

Per Telefax

0211/884-3002

Landtag Nordrhein-Westfalen
z.H. Herrn Thomas Wilhelm
Referat II.1.G.2
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
12. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
12/ 2254

Alle Akte

29. September 1998

Landesabfallgesetz NRW

Sehr geehrter Herr Wilhelm,

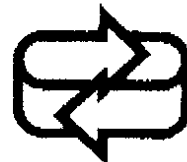
anliegend übersende ich Ihnen die Stellungnahme des bvse - Bundesverbandes Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V. zum Entwurf des nordrhein-westfälischen Landesabfallgesetzes zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen am 30.09.1998.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung (Telefon: 0228/988 49 32).

Mit freundlichen Grüßen


Gudrun Reker
-Justitarin-





September 1998

**Stellungnahme
des bvse-Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung****zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen
zur Änderung des Landesabfallgesetzes und damit im Zusammenhang
stehender Vorschriften (LT-Drs. 12/3143)****I. Vorbemerkung**

Nachdem das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz als Artikel 1 des Gesetzes zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen (vom 27.09.1994) am 06.10.1994 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden und am 07.10.1996 in Kraft getreten ist, ist es ausdrücklich zu begrüßen, daß die nordrhein-westfälische Landesregierung nach fast zwei Jahren einen Gesetzentwurf zur Änderung des Landesabfallgesetzes, der die notwendige Anpassung des Landesrechtes an die geänderten Vorschriften des Bundesrechtes bewirken soll, auf den parlamentarischen Weg gebracht hat.

Die mit dem Entwurf der Gesetzesänderung des Landesabfallgesetzes bezweckte Anpassung an das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz kann nur begrüßt werden, da diese Novellierung für den Vollzug längst überfällig war. Wenn darüber hinaus seitens der Landesregierung angeführt wird, daß weitere Zwecke der Gesetzesänderung darin bestehen, daß untergesetzliche Regelwerk im Interesse eines einfacheren Vollzuges zu ergänzen, und bestehende Regelungslücken durch landesgesetzliche Bestimmungen zu schließen, so läßt dies bereits einen rechtlich als problematisch zu bezeichnenden Ansatz erkennen. Dieser wird deutlich, wenn die Landesregierung ausführt, daß landespolitische Zielvorgaben im Bereich der Abfallwirtschaft umgesetzt oder gesetzlich flankiert werden müssen.

Bei der notwendigen Anpassung der Landesabfallgesetze an das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und das untergesetzliche Regelwerk geht es zunächst allein darum, die noch durch das Bundesrecht eröffnete Gesetzgebungskompetenz auszufüllen. Durch die Anpassung der Landesabfallgesetze an die bundesrechtlichen Vorschriften können jedenfalls keine abfallpolitischen Zielvorstellungen, die die Länder über den Vermittlungsausschuß nicht haben einbringen können, nunmehr durch die „Hintertür“ eingebracht werden. Landespolitische Zielvorgaben können nur dort von Bedeutung sein, wo der Bund ausdrücklich den Ländern Gesetzgebungskompetenzen eröffnet hat.

Die Regelungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes in Verbindung mit den Vorschriften des untergesetzlichen Regelwerkes und die im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zahlreichen Verordnungsermächtigungen stellen ein weitgehend abgeschlossenes bundesrechtliches Regelungssystem dar, daß den Ländern nur in wenigen Bereichen Spielräume beläßt. Es ist daher von einer weitgehenden Sperrwirkung des Bundesrechtes auszugehen. Ziel der zu novellierenden Landesabfallgesetze muß es daher primär sein, die bundespolitischen Zielvorgaben im Bereich der Abfallwirtschaft umzusetzen.

Die Landesregierung verweist insoweit zutreffend darauf, ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers setzt voraus, daß das Bundesrecht hierfür einen Gestaltungsspielraum eröffnet. Bei zahlreichen Vorschriften des Entwurfs der Gesetzesänderung wird dieser Grundsatz allerdings nicht berücksichtigt.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. § 1 Ziele des Gesetzes

Die Regelung des Gesetzeszweckes in § 1 KrW-/AbfG ist eine abschließende Regelung des Bundesrechtes, so daß landesgesetzliche Regelungen sich - wenn überhaupt - nur auf eine rein deklaratorische Wiederholung der Regelung beschränken können. Eine in landesgesetzlichen Regelungen enthaltene Enumeration von „Unterzielen“ bzw. von Diversifikationen der allgemeinen Verwirklichungs- und Handlungspflichten der öffentlichen Hand muß daher als nicht bundesrechtskonform qualifiziert werden.

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz normiert auf Bundesebene eine klare Zielhierarchie, die keinen Raum mehr für landesspezifische Zielebestimmungen läßt. § 1 Abs. 1 ist daher als bundesrechtswidrig zu bezeichnen, was sowohl für die Formulierung des Satzes 1 als auch für die in Satz 2 beschriebenen Unterziele gilt. Zweck des Gesetzes ist die Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen und nicht die Förderung einer möglichst abfallarmen Kreislaufwirtschaft.

Auch die Regelung in § 1 Abs. 3 mit der Festschreibung des Grundsatzes der Beseitigungsautarkie ist mit Bundesrecht nicht vereinbar. Ferner wird der Grundsatz der Nähe als Unterziel in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 festgeschrieben. Ausweislich der Begründung soll die ausdrückliche Einführung dieses Grundsatzes in das Landesrecht die Bestrebung der Landesregierung nach einer Beseitigung von Abfällen möglichst in der Nähe des Entstehungsortes unter Vermeidung ökologisch unsinniger Transporte über weite Entfernungen unterstützen. Auch diese Regelung ist mit Bundesrecht nicht zu vereinbaren.

Der Grundsatz der Beseitigungsautarkie und das Prinzip der Nähe sind durch § 10 Abs. 3 KrW-/AbfG und § 3 Abfallverbringungsgesetz bundesrechtlich abschließend geregelt. Dabei wird das Prinzip der Nähe als auch der Grundsatz der Beseitigungsautarkie nach den ausdrücklichen Bestimmungen des Bundesrechtes auf das Gebiet des Inlandes und damit der Bundesrepublik Deutschland bezogen. Für eine Begrenzung auf das Gebiet eines jeweiligen Bundeslandes lassen die bundesrechtlichen Regelungen keinen Raum. Dies hat im übrigen der VGH Baden-Württemberg in seinem Normenkontrollbeschluß vom 24.11.1997 bestätigt.

2. § 2 Pflichten der öffentlichen Hand

Die in § 2 enthaltene Änderung der Pflichten der öffentlichen Hand ist grundsätzlich aus Sicht der Recyclingwirtschaft zu begrüßen. Im Gegensatz zu der Regelung des § 37 KrW-/AbfG, bei dem es sich nur um eine Regelung von Prüfpflichten für Institutionen der öffentlichen Hand des Bundes handelt, werden durch § 2 Verpflichtungen normiert.

3. § 4 Grundlagen der Abfallwirtschaft

Durch eine Änderung von § 4 Abs. 1 Satz 1 soll nunmehr bestimmt werden, daß die zuständigen Behörden im Zusammenwirken mit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und Fachverbänden die Grundlagen der Kreislaufwirtschaft und den Stand für die Kreislaufwirtschaft bedeutsamen Technik ermittelt und sich an deren Entwicklung, soweit dies für die Bedürfnisse der

Abfallwirtschaftsverwaltung des Landes erforderlich ist, beteiligen. Darüber hinaus enthält § 1 eine Definition des Standes der Technik. In der Begründung der Gesetzesänderung „zu Nr. 2“ führt die Landesregierung aus, daß für eine Festschreibung des Standes der Technik bei der Abfallverwertung angesichts der Regelungen in §§ 4 und 5 KrW-/AbfG kein Raum ist.

Der Stand der Technik wird bundesrechtlich aber auch im Bereich der Beseitigung abschließend durch § 12 KrW-/AbfG und die normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften TA-Abfall und TA-Siedlungsabfall festgelegt. Darüber hinaus enthält § 12 Abs. 3 KrW-/AbfG eine bundesrechtliche Legaldefinition des Standes der Technik.

4. § 4 a Umgang mit Abfällen

Nach § 4 a Abs. 1 sind Abfälle zur Verwertung bereits an der Anfallstelle vom Abfallbesitzer oder -erzeuger von Abfällen zur Beseitigung getrennt zu halten. Auch hierbei handelt es sich um Bestimmung, die mit Bundesrecht nicht vereinbar ist.

Sowohl § 12 Abs. 1 als auch § 5 Abs. 2 und § 7 Abs. 1 KrW-/AbfG stellen abschließend bundesrechtliche Regelungen dar. Die grundsätzliche Normierung einer Pflicht zur Getrennthaltung ist mit den vorgenannten bundesrechtlichen Vorschriften nicht vereinbar. Vielmehr bestimmt § 5 Abs. 2 Satz 4 KrW-/AbfG lediglich, daß Abfälle zur Verwertung getrennt zu halten sind, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach den §§ 4 und 5 erforderlich ist. Ferner enthalten §§ 7 Abs. 1 und 12 Abs. 1 KrW-/AbfG Rechtsverordnungsermächtigungen, wonach Anforderungen an die Getrennthaltung von Abfällen festgelegt werden können. Landesrecht darf damit im Umfang der durch die vorgenannten bundesrechtlichen Regelungen ausgelösten Sperrwirkung nicht erlassen werden.

5. § 5 Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger

Die Änderung von § 5 Abs. 5 beinhaltet eine Konkretisierung der „überwiegenden öffentlichen Interessen an einer geordneten Entsorgung“, wozu nach Satz 2 insbesondere die Nichtbeeinträchtigung des Bestandes oder die Funktionsfähigkeit der Einrichtung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gehören soll. Durch diese Regelung soll ausweislich der Gesetzesbegründung sichergestellt werden, daß die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die ihnen in § 15 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG zugewiesenen Aufgaben der Abfallwirtschaft erfüllen können.

Auch hinsichtlich der Konkretisierung des Begriffes der „überwiegenden öffentlichen Interessen im Sinne der §§ 13 Abs. 5 bestehen Bedenken, ob insoweit von einer Vereinbarkeit mit Bundesrecht ausgegangen werden kann.

Bei dem in den §§ 13 Abs. 1 Satz 2, 16 Abs. 2, 17 Abs. 3 und 18 Abs. 2 KrW-/AbfG verwandten Begriffen des „überwiegend öffentlichen Interesses“ handelt es sich um einen Begriff bundesrechtlichen Ursprungs, weshalb auch dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz zur Definition und Abgrenzung des Begriffes zusteht. Das Bundesrecht enthält zwar keine Legaldefinition des Begriffes, doch ergibt sich aus der bundesrechtlichen Natur des Begriffes, daß auch seine Definition nur auf der Ebene des Bundesrechts erfolgen kann und bei Fehlen einer eindeutigen bundesrechtlichen Regelung im Wege der Auslegung der Inhalt der einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften zu entnehmen ist (vgl. OVG Niedersachsen, Beschluß vom 01.07.1997 - 7 M 425/96).

Es ist nicht erkennbar, daß der Bundesgesetzgeber den Ländern einen entsprechenden Regelungsraum zur Definition unbestimmter Rechtsbegriffe des KrW-/AbfG zugestehen wollte.

6. § 5 b Betriebliches Abfallwirtschaftskonzept

Die Regelung des § 5 b zum betrieblichen Abfallwirtschaftskonzept enthält abweichende Bestimmungen zu § 19 KrW-/AbfG. Aufgrund von Artikel 5 soll § 5 b am 31.12.1999 außer Kraft treten. Dies wird damit begründet, daß sich die Verpflichtung zur Erstellung betrieblicher Abfallwirtschaftskonzepte ab dem 31.12.1999 aus dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ergebe und die bundesrechtlichen Vorschriften erst ab diesem Zeitpunkt den landesrechtlichen Regelungen vorgehen. Die Außerkrafttretensregelung für die landesrechtlichen Bestimmungen diene damit der Rechtsklarheit.

Nach § 19 Abs. 3 KrW-/AbfG sind die Abfallwirtschaftskonzepte erstmalig bis zum 31.12.1999 zu erstellen, soweit die Länder bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes nicht anderes bestimmt haben. Mit dieser Regelung soll dem bereits bestehenden Landesrecht Rechnung getragen werden. Landesrechtliche Regelungen behalten damit nach dem 07.10.1996 im Hinblick auf Abfallwirtschaftskonzepte und -bilanzen für Abfallerzeuger nur Gültigkeit, wenn für die Erstellung frühere Termine oder abweichende Zeiträume festgelegt worden sind. Den Ländern ist es damit aufgrund des ansonsten abschließenden Bundesrechtes verwehrt, weitergehend landesrechtliche Regelungen zu erlassen.

7. § 9 Satzung

Für die Einfügung von Absatz 1 a und der auch dort enthaltenen Bestimmung der „überwiegenden öffentlichen Interessen“ wird auf die Ausführung zu § 5 Abs. 5 verwiesen.

Bei der Änderung in § 9 Abs. 2 hinsichtlich der Einfügung der Sätze 5 und 6 ist zu berücksichtigen, daß diese Änderung zwar ausweislich der Begründung vor dem Hintergrund von Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes Nordrhein-Westfalen ergangen ist. Es bestehen allerdings Bedenken, ob mit der Einfügung der Sätze 5 und 6 den Ausführungen des OVG NW Rechnung getragen worden ist. Das OVG NW hat u. a. zutreffend darauf hingewiesen, daß § 9 Abs. 2 LAbfG die Grundbestimmungen des Kommunalabgabengesetzes über die Erhebung von Benutzungsgebühren nicht außer Kraft setzen kann (Urteil vom 17.03.1998 - 9 A 1430/96).

8. §§ 10 - 15 Lizenz zur Behandlung und Ablagerung von Abfällen

Die Regelung der §§ 10 ff. sind mit Bundesrecht nicht vereinbar. Hierbei kann der Vorlagebeschluß des OVG NW im Hinblick auf die Vereinbarkeit der §§ 10 ff. mit den Regelungen des Abfallgesetzes zunächst unberücksichtigt gelassen werden. Es ist vielmehr zu berücksichtigen, daß die Regelungen des KrW-/AbfG ebenfalls keinen Raum für eine entsprechende landesrechtliche Regelung lassen. Insoweit hat die Landesregierung weder die im einzelnen geänderten Vorschriften des KrW-/AbfG noch den Paradigmenwechsel des KrW-/AbfG berücksichtigt.

In diesem Zusammenhang kann das Urteil des OVG NW vom 10.08.1998 (22 A 5429/96) Berücksichtigung finden, in dem das OVG NW folgendes ausgeführt hat:

„Aus dem Rechtsstaatsprinzip und der bundesstaatlichen Kompetenzordnung folgt, daß ein Satzungsgeber keine Regelungen mit Lenkungswirkung treffen darf, die der Konzeption eines Bundesgesetzes zuwider laufen... Dies ist nicht nur der Fall, wenn der Satzungsgeber Regelungen trifft, deren Inhalt unmittelbar im Widerspruch zum Inhalt bundesrechtlicher

Normen steht, sondern auch dann, wenn mit den ortsrechtlichen Regelungen eine Lenkungswirkung bewirkt oder bezweckt wird, die mit den bundesrechtlich verfolgten Zwecken kollidiert. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in den genannten Entscheidungen gerade für den Bereich der Abfallwirtschaft klargestellt."

9. § 16 Abfallwirtschaftsplan

Die Einfügung des Absatzes 4 ist mit Bundesrecht nicht vereinbar, da § 29 KrW-/AbfG und die Verpackungsverordnung abschließende bundesrechtliche Regelungen darstellen, soweit den Ländern nicht ausdrücklich Regelungsbereiche zugestanden werden. Selbst wenn man ausweislich der Begründung der Landesregierung davon ausgehen sollte, daß die bundesrechtlichen Vorschriften mit EG-Recht nicht vereinbar sind, ergibt sich hieraus nicht die Ermächtigung der Länder ergänzende Regelungen zu erlassen.

10. § 29 ff. Altlastenregelungen

In der allgemeinen Begründung wird hinsichtlich des Regelungsbedarfs im Landesabfallgesetz zu den Regelungen der § 29 ff. ausgeführt, daß die Überarbeitung des Altlastenteils des Landesabfallgesetzes auf ein Mindestmaß beschränkt wurde. Eine erforderliche Anpassung des Landesrechts an das Bundesbodenschutzgesetz sowie ergänzende Regelung zum Vollzug sollen in einem eigenen Landesausführungsgesetz erfolgen. Für die Übergangsfrist sei die Beibehaltung der altlastenrechtlichen Bestimmungen im Landesabfallgesetz zwingend notwendig. Vor dem Hintergrund der Verabschiedung des Bundesbodenschutzgesetzes und dem Inkrafttreten am 01.03.1999 ist hinsichtlich landesrechtlicher Regelungen § 21 BBodSchG zu beachten. Selbst wenn man der Auffassung folgen sollte, daß eine Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber erst mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes eintritt und damit vorliegend auf den 01.03.1999 abzustellen ist, so wäre eine Klarstellung im Hinblick auf das Außerkrafttreten der entsprechenden landesgesetzlichen Altlastenregelungen zum 01.03.1999 zu begrüßen.

10. § 39 Zentrale Stelle

Ob die Einfügung von § 39 mit der Schaffung einer Zentralen Stelle wirklich notwendig ist, erscheint zweifelhaft zu sein. Hinsichtlich der im einzelnen bestehenden Regelungen zum Datenaustausch ist zunächst zu berücksichtigen, daß die Regelung in Absatz 3, wonach auch Dritte unterrichtet werden können, soweit diese ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu ermittelnden Daten darlegen, kaum erforderlich sein dürfte, wenn die Regelung des Umweltinformationsgesetzes berücksichtigt werden.

In Absatz 4 sollte die Einschränkung, wonach die Bekanntgabe keine Angaben enthalten darf, die einen Bezug auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person zulassen auch auf Firmen erweitert werden.

Die Rechtsverordnungsermächtigung in Absatz 5, wonach im Wege der Verordnung auch Regelungen über die Art und Weise getroffen werden können, in welche sich Abfallerzeuger, Einsammler, Beförderer und Abfallentsorger an dem Datenverbund zu beteiligen haben, erscheint vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bedenklich zu sein. Die notwendige Datenübermittlung für den angesprochenen Adressatenkreis ist bundesrechtlich abschließend geregelt. Darüber hinaus sind auch keine Gründe erkennbar, weshalb dieser Adressatenkreis sich an

einem Datenverbund beteiligen müßte. Die notwendigen Daten werden bereits aufgrund bundesrechtlicher Vorschriften an die zuständigen Behörden übermittelt. Landesrechtliche Kompetenzen bestehen lediglich in Hinblick auf die Bestimmung der zuständigen Behörden.

11. § 42a Sachverständiger

Auch bei der Regelung des § 42 a bestehen Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Bundesrecht. Zwar ist grundsätzlich zu begrüßen, daß auch Sachverständige im Bereich der Abfallwirtschaft über eine ausreichende Qualifikation verfügen müssen, die auch von erheblicher Bedeutung ist. Die ausreichende Qualifikation der Sachverständigen wird jedoch bereits durch § 15 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 Entsorgungsfachbetriebsverordnung gewährleistet.

Darüber hinaus haben sich die Länder in der Arbeitsgruppe „Anerkennungsverfahren nach dem Untergesetzlichen Regelwerk (URG) zum KrW-/AbfG“ auf eine Vollzugshilfe zur „Zustimmung zur Überwachungsverträgen/Anerkennung von Entsorgungsgemeinschaften“ verständigt. In dieser Vollzugshilfe sind ebenfalls Anforderungen an die Qualifikation der beauftragten Sachverständigen enthalten. Diese Konkretisierung im Wege der Vollzugshilfe erscheint zwar verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, doch wird über die Regelung des § 15 in der Entsorgungsfachbetriebsverordnung abschließend die erforderliche Qualifikation der Sachverständigen sichergestellt.