

**Schriften zum Umweltrecht**

---

**Band 65**

# **Sonderabfallabgaben und Verfassungsrecht**

**Ein Beitrag zum Umweltschutz  
durch Sonderabgaben und Steuern**

**Von**

**Prof. Dr. Peter Selmer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**PETER SELMER**

**Sonderabfallabgaben und Verfassungsrecht**

**Schriften zum Umweltrecht**

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

**Band 65**

# **Sonderabfallabgaben und Verfassungsrecht**

**Ein Beitrag zum Umweltschutz  
durch Sonderabgaben und Steuern**

**Von**

**Prof. Dr. Peter Selmer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Selmer, Peter:**

Sonderabfallabgaben und Verfassungsrecht : ein Beitrag zum Umweltschutz durch Sonderabgaben und Steuern / von Peter Selmer. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 65)

ISBN 3-428-08745-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten  
© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0935-4247  
ISBN 3-428-08745-3

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>A. Vorbemerkung .....</b>	<b>9</b>
<b>B. Das Hessische Sonderabfallabgabengesetz i. d. F. vom 18. November 1993 .....</b>	<b>10</b>
I. Zur Entstehungsgeschichte .....	10
II. Inhalt des Hessischen Sonderabfallabgabengesetzes .....	11
1. Vorbemerkung .....	11
2. Die Konzeption der Hessischen Sonderabfallabgabe .....	12
3. Die wesentlichen Gesetzesvorschriften im Wortlaut .....	13
III. Verfassungsrechtsprobleme der Sonderabfallabgabe .....	16
IV. Die Sonderabfallabgabe im verfassungsrechtlichen Meinungsstreit .....	17
1. Vorbemerkung .....	17
2. Die Baden-Württembergische Sonderabfallabgabe .....	18
3. Der Entwurf eines Bundesabfallabgabengesetzes .....	19
4. Die Hessische Sonderabfallabgabe .....	22
5. Zwischenresümee .....	23
<b>C. Kompetenzrechtliche Grundsatzfragen .....</b>	<b>24</b>
I. Grundsätzliches .....	24
II. Die Sachzuständigkeiten der Art. 73 ff. GG als Abgabennormierungskompetenzen .....	26
III. Die Sonderabfallabgabe – keine sachkompetenzexplizite oder sachkompetenzimplizite Geldleistungspflicht .....	27
IV. Die entscheidende Fragestellung: Die Sonderabfallabgabe – eine sachkompetenzannexe Abgabe? .....	28

1. Vorbemerkung .....	28
2. Die Sonderabfallabgabe – keine Vorzugslast (Gebühr oder Beitrag) .....	30
3. Die Sonderabfallabgabe als Sonderabgabe: Prüfungsprogramm .....	31
 V. Zwischenresümee .....	32
  D. Voraussetzungen zulässiger Sonderabgaben – unter Berücksichtigung der besonderen Maßstabsfunktion der BVerfG-Judikatur .....	33
I. Zur Voraussetzung der Sachkompetenz-Annexität .....	33
II. Zur Voraussetzung der hinreichenden Distanz von der Finanzverfassung .....	35
1. Grundsätzliches .....	35
2. Die Bewältigung der Distanz durch das BVerfG .....	36
III. Ansätze einer übergreifenden Systematisierung .....	38
 E. Die Hessische Sonderabfallabgabe – eine verfassungsrechtlich zulässige Sonderabgabe? .....	43
I. Vorbemerkung .....	43
II. Allgemeine Voraussetzung: Steht dem Land Hessen sachkompetenziell die Gesetzgebungszuständigkeit für die Regelung der Sonderabfallabgabe grundsätzlich zu? .....	43
1. Die Hessische Sonderabfallabgabe und die Kompetenzzuweisung des Art. 74 Nr. 24 GG .....	44
a) Zur thematischen Einschlägigkeit der „Abfallbeseitigung“ des Art. 74 Nr. 24 GG .....	44
b) Hinreichende Sachkompetenz-Annexität der Hessischen Sonderabfallabgabe als Geldleistungspflicht? .....	46
2. Verbrauch der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch bundesgesetzliche Regelungen des Abfallrechts? .....	48
3. Zwischenresümee .....	53
4. Exkurs: Keine Erweiterung des Länderspielraums durch das Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen vom 27. Sept.1994 .....	54
III. Besondere Voraussetzung: Wahrt die Sonderabfallabgabe hinreichende Distanz zur Finanzverfassung der Art. 105 ff. GG? .....	55

Inhaltsverzeichnis	7
1. Die Sonderabfallabgabe – eine parafiskalische oder eine reaktive, voraussetzungsgebundene Sonderabgabe? .....	55
2. Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Sonderabfallabgabe als parafiskalische Sonderabgabe .....	59
a) Wahrung des Ausnahmeharakters des Sonderabgabeinstruments .....	59
b) Gruppenhomogenität .....	61
c) Sachnähe und Gruppenverantwortung .....	63
aa) Spezifische Sachnähe der Sonderabfallerzeuger zu den mit der Erhebung der Sonderabfallabgabe verfolgten Zwecken .....	63
bb) Gruppenverantwortung der Sonderabfallerzeuger für die Erfüllung der mit der Sonderabfallabgabe zu finanzierenden Aufgaben .....	64
d) Gruppennützige Verwendung des Aufkommens .....	68
e) Zwischenresümee .....	71
3. Grundrechtskonformität der Hessischen Sonderabfallabgabe? .....	72
IV. Ergebnis .....	74
 F. Ergänzend: Die Hessische Sonderabfallabgabe als Steuer .....	75
I. Grundsätzliches .....	75
II. Der erstmalige Anfall von Sonderabfall – ein steuerbarer Tatbestand? .....	76
III. Ergebnis .....	77
 G. Zusammenfassung .....	78
I. Kompetenzrechtliche Grundfragen .....	78
II. Die Hessische Sonderabfallabgabe als Sonderabgabe .....	79
III. Die Hessische Sonderabfallabgabe als Steuer .....	82
IV. Gesamtergebnis .....	82
 H. Literaturverzeichnis .....	83



## A. Vorbemerkung

Seit der Verabschiedung des Abwasserabgabengesetzes im Jahre 1975 bildet das Thema des Umweltschutzes durch öffentliche Abgaben einen durchgängigen Gegenstand der umweltpolitischen und umweltrechtlichen Diskussion. Dabei hat angesichts der Eigenart des Themas im Schnittpunkt von Abgaben- und Umweltrecht rechtswissenschaftlich von Beginn an das Problem der verfassungsrechtlichen und finanzrechtlichen Rahmenbedingungen eines Umweltschutzes durch Abgaben und Steuern im Vordergrund gestanden. In diesem Zusammenhang haben in den letzten Jahren vor allem die bei der Erhebung von Abfallabgaben, insbesondere von Sonderabfallabgaben, auftauchenden rechtlichen Probleme praktische Bedeutung gewonnen. Während der 1991 vorgestellte Diskussionsentwurf eines Bundesabfallabgabengesetzes indes bisher nicht umgesetzt wurde, sind zwischenzeitlich mehrere Landesgesetzgeber mit abfallabgabenrechtlichen Regelungen hervorgetreten, die vor allem auch die Erhebung einer Sonderabfallabgabe vorsehen. Gegen das Hessische Sonderabfallabgabengesetz vom 26. Juni 1991 – geändert durch Gesetz vom 18. Mai 1993 –, dessen Bestimmungen weitgehend in sachlicher Übereinstimmung mit den einschlägigen Regelungen anderer Länder stehen, ist 1993 Verfassungsbeschwerde erhoben worden, die beim Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts anhängig ist. Ihr ist die Hessische Landesregierung entgegengetreten<sup>1</sup>.

Die vorliegende Arbeit unternimmt es, am Beispiel der Hessischen Sonderabfallabgabe, dabei unter Einbeziehung auch anderer landesgesetzlicher Regelungen, die sich in diesem Zusammenhang stellenden verfassungs- und finanzrechtlichen Probleme des Umweltschutzes durch Abgaben und Steuern auf breiterer Grundlage zu erörtern. Sie geht auf eine Untersuchung zurück, die der Verfasser 1994 auf Anregung der Firma Hoechst AG in Abstimmung mit dem Verband der Chemischen Industrie e.V. angestellt hat. Dabei wurde das Hessische Sonderabfallabgabengesetz in seiner vom 26. Mai 1993 an geltenden Neufassung in der am 18. November 1993 bekanntgemachten Paragraphenfolge zugrunde gelegt. Rechtsprechung und Schrifttum sind bis Anfang 1996 berücksichtigt worden.

---

<sup>1</sup> Unter Vorlage eines jetzt im Boorberg Verlag erschienenen, 1993 erstatteten Rechtsgutachtens von R. Hendl (künftig: Hendl, Rechtsgutachten).

## **B. Das Hessische Sonderabfallabgabengesetz i. d. F. vom 18. November 1993**

### **I. Zur Entstehungsgeschichte**

Am 7. Mai 1991 legten die Fraktionen der SPD und der GRÜNEN dem Hessischen Landtag den Gesetzentwurf für ein Hessisches Sonderabfallabgabengesetz vor<sup>2</sup>. Im Vorspruch des im übrigen einer Begründung entbehrenden Entwurfs wird als Ziel des Gesetzes „die Reduzierung des Sonderabfallaufkommens und der die Umwelt am stärksten belastenden Abfallstoffe“ ausgewiesen. Dies solle „durch die Erhebung einer Sonderabgabe auf diese Abfälle erreicht werden“, dessen „Aufkommen zweckgebunden (sei) für Maßnahmen der Beratung, der Erforschung und Entwicklung und der Förderung von Vorhaben einschließlich Pilotvorhaben zur Vermeidung und Verwertung besonders überwachungsbedürftiger Abfälle, sowie für Maßnahmen der Erkundung und Beseitigung von Schäden, die durch besonders überwachungsbedürftige Abfälle oder durch den Umgang mit gefährlichen, insbesondere wassergefährdenden Stoffen entstanden sind“<sup>3</sup>.

Der für die weitere Beratung federführende Umweltausschuß des Hessischen Landtages führte anlässlich seiner 3. Sitzung am 10. Juni 1991 eine öffentliche Anhörung durch, die eine unterschiedliche Einschätzung von Zweck- und Rechtmäßigkeit der geplanten Sonderabfallabgabe durch die an der Anhörung Beteiligten deutlich machte<sup>4</sup>. Auf der Grundlage dieser Anhörung beriet der Umweltausschuß den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 20. Juni 1991 und beschloß, dem Plenum des Landtages zu empfehlen, den Entwurf unter Berücksichtigung einer Reihe mündlich eingebrachter Änderungsvorschläge in zweiter Lesung anzunehmen<sup>5</sup>. Das schließlich vom Hessischen Landtag am 26. Juni 1991 beschlossene Hessische Sonderabfallabgabengesetz wurde am 9. Juli 1991 verkündet<sup>6</sup> und trat am 10. Juli 1991 in Kraft<sup>7</sup>.

Mit Schreiben vom 18. Januar 1993<sup>8</sup> legte die Hessische Landesregierung dem Landtag den Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Sonderab-

---

<sup>2</sup> LT-Drucks. 13/80 vom 7. 5. 1991, S. 1 (3 ff.).

<sup>3</sup> LT-Drucks. 13/80, S. 1.

<sup>4</sup> Vgl. LT-Sten.Ber., 3. Sitzung des Umweltausschusses vom 10. 6. 1991 (UWA 13/3).

<sup>5</sup> LT-Drucks. 13/272, S. 1 mit Anlagen.

<sup>6</sup> GVBl. I S. 218.

<sup>7</sup> Vgl. § 17 HSondAbfAbgG 1991.

<sup>8</sup> Vgl. LT-Drucks. 13/3669.

fallabgabengesetzes vor. Durch seine Neuregelungen sollten „im Hinblick auf den Lenkungszweck unbillige oder ihm zuwiderlaufende Konsequenzen verhindert“, „Erleichterungen in der Anwendung des Gesetzes“ erreicht sowie „durch gesetzliche Präzisierungen notwendige Klarstellungen“ bewirkt werden<sup>9</sup>. Das Änderungsgesetz wurde am 18. Mai 1993 vom Hessischen Landtag beschlossen, am 25. Mai 1993 verkündet<sup>10</sup>, am 26. Mai 1993 trat es (von mehr peripheren Ausnahmen abgesehen) in Kraft<sup>11</sup>. Auf Grund seines Art. 2 wurde sodann der Wortlaut des geänderten Hessischen Sonderabfallabgabengesetzes in neuer Paragraphenfolge am 18. November 1993 bekanntgemacht<sup>12</sup>.

## II. Inhalt des Hessischen Sonderabfallabgabengesetzes

### 1. Vorbemerkung

Das Hessische Sonderabfallabgabengesetz ist, wie entsprechend auch das Niedersächsische Abfallabgabengesetz vom 17. Dezember 1991<sup>13</sup> und das Bremische Abfallabgabengesetz vom 24. November 1992<sup>14</sup>, in wesentlicher Weise dem Landesabfallabgabengesetz Baden-Württembergs vom 11. März 1991<sup>15</sup> nachgebildet. Dies dürfte auch die Ursache dafür gewesen sein, daß die Autoren des Hessischen Entwurfs auf die Beifügung einer Gesetzesbegründung glaubten verzichten zu können. Den bereits verabschiedeten Regelungen vergleichbare Gesetzentwürfe in anderen Ländern sind auf den Weg gebracht worden, so in Bayern<sup>16</sup>, Berlin<sup>17</sup>, Rheinland-Pfalz<sup>18</sup> und Schleswig-Holstein<sup>19</sup>. Das Thüringische Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz vom 31. Juli 1991<sup>20</sup> enthält eine (unausgeschöpfte) Verordnungsermächtigung zur Erhebung einer Abfallabgabe. Bislang noch im Vorbereitungsstadium befindet sich der 1991 präsentierte Entwurf eines Bundesabfallabgabengesetzes<sup>21</sup>, der sich im Gegensatz zu den landesrechtlichen Regelungen nicht auf beson-

<sup>9</sup> LT-Drucks. 13/3669, S. 1.

<sup>10</sup> GVBl. I S. 171.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 3 des Änderungsgesetzes.

<sup>12</sup> GVBl. I S. 611.

<sup>13</sup> GVBl. S. 373.

<sup>14</sup> GBl. S. 639.

<sup>15</sup> GBl. S. 133.

<sup>16</sup> LT-Drucks. 12/2421.

<sup>17</sup> LT-Drucks. 10/14.

<sup>18</sup> LT-Drucks. 12/468.

<sup>19</sup> LT-Drucks. 13/1749.

<sup>20</sup> GVBl. S. 273.

<sup>21</sup> Vgl. dazu Pressemitteilung des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 13. 9. 1991.