

Die Verwirklichung des Verursacherprinzips im Abfallrecht

Von

Dr. Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil **Grundlagen**

§ 1 Das Verursacherprinzip als rechtspolitisches Prinzip des Umweltrechts	13
A. Die Bedeutung des Verursacherprinzips für den Umweltschutz	13
B. Grundsätzliche Fragen der Umsetzung	15
I. Instrumentalistische Konzeption	15
II. Folgen für die Unterteilung der Verwirklichungsformen des Verursacherprinzips	19
III. Die wichtigsten Verwirklichungstypen	20
C. Ausscheidung des Zertifikatmodells für das Abfallrecht	21
I. Verwirklichungsalternativen	21
II. Abfallspezifische Hindernisse	22
D. Vergleich von ordnungsrechtlichen und Abgabelösungen	24
I. Ökologische Wirksamkeit	25
II. Ökonomische Effizienz	28
III. Praktikabilität, Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit	30
IV. Fazit	30
E. Kombination	31
F. Folgen für die Untersuchung der Verwirklichung des Verursacherprinzips im Abfallrecht	32
§ 2 Von einem Recht der Abfallbeseitigung zu einem Recht der Kreislaufwirtschaft: die gewandelte Umsetzung des Verursacherprinzips	32
A. Das Abfallbeseitigungsgesetz von 1972 und seine Novellen	33
B. Das Abfallgesetz von 1986	35
C. Die Verpackungsverordnung	37
D. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1994	39
I. Grundsätzliche Zielsetzung	39
II. Verstärkung der Intensität der Verursacherverantwortung	41
III. Ausweitung der Reichweite der Verursacherverantwortung	42
IV. Offene Ausgestaltung	43
E. Die Herausbildung weiterer Handlungsformen	43

Zweiter Teil **Ordnungsrechtliche Lösungen**

§ 3 Verhaltensgebote nach dem Abfallgesetz	46
A. Bloße Überlassungspflicht	46

I. Inhalt und Funktion	46
II. Rechtfertigung von Grundrechtsbeeinträchtigungen	48
B. Private Entsorgungsverantwortung als Ausnahme	49
I. Entsorgungsverantwortung der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen	49
II. Ansätze zur privaten Entsorgungsverantwortung im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsregimes	49
III. Sammlungen gem. § 1 Abs. 3 Nr. 6, 7 AbfG	50
IV. Hauptanwendungsfall: Verordnungen gem. § 14 AbfG	52
C. Verhaltenspflichten von Abfallentsorgern	54
D. Bußgelder	54
§ 4 Verhaltenspflichten nach der Verpackungsverordnung	55
A. Vermeidungspflichten	56
B. Rücknahmepflichten	57
I. Mit Verwertungspflicht	58
II. Mit zusätzlicher Pfanderhebungspflicht	59
III. Durchführung und Kostenlast bezüglich des Transports zur Rücknahmestelle	60
1. Verkaufs- und Umverpackungen	60
2. Transportverpackungen	60
3. Geänderte Auslegung wegen § 24 Krw-/AbfG?	61
IV. Ersatzsystem - die Rolle des Dualen Systems	62
V. Vereinbarkeit mit den Grundrechten	64
1. Grundrechte der Hersteller und Vertreiber von Verpackungen sowie des deren Pflichten substituierenden Ersatzunternehmens	64
2. Grundrechte anderer Entsorgungsunternehmer	67
3. Grundrechte der Endbesitzer von Verpackungen	68
§ 5 Verhaltens- und Vermeidungspflichten nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	70
A. Grundsätzliche private Entsorgungsverantwortung	70
I. Die Parallelität der prinzipiellen privaten Entsorgungsverantwortung und der Erweiterung des Abfallbegriffs	70
II. Herausnahme privater Haushaltungen	73
1. Grundsätzliche Überlassungspflicht als Ansatz	73
2. Weitestgehende Erhaltung privater Verantwortung: Subsidiarität der Überlassungspflicht aufgrund der bestehenden Einschränkungen	73
3. Rückwirkungen auf den Inhalt der Überlassungspflicht	75
III. Ausnahmen für private Unternehmen	76
IV. Übertragungsmöglichkeiten öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger auf Private als Ausdruck des Verursacherprinzips?	77
V. Fazit	80
B. Vermeidungspflichten	80
C. Verwertungspflichten	82
D. Beseitigungspflichten	84
E. Substitutionsmöglichkeiten	85
I. Einschaltung Dritter	85

1. Beauftragung	85
2. Pflichtenübertragung an Dritte	85
II. Wahrnehmung von Aufgaben durch Verbände	87
1. Bildung	87
2. Beauftragung zur Pflichtenerfüllung	87
3. Pflichtenübertragung	88
III. Wahrnehmung von Aufgaben durch Einrichtungen der Selbstverwal- tungskörperschaften der Wirtschaft	90
1. Beauftragung zur Pflichtenerfüllung	90
2. Pflichtenübertragung	90
F. Produktverantwortung	91
G. Überlassungspflichten	93
H. Duldungspflichten	93
J. Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen	95
K. Einzelanordnungen gem. § 21 Krw-/AbfG	96
L. Untersuchungspflichten	96
M. Pflichten im Rahmen der Überwachung	97
N. Verfassungsmäßigkeit der Vermeidungs-, Entsorgungs- und ihrer Hilfs- pflichten	99
I. Vermeidungspflichten	99
II. Entsorgungspflichten und ihre Hilfspflichten	100
III. Rückwirkende Anknüpfung?	103
O. Pflichten der Betreiber von Abfallbeseitigungsanlagen	104
P. Bußgelder	105
§ 6 Warnungen und Empfehlungen	106
§ 7 Gemeinschaftsrechtliche Grenzen ordnungsrechtlicher Lösungen	108
A. Art. 30 EGV	108
I. Abfall als Ware	108
II. Maßnahme gleicher Wirkung	109
1. Teilweise Ausklammerung vertriebsbezogener Regelungen	109
2. Folgen für abfallrechtliche Regelungen	110
3. Ausklammerung aufgrund zwingender Erfordernisse des Umweltschutzes	110
B. Art. 59 EGV	111
C. Abfallrichtlinie und Abfallverbringungsverordnung	112
D. Verpackungsrichtlinie	113

Dritter Teil **Abgabenlösungen**

§ 8 Die Rechtfertigungsbedürftigkeit von Abgaben und die Funktion des Verursacherprinzips	115
§ 9 Zahlungspflichten für staatliche Leistungen	116
A. Kosten für Untersuchungsmaßnahmen	117

B. Abfallgebühren	118
I. Kostenmäßige Ausprägung des Verursacherprinzips	118
II. Erhebungsberechtigte	119
III. Einwirkungen des Abfallrechts auf die Erhebung von Abfallgebühren	120
1. Abfallgesetz von 1986	121
2. Verpackungsverordnung und Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	122
IV. Abgabenrechtliche Grenzen	125
1. Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip als verfassungsrechtlich fundierte Grundsätze	125
2. Ansatzfähigkeit nur der leistungsbezogenen Kosten	126
3. Bemessung im Abfallrecht nach Wahrscheinlichkeitsmaßstab	130
4. Gleichheit der Gebührenschuldner	131
V. Lenkende Gebühren	132
1. Kompetentielle Grenzen	133
2. Finanzverfassungsrechtliche und grundrechtliche Grenzen	135
a) Die Möglichkeit einer Durchbrechung des Kostendeckungsprinzips	135
b) Rechtfertigungsbedürftigkeit durch den Lenkungszweck	137
c) Prüfung des Übermaßverbotes	138
d) Sozialstaatsprinzip	140
C. Verleihungsgebühren	140
D. Umweltnutzungsgebühren	143
E. Beiträge, insbesondere Verbandsbeitrag	145
§ 10 Abgaben ohne Gegenleistung	146
A. "Ökosteuern"	146
B. Steuern	147
I. Konsum- statt Kapitalorientierung des Steuersystems	147
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	150
1. Numerus clausus der Steuerarten?	150
a) Folgen eines Typenzwangs	150
aa) Gemeinschaftsrechtliche Bedenken	151
bb) Erhebungstechnische Grenzen	151
cc) Begrenzte ökologische Effektivität	153
dd) Vorteile	154
b) Beschränkung des Steuerzugriffs auf eigentumsrelevante Vorgänge aus Art. 14 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG?	155
c) Gebot der Konzeption des Steuerstaates?	156
d) Die Vorgabe des Art. 20 a GG	159
e) Entstehungsgeschichte	160
f) Wortlaut und systematische Stellung	161
g) Folgen für "Abfallsteuern"	163
2. Notwendigkeit einer Sachregelungskompetenz bei sämtlichen außerfiskalischen Zwecken	163
a) Das Verhältnis von Art. 70 ff. GG und Art. 105 GG	163
b) Erweiterter Steuerbegriff	165
c) Abgrenzung im einzelnen	166
d) Folgen für umweltbezogene Steuern	167
3. Steuerverteilungsrechtliche Grenzen	169

4. Rechtsstaatliche Grenzen	169
5. Vereinbarkeit mit den Grundrechten, insbesondere Verhältnis- mäßigkeitprüfung	169
6. Sozialstaatliche Grenzen	171
III. Die Verpackungssteuer als Beispiel für die Zulässigkeit verschiedener Anreize in einem Bereich und für die kommunalen Gestaltungsmög- lichkeiten	172
1. Vereinbarkeit mit Art. 105 Abs. 2 a GG	173
a) Örtlichkeit	173
b) Gleichartigkeit mit bundesgesetzlicher Steuer	175
2. Beeinträchtigung der Wirkung der Verpackungsverordnung	178
C. Sonderabgaben	181
I. Mögliche Bedeutung für die Verwirklichung des Verursacherprinzips im Abfallrecht	181
1. Folgen der Zubilligung eines Steuererfindungsrechts	181
2. Mögliche Sonderabgabetypen im Abfallsektor	182
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	185
1. Sachkompetenz	185
2. Finanzverfassungsrechtliche Anforderungen	185
a) Notwendige Abgrenzbarkeit zur Steuer	186
b) Schranken für Sonderabgaben der Länder und Kommunen	189
3. Grundrechtliche Schranken	190
III. Folgen für den Einsatz von Sonderabgaben im Abfallbereich	191
§ 11 Gemeinschaftsrechtliche Grenzen für Abgaben	194
A. Art. 99 EGV	194
B. Art. 95 EGV	195
C. Art. 92 EGV	196
Thesen	197
Literaturverzeichnis	209
Sachregister	229