

Bürgeraktion DAS BESSERE MÜLLKONZEPT NRW e.V.  
Prinz-Albert-Straße 43, 5300 Bonn 1,  
Telefon 0228/214032; Telefax 0228/21433



**DAS  
BESSERE  
MÜLLKONZEPT**

**NORDRHEIN-  
WESTFALEN e.V.**

An die  
Präsidentin des Landtages  
Nordrhein-Westfalen  
- Umweltausschuß -

Platz des Landtages  
4000 Düsseldorf 1

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
11. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT  
11/675**

Vorstand: Alfred Fox,  
Dr. Margret Peek-Horn,  
Matthias Ringel,  
Dipl.-Ing Bernd Wagner,  
Uschi Wilms  
Vereinsregister AG Bonn  
20 AR 33/91  
Spendenkonto 5318-503  
Mitgliedskonto 14888-501  
PGA Köln, BLZ 37010050  
Landtag 3

I.1.E

Bonn, Aachen, 08.06.91

Stellungnahme des Dachverbandes "Das bessere Müllkonzept NRW"

zu den nordrhein-westfälischen Gesetzesvorhaben der Novellierung des Abfallrechts

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Dachverband **DAS BESSERE MÜLLKONZEPT NRW e.V.** ist der Zusammenschluß von 70 Bürgerinitiativen gegen Müllverbrennungsanlagen und deren Reststoffdeponien. Er wurde im November 1990 gegründet und hat sich im Februar 1991 mit anderen Landesverbänden zum Bundesverband **DAS BESSERE MÜLLKONZEPT** zusammengeschlossen.

A. Der Standort der Bürgerinitiativen

In der Auseinandersetzung mit den nordrhein-westfälischen Gesetzesentwürfen ist zunächst der Standort der Bürgerinitiativen zu beschreiben und zu prüfen, ob die vorgeschlagenen Änderungen die Situation der Bürgerinitiativen verbessern.

Nach ihrem Selbstverständnis haben die Bürgerinitiativen eine äußerst demokratische Funktion und Legitimation:

Sie setzen sich aus engagierten und verantwortungsbewußten Bürgerinnen und Bürgern zusammen, die auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft und des Abfallrechts zunächst Laien sind und sich häufig aus Sorge über die konkreten Planungen vor Ort in mühevoller Arbeit sachkundig machen.

.../2

Aus der Betroffenheit einer vor Ort geplanten Entsorgungsanlage wachsen die Bedenken und die Kritik von BürgerInnen und Fachleuten.

Die Bürgerinitiativen sind die einzigen, die bei Großprojekten wie den derzeit geplanten Abfallentsorgungsanlagen eine sachliche und juristische Kontrolle dieser Vorhaben herbeiführen können, denn für einzelne Bürger sind diese Verfahren weder überschaubar noch finanzierbar.

Diese demokratische Funktion der Kontrolle der Verwaltung durch die Bürgerinitiativen ist zwar auf höchster Ebene des Landes anerkannt. So führt Minister Matthiesen in dem Rahmenkonzept zur Planung von Sonderabfallentsorgungsanlagen aus:

*"Es ist nicht zu bestreiten, daß eine vor Ort sehr kritisch geführte Standortdiskussion, die oftmals durch hohen Sachverstand gekennzeichnet ist, durchaus auch zu einer Verbesserung des Entscheidungsfindungsprozesses beitragen kann."*

Dennoch werden bei den konkreten Anlageplanungen vor Ort die Beteiligungsrechte der Bürgerinitiativen nach wie vor nicht beachtet. Der Unterzeichner hat in mehreren Erörterungsterminen plastisch erlebt, wie z.B. für die Einwender und Bürgerinitiativen erst einmal Mikrofone und Tische organisiert werden mußten, während sie für Behörden und Betreiber wie selbstverständlich bereitgestellt waren. In diesem Zusammenhang begrüßt der Dachverband DAS BESSERE MÜLLKONZEPT ausdrücklich, daß in dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN bestimmte Beteiligungsrechte festgeschrieben sind. So soll der Erörterungstermin öffentlich sein, eine umfassende Berichterstattung zugelassen und ein Wortprotokoll geführt werden.

Diese Festschreibung von Beteiligungsrechten vermissen wir in dem Gesetzentwurf der Landesregierung ebenso wie das Verbandsklagerecht. Hier ist das Land Nordrhein-Westfalen im bundesweiten und erst recht im europäischen Vergleich rückständig. Dabei zeigen die Erfahrungen in Hessen, Bremen, Saarland und Berlin, daß mit dem Verbandsklagerecht kein Mißbrauch getrieben wird. In allen Staaten der europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme von bestimmten Ländern in der Bundesrepublik haben Umweltorganisationen in unterschiedlichem Maße die Möglichkeit, umweltrelevante Behördenentscheidungen vor Gericht anzufechten (Bizer NVwZ 1990, 1053).

Im Nachbarland Niederlande werden dafür sogar die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen geschaffen, indem der Staat Prozeßkosten über 300 Hfl übernimmt.

Im übrigen darf die Frage gestellt werden, ob der Umweg über betroffene Grundstückseigentümer einer Demokratie, in der ja die Naturschutzverbände ansonsten nach § 29 BNatSchG anerkannt

sind, würdig ist. Dort, wo Naturschützer die Belange des Umweltschutzes nicht hinreichend berücksichtigt sehen, nehmen sie schon heute die Gerichte in Anspruch, und das mit wachsendem Erfolg.

#### B. Die Leitlinien des Dachverbandes als Maßstab

Die Gründung des Dachverbandes DAS BESSERE MÜLLKONZEPT NRW und nicht zuletzt die Beteiligung der Bürgerinitiativen an der Diskussion um diese Gesetzesvorhaben verfolgt u.a. das Ziel, aus der Sorge vor zukünftigen Großanlagen und den Ängsten, die sich gegen die damit verbundenen Gefahren richten, letztlich vielleicht doch etwas positives entstehen zu lassen, nämlich das bessere Müllkonzept im menschlichen, natürlichen, ökologischen Sinne:

wegen der unstreitig vorhandenen existenzbedrohenden Gefahren für Mensch und Umwelt kann es bei jedem abfallpolitischen Vorhaben nur darum gehen, alle gesellschaftlichen Kräfte zu vereinigen, um diese Gefahren zu bannen und das am wenigsten umweltschädliche Konzept zu verwirklichen.

Vor diesem Hintergrund hat der Dachverband DAS BESSERE MÜLLKONZEPT Leitlinien erarbeitet, die zu Prüfsteinen für jedes abfallpolitische Vorhaben werden können, so auch der heute diskutierten Gesetzesvorhaben:

1. Wir sehen es als zentrale Zukunftsaufgabe an, das Zeitalter der Wegwerfgesellschaft jetzt zu überwinden. Der wichtigste Schritt dazu ist ein viel entschiedenerer Einstieg in die Müllvermeidung. Dieser Schritt muß absolute Priorität haben.

Wir verstehen darunter den umweltfreundlichen Umgang mit Produkten. Dies setzt die Entwicklung und Einführung abfallarmer Produktionsverfahren voraus.

Der bisherige Weg von der Herstellung zum Konsum führt in die abfallpolitische Sackgasse. Es muß zum Kreislauf zwischen Produktion und Konsum kommen. Dazu gehört die Entwicklung und Einführung von Maßnahmen und Verfahren, die die Gebrauchsdauer, Haltbarkeit und Reparaturfreundlichkeit von Erzeugnissen erhöhen und ihre Mehrfachverwendung begünstigen.

Diese Ziele sehen wir in dem Gesetzentwurf der Landesregierung nicht verwirklicht: zwar sind sie in § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfes (ELReg) als Ziele der Abfallwirtschaft genannt, und es gehört nun zu den Pflichten der öffentlichen Hand, bei der Gestaltung ihrer Arbeitsabläufe und der Beschaffung umweltfreundliche Produkte zu berücksichtigen. Ob § 2 Abs. 1 Nr. 2 ELReg jedoch eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die Verpflichtung Dritter bietet, ist zu bezweifeln.

Der Gesetzentwurf DER GRÜNEN geht darüber hinaus und beweist, daß Minister Matthiesen nicht alles zur Abfallvermeidung notwendige getan hat: hier betrifft die hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage in § 2 Abs. 2 Nr. 1 EGrüne auch juristische Personen des privaten Rechts, deren Kapital sich überwiegend in öffentlicher Hand befindet. Darüber hinaus bieten die GRÜNEN Finanzierungshilfen für die Entwicklung abfallarmer Produkte und Produktionsverfahren (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 EGrüne).

Voraussetzung für eine konsequente Abfallvermeidung ist eine kompetente Abfallberatung. Erstmalig wird hier zwar den Naturschutzverbänden und Büregrinitiativen die Möglichkeit eröffnet, daran teilzunehmen. Das Gesetz sieht nunmehr nicht nur die Beteiligung der Entsorgungsunternehmen an der Abfallberatung vor (§ 3 ELReg). Dennoch fehlt die Einführung einer wirklich flächendeckenden Beratung etwa dergestalt, daß für 10.000 Einwohner ein Abfallberater zuständig wäre.

"Wer Müll vermeidet, spart in Nordrhein-Westfalen bares Geld." Mit diesem Slogan ist in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden, der Gesetzentwurf würde durch die Einführung gestaffelter Müllgebühren einen entscheidenden Beitrag zur Abfallvermeidung leisten. Das ist jedoch keineswegs zwingend so.

In der entscheidenden Vorschrift heißt es lediglich, die Kommunen sollten mit dem Gebührenmaßstab Anreize zur Vermeidung und Verwertung schaffen (§ 9 Abs.2 ELReg). Diese Soll-Vorschrift ist noch nicht einmal für die Gemeinden zwingend, denn sollen heißt nicht müssen.

Darüber hinaus ist nichts über den Inhalt des Gebührenmaßstabes gesagt, denn wie die Gemeinden abfallvermeidungsfreundliche Gebühren erheben, bleibt ihnen überlassen. Das heißt: nach Art, Menge oder Gewicht gestaffelte Müllgebühren werden eben gerade nicht gesetzlich vorgeschrieben. Für die Kommunen und Kommunalverbände kann - mit Ausnahme der Grundgebühr, deren Abschaffung wir begrüßen - alles beim alten bleiben.

Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, daß der Gesetzentwurf der Landesregierung kein wirklich durchgreifendes Konzept zur Abfallvermeidung bietet. Sie wird eben gerade nicht zur obersten Priorität, denn viele Möglichkeiten der Abfallvermeidung bleiben offen. Darüber hinaus drängt sich uns der Verdacht auf, daß zwar die Ziele der Abfallwirtschaft durch die Gesetzesänderung neu formuliert werden, aber deren Durchführung und Vollzug letztlich nicht gesichert ist.

Dadurch wird der Weg zur Verwertung und Entsorgung viel zu früh freigegeben.

2. Unseres Erachtens muß der Produzent als Verursacher die Verantwortung für das Produkt von der Herstellung bis zur Verwertung und - wo dies nicht möglich ist - bis zur kontrollierten ökologischen Entsorgung tragen.

Diesen Ansatz vermissen wir in dem Gesetzentwurf völlig, obwohl das Land NRW die Entschließung des Bundesrates zur VerpackungsVO vom 19.04.91 mitgetragen und ihm auf Bundesebene folgt. Demgegenüber realisiert der Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN dieses Verursacherprinzip durch die Einführung der sog. Abfallparkhäuser in § 13 EGrüne. Danach sollen die Sonderabfälle und Reststoffe, deren Verwertung in absehbarer Zeit zu erwarten ist, im Eigentum der AbfallproduzentInnen verbleiben. Sie sollen zu monatlichen Gebühreuzahlungen für die Zwischenlagerung herangezogen werden.

Einem solchen Instrument, das in der rechtlichen Konstruktion sicherlich noch der Präzisierung bedürfte, verschließt sich die Landesregierung. Ebenso wenig ist sie bereit, die bisherigen Abfallentsorgungsstrukturen zu ändern. Dies aber wäre nötig, um der Priorität von Abfallvermeidung und - wo sie nicht mehr greift - der konsequenten stofflichen Abfallverwertung zum Durchbruch zu verhelfen.

3. Jedes Abfallentsorgungskonzept muß vorrangig und in viel größerem Ausmaß als bisher Abfallvermeidungs- und -verwertungsstrukturen ausweisen.
4. Abfallentsorgung muß möglichst dezentral, regional, verursachernah und transparent erfolgen, denn sie stärkt das Problembewußtsein der Bürger, mobilisiert das Vermeidungspotential und verteilt die Abfalllasten verursachergerecht.

Unter diesen Prämissen ist die Einführung der Pflicht zur getrennten Entsorgung in § 5 Absätze 2 und 3 ELReg sicherlich zu begrüßen. Doch auch hier erscheint uns der Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN mit der strikten Einführung der Bio-Tonne konsequenter zu Ende gedacht (§ 7 Abs. 1 EGrüne).

Die Abfallentsorgungsstruktur in Nordrhein-Westfalen ist derzeit von zwei Strömungen geprägt, deren Problematik sich der Gesetzentwurf der Landesregierung letztlich nicht annimmt oder nicht annehmen will:

- a) staatliche Planungskonzepte wie der Abfallentsorgungsplan, die Gebietsentwicklungspläne sowie die kommunalen und betrieblichen Abfallwirtschaftskonzepte sind juristisch nicht ausgereift und blockieren daher die Abfallentsorgungsplanung.
- b) Die Verlagerung der Abfallentsorgungsplanung auf die Privatwirtschaft birgt die Gefahr gesundheitsschädlicher und umweltschädlicher Abfallentsorgung.

zu a) Alle staatlichen Planungskonzepte wie die Abfallentsorgungspläne, die Gebietsentwicklungspläne sowie die kommunalen und betrieblichen Abfallwirtschaftskonzepte haben eines gemeinsam: nach dem LAbfG werden sie ohne Öffentlichkeitsbeteiligung erstellt, während andere Normvorschriften eine solche Beteiligung vorsehen.

Für die geplanten Abfallentsorgungsanlagen finden derzeit Gebietsentwicklungsplan-Änderungsverfahren statt oder sind geplant. Parallel dazu fordert § 6 a ROG i.V.m. der Raumordnungsverordnung die Durchführung vorhabenbezogener Raumordnungsverfahren, bei denen die Raum- und Umweltverträglichkeit der Projekte überprüft werden soll. Zur Zeit haben sich das Raumordnungsverfahren und die Gebietsentwicklungsplanung vermischt.

Nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 UVPG sind für Entscheidungen in vorgelagerten Verfahren, die für anschließende Verfahren beachtlich sind, Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen. Dies gilt auch nach der Gesetzesänderung für Abfallentsorgungspläne, weil sie für verbindlich erklärt werden können (§ 18). In der Praxis findet jedoch bei der Aufstellung von Abfallentsorgungsplänen keine Umweltverträglichkeitsprüfung statt.

Ebensowenig ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung der kommunalen und betrieblichen Abfallwirtschaftskonzepte vorgesehen. Erst nach Erstellung des kommunalen Abfallwirtschaftskonzeptes gibt es für den Bürger ein Akteneinsichtsrecht (§ 5a ELReg).

Das neu eingeführte betriebliche Abfallwirtschaftskonzept ist unseres Erachtens nicht weitreichend genug, weil es letztlich ohne Konsequenzen bleibt, wenn es die Verpflichteten nicht aufstellen oder beachten. Es ist weder an die abfallrechtliche Genehmigung geknüpft noch ist in sonstiger Weise sichergestellt, daß sich die Verpflichteten an ihr eigenes Konzept halten. Die Einfügung entsprechender Bußgeldvorschriften sieht die Gesetzesänderung nicht vor.

zu b) Daß die Durchführung der Abfallentsorgung seitens der Privatwirtschaft immer die Gefahr von Umwelt- und Gesundheitsgefahren birgt, bedarf eigentlich nicht näherer Ausführungen, denn ansonsten benötigten wir keine Gesetze und Genehmigungsverfahren. Dennoch sehen wir in der Entwicklung der letzten Zeit die Gefahren wachsen: so ist durch § 4 Absatz 1 Satz 2 BAbfG die Möglichkeit des Mitverbrennens von Abfällen durch die Industrie eröffnet worden. Diese Vorschrift höhlt, weil sie auf das Immissionsschutzrecht verweist, das Abfallrecht aus.

Seit dem 11.05.1990 dürfen Abfälle, und zwar Haus-, Gewerbe- und Sondermüll, allen industriellen Feuerungsprozessen als Brennstoff zugeführt werden, also in Kraftwerken, Zementöfen, Kupferhütten, Verschwelanlagen usw. Dem hätte der Gesetzentwurf der Landesregierung ganz oder zum Beispiel durch Beschränkungen auf einzelne Abfallmengen oder -fraktionen Einhalt gebieten können!

Auch nach Verabschiedung der Gesetzesänderung in der derzeitigen Fassung wird es dabei bleiben, daß Sonderabfälle zu Wirtschaftsgütern deklariert werden, so daß sie angeblich nicht mehr dem Abfallrecht unterliegen. Diese Güter werden auch in Zukunft z.B. als Versatzmaterial in Bergwerken deponiert werden können, ohne daß es eines aufwendigen Planverfahrens unter Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf. Auch diesen offensichtlichen Mißbräuchen hätte das Landesabfallgesetz einen Riegel vorschieben können!

Nach § 5 Absatz 5 ELReg können sich die abfallentsorgungspflichtigen Körperschaften zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Formen kommunaler Zusammenarbeit bedienen sowie geeignete Dritte damit beauftragen. Diese versteckte Vorschrift ist der Einstieg der Privatwirtschaft in die Abfallentsorgung. Die Vorschrift führt dazu, daß es letztlich kaum noch der kommunalen Umweltverwaltung bedarf, denn diese Aufgaben können weitestgehend von privaten Dritten wahrgenommen werden. Damit werden unseres Erachtens die Aufgaben der Kommunalparlamente, die die Verwaltung zu kontrollieren haben, untergraben. Diese Problematik teilt die Landesregierung zwar, vertagt das Problem jedoch auf die Änderung der Gemeindeordnung:

*"Es stellt sich die Frage, ob die im geltenden Recht vorgesehenen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der Organe der Gemeinden im Hinblick auf die kommunale Gesamtverantwortung ausreichen oder erweitert werden müssen. Die Landesregierung wird ... ihre diesbezüglichen Vorstellungen mit der ... Novellierung der Gemeindeordnung unterbreiten (Drucksache 11/1492, Frage 5)."*

Wenn auf diese Weise der Privatwirtschaft alle Möglichkeiten offenstehen, verwundert es nicht, daß die Abfallentsorgung in NRW immer noch von dem Plan eines flächendeckenden Netzes großtechnischer und überdimensionaler Abfallentsorgungsanlagen gekennzeichnet ist.

Weil dieser Plan in dem Änderungsentwurf noch nicht einmal thematisiert wird, bleibt auch hier alles beim alten: Es bleibt bei Minister Matthiesens Plan, in jedem zweiten Kreis bzw. jeder kreisfreien Stadt eine Müllverbrennungsanlage mit einer Mindestkapazität von 250.000 Tonnen pro Jahr zu errichten und zu betreiben. Daß dies trotz besserer Müllkonzepte nicht verhindert wird, ist die eigentliche Katastrophe dieses Gesetzgebungsvorhabens.

Es bestätigt sich der Verdacht, daß für die Abfallvermeidung gerade deswegen so wenig neues vorgesehen ist, um den Plan flächendeckender Müllverbrennungsanlagen durchzusetzen.

Demgegenüber halten wir fest:

5. Großtechnische, zentrale Abfallanlagen ziehen Abfälle an. Durch die Festlegung häufig überdimensionierter Kapazitäten verhindern sie, daß in der Zukunft konsequent Abfall vermieden wird. Derartige Anlagen würden sich bei konsequenter Vermeidung und Verwertung erübrigen.
6. Aus Gründen der Umwelt- und Sozialverträglichkeit, der Generationenverträglichkeit und der Verantwortung gegenüber der einen Welt sind die zur Zeit in Planung befindlichen überdimensionierten Anlagen als nicht zukunftsfähig abzulehnen.
7. Solange Vermeidungs- und Verwertungsstrategien von Seiten der Politik, der Industrie und der Verbraucher so unzureichend umgesetzt werden, wie es derzeit geschieht, ist der Widerstand gegen Müllverbrennung und Reststoffdeponien notwendig. Unverbindliche Absichtserklärungen und Kann-Bestimmungen sind unglaubwürdig ohne politisches Handeln.
8. Die Müllverbrennung verringert und inertisiert weder die Abfallmenge noch den Schadstoffgehalt, sondern verlagert sie nur in Luft, Schlacke und Filterstäube. Weder das Problem des Schadstoffanfalles noch die Reststoffproblematik werden, wie das Gutachten des Rates der Sachverständigen für Umweltfragen bestätigt, in absehbarer Zeit gelöst. Deshalb darf die Müllverbrennung weder Teil der Verwertung noch Teil der Entsorgung sein. Sie ist als gesundheitsschädlich abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen



Christof Stock  
Rechtsanwalt

Sprecher des Arbeitskreises Recht  
im Dachverband DAS BESSERE MÜLLKONZEPT NRW  
Wilhelmstraße 34  
5100 Aachen  
Tel. 0241/ 48128  
Fax .. 0241/403884