

Schriften zum Umweltrecht

Band 23

Lizenz und Lizenzentgelt

Verfassungsrechtliche Überlegungen
zu §§ 10 ff. LAbfG NW

Von

Heinrich Stallknecht



Duncker & Humblot · Berlin

HEINRICH STALLKNECHT

Lizenz und Lizenzentgelt

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 23

Lizenz und Lizenzentgelt

Verfassungsrechtliche Überlegungen
zu §§ 10 ff. LAbfG NW

Von

Heinrich Stallknecht



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Stallknecht, Heinrich:

Lizenz und Lizenzentgelt : verfassungsrechtliche Überlegungen
zu §§ 10 ff. LAbfG NW / von Heinrich Stallknecht. — Berlin :

Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 23)

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07312-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-07312-6

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel

Einführung

A. Vorbemerkung: Untersuchungsziele	17
B. Charakterisierung des Nordrhein-Westfalen-Modells	19
C. Entstehungsgeschichte	22
D. Terminologische Präzisierungen sowie Beschreibung der bei der Altlastensanierung bestehenden normativen und faktischen Situation	25
I. Lizenz	25
II. Eigentsorger, Fremdsorger	26
III. Altlasten	27
1. Begriff der Altlasten	27
2. Altlastensanierung	30
3. Zu erwartender finanzieller Aufwand	31
4. De lege lata bestehende Möglichkeiten der Inanspruchnahme einzelner Verantwortlicher	32
5. Kostentragung nach dem Gemeinlastprinzip	36
6. Beitrag des Nordrhein-Westfalen-Modells	37
E. Gang der weiteren Untersuchung	38

Zweites Kapitel

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung der Lizenzpflicht

A. Gesetzgebungskompetenz	39
I. Praktische Relevanz der Fragestellung	39
II. Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen auf dem Gebiet des Abfallrechts	40
1. Einführung der Lizenzpflicht als Teilelement des konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis unterliegenden Abfallrechts	40
2. Tragweite der Bundesregelung: Umfang des Gebrauchmachens i. S. v. Art. 72 Abs. 1 GG durch das AbfG	41
3. Verfassungsgemäßheit des AbfG	42

4. Umfang der erschöpfenden Regelung des Sachgebiets der Abfallbeseitigung i. S. v. Art. 74 Nr. 24 GG	45
a) Grundsätzliche Auslegung des Tatbestandsmerkmals „soweit“ in Art. 72 Abs. 1 GG	45
b) Kein Regelungsvorbehalt zugunsten des Landesgesetzgebers	46
aa) Ausdrückliche Ermächtigung	46
bb) Das AbfG als „Rahmengesetzgebung“	48
c) Vereinbarkeit mit § 3 Abs. 4 AbfG	51
aa) Meinungsstand	51
(1) Die Ansicht von Friauf	51
(2) Die Auffassung von Kloepfer und Follmann	52
(3) Die Sichtweise von Peine	54
bb) Stellungnahme	55
(1) Grammatische Interpretation des § 3 Abs. 4 AbfG	56
(2) Systematische Interpretation des § 3 Abs. 4 AbfG	57
(3) Historische Interpretation des § 3 Abs. 4 AbfG	60
(4) Teleologische Interpretation des § 3 Abs. 4 AbfG	63
d) Vereinbarkeit mit § 6 AbfG	65
aa) Die Ansicht von Friauf	66
bb) Die Auffassung von Kloepfer und Follmann	67
cc) Anwendungsbereich des § 6 AbfG	67
dd) Keine abschließende Regelung der Festlegung der Trägerschaft	68
e) Vereinbarkeit mit §§ 4, 7, 8 AbfG	73
aa) Lizenzpflicht nicht lediglich als Ausdruck planender Verwaltung i. S. v. § 6 AbfG	73
bb) Meinungsstand	74
(1) Die Ansicht von Friauf	75
(2) Die Sichtweise von Peine	76
(3) Die Auffassung von Kloepfer und Follmann	76
(4) Die Ansicht von Salzwedel	79
cc) Stellungnahme	79
(1) Rechtswirkungen der Anlagenzulassung nach §§ 7, 8 AbfG	79
α) Konzentrationswirkung	80
αα) Eintritt gem. § 75 Abs. 1 VwVfG NW	80
ββ) Einschränkungen des Eintritts der Konzentrationswirkung im Rahmen von Anlagenzulassungen nach § 7 AbfG	81

Inhaltsverzeichnis	7
γγ) Reichweite der Konzentrationswirkung	83
(αα) Theorien zur Reichweite der Konzentration wirkung	83
(ββ) Keine Konzentrationswirkung aufgrund der Personenbezogenheit der Lizenz?	84
(γγ) Keine Konzentrationswirkung für die Regelung von Vorfragen der Planfest- stellung	87
(δδ) Ergebnis	90
β) Gestaltungswirkung	90
αα) Grundsätzliche Darstellung	91
γγ) Auswirkungen auf das Verhältnis von Lizenz und Planfeststellungen	92
δδ) Auswirkungen auf das Verhältnis von Lizenz und nachfolgenden Genehmigungen von wesentlichen Änderungen nach § 7 Abs. 2 AbfG	93
(2) Konkurrenzverhältnis von Lizenz und Anlagenzulassung	94
α) Gleicher Genehmigungsmaßstab	94
β) Allgemeine Grundsätze zur Lösung des Konkurrenz- problems	95
αα) Separationsmodell	96
ββ) Vollständige Bindungswirkung	97
γγ) Fachlich eingeschränkte Bindung	98
γ) Stufenweise Konkretisierung der Anlagenzulassung durch die Lizenzierung	99
δ) Exkurs: Schicksal der Lizenz bei negativem Abschluß des Planfeststellungsverfahrens	101
dd) Gesetzgebungskompetenz des Landes im Falle der Behand- lung und Ablagerung außerhalb von nach §§ 4, 7, 8 AbfG zulassungsbedürftigen Anlagen	102
f) Vereinbarkeit mit § 12 AbfG	104
g) Auswirkungen bundesgesetzlicher Neuerungen	105
5. Ergebnis	108
B. Grundrechtskonformität	109
I. Vereinbarkeit mit Art 12 Abs. 1 GG	109
1. Träger des Grundrechts	109
a) Natürliche Personen	110
b) Juristische Personen	110
2. Eingriff in den Schutzbereich	113
a) Beruf i. S. d. Art. 12 Abs. 1 GG	113
b) Eigenentsorger	114

c) Fremdensorger	114
d) Erlaubte Tätigkeit	116
e) Verwaltungsmonopol	117
f) Staatlich gebundener Beruf	119
3. Schrankenvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 GG	119
a) Formelle Verfassungsgemäßheit der Lizenzpflicht	119
b) Materielle Verfassungsgemäßheit der Lizenzpflicht	120
aa) Keine Besonderheiten durch kollidierendes Verfassungsrecht	120
(1) Verwaltungsmonopole	120
(2) Staatlich gebundener Beruf	121
bb) Materielle Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG	123
(1) Stufentheorie des BVerfG	124
(2) Kritik an der Rechtsprechung des BVerfG	125
(3) Besonderheiten bei der Einführung der Lizenzpflicht ...	125
(4) Übermaßverbot	126
α) Regelungszweck	127
αα) Vom Gesetzgeber genannte Gründe	127
ββ) Gewinnung finanzieller Mittel zur Altlasten-	
sanierung als ungenannter Grund des Gesetz-	
gebers?	130
β) Legitimität der genannten Gründe	132
αα) Kein Verbrauch durch vorrangige Bundes-	
regelung	133
ββ) Bewertung der Interessen des Gesetzgebers ...	134
(αα) Verringerung des Wettbewerbsdrucks	134
(ββ) Optimale Verteilung der Standorte und	
Belastbarkeitskapazitäten	137
(γγ) Staatliche Überwachung	137
γ) Geeignetheit	138
δ) Erforderlichkeit	140
ε) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	145
4. Ergebnis	146
II. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG	146
1. Träger des Grundrechts	146
2. Schutzbereich des Art. 14 GG	146
a) Abgrenzung zu Art. 12 Abs. 1 GG	146

b) Eingriff in durch Art. 14 GG geschützte Eigentumspositionen ...	147
aa) Eigentum an einem Grundstück	148
bb) Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb	149
cc) Öffentlich-rechtliche Positionen	149
3. Ergebnis	150
III. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG	150
IV. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG	153
C. Verbot der dynamischen Verweisung	155
D. Vereinbarkeit mit § 1 Abs. 1 GewO	158
E. Ergebnis	160

Drittes Kapitel

**Verfassungsrechtliche Zulässigkeit
der Einführung der Lizenzentgeltspflicht**

A. Grundlagen der weiteren Untersuchung	162
I. Mögliche Umgestaltung der Lizenzentgeltspflicht	162
II. Weitere Modelle zur Finanzierung der Altlastensanierung auf gesetzlicher Grundlage	163
1. Erhöhung bestehender Abgaben	163
2. Einführung neuer Abgaben	164
a) Vorbild: Der US-amerikanische „Superfund“	164
b) Bundesdeutsche Lösungsvorschläge	165
3. Vorbildfunktion des Lizenzentgelts	165
B. Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers	166
I. Das Lizenzentgelt als öffentliche Abgabe	166
II. Keine Steuereigenschaft des Lizenzentgelts	167
III. Finanzverfassungsrechtliche Anforderungen an das Lizenzentgelt	173
1. Grundsätzliches	173
2. Qualifikation des Lizenzentgelts	174
a) Beitrag	174
b) Gebühr	175
aa) Verwaltungsgebühr	177
bb) Benutzungsgebühr	177
cc) Verleihungsgebühr	178
(1) Befürworter des Rechtsinstituts der Verleihungsgebühr ...	178

(2) Bedenken gegen die Anerkennung des Rechtsinstituts der Verleihungsgebühr	180
α) Historische Betrachtung	180
β) Andere Abgaben	182
γ) Finanzverfassungsrechtliche Bedenken	183
αα) Grundsätzliche Erwägungen	183
ββ) Keine ausreichende Legitimation aus der Durchbrechung eines repressiven Verbots	185
γγ) Kosten in Höhe der Gebühr als für Vorzugslasten ausreichende Legitimation	187
δδ) Entstehung von Kosten oder Auslieferung von Vermögenswerten als Legitimationserfordernis für Vorzugslasten	191
δ) Exkurs: Rechtsstaatliche Bedenken	194
ε) Exkurs: Grundrechtliche Bedenken	195
c) Abschöpfungsabgabe	197
d) Sonderabgabe	198
aa) Anwendung der Kriterien des BVerfG auch nach der Abgrenzung der Abgabensarten zueinander entsprechend der herrschenden Meinung	198
bb) Darstellung der Anforderungen des BVerfG	201
cc) Kritik an den Anforderungen des BVerfG	202
(1) Unterscheidung zwischen kompetenzrechtlichen und grundrechtlichen Anforderungen	203
(2) Differenzierung der Anforderungen nach der Art der Sonderabgabe	204
dd) Konkrete Funktion des Lizenzentgelts	206
(1) Ausgleichsfunktion	207
(2) Lenkungsfunktion	208
(3) Finanzierungsfunktion	211
(4) Ergebnis	213
ee) Erfüllung der Anforderungen des BVerfG an Finanzierungs-sonderabgaben	214
(1) Gruppenhomogenität	215
(2) Gruppenverantwortung	218
(3) Gruppennützigkeit	219
IV. Ergebnis	220

C. Ertragshoheit, Verwaltungshoheit	220
D. Grundrechtskonformität	221
I. Kostendeckungsprinzip, Äquivalenzprinzip	221
II. Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 GG	222
1. Eingriff in den Schutzbereich	222
2. Schrankenvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 GG	224
III. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG	225
1. Eingriff in durch Art. 14 GG geschützte Eigentumspositionen	226
2. Rechtmäßigkeit der Beeinträchtigung	227
IV. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG	229
1. Ausgleichsfunktion	229
2. Finanzierungsfunktion	230
3. Lenkungsfunktion	230
V. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG	231
VI. Ergebnis	231
E. Vorwurf des Formenmißbrauchs	232
I. Finanzierungsfunktion	232
II. Lenkungsfunktion	234
F. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Lizenzentgelt als Verleihungs- gebühr	234
G. § 11 Abs. 2 LAbfG NW i. V. m. der LizenzentgeltVO	237
H. Teilnichtigkeit des verfassungswidrigen LAbfG NW	238
I. Ergebnis	240
Literaturverzeichnis	242

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
AbfG	= Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen
Abs.	= Absatz
a. E.	= am Ende
AK	= Alternativkommentar
AFWoG	= Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen
allg. A.	= allgemeine Ansicht
allg. M.	= allgemeine Meinung
Anh.	= Anhang
Anm.	= Anmerkung
AO	= Abgabenordnung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ArchivPF	= Archiv für das Post- und Fernmeldewesen
Art.	= Artikel
AtG	= Atomgesetz
Aufl.	= Auflage
BauO NW	= Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BayVBl	= Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bearb.	= Bearbeitung
ber.	= berichtet
BBergG	= Bundesberggesetz
BFH	= Bundesfinanzhof
BFHE	= Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BFStrG	= Bundesfernstraßengesetz
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	= Bundes-Immissionsschutzgesetz
BK	= Bonner Kommentar
BR-Drucksache	= Bundesrats-Drucksache
BT-Drucksache	= Bundestags-Drucksache
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

bzw.	= beziehungsweise
dens.	= denselben
ders.	= derselbe
dies.	= dieselben
Diss.	= Dissertation
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DVB1	= Deutsches Verwaltungsblatt
EG	= Europäische Gemeinschaft
Einl.	= Einleitung
etc.	= et cetera
e. V.	= eingetragener Verein
EVerbG	= Gesetz über die Gründung des Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverbandes Nordrhein-Westfalen
evtl.	= eventuell
EWGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f.	= folgende (Seite)
ff.	= folgende (Seiten)
F. u. E.	= Forschung und Entwicklung
GB1.	= Gesetzblatt
GebG NW	= Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
GewArch	= Gewerbearchiv
GewO	= Gewerbeordnung
GG	= Grundgesetz
ggf.	= gegebenenfalls
GO NW	= Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
grds.	= grundsätzlich
GVBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GV NW	= Gesetz- und Verordnungsblatt für Nordrhein-Westfalen
HessAbfAG	= Hessisches Gesetz über die Vermeidung, Verminderung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen und die Sanierung von Altlasten
h. M.	= herrschende Meinung
Hrsg.	= Herausgeber
HS	= Halbsatz
i. d. S.	= in diesem Sinne
i. e. S.	= im engeren Sinne
insb.	= insbesondere
InvHG	= Investitionshilfegesetz
i. S. d.	= im Sinne des/der
i. S. e.	= im Sinne eines/einer
i. S. v.	= im Sinne von
i. V. m.	= in Verbindung mit
Jura	= Juristische Ausbildung
JuS	= Juristische Schulung

JZ	= Juristenzeitung
KAG NW	= Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
Kap.	= Kapitel
KZ.	= Kennziffer
LAbfG BW	= Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen und die Behandlung von Altlasten in Baden-Württemberg
LAbfG NW	= Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
Lfg.	= Lieferung
Lit.	= Literatur
LS	= Leitsatz
LT-Drucksache	= Landtags-Drucksache
LuftVG	= Luftverkehrsgesetz
LVwVfG	= Landesverwaltungsverfahrensgesetz
MinBl NW	= Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NAbfG	= Niedersächsisches Abfallgesetz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
NuR	= Natur und Recht
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	= Nordrhein-Westfalen
NWVBL	= Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o. g.	= oben genannte(n)
OVG	= Oberverwaltungsgericht
OVGE	= Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
OVG NW	= Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
PBefG	= Personenbeförderungsgesetz
RAO	= Reichsabgabenordnung
RBG	= Rechtsbereinigungsgesetz
RdNr.	= Randnummer
RechtsVO	= Rechtsverordnung
Rspr.	= Rechtsprechung
RUFIS	= Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e. V.
S.	= Seite
SAbfG	= Saarländisches Abfallgesetz
sog.	= sogenannte
str.	= streitig
St. Rspr.	= Ständige Rechtsprechung
StuW	= Steuer und Wirtschaft
u. a.	= unter anderem
UPR	= Umwelt- und Planungsrecht
UTR	= Umwelt- und Technikrecht
u. U.	= unter Umständen

UVP	= Umweltverträglichkeitsprüfung
VAB	= Vermittlungsstelle der Wirtschaft für Altlastensanierungs-Beratung e. V.
VBIBW	= Baden-Württembergische Verwaltungsblätter
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
Verf. NW	= Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
VO	= Verordnung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	= Bundeswasserstraßengesetz
WHG	= Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts
w. N.	= weitere Nachweise
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
WuV	= Wirtschaft und Verwaltung
ZAU	= Zeitschrift für angewandte Umweltpolitik
z. B.	= zum Beispiel
ZfW	= Zeitschrift für Wasserrecht
ZIP	= Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
zit.	= zitiert
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik

Erstes Kapitel

Einführung

A. Vorbemerkung: Untersuchungsziele

Die folgende Untersuchung widmet sich einem zentralen Bestandteil des namentlich in den §§ 10 ff. LAbfG NW^{1,2} realisierten sog. Nordrhein-Westfalen-Modells für Sonderabfallentsorgung und Altlastensanierung.³

Dieses Modell ist neu. Einzelne Elemente entsprechen zwar anerkannten und im Grundsatz allgemein als verfassungs- und verwaltungsrechtlich zulässig angesehenen Rechtsfiguren. Andere Komponenten, dies gilt insbesondere für die abgabenrechtliche Gestaltung des gem. §§ 11 ff. LAbfG NW eingeführten Lizenzentgelts, sind dagegen lebhaft umstritten. In dieser noch näher darzustellenden Kombination der Modellbestandteile von Lizenz, Lizenzentgelt und Zweckbindung seiner Verwendung für die Aufgaben des Entsorgungsverbandes hat das Modell in der Rechtspraxis — soweit ersichtlich — noch keinen Vorgänger.

Zu diesem Modell sind sowohl in rechtlicher⁴ als auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht⁵ Beurteilungen abgegeben worden. Die bisherige verfassungsrechtliche Diskussion erscheint dabei zwar nicht in der Breite, wohl aber in der Tiefe der gedanklichen Durchdringung noch defizitär.

Weiterhin spricht das Modell bereits mit seinem Namen zwei der drängendsten abfallrechtlichen Problembereiche unserer hochindustrialisierten Gesellschaft an. Für die Entsorgung der anfallenden Abfälle wird, wie auch immer in Zukunft die Vermeidungsmöglichkeiten eingeschätzt werden, sowohl landes- als auch bundesweit, sowohl für von der entsorgungspflichtigen Körperschaft nach § 3

¹ Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesabfallgesetz — LAbfG —) vom 21. Juni 1988 (GV NW S. 250), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20. Juni 1989 (GV NW S. 366).

² Weiterer wesentlicher Bestandteil des Modells ist der mit dem EVerbG (Gesetz über die Gründung des Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverbandes Nordrhein-Westfalen vom 21. Juni 1988 (GV NW S. 268, ber. GV NW 1989 S. 355)) gegründete Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverband Nordrhein-Westfalen.

³ Vgl. zur Bezeichnung Matthiesen, NWVBL 1987, S. 74.

⁴ Vgl. Salzwedel, Gutachten I; ders., Gutachten II, ders., NVwZ 1989, S. 820 ff.; Peine, NWVBL 1988, S. 193 ff.; Friauf, Gutachten; Kloepfer, Gutachten; Kloepfer/Follmann, DÖV 1988, S. 573 ff.

⁵ Vgl. Karl, Altlastensanierung, passim; ders., Ökonomische Analyse, passim; ders., ZAU 1988, S. 51 ff.; Rat von Sachverständigen, RdNr. 757 ff.

Abs. 2 AbfG⁶ zu entsorgende Abfälle als auch für nach § 3 Abs. 3 AbfG ausgeschlossene Abfälle oder speziell für Sonderabfälle i. S. v. § 2 Abs. 2 AbfG der sog. „Müllnotstand“ aufgrund der Erschöpfung der vorhandenen Kapazitäten konstatiert.⁷ Eine effektive Ergänzung des bisherigen juristischen Instrumentariums wäre hier deshalb sinnvoll.

Bezüglich der in der umweltpolitischen Situation der letzten Jahre aufgrund des Bekanntwerdens alarmierender Schadensfälle⁸ daneben in den Vordergrund getretenen Bemühungen um eine Lösung derartiger unter dem Stichwort „Altlasten“ zusammengefaßter Probleme hat sich die Frage der Finanzierung als von wesentlicher Bedeutung erwiesen.⁹ Denn das Volumen der zur Verfügung stehenden Finanzmittel legt nicht unerheblich die mögliche Intensität, den Umfang und die Geschwindigkeit einer beabsichtigten Sanierungsmaßnahme fest.¹⁰ Die hierbei angenommene Unzulänglichkeit der bestehenden Kostentragungspflichten¹¹ und die Finanzknappheit der öffentlichen Hände hat deshalb zur Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle geführt.¹² Die folgenden Überlegungen sollen dazu dienen festzustellen, ob das Nordrhein-Westfalen-Modell den an ein solches Modell zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

In diesem Rahmen kommt dem Nordrhein-Westfalen-Modell durchaus Vorbildfunktion zu. Zum einen könnte es im Falle verfassungsrechtlicher Zulässigkeit von anderen Bundesländern übernommen werden. Zum anderen könnte die rechtliche Konstruktion des Lizenzentgelts dann ebenfalls anderen abgabenrechtlichen Überlegungen innerhalb und auch außerhalb des Umweltrechts zusätzliche Impulse verleihen.

Alle diese Aspekte lassen eine verfassungsrechtliche Auseinandersetzung mit dem Nordrhein-Westfalen-Modell ertragreich erscheinen. Hierbei soll der durch ein gesondertes Gesetz geschaffene Verband, für den sich eigenständige verfassungsrechtliche Probleme ergeben, die sich auf die Zulässigkeit der §§ 10 ff.

⁶ Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz — AbfG) vom 27. August 1986 (BGBl I S. 1410, ber. durch BGBl 1986 I S. 1501), zuletzt geändert durch Art. 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11. Mai 1990, BGBl I S. 870.

⁷ Vgl. zur Situation für Sonderabfälle in Nordrhein-Westfalen Matthiesen, NWVBL 1987, S. 75; ders., Plenarprotokoll 10/69 des Landtages Nordrhein-Westfalen, 6120 (A-D); Salzwedel, Gutachten I, S. 25 ff.; für die bundesweite Problematik zuletzt BT-Drucksache 11/6633, S. 48; Bender / Sparwasser, RdNr. 835.

⁸ So mit Beispielen Breuer, NVwZ 1987, S. 752; ders., JuS 1986, S. 359; vgl. auch neuerdings Klopfer, Umweltrecht, § 12 RdNr. 132; Bender / Sparwasser, RdNr. 1031 sowie BGH, JZ 1990, S. 641 ff.; JZ 1990, S. 645 ff. mit Anm. Ossenbühl.

⁹ Meller, S. 1; Breuer, NVwZ 1987, S. 751; vgl. auch die Beschlüsse bzw. Beschlußvorlagen zur 22. bis 26. Umweltministerkonferenz, abgedruckt bei Brandt, Altlasten, S. 161 ff.

¹⁰ Brandt, Gutachten II, S. 1.

¹¹ Siehe hierzu unten 1. Kap. A. III. 4.

¹² Vgl. dazu im einzelnen noch unten 3. Kap. A. II.

LABfG NW aber nicht auswirken, nicht im Blickfeld liegen. Vielmehr soll eine Beschränkung auf die Lizenz nach § 10 LABfG NW sowie das Lizenzentgelt nach §§ 11 ff. LABfG NW erfolgen, da sich in diesen Bestimmungen im wesentlichen der „Modellcharakter“ des Konzepts manifestiert.¹³

Mit der Beschränkung auf verfassungsrechtliche Überlegungen soll auch der Bereich europarechtlicher Aspekte ausgeklammert werden. Hierfür gilt, daß das gesamte nationale Abfallrecht, also sowohl das AbfG mit seinem Grundsatz der Inlandsentsorgung gem. § 2 Abs. 1 AbfG als auch z. B. das LABfG NW, in Einklang zu bringen ist mit dem durch Art. 30 ff., 59 ff. EWGV¹⁴ geforderten freien Waren- und Dienstleistungsverkehr.¹⁵ Ein Lizenzsystem, welches von seinem eigenen Anspruch her einem „Mülltourismus“ entgegenzutreten will¹⁶, könnte hiergegen verstoßen. Andererseits wird z. B. vom Bundesrat die Ansicht vertreten, daß Abfall keine freie Ware und Abfallentsorgung keine uneingeschränkt „freie Dienstleistung“ i. S. d. EWGV sei¹⁷ und damit den EG-vertraglichen Bindungen jedenfalls nicht uneingeschränkt unterfallen soll. Das hier bestehende Harmonisierungsbedürfnis trifft damit jedoch alle nationalen abfallrechtlichen Regelungen und ist kein spezifisches Problem des Nordrhein-Westfalen-Modells, auf welches sich die nachfolgenden Gedanken konzentrieren sollen.

B. Charakterisierung des Nordrhein-Westfalen-Modells

Zum Verständnis der sich anschließenden Untersuchung soll eine kurze Darstellung der wesentlichen durch das Nordrhein-Westfalen-Modell erfolgten normativen Neuerungen sowie der Entstehungsgeschichte vorausgeschickt werden. Auf Einzelheiten wird, soweit erforderlich, dann später noch eingegangen.¹⁸

I. Ausgangspunkt und tragender Eckpfeiler des Modells ist § 10 LABfG NW. Nach dessen Abs. 1 S. 1 bedarf nunmehr einer Lizenz, wer im Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen Abfälle behandelt oder ablagert, die entsorgungspflichtige Körperschaften nach § 3 Abs. 3 AbfG von ihrer Entsorgungspflicht ausgeschlossen haben. Diese Lizenz wird gem. § 10 Abs. 1 S. 2 LABfG NW vom Landesamt für Wasser und Abfall im Rahmen einer Ermessensentscheidung nach § 10 Abs. 2 LABfG NW erteilt, wenn die mit ihr beabsichtigte Nutzung mit den abfallwirt-

¹³ Ein entsprechender Vorrang wird dem „Lizenzelement“ auch eingeräumt von Peine, NWVBL 1988, S. 194.

¹⁴ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 (BGBl II S. 766), zuletzt geändert durch Einheitliche Europäische Akte vom 17./28.2.1986 (BGBl II S. 1104).

¹⁵ Vgl. auch die Bedenken bei Salzwedel, NVwZ 1989, S. 821.

¹⁶ Vgl. LT- Drucksache 10/2613, S. 40 f.

¹⁷ Beschluß des Bundesrates, BR-Drucksache 530/89, S. 1, Punkt 2.

¹⁸ Vgl. zur Beschreibung in knapper Darstellung auch Matthiesen, NWVBL 1987, S. 76; Holtmeier, Nordrhein-Westfalen-Modell, S. 142 f.; LT-Drucksache 10/2613, S. 34.