



Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverband
Nordrhein-Westfalen - Entsorgungsverband -

An den
Vorsitzenden des Ausschusses

für Umweltschutz und Raumordnung
Herrn Werner Stump MdL

für Kommunalpolitik
Herrn Dr. Jörg Twenhöven MdL

für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie
Herrn Dr. Jürgen Schwericke MdL

19.03.1991



Sehr geehrte Herren,

der Regierungsentwurf des Landesabfallgesetzes NW liegt uns vor. Wir erlauben
uns, Ihnen eine kritische Stellungnahme zu überreichen.

Der Verband steht für eine Besprechung gerne zur Verfügung.

Dr. Pieper
Vorsitzender des Vorstandes

Knoch
Geschäftsführer



Novelle des Landesabfallgesetzes

(Gesetzentwurf der Landesregierung LT Drucksache /1121)

Stellungnahme des Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverbandes NW (AAV)

§ 1 Abs. 1 Nr. 3 LAbfG-Entwurf - Ziele der Abfallwirtschaft

Es soll die Rangfolge Vermeidung, stoffliche Verwertung, sonstige Behandlung, worunter die thermische Behandlung fallen wird, festgeschrieben werden.

Diese Rangfolge ist, zumindest zum jetzigen Zeitpunkt, verfassungsrechtlich unter dem Gesichtspunkt der konkurrierenden Gesetzgebung und der bundesgesetzlichen Regelung in § 1 a AbfG bedenklich.

Allerdings sieht die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung ebenfalls vor, den Vorrang der stofflichen vor der thermischen Verwertung/Behandlung in einer Abfallgesetznovelle zu fixieren.

Die Bundesregierung bezieht sich dabei auf das Sondergutachten des Sachverständigenrates vom November 1990.

Dieser vertritt die These, Abfallverbrennung sei keine Verwertungs- sondern eine spezifische Behandlungstechnik für nicht weiterverwertbaren Restmüll, an die hohe Anforderungen zu stellen sei. Der Abfallverbrennung soll begleitende und ergänzende Funktion gegenüber vorrangiger Abfallvermeidung und -verwertung zukommen (Rand Nr. 172 der Kurzfassung des Gutachtens). Zu einer Rangfolge führt das Gutachten aus: "Der Gesetzgeber hat bisher kein geschlossenes System abfallwirtschaftlicher Rangentscheidungen entwickelt. Zwar haben Vermeidung und Verwertung von Abfällen grundsätzlich Vorrang vor der Beseitigung, jedoch fehlt es im Verhältnis zwischen Vermeidung und Verwertung und zwischen stofflicher Verwertung und Verbrennung mit Energiegewinn an eindeutigen oder überhaupt an Aussagen des Gesetzgebers. Es ist zweifelhaft, ob der Landesgesetzgeber oder Verwaltungsvorschriften des Bundes, wie die TA-Abfall, diese Lücken der gesetzlichen Regelungen in vollem Umfang durch eine nachträgliche Prioritätensetzung, z. B. im Sinne eines Vorrangs der stofflichen Verwertung vor der Verbrennung, schließen können. Ein Tätigwerden des Gesetzgebers erscheint dem Rat daher geboten"

Der Sachverständigenrat empfiehlt, nicht nur generelle Prioritäten zu setzen, sondern auch Korrekturmöglichkeiten vorzusehen, wenn grundsätzlich vorrangige oder gleichrangige abfallwirtschaftliche Maßnahmen im Einzelfall unter Umweltgesichtspunkten ungünstiger sind als nachrangige oder gleichrangige Maßnahmen (Lastpaketgedanke). Eine generelle Rangfolge Vermeidung, Verwertung, Beseitigung solle nicht in erster Linie nach Maßgaben technischer und wirtschaftlicher Möglichkeiten erfolgen, sondern unter dem Aspekt der Umweltverträglichkeit. Im Einzelfall sollen Regelausnahmen nach Maßgabe einer vergleichenden Risikobewertung eingeführt werden. Der Rat empfiehlt, gesetzgeberische Verwertungswidersprüche und Kompetenzkonflikte hinsichtlich Vermeidung und Verwertung zwischen Abfallgesetz und Bundesimmissionsschutzgesetz mit Präferenz Bundesimmissionsschutzgesetz zu lösen.

Folgerungen für die jetzt geplante nordrhein-westfälische Abfallrechtsänderung:

Die im Sondergutachten angesprochenen Lösungskonzepte sind weitaus differenzierter und einzelfallbezogener als die starre geplante nordrhein-westfälische Rangfolge. Eine differenzierte Bundesregelung würde eine umweltverträgliche thermische Verwertung nicht ausschließen.

Der Handlungsbedarf auf Bundesebene sollte Landesrechtsänderungen zum jetzigen Zeitpunkt ausschließen, da aus Gründen der konkurrierenden Gesetzgebung jetzt ins Werk gesetzte geänderte Landesregelungen an die Bundesregelungen erneut angepaßt werden müßten und eine zweite Novellierung des Landesabfallgesetzes erforderlich würde.

§ 1 Abs. 1 Nr. 1 Ziff. 1 - Vermeidung

Die Regelung geht über die Bundesregelung hinaus, da die Einschränkungen gemäß § 14 AbfG nicht vorgesehen sind (Vermeidung aufgrund von Rechtsverordnungen gemäß § 14). Die Regelung ist auch unter dem Gesichtspunkt der konkurrierenden Gesetzgebung fraglich. Die Formulierung "im Einklang mit § 1 a des AbfG" ist wohl unter diesem Aspekt zu sehen, kann aber angesichts der unklaren Bedeutung den Einwand nicht entkräften.

Da die Verbrennung nicht als Teil der Behandlung genannt wird, besteht die Gefahr, daß in der Öffentlichkeit der Vorrang der stofflichen Verwertung argumentativ dazu führen kann, daß thermische Behandlung ganz zu unterbleiben hat. Der gleiche Effekt kann allerdings eintreten, wenn die Verbrennung ausdrücklich aufgeführt wird und aus dem Entwurf gestrichen wird.

§ 1 Abs. 1 Satz 2 - Stand der Technik

Soweit der Stand der Entsorgungstechnik betroffen ist, sind durch die Regelung der TA-Abfall bereits Maßstäbe vorgesehen.

Es existieren jedoch keine Definitionen des Standes der Technik der Abfallvermeidung, so daß unklar ist, wie eine Konkretisierung erfolgen soll. Das Abfallrecht stellt im übrigen nicht die zulässige Ermächtigungsgrundlage zum Eingriff in Produktionsverfahren dar, die dem Abfallrecht ansonsten nicht unterliegen.

§ 1 Abs. 2

Zur Erreichung der Ziele wirkt das Land auf fünf Ziele hin, die Vermeidung und Verwertung von Produktionsprozessen betreffen.

Abgesehen davon, daß die Formulierung "Hinwirken" unklar ist, besteht die Gefahr, daß Eingriffe in Produktionsverfahren oder -techniken die Folge sein können. Rechtssystematisch wäre dazu eine Rechtsverordnungsermächtigung erforderlich.

Im übrigen würde Abs. 2 zu erheblichen Belastungen der Unternehmen in organisatorischer, technischer und personeller Hinsicht führen.

§ 2 - Pflichten der öffentlichen Hand

Die dort genannten Pflichten der öffentlichen Hand beziehen sich nur auf § 1 Abs. 1, nicht auf die Vermeidungs- und Verwertungsziele des Abs. 2. Ein sachlicher Grund für die mangelnde Systematik ist nicht erkennbar.

§ 3 - Abfallberatung

Die Abfallberatung soll im Gegensatz zur geltenden Fassung nicht mehr durch die Entsorgungswirtschaft als Dritte sondern primär durch Abfallwirtschaftsbehörden erfolgen. Die bisherige Regelung hatte sich bewährt. Die Behörden werden angesichts der Komplexität der Materie überfordert. Erhebliche Personalaufstockungen würden den Beamtenapparat aufblähen und finanziell belastend sein. Negativ wäre auch, daß ein jetzt unüberschaubarer Personenkreis Einblicke in den Stand der Vermeidungs- und Verwertungstechnik der Industrie bekämen. Ein Beratungsmonopol des Staates ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Die kommende Beratung könnte im übrigen überflüssig werden, wenn das Duale System greift. Die Formulierung, daß die Beratung durch eigene sachkundige Bedienstete erfolgt und Dritte herangezogen werden können, sollte geändert werden, damit die Abfallberatung von den Kreisen und Städten insgesamt auf Dritte, z. B. Entsorgungsunternehmen, übertragen werden kann.

§ 4 Abs. 5 - Datentransfer

Die Novellierung sollte genutzt werden, um auch den AAV in die Datenübermittlungsberechtigung der von staatlichen Stellen erhobenen Daten einzubeziehen. Dies könnte dazu beitragen, daß die AAV-Aufgaben in der Entsorgungsplanung langfristig sinnvoll ausgeführt werden.

Abs 5 beinhaltet eine erhebliche Kompetenzerweiterung für die Abfallwirtschaftsbehörden, da diese jetzt Daten erheben dürfen.

§ 5 - Entsorgungspflichtige Körperschaften

Die durch § 5 LAbfG vorgesehene getrennte Entsorgung schadstoffhaltiger Abfälle sowie der Kleinmengen des Gewerbe- und Dienstleistungsbereichs wird sicherlich einen Anstieg der Sonderabfallmengen bewirken, für die keine ausreichenden Entsorgungskapazitäten zur Verfügung stehen.

Andererseits werden keine Regelungen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Entsorgungsanlagen getroffen.

§ 5 Abs. 1 regelt, daß die Kommunen zur Abfallentsorgung, Standortfindung, Planung, Errichtung und Betrieb von Entsorgungsanlagen auf ihrem Gebiet verpflichtet sind.

Damit wird eine regionale Entsorgungsstruktur zementiert, die den Anforderungen von Verbundlösungen oder des EG-Binnenmarktes zuwiderläuft.

Eine Standortfindung auf kommunaler Ebene ist aus bisheriger Erfahrung am schwierigsten durchzusetzen.

Die Regelung widerspricht auch § 17 Abs. 1 LABfG (Abfallentsorgungspläne [AEP]). Es sollte vielmehr gemäß § 17 Abs. 3 geltendes LABfG das Land nicht aus der Verantwortung gelassen werden und an die Möglichkeit erinnert werden, daß AEP's für überregional bedeutende Anlagen von der obersten Abfallwirtschaftsbehörde aufgestellt werden können. Derartige AEP's können auch nach § 6 Abs. 1 AbfG als verbindlich festgestellt werden.

Ein seit Jahren verfügbares Instrumentarium ist also vorhanden.

§ 5 a - Kommunales Abfallwirtschaftskonzept

Auch hier wird die regionale Entsorgung auf das jeweilige kommunale Gebiet zementiert (siehe § 5).

Es muß der Nachweis einer 10-jährigen Entsorgungssicherheit geführt werden. Falls dies nicht gelingt, sind bisher keine Sanktionen vorgesehen.

§ 5 a Abs. 4 LABfG unterläuft § 3 Abs. 5 Bundesabfallgesetz (BABfG), indem eine Verpflichtung eines Anlageninhabers die Mitbenutzung seiner Anlage durch andere zu gestatten erst nach Erfüllung der § 5 a und 2 LABfG bzw. nach Genehmigung des Abfallwirtschaftskonzeptes durch die obere Abfallbehörde möglich sein soll. Dieses Verfahren wäre auch praxisfremd und würde Entscheidungen nach § 3 Abs. 5 AbfG verzögern.

§ 5 b - Betriebliche Abfallwirtschaftskonzepte

Dies wird erhebliche Belastungen für die Wirtschaft bedeuten.

Die Ein-Jahresfrist ist zu kurz.

Die Zuständigkeit der RP's bzw. der Kreise für die Konzepte ist wenig sinnvoll, da Know-how bei der Gewerbeaufsicht vorliegt, die nach BImSchG für Vermeidung und Verwertung zuständig ist.

Art, Menge und Verbleib der Abfälle werden schon im Entsorgungsnachweis erfaßt, so daß eine Doppelbelastung eingeführt würde.

Die im Konzept darzulegende 5-jährige Entsorgungssicherheit ist unrealistisch, es können nur die Kapazitäten der gegenwärtigen Entsorgungsanlagen zur Entsorgungssicherheit herangezogen werden, was nicht ausreicht um eine 5-jährige Entsorgungssicherheit belegen zu können.

§ 5 b Abs. 3

Die Ermächtigung der Behörden auch bei erheblichen Mängeln der Konzepte auf Kosten der Betriebe Konzepte erstellen zu lassen, ist zu weitgehend, da es ausreicht, wenn Nachbesserungen durch die Betriebe verlangt werden können.

Andererseits birgt § 5 b ein großes Dienstleistungspotential für die Entsorgungswirtschaft gegenüber der abfallerzeugenden Industrie.

§ 9 Abs. 2 - Gebühren

In die Abfallbeseitigungsgebühren sollen auch die Kosten der Vermeidung, Verwertung, Abfallberatung aufgenommen werden sowie die Aufwendungen für Vorkehrungen im Sinne des § 10 AbfG an den nach 1973 stillgelegten Abfallentsorgungsanlagen.

Es ist fraglich, ob durch die Außerkraftsetzung des § 6 Abs. 3 KAG die Umgehung des gebührenrechtlichen Wirklichkeitsmaßstabes einer Benutzungsgebühr verfassungsrechtlich zulässig ist, da die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit/Äquivalenz und Gleichheit verfassungsrechtlich geboten sind und an die unterschiedliche Inanspruchnahme von Entsorgungsanlagen anknüpfen.

Die Einbeziehung von Maßnahmen der Vermeidung, Verwertung und Abfallberatung ist aus demselben Gesichtspunkt fragwürdig.

§ 10 Abs. 1 - Lizenz

Der Lizenzpflicht unterliegen in Zukunft nach § 11 Abs. 3 AbfG definierte nachweispflichtige Abfälle sowie bestimmte Massenabfälle. Nach bisher vorliegenden Informationen wurde das für das Lizenzentgelt in Betracht kommende Abfallaufkommen nicht hochgerechnet, so daß unklar ist, ob die gesetzlich vorgesehenen 50 Mio. DM Lizenzentgelt erreicht werden können.

Im geltenden § 10 Abs. 1 LAbfG ist die Lizenzpflicht an die Behandlung oder Ablagerung von nach § 3 Abs. 3 AbfG von der kommunalen Entsorgungspflicht ausgeschlossenen Abfällen geknüpft.

Lizenzpflichtige Fremd- und Eigenentsorger sind gemäß § 5 Nrn. 1 und 2 EntsVG zwangsweise Mitglieder des AAV.

Da § 5 EntsVG ausdrücklich als Voraussetzung für die Mitgliedschaft die Behandlung oder Ablagerung von Abfällen gemäß § 3 Abs. 3 AbfG nennt, würde durch das neue LABfG die Lizenzpflicht teilweise mit der Mitgliedschaft differieren. Es muß sichergestellt werden, daß zwischen Lizenzpflicht und Mitgliedschaft im AAV Deckungsgleichheit besteht. Die Novellierung des LABfG würde eine zeitgleiche Novellierung des EntsVG in diesem Punkt erforderlich machen.

§ 15 Abs. 1 Nr. 1

Die Zweckbindung der Lizenzentgelte für Maßnahmen auf Grundstücken, bei denen die Ordnungspflicht im Wege des Erwerbs vor dem 31.12.1990 auf die Gemeinde oder den Kreis übergegangen ist, erweitert die Aufgaben des AAV erheblich. Die Änderung der Lizenzentgeltverwendung stellt nicht eindeutig fest, ob es sich um Grundstücke handelt, die vor dem Erwerb durch die Kommunen herrenlos waren. Die Formulierung, daß durch den Erwerb der Grundstücke durch die Kommune die Ordnungspflicht auf diese übergegangen ist, stellt nur eine Beschreibung des mit jedem Eigentümerwechsel stattfindenden Wechsels der Ordnungspflicht aus Eigentum (Zustandshaftung), dar. Es ist nicht ausgeschlossen, daß weitere Ordnungspflichtige als Handlungstörer existieren. Sollte dies der Fall sein, ist generell durch die Neufassung des § 15 die Umgehung der Haftung aus dem Verursacherprinzip möglich.

Die Formulierung läßt auch offen, ob frühere kommunale Grundstücke, die mittlerweile weiterverkauft wurden und z. B. Eigentum der Landesentwicklungsgesellschaft geworden sind, unter die Regelung fallen können, was abzulehnen wäre.

Die durch § 15 Abs. 1 Nr. 2 geplante nutzungsabhängige Sanierung läßt, obwohl mit erheblich höheren Kosten für den AAV verbunden, dem AAV kein Mitspracherecht über die angestrebte Nutzungsart. Außerdem ist unklar, wie die Voraussetzung des angemessenen Verhältnisses von Nutzung und Aufwendung für die Sanierung konkretisiert werden kann. Ein Maßstab wird nicht genannt.

Da im Verhältnis Gefahrenabwehr zu nutzungsbezogener Sanierung Kostensprünge von bis zu 900 % realistisch sind, erscheint das geplante Lizenzentgeltvolumen von 35 Mio. DM für Maßnahmen der Altlastensanierung zu niedrig bemessen, falls der AAV überwiegend nutzungsbezogene Sanierungen durchführen soll.

Der AAV kann nach bisheriger gesetzlicher Regelung gemäß § 2 Abs. 2 EntsVG unter folgenden Voraussetzungen Maßnahmen der Gefahrenabwehr aus Altlasten durchführen:

1. Der für die Altlast Verantwortliche kann nicht ermittelt werden.
2. Er ist zur Sanierung finanziell nicht in der Lage.
3. Die Maßnahme muß im Wege der Ersatzvornahme durchgeführt werden müssen.

Die Finanzierung der AAV-Maßnahmen durch das sogenannte Lizenzmodell NRW war schon in seiner Entstehungszeit Gegenstand von drei verfassungsrechtlichen Gutachten. In zwei Gutachten wurde das Lizenzentgelt zur Finanzierung der Verbandsausgaben als unzulässige Sonderabgabe bzw. Gebühr angesehen. Diese verfassungsrechtlich zumindest angreifbare Regelung wird hinsichtlich der Finanzierung der Altlastensanierung von im kommunalen Eigentum stehenden Flächen noch problematischer. Sieht man das Lizenzentgelt als Sonderabgabe an, ist es zweifelhaft, ob die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten hohen Anforderungen bei einer Ausweitung der Verbandsaufgaben erfüllt werden:

1. Zulässigkeitsvoraussetzung der Sachnähe und Gruppenverantwortung

Zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabe verfolgten Zweck muß eine spezifische Beziehung bestehen, d. h. die Aufgabe muß ganz überwiegend in die Sachverantwortung der belasteten Gruppe und nicht in die staatliche Gesamtverantwortung fallen. Die Sachverantwortung bei kommunalen Altlasten trägt aber voll die jeweilige Kommune, nicht der Lizenzabgabepflichtige. Der kommunale Eigentümer haftet nicht nur polizeirechtlich für von Altlasten ausgehende Gefahren, sondern wie jeder privatrechtliche Eigentümer einer Altlast und nimmt zusätzlich die Sanierungsaufgabe als normale öffentliche kommunale Aufgabe wahr, z. B. unter den Aspekten der Bauleitplanung, Wirtschaftsförderung oder Stadtentwicklung. Die Sanierung derartiger Flächen fällt also unter die staatliche Gesamtverantwortung, nicht in den Verantwortungsbereich der Abgabepflichtigen.

2. Die gruppennützige Verwendung des Lizenzentgeltaufkommens als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung setzt voraus, daß das Abgabeaufkommen überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird.

Die Sanierung kommunaler Grundstücke befreit die Abgabepflichtigen aber nicht von einer Last, die sie an sich zu tragen hätten. Die Lizenzentgelte kommen insofern lediglich der Kommune im Sinne einer Haushaltsentlastung zugute zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben. Sachnähe und Gruppenverantwortung wären eher gegeben, wenn der Kreis der Abgabepflichtigen die Kommunen selbst umfassen würde, nicht aber die Entsorgungswirtschaft.

3. Sieht man das Lizenzentgelt als eine Gebühr an, so verstößt die Finanzierung kommunaler Altlastensanierung durch Lizenzentgelte gegen das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit, d. h. die Sanierung stellt keine individuelle zurechenbare öffentliche Gegenleistung für die Geldleistung dar.

Das Lizenzentgelt rückt zunehmend in die Nähe der Steuer und stellt eine voraussetzungslose Finanzquelle des Staates dar, die zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben der Kommunen eingesetzt wird, die üblicherweise überwiegend durch andere Steuern finanziert werden. Die könnte auch den Tatbestand des gesetzgeberischen Formenmißbrauchs erfüllen, da keine verfassungsrechtliche Kompetenz des Landes zur Erhebung einer derartigen Steuer gegeben ist.

4. Die Einbeziehung kommunaler Grundstücke in den Sanierungsauftrag des AAV kann auch eine vollständige Aushebelung des Verursacherprinzips zur Folge haben.

Altlasten, bei denen ein Verursacher bzw. ein Verantwortlicher existiert, der zudem auch finanziell leistungsfähig ist, würden trotzdem in den AAV-Aufgabenbereich fallen. Die bisher gemäß § 2 Abs. 2 EntsVG notwendigen Tatbestände, nämlich herrenlose Flächen oder finanzielles Unvermögen des Verantwortlichen, würden umgangen.

Der bei der AAV-Gründung erzielte politische Minimalkonsens Aufrechterhaltung des Verursacherprinzips und Lückenfüllung im Bereich herrenloser Altlasten durch den AAV könnte durch die Einbeziehung kommunaler Grundstücke gefährdet werden.

Andererseits wurde bei der AAV-Gründung von einer erheblich größeren Zahl herrenloser Altlasten ausgegangen als jetzt ersichtlich ist. Vielfach wurden früher herrenlose Altlasten von den Kommunen übernommen. Die Ausweitung der AAV-Zuständigkeit auf tatbestandlich eng definierte kommunale Altlasten, die früher herrenlos waren, könnte insofern politisch akzeptabel sein.

§§ 16, 17 - Abfallentsorgungspläne

Wie schon zu § 5 dargelegt, sollte das Land aus der Standortplanungsverantwortung nicht entlassen werden. Das vorhandene Instrumentarium sollte genutzt und könnte verbessert werden, indem eine Verzahnung der abfallrechtlichen Fachplanung mit der raumordnerischen Gesamtplanung erfolgt. Die Festsetzungen des AEP's sollten Ziele der Raumordnung und Landesplanung sein. Damit wären die Kommunen über § 1 Abs. 4 BauGB und §§ 20 ff. LPLG NW daran gebunden.

In diesem Zusammenhang sollte auch ein Enteignungsrecht zugunsten privater potentieller Betreiber von Entsorgungsanlagen in § 23 LABfG geregelt werden.

Die geplante Formulierung, die ein Enteignungsrecht auch des "Trägers der Maßnahme" ermöglicht, läßt aber offen, ob damit auch private Entsorger bzw. Betreiber der Anlagen gemeint sind.