

Herrn Landtagspräsidenten
André Kuper
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: [REDACTED]

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4570

A17, A02

**Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des Landesabfallgesetzes (LT-Drucksache 17/14405);
hier: Landtagsanhörung am 29.11.2021
Ihr Schreiben vom 05.11.2021**

18.11.2021

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident Kuper,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des Landesabfallgesetzes (LT-Drucksache 17/14405) Stellung nehmen zu können.

Inhaltlich möchten wir zum Gesetzentwurf Folgendes anmerken:

1. Ansatzfähigkeit von Kosten bei der Abfallberatung zur Abfallvermeidung

In der **Landtags-Drucksache 17/14405** wird auf der ersten Seite ausgeführt, dass zur Stärkung bei der vorrangig zu verfolgenden Vermeidung von Abfällen eine gesetzliche Klarstellung dahin erfolgen soll, dass die Kosten für die Abfallberatung im Hinblick auf die Abfallvermeidung zu den ansatzfähigen Kosten bei der Abfallgebühr gehören soll.

Diese Klarstellung findet sich leider im Gesetzestext des § 9 des Gesetzentwurfes in dieser Deutlichkeit nicht wieder.

Eine solche Klarstellung muss in § 9 Abs. 2 ausdrücklich erfolgen, weil auch durch die Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes mit dem Artikelgesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen (KrWG, WHG) vom 09.06.2021 (BGBl. I 2021, S. 1699 ff.) der Inhalt und Umfang der Abfallberatung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in § 46 KrWG seit dem 03.07.2021 nochmals erweitert worden ist. Gemäß § 46 KrWG sollen die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht nur auf die Entsorgungsmöglichkeiten für Abfälle im Rahmen der Abfallberatung hinweisen,

Städtetag NRW
Telefon 0221 37711-610
Tim.Bagner@staedtetag.de
Referent
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 70.28.16 N

Landkreistag NRW
Dr. Andrea Garrelmann
Hauptreferentin
Telefon 0211 300491-320
a.garrelmann@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 70.22.06

Städte- und Gemeindebund NRW
Dr. Peter Queitsch
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-237
peter.queitsch@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 25.0.2.2 qu

VKU/VKS Landesgruppe NRW
Thomas Patermann
Vorsitzender der Landesgruppe
NRW
Tel. 0203 283 2674
T.Patermann@wb-duisburg.de
c/o Wirtschaftsbetriebe Duisburg
Schifferstraße 190, 47059 Duisburg

sondern zugleich ebenso über die Möglichkeit der Vermeidung von Abfällen informieren.

Wir verweisen insoweit ausdrücklich auf unseren **Text-Vorschlag zu § 9 Abs. 2 Satz 2 Spiegelstrich 1** unter **Ziffer 3.7.1 dieser Stellungnahme**.

2. Zum Gesetzestitel

Es ist ein neuer Gesetzestitel für das Landesabfallgesetz Nordrhein-Westfalen vorgesehen. Dieses soll künftig in Anknüpfung an das Kreislaufwirtschaftsgesetz des Bundes (KrWG = Bundesabfallgesetz) mit dem Gesetzestitel „Kreislaufwirtschaftsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LKrWG NRW)“ bezeichnet werden.

In Anbetracht der Tatsache, dass auch die Europäische Union in der EU-Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG den Begriff „Abfall“ verwendet und z. B. das EU-Land Österreich ein „Bundes-Abfallwirtschaftsgesetz“ erlassen hat, wird vorgeschlagen, dass der Begriff „Abfall“ im Gesetzestitel nicht aufgegeben wird und das Landesabfallgesetz zukünftig Abfallwirtschaftsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LAbWG NRW) genannt werden sollte.

Es ist auch für die Bürgerinnen und Bürger besser verständlich, dass ein Gesetzesname zum Ausdruck bringt, was der Kerninhalt des Gesetzes ist. Dieses ist bei der Bezeichnung „Landesabfallwirtschaftsgesetz“ eindeutig besser erkennbar.

3. Zu den einzelnen Vorschriften

3.1 Zu § 1 LKrWG-E (Ziele des Gesetzes)

Es wird begrüßt, dass in Anknüpfung an die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 08.05.2019 in § 1 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfes nunmehr geregelt ist, dass „Bau- und Abbruchabfälle“ durch Verfahren gemäß § 3 Abs. 25 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes in den Stoffkreislauf zurückzuführen sind.

Weiterhin wird begrüßt, dass in § 1 Abs. 2 nach dem Wort „abfallarme“ die Worte „sowie möglichst klimaneutrale“ eingefügt wurden, weil dem Klimaschutz ein wichtiger Stellenwert beizumessen ist.

Dieses folgt insbesondere aus dem **Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 24.03.2021 (Az.: u. a. 1 BvR 2656/18)**.

3.2 Zu § 2 LKrWG-E (Pflichten der öffentlichen Hand)

Die Vorgabe, bei der Beschaffung oder Verwendung von Arbeitsmaterialien, Ge- und Verbrauchsgütern, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen sowie bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen den Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die mit Blick auf die 5stufige Abfallhierarchie vorteilhaft sind, **muss bereits im Gesetz eine ausdrückliche Begrenzung erfahren**.

Deshalb begrüßen wir die **eindeutige Klarstellung im Gesetzestext**, dass diese Vorgabe nur dann gilt, wenn eine **Eignung für den vorgesehenen Verwendungszweck besteht, keine zumutbaren Mehrkosten entstehen und keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen**.

Eine solche Einschränkung ist unverzichtbar, weil insbesondere mit Blick auf die Nachhaltigkeit die Langlebigkeit ein wichtiger Gesichtspunkt ist. Dieses gilt insbesondere bezogen auf den Einsatz von Recyclingmaterialien z. B. bei der Durchführung von öffentlichen Baumaßnahmen, wo die mutmaßliche Nutzungsdauer in gleicher Weise erreicht werden können muss wie bei dem Einsatz von Primärmaterialien.

Gleiches gilt für die Vorgabe in § 2 Abs. 3 LKrWG-E, wonach bei der Ausführung nicht unerheblicher Bau- maßnahmen der öffentlichen Hand geeignete und qualitätsgesicherte Recyclingbaustoffe, die gleichwertig sind, eingesetzt werden sollen.

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ohne eine **Bundes-Ersatzbaustoffverordnung**, die erst zum **01.08.2023** in Kraft treten wird, **ein gesicherter Einsatz von Recyclingbaustoffen zu Problemen führen kann**.

So hat es in NRW Praxisbeispiele gegeben, in denen hergestellte öffentliche Straßen wieder geöffnet werden mussten, weil nicht geeignete Materialien als Ersatzbaustoff verbaut worden sind. Dieses hat nicht nur zu erheblichen Mehrkosten geführt, sondern ist auch in keiner Weise als nachhaltig anzusehen.

Leider ist es auch bisher nicht gelungen – ähnlich wie bei der Verwertung von Klärschlamm – **einen gesetzlichen Haftungsfonds einzurichten**, der bei dem Einsatz von Recyclingbaustoffen für den Verwender im Sinne einer „Produktsicherheit“ die erforderliche Rechtssicherheit schafft.

Deshalb wird diesseits insgesamt vorgeschlagen, **in § 2 das Wort „sollen“ nicht durch „haben“ zu ersetzen**, damit ein ausreichender Spielraum verbleibt und zugleich zu regeln, dass der Anbieter verpflichtet ist, in einer Expertise die Unbedenklichkeit seiner Recyclingprodukte zu dokumentieren, damit ein Rückgriff erfolgen kann, wenn dieses unzutreffend ist. Jedenfalls ist eine solche Regelung übergangsweise erforderlich, bis die Ersatzbaustoffverordnung auf der Bundesebene umfassend greift, was voraussichtlich erst in zwei Jahren der Fall sein wird.

Außerdem begrüßen wir, dass im Gesetzestext ausdrücklich geregelt wird, dass Pflichten der öffentlichen Hand – **ohne damit Rechtsansprüche Dritter zu begründen** – geregelt werden.

Diese Formulierung entspricht zum einen der Regelung in § 45 KrWG, wo diese Formulierung ebenfalls ausdrücklich verwendet wird.

Zum anderen muss eine solche Regelung zwingend getroffen werden, weil anderenfalls die Plattform für etwaige vergaberechtliche Nachprüfungsverfahren geschaffen würde, was die nachhaltige Beschaffung außerordentlich im Einzelfall erschweren würde.

Deshalb sollte der Landesgesetzgeber - wie der Bundesgesetzgeber (§ 45 KrWG) - in § 2 Abs. 1 LKrWG-E ausdrücklich klarstellen, **dass Rechtsansprüche Dritter nicht begründet werden**.

3.3 Zu § 2 a LKrWG-E (Vermeidung und Verwertung von Bau- und Abbruchabfällen)

Es wird grundsätzlich als sinnvoll angesehen, dass in Anknüpfung an die Gewerbeabfall-Verordnung des Bundes auch für Bau- und Abbruchabfälle eine Verwertung vorgegeben wird, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

Es wird aber ebenso darauf hingewiesen, dass im Rahmen **der Novelle der Landesbauordnung 2018** eine Verfahrensfreiheit für die Beseitigung von Anlagen und freistehenden Gebäuden eingeführt worden ist. Diese Regelung hat bereits zu großen Problemen und Defiziten in der Praxis geführt.

Die Praxis zeigt, dass große Mengen gefährliche Abfälle (wie KMF, PAK, Faserzement usw.) seit Einführung der Verfahrensfreiheit nicht fachgerecht entsorgt werden. Gleiches gilt für Bauschutt, der häufig nicht sachgerecht zum Verfüllen von ehemaligen Kellern oder zur Einebnung des Grundstücks benutzt wird.

Vor diesem Hintergrund hat die **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in ihrer Stellungnahme vom 29.01.2021 zur Landtags-Anhörung am 05.02.2021 (LT-Drucksache 17/12033)** ausdrück-

lich eingefordert, **die Genehmigungsbedürftigkeit bei Abbruch/Beseitigung baulicher Anlagen entsprechend der BauO NRW 2000 wieder zu regeln. Dieser Anregung ist der Landtag leider nicht gefolgt.**

Ohne eine solche Regelung wird die Regelung in § 2 a LKrWG-E ins Leere laufen.

3.4 Zu § 3 LKrWG-E (Abfallberatung, Information der Bevölkerung)

Die Erweiterung in § 3 LKrWG-E, dass die Abfallberatung zukünftig auch die Vorbereitung zur Wiederverwendung beinhalten soll, wird begrüßt.

3.5 Zu § 5 LKrWG-E (Öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger)

Die Regelung in § 5 Abs. 4 LKrWG-E entspricht der Forderung der kommunalen Spitzenverbände in ihrer Stellungnahme vom 08.05.2019.

Es wird begrüßt, dass in § 5 Abs. 11 LKrWG-E klargestellt wird, dass auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Sinne des § 13 Elektro- und Elektronikgesetz (ElektroG) sind.

3.6 Zu § 6 LKrWG-E (Abfallwirtschaftskonzept/-bilanzen)

Es wird begrüßt, dass die Regelungen in § 5 a, 5 b und 5 c übersichtlicher in den §§ 6 (Abfallwirtschaftskonzepte) und in § 7 (Abfallbilanzen) neu geregelt werden.

Bezogen auf die Getrennsammlungspflicht für Glasabfälle (§ 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. KrWG) wird aber darauf hingewiesen, dass in der Praxis Glasabfälle nicht gesondert erfasst werden. Insbesondere handelt es sich bei den Glasabfällen überwiegend um Einwegglas. Außerdem ist es den Benutzern/*innen der öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtung wegen der damit verbundenen Verletzungsgefahr nicht zumutbar z. B. zerbrochene Trinkgläser gesondert dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen.

3.7 Zu § 9 LKrWG-E (Satzung)

Es wird zunächst begrüßt, dass bei der textlichen Abfassung in § 9 darauf geachtet worden ist, dass sich insbesondere bei § 9 Abs. 1 und § 9 Abs. 2 keine Veränderung in den Absätzen ergeben.

Allerdings ist die Regelung zu den **wirksamen Anreizen bei der Gebührenbemessung** sowohl in § 9 Abs. 1 als auch in § 9 Abs. 2 enthalten. Dieses ist nicht erforderlich.

3.7.1 Gebührenfähigkeit von Kosten für die Abfallberatung zur Abfallvermeidung

Außerdem schlagen wir vor, den in **§ 9 Abs. 2 Satz 2 vorgesehenen Spiegelstrich 1** zu ergänzen, sodass dieser lautet, dass „zu den ansatzfähigen Kosten insbesondere gehören

- die Kosten der Beratung und Information der Abfallbesitzer/-innen nach § 3 Satz 1 sowie die Kosten der Schaffung von Anreizen zur Abfallvermeidung, zur Vorbereitung zur Wiederverwendung, zum Recycling und zur sonstigen Verwertung von Abfällen;

Unter Bezugnahme auf unsere Ausführungen unter Ziffer 1 dieser Stellungnahme, müsste in § 9 Abs. 2 Satz 2 Spiegelstrich 1 unter Berücksichtigung der seit dem 03.07.2011 geltenden Bundesregelung zur Abfallberatung (§ 46 KrWG) ausdrücklich in dem Gesetzestext dieser Spezialregelung zur Erhebung der Abfallgebühr klargestellt werden, **dass auch die Abfallberatung zur Abfallvermeidung zu den ansatzfähigen Kosten bei der Abfallgebühr gehört. Gleiches gilt für Kosten, die grundsätzlich dadurch entstehen, dass**

die 5stufige Abfallhierarchie vorangebracht werden kann. Dieses gilt insbesondere für die Abfallvermeidung (1. Stufe), die Vorbereitung zur Wiederverwendung von Abfällen (2. Stufe) und die stoffliche Verwertung (3. Stufe).

Diese Klarstellung ist bei den ansatzfähigen Kosten in § 9 Abs. 2 Satz 2 Spiegelstrich 1 erforderlich, damit eine **eindeutige gebührenrechtliche Ansatzfähigkeit bereits aus dem Gesetzestext zu entnehmen ist**, zumal insbesondere die Abfallberatung sich grundsätzlich nur auf die richtige und ordnungsgemäße Entsorgung von angefallenen und überlassenen Abfällen bezieht, weil dieses der Kerngegenstand der öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtung der Städte, Gemeinden und Kreise ist.

Die Klarstellung ist aber ebenso für die Vorbereitung zur Wiederverwendung (2. Stufe) und die stoffliche Verwertung erforderlich (3. Stufe), weil regelmäßig zunächst geprüft werden muss, ob eine Vorbereitung zur Wiederverwendung oder eine stoffliche Verwertung von Abfällen in Betracht kommt. Auch diese Kosten müssen - ausdrücklich geregelt - ansatzfähig sein.

Außerdem hat allein der **Landesgesetzgeber (und nicht der Bundesgesetzgeber)** die Gesetzgebungskompetenz, kommunalabgabenrechtliche Regelungen zu treffen, weshalb eine landesgesetzliche Klarstellung erfolgen muss, damit eine Ansatzfähigkeit bei der Abfallgebühr abgesichert ist.

3.7.2 Gebührenfähigkeit von Maßnahmen zum Klimaschutz

Weiterhin wird es als erforderlich angesehen, einen **neuen, weiteren Spiegelstrich 6 (neu) in § 9 Abs. 2 Satz 2 LKrWG-E NRW** aufzunehmen, wonach

„- auch die Kosten, die den Klimaschutz befördern und der Erfüllung der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand auf der Grundlage des § 5 des Klimaschutzgesetzes NRW und dieses Gesetzes dienen, ansatzfähig sind.“

Eine solche Regelung ist erforderlich, damit **Investitionen in den Klimaschutz** auch im Bereich der öffentlichen Abfallentsorgung möglich sind. Dieses gilt insbesondere dann, wenn dadurch eine Treibhausgas-minderung erreicht werden kann.

Hierzu gehört z. B., dass **Einsatz- und Abfallfahrzeuge** beschafft werden können, die einen **Elektro- oder Hybridantrieb haben**. Denn die bestehende Bundesförderung deckt zurzeit maximal 80 % der Mehrkosten im Vergleich zu einem Dieselfahrzeug ab, so dass zusätzlichen Kosten in Höhe von 20 % verbleiben. Diese Mehrkosten sind auf der Grundlage des **gebührenrechtlichen Grundsatzes der Erforderlichkeit der Kosten nicht nötig**, weil auch – wie bisher - ein Dieselfahrzeug beschafft werden könnte.

Ebenso muss es ermöglicht werden, etwa Betriebsgebäude – soweit möglich - z. B. mit Photovoltaikanlagen auf dem Dach ausstatten zu können.

Ohnehin ist in **§ 4 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)** die Abfallwirtschaft als ein Sektor benannt, für den jährliche Minderungsziele festgelegt worden sind.

Hinzu kommt, dass das **Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 24.03.2021 (Az. u.a. 1 BvR 2658/18)** bezogen auf das **Bundesklimaschutzgesetz** herausgestellt hat, dass der Klimaschutz mit Blick auf Art. 20 a GG eine staatliche Aufgabe ist, die es erfordert, für die künftigen Generationen die Folgen des Klimawandels zu begrenzen.

In Anbetracht dessen ist es wichtig, dass auch bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger der entsprechende Rechtsrahmen in einem neuen § 9 Abs. 2 Satz 2 Spiegelstrich 7 dazu geschaffen wird.

Dieses gilt auch mit Blick auf die Pflichten der öffentlichen Hand, die in § 2 des Gesetzentwurfes geregelt werden sollen.

Wir bitten diese Anregungen zu berücksichtigen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nord-
rhein-Westfalen



Rudolf Graaff
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-
Westfalen



Thomas Patermann
Landesvorsitzender
VKU - NRW
Sparte Abfallwirtschaft und
Stadtreinigung VKS