

# KLAUS KALL & RITA EMMERICHS

Rechtsanwälte

4150 Moers 1, Haagstraße 12 (gegenüber dem Amtsgericht)

Telefon (02841) 25207-08 · Telefax (02841) 28584

Rechtsanwälte Kall und Emmerichs, Postfach 1728, 4150 Moers 1

Moers, den 11. Juni 1991

Thesen zur Abfallwirtschaftspolitik  
des Landes Nordrhein-Westfalen



Rechtsanwalt Klaus Kall

Lehrbeauftragter für Umweltrecht

Universität Essen

vorgelegt zur öffentlichen Anhörung  
des Ausschusses für Umweltschutz und Raumordnung  
des Landtages Nordrhein-Westfalen

am 18. Juni 1991 in Düsseldorf

Bankverbindungen:  
Sparkasse Moers (BLZ 354 50000) Konto 101074943  
Postgiro Essen (BLZ 36010043) Konto 380115-430

Bürozeiten von 8-18 Uhr  
Sprechzeiten nach Vereinbarung

Fernmündliche Mitteilungen  
bedürfen der schriftlichen Bestätigung.

1. Das Gesetz müßte vom Regelungsgehalt her "Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen" heißen, das im ersten Teil die Ziele, Aufbau und Organisation sowie die weitere Umsetzung des Abfallwirtschaftsrechts auf Landesebene und in einem zweiten Teil - allerdings bisher sehr bruchstückhaft - Fragmente des - auch auf Bundesebene noch nicht geregelten - Altlastenrechts enthält.

2. Sowohl bei dem Gesetzentwurf der Landesregierung (LT Drs. 11/1121) als auch bei dem Gesetzentwurf der Fraktion "Die Grünen" für ein Abfallwirtschaftsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LT Drs. 11/1295) werden **Planungsstrukturdefizite** deutlich.

Diese Strukturprobleme bestehen in zwei Richtungen: Zunächst in der rein ordnungsrechtlichen Ausrichtung des Abfallrechts, wobei zu bemerken ist, daß die Landesregierung es nicht einmal für nötig befindet, das Wort Wirtschaft in der Bezeichnung des Gesetzes zum Ausdruck kommen zu lassen.

3. Die rein ordnungsrechtliche Ausrichtung des Regierungsentwurfs spiegelt die "hoheitliche Sichtweise" der nordrhein-westfälischen Umweltpolitik wieder. Dies führt dazu, daß der Staat für Alles und Jedes verantwortlich gemacht wird, wobei die Verantwortungslosigkeit der Verursacher von Umweltschäden tendenziell zunimmt. In einem modernen demokratischen Rechtsstaat ist es jedoch unabdingbar, die **Verantwortung** des Einzelnen zu stärken. Gerade die Umweltdiskussion zeigt, daß es völlig unsinnig ist und an den komplizierten technischen Gegebenheiten völlig vorbeigeht, den Staat zum Oberaufpasser für alles wirtschaftliche Handeln zu machen. Die Verantwortung liegt nicht beim Staat, sondern beim Einzelnen. Der Einzelne muß ressourcenschonend und umweltschonend handeln. Der Staat kann nur den äußeren Rahmen für dieses verantwortungsbewußte Wirtschaften bieten. Er kann nur besonders grobe Verstöße verhindern und ahnden. Aufgabe eines Abfallwirtschaftsgesetzes des Landes ist es deshalb, die bundesgesetzlichen Vorschriften des Abfallrechts auf die abfallwirtschaftlichen Bedürfnisse und Gegebenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen hin abzustimmen und entsprechende Ziele zu

fixieren, vor allem Planungs- und Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die zeitnah abfallwirtschaftlich vertretbare Ergebnisse erbringen.

4. Die "hoheitliche Sichtweise" des Regierungsentwurfs, der mehr oder weniger ausschließlich mit einem ordnungsrechtlichen Instrumentarium des 19. Jahrhunderts operiert, korreliert in beeindruckender Weise mit einer systematischen Politik der "organisierten Verantwortungslosigkeit". Diese besteht darin, daß die öffentliche Aufgabe "Abfallwirtschaft" nicht nur privatisiert, sondern auch auf andere Weise der öffentlichen Kontrolle entzogen wird. Im Bereich der Sonderabfälle geschieht das dadurch, daß das Vermeidungsgebot des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG durch die Gewerbeaufsichtsämter nicht praktiziert wird. Dies liegt nicht etwa an den Gewerbeaufsichtsämtern selbst, sondern daran, daß die Landespolitik ihrem bundesgesetzlichen Auftrag nicht nachkommt, eine Gewerbeaufsichtsverwaltung sicherzustellen, die in der Lage ist, die umweltrechtlichen Vorschriften des Bundes und des Landes aber auch der EG umzusetzen. Die personelle, organisatorische und technische Ausstattung der Gewerbeaufsichtsämter wird - zur großen Freude der Industrie - systematisch klein gehalten. Diese Art "Industriepolitik" führt nicht nur zu einem Vollzugsgefälle zwischen den Ländern, sondern auch zu einer zunehmenden Rechtsunsicherheit im Lande Nordrhein-Westfalen. Aus dem vermeintlichen "Ansiedlungsvorteil" durch verkürzte und schlampige Genehmigungen wird ein Ansiedlungsnachteil wegen fehlender Rechtssicherheit, da die Genehmigungen angreifbar sind und in und in der Regel auch aufgehoben werden. Auch den Unternehmen ist mit dieser Art Industriepolitik nicht gedient. Gerade im Sondermüllbereich ist eine sachliche und personelle Ausstattung der entsprechenden Umweltüberwachungsbehörde unabdingbar.

5. Abfallwirtschaftspläne, Abfallentsorgungspläne als Teile von Gebietsentwicklungsplänen sowie landesplanerische Vorgaben der Abfallentsorgung haben ein Planungsstrukturdefizit gemeinsam: Sie fixieren Sachverhalte und konservieren damit falsche Strukturen. Dies führt konsequenter Weise dazu, daß die erstarrten Pläne die

Fehlentwicklungen der vergangenen Jahrzehnte fortschreiben. Innovationspotentiale der Wirtschaft bleiben tendenziell bei der Vorgabe von "Vermeidungspotentialen" ungenutzt. Die tatsächlichen Lebensverhältnisse, die sich ständig und manchmal sehr rasch verändern, spielen in derartigen Planungen überhaupt keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Das Innovationspotential durch Änderung des Konsumverhaltens liegt damit ebenso brach wie das technische Innovationspotential.

Diese Planungsstrukturdefizite finden sich nicht nur im Abfallrecht, sondern ziehen sich durch das gesamte Umweltrecht:  
im Baugesetzbuch für die Flächenplanung  
im Immissionsschutzrecht für die Luftreinhalteplanung  
im Gewässerschutzrecht für die Gewässerschutzpläne.

Diese Art zu planen hat offensichtlich so lange überlebt, weil sich damit bequem **hoheitlich zentralisiert** - am Einzelproblem vorbei **verwalten** läßt. Die Umsetzung dieser Pläne besteht schlicht darin, die Einhaltung einer bestimmten Ausweisung für einen unbestimmt langen Zeitraum sicherzustellen. Dies führt selbstverständlich dazu, daß gerade bei Gebietsentwicklungsplänen schon Monate nach Durchlaufen des komplizierten Aufstellungsverfahrens völlig neue Standorte in die Diskussion kommen und Änderungsverfahren eingeleitet werden. Die Alternative zu derartigen unsinnigen Planungssystemen werden international vielfältig praktiziert: Querschnittsuntersuchungen, die - Einzelfall bezogen - Umweltverträglichkeitsprüfungen beinhalten und die in breitem Maße das Prinzip Öffentlichkeit mit in die Verfahren einbringen. Die Mobilisierung des Prinzips Öffentlichkeit ist bisher in seiner Bedeutung nicht erkannt und im Umweltverfahrensrecht als sogenannte Öffentlichkeitsbeteiligung erst dann ansatzweise vorhanden, wenn die eigentlichen Planungsentscheidungen längst gefallen sind. Öffentlichkeitsbeteiligung als "Frühwarnsystem" wie sie in den Vereinigten Staaten seit 20 Jahren praktiziert wird, ist nicht gewollt. Die Öffnung der Bundesrepublik Deutschland nach Westen wird die Herrschaften, die den Bürger ständig als Störer beschimpften schon

einholen: Die EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung ist nach 20-jährigen Geburtswehen endlich in Kraft, der freedom of information act wird im nächsten Jahr in Kraft treten. Es steht zwar zu erwarten, daß von seiten des Bundes und der Länder vielfältig die Umsetzung dieser Normen verzögert wird. Die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu einem freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaat dürfte jedoch unumkehrbar sein.

6. Die Abfallentsorgungspläne( auf Landesebene), die Abfallentsorgungspläne als Teil der Gebietsentwicklungspläne (in den Regierungsbezirken) sowie die kommunalen und betrieblichen Abfallwirtschaftskonzepte verstoßen schon jetzt in eklatanter Weise gegen das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Richtlinie.

a) Bei Aufstellung der Abfallentsorgungspläne der Regierungsbezirke wird massiv gegen § 6 a des (neu gefaßten) Raumordnungsgesetzes verstoßen, da eine Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung auf die jeweiligen Projekte bezogen, nicht durchgeführt wird.

b) § 2 Abs. 3 Nr. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung schreibt vor, daß in vorgelagerten Verfahren, die für anschließende Verfahren beachtlich sind, Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen sind.

Abfallentsorgungspläne können gem. § 18 für verbindlich erklärt werden. Sie fallen deshalb unter die Norm des § 2 Abs. 3 Nr. 2 UVP-Gesetz. Die Aufstellung der Abfallentsorgungspläne läuft landesweit offenkundig ohne Umweltverträglichkeitsprüfung. Lediglich der Regierungspräsident Arnsberg praktiziert "versuchsweise" Standortfindungsverfahren bei Deponiestandorten. Diese Art Umweltverträglichkeitsprüfung kann nur als schlicht fragmentarisch bezeichnet werden.

7. Gegen die Vorschriften der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des UVP-Gesetzes wird massiv und flächendeckend von allen Regierungspräsidenten aber auch bei der Erstellung der kommunalen

und betrieblichen Abfallwirtschaftskonzepte verstoßen. Wie defensiv der Obrigkeitsstaat mittlerweile europaweit gültige Bürgerrechte mißachtet, wird an der Praxis des Informationszugangsrechts, der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Akteneinsichtsrechts deutlich.

8. Das in § 5 b vorgesehene "betriebliche Abfallwirtschaftskonzept" des Entwurfs der Landesregierung wird schon deshalb ein stumpfes Instrument bleiben, weil entsprechende Sanktionen zur Einhaltung der Vorschrift fehlen. Dies ist umso unverständlicher, als das nordrhein-westfälische Umweltministerium bereits bitteres Lehrgeld bezüglich der Nichtbeachtung der Aufstellungspflicht von Abfallwirtschaftskonzepten gezahlt hat. Die Nichtaufstellung von Abfallwirtschaftsplänen in vielen großen Kommunen wird gerade auf den fehlenden Sanktionsmechanismus zurückgeführt. Bezüglich der kommunalen Abfallwirtschaftskonzepte mangelt es an aufsichtsrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen. Hinsichtlich der betrieblichen Abfallwirtschaftskonzepte fehlen entsprechende Buß- oder Strafvorschriften.

9. Die seit Mai 1990 eröffnete Möglichkeit, Abfälle industriellen Feuerungsprozessen (Kraftwerken, Zementöfen, Hüttenwerken, Verschmelzungsanlagen) zuzuführen, sollte durch das Landesabfallgesetz verstellt werden. Gerade dies geschieht nicht. Gerade in Nordrhein-Westfalen, das die bundesgesetzliche Änderung sehr stark forciert hat, soll das Unterlaufen der abfallrechtlichen Vorschriften besonders weite Verbreitung finden. Zwar ist der Versuch, z.B. im Großkraftwerk Voerde, 600000 Tonnen Klärschlamm pro Jahr zu verbrennen, zunächst an anderen bundesgesetzlichen Vorschriften und am Einspruch der Kommune gescheitert. Es steht jedoch zu erwarten, daß die Elektrizitätsversorgungsunternehmen, der Bergbau und andere Grundstoffindustrien durch "Mitverbrennen von Abfällen" leichtes Geld verdienen wollen. Nordrhein-Westfalen soll z.B. im Klärschlammbereich weite Teile des Bundesgebietes entsorgen. So existieren bereits Verträge zwischen STEAG und süddeutschen Abwasserverbänden zur zentralen Entsorgung von Klärschlamm in Nordrhein-Westfalen. Gleiches dürfte für andere Abfallfraktionen und Mengen gelten.

10. Daß Sonderabfälle zu Wirtschaftsgütern deklariert werden, ist angesichts der unklaren Definition und Abgrenzung zwischen subjektivem und objektivem Abfallbegriff bekannt. Der Bundesgesetzgeber beabsichtigt eine Präzisierung im Bundesabfallgesetz. Von der Möglichkeit, im Landesabfallgesetz entsprechende Präzisierungen vorzunehmen, hat die Landesregierung in dem vorliegenden Entwurf abgesehen.

11. Die Landesregierung praktiziert im großen Stil das Verbringen von Sondermüll als Wirtschaftsgut.

In dem Gesetzentwurf der Landesregierung ebenso wie in dem Gesetzentwurf der grünen Landtagsfraktion fehlen klare Vorschriften dazu, wann ein abfallrechtliches Planfeststellungsverfahren nach § 7 Abfallgesetz des Bundes durchzuführen ist. Gerade weil die Abgrenzung zwischen Abfallrecht und Bergrecht - bei der weitverbreiteten untertägigen Verbringung als "Versatzgut" - und die Abgrenzung zwischen Abfallrecht und Immissionsschutzrecht oft schwierig ist, sind Klarstellungen im Landesabfallgesetz dringend notwendig. Dies kann nur bedeuten, daß für alle Entsorgungspfade materiell Abfallrecht anzuwenden ist. Hintertürchen, über Bergrecht oder Immissionsschutzrecht oder Baurecht umfassende Abwägungen und Genehmigungsverfahren zu unterlaufen, müssen verstellt werden.

12. Gleiches gilt für Organisation und Zuständigkeiten der für Abfallwirtschaft zuständigen Behörden. Die staatlichen Ämter für Wasser und Abfall sind zu kommunalisieren. Insgesamt ist eine Dezentralisierung und Demokratisierung der Abfallwirtschaftsverwaltung und der Umweltverwaltung dringend von Nöten. Die Sonderzuständigkeiten der Bergämter sind vielfach mißbraucht worden. Die entsprechenden Kompetenzzuweisungen an die Bergämter sind ersatzlos zu streichen.

13. Eine Einarbeitung der neueren abfallrechtlichen Vorschriften des Bundes und der EG in dem Entwurf des Landesabfallgesetzes ist nicht oder nur kaum erkennbar.