



4000 Düsseldorf 1 13.01.1988
Breite Straße 69 M/Wl.
Fernruf
0211/8291

Herrn
Hans Wagner
Vorsitzender des Ausschusses
für Kommunalpolitik
Landtag Nordrhein-Westfalen
Ständehausstr. 1

4000 Düsseldorf 1

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/1739

Sehr geehrter Herr Wagner,

die von der Landesregierung eingebrachten Gesetzentwürfe zur Altlastensanierung (Drucksachen 10/2613 und 10/2614) begegnen nach einer gutachtlichen Prüfung durch Herrn Prof. Dr. Friauf (Universität Köln) verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Gutachten kommt zum Ergebnis, daß das sogenannte "Nordrhein-Westfalen-Modell" wegen fehlender Gesetzgebungszuständigkeit des Landes, wegen Verstoßes gegen die Finanzverfassung des Grundgesetzes und wegen unzulässiger Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit verfassungswidrig ist.

x / Für die anstehenden parlamentarischen Beratungen möchten wir
/ Ihnen ein Exemplar dieses Gutachtens überreichen. Eine kurze
/ Zusammenfassung der von Prof. Friauf dargelegten Auffassungen
und der dazu vorgetragenen Begründungen fügen wir bei.

Wir gehen davon aus, daß im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens eine Anhörung der von dem Vorhaben betroffenen Industrie des Landes erfolgen wird. Wir sind bereit, den beteiligten Ausschüssen des Landtages die Auffassung der Stahlindustrie zum Problem der Altlastensanierung darzulegen.

x Hinweis

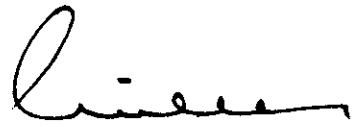
Das vollständige Gutachten kann im Ausschußsekretariat I.1.D bei Herrn Baumann (Kronprinzenstraße 2, Raum 325) eingesehen werden.

Dem Herrn Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft,
den Herren Vorsitzenden der beiden anderen Fraktionen des Land-
tages, sowie den Herren Vorsitzenden der für die Beratung der
Gesetzentwürfe zuständigen Landtags-Ausschüsse überreichen
wir das Gutachten ebenfalls.

Mit freundlichen Grüßen



Kriwet



Müller

Anlagen

Nordrhein-Westfalen-Modell zur Altlastensanierung:

Entwurf für ein Landesabfallgesetz (Landtags-Drucksache 10/2613 vom 27.11.1987) in Verbindung mit dem Entwurf für ein Gesetz zur Gründung des Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverbandes NW (Landtags-Drucksache 10/2614 vom 27.11.1987)

Rechtsgutachtliche Stellungnahme Prof. Dr. Friauf vom 23.12.1987

Das "Nordrhein-Westfalen-Modell" ist wegen fehlender Gesetzgebungszuständigkeit des Landes (1.), wegen Verstoßes gegen die Finanzverfassung des Grundgesetzes (2.) und wegen unzulässiger Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit (3.) verfassungswidrig:

1. Dem Land steht keine Gesetzgebungszuständigkeit für die Einführung eines Lizenzzwangs und einer Lizenzabgabe zu.

Das Sachgebiet "Abfallbeseitigung" ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (vgl. Art. 74 Nr. 24 Grundgesetz (GG)). Danach steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zu, "soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht" (Art. 72 Abs. 2 GG). Eine Länderkompetenz kommt daher nur in Betracht, "solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht" (Art. 72 Abs. 1 GG).

Hat der Bundesgesetzgeber ein im Katalog des Art. 74 GG für den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung genanntes Sachgebiet geregelt, so ist der Landesgesetzgeber gehindert, auf diesem Gebiet gesetzgeberisch tätig zu werden (Sperrwirkung; Gutachter S. 36/37). Das Abfallgesetz des Bundes (AbfG) entfaltet diese Sperrwirkung, weil der Bundesgesetzgeber in § 3 AbfG sowohl die Entsorgung durch die öffentliche Hand wie auch durch den "Abfallbesitzer" umfassend geregelt hat.

- Für die Pflicht zur Eigenentsorgung durch den Abfallbesitzer (§ 3 Abs. 4 AbfG) wie auch für die Fremdentorgung (§ 12 AbfG) hat der Bundesgesetzgeber vollständige und abschließende Regelungen erlassen, die keinen Raum für ergänzende oder modifi-

zierende – und erst recht nicht inhaltlich etwa abweichende – landesrechtliche Regelungen lassen. Die Einführung einer Lizenzpflicht durch das Land wäre aber eine materielle Befugnisnorm, die die Bestimmungen des Abfallgesetzes "durchkreuzt", "einen unzulässigen Übergriff des Landes in eine bundesrechtlich geregelte Materie bedeutet" und somit gegen die Sperrwirkung des Grundgesetzes verstößt (Gutachten, S. 43/44/55).

- Was die geplante Einführung einer Lizenzabgabe angeht, die zur Finanzierung der Altlastensanierung dienen soll, so haben es die Gesetzgebungsorgane des Bundes abgelehnt, die Sachbereiche der Abfallentsorgung und der Finanzierung von Altlasten miteinander zu verknüpfen. Diese "eingrenzende Entscheidung des Bundesgesetzgebers" haben die Länder zu respektieren. Auch unter dem Blickwinkel einer "Gesetzesergänzung" ist allein auf die Auffassung des Bundesgesetzgebers abzustellen. Damit ist eine "Nachbesserung" des Landes ausgeschlossen (Gutachten, S. 47/48).
 - Nach § 7 Abs. 1 AbfG muß für die Errichtung und den Betrieb von Abfallentsorgungsanlagen ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. Das Planfeststellungsverfahren ist durch seine Konzentrationswirkung gekennzeichnet; die Planfeststellung schließt damit zusätzliche behördliche Entscheidungen aus (vgl. § 75 Verwaltungsverfahrensgesetz). Da dies ausdrücklich (vgl. Wortlaut von § 7 Abs. 1 AbfG) auch für den Betrieb einer Abfallentsorgungsanlage gilt, darf der Landesgesetzgeber nicht eine zusätzliche Voraussetzung (in Gestalt der geplanten Lizenz) einführen (vgl. auch Gutachten, S. 50/51).
2. Die Einführung eines Lizenzentgelts (§ 11 Abs. 1 Entwurf Landesabfallgesetz) verstößt gegen die Finanzverfassung des Grundgesetzes.
- Die für die Zulässigkeit einer außersteuerlichen Sonderabgabe – hier in Gestalt einer Finanzierungs-Sonderabgabe – vom Bundesverfassungsgericht geforderten Voraussetzungen der Sachnähe, Gruppenhomogenität und Gruppennützigkeit sind nicht erfüllt.

- = Altlastensanierung in Fällen, in denen ein Haftender nicht festgestellt werden kann oder nicht leistungsfähig ist, und Abfallentsorgung sind "ein charakteristisches Anliegen der Allgemeinheit" (Gutachten, S. 78). Die nach den Gesetzentwürfen vorgesehenen Abgabepflichtigen stehen zu diesen Aufgaben in keiner größeren "Sachnähe" als die Allgemeinheit oder andere gesellschaftliche Gruppen (Gutachten, S. 82). Auch die Interessenlage ist keine andere.
- = Die Gruppe derjenigen, die zu einem Lizenzentgelt herangezogen werden sollen, unterscheidet sich im Hinblick auf die Interessenlage und den mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck weder von der Allgemeinheit noch einer anderen gesellschaftlichen Gruppe ("Gruppenhomogenität"; Gutachten, S. 78).
- = Es fehlt auch an dem Merkmal der "Gruppennützigkeit", da die "Abgabepflichtigen" nicht von einer an sich zu tragenden Last befreit werden (Gutachten, S. 80 a). Eine heute ausgeübte Entsorgung, die allen umweltrechtlichen Anforderungen genügt, kann nämlich keine Einstandspflicht für frühere "Umweltsünden" anderer begründen (Gutachten, S. 80).
Auch im Falle einer möglicherweise bestehenden ordnungsrechtlichen Haftung von Angehörigen der abgabepflichtigen Gruppe wäre das Lizenzentgelt nicht gruppennützig, sondern könnte vielmehr zu einer Doppelbelastung führen: Ein Lizenzentgelt würde nämlich auch im Falle einer späteren ordnungsrechtlichen Inanspruchnahme erhoben und auf diese auch nicht angerechnet.
- Auch die in § 11 Abs. 1 des Entwurfs Landesabfallgesetz versuchte Einordnung des Lizenzentgelts als "Gebühr" schlägt fehl. Für die Qualifizierung als Gebühr müßte nämlich ein "korrespondierender Vorteil" für den Gebührenschuldner feststellbar sein. Daran fehlt es jedoch, da gemessen an dem bisherigen Rechtszustand der Eigen- wie Fremdentorger aus der Lizenzierung keinen materiell-rechtlichen Vorteil ziehen kann. Die Lizenz ist vielmehr eine formalrechtliche Konstruktion als Vehikel zur Erhebung von Lizenzentgelten. Ein Blick auf die in § 10 Abs. 3

MMZ10/1739

Entwurf Landesabfallgesetz vorgesehene fiktive Lizenz erweist schon, daß die Lizenzierung ohne materiellen Gehalt ist, also für den Fremd- wie Eigenentsorger keine materielle Rechtsgewährung bedeutet.

- Durch die sich im Formal-Rechtlichen erschöpfende Lizenzierung werden rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten mißbraucht. Dieser gesetzgeberische Formenmißbrauch führt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Nichtigkeit der geplanten Regelung (Gutachten, S. 103/104, 110/111).

3. Die Einführung einer Lizenzpflicht würde sowohl für den Fremd- wie den Eigenentsorger einen unzulässigen Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 GG bedeuten:

- Für den Eigenentsorger hat die Abfallentsorgung "eine Hilfsfunktion im Rahmen eines andersartigen Unternehmenszwecks" (Gutachten, S. 124). Sie ist ein "Mittel für den Gesamtzweck des Unternehmens" (Gutachten, S. 125): Die Einführung einer Lizenzpflicht stellt damit einen Eingriff in die Berufsausübung dar. Die Abfallentsorgung ist für den Eigenentsorger und seine Unternehmen von so ausschlaggebender Bedeutung, daß der geplante Eingriff an eine objektive Schranke der Berufszulassung heranreicht oder ihr gar gleichkommt (Gutachten, S. 127/128). Dieser Eingriff in Art. 12 GG wäre daher nur zulässig, wenn dies mit "schwerwiegenden Belangen der Allgemeinheit" begründet werden kann, deren Gewicht so groß ist, daß sie "Vorrang vor der Berufsbehinderung der Unternehmen verdienen" (Gutachten, S. 128).

Der Eingriff in Art. 12 GG könnte allenfalls damit begründet werden, daß ein Steuerungsinstrument für die Abfallwirtschaft erforderlich wäre. Letztlich kann jedoch eine Rechtfertigung daraus nicht abgeleitet werden, weil die Einführung einer Lizenzpflicht nach der für § 10 Entwurf Landesabfallgesetz vorgesehenen Regelung weder geeignet ist, das zu entsorgende Abfallaufkommen abzusenken, noch eine Erweiterung der Deponiekapazitäten zu bewirken (Gutachten, S. 132).

Die Anbindung an die "abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen des Landes" (so § 10 Abs. 2 Entwurf Landesabfallgesetz) kann außerdem bereits aufgrund bestehender Gesetze erreicht werden, indem die Festlegungen der Abfallentsorgungspläne für die Entsorgungspflichtigen gem. § 6 Abs. 1 Satz 5 AbfG für verbindlich erklärt werden (Gutachten, S. 107, 109), so daß es eines berufsbeschränkenden Eingriffs überhaupt nicht bedarf.

- Für den Fremdentzorger ist die Abfallentsorgung für Dritte der eigentliche Unternehmensgegenstand, die Substanz des gewählten Berufs. Die Einführung einer Lizenzpflicht für das Behandeln / Ablagern von Abfällen (vgl. § 10 Abs. 1 des Entwurfs zum Landesabfallgesetz) würde sich als Gestattung für den Zugang zu diesem Beruf auswirken; sie stellt damit einen Eingriff in das Recht der freien Berufswahl dar. Da es sich zudem ausschließlich um objektive Zulassungskriterien (also solche, die außerhalb der Person des Betroffenen liegen - vgl. § 10 Abs. 1 Entwurf Landesabfallgesetz) handelt, bewegt sich dieser Eingriff nach der "Stufentheorie" des Bundesverfassungsgerichts auf der höchsten Stufe und erfordert damit den höchsten Rechtfertigungsaufwand: Der Eingriff wäre danach nur zulässig, wenn er sich "zum Schutz von überragenden Gemeinschaftsgütern als unerlässlich erweist" (Gutachten, S. 123/124). Diese Unerlässlichkeit ist tatsächlich nicht gegeben.
- Der mit dem Lizenzsystem vom Land verfolgte "Konkurrenzschutz" (vgl. Drks. 10/2613, S. 2) kann ebenfalls nicht zur Rechtfertigung des geplanten Eingriffs dienen. Vielmehr darf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts "Konkurrenzschutz niemals das Ziel einer berufsrechtlichen Zulassungsregelung" sein und ist auch als "Nebenwirkung" zu vermeiden (Gutachten, S. 140).

Unter Berücksichtigung des Ergebnisses der rechtsgutachtlichen Stellungnahme von Herrn Prof. Friauf verbietet sich ein Vorgehen gemäß den infragestehenden Gesetzentwürfen.

Düsseldorf, den 6. 1.1988
Schä/Cr