

Arbeitsgemeinschaft
der kommunalen Spitzenverbände
Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgem. komm. Spitzenverbände NW Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Hausadresse:
Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

An den
Präsidenten des Landtages NW
Haus des Landtages

40002 Düsseldorf

Telefon (0221) 37 71-0
Durchwahl 37 71-
Telex 8 882 617
Telefax (0221) 37 71-1 28
Btx 0221 37 71

Stadtsparkasse Köln
Konto 30 202 154
(BLZ 370 501 98)

Aktenzeichen:

**Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zur Änderung des
LAbfG NW**

Sehr geehrter Herr Schmidt,

zur Vorbereitung der für den 30. September 1998 vorgesehenen Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des LAbfG NW übersenden wir anliegend die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände mit der Bitte, diese den Landtagsabgeordneten zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

(Dr. Schink)



Stellungnahme
der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände
zum Entwurf zur Änderung des Landesabfallgesetzes NW
(Landtags-Drucksache 12/3143)

I. Zum Grundsätzlichen

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände begrüßt den Gesetzentwurf zur Änderung des Landesabfallgesetzes NW. Der Gesetzentwurf trägt kommunalen Belangen weitgehend Rechnung und ist geeignet, dazu beizutragen, die Schwierigkeiten und Probleme zu bewältigen, die für die kommunale Abfallwirtschaft und die kommunalen Abfallwirtschaftsbehörden seit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes bestehen.

In diesem Zusammenhang ist auf folgende Punkte hinzuweisen:

1. Gesetzliche Regelungen zur Unterstützung der Überlassungspflichten

Die in kommunalen Anlagen zu beseitigenden Restabfallmengen sind seit Inkrafttreten des KrW-/AbfG dramatisch zurückgegangen. Das gilt insbesondere für Abfälle aus gewerblichen Herkunftsbereichen. Die Ursache dafür ist nicht allein in vermehrten Vermeidungsanstrengungen der gewerblichen Wirtschaft zu suchen. Die kommunalen Gebietskörperschaften stellen vielmehr fest, daß **in großem Umfang Scheinverwertungen** oder umweltunverträgliche Verwertungen durchgeführt werden, mit dem Ziel, die kostengünstigste Entsorgungslösung zu erschließen. In diesem Zusammenhang kommt es immer wieder vor, daß am Entstehungsort **getrennt angefallene Abfälle zur Beseitigung** mit Abfällen zur Verwertung **vermischt werden**. Eine solche Praxis ist **unzulässig**. Sie ist vor allem auch deshalb problematisch, weil der starke Rückgang der Abfallmengen in den kommunalen Beseitigungsanlagen zur Folge hat, daß die Abfallgebühren für die Entsorgung von Hausmüll weiter steigen; die hohen Fixkosten, die bei der Errichtung und dem Betrieb kommunaler Beseitigungsanlagen entstehen, müssen wegen der geschilderten Mechanismen allein oder überwiegend von den privaten Haus-

halten getragen werden. Die abfallwirtschaftliche Aufgabe der kommunalen Gebietskörperschaften, eine **kostengünstige umweltgerechte Abfallentsorgung für alle** zu gewährleisten, gerät dadurch in Gefahr. Der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des LAbfG versucht dieser Entwicklung mit rechtlichen Mitteln zu begegnen. In diesem Zusammenhang sind zu nennen:

- die gesetzliche Getrennthaltepflicht des § 4 a Abs. 1,
- die Ermächtigung in § 4 a Abs. 2 zur Untersagung einer Verwertung zugunsten einer umweltverträglicheren Beseitigung,
- die Legaldefinitionen der überwiegenden öffentlichen Interessen in § 5 Abs. 5 und § 9 Abs. 1 a.

Aus kommunaler Sicht sind diese Regelungen besonders zu begrüßen, da sie geeignet sind, **Mißständen zu begegnen**, die in der jüngsten Vergangenheit bei der Beseitigung von Abfällen aufgetreten sind. Sie interpretieren, unterstützen und ergänzen das Regelwerk des KrW-/AbfG und ermöglichen, die dort in §§ 5, 13 und 15 festgelegten Entsorgungszuständigkeiten besser als bislang durchzusetzen. **Scheinverwertungen und umweltunverträgliche Verwertungen** können mit Hilfe vor allem des § 4 a verhindert werden. Die kommunalen Gebietskörperschaften erwarten von diesen Regelungen eine **bessere Durchsetzung der Überlassungspflichten** für Abfälle zur Beseitigung aus gewerblichen Herkunftsbereichen. Die Regelungen werden **mittelbar zur Gebührenentlastung der privaten Haushalte** beitragen und so bei der Verfolgung des Ziels helfen, eine umweltgerechte und kostengünstige Abfallentsorgung für alle zu sichern.

2. Biokompostierung und Gebührenerhebung für die Biokompostierung

In vielen kommunalen Gebietskörperschaften sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, flächendeckend Bioabfälle zu kompostieren. Im ländlich strukturierten Raum Nordrhein-Westfalens ist dieses Ziel nahezu verwirklicht. Die kommunalen Gebietskörperschaften sehen sich bei der Verfolgung dieses Ziels **erheblichen Problemen** ausgesetzt. So wird die jüngst von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates beschlossene **Bioabfallverordnung** die Anforderungen an die bei der Kompostierung einzusetzende Technik weiter erhöhen und erhebliche Kostensteigerungen zur Folge haben. Weiter ist der **Absatz der Komposte**, die demnächst landesweit erzeugt werden, (noch) nicht gesichert. Es ist damit zu rechnen, daß bei Aufbringung von Komposten auf landwirtschaftliche Flächen Zuzahlungen in erheblichem Umfang - ähnlich dem bei der Klärschlammaufbringung Üblichen - zu leisten sein werden. Vor allem aber bestehen bei der **Gebührenerhebung für die Biokompostierung** erhebliche Probleme: Nach der Rechtsprechung des OVG NW ist die sog. **Querfinanzie-**

zung der Biotonne, also die Einrechnung von für die Biokompostierung aufgewendeten Kosten in die Gebühr für die Restmüllbeseitigung **unzulässig**. Es ist, so das OVG NW, nicht zulässig, für getrennt abrechenbare Abfallentsorgungsteilleistungen eine Einheitsgebühr zu erheben. Vielmehr muß die Bioabfallentsorgung als Abfallentsorgungsteilleistung getrennt abgerechnet werden. Selbstkompostierer, die vom Anschluß- und Benutzungszwang für die Biotonne befreit sind, dürfen dabei mit Gebühren für die Biokompostierung nicht belastet werden (vgl. OVG NW, Urt. v. 17.03.1998, AZ. 9 A 1430/96 u.a.).

Diese Rechtsprechung bringt die kommunalen Gebietskörperschaften in **erhebliche Probleme**; sie **gefährdet** nicht nur die **Funktionsfähigkeit der Biokompostierung**, sondern auch die **umweltgerechte Abfallentsorgung im übrigen**: Bürger, die Bioabfälle selbst kompostieren, unterliegen nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG keinem Anschluß- und Benutzungszwang für die Biotonne, und zwar auch dann nicht, wenn sie selbst nicht in der Lage sind, problematische Bioabfälle (Speisereste, Knochen u.a.) zu kompostieren. Dies hat das OVG NW kürzlich ausdrücklich festgestellt (Urt. v. 10.08.1998, AZ 22 A 5429/96). Die Unzulässigkeit der sog. Querfinanzierung der Biokompostierung hat zur Folge, daß über die Abfallgebühren Anreize geschaffen werden, Abfälle selbst zu kompostieren, um auf diese Weise Kosten zu sparen. Hierdurch wiederum sinkt der Anschlußgrad an die kommunale Biokompostierung erheblich. **Auslastungsprobleme für kommunale Kompostwerke** mit den bekannten **Gebührensprüngen** sind die Folge. Die Refinanzierung der kommunalen Investitionen in diese Anlagen wird gefährdet. Dabei können sich vor allem die Besitzer von Eigenheimen mit Gärten einem Anschluß an die kommunalen Einrichtungen entziehen, während die Bewohner von Mietwohnungen diese Möglichkeit nicht haben. Die jetzige Praxis der Unzulässigkeit einer Einheitsgebühr wirft deshalb auch **soziale Probleme** auf. Sie führt insgesamt dazu, daß auch bei der kommunalen Biokompostierung erhebliche Probleme entstehen.

Die Rechtsprechung des OVG NW zur Unzulässigkeit einer Einheitsgebühr hat aber darüber hinaus zur Folge, daß eine **geordnete kommunale Abfallentsorgung** auch in anderen Bereichen **unmöglich** wird. Zu Ende gedacht folgt aus der Rechtsprechung des OVG NW, daß etwa für die **Sperrmüllabfuhr** oder die **Sammlung von schadstoffhaltigen Abfällen** eine **Sondergebühr** erhoben werden müßte, da es sich auch insoweit um kostenträchtige, getrennt abrechenbare Leistungen handelt. Dies aber hätte zwangsläufig zur Folge, daß diese Leistungen von den Bürgern nicht mehr in gleichem Umfang wie heute in Anspruch genommen würde. **Illegale Praktiken**, wie die Beseitigung von Sperrmüll im Wald, wären das Ergebnis. Im Interesse einer umweltgerechten geordneten Abfallentsorgung muß dies verhindert werden. Das aber ist nur **möglich**, wenn die **Erhebung einer Einheitsgebühr** und die **Querfinanzierung** einzelner Sparten der Abfallentsorgung über das Restmüllgefäß weiter möglich bleiben.

Die Regelung in § 9 Abs. 2 Sätze 5 und 6 gewährleistet dies. Sie ist aus kommunaler Sicht die zentrale Bestimmung des Gesetzentwurfs. Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen diese Regelung nachdrücklich und appellieren dringend an den Landtag, diese Bestimmung in das LAbfG aufzunehmen.

Wir bitten dabei ausdrücklich darum, das neue Landesabfallgesetz NW, zumindest aber § 9 Abs. 2 Sätze 5 und 6 zum 01.01.1999 in Kraft treten zu lassen, damit bei der Abfallgebührenerhebung für das gesamte Kalkulationsjahr 1999 **Rechtsicherheit und Rechtsklarheit** geschaffen wird.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu § 1 (Ziele des Gesetzes)

1.1 Zu § 1 Abs. 1 Nr. 7 - Flächendeckende Bioabfallfassung und -verwertung

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, daß die **flächendeckende Bioabfallfassung und -verwertung als Ziel der Abfallwirtschaft** und nicht als strikt verbindliche Zuständigkeitsregelung ausgestaltet werden soll. Die rechtliche Ausgestaltung als Ziel der Abfallwirtschaft ermöglicht die **Berücksichtigung regionaler und örtlicher Besonderheiten** in der Umsetzung. Daran besteht aus kommunaler Sicht vor allem zur Vermeidung weiterer - möglicherweise sprunghafter - Gebührenerhöhungen ein erhebliches Interesse. Außerdem ist zu beachten, daß gerade in **verdichteten Bebauungsstrukturen** die flächendeckende Erfassung von Bioabfällen nicht unerhebliche **Schwierigkeiten** bereiten kann. Insbesondere ist hier ein sehr hoher **Störstoffanteil durch Fehlwürfe** bei der getrennten Erfassung von Bioabfällen zu beobachten, der sich zusätzlich erschwerend und kostentreibend bei der Bioabfallfassung und -verwertung auswirkt. Auch **Stellplatzprobleme** sind keine Seltenheit. Die kommunalen Spitzenverbände gehen bei ihrer Zustimmung zum Ziel der flächendeckenden Biokompostierung davon aus, daß diese **örtlichen Besonderheiten bei der Realisierung dieser Zielvorstellung berücksichtigt werden**. Die Umsetzung **muß flexibel gehandhabt werden**. Dort, wo eine flächendeckende Biokompostierung aus logistischen Gründen oder wegen des zu erwartenden hohen Störstoffanteils nicht sinnvoll ist, sollte darauf verzichtet werden. Hier kann es genügen, **Sammelcontainer** aufzustellen.

Die kommunalen Spitzenverbände weisen weiter darauf hin, daß eine Verwirklichung des Ziels der flächendeckenden Biokompostierung für die Kommunen **nur dort in Betracht kommt**, wo eine

Verwertungspflicht gem. § 5 Abs. 4, 5 KrW-/AbfG besteht. Danach muß die Verwertung u.a. wirtschaftlich zumutbar sein. Diese Voraussetzungen sind nach unserer Überzeugung so lange nicht gegeben, wie die erheblichen Probleme bei der Auslastung der kommunalen Müllverbrennungsanlagen und die Schwierigkeiten beim Absatz der erzeugten Komposte nicht bewältigt sind. Denn die Investition in ein Kompostwerk entzieht einer nicht ausgelasteten MVA weitere Abfallmengen; gleichzeitig fallen hohe Aufwendungen für die Investition in ein Kompostwerk an, die durch Gebühren refinanziert werden müssen. Löst die Biokompostierung eine solche Gebührenspirale aus, ist sie nach unserer Überzeugung wirtschaftlich unzumutbar. Das Ziel des § 1 Abs. 1 Nr. 7 braucht dann nicht verfolgt zu werden.

1.2 Zu § 1 Abs. 1 Nr. 9 - Grundsatz der Nähe

Das in § 1 Abs. 1 Nr. 9 formulierte Ziel der Beseitigung nicht verwertbarer Abfälle in geeigneten Anlagen im Inland möglichst in der Nähe ihres Entstehungsorts (Grundsatz der Nähe), ist dann keinen Bedenken ausgesetzt, wenn hierdurch freiwillige Kooperationen zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in Nordrhein-Westfalen nicht behindert werden und auch zur Beibehaltung eines verträglichen Gebührenniveaus Abfälle aus anderen Bundesländern in Entsorgungsanlagen in Nordrhein-Westfalen weiterhin angenommen werden können, um eine gebührenverträgliche Auslastung dieser Anlagen sicherzustellen. In diesem Zusammenhang begrüßen wir auch die Regelung in § 1 Abs. 4 Satz 1, wonach Abfälle, die im Land Nordrhein-Westfalen anfallen und nicht nach Maßgabe des KrW-/AbfG verwertet werden können, vorrangig im Land selbst beseitigt werden sollen (Grundsatz der Beseitigungsautarkie).

2. Zu § 4 a - Umgang mit Abfällen

2.1 § 4 a Abs. 1 - Getrennthaltungspflichten

Wir begrüßen ausdrücklich die Regelung in § 4 a Abs. 1, wonach "Abfälle zur Verwertung" bereits an der Anfallstelle vom Abfallbesitzer oder -erzeuger von "Abfällen zur Beseitigung" getrennt zu halten sind. Mit einer solchen Regelung wird die mangelhafte Abgrenzung des KrW-/AbfG im Hinblick auf „Abfälle zur Beseitigung“ und „Abfälle zur Verwertung“ einer landesgesetzlichen Konkretisierung zugeführt. Vor diesem Hintergrund ist die Regelung insbesondere geeignet, sog. Scheinverwertungen vorzubeugen, die seit dem Inkrafttreten des KrW-/AbfG am 07.10.1996 erheblich zugenommen haben (vgl. dazu schon oben I, 1). § 4 a Abs. 1 sichert auch das in § 15 Abs. 1 KrW-/AbfG verankerte öffentlich-rechtliche Grundentsorgungsmodell ab.

Die Regelung in § 4 a ist auch **verfassungskonform**. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen ist es den Ländern verwehrt, Bundesrecht zu korrigieren. Sie dürfen Bundesrecht jedoch im Sinne der bundesrechtlichen Vorgaben näher erläutern und interpretieren. Genau darin besteht die Funktion des § 4 a Abs. 1: Der Entwurf entspricht der neueren verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung. So haben das VG Sigmaringen (Beschluß vom 26.01.1998 – Az.: 3 K 1517/96 -) und das VG Regensburg (Urteil vom 10.11.1997 – Az.: RO 13 K 97.00993, bestätigt durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof durch Beschluß vom 03.02.1998 – Az.: 20 ZB 98.196 - ; so auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschluß vom 13.02.1998 – Az.: 8 B 13077/97.OVG -) entschieden, daß die Erzeuger/Besitzer von Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen (z.B. Industrie- und Gewerbebetriebe) **Abfallgemische**, bestehend aus “Abfällen zur Beseitigung” und “Abfällen zur Verwertung”, dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu **überlassen** haben. Klargestellt wurde dabei, daß durch die **Vermischung** von “Abfällen zur Verwertung” mit “Abfällen zur Beseitigung” ein **rechtliches Verwertungshindernis** geschaffen wird, welches die Abfallerzeuger/Abfallbesitzer unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 3 KrW-/AbfG zwingt, das gesamte Abfallgemisch dem jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen. Vor diesem Hintergrund und auf der Grundlage der vorgenannten Rechtsprechung trägt die Regelung in § 4 a des Entwurfes dazu bei, daß insbesondere auch für die Abfallbesitzer/Abfallerzeuger die Darlegung erleichtert wird, daß nicht überlassungspflichtige “Abfälle zur Verwertung” im konkreten Einzelfall vorliegen.

Durch die Bestimmung des § 4 a werden nach dem zuvor Ausgeführten letztlich durch den Landesgesetzgeber die **Rechtspflichten konkretisiert, die sich bereits aus dem KrW-/AbfG ableiten lassen**. Ohne eine Trennung der verwertbaren Abfälle von Abfällen zur Beseitigung läßt sich das Ziel des KrW-/AbfG einer ordnungsgemäßen, schadlosen und möglichst hochwertigen Abfallverwertung nicht verwirklichen. Wegen der rechtlichen Unklarheiten, die seit Inkrafttreten des KrW-/AbfG aufgetreten sind und die dazu geführt haben, daß nahezu ausschließlich Kostenüberlegungen, nicht aber (auch) abfallwirtschaftliche Ziele, darüber bestimmt haben, ob und in welcher Form eine Abfallverwertung durchgeführt wurde, ist es aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände **dringend geboten, diese Unklarheiten durch eine landesgesetzliche Regelung zu bewältigen**.

2.2 § 4 a Abs. 2 - Anordnungsbefugnis

Die in § 4 a Abs. 2 vorgesehene Anordnungsbefugnis für die zuständige Behörde, statt einer Verwertung eine Beseitigung zu verlangen, falls dies die umweltverträglichere Lösung darstellt, enthält eine im Sinne des **Umweltschutzes notwendige Regelung**. Vor allem thermischen Verwertungen unter **zweifelhaften Umweltbedingungen** kann über diese Regelung **begegnet werden**, falls eine Beseitigung in einer MVA, bei der die hohen Emissionsanforderungen der 17. BImSchV eingehalten werden

müssen, im Einzelfall die umweltverträglichere Lösung darstellt. Die Regelung ist **notwendig**, weil das KrW-/AbfG zwar einer im Verhältnis zur Verwertung umweltverträglichere Beseitigung Vorrang einräumt, jedoch **keine Ermächtigung für die zuständigen Behörden** enthält, diese Rechtspflichten auch durchzusetzen. Aus kommunaler Sicht ist die Regelung zu begrüßen, da sie im Interesse des Umweltschutzes geboten ist und zugleich die **Wettbewerbsnachteile, die für kommunale Müllverbrennungsanlagen** bestehen, beseitigen hilft.

4. Zu § 5 - Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger

4.1 Zu § 5 Abs. 2

In § 5 Abs. 2 sollte folgender Spiegelstrich eingefügt werden:

- **die Überwachung und Kontrolle einer ordnungsgemäßen Abfallüberlassung auf den Grundstücken, die an die Abfallentsorgungseinrichtung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers angeschlossen sind, sowie die Überwachung und Kontrolle der ordnungsgemäßen und schadlosen Eigenverwertung von Abfällen, soweit dies der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Einzelfall als erforderlich ansieht.**

Diese Regelung ist erforderlich um **klarzustellen**, daß die Abfallentsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auch die **Überwachung und Kontrolle einer ordnungsgemäßen Abfallüberlassung** auf den Grundstücken, die an die kommunale Abfallentsorgungseinrichtung angeschlossen sind, sowie die Überwachung und Kontrolle der ordnungsgemäßen und schadlosen Eigenverwertung von Abfällen umfaßt – soweit dies der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Einzelfall als erforderlich ansieht. Durch diese Regelung wird außerdem sichergestellt, daß zukünftig auch überprüft werden kann, ob eine ordnungsgemäße und schadlose Eigenkompostierung auf den Grundstücken stattfindet. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil die Nachbarstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Eigenkompostierung nach den Berichten der Kommunen erheblich zugenommen haben.

4.2 Zu § 5 Abs. 5

Wir begrüßen ausdrücklich, die in § 5 Abs. 5 vorgesehene Regelung, regen aber an, in § 5 Abs. 5 S. 2 des Entwurfs hinter das Wort Bestand nach einem Komma einzufügen

„die wirtschaftliche Auslastung“.

Diese Ergänzung entspricht dem derzeitigen Stand der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung.

4.3 Zu § 5 Abs. 9 Satz 1

Die in § 5 Abs. 9 getroffene Regelung zur Entsorgung von Abfällen, die im Zusammenhang von Bundes- und Landesstraßen außerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile anfallen, ist **lückenhaft**. Zur Zeit ist in § 5 Abs. 9 Satz 1 bestimmt, daß für die Entsorgung von Abfällen, die im Bereich von Straßen außerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile anfallen, der jeweilige Träger der Straßenbaulast verpflichtet ist. Mit der beabsichtigten Neuregelung würde **keine Regelung für Kreis- und Gemeindestraßen** getroffen, weil diese Regelung lediglich auf Bundes- und Landesstraßen abstellt. Wir schlagen daher folgenden Text vor:

„Zur Entsorgung von Abfällen, die im Bereich von Straßen außerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile anfallen, ist der Träger der Straßenbaulast verpflichtet. Für den Bereich von Bundes- und Landesstraßen sind insoweit – unbeschadet bestehender Erstattungsverfahren – die Landschaftsverbände verpflichtet.“

5. Zu § 5 a - Kommunales Abfallwirtschaftskonzept

5.1 Zu § 5 a Abs. 2 Satz 2 Nr. 2:

Die Worte

“insbesondere eines flächendeckenden Angebots zur getrennten Erfassung und Verwertung von biogenen Abfällen”

sind **ersatzlos zu streichen**. § 1 Abs. 1 Nr. 7 formuliert bereits das Ziel einer flächendeckenden Bioabfallererfassung und -verwertung. Dieses Ziel ist gem. § 5 a Abs. 1 S. 1 zu beachten. Schon daraus folgt, daß in den kommunalen Abfallwirtschaftskonzepten dem Ziel der flächendeckenden Bioabfallererfassung und -verwertung Rechnung zu tragen ist. Einer nochmaligen ausdrücklichen Regelung bedarf es deshalb nicht. Sie sollte vielmehr unterbleiben, da § 5 a auch im übrigen auf die Ziele des § 1 verweist und nicht einzelne besonders hervorhebt.

6. Zu § 9 - Satzung

6.1 Zu § 9 Abs. 1

Die Regelung in § 9 Abs. 1 des Entwurfes wird **ausdrücklich begrüßt**. Das gilt vor allem auch, soweit die satzungsrechtliche Festlegung eines **Mindestbehältervolumens** zugelassen wird.

6.2 Zu § 9 Abs. 1 a

Auch der Regelung in § 9 Abs. 1 a stimmen wir ausdrücklich zu; das gilt vor allem, soweit durch diese Vorschrift die **Abfallüberlassungspflichten** des § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG **konkretisiert werden**. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist vor allem die Klarstellung wichtig, daß **eine Beauftragung Dritter** nach § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG **durch private Haushaltungen für die Verwertung von Abfällen** ausgeschlossen ist. Durch diese Regelung wird das in § 13 Abs. 1. S. 2 KrW-/AbfG Gewollte in Übereinstimmung mit der obergerichtlichen Rechtsprechung (vgl. VGH Daden-Württemberg, Urt. v. 21.07.1998 - 10 S 261/97-) verdeutlicht. Das gilt auch für § 9 Abs. 1 a Sätze 5 und 6. Beide Regelungen sind erforderlich, um die in der praktischen Umsetzung des KrW-/AbfG aufgetretenen Zweifelsfragen zu klären und ungesetzlichen Praktiken besser als bislang begegnen zu können. Die Regelungen schaffen Rechtssicherheit.

6.3 Zu § 9 Abs. 2

6.3.1 Zu § 9 Abs. 2 Satz 1

Wir begrüßen die Regelung in § 9 Abs. 2 des Entwurfes. Durch diese textliche Abfassung in § 9 Abs. 2 Satz 1 wird nunmehr ausdrücklich klargestellt, daß die hier getroffenen Bestimmungen eine **Spezialregelung mit Vorrang vor dem Kommunalabgabengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen** sind. Dies ist **notwendig**, da die Praxis bei der Gebührenerhebung für abfallwirtschaftliche Leistungen gezeigt hat, daß eine enge Bindung der Abfallgebührenerhebung an das KAG diese **sehr rechtsmittelanfällig** macht. Die vorgesehene Lösung hilft dies zu verhindern.

6.3.2 Zu § 9 Abs. 2 Satz 2

Wir bitten, in § 9 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfes (am Ende), den **Verweis auf § 1 Abs. 4 Satz 2 des Entwurfes ersatzlos zu streichen**. Bislang gilt im kommunalen Gebührenrecht der betriebswirtschaftliche Kostenbegriff des § 6 Abs. 2 KAG NW, der durch die Regelung in § 1 Abs. 4 Satz 2 des Entwurfes nicht geändert werden sollte; die möglichen **Folgen** in der verwaltungsgerichtlichen Recht-

sprechung bei der Überprüfung kommunaler Abfallgebührensatzungen sind **schlichtweg unkalkulierbar**. In diesem Zusammenhang weisen wir ergänzend darauf hin, daß die in § 9 Abs. 2 Satz 1 am Ende enthaltene Verweisung auf § 1 Abs. 4 Satz 2 des Gesetzentwurfs voraussetzt, daß die abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch das Land gewährleistet, daß auch möglichst kostengünstige Lösungen angestrebt werden können. Hierzu gehört insbesondere, daß keine landesrechtlichen Vorgaben erlassen werden, die negative Auswirkungen auf die kapazitätsmäßigen Auslastungen der bereits bestehenden Abfallentsorgungsanlagen haben.

Wir halten es für **dringend notwendig**, die Auflistung der „ansatzfähigen Kosten“ in § 9 Abs. 3 Satz 2 LABfG NW um folgende Punkte zu **ergänzen**:

- In § 9 Abs. 2 Satz 2 Spiegelstrich 3 sollte zusätzlich aufgenommen werden, daß zu den ansatzfähigen Kosten neben den Kosten für das Einsammeln, Befördern und Endbeseitigen verbotswidriger Abfallablagerungen auf den der Allgemeinheit zugänglichen Grundstücken auch die Kosten für das Einsammeln, Befördern und Beseitigen von Schwemmgut gehören.
- Außerdem sollte in § 9 Abs. 2 Satz 2 entsprechend der Regelung im Landesabfallgesetz Niedersachsen (Nds. GVBl. Nr.24/1997, S. 539 ff., S.540) folgender Spiegelstrich zusätzlich aufgenommen werden:

„Maßnahmen der Planung, Entwicklung und Untersuchung für nicht verwirklichte Abfallentsorgungsanlagen, soweit

a) die Höhe der entstandenen Aufwendungen nicht außer Verhältnis zum üblichen Planungsaufwand steht,

b) das Scheitern der Maßnahme von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht zu vertreten ist und

c) mit der Errichtung der geplanten Abfallentsorgungsanlage noch nicht begonnen wurde.“

Die Kosten für aufgegebenen und nicht mehr weiter verfolgte kommunale Planungen von Abfallentsorgungsanlagen sind unter den genannten engen Voraussetzungen abrechnungsfähig zu stellen, weil die kommunale Abfallwirtschaftsplanung insbesondere durch das KrW-/AbfG mit großen Unsicherheitsfaktoren belastet ist. Bereits 1 ½ Jahre nach Inkrafttreten des neuen KrW-

/AbfG hat sich gezeigt, daß die ursprünglichen Daten für die kommunale Abfallwirtschaftsplanung vielerorts überholt worden sind. Die Schere, die sich zwischenzeitlich aufgetan hat, besteht vor allem darin, daß die kommunale Abfallwirtschaftsplanung bis zum 7. Oktober 1996 - dem Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes - ausreichende Abfallbeseitigungskapazitäten auch für die Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen, insbesondere für Abfälle aus Industrie- und Gewerbetrieben vorhalten mußte. Vor dem Hintergrund des dramatischen Wegbrechens der „überlassungspflichtigen“ Abfälle (zur Beseitigung) aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen ergibt sich bereits heute (und wird sich auch zukünftig ergeben), daß **ursprünglich im Interesse der Entsorgungssicherheit** getätigte Planungen nicht mehr realisiert werden können, weil dies im Extremfall zu Entsorgungsanlagen mit **Überkapazitäten führen würde**. Ausgehend von dieser Sachlage muß es möglich sein, unter den genannten Voraussetzungen **Planungskosten für kommunale Abfallentsorgungsanlagen abrechnen zu können**, zumal die Auswirkungen des neuen KrW-/AbfG nicht zu Lasten der allgemeinen kommunalen Haushalte gehen dürfen. Befürchtungen, die vorgeschlagene Regelung würde die kommunalen Gebietskörperschaften dazu veranlassen, Planungen „ins Blaue hinein“ zu tätigen, da die Kosten hierfür in die Gebührenbedarfsberechnung eingestellt werden können, sehen wir nicht. Die vorgeschlagene Formulierung stellt sicher, daß nur solche Planungskosten abgerechnet werden können, die **abfallwirtschaftlich veranlaßt waren** und dem Abfallwirtschaftskonzept entsprachen. Die Gefahr eines Mißbrauchs der Regelung besteht deshalb nicht. Auch **sprunghafte Gebührenerhöhungen** wird sie nicht auslösen, da ihre Anwendung ein Ausnahmefall sein wird und die angefallenen Planungskosten über mehrere Jahre verteilt werden können. Die schwierige finanzielle Situation der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und die Tatsache, daß Planungen eingestellt wurden gerade um Leerkapazitäten mit den sich daraus ergebenden Folgewirkungen zu vermeiden, sollte Anlaß für den Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen sein, ebenso wie der Landesgesetzgeber in Niedersachsen zu verfahren.

Ergänzend schlagen wir weiter vor, § 9 Abs. 2 Satz 2 Spiegelstrich 4 am Ende dahin zu ergänzen, daß

„Nachsorgekosten für Deponien abfallmengenunabhängige Kosten sind, die im Rahmen einer Grundgebühr nach § 6 Abs. 3 Satz 3 KAG NW abgerechnet werden können“.

In § 9 Abs. 2 Satz 2 sollte folgender **zusätzlicher Spiegelstrich** eingefügt werden:

die Kosten für die Überwachung und Kontrolle einer ordnungsgemäßen Abfallüberlassung auf den Grundstücken, die an die Abfallentsorgungseinrichtung des öffentlich-rechtlichen

Entsorgungsträgers angeschlossen sind, insbesondere die Kosten für die Überwachung und Kontrolle der ordnungsgemäßen und schadlosen Eigenverwertung von Abfällen auf den Grundstücken privater Haushaltungen.“

Mit dieser Regelung wird sichergestellt, daß die **Kosten für die Kontrolle der ordnungsgemäßen und schadlosen Eigenverwertung von Abfällen** auch über die **Gebühren abgerechnet** werden können.

6.3.3 Zu § 9 Abs. 2 Satz 3 und 4

In § 9 Abs. 2 Satz 3 des geltenden Landesabfallgesetzes ist bestimmt, daß mit dem Gebührenmaßstab wirksame Anreize zur Vermeidung und Verwertung geschaffen werden sollen. Diese textliche Abfassung erweist sich vor dem Hintergrund des Urteils des OVG NW vom 17.03.1998 (9 A 1430/97) als **nicht mehr vollzugsfähig**. Das OVG NW hat in diesem Urteil ausdrücklich darauf hingewiesen, daß lediglich mit dem Gebührenmaßstab, d.h. mit dem Verteilungsschlüssel für die Kosten der Abfallentsorgung auf die Nutzer der Abfallentsorgungseinrichtung Anreize zur Abfallvermeidung und -verwertung geschaffen werden können. Dies hat zur Konsequenz, daß die Möglichkeiten zur Schaffung von Anreizen zur Abfallvermeidung und -verwertung äußerst begrenzt sind, weil bestimmte Abfallentsorgungsteilleistungen, wie z.B. die Bioabfallfasserfassung und -verwertung, mit den Kosten belastet werden müssen, die tatsächlich entstehen. Hierdurch aber wird insbesondere die Bioabfallfasserfassung und -verwertung z.B. über die Biotonne bei einem niedrigen Anschlußgrad so teuer, daß überhaupt keine Anreize zur getrennten Erfassung von Bioabfällen mehr geschaffen werden können.

Deshalb schlagen wir vor, § 9 Abs. 2 Satz 3 wie folgt zu fassen:

„Bei der Gebührenbemessung können Anreize zur Abfallvermeidung und -verwertung geschaffen werden.“

Mit dieser textlichen Formulierung wird den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie die Möglichkeit eröffnet, vor Ort darüber zu entscheiden, in welcher Art und Weise sie Anreize zur Abfallvermeidung und -verwertung beschaffen können. Insbesondere wird mit dieser neuen Textfassung aber auch Forderungen begegnet, wonach zukünftig sämtliche Abfallentsorgungsteilleistungen mit Sondergebühren zu belegen sind, um zielgenau entsprechend der tatsächlichen Inanspruchnahme abrechnen zu können. Eine solche Entwicklung würde aber zu unerwünschten verbotswidrigen Abfallablagerungen führen, weil insbesondere Abfallentsorgungsteilleistungen wie die Sperrmüllentsorgung und die Entsorgung schadstoffhaltiger Abfälle sehr teuer

sind, wenn sie konkret mit einer Sondergebühr abgerechnet werden. Im Interesse einer ordnungsgemäßen Abfallentsorgung und zur Vermeidung verbotswidriger Abfallablagerungen ist es daher erforderlich, § 9 Abs. 2 Satz 3 wie vorgeschlagen textlich abzuändern.

6.3.4 Zu 9 Abs. 3 Satz 5

Wir begrüßen ausdrücklich, daß in § 9 Abs. 3 Satz 5 geregelt wird, daß zukünftig bei der Gebührens Bemessung auch **öffentliche Belange berücksichtigt werden können**.

Mit dieser Regelung wird den Städten, Gemeinden und Kreisen die Möglichkeit eröffnet, entsprechend der Regelung in Art. 8 Abs. 4 des Bayerischen Kommunalabgabengesetzes auch sonstige Merkmale bei der Bemessung der Gebühren zu berücksichtigen, wenn öffentliche Belange, insbesondere der Bestand und die Funktionsfähigkeit der Abfallentsorgungseinrichtung dies rechtfertigen.

Das OVG NW hat in vier Grundsatzurteilen vom 17.3.1998 (Az.: 9 A 1430, 1550, 3871 und 4601/96) entschieden, daß es unzulässig ist, Nichtbenutzer der Biotonne mit den Kosten der Bioabfall erfassung und -verwertung über die restliche Einheitsgebühr bezogen auf das Restmüllgefäß zu belasten, d.h. eine Teilfinanzierung („Querfinanzierung“) der Kosten der Biotonne über die Einheitsgebühr für das Restmüllgefäß vorzunehmen. Nach dem OVG NW ist es danach generell unzulässig, den Nichtnutzer der Biotonne in irgendeiner Art und Weise mit den Kosten der Bioabfall erfassung und -verwertung zu belasten.

Dies hat zur Konsequenz, daß bei einem niedrigeren Anschlußgrad die Gebühr für die Benutzung der Biotonne äußerst hoch wird. **Zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Bioabfall erfassung und -verwertung** ist es in diesem Zusammenhang zu begrüßen, daß eine entsprechende Regelung in das LAbfG NW aufgenommen werden soll und damit auch diejenigen mit den Kosten der Biotonne belastet werden können, die diese nicht in Benutzung nehmen. Der Bayerische VGH (Urteile vom 29.03.1995 - 4 N 93.3641 und 4 N 93.2548) hat diese Notwendigkeit für Bayern anerkannt und entschieden, daß ein Gebührenabschlag in vollem Umfang für Eigenkompostierer, die keine Biotonne benutzen, nicht zu gewähren ist, weil andernfalls die gesamte kommunale Biomüllabfuhr wegen zu hoher Kosten eingestellt werden müßte. Die Regelung in § 9 Abs. 3 Satz 5 des Entwurfes stellt damit sicher, daß auch diejenigen, die keine Biotonne benutzen, im Interesse der Bestands- und Funktionserhaltung der kommunalen Bioabfall erfassung und -verwertung wenigstens **anteilig** zu den Kosten der Biotonne herangezogen werden können. Einen Gebührenabschlag für die praktizierte Eigenkompostierung schließt sich selbstverständlich nicht aus.

Im übrigen ist die in § 9 Abs.3 Satz 5 des Entwurfes getroffene Regelung auch deshalb erforderlich, weil in der kommunalabgabenrechtlichen Literatur zunehmend die Forderung erhoben wird, einzelne Abfallentsorgungsteilleistungen mit einer Sondergebühr zu belegen und nicht mehr im Rahmen einer einheitlichen Abfallentsorgungsgebühr (sog. Einheitsgebühr) bezogen auf das Restmüllgefäß abzurechnen. Diese Entwicklung ist umweltpolitisch höchst bedenklich und nicht im Interesse einer geordneten Abfallentsorgung, weil die langjährige kommunale Erfahrungspraxis gezeigt hat, daß Sondergebühren für einzelne Abfallentsorgungsteilleistungen, z.B. die Entsorgung von Sperrmüll, schadstoffhaltigen Abfällen, Alt-Kühlschränken, regelmäßig dazu führen, daß die Besitzer die mit einer Sondergebühr belegten Abfälle verbotswidrig ablagern, um die Bezahlung der entsprechenden Sondergebühr einzusparen. Vor diesem Hintergrund ist es zur dauerhaften Sicherstellung einer geordneten Abfallentsorgung erforderlich, im neuen Landesabfallgesetz ausdrücklich klarzustellen, daß die Erhebung einer einheitlichen Abfallgebühr für verschiedene Abfallentsorgungsteilleistungen zulässig ist.

7. § 39 - Zentrale Stelle

Prinzipiell begrüßen wir auch die Regelung über die zentrale Stelle. Hiervon erwarten wir eine bessere Transparenz der Abfallströme. Die Überwachung der ordnungsgemäßen Abfallentsorgung wird hierdurch, so hoffen wir, erleichtert werden. Mißbräuchen können so besser begegnet werden.

Wir bitten allerdings darum sicherzustellen, daß den kommunalen Gebietskörperschaften die Kosten für die Installation der für die Einrichtung der zentralen Stelle notwendigen Hard- und Software erstattet werden. Angesichts ihrer prekären Haushaltssituation sind die kommunalen Gebietskörperschaften nicht in der Lage, diese Aufgabe zu finanzieren. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß das Land für die Tätigkeit der zentralen Stelle bei den Abfallerzeugern und -besitzern eine Gebühr erhebt, die Tätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, soweit sie auf die zentrale Stelle übergehen, bisher gebührenfrei war. Hinweisen möchten wir auch darauf, daß es sich um eine neue kommunale Aufgabe handelt, die nach dem finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip, dessen Anwendung der Landtag beschlossen hat, zur Folge hat, daß den kommunalen Gebietskörperschaften die Kosten für diese Aufgabe in vollem Umfang zu erstatten sind.