



STELLUNGNAHME  
DES  
DEUTSCHEN GIESSEREIVERBANDES



ZUM

VORSCHLAG DER LANDESREGIERUNG, DIE ALTLASTENSANIERUNG  
IN NORDRHEIN-WESTFALEN DURCH "LIZENZGEBÜHREN" AUF AUS-  
GESCHLOSSENE ABFÄLLE IM SINNE VON § 3 ABS. 3 AbfG ZU  
FINANZIEREN

Düsseldorf, im März 1988



## DEUTSCHER GIESSEREIVERBAND



DGV-Sohnstraße 70 Postfach 8709 4000 Düsseldorf 1

An den  
Herrn Präsidenten  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Haus des Landtags

**MMZ10/1890**

4000 Düsseldorf 1

Ihr Zeichen	Ihre Nachricht	Unser Zeichen	Fernsprecher-Durchwahl	DÜSSELDORF
		Re/bi	0211/68 71 200	2. März 1988

Betr.: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umweltschutz und Raumordnung  
des Landtags Nordrhein-Westfalen am 7.3.1988

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit Schreiben vom 2.2.1988 haben Sie insgesamt 18 Verbände und Organisationen eingeladen, sich im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umweltschutz und Raumordnung am 7.3.1988 zu den Entwürfen eines Landesabfallgesetzes und eines Gesetzes über die Gründung des Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverbandes Nordrhein-Westfalen zu äußern. Die eingeladenen Organisationen sind gebeten worden, ihre Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen in schriftlicher Form schon vor der Sitzung zur Verfügung zu stellen.

Für die Industrie des Landes hat inzwischen der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Landesvertretung Nordrhein-Westfalen, eine Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen abgegeben, die sich im wesentlichen mit der vorgeschlagenen Bemessung des Lizenzentgelts auseinandersetzt und dazu Alternativen vorschlägt, die auch von uns unterstützt werden.

Noch wichtiger als die Bemessung des Lizenzentgelts erscheinen uns allerdings folgende Fragen:

1. Ist die Einführung einer Lizenzpflicht für die Entsorgung von Abfällen, die von den zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften gemäß § 3 Abs. 3 AbfG von der kommunalen Abfallbeseitigung ausgeschlossen worden sind, verfassungsrechtlich haltbar?
2. Steht das geplante Lizenzentgelt in Einklang mit den Grundsätzen der bundesstaatlichen Finanzverfassung?
3. Ist es verfassungsrechtlich zulässig und sachlich gerechtfertigt, die Lizenzpflicht davon abhängig zu machen, ob Abfälle von den kommunalen Gebietskörperschaften gemäß § 3 Abs. 3 AbfG von der kommunalen Abfallbeseitigung ausgeschlossen werden?

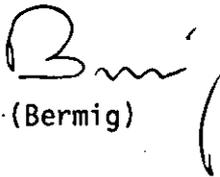
/2

4. Gibt es Alternativen zur Abgrenzung der Lizenzpflicht nach § 3 Abs. 3 AbfG, durch die ein Teil der verfassungsrechtlichen und wirtschaftlichen Bedenken gegen das Lizenzmodell ausgeräumt werden können?

- / Wir haben diese Fragen in einer Stellungnahme behandelt, die wir Ihnen in 250 Exemplaren übermitteln. Wir bitten Sie, diese Stellungnahme an die Abgeordneten der zuständigen Ausschüsse des Landtages weiterzuleiten, zusammen mit der ebenfalls in 250 Exemplaren beigefügten Kopie dieses Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen

DEUTSCHER GIESSEREIVERBAND  
Hauptgeschäftsstelle

  
(Bermig)

  
(Reichardt)

Anlagen

## Gliederung

1. Kurzfassung
2. Bisherige Rechtslage
3. Vorschlag der Landesregierung
4. Verfassungsrechtliche Bedenken
  - 4.1 Einführung der Lizenzpflicht für "Sonderabfälle"
    - 4.1.1 Gesetzgebungszuständigkeit des Landes
    - 4.1.2 Vereinbarkeit mit Art. 12 GG
    - 4.1.3 Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes
    - 4.1.4 Zulässigkeit der dynamischen Verweisung
  - 4.2 Erhebung eines Lizenzentgelts
5. Systematische und wirtschaftliche Bedenken
  - 5.1 Einordnung des Lizenzmodells in Umweltpolitik und Umweltrecht
  - 5.2 Auswirkungen des Lizenzmodells auf die Wettbewerbssituation in der Gießerei-Industrie
  - 5.3 Alternativen zur Abgrenzung der Lizenzpflicht nach § 3 Abs. 3 AbfG

**1. Kurzfassung**

Gegen die Einführung einer Lizenzpflicht für die Entsorgung von Abfällen, die von den zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften gemäß § 3 Abs. 3 AbfG von der kommunalen Abfallbeseitigung ausgeschlossen worden sind, bestehen schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken, da sie

- sich nicht im Rahmen der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes hält,
- das Grundrecht der Berufsfreiheit verletzt,
- gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt,
- das Demokratiegebot verletzt und
- gegen das Gebot der Gesetzesklarheit und -bestimmtheit verstößt.

Das geplante Lizenzentgelt ist als Finanzierungs-Sonderabgabe im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu qualifizieren. Sie erfüllt aber nicht die für derartige Abgaben geltenden strengen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen.

Der Vorschlag der Landesregierung läuft darauf hinaus, daß im Bereich der Altlastensanierung das mit dem Verursacherprinzip korrespondierende Gemeinlastprinzip aufgegeben und durch das "Prinzip" der Heranziehung einer willkürlich abgegrenzten Gruppe ersetzt wird.

Die Verwirklichung des Lizenzmodells würde zu Wettbewerbsverzerrungen in der Gießerei-Industrie führen. Die durch die Lizenzabgabe betroffenen Unternehmen würden Wettbewerbsnachteile erleiden, und zwar sowohl gegenüber konkurrierenden Unternehmen außerhalb von Nordrhein-Westfalen als auch gegenüber Wettbewerbern in NRW, deren Abfälle im Rahmen der kommunalen Abfallbeseitigung entsorgt und daher nicht mit der geplanten Lizenzabgabe belastet werden.

Ein Teil der geltend gemachten verfassungsrechtlichen und wirtschaftlichen Bedenken gegen das Lizenzmodell ließe sich dadurch ausräumen, daß die Abgrenzung der Lizenzpflicht gemäß § 3 Abs. 3 AbfG aufgegeben und durch eine sachgerechte Abgrenzung der lizenzpflichtigen Abfälle ersetzt wird.

## 2. Bisherige Rechtslage

Der Ausdruck "Altlasten" bezeichnet keinen feststehenden Rechtsbegriff. In den Hinweisen zur Ermittlung von Altlasten, herausgegeben vom Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen, Mai 1985, werden als Altlasten Altablagerungen und gefahrenverdächtige Altstandorte bezeichnet, von denen nach den Erkenntnissen einer vorausgegangenen Gefährdungsabschätzung eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht.

Für die Sanierung von Altlasten sind grundsätzlich diejenigen verantwortlich, bei denen ein spezifischer Zurechnungsgrund - insbesondere als Verursacher - gegeben ist. Als haftungsbegründende Tatbestände kommen dabei neben möglicherweise eingreifenden wasserrechtlichen Vorschriften in erster Linie die polizei- und ordnungsrechtlichen Institute der Handlungs- und der Zustandshaftung in Betracht. Die gesundheits- und umweltgefährdenden Auswirkungen der Altlasten werden im Regelfall als Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung anzusehen sein (vgl. Friauf, Altlastensanierung durch "Lizenzabgaben" auf die Sonderabfallentsorgung?, S. 13 f.).

Soweit ein individuell Verantwortlicher fehlt, nicht ermittelt werden kann oder nicht hinreichend leistungsfähig ist, müssen die öffentlichen Haushalte den Sanierungsaufwand tragen. In der Regel werden die kommunalen Gebietskörperschaften betroffen sein: entweder in ihrer Eigenschaft als Träger der ordnungsbehördlichen Kosten (§ 45 OBG) oder aufgrund ihrer generellen Zuständigkeit für die Wahrnehmung der nicht anderweitig zugewiesenen ortsbezogenen öffentlichen Aufgaben (§ 2 GO).

Die bisherige Rechtslage ist also gekennzeichnet durch die vorrangige Anwendung des Verursacherprinzips und - für den Fall, daß dieses nicht greift - durch den Rückgriff auf das Gemeinlastprinzip.

### 3. Vorschlag der Landesregierung

Der Vorschlag der Landesregierung zielt darauf ab, den kommunalen Gebietskörperschaften die finanziellen Aufwendungen für die Altlastensanierung abzunehmen. Zu diesem Zweck soll für die Behandlung und Ablagerung von Abfällen, die von den kreisfreien Städten und Kreisen nicht entsorgt werden, eine Lizenzpflicht eingeführt werden. Für die Nutzung der Lizenz soll ein Lizenzentgelt erhoben werden. Das Aufkommen aus den Lizenzentgelten soll der Entlastung der Gemeinden und Kreise auf dem Gebiet der Altlastensanierung dienen (vgl. LT-Drs. 10/2613, S. 34).

### 4. Verfassungsrechtliche Bedenken

Bei der Prüfung des Gesetzentwurfs unter dem Aspekt des Verfassungsrechts drängen sich zwei Fragen auf:

1. Ist es zulässig, die Entsorgung von "Sonderabfällen" durch Landesgesetz von der Erteilung einer Lizenz abhängig zu machen?
2. Ist es zulässig, für die Ausnutzung dieser Lizenz ein Lizenzentgelt zu erheben?

#### 4.1 Einführung der Lizenzpflicht für "Sonderabfälle"

Zu fragen ist, ob die Einführung der Lizenzpflicht für "Sonderabfälle"

- sich im Rahmen der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes hält,
- mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit zu vereinbaren ist,
- den Gleichbehandlungsgrundsatz beachtet und
- den Bestimmtheitsgrundsatz wahrt.

Soweit diese Fragen bereits von Friauf in seinem Rechtsgutachten geprüft und beantwortet worden sind, wird in den folgenden Ausführungen (s.u. 4.1.1, 4.1.2 und 4.2) auf seine Ergebnisse Bezug genommen. Darüber hinaus gehende verfassungsrechtliche Untersuchungen finden sich in den Abschnitten 4.1.3 und 4.1.4.

#### 4.1.1 Gesetzgebungszuständigkeit des Landes

Nach Art. 74 Nr. 24 GG gehört die Abfallbeseitigung zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, in dem die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Ist der Bund auf einem Sachgebiet im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung tätig geworden, dann besteht ein Gesetzgebungsrecht der Länder nur noch insoweit, als der Bundesgesetzgeber eine Lücke gelassen hat. Die Länder haben nicht das Recht, kompetenzgemäß getroffene Entscheidungen des Bundes "nachzubessern" (BVerfGE 36,193).

Der Bundesgesetzgeber hat, wie von Friauf (a.a.O. S. 39 ff.) im einzelnen nachgewiesen worden ist, die Entsorgungspflicht des Abfallbesitzers (§ 3), die Zulassung von Abfallbeseitigungsanlagen (§ 7) und die Befugnis zur Einsammlung und Beförderung von Abfällen (§ 12) umfassend geregelt. Er hat insoweit keine Lücke gelassen, die vom Landesgesetzgeber auszufüllen wäre. Der Landesgesetzgeber ist daher gemäß Art. 72 GG gehindert, seinerseits entsprechende Regelungen zu treffen. Damit fehlt dem Landesgesetzgeber für die Einführung einer Lizenzpflicht für die Entsorgung von "Sonderabfällen" die Gesetzgebungszuständigkeit.

#### 4.1.2 Vereinbarkeit mit Art. 12 GG

Die vorgesehene Einführung einer Lizenzpflicht für die Entsorgung von "Sonderabfällen" stellt einen Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit dar (vgl. Salzwedel, Sonderabfallentsorgung und Altlastensanierung, S. 11; Friauf, a.a.O. S. 84).

Für den Fremdensorger bildet die Abfallentsorgung für Dritte den eigentlichen Gegenstand seines Unternehmens, die Substanz des gewählten Berufs. Die Einführung einer Lizenzpflicht für die Entsorgung von Abfällen würde für den Fremdensorger das Recht der freien Berufswahl einschränken. Die Lizenzpflicht würde eine objektive Zulassungsschranke darstellen und wäre nur zulässig, wenn sie sich zum Schutz von überragenden Gemeinschaftsgütern als unerlässlich erweise (BVerfGE 7, 377).

Für den Eigenentsorger handelt es sich bei der Entsorgung von "Sonderabfällen" nicht um den eigentlichen Gegenstand des Unternehmens, sondern um eine wichtige Hilfsfunktion im Rahmen eines andersartigen Unternehmenszwecks. Die vorgesehene Einführung einer Lizenzpflicht ist daher als Eingriff in die Berufsausübung zu qualifizieren. Die Abfallentsorgung hat aber auch für den Eigenentsorger eine so große Bedeutung, daß ein Eingriff in das Recht zur Eigenentsorgung an eine objektive Schranke der Berufszulassung heranreicht oder ihr gar gleichkommt (Friauf, a.a.O. S. 127 ff.). Ein solcher Eingriff kann nur mit schwerwiegenden Belangen der Allgemeinheit gerechtfertigt werden, die den Vorrang vor der Berufsfreiheit des Unternehmers verdienen (BVerfGE 16, 147).

Die vorgesehene Einführung der Lizenzpflicht für die Sonderabfallentsorgung läßt sich jedoch nicht mit schwerwiegenden Belangen des Gemeinwohls begründen. Wie Friauf in seinem bereits mehrfach zitierten Gutachten nachgewiesen hat, würden durch die geplante Lizensierung weder das Abfallvolumen reduziert noch die knappen Deponiekapazitäten erweitert. Die Durchsetzung der abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen des Landes, insbesondere der Abfallentsorgungspläne, kann bereits mit dem vom Bundesgesetzgeber geschaffenen Instrumentarium bewirkt werden, so daß es eines Eingriffs in das Grundrecht der Berufsfreiheit nicht bedarf. Der außerdem mit dem Lizensierungszwang bezweckte Konkurrenzschutz bestehender Entsorgungsunternehmen kann nicht zur Rechtfertigung des Eingriffs in das Recht der Berufsfreiheit dienen, da er nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich keinen Belang des Gemeinwohls darstellt.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die geplante Einführung einer Lizenzpflicht für die Sonderabfallentsorgung nicht auf überwiegende Belange des Gemeinwohls gestützt werden kann und daher gegen Art. 12 GG verstößt.

#### 4.1.3 Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes

Wenn man unterstellt, daß sich der vorgesehene Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit mit Gemeinwohlbelangen rechtfertigen ließe, so wäre weiter zu prüfen, ob die geplante Ausgestaltung der Lizenzpflicht mit dem Gleichbehandlungsgebot in Einklang stehen würde. Anlaß zu einer solchen Prüfung besteht aufgrund der Tatsache, daß die Lizenzpflicht nach § 10 Abs. 1 des Gesetzentwurfs nur für die Behandlung und Ablagerung von Abfällen gelten soll, die entsorgungspflichtige Körperschaften gemäß § 3 Abs. 3 AbfG von der kommunalen Abfallentsorgung ausgeschlossen haben.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes dann anzunehmen, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (vgl. u.a. BVerfGE 55, 72). Danach sind dem Gesetzgeber Differenzierungen nur dann gestattet, wenn er an Umstände anknüpft, die einen hinreichenden sachlichen Bezug zu den festgelegten unterschiedlichen Rechtsfolgen haben.

Für die Ausgestaltung der Lizenzpflicht in § 10 Abs. 1 des Gesetzentwurfs ergibt sich daraus folgendes: Die vorgesehene Abgrenzung der Lizenzpflicht wäre mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar, wenn zwischen den von den Kommunen selbst entsorgten Abfällen und den gemäß § 3 Abs. 3 AbfG ausgeschlossenen Abfällen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen würden, daß es zu rechtfertigen wäre, nur die nach § 3

Abs. 3 AbfG ausgeschlossenen Abfälle in die Lizenzpflicht einzu-  
beziehen und nur die mit ihrer Entsorgung betrauten Unternehmen  
mit der Lizenzgebühr zu belasten.

Die Entscheidung über den Ausschluß von Abfällen von der kommunalen  
Abfallbeseitigung gemäß § 3 Abs. 3 AbfG liegt im Ermessen der  
jeweils zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften. Dieses Er-  
messen wird erfahrungsgemäß sehr unterschiedlich gehandhabt. Wäh-  
rend manche Städte und Kreise beim Ausschluß gewerblicher Abfälle  
von der kommunalen Müllbeseitigung sehr weit gehen und auch un-  
problematische Abfälle weitgehend ausschließen, um den eigenen  
Deponieraum zu schonen, wenden andere kommunale Körperschaften  
das Instrument des § 3 Abs. 3 AbfG nur zurückhaltend an und be-  
ziehen gewerbliche Abfälle in großem Umfang in die kommunale Müll-  
beseitigung ein. Maßgebend für diese unterschiedliche Praxis sind  
sowohl unterschiedliche örtliche Bedingungen für die Schaffung  
von Deponieraum als auch kommunalpolitische Richtungsentscheidun-  
gen.

Die in § 10 Abs. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene Ausgestaltung  
der Lizenzpflicht hätte daher zur Folge, daß gleichartige Abfälle  
im Bereich einer kommunalen Gebietskörperschaft der Lizenzpflicht  
unterliegen und mit dem Lizenzentgelt belastet würden, während  
sie im Bereich der anderen Gebietskörperschaft von Lizenzpflicht  
und Lizenzentgelt nicht erfaßt würden.

Die unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf Lizenzpflicht und  
Lizenzentgelt wäre also nicht darauf zurückzuführen, daß die Ab-  
fälle sich signifikant voneinander unterscheiden, sondern würde  
darauf beruhen, daß kommunale Gebietskörperschaften wegen unter-  
schiedlicher örtlicher Verhältnisse, unterschiedlicher Vorsorge  
für Deponieraum oder unterschiedlicher kommunalpolitischer Ziele  
das Instrument des Ausschlusses nach § 3 Abs. 3 AbfG verschieden-  
artig handhaben.

Damit fehlt es an sachlichen Unterschieden zwischen beiden Gruppen, die unterschiedliche Rechtsfolgen rechtfertigen würden. Die vorgesehene Differenzierung steht daher nicht in Einklang mit dem verfassungsrechtlich gesicherten Gleichbehandlungsgrundsatz.

#### 4.1.4 Zulässigkeit der dynamischen Verweisung

Nach § 10 Abs. 1 des Gesetzentwurfs bedarf einer Lizenz, wer Abfälle behandelt oder ablagert, die entsorgungspflichtige Körperschaften nach § 3 Abs. 3 AbfG von ihrer Entsorgungspflicht ausgeschlossen haben. Nach dem Vorschlag der Bundesregierung soll also durch das Landesabfallgesetz nicht unmittelbar der Kreis der Abfälle bestimmt werden, die unter die Lizenzpflicht fallen sollen. Die Lizenzpflicht soll vielmehr davon abhängen, ob die zuständige kommunale Gebietskörperschaft Abfälle von der kommunalen Abfallbeseitigung ausgeschlossen hat. Ein solcher Ausschluß kann gemäß § 4 LABfG in der bisher geltenden Fassung (bzw. gemäß § 8 des vorliegenden Gesetzentwurfs) sowohl durch Entscheidung im Einzelfall als auch allgemein durch Satzung erfolgen und auf die bezeichneten Abfälle insgesamt oder auf Teilmengen erstreckt werden.

Es fragt sich, ob eine solche Verweisung auf kommunale Satzungsbestimmungen bzw. Entscheidungen im Einzelfall verfassungsrechtlich haltbar ist.

Dabei kann nach gesicherter Rechtsprechung davon ausgegangen werden, daß der Gesetzgeber die gesetzlichen Tatbestände nicht stets selbst umschreiben muß, sondern im Wege der Verweisung auf andere Vorschriften Bezug nehmen darf. Voraussetzung ist, daß die Verweisungsnorm hinreichend klar erkennen läßt, welche Vorschriften im einzelnen gelten sollen, und daß diese Vorschriften dem Normadressaten durch eine frühere ordnungsgemäße Veröffentlichung zugänglich sind (BVerfGE 5, 25; 47, 285).

Dabei ist der zuständige Gesetzgeber auch nicht generell gehindert, auf fremdes, nicht von ihm formuliertes und in Kraft gesetztes Recht eines anderen Kompetenzbereichs zu verweisen. Diese gesetzestechnische Vereinfachung erscheint jedenfalls dann tragbar, wenn lediglich die bei Verabschiedung der Verweisungsnorm geltende Fassung des in Bezug genommenen Rechts in Geltung gesetzt wird. Denn bei einer solchen statischen Verweisung weiß der zuständige Gesetzgeber, welchen Inhalt das in Bezug genommene Recht hat, und er kann prüfen, ob er es sich mit diesem Inhalt zu eigen machen will. Ändert sich das in Bezug genommene Recht des anderen Kompetenzbereichs, hat dies bei einer statischen Verweisung keinen Einfluß auf den Inhalt der Verweisungsnorm (BVerfGE 47, 285).

Ist die statische Verweisung danach in der Regel verfassungsrechtlich unbedenklich, so kann dies für die dynamische Verweisung jedenfalls nicht gelten, wenn keine Identität des Gesetzgebers besteht. Bei fehlender Identität der Gesetzgeber bedeutet eine dynamische Verweisung mehr als eine gesetzestechnische Vereinfachung; sie führt zur versteckten Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen und wird daher in der juristischen Fachliteratur als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen. Je nach Sachlage werden Verstöße gegen das Gewaltenteilungsprinzip, das Demokratiegebot, das Bundesstaatsprinzip, das Gebot der Gesetzesklarheit und -bestimmtheit, das Verkündungsgebot angenommen (vgl. Baden, NJW 1979, 623).

Das Bundesverfassungsgericht hat die Zulässigkeit dynamischer Verweisungen nicht generell abgelehnt, sie aber für den Fall eines gesetzlichen Eingriffs in das Recht der Berufsfreiheit ausdrücklich verneint. Solche Eingriffe seien nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes statthaft. Dieser Gesetzesvorbehalt solle sicherstellen, daß der nach der Verfassung zuständige Gesetzgeber in dem dafür vorgesehenen Verfahren prüfe und entscheide, aus welchen Gründen und in welchem Umfang die freie Berufsausübung eingeschränkt werden solle. Eine solche eigenverantwortliche Prüfung und Entscheidung durch den Gesetzgeber sei bei einer dynamischen Verweisung auf Normen eines anderen Gesetzgebers nicht gesichert (BVerfGE 47, 285).

# MMZ10/1890

Mißt man die von der Landesregierung vorgeschlagene Regelung (§ 10 Abs. 1 des Gesetzentwurfs) an diesen Maßstäben, so zeigt sich folgendes:

Nach dem Vorschlag der Landesregierung soll der Landesgesetzgeber nicht abschließend regeln, welche Abfälle von der vorgesehenen Lizenzpflicht erfaßt werden sollen. Es soll vielmehr der jeweils zuständigen kommunalen Gebietskörperschaft überlassen bleiben, entweder durch Satzung oder durch Entscheidung im Einzelfall zu bestimmen, welche Abfälle der Lizenzpflicht unterliegen sollen. Würde der Landesgesetzgeber dem Vorschlag der Landesregierung folgen, so würde er in das Grundrecht der Berufsfreiheit von Fremd- und Eigenentsorgern eingreifen, ohne zugleich den Umfang des Eingriffs festzusetzen. Diese Entscheidung würde vielmehr von der für den Ausschluß von Abfällen gemäß § 3 Abs. 3 AbfG zuständigen kommunalen Gebietskörperschaft gefällt werden, die es ihrerseits in der Hand hätte, dafür entweder den Weg über eine Satzungsregelung oder über eine Entscheidung im Einzelfall zu wählen.

Der Landesgesetzgeber würde damit darauf verzichten, abschließend zu regeln, wie weit die Lizenzpflicht der Eigen- und Fremdent-sorger reichen soll. Die von der Verfassung geforderte eigenverantwortliche Prüfung und Entscheidung über den Umfang des Eingriffs in das Grundrecht der Berufsfreiheit würde insoweit unterbleiben. Damit würde ein wesentliches Element des vorgesehenen berufsregelnden Eingriffs aus dem parlamentarischen Willensbildungsprozeß ausgeklammert und der Entscheidung eines Dritten (Kommunalvertretung oder zuständiger Sachbearbeiter der Kommune) überlassen. Darin läge ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG), der zur Verfassungswidrigkeit der geplanten Regelung führen würde.

Die vorgesehene gesetzliche Regelung wäre darüber hinaus mit einem zweiten Mangel behaftet: Sie ließe nicht zweifelsfrei erkennen, welche Abfälle im einzelnen von der Lizenzpflicht erfaßt würden. Die Normadressaten könnten sich selbst durch die ständige Lektüre der kommunalen Verkündungsblätter keine Gewißheit über die Reichweite der Lizenzpflicht verschaffen, da Entscheidungen über den

Ausschluß von Abfällen gemäß § 3 Abs. 3 AbfG auch durch Entscheidung im Einzelfall, d.h. durch Verwaltungsakt, getroffen werden können.

Die geplante Regelung würde gegen das Gebot der Gesetzesklarheit und -bestimmtheit verstoßen und auch aus diesem Grund einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten.

#### 4.2 Erhebung eines Lizenzentgelts

Da bereits die Einführung einer Lizenzpflicht für die nach § 3 Abs. 3 AbfG ausgeschlossenen Abfälle verfassungswidrig ist, kommt es an sich nicht mehr darauf an, ob gegen die Erhebung eines Lizenzentgelts ebenfalls verfassungsrechtliche Bedenken zu erheben sind. Dennoch soll auf diese Frage hier kurz eingegangen werden:

Nach § 11 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs soll für die Nutzung der Entsorgungslizenz ein "Lizenzentgelt" erhoben werden. Die Landesregierung qualifiziert in der Begründung zu § 11 in Anlehnung an Salzwedel (a.a.O. S. 45 ff.) dieses Entgelt als eine Gebühr. Die Zulassung zur Entsorgung stelle eine staatliche Leistung dar, für die eine Gegenleistung in Gestalt einer Gebühr verlangt werden könne. Auch die Zweckbindung des Aufkommens an dem Lizenzentgelt zugunsten der Altlastensanierung führe nicht dazu, daß die Gebühr als Sonderabgabe anzusehen sei und den vom Bundesverfassungsgericht für Sonderabgaben entwickelten Maßstäben genügen müsse (Salzwedel, a.a.O. S. 84).

Dabei wird nicht berücksichtigt, daß mit dem Lizenzmodell in erster Linie das Ziel verfolgt wird, finanzielle Mittel zu erhalten, die zur Entlastung der Gemeinden und Kreise auf dem Gebiet der Altlastensanierung eingesetzt werden sollen (vgl. LT-Drs. 10/2613 S. 34). Mit dem Trick der formalen Trennung von Lizenzsystem und Altlastensanierung soll das Lizenzentgelt als Gebühr qualifiziert und damit von den für eine Sonderabgabe geltenden verfas-

sungsrechtlichen Anforderungen freigestellt werden. Dieser Trick kann jedoch nicht den Blick auf den tatsächlichen Sachverhalt verstellen:

Den Unternehmen, die heute als Eigen- oder Fremdensorger mit der Entsorgung der gemäß § 3 Abs. 3 AbfG von der kommunalen Müllbeseitigung ausgeschlossenen Abfälle befaßt sind, soll in Gestalt des "Lizenzentgelts" die Finanzierungslast für die Sanierung von Altlasten aufgebürdet werden, die sie nicht verursacht haben und die auch sonst nicht in ihren Verantwortungsbereich fallen (Friauf, a.a.O. S. 28).

Das Lizenzentgelt soll erhoben werden, um den Finanzbedarf für die Altlastensanierung im Lande Nordrhein-Westfalen ohne Inanspruchnahme allgemeiner Haushaltsmittel zu befriedigen. Es stellt damit seinem Wesen nach keine Gebühr, sondern eine Finanzierungs-Sonderabgabe dar, deren Erhebung nur unter besonderen Voraussetzungen verfassungsrechtlich zulässig ist. Sie kann als zusätzliche Belastung einzelner nur erhoben werden, wenn sie sich auf einen besonderen Zurechnungsgrund stützen läßt, der vor den Grundsätzen der bundesstaatlichen Finanzverfassung und vor dem Gebot der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten Bestand hat (BVerfGE 55, 174).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zu Finanzierungs-Sonderabgaben wesentliche Anforderungen herausgearbeitet, von denen die Zulässigkeit von Sonderabgaben abhängt:

- a) Homogenität der belasteten Gruppe,
- b) Sachnähe und Gruppenverantwortung,
- c) gruppennützige Verwendung des Aufkommens.

Alle drei Anforderungen werden, wie Friauf überzeugend dargelegt hat, durch das geplante Lizenzentgelt nicht erfüllt:

# MMZ 10/1990

Im Hinblick auf den Zweck der Abgabenerhebung, nämlich die Finanzierung der Altlastensanierung unterscheidet sich die Gruppe der abgabepflichtigen Unternehmen weder von den übrigen Unternehmen noch von der Allgemeinheit. Eine auf den Erhebungszweck der Abgabe bezogene Gruppenhomogenität im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts läßt sich unter diesen Umständen nicht feststellen (Friauf, a.a.O. S. 78).

Sachnähe und Gruppenverantwortung werden von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nur dann bejaht, wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident nähersteht als jede andere Gruppe oder als die Allgemeinheit (BVerfGE 55, 274). Ein Unternehmen, das heute Abfälle entsorgt, ist aber nicht dafür verantwortlich zu machen, daß früher von Dritten (Kommunen, andere Unternehmen, Kriegseinwirkungen) Altlasten verursacht worden sind. Sachnähe und Gruppenverantwortung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich also nicht nachweisen (Friauf, a.a.O., S. 81 ff.).

Schließlich fehlt es auch am Merkmal der gruppennützigen Verwendung des Lizenzaufkommens. Eine heute ausgeübte Entsorgungstätigkeit kann keine Einstandspflicht für Altlasten begründen, die früher einmal von Dritten verursacht worden sind. Fehlt es aber an einer solchen Einstandspflicht, so kann auch die Aufbringung der Mittel die Abgabepflichtigen nicht von einer ihnen individuell oder als Gruppe obliegenden Verpflichtung befreien. Die vorgesehene Verwendung der Mittel dient nicht dem Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, sondern dem Interesse der Allgemeinheit (Friauf, a.a.O., S. 80 ff.).

Das von der Landesregierung geplante sogenannte Lizenzentgelt entspricht damit nicht den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an eine Finanzierungs-Sonderabgabe. Es verstößt gegen die Grundsätze der bundesstaatlichen Finanzverfassung und kann daher keinen Bestand haben.

MMZ10/1890

## 5. Systematische und wirtschaftliche Bedenken

### 5.1 Einordnung des Lizenzmodells in Umweltpolitik und Umweltrecht

Die Umweltpolitik von Bund und Ländern wird durch drei Prinzipien geprägt, nämlich das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und - als Verfahrensprinzip - das Kooperationsprinzip. Soweit es um die Verteilung der finanziellen Lasten des Umweltschutzes geht, gilt grundsätzlich das Verursacherprinzip: Wer eine Umweltbelastung verursacht, hat die zur Vermeidung, zur Beseitigung oder zum Ausgleich dieser Belastung erforderlichen Kosten zu tragen.

Das Verursacherprinzip gilt allerdings nicht unbegrenzt. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß auch die öffentliche Hand in gewissem Umfang Kosten des Umweltschutzes zu tragen hat (Gemeinlastprinzip). Dieses Prinzip wird z.B. angewendet, wenn akute Notstände bekämpft werden müssen und mit dem Verursacherprinzip vereinbare Maßnahmen nicht rasch genug greifen (Rehbinder, in: Grundzüge des Umweltrechts, S. 97).

Das Gegensatzpaar "Verursacherprinzip/Gemeinlastprinzip" gilt auch für den Bereich der Altlastensanierung: Wer Altlasten verursacht hat, ist verpflichtet, die Kosten zu tragen, die durch die Sanierung entstehen. Sofern ein Verantwortlicher nicht ausfindet gemacht werden kann oder nicht zahlungsfähig ist, muß nach dem Gemeinlastprinzip die öffentliche Hand die Kosten der Sanierung übernehmen.

Nach dem Vorschlag der Landesregierung sollen in den Fällen, in denen ein Verantwortlicher nicht in Anspruch genommen werden kann, die Kosten der Altlastensanierung von einer Gruppe von Unternehmen getragen werden, die weder Verursacher sind noch mit der Allgemeinheit gleichgesetzt werden können. Die Lizenzabgabe trifft unmittelbar diejenigen, die Abfälle i.S. von § 3 Abs. 3 AbfG entsorgen, bzw. belastet mittelbar diejenigen, bei denen derartige Abfälle anfallen.

Dabei steht, wie bereits dargelegt worden ist, nicht von vornherein fest, wie der Kreis der mit der Lizenzabgabe zu belegenden Abfälle abzugrenzen ist. Die Qualifizierung als lizenzpflichtiger Abfall ist vielmehr abhängig von der Entscheidung der zuständigen kommunalen Gebietskörperschaft über den Ausschluß von Abfällen von der kommunalen Müllbeseitigung. Diese aber dürfte in der Regel nach Gesichtspunkten getroffen werden, die mit der Altlastensanierung nichts zu tun haben.

Der Vorschlag der Landesregierung läuft damit darauf hinaus, daß im Bereich der Altlastensanierung das mit dem Verursacherprinzip korrespondierende Gemeinlastprinzip aufgegeben und durch das "Prinzip" der Heranziehung einer willkürlich abgegrenzten Gruppe ersetzt wird. Nach dieser Methode könnten auch beliebige andere Gruppen von Wirtschaftssubjekten bzw. Einzelpersonen zur Übernahme von Kosten herangezogen werden, die an sich nach dem Gemeinlastprinzip zu decken sind.

Das von der Landesregierung propagierte Modell der Lizenzpflicht und der Lizenzabgabe durchbricht damit wesentliche, auf einem weitreichenden Konsens beruhende Prinzipien der Umweltpolitik und des geltenden Umweltrechts.

## 5.2 Auswirkungen des Lizenzmodells auf die Wettbewerbssituation in der Gießerei-Industrie

In der Gießerei-Industrie fallen produktionsbedingt verhältnismäßig große Abfallmengen an. Nach der amtlichen Statistik betrug 1984 das Abfallaufkommen der Gießerei-Industrie in Nordrhein-Westfalen 1.286.300 t. Davon wurden 26.000 t zur außerbetrieblichen Verwertung abgegeben, so daß noch 1.260.000 t zu entsorgen waren. Diese Abfallmenge dürfte bis 1987 auf knapp 1,2 Mio t/a zurückgegangen sein.

Etwa 25 % des Abfallaufkommens der Gießerei-Industrie wird auf kommunalen Hausmülldeponien, der Rest auf betriebseigenen Deponien oder von Dritten betriebenen Bauschuttdeponien beseitigt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß auch ein Teil der zur Ablagerung von Gießereiabfällen genutzten Bauschuttdeponien im Rahmen der kommunalen Müllbeseitigung betrieben wird. Wir schätzen, daß etwa zwei Drittel der in unserer Branche anfallenden Abfälle heute gemäß § 3 Abs. 3 AbfG von der kommunalen Müllbeseitigung ausgeschlossen sind, während der Rest gemäß § 3 Abs. 2 AbfG im Rahmen der kommunalen Abfallbeseitigung entsorgt wird.

Gießereien, deren Abfälle aufgrund kommunaler Entscheidungen von der kommunalen Müllbeseitigung ausgeschlossen sind, würden nach dem Vorschlag der Landesregierung mit der Lizenzabgabe belastet werden. Dagegen würden Gießereien, die in Kreisen oder Städten ansässig sind, die Gießereiabfälle nicht oder nur teilweise von der kommunalen Abfallbeseitigung ausgeschlossen haben, durch die Lizenzabgabe nicht oder nur in geringem Umfang betroffen.

Die Auswirkungen des Lizenzmodells auf die Gießereien im Lande würden also verschieden sein, obwohl keine sachlichen Unterschiede bestehen, die eine verschiedenartige Behandlung rechtfertigen würden. Den von der Lizenzabgabe betroffenen Unternehmen würden zusätzliche Kosten aufgebürdet, die andere Unternehmen nicht zu tragen haben. Sie würden also durch die Lizenzabgabe Wettbewerbsnachteile erleiden, und zwar nicht nur gegenüber konkurrierenden Unternehmen außerhalb von Nordrhein-Westfalen, sondern auch gegenüber Wettbewerbern in Nordrhein-Westfalen, deren Abfälle von der kommunalen Abfallbeseitigung entsorgt werden und daher nicht der Lizenzabgabe unterliegen.

### 5.3 Alternativen zur Abgrenzung der Lizenzpflicht nach § 3 Abs. 3 AbfG

Wird die Einführung einer Lizenzpflicht für die Entsorgung von Abfällen, die kommunale Gebietskörperschaften gemäß § 3 Abs. 3 AbfG von ihrer Entsorgungspflicht ausgeschlossen haben, im Hinblick auf die dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken und wegen mangelnder Wettbewerbsneutralität abgelehnt, so stellt sich die Frage nach möglichen Alternativen.

Ein verfassungsrechtlich einwandfreier Weg wäre die weitere uneingeschränkte Anwendung von Verursacherprinzip und Gemeinlastprinzip, d.h. die Aufgabe des von der Landesregierung propagierten Lizenzmodells. Falls der Landtag ungeachtet der bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken ein Lizenzmodell verwirklichen will, sollte der Versuch gemacht werden, das Lizenzmodell so weit zu modifizieren, daß wenigstens ein Teil der beschriebenen Schwächen der Regelung des § 10 Abs. 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs vermieden wird.

Dabei muß zunächst gesehen werden, daß es grundsätzlich problematisch ist, das Abfallaufkommen bzw. das Abfallbeseitigungsentgelt als Bezugsgröße für eine Abgabe zu wählen, aus deren Aufkommen die Sanierung von Altlasten finanziert werden soll. Denn die Abfallmenge, die in einem Unternehmen oder in einem Privathaushalt anfällt, läßt keinen Schluß darauf zu, ob und ggf. in welchem Umfang der Abfallbesitzer zur Entstehung von Altlasten beigetragen haben könnte.

Wenn dennoch Abfallentsorgung und Altlastensanierung durch Lizenzpflicht und Lizenzabgabe miteinander verknüpft werden sollen, so müßte zumindest sichergestellt werden, daß gleichartige Fälle auch gleich behandelt und sachfremde Differenzierungen vermieden werden. Dafür kommen zwei Lösungen in Betracht: Entweder werden alle Abfälle in die Lizenzpflicht einbezogen und mit der Lizenzabgabe belastet oder aber Lizenzpflicht und Lizenzabgabe werden auf bestimmte Abfälle beschränkt, die sich ihrer Art nach von anderen Abfällen

MMZ 10/1890

signifikant unterscheiden. Zu denken ist hier an gefährliche Abfälle im Sinne von § 2 Abs. 2 AbfG, die durch die Abfallbestimmungsverordnung vom 24.5.1977 eindeutig abgegrenzt werden.

Beide Alternativen vermeiden eine sachfremde Differenzierung und genügen damit dem Gleichbehandlungsgrundsatz. Sie unterscheiden sich jedoch im Hinblick auf ihre Sachnähe zur Altlastenproblematik.

Soweit Altlasten durch Ablagerung von Abfällen entstanden sind, dürfte es sich dabei in aller Regel um gefährliche Abfälle gemäß § 2 Abs. 2 AbfG gehandelt haben, die in der Anlage zur Abfallbestimmungsverordnung im einzelnen genannt sind. Dagegen kann weitgehend ausgeschlossen werden, daß nicht oder nur gering belastete Massenabfälle zur Entstehung von Altlasten beigetragen haben.

Es erscheint daher sachgerecht, gering belastete Massenabfälle von Lizenzpflicht und Lizenzabgabe auszunehmen und Lizenzpflicht und Lizenzabgabe nur für die Abfälle vorzusehen, die im Anhang zur Abfallbestimmungsverordnung vom 24.5.1977 aufgeführt sind.