

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



An den
Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper, MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

**Bekämpfung von Umweltkriminalität in NRW endlich stärken –
Schwerpunktstaatsanwaltschaft und Koordinierungsstelle für NRW
einrichten**

(Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN – Drs. 17/14258)

**Hier: Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur-
und Verbraucherschutz am 19. Januar 2022**

Sehr geehrter Herr Präsident,

vielen Dank für die Einladung zur o.a. Anhörung.

Zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN nehmen wir wie folgt
Stellung:

I. Vorbemerkung

Die Unteren Umweltbehörden der kreisfreien Städte und Kreise verzeichnen in den letzten Jahren eine Zunahme von strafbaren Handlungen und Ordnungswidrigkeiten im Umweltbereich. Dieses gilt sowohl für unerlaubte Abfallablagerungen, beim Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, bei Verstößen von Gewerbebetrieben gegen Umweltauflagen, im Natur- und Artenschutz oder auch im Tierschutz. Allerdings sind die Ahndungsmöglichkeiten bei ordnungs- und strafrechtlichen Verstößen gegen gesetzliche Pflichten immer nur so gut, wie die

13.01.2022

Städtetag NRW
Axel Welge
Hauptreferent
Telefon 0221 3771-281
axel.welge@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 70.06.00 N

Landkreistag NRW
Dr. Andrea Garrelmann
Hauptreferentin
Telefon 0211 300491-320
a.garrelmann@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 61.60.01 Ga

Städte- und Gemeindebund NRW
Dr. jur. Peter Queitsch
Hauptreferent
Telefon 0211 4587237
Peter.Queitsch@kommunen.nrw
Kaiserswerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 25.02.1 qu

entsprechenden Behörden in der Lage sind, diese anzuwenden und umzusetzen. Die Unteren Umweltbehörden der Kreise und kreisfreien Städte haben in den vergangenen Jahren wiederholt gegenüber dem Land darauf hingewiesen, die die Personalsituation bei weitem nicht ausreichend ist, um eine erforderliche Kontrolldichte sicherzustellen.

Deshalb müssen die Kreise und kreisfreien Städte zur Wahrnehmung dieser Aufgaben finanziell vom Land noch stärker unterstützt werden.

Vor allem im Bereich der Abfallentsorgung dürfen illegale Handlungen - wie etwa der illegale Betrieb von Abfalllagern - nicht zu Lasten der steuerzahlenden Bevölkerung gehen, wenn Abfälle aus illegalen Abfallzwischenlagern im zeitlichen Nachfeld einer ordnungsgemäßen sowie umweltgerechten Abfallentsorgung zugeführt werden müssen (vgl. etwa zur Stilllegung von Abfalllagern: OVG LSA, Beschluss vom 10.06.2021 – 2 M 33/21 - ; VG Düsseldorf, Urteil vom 06.10.2020 – Az.: 3 K 7585/18 -).

In diesem Zusammenhang ist eine strafrechtliche Flankierung als zwingend erforderlich anzusehen, um solchen illegalen Handlungen entgegenzuwirken, zumal Entsorgungskosten im Millionenbereich für die Allgemeinheit entstehen können, wenn die handelnden natürlichen oder juristischen Personen wirtschaftlich insolvent sind. Die bisherige Situation, nach der entsprechende Verfahren häufig trotz klarer Beweis- und Rechtslage eingestellt werden, führt dazu, dass behördliche Maßnahmen regelmäßig ins Leere laufen, eine abschreckende Wirkung nicht erzielt wird und sich entsprechendes Verhalten - gerade in der Abfallbranche auch „clanartig“ - verfestigt.

Auch Sicherheitsleistungen für Abfalllager (§ 17 Abs. 4 a BImSchG) haben hier nur eine begrenzte Schutzwirkung, denn wird eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung von vornherein für ein Abfallzwischenlager in illegaler Art und Weise überhaupt nicht beantragt, so konnte die zuständige Behörde eine Sicherheitsleistung überhaupt nicht festlegen (vgl. zur zwingenden Festlegung einer Sicherheitsleistung: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11.05.2021 - Az.: 10 S 709/19 - ; BayVGH, Beschl. vom 09.01.2019 - Az.: 23 CS 18.2003 -).

Im Tierschutz zeigt sich – häufig organisierte - Umweltkriminalität insbesondere im Bereich des illegalen Heimtierhandels. Gerade der illegale Welpenhandel stellt seit Jahren ein massives Problem dar. So stieg allein in Köln die Anzahl der Tierschutzanzeigen mit Verdacht des illegalen Welpenhandels im Jahr 2020 im Gegensatz zum Vorjahr enorm an. 2019 wurden lediglich 19 Hunde gemeldet. 2020 waren es bereits 109 Hunde und 2021 betrug die Anzahl 82 Hunde. Der Personalaufwand zur Bearbeitung der Tierschutzanzeigen ist erheblich.

II. Zu den Forderungen an die Landesregierung (IV. des Antrags von Bündnis 90/DIE GRÜNEN)

1. Einrichtung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft mit landesweiter Ermittlungsbefugnis

Die Einrichtung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft mit landesweiter Ermittlungsbefugnis würde in der Praxis einen deutlichen Vorteil bei der Bekämpfung von Umweltkriminalität darstellen. Gerade angesichts der Komplexität des Umweltrechtes wäre es ein Vorteil, wenn eine hinreichende Anzahl von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten über entsprechende Erfahrungen im Umweltrecht verfügen würden.

2. Einrichtung einer Querschnittsabteilung im Umweltministerium

Die (Wieder-)Einrichtung einer Querschnittsabteilung im Umweltministerium zur Sensibilisierung, Vermittlung von Wissen und zur Vernetzung der Akteure, wie Umweltbehörden, Polizei und Staatsanwaltschaft (Koordinierungsstelle Umweltkriminalität), würde aus kommunaler Sicht begrüßt; mit einer solchen Stelle würde eine wichtige zentrale Ansprechpartnerin geschaffen, mit deren Hilfe geltendes Recht besser durchgesetzt werden könnte. Es könnte auch dazu beitragen, dass die beteiligten Behörden sich regelmäßig über den aktuellen Stand in rechtlichen und fachlichen Rahmenbedingungen bei der Verfolgung und Ahndung von Umweltkriminalität gegenseitig informieren und abstimmen.

3. Verbesserung der Personalausstattung in den Umweltbehörden

Das Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts ist zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wurde eine grundsätzliche Neuordnung der Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen vorgenommen. Bei den Kreisen und kreisfreien Städten wurden Untere Umweltschutzbehörden eingerichtet. Diese Behörden sind für die Überwachung der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen (sog. „kleiner Immissionsschutz“) in Nordrhein-Westfalen zuständig. Darüber hinaus haben die kreisfreien Städte und Kreise auch rund 2/3 der genehmigungsbedürftigen Anlagen in Nordrhein-Westfalen übernommen.

Die Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts hat sich im Wesentlichen bewährt. Auf Ebene der kreisfreien Städte und Kreise sind Organisationseinheiten entstanden, die von der engen Zusammenarbeit mit schon bestehenden Umweltschutzbereichen der jeweiligen Stadt bzw. des Kreises profitieren. Aufgrund der Orts- und damit verbundenen Bürgernähe der kommunalen Behörden wird häufiger als zuvor der Kontakt zu den zuständigen Stellen für Anfragen und Beschwerden gesucht; kurze Reaktionszeiten z. B. bei Beschwerden und Anzeigen werden so ebenso ermöglicht wie zeitnähere und intensivere Überwachung. Es bestehen vielfältige Kontakte der kommunalen Bediensteten mit Bürgern und Antragstellern vor Ort. Die Einbindung lokaler Erkenntnisse in die Genehmigungsverfahren und die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit den Mitarbeitern der Kommunalverwaltungen wird im Sinne der Verfahrenstransparenz von allen Akteuren sehr positiv bewertet. Diese Orts- und Bürgernähe hat zu einem erheblichen Anstieg der anlassbezogenen Bearbeitung (u. a. Beschwerden, Stellungnahmen zu Bauanträgen, Nacharbeitsgenehmigungen) geführt. Dies erklärt auch die Defizite in der seinerzeitigen Stellenbemessung des Landes, bindet bereits vorhandenes Personal und reduziert z. B. die Möglichkeiten für eine Regelüberwachung umweltrelevanter Anlagen und Betriebe deutlich.

Mit der Integration der neuen Aufgaben, die mit einem erheblichen fachlichen Aufwand verbunden war, wurde eine umfassende Umweltbetrachtung möglich, die insbesondere für die medienübergreifenden Umweltinspektionen von Betrieben und Anlagen von großem Vorteil ist. Die zuvor bereits vorhandenen Zuständigkeiten bei den Aufgaben, Abfall, Boden und Wasser zeigen vielfach eine fachliche und sachliche Nähe oder sogar Überschneidungen zu immissionsschutzrechtlichen Entscheidungen und Fragestellungen. Diese ermöglichen effektive, medienübergreifende Regelungen von Umweltbelangen. Gerade dieser integrale Ansatz bei der Aufgabenwahrnehmung und die Bearbeitung „aus einer Hand“ stoßen auch bei den Unternehmen auf positive Resonanz, die sich im Regelfall nur noch an eine Behörde wenden müssen und dies als Standortvorteil wahrnehmen.

Positiv sind auch die beschleunigte und vereinfachte Abgabe von Stellungnahmen aufgrund der Ortsnähe und des Verhältnisses zu Planungs- und Bauämtern hervorzuheben. Die Abstimmung mit anderen Fachbereichen (z. B. Natur- und Landschaftsschutz) ist einfacher möglich, durch frühzeitige Abstimmung können häufig schon im Vorfeld der Antragstellung Fragen geklärt werden, was die Verfahrenslaufzeiten verkürzt. Auch bei der Wahrnehmung der neuen wasserrechtlichen Aufgaben (z. B. Niederschlagswasserbeseitigung) sind durch die detaillierten Ortskenntnisse sowie die Detailkenntnisse lokaler wasserwirtschaftlicher Aspekte (Grundwasserverhältnisse bzw. -beschaffenheit, Gewässergüte und -struktur) deutliche Synergieeffekte zu erkennen. Dies zeigt sich auch bei der Zuständigkeit der Bezirksregierungen für den Bereich der gewerblichen Niederschlagswasserbeseitigung und für den Betrieb von Kleinkläranlagen; hier fehlt neben der Erfahrung insbesondere die Ortskenntnis, beispielsweise in Hinblick auf lokale Grundwasserstände.

Insgesamt werden in den Verwaltungen der kreisfreien Städte die Interessen der Antragsteller, ihrer Interessenvertreter, des Umweltschutzes sowie der Nachbarschaft im Sinne einer ganzheitlichen Entscheidung in den Blick genommen.

Die Kostenfolgenabschätzung des Landes und der hierauf beruhende finanzielle Belastungsausgleich im Gesetz erweisen sich jedoch weiterhin als mangelhaft. Die Gesamtanzahl der auf die kreisfreien Städte und Kreise vom Land übertragenden Stellen ist für den Aufbau einer effektiven Unteren Umweltschutzbehörde nicht ausreichend. Darüber hinaus ist deutlich geworden, dass aufgrund der fehlenden Ortsnähe der ehemaligen staatlichen Umweltämter in der Vergangenheit viele Aufgaben nicht wahrgenommen wurden, die heute selbstverständlich durch die Unteren Umweltschutzbehörden erledigt werden. Nach den bisherigen Erhebungen zeigten sich bereits ohne Berücksichtigung von Umweltinspektionsaufgaben erhebliche Deckungslücken, was die Aufgabenerfüllung erheblich erschwert. Dieses Personaldefizit kann durch eigene Mittel nicht ausgeglichen werden. Daher ist eine Neuberechnung des finanziellen Belastungsausgleichs durch das Land notwendig.

Um qualifiziertes Personal auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städten zu gewinnen und dauerhaft binden zu können, reicht die bisherige Bewertung der Stellen mit EG 10/11 nicht aus. Vielmehr ist eine angemessene Stellenbewertung zwingend geboten. Zu berücksichtigen ist, dass die komplexen Sachlagen in vielfältiger Hinsicht fachlich und rechtlich anspruchsvoll sind und nur mit gut ausgebildeten wie entsprechend gut bezahltem Personal betreut werden können. Im Zuge des Fachkräftemangels stehen die Unteren Umweltbehörden in einem harten Wettbewerb mit anderen Behörden und der Wirtschaft.

Wie bereits oben dargelegt, ist eine verbesserte Personalausstattung der Unteren Umweltbehörden dringend erforderlich. Da den kreisfreien Städten und Kreisen nur begrenzte Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, muss das Land die Kommunen unterstützen, um qualifiziertes Verwaltungspersonal zu gewinnen.

4. Personalbedarf bei den Bezirksregierungen

Auch dieser Punkt ist zu unterstützen. Selbstverständlich ist der Personalbedarf der für die Überwachung von Umweltrecht zuständigen Bezirksregierung auch regelmäßig abzufragen und anzupassen.

5. Ausbildungen im Bereich des Umweltrechts

Natürlich sollte auch in der juristischen Ausbildung (z.B. im Rahmen des Rechtsreferendariats) auf das Umweltrecht verstärkt aufmerksam gemacht werden. Um den aktuellen deutlich spürbaren Fachpersonalmangel aufzufangen, ist vom Land vor einigen Jahren die sehr begrüßenswerte Umweltinspektor*innen-Ausbildung gestartet worden. Neben einer umfassenden Vermittlung von technischem und naturwissenschaftlichem Wissen, gehört auch das Verwaltungs- und Verfahrensrecht sowie das Ordnungs- und Strafrecht zu den Ausbildungsinhalten. Auch die kommunalen Umweltbehörden können von der Zusatzausbildung profitieren und einige Ausbildungsstellen nutzen. Die Kreise und kreisfreien Städte haben diesbezüglich gute Erfahrungen gemacht. Deshalb ist es wünschenswert, das Ausbildungsprogramm Umweltinspektor*innen langfristig fortzusetzen und auszubauen mit der Option, den kommunalen Behörden einen deutlich höheren Anteil an Ausbildungsstellen als bisher einzuräumen.

6. Regelmäßiger Erfahrungsaustausch

Ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch wird begrüßt; ebenso gemeinsame Fortbildungen (z.B. in Form von Planspielen) und entsprechende Arbeitsgruppen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter des
Städtetages NRW



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages NRW



Rudolf Graaff
Beigeordneter des
Städte- und Gemeindebundes NRW