

Rechtsgutachten zum Anti-Fast-Fashion-Gesetz



**Rechtsgutachten im Auftrag von Greenpeace e.V.
Hamburg, Oktober 2025**

Autoren:innen:

Dr. Johannes Franke & Dr. Roda Verheyen

Rechtsanwälte Günther
Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

Medienansprechpartnerin:

Andi Nolte
andi.nolte@greenpeace.org
040-30618463

Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace arbeitet international und kämpft mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft. Rund 620.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völker-verständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e. V. Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, T 040 30618-0 **Pressestelle** T 040 30618-340,
presse@greenpeace.de, greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, T 030 308899-0
V.i.S.d.P. Andrea Nolte **Text:** Dr. Johannes Franke **Vorwort:** Moritz Jäger-Roschko **Fotos** ©Kevin McElvany / Greenpeace © Greenpeace

greenpeace.de

Vorwort

Fast Fashion steht für alles, was bei unserem Konsum verkehrt läuft: Überangebot, Profitgier und die Vermüllung der Welt.

Fast Fashion offenbart ein strukturelles, grundsätzliches Problem. Die Modeindustrie produziert mehr Kleidung, als wir Menschen je tragen können – und treibt ihren Absatz mit Influencer:innen, Rabatten und Werbung künstlich an. Fast Fashion funktioniert nur durch Ausbeutung und katastrophale Arbeitsbedingungen und produziert Kleidung für die Müllkippe – jede Sekunde schmeißen wir weltweit eine LKW-Ladung Kleidung weg.

Die Erfahrung zeigt: Freiwillige Selbsterklärungen reichen nicht, um Fast Fashion und andere umwelt- und klimaschädliche Geschäftspraktiken einzudämmen. Produktionszyklen werden immer kürzer, die Mengen immer größer, die Kleidung immer kurzlebiger – Appelle stoßen an ihre Grenzen. Fast Fashion lässt sich nur durch gesetzliche Regelungen wirksam begrenzen.

Auch die EU hat das Problem von Fast Fashion erkannt und hat die Ökodesign-Kriterien für Textilien sowie die erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) auf den Weg gebracht. Ab 2028 müssen Hersteller für die Kosten der Sammlung, Sortierung und Verwertung ihrer Bekleidungsprodukte aufkommen, die notwendige Infrastruktur sichern und werden über eine umweltbezogene Staffelung der Beiträge zu nachhaltigeren Designs motiviert. Die Ökodesign-Kriterien nach der neuen EU-Verordnung für nachhaltige Produkte (ESPR) legen Mindestanforderungen für Haltbarkeit, Reparierbarkeit, Recyclingfähigkeit und den Einsatz recycelter Fasern in neuen Textilien fest. Ab 2027 müssen Textilien einen digitalen Produktpass mit Informationen über Materialien, Chemikalien und Nachhaltigkeitsaspekte besitzen. Außerdem gilt ab Juli 2026 ein Verbot der Vernichtung von unverkaufter Kleidung und Schuhen.

Die EPR Textil und die Ökodesign-Kriterien sind wichtige erste Schritte, um die Nachhaltigkeit der Textilbranche zu steigern. Sie finanzieren die Sammlung und Entsorgung von Textilmüll und setzen Mindestanforderungen und zusätzliche Anreize für langlebigen, reparierbaren und recycelbaren Design. Doch das Kernproblem von Fast Fashion – der Überkonsum – bleibt von diesen Regularien weitgehend unberührt.

Jede Kollektion, jede Rabattaktion treibt die Produktions- und Wegwerfspirale weiter an, während Umwelt und Menschen die Kosten tragen. Um diesen Teufelskreis zu stoppen, sind verbindliche Regeln nötig.

Frankreich hat als erstes Land weltweit ein Anti-Fast-Fashion-Gesetz verabschiedet. Es beinhaltet eine Fast-Fashion-Abgabe bis zu 5€ (ab 2030 10€) und ein Werbeverbot für Kleidung, die besonders umweltschädlich oder kurzlebig ist. Ursprünglich sollte das Gesetz für die gesamte Branche gelten, doch nach massivem Lobbydruck beschränkt es sich zunächst auf Ultra-Fast-Fashion-Plattformen wie Shein und Temu. Trotzdem ist es ein Meilenstein: Zum ersten Mal will eine Regierung durch Gesetze das Geschäftsmodell Fast Fashion bremsen – ein Vorbild für andere Länder.

Um den zerstörerischen Trend der Wegwerfmode zu stoppen, fordert Greenpeace, dass die Bundesregierung ein umfassendes Anti-Fast-Fashion-Gesetz nach französischem Vorbild auf den Weg bringt.

Konkret heißt das:

- Einführung einer **Fast-Fashion-Abgabe**, damit Hersteller endlich für die Schäden ihrer exzessiven Produktion Verantwortung übernehmen.
- **Werbeverbot für Fast Fashion** überall, auch auf Social Media, um das künstlich aufgeheizte Konsumklima abzukühlen.
- **Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle** wie Leihen, Tauschen, Reparieren oder Wiederverwendung.

In Deutschland ist der rechtliche Spielraum für solche Maßnahmen – insbesondere für Werbeverbote oder Produktabgaben – nicht eindeutig. Viele Bereiche berühren sowohl nationale als auch europäische Zuständigkeiten. Deshalb braucht es eine fundierte rechtliche Prüfung, um Klarheit zu schaffen, welche gesetzlichen Hebel Deutschland tatsächlich nutzen kann, um Fast Fashion wirksam einzudämmen. Das Ergebnis des Greenpeace beauftragten Rechtsgutachtens zeigt: **Ein Anti-Fast-Fashion-Gesetz ist auch in Deutschland rechtlich möglich.**

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Rechtsgutachten: Elemente eines Anti Fast Fashion-Gesetzes

erstellt von Rechtsanwälte Günther
Dr. Johannes Franke & Dr. Roda Verheyen

im Auftrag von Greenpeace e.V.

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michèle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *¹
John Peters *
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke
Anja Popp
Dr. Ammar Bustami
Juliane Willert LL.M. (Berkely)

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

19.10.2025
00351/25 /R /R/jf
Mitarbeiterin: Claudia Rosner
Durchwahl: 040-278494-20
Email: rosner@rae-guenther.de

Rechtsgutachten

Mögliche Elemente eines „Anti Fast Fashion-Gesetzes“ anlässlich der Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie im Textilbereich: Fast Fashion-Abgabe, Fast Fashion-Werbeverbot und Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle

Zusammenfassung

Das Phänomen „Fast Fashion“ (FF) bezeichnet die schnelle und massenhafte Produktion günstiger Kleidung, die Trends aus der Modewelt in rasantem Tempo für den Massenmarkt verfügbar macht.

Dieses Geschäftsmodell ist hoch problematisch. Es basiert auf billigster Massenfertigung mit hohem Ressourcenverbrauch, schlechten Arbeitsbedingungen, dem Einsatz von problematischen Chemikalien und enormem Abfallaufkommen. FF-Produkte sind als „Wegwerfmode“ auf kurze Nutzungsdauer angelegt, werden zeitnah entsorgt und sind kaum wiederverwendbar.

Die aktuelle Novellierung der EU Abfallrahmenrichtlinie (ARRL) adressiert dieses Problem erstmals ausdrücklich. Sie führt im Textilbereich eine verpflichtende

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

erweiterte Herstellerverantwortung (*Extended Producer Responsibility*, EPR) ein. Diese wird durch Organisationen für Herstellerverantwortung (PRO) wahrgenommen, wobei die Systemkosten auf die Textilunternehmen umgelegt werden. Dabei sind auch ökologische Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

Anlässlich der Novellierung der ARRL und der anstehenden Umsetzung auf Ebene der Mitgliedsstaaten untersucht das vorliegende Gutachten die rechtliche Umsetzbarkeit von drei Regelungsoptionen, die für eine effektive Bekämpfung der von FF verursachten Probleme (kumulativ) eingesetzt werden können. Das Gutachten kommt dabei zu folgenden Ergebnissen:

- Eine **finanzielle Belastung von FF-Unternehmen durch Abgaben** ist in weitem Umfang möglich. Die Novellierung der ARRL bietet im Rahmen der Ökomodulierung die Möglichkeit, die negativen Umweltauswirkungen des Geschäftsmodells bei der Bemessung der Entgelte im Rahmen der EPR zu berücksichtigen. Die Höhe dieser Abgaben ist allerdings durch den Umfang der EPR und die hierfür notwendigen „effizienten Kosten“ begrenzt. Um eine stärkere Steuerungswirkung zu erzielen, sollte daher zusätzlich eine Verbrauchssteuer eingeführt werden. Eine solche ist neben den Regelungen der ARRL zulässig, bei ihrer Ausgestaltung hat der Gesetzgeber einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Notwendig ist vor allem eine klare Regelung des Abgabetatbestands, d.h. eine Definition von FF.
- Ein **Werbeverbot für FF** wäre unionsrechtlich und verfassungsrechtlich zulässig. Unionsrechtlich liegt wohl schon kein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit vor, jedenfalls wäre ein Eingriff durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Grundrechtlich greift ein Werbeverbot jedenfalls in die Berufsfreiheit und wohl auch in die Meinungsfreiheit der betroffenen Unternehmen und Werbetreibenden ein. Die Eingriffe sind allerdings durch überwiegende Gemeinwohlinteressen (Umwelt- und Menschenrechtsschutz, Jugendschutz) gerechtfertigt. Im Einzelnen ist eine gleichheitskonforme Ausgestaltung zu gewährleisten.
- Eine **Verwendung von EPR-Einnahmen für die Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle** (Reparatur, Wiederverwendung) ist zulässig und entspricht dem Auftrag zur Verwirklichung der Abfallhierarchie (Vermeidung als Hauptziel). In Frankreich wird dies im Textilsektor bereits praktiziert: ein erheblicher Teil der EPR-Entgelte fließt hier in Fonds zur Förderung von Reparatur bzw. Wiederverwendung. Eine ähnliche Ausgestaltung in Deutschland wäre möglich und sollte angesichts der bestehenden Defizite bei der Umsetzung der Abfallhierarchie gerade bei Vermeidung und Wiederverwendung eingeführt werden.

Inhalt

Zusammenfassung	1
A. Hintergrund und Gutachtauftrag	4
B. Gutachten	5
I. Fast Fashion-Abgabe	5
1. Fast Fashion-Abgabe im Rahmen der EPR	6
2. Zulässigkeit einer (ergänzenden) Fast Fashion-Steuer	10
3. Ergebnis Fast Fashion Abgabe	13
II. Werbeverbot für Fast Fashion, insbesondere in den sozialen Medien	13
1. Ausgestaltungsmöglichkeiten eines FF-Werbeverbots	14
2. Unionsrecht: Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 ff. AEUV)	15
3. Verfassungsrecht: Grundrechte	16
4. Ergebnis Fast Fashion-Werbeverbot	23
III. Gezielte Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle	23
1. Rechtsgrundlagen und Regelungsauftrag für die Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle über EPR-Entgelte	23
2. Ausgestaltungsmöglichkeiten	25
3. Ergebnis zur Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle	27

A. Hintergrund und Gutachtauftrag

Das Phänomen „Fast Fashion“ (FF) bezeichnet die schnelle und massenhafte Produktion günstiger Kleidung, die Trends aus der Modewelt in rasantem Tempo für den Massenmarkt verfügbar macht. „Ultra Fast Fashion“ (UFF) treibt dieses Prinzip noch weiter, indem Kollektionen innerhalb weniger Tage nach Trendentstehung online erscheinen. Das Problem: Die Produktion basiert auf billigster Massenfertigung mit hohem Ressourcenverbrauch, schlechten Arbeitsbedingungen und enormem Abfallaufkommen.¹ Kleidungsstücke werden oft nur wenige Male getragen und landen dann im Müll, was die Umweltbelastung durch Ressourcenverbrauch und Textilabfälle massiv verstärkt. UFF verschärft diese Dynamik zusätzlich durch noch schnellere Zyklen und extrem kurze Nutzungsdauer.

Die jüngste Novellierung² der EU-Abfallrahmenrichtlinie (ARRL)³ nimmt unter anderem Fast Fashion in den Blick: Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, nationale Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung (*Extended Producer Responsibility* – EPR) für Textilien einzurichten (Art. 22a ff. i.V.m. Art. 8 f. ARRL), in denen Hersteller die Kosten für Sammlung, Sortierung und Recycling ihrer Produkte tragen. Dieses Prinzip ist in Deutschland bekannt und wird seit Jahrzehnten praktiziert – z.B. seit 1991 für Verpackungen (Verpackungsverordnung 1991).

Bei der Beitragsgestaltung können FF- und UFF-Praktiken ausdrücklich berücksichtigt werden, insbesondere bei der Gestaltung ökologisch modulierter Gebühren (vgl. Art. 22c Abs. 6 ARRL). Die EPR-Systeme sind innerhalb von 30 Monaten nach Inkrafttreten umzusetzen (Art. 22a Abs. 14 ARRL); flankierend gilt bereits seit dem 1. Januar 2025 die Pflicht zur getrennten Sammlung von Textilien (Art. 11 Abs. 1 UAbs. 2 ARRL), die bereits in § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 9 KrWG in deutsches Recht umgesetzt ist.

Die verpflichtende, textilbezogene EPR soll die Verlagerung von Entsorgungskosten weg vom Gemeinwesen hin zu den Verursachern bewirken und die kurzen Nutzungszyklen und Abfallmengen von FF adressieren. Nach Erwägungsgrund (3) der Änderungsrichtlinie 2025/1892/EU besteht ein besonderes Bedürfnis FF-Praktiken zu adressieren und die Hersteller für die von ihren Produkten verursachten Abfälle verantwortlich zu machen. Die Einführung harmonisierter EU-Vorschriften zur EPR für Textilien einschließlich Öko-Modulation der Gebühren verfolgt als „Hauptziel“ den Zweck, eine Wirtschaft für das Sammeln, Sortieren, die Wiederverwendung, die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling zu

¹ Übersicht z.B. bei <https://www.greenpeace.de/engagieren/nachhaltiger-leben/fast-fashion-versus-gruene-mode>.

² Richtlinie 2025/1892/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.09.2025 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle.

³ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien.

schaffen und Anreize für die Hersteller zu schaffen, um sicherzustellen, dass ihre Produkte nach den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft konzipiert sind.

Vor diesem Hintergrund sollte der deutsche Gesetzgeber die anstehende Umsetzung der novellierten ARRL und die Einführung der textilbezogenen EPR nutzen, um das Problem von FF in einem „Anti Fast Fashion-Gesetz“ umfassend zu adressieren. Das vorliegende Gutachten untersucht drei Elemente eines solchen (Artikel)Gesetzes, nämlich erstens die Einführung einer Fast Fashion-Abgabe, zweitens ein Werbeverbot für FF insbesondere auch in den sozialen Medien und drittens die gezielte finanzielle Unterstützung zirkulärer Geschäftsmodelle aus dem Aufkommen textilbezogener Abgaben. Das erste und das dritte Element hängen dabei eng mit der Einführung einer textilbezogenen EPR in der novellierten ARRL zusammen.

Insgesamt geht es bei der vorliegenden Untersuchung um Möglichkeiten, Grenzen und notwendige Ergänzungen der textilbezogenen EPR, die zwar einen wichtigen Beitrag zur Adressierung von FF leisten kann, aber keine umfassende Regulierung des Problems darstellen kann (und soll). Hierfür bedarf es eines weitergehenden Instrumentenmixes. Insoweit ist auch ein Seitenblick nach Frankreich hilfreich, wo sowohl eine Fast Fashion-Abgabe als auch ein Werbeverbot bereits auf den Weg gebracht wurden.

B. Gutachten

Im Folgenden wird zunächst die Möglichkeit einer Fast Fashion-Abgabe innerhalb und außerhalb des Systems der EPR untersucht (dazu I.). Im Anschluss wird – insoweit außerhalb der unionsrechtlichen Vorgaben – ein mögliches Werbeverbot für FF auch in den sozialen Medien geprüft (II.) und schließlich die gezielte Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle aus dem Aufkommen textilbezogener Abgaben untersucht (III.).

I. Fast Fashion-Abgabe

Eine Fast Fashion-Abgabe meint die hoheitliche Erhebung einer Geldleistung im Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen von Produkten mit den Eigenschaften von FF. Ziel einer solchen Abgabe ist es, derartige Produkte angesichts der enormen externen Kosten z.B. durch Ressourcenverbrauch, CO₂-Ausstoß und Abfallproduktion so zu verteuern, dass ihr Inverkehrbringen jedenfalls in der gegenwärtig zu beobachtenden Frequenz wirtschaftlich unattraktiver und somit eingedämmt wird.

Im Folgenden wird zunächst untersucht, inwieweit die EPR eine Grundlage für eine Fast Fashion-Abgabe sein kann (dazu 1.); sodann wird eine ergänzende Belastung durch eine Steuer in den Blick genommen (dazu 2.).

1. Fast Fashion-Abgabe im Rahmen der EPR

Die ARRL enthält im neuen Art. 22c Abs. 6 eine ausdrückliche Ermächtigung der Mitgliedstaaten, bei der Bemessung ihrer Beiträge im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung die negativen Auswirkungen von FF und UFF im Rahmen der Ökomodulierung (also der ökologisch orientierten Gebührenstaffelung) zu berücksichtigen. Die Vorschrift des Art. 22c Abs. 6 ARRL lautet (eig. Hervorhebung):

*„Sofern es angezeigt ist, gegen **Praktiken der ‚Ultrafast Fashion‘ und der ‚Fast Fashion‘ und die damit verbundene übermäßige Erzeugung von Abfällen** von in Anhang IVc aufgeführten Textilerzeugnissen, mit Textilien zusammenhängenden Erzeugnissen und Schuhen vorzugehen, können die Mitgliedstaaten von den Organisationen für Herstellerverantwortung verlangen, den **finanziellen Beitrag** auf der Grundlage der Praktiken der Hersteller in Bezug auf in Anhang IVc aufgeführte Textilerzeugnisse, mit Textilien zusammenhängende Erzeugnisse und Schuhe **zu modulieren, gestützt auf die sich aus diesen Praktiken ergebende Produktlebensdauer, die Länge der Nutzungsdauer dieser Produkte über den Erstnutzer hinaus und den Beitrag dieser Produkte zur Schließung des Kreislaufs**, indem Textilabfälle zu Rohstoffen für neue Produktionsketten umgewandelt werden.“*

Daraus ergibt sich zweierlei: Zum einen enthält die Vorschrift die Ermächtigung der Mitgliedstaaten, bei der Beitragsbemessung die abfallbezogenen (Zusatz-)Kosten von FF zu berücksichtigen. Zum anderen geht es aber „nur“ um die Modulierung des Beitrags innerhalb der EPR, sodass die Grenzen dieses Konzepts bei der Untersuchung der Wirksamkeit des Instruments zu berücksichtigen sind. Daher ist die Reichweite dieses Konzepts im Folgenden kurz zu untersuchen, um vor diesem Hintergrund seine Wirksamkeit beurteilen zu können.

a) Das Konzept der erweiterten Herstellerhaftung (EPR) allgemein und im Textilbereich

Die EPR ist ein abfallrechtliches Konzept, das allgemein in der Abfallrahmenrichtlinie der EU verankert ist (Art. 8 f. ARRL) und in Deutschland schon 1996 grundsätzlich in das damalige Abfallgesetz (KrW-/AbfG) eingeführt wurde. Es verpflichtet Hersteller, nicht nur für die Herstellung und den Vertrieb ihrer Produkte Verantwortung zu übernehmen, sondern auch für die Kosten, die nach dem Ende der Nutzungsphase entstehen – insbesondere Sammlung, Transport, Sortierung, Recycling und Entsorgung. Damit sollen die finanziellen Lasten nach dem Verursacherprinzip auf die Hersteller verlagert werden, die die Produkte in Verkehr bringen. Die Aufgabe selbst (d.h. sammeln, transportieren etc.) wird dabei durch sog. „Organisationen für Herstellerverantwortung“ (*Producer Responsibility Organisations – PRO*) wahrgenommen (Art. 22c ARRL). Deren Kosten wiederum werden über Entgelte

auf die Hersteller umgelegt. In Deutschland ist dieses System jahrzehntelang erprobt, aber auch kritisch kommentiert worden im Hinblick auf das Duale System („Grüner Punkt“) für Verpackungsabfälle.

Die Höhe dieser Entgelte kann durch das Prinzip der Ökomodulierung differenziert werden: Produkte, die leichter recycelbar sind oder geringere Umweltauswirkungen haben, verursachen geringere Abgaben; ressourcenintensive oder schwer verwertbare Produkte höhere. So entsteht ein finanzieller Anreiz für ökodesignfreundliche Produkte. Die Einführung einer EPR ist nach Art. 8 ARRL grundsätzlich freiwillig, aber jetzt schon in einigen Bereichen verpflichtend, z.B. – dem deutschen Vorbild folgende – bei Batterien⁴ oder Verpackungen⁵. Umgesetzt wird eine EPR organisatorisch dadurch, dass branchenweite Systeme (z.B. Grüner Punkt) errichtet werden, an denen sich die Produkthersteller verpflichtend beteiligen müssen und für deren Finanzierung sie verantwortlich sind.

Im Rahmen der EPR sind – neben branchenspezifischen Anforderungen – die in Art. 8a ARRL genannten Mindestvoraussetzungen einzuhalten. Für die Finanzierung gelten dabei die in Art. 8a Abs. 4 ARRL genannten Anforderungen an Entgelte, die an die Systembetreiber zu zahlen sind. Danach

- müssen bestimmte Kosten gedeckt werden. Dies sind insbesondere Kosten für Sammlung, Transport und Behandlung von Abfällen, aber auch Kosten für die Bereitstellung bestimmter Informationen und Datenerhebungen und -übermittlungen (Art. 8a Abs. 4 lit. a) ARRL)
- soll nach Möglichkeit eine Ökomodulierung der finanziellen Beiträge anhand von bestimmten Produkteigenschaften erfolgen, insbesondere deren Langlebigkeit, Reparierbarkeit, Wiederverwendbarkeit und Recycelbarkeit sowie das Vorhandensein gefährlicher Stoffe⁶ (Art. 8a Abs. 4 lit. b) ARRL). Durch Erwägungsgrund 40 der Änderungsrichtlinie 2025/1892 und Art. 22c Abs. 6 ARRL ist für FF ausdrücklich klargestellt, dass auch Geschäftspraktiken in die Modulierung einfließen können.
- dürfen die Kosten nicht höher ausfallen als die Kosten, die mit der kosteneffizienten Bereitstellung von Dienstleistungen der Abfallbewirtschaftung verbunden sind (Art. 8a Abs. 4 lit. c) ARRL).

⁴ Art. 56 der Verordnung (EU) 2023/1542 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.07.2023 über Batterien und Altbatterien, zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG und der Verordnung (EU) 2019/1020 und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG.

⁵ Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

⁶ Dies ist bei FF/UFF Produkten aufgrund der Herstellungsbedingungen durchaus häufiger der Fall als bei anderen Textilien, insbesondere werden tw. bei Importprodukten auch REACH Grenzwerte überschritten, so dass die Textilien untauglich für Recycling werden.

Das EPR-Entgeltsystem wirkt mithin zugleich ermächtigend und begrenzend. Es gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, kostendeckende und ökologisch verursachungsgerecht gestaffelte Entgelte zu erheben. Andererseits ist das Gesamtaufkommen der Entgelte begrenzt durch die effizienten Kosten von dessen Bereitstellung und die erfassten Kostenpositionen.

Diesen Ansatz verfolgt auch die mit der jüngsten Novellierung der ARRL eingeführte Verpflichtung der Mitgliedstaaten, spezifische EPR-Systeme für Textilien einzuführen. Auch hier sind Grund und Grenzen der Entgelterhebung in der Richtlinie ausführlich geregelt. In Art. 22a Abs. 8 ARRL sind zunächst die über Entgelte zu refinanzierenden Kostenpositionen aufgeführt. Dies sind konkret die Kosten für

- die Sammlung, Beförderung, Sortierung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und andere Verwertungsverfahren (Art. 22a Abs. 8 lit. a) ARRL)
- die Durchführung einer Erhebung über die Zusammensetzung der gesammelten gemischten Siedlungsabfälle (Art. 22a Abs. 8 lit. b) ARRL)
- die Bereitstellung bestimmter Informationen (Art. 22a Abs. 8 lit. c) ARRL)
- die Erhebung und Bereitstellung bestimmter Daten (Art. 22a Abs. 8 lit. d) ARRL)
- die Förderung bestimmter Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten insbesondere zur Abfallvermeidung (Art. 22a Abs. 8 lit. e) ARRL)

Diese Kosten werden über Entgelte gem. Art. 22c Abs. 5, Abs. 6 ARRL auf die Textilhersteller verteilt, wobei Abs. 5 allgemeine Kriterien enthält (Gewicht, Menge, Ökodesign-Anforderungen...) und Abs. 6 speziell auf FF und UFF abstellt. Insoweit kann, wie Erwägungsgrund (40) der Änderungsrichtlinie 2025/1892/EU klarstellt, für die Bemessung der Entgelte auch berücksichtigt werden, dass

„Industrie- und Handelspraktiken wie „Ultrafast Fashion“ oder „Fast Fashion“ die Nutzungsdauer des Produkts und die Wahrscheinlichkeit [beeinflussen], dass ein Produkt aufgrund von Faktoren, die nicht notwendigerweise mit seiner Gestaltung zusammenhängen, zu Abfall wird, (...). Um diese Praktiken besser zu ermitteln und die Ökomodulation der Gebühren im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung zu ermöglichen, könnten die Mitgliedstaaten Kriterien in Betracht ziehen wie die Breite der Produktpalette, worunter die Zahl der von einem Hersteller zum Verkauf angebotenen Produktreferenzen (...) verstanden wird, oder die Häufigkeit der Angebote, worunter die Zahl der von einem Hersteller in einem bestimmten Zeitraum

zum Verkauf angebotenen Produktreferenzen je Marktsegment verstanden wird, oder Reparaturanreize, worunter die Wahrscheinlichkeit – auf der Grundlage des Reparatur-Kosten-Verhältnisses –, dass das Produkt repariert wird, oder die Bereitstellung eines Reparaturdienstes durch den Hersteller verstanden wird.“

Die Sonderregelung für die Ökomodulierung bei FF ermöglicht so eine weitergehende Entgeltstaffelung, als sie andernfalls möglich wäre. Gleichzeitig bleibt es aber bei dem Prinzip der effizienten Kostendeckung. Die zu tragenden bzw. im zweiten Schritt verteilten Kosten dürfen insgesamt nicht höher ausfallen als die Kosten, die mit der kosteneffizienten Bereitstellung der genannten Dienstleistungen verbunden sind (Art. 22a Abs. 12 ARRL).

b) Folge für die Abgabenhöhe

Die Kostengrenze der effizienten Leistungsbereitstellung begrenzt die insgesamt abwälzbaren Kosten und damit auch die Höhe der Entgelte die FF-Herstellern auferlegt werden können.

Wie hoch die Entgelte im Rahmen der EPR sein werden, lässt sich naturgemäß nicht vollständig abschätzen, insbesondere für einzelne Akteure. Die EU-Kommission bezog sich im Richtlinienentwurf hinsichtlich der durchschnittlichen Kosten der Abfallbewirtschaftung für gebrauchte Kleidung und Haushaltstextilien auf einen Betrag 12 Cent pro Stück.⁷ Selbst wenn eine Ökomodulierung FF-Anbieter (deutlich) stärker belastet würde, wäre die absolute Belastungshöhe weiter wohl zu gering, um eine hinreichende Lenkungswirkung zu entfalten.

Die von der EPR abgedeckten Kosten bilden ohnehin nicht annähernd die gesamten externen Kosten ab, die durch FF (auch im Ausland) verursacht werden. Derartige Externalitäten resultieren aus dem übermäßigen Verbrauch von natürlichen Ressourcen (insbesondere Wasser und Flächen), Wasserverschmutzung und Mikroplastik sowie Treibhausgasemissionen,⁸ hinzu kommen häufig miserable Arbeitsbedingungen in den Produktionsorten, die Beeinträchtigung weniger schädlicher Geschäftsmodelle in der EU usw. Diese Aspekte können allein durch eine – und sei es verursachungsgerechte – Verteilung der Entsorgungskosten nicht abgebildet werden. Selbiges gilt für die Entstehung von Sonderabfällen durch Überschreitung von REACH Grenzwerten aufgrund von in den Textilien enthaltenen Chemikalien - vor allem bei Importprodukten. Das Problem ist bekannt, aber derzeit nicht gelöst.⁹

⁷ EU-Kommission, Richtlinienentwurf vom 05.07.2023, COM(2023) 420 final, S. 3.

⁸ Zum Ganzen etwa EU-Parlament, „Fast Fashion“: EU-Gesetze für einen nachhaltigeren Textilkonsum, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20201208STO93327/fast-fashion-eu-gesetze-fur-einen-nachhaltigeren-textilkonsum>.

⁹ Vgl. für Probeergebnisse: <https://www.greenpeace.de/engagieren/nachhaltiger-leben/shein>.

2. Zulässigkeit einer (ergänzenden) Fast Fashion-Steuer

Die Möglichkeiten einer finanziellen Belastung von FF-Produkten im Rahmen der EPR sind nach alldem zwar vorhanden, aber durch die Kosten des Gesamtsystems begrenzt. Dies ist kein Mangel des spezifischen Instruments, sondern liegt in dessen Ziel und Rechtfertigung begründet, die mit der Entsorgung (wenn auch im weiten Sinne) verbundenen Kosten verursachungsgerecht zu verteilen.

Um die Steuerungswirkung zu verbessern, sollten aber zusätzliche Abgaben eingeführt werden. In Betracht kommt hier insbesondere eine Fast Fashion-Steuer, in Anlehnung an die (kommunale) Verpackungssteuer, die Ende vergangenen Jahres vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) für verfassungskonform befunden wurde.¹⁰ Damit könnten die FF-Produkte deutlich verteuert werden. In Frankreich sind derzeit Abgaben von 5,00 Euro ab 2025 geplant, die bis 2030 auf 10,00 Euro pro Produkt ansteigen sollen.¹¹

a) Regelungskompetenz des Bundes

Eine solche Fast Fashion-Steuer wäre eine Verbrauchssteuer, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Insbesondere handelt es sich – anders als bei der kommunalen Verpackungssteuer – nicht um eine örtliche Verbrauchssteuer, weil es an der erforderlichen typischen „Örtlichkeit“ des Verbrauchs fehlt. Denn der Verbrauch von Kleidung erfolgt nicht typischerweise „an Ort und Stelle“ oder in dem Gemeindegebiet, in dem sie erworben wird. Der Unterschied zu der vom BVerfG entschiedenen Konstellation zu Verpackungen von „Take away“-Essen¹² liegt auf der Hand.

Soweit Verbrauchssteuern aber nicht „örtlich“ sind, hat der Bund gemäß Art. 105 Abs. 2 Satz 2 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit, weil ihm gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG deren Aufkommen (teilweise) zusteht. Es gibt auch zahlreiche bundesgesetzliche Verbrauchssteuern wie z.B. die Tabaksteuer, die Branntwein-, Schaumwein und Alkopopsteuer oder die Mineralölsteuer.¹³ An dieser beispielhaften Aufzählung wird bereits deutlich, dass Verbrauchsteuern häufig auch Lenkungsziele verfolgen und verfolgen dürfen (Verringerung des Konsums von Tabak, Alkohol usw.).

Eine Fast Fashion-Steuer wäre auch neben der oben skizzierten Entgeltpflicht im Rahmen der EPR für Textilien möglich und zulässig, das Unionsrecht stünde ihr nicht entgegen. Die ARRL verhält sich hierzu nicht, die Steuerkompetenzen liegen

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 27.11.2024, 1 BvR 1726/23.

¹¹ Siehe den Entwurf des Senats, unter Article 2 Rn. 17, abrufbar unter <https://www.senat.fr/leg/tas24-136.html>.

¹² Vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 27.11.2024, 1 BvR 1726/23, Rn. 49 ff.

¹³ Diese und weitere Beispiele bei Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 106 Rn. 100 f.

bei den Mitgliedstaaten und der Ansatzpunkt ist ein anderer, weil es eben nicht um die Verteilung von Abfallverwertungskosten geht, sondern um die Einführung einer Lenkungssteuer, die als grundsätzlich „voraussetzungslose“ Steuer keinen besonderen Erhebungsgrund verlangt. Dies lässt sich an der Entscheidung des BVerfG zur Tübinger Verpackungssteuer gut veranschaulichen. Diese hielt das Gericht für zulässig, obwohl auch eine Einwegkunststoffabgabe nach § 12 Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) erhoben wurde und führte insoweit aus:

„[D]ie Verpackungssteuer [ist] auch nicht danach zu beurteilen, ob sie der bundesgesetzlichen Einwegkunststoffabgabe nach § 12 Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) gleichartig ist. Die Einwegkunststoffabgabe wird nicht unabhängig von einem bestimmten Zweck zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Bundes erhoben (...). Vielmehr fließt ihr Aufkommen in den vom Umweltbundesamt verwalteten Einwegkunststofffonds, der einem bestimmten Zweck dient, nämlich der Deckung von Kosten, die bei der Bewältigung der nachteiligen Auswirkungen einer Verwendung von Einwegkunststoffprodukten auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit entstehen (§ 1, § 3 Nr. 12 bis 16, § 4 Abs. 1, §§ 5, 14, 15, 16 EWKFondsG). Die genaue Einordnung der Einwegkunststoffabgabe als nichtsteuerliche Abgabe spielt im vorliegenden Zusammenhang keine Rolle.“¹⁴

Diese Äußerungen erfolgten zwar im Zusammenhang mit einer möglichen Sperrwirkung „gleichartiger“ bundesrechtlicher Abgaben. Auch die Einwegkunststoffabgabe geht aber auf unionsrechtliche Vorgaben zurück, nämlich die Umsetzung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie.¹⁵ Dass das Unionsrecht hier ein Hindernis darstellen könnte, hat das BVerfG nicht einmal erwogen. Es ist angesichts der unterschiedlichen Regelungsgegenstände auch fernliegend.

b) Grundrechtliche Vorgaben und Definition

Grenzen der Besteuerungsbefugnis ergeben sich vor allem aus den Grundrechten der betroffenen Unternehmen. Insofern ist vor allem eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung geboten (Art. 3 Abs. 1 GG), wobei der Steuergesetzgeber einen weiten Spielraum hat und sich eine „Sonderbehandlung“ der FF- und UFF-Branche angesichts ihres Geschäftsmodells gut und weitgehend rechtfertigen lässt.

Eine klare Definition der betroffenen Produkte ist hierfür allerdings notwendig. Die ARRL bietet eine solche Definition nicht (sie wäre für eine FF-bezogene Ökomodulierung aber ebenfalls notwendig). Eine Orientierung kann auch insofern

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 27.11.2024, 1 BvR 1726/23, Rn. 47.

¹⁵ Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt.

der französische Gesetzesentwurf eines Fast Fashion-Gesetzes bieten, der in der Fassung des Senats zumindest eine Definition für UFF anbietet. Danach fallen unter UFF

„industrielle und kommerzielle Praktiken, bei denen eine hohe Zahl neuer Produktvarianten auf den Markt gebracht wird, deren Nutzungs- oder Lebensdauer begrenzt ist oder bei denen die Anreize zur Reparatur gering sind; die genauen Schwellenwerte werden durch Verordnung festgelegt.“¹⁶

Andere Definitionen sind denkbar; der Steuergesetzgeber hat grundsätzlich einen weiten Ausgestaltungs- und Typisierungsspielraum.¹⁷ Es dürfte sinnvoll sein, wie in der französischen Definition kumulativ auf mehrere FF-Eigenschaften abzustellen (schnelle Zyklen und geringe Lebensdauer/geringe Reparaturanreize). In Deutschland sollten zentrale Schwellenwerte (im Beispiel: wie viele Produktvarianten? Was heißt begrenzte Nutzungs- oder Lebensdauer?) wegen des Vorbehalts des (Parlaments-)Gesetzes möglicherweise eher unmittelbar durch Gesetz festgelegt werden, jedenfalls müssen Bemessungsgrundlage und Steuersatz mit hinreichender Bestimmtheit aus dem Gesetz selbst hervorgehen.¹⁸ Anknüpfen sollte die Steuer an die verkauften Waren (d.h. Kleidungsstücke), weil eine Bemessung der Steuer nach den verbrauchten Einheiten dem Wesen der Verbrauchsteuer entspricht, indem sie die im Verbrauch vermutete Leistungsfähigkeit erfasst.¹⁹

Eine beabsichtigte Lenkungswirkung (hin zu weniger Konsum) ist in weitem Umfang zulässig und kann anerkanntermaßen sogar Hauptzweck einer Abgabe sein. Die Grenze wäre erst dann überschritten, wenn eine Abgabe überhaupt nicht mehr auf die Erzielung eines Aufkommens gerichtet wäre, sondern nur als Verbot wirken sollte.²⁰

Eine Verletzung von Freiheitsrechten wie Berufs- und Eigentumsfreiheit (Art. 12, Art. 14 GG) kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht, nämlich wenn eine Steuer es ihrer Gestaltung und Höhe nach für sich genommen den betroffenen Unternehmen in aller Regel unmöglich macht, den gewählten Beruf ganz oder teilweise zur Grundlage ihrer Lebensführung oder unternehmerischen Erwerbstätigkeit zu machen. Dies ist nur dann der Fall, wenn die Gefährdung der beruflichen Existenz unmittelbare Folge der Steuerlast ist und nicht auch auf anderen Ursachen wie etwa

¹⁶ Gesetzesentwurf des Senats, unter Article 1 Rn. 2 f., abrufbar unter <https://www.senat.fr/leg/tas24-136.html>.

¹⁷ Z.B. BVerfG, Beschluss vom 04.02.2009, 1 BvL 8/05, Rn. 55, juris.

¹⁸ Vgl. Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 105 Rn. 60.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 27.11.2024, 1 BvR 1726/23, Rn. 20.

²⁰ Z.B. Kube, in: BeckOK GG, Art. 105 GG Rn. 6 und Rn. 4 m.w.N. zur Rspr. des BVerfG.

einer unwirtschaftlichen Betriebsführung oder unterlassenen Ausweichmöglichkeiten beruht.²¹

3. Ergebnis Fast Fashion Abgabe

Eine finanzielle Belastung von FF-Produkten durch Abgaben ist in weitem Umfang möglich. Die Novellierung der ARRL bietet im Rahmen der Ökomodulierung die Möglichkeit, die negativen Umweltauswirkungen des Geschäftsmodells bei der Bemessung der Entgelte im Rahmen der EPR zu berücksichtigen. Die Höhe dieser Abgaben ist allerdings durch den Umfang der EPR und die hierfür notwendigen „effizienten Kosten“ begrenzt. Um eine stärkere Steuerungswirkung zu erzielen, sollte daher zusätzlich eine Verbrauchssteuer eingeführt werden. Eine solche ist neben den Regelungen der ARRL zulässig, bei ihrer Ausgestaltung hat der Gesetzgeber einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Notwendig ist vor allem eine klare Regelung des Abgabetatbestands, d.h. eine Definition von FF.

II. Werbeverbot für Fast Fashion, insbesondere in den sozialen Medien

Als weiterer Bestandteil eines Fast-Fashion-Gesetzes ist außerdem ein Werbeverbot für FF zu prüfen. Dies gilt auch und insbesondere für die sozialen Medien, weil die Algorithmen von Plattformen wie TikTok oder Instagram auf schnelle Reize, Trends und Impulskäufe ausgelegt sind. Damit verstärkt sich das Geschäftsmodell: Nutzer:innen werden mit ständig neuen Kollektionen konfrontiert, die billig und sofort verfügbar sind, was Überkonsum und Wegwerfmentalität fördert. Besonders junge Zielgruppen geraten so in einen Kreislauf aus Kaufanreizen, kurzen Nutzungszyklen und schneller Entsorgung. Dies umfasst auch unterschiedliche Werbeformen durch Influencer:innen, die FF auf ihren Kanälen anpreisen. Durch Rabattcodes, Hauls oder „Outfit of the day“-Posts werden dort Marken beworben, die auf Überproduktion und kurze Nutzung ausgelegt sind. Ein Teil der Influencer:innen-Werbung für FF erfolgt dabei nicht über Geldzahlungen, sondern durch kostenlose Kleidung als Gegenleistung für Posts oder Erwähnungen. Diese Praxis – sogenannte „Gifting“- oder „Barter“-Kooperationen – ist weit verbreitet und Teil der gängigen Social-Media-Marketingstrategien vieler Modeunternehmen. Dadurch wird der schnelle Konsum von Kleidung subtil gefördert, ohne dass immer klar erkennbar ist, dass es sich um Werbung handelt.

Das Problem ist grundsätzlich erkannt, und Frankreich hat auf diese Dynamik reagiert: Im Frühjahr 2024 beschloss die Nationalversammlung ein Gesetzespaket gegen Ultra Fast Fashion, das u.a. ein Verbot von Werbung für UFF-Produkte in sozialen Medien und anderen Kanälen vorsieht. Das Gesetz ist von Nationalversammlung und Senat grundsätzlich beschlossen und befindet sich wegen Unterschieden im Detail im Vermittlungsausschuss. Ziel ist es, die aggressive Vermarktung ökologisch und sozial besonders schädlicher Produkte einzudämmen und den Markt in Richtung nachhaltigerer Alternativen zu lenken.

²¹ BVerfG, Beschluss vom 27.11.2024, 1 BvR 1726/23, Rn. 72 m.w.N., st. Rspr.

Die ARRL und ihre jüngste Novellierung sehen ein solches Werbeverbot nicht vor, stehen ihm aber auch nicht entgegen. Die ARRL bezweckt (offensichtlich) keine abschließende Regelung in dem Sinne, dass gänzlich andere Maßnahmen wie ein Werbeverbot daneben ausgeschlossen sein sollten. Dies zeigt sich auch daran, dass der parallel erarbeitete Entwurf eines europäischen New Legislative Framework (NLF) im Produktbereich die EU-Kommission auffordert, ein umfassendes Werbeverbot für Fast Fashion zu prüfen, einschließlich in den sozialen Medien und durch Influencer-Marketing.²²

Im Folgenden wird die Möglichkeit eines (umfassenden) FF-Werbeverbots an den Maßstäben der unionsrechtlichen Grundfreiheiten und den Grundrechten geprüft. Für die konkrete Rechtfertigung kommt es auch auf Details der konkreten Ausgestaltung an, die hier nicht im Einzelnen untersucht werden können; mögliche Ansätze werden grob vorangestellt und im Rahmen der Grundrechtsprüfung teilweise kurz aufgegriffen.

1. Ausgestaltungsmöglichkeiten eines FF-Werbeverbots

Für die Ausgestaltung eines FF-Werbeverbots bestehen unterschiedliche Möglichkeiten.

Dies betrifft zunächst den Umfang des Werbeverbots. Insoweit wird im Folgenden ein umfassendes Werbeverbot sowohl im Onlinebereich als auch ansonsten (Fernwerbung, Straßenreklame usw.) und damit der weitestgehende Eingriff zugrunde gelegt. Denkbar und ggf. auch Gründen der Verhältnismäßigkeit auch sinnvoll wäre aber auch allein ein Online- bzw. Social Media Plattform-Werbeverbot, vor allem auch im Hinblick auf jugendliche Zielgruppen.

Ähnlich wie bei einer FF-Steuer (dazu oben, I.2.b)) verlangt ein Werbeverbot insbesondere eine klare Definition von FF bzw. des Gegenstands der untersagten Werbung. In Betracht kommt zunächst eine Anknüpfung an einzelne Produkte oder Kollektionen. Darüber hinaus ist es sinnvoll, zumindest auch an FF-Marken anzuknüpfen, um den Vollzug zu erleichtern und eine „Markenwerbung“ ohne konkret in den Vordergrund gestelltes Produkt ebenfalls zu erfassen. Dies ist auch der Ansatz des französischen Gesetzesentwurfs, der formuliert (eig. Übersetzung):²³

„Personen, die (...) kommerzielle Einflussnahme (...) ausüben, ist jede direkte oder indirekte Werbung für Produkte, die unter die in [Verweis auf UFF-Definition, s.o.] definierte Geschäftspraxis

²² Draft Report on a new legislative framework for products that is fit for the digital and sustainable transition (2024/2119 (INI)), 09.04.2025, abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-771897_EN.pdf

²³ Gesetzesentwurf des Senats, unter Article 3 Rn. 2, abrufbar unter <https://www.senat.fr/leg/tas24-136.html>

fallen, sowie für Marken, die diese Geschäftspraxis anwenden, untersagt.“

Darüber hinaus könnte auch an die Herstellereigenschaft nach Art. 8 Abs. 1 ARRL angeknüpft werden, bzw. an die Abfallerzeugereigenschaft nach § 3 Abs. 8 KrWG. Nach der ARRL ist der Begriff „Hersteller“ weit definiert und umfasst jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt. Eine solche Anknüpfung würde die Werbung für Produkte/Marken von FF-Herstellern allgemein verbieten. Dies wäre allerdings sehr weitreichend und würde ggf. auch Produkte erfassen, die nicht FF zuzurechnen sind. Möglicherweise wären dann Rückausnahmen nötig. Eine Anknüpfung an Produkte und Marken erscheint daher vorzugswürdig.

2. Unionsrecht: Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 ff. AEUV)

Auf der Ebene des Unionsrechts sind vor allem die Grundfreiheiten zu beachten und hier konkret die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 ff. AEUV). Danach sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Im Hinblick auf eine Werbebeschränkung kommt nur eine Maßnahme gleicher Wirkung i.S.d. Art. 34 AEUV in Betracht.²⁴

Der EuGH legt den Schutzbereich grundsätzlich weit aus: Zunächst ist jede Maßnahme der Mitgliedstaaten erfasst, die geeignet ist, die Einfuhren zwischen Mitgliedstaaten unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern („Dassonville-Formel“).²⁵ Darüber hinaus greifen grundsätzlich auch Maßnahmen in den Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit ein, die nicht zwischen inländischen und ausländischen Waren unterscheiden („Cassis-Formel“).²⁶ Dies gilt wiederum nicht, wenn unterschiedslos anwendbare Maßnahmen lediglich bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränken und sofern den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich gleichermaßen betreffen („Keck-Formel“).²⁷

Anhand dieser Maßstäbe spricht bereits einiges dafür, dass ein FF-Werbeverbot schon nicht vom Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit umfasst ist. Denn bei einem Werbeverbot handelt es sich im Ausgangspunkt um eine unterschiedslos anwendbare (d.h. nicht zwischen in- und ausländischen Waren diskriminierende) Maßnahme, die lediglich Verkaufsmodalitäten beschränkt („Keck-Formel“, s.o.).

²⁴ Siehe zum Folgenden auch Deutscher Bundestag, Unionsrechtliche Vorgaben zu nationalen Werbebeschränkungen, S. 8 ff., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/972400/EU-6-047-23-pdf.pdf>

²⁵ St. Rspr. seit EuGH, Urteil vom 11.07.1974, Rs. 8/74 („Dassonville“), Rn. 5.

²⁶ EuGH, Urteil vom 20.02.1979, Rs. 120/78 („Cassis de Dijon“); Leible/T. Streinz, in: Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 85. EL Mai 2025, Art. 34 AEUV Rn. 69 ff.

²⁷ EuGH, Urteil vom 24.11.1993, Rs. C-267/91 u.a. („Keck“); Leible/T. Streinz, in: Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 85. EL Mai 2025, Art. 34 AEUV Rn. 76 ff.

Für das Verbot von Fernsehwerbung hat der EuGH auch bereits in diesem Sinne entschieden.²⁸ Je nach Ausgestaltung ließe sich allerdings möglicherweise argumentieren, dass ein Werbeverbot angesichts des primär online- und versandbasierten Vertriebs ausländische Waren faktisch härter trifft als inländische.²⁹

Selbst wenn aber im Einzelfall ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit anzunehmen sein sollte, kann die Maßnahme durch „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ gerechtfertigt sein. Für Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit ist anerkannt, dass der Umweltschutz ein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein kann.³⁰ Bei einer Rechtfertigung durch Umweltschutzbelange ist der EuGH sogar vergleichsweise „großzügig“ und beanstandet entsprechende Maßnahmen der Mitgliedstaaten häufig nicht.³¹ Vor diesem Hintergrund dürfte ein Werbeverbot für FF vor der Warenverkehrsfreiheit jedenfalls gerechtfertigt sein. Der Unionsgesetzgeber selbst hat FF in der jüngsten Novellierung der ARRL als (Umwelt-)Problem identifiziert, sodass die Mitgliedstaaten sich dieser Einschätzung anschließen können. Ein Werbeverbot dürfte angesichts des gezielt auf Impulskäufe gerichteten Geschäftsmodells zudem besonders wirksam sein.

3. Verfassungsrecht: Grundrechte

Auf Ebene des nationalen Verfassungsrechts muss sich ein Werbeverbot an den Grundrechten messen lassen. Im Vordergrund steht dabei die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), ergänzend können die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) und der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) relevant sein.

a) Berufsfreiheit (Art. 12 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG)

Die Berufsfreiheit der Betroffenen würde durch ein FF-Werbeverbot verletzt, wenn unverhältnismäßig in deren Schutzbereich eingegriffen würde.

aa) Eingriff in den Schutzbereich

Ein Werbeverbot greift ohne Weiteres in den sachlichen Schutzbereich der Berufsfreiheit der betroffenen Unternehmen ein. Nach der ständigen Rechtsprechung des

²⁸ EuGH, Urteil vom 09.02.1995, C-412/93, Rn. 21 f.

²⁹ Zu Unwägbarkeiten bei der Beurteilung von Werbeverboten Deutscher Bundestag, Unionsrechtliche Vorgaben zu nationalen Werbebeschränkungen, S. 9 f., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/972400/EU-6-047-23-pdf.pdf>

³⁰ W. Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 36 AEUV Rn. 41 f.; Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 36 AEUV Rn. 217.

³¹ W. Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 36 AEUV Rn. 42 f.; Leible/T. Streinz, in: Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 85. EL Mai 2025, Art. 34 AEUV Rn. 119, jeweils m.w.N. zur EuGH-Rspr.

Bundesverfassungsgerichts ist die Wirtschaftswerbung als Teil der beruflichen Au-
ßendarstellung von Art. 12 Abs. 1 GG geschützt.³²

In persönlicher Hinsicht wäre der Schutzbereich nur für einen Teil der Adressaten
eines FF-Werbeverbots eröffnet. Zunächst handelt es sich bei Art. 12 Abs. 1 GG
um ein sogenanntes „Deutschengrundrecht“. Natürliche Personen unterfallen dem
Schutzbereich daher nur, wenn sie Deutsche i.S.d. Art. 116 GG sind; anderenfalls
greift Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) als Auffanggrundrecht. Für
die im vorliegenden Zusammenhang deutlich relevanteren juristischen Personen
(das sind in diesem Zusammenhang alle Unternehmen) greift zudem Art. 19 Abs. 3
GG. Danach gelten die Grundrechte nur für inländische juristische Personen, so-
weit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Dass die Berufsfreiheit we-
sensgemäß auf inländische juristische Personen (des Privatrechts) anwendbar ist,
ist allgemein anerkannt.³³ Dies gilt aber ausschließlich für inländische juristische
Personen (d.h. Unternehmen mit Sitz im Inland), wobei inländische Tochterunter-
nehmen ausländischer Unternehmen ebenfalls erfasst sind. Für ausländische juris-
tische Personen sieht das Grundgesetz keinen grundrechtlichen Schutz vor, auch
nicht durch Art. 2 Abs. 1 GG als Auffanggrundrecht.³⁴

Dieses Ergebnis ist aus unionsrechtlichen Gründen zu korrigieren, soweit es um
juristische Personen aus EU-Mitgliedstaaten geht. Hier verbietet das unionsrecht-
liche Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) eine schlechtere Behandlung von
Unternehmen anderer Mitgliedstaaten.³⁵ Unternehmen mit Sitz in der EU genießen
daher im Ergebnis ebenfalls den Schutz der Berufsfreiheit.

Damit greift ein FF-Werbeverbot in die Berufsfreiheit aller betroffenen Unterneh-
men mit Sitz in Deutschland oder der EU ein. Ausländische Unternehmen genießen
demgegenüber keinen Grundrechtsschutz. Allerdings haben die chinesischen Un-
ternehmen Shein und Temu inzwischen auch Niederlassungen in der EU (Irland).
Da ein FF-Werbeverbot ohnehin allgemein gelten und auch Unternehmen aus
Deutschland und der EU treffen würde, ist im Folgenden zu prüfen, ob es sich vor
Art. 12 Abs. 1 GG rechtfertigen lässt.

bb) Rechtfertigung: Verhältnismäßigkeit

Der Grundrechtseingriff durch ein Werbeverbot ist gerechtfertigt, wenn er einen
legitimen Zweck verfolgt und zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und an-
gemessen ist.³⁶

³² BVerfG, Beschluss vom 4. 8. 2003, 1 BvR 2108/02, Rn. 14, juris.

³³ Siehe nur Mann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 12 Rn. 37 m.w.N. zur Rspr.

³⁴ Allg. Auffassung, z.B. Mann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 12 Rn. 38 m.w.N.

³⁵ BVerfG, Beschl. vom 19.07.2011, 1 BvR 1916/09, Rn. 72 ff., juris.

³⁶ Allgemein hierzu v. Coelln, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 149 ff.

Im Rahmen der Berufsfreiheit wird die Verhältnismäßigkeit häufig durch die sog. „Drei-Stufen-Lehre“ des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert.³⁷ Danach sind Eingriffe in die Berufsfreiheit besonders schwer zu rechtfertigen, wenn es um objektive Zulassungsschranken geht, d.h. Regelungen zur Berufswahl, auf deren Erfüllung der oder die Einzelne keinen Einfluss hat (z.B. Kontingentierungen). Auf der zweiten Stufe sind subjektive Zulassungsschranken angesiedelt, die ebenfalls die Berufswahl betreffen, deren Vorliegen aber individuell beeinflusst werden kann (z.B. „Zuverlässigkeit“) und die daher eher zu rechtfertigen sind. Die dritte Stufe sind schließlich bloße Berufsausübungsregelungen, die grundsätzlich durch alle vernünftigen Gemeinwohlerwägungen zu rechtfertigen sind, auch wenn die Verhältnismäßigkeit im Einzelfall gewahrt sein muss. Werbeverbote betreffen lediglich die Stufe der Berufsausübungsregelungen.

(i) Legitimer Zweck

Ein Werbeverbot dient anerkannten legitimen Zwecken. Zu nennen ist zunächst der Umwelt- und Ressourcenschutz, die diesbezüglichen negativen Auswirkungen von Fast Fashion (Wasser- und Landverbrauch, Umweltverschmutzung, exzessive Müllproduktion, CO₂-Emissionen usw.) wurden bereits skizziert und sind vielfach dokumentiert. Gleiches gilt für Menschenrechtsverletzungen bei der Produktion.

Darüber hinaus würde ein Werbeverbot für FF auch dem Jugendschutz dienen. Werbung für FF adressiert in besonderem Maße Jugendliche, gerade in den sozialen Medien und durch Influencer. Bereits im Jahr 2015 zeigte eine repräsentative Greenpeace-Studie, dass FF insbesondere Jugendliche adressiert.³⁸ Aktuellere Erhebungen von YouGov (2019)³⁹ und der Boston Consulting Group (2024)⁴⁰ und von YouGov bestätigen, dass vor allem die jüngeren Alterskohorten die Zielgruppe von FF bzw. UFF sind – auch wenn diese Studien erst junge Erwachsene ab 18 Jahren in den Blick nehmen, liegt auf der Hand, dass der Trend nicht erst mit Volljährigkeit einsetzt. Die EU-Plattform „Better Internet for Kids“ identifiziert ebenfalls insbesondere Teenager als Zielgruppe von FF- und UFF-Werbung.⁴¹ Auch die UNICEF hebt in einem aktuellen Bericht (2025) hervor, dass Jugendliche

³⁷ Entwickelt im Apotheker-Urteil des BVerfG, Urteil vom 11.6.1958, 1 BvR 596/56; zur Anwendung ausführlich Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 12 Rn. 156 ff.

³⁸ https://www.greenpeace.de/publikationen/mode-unter-jugendlichen-greenpeace-umfrage_zusammenfassung_1.pdf#:~:text=Marktpl%C3%A4tzen%20wie%20Amazon%20erobern%20ra%02sant,2000%20bis%202010%20fast%20verdoppelt

³⁹ Abrufbar unter https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/r/52/YouGov_Press-echarts_Gr%C3%BCne_Mode.pdf, dort S. 6

⁴⁰ <https://www.bcg.com/press/5july2024-ultra-fast-fashion-etabliert-sich-in-deutschland>.

⁴¹ <https://better-internet-for-kids.europa.eu/en/news/how-fast-fashion-targets-your-teenagers-and-how-protect-them>

besonders anfällig sind für FF-Trends, insbesondere wenn diese in den sozialen Medien angeheizt werden.⁴²

Zugunsten eines Werbeverbots kann daher neben Umwelt- und Menschenrechtsschutz insbesondere auch der Jugendschutz angeführt werden.

(ii) Geeignetheit

Ein umfassendes Werbeverbot ist geeignet, die verfolgten Zwecke zu fördern. FF-Trends werden durch Werbung insbesondere in den sozialen Medien maßgeblich befeuert, da das Konzept auf Impulskäufe ausgerichtet ist. Dies gilt gerade auch mit Blick auf Jugendliche, die hierfür besonders anfällig sind.

(iii) Erforderlichkeit

Ein Werbeverbot müsste zudem erforderlich sein. Dies ist der Fall, wenn es keine Regelungsalternative gibt, die zur Zielerreichung gleich geeignet ist, die Berufsfreiheit aber weniger stark beeinträchtigt.⁴³

Vorliegend sind keine mildereren Mittel ersichtlich, die zugleich gleich geeignet sind. Insbesondere dürften Warnhinweise, die auf die besondere Schädlichkeit von FF hinweisen, nicht ebenso effektiv sein wie ein völliges Werbeverbot.⁴⁴

(iv) Angemessenheit

Im Rahmen der Angemessenheit müssen die betroffenen Grundrechtspositionen und Allgemeininteressen einander gegenübergestellt und dann abgewogen werden. Notwendig ist nach dem Bundesverfassungsgericht eine „Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe“.⁴⁵

Auf der einen Seite der Abwägung steht also der Eingriff in die Berufsfreiheit der FF-Hersteller und -Vertriebsunternehmen. Ein umfassendes Werbeverbot ist ein schwerwiegender Eingriff in die Berufsfreiheit und würde beispielsweise über die Beschränkungen der Werbung für Alkohol hinausgehen (wobei insoweit allerdings kein Anspruch auf Gleichbehandlung oder einen „Schädlichkeitsvergleich“ besteht, dazu unten, d)). Im FF-Bereich ist ein Werbeverbot (insbesondere in den sozialen Medien) gerade deswegen ein starker Eingriff, weil das Geschäftsmodell der

⁴² UNICEF, Innocenti Report Card 19, Child Well-Being in an Unpredictable World, 2025, S. 38, abrufbar unter www.unicef.org/innocenti/media/11111/file/UNICEF-Innocenti-Report-Card-19-Child-Wellbeing-Unpredictable-World-2025.pdf?utm_source=chatgpt.com

⁴³ Näher mit Beispielen Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 12 Rn. 175 ff.

⁴⁴ Am Beispiel eines (fiktiven) Werbeverbots für Süßwaren ebenso Detterbeck/Will, JuS 2007, 153 (155 f.).

⁴⁵ Zitiert nach Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 12 Rn. 184.

betroffenen Unternehmen auf Impulskäufe ausgelegt ist und dementsprechend besonders stark unter einem Werbeverbot leiden würde. Es scheint plausibel, dass ein Werbeverbot im Bereich FF zu erheblichen Umsatzeinbußen führen würde und möglicherweise sogar das Geschäftsmodell in Frage stellen könnte.

Auf der anderen Seite sind es aber eben diese Praktiken, d.h. die Verleitung zu Impulskäufen, die besonders problematisch sind und sowohl für die umweltbezogenen als auch die jugendschutzbezogenen Probleme in erheblichem Maße mitursächlich sind. Mit der Werbung und deren Gestaltung werden systematisch neue Kaufanreize gesetzt, um die vielen neuen Designs zu präsentieren; Rabattcodes und „limited designs“ zielen insbesondere auf Spontankäufe Jugendlicher und junger Erwachsener ab. Ein Geschäftsmodell, das (gerade auch durch Werbepraktiken) auf Impulskäufe und damit einhergehende Ressourcenverschwendung angelegt ist, kann hierfür aber keinen gesteigerten Schutz beanspruchen. Dass eine gemeinwohlschädliche Praxis besonders lukrativ ist, macht sie nicht besonders schutzwürdig.

Eine besondere Intensität des Eingriffs lässt sich möglicherweise auch daraus ableiten, dass viele FF-Anbieter nicht oder kaum über stationäre Verkaufsstätten verfügen und daher keine „Schaufensterwerbung“ machen können. Auch dieses Argument dürfte aber nicht allzu schwer wiegen. Ein Online-Äquivalent zum Schaufenster dürfte z.B. die Auffindbarkeit von Verkaufsangeboten über Suchmaschinen bilden, z.B. die „Produkte“-Suchfunktion von Google, die zugleich Bilder und Preis anzeigt.

Dies verdeutlicht zugleich, dass ein Werbeverbot in der Wirkung noch keinem Verbot von FF nahekommt. Es ist zwar in besonderer Weise geeignet, Impulskäufen vorzubeugen und dürfte den Absatz so verringern. Ein Vertrieb bleibt aber weiterhin möglich und über die genannten Such- und Vergleichsfunktionen im Internet sind die Produkte weiterhin auffindbar. Selbst wenn das Geschäftsmodell FF so stark eingeschränkt würde, dass eine Anpassung erforderlich wäre, bedeutet dies zudem noch nicht, dass der Eingriff durch das Werbeverbot unverhältnismäßig wäre. Insbesondere ist eine Tätigkeit im FF-Bereich (Herstellung oder Vertrieb) kein eigener Beruf.⁴⁶ Die spezifische Produktions- und Vermarktungsweise ist keine eigens geschützte berufliche Tätigkeit.

Die durch ein Werbeverbot geschützten Allgemeininteressen wiegen zudem schwer. Die Auswirkungen von FF auf die Umwelt sind, wie dargelegt, gravierend und weitreichend. Gleiches gilt für den Schutz von Jugendlichen, die besonders manipulationsanfällig und daher auch besonders schutzbedürftig sind. Auch wenn Mode (anders als Alkohol, Tabak, Glücksspiel usw.) nicht unmittelbar gesundheitsgefährdend ist, zielen die Dynamiken gerade in den Sozialen Medien und durch Influencer:innen auf eine Ausnutzung von jugendtypischen Anfälligkeiten

⁴⁶ Vgl. BVerfG Urteil vom 23.02.1960, 1 BvR 216/51: „Kassenarzt“ ist kein eigener Beruf.

(Unsicherheit, Statuswünsche usw.) und werden durch Tracking und darauf basierenden stetig neuen Vorschlägen weiter verstärkt.

Insgesamt dürfte ein Werbeverbot für FF nach alldem angemessen sein. Das spezifische Geschäftsmodell ist wenig schutzwürdig und es bestehen für Modeanbieter andere Handlungsoptionen (die dann wiederum beworben werden dürften), während die negativen Auswirkungen auf die Umwelt schwerwiegend sind und ebenso wie die gezielte Adressierung Jugendlicher durch Konzept und Werbung gewichtige Legitimationsgründe für ein Einschreiten bieten.

b) Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG)

Fraglich ist, ob durch ein Werbeverbot auch in die Meinungsfreiheit eingegriffen wird (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG).

Das Bundesverfassungsgericht hat in der bekannten „Benetton“-Entscheidung, in der mit „Schockbildern“ zu bestimmten Themen (ölverschmierte Ente, Kinderarbeit, HIV) innerhalb der Werbung gesellschaftliche Missstände angesprochen wurden, die Meinungsfreiheit für anwendbar erklärt. Der Schutzbereich erstreckte sich auf „kommerzielle Meinungsäußerungen sowie reine Wirtschaftswerbung, die einen wertenden, meinungsbildenden Inhalt hat“, was wegen der Anprangerung gesellschaftlicher Missstände der Fall sei.⁴⁷ In früheren Entscheidungen hatte das Bundesverfassungsgericht die Auffassung vertreten, die Meinungsfreiheit könne „für eine Wirtschaftswerbung allenfalls in Anspruch genommen werden, wenn die Werbung einen wertenden, meinungsbildenden Inhalt hat oder Angaben enthält, die der Meinungsbildung dienen“.⁴⁸ In beiden Fällen klingt an, dass es für den Schutz von Wirtschaftswerbung durch die Meinungsfreiheit möglicherweise besonderer hinzutretender Umstände bedarf, also die reine Bepreisung von Waren möglicherweise nicht ausreichend wäre. Die Grenzziehung ist aber unklar.⁴⁹ Da ein allgemeines Werbeverbot jede Form von Werbung umfasst, soll hier von einer Betroffenheit der Meinungsfreiheit ausgegangen werden,⁵⁰ auch wenn gute Argumente dafürsprechen, dass sich die wesensgleiche Grundrechtsbetroffenheit von Unternehmen (Art. 19 Abs. 3 GG) bei reiner Wirtschaftswerbung auf Art. 12 Abs. 1 GG beschränkt.

Geht man von einer Betroffenheit der Meinungsfreiheit aus, so muss sich ein Werbeverbot auf ein „allgemeines“ Gesetz (Art. 5 Abs. 2 GG) stützen. Gesetze sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Sinne allgemein, wenn sie „sich weder gegen die Meinungsfreiheit an sich noch gegen

⁴⁷ BVerfG, Urteil vom 12.12.2000, 1 BvR 1762/95, Rn. 40 f., juris.

⁴⁸ BVerfG, Beschluss vom 22.01.1997, 2 BvR 1915/91, Rn. 46, juris.

⁴⁹ Siekmann, DÖV 2003, 657 (659); Ahrens, in: Gloy/Loschelder/Danckwerts, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2019, § 69 Rn. 22.

⁵⁰ Ebenso VerfG Hamburg, Urteil vom 06.09.2024, 1/23, Rn. 250, juris.

bestimmte Meinungen richten, sondern dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsgutes dienen“. Diese Voraussetzung wird in der Literatur teilweise problematisiert, weil sich ein Werbeverbot ja schon konkret gegen eine bestimmte Meinung (nämlich die Bewerbung einer konkreten Produktgruppe) richtet. Im Ergebnis besteht aber wohl Einigkeit, dass Werbeverbote entweder als allgemeine Gesetze zu qualifizieren sind, wenn sie dem Schutz allgemein geschützter Verfassungsgüter dienen, oder dass in diesen Fällen eine Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht in Betracht kommt.⁵¹ Ein FF-Werbeverbot dient dem Umweltschutz (Art. 20a GG) sowie dem in Art. 5 Abs. 2 ausdrücklich genannten Jugendschutz und ist damit grundsätzlich geeignet, die Meinungsfreiheit verfassungskonform einzuschränken.

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs kann auf die Ausführungen zur Berufsfreiheit verwiesen werden. Es ist nicht ersichtlich, dass die Meinungsfreiheit im Zusammenhang mit kommerzieller Wirtschaftswerbung die allein auf einen höheren Absatz zielt, hier ein höheres Schutzniveau vermittelt als die in der Sache nach hier vertretener Auffassung vorrangig betroffene Berufsfreiheit.⁵² Ein besonderer, über durch die Berufsfreiheit geschützte Vermarktungsinteressen hinausgehender Beitrag zur Meinungsbildung des Regelfalls von FF-Werbung (wie im oben genannten „Benetton“-Fall) ist nicht erkennbar, vielmehr geht es primär darum, die Produkte als „Schnäppchen“ anzupreisen. Der Gesetzgeber ist im Rahmen seiner Typisierungsbefugnis nicht gehalten, der Abwägung einen theoretisch denkbaren Ausnahmefall zugrunde zu legen.

c) Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG)

Der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit ist durch ein Werbeverbot nicht berührt. Denn künftige Gewinnchancen und -erwartungen sowie die tatsächlichen Gegebenheiten der wirtschaftlichen Betätigung sind nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG nicht Gegenstand des Schutzes der Eigentumsfreiheit.⁵³

d) Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Bei der Einführung eines Werbeverbots ist zudem eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung zu gewährleisten. Wesentlich Gleiches darf nicht ungleich behandelt werden und wesentlich Ungleiches nicht gleich.

⁵¹ Siekmann, DÖV 2003, 657 (660); Detterbeck/Will, JuS 2007, 153 (155).

⁵² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.03.2007, 1 BvR 1226/06, Rn. 34; siehe andererseits VerfG Hamburg, Urteil vom 06.09.2024, 1/23, Rn. 270, juris, das den Maßstab der Meinungsfreiheit für „strenger“ ansieht. Unabhängig davon sind Gerichte bislang, soweit ersichtlich, noch nicht zu dem Ergebnis gekommen, dass nur eines der beiden Grundrechte (Art. 12 GG oder Art. 5 GG) verletzt ist, die Abwägung läuft also im Wesentlichen gleich.

⁵³ Z.B. BVerfG, Beschluss vom 06.10.1987, 1 BvR 1086/82, Rn. 106, juris.

Insofern ist vor allem eine gleichheitskonforme und hinreichend klar definierte Definition von FF erforderlich (dazu oben, 1.). Hier besteht ein Unterschied zu (teilweisen) Werbeverböten für Alkohol, Tabak oder Glücksspiel, die grundsätzlich eine gesamte Warengruppe betreffen, während vorliegend nur ein Ausschnitt von Mode/Textilien betroffen sein soll. Bei der Definition selbst besteht auch bei einem Werbeverbot ein Spielraum, gewisse Unschärfen sind unvermeidlich. Wie oben dargestellt, kann und sollte die Definition verschiedene Aspekte von FF aufnehmen (schnelle Zyklen, kurze Haltbarkeitsdauer, geringe Anreize zur Reparatur). Grundsätzlich ist eine einheitliche Definition für die Zwecke der ARRL, für die zusätzliche FF-Steuer und das Werbeverbot vorzugswürdig.

Eine Ungleichbehandlung mit anderen unzweifelhaft schädlichen Produkten wie insbesondere Alkohol, bei dem Werbung in erheblichem Umfang weiterhin erlaubt ist, ist nicht an Art. 3 Abs. 1 GG zu messen. Die Unterschiede zwischen den betroffenen Gütern sind zu groß, als dass eine Gleichbehandlung verfassungsrechtlich geboten wäre.⁵⁴

4. Ergebnis Fast Fashion-Werbeverbot

Ein Werbeverbot für FF wäre unionsrechtlich und verfassungsrechtlich zulässig. Unionsrechtlich liegt wohl schon kein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit vor, jedenfalls wäre ein Eingriff durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Grundrechtlich greift ein Werbeverbot jedenfalls in die Berufsfreiheit und wohl auch in die Meinungsfreiheit der betroffenen Unternehmen ein. Die Eingriffe sind allerdings durch überwiegende Gemeinwohlinteressen (Umwelt- und Menschenrechtsschutz, Jugendschutz) gerechtfertigt. Im Einzelnen ist eine gleichheitskonforme Ausgestaltung zu gewährleisten.

III. Gezielte Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle

Als weiteres Element eines Anti Fast Fashion-Gesetzes sind Regelungen zur gezielten Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle notwendig, insbesondere also von Wiederverwendung und Reparatur. Zu prüfen ist hierbei insbesondere, inwieweit sich ein solcher Ansatz in das EPR-Konzept einfügt, ob also finanzielle Förderungen über die Entgelte an die PRO auf die zahlungspflichtigen Hersteller umgelegt werden können.

1. Rechtsgrundlagen und Regelungsauftrag für die Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle über EPR-Entgelte

In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob über die EPR-Entgelte auch eine finanzielle Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle zulässig ist, also auf die Hersteller umgelegt werden darf.

⁵⁴ Vgl. am Beispiel eines (fiktiven) Werbeverbots für Süßwaren für den (dort näherliegenden) Vergleich mit Alkohol Detterbeck/Will, JuS 2007, 153 (157).

Insofern wurde bereits dargelegt, dass die ARRL die umlegbaren Kostenpositionen grundsätzlich abschließend festlegt (s.o., I.1.a)). Dies umfasst neben der Sammlung und dem Recycling auch die Förderung der Wiederverwendung von Abfall. Dies ergibt sich im Grundsatz bereits aus Art. 8 Abs. 4 lit. a) ARRL, der neben den Kosten der Sammlung, Transport und Behandlung von Abfällen auch

„Kosten, die mit der Verwirklichung der anderen Vorgaben und Zielsetzungen gemäß Absatz 1 Buchstabe b verbunden sind [umfasst], wobei die Einnahmen aus der Wiederverwendung (...) zu berücksichtigen sind.“

Dies zeigt bereits, dass die (Förderung der) Wiederverwendung auch zum Aufgabenbereich der PRO gehört und entsprechende Kosten im Rahmen der EPR auf die Hersteller abgewälzt werden dürfen. Der Verweis auf Art. 8 Abs. 1 lit. b) ARRL verdeutlicht dies. Dieser nennt als eine Anforderung an ERP

„die Festlegung messbarer Abfallbewirtschaftungsziele im Einklang mit der Abfallhierarchie, mit denen mindestens die für das Regime der erweiterten Herstellerverantwortung relevanten quantitativen Zielvorgaben gemäß der [diverse Richtlinien] erreicht werden sollen, und die Festlegung anderer quantitativer Vorgaben und/oder qualitativer Zielsetzungen, die in Bezug auf das System der erweiterten Herstellerverantwortung für relevant erachtet werden.“

Die Vorschrift gibt den Mitgliedstaaten also die Möglichkeit, Zielvorgaben im Einklang mit der Abfallhierarchie festzulegen. Die Abfallhierarchie nach Art. 4 Abs. 1 ARRL (und auch des deutschen Rechts, § 6 KrWG) sieht primär die Vermeidung und sodann die Vorbereitung zur Wiederverwendung als Ziele vor (gefolgt von Recycling, sonstiger Verwertung und Entsorgung). Dementsprechend sind gerade Maßnahmen zur Vermeidung und Wiederverwendung besonders gewünscht und zu fördern. Nach Art. 8a Abs. 3 lit. c) ARRL sind die PRO hierfür mit ausreichenden finanziellen oder finanziellen und organisatorischen Mitteln auszustatten.

Diese Vorgaben gelten auch im Rahmen der verpflichtenden Textil-EPR. Bei den erstattungsfähigen Kosten nennt Art. 22c Abs. 5 lit. a) ARRL ausdrücklich eine Behandlung „im Einklang mit der Abfallhierarchie“, d.h. vorrangig Vermeidung und Wiederverwendung. Dementsprechend unterrichten die PROs unter anderem über den erreichten Anteil von Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings unter getrennter Angabe des Anteils von Faser-zu-Faser-Recycling (Art. 22c Abs. 18 lit. a) iii) ARRL).

Der unionsrechtlichen Abfallhierarchie kommt Deutschland bislang nur unzureichend nach. Abfallvermeidung und Vorbereitung zur Wiederverwendung sind

im KrWG kaum mit Zielen und Maßnahmen unterlegt und werden in der Praxis nicht umgesetzt.⁵⁵ Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) formuliert in seinem Sondergutachten 2020:

„Bestehende Instrumente der Abfall- und Kreislaufwirtschaft in Deutschland waren aus Sicht des SRU bislang nicht in der Lage, eine echte Kreislaufwirtschaft zu etablieren. (...) Obwohl Abfallvermeidung in der europäischen Abfallhierarchie das Ziel mit der höchsten Priorität ist, findet sie in Deutschland nicht oder nur marginal statt. Zudem wurde die Herstellerverantwortung bislang nicht so verankert, dass sie ausreichend zu einer Kreislaufwirtschaft beiträgt.“⁵⁶

Insofern ist festzuhalten, dass es in Deutschland nicht nur möglich, sondern geboten ist, über das EPR-System deutlich stärkere Anreize für die Vermeidung von Abfällen und die Wiederverwendung zu setzen. Die Einführung einer verpflichtenden EPR für Textilien bietet die Gelegenheit, die unionsrechtlichen Vorgaben zur Abfallhierarchie endlich einmal wirksam umzusetzen. Deren Bedeutung wird im Zusammenhang mit der Einführung der verpflichtenden EPR im Textilbereich in Erwägungsgrund (1) der Änderungsrichtlinie 2025/182 deutlich hervorgehoben, danach ist es „von entscheidender Bedeutung, die in der [ARRL] festgelegte Abfallhierarchie strikt einzuhalten. In Erwägungsgrund (34) wird zudem die Verantwortung der Hersteller für die Verwirklichung der Abfallhierarchie betont. Außerdem wird in Erwägungsgrund (48) die aus der Herstellerverantwortung abgeleitete Zuständigkeit der PRO hervorgehoben.

Nach alledem besteht nicht nur eine Rechtsgrundlage, sondern ein Regelungsauftrag dahingehend, die Aufgaben der PRO und ihre Refinanzierung über Entgelte im Sinne der Abfallhierarchie auszugestalten.

2. Ausgestaltungsmöglichkeiten

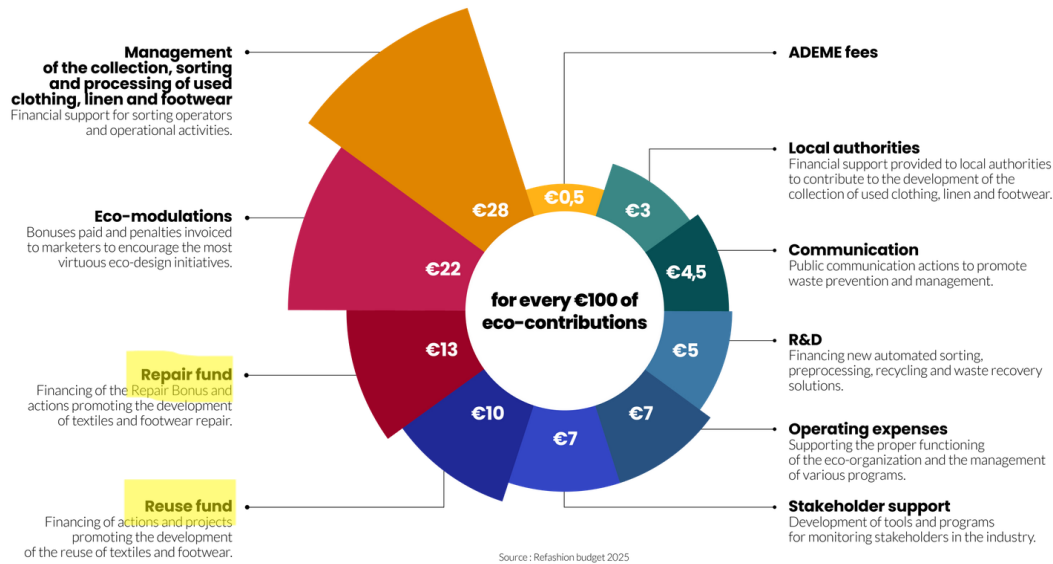
Eine Möglichkeit zur Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle (Reparatur, Second Hand, Leihe o.Ä.) besteht darin, dass die PRO hierfür zweckgebundene finanzielle Mittel für einen Fonds bereitstellen, der diese Mittel dann an Dritte vergibt.

Ein vergleichbares Modell wird in Frankreich bereits im Textilbereich praktiziert. Die französische PRO Refashion nennt auf ihrer Webseite vier Elemente, für welche die EPR-Entgelte verwendet werden. Zwei dieser Elemente sind

⁵⁵ Z.B. Eberlein, in: BeckOK Klimarecht, 3. Edition, Stand: 01.10.2024, § 6 KrWG Rn. 37.

⁵⁶ SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 14, abrufbar unter https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf?blob=publicationFile&v=30

zweckgebundene Fonds: ein Reparaturfonds und ein Wiederverwendungsfonds.⁵⁷ Diese Bestandteile machen nahezu 25 % des gesamten Entgeltaufkommens, wie der folgenden Grafik entnommen werden kann (eig. Hervorhebung):⁵⁸



Ein solches oder ähnliches Modell kann (und sollte im Hinblick auf die Gesetzeszwecke des KrWG und der ARRL) auch für Deutschland eingeführt werden. Zu klären ist dabei insbesondere, wer für die Mittelvergabe aus dem Fonds verantwortlich sein soll. Eine Mittelvergabe durch die privatwirtschaftlichen PROs selbst ist dabei nicht unproblematisch und kann zu Interessenkonflikten führen, die z.B. im französischen System wegen der engen Nähe zu den Herstellern kritisiert werden.⁵⁹ Vorzugswürdig erscheint es, die Mittelvergabe durch einen von den PRO unabhängigen Akteur abzuwickeln, um Interessenkonflikten und Wettbewerbsverzerrungen von vornherein vorzubeugen. Der Fonds würde also aus EPR-Mitteln über die PRO finanziert, aber nicht unmittelbar von diesen verwaltet. Die finanzverfassungsrechtliche Legitimation folgt dabei bereits aus dem Unionsrecht. Selbst wenn eine derartige Fondslösung z.B. als Finanzierungs Sonderabgabe eingestuft würde, so ergäbe sich die hierfür notwendige gruppenspezifische Finanzierungsverantwortung der Hersteller⁶⁰ aus der Verantwortungszuweisung durch die ARRL.

Hinsichtlich des Umfangs der bereitzustellenden Mittel sind unterschiedliche Wege denkbar. Grundsätzlich ließe sich erwägen, dass ein bestimmter Anteil der

⁵⁷ <https://pro.refashion.fr/en/what-does-it-mean-register-refashion>

⁵⁸ <https://pro.refashion.fr/en/what-are-eco-fees>

⁵⁹ Siehe z.B. gaia, The Pros and Cons of EPR: Lessons from France, Mai 2023, S. 6 f., https://www.no-burn.org/wp-content/uploads/2023/10/EPR-Briefing-ENG-designed-FINAL.pdf?utm_source=chatgpt.com

⁶⁰ Zu dieser Anforderung etwa BVerfG, Beschluss vom 16.09.2009, 2 BvR 852/07, Rn. 21, juris.

insgesamt im Rahmen der EPR vereinnahmten Gelder für die Förderung von Geschäftsmodellen zu verwenden ist, die zur nach der Abfallhierarchie vorrangigen Verbesserung der Vermeidung oder Wiederverwendung von Abfällen beitragen. Der Anteil von etwa 25 % des Aufkommens in Frankreich kann hier Orientierung bieten. Ebenso können ambitionierte Vermeidungs- und Wiederverwendungsziele für den Textilsektor definiert werden (vgl. Art. 8a Abs. 1 lit. b) ARRL) und für deren Umsetzung Fördermittel bereitgestellt werden.

Zu beachten ist bei einer Förderung von Dritten, dass das Gebot einer kosteneffizienten Bereitstellung beachtet wird (Art. 22c Abs. 12, Art. 8a Abs. 4 lit. c) ARRL). Dies setzt zunächst transparente Förderbedingungen voraus, außerdem kann ein Wettbewerb um Fördermittel die Kosteneffizienz sichern, wie es vom Europäischen Gerichtshof auch in anderen Bereichen anerkannt ist.⁶¹

3. Ergebnis zur Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle

Eine Verwendung von EPR-Einnahmen für die Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle (Reparatur, Wiederverwendung) ist zulässig und entspricht dem Auftrag zur Verwirklichung der Abfallhierarchie. In Frankreich wird dies im Textilsektor bereits praktiziert, ein erheblicher Teil der EPR-Entgelte fließt hier in Fonds zur Förderung von Reparatur bzw. Wiederverwendung. Eine ähnliche Ausgestaltung in Deutschland wäre möglich und sollte angesichts der bestehenden Defizite bei der Umsetzung der Abfallhierarchie des § 6 KrWG gerade in den Bereichen Vermeidung und Wiederverwendung eingeführt werden.

⁶¹ Z.B. für den finanziellen Ausgleich von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, siehe EuGH, Urteil vom 24.07.2003, C-280/00, Rn. 93.