

Leitsatz

zum Urteil des Zweiten Senats vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1876/91 u.a. -

Zur Vereinbarkeit von Landesabfallabgabengesetzen mit dem Kooperationskonzept des Bundes-Immissionsschutzrechts.

Bundesverfassungsgericht

- 2 BVR 1876/91 -
- 2 BVR 1083/92 -
- 2 BVR 2188/92 -
- 2 BVR 2200/92 -
- 2 BVR 2624/94 -

Verkündet  
am 7. Mai 1998  
Blödt  
Regierungssekretärin  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle



**Im Namen des Volkes**

**In den Verfahren  
über die  
Verfassungsbeschwerden**

1. der Firma B... Aktiengesellschaft,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Dieter Birk,  
Borkumweg 43, Münster -

gegen das Landesabfallabgabengesetz Baden-Württemberg vom 11. März 1991  
(GBl S. 133), insbesondere dessen §§ 1, 3 und 10

**- 2 BVR 1876/91 -,**

2. der Firma H... Aktiengesellschaft,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Prof. Dr. Konrad Redeker  
und Kollegen, Oxfordstraße 24, Bonn -

gegen das Hessische Sonderabfallabgabengesetz vom 26. Juni 1991 (GVBl I S.  
218 ff.)

**- 2 BVR 1083/92 -,**

3. der Firma W... Aktiengesellschaft,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Dieter Birk,  
Borkumweg 43, Münster -

gegen das Niedersächsische Abfallabgabengesetz vom 17. Dezember 1991 (GVBl  
S. 373), insbesondere dessen §§ 1 und 10

**- 2 BVR 2188/92 -,**

4. der Firma P... Aktiengesellschaft,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Prof. Dr. Konrad Redeker  
und Kollegen, Oxfordstraße 24, Bonn -

gegen das Niedersächsische Abfallabgabengesetz vom 17. Dezember 1991 (GVBl  
S. 373)

- **2 BVR 2200/92** -,

5. der Firma B... Aktiengesellschaft

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Dieter Birk,  
Borkumweg 43, Münster -

gegen das Schleswig-Holsteinische Gesetz über die Erhebung einer Abfallabgabe  
(Landesabfallabgabengesetz) vom 22. Juli 1994 (GVBl S. 395)

- **2 BVR 2624/94** -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,  
Graßhof,  
Kruis,  
Kirchhof,  
Winter,  
Sommer,  
Jentsch,  
Hassemer

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 16. Dezember 1997  
durch

### **Urteil**

für Recht erkannt:

1. Das baden-württembergische Landesabfallabgabengesetz vom 11. März 1991 (Gesetzbl. Seite 133) und das Niedersächsische Abfallabgabengesetz vom 17. Dezember 1991 (Gesetz- und Verordnungsbl. Seite 373) waren mit Artikel 12 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24, Artikel 105 Absatz 2 und dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes unvereinbar.

2. Das Hessische Sonderabfallabgabengesetz vom 26. Juni 1991 (Gesetz- und Verordnungsbl. Seite 218) und § 1 Nummer 1 sowie §§ 2, 3, 4 und 5 (Erzeugerabgabe) des schleswig-holsteinischen Gesetzes über die Erhebung einer Abfallabgabe vom 22. Juli 1994 (Gesetz- und Verordnungsbl. Seite 395) sind mit Artikel 12 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24, Artikel 105 Absatz 2 und dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig. Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 5. wird im übrigen als unzulässig verworfen.
3. Das Land Baden-Württemberg hat der Beschwerdeführerin zu 1., das Land Hessen der Beschwerdeführerin zu 2. und das Land Niedersachsen den Beschwerdeführerinnen zu 3. und 4. die notwendigen Auslagen für die Verfassungsbeschwerdeverfahren zu erstatten.
4. Das Land Schleswig-Holstein hat der Beschwerdeführerin zu 5. die notwendigen Auslagen für das Verfassungsbeschwerdeverfahren zu vier Fünfteln zu erstatten.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Verfassungsbeschwerden betreffen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von landesrechtlichen Abfallabgaben, deren Lenkungswirkungen in den vom Bundesgesetzgeber geregelten Bereich der Abfallwirtschaft übergreifen.

1

#### **I.**

1.a) Im Jahre 1991 erließen die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen Abgabengesetze, die Erzeuger von Sonderabfällen (besonders überwachungsbedürftigen Abfällen) je nach Vermeidbarkeit und Gefährlichkeit der Abfälle mit Abgaben belasteten. Die Abgabepflicht entstand nach dem baden-württembergischen Landesabfallabgabengesetz und dem Niedersächsischen Abfallabgabengesetz, wenn die abgabepflichtigen Abfälle zur Entsorgung abgegeben oder vom Erzeuger in eigenen Anlagen verbrannt oder abgelagert wurden (§ 1 Abs. 2 LAbfAG B.-W.; § 1 Abs. 2 NAbfAbgG). Nach dem Hessischen Sonderabfallabgabengesetz entstand die Abgabepflicht bei Übergabe der Abfälle an den Träger der Sonderabfallentsorgung oder bei Übergabe zur Behandlung oder Ablagerung in betriebs-eigenen oder sonstigen dafür zugelassenen Anlagen (§ 2 Abs. 3 HSondAbfAbgG). In Niedersachsen wurde die Abfallabgabe nicht erhoben, wenn die abgabepflichtigen Abfälle stofflich verwertet wurden, ohne dabei das Wohl der Allgemeinheit zu beeinträchtigen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 NAbfAbgG).

2

Das Gesetz zur Erhebung einer Abfallabgabe in Schleswig-Holstein aus dem Jahr 1994 beschränkt die Erzeugerabgabe nicht auf besonders überwachungsbedürftige Abfälle, sondern belastet auch die Erzeugung von bestimmten Industrie- und Massenabfällen. Die Abgabepflicht entsteht, wenn der Abfall von den Abgabepflichtigen

3

zur Entsorgung abgegeben oder in deren eigenen Anlagen oder Einrichtungen verbrannt oder abgelagert wird (§ 3 Abs. 3 LAbfAG Schl.-H.). Die Abgabe wird nicht erhoben, wenn die Abfälle stofflich verwertet oder als Ersatz primärer Energieträger außerhalb von Abfallentsorgungsanlagen verwandt werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 LAbfAG Schl.-H.). Neben der Erzeugerabgabe werden eine Verbrennungsabgabe und eine Deponieabgabe erhoben (§ 6 LAbfAG Schl.-H.). Abgabepflichtig sind hier die Betreiber der Abfallentsorgungsanlagen.

Die jeweilige Abgabe wird jährlich festgesetzt. Der Abgabepflichtige hat zu den in den Gesetzen festgelegten Zeitpunkten Vorauszahlungen zu entrichten (§ 9 LAbfAG B.-W.; § 7 H SondAbfAbgG; § 8 NAbfAbgG; § 10 LAbfAG Schl.-H.), die sich, solange noch kein Abgabenbescheid ergangen ist, nach dem zu erwartenden Jahresbetrag richten. 4

Das Aufkommen aus der Abgabe fließt - jeweils mit einer Zweckbindung - dem Landeshaushalt zu. 5

Das baden-württembergische Landesabfallabgabengesetz vom 11. März 1991 wurde durch Gesetz vom 5. Mai 1997 (GBI S. 177), das Niedersächsische Abfallabgabengesetz vom 17. Dezember 1991 durch Gesetz vom 17. Dezember 1997 (GVBI S. 539) aufgehoben. Die Abgabepflicht nach dem Hessischen Sonderabfallabgabengesetz vom 26. Juni 1991 entsteht aufgrund des Gesetzes vom 16. Dezember 1996 (GVBI I S. 535) in den Veranlagungszeiträumen 1997, 1998 und 1999 nicht. 6

b) Die wesentlichen Vorschriften der Landesabfallabgabengesetze lauten: 7

Baden-württembergisches Landesabfallabgabengesetz vom 11. März 1991 (GBI S. 133): 8

§ 1 Grundsatz 9

(1) Für das Erzeugen besonders überwachungsbedürftiger Abfälle ist eine Abgabe zu entrichten (Abfallabgabe). 10

(2) Die Abgabepflicht entsteht, wenn die besonders überwachungsbedürftigen Abfälle zur Entsorgung abgegeben oder vom Erzeuger in eigenen Anlagen verbrannt oder abgelagert werden. 11

... 12

§ 2 Begriffsbestimmungen 13

... 14

(2) Besonders überwachungsbedürftige Abfälle sind... Abfälle aus gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen, die nach Art, Beschaffenheit oder Menge in besonderem Maße gesundheits-, luft- oder wassergefährdend, explosibel oder brennbar sind oder Erreger übertragbarer Krankheiten enthalten oder hervorbringen können. 15

§ 3 Abgabepflicht	16
(1) Abgabepflichtig ist der Abfallerzeuger.	17
(2) Von der Abgabepflicht ausgenommen sind Erzeuger, bei denen jährlich nicht mehr als insgesamt 500 kg der besonders überwachungsbedürftigen Abfälle anfallen.	18
§ 8 Vorauszahlungen	19
(1) Der Abgabepflichtige hat am 1. April und am 1. Oktober Vorauszahlungen für den laufenden Veranlagungszeitraum zu entrichten. Jede Vorauszahlung beträgt die Hälfte des zuletzt festgesetzten Jahresbetrages, ist noch kein Festsetzungsbescheid erlassen worden, die Hälfte des zu erwartenden Jahresbetrages.	20
(2) Der Abgabepflichtige hat die Vorauszahlung selbst zu berechnen und bei Fälligkeit zu entrichten. ...	21
...	22
§ 9 Fälligkeit	23
Die Abgabe ist einen Monat nach Bekanntgabe des Festsetzungsbescheids, die Vorauszahlungen sind sofort zur Zahlung fällig.	24
Hessisches Sonderabfallabgabengesetz vom 26. Juni 1991 (GVBl S. 218):	25
§ 1 Abgabepflichtige Abfälle	26
(1) Die Abfallabgabe ist zu entrichten für besonders überwachungsbedürftige Abfälle... aus gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen, die nach Art, Beschaffenheit oder Menge in besonderem Maße gesundheits-, luft- oder wassergefährdend, explosibel oder brennbar sind oder Erreger übertragbarer Krankheiten enthalten oder hervorbringen können (abgabepflichtige Abfälle).	27
...	28
§ 2 Abgabepflicht	29
(1) Abgabepflichtig ist derjenige, bei dem abgabepflichtige Abfälle erstmalig anfallen.	30
(2) Die Abgabepflicht entsteht bei Übergabe der abgabepflichtigen Abfälle an den Träger der Sonderabfallentsorgung nach § 4 Abs. 5 des Hessischen Abfallwirtschafts- und Altlastengesetzes oder bei Übergabe zur Behandlung oder Ablagerung in betriebseigenen oder sonstigen dafür zugelassenen Anlagen.	31
(3) Werden abgabepflichtige Abfälle in den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbracht, ist der Träger der Sonderabfallentsorgung abgabepflichtig.	32
§ 6 Festsetzung	33

(1) Die Abfallabgabe wird jährlich durch Bescheid festgesetzt (Festsetzungsbescheid). ...	34
...	35
§ 7 Vorauszahlungen	36
(1) Der Abgabepflichtige hat... Vorauszahlungen für den laufenden Veranlagungszeitraum zu entrichten. Jede Vorauszahlung beträgt die Hälfte des zuletzt festgesetzten Jahresbetrages. Ist noch kein Festsetzungsbescheid oder ein solcher nur für den Teil eines Jahres erlassen worden, so beträgt die Vorauszahlung die Hälfte des zu erwartenden Jahresbetrages.	37
(2) Der Abgabepflichtige hat die Vorauszahlung selbst zu berechnen und bei Fälligkeit zu entrichten. ...	38
...	39
§ 8 Fälligkeit	40
(1) Die Abgabe ist einen Monat nach Bekanntgabe des Festsetzungsbescheides, die Vorauszahlungen sind sofort zur Zahlung fällig.	41
...	42
Niedersächsisches Abfallabgabengesetz vom 17. Dezember 1991 (GVBI S. 373):	43
§ 1 Abgabepflicht	44
(1) Das Land erhebt eine Abgabe (Abfallabgabe) auf die durch Verordnung... bestimmten Abfälle (besonders überwachungsbedürftige Abfälle), soweit diese in der Anlage zu diesem Gesetz aufgeführt sind (abgabepflichtige Abfälle).	45
(2) Die Abgabe schulden die Betreiber der gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen, in denen die abgabepflichtigen Abfälle anfallen (Abfallerzeuger). Die Abgabepflicht entsteht, wenn die abgabepflichtigen Abfälle zur Entsorgung abgegeben oder in einer Anlage des Abfallerzeugers abgelagert oder verbrannt werden. ...	46
(3) Für abgabepflichtige Abfälle, die außerhalb des Landesgebietes anfallen, entsteht die Abgabepflicht nur, wenn die Abfälle in einer im Landesgebiet gelegenen Anlage entsorgt werden und in dem Land, in dem sie anfallen, keiner entsprechenden Abgabe unterliegen. Die Abgabe schuldet in diesem Fall der Betreiber der Entsorgungsanlage.	47
§ 2 Abgabefreiheit	48
(1) Die Abfallabgabe wird nicht erhoben auf Abfälle, die	49
1. stofflich verwertet werden, ...	50
§ 6 Festsetzung der Abgabe	51

(1) Die Abfallabgabe wird... durch schriftlichen Bescheid festgesetzt.	52
...	53
§ 8 Vorauszahlungen	54
(1) Der Abgabeschuldner hat am 1. Juni und am 1. Dezember Vorauszahlungen für den laufenden Veranlagungszeitraum zu leisten. Die Höhe der Vorauszahlung beträgt jeweils die Hälfte des zuletzt festgesetzten Jahresbetrages. Ist noch kein Festsetzungsbescheid erlassen worden, so beträgt sie die Hälfte des zu erwartenden Jahresbetrages.	55
(2) Der Abgabeschuldner hat jeweils bis zum 1. Mai und bis zum 1. November eine schriftliche Erklärung über die Vorauszahlung abzugeben und darin die Abgabe selbst zu berechnen. ...	56
...	57
§ 9 Fälligkeit und Verjährung	58
(1) Die... Abgabeschuld ist einen Monat nach Bekanntgabe des Festsetzungsbescheides, die Vorauszahlungen sind sofort zur Zahlung fällig. ...	59
...	60
Schleswig-Holsteinisches Gesetz über die Erhebung einer Abfallabgabe vom 22. Juli 1994 (GVObI S. 395):	61
§ 1 Grundsatz	62
Ziel des Gesetzes ist es, Anreize für die Vermeidung und stoffliche Verwertung von Abfällen zu schaffen sowie unvermeidbare und nicht verwertbare Abfälle umweltverträglich zu beseitigen. Zu diesem Zweck erhebt das Land folgende Abgaben:	63
1. Bei Erzeugerinnen oder Erzeugern für Abfälle, die wegen ihres Schadstoffgehaltes in besonderem Maße umweltwirksam sind oder bei denen Möglichkeiten der Vermeidung oder Verwertung bestehen (Erzeugerabgabe),	64
2. bei der Betreiberin oder beim Betreiber von Abfallverbrennungsanlagen für die Verbrennung von Siedlungsabfällen (Verbrennungsabgabe),	65
3. bei der Betreiberin oder beim Betreiber von Deponien für die zur Ablagerung verbliebenen Abfälle (Deponieabgabe).	66
§ 2 Abgabetatbestand und Ausnahmen von der Abgabepflicht bei der Erzeugerabgabe	67
(1) Für das Erzeugen von Abfall... ist eine Abgabe zu entrichten (Erzeugerabgabe).	68
...	69
§ 3 Abgabepflicht bei der Erzeugerabgabe	70



(1) Abgabepflichtig ist derjenige, bei dem Abfälle... erstmalig anfallen.	71
...	72
(3) Die Abgabepflicht entsteht, wenn der Abfall von den Abgabepflichtigen zur Entsorgung abgegeben oder in deren eigenen Anlagen oder Einrichtungen verbrannt oder abgelagert wird.	73
§ 4 Abgabesatz bei der Erzeugerabgabe	74
Der Abgabesatz beträgt 100 DM je angefangene Tonne für Abfälle nach Anlage 1 und 25 DM je angefangene Tonne für Abfälle nach Anlage 2.	75
§ 5 Bemessungsgrundlage für die Erzeugerabgabe	76
Bemessungsgrundlage ist die Jahresmenge der zur Entsorgung abgegebenen Abfälle gemessen in Tonnen. Verpackungsmaterial, das mit entsorgt wird, ist Teil des Abfalls.	77
§ 10 Festsetzung, Vorauszahlung	78
(1) Die Abgabe wird... jährlich durch Bescheid (Abgabebescheid) festgesetzt. ...	79
(2) Die Abgabepflichtigen haben am 1. Juli eines jeden Jahres Vorauszahlungen für den Veranlagungszeitraum zu entrichten. Die Vorauszahlung beträgt 50 % des zuletzt festgesetzten Jahresbetrages. Ist noch kein Abgabebescheid oder ein solcher nur für den Teil eines Jahres erlassen worden, so beträgt die Vorauszahlung die Hälfte des zu erwartenden Jahresbetrages.	80
(3) Die Abgabepflichtigen haben die Vorauszahlung selbst zu berechnen und bei Fälligkeit zu entrichten. ...	81
...	82
§ 12 Fälligkeit	83
(1) Die Abgabe ist einen Monat nach Bekanntgabe des Abgabebescheides, die Vorauszahlungen sind sofort zur Zahlung fällig.	84
...	85
2. Das Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz - AbfG -) vom 27. August 1986 (BGBl I S. 1410, berichtigt S. 1501) regelte bis zum 6. Oktober 1996 die Vermeidung und Verwertung von Abfällen. Dieses Gesetz ist mit Wirkung zum 7. Oktober 1996 vom nun geltenden Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG -) vom 24. September 1994 (BGBl I S. 2705) abgelöst worden. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) vom 15. März 1974 i.d.F. vom 14. Mai 1990 (BGBl I S. 880) trifft abfallwirtschaftliche Regelungen, insbesondere für genehmigungsbedürftige Anlagen.	86

a) Das Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen, zuletzt geändert durch das Ausführungsgesetz zu dem Basler Übereinkommen vom 30. September 1994 (BGBl I S. 2771), enthielt u.a. folgende Bestimmungen: 87

§ 1a Abfallvermeidung und Abfallverwertung 88

(1) Abfälle sind nach Maßgabe von Rechtsverordnungen auf Grund des § 14 Abs. 1 Nr. 3, 4 und Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 bis 5 zu vermeiden. Die Pflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen, Abfälle nach den Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durch den Einsatz reststoffarmer Verfahren oder durch Verwertung von Reststoffen zu vermeiden, bleiben unberührt. 89

... 90

§ 3 Verpflichtung zur Entsorgung 91

(1) Der Besitzer hat Abfälle dem Entsorgungspflichtigen zu überlassen. 92

(2) Die nach Landesrecht zuständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts haben die in ihrem Gebiet angefallenen Abfälle zu entsorgen. Sie können sich zur Erfüllung dieser Pflicht Dritter bedienen. Die Abfallverwertung hat Vorrang vor der sonstigen Entsorgung, wenn sie technisch möglich ist, die hierbei entstehenden Mehrkosten im Vergleich zu anderen Verfahren der Entsorgung nicht unzumutbar sind und für die gewonnenen Stoffe oder Energie ein Markt vorhanden ist oder insbesondere durch Beauftragung Dritter geschaffen werden kann. Abfälle sind so einzusammeln, zu befördern, zu behandeln und zu lagern, daß die Möglichkeiten zur Abfallverwertung genutzt werden können. 93

Nach Absatz 3 können die entsorgungspflichtigen Körperschaften Abfälle von der Entsorgung ausschließen (ausgeschlossene Abfälle). In diesem Fall trifft gemäß Absatz 4 den Besitzer die Entsorgungsverantwortung. 94

b) Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz regelt die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen: 95

§ 5 Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft 96

(1) Die Pflichten zur Abfallvermeidung richten sich nach § 9 sowie den aufgrund der §§ 23 und 24 erlassenen Rechtsverordnungen. 97

(2) Die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen sind verpflichtet, diese nach Maßgabe des § 6 zu verwerten. Soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt, hat die Verwertung von Abfällen Vorrang vor deren Beseitigung. Eine der Art und Beschaffenheit des Abfalls entsprechende hochwertige Verwertung ist anzustreben. Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach den §§ 4 und 5 erforderlich ist, sind Abfälle zur Verwertung getrennt zu halten und zu behandeln. 98

(3) Die Verwertung von Abfällen, insbesondere durch ihre Einbindung in Erzeugnisse, hat ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen. Die Verwertung erfolgt ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften dieses Gesetzes und anderen 99

öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht. Sie erfolgt schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt.

(4) Die Pflicht zur Verwertung von Abfällen ist einzuhalten, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist, insbesondere für einen gewonnenen Stoff oder gewonnene Energie ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann. Die Verwertung von Abfällen ist auch dann technisch möglich, wenn hierzu eine Vorbehandlung erforderlich ist. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit ist gegeben, wenn die mit der Verwertung verbundenen Kosten nicht außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die für eine Abfallbeseitigung zu tragen wären. 100

(5) Der in Absatz 2 festgelegte Vorrang der Verwertung von Abfällen entfällt, wenn deren Beseitigung die umweltverträglichere Lösung darstellt. ... 101

... 102

#### § 9 Pflichten der Anlagenbetreiber 103

Die Pflichten der Betreiber von genehmigungsbedürftigen und nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, diese so zu errichten und zu betreiben, daß Abfälle vermieden, verwertet oder beseitigt werden, richten sich nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. 104

Stoffbezogene Anforderungen an die Art und Weise der Verwertung und Beseitigung von Abfällen nach diesem Gesetz bleiben unberührt. Stoffbezogene Anforderungen an die anlageninterne Verwertung sind durch Rechtsverordnung nach § 6 Abs. 1 und § 7 festzulegen.

c) Das Bundes-Immissionsschutzgesetz sieht für Anlagen (vgl. § 3 Abs. 5) bereits ähnliche Pflichten vor: 105

#### § 5 Pflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen 106

(1) Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, daß... 107

3. Abfälle vermieden werden, es sei denn, sie werden ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder, soweit Vermeidung und Verwertung technisch nicht möglich oder unzumutbar sind, als Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt, und... 108

#### § 22 Pflichten der Betreiber nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen 109

(1) Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, daß 110

1. schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, ... 111

2. ... 112

3. die beim Betrieb der Anlagen entstehenden Abfälle ordnungsgemäß beseitigt werden können.	113
Für Anlagen, die nicht gewerblichen Zwecken dienen und nicht im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden, gilt die Verpflichtung des Satzes 1 nur, soweit sie auf die Verhinderung oder Beschränkung von schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche gerichtet ist.	114
Mit Artikel 2 Nr. 3 des Gesetzes zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen vom 27. September 1994 (BGBl I S. 2705) wurde in § 22 Abs. 1 nach Satz 1 folgender Satz 2 eingefügt:	115
Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates aufgrund der Art oder Menge aller oder einzelner anfallender Abfälle die Anlagen zu bestimmen, für die die Anforderungen des § 5 Abs. 1 Nr. 3 entsprechend gelten.	116
<b>II.</b>	117
Die Verfassungsbeschwerden richten sich jeweils unmittelbar gegen die landesrechtlichen Abfallabgabengesetze.	118
1. Die Beschwerdeführerin zu 1. ist für ihre in Baden-Württemberg gelegenen Werke zur Entrichtung der Landesabfallabgabe nach § 1 LAbfAG B.-W. verpflichtet.	119
2. Die Beschwerdeführerin zu 2. ist nach dem Hessischen Sonderabfallabgabengesetz für Sonderabfälle abgabepflichtig, die im Rahmen ihrer Produktion in Hessen anfallen.	120
3. Die Beschwerdeführerin zu 3. betreibt in Niedersachsen ein chemisches Unternehmen, bei dem abgabepflichtige Abfälle i.S. des § 1 Abs. 1 NAbfAbgG anfallen. Ende 1992 hat sie eine Vorauszahlung geleistet, die im Festsetzungsbescheid vom 17. Mai 1993 berücksichtigt worden ist. Sie hat hiergegen verspätet Widerspruch eingelegt, der als unzulässig zurückgewiesen worden ist, und anschließend den Rechtsweg beschritten. Eine rechtskräftige Entscheidung ist noch nicht ergangen.	121
4. Die Beschwerdeführerin zu 4. besitzt verschiedene Produktionsstätten in Niedersachsen, in denen abgabepflichtige Abfälle i.S. des § 1 Abs. 1 NAbfAbgG anfallen. Sie hat für das Jahr 1992 Vorauszahlungserklärungen abgegeben. Am 15. April 1993 sind für ihre Betriebsstätten jeweils getrennte Festsetzungsbescheide ergangen, die sich auf das Veranlagungsjahr 1992 beziehen und bereits geleistete Vorauszahlungen berücksichtigen. Die entsprechenden Widerspruchsverfahren sind im gegenseitigen Einvernehmen bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde ausgesetzt worden.	122
5. Die Beschwerdeführerin zu 5. betreibt in Schleswig-Holstein ein Produktionswerk als rechtlich unselbständige Betriebsstätte. Dort fallen Abfälle an, die nach dem Schleswig-Holsteinischen Abfallabgabengesetz abgabepflichtig sind. Die Beschwer-	123

deführerin zu 5. hat auf die Erzeugerabgabe Vorauszahlungen geleistet. Zudem überläßt sie Abfall zur Entsorgung an die Deponie Ecklak, die im Entsorgungsentgelt auch die Deponieabgabe auf sie überwälzt.

### III.

124

Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, durch die Abgaben in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG verletzt zu sein, weil den Abgabengesetzen die kompetenzrechtliche Grundlage fehle. Weiterhin rügen sie einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

125

1. Die Beschwerdeführerinnen zu 1., 3. und 5. gehen davon aus, daß es sich bei der Abfallabgabe um eine Steuer handelt, die sich nicht in den Katalog der Steuertypen des Art. 106 GG einordnen lasse. Ein über diese Steuertypen hinausgehendes Steuererfindungsrecht gebe es nicht, da eine Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz das verfassungsrechtliche Ertragsverteilungssystem gefährden oder zerstören könne.

126

2. Die Beschwerdeführerinnen zu 2. und 4. halten die Abfallabgabe für eine Sonderabgabe, die eine entsprechende Sachkompetenz benötige. Diese Kompetenz stehe den Ländern jedoch nicht zu, weil der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG für den Bereich der Abfallvermeidung und -verwertung abschließend Gebrauch gemacht habe. Darüber hinaus erfülle die Abgabe auch nicht die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe.

127

### IV.

128

Zu den Verfassungsbeschwerden haben das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie das Bundesministerium der Finanzen namens der Bundesregierung, die Landesregierungen Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie die Landtage von Niedersachsen und Schleswig-Holstein Stellung genommen.

129

### B.

#### I.

Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 5. gegen die Erhebung der Deponieabgabe ist unzulässig. Die Beschwerdeführerin wendet sich als Steuerträgerin, nicht als Steuerschuldnerin gegen die Deponieabgabe in Schleswig-Holstein. Die Deponieabgabe wird in dem für die Entsorgung ihres Abfalls erhobenen Entgelt auf die Beschwerdeführerin überwälzt. Deshalb wird sie nicht unmittelbar durch das Gesetz, sondern durch den die Deponieabgabe abwälzenden Gebührenbescheid beschwert. Gegen diesen kann sie zunächst den Rechtsweg beschreiten.

130

Die Beschwerdeführerin ist nach § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG verpflichtet, die zur Beseitigung anfallenden und nach ihren Angaben gemeinsam mit Abfällen aus Haushaltun-

131

gen entsorgbaren Abfälle den entsorgungspflichtigen Körperschaften (Kreis Dithmarschen und Kreis Steinfurt) zu überlassen. Nach der Landesverordnung über den Abfallentsorgungsplan für Abfälle aus Haushaltungen vom 11. Januar 1988 (GVBl S-H, S. 16) ist die Deponie Ecklak zu benutzen. Für die Nutzung wird auf der Grundlage der Gebührensatzung des Kreises Dithmarschen (Gebührensatzung zur Satzung über die Abfallwirtschaft im Kreis Dithmarschen vom 15. November 1993, Kreisblatt für Dithmarschen vom 19. November 1993) eine öffentlich-rechtliche Entsorgungsgebühr erhoben, mit der seit der Änderung vom 20. September 1994 (Kreisblatt für Dithmarschen vom 24. September 1994) auch die Deponieabgabe in Form eines Zuschlags (Zusatzgebühr) auf den Nutzer überwältzt wird. Die Beschwerdeführerin kann damit den Gebührenbescheid des Kreises Dithmarschen im verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg angreifen und geltend machen, die gesetzliche Grundlage für die Deponieabgabe sei verfassungswidrig. Die Voraussetzungen einer Verfassungsbeschwerde nach § 90 Abs. 2 BVerfGG sind nicht erfüllt.

## II.

132

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig, soweit sie sich gegen die Erzeugerabgaben richten. Die Landesabfallabgabengesetze belasten mit den Erzeugerabgaben die Betreiber gewerblicher oder sonstiger wirtschaftlicher Unternehmen oder öffentlicher Einrichtungen, in denen der abgabepflichtige Abfall zum ersten Mal anfällt. Die Beschwerdeführerinnen werden insoweit auch selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffenen Landesabfallabgabengesetze betroffen. Nach den landesrechtlichen Vorschriften hatten sie als Abgabeschuldnerinnen Vorauszahlungen für den laufenden Veranlagungszeitraum zu leisten (§ 9 LAbfAG B.-W.; § 7 HSondAbfAbgG; § 8 NAbfAbgG; § 10 LAbfAG Schl.-H.). Die Höhe der Vorauszahlungen richtete sich, solange noch kein Abgabenbescheid ergangen war, nach dem zu erwartenden Jahresbetrag.

133

Das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerinnen zu 1., 3. und 4. besteht trotz der zwischenzeitlichen Aufhebung der Abfallabgabengesetze in Baden-Württemberg und Niedersachsen fort. Die angegriffenen Gesetze bilden die Rechtsgrundlage der von den Beschwerdeführerinnen geleisteten Vorauszahlungen.

134

## C.

Die Verfassungsbeschwerden sind, soweit sie zulässig sind, begründet.

135

Die angegriffenen Landesabfallabgabengesetze verletzen die Beschwerdeführerinnen in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG, weil sie mit der bundesstaatlichen Ordnung der Gesetzgebungskompetenzen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, 105 Abs. 2 GG) in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar sind.

136

## I.

1. Die Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben greift in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG ein, wenn sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung ei-

137

nes Berufs steht und - objektiv - eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen läßt (vgl. BVerfGE 37, 1 <17>). Die Abfallabgaben belasten die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der Güterproduktion in der Nebenwirkung der Abfallerzeugung, nehmen Einfluß auf die Art und Weise dieser unternehmerischen Tätigkeit und sind deshalb an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen.

Die Berufsfreiheit kann nach Art. 12 Abs. 1 GG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden. Ein zulässiger Eingriff setzt eine hierzu ermächtigende Norm voraus, die auch den übrigen an sie zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. 138

2. Das Rechtsstaatsprinzip und die bundesstaatliche Kompetenzordnung verpflichten alle rechtsetzenden Organe, ihre Regelungen jeweils so aufeinander abzustimmen, daß den Normadressaten nicht gegenläufige Vorschriften erreichen, die Rechtsordnung also nicht aufgrund unterschiedlicher Anordnungen widersprüchlich wird (vgl. Urteil des Zweiten Senats - 2 BvR 1991/95 und 2004/95 - vom heutigen Tage - Verpackungsteuer -). 139

a) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen werden vom Grundgesetz bereits in der Weise aufeinander abgestimmt, daß der Landesgesetzgeber grundsätzlich nur insoweit zur Gesetzgebung befugt ist, als nicht der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Stehen landesgesetzliche Regelungen mit einer bundesgesetzlichen Regelung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit in Widerspruch, überschreiten sie den dem Landesgesetzgeber belassenen Zuständigkeitsbereich. 140

b) Besteht eine Kompetenz sowohl für ein Bundes- als auch für ein Landesgesetz, so kann sich ein Widerspruch dennoch ergeben, wenn einerseits der Bundesgesetzgeber eine Sachregelung trifft, andererseits der Landesgesetzgeber eine Abgabe erhebt. Eine solche Kollision kann vor allem auftreten, wenn mit dem Abgabengesetz Lenkungswirkungen erzielt werden sollen, die den Regelungen des zuständigen Sachgesetzgebers zuwiderlaufen. In einem solchen Fall trifft der Abgabengesetzgeber in den vom Sachgesetzgeber erlassenen Regelungen auf eine Grenze der Kompetenzausübung. Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes und dem Rechtsstaatsprinzip darf der Abgabengesetzgeber aufgrund einer Abgabenkompetenz nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers übergreifen, als die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderläuft (vgl. Urteil des Zweiten Senats vom heutigen Tage - 2 BvR 1991/95 und 2004/95 -, C.I.2.c). 141

## II. 142

Der Bundesgesetzgeber ist zur Regelung der Abfallwirtschaft zuständig (vgl. Urteil des Zweiten Senats vom heutigen Tage - 2 BvR 1991/95 und 2004/95 -, C.II.1.). Er hat von dieser Kompetenz in der Weise Gebrauch gemacht, daß im Rahmen der gemeinsamen Umweltverantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft der Aus- 143

gleich zwischen individueller Freiheit und gesellschaftlichen Bedürfnissen jeweils unter Mitwirkung der Betroffenen gefunden wird (vgl. Urteil des Zweiten Senats vom heutigen Tage - 2 BvR 1991/95 und 2004/95 -, C.II.2.a).

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz verwirklicht dieses Konzept eines kooperativen Verwaltens im Rahmen eines durch das Verbot mit Genehmigungsvorbehalt bestimmten Verwaltungsrechtsverhältnisses. Die genehmigungsbedürftigen Anlagen sind nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG so zu errichten und zu betreiben, daß Abfälle im Rahmen des technisch Möglichen und Zumutbaren vermieden oder verwertet werden. Dieser individualisierende, von Beschaffenheit und Funktion der einzelnen Anlage abhängige Maßstab des technisch Möglichen und betrieblich Zumutbaren ist offen für die konkreten Vorgaben, die von der Planung und Finanzkraft des Anlagenträgers sowie der Ausstattung und Entwicklungsfähigkeit der Anlage bestimmt werden. Der Gesetzgeber erwartet vom Zusammenwirken zwischen Umweltbehörde und Anlagenträger, das die umweltrechtlichen Anforderungen auf die einzelne Anlage abstimmt, eine wirkungsvolle Abfallvermeidung und -verwertung.

144

Deshalb ist es gemäß § 2 Abs. 2 der Neunten Durchführungsverordnung (Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes <Verordnung über das Genehmigungsverfahren> vom 18. Februar 1977 in der Fassung vom 29. Mai 1992 <BGBl I S. 1001 - 9. BImSchV ->) Aufgabe der Genehmigungsbehörde, den Träger des Vorhabens bei der Antragstellung zu beraten und mit ihm die für die Durchführung dieses Verfahrens erheblichen Fragen zu erörtern. Der Anlagenträger hat zunächst mit der Antragsgestaltung die Möglichkeit, eine bestimmte Art und Weise der Erfüllung seiner Pflichten vorzugeben. Sodann treffen ihn umfassende Darlegungspflichten (vgl. §§ 4 ff. 9. BImSchV), denen die Verantwortlichkeit der Behörde zur bloßen "nachvollziehenden Amtsermittlung" gegenübersteht. Die staatliche Sachverhaltsermittlung wirkt also nur als Auffangnetz bei unzulänglicher Darlegung des Antragstellers (vgl. Hoffmann-Riem, Von der Antragsbindung zum konsentierten Optionenermessen, DVBl 1994, S. 605 <606>). Insgesamt stellen sich die Regelungen des Bundes-Immissionsschutzrechts zur Konkretisierung der abfallrechtlichen Pflichten als "billigende Programmierung von kooperativem Verwaltungshandeln" dar (vgl. Dose/Voigt, Kooperatives Recht: Norm und Praxis, in: Dose/Voigt <Hrsg.>, Kooperatives Recht, 1995, S. 11 <17>; vgl. auch Hoppe, Die Diskussion um die wirtschaftliche Vertretbarkeit nachträglicher Anordnungen im Immissionsschutzrecht <§ 17 Abs. 2 S. 1 BImSchG>, Energiepolitische Tagesfragen, 1984, S. 49 ff.).

145

Dieses Kooperationskonzept bestimmt den Maßstab, dem eine in den Anwendungsbereich des Bundes-Immissionsschutzrechts einwirkende Lenkungsabgabe nicht zuwiderlaufen darf.

146

### III.

147

Die hier angegriffenen Landesabfallabgabengesetze finden weder in der konkurrierenden Sachgesetzgebungskompetenz für das Abfallwirtschaftsrecht noch in der Steuergesetzgebungskompetenz des Art. 105 Abs. 2 GG eine verfassungsrechtlich

148



tragfähige Grundlage. Die Landesabfallabgaben widersprechen in ihrer Gestaltungswirkung (1) - ungeachtet ihrer näheren finanzverfassungsrechtlichen Qualifikation (2) - dem Kooperationsprinzip, wie es im Bundes-Immissionsschutzrecht für die Vermeidung und Verwertung von Abfällen vorgesehen ist (3), unvereinbar (4).

1. Die Landesabfallabgaben suchen die Abfallvermeidung und die Abfallverwertung zu lenken. Die Landesabfallabgabengesetze sind vorrangig darauf ausgerichtet, das Erzeugen von abgabepflichtigen Abfällen zu vermeiden. Daneben schaffen sie durch Befreiungstatbestände Anreize, bestimmte Entsorgungsformen zu wählen. In Hessen entsteht keine Abgabepflicht, wenn die Sonderabfälle nicht an den Träger der Sonderabfallentsorgung nach § 4 Abs. 5 des Hessischen Abfallwirtschafts- und Altlastengesetzes übergeben, sondern in eigenen oder Anlagen Dritter verwertet werden. Die Gesetze in Baden-Württemberg und Niedersachsen begründeten keine Abgabepflicht, wenn die Abfälle in eigenen Anlagen verwertet wurden. In Niedersachsen waren zudem Abfälle von der Abgabepflicht befreit, die stofflich verwertet wurden, ohne daß dabei das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigt wurde. In Schleswig-Holstein unterliegen Abfälle, die stofflich verwertet oder als Ersatz primärer Energieträger außerhalb von Abfallentsorgungsanlagen verwandt werden, nicht der Abgabepflicht. Mit diesen Regelungen erzielen die Landesabfallabgabengesetze Lenkungen zur Vermeidung und Verwertung produktionsbedingter Abfälle. 149

2. Ist die Abfallabgabe eine Sonderabgabe, so ist sie - als "seltene Ausnahme" - nur unter engen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zulässig (vgl. BVerfGE 91, 186 <202 f.>). Die Sonderabgaben, die einen über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Sachzweck verfolgen (vgl. BVerfGE 82, 159 <179>), müssen ihre Kompetenzgrundlage in der Sachgesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG finden. Soweit der Bund von dieser Zuständigkeit durch Erlaß des Abfallgesetzes 1986 (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 23. April 1997, DöV 1997, S. 915) sowie des Bundes-Immissionsschutzgesetzes abschließend Gebrauch gemacht hat, ist der Landesgesetzgeber zur Regelung einer die Abfallwirtschaft gestaltenden Sonderabgabe nicht zuständig. 150

Ist die Abfallabgabe eine Steuer, so stellen sich die Fragen, ob diese eine Entsorgungslast zum Gegenstand haben kann, ob sie einer der - mit der Landesgesetzgebungszuständigkeit des Art. 105 Abs. 2 GG korrespondierenden - Landesertragsteuern des Art. 106 Abs. 2 GG zugeordnet werden darf oder ob die Länder außerhalb dieser Zuständigkeit ein Steuererfindungsrecht haben und dieses auch die Kompetenz zur gesetzlichen Zuteilung der Ertragshoheit umfaßt und inwieweit eine Zweckbindung des Aufkommens verfassungsrechtlich zulässig ist. 151

Diese und weitere von den Beschwerdeführerinnen gestellte Fragen können hier offenbleiben, weil die Lenkungsabgaben den Vorgaben des Bundes-Immissionsschutzrechts widersprechen und schon deshalb insgesamt verfassungswidrig sind. 152

3. Umweltschutz ist nach der Konzeption des Bundesgesetzgebers eine gemeinsa- 153

me Aufgabe von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft und erfordert die Zusammenarbeit aller Beteiligten in gestaltender Mitverantwortung und Mitwirkung (vgl. Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, a.a.O., - Verpackungsteuer -). Das Bundes-Immissionsschutzgesetz verlangt dementsprechend i.V. mit der Neunten Durchführungsverordnung ein Kooperationsverfahren, in dem die abfallrechtlichen Pflichten näher ausgestaltet werden.

Der Bundesgesetzgeber hat aufgrund seiner Kompetenz zur Regelung der Abfallwirtschaft (vgl. Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, a.a.O. - Verpackungsteuer -) in einer Gesamtkonzeption von Abfallgesetz und Bundes-Immissionsschutzgesetz (vgl. § 1a AbfG 1986, § 9 KrW-/AbfG) die Vermeidung und die Verwertung produktionsbedingter Abfälle so geregelt, daß mitwirkungsoffene Tatbestände auf eine individualisierende Verhältnismäßigkeit ausgerichtet sind (a) und dem Kooperationspartner ausdrücklich Wahlrechte einräumen (b).

154

a) Maßstab der umweltrechtlichen Verantwortlichkeit des Anlagenbetreibers sind die technische Möglichkeit und die Zumutbarkeit der ihm auferlegten Vermeidungs- und Verwertungspflichten. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz verpflichtet in § 5 Abs. 1 Nr. 3 die Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen, produktionsbedingte Abfälle zu vermeiden oder ordnungsgemäß und schadlos zu verwerten, soweit die Vermeidung und Verwertung technisch möglich und zumutbar sind. Diese Grundpflicht des § 5 ist mit einer Ermächtigung an die Bundesregierung (§ 7) verbunden, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung die in § 5 festgesetzten Pflichten näher zu bestimmen (vgl. Bericht des Innenausschusses des Bundestages zu dem Entwurf eines Bundes-Immissionsschutzgesetzes, BTDrucks 7/1513, S. 3 und 5).

155

Das Bundes-Immissionsschutzrecht bemißt somit die konkreten Umweltpflichten nach dem individualisierenden Maßstab der Verhältnismäßigkeit, der das Ziel der Abfallvermeidung und -verwertung jeweils nach den Möglichkeiten der einzelnen Anlage, ihres Trägers und Betreibers verwirklicht. Diese Zumutbarkeit bestimmt sich allein nach dem Umweltrecht: Sie fordert die Würdigung und Abwägung von wirtschaftlichen und ökologischen, also betriebsnützigen und gemeinwohldienlichen Anliegen, einen Kostenvergleich unter verschiedenen Entsorgungsarten sowie zwischen dem Betriebs- und Produktionsaufwand einerseits und dem Nutzen der Verwertung für die Umwelt andererseits, schließlich auch eine Würdigung der Auswirkungen auf die Preise und damit die Marktfähigkeit der aus dem Betrieb der Anlage gewonnenen Erzeugnisse. Dieser Maßstab baut auf unternehmerische Einschätzungen, Planungen und Bewertungen und gewinnt ein hohes Maß an rechtlicher Wirksamkeit insbesondere dann, wenn der Unternehmer durch Kosten- und Marktdispositionen mitwirkt. Der Begriff der Schadlosigkeit der Verwertung in § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG stellt im Hinblick auf das Ziel der abfallrechtlichen Pflichten klar, daß nicht eine Verwertung "um jeden Preis", sondern die umweltverträgliche Verwertung gefordert wird. Dieses Zusammenwirken zwischen Behörde und Bürger ist allein auf die Verständigung zwischen Umweltbehörde und Anlagenbetreiber ausgerichtet und findet im Abfallrecht

156

Maß und Ziel.

b) Das bundesrechtliche Konzept ist auch insoweit auf Kooperation angelegt, als es für die Handlungsmittel jedem Betreiber kraft Bundesrechts Wahlfreiheiten sichert. 157

Die Anlagenbetreiber haben die freie Entscheidung über die Art und Weise der Erfüllung der abfallrechtlichen Pflichten (zur Wahlfreiheit vgl. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, 3. Aufl., 1995, § 5 Rn. 77 m.w.N.). Die Behörde ist an die Vorgabe der Wahlfreiheit gebunden, insbesondere im Rahmen des Genehmigungsverfahrens (§ 4 BImSchG) und bei nachträglichen Anordnungen (§ 17 BImSchG); sie darf nicht unter mehreren Alternativen einseitig verpflichtend die umweltverträglichste festschreiben (Meidrodt, Das immissionsschutzrechtliche Reststoffvermeidungs- und -verwertungsgebot, 1993, S. 74 ff.). 158

Auch soweit § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG nicht eingreift und die Entsorgungspflicht nicht landesrechtlich in eine Benutzungs-, Andienungs- oder Überlassungspflicht umgewandelt wird (vgl. §§ 29 Abs. 1 Satz 4, Abs. 4, 13 Abs. 4 KrW-/AbfG, für das Abfallgesetz 1986 vgl. insbesondere § 6 Abs. 1 Sätze 5 und 6), bleibt es grundsätzlich den Entsorgungspflichtigen überlassen, wie sie dem Verwertungsvorrang (§ 5 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG, früher: § 3 Abs. 2 Satz 3 AbfG) im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben nachkommen. Für das Verhältnis von stofflicher und energetischer Verwertung gilt dabei - neben dem Vorrang der umweltverträglicheren Verwertungsart - wiederum der Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit (§ 6 Abs. 1 Satz 2 und 3 KrW-/AbfG). Die nähere Bestimmung trifft die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung (§ 6 Abs. 1 Satz 4 KrW-/AbfG) auch für die stoffbezogenen Anforderungen der anlageninternen Verwertung (§ 9 Satz 3 KrW-/AbfG). Solange der Verordnungsgeber eine solche Regelung nicht trifft, bleibt dem Entsorgungspflichtigen ein Wahlrecht gemäß § 6 Abs. 2 KrW-/AbfG; er hat zudem die Möglichkeit der kollektiven Pflichtenwahrnehmung (§§ 17 f. KrW-/AbfG). 159

Damit ist die Wahl unter den Handlungsmitteln jedem Anlagenbetreiber bundesweit in gleicher Weise eröffnet und darf um der Wettbewerbsgleichheit willen nicht landesrechtlich verengt werden. Die Bundesregierung hat deshalb bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Abfallgesetz 1986 die Forderung des Bundesrates, in § 1a weitergehende landesrechtliche Regelungen zuzulassen, zurückgewiesen, um die Wettbewerbsgleichheit in einer für jeden Wettbewerber gleichen Wahlmöglichkeit zu wahren: "Wenn etwa in einem Bundesland vorgesehen würde, daß die stoffliche Verwertung Vorrang haben sollte, würde genau das unterlaufen, was in § 3 Abs. 2 vorgesehen sei, d.h. die Wahlfreiheit zwischen zwei verschiedenen Wahlmöglichkeiten der Verwertung. Würden weitergehende landesrechtliche Vorschriften zugelassen, dann wäre es möglich, daß in einem Land geregelt werden könnte, daß anfallende Stoffe auch ohne Rücksicht auf die in § 3 Abs. 2 enthaltene wirtschaftliche Komponente auf jeden Fall einer stofflichen Verwertung zugeführt werden könnten, auch wenn dafür kein Markt vorhanden sei oder dieser infolge eines Überangebots zusammenbreche. Von daher könne den Ländern dieser Spielraum nicht eingeräumt werden." (Wieder- 160

gabe der Äußerung der Bundesregierung im Bericht des Innenausschusses, BT-Drucks 10/5656, S. 57).

4. Die Lenkungswirkungen der Abfallabgabengesetze von Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein widersprechen diesem Konzept der Kooperation bei der Konkretisierung der abfallrechtlichen Pflichten der Anlagenbetreiber. 161

Die abgabenrechtliche Lenkung wirkt auf den Adressaten ein und nimmt den Instrumenten einer bloßen Beratung, einer Verfahrensbeschleunigung oder zukünftiger Anordnungen ihre Offenheit und einen Teil ihrer Wirkungskraft. Die generelle Lenkung des Abgabenrechts kann nicht nach individualisierender Verhältnismäßigkeit zugemessen und auf die Besonderheiten der einzelnen Anlage abgestimmt werden. Auch erlaubt eine Abgabepflicht nicht ein Zurückstellen möglicher Sanktionen, um dem Betroffenen einen Anpassungszeitraum zu deren Vermeidung zu geben. 162

Ist dem Anlagenbetreiber weder die Vermeidung noch die schadlose Verwertung zumutbar, führt die Abgabepflicht zu einer unausweichlichen finanziellen Belastung, die den Investitionsspielraum auch im Hinblick auf abfallärmere Produktionsverfahren verengt. Folgt der Anlagenbetreiber hingegen freiwillig der Verhaltensempfehlung nicht und nimmt die Abgabenlast in Kauf, so verändert die Abgabe die Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Verhältnismäßigkeit. 163

Die generelle abgabenrechtliche Lenkung vernachlässigt die Ermittlung der im Einzelfall gegebenen Handlungsalternativen und ihrer unterschiedlichen Umweltverträglichkeit und greift damit in die Kooperationsoffenheit des Umweltverfahrens ein. Der Anlagenbetreiber wird einen umweltschädlichen Umgang mit Abfällen vorziehen, wenn er dadurch der Abgabenlast entgehen kann. Er wird z.B. durch eine Abgabelast gedrängt, die in der Anlage anfallenden Stoffe entgegen den Erkenntnissen des Umweltschutzes in seine Erzeugnisse einzuarbeiten, wenn die ökologisch und ökonomisch geforderte Entsorgungsform (z.B. energetische Verwertung, Verwertung durch Dritte, thermische Behandlung, Deponierung) mit einer Abgabepflicht verteuert wird. 164

#### IV. 165

Der Widerspruch der landesrechtlichen Abfallabgabengesetze zu dem im Bundes-Immissionsschutzrecht geregelten Konzept der Kooperation betrifft den Kern dieser Landesgesetze und führt damit zu deren Gesamtnichtigkeit (vgl. BVerfGE 8, 274 <300 f.>; 61, 149 <207>). 166

Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen der Beschwerdeführerinnen beruht auf § 34a Abs. 2 und 3 BVerfGG. 167

**D.**

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

168

Limbach

Graßhof

Kruis

Kirchhof

Winter

Sommer

Jentsch

Hassemer

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1876/91**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1876/91 - Rn. (1 - 168), [http://www.bverfg.de/e/rs19980507\\_2bvr187691.html](http://www.bverfg.de/e/rs19980507_2bvr187691.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19980507.2bvr187691