

WIRTSCHAFTSVEREINIGUNG BERGBAU



Stellungnahme

ZUM

Gesetz zur Änderung des Landesabfallgesetzes (LT-Drucks. 11/1121)

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/1158

1. Die in dem Gesetzesentwurf enthaltenen Neuregelungen werfen erneut und im Vergleich zu vorangegangenen Novellen verschärft die Frage der Vereinbarkeit mit Bundesrecht, insbesondere dem Bundes-Abfallrecht, auf. In diesem Kontext ist, wie auch im folgenden gezeigt wird, fraglich, ob die Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht mit der des Bundes unzulässig kollidiert.

Schwerpunktmäßig ist in diesem Zusammenhang auf die Bundesgesetzgebungskompetenz für das Abfallrecht nach Art. 74 Nr. 24 GG hinzuweisen, von der der Bund durch die Konstituierung des Abfall-Gesetzes Gebrauch gemacht hat. Die Regelungen und Wertungen des Abfall-Gesetzes dürfen durch den Landesgesetzgeber in diesem Rahmen zwar ergänzt, aber nicht überspielt und durch abweichende Lösungen, wie beabsichtigt, ersetzt werden. Damit wird die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gefährdet.

2. Zu § 1 LAbfG-Entwurf

- a) Die in § 1 Abs. 1 Nr. 1 - 4 aufgeführte Rangordnung wird der praktischen Bedeutung sowie der technischen Entwicklung, insbesondere auch der thermischen Verwertung, nicht gerecht.

Der Sachverständigen Rat für Umweltfragen hat sich in seinem Sondergutachten "Abfallwirtschaft" vom September 1990 gerade gegen die Regelung einer starren Rangfolge ausgesprochen, wie sie hier verwirklicht wurde. Vielmehr wird in diesem Gutachten empfohlen, eine Rangfolge flexibel zu gestalten und dabei nicht in erster Linie auf die Gesichtspunkte der technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten abzustellen, sondern darauf, welche Vorgehensweise unter dem Aspekt der Umweltverträglichkeit im Einzelfall die bessere ist. Der Rat empfiehlt im übrigen, Wertungswidersprüche und

- 2 -

Kompetenzkonflikte zwischen Abfall-Gesetz und Bundes-Immissionschutzgesetz im Hinblick auf die Vermeidung und Verwertung zugunsten des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu lösen.

Die unflexible Rangordnung entspricht im übrigen derzeit weder der Wertung des Bundes-Abfallrechts noch ist sie in § 1 a AbfG angelegt.

Wenn der Bundesgesetzgeber den Empfehlungen des Sachverständigenrates bei der Novellierung des Abfallgesetzes folgt, wird die Rangfolge-Regelung des Entwurfs mit den Vorgaben des Bundesrechts nicht im Einklang stehen, zumindest aber bei einer ausdrücklichen bundesrechtlichen Regelung korrigiert werden müssen. Deshalb sollte auf die Zielbestimmung in § 1 LAbfG-Entwurf im Sinne einer starren Rangfolge verzichtet werden. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut des § 1 a AbfG sind Abfälle nur nach Maßgabe von Rechtsverordnungen des Bundes gem. § 14 aaO zu vermeiden. Entsprechende Verordnungen sind auch bereits ergangen (vgl. z.B. Altöl V). Die Vorschrift enthält kein allgemeines Abfallvermeidungsgebot, sondern leitet etwaige Pflichten des Abfallerzeugers aus ausdrücklichen bundeseinheitlichen Verordnungen ab.

Insbesondere im Hinblick auf den Ausnahmereich in § 1 Abs. 3 Nrn. 1-8 AbfG ist ein Widerspruch zwischen AbfG und LAbfG unbedingt auszuschließen; dabei ist dafür maßgeblich, daß die bundesgesetzliche Regelung auch für den Landesgesetzgeber insofern verbindlich ist, als ein gesetzlicher Vorrang der Vermeidung und Verwertung von Abfällen nicht normiert ist. Einen solchen Vorrang kann deshalb auch der Landesgesetzgeber nicht qua eigener Gesetzgebungskompetenz einführen. Lediglich im Hinblick auf die Verwertung nach § 1 a Abs. 2 nach Maßgabe des § 3 Abs. 2 Satz 3 AbfG ist eine Verwertung unter den in § 3 Abs. 2 Satz 3 AbfG im übrigen genannten Voraussetzungen vorgeschrieben.

Im übrigen ist in diesem Zusammenhang nicht nachvollziehbar, warum der sich rapide fortentwickelnden Technik der thermischen Verwer-

- 3 -

- 3 -

tung kein Raum eingeräumt wird. Sie sollte als Alternative mit einbezogen werden.

Durch die Fortführung der Einhaltung des Standes der Technik auch bei der Abfallvermeidung besteht insofern eine Gesetzgebungskonkurrenz, als diesbezügliche Anforderungen an den Anlagenbetrieb nicht Gegenstand des Abfallrechts sein können, vielmehr bereits durch das Reststoff-Vermeidungsgebot in § 5 Abs. 1 Nr. 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz normiert sind. Daß der Entwurf in diese Richtung zielt, ist aus § 1 Abs. 2 Nr. 1 - 3 LAbfG-Entwurf, die ausschließlich auf Anforderungen an die Art und Weise der Produktion von Erzeugnissen abstellen, ersichtlich.

Die Festlegung des Standes der Technik sollte deshalb nicht auf die Abfallvermeidung erstreckt werden.

Darüber hinaus erscheint die offenbar auf § 3 Abs. 6 Bundes-Immissionsschutzgesetz rekurrierende Definition des Standes der Technik unzulässig verkürzt. Dem Stand der Technik dürfte entsprechend § 3 Abs. 6 Bundes-Immissionsschutzgesetz nur ein Entwicklungsstand entsprechen, der die praktische Eignung der Verfahren etc. zur Erreichung der abfallwirtschaftlichen Ziele gesichert erscheinen läßt. Der Entwurf ist entsprechend zu ergänzen.

- b) § 1 Abs. 2 LAbfG-Entwurf ist insofern entbehrlich, als das Instrumentarium des Abfallgesetzes, insbesondere des § 14 AbfG ausreichend und umfassend ist. Inwiefern es darüber hinaus einer besonderen Mitwirkungspflicht des Landes bedarf, bei der ohnehin nicht erkennbar ist, wie sie sich sinnvoll in der Praxis auswirken können soll, ist fraglich.

3. Zu § 2 LAbfG-Entwurf

Die Formulierung in Satz 2 Nrn. 1 und 2 erscheint zu unflexibel und kann, zumindestens teilweise, zur Lähmung fiskalischer Verwaltungstätigkeit führen. Es sollte deshalb zu Beginn von Satz 2: "insbesondere haben sich nach Möglichkeit..." formuliert werden.

- 4 -

4. Zu § 3 LAbfG-Entwurf

Es sollte im Hinblick auf die privatwirtschaftlich auf dem Gebiet der Abfallberatung Tätigen klargestellt werden, daß durch die Vorschrift die Möglichkeit der Abfallberatung durch Dritte nicht eingeschränkt wird. Es sollte damit deutlich gemacht werden, daß ein diese Beratungstätigkeiten verdrängendes Verwaltungsmonopol nicht geschaffen werden soll. Letzteres wäre im Übrigen im Hinblick auf die grundrechtlich garantierten Berufsfreiheit sachlich nicht zu rechtfertigen.

5. Zu § 5 b, c LAbfG-Entwurf

Diese beiden Normen erhöhen noch einmal in erheblichem und bedeutendem Umfang den mit der Abfallentsorgung zusammenhängenden Verwaltungsaufwand der Betriebe. Diese sind entsprechend den Neuregelungen des Bundes bereits in weitem überwachungserheblichen Umfang erfaßt. Es erscheint daher fraglich, ob die dem Entwurf zugrundeliegenden Absichten hinsichtlich dieser Normen im Vergleich zu dem vorgesehenen Aufwand als gerechtfertigt anzusehen sind.

a) Zu § 5 b LAbfG-Entwurf

Erhebliche Zweifel bestehen an der landesgesetzgeberischen Kompetenz zur verpflichtenden Aufstellung eines betrieblichen Abfallwirtschaftskonzeptes. Hier geht das LAbfG-Konzept unzulässig über den bundesgesetzlichen Rahmen des § 11 Abs. 3 AbfG hinaus. Darüber hinaus wird § 1 Abs. 3 AbfG nicht berücksichtigt. § 5 b LAbfG Entwurf muß deshalb diesem Regelungsgehalt angepaßt werden.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß im Bergbau anfallende Abfälle spezialgesetzlich und abschließend auf Bundesebene geregelt sind (§§ 55 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. 2 Abs. 2 BBergG; §§ 51 ff. BBergG). Nach diesen Vorschriften ist der landesgesetzgeberischen Intention bereits Rechnung getragen.

b) Zu § 5 c LAbfG-Entwurf

Auch im Bereich dieses normierten Regelungsbereiches bestehen die zuvor bei § 5 b LAbfG-Entwurf genannten Bedenken im Hinblick auf die Kollision mit den Regelungen des AbfG. Insbesondere ist auch hier wieder auf die bereits vorhandenen Regelungen des § 11 Abs. 3 (Führung eines Nachweisbuches) AbfG hinzuweisen, wonach ein Regelungsbedürfnis für den Landesbereich bereits entfällt.

- 5 -

Soweit mit dieser Regelung des § 5 b durch jährliche Bilanzierung von Art und Verbleib der entsorgten Abfälle einschließlich deren Verwertung ein landesweiter Überblick angestrebt wird, besteht dafür bereits aus praktischen Erwägungen kein Regelungsbedürfnis. Denn ein solcher Überblick ergibt sich für die Behörden aus der Überwachung der Abfallaktivität eines jeden Unternehmens bzw. den jeweilig vorgelegten betrieblichen Abfallwirtschaftskonzepten.

Darüber hinaus ist die jährliche Bilanzierungspflicht mit unverhältnismäßig hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Es sollte hier wie bei der Erhebung im abfallbeseitigenden Gewerbe und in Krankenhäusern eine vierjährige Frist gesetzt werden.

Unverständlich ist auch die Regelung und die Intension des Gesetzgebers zu § 5 c Abs. 2 LABfG-Entwurf. Denn für eine Regelung zur Veröffentlichung besteht ebenfalls kein Bedürfnis. Die betroffene Öffentlichkeit hat jederzeit eine Einsichtsmöglichkeit bei der jeweilig zuständigen Behörde und dies ist im gegebenen Rahmen als ausreichend anzusehen. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber zu berücksichtigen, daß eine solche Veröffentlichungspflicht zu einer möglicherweise unsachgemäßen und emotional geführten Diskussion führen kann, die dann unter Umständen geschäftsschädigende Folgen hat.

Als noch schwerwiegender ist jedoch zu berücksichtigen, daß der Gesetzgebungsentwurf hinsichtlich der für die Betriebe überlebensnotwendigen Betriebsgeheimnisse ebenfalls der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Ohne entsprechende Differenzierung ist eine solche Regelung nicht annehmbar.

6. Zu § 9 Abs. 2 LABfG-Entwurf

Über die Abfallbeseitigungsgebühren sollen nunmehr auch die Kosten der Vermeidung, der Verwertung und der Abfallberatung sowie die Aufwendungen für Vorkehrungen im Sinne des § 10 Abfallgesetz an den nach 1973 stillgelegten Abfallentsorgungsanlagen erfaßt werden. Dies dürfte weder mit den im Gebührenrecht geltenden Äquivalenzprinzip,

- 6 -

- 6 -

noch mit dem in § 6 Abs. 3 KAG verankertem Verwirklichungsmaßstab vereinbar sein. Die mit der Neuregelung bezweckte Lenkungsfunction der Abfallbeseitigungsgebühren ist mit dem herkömmlichen Verständnis von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren nicht in Einklang zu bringen und stößt deshalb wegen der Nähe zu verhaltenslenkenden Steuern auch auf verfassungsrechtliche Bedenken. Die Einbeziehung der o.g. Kosten in die Abfallbeseitigungsgebühren muß deshalb entfallen.

7. Zu § 15 Abs. 1 LAbfG-Entwurf

Die vorgesehenen Änderungen lockern in erheblichem Maße die bisher bestehenden Zweckbindungsvorschriften. Nunmehr soll auch die Finanzierung von Altlastensanierungen auf den von den Kommunen vor dem 31.12.1990 erworbenen Grundstücken aus dem Lizenzentgeltaufkommen möglich sein, ohne daß die Finanzierung auf Fälle beschränkt wäre, in denen ein sonstiger ordnungsrechtlich Verantwortlicher nicht herangezogen werden kann. Der in § 2 Abs. 2 Entsorgungsvorbandsgesetz angelegte Grundsatz der Subsidiarität der Altlastensanierung durch den Verband wird damit ausgehöhlt. Hinzukommt die Erweiterung in § 15 Abs. 1 Nr. 2 LAbfG-Entwurf, was den Sanierungsumfang angeht: Über die Sanierung zur Gefahrenabwehr hinaus sollen Aufwendungen für die Rekultivierung von Grundstücken für bestimmte Nutzungen nunmehr mit umfaßt werden. Durch die Aufweichung der Zweckbindung bewegt sich deshalb das Lizenzentgelt deutlich in die Nähe der Kategorie einer verfassungswidrigen, fremdnützigen Sonderabgabe, zumal dann, wenn - wie zu erwarten steht - die Aufwendungen für Altlastensanierungen das Lizenzentgeltaufkommen nahezu erschöpfen. Deshalb sollte an der engen Zweckbindung des geltenden Rechts festgehalten werden.

8. Zu § 25 Abs. 1 LAbfG-Entwurf

Nach der Neufassung soll es nicht mehr möglich sein, daß die Behörde die Selbstüberwachung durch vom Entsorger selbst durchgeführte Überwachungsuntersuchungen zuläßt. Damit wird eine kostengünstige Möglichkeit der Selbstüberwachung beseitigt, ohne daß hierfür vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen mit der bisher geltenden Regelung in § 25 Abs. 1 Satz 2 LAbfG sachliche Gründe vorliegen.

- 7 -

- 7 -

Die Möglichkeit der Eigenüberwachung und -untersuchung sollte weiterhin bestehen bleiben.