

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. Eigensorger, 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 der 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

γ) Reichweite der Konzentrationswirkung	83
(αα) Theorien zur Reichweite der Konzentrationswirkung	83
(ββ) Keine Konzentrationswirkung aufgrund der Personenbezogenheit der Lizenz?	84
(γγ) Keine Konzentrationswirkung für die Regelung von Vorfragen der Planfeststellung	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 Konkurrenzproblems	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 Behandlung 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 Abgabenarten 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