



S T E L L U N G N A H M E

zu den Gesetzentwürfen der Landesregierung

"Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen"

(Landtagsdrucksache 10/2613)

"Gesetz über die Gründung des Abfallentsorgungs- und
Altlastensanierungsverbandes
Nordrhein-Westfalen"

(Landtagsdrucksache 10/2614)

MMZ10/1884

I. Grundsätzliche Bemerkungen
=====

Im Bereich der Altlastensanierung und der Sonderabfallwirtschaft gibt es eine Reihe von Aufgaben, die nur im Zusammenwirken aller Beteiligten gelöst werden können. Hierzu gehört vornehmlich die Sanierung von Altlasten, für die ein Verursacher aus verschiedenen Gründen nicht haftbar gemacht werden kann. Die Gemeinden sind bei der Finanzierung derartiger Maßnahmen in vielen Fällen überfordert, so daß hier ein Zusammenwirken von Land, kommunalen Gebietskörperschaften, Industrie und Gewerbe erforderlich ist. Ferner gehört hierzu die Sorge um neue Kapazitäten zur umweltverträglichen Beseitigung weiter steigender Mengen von Sonderabfällen. Die Privatwirtschaft hat den Willen, diese notwendigen Kapazitäten bereitzustellen, sieht sich aber vor dem fast unlösbaren Problem, Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren in teilweise langjährigen Gerichtsverfahren durchstehen und die Zustimmung in der Öffentlichkeit finden zu müssen.

Daher begrüßen wir alle Ansätze zu kooperativen Lösungen, für die verschiedene Modelle denkbar sind. Das "Nordrhein-Westfalen-Modell" stößt allerdings auf gravierende verfassungsrechtliche Bedenken, so daß wir schon aus diesem Grunde den beiden Gesetzentwürfen skeptisch gegenüberstehen.

II. Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Regelungen
=====

Im Gegensatz zu Prof. Dr. Salzwedel kommt Prof. Dr. Friauf in einer rechtsgutachtlichen Stellungnahme vom 23.12.1987 zu der Auffassung, daß das "Nordrhein-Westfalen-Modell" verfassungswidrig ist.

- Dem Land steht keine Gesetzgebungszuständigkeit für die Einführung eines Lizenzzwanges und einer Lizenzabgabe zu.
- Die Einführung eines Lizenzentgeltes verstößt gegen die Finanzverfassung des Grundgesetzes.
- Die Einführung der Lizenzpflicht bedeutet sowohl für den Fremd- wie Eigenentsorger einen unzulässigen Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 GG.

MMZ 10/1884

Wir halten die detaillierte Begründung von Prof. Dr. Friauf zu diesen drei Thesen für so gravierend, daß damit zu rechnen ist, daß im Falle der Verabschiedung durch den Landtag beide Gesetze einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten werden. Dies würde aber bedeuten, daß die Schaffung der Grundlagen und Voraussetzungen für die dringend erforderliche Lösung der anstehenden Probleme in weite Ferne rückt. Dies kann nicht im Interesse von Land, Gemeinde und Wirtschaft liegen.

Daher bitten wir darum, andere Lösungen zu bevorzugen, die den gewünschten Zweck ebenso erreichen. Das deutsche Recht bietet u. E. hierzu genügend gesetzliche Möglichkeiten, bzw. es sind freiwillige Lösungen denkbar, wie z. B. in Rheinland-Pfalz.

III. Zum Inhalt der vorliegenden Gesetzentwürfe
=====

Sollte der Landtag sich über die verfassungsrechtlichen Bedenken hinwegsetzen und auf der Basis der vorliegenden Regierungsentwürfe beraten und beschließen, müssten folgende Punkte unbedingt berücksichtigt werden:

1. Finanzielle Beteiligung des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften

Die Gesetzentwürfe geben dem Land und der kommunalen Ebene einen erheblichen Einfluß auf die Festlegung der Sanierungsmaßnahmen bzw. auf die Arbeit des geplanten Verbandes. Diesem Recht steht jedoch keine gleichrangige Verpflichtung bei der finanziellen Beteiligung zur Lösung der Probleme im Vergleich zur Wirtschaft gegenüber. Offensichtlich soll ausschließlich diese über das Lizenzentgelt die notwendigen Finanzmittel aufbringen. Dies ist nicht als kooperative Lösung einer Gemeinschaftsaufgabe zu sehen. Entsprechenden Rechten müssen entsprechende Pflichten gegenüberstehen. Gegen diesen Grundsatz verstoßen jedoch die vorliegenden Entwürfe.

- In den Jahren 1986 und 1987 hat das Land jeweils DM 40 Mio für die Altlastensanierung bereitgestellt.

MMZ10/1884

Für die Zukunft ist offensichtlich ein eigener finanzieller Beitrag des Landes nicht mehr vorgesehen, sondern das Land gewährt dem Verband zur Durchführung seiner Aufgaben (§ 34 Verbandsgesetzentwurf) lediglich die Mittel aus dem zweckgebundenen Aufkommen des Lizenzentgeltes.

- Die kommunale Ebene ist zwar Mitglied in dem geplanten Verband - und zwar mit einem Viertel der Delegierten- und Vorstandssitze - jedoch ist eine eigene finanzielle Beteiligung an der Arbeit des Verbandes in Form einer Beitragspflicht im Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Die Beteiligung der einzelnen betroffenen Kommunen an Sanierungsmaßnahmen beschränkt sich auf die Übernahme von 20 % der Kosten einer in ihrem eigenen Verantwortungsbereich liegenden Sanierungsmaßnahme (§ 2, II, 4 Gesetzentwurf Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverband).

Um diese Ungleichheit zu beseitigen und dem unstrittigen Postulat, Altlastensanierung als Gemeinschaftsaufgaben zu betreiben, Rechnung zu tragen, muß durch geeignete Bestimmungen dafür gesorgt werden, daß

- das Land sich in angemessener Höhe mit Eigenmitteln an der Altlastensanierung beteiligt,
- die kommunale Ebene als Mitglied des Verbandes eine gleichrangige Beitragspflicht zu erfüllen hat.

2. Bemessungsgrundlage für die Lizenzgebühr

Nach dem Regierungsentwurf ist die Erhebung einer Lizenzgebühr in Höhe von 5 % der Entgelte vorgesehen, die der Lizenznehmer für das Behandeln und Ablagern der Abfälle erhebt, welche die entsorgungspflichtigen Körperschaften gemäß § 3 III AbfG von ihrer Entsorgungspflicht ausgeschlossen haben.

Eine Verwirklichung dieser Regelung wirft folgende Probleme auf:

MMZ10/1884

- a) Bei der Abfallbeseitigung gibt es regional und nach Art der Beseitigung erhebliche Preisunterschiede. Der Beseitigungspreis als Bemessungsgrundlage für die Gebühr ist daher ungeeignet,
- weil qualitativ hochwertige und damit teure Beseitigung stärker belastet wird und dadurch Abfallströme umgelenkt werden. Genau dies aber widerspricht dem erklärten Ziel der deutschen Abfallpolitik und allen Bemühungen, hochwertige und damit umweltsichere Abfallentsorgung zu betreiben.
 - weil regionale Preisunterschiede sich weiter verstärken und Wettbewerbsungleichheiten verschärfen.
- b) Das Lizenzentgelt kumuliert, je mehr Behandlungsstufen der Abfall durchläuft. Auch dies widerspricht den Zielen der deutschen Abfallpolitik und allen Bemühungen, über eine sorgfältige Vorbehandlung der Abfälle das Wiederverwertungspotential zu erhöhen, bzw. das Gefährdungspotential endzulagernder Abfälle zu minimieren.
- c) Auch der Hausmüll hat in der Vergangenheit zur Entstehung der Altlastenproblematik beigetragen. Es ist daher nicht einzusehen, warum dann lediglich die zukünftige Sonderabfallentsorgung und nicht auch die zukünftige Hausmüllentsorgung zur Finanzierung der Altlastensanierung beitragen soll.
- d) Die Fixierung der Entgelthöhe durch Gesetz ist unflexibel und erschwert die Anpassung an die finanziellen Erfordernisse, da jede Änderung das vollständige Gesetzgebungsverfahren durchlaufen muß.

Aus all diesen Gründen muß die Bemessungsgrundlage für die Lizenzgebühr wie folgt gestaltet werden:

- **Festsetzung der Gebühr auf Mengengrundlage (d. h. pro Tonne Abfall), wobei unterschiedliche Abfallgruppen unterschiedliche Gebühren tragen können.**

MMZ10/1884

- Beschränkung der Lizenzgebühr auf die abzulagernden Abfälle zur Vermeidung von Kumulierungen bei den einzelnen Behandlungsstufen.
- Einbeziehung des Hausmülls in die Lizenzgebühr
- Festlegung der Gebührenhöhe durch Rechtsverordnung unter Mitwirkung der Beteiligten, wobei durch das Gesetz eine Obergrenze des Gesamtaufkommens festgelegt werden sollte (siehe hierzu Punkt 3. unserer Ausführungen)

3. Höhe des Lizenzentgeltes

Die Erhebung einer Lizenzgebühr belastet die nordrhein-westfälische Wirtschaft zusätzlich und beeinträchtigt ihre Wettbewerbsfähigkeit im Verhältnis zu anderen Bundesländern, zumal auch mit einem weiteren Anwachsen des Abfallaufkommens zu rechnen ist.

Die Lizenzgebühr und damit die Erhöhung der Beseitigungspreise ist nach dem vorliegenden Modell ausschließlich von Industrie und Gewerbe zu tragen.

Es muß also dafür gesorgt werden, daß für die gewerbliche Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen keine weiteren Standortnachteile entstehen. Daher muß der finanzielle Beitrag der Industrie in seiner Gesamthöhe gesetzlich festgeschrieben werden. Die Industrie hat sich Minister Matthiesen gegenüber bereiterklärt, einen Finanzierungsbeitrag in Höhe von DM 50 Mio pro Jahr zu leisten, unter der Voraussetzung, daß Land und Kommune jeweils in gleicher Höhe eintreten (Stellungnahmen des BDI, Landesvertretung Nordrhein-Westfalen). Damit ist offensichtlich die Obergrenze für die erforderliche Plafondierung des Aufkommens gegeben.

MMZ10/1884

4. Subsidiaritätsprinzip bei der Sonderabfallentsorgung

Der geplante Verband soll auch Aufgaben im Bereich der zukünftigen Sonderabfallentsorgung übernehmen, wenn andere, insbesondere Private, den Bau von Anlagen und deren Unterhaltung nicht wollen oder können. Wir verstehen damit, daß der Entsorgungsverband nur in solchen Fällen subsidiär tätig wird. So haben wir auch die Ausführungen von Herrn Minister Matthiesen vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen bei der Einbringung der in Frage stehenden Gesetzentwürfe verstanden.

Wir bitten dringend darum, das Subsidiaritätsprinzip im Laufe der Beratungen nicht aufzuweichen, sondern noch deutlicher zu verankern. Dies kann z. B. dadurch geschehen, daß die Möglichkeit eröffnet wird, das Gebührenaufkommen auch dann für die Planung und Einrichtung von Entsorgungsanlagen zu verwenden, wenn diese durch Dritte errichtet oder betrieben werden, bzw. daß der Verband die Einrichtung und den Betrieb von Anlagen auf Dritte übertragen kann.

5. Selbstverwaltung des Verbandes

Viele Vorschriften des Entwurfs zur Gründung des Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverbandes (insbesondere §§ 40 ff) sehen weitreichende Eingriffe der oberen und obersten Landesbehörden vor. Damit unterliegt die Selbstverwaltung des Verbandes sehr starken Einschränkungen, außerdem halten wir diese Eingriffsrechte nicht für erforderlich.

Wir bitten darum, bei den Beratungen darauf zu achten, daß der Grundsatz der Selbstverwaltung nicht angetastet wird und ausschließlich eine Rechtsaufsicht statuiert wird.

6. Schlußbemerkungen

Um unsere Stellungnahme nicht zu umfangreich werden zu lassen, haben wir davon abgesehen, beide Gesetzentwürfe detailliert nach §§ zu kommentieren und Formulierungen vorzuschlagen. Wir hoffen zuversichtlich, daß der Landtag unseren grundsätzlichen Erwägungen folgt, die wir am 7.3.88 in der Anhörung mündlich ergänzen werden.