch die ihrerseits personell demokratisch legitimierten Mitglieder des Verwaltungsrates nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „mit gewissen Einschränkungen“ personell demokratisch legitimiert<sup>421</sup>.

Der Aufsichtsrat hat den Vorstand zu überwachen<sup>422</sup>.

#### **c) Verwaltungsrat**

Der Verwaltungsrat des Deutschen Weinfonds besteht nach § 40 Abs. 1 WeinG aus 44 Vertretern der beteiligten Kreise. Die Mitglieder des Verwaltungsrates werden nach § 40 Abs. 2 WeinG vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft berufen und abberufen. Daraus ergibt sich die hinreichende demokratische Legitimation des Verwaltungsrates, die auch den anderen Organen die erforderliche demokratische Legitimation vermittelt<sup>423</sup>.

Der Verwaltungsrat bestimmt nach § 40 Abs. 4 WeinG den grundsätzlichen Handlungsrahmen in Fragen, die zum Aufgabengebiet des

---

<sup>419</sup> § 38 Abs. 2 WeinG.

<sup>420</sup> § 38 Abs. 3 WeinG.

<sup>421</sup> BVerfGE 136, 194 Rn. 172 (Weinabgabe).

<sup>422</sup> § 39 Abs. 3 WeinG.

<sup>423</sup> BVerfGE 136, 194 Rn. 171 (Weinabgabe).

Deutschen Weinfonds gehören. Er beschließt ferner über die Entlassung des Vorstands und des Aufsichtsrats<sup>424</sup>.

Außerdem beschließt der Verwaltungsrat über die Satzung des Deutschen Weinfonds, die der Genehmigung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft bedarf<sup>425</sup>.

### 3. Aufsicht

Der Deutsche Weinfonds untersteht nach § 42 Abs. 1 WeinG der Aufsicht des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft. Der Deutsche Weinfonds ist gegenüber dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und seinen Beauftragten auskunftspflichtig<sup>426</sup>. In gleicher Weise wie nach dem Filmförderungsgesetz besteht auch im Rahmen der Aufsicht über den Deutschen Weinfonds ein Selbsteintrittsrecht der Aufsichtsbehörde. Kommt der Deutsche Weinfonds den ihm obliegenden Verpflichtungen nicht nach, ist die Bundesregierung nach § 42 Abs. 4 WeinG befugt, die Aufgaben durch einen besonderen Beauftragten durchführen zu lassen oder sie selbst durchzuführen.

### 4. Abgabe für den Deutschen Weinfonds

Die Höhe der Abgabe für den Deutschen Weinfonds ist sowohl für die Flächenabgabe in § 43 Abs. 1 Nr. 1 WeinG als auch für die Mengenabgabe in § 43 Abs. 1 Nr. 2 WeinG betragsmäßig festgelegt<sup>427</sup>.

---

<sup>424</sup> § 40 Abs. 6 WeinG.

<sup>425</sup> § 41 WeinG.

<sup>426</sup> § 42 Abs. 2 WeinG.

<sup>427</sup> Die Flächenabgabe beträgt 0,67 € je Ar der Weinbergfläche, sofern diese mehr als 10 Ar umfasst. Die Mengenabgabe beträgt für die in § 43 Abs. 2 WeinG genannten Weine 0,67 € je 100 l.

## 5. Erhebung der Abgabe für den Deutschen Weinfonds

§ 44 Abs. 1 Satz 1 WeinG legt die Berechnungsgrundlage für die Erhebung der Flächenabgabe fest. Die Erhebung der Flächenabgabe selbst ist jedoch im Weingesetz nicht geregelt. § 44 Abs. 1 Satz 2 und 3 WeinG ermächtigt die Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Regelung der Entstehung und der Fälligkeit der Flächenabgabe sowie zur Regelung des Verfahrens ihrer Erhebung, der Überwachung ihrer Entrichtung und ihrer Beitreibung einschließlich der erforderlichen Auskunfts-, Duldungs- und Mitwirkungspflichten.

Die Erhebung, Festsetzung und Beitreibung der Mengenabgabe ist dagegen nach § 44 Abs. 2 Satz 1 WeinG Aufgabe des Deutschen Weinfonds. Die erforderlichen Regelungen über die Entstehung und die Fälligkeit der Abgabe sowie über das Verfahren bei ihrer Erhebung, die Überwachung ihrer Entrichtung und ihre Beitreibung einschließlich der erforderlichen Auskunfts-, Duldungs- und Mitwirkungspflichten sind in einer Rechtsverordnung zu treffen, zu deren Erlass nach § 44 Abs. 2 Satz 2 WeinG das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt ist.

## V. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtsform und Verwaltung des Fonds

### 1. Zweckbindung durch Sonderfonds

Das Abgabenaufkommen aus einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion unterliegt der Bindung an einen besonderen Sachzweck. Wegen dieser Zweckbindung steht die durch die Sonderabgabe gewonnene Finanzkraft nicht zur Erfüllung allgemeiner Finanzaufgaben des Staates zur Verfügung, sondern ist einem „Sonderfonds“ vorbehalten<sup>428</sup>.

---

<sup>428</sup>

BVerfGE 145, 171 Rn. 102 (Kernbrennstoffsteuer); BVerfGE 101, 141, 148; siehe auch oben E. I.

Eine Sicherung der Zweckbindung der Verwendung der Mittel aus der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL kann sowohl durch die Errichtung eines Sonderfonds in der Rechtsform eines nicht rechtsfähigen Sondervermögens des Bundes als auch durch die Einrichtung eines Fonds in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts erreicht werden. In beiden Rechtsformen ist der Fonds durch ein Bundesgesetz zu errichten<sup>429</sup>.

## 2. Demokratische Legitimation

### a) Anforderungen

Die Verfassungsmäßigkeit der Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion setzt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts neben der ausreichenden Gesetzgebungskompetenz und der Wahrung der finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung einer Sonderabgabe<sup>430</sup> die notwendige demokratische Legitimation für die Abgabenerhebung und für die Aufgabewahrnehmung, d.h. für die Verwendung des Aufkommens aus der Sonderabgabe, voraus<sup>431</sup>.

In personeller Hinsicht ist die Abgabenerhebung durch einen Fonds legitimiert, wenn sich die Bestellung desjenigen, der die Abgabe erhebt, durch eine ununterbrochene Legitimationskette auf das Staatsvolk zurückführen lässt. Der Amtsträger, der die Abgabe erhebt, ist personell legitimiert, wenn er sein Amt im Wege einer Wahl durch das

---

<sup>429</sup> Zur Errichtung einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz siehe Art. 87 Abs. 3 GG.

<sup>430</sup> Dazu oben B. I. 3. b und B. II.

<sup>431</sup> Zum Demokratieprinzip als Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit der Sonderabgabe siehe oben C. III. 2.

Volk oder das Parlament oder durch einen seinerseits personell legitimeren Amtsträger oder mit dessen Zustimmung erhalten hat<sup>432</sup>. Die erforderliche sachlich-inhaltliche Legitimation wird durch die Gesetzesbindung und die Bindung an Aufträge und Weisungen übergeordneter staatlicher Stellen vermittelt<sup>433</sup>. Entscheidend ist dabei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität. Notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau, das umso höher sein muss, je intensiver die in Betracht kommenden Entscheidungen Grundrechte berühren<sup>434</sup>.

#### **b) Nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes**

Wird das Aufkommen aus der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL in einem nicht rechtsfähigen Sondervermögen des Bundes als „Einwegkunststoff-Fonds“ zusammengefasst, der vom Umweltbundesamt verwaltet und vertreten wird, ist die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geforderte demokratische Legitimation sowohl für die Abgabenerhebung als auch für die Verwendung des Abgabenaufkommens gegeben.

---

<sup>432</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 157 (Filmabgabe); BVerfGE 136, 194 Rn. 168 (Weinabgabe); zur demokratischen Legitimation im Falle der Beleihung siehe auch BVerfGE 130, 76, 124 (Hessischer Maßregelvollzug).

<sup>433</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 157 – Filmabgabe; BVerfGE 136, 194 Rn. 168 (Weinabgabe); zur Beleihung siehe BVerfGE 130, 76, 124 (Hessischer Maßregelvollzug).

<sup>434</sup> BVerfGE 135, 155 Rn. 157 – Filmabgabe; BVerfGE 136, 194 Rn. 168 (Weinabgabe); zur Beleihung BVerfGE 130, 76, 124 (Hessischer Maßregelvollzug).

Das Umweltbundesamt ist eine selbstständige Bundesoberbehörde<sup>435</sup>. Die erforderliche demokratische Legitimation ergibt sich aus der Zugehörigkeit des Umweltbundesamtes als selbstständige Bundesoberbehörde zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

**c) Einwegkunststoff-Fonds als bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts**

Die geforderte personelle und sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation sowohl der Abgabenerhebung als auch der mit der Abgabe finanzierten Aufgabenwahrnehmung kann auch bei Errichtung des Einwegkunststoff-Fonds als bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts nach Art. 87 Abs. 3 GG gesichert werden. Dies zeigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Deutschen Weinfonds und zur Filmförderungsanstalt.

Entscheidend ist eine gesetzliche Ausgestaltung der Bestellung oder Ernennung der Entscheidungsträger der Anstalt, durch die diese für die Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben, insbesondere der Abgabenerhebung und der Mittelauskehr an diejenigen, die die Dienste nach Art 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erbringen, hinreichend demokratisch legitimiert sind. Das Bundesverfassungsgericht sah eine ausreichende demokratische Legitimation in personeller Hinsicht darin, dass die Mitglieder des Verwaltungsrats und des Präsidiums bei der Filmförderungsanstalt bzw. des Verwaltungsrats und des Vorstands beim Deutschen Weinfonds durch die zuständige oberste Bundesbehörde bzw. die zuständige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts berufen wurden bzw. zumindest durch den uneinge-

---

<sup>435</sup>

Siehe § 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Umweltbundesamtes vom 22.07.1974 BGBl. I. S. 1505, zuletzt geändert durch Art. 81 der Verordnung vom 21.08.2015 BGBl. I S. 1474.

schränkt demokratisch legitimierten Verwaltungsrat gewählt und ernannt wurden. Eine entsprechende demokratische Legitimation in personeller Hinsicht kann auch geschaffen werden, wenn der Einwegkunststoff-Fonds in der Rechtsform der bundesunmittelbaren rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts ausgestaltet wird. Zu empfehlen ist insoweit eine Orientierung an den Regelungen im Filmförderungsgesetz für die Filmförderungsanstalt und im Weingesetz für den Deutschen Weinfonds.

Gegenüber der Errichtung des Einwegkunststoff-Fonds in der Rechtsform des nicht rechtsfähigen Sondervermögens des Bundes, das durch das Umweltbundesamt verwaltet und vertreten wird, hat die Errichtung einer bundesunmittelbaren rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts den Vorteil, dass mit den Organen Verwaltungsrat und gegebenenfalls Aufsichtsrat die „Akteure“ im Sinne des Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL in die Arbeit des Einwegkunststoff-Fonds eingebunden werden können. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die in Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL angesprochene transparente Festlegung der Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste erforderlich sind, und die daran anknüpfende Festlegung der Höhe der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nicht durch den Einwegkunststoff-Fonds erfolgen können. Die Höhe der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL kann nicht vom Fonds selbst festgelegt werden. Der Fonds ist auch in der Rechtsform der bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts nicht zur Rechtssetzung gegenüber Dritten, nämlich gegenüber den Herstellern der im Anhang E der Einwegkunststoffrichtlinie genannten Einwegkunststoffartikel, befugt. Die Festlegung der Höhe der Sonderabgabe bedarf der

Regelung im Gesetz oder in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung oder des zuständigen Ministeriums<sup>436</sup>. Dem Einwegkunststoff-Fonds und seinen Organen können insoweit allenfalls beratende oder vorbereitende Funktionen zukommen.

## VI. Verwaltung des Einwegkunststoff-Fonds durch die ZSVR

### 1. Vorschlag

In dem Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Art. 8 EWKRL vom 16.03.2021 schlägt Dentons vor, den Einwegkunststoff-Fonds in einem privatrechtlichen Sondervermögen „innerhalb“ der Zentralen Stelle Verpackungsregister nach § 24 Abs. 1 VerpackG umzusetzen<sup>437</sup>. Was mit einem „Sondervermögen innerhalb der ZSVR“ gemeint ist, bleibt unklar. In Betracht käme allerdings nur eine Verwaltung des Sondervermögens in der Rechtsform des nicht rechtsfähigen Sondervermögens des Bundes durch die ZSVR als Beliehene<sup>438</sup>.

---

<sup>436</sup> Art. 80 Abs. 1 Satz GG nennt als mögliche Ermächtigungsadressaten für eine Rechtsverordnung die Bundesregierung, einen Bundesminister oder die Landesregierungen. Die Aufzählung ist erschöpfend, dazu Wallrabenstein, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Band 2, 7. Aufl. 2021 Art. 80 Rn. 16.

<sup>437</sup> Dentons, Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Art. 8 Einwegkunststoffrichtlinie vom 16.03.2021, S. 63.

<sup>438</sup> Zur Beleihung der ZSVR mit hoheitlichen Aufgaben siehe § 26 Abs. 1 VerpackG.

## 2. Zentrale Stelle Verpackungsregister

### a) Errichtung und Rechtsform

§ 24 Abs. 1 VerpackG verpflichtet die Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen<sup>439</sup> und Vertreiber von noch nicht befüllten Verkaufs- oder Umverpackungen<sup>440</sup> oder die von ihnen getragenen Interessenverbände bis zum 01.01.2019 unter dem Namen „Zentrale Stelle Verpackungsregister“ eine rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts mit einem Stiftungsvermögen von mindestens 100.000 € zu errichten. Die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) ist inzwischen errichtet<sup>441</sup>.

### b) Finanzierung

Die Zentrale Stelle wird einschließlich der erforderlichen Errichtungskosten über Beiträge finanziert, die die Systeme nach § 3 Abs. 16 VerpackG und die Betreiber von Branchenlösungen<sup>442</sup> aufgrund entsprechender Finanzierungsvereinbarungen nach § 25 Abs. 1 VerpackG an die Zentrale Stelle entrichten. Die Systeme und Betreiber von Branchenlösungen sind nach § 25 Abs. 1 Satz 2 VerpackG zum Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen verpflichtet. Der Abschluss entsprechender Finanzierungsvereinbarungen ist nach § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 VerpackG Voraussetzung für die Genehmigung des Betriebs

---

<sup>439</sup> Systembeteiligungspflichtige Verpackungen sind nach § 3 Abs. 8 VerpackG mit Waren befüllte Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen.

<sup>440</sup> Zu den Begriffen der Verkaufsverpackungen und der Umverpackungen siehe § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 VerpackG.

<sup>441</sup> Siehe dazu die gemäß § 24 Abs. 2 Satz 3 VerpackG im Internet veröffentlichte Satzung der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister vom 30.09.2019.

<sup>442</sup> Zu Branchenlösungen siehe § 8 VerpackG.

eines Systems durch die zuständige Landesbehörde bzw. Voraussetzung für die Anzeige einer Branchenlösung bei der Zentralen Stelle nach § 8 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 VerpackG.

**c) Aufgaben**

Die Zentrale Stelle nimmt aufgrund der Beleihung nach § 26 Abs. 1 VerpackG hoheitliche Aufgaben und nach § 26 Abs. 2 VerpackG zusätzliche Aufgaben in eigener Verantwortung wahr. Sie darf nach § 26 Abs. 3 Satz 1 VerpackG nur die ihr durch die Absätze 1 und 2 des § 26 VerpackG zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen.

**d) Organe**

Organe der Zentralen Stelle sind nach § 28 Abs. 1 VerpackG das Kuratorium, der Vorstand, der Verwaltungsrat und der Beirat Erfassung, Sortierung und Verwertung.

aa) Das Kuratorium legt nach § 28 Abs. 2 Satz 1 VerpackG die Leitlinien der Geschäftstätigkeit fest und bestellt und entlässt den Vorstand. Das Kuratorium besteht nach § 28 Abs. 2 Satz 2 VerpackG aus insgesamt 13 Vertretern<sup>443</sup>. Zwei der insgesamt 13 Vertreter stehen den Ländern zu. Sie werden von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), vertreten durch das jeweilige Vorsitzland, entsandt und abberufen<sup>444</sup>. Insgesamt zwei Vertreter werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit entsandt und abberufen<sup>445</sup>.

---

<sup>443</sup> Siehe dazu auch § 10 der Satzung Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister.

<sup>444</sup> Siehe § 28 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 VerpackG und § 10 Abs. 7 der Satzung Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister.

<sup>445</sup> § 28 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 und 5 VerpackG und § 10 Abs. 9 der Satzung Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister.

Während für die Mitglieder, die von den Bundesministerien entsandt und abberufen werden, eine hinreichende demokratische Legitimation besteht, ist die hinreichende demokratische Legitimation bei den beiden Ländervertretern, die von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) entsandt und abberufen werden, fraglich. Die Frage kann offenbleiben. Selbst wenn man eine hinreichende demokratische Legitimation der Ländervertreter bejahen würde, wären mit den Ländervertretern und den Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit nur insgesamt vier der 13 Mitglieder des Kuratoriums im Sinn der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinreichend demokratisch legitimiert. Bei den übrigen neun Vertretern im Kuratorium, von denen acht Vertreter von der Gruppe der Hersteller und Vertreiber nach § 24 Abs. 1 VerpackG und ein Vertreter von den kommunalen Spitzenverbänden entsandt werden, fehlt es an einer hinreichenden demokratischen Legitimation. Sie werden jeweils durch ihre Verbände<sup>446</sup> entsandt und berufen. Eine demokratische Legitimation, die etwa durch die Ernennung durch den zuständigen Bundesminister als Mitglied der dem Parlament verantwortlichen Regierung vermittelt werden könnte<sup>447</sup>, sehen weder das Verpackungsgesetz noch die Satzung der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister vor.

- bb) Der Vorstand der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister setzt sich nach § 28 Abs. 3 Satz 2 VerpackG aus bis zu zwei Personen zusammen. Er wird vom Kuratorium bestellt und entlassen. Da das Kuratorium nicht im Sinne der Rechtsprechung des

---

<sup>446</sup> Z.B. Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V.; Handelsverband Deutschland – HDE – e.V., IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V., Bundesverband für Kunststoffverpackungen und Folien und Markenverband e.V.; siehe § 10 Abs. 4 der Satzung der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister.

<sup>447</sup> Siehe dazu BVerfGE 136, 194 Rn. 171 (Weinabgabe).

Bundesverfassungsgerichts demokratisch legitimiert ist, ist auch der Vorstand der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister personell nicht hinreichend demokratisch legitimiert.

- cc) Gleiches gilt für den Verwaltungsrat der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister. Er besteht nach § 28 Abs. 4 VerpackG und § 12 der Satzung Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister aus 21 Mitgliedern, von denen insgesamt fünf Mitglieder vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, vom Umweltbundesamt und von den Ländern entsandt werden. Die Mitglieder für die Länder im Verwaltungsrat werden wiederum nach § 12 Abs. 6 der Satzung Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) entsandt und abberufen. Selbst wenn man für diese insgesamt fünf Vertreter der Bundesministerien, des Umweltbundesamtes und der Länder eine hinreichende demokratische Legitimation als Mitglied des Verwaltungsrates annehmen wollte, wären die restlichen Mitglieder des Verwaltungsrates nicht im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts personell hinreichend demokratisch legitimiert. Die Mitglieder des Verwaltungsrates der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister werden nicht durch den zuständigen Bundesminister als Mitglied der dem Parlament verantwortlichen Regierung ernannt<sup>448</sup>.
- dd) Auch die acht Mitglieder des Beirats Erfassung, Sortierung und Verwertung der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister

---

448

Zur Ernennung durch den zuständigen Bundesminister als Mitglied der dem Parlament verantwortlichen Regierung zur Vermittlung der erforderlichen personellen demokratischen Legitimation siehe BVerfGE 136, 194 Rn. 171 (Weinabgabe); bei den Organen der Filmförderungsanstalt wird die demokratische Legitimation durch die Ernennung der Mitglieder des Verwaltungsrates durch die für Kultur und Medien zuständige oberste Bundesbehörde vermittelt: BVerfGE 135, 155 Rn. 160 (Filmabgabe).

sind im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weder durch die Bestellung oder Berufung durch einen Bundesminister noch durch eine oberste Bundesbehörde demokratisch legitimiert<sup>449</sup>.

### 3. Sicherung der demokratischen Legitimation durch Beleihung

#### a) Legitimation durch Beleihung

Eine Beleihung liegt vor, wenn

- ein Privatrechtssubjekt
- mit der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betraut ist und
- die Befugnis erhalten hat, die Verwaltungsaufgaben selbstständig in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts zu erledigen<sup>450</sup>.

Erfolgt die Beleihung – wie in § 26 Abs. 1 VerpackG – durch Gesetz, führt die demokratische Legitimationskette vom demokratisch gewählten Parlament über die gesetzliche Beleihungsregelung zu der beleihenen juristischen Person des privaten Rechts<sup>451</sup>. Die fehlende personelle Legitimation der Organe der Zentralen Stelle Verpackungsregister kann danach durch eine gesetzliche Beleihung der Zentralen Stelle Verpackungsregister mit der Wahrnehmung bestimmter gesetzlich geregelter Aufgaben hergestellt werden.

---

<sup>449</sup> Zur Zusammensetzung des Beirats Erfassung, Sortierung und Verwertung siehe § 28 Abs. 5 Satz 2 VerpackG und § 14 der Satzung Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister.

<sup>450</sup> Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Juli 2020, § 1 VwVfG Rn. 162.

<sup>451</sup> Instruktiv dazu BremStGH, NVwZ 2003, 81, 83; dazu auch Schoch, a.a.O., § 1 VwVfG Rn. 164 f.

**b) Sachlich-inhaltliche Legitimation**

Neben die personelle Legitimation, die durch den Beleihungsakt geschaffen werden kann, muss nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die sachlich-inhaltliche Legitimation der Aufgabenwahrnehmung durch das Privatrechtssubjekt treten. Diese wird durch die Bindung des Beliehenen an das Gesetz in Verbindung mit umfassenden Weisungsbefugnissen der verantwortlichen öffentlichen Träger geschaffen. Der Beliehene muss einer umfassenden Aufsicht eines parlamentarisch verantwortlichen Mitglieds der Regierung unterliegen<sup>452</sup>. Dieses muss über weitreichende Einwirkungsmöglichkeiten verfügen.

Die Voraussetzungen dafür sind in § 29 VerpackG angelegt. Danach untersteht die Zentrale Stelle hinsichtlich der Aufgaben, mit der sie gemäß § 26 Abs. 1 VerpackG beliehen ist, der Rechts- und Fachaufsicht des Umweltbundesamtes. Die Zentrale Stelle Verpackungsregister ist durch die Rechts- und Fachaufsicht des Bundesumweltamtes der öffentlichen Verwaltung angegliedert. Sie unterliegt in Bezug auf die beliehenen öffentlichen Aufgaben und Befugnisse der hierarchischen Weisungsgewalt wie eine nachgeordnete Behörde. Insbesondere stehen dem Umweltbundesamt aufgrund des Instituts der Fachaufsicht umfassende Informations- und Weisungsrechte zu<sup>453</sup>. Deutlich wird dies durch das in § 29 Abs. 3 VerpackG geregelte „Selbsteintrittsrecht“ des Umweltbundesamtes. Erfüllt die Zentrale Stelle die ihr nach § 26 Abs. 1 VerpackG übertragenen Aufgaben nicht oder nicht ausreichend, ist das Umweltbundesamt befugt, diese Aufgaben selbst durchzuführen oder im Einzelfall durch einen Beauftragten durchführen zu lassen.

---

<sup>452</sup> Zur Erforderlichkeit der Fachaufsicht siehe BVerfGE 130, 76, 125 (Hessischer Maßregelvollzug); BremStGH, NVwZ 2003, 81, 84.

<sup>453</sup> BremStGH, NVwZ 2003, 81, 84.

### c) **Beleihung der ZSVR – Aufsichtsbefugnis des UBA**

Wird die Zentrale Stelle Verpackungsregister mit der Aufgabe der Erhebung der Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL und zur Verwendung des Abgabenaufkommens zur Finanzierung der Dienste gemäß Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL, insbesondere durch Kostenerstattung an die entsprechenden öffentlichen Stellen, beliehen, kann durch eine entsprechende gesetzliche Ausgestaltung der Beleihung, insbesondere verknüpft mit weitreichenden Aufsichtsbefugnissen des Umweltbundesamtes, die erforderliche demokratische Legitimation der Zentralen Stelle Verpackungsregister für die Abgabenerhebung und die Verwendung des Abgabenaufkommens sowohl in personeller als auch in sachlich-inhaltlicher Hinsicht geschaffen werden.

Beispiele für eine diesem Vorschlag entsprechende Verwaltung des in einem Fonds zusammengefassten Aufkommens aus der Erhebung einer Sonderabgabe sind uns nicht bekannt.

## 4. **Folgen der Beleihung der ZSVR**

Finanziert wird die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister nach § 25 Abs. 1 VerpackG aufgrund von Finanzierungsvereinbarungen zwischen der Zentralen Stelle Verpackungsregister mit den Systemen nach § 3 Abs. 16 VerpackG und mit den Betreibern von Branchenlösungen im Sinn von § 8 VerpackG. Diese Form der Finanzierung wurde gewählt, damit der mit der Finanzierung der Zentralen Stelle verbundene Verwaltungsaufwand möglichst gering gehalten wird<sup>454</sup>. Die Systeme nach § 3 Abs. 16 VerpackG und die Betreiber von Branchenlösungen „repräsentieren“ die Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen im Sinn des § 3 Abs. 8 VerpackG. Die erweiterte Herstellerverantwortung nach Art. 8 EWKRL und die

---

<sup>454</sup>

Siehe dazu Rachut, AbfallR 2016, 305, 310; Flanderka, in: Flanderka/Stroetmann/Hartwig, Verpackungsgesetz, 5. Aufl. 2020, § 25 I.

Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL betreffen jedoch nicht nur die Hersteller von Verpackungen, die im Abschnitt I des Anhangs Teil E genannt sind, sondern auch die Hersteller der in den Abschnitten I, II und III des Anhangs Teil E genannten Einwegkunststoffartikel, die keine Verpackungen sind. Die Finanzierungsregelung in § 25 VerpackG müsste daher geändert werden. Finanzierungsvereinbarungen mit den Herstellern der im Anhang E genannten Einwegkunststoffartikel erscheinen nicht zweckmäßig.

Nicht nur die Finanzierung der Stiftung Zentralen Stelle Verpackungsregister müsste geändert werden. Vielmehr müssten auch Regelungen getroffen werden, nach denen die Finanzierung der der Zentralen Stelle Verpackungsregister bislang nach dem Verpackungsgesetz obliegenden Aufgaben einerseits und der der Zentralen Stelle Verpackungsregister gegebenenfalls im Zusammenhang mit der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL im Wege der Beleihung neu zu übertragenden Aufgaben hinsichtlich der Finanzierung andererseits klar getrennt werden. Insoweit wären Teilhaushalte der Zentralen Stelle Verpackungsregister erforderlich.

Auch die Besetzung der Organe der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister müsste neu geregelt werden. Die Hersteller der in den Abschnitten I, II und III des Anhangs Teil E genannten Einwegkunststoffprodukte, die keine Verpackungen sind, sind in diesen Organen nicht repräsentiert.

Schließlich müsste der Aufgabenkatalog des § 26 VerpackG neu geregelt werden. Dabei müsste – auch mit Blick auf die Finanzierung der Zentralen Stelle Verpackungsregister – klar zwischen den Aufgaben nach dem Verpackungsgesetz und den Aufgaben im Zusammenhang mit der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL unterschieden werden.

Ob bei dieser Ausgangslage eine Beleihung der Zentralen Stelle Verpackungsregister mit der Erhebung und Verwendung der Abgabe der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL in Betracht kommt, ist in eine Frage der Zweckmäßigkeit. Rechtliche Hindernisse stehen einer Beleihung der ZSVR mit den genannten Aufgaben nicht entgegen.

## VII. Gesetz zur Errichtung des Einwegkunststoff-Fonds

### 1. Gesetz

Voraussetzung für eine Sonderabgabe ist eine finanzrechtliche Verantwortlichkeit der Abgabenschuldner für eine bestimmte Finanzierungsaufgabe, in der sich die Schuldner der Sonderabgabe von der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen abheben<sup>455</sup>. Wegen dieser gruppenbezogenen Finanzierungsverantwortlichkeit steht das Aufkommen aus einer solchen Abgabe nicht zur Erfüllung allgemeiner Finanzaufgaben des Staates zur Verfügung. Es ist der Finanzierung der Sachaufgabe vorbehalten, zu deren Zweck sie erhoben wird<sup>456</sup>. Diese Zweckbindung des Abgabenaufkommens erfordert es, die Sonderabgabe in einen Fonds zusammenzufassen. Der Fonds ist mit Blick auf die Zweckbindung der Mittelverwendung durch das Gesetz, das der Erhebung der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion zugrunde liegt, zu errichten<sup>457</sup>.

Der Einwegkunststoff-Fonds ist danach durch Gesetz zu errichten. Die Bestimmung der Rechtsform des Fonds und seine nähere Ausgestaltung können – das zeigt das Beispiel des Klärschlammmentschädigungsfonds – auf der Grundlage einer den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechenden Verordnungsermächtigung einer Rechtsverordnung vorbehalten werden. Vorzugswürdig ist eine möglichst abschließende Regelung der

---

<sup>455</sup> P. Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 71 sowie oben B. II. 5.

<sup>456</sup> P. Kirchhof, a.a.O., § 119 Rn. 72; zur gruppennützigen Verwendung siehe auch oben B. II. 6.

<sup>457</sup> Dies entspricht der Praxis: siehe z.B. zur Errichtung des Klärschlamm-Entschädigungsfonds Art. 4 Nr. 8 des Gesetzes vom 27.09.1994 (§ 9 Abs. 1 DüngemittelG) über die Errichtung des Entschädigungsfonds unter Vorbehalt der Bestimmung der Rechtsform und Ausgestaltung des Entschädigungsfonds durch eine Rechtsverordnung; § 37 Abs. 1 WeinG: Errichtung des Deutschen Weinfonds als Anstalt des öffentlichen Rechts; § 1 FFG 2004/2017: Errichtung der Filmförderungsanstalt; siehe auch § 1 Forstabsatzfondsgesetz: Errichtung eines Absatzförderungsfonds der Deutschen Forstwirtschaft (Forstabsatzfonds) als Anstalt des öffentlichen Rechts.

Ausgestaltung des Einwegkunststoff-Fonds in dem ohnehin erforderlichen Gesetz selbst. Dadurch wird das Risiko einer nicht den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechenden Verordnungsermächtigung vermieden.

## 2. Gesetzgebungskompetenz

Wegen der Zweckbindung der Mittel aus der Erhebung der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL ist die Errichtung eines Fonds für die Verwendung des Abgabenaufkommens die zwingende Folge der Erhebung der Sonderabgabe<sup>458</sup>. Die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Sonderabgabe folgt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Sachzuständigkeiten des Bundes. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers für den Erlass einer bundesrechtlichen Regelung zur Erhebung einer Sonderabgabe für die Hersteller bestimmter Einwegkunststoffprodukte ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG<sup>459</sup>. Es begründet zugleich die Gesetzgebungskompetenz für die Errichtung des Einwegkunststoff-Fonds.

Soll der Einwegkunststoff-Fonds als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden, bedarf die Errichtung des Einwegkunststoff-Fonds eines Bundesgesetzes nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG. Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich in diesem Fall aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG<sup>460</sup> in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.

---

<sup>458</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Aufkommen aus der Erhebung einer Sonderabgabe einem „Sonderfonds“ vorbehalten: BVerfGE 145, 171 Rn. 2 (Kernbrennstoffsteuer); BVerfGE 101, 141, 148.

<sup>459</sup> Dazu oben B. II. 2. a.

<sup>460</sup> Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 87 Rn. 71; BVerfGE 31, 113, 116 f.

### 3. Eigenständiges Gesetz

Für die gesetzliche Regelung der Erhebung einer Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL empfiehlt sich der Erlass eines eigenständigen Gesetzes<sup>461</sup>. In diesem Gesetz ist auch die Einrichtung des Einwegkunststoff-Fonds zu regeln.

### 4. Zustimmung- oder Einspruchsgesetz

Art. 87 Abs. 3 GG eröffnet dem Bund den fakultativen Zugriff auf alle Verwaltungskompetenzen im Bereich seiner Gesetzgebung<sup>462</sup>. Er kann durch die Errichtung einer Bundesoberbehörde oder die Bildung einer neuen bundesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts, der er bestimmte Aufgaben zuweist, die Verwaltungszuständigkeit an sich ziehen und insoweit gleichzeitig die Verwaltungshoheit der Länder nach Art. 83 GG beenden<sup>463</sup>. Dabei umfasst Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG auch die Übertragung neuer Aufgaben auf bereits bestehende Bundesoberbehörden<sup>464</sup>. Wird im Zusammenhang mit der Errichtung des Einwegkunststoff-Fonds von der durch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eröffneten Möglichkeit des fakultativen Zugriffs auf die Verwaltungskompetenzen entweder in der Form Gebrauch gemacht, dass die Verwaltung des Einwegkunststoff-Fonds dem Umweltbundesamt als bereits bestehender Einrichtung der Bundesverwaltung zugewiesen oder der Einwegkunststoff-Fonds als neue bundesunmittelbare Anstalt des

---

<sup>461</sup> Dazu oben E. III. 2.

<sup>462</sup> Broß/Mayer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 87 Rn. 28.

<sup>463</sup> BVerfGE 104, 238, 247; BVerfGE 110, 33, 49.

<sup>464</sup> Hermes, in: Dreyer (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 3. Aufl., 2018, Art. 87 Rn. 77. unter Hinweis darauf, dass es aus der für die Auslegung von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG maßgeblichen Perspektive bundesstaatlicher Verteilung der Verwaltungskompetenzen nicht darauf ankommt, ob eine neue Verwaltungseinrichtung des Bundes geschaffen wird oder ob neue Aufgaben bereits bestehenden Einrichtungen der Bundesverwaltung zur Erledigung zugewiesen werden.

öffentlichen Rechts errichtet wird, begründet dies keine Zustimmungsbefürftigkeit des Gesetzes durch den Bundesrat. Die Zustimmung des Bundesrates zu einem entsprechenden Gesetz ist nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nicht erforderlich<sup>465</sup>. Dies bestätigt Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG, wonach die Zustimmung des Bundesrates nur zur Errichtung von bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden durch Bundesgesetz erforderlich ist.

## **VIII. Modelle für die Verwaltung des Einwegkunststoff-Fonds**

### **1. Nicht rechtsfähiges Sondervermögen**

#### **a) Verwaltung**

Die Verwaltung des Fonds hängt von der Rechtsform des Fonds ab. Wird der Fonds als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes errichtet, liegt es nahe, die Aufgabe der Verwaltung dieses Fonds dem Umweltbundesamt zu übertragen<sup>466</sup>.

#### **b) Vorgaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Fonds**

Ein Vorbild für die Regelung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Fonds in der Rechtsform des nicht rechtsfähigen Sondervermögens findet sich in § 3 der Verordnung über den Klärschlamm-Entschädigungsfonds (KlärEV). Dort ist angeordnet, dass auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung die Teile I bis V, VIII und IX der Bundeshaushaltsordnung entsprechend anzuwenden sind (§ 3 Abs. 1 KlärEV). Ferner gibt § 3 Abs. 2 KlärEV vor, dass die Beiträge bis zur bestimmungsgemäßen Verwendung verzinslich anzulegen sind und die für die Verwaltung des Klärschlamm-Entschädigungsfonds anfallenden Personal- und Sachkosten der Bundesanstalt für Landwirtschaft und

---

<sup>465</sup> Hermes, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 88.

<sup>466</sup> Zu dieser Form der Verwaltung eines Fonds in der Rechtsform des nicht rechtsfähigen Sondervermögens: Klärschlamm-Entschädigungsfonds, der gemäß § 1 Abs. 2 KlärEV von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung verwaltet wird.

Ernährung, die den Fonds nach § 1 Abs. 2 KlärEV zu verwalten hat, aus Mitteln des Sondervermögens erstattet werden.

Gemäß § 3 Abs. 3 KlärEV ist für jedes Kalenderjahr ein Wirtschaftsplan aufzustellen, der der Genehmigung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft bedarf.

Zur Rechnungslegung ist vorgegeben, dass für jedes Kalenderjahr ein Jahresabschluss nach Maßgabe von § 264 Abs. 1 Satz 1 HGB zu erstellen ist. Die Prüfung des Jahresabschlusses obliegt gemäß § 3 Abs. 4 Satz 2 KlärEV dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

## **2. Bundesanstalt**

### **a) Verwaltung des Fonds**

Wird der Fonds in der Rechtsform einer Bundesanstalt errichtet, obliegt die Verwaltung des Fonds der durch Bundesgesetz errichteten bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts.

Gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG kann der Bund auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebungszuständigkeit zusteht, bundesunmittelbare Anstalten des öffentlichen Rechts einrichten. Dies ist eine Form der fakultativen mittelbaren Bundesverwaltung. Da es bei der bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts nur um eine fakultative Bundesverwaltung handelt, kann der Bundesgesetzgeber festlegen, inwieweit die Verwaltungszuständigkeit bei der Errichtung einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts auf die Anstalt und damit auf den Bund übergehen soll. § 44 WeinG regelt die Verwaltungszuständigkeit für die Erhebung der Abgabe so, dass der Deutsche Weinfonds nach § 44 Abs. 2 WeinG nur für die Erhebung der sogenannten Mengenabgabe nach § 43 Abs. 1 Nr. 2 WeinG zuständig ist. Im Übrigen bleibt es bei der Verwaltungszuständigkeit der Länder

nach Art. 83 GG. § 44 Abs. 1 Satz 2 WeinG ermächtigt die Landesregierungen durch Verordnung das Verfahren über die Erhebung der Flächenabgabe nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 WeinG, die an den Fonds abzuführen ist, zu regeln<sup>467</sup>. Zweckmäßig ist eine solche „Aufspaltung“ der Verwaltungszuständigkeit nur, falls die Länder ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand über Daten und Informationen verfügen, die für die Erhebung der Abgabe nutzbar gemacht werden können und über die der Fonds nicht verfügt.

Bei der Erhebung einer Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL dürften diese Voraussetzungen nicht gegeben sein, so dass es zweckmäßig ist, mit der Errichtung eines Fonds als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts diesem Fonds aufgrund von Art. 87 Abs. 3 GG auch die Verwaltungszuständigkeit nicht nur für die Verwendung des Abgabenaufkommens, sondern auch für die Erhebung der Abgabe zuzuordnen.

#### **b) Vorgaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Fonds**

Vorbilder zu den Regelungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Rechnungslegung finden sich im 3. Abschnitt des Filmförderungsgesetzes und im 8. Abschnitt des Weinggesetzes:

- aa) Zur Haushalts- und Wirtschaftsführung regelt § 11 FFG, dass der Verwaltungsrat der Bundesanstalt jährlich vor Beginn des Wirtschaftsjahres einen Wirtschaftsplan nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung feststellt. In dem Wirtschaftsplan sind nach § 11 Abs. 1 Satz 2 FFG alle voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Filmförderungsanstalt im kommenden Wirtschafts-

---

<sup>467</sup>

Zu den Verwaltungszuständigkeiten nach § 44 WeinG siehe VG Würzburg, Urteil vom 15.10.2008 – W 6 K 08.881 – juris Rn. 22; VG Ansbach, Urteil vom 01.04.2010 – AN 16 K 08.00612 – juris Rn. 25.

jahr zu veranlagern. § 11 Abs. 1 Satz 3 FFG gibt vor, dass der Wirtschaftsplan ausgeglichen sein muss. Der Wirtschaftsplan bedarf nach § 11 Abs. 1 Satz 4 FFG der Genehmigung der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde.

§ 11 Abs. 2 FFG regelt Vorgaben zur Wirtschaftsführung. § 11 Abs. 3 FFG legt fest, dass das Kalenderjahr das Wirtschaftsjahr ist.

Zur Rechnungslegung bestimmt § 12 FFG, dass der Vorstand der Filmförderungsanstalt über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden der Filmförderungsanstalt und deren Veränderungen im abgelaufenen Wirtschaftsjahr Rechnung zu legen hat. Die Rechnung ist nach § 12 Abs. 1 Satz 2 FFG der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde vorzulegen. Sie wird auf Kosten der Filmförderungsanstalt durch Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften geprüft.

§ 12 Abs. 2 FFG verweist für die Rechnungslegung auf die Regelungen des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften.

- bb) Die Regelungen zum Wirtschaftsplan im Weingesetz sind wesentlich knapper. Dort ist nur vorgegeben, dass der Deutsche Weinfonds für die Bewirtschaftung seiner Mittel einen Wirtschaftsplan aufzustellen hat, der der Genehmigung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft bedarf. Vorschriften zur Rechnungslegung finden sich im Weingesetz nicht.

Wird der Fonds in der Rechtsform einer Bundesanstalt errichtet, empfiehlt sich zur Regelung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Rechnungslegung eine Orientierung an den §§ 11 und 12 FFG.

**G. Vereinbarkeit mit dem Beihilfeverbot (Art. 107 Abs. 1 AEUV) und dem Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV)**

**I. Vorschlag: Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion zur Kostenanlastung ohne Lenkungszuschlag**

Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, den Herstellern der im Anhang Teil E Abschnitt I bis III genannten Einwegkunststoffartikel, die in Deutschland in Verkehr gebracht werden, die Kosten der dort genannten Dienste anzulasten. Die Heranziehung der von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erfassten Hersteller kommt nur im Wege der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion in Betracht<sup>468</sup>.

Art. 8 Abs. 4 regelt Anforderungen an die Ermittlung der den Herstellern anzulastenden Kosten, nämlich insbesondere

- das Kostenüberschreitungsverbot (Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL),
- das Kostendeckungsgebot (Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL) und
- den Grundsatz der Erforderlichkeit und Kosteneffizienz (Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL)<sup>469</sup>.

Wir empfehlen eine Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL, die nicht über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgeht (1:1 Umsetzung). Dies gilt insbesondere für die Beachtung des Kostenüberschreitungsverbots nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL, das die Erhebung eines Lenkungszuschlags ausschließt<sup>470</sup>.

Bezugspunkt sowohl des Kostenüberschreitungsverbotes als auch des Kostendeckungsgebotes sind die Gesamtkosten der in Art. 8 Abs. 2 oder Abs. 3 EWKRL

---

<sup>468</sup> Dazu oben B.I.3.d.

<sup>469</sup> Dazu oben C.I.2 (Überblick) und im Einzelnen C.I.3 bis 5.

<sup>470</sup> Dazu oben C.I.3.d.

genannten Dienste für alle in Deutschland in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel<sup>471</sup>. Für die Ermittlung der Kostenobergrenze und der Kostenuntergrenze kann deshalb auf standardisierte und typisierte Durchschnittskosten abgestellt werden<sup>472</sup>. Auch bei der Erstattung der Kosten für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL an die Aufgabenträger dieser Dienste kann auf typisierte Kosten für standardisierte Maßnahmen abgestellt werden<sup>473</sup>.

Für diesen Vorschlag der Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL wird die Vereinbarkeit mit dem Verbot staatlicher Beihilfen nach Art. 107 Abs. 1 AEUV und mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV geprüft:

## II. Beihilfeverbot (Art. 107 Abs. 1 AEUV)

Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind nach Art. 107 Abs. 1 AEUV staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Der Begriff der staatlichen Beihilfe ist in Art. 107 Abs. 1 AEUV definiert<sup>474</sup>.

Begriffsbestimmend sind folgende Tatbestandsmerkmale<sup>475</sup>:

- Es muss ein Unternehmen vorliegen,

---

<sup>471</sup> Dazu oben C.I.3.e und 4.b.

<sup>472</sup> Dazu oben C.I.3.e und 4.b.

<sup>473</sup> Dazu oben E.III.5.

<sup>474</sup> Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01 vom 19.07.2016, ABl. C 261, 1 ff. Rn. 3).

<sup>475</sup> ABl. 2016, C 262, S. 1 ff.

- das eine aus staatlichen Mitteln finanzierte,
- Begünstigung erhält,
- die den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und
- den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

Zu prüfen ist, ob diese Tatbestandsmerkmale

- bei der Kostenerstattung an die Aufgabenträger der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL (dazu III.) oder
- im Verhältnis zu den Herstellern der in Teil E des Anhangs aufgeführten und in Deutschland in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel erfüllt sind, wenn – entgegen den Vorgaben des Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL – die Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht in voller Höhe angelastet werden (dazu unten IV)<sup>476</sup>.

### **III. Kostenerstattung an die Erbringer der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL**

#### **1. Unternehmen**

Die Beihilfenvorschriften finden nur dann Anwendung, wenn es sich bei dem Begünstigten einer Maßnahme um ein „Unternehmen“ handelt<sup>477</sup>. Der Begriff des „Unternehmens“ erfasst aufgrund der autonomen unionsrechtli-

---

<sup>476</sup> Zur Anwendbarkeit des Beihilfenverbots in diesem Fall siehe Frenz, Müll und Abfall 2020, 252, 256.

<sup>477</sup> Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV (2016/C 262/01), Rn. 6.

chen Begriffsdefinition jede wirtschaftlich tätig werdende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform oder ihrer Finanzierungsart<sup>478</sup>. Die Einstufung einer bestimmten Einheit als Unternehmen hängt danach davon ab, ob sie wirtschaftlich tätig wird. Jede Tätigkeit, die im Anbieten von Waren und Dienstleistungen auf einem Markt besteht, ist eine wirtschaftliche Tätigkeit<sup>479</sup>. Die Einordnung einer Einheit als Unternehmen im Sinn des Beihilferechts bezieht sich danach immer auf deren konkrete Tätigkeiten<sup>480</sup>.

Die Finanzierung von Infrastruktur, die nicht kommerziell genutzt werden soll, ist vom Anwendungsbereich der Beihilfavorschriften ausgenommen. Neben Infrastruktur, die für Tätigkeiten genutzt wird, die der Staat in der Ausübung seiner hoheitlichen Befugnisse wahrnimmt, ist davon insbesondere Infrastruktur erfasst, die nicht genutzt wird, um Waren und Dienstleistungen auf einem Markt anzubieten. Die Kommission nennt in ihrer Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV<sup>481</sup> als Beispiel für nicht kommerziell genutzte Infrastruktur Straßen, die unentgeltlich für die öffentliche Nutzung bereitgestellt werden. Die Bereitstellung einer nicht kommerziell genutzten Infrastruktur ist danach nicht-wirtschaftlicher Natur und fällt daher ebenso wie die öffentliche Finanzierung der entsprechenden Infrastruktur nicht in den Anwendungsbereich der Beihilfavorschrift.

---

<sup>478</sup> Koenig/Förtsch, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 AEUV Rn. 74; Mestmäcker/Schweitzer, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 11.

<sup>479</sup> Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV (2016/C 262/01), Rn. 12 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EuGH; Koenig/Förtsch, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 75.

<sup>480</sup> Mestmäcker/Schweitzer, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2016, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 18; Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfavorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ABI. 2012 Nr. C 8/4 Rn. 9 und Rn. 11.

<sup>481</sup> 2016/C 262/01 Rn. 203.

Mit Blick auf diesen Unternehmensbegriff ist fraglich, ob die Aufgabenträger der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL Unternehmen im Sinn des beihilferechtlichen Unternehmensbegriffes sind. Die Träger der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL bieten diese Dienste nicht auf einem Markt an. Die Frage kann dahinstehen, da eine Beihilfe aus anderen Gründen ausscheidet.

## 2. Finanzierung aus staatlichen Mitteln

Art. 107 Abs. 1 AEUV differenziert in seinem Wortlaut zwischen staatlichen und aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen. Die alternativen Tatbestandsmerkmale stellen nach der Unionsrechtsprechung ein einheitliches Tatbestandsmerkmal dar<sup>482</sup>. Das Tatbestandsmerkmal der staatlichen Herkunft der eingesetzten Mittel ist erfüllt,

- wenn die Beihilfe unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt wird und
- die Gewährung dem Staat zurechenbar ist.

Die unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln finanzierte Gewährung eines Vorteils und die Zurechenbarkeit einer solchen Maßnahme als Maßnahme des Mitgliedstaats sind zwei getrennt zu prüfende Voraussetzungen. Beide Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein, damit eine staatliche Beihilfe vorliegt<sup>483</sup>.

---

<sup>482</sup> Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 190; Kühling, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 60 jeweils mit umfangreichen Nachweisen zur Rechtsprechung.

<sup>483</sup> Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV, 2016/C 262/01 Rn. 38; Koenig/Förtsch, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 AEUV Rn. 60; Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 107 Abs. 1 Rn. 190 jeweils mit Nachweisen aus der Rechtsprechung.

Die Erstattung der Kosten für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erfolgt unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln, wenn zur Kostenanlastung eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion erhoben wird. Dagegen fehlt es bei der Kostenerstattung auf Basis der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL an der Zurechenbarkeit zum Mitgliedstaat. Eine Maßnahme ist einem Mitgliedstaat dann nicht zuzurechnen, wenn der Mitgliedstaat nach Unionsrecht zu deren Durchführung verpflichtet ist und dabei über keinerlei Ermessen verfügt. In diesem Fall ist die Maßnahme auf einen Rechtsakt des Unionsgesetzgebers zurückzuführen und nicht dem Mitgliedstaat zuzurechnen<sup>484</sup>. Eine nationale Vorschrift, die auf einen Rechtsakt des Unionsgesetzgebers zurückzuführen ist und mit der der Mitgliedstaat nur entsprechend seiner Verpflichtung aus dem AEUV Unionsbestimmungen ausführt, ist ihm nicht zuzurechnen.

So verhielt es sich beispielsweise bei einer Regelung des deutschen Mineralölsteuergesetzes, die die Bestimmung einer Unionsrichtlinie umsetzte, die den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegte, Kraftstoff, der für die gewerbliche Luftfahrt verwendet wird, nicht der harmonisierten Verbrauchssteuer zu unterwerfen. Das Gericht der Europäischen Union lehnte hier eine Zurechenbarkeit zum mitgliedstaatlichen Handeln ab<sup>485</sup>. Dies gilt auch, wenn Unionsrecht – wie im Fall des Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL – Kostenerstattungen an Träger von Aufgaben vorgibt. In einem solchen Fall ist es unerheblich, dass die Vergünstigung aus staatlichen Mitteln gewährt worden ist, da sich die Frage, ob eine Beihilfe einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist, von der Frage unterscheidet, ob eine Vergünstigung aus staatlichen Mitteln gewährt worden ist.

---

<sup>484</sup> EuGH, U. v. 23.04.2009 – C-460/07 – Rn. 70 (Sandra Puffer); EuG, U. v. 05.04.2006 – T-351/02 – juris Rn. 102; Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV, 2016/C 262/01 Rn. 44.

<sup>485</sup> EuG – U. v. 05.04.2006 – juris Rn. 102; dazu Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 210.

Art. 107 Abs. 1 AEUV richtet sich an die Mitgliedstaaten und soll einseitige Maßnahmen unterbinden, die den Handel und Wettbewerb im Binnenmarkt stören könnten. Subventionswettläufe zwischen den Mitgliedstaaten sollen verhindert werden<sup>486</sup>. Beruht eine Beeinträchtigung des Binnenmarkts indes auf einem Legislativakt der Union, ist davon auszugehen, dass im gesetzgeberischen Verfahren im Rahmen einer Abwägung die zu erwartenden negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt als hinnehmbar gegenüber den mit dem jeweiligen Legislativakt konkret verfolgten Unionszielen zurückstehen<sup>487</sup>. Solche Maßnahmen verstoßen nicht gegen das Beihilfeverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV. Dies gilt allerdings nur dann, wenn die Unionsrichtlinie den Mitgliedstaaten eine klare und genaue Verpflichtung auferlegt, ohne ihnen in Bezug auf die beihilferechtlich zu untersuchende Maßnahme einen Beurteilungsspielraum zu lassen<sup>488</sup>.

Diese Voraussetzungen sind bei der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL gegeben. Nach Art. 8 Abs. 1 EWKRL steht es nicht im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob sie ein Regime der erweiterten Herstellerverantwortung für die im Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten und in dem jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel einführen. Für die in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Regime der erweiterten Herstellerverantwortung einzuführen, die eine Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL für die dort genannten Dienste vorsehen.

---

<sup>486</sup> Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Einleitung Rn. 2.

<sup>487</sup> Koenig/Försch, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 64.

<sup>488</sup> EuG, U. v. 05.04.2006 – T-351/02 – juris Rn. 102; Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 210.

Da Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL vorschreibt, dass die Hersteller die Kosten für die dort genannten Dienste „zu tragen“ haben<sup>489</sup>, ist mit der Kostenanlastung zwingend eine Kostenerstattung an die Aufgabenträger der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL verbunden. Die Einwegkunststoffrichtlinie gibt deshalb sowohl die Kostenanlastung als auch die Kostenerstattung an die Träger der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL zwingend vor. Ein Ermessensspielraum ist den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht eingeräumt. Geboten ist die vollständige Kostendeckung<sup>490</sup> unter Beachtung des Kostenüberschreitungsverbot nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL und des Grundsatzes der Kosteneffizienz und Erforderlichkeit, der ebenfalls durch Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL vorgegeben ist.

Die mit der Kostenanlastung bzw. der Kostenerstattung verbundene Begünstigung ist den Mitgliedstaaten nicht zuzurechnen. Deshalb liegt darin keine nach Art. 107 Abs. 1 AEUV unzulässige Beihilfe.

### 3. Begünstigung

Eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV liegt nur vor, wenn bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige gegenüber anderen begünstigt werden. Dies setzt voraus, dass einem oder mehreren Unterneh-

---

<sup>489</sup> Im Erwägungsgrund 21 EWKRL ist die Rede davon, dass die Kosten der Maßnahmen „zu decken“ sind.

<sup>490</sup> Dazu oben A.II.5.

men ein wirtschaftlicher Vorteil gegenüber den „normalen Marktbedingungen“ eingeräumt wird<sup>491</sup>. Das Merkmal der Begünstigung ist weit auszulegen<sup>492</sup>.

Dennoch ist nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Altmark Trans aus dem Jahr 2003<sup>493</sup> fraglich, ob mit der Erstattung der Kosten für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL unter Beachtung des Kostenüberschreitungsverbot, des Grundsatzes der Kosteneffizienz und Erforderlichkeit und des Kostendeckungsgebotes eine Begünstigung im genannten Sinn vorliegt. Der EuGH hat klargestellt, dass die Gewährung eines Vorteils ausgeschlossen werden kann, wenn die finanziellen Zuwendungen zum Ausgleich von Kosten im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erfolgen. Bei derartigen Kompensationszahlungen scheidet das Vorliegen einer Begünstigung aus, wenn vier Voraussetzungen kumulativ vorliegen<sup>494</sup>:

- Erstens muss das Unternehmen, das die staatlichen Zahlungen erhält, tatsächlich mit der Erfüllung gemeinschaftlicher Verpflichtungen betraut sein. Diese Verpflichtungen müssen eine klare Definition durch den Mitgliedstaat erhalten haben.

Diese Voraussetzung ist erfüllt. Die Kommunen bzw. die Träger der Straßenbaulast sind aufgrund der entsprechenden landesrechtlichen

---

<sup>491</sup> Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, 2012/C 8/02, Rn. 42 ff.; Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV, 2016/C 262/01 Rn. 66; Mestmäcker/Schweitzer, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2016, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 39.

<sup>492</sup> Kühling, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 AEUV Rn. 28.

<sup>493</sup> EuGH, U. v. 24.07.2003 – C-280/00 – juris Rn. 87 bis 95 (Altmark Trans).

<sup>494</sup> Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV, 2016/C 262/01 Rn. 70; Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Rn. 85 ff.

Zuständigkeitsregelungen mit den Diensten nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL, nämlich mit Reinigungsmaßnahmen, Sammlungsleistungen und Sensibilisierungsmaßnahmen betraut. Die Erbringung dieser Dienste, die unionsrechtlich durch Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL vorgeformt sind, ist durch das Bundes- bzw. Landesrecht hinreichend klar definiert.

- Zweitens sind die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, zuvor, also vor Auszahlung der staatlichen Mittel, objektiv und transparent aufzustellen, um zu verhindern, dass der Ausgleich einen wirtschaftlichen Vorteil mit sich bringt, der das Unternehmen, dem der Vorteil gewährt wird, gegenüber konkurrierenden Unternehmen begünstigt.

Diese Voraussetzungen werden mit den vorgeschlagenen gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Regelungen zur Kostenanlastung<sup>495</sup> erfüllt.

- Drittens darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken (sog. Netto-Kostenausgleich-Prinzip).

Diese Voraussetzung ist bei Beachtung des Kostenüberschreitungsverbot und des Erforderlichkeitsgrundsatzes, die sich aus Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL ergeben, mithin bei einer richtlinienkonformen Umsetzung der Kostenanlastung, erfüllt.

- Viertens muss das Unternehmen, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, entweder im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge ausgewählt werden

---

<sup>495</sup>

Dazu oben E.II.

oder, sofern dies nicht geschieht, die Höhe des erforderlichen Ausgleichs muss auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt werden, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, welches so angemessen mit Mitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte.

Ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge zur Erfüllung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL ist mit Blick auf die gesetzlich geregelten Zuständigkeiten der Kommunen, der Träger der Straßenbau- last und der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht möglich.

- Erfüllt ist jedoch die Voraussetzung der Kostenanalyse, aufgrund derer eine angemessene Kostenausstattung festgesetzt werden kann. Eine entsprechende Kostenanalyse ist durch den Erforderlichkeitsgrundsatz bzw. das Kostenüberschreitungsverbot nach Art. 8 Abs. 4 EWKRL sowie den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, den die öffentliche Hand stets zu beachten hat, vorgegeben.

Bei Anwendung dieser Kriterien spricht Überwiegendes dafür, dass es sich bei der Kostenerstattung für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht um eine Begünstigung im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV, sondern um einen Ausgleich von Kosten im Zusammenhang mit der Erbringung der in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse handelt. Eine abschließende Klärung ist insoweit nicht erforderlich, weil eine Beihilfe wegen der fehlenden staatlicher Zurechenbarkeit<sup>496</sup> nicht vorliegt.

---

<sup>496</sup>

Dazu oben 2.

#### 4. Selektivität der Maßnahme

Eine staatliche Maßnahme fällt nur dann unter Art. 107 Abs. 1 AEUV, wenn eine Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige vorliegt. Unter den Begriff der staatlichen Beihilfe fallen deshalb nicht alle Maßnahmen, die Wirtschaftsbeteiligte begünstigen, sondern nur solche, die selektiv bestimmten Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen oder bestimmten Wirtschaftszweigen einen Vorteil gewähren<sup>497</sup>. Danach genügt es nicht, dass eine staatliche Maßnahme einen wirtschaftlichen Vorteil begründet. Zusätzlich muss festgestellt werden, dass Unternehmen, die sich in einer vergleichbaren rechtlichen und tatsächlichen Situation befinden, in unterschiedlichem Maße von diesem Vorteil profitieren. Nur staatliche Maßnahmen mit solchermaßen „selektivem“ Charakter erfüllen den Tatbestand einer Beihilfe<sup>498</sup>.

Die Selektivität einer Maßnahme ist danach zu beurteilen, ob bestimmte Unternehmen gegenüber anderen begünstigt werden, die sich mit Blick auf das mit der betreffenden Regelung verfolgte Ziel in einer tatsächlich und rechtlich vergleichbaren Lage befinden. Für die Frage, welche Unternehmen zur Feststellung einer selektiven Begünstigung verglichen werden können, sind die von einem Mitgliedstaat mit einem Regelungssystem verfolgten Ziele relevant. Dabei kann allerdings bereits das Regelungssystem als Ganzes eine selektive Wirkung haben<sup>499</sup>.

Ob beim Kostenanlastungs- und Kostenerstattungssystem für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL von einer Selektivität der Kostenerstattung an die Erbringer der entsprechenden Dienste auszugehen ist, ist mit Blick

---

<sup>497</sup> Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV, 2016/C 262/01 Rn. 117 ff.

<sup>498</sup> Mestmäcker/Schweitzer, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2016, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 168.

<sup>499</sup> Mestmäcker/Schweitzer, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2016, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 180 f.

darauf, dass alle diejenigen, die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erbringen, gleichmäßig Mittel für die von ihnen erbrachten Maßnahmen erhalten, fraglich. Die Ermittlung der Selektivität setzt zunächst die Ermittlung des maßgeblichen Referenzsystems, also des Regelungsrahmens voraus, der für Unternehmen normalerweise gilt<sup>500</sup>. Gegen eine Selektivität der Maßnahme spricht bereits, dass der Kreis der Begünstigten unionsrechtlich durch die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL vorgegeben ist. Da eine Beihilfe aus anderen Gründen ausscheidet, wird von einer vertieften Prüfung abgesehen.

## 5. Wettbewerbsverfälschung

Weitere Voraussetzung des Art. 107 Abs. 1 AEUV ist, dass die Beihilfe den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht. Eine Wettbewerbsverfälschung liegt vor, wenn die staatliche Maßnahme in ein bestehendes oder möglicherweise zur Entstehung kommendes Wettbewerbsverhältnis zwischen Unternehmen oder Produktionszweigen eingreift und damit den Ablauf des Wettbewerbs auf dem relevanten Markt verändert oder die Chancengleichheit zwischen miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen manipuliert<sup>501</sup>.

Auch unter diesem Gesichtspunkt kann ausgeschlossen werden, dass die Erstattung der Kosten für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL aus dem Aufkommen der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL als Beihilfe einzuordnen ist. Zahlungsempfänger des Aufkommens aus der Kostenanlastung sind die Aufgabenträger, die die Dienste im Sinn der Absätze 2 und 3 des Art. 8 EWKRL erbringen. Dies sind vorwiegend die Kommunen, gegebenenfalls

---

<sup>500</sup> Mestmäcker/Schweitzer, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2016, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 192.

<sup>501</sup> Koenig/Försch, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 101; Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 211.

auch andere Körperschaften als Träger der Straßenbaulast und die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Diese sind für die Erbringung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL, insbesondere für die Reinigungsleistungen und für die Sammelleistungen im öffentlichen Bereich, zuständig. § 46 KrWG ordnet die Sensibilisierungsmaßnahmen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu. Die Aufgabenträger sind jeweils örtlich für ihr Gebiet zuständig. Wettbewerb besteht insoweit nicht. Deshalb führt die mit der Kostenanlastung verbundene Kostenentlastung der Aufgabenträger, die die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erbringen, offenkundig nicht zu einer Wettbewerbsverfälschung.

Auch soweit die Kostenerstattung auf der Grundlage von Typisierungen erfolgt<sup>502</sup> und daraus Unterschiede bei der Deckung der dem einzelnen Aufgabenträger entstehenden Kosten für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL resultieren, ist dies beihilferechtlich unproblematisch, weil zwischen den Aufgabenträgern bei der Erbringung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL kein Wettbewerb besteht. Unterschiedliche „Kostendeckungsgrade“ bewirken mangels Konkurrenzverhältnis zwischen den Aufgabenträgern keine Verfälschung des Wettbewerbs.

## **6. Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten**

Schließlich ist Art. 107 Abs. 1 AEUV nur erfüllt, wenn die Maßnahme den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Diese Zwischenstaatlichkeitsklausel dient dazu, Sachverhalte ohne grenzüberschreitenden Bezug von dem Geltungsbereich des unionsrechtlichen Beihilferechts auszunehmen. Dabei ist unter Handel im Sinn dieser Tatbestandsvoraussetzung der gesamte Waren- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu verstehen<sup>503</sup>.

---

<sup>502</sup> Dazu oben D.III.5.

<sup>503</sup> Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 107 Abs. 1 AEUV.

Eine Beeinträchtigung liegt vor, wenn sich der Handelsverkehr ohne die Gewährung der Beihilfe in einer anderen Weise entwickeln könnte. Deshalb genügt eine nur drohende Beeinträchtigung<sup>504</sup>.

Eine Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten durch die Kostenerstattung an die Aufgabenträger, die die Dienste im Sinn der Absätze 2 und 3 des Art. 8 EWKRL erbringen, ist ausgeschlossen. Aufgrund der gesetzlichen Aufgabenzuweisung an die Kommunen bzw. die Träger der Straßenbaulast oder die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ist ein zwischenstaatlicher Handel im Sinn des Beihilfebegriffs ausgeschlossen. Deshalb ist auch eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels insoweit ausgeschlossen.

## 7. Fazit

Die Erstattung der Kosten für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL an die Aufgabenträger dieser Dienste ist keine staatliche Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV, weil mehrere Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht erfüllt sind. Da die Kostenerstattung mit der Kostenanlastung, die Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL unionsrechtlich zwingend vorgibt, verbunden ist, fehlt es an der Zurechenbarkeit der Kostenerstattungsregelung als staatliche Maßnahme des Mitgliedstaats, der Art 8 EWKRL umsetzt. Die Kostenerstattung führt außerdem zu keiner Verfälschung des Wettbewerbs und beeinträchtigt den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht.

---

<sup>504</sup>

Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl.2020, Art. 107 Abs. 1 AEUV.

#### **IV. Kostenanlastung bei den Herstellern der Einwegkunststoffartikel des Teils E des Anhangs zur EWKRL**

##### **1. Mögliche Beihilfenrelevanz**

Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Herstellern der in Teil E des Anhangs zur EWKRL aufgeführten und in Deutschland in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel die Kosten für die dort genannten Dienste aufzuerlegen. Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL regelt das Kostendeckungsgebot. Die Kostenanlastung muss so ausgestaltet werden, dass die in den Abs. 2 und 3 des Art. 8 EWKRL genannten Maßnahmekosten gedeckt werden<sup>505</sup>.

Nach *Frenz*<sup>506</sup> soll sich die Verpflichtung zur Anlastung der vollständigen Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL auch aus dem Beihilfeverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV ergeben. Offenbar ordnet er eine Kostenanlastung, die die Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nur teilweise deckt, als Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV an die Hersteller der Einwegkunststoffartikel des Teils E des Anhangs zur EWKRL ein. *Frenz* erwähnt nicht, dass ein Verzicht auf eine vollständige Kostenanlastung gegen Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL verstoßen würde und deshalb nicht unionsrechtskonform wäre. Unabhängig davon überzeugt die Einordnung der Anlastung nur eines Teils der Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL als Beihilfe an die Hersteller der im Teil E des Anhangs zur EWKRL genannten Einwegkunststoffartikel nicht.

##### **2. Keine Begünstigung aus staatlichen Mitteln**

Auch wenn man den (unionsrechtswidrigen) Verzicht auf die Anlastung der vollständigen Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL als Be-

---

<sup>505</sup> Dazu oben C.I.4.a.

<sup>506</sup> Müll und Abfall 2020, 252, 256.

günstigung der Hersteller der in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten und in Deutschland in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel einordnen würde, wäre zweifelhaft, ob die Beihilfe aus staatlichen Mitteln gewährt wird. Beihilfen müssen unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt worden sein. Eine tatsächliche, aktuelle oder zumindest potenzielle Belastung öffentlicher Haushalte durch die Begünstigungsgewährung ist für die Annahme einer staatlichen Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV konstitutiv. Die Beihilfe muss zu einer „Budgetbelastung“ führen<sup>507</sup>.

Wird die Höhe der Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL so festgelegt, dass sie nicht die vollen Kosten der dort genannten Dienste trägt, führt dies zu keiner Budgetbelastung des Fonds, der die Sonderabgabe verwaltet. Deshalb ist zweifelhaft, ob die mit einer nur teilweisen Kostenanlastung verbundene Begünstigung für die Hersteller der in Teil E des Anhangs zur EWKRL aufgeführten Einwegkunststoffartikel aus staatlichen Mitteln stammt. Von einer vertieften Prüfung wird abgesehen, weil der Verzicht auf eine vollständige Kostenanlastung auch mit Blick auf weitere Tatbestandsmerkmale keine staatliche Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV ist.

### 3. Keine selektive Begünstigung

Eine staatliche Maßnahme fällt nur dann unter Art. 107 Abs. 1 AEUV, wenn eine Begünstigung „bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige“ vorliegt. Nur solche Maßnahmen, die selektiv bestimmten Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen oder bestimmten Wirtschaftszweigen einen Vorteil gewähren, fallen unter den Begriff der staatlichen Beihilfe. Ob eine Maßnahme selektiv bestimmte Unternehmen begünstigt, bestimmt sich nach dem relevanten Referenz- bzw. Bezugssystem<sup>508</sup>. Als Bezugsrahmen

---

<sup>507</sup> Koenig/Försch, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 AEUV Rn. 65.

<sup>508</sup> Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 137.

ist bei Abgabenregelungen die im Mitgliedstaat geltende allgemeine bzw. normale Abgabenregelung zugrunde zu legen<sup>509</sup>. Wird die Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL für alle Einwegkunststoffartikel, die in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführt sind und in Deutschland in Verkehr gebracht werden, allgemein und für alle betroffenen Hersteller so festgesetzt, dass die Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht vollständig gedeckt werden, fehlt es an der Selektivität der damit verbundenen Begünstigung gegenüber den Herstellern dieser Einwegkunststoffartikel. Die beihilferechtliche Bewertung der Abgabenregelung erschöpft sich nicht in der Überprüfung, ob faktische, ökonomisch messbare Begünstigungseffekte vorliegen. Entscheidend ist vielmehr, ob die Begünstigung mit der Regelungssystematik des jeweiligen Abgabensystems übereinstimmt<sup>510</sup>.

Werden alle Einwegkunststoffartikel, die in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführt sind und in Deutschland in Verkehr gebracht werden, gleichermaßen mit einer zu „niedrigen“ Sonderabgabe zur Kostenanlastung belastet, fehlt es an der Begünstigung einzelner Unternehmen im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV.

#### **4. Keine Wettbewerbsverfälschung**

Die Festsetzung einer Sonderabgabe zur Anlastung der Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL, die die Kosten dieser Dienste nicht in voller Höhe deckt, kann auch deshalb nicht als Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV qualifiziert werden, weil eine zu geringe Sonderabgabe den Wettbewerb nicht verfälscht und auch nicht zu verfälschen droht.

Staatliche Förderungen für Unternehmen stellen nur dann staatliche Beihilfen im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV dar, wenn sie durch die Begünstigung von Unternehmen oder Produktionszweigen den Wettbewerb verfälschen

---

<sup>509</sup> Koenig/Försch, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 97.

<sup>510</sup> Koenig/Försch, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 AEUV Rn. 97.

oder zur verfälschen drohen. Bestimmte Wettbewerber müssen durch die Maßnahme einen spürbaren Vorteil erlangen<sup>511</sup>. Daran fehlt es bei der Erhebung einer Sonderabgabe zur Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung nach Art. 8 EWKRL. Nach Art. 8 Abs. 1 EWKRL müssen die Regime der erweiterten Herstellerverantwortung, die die Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL umfassen, für alle in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten und in dem jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel eingeführt werden. Mit den Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL müssen die Hersteller im Sinn von Art. 3 Nr. 11 EWKRL belastet werden. Dies sind nicht nur diejenigen, die die Einwegkunststoffartikel produzieren, sondern auch diejenigen, die diese Einwegkunststoffartikel befüllen, verkaufen oder importieren und in dem Mitgliedstaat in Verkehr bringen. Art. 8 Abs. 1 EWKRL stellt maßgebend darauf ab, dass die Einwegkunststoffartikel im jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebracht werden. Mit der Sonderabgabe zur Kostenanlastung ist mithin jeder in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführte Einwegkunststoffartikel zu belasten, der in Deutschland in Verkehr gebracht wird. Zwar stehen die Hersteller der Einwegkunststoffartikel untereinander im Wettbewerb. Jedoch werden sie alle gleichmäßig mit der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung für die Einwegkunststoffartikel, die sie in Deutschland in Verkehr bringen, belastet. Der (nicht richtlinienkonforme) Verzicht auf eine vollständige Kostenanlastung käme deshalb allen Herstellern der in Teil E des Anhangs zur EWKRL genannten und in Deutschland in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffen gleichermaßen zugute. Eine für das Vorliegen einer Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV erforderliche Verfälschung des Wettbewerbs wäre deshalb mit einer nicht kostendeckenden Kostenanlastung gerade nicht verbunden.

---

<sup>511</sup>

Mestmäcker/Schweitzer, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2016, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 295.

Auch unter diesem Gesichtspunkt scheidet die Einordnung einer Sonderabgabe, die die Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht vollständig deckt, als Beihilfe aus.

#### **5. Keine Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten**

Aus den gleichen Gründen führt eine nicht vollständige Anlastung der Kosten nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht zu einer Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten. Da Art. 8 Abs. 1 EWKRL für die Einführung des Regimes der erweiterten Herstellerverantwortung auf die im jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel abstellt, die in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführt sind, erfolgt auch die Anlastung der Kosten nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL bezogen auf die im jeweiligen Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel. Alle Einwegkunststoffartikel, die in einem Mitgliedstaat in Verkehr gebracht werden, werden mit der im jeweiligen Mitgliedstaat geregelten Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL belastet. Dass die Höhe der Kostenanlastung in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ist, führt zu keiner Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Unterschiede sind systemimmanent und treffen jeweils die innerstaatlichen Hersteller und Importeure aus anderen Mitgliedstaaten gleichermaßen. Deshalb führt auch ein (nicht richtlinienkonformer) Verzicht auf eine vollständige Kostenanlastung zu keiner Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten. Auch unter diesem Gesichtspunkt kann eine unionsrechtswidrige nicht vollständige Anlastung der Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht als Beihilfe eingeordnet werden.

### **V. Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV)**

Art. 18 AEUV verbietet jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge in ihrem Anwendungsbereich. Das in Art. 18 Abs. 1 AEUV verankerte Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit erfasst nach der Rechtsprechung des EuGH

nicht nur unmittelbare Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle Formen der mittelbaren Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zum gleichen Ergebnis führen<sup>512</sup>.

In dem vom EuGH mit Urteil vom 18.06.2019 entschiedenen Kfz-Maut-Fall ging es um die generelle Erhebung einer direkten Abgabe für die Benutzung deutscher Autobahnen, deren Aufkommen in vollem Umfang zweckgebunden für die Verbesserung der deutschen Verkehrsinfrastruktur verwendet werden sollte. Der EuGH sah in dem Umstand, dass die Abgabe infolge der (zeitgleich wirksam werdenden) Kfz-Steuerentlastungen für deutsche Pkw-Halter im Ergebnis allein von Autofahrern aus anderen Mitgliedstaaten zu tragen gewesen wären, eine Diskriminierung gemäß Art. 18 AEUV<sup>513</sup>.

Da nach Maßgabe von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 EWKRL und Art. 3 Nr. 11 EWKRL jeder Hersteller von Einwegkunststoffartikeln, die in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführt sind und in Deutschland in Verkehr gebracht werden, gleichmäßig mit der Sonderabgabe zur Kostenanlastung belastet werden, verstößt die Erhebung der Sonderabgabe nicht gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 18 AEUV. Entlastungen deutscher Hersteller der Einwegkunststoffartikel sind bei der Kostenanlastung der Hersteller mit den Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht vorgesehen. Der Umstand, dass die Kostenanlastung der Finanzierung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL und damit der in Deutschland vorgehaltenen Infrastruktur dient, ist für die Beurteilung nach Art. 18 EWKRL irrelevant. Diese Infrastruktur wird von allen Einwegkunststoffartikeln, die in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführt sind, gleichermaßen und unabhängig davon in Anspruch genommen, ob der Hersteller der Einwegkunststoffartikel diesen im Mitgliedstaat selbst herstellt, befüllt und verkauft oder ob der Einwegkunststoffartikel importiert wird. Eine Diskriminierung nach Art. 18 AEUV ist

---

<sup>512</sup> EuGH, U. v. 18.06.2019 – C-591/17 – Österreich/Deutschland (Maut) – juris Rn. 42.

<sup>513</sup> EuGH, U. v. 18.06.2019 – C-591/17 – Österreich/Deutschland (Maut) – juris Rn. 69.

ausgeschlossen, wenn die Abgabenschuldner der Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nach Maßgabe des Herstellerbegriffs bestimmt werden, der in Art. 3 Nr. 11 EWKRL definiert ist und damit auch die Importeure der in Teil E des Anhangs zur EWKRL genannten Einwegkunststoffartikel mit der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL belastet werden.

## H. Ergebnisse

### I. Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion

Die Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL kann durch die Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion von den Herstellern der in Teil E. des Anhangs zu Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten und in Deutschland in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel umgesetzt werden. Die Voraussetzungen für die Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion liegen vor:

#### 1. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Sonderabgabe mit Finanzierungszweck zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.

#### 2. Homogene Gruppe

Die Hersteller der in Teil E. des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel bilden eine homogene Gruppe, die die erforderliche besondere Sachnähe zu den Diensten aufweist, deren Kosten den Herstellern nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL angelastet werden sollen. Die besondere Sachnähe ergibt sich aus der erweiterten Herstellerverantwortung und dem ihr zugrundeliegenden Verursacherprinzip. Dabei erfassen das Verursacherprinzip und das Regime der erweiterten Herstellerverantwortung nicht nur die Hersteller der Einwegkunststoffartikel im engeren Sinn, sondern auch die Vertreiber. Sowohl die Hersteller im engeren Sinn

als auch die Vertreiber nehmen am gleichen Geschäftsmodell teil und profitieren von der kurzen Lebensdauer der Produkte und ihrer Entsorgung nach einmaligem Gebrauch. Die Gruppenhomogenität ist durch den Katalog der in Teil E. des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel einerseits und durch die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL andererseits unionsrechtlich vorstrukturiert.

### **3. Finanzierungsverantwortung**

Die besondere Finanzierungsverantwortung der Hersteller i.S.d. Art. 3 Nr. 11 EWKRL als Abgabepflichtigen resultiert aus ihrer besonderen Sachnähe, die aus der erweiterten Herstellerverantwortung und dem ihr zugrundeliegenden Verursacherprinzip folgt. Sie wird nicht dadurch infrage gestellt, dass die Kosten von Reinigungsaktionen i.S.d. Art. 8 Abs. 2 Buchst. c) und i.S.d. Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Buchst. d) EWKRL auch durch illegale Abfallentsorgung der Verbraucher verursacht werden. Der Zurechnungszusammenhang wird dadurch nicht unterbrochen.

### **4. Gruppennützige Verwendung**

Die gruppennützige Verwendung der Sonderabgabe ist durch die normativ bestimmte Verwendung des Abgabenaufkommens sichergestellt.

### **5. Haushaltstransparenz**

In der normativen Ausgestaltung der Sonderabgabe ist klarzustellen, dass die Sonderabgabe nur zur Deckung der in Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL genannten Kosten verwendet werden darf. Ein mit Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL nicht vereinbarer Lenkungszuschlag wird damit ausgeschlossen. Sind diese Anforderungen erfüllt, bestehen an der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens aus der Sonderabgabe zur Kostenanlastung keine Zweifel.

Mit Blick auf die gebotene Haushaltstransparenz ist in der normativen Ausgestaltung der Sonderabgabe zu bestimmen, dass Einnahmen und Ausga-

ben im Zusammenhang mit der Erhebung der Sonderabgabe als durchlaufende Posten i.S.v. § 14 Abs. 1 Nr. 2 BHO in den Bundeshaushalt aufzunehmen sind.

## **6. Regelmäßige Überprüfung**

Solange aufgrund von Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Kostenanlastung besteht, bedarf es keiner gesonderten regelmäßigen Überprüfung der Sonderabgabe. Dies gilt auch hinsichtlich der Höhe der Sonderabgabe, wenn die unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere das Kostenüberschreitungsverbot und das Kostendeckungsgebot, bei der Festsetzung der Höhe der Sonderabgabe beachtet werden.

### **II. Erhebung der Sonderabgabe**

#### **1. Vorgaben zur Kostenanlastung aus der Einwegkunststoffrichtlinie**

##### **a) Kostenüberschreitungsverbot**

Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL regelt ein Kostenüberschreitungsverbot:

Eine Überschreitung der durch die Kosten bestimmten Obergrenze bei der Erhebung der Sonderabgabe zur Kostenanlastung mit dem Ziel der Lenkung lässt sich nicht auf Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL stützen. Ob abweichend vom Kostenüberschreitungsverbot des Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL nach innerstaatlichem Recht ein Lenkungszuschlag als Schutzverstärkungsregelung i.S.d. Art. 193 AEUV zulässig wäre, ist zweifelhaft. Wir empfehlen, auf Lenkungszuschläge zu verzichten.

Bezugspunkt des Kostenüberschreitungsverbotes sind die Gesamtkosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL für alle Einwegkunststoffartikel, die in Teil E. des Anhangs zur EWKRL aufgeführt sind und in Deutschland in Verkehr gebracht werden. Eine bundesweite Ermittlung der Ist-Kosten jedes einzelnen Aufgabenträgers ist praktisch nicht umsetzbar und entspricht nicht der in Art. 8 Abs. 4

Satz 4 EWKRL zum Ausdruck kommenden Zielsetzung, die Verwaltungskosten für die Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL so niedrig wie möglich zu halten. Zulässig ist deshalb eine Ermittlung der Kostenobergrenze auf der Grundlage von standardisierten Durchschnittskosten für die Maßnahme nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL.

Da Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL bei der Anlastung von Kosten bei den Herstellern von Einwegkunststoffartikeln unterscheidet zwischen den Artikeln, die in den Abschnitten I. bis III. des Teils E. des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie genannt sind, sind zur Ermittlung der Kostenobergrenze, die nicht überschritten werden darf, Teilkalkulationen für die unterschiedlichen Gruppen von Einwegkunststoffartikeln erforderlich. Im Rahmen der Teilkalkulationen ist zu beachten, dass einzelne Produkte innerhalb der Produktgruppen unterschiedlich hohe Kosten bei Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL verursachen können.

**b) Kostendeckungsgebot**

Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL fordern eine Kostenanlastung die so ausgestaltet ist, dass die in den Absätzen 2 und 3 des Art. 8 EWKRL genannten Maßnahmekosten vollständig gedeckt werden.

Bezugspunkt für die Ermittlung der unteren Grenze der Kostenanlastung sind – ebenso wie beim Kostenüberschreitungsverbot – die Gesamtkosten der in Art. 8 Abs. 2 oder Abs. 3 EWKRL genannten Dienste für alle in Deutschland in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel der jeweiligen Abschnitte I. bis III. des Teils E. des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie.

**c) Kosteneffiziente Bereitstellung der Dienste**

Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL dürfen die den Herstellern anzulastenden Kosten die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung

der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erforderlich sind, nicht übersteigen. Damit ist der Grundsatz der Erforderlichkeit unionsrechtlich vorgegeben.

Er eröffnet dem Mitgliedstaat weite Handlungsspielräume, weil die Art und Weise, wie die Dienste, für deren Bereitstellung die Kosten als Obergrenze der Kostenanlastung festzustellen sind, zu erbringen sind, in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht bestimmt ist.

Mit dem Grundsatz der Erforderlichkeit ist sowohl die einrichtungsbezogene als auch die kostenbezogene Erforderlichkeit angesprochen. Die einrichtungsbezogene Erforderlichkeit erfordert die Festlegung der Standards der Dienste. Die kostenbezogene Erforderlichkeit ist – soweit die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht von den Aufgabenträgern selbst erbracht werden – in aller Regel durch die Verpflichtung zur Anwendung des Vergaberechts gewährleistet.

#### **d) Transparenz**

Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Hs. 2 EWKRL sind die Kosten zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen.

Transparenz erfordert eine sachgerechte Ermittlung der erforderlichen Kosten und deren sachgerechte Aufteilung auf die verschiedenen Akteure. Der zuletzt genannte Gesichtspunkt erfordert, dass Kosten, die nur für einzelne Gruppen von Einwegkunststoffartikeln anfallen oder die nur einzelnen Gruppen von Einwegkunststoffartikeln angelastet werden dürfen, diesen Einwegkunststoffartikeln transparent zugeordnet werden können und dass Kosten, die für alle Einwegkunststoffartikel anfallen, die in Teil E. des Anhangs zur EWKRL genannt sind, nach sachgerechten Maßstäben auf die einzelnen Einwegkunststoffartikelgruppen verteilt werden.

Mit Blick auf die rechtsstaatlich geforderte Gesetzmäßigkeit von Abgabenregelungen, kann die Festlegung der Höhe der Sonderabgabe

zur Umsetzung der Kostenanlage nicht durch die „betroffenen Akteure“ erfolgen, sondern ist einer Gesetzes- oder Verordnungsregelung vorbehalten. Art. 8 Abs. 4 Satz 1 2. Halbs. EWKRL ist deshalb im Sinne einer Beteiligung der „betroffenen Akteure“ mit beratender und informativer Funktion zu verstehen. Sie ist zu institutionalisieren.

**e) Verhältnismäßigkeit**

Art. 8 Abs. 4 Satz 3 EWKRL fordert, dass die Berechnungsmethode zur Kostenanlastung so auszugestaltet ist, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen in einer verhältnismäßigen Art und Weise bestimmt werden.

Die Entstehungsgeschichte und der Wortlaut anderer Sprachfassungen belegt, dass sich diese Forderung auf die Kosten für Reinigungsaktionen bezieht. Erforderlich ist eine Ermittlung des Anteils der Kosten, der auf die Reinigung und Entsorgung der Einwegkunststoffartikel entfällt, die in Teil E. des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie benannt sind. Diese Kosten müssen von den allgemeinen Straßenreinigungskosten und den Kosten der Entsorgung von sonstigem „wildem Müll“ getrennt werden.

**f) Mehrjährige feste Beträge**

Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL lässt bezogen auf die Festlegung der Kosten für Reinigungsaktionen angemessene mehrjährige feste Beträge zu. Erforderlich ist in diesem Fall eine Festlegung eines mehrjährigen Kalkulationszeitraums, für den die voraussichtlichen Kosten und die voraussichtliche Menge der Einwegkunststoffartikel prognostiziert werden, auf die diese Kosten angelastet werden.

**2. Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL**

Zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL müssen gesetzliche Regelungen getroffen werden, zu

- den Kostenarten, die für die Erbringung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erforderlich und für die Kostenanlastung ansatzfähig sind,
- den Maßstäben für die Verteilung der Kosten auf die Einwegkunststoffartikel der Abschnitte I. bis III. des Teils E. des Anhangs der EWKRL und
- den Maßstäben der Kostenanlastung auf die einzelnen Einwegkunststoffartikel.

### **III. Verwendung der Sonderabgabe**

#### **1. Kompetenz zur Erhebung und Verteilung der Sonderabgabe**

Die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung einer Sonderabgabe zur Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung gemäß Art. 8 EWKRL besteht für den Bund aufgrund von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Die finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen der Art. 105 ff. GG enthalten keine Grundlage für Regelungen einer Sonderabgabe.

Das Aufkommen aus der Erhebung einer Sonderabgabe ist einem Sonderfonds vorbehalten, ohne dass damit eine bestimmte Rechtsform des Sonderfonds vorgegeben ist.

Mit der Kompetenz zur Regelung der Erhebung einer Sonderabgabe ist die Kompetenz verbunden, die Weiterleitung der Sonderabgabe an die zur Auszahlung berechtigten Aufgabenträger zu regeln und die Einnahmen des Fonds zweckentsprechend zu verwenden.

#### **2. Vereinbarkeit mit Art. 104a GG**

Die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL werden vorwiegend von Kommunen als Träger der Straßenbaulast und als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger erbracht. Diese sind Empfänger des Aufkommens aus der Sonderabgabe zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL.

Die Finanzierung der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL aus dem Aufkommen der vom Bund erhobenen Sonderabgabe verstößt nicht gegen Art. 104a Abs. 1 GG, weil die Mittelverwendung der Finanzierungsfunktion der Sonderabgabe entsprechen muss und der Bund deshalb über den Verwendungszweck des Aufkommens aus der Sonderabgabe nicht entscheiden kann. Bei der Verwendung des Aufkommens aus der Sonderabgabe handelt es sich um einen durchlaufenden Posten im Haushalt des Bundes. Deshalb „trägt“ der Bund die Ausgaben, die aus dem Fondsaufkommen finanziert werden, nicht im Sinn des Art. 104a Abs. 1 GG.

### **3. Verteilung des Abgabenaufkommens**

Art. 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL und die Finanzierungsform der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion erfordern eine strenge Zweckbindung für die Verwendung der angelasteten Kosten.

Zahlungsempfänger für die Verwendung des Abgabenaufkommens aus der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL sind die Aufgabenträger der in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL genannten Dienste.

Eine Erstattung der Kosten für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL aufgrund der tatsächlichen Ist-Kosten der Aufgabenträger ist angesichts der großen Zahl der Zahlungsempfänger und der unterschiedlichen Gegebenheit vor Ort nicht praktikabel und würde der Zielsetzung widersprechen, die Verwaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten. Zu empfehlen ist deshalb eine Kostenerstattung aufgrund typisierter und standardisierter Kostenansätze. Für die Erstattung der Sammlungskosten einschließlich der spezifischen Behälterkosten nach Art. 8 Abs. 3 Satz 3 EWKRL und für die Kosten behördlicher Reinigungsaktionen müssen dazu geeignete Zuordnungskriterien ermittelt und festgelegt werden. Gleiches gilt für die Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen, also für Maßnahmen der Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit.

Wir empfehlen eine Kostenerstattung auf der Grundlage der von den Aufgabenträgern geltend gemachten Kostenerstattungsansprüche für das vorangegangene Kalenderjahr.

Die Kontrolle der Mittelverwendung erfolgt bei dieser Form der Kostenerstattung durch die Prüfung der Voraussetzungen für die Kostenerstattung. Ergeben sich beim Nachweis der tatsächlich erbrachten Dienste Unklarheiten oder Zweifel, hat der Fonds oder die den Fonds verwaltende Behörde den Sachverhalt gem. § 24 VwVfG von Amts wegen gegebenenfalls unter Inanspruchnahme von Amtshilfe zu ermitteln.

#### **IV. Gesetz über die Erhebung einer Einwegkunststoffabgabe**

##### **1. Gesetz oder Verordnung**

Nach Art. 288 Abs. 3 AUEV überlässt die Richtlinie den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel für ihre Umsetzung.

Mit Blick auf das Wesentlichkeitsprinzip und das Demokratieprinzip empfehlen wir eine möglichst umfassende Gesetzesregelung aufgrund von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Einer Rechtsverordnung auf der Grundlage einer Verordnungsermächtigung nach Art. 80 Abs. 1 GG sollten nur die Regelungen vorbehalten bleiben, die – wie insbesondere die Höhe der Sonderabgabe und die Höhe der Kostenerstattung – regelmäßigen Veränderungen unterliegen.

##### **2. Im Gesetz sind folgende Regelungen zu treffen:**

Der Kreis der Abgabenschuldner ist festzulegen.

Für die Kostenermittlung ist eine Regelung der Kostenarten im Gesetz geboten, die bei der Kalkulation der Sonderabgabe zur Anlastung der Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL ansatzfähig sind.

Der Kalkulationszeitraum für die Berechnung der Sonderabgabe ist im Gesetz zu regeln.

Im Gesetz sind die Abgabebemessungsgrundsätze festzuschreiben, die sich insbesondere aus Art. 8 Abs. 4 EWKRL ergeben, nämlich das Kostenüberschreitungsverbot, das Kostendeckungsgebot, der Grundsatz der Erforderlichkeit und Kosteneffizienz, das Transparenzgebot und der speziell auf die Reinigungsaktionen bezogene Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Im Gesetz sind Regelungen zum Maßstab der Kostenanlastung, also zum Abgabenmaßstab, zu treffen.

Zu regeln ist die Entstehung und Fälligkeit der Sonderabgabe.

Im Gesetz sind Regelungen zur Verwendung der Abgabe zu treffen. Im Einzelnen sind dies Regelungen

- zu den Zahlungsempfängern,
- zur Verteilung des Abgabenaufkommens,
- zum Verfahren der Kostenerstattung und
- zur Festsetzung und Fälligkeit der Kostenerstattung.

Je nach Ausgestaltung des Verfahrens zur Kostenerstattung müssten im Gesetz auch Regelungen zur Verwendungskontrolle getroffen werden. Erfolgt die Kostenerstattung aufgrund von Kostenerstattungsanträgen, mit denen die in der Vergangenheit tatsächlich erbrachten Dienste dargelegt werden, halten wir eine nachlaufende Kontrolle nicht für erforderlich.

Auch die Errichtung des Einwegkunststofffonds, seine Rechtsform und seine Organe sind im Gesetz selbst zu regeln.

Erforderlich sind Verordnungsermächtigungen zur Regelung des Abgabensatzes und zur Festlegung der Höhe der Kostenerstattungsbeträge für bestimmte Dienste im Sinn des Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL.

### **3. Eigenständiges Gesetz**

Wir empfehlen den Erlass eines eigenständigen Gesetzes über die Erhebung der Sonderabgabe, zu den Grundlagen der Ermittlung der Höhe der Sonderabgabe und ihrer Auszahlung an die Aufgabenträger der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL. In diesem Gesetz sollten auch die Einrichtung des Einwegkunststofffonds, seine Rechtsform und seine Verfassung geregelt werden.

Das Gesetz bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates. Deshalb bedarf auch eine Rechtsverordnung, die auf der Grundlage des Gesetzes erlassen wird, nicht der Zustimmung des Bundesrates.

### **4. Erhebung der Sonderabgabe im Einzelfall:**

Die Festsetzung der Abgabe im Einzelfall erfolgt durch Verwaltungsakt (Abgabenbescheid).

### **5. Auskehr des Abgabenaufkommens**

Die Festsetzung der Kostenerstattung gegenüber den Aufgabenträgern der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL erfolgt ebenfalls durch Verwaltungsakt (Leistungsbescheid).

## **V. Einwegkunststofffonds**

### **1. Zweckbindung des Aufkommens aus der Sonderabgabe**

Wegen der Zweckbindung des Aufkommens aus der Sonderabgabe ist dieses einem Fonds vorzubehalten.

### **2. Rechtsform**

Eine bestimmte Rechtsform des Fonds ist mit der Wahl der Sonderabgabe zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL nicht vorgegeben. Denkbar ist die Ausgestaltung des Fonds als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes, das durch ein Ministerium oder eine

Bundesoberbehörde verwaltet wird, oder die Ausgestaltung als Anstalt des öffentlichen Rechts.

Eine Beleihung der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister mit der Aufgabe der Erhebung der Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL und der Aufgabe der Verwendung des Abgabenaufkommens zur Finanzierung der Dienste gemäß Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL, kann in rechtlich zulässiger Form ausgestaltet werden. Geboten wären in diesem Fall umfangreiche Änderungen des Verpackungsgesetzes über die Finanzierung der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister, über die Besetzung ihrer Organe und des Katalogs der ihr bislang obliegenden Aufgaben.

### **3. Gesetz zur Errichtung des Einwegkunststofffonds**

Ein Gesetz zur Errichtung des Einwegkunststofffonds kann auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG erlassen werden. Das Gesetz bedarf nicht der Zustimmung durch den Bundesrat.

## **VI. Modelle für die Verwaltung des Einwegkunststofffonds**

### **1. Nicht rechtsfähiges Sondervermögen**

Wird der Einwegkunststofffonds als nicht rechtsfähiges Sondervermögen errichtet, liegt es nahe, die Aufgabe der Verwaltung dieses Fonds dem Umweltbundesamt zu übertragen.

Ein Vorbild für die Regelung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Fonds in der Rechtsform des nicht rechtsfähigen Sondervermögens findet sich in der Klärschlamm-Entschädigungsfonds-Verordnung, die insbesondere auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung gemäß der Bundeshaushaltsordnung verweist und regelt, dass der Wirtschaftsplan der Genehmigung des zuständigen Bundesministeriums bedarf und auch der Jahresabschluss durch das zuständige Bundesministerium zu prüfen ist.

## **2. Bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts**

Art. 87 Abs. 3 GG lässt für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, die Errichtung von Anstalten des öffentlichen Rechts zu. Wird der Fonds in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet, ist es zweckmäßig, mit der Errichtung des Fonds diesem auch die Verwaltungszuständigkeit nicht nur für die Verwendung des Abgabenaufkommens, sondern auch für die Erhebung der Abgabe zuzuordnen.

Vorbilder für die Regelung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Fonds finden sich im dritten Abschnitt des Filmförderungsgesetzes.

## **VII. Vereinbarkeit der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion zur Umsetzung der Kostenanlastung nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL mit dem Verbot staatlicher Beihilfen und dem Diskriminierungsverbot**

### **1. Kostenerstattung an die Erbringer der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL**

Die Erstattung der Kosten für die Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL an die Aufgabenträger dieser Dienste ist keine staatliche Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 AEUV. Die Kostenerstattung folgt aus der unionsrechtlich durch Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL zwingend vorgegebenen Kostenanlastung. Deshalb fehlt es an der Zurechenbarkeit der Kostenerstattungsregelung als staatliche Maßnahmen des Mitgliedstaates, der Art. 8 EWKRL umsetzt. Die Kostenerstattung führt außerdem zu keiner Verfälschung des Wettbewerbs und beeinträchtigt den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht.

### **2. Kostenanlastung bei den Herstellern der Einwegkunststoffartikel des Teils E des Anhangs zur EWKRL**

Wird unionsrechtswidrig auf eine vollständige Anlastung der Kosten der Dienste nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL verzichtet, ist damit keine Beihilfe

gegenüber den Herstellern der Einwegkunststoffartikel des Teils E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie verbunden, weil die damit verbundene Entlastung der Hersteller allen Herstellern der genannten Einwegkunststoffartikel in Deutschland gleichermaßen zugutekommt. Eine für das Vorliegen einer Beihilfe erforderliche Verfälschung des Wettbewerbs und eine Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten wären mit einer nicht kostendeckenden Kostenanlastung nicht verbunden.

### 3. Keine Diskriminierung

Die Erhebung einer Sonderabgabe zur Anlastung der Kosten nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL für jeden in Teil E des Anhangs zur Einwegkunststoffrichtlinie genannten Einwegkunststoffartikel, der in Deutschland in Verkehr gebracht wird, entspricht der unionsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL. Eine Diskriminierung nach Art. 18 AEUV ist ausgeschlossen, wenn die Abgabenschuldner der Sonderabgabe zur Kostenanlastung nach Maßgabe des Herstellerbegriffes gemäß Art. 3 Nr. 11 EWKRL bestimmt und damit auch Importeure der in Teil E des Anhangs zur EWKRL genannten Einwegkunststoffartikel erfasst werden.



Prof. Dr. Dolde



Dr. Andrea Vetter



Dr. Oliver Moench