



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

**Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landesabfall-
gesetzes**

**für das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbrau-
cherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 09. April 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
1.1.	Ausgangslage.....	3
1.2.	Entwurf eines Viertes Gesetz zur Änderung des Landesabfallgesetzes.....	3
1.3.	Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	3
2.	Stellungnahmen der Beteiligten	5
2.1.	Allgemeine Positionen der Beteiligten.....	5
2.2.	Konkrete Positionen der Beteiligten	6
	§ 1 Ziele des Gesetzes	6
	§ 2 Pflichten der öffentlichen Hand	6
	§ 2a Abs. 3 Vermeidung und Verwertung von Bau- und Abbruchabfällen	8
	§ 5 Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger	8
	§ 6 Abfallwirtschaftskonzepte i.V.m. § 7 Abfallbilanzen.....	8
3.	Votum	9

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll das Landesabfallgesetz inhaltlich überarbeitet werden, um über die bereits mit der letzten Gesetzesänderung vorgenommenen notwendigen rein redaktionellen Anpassungen hinaus auch inhaltlich in Einklang mit dem Kreislaufwirtschaftsrecht des Bundes und der Europäischen Union gesetzt zu werden.

Vorrangiges Ziel ist die Vermeidung von Abfällen. Hierzu sollen auch auf kommunaler Ebene Anreize geschaffen werden, deren Finanzierung ebenso wie für die Entsorgungskosten jedoch sichergestellt werden muss. Zudem soll durch eine Erweiterung der Regelungen zur öffentlichen Beschaffung das Ressourcenmanagement verbessert und die Ressourceneffizienz gesteigert werden.

1.2. Entwurf eines Viertes Gesetz zur Änderung des Landesabfallgesetzes

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesabfallgesetzes zur Überprüfung vor. Wesentliche Eckpunkte des Gesetzesentwurfes sind:

- Die fünfstufige Abfallhierarchie (Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung, Beseitigung) wird als Zielvorgabe in das Landesabfallgesetz aufgenommen.
- Zur Stärkung der vorrangig zu verfolgenden Vermeidung von Abfällen soll eine gesetzliche Klarstellung erfolgen, dass die Kosten für Maßnahmen der Abfallvermeidung in den Gebühren ansatzfähig sind.
- Zur Verbesserung des Umweltschutzes und zur Förderung der Ressourceneffizienz soll die öffentliche Beschaffung dahingehend fortentwickelt werden, dass - angelehnt an § 45 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes des Bundes - die bisherige Prüfpflicht durch eine Bevorzugungspflicht für ökologisch vorteilhafte Erzeugnisse ersetzt wird.

1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 18. März 2021 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesabfallgesetzes im Wege eines beratenden Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 2 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)

- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 19. März 2021 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- IHK NRW
- Gemeinsame Stellungnahme von Handwerk.NRW und WHKT
- unternehmer nrw

IHK NRW weist darauf hin, dass ihre Hinweise auf Ergebnissen beruhen, die in der Kürze der im Rahmen des Clearingverfahrens zur Verfügung stehenden Zeit aus Sicht der Unternehmen ermittelt werden konnten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf erstellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten

IHK NRW, die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** und **unternehmer nrw** unterstützen die Zielsetzung des Gesetzesentwurfs, Abfälle zu vermeiden und das Recycling zu stärken. Begrüßt wird, dass die Landesregierung ihrer Ankündigung im Koalitionsvertrag folgt und eine 1:1-Umsetzung von europäischen und bundesrechtlichen Vorgaben anstrebt. Damit würden landespolitische Sonderwege vermieden, die nordrhein-westfälische Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Wettbewerbern aus anderen Bundesländern nachteilig beeinträchtigen. Davon profitierten insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, für die es eine große Herausforderung ist, den Überblick über differierende landesgesetzliche Regelungen im Abfall- bzw. im Umweltrecht zu behalten.

Aus Sicht von **IHK NRW** ist die unter Punkt G „Finanzielle Auswirkung auf Unternehmen und private Haushalte“ des Gesetzesentwurfes vorangestellte Aussage, „*es entstehen keine zusätzlichen Kosten für Unternehmen und private Haushalte*“ widersprüchlich, da nachfolgend auf potenziell mögliche Kostensteigerungen durch die Anrechnung der Kosten für Maßnahmen der Abfallvermeidung in den Gebühren der Kommunen hingewiesen wird. Eine weitergehende Kostenabschätzung ist nach Aussage im Gesetzesentwurf unter Punkt G nicht ermittelbar. Zur besseren Beurteilung der Auswirkungen der geplanten Änderungen stellt sich aus Sicht von **IHK NRW** eine tiefergehende und belastbare Kostenabschätzung als wünschenswert dar.

Aus Sicht der die ansatzfähigen Kosten mitzahlenden Unternehmen sollte darauf geachtet werden, dass in der Umsetzung verpflichtend die wirtschaftlich sinnvollsten Maßnahmen ergriffen werden, um Kostensteigerungen für die Gebührenzahler so gering wie möglich zu halten.

Zustimmung findet die mit der Novelle verbundene Absicht, das Gesetz zu straffen, übersichtlicher zu gestalten und Doppelregelungen zu vermeiden. Grundsätzlich sei zu bedenken, dass auf Bundesebene über wichtige Vorschriften wie die Mantel-Verordnung und die darin enthaltene Ersatzbaustoff-Verordnung beraten wird. Mit Blick darauf sollte vor der Novellierung des Landesabfallgesetzes die abschließende Befassung auf Bundesebene abgewartet werden.

unternehmer nrw führt aus, dass sich die Umsetzung der angestrebten Zielsetzungen zudem ggf. durch eine geänderte behördliche Zuordnung weiter vorantreiben und die Potentiale der Kreislaufwirtschaft umfassender nutzen ließen. Unter anderem im Rahmen des sog. European Green Deal gehe das Begriffsverständnis „Kreislaufwirtschaft“ (Circular Economy) weit über die reine Abfallwirtschaft hinaus, da hiermit insbesondere auch die Produktverantwortung sowie deren Ausweitung in den Fokus gerückt wird. Von Bedeutung sei hier insbesondere auch der Aspekt der Produktpolitik. Daher wird angeregt, diese übergreifende Aufgabe im Wirtschaftsministerium zu bündeln und die Kreislaufwirtschaft dort zu verankern, um die lineare Wirtschaft koordiniert zu einer Kreislaufwirtschaft weiterzuentwickeln. Dies sollte ggf. auch im LAbfG NRW Berücksichtigung finden.

2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten

§ 1 Ziele des Gesetzes

unternehmer nrw regt an, die in der Novelle des KrWG adressierten Instrumente von Sachspenden sowie Beispielen für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie auch im Landesabfallgesetz explizit aufzunehmen (vgl. § 6 Abs. 3 i.V.m. Anlage 5 KrWG).

§ 1 Abs. 1 Nr. 3

IHK NRW, unternehmer nrw und die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** plädieren dafür, dass der Begriff der *Sekundärrohstoffe* Eingang in den Gesetzesentwurf findet, um eine möglichst breite Anwendung zu ermöglichen. Entsprechend sollte Nr. 3 wie folgt ergänzt werden:

*3. angefallene Abfälle, insbesondere Glas, Papier, Metall, Kunststoff und Bau- und Abbruchabfälle, **sowie Sekundärrohstoffe** durch Verfahren gemäß § 3 Absatz 25 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes in den Stoffkreislauf zurückzuführen (Recycling),*

§ 1 Abs. 2 Nr. 1

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** schlagen vor, den Einschub „sowie möglichst klimaneutral“ zu streichen oder ihn zu ersetzen durch „möglichst ressourceneffizient“ oder „möglichst materialeffizient“ und damit konzeptionell in der Terminologie der Kreislaufwirtschaft zu bleiben. Dafür spreche auch, dass materialeffiziente Produktion einen unmittelbaren Einfluss auch auf spätere Abfalleigenschaften sowie auf das Abfallaufkommen in den Produktionsprozessen selbst habe. Für Klimaneutralität gelte das nicht gleichermaßen.

§ 2 Pflichten der öffentlichen Hand

§ 2 Abs. 1

unternehmer nrw begrüßt die Aufnahme einer Bevorzugungspflicht, da die geplante Ergänzung in Wortlaut und Inhalt weitgehend deckungsgleich zu § 45 Abs. 2 S. 1 KrWG ausgestaltet werden soll. In materieller Hinsicht betone die geplante Regelung die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand und eröffne zusätzliche Marktchancen für abfallwirtschaftlich sinnvolle Produkte und Dienstleistungen.

Aus Sicht des Unternehmensverbandes sollte die Bevorzugungspflicht ergänzt werden. Ziel sollte sein, dass dies nicht nur für Recyclingbaustoffe gilt, also Sekundärrohstoffe, die als Erzeugnis das Ende der Abfalleigenschaft erreicht haben, sondern generell alle Sekundärrohstoffe vorzugsweise berücksichtigt werden. Hierdurch ließen sich die im LAbfG genannten Zielsetzungen einer Circular Economy noch besser erreichen. Dies gelte insbesondere auch deshalb, da sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene konkretisierende Regelungen zum Ende der Abfalleigenschaft weitestgehend fehlen. Dadurch könnten auch gütegesicherte Nebenprodukte in

den Genuss der Bevorzugung kommen. Dies entspreche auch § 45 KrWG, der seit der Novellierung 2020 eine konditionierte Bevorzugungspflicht bei der Auftragsvergabe des Bundes und damit eine Bevorzugung aller ökologisch vorteilhaften und die Kreislaufwirtschaft besonders fördernden Erzeugnisse vorsieht.

Dabei beziehen sich, so unternehmer nrw weiter, die Verpflichtungen der öffentlichen Hand nach § 45 KrWG lediglich auf den vorbereitenden Prozess der Konzeption und Strukturierung eines Vergabeverfahrens und sind somit dem eigentlichen Vergabeverfahren vorgelagert. Um im weiteren Verfahrensverlauf gleichwohl die rahmensetzenden Vorgaben des Vergaberechts zu berücksichtigen, ist es aus Sicht des Unternehmerversandes notwendig, eine § 45 Abs. 2 S. 3 KrWG entsprechende Formulierung in den Gesetzestext aufzunehmen. Dies entspreche auch dem Gedanken einer grundsätzlichen 1:1-Umsetzung von Bundes- und Landesrecht.

IHK NRW führt aus, dass die neu in den Gesetzesentwurf aufgenommene Bevorzugung von nachhaltigen Materialien bei der Beschaffung durch die öffentliche Hand unter der Maßgabe steht, dass bei der Beschaffung keine unzumutbaren Mehrkosten entstünden und ein ausreichender Wettbewerb gewährleistet sei und keine weiteren Rechtsvorschriften entgegenstehen. Mit Blick auf die Förderung der Kreislaufwirtschaft und um die dauerhafte Verfügbarkeit von Ressourcen zu gewährleisten, kann dieser Ansatz seinen Zweck aus Sicht von IHK NRW grundsätzlich erfüllen. Zu derartigen umweltrelevanten Vorgaben bei der öffentlichen Auftragsvergabe gebe es innerhalb der IHK-Organisation indes aber auch konträre Ansichten. Befürchtet würden ein hoher Bearbeitungsaufwand, Qualitätsminderung sowie steigende Kosten.

Mit Blick darauf, dass hier im Wesentlichen Vorgaben aus § 45 KrWG überführt werden, betonen die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** die Bedeutung der bürokratiearmen Umsetzung der Vorschrift für Handwerksbetriebe. Dabei gelte insbesondere, Einzelanfertigungen und Kleinserien in den Blick zu nehmen. Die Dokumentation einer rohstoffschonenden, energiesparenden, schadstoff- und abfallarmen Herstellung könnte handwerkliche Hersteller von Erzeugnissen (insbesondere Einzelanfertigungen, etwa bei Bauprodukten – Metallbau, Betonbau etc.) überfordern und drohe sie gegenüber industriellen Anbietern mit seriellen Fertigungsweisen strukturell zu benachteiligen.

IHK NRW, unternehmer nrw und die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** regen an, Nr. 2 wie folgt zu ergänzen:

*2. durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling von Abfällen, insbesondere unter Einsatz von **Sekundärrohstoffen und/oder** Recyclaten oder aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind*

IHK NRW plädiert mit Blick auf die Gleichbehandlung aller Sekundärrohstoffe in Abs. 1 für die Streichung der Formulierung „ohne damit Ansprüche Dritter zu begründen“.

unternehmer nrw regt an, Abs. 1 um einen neuen Satz 3 zu ergänzen:

³Soweit vergaberechtliche Bestimmungen anzuwenden sind, sind diese zu beachten.

§ 2 Abs. 4 Nr. 1 und 2

Die vorgesehene vorrangige Verwendung von Recyclingbaustoffen im Hoch- und Tiefbau wird von den **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** begrüßt. Sie setze Anreize für die häufigere Verwendung von RC-Baustoffen und könne so die Akzeptanz und Nachfrage ankurbeln. Wichtig für Handwerksbetriebe ist demnach, dass die ausschreibenden Behörden im Ausschreibungsverfahren durch klare Vorgaben ausreichend Rechtssicherheit für die anbietenden Betriebe schaffen.

IHK NRW hat grundsätzliche Bedenken gegen die in dem Gesetzesentwurf gewählte Fokussierung auf Recyclingbaustoffe. Diese machten nur einen Teil aller Sekundärbaustoffe aus, die vorgesehene Bevorzugung eines Baustoffes stelle eine Diskriminierung anderer Materialien dar. Empfohlen wird eine durchgängige Anwendung des Begriffes Sekundärbaustoffe. Dadurch könnten auch gütegesicherte Nebenprodukte, z.B. aus der Stahlindustrie, in den Genuss der Bevorzugung kommen. Dies entspreche auch dem § 45 des novellierten Kreislaufwirtschaftsgesetzes des Bundes, der bei der Auftragsvergabe des Bundes eine Bevorzugung aller ökologisch vorteilhaften und die Kreislaufwirtschaft besonders fördernden Erzeugnisse vorsieht.

IHK NRW und **unternehmer nrw** regen an, den Begriff *Recyclingbaustoffe* in § 2 Abs. 4 Nr. 1 und 2 durch den Begriff **Sekundärbaustoffe** zu ersetzen.

§ 2a Abs. 3 Vermeidung und Verwertung von Bau- und Abbruchabfällen

Aus Sicht der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** wäre es wünschenswert, das Abfall- und Baurecht stärker zu verzahnen. Die Konzepterstellungspflicht sollte vorrangig den Bauherren betreffen. Die Bedeutung und die an das Konzept gekoppelten Folgen blieben in der Entwurfsfassung unklar. Wichtig sei zudem, unnötige bürokratische Lasten für Handwerksbetriebe zu vermeiden.

§ 5 Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger

§ 5 Abs. 3

Von den **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** begrüßt wird, dass § 5 Abs. 3 unverändert fortbesteht. Er ermögliche Betrieben, Sonderabfallkleinmengen über die "kommunalen Sammlungen" für gleichartige Sonderabfälle aus privaten Haushaltungen zu entsorgen.

§ 5 Abs. 4

Mit Blick darauf, dass auf überlassungspflichtige Bau- und Abbruchabfälle abgestellt wird, betont **unternehmer nrw**, dass solche deshalb nicht vorliegen können, da diese nicht regelmäßig anfallen, was aber eine Voraussetzung für die Einstufung von Abfällen als überlassungspflichtig ist. Dies sollte korrigiert werden.

§ 6 Abfallwirtschaftskonzepte i.V.m. § 7 Abfallbilanzen

unternehmer nrw plädiert mit Blick auf die Begriffsbestimmung in der GewAbfV dafür, Bau- und Abbruchabfälle zu ergänzen, um einen begrifflichen Gleichlauf herzustellen.

3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landesabfallgesetzes einem Clearingverfahren nach § 6 Abs. 2 MFG NRW mit Blick auf die Belange der mittelständischen Wirtschaft einer Überprüfung unterzogen.

Sie begrüßt die mit dem Gesetzesentwurf vorgesehene Anpassung des nordrhein-westfälischen Landesrechts an die europa- und bundesrechtlichen Vorgaben und die damit einhergehende Ersetzung der bisherigen dreistufigen durch eine fünfstufige Abfallhierarchie, durch die eine verbesserte Abfallvermeidung und Abfallbewirtschaftung ermöglicht wird.

Zur Vermeidung einer unverhältnismäßigen Belastung der finanziellen und personellen Ressourcen mittelständischer Unternehmen in Nordrhein-Westfalen befürwortet sie die 1:1-Umsetzung europa- und bundesrechtlicher Vorgaben.

Um einen Gleichlauf mit bundesrechtlichen Vorgaben herzustellen und Rahmenbedingungen zu verankern, die die unternehmerischen Aktivitäten mittelständischer Betriebe nicht unnötig erschweren, plädiert sie für die nachfolgenden Änderungen bzw. Ergänzungen:

- Die Sekundärrohstoffe im Rahmen der beispielhaften Benennung der Abfälle in §1 explizit zu erwähnen.
- Die in § 2 normierte Bevorzugungspflicht auf Sekundärrohstoffe auszuweiten.
- Die Beschaffungsregelungen von § 2 Abs. 1 unter Wahrung nicht benachteiligender Bedingungen bürokratiearm auszugestalten und umzusetzen. Klare Vorgaben in Ausschreibungsverfahren schaffen Rechtssicherheit.
- Zu prüfen, ob die in § 1 Abs. 2 Nr. 2 eingefügte Formulierung „soweit möglichst klimaneutral“ durch einen Begriff - ausgerichtet an der Ressourcen- und Materialeffizienz - ersetzt werden kann.
- § 2 Abs. 1 in Analogie zu § 45 KrWG zu ergänzen, dass für den Fall, dass vergaberechtliche Bestimmungen anzuwenden sind, diese zu beachten sind.