

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Präsidentin
des Landtags NRW
Postfach 1143

4000 Düsseldorf 1

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/744

4000 Düsseldorf 30
Liliencronstraße 14

Tel.: 02 11/652045

Tfx.: 02 11/65 1255

Datum: 2.7.1991

AZ: Oeb/fi

Gesetzesänderung des Landeswassergesetzes

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

anliegend übersenden wir die Stellungnahme des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zu der am 4. Juli 1991 im Hause des Landtags stattfindenden Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU zur Änderung des Landeswassergesetzes.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



(Dr. Oebbecke)

Anlage

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Gesetz zur Änderung des Landeswassergesetzes (Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - Drucksache 11/1091)

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung auf der 11. Sitzung des Ausschusses für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz am 4. Juli 1991

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren,

die Fraktion der CDU reagiert mit ihrem Gesetzentwurf zur Änderung des Landeswassergesetzes auf die Schwierigkeiten und Probleme, die im Gefolge der Neufassung des § 53 des Landeswassergesetzes im Rahmen der letzten Novelle aufgetreten sind. Seit dieser Änderung erstreckt sich die Abwasserbeseitigungspflicht der Gemeinden zweifelsfrei auch auf den Schlamm aus Kleinkläranlagen landwirtschaftlicher Betriebe. Nach § 53 Abs. 4 des Landeswassergesetzes kann die Untere Wasserbehörde die Gemeinde auf ihren Antrag widerruflich ganz oder teilweise von dieser Pflicht befreien, wenn eine Übernahme des in Kleinkläranlagen anfallenden Schlamms "wegen technischer Schwierigkeiten oder wegen eines unverhältnismäßig hohen Aufwandes nicht angezeigt ist und das Wohl der Allgemeinheit der gesonderten Abwasserbeseitigung nicht entgegensteht".

Um Ihnen unsere Stellungnahme zu dem Antrag der CDU verständlich zu machen, gestatten Sie einige Bemerkungen zu dem Zustandekommen der geltenden Regelung und den Ereignissen seit ihrem Inkrafttreten.

Die durch die Novelle Gesetz gewordene Regelung geht auf den Gesetzentwurf der Landesregierung zurück. Bei der Anhörung, die damals zur Novelle in diesem Ausschuß stattgefunden hat, sind - soweit wir sehen - weder von seiten der kommunalen Spitzenverbände noch von seiten der Landwirtschaft die Probleme angesprochen worden, die sich dann nach dem Inkrafttreten des Gesetzes gezeigt haben. Im Ausschuß selbst sind diese Fragen dagegen beraten worden. Ausweislich des Ausschußprotokolls 10/999 hat Herr Abgeordneter Neuhaus in der 51. Sitzung des Ausschusses am 6. Oktober 1988 die Frage angesprochen, wieweit landwirtschaftliche

Haushalte in ihrem Betrieb anfallenden Klärschlamm selbst beseitigen dürften. Dazu hat der Vertreter des Ministeriums ausgeführt, die Regelung selbst sei nicht neu; die Novellierung verdeutliche lediglich gegenüber der geltenden Fassung, daß auch die Entschlammung von Kleinkläranlagen zur Abwasserbeseitigung gehöre. Wörtlich heißt es dann im Protokoll: "Ausnahmen seien nur sehr begrenzt möglich. In der Praxis seien diese Ausnahmen aber auch unerwünscht, weil möglicherweise der Klärschlamm aus Kleinkläranlagen eben doch nicht so ungefährlich sei, wie derzeit noch vielfach angenommen werde. Nichts desto weniger seien rein theoretisch Ausnahmen im Einzelfall zulässig".

Es handelt sich hier also nicht um ein Problem, das von allen Beteiligten unbemerkt entstanden ist; der Landtag ist vielmehr in Kenntnis aller Umstände dem Vorschlag gefolgt, den die Landesregierung zur Änderung des Landeswassergesetzes vorgelegt hat.

Das Gesetz zur Änderung des Landeswassergesetzes vom 14. März 1989 wurde am 18. April 1989 im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht und trat am Tage nach der Verkündung in Kraft. Schon kurze Zeit später zeichnete sich ab, daß die Neuregelung bei der Landwirtschaft mindestens in einigen Bereichen des Landes auf sehr geringe Akzeptanz stoßen werde. Anfang April 1989 wandte sich etwa der Westfälisch-Lippische Landwirtschaftsverband an den Staatssekretär im Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft und wies auf Schwierigkeiten mit der Novelle hin. Am 13. Juni 1989 antwortete der Staatssekretär und erläuterte die Rechtslage. In dem Schreiben heißt es u.a.: "Eine Entsorgung des Klärschlammes durch den Landwirt selbst kommt daher nur durch eine Freistellung der Gemeinde bei gleichzeitiger Übertragung dieser Pflicht auf den Nutzungsberechtigten des Grundstücks gemäß § 53 Abs. 4 (neu) LWG in Betracht Eine Freistellung von der Beseitigungspflicht des Klärschlammes erfolgt in der Praxis nur in Ausnahmefällen, da die Entsorgung durch den sogenannten Kanal auf Rädern auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zumutbar ist". In einem weiteren Schreiben von Anfang August 1989 ist diese Auffassung noch einmal bestätigt worden.

In der zweiten Hälfte des Jahres 1989 zeichnete sich dann immer deutlicher ab, daß die Umsetzung des novellierten Landeswassergesetzes in manchen Gebieten des Landes auf entschiedenen Widerstand der

Landwirtschaft stoßen würde. Auf zum Teil von mehreren hundert Landwirten besuchten Versammlungen wurde darauf hingewiesen, daß der anfallende Fäkalschlamm nach dem Weg durch die gemeindliche Kläranlage doch wieder auf landwirtschaftlichen Flächen aufgebracht werde und daß das Aufbringen des gesamten Abwassers aus abflußlosen Gruben nach wie vor zulässig sei. Um den Jahreswechsel 1989/90 kam es zu Beschlüssen, wonach die Abnahme kommunalen Klärschlammes zur Aufbringung auf landwirtschaftliche Flächen eingestellt werden sollte, wenn die Gesetzesregelung umgesetzt werde. Am 19. Januar 1990 fand im Hause des Umweltministeriums ein Gespräch statt, an dem außer Vertreter des Ministeriums u.a. Vertreter der Landwirtschaft und der kommunalen Spitzenverbände teilnahmen. In dem den Teilnehmern übersandten Vermerk über dieses Abstimmungsgespräch wird deutlich, daß im Hause des Umweltministeriums unterschiedliche Rechtsauffassungen vertreten wurden: Das zuständige Fachreferat vertrat weiterhin den Standpunkt, Ausnahmen seien nur über § 53 Abs. 4 LWG auf Antrag der Gemeinde möglich. Im Hinblick auf die in der Praxis gegebenen Entsorgungsmöglichkeiten (Kanal auf Rädern) bleibe bei dieser Auffassung wenig Raum für eine Übertragung der Schlammbeseitigungspflicht. Im übrigen wurde von seiten des Ministeriums vorgetragen, die Ausnahmeregelung des § 53 Abs. 4 LWG müsse "nicht restriktiv" interpretiert werden. Die Regelung lasse es zu, das in § 51 Abs. 2 Nr. 1 LWG verankerte Landwirtschaftsprivileg bei der Prüfung der Ausnahmetatbestände zu berücksichtigen. Die kommunalen Spitzenverbände, aber auch Vertreter einiger Regierungspräsidenten erklärten dazu, im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte des Gesetzes sei diese Interpretation nicht vertretbar. Wegen der zum Teil erheblichen Bedenken wurde die Frage der Interpretation der §§ 53 Abs. 1 Satz 2 und 53 Abs. 4 auf dieser Besprechung nicht abschließend erörtert.

Die Linie, die sich auf dieser Besprechung bereits angekündigt hatte, wurde dann in einem Schreiben des Ministers vom 1. Februar 1990 an den Präsidenten des Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverbandes offizielle Linie der Landesregierung. In diesem Schreiben wurde auf die Ausnahmemöglichkeit des § 53 Abs. 4 hingewiesen, deren Voraussetzungen im Wortlaut zitiert wurden. Es hieß dann weiter: "Nach diesen Bestimmungen haben die Kreise bzw. kreisfreien Städte sowie die Gemeinden die Möglichkeit, entsprechend den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort eine Regelung im Sinne der Landwirte zu treffen. Ich beabsichtige nicht,

diesen gesetzlichen Ermessensspielraum der Kreise, kreisfreien Städte und Gemeinden durch Weisungen der Landesregierung einzuschränken". In einer Pressemitteilung vom 2. Februar 1990 hieß es darüber hinausgehend, es sei Ziel der Landesregierung, "auf der Grundlage der bestehenden Bundes- und Landesgesetze ein größtmögliches Entgegenkommen auch für die Belange unserer Landwirte zu erreichen. Durch die Entscheidung des Ministers seien also grundsätzlich Ausnahmeregelungen von der gesetzlichen Beseitigungspflicht der Gemeinden bei der Schlammbeseitigung möglich. Die Gemeinden könnten eigenständig in Kenntnis der jeweiligen Situation entsprechend den Gegebenheiten vor Ort festlegen, daß die Landwirte ihre Kleinkläranlagen selbst entsorgen können.

Nach Bekanntwerden dieser Entscheidungen haben die kommunalen Spitzenverbände in einem gemeinsamen Text ihren Mitgliedern gegenüber in aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, daß nach § 53 Abs. 4 LWG eine Ausnahmemöglichkeit kaum jemals in Betracht komme. Die Voraussetzungen dieser Bestimmung lägen nur in extremen Ausnahmefällen vor; hier sei an Fälle zu denken, in denen die Kleinkläranlage mit dem Saugwagen nicht erreichbar sei. - Wenn man bedenkt, daß heutzutage wohl jeder landwirtschaftliche Betrieb im Lande mit einem LKW erreichbar ist, wird in der Tat deutlich, daß kaum jemals irgendwo die Voraussetzung, daß die Übernahme des Schlamms "wegen technischer Schwierigkeiten oder wegen eines unverhältnismäßig hohen Aufwandes" nicht möglich ist, vorliegt.

Die kommunalen Spitzenverbände haben das Schreiben des Ministers an den Präsidenten des Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverbandes und die Pressemitteilung damals als den Versuch bewertet, die Verantwortung für die Lösung eines Problems, das durch eine auf Vorschlag der Landesregierung getroffenen Entscheidung des Gesetzgebers entstanden ist, auf die kommunale Selbstverwaltung abzuwälzen. In einem umweltpolitisch wie strafrechtlich sehr sensiblen Bereich erweckten die Äußerungen des Ministers Erwartungen, denen die Kommunalverwaltungen vor Ort nur durch eine nicht im Einklang mit dem geltenden Recht stehende Praxis gerecht werden können. Der Vorgang sei umso unerfreulicher, als bei dem Gespräch am 19. Januar im Ministerium deutlich gemacht worden sei, daß den Forderungen der Landwirte auf dem Weg über § 53 Abs. 4 LWG nicht entgegengekommen werden könne.

An dieser Stelle möchte ich noch einmal auf die Normstruktur des § 53 Abs. 4 hinweisen. Ein Ermessen ist der Unteren Wasserbehörde danach überhaupt nur eingeräumt, wenn die Unmöglichkeit der Übernahme des Klärschlammes wegen technischer Schwierigkeiten oder unverhältnismäßig hohen Aufwandes gegeben ist. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, hat die Untere Wasserbehörde nach der Fassung des Gesetzes rechtlich nicht die Möglichkeit, Ausnahmen zuzulassen. Das heißt, sie kann keine für die Landwirte günstige Regelung treffen, auch wenn sie dies selbst für richtig hält.

Das einzige, was durch die Äußerung des Ministers erreicht wurde, war also eine Verstärkung des Drucks von seiten der Landwirtschaft auf die Unteren Wasserbehörden, die das vom Landtag beschlossene Gesetz in dem Sinne, wie es vom Landtag gemeint war, umsetzen wollten.

Am 28. März 1990 befaßte sich dann das Plenum des Landtages aufgrund eines Gesetzentwurfs der CDU-Fraktion mit diesem Problem. In dieser Debatte stellte Herr Abgeordneter Gorlas noch einmal sehr deutlich klar, welche Intentionen der Landtag mit der Gesetzesnovelle verfolgt hatte. Der Schlamm aus den Dreikammergruben der Landwirte könne erst weiterer Verwendung zugeführt werden, wenn er ca. 1 Monat im Faulbehälter einer Kläranlage bei 30 - 35°C ausgefault worden sei. Bei dem Beitrag, den der zuständige Minister zu dieser Landtagsdebatte leistete, wurde dann deutlich, daß der Druck auf die Unteren Wasserbehörden, eine mit dem Wortlaut des Gesetzes nicht unbedingt zu vereinbarende Handhabung zuzulassen, nicht allein von der Landwirtschaft ausging. Der Minister stellte einen Zusammenhang zwischen der Handhabung des Landeswassergesetzes und der bevorstehenden Landtagswahl her und äußerte den Verdacht, es werde in einigen ländlichen Gebiete nicht zugunsten der Landwirte entschieden, weil man das Thema am Kochen halten wolle. Die Landwirte in Nordrhein-Westfalen könnten sich darauf verlassen, daß der Minister bei einer flexiblen Regelung auf ihrer Seite stehe. Es solle von dem Ermessensspielraum, den der Minister gewährt habe, anständig Gebrauch gemacht werden. Ohne auf diese Rede, die wohl nicht zu den parlamentarischen Sternstunden gehört, näher eingehen zu wollen, muß doch darauf hingewiesen werden, daß es nach unserem Verfassungsverständnis nicht Sache eines Ministers ist, den Behörden entgegen klarer gesetzlicher Regelungen Ermessen für ihre Entscheidungen einzuräumen.

Unter dem Eindruck der Ministeräußerungen änderten einige Kreise, die bis dahin entsprechend der im Jahre 1989 vom Ministerium und dann Anfang Februar 1990 von den kommunalen Spitzenverbänden vertretenen Rechtsauffassung verfahren waren, ihre Praxis. Auf eine Anfrage einiger Abgeordneten der CDU von Anfang 1991 äußerte sich das Ministerium wieder sehr viel vorsichtiger, indem es lediglich darauf hinwies, daß unter den Voraussetzungen des § 53 Abs. 4 LWG Ausnahmen zugelassen werden könnten. Nach unseren Informationen gehen inzwischen alle Regierungspräsidenten davon aus, daß die Zulassung von Ausnahmen nach dieser Bestimmung nur dann in Betracht kommt, wenn tatsächlich die Voraussetzungen vorliegen, praktisch also so gut wie nie.

Wie ist nun die Praxis im Lande? Anfang 1991 hat der Landkreistag Nordrhein-Westfalen im Rahmen einer Umfrage seine Mitglieder gebeten, mitzuteilen, wie sie verfahren. Mit Rücksicht darauf, daß die Unteren Wasserbehörden, sich hier in einem auch strafrechtlich sensiblen Feld bewegen, wurden die Kreise gefragt, ob sie im Sinne des Rundschreibens verfahren, mit dem der Landkreistag Anfang Februar 1990 die gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände an seine Mitglieder weitergegeben hat, oder im Sinne der Äußerungen des Umweltministers in der Landtagsdebatte am 20.3.1990. 23 der 31 Kreise haben dazu geantwortet. Von diesen 23 Kreisen verfahren 17 im Sinne des damaligen Rundschreibens, 6 im Sinne der Äußerungen des Ministers.

Die CDU-Fraktion hat nunmehr vorgeschlagen, das Problem durch die Herausnahme des Schlammes aus Kleinkläranlagen landwirtschaftlicher Betriebe aus der Abwasserbeseitigungspflicht der Gemeinden zu lösen. Aus der Sicht des Landkreistages Nordrhein-Westfalen weist dieser Vorschlag den unübersehbaren Vorteil auf, daß er die durch die Äußerungen des Ministers vor allem für die Landwirte nicht mehr ohne weiteres erkennbare Rechtslage nachdrücklich klärt. Gerade auch wegen der strafrechtlichen Risiken, denen die kommunalen Bediensteten beim Vollzug des Wasserrechts ausgesetzt sind, kann der Wert einer klaren gesetzlichen Regelung kaum überschätzt werden.

Für den Vorschlag spricht weiter, daß die geltende Regelung in verschiedener Hinsicht Ungereimtheiten aufweist. So ist nicht recht ersichtlich, warum die Aufbringung des Schlammes aus Kleinkläranlagen

- also eines in aller Regel einige Zeit in der Kleinkläranlage abgelagerten Teils des Abwassers - gefährlicher sein soll als die des gesamten Abwassers. Immerhin ist ein nicht unbeträchtlicher Teil der im Abwasser enthaltenen Schadstoffe bereits mit dem flüssigen Teil des Abwassers aus der Kleinkläranlage in das Grundwasser oder den Vorfluter gelangt. Ein wesentlicher Teil der Schadstoffe ist im übrigen tatsächlich auch dann noch im Schlamm enthalten, wenn er aus der gemeindlichen Kläranlage auf landwirtschaftliche Flächen aufgebracht wird.

Für den Vorschlag der CDU spricht weiter, daß hier mit einem umweltpolitisch wohl nicht sehr bedeutsamen Entgegenkommen gegenüber den Landwirten bei diesen eine offenbar doch spürbare wirtschaftliche Entlastung eintritt. Kommunalpolitisch bedeutet das auch ein Ende der unerfreulichen Diskussion über die Drohung der Landwirtschaft, die Abnahme des Klärschlammes aus kommunalen oder verbandlichen Kläranlagen einzustellen. Diese Drohung hat etwa den Kreis Recklinghausen dazu veranlaßt, entsprechend den Ministeräußerungen im Landtag zu verfahren.

Unverkennbar sprechen aber auch Gründe dagegen, so zu verfahren, wie die CDU vorschlägt. Die auch nach geltendem Recht bestehende Ungleichbehandlung zwischen Landwirten und Nichtlandwirten, wird weiter verstärkt.

Von vielen Fachleuten ist der eigentliche ökologische Effekt der vom Landtag beschlossenen Regelung im Rahmen des neuen Landeswassergesetzes dahin gesehen worden, daß mindestens ein Mal im Jahr die Kleinkläranlagen geöffnet und geleert werden. Die Wartung der Kleinkläranlagen liegt nach allen, was wir wissen, vielfach sehr im argen. Der sich aufgrund der jetzigen Gesetzeslage in diesem Punkt ergebende Kontrolleffekt fällt weg.

Gegen den Vorschlag spricht auch, daß der Landtag damit denjenigen Unteren Wasserbehörden, die sich wie etwa die Oberkreisdirektoren in Warendorf, Soest oder Paderborn um eine an der Regelungsabsicht des Gesetzes orientierte Anwendung des Landeswassergesetzes bemüht haben, die Grundlage für ihre Praxis entzogen wird. Eine Änderung des Landeswassergesetzes in dem vorgeschlagenen Sinne könnte landesweit als Signal dahin verstanden werden, daß man bei entschiedenem Widerstand der Betroffenen mit der Anwendung von Umweltgesetzen besser zurückhaltend

verfährt, weil dieser Widerstand die Änderungen des Gesetzes zur Folge haben kann.

Gleichgültig, wie der Landtag über den Vorschlag der CDU entscheidet - nach unserer Auffassung geht kein Weg an einer eindeutigen Neuregelung vorbei, die nur durch Gesetz erfolgen kann. Gleichgültig, wie Sie entscheiden, muß sichergestellt sein, daß die getroffene Entscheidung auch vollzogen werden soll. Der Landtag sollte bei seiner Entscheidung sehr deutlich machen, daß er nicht hinnehmen wird, daß von ihm beschlossene Gesetze - gleichgültig von wem - in ihr Gegenteil verkehrt werden.

Die Behandlung des Fäkalschlammes aus Kleinkläranlagen landwirtschaftlicher Betriebe nach der Novelle 1989 des Landeswassergesetzes ist ein Beispiel dafür, wie Umweltpolitik nicht gemacht werden darf. Zeit und Kraft, die in die Diskussion über diese Regelung gesteckt worden sind, wären in anderen Bereichen ungleich besser eingesetzt worden. Hier kann man z.B. an die ungleich gewichtigeren Belastungen des Wassers denken, die im übrigen von der Landwirtschaft ausgehen. Es muß Klarheit geschaffen werden - im Interesse der Landwirte, im Interesse der Verantwortlichen in den Gemeinden und Kreisen und im Interesse der Glaubwürdigkeit der Umweltpolitik in diesem Lande.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.