

Bundesverfassungsgericht stoppt Abfallsteuern und stärkt das Kooperationsprinzip im Umweltrecht

WOLF DIETER SONDERMANN, NIKOLAUS STEINER

Das Deutsche Umweltrecht wird maßgeblich durch das Kooperationsprinzip geprägt. Umweltschutz ist hier nach eine gemeinsame Aufgabe von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft und erfordert die Zusammenarbeit aller Beteiligten in gestaltender Mitverantwortung und Mitwirkung. Zu diesen bemerkenswerten Aussagen gelangt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinen einstimmig ergangenen Urteilen vom 07. 05. 1998 zu den Sonderabfallabgabengesetzen mehrerer Bundesländer (Az.: 2 BvR 1876/91 u.a.) und zur kommunalen Verpackungssteuer (Az.: 2 BvR 1991/95 und 2004/95). Die grundlegenden Aussagen des BVerfG dürften die umweltpolitische Landschaft maßgeblich beeinflussen.

Sonderabfallabgaben mehrerer Bundesländer

Den Urteilen des obersten deutschen Gerichts lagen mehrere Klagen von Unternehmen wie Bayer, Hoechst, BASF und Preussag gegen die Sonderabfallabgabengesetze der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zugrunde. Baden-Württemberg und Niedersachsen hatten die im Jahre 1991 erlassenen Landesabfallabgabengesetze bereits im Jahre 1997 aufgehoben. In Hessen wurde die Sondersteuer ebenfalls seit 1997 nicht mehr erhoben. Allein Schleswig-Holstein hat das Abgabengesetz bis heute angewendet.

Nach den Landes-Sonderabfallabgabengesetzen wurden die Erzeuger von besonders überwachtungsbedürftigen Abfällen je nach Vermeidbarkeit und Gefährlichkeit der Abfälle mit Abgaben von 25,00 bis 250,00 DM/t belastet. Das BVerfG erklärte die Landesgesetze für verfassungswidrig, da die Sondersteuer gegen die bundesstaatliche Ordnung und gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoße. Die Abfallabgabe belastete die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der

Güterproduktion in der Nebenwirkung der Abfallerzeugung und verstoße gegen das Grundrecht auf freie Berufsausübung und freie unternehmerische Tätigkeit.

Die Länder dürften zwar nach dem Grundgesetz grundsätzlich Steuern und Abgaben auch zu Lenkungszwecken erheben. Dies stehe ihnen aufgrund der Steuer-gesetzgebungskompetenz der Länder zu. Der Landesgesetzgeber dürfe jedoch nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich des Bundes im Umweltrecht eingreifen, als das Landesgesetz weder der Gesamtkonzeption des Umweltrechts noch konkreten Einzelregelungen zuwider laufe. Der Bund habe durch Erlaß des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG), des Abfallgesetzes (AbfG) von 1986 und des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) von 1994 die abfallrechtlichen Pflichten der Erzeuger so geregelt, daß mitwirkungs-offene Tatbestände auf eine individualisierende Verhältnismäßigkeit ausgerichtet seien und dem Abfallerzeuger als Kooperationspartner der Behörde ausdrücklich Wahlrechte einräumten. Dem widerspreche eine Sonderabfallabgabe, die die freie Entscheidung des Abfallerzeugers über die Art und Weise der Erfüllung der abfallrechtlichen Pflichten einschränke.

Kommunale Verpackungssteuer

Aus ähnlichen Erwägungen hält das BVerfG auch die sog. Big-Pack-Steuer der Stadt Kassel für verfassungswidrig. Geklagt hatte eine bekannte Fast-Food-Kette gegen die Satzung der Stadt Kassel über die Erhebung einer Verpackungssteuer auf nicht wiederverwendbare Verpackungen und nicht wiederverwendbares Geschirr. Die Stadt Kassel verfolgte damit das Ziel, das Aufkommen von Einwegverpackungen drastisch zu reduzieren und gleichzeitig die Einnahmen der Stadt zu verbessern. Im Jahre 1995 betrug das Aufkommen 83.000 DM. Mit dem Urteil vom 07.05.1998 dürften sich die Überlegungen zahlreicher anderer Kommunen erledigt haben, ebenfalls eine kommunale Verpackungssteuer einzuführen.

Mit den Nichtigerklärungen der Sonderabfallabgabe und der Kasseler Verpackungssteuer können betroffene Unternehmen ihre bereits gezahlten Abgaben ohne weiteres zurückfordern, sofern sie jeweils fristgerecht Widerspruch gegen die in der Regel jährlichen Abgabenbescheide eingelegt haben. Komplizierter gestaltet sich die

Angelegenheit, wenn die Bescheide bestandskräftig geworden sind, weil der Abgabepflichtige von seinem Widerspruchsrecht keinen Gebrauch gemacht hat. Zwar ist die Abgabenerhebung wegen Verfassungswidrigkeit rechtswidrig. Einer Rückforderung steht jedoch grundsätzlich der bestandskräftige Abgabenbescheid entgegen. In einem solchen Fall empfiehlt es sich, einen Antrag auf Rücknahme des rechtswidrigen Beitragsbescheides zu stellen, der einer besonderen Begründung bedarf, da der Behörde hier Ermessen zukommt.

Stärkung des Kooperationsprinzips

Bemerkenswert und von grundsätzlicher Bedeutung sind die Ausführungen des BVerfG zum Kooperationsprinzip im Umweltrecht. Das Gericht hebt ausdrücklich hervor, daß dem Deutschen Umweltrecht eine Gesamtkonzeption zugrunde liege, die auf Zusammenwirken und Verständigung zwischen Behörden und Abfallerzeugern bzw. Anlagenbetreibern ausgerichtet sei. Der Anlagenbetreiber habe grundsätzlich die Wahlfreiheit, wie und auf welche Weise er die abfallrechtlichen Pflichten erfülle. Die Behörde habe diese Vorgabe der Wahlfreiheit zu beachten. Dies gelte sowohl im Genehmigungsverfahren als auch bei nachträglichen Anordnungen. Die Behörde dürfe bei mehreren Alternativen nicht einseitig verpflichtend die umweltverträglichste Lösung vorschreiben. Sie müsse vielmehr die Verhältnismäßigkeit und die Zumutbarkeit der konkreten Maßnahme beachten. Die Zumutbarkeit erfordere eine Abwägung von wirtschaftlichen und ökologischen, also betriebsnützigen und dem Gemeinwohl dienlichen Anliegen, einen Kostenvergleich unter verschiedenen Handlungsalternativen sowie zwischen dem Betriebs- und Produktionsaufwand einerseits und dem Nutzen für die Umwelt andererseits.

Schließlich müsse die Behörde auch die Auswirkungen auf die Preise und damit auf die Marktfähigkeit der Erzeugnisse beachten. Der Abfallerzeuger und Anlagenbetreiber habe zunächst die Möglichkeit, eine bestimmte Art und Weise der Erfüllung seiner Pflichten vorzugeben. Aufgabe der Genehmigungsbehörde sei es in erster Linie, den Antragsteller zu beraten und nicht die vermeintlich umweltfreundlichste Entsorgungsart vorzuschreiben. Der Darstellungspflicht des Anlagenbetreibers zur umweltgerechten Erfüllung seiner Pflichten stehe

die Verantwortung der Behörde zur bloßen nachvollziehenden Amtsermittlung gegenüber. Die staatliche Sachverhaltsermittlung sei ein bloßes Auffangnetz, falls der Antragsteller unzureichend darlege, wie er seine abfallrechtlichen Pflichten erfüllen wolle. Das Gericht faßt die Regelungen des BImSchG und des KrW-/AbfG mit den Worten zusammen, daß diese maßgeblichen Umweltgesetze als billigende Programmierung von kooperativem Verwaltungshandeln zu bezeichnen seien.

Die grundlegenden Aussagen des BVerfG zum Kooperationsprinzip im Umweltrecht haben eine über die entschiedenen Fälle hinausgehende Bedeutung und dürften die umweltpolitische Landschaft maßgeblich beeinflussen. Das oberste deutsche Gericht hat eine Standortbestimmung vorgenommen, die das Verhältnis zwischen staatlicher Umweltverwaltung und Bürgern bzw. Unternehmen mit ungewöhnlich deutlichen Worten skizziert und dem bloß ordnungspolitischen Verständnis des Umwelt-

rechts eine klare Absage erteilt. Für kooperatives Verwaltungshandeln, das die besondere Sachkenntnis und die Sachnähe der beteiligten Kreise mit einbezieht, ist damit ein größerer Spielraum eröffnet worden. Man darf gespannt sein, ob und wie das Kooperationsprinzip auch in anderen umweltrechtlichen Bereichen, die wie z.B. das Altlastenrecht bisher eher ordnungsrechtlich geprägt waren, stärkere Beachtung findet.