

L e i t s a t z
zum Beschluss des Zweiten Senats
vom 29. März 2000
- 2 BvL 3/96 -

Zur Vereinbarkeit des § 10 des Abfallgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen mit dem Bundesrecht.



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 10 des Abfallgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesabfallgesetz - LAbfG -) in der Fassung vom 21. Juni 1988 (GV.NW S. 250) mit dem Grundgesetz vereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Januar 1996 - 20 A 2865/94 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterin

Präsidentin Limbach,
der Richter Sommer,
Jentsch,
Hassemer,
Broß,
der Richterin Osterloh
und des Richters Di Fabio

am 29. März 2000 beschlossen:

§ 10 des Abfallgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesabfallgesetz - LAbfG -) in der Fassung vom 21. Juni 1988 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 250) war mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 und Artikel 72 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit den §§ 4 Absatz 1, 6 Absatz 1, 7 Absatz 1 und 2, 8 Absatz 1 und 3 und § 9 des Gesetzes über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz - AbfG -) vom 27. August 1986 (Bundesgesetzblatt I Seite 1410) unvereinbar und deshalb nichtig.

Gründe:

A.

Das Normenkontroll-Verfahren betrifft die Frage, ob die in § 10 des Nordrhein-Westfälischen Landesabfallgesetzes vorgesehene Lizenzpflicht zur Behandlung und Ablagerung ausgeschlossener Abfälle mit der grundgesetzlichen Regelung der Gesetzgebungskompetenz für die Abfallbeseitigung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) und den

auf ihrer Grundlage erlassenen Vorschriften des Abfallgesetzes des Bundes vereinbar war. Die Gültigkeit der in §§ 11 ff. des Landesabfallgesetzes bestimmten Pflicht zur Zahlung eines Lizenzentgelts ist nicht unmittelbar Gegenstand des Verfahrens.

I.

1. Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 des Abfallgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LAbfG) vom 21. Juni 1988 (GV.NW S. 250) brauchte derjenige eine Lizenz, der im Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen solche Abfälle behandelt oder ablagert, die entsorgungspflichtige Körperschaften nach § 3 Abs. 3 des Abfallgesetzes des Bundes (AbfG) von ihrer Entsorgung ausgeschlossen haben. Die Lizenz durfte gemäß § 10 Abs. 2 LAbfG nur erteilt werden, wenn die mit ihr beabsichtigte Nutzung mit den abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen des Landes, insbesondere den Abfallentsorgungsplänen, im Einklang stand. Gemäß § 10 Abs. 3 LAbfG galt die Lizenz denjenigen Abfallentsorgern als erteilt, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes rechtmäßig Abfälle im Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen behandelt oder abgelagert haben; sie wurde den Entsorgern bestätigt. § 11 Abs. 1 LAbfG bestimmt, dass für die Nutzung der Lizenz ein in seinen Einzelheiten in §§ 11 Abs. 2 ff. LAbfG näher geregeltes, nach Maßgabe des § 15 LAbfG für Zwecke der Altlastensanierung und Abfallentsorgung zweckgebundenes Entgelt erhoben wird.

Das Verfahren der Lizenzierung soll nach den Vorstellungen des Gesetzgebers der Steuerung der Behandlung und Ablagerung ausgeschlossener Abfälle nach den abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen des Landes dienen, wie sie vor allem in den Abfallentsorgungsplänen festgelegt sind. Es soll gewährleistet werden, dass über einen möglichen Konkurrenzschutz die Auslastung der Anlagen gesichert und damit die Investitionsbereitschaft der Unternehmer gefördert wird. Zugleich soll der Mangel an geeigneten Standorten verwaltet sowie die Überwachung besser ausgestaltet werden (vgl. Drucksachen des Landtags von Nordrhein-Westfalen 10/2613, S. 34, 39 ff.).

§ 10 LAbfG lautete in seiner ursprünglichen, hier maßgeblichen Fassung vom 21. Juni 1988:

§ 10 Lizenz

(1) Wer Abfälle, die entsorgungspflichtige Körperschaften nach § 3 Abs. 3 AbfG von ihrer Entsorgungspflicht ausgeschlossen haben, im Gebiet des Landes behandelt oder ablagert, bedarf der Lizenz. Die Lizenzvergabe erfolgt durch das Landesamt für Wasser und Abfall.

(2) Die Lizenz darf nur erteilt werden, wenn die mit ihr beabsichtigte Nutzung mit den abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen des Landes, insbesondere den Abfallentsorgungsplänen, im Einklang steht. Sie kann befristet und mit anderen Nebenbestimmungen erteilt werden.

(3) Die Lizenz gilt den Abfallentsorgern als erteilt, die bei Inkrafttreten dieses Geset-

zes rechtmäßig Abfälle im Gebiet des Landes behandeln oder ablagern. Sie wird den Abfallentsorgern bestätigt. Dabei können Befristungen und Auflagen erteilt werden.

(4) Die Übertragung der Lizenz bedarf der Zustimmung des Landesamtes für Wasser und Abfall. Bei der Zustimmung gelten die Bestimmungen des Absatzes 2. 9

Das Landesabfallgesetz ist zwischenzeitlich mehrfach, zuletzt durch Gesetz vom 24. November 1998 (GV.NW S. 666) geändert und insbesondere an das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) vom 27. September 1994 (BGBl I S. 2705) angepasst worden. Die Lizenzpflicht mit dem daran geknüpften Lizenzentgelt erstreckt sich - im Übrigen unverändert - nunmehr auf die Behandlung und Ablagerung von Abfällen, die nach § 43 Abs. 1 oder 3 KrW-/AbfG der Nachweispflicht unterliegen und auf Abfälle zur Beseitigung nach näherer Bestimmung in einer Anlage zum Landesabfallgesetz. 10

2. Im Zeitpunkt des Erlasses des Nordrhein-Westfälischen Landesabfallgesetzes galt bundesrechtlich das Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (AbfG) vom 27. August 1986 (BGBl I S. 1410, berichtigt S. 1501). Vorschriften über die Grundsätze der Entsorgung, die Entsorgungspflicht öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder des Abfallbesitzers, die Ordnung der Entsorgung, die Entsorgungsplanung sowie die Voraussetzungen für Errichtung und Betrieb von ortsfesten Entsorgungsanlagen fanden sich in den §§ 2 bis 4, 6 bis 9 AbfG. Diese Vorschriften hatten folgenden Wortlaut: 11

§ 2 12
Grundsatz

(1) Abfälle, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes anfallen, sind dort zu entsorgen, soweit § 13 nichts anderes zulässt. Sie sind so zu entsorgen, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird, insbesondere nicht dadurch, dass 13

1. die Gesundheit der Menschen gefährdet und ihr Wohlbefinden beeinträchtigt, 14

2. Nutztiere, Vögel, Wild und Fische gefährdet, 15

3. Gewässer, Boden und Nutzpflanzen schädlich beeinflusst, 16

4. schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigung oder Lärm herbeiführt, 17

5. die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Städtebaus nicht gewahrt oder 18

6. sonst die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder gestört werden. 19

Die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sind zu beachten. 20

(2) An die Entsorgung von Abfällen aus gewerblichen oder sonstigen wirtschaftli- 21

chen Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen, die nach Art, Beschaffenheit oder Menge in besonderem Maße gesundheits-, luft- oder wassergefährdend, explosibel oder brennbar sind oder Erreger übertragbarer Krankheiten enthalten oder hervorbringen können, sind nach Maßgabe dieses Gesetzes zusätzliche Anforderungen zu stellen. Abfälle im Sinne von Satz 1 werden von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates für bestimmte, in einer Rechtsverordnung nach Absatz 2 aufgeführte Stoffe, die keine Abfälle im Sinne dieses Gesetzes sind, sondern als Reststoffe verwertet werden sollen, die Überwachung, Genehmigungs- und Kennzeichnungspflicht in entsprechender Anwendung des § 11 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, 4 und 5, der §§ 12, 13 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 Buchstabe b und c und Nr. 5, Abs. 3 bis 6 sowie der §§ 13a und 13b anzuordnen, wenn von ihnen bei einem unsachgemäßen Befördern, Behandeln oder Lagern eine erhebliche Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit ausgehen kann. Die Genehmigung in entsprechender Anwendung des § 13 ist zu erteilen, wenn die Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2, 4 Buchstabe b und c, Nr. 5 vorliegen; sie soll in der Regel für einen Zeitraum von zwei Jahren erteilt werden. § 12 Abs. 1 Satz 4 und 5 ist entsprechend anwendbar. 22

§ 3 23

Verpflichtung zur Entsorgung

(1) Der Besitzer hat Abfälle dem Entsorgungspflichtigen zu überlassen. 24

(2) Die nach Landesrecht zuständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts haben die in ihrem Gebiet angefallenen Abfälle zu entsorgen. Sie können sich zur Erfüllung dieser Pflicht Dritter bedienen. Die Abfallverwertung hat Vorrang vor der sonstigen Entsorgung, wenn sie technisch möglich ist, die hierbei entstehenden Mehrkosten im Vergleich zu anderen Verfahren der Entsorgung nicht unzumutbar sind und für die gewonnenen Stoffe oder Energie ein Markt vorhanden ist oder insbesondere durch Beauftragung Dritter geschaffen werden kann. Abfälle sind so einzusammeln, zu befördern, zu behandeln und zu lagern, dass die Möglichkeiten zur Abfallverwertung genutzt werden können. 25

(3) Die in Absatz 2 genannten Körperschaften können mit Zustimmung der zuständigen Behörde Abfälle von der Entsorgung nur ausschließen, soweit sie diese nach ihrer Art oder Menge nicht mit den in Haushaltungen anfallenden Abfällen entsorgen können. 26

(4) Im Falle des Absatz 3 ist der Besitzer zur Entsorgung der Abfälle verpflichtet. Absatz 2 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend. 27

(5) Der Inhaber einer Abfallentsorgungsanlage kann durch die zuständige Behörde verpflichtet werden, einem nach Absatz 2 oder 4 zur Abfallentsorgung Verpflichteten die Mitbenutzung der Abfallentsorgungsanlage gegen angemessenes Entgelt zu gestatten, soweit dieser die Abfälle anders nicht zweckmäßig oder nur mit erheblichen 28

Mehrkosten entsorgen kann und die Mitbenutzung für den Inhaber zumutbar ist. Kommt eine Einigung über das Entgelt nicht zustande, so wird es durch die zuständige Behörde festgesetzt.

(6) Die zuständige Behörde kann dem Inhaber einer Abfallentsorgungsanlage, der Abfälle wirtschaftlicher entsorgen kann als eine in Absatz 2 genannte Körperschaft, die Entsorgung dieser Abfälle auf seinen Antrag übertragen. Die Übertragung kann mit der Auflage verbunden werden, dass der Antragsteller alle in dem Gebiet dieser Körperschaft angefallenen Abfälle gegen Erstattung der Kosten entsorgt, wenn die Körperschaft die verbleibenden Abfälle nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand entsorgen kann; das gilt nicht, wenn der Antragsteller darlegt, dass die Übernahme der Entsorgung unzumutbar ist. 29

(7) Der Abbauberechtigte oder Unternehmer eines Mineralgewinnungsbetriebes sowie der Eigentümer, Besitzer oder in sonstiger Weise Verfügungsberechtigte eines zur Mineralgewinnung genutzten Grundstücks kann von der zuständigen Behörde verpflichtet werden, die Entsorgung von Abfällen in freigelegten Bauen in seiner Anlage oder innerhalb seines Grundstücks zu dulden, den Zugang zu ermöglichen und dabei, soweit dies unumgänglich ist, vorhandene Betriebsanlagen oder Einrichtungen oder Teile derselben zur Verfügung zu stellen. Die ihm dadurch entstehenden Kosten hat der Entsorgungspflichtige zu erstatten. Die zuständige Behörde bestimmt den Inhalt dieser Verpflichtung. Der Vorrang der Mineralgewinnung gegenüber der Abfallentsorgung darf nicht beeinträchtigt werden. Für die aus der Abfallentsorgung entstehenden Schäden haftet der Duldungspflichtige nicht. 30

§ 4

Ordnung der Entsorgung

31

(1) Abfälle dürfen nur in den dafür zugelassenen Anlagen oder Einrichtungen (Abfallentsorgungsanlagen) behandelt, gelagert und abgelagert werden. 32

(2) Die zuständige Behörde kann im Einzelfall widerruflich Ausnahmen zulassen, wenn dadurch das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird. 33

(3) Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 dürfen zum Einsammeln oder Befördern nur den nach § 12 hierzu Befugten und diesen nur dann überlassen werden, wenn eine Bescheinigung des Betreibers einer Abfallentsorgungsanlage vorliegt, aus der dessen Bereitschaft zur Annahme derartiger Abfälle hervorgeht; die Bescheinigung muss auch dann vorliegen, wenn der Besitzer diese Abfälle selbst befördert und dem Betreiber einer Abfallentsorgungsanlage zum Entsorgen überlässt. 34

(4) Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung die Entsorgung bestimmter Abfälle oder bestimmter Mengen dieser Abfälle, sofern ein Bedürfnis besteht und eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit nicht zu befürchten ist, außerhalb von Entsorgungsanlagen zulassen und die Voraussetzungen und die Art und Weise der Entsorgung festlegen. Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung ganz oder teilweise auf andere Behörden übertra- 35

gen.

(5) Die Bundesregierung erlässt nach Anhörung der beteiligten Kreise mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften über Anforderungen an die Entsorgung von Abfällen nach dem Stand der Technik, vor allem solcher im Sinne des § 2 Abs. 2. Hierzu sind auch Verfahren der Sammlung, Behandlung, Lagerung und Ablagerung festzulegen, die in der Regel eine umweltverträgliche Abfallentsorgung gewährleisten. 36

...

37

§ 6

38

Abfallentsorgungspläne

(1) Die Länder stellen für ihren Bereich Pläne zur Abfallentsorgung nach überörtlichen Gesichtspunkten auf. In diesen Abfallentsorgungsplänen sind geeignete Standorte für die Abfallentsorgungsanlagen festzulegen. Die Abfallentsorgungspläne der Länder sollen aufeinander abgestimmt werden. Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 sind in den Abfallentsorgungsplänen besonders zu berücksichtigen. Ferner kann in den Plänen bestimmt werden, welcher Träger vorgesehen ist und welcher Abfallentsorgungsanlage sich die Entsorgungspflichtigen zu bedienen haben. Die Festlegungen in den Abfallentsorgungsplänen können für die Entsorgungspflichtigen verbindlich erklärt werden. 39

(2) Die Länder regeln das Verfahren zur Aufstellung der Pläne. 40

(3) Solange ein Abfallentsorgungsplan noch nicht aufgestellt ist, sind bestehende Abfallentsorgungsanlagen, die zum Behandeln, Lagern und Ablagern von Abfällen im Sinne des § 2 Abs. 2 geeignet sind, in einen vorläufigen Plan aufzunehmen. Die Absätze 1 und 2 finden keine Anwendung. 41

§ 7

42

Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen

(1) Die Errichtung und der Betrieb von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen sowie die wesentliche Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes bedürfen der Planfeststellung durch die zuständige Behörde. 43

(2) Die zuständige Behörde kann anstelle eines Planfeststellungsverfahrens auf Antrag oder von Amts wegen ein Genehmigungsverfahren durchführen, wenn 44

1. die Einrichtung und der Betrieb einer unbedeutenden Abfallentsorgungsanlage oder die wesentliche Änderung einer Abfallentsorgungsanlage oder ihres Betriebes beantragt wird oder 45

2. mit Einwendungen nicht zu rechnen ist. 46

Abfallentsorgungsanlagen, in denen Stoffe aus den in Haushaltungen anfallenden Abfällen oder aus gleichartigen Abfällen durch Sortieren für den Wirtschaftskreislauf zurückgewonnen werden, gelten als unbedeutende Anlagen; das Gleiche gilt für An- 47

lagen zur Kompostierung von Abfällen mit einer Durchsatzleistung von bis zu 0,75 Tonnen je Stunde.

(3) Bei Abfallentsorgungsanlagen, die Anlagen im Sinne des § 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sind, ist Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde die Behörde, deren Genehmigung nach § 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durch die Planfeststellung ersetzt wird. 48

... 49

§ 8 50

Nebenbestimmung, Sicherheitsleistung, Versagung

(1) Der Planfeststellungsbeschluss nach § 7 Abs. 1 und die Genehmigung nach § 7 Abs. 2 können unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden, soweit dies zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit erforderlich ist. Sie können befristet werden. Die Aufnahme, Änderung oder Ergänzung von Auflagen über Anforderungen an die Abfallentsorgungsanlagen oder ihren Betrieb ist auch nach dem Ergehen des Planfeststellungsbeschlusses oder nach der Erteilung der Genehmigung zulässig. 51

(2) Die zuständige Behörde kann in der Planfeststellung oder in der Genehmigung verlangen, dass der Inhaber einer Abfallentsorgungsanlage für die Rekultivierung sowie zur Verhinderung oder Beseitigung von Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nach Stilllegung der Anlage Sicherheit leistet. 52

(3) Der Planfeststellungsbeschluss oder die Genehmigung ist zu versagen, wenn das Vorhaben den für verbindlich erklärten Feststellungen eines Abfallentsorgungsplans zuwider läuft. Sie sind ferner zu versagen, wenn 53

1. von dem Vorhaben Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten sind, die durch Auflagen und Bedingungen nicht verhütet oder ausgeglichen werden können, oder 54

2. Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der für die Einrichtung, Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebes der Abfallentsorgungsanlage verantwortlichen Personen ergeben, oder 55

3. nachteilige Wirkungen auf das Recht eines anderen zu erwarten sind, die durch Auflagen oder Bedingungen weder verhütet noch ausgeglichen werden können, und der Betroffene widerspricht. 56

(4) Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 gilt nicht, wenn das Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit dient. Wird in diesem Fall die Planfeststellung erteilt, ist der Betroffene für den dadurch eintretenden Vermögensnachteil in Geld zu entschädigen. 57

§ 9 58

Bestehende Abfallentsorgungsanlagen

Die zuständige Behörde kann für ortsfeste Abfallentsorgungsanlagen, die vor dem 11. Juni 1972 betrieben wurden oder mit deren Einrichtung begonnen war, und für deren Betrieb Befristungen, Bedingungen und Auflagen anordnen. Sie kann den Betrieb dieser Anlagen anordnen. Sie kann den Betrieb dieser Anlagen ganz oder teilweise untersagen, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit durch Auflagen, Bedingungen oder Befristungen nicht verhindert werden kann. 59

An die Stelle des Abfallgesetzes ist gemäß Art. 13 Satz 2 des Gesetzes zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen vom 27. September 1994 (BGBl I S. 2705) mit Wirkung vom 27. September 1996 das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Art. 1 des Gesetzes vom 27. September 1994) getreten. 60

II.

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens betreibt in Herford-Laar als legale Altanlage eine Deponie zur Ablagerung u.a. von Bodenaushub, Bauschutt, Straßenaufbruch und Kunststofffolien. Mit ihrer Klage wendet sie sich gegen eine ihr vom Landesamt für Wasser und Abfall Nordrhein-Westfalen mit Bescheid vom 5. März 1990 gemäß § 10 Abs. 3 LAbfG erteilte Lizenzbestätigung. Diese Bestätigung enthält unter I. und II. Beschreibungen des Gegenstandes der Lizenz und der Anlage sowie unter III. Nebenbestimmungen über Mitteilungs- und Aufbewahrungspflichten und die Geltungsdauer der Lizenz. Die nach erfolglosem Widerspruch (Widerspruchsbescheid vom 25. September 1990) erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht Minden als unbegründet abgewiesen. 61

2. Im Verfahren über die von der Klägerin hiergegen eingelegte Berufung hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen das Verfahren ausgesetzt und die Sache dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung darüber vorgelegt, ob § 10 Abs. 3 Satz 1 und 2 in Verbindung mit § 10 Abs. 1 Satz 1 LAbfG mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Zur Begründung der Vorlage führt das Oberverwaltungsgericht im Wesentlichen aus: 62

a) Die Beantwortung der vorgelegten Frage sei für die vom Gericht zu treffende Entscheidung erheblich. Sei § 10 Abs. 3 Satz 1 und 2 in Verbindung mit § 10 Abs. 1 Satz 1 LAbfG wirksam, so sei die Berufung als unbegründet zurückzuweisen. Die Klage sei als Anfechtungsklage gegen einen feststellenden Verwaltungsakt statthaft. Die Klägerin sei im Hinblick auf eine mit der Lizenzbestätigung verbundene Beschwerde, gestützt auf Art. 2 Abs. 1 GG, auch klagebefugt. In ihrer bestandsgeschützten Anlage entsorge sie Abfälle, die unter den Geltungsbereich der Lizenzpflicht fielen. 63

§ 10 Abs. 3 Satz 1 und 2 in Verbindung mit § 10 Abs. 1 Satz 1 LAbfG verstießen gegen die Vorschriften des Grundgesetzes über die Gesetzgebungszuständigkeit und seien deswegen nichtig. Der Lizenzbestätigung fehle deshalb die erforderliche gesetzliche Grundlage. 64

b) Die Regelung über die Lizenzpflicht falle unter die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für die Abfallbeseitigung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Sie be- 65

treffe einen Bereich, in dem der Bundesgesetzgeber von dieser Kompetenz bereits wirksam und erschöpfend Gebrauch gemacht habe. Das Land sei deshalb insoweit gemäß Art. 72 Abs. 1 GG von eigener Gesetzgebung ausgeschlossen.

Die Bestimmungen der §§ 2, 3, 4, 6, 7, 8, 15 Abs. 3 und 19 AbfG stellten ein System von Regelungen dar, dessen Detailreichtum hinsichtlich der Genehmigungsbedürftigkeit von Abfallentsorgungsanlagen (§§ 4, 7 und 8 AbfG) sowie hinsichtlich der Genehmigungsvoraussetzungen in abfallrechtlicher Hinsicht offen zu Tage trete. Insbesondere die Verknüpfung von zwingenden und fakultativen Genehmigungsvoraussetzungen in § 8 AbfG mit den Regelungen in § 2 (§ 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 2 AbfG) und § 6 AbfG (§ 8 Abs. 3 Satz 1 AbfG) rechtfertigten schon für sich den Schluss, dass der Bundesgesetzgeber im Interesse der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamten Bundesgebiet die Ablagerung und Behandlung von Abfällen außerhalb zugelassener Anlagen grundsätzlich verbieten und die Voraussetzungen für die Anlagenzulassung unter spezifisch abfallrechtlichen Gesichtspunkten endgültig festlegen wollte. Der abschließende Charakter der bundesrechtlichen Regelung werde zusätzlich durch die Neufassung des § 7 AbfG sowie die Einfügung von § 7 b AbfG durch Art. 6 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22. April 1993 (BGBl I S. 466) bestätigt.

66

Den Ländern sei die Pflicht zur Aufstellung von Abfallentsorgungsplänen nach überörtlichen Gesichtspunkten auferlegt (§ 6 Abs. 1 Satz 1 AbfG); die Standortfestlegung sei als wesentlicher Inhalt der Pläne gesetzlich festgeschrieben worden (§ 6 Abs. 1 Satz 2 AbfG). Entsprechende Planungen und Zielvorstellungen seien im Rahmen der Planfeststellung oder Genehmigung für die Errichtung oder den Betrieb von Ablagerungs- und Behandlungsanlagen auch dann berücksichtigungsfähig, wenn die Pläne nicht für verbindlich erklärt worden seien. Bereits aus dieser Betrachtung der Zulassungsvoraussetzungen für Abfallentsorgungsanlagen ergebe sich, dass nach den bundesgesetzlichen Vorgaben gerade diejenigen Zwecke des § 10 LAbfG, die sich auf den Konkurrenzschutz, die Standortverwaltung und die Überwachung bezögen, lückenlos abgedeckt seien.

67

Der Bundesgesetzgeber habe ferner durch die einerseits detaillierten, andererseits sachlich beschränkten Vorbehalte zu Gunsten des Landesgesetzgebers oder der Landesexekutive in den §§ 4, 6, 15 und 19 AbfG unübersehbar signalisiert, dass im Übrigen eine darüber hinaus greifende Ländervielfalt im Bereich der Steuerung der Behandlung und Ablagerung von Abfällen hinsichtlich derjenigen Genehmigungsvoraussetzungen, deren Anknüpfungspunkte und Gegenstände sowie Zielsetzungen spezifisch abfallrechtlicher Natur seien, nicht in Betracht kommen solle.

68

Dem gegenüber könne der Landesgesetzgeber sich für die von ihm getroffene Regelung über eine Lizenzpflicht nicht darauf berufen, dass der Bundesgesetzgeber die Organisation der Abfallentsorgung nur ansatzweise geregelt habe. § 10 LAbfG enthalte keine Bestimmung über die Organisation, beantworte insbesondere nicht die in § 3 Abs. 4 AbfG bundesgesetzlich offen gebliebene Frage, wie der Entsorgungs-

69

pflicht hinsichtlich ausgeschlossener Abfälle nachzukommen sei, sondern regle materielle Anforderungen an den potenziellen Betreiber von Abfallentsorgungsanlagen. Im Falle des § 10 Abs. 1 LAbfG werde damit vor das bundesgesetzliche Verbot der Abfallentsorgung außer in zugelassenen Anlagen ein weiteres Verbot gestellt. Im hier einschlägigen Fall des § 10 Abs. 3 LAbfG würden ein bundesgesetzlich nicht bestehendes Verbot und dazu in logischer Sekunde zugleich eine Genehmigung fingiert. Damit werde eine bereits bundesrechtlich genehmigte Tätigkeit noch einmal genehmigt. Auch dies zeige, dass § 10 LAbfG sich in einem bundesrechtlich vollständig abgedeckten Bereich bewege. Die dem § 10 LAbfG zugeschriebene Möglichkeit einer Vorauswahl unter potenziellen Anlagenbetreibern, die übrigens auch bundesrechtlich unter dem Blickwinkel der Zuverlässigkeitsprüfung nach § 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 AbfG veranlasst sei, treffe zudem den Fall des § 10 Abs. 3 Satz 1 LAbfG eindeutig nicht. Angesichts dieser Rechtslage lasse sich die Lizenzregelung des § 10 LAbfG auch nicht etwa verfassungskonform als Teil des Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahrens nach § 7 AbfG begreifen.

Der Bundesgesetzgeber habe allerdings den Bereich der Entsorgung ausgeschlossener Abfälle (§ 3 Abs. 3 AbfG) nicht verstaatlicht, sondern die Möglichkeit anderweitiger Entsorgung eröffnet und hierfür bestimmt, dass der jeweilige Besitzer entsorgungspflichtig sei. Wie diese Entsorgung zu erfolgen habe, sei in § 4 AbfG abschließend geregelt. Für die Anlagenbetreiber (Fremd- oder Eigenentsorger) bestünden im Übrigen diejenigen Schranken für ihre Betätigung, die in den §§ 7 und 8 AbfG vorgesehen seien. Ob dieser Bereich außerdem durch den Landesgesetzgeber in einem Maße verstaatlicht werden dürfe, das über die mit dem Gesetz über die Gründung des Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverbandes Nordrhein-Westfalen vom 21. Juni 1988 (GV.NW S. 268) geregelte Zwangsorganisation hinausgehen könnte, bedürfe keiner Entscheidung. Denn auch aus einer insoweit bestehenden Möglichkeit lasse sich jedenfalls keine Kompetenz für die Regelung einer Lizenzpflicht herleiten. Eine Organisation, die auch die Entsorgung von Sonderabfällen gewährleiste, werde nur in den Bestimmungen des Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverbandgesetzes geregelt. Die Verknüpfung des Landesabfallgesetzes mit diesem Gesetz bestehe lediglich darin, dass das Aufkommen des Lizenzentgelts nach § 11 LAbfG zu Gunsten des Entsorgungsverbandes zweckgebunden sei (vgl. § 15 LAbfG).

70

III.

1. Zur Vorlage haben sich die Landesregierung und das Landesumweltamt Nordrhein-Westfalen sowie die Klägerin des Ausgangsverfahrens geäußert.

71

a) Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen sieht in dem Lizenzmodell eine eigenständige organisatorische Lösung für die Entsorgung von Sonderabfällen. Sie betont in ihrer Stellungnahme, dass es bei der Entsorgung von ausgeschlossenen Abfällen aus gewerblicher Wirtschaft und Industrie von je her Aufgabe der Länder gewesen sei, die Entsorgungspflicht des Abfallbesitzers in verschiedenen Modellen

72

zwischen Staatsmonopol und freier Entsorgungswirtschaft auszugestalten; hieran habe die Abfallgesetzgebung des Bundes nichts ändern wollen, sondern die Organisation der Sonderabfallentsorgung den Ländern überlassen. Der Ausschluss von Abfällen von der Entsorgung durch die öffentliche Hand begründe keinen Anspruch des entsorgungspflichtigen Abfallbesitzers auf private Entsorgung. Damit sei Raum für eine gesetzliche Bestimmung des Landes darüber, welche Träger ausgeschlossene Abfälle entsorgen dürften. Durch eine solche Lizenzregelung könne an in Nordrhein-Westfalen vorhandene bewährte Strukturen angeknüpft werden; ferner könnten ausreichende Entsorgungskapazitäten und deren gleichmäßige optimale Auslastung sicher gestellt werden. Das Lizenzmodell stelle sich als eine modifizierte Beauftragung Dritter mit der Sonderabfallentsorgung durch das Land dar; zugleich könne es als ein System objektiver Berufszulassungsschranken für den Entsorgungsunternehmer verstanden werden. Lizenzpflicht und Anlagenzulassung seien voneinander unabhängig. Gegenstand der Lizenz sei nur der berufsrechtliche Zugang zur Entsorgungswirtschaft. Das Lizenzsystem lasse sich bedarfsspezifischer einsetzen als ein anlagenbezogenes Planfeststellungsverfahren, und es lasse mehr Raum für eine Berücksichtigung planerischer Gesichtspunkte auch außerhalb verbindlicher Festlegungen in Entsorgungsplänen.

b) Auch das Landesumweltamt vertritt die Auffassung, der Landesgesetzgeber habe mit den Regelungen zur Lizenz eine für die Organisation der Sonderabfallentsorgung bestehende bundesrechtliche Lücke gefüllt. §§ 10 ff. LAbfG bestimmten, wer unter welchen Voraussetzungen eine Abfallentsorgungsanlage betreiben dürfe. Die spezifische Problematik der Entsorgung von Sonderabfällen in einem besonders stark von Industrie und Gewerbe geprägten Bundesland wie Nordrhein-Westfalen erfordere und rechtfertige besondere, die Belange einer geordneten Abfallwirtschaft berücksichtigende Lösungsansätze, die nicht durch ein Recht des Entsorgungspflichtigen auf eigene Durchführung der Entsorgung begrenzt würden. In diesem Zusammenhang sei die Lizenz ein Instrument der Vorauswahl unter potenziellen Betreibern von Entsorgungsanlagen und damit die Beantwortung einer Vorfrage gegenüber der Anlagenzulassung nach § 7 AbfG. Zugleich liefere die Lizenz für die den Ländern in § 6 AbfG aufgetragene Abfallentsorgungsplanung die notwendigen Datengrundlagen.

73

c) Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht sich im Wesentlichen den Standpunkt des vorlegenden Gerichts zu Eigen.

74

2. Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts hat eine Äußerung des 7. Senats dieses Gerichts vorgelegt. Danach war das Gericht mit den aufgeworfenen Rechtsfragen bislang nicht befasst; es seien auch keine einschlägigen Verfahren anhängig. Ergänzend teilt der Senat mit, dass nach seiner Auffassung die vorgelegte landesrechtliche Regelung jedenfalls nach dem Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes gemäß Art. 72 Abs. 1 GG verfassungswidrig sein dürfte.

75

B. - I.

Die Vorlage ist zulässig. Das vorlegende Gericht hat in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise seine Überzeugung dargelegt, dass und aus welchen Gründen es die vorgelegten Rechtsvorschriften für verfassungswidrig hält (vgl. BVerfGE 37, 328 <333 f.>; 66, 265 <269 f.>; 84, 160 <165>; 86, 52 <57>). Seine Auffassung, dass die von ihm zu treffende Entscheidung von der Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Bestimmungen abhängt, kommt im Vorlagebeschluss hinreichend deutlich zum Ausdruck (vgl. BVerfGE 97, 49 <60>; 98, 169 <199>). Die dazu vertretene Rechtsansicht ist zumindest vertretbar und deshalb für das Bundesverfassungsgericht bindend (vgl. BVerfGE 81, 40 <49>; 87, 114 <133>). Das Oberverwaltungsgericht hat den der Klägerin im Ausgangsverfahren erteilten Bescheid über eine Lizenzbestätigung im Ergebnis als feststellenden Verwaltungsakt qualifiziert, der belastende Wirkungen entfalten könne und deshalb einer gesetzlichen Grundlage bedürfe. Dies sowie die daran geknüpfte Aussage, die gegen den Bescheid erhobene Anfechtungsklage sei zulässig, bedurften angesichts der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. etwa BVerwGE 72, 265 <267 f.>) keiner weiter gehenden Begründung.

76

II.

1. Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht bei seiner Vorlage auf § 10 LAbfG in der Fassung vom 21. Juni 1988 abgestellt. In dieser Fassung ist die Vorschrift für die Beurteilung, ob der angefochtene Bescheid vom 5. März 1990 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 25. September 1990 rechtmäßig ist, weiterhin maßgeblich. Die nachfolgenden Änderungen der Bestimmung sind ohne Bedeutung, denn ein rechtswidrig erlassener Verwaltungsakt wird grundsätzlich nicht aufgrund einer nachfolgenden Änderung der Sach- und Rechtslage rechtmäßig (vgl. Kopp/Schenke, VwGO <11. Aufl. 1998>; § 113 Rn. 47 f.); den später auf Landes- und Bundesebene erlassenen Vorschriften kann nichts hiervon Abweichendes entnommen werden (vgl. hierzu allgemein BVerwG, Urteil vom 27. April 1990 - BVerwG 8 C 87.88 -, NVwZ 1991, S. 360 f.).

77

Ob dem Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 1988 gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz für die Lizenzregelung zustand, hängt davon ab, in welchem Umfang zu diesem Zeitpunkt der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG Gebrauch gemacht hatte. Prüfungsmaßstab hierfür ist - ungeachtet seiner späteren Ablösung durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1994 - das Abfallgesetz vom 27. August 1986.

78

2. Das Oberverwaltungsgericht hat § 10 Abs. 3 Satz 1 und 2 LAbfG, der unmittelbar die Rechtsgrundlage für die angefochtene Lizenzbestätigung enthält, und - wegen der regelungstechnischen Einheit - auch § 10 Abs. 1 Satz 1 LAbfG zur verfassungsrechtlichen Prüfung vorgelegt. § 10 Abs. 2 Satz 1 LAbfG bestimmt als zwingende Voraussetzung für die Erteilung einer Lizenz, dass die mit ihr beabsichtigte Nutzung

79

mit den abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen des Landes, insbesondere den Abfallentsorgungsplänen im Einklang steht. Erst bei Berücksichtigung dieses materiellen Erfordernisses lassen sich die Lizenz als Rechtsinstitut des Landesabfallrechts und ihr Verhältnis zur bundesrechtlich geregelten Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen zutreffend rechtlich beurteilen. Wegen dieses inneren Zusammenhangs mit den zur Prüfung gestellten Regelungen ist auch § 10 Abs. 2 Satz 1 LAbfG als mit vorgelegt anzusehen und in die verfassungsrechtliche Prüfung einzubeziehen (vgl. BVerfGE 3, 208 <211>; 12, 151 <163>; 80, 96 <100 f.>).

C.

§ 10 des Abfallgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 21. Juni 1988 war mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 und Art. 72 Abs. 1 GG in Verbindung mit §§ 4 Abs. 1, 6 Abs. 1, 7 Abs. 1 und 2, 8 Abs. 1 und 3 und § 9 des Abfallgesetzes des Bundes von 1986 unvereinbar und deshalb nichtig. 80

I.

Stützen sich der Bund und ein Land im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung jeweils auf dieselbe Kompetenzbestimmung des Grundgesetzes, so hat die Bundesgesetzgebung nach Maßgabe des Art. 72 GG den Vorrang. Den Ländern steht die Befugnis zur Gesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 1 GG (in der bis 1994 geltenden Fassung) zu, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat. Andernfalls entfaltet das Bundesgesetz Sperrwirkung für die Länder. Diesen bleibt Raum für eine eigene Regelung nur, wenn und soweit die bundesrechtliche Regelung nicht erschöpfend ist. Wann eine bundesrechtliche Regelung als erschöpfend anzusehen ist, folgt aus einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes (vgl. BVerfGE 1, 283 <296>; 67, 299 <324>; 98, 265 <301>). Der Erlass eines Bundesgesetzes über einen bestimmten Gegenstand rechtfertigt für sich allein noch nicht die Annahme, dass damit die Länder von eigener Gesetzgebung ausgeschlossen sind; es können noch Bereiche übrig bleiben, deren Regelung für die Gesetzgebung der Länder offen ist (vgl. BVerfGE 56, 110 <119>). Maßgeblich ist, ob ein bestimmter Sachbereich tatsächlich umfassend und lückenlos geregelt ist bzw. nach dem aus Gesetzgebungsgeschichte und Materialien ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte. 81

Hat der Bund einen Sachbereich in Wahrnehmung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in diesem Sinne abschließend geregelt, so tritt die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG für eine Regelung der Länder im selben Sachbereich unabhängig davon ein, ob die landesrechtlichen Regelungen den bundesrechtlichen Bestimmungen widerstreiten oder sie nur ergänzen, ohne ihnen sachlich zu widersprechen (vgl. BVerfGE 20, 238 <250>). Führt der Vollzug einer landesrechtlichen Bestimmung dazu, dass die bundesrechtliche Regelung nicht mehr oder nicht mehr vollständig oder nur noch verändert angewandt und so in ihrem Regelungsziel nur modifiziert verwirklicht werden kann, so ist dies jedenfalls ein sicheres Anzeichen dafür, dass die 82

betreffende landesrechtliche Bestimmung sich auf einem Feld bewegt, das der Bundesgesetzgeber durch eigene Vorschriften bereits besetzt hat.

Die Länder sind auch nicht berechtigt, eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz dort in Anspruch zu nehmen, wo sie eine - abschließende - Bundesregelung für unzulänglich und deshalb reformbedürftig halten; das Grundgesetz weist ihnen nicht die Aufgabe zu, kompetenzgemäß getroffene Entscheidungen des Bundesgesetzgebers "nachzubessern" (vgl. BVerfGE 36, 193 <211 f.>; 85, 134 <147>; 98, 265 <300>).

83

II.

Von diesem Maßstab ausgehend war die zur Prüfung vorgelegte Norm ungültig. Der Bund hatte in Ausfüllung der umfassend das Recht der Abfallwirtschaft umgreifenden Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (vgl. BVerfGE 98, 106 <120>) im Abfallgesetz vom 27. August 1986 die Planung und Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen geregelt, in denen - auch gemäß § 3 Abs. 3 AbfG ausgeschlossene - Abfälle in Erfüllung der Entsorgungspflicht ausschließlich zu behandeln, zu lagern und abzulagern waren. Damit war dem Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen eine Regelung verwehrt, die - wie in § 10 LAbfG geschehen - für die Behandlung und Ablagerung von ausgeschlossenen Abfällen zusätzlich die Erteilung einer Lizenz verlangt.

84

1. Mit der Lizenzpflicht des § 10 LAbfG regelt der Landesgesetzgeber den Zugang zur Entsorgung ausgeschlossener Abfälle. Gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 LAbfG darf die Lizenz nur erteilt werden, wenn die mit ihr beabsichtigte Nutzung mit den abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen des Landes, insbesondere den Abfallentsorgungsplänen, im Einklang steht. Ist diese Voraussetzung erfüllt, so entscheidet die zuständige Behörde (vgl. § 10 Abs. 1 Satz 2 LAbfG) über die Vergabe von Lizenzen nach Ermessen gemäß den vom Gesetz verfolgten Zielen - Konkurrenzschutz, Sicherung der Auslastung, Förderung der Investitionsbereitschaft der Unternehmer von Entsorgungsanlagen, Standortverwaltung und verbesserte Überwachung. § 10 Abs. 3 LAbfG erstreckt die Lizenzpflicht auch auf diejenigen Abfallentsorger, die bei Inkrafttreten des Gesetzes rechtmäßig Abfälle behandelten oder ablagerten. Diesen gilt die Lizenz kraft Gesetzes als erteilt; sie ist ihnen zu bestätigen.

85

Nach diesem gesetzlichen Konzept stellt sich die Lizenz allerdings auf den ersten Blick als eine auf die Person des Abfallentsorgers bezogene Erlaubnis und nicht als "sachbezogene" Anlagengenehmigung dar. Indes regelt das Gesetz als Voraussetzung der Lizenzerteilung bestimmte Anforderungen an die "beabsichtigte Nutzung", was sich nach dem Gesetzeswortlaut zwar auf die Nutzung der Lizenz bezieht, zugleich jedoch zwingend die Nutzung der Anlage oder auch der Anlagengenehmigung umfasst: Im Rahmen des grundsätzlich bestehenden Anlagenzwangs nach § 4 Abs. 1 AbfG dürfen nämlich Abfälle - auch soweit sie gemäß § 3 Abs. 3 AbfG von der Entsorgung durch die öffentliche Hand ausgeschlossen sind - nur in den dafür zugelassenen Anlagen oder Einrichtungen (Abfallentsorgungsanlagen) behandelt, gelagert und abgelagert werden. Nur auf diesem Wege kann also eine Lizenz genutzt werden.

86

Deshalb wirkt sich die Lizenzpflicht mit der in § 10 Abs. 2 Satz 1 LAbfG geregelten Voraussetzung für die Erteilung der Lizenz auf die Möglichkeit, ausgeschlossene Abfälle in dafür gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 AbfG geplanten und gemäß §§ 7 bis 9 AbfG zugelassenen Anlagen zu entsorgen, im Ergebnis notwendig als weiteres "sachbezogenes" Zulassungserfordernis aus.

2. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Abfälle zu entsorgen sind, war in abfallrechtlicher Hinsicht durch §§ 4 Abs. 1, 7 bis 9 in Verbindung mit § 6 Abs. 1 AbfG bundesrechtlich abschließend geregelt.

87

§ 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 AbfG ermächtigte und verpflichtete die Länder, in einem von ihnen zu regelnden Verfahren (§ 6 Abs. 2 AbfG) nach überörtlichen Gesichtspunkten Abfallentsorgungspläne aufzustellen, in denen auch geeignete Standorte für Abfallentsorgungsanlagen festzulegen waren. Ferner waren die Länder ermächtigt, den Träger von Abfallentsorgungsanlagen vorzusehen und zu bestimmen, welcher Abfallentsorgungsanlagen sich die Entsorgungspflichtigen zu bedienen hatten (§ 6 Abs. 1 Satz 5 AbfG). Es blieb den Ländern überlassen, ob sie entsprechende Festlegungen für verbindlich erklärten (§ 6 Abs. 1 Satz 6 AbfG). Da die Planung eine Form der Kompetenzausübung darstellt (vgl. Ossenbühl, Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag 1974, S. 72), spricht bereits die in § 6 Abs. 1 und 2 AbfG enthaltene ausdrückliche Ermächtigung zu bestimmten Planungen gegen die Annahme, dass den Ländern auch die Sachkompetenz für die Gegenstände der Planung zustehen sollte; die Ermächtigung zur Planung liefe ansonsten leer.

88

Über die Zulassung (Errichtung, Betrieb sowie wesentliche Änderungen) einzelner ortsfester Abfallentsorgungsanlagen war nach näherer Maßgabe des § 7 AbfG durch Planfeststellung oder Genehmigung zu entscheiden. § 8 Abs. 1 AbfG regelte die Möglichkeit, zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit Planfeststellungen oder Genehmigungen mit Bedingungen oder Auflagen zu versehen, wobei Auflagen über die Anforderungen an die Abfallentsorgungsanlagen oder ihren Betrieb auch noch nachträglich zulässig waren. In diesem Zusammenhang konnten auch die nicht verbindlichen Festlegungen in den Abfallentsorgungsplänen der Länder als Gesichtspunkte der Abwägung oder der Ermessensausübung Bedeutung gewinnen (vgl. auch § 17 Abs. 5 LAbfG). § 8 Abs. 3 AbfG zählte Gründe auf, aus denen die Planfeststellung oder Genehmigung zwingend zu versagen war. Gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 AbfG hatte das Vorhaben den für verbindlich erklärten Feststellungen eines Abfallentsorgungsplans zu entsprechen. Dem gegenüber bestimmt § 10 Abs. 2 Satz 1 LAbfG weitergehend, dass die Lizenz nur erteilt werden darf, wenn die mit ihr beabsichtigte Nutzung mit den abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen des Landes, insbesondere den Abfallentsorgungsplänen (jetzt: Abfallwirtschaftsplänen) im Einklang steht. Damit stellen auch die nicht für verbindlich erklärten Festlegungen in solchen Plänen einen zwingenden Grund zur Versagung einer Lizenz dar (vgl. dazu näher Stallknecht, Lizenz und Lizenzentgelt <1992>, S. 70 ff.). Dies steht wegen des unauflöschlichen Zusammenhangs zwischen einer Lizenz und deren Gebrauch durch Benutzung einer Abfallentsorgungsanlage mit Bundesrecht nicht im Einklang; die Beseitigung ausgeschlos-

89

sener Abfälle wird unter einen zusätzlichen, materiell eigenständig geregelten Erlaubnisvorbehalt gestellt.

§ 8 Abs. 3 Satz 2 AbfG enthielt weitere zwingende Versagungsgründe, und zwar in Nr. 1 im Hinblick auf Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit, denen durch Auflagen und Bedingungen nicht entgegen gewirkt werden kann, in Nr. 2 hinsichtlich der erforderlichen Zuverlässigkeit der für Einrichtung, Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebes der Abfallentsorgungsanlage verantwortlichen Personen und in Nr. 3 in Bezug auf Rechte Dritter. Damit waren sowohl die sachlichen als auch die persönlichen abfallrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen sowie die Berücksichtigung der Rechte Dritter für das Verfahren auf Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen umfassend geregelt. Raum für landesrechtliche Bestimmungen über abfallrechtliche Voraussetzungen für die Zulassung zur Abfallentsorgung war nur im Rahmen der Aufstellung von Entsorgungsplänen nach Maßgabe von § 6 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 7, 8 AbfG vorgesehen. Im Übrigen war der Sachbereich der Zulassung zur Entsorgung in planfestgestellten oder genehmigten Abfallentsorgungsanlagen, auf den sich eine Lizenzpflicht notwendigerweise auswirkt, vollständig und ohne Ergänzungsbedarf vollzugsfähig geregelt. Insbesondere hätte es der ausdrücklichen Bestimmung eines zwingenden Versagungsgrundes in § 8 Abs. 3 Satz 1 AbfG nicht bedurft, wenn der Bundesgesetzgeber hierüber hinaus gehende landesrechtliche Vorschriften über zwingende Zulassungsvoraussetzungen hätte ermöglichen wollen, die sich umfassend aus Abfallentsorgungsplänen ergeben können.

90

§ 9 AbfG bestimmte, in welcher Weise und unter welchen Voraussetzungen der Betrieb von - im Grundsatz bestandsgeschützten - ortsfesten Altanlagen eingeschränkt oder untersagt werden konnte. Damit war auch dieser Sachbereich bundesrechtlich normiert. Neben dieser Regelung war für § 10 Abs. 3 LAbfG kein Raum. Diese Bestimmung bezieht - unbeschadet dessen, dass die Lizenz kraft Gesetzes als erteilt gilt - eine nach Bundesrecht ohne Weiteres grundsätzlich erlaubte Entsorgungstätigkeit durch den Betrieb einer Altanlage in die landesrechtliche Lizenzpflicht mit ein. Dies steht mit § 9 AbfG insoweit nicht im Einklang.

91

3. Der Landesgesetzgeber kann sich für eine kompetenzielle Zulässigkeit der Regelung über die Lizenzpflicht auch nicht darauf berufen, dass der Bundesgesetzgeber im Abfallgesetz die Organisation der Entsorgung ausgeschlossener Abfälle nicht abschließend geregelt, sondern weitgehend der Bestimmung durch die Länder überlassen hat (vgl. in diesem Sinne BVerwG, Urteil vom 29. Juli 1999 - BVerwG 7 CN 1.98 -, DVBl 1999, S. 1523 <1524>). Die landesrechtliche Zuständigkeit zur Regelung der Organisation der Entsorgung ausgeschlossener Abfälle (vgl. nunmehr aber § 13 Abs. 4 KrW-/AbfG) findet ihre Grenze dort, wo sie - wie hier - auf bundesrechtlich normierte Sachbereiche und Handlungsinstrumente im Recht der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen trifft. Landesrechtliche Organisationsregelungen dürfen weder die bundesrechtliche Regelung der Entsorgungspflicht (§ 3 AbfG) modifizieren noch die abfallrechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung zur Entsorgung von Abfällen außerhalb der Möglichkeit verbindlicher Festlegungen in Entsorgungsplänen (§ 6

92

Abs. 1 Satz 6 AbfG) verändern.

4. Die vom Landesgesetzgeber verfolgten Ziele der Kapazitätssteuerung, des Bestands- und Konkurrenzschutzes führen zu keinem anderen Ergebnis. Auch insoweit handelt es sich um spezifisch abfallrechtliche Kriterien, die nach dem Abfallgesetz des Bundes im Rahmen der Anlagenzulassung bei der Prüfung einer Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu berücksichtigen waren (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 AbfG). Die Zulassung einer Anlage konnte daher auch mit der Begründung versagt werden, dass aufgrund entstehender Überkapazitäten Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit oder der ordnungsgemäßen Abfallentsorgung in der beantragten oder in konkurrierenden Anlagen zu befürchten waren oder dass ihre Zulassung zu einer abfallwirtschaftlich abträglichen und schwer überwachbaren Zersplitterung der Beseitigungskapazitäten in einem bestimmten Einzugsgebiet führen würde. Dem gegenüber war mangels eines subjektiven Rechtsanspruchs privater Dritter auf Beteiligung an der Entsorgung ausgeschlossener Abfälle (vgl. dazu die Ausnahme in § 3 Abs. 6 AbfG) das private Interesse des Inhabers einer vorhandenen Entsorgungsanlage, von der Zulassung eines Konkurrenten verschont zu bleiben, selbst dann kein Versagungsgrund im Sinne des § 8 Abs. 3 AbfG, wenn diesem durch die Zulassung erhebliche wirtschaftliche Einbußen drohten (vgl. von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, Stand: September 1997, § 8 Abs. 3 AbfG, Rn. 21 f., 29). Soweit der Konkurrenzschutz hierüber hinaus gehend die wirtschaftlichen Interessen der bereits zugelassenen Anlagenbetreiber schützen soll (vgl. Verwaltungsvorschriften zur Vergabe von Lizenzen nach § 10 LAbfG, MBI 1994, S. 550, Nr. 3.1.2), ist hierfür kein Raum, weil die bundesrechtliche Zulassungsregelung eine ausschließliche Orientierung am Wohl der Allgemeinheit anordnet und damit die Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen privater Dritter abschließend negativ regelt. Gleiches gilt, soweit bundesrechtlich nachträgliche Nebenbestimmungen zugelassen waren (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 3 AbfG), für einen hierüber hinaus gehenden landesrechtlichen Bestandsschutz.

93

5. Die landesrechtliche Lizenzregelung lässt sich von der abfallrechtlichen Anlagenzulassung kraft Bundesrechts auch nicht als eine vom Land ausgehende Beauftragung eines Entsorgungsträgers mit der Beseitigung ausgeschlossener Abfälle verstehen und abgrenzen. Das Abfallgesetz des Bundes sah die Beauftragung Dritter im Rahmen der Erfüllung der Entsorgungspflicht vor (§ 3 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 AbfG). Der Entsorgungspflichtige wurde dabei nicht bereits durch die Beauftragung eines Dritten von seiner Pflicht befreit, sondern erst dann, wenn eine ordnungsgemäße Entsorgung erfolgt war. Entsorgungspflicht und Beauftragung des Dritten ließen sich nicht voneinander trennen. Dies bedeutet, dass ein Land nur dann einen Dritten mit der Entsorgung bestimmter Abfälle beauftragen konnte, wenn es selbst hinsichtlich dieser Abfälle entsorgungspflichtig war. Hinsichtlich ausgeschlossener Abfälle regelte § 3 Abs. 4 Satz 1 AbfG aber für die Länder abschließend, dass der Abfallbesitzer allein entsorgungspflichtig war (vgl. BVerwGE 67, 8 <10>). Mithin konnte bei ausgeschlossenen Abfällen auch nur dieser einen Dritten mit der Entsorgung beauf-

94

tragen. Eine von § 3 Abs. 4 Satz 1 AbfG abweichende Entsorgungspflicht des Landes durch eine Andienungs- oder Überlassungspflicht hinsichtlich ausgeschlossener Abfälle mit der denkbaren Folge, dass das Land als allein entsorgungspflichtiger Abfallbesitzer wiederum einen Dritten mit der Entsorgung hätte beauftragen können, hat das Land Nordrhein-Westfalen mit seinem Landesabfallgesetz nicht begründet.

III.

1. Die bundesrechtlichen Vorschriften der §§ 7 bis 9 AbfG, aus denen neben § 4 Abs. 1 und 6 Abs. 1 AbfG die Sperre für die zur Prüfung gestellte Lizenzregelung des § 10 LAbfG folgte, beziehen sich nach ihrem Wortlaut nur auf ortsfeste Abfallentsorgungsanlagen. Soweit daneben auch mobile Abfallentsorgungsanlagen in Betracht zu ziehen sein sollten (vgl. dazu Stallknecht, Lizenz und Lizenzentgelt <1992>, S. 102 f.), sind sie jedenfalls von so untergeordneter Bedeutung, dass sich hieraus Folgerungen für eine Gesetzgebungskompetenz des Landes für die Einführung einer Lizenzpflicht nicht ableiten lassen. Entsprechendes gilt, soweit nach § 4 Abs. 2 und Abs. 4 AbfG Ausnahmen vom grundsätzlichen Zwang zur Entsorgung von Abfällen in dafür zugelassenen Entsorgungsanlagen möglich waren. Für die Frage, ob die bundesrechtliche Regelung gemäß Art. 72 Abs. 1 GG Sperrwirkung zu Lasten einer Gesetzgebung der Länder entfaltet, ist von dem für den Regelfall bestehenden Konzept des Bundesgesetzes auszugehen. 95

2. Die nicht in die verfassungsrechtliche Prüfung einbezogenen Teilregelungen des § 10 LAbfG, nämlich Abs. 1 Satz 2 (für die Lizenzerteilung zuständige Behörde), Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 3 (Möglichkeit von Befristungen und Auflagen bzw. anderen Nebenbestimmungen) und Abs. 4 (Übertragung der Lizenz), haben gegenüber den für verfassungswidrig zu erachtenden Bestimmungen der Norm keine eigenständige Bedeutung. § 10 LAbfG ist deshalb insgesamt für nichtig zu erklären (vgl. BVerfGE 8, 274 <301>; 48, 127 <177>; 82, 159 <189>). 96

D.

Diese Entscheidung ist, ausgenommen zu B. I., einstimmig ergangen. 97

Limbach

Sommer	Jentsch	Hassemer	Herr Broß ist an der Unterschrift gehindert. Limbach	Osterloh	Di Fabio
--------	---------	----------	--	----------	-------------

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. März 2000 -
2 BvL 3/96**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. März 2000 - 2 BvL 3/96
- Rn. (1 - 97), http://www.bverfg.de/e/ls20000329_2bvl000396.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2000:ls20000329.2bvl000396