

17/SN-173/ME

AMT DER
VORARLBERGER LANDESREGIERUNG

PrsG-7152

Bregenz, am 21. Februar 1989

An das
Bundesministerium für
Umwelt, Jugend und Familie

Radetzkystraße 2
1031 Wien

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	86-GE/9-18
Datum:	23. FEB. 1989
Verteilt	25. Feb. 1989 Wolkh

H. Krieger

Betrifft: Abfallwirtschaftsgesetz, Entwurf, Stellungnahme
Bezug: Schreiben vom 20.12.1988, Zl. 08 3504/16-I/8/88

Zum Entwurf des Abfallwirtschaftsgesetzes wird wie folgt Stellung genommen:

Allgemeines:

Vorerst ist festzustellen, daß durch die Verkürzung der Begutachtungsfrist um mehr als zwei Wochen unter Berücksichtigung der in diese Frist fallenden Weihnachtsferien ein Zeitraum von gerade drei Wochen verblieben ist, eine Stellungnahme zum Entwurf des Abfallwirtschaftsgesetzes auszuarbeiten. Diese kurze Zeitspanne ist besonders auch im Hinblick darauf, daß dieser Entwurf in schwerwiegender Weise die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich der Abfallwirtschaft, soweit es sich um nicht gefährliche Abfälle handelt, mißachtet, nicht annehmbar.

a) Verfassungslage:

Mit der B-VG-Novelle, BGBl.Nr. 685/1988, wurde die Zuständigkeit im Bereich des Abfallwesens neu geregelt. Gemäß Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG ist nunmehr die "Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle, hinsichtlich anderer Abfälle nur soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist", in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. In den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage heißt es dazu, die kompetenzrechtliche Regelung betreffend die Abfallwirtschaft gehe von der

- 2 -

Grundüberlegung aus, daß für die gefährlichen Abfälle eine umfassende Zuständigkeit des Bundes bestehe, für sonstige Abfälle nur insoweit, als ein objektives Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung bestehe. Die Bedarfsgesetzgebung zugunsten des Bundes ermächtige in den Fällen des objektiven Bedarfes zu einer einheitlichen Regelung. Das Vorliegen eines objektiven Bedarfes beurteile sich nach dem Erfordernis einer zweckentsprechenden Gestaltung der Rechtslage aus umweltpolitischer Sicht. Im Konkreten führen die Erläuternden Bemerkungen an, daß ein sachliches Erfordernis zur Erlassung einheitlicher Vorschriften etwa bezüglich der Abfallvermeidungsproblematik gegeben sei. Ein Bedürfnis im Falle des Abfallwirtschaftstatbestandes werde jedenfalls anzunehmen sein, wenn die Situation auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft in mehreren Bundesländern eine einheitliche Regelung nahelegt.

Schon im Vorblatt zum Entwurf des Abfallwirtschaftsgesetzes ist angeführt, daß es Ziel des Gesetzentwurfes ist, eine umfassende Regelung der Abfallwirtschaft, basierend auf der neuen Bundeskompetenz zu schaffen. Eine Bundeszuständigkeit zur "umfassenden Regelung der Abfallwirtschaft" läßt sich jedoch aus der neuen Kompetenzbestimmung des Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG nicht ableiten. Die Zuständigkeit zu einer umfassenden Abfallregelung besteht lediglich für gefährliche Abfälle. Für andere Abfälle kann der Bund abfallrechtliche Regelungen nur dann erlassen, wenn ein Bedürfnis nach einheitlichen Vorschriften vorhanden ist. Es ist dabei jede Bestimmung dahin zu überprüfen, ob ein Bedarf für einheitliche Regelungen vorhanden ist.

In den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage wird, beziehend auf die Bedarfskompetenz, versucht, das Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften zu begründen. Vorerst wird angeführt, daß aufgrund der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen im Abfallbereich eine extreme Rechtszersplitterung herrsche, die im Ergebnis einerseits eine Doppelgeleisigkeit gebracht, andererseits die Verwirklichung eines einheitlichen, abfallwirtschaftlichen Konzepts erschwert habe. Daß diese allgemeinen Feststellungen noch kein objektives Bedürfnis nach bundeseinheitlichen Regelungen zu begründen vermögen, scheint auch der Bundesgesetzgeber zu erkennen, weshalb er das Bedürfnis näher zu erläutern versucht.

- 3 -

Während der Bund die Zuständigkeit für Regelungen zur Entsorgung gefährlicher Abfälle und somit auch für Problemabfälle – das sind die im Haushalt anfallenden gefährlichen Abfälle – gestützt auf Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG zu Recht in Anspruch nimmt, begründet er die Regelungen des Entwurfs, die die nicht Überwachungsbedürftigen Sonderabfälle betreffen, damit, daß in diesem Bereich die meisten Abfälle anfallen und aufgrund der Vollziehungspraxis des Sonderabfallgesetzes es zweckmäßig erscheine, diese Abfälle bundeseinheitlich zu regeln. Verlangt der Verfassungsgesetzgeber für die Inanspruchnahme der Bedarfsgesetzgebung das Vorliegen eines objektiven Bedarfs, der nach den Erfordernissen einer zweckentsprechenden Gestaltung der Rechtslage aus umweltpolitischer Sicht zu beurteilen ist, so kann von einer nur in Ansätzen versuchten Beurteilung der Sachlage nicht gesprochen werden. Weder die Tatsache, daß im Bereich der nicht Überwachungsbedürftigen Sonderabfälle die meisten Abfälle anfallen, noch die mangelhafte Vollziehung des Sonderabfallgesetzes bieten einen Anhaltspunkt für den von den verfassungsrechtlichen Bestimmungen geforderten Bedarf für eine bundeseinheitliche Regelung. In der Praxis tragen – auch wenn die Zuständigkeit bisher umstritten war – die Gemeinden und Länder, in denen diese Abfälle anfallen, die Sorge für die Beseitigung dieser Abfälle. Die Inanspruchnahme der Bedarfskompetenz für diese Art von Abfällen entbehrt jeder sachlichen Rechtfertigung. Die Zuständigkeit zur Erlassung bundeseinheitlicher Regelungen für nicht Überwachungsbedürftige Abfälle kann auch nicht auf den Annexcharakter der abfallrechtlichen Regelung gestützt werden. Im Ausschlußbericht zur Änderung des Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG wird eindeutig festgestellt, daß durch die Schaffung eines eigenen Kompetenztatbestandes "Abfallwirtschaft" der bisherige Annexcharakter der Regelung über die Abfallbeseitigung (VfSlg. Nr. 7792/1976) beseitigt wird.

Auch nach der Verfassungsänderung ist die Zuständigkeit zur Regelung der Abfuhr und Beseitigung von Hausabfällen – ausgenommen für die Problemabfälle, die als gefährliche Abfälle in die Zuständigkeit des Bundes übergehen, – bei den Ländern verblieben. Die Inanspruchnahme der Bedarfskompetenz ist auch bei den Hausabfällen an das Vorliegen eines objektiven Bedarfes gebunden, der nach den Erfordernissen einer zweckentsprechenden Gestaltung der Rechtslage aus umweltpolitischer Sicht zu beurteilen ist.

- 4 -

In den Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf finden sich keine Hinweise, aus welchen Gründen der Bund die Erlassung einheitlicher bundesrechtlicher Regelungen für die Abfuhr und Beseitigung von Hausabfällen für notwendig erachtet. Solche Gründe liegen auch tatsächlich nicht vor. Die Hausabfälle wurden bisher und werden auch in Zukunft in den Ländern, in denen sie anfallen, entsorgt werden. Die besonders aus umweltschutzrechtlicher Sicht zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen sind deshalb an den Erfordernissen in den verschiedenen Ländern zu beurteilen. Dies gilt sowohl für die Organisation der Abfuhr und damit verbunden die Aussonderung bestimmter Abfälle, als auch für die notwendigen Maßnahmen im Hinblick auf die Verwertung und sonstige Beseitigung der Hausabfälle.

Der vorliegende Entwurf überträgt die Beseitigung der Hausabfälle den Gemeinden zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich. In den letzten Jahren hat sich jedoch herausgestellt, daß angesichts der mit der Beseitigung von Abfällen zusammenhängenden Probleme technisch-chemischer, ökologischer und wirtschaftlicher Natur die Gemeinden mit der Sorge für die Errichtung einer alle Interessen berücksichtigenden Abfallbeseitigungsanlage überfordert sind. Die Sorge für die Errichtung solcher Abfallbehandlungsanlagen ist deshalb keine Aufgabe mehr, die geeignet ist, durch die Gemeinde innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden. Der Vorarlberger Landesgesetzgeber hat dieser Sachlage Rechnung getragen und im Abfallgesetz, LGBI.Nr. 30/1988, die Sorge für die Bereitstellung von Einrichtungen zur Beseitigung der Abfälle - ausgenommen Bauaushub, Bauschutt und Gartenabfälle - dem Land übertragen. Der Entwurf entspricht auch in dieser Hinsicht nicht den verfassungsrechtlichen Bestimmungen.

Aus obigen Ausführungen ergibt sich die Verfassungswidrigkeit folgender Bestimmungen des Abfallwirtschaftsgesetzes:

- a) Die §§ 11, 12 Abs. 1 und 3, 15, 20 bis 22, 23 Abs. 2 bis 4,
- b) soweit die Bestimmungen auch die in die Zuständigkeit der Länder fallenden Abfälle betrifft, die §§ 5, 9, 13 bis 19, 25 bis 27, 39, 40, 46 und 47.

- 5 -

b) Derzeitiger Regelungsbedarf:

Vor der Ausarbeitung eines umfassenden Abfallwirtschaftsgesetzes ist eine genaue Kenntnis der derzeitigen Abfallsituation, insbesondere auch der landesrechtlichen Regelungen, erforderlich. Kurzfristig zu erlassende Regelungen sind nur dort zu rechtfertigen, wo - ohne nicht Gefahr zu laufen, bereits funktionierende Abfallabfuhr- und -benützungseinrichtungen zunichte zu machen - bundesrechtliche Regelungen dringend erforderlich sind. Ein Bedarf nach bundeseinheitlichen Regelungen ist derzeit vor allem in zweierlei Hinsicht - dies war auch einer der wesentlichen Gründe für eine Kompetenzänderung in Abfallangelegenheiten - gegeben, nämlich bei den Regelungen über die gefährlichen Abfälle sowie hinsichtlich der Abfallvermeidungsbestimmungen. Für die gefährlichen Abfälle bestehen mit dem Sonderabfallgesetz und dem Altölgesetz bereits weitgehende Regelungen. Es wäre jedoch dringend geboten, daß der Bund außer den Regelungen über die Abfuhr auch seine Aufgaben im Bereich der Entsorgung der gefährlichen Abfälle wahrnimmt und die schon seit Jahren ausständigen Entsorgungseinrichtungen für gefährliche Abfälle schafft. Der vorliegende Entwurf bringt diesbezüglich keinerlei Fortschritte. Aus Sicht des Umweltschutzes ist es deshalb unbedingt erforderlich, daß nicht nur die Standorte für Abfallbeseitigungsanlagen festgelegt werden, sondern daß der Bund - in Ausschöpfung seiner Zuständigkeit für gefährliche Abfälle - gesetzlich verpflichtet wird, dafür zu sorgen, daß geeignete Einrichtungen zur Beseitigung der gefährlichen Abfälle zur Verfügung stehen.

Die Notwendigkeit der Erlassung von Abfallvermeidungsbestimmungen für alle Arten von Abfällen, also auch für nicht gefährliche Abfälle, ist unbestritten. Die Landesregierung hat in Stellungnahmen wiederholt darauf hingewiesen, daß diesbezügliche Regelungen nur auf bundeseinheitlicher Ebene, in manchen Fällen sogar nur über internationale Übereinkommen, zielführend sind.

c) Weitere Vorgangsweise:

Neben der Erlassung von Bestimmungen für gefährliche Abfälle sowie für Maßnahmen zur Abfallvermeidung, für die besonders auch aus Sicht des Umweltschutzes ein dringender Bedarf gegeben ist (siehe oben lit. a und b),

- 6 -

wird für die weitere Vorgangsweise zur Erarbeitung umfassender Abfallwirtschaftsregelungen die Einsetzung eines aus Vertretern des Bundes und einiger Länder zusammengesetzten Arbeitsausschusses vorgeschlagen. Aufgabe dieses Ausschusses wäre es, Rahmenbedingungen für abfallwirtschaftliche Maßnahmen etwa auch in Form von Grundsätzen zu erlassen. Als Rechtsform bieten sich dabei besonders Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG an, da die Erlassung von Grundsatzbestimmungen im Abfallrecht nach der derzeitigen Kompetenzlage nicht möglich ist. Diese Vereinbarungen könnten beispielsweise enthalten:

- a) Ziele der Abfallwirtschaft,
- b) einheitliche Begriffsbestimmungen,
- c) Anforderungen an Abfallbehandlungsanlagen, usw.

Dabei wird besonders zu berücksichtigen sein, welche Auswirkungen bundesrechtliche Regelungen oder Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG auf die landesrechtlichen Regelungen bzw. auf die tatsächliche Abfuhr und Beseitigung der Abfälle in den Ländern haben.

d) Finanzielle Auswirkungen:

Der § 41 Abs. 2 des Entwurfes sieht vor, daß mit Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes die landesrechtlichen Vorschriften, die im Widerspruch zu diesem Bundesgesetz stehen, außer Kraft treten. Im Ergebnis bedeutet dies, daß mit Ausnahme der abgabenrechtlichen Bestimmungen sämtliche Regelungen des Abfallgesetzes ihre Wirksamkeit verlieren bzw. die Abfuhr und Beseitigung der Abfälle in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache wird. Im Hinblick auf die Kostentragung bedeutet dies, daß der gesamte Sachaufwand - ausgenommen der Amtssachaufwand in der mittelbaren Bundesverwaltung -, der für Maßnahmen der Abfallvermeidung, -verwertung, -abfuhr und -beseitigung erforderlich ist, vom Bund zu tragen ist, sofern dieser nicht durch die Gebühren abgedeckt werden kann. In den Erläuterungen wird auf einen erhöhten Personal- und Sachaufwand für den Bund hingewiesen und besonders auf die Kosten im Rahmen der Entsorgung der Problemabfälle hingewiesen. Völlig unerwähnt bleiben jedoch allfällige Kosten im Zusammenhang mit der Abfallverwertung sowie die Kosten für die Errichtung und den Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen. Im Motivenbericht zur Änderung des Vorarlberger Abfallgesetzes wird auch besonders auf die finanziellen Verpflichtungen des Landes für die Maßnahmen bei der Abfuhr und Beseitigung der Abfälle hingewiesen. Diese Kosten werden nunmehr vom Bund zu tragen sein.

- 7 -

Abgesehen von der bereits festgestellten Verfassungswidrigkeit mehrerer Bestimmungen des Entwurfs, ist zu den einzelnen Bestimmungen festzustellen:

Zu § 3:

In den Erläuterungen ist angeführt, daß auch radioaktive Abfälle und Schrott dem Abfallwirtschaftsgesetz unterliegen. Ungeklärt ist hingegen die Frage, ob auch Kadaver und Konfiskate, Schlachtabfälle und Abfälle aus der Fleischverarbeitung Abfälle im Sinne dieses Gesetzes sind.

Zu § 7:

Die Notwendigkeit der Errichtung eines Landesabfallbeirates zur Beratung des Landeshauptmannes wird sehr bezweifelt. Das dem Landeshauptmann zur Verfügung stehende Amt der Landesregierung, insbesondere die einschlägigen Fachabteilungen, und die Möglichkeit, erforderlichenfalls Fachleute für bestimmte Vorhaben beizuziehen, ermöglichen eine raschere Behandlung der Probleme der Abfallentsorgung.

Zu § 8:

Der § 8 sieht den Abschluß von Kooperationsabkommen zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften und den unmittelbar betroffenen Wirtschaftskreisen vor. Aus den Erläuterungen läßt sich nicht entnehmen, welche rechtliche Ausgestaltung, aber auch welche rechtlichen Auswirkungen diese Übereinkommen haben. Es wäre auch zu überlegen, ob nicht neben den Strafbestimmungen noch weitere Sanktionsmöglichkeiten, etwa die Beschlagnahme verbotener Waren, die Abfallvermeidungsbestimmungen wirksamer machen könnten.

Zu § 9:

Zur Verwirklichung des Landesabfallkonzeptes ist erforderlich, daß die für das jeweilige Land notwendigen Verwertungsbestimmungen im Vollziehungsbereich des Landes belassen werden, um den unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können. Die im § 9 des Entwurfs enthaltene Zielbestimmung für eine Abfallvermeidung ist im Vorarlberger Abfallgesetz bereits vorhanden; ein durchgehendes Instrumentarium zur Gewährleistung einer solchen Verwertung ist im Gesetz ebenfalls enthalten. Eine zentrale Regelung durch das Bundesministerium sollte sich auf Regelungen für gefährliche Abfälle beschränken. Der § 9 bringt überdies einen Rückschritt gegenüber den bestehenden landesrecht-

- 8 -

lichen Regelungen. Die bundesrechtliche Regelung sieht zwar den Vorrang der Abfallverwertung vor der sonstigen Beseitigung vor, normiert jedoch keinerlei Verpflichtung, Einrichtungen zur Verwertung der Abfälle zu schaffen.

Zu § 11:

Abs. 1 und Abs. 2:

Die Sorge für die Bereitstellung von Einrichtungen zur Beseitigung der Hausabfälle kann nicht mehr jeder einzelnen Gemeinde überlassen werden, da sie angesichts der mit der Beseitigung von Abfällen zusammenhängenden Probleme technisch-chemischer, ökologischer und wirtschaftlicher Natur mit der Sorge für die Errichtung einer alle Interessen berücksichtigenden Abfallbeseitigungsanlage überfordert sind. Um den tatsächlichen Erfordernissen Rechnung tragen zu können, muß das Land deshalb die Möglichkeit haben, durch gesetzliche Maßnahmen (z.B. Landesraumpläne) geeignete Standorte für in Zukunft benötigte Abfallbeseitigungsanlagen sicherzustellen. Die Sorge für die Errichtung von Abfallbeseitigungsanlagen liegt ebenfalls in der Zuständigkeit des Landes.

Abs. 3:

Die Verpflichtung der Gemeinde, die vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie bzw. vom Landeshauptmann festgelegten Standorte für Abfallbehandlungsanlagen im Flächenwidmungsplan auszuweisen, löst noch nicht das Problem einer widersprechenden örtlichen Raumplanung durch die Gemeinde. Um die örtliche Planung der Gemeinde gegenüber überörtlichen Planungen des Bundes bzw. Landes zurückzudrängen, wird es notwendig sein, durch ein rasches Verfahren sicherzustellen, daß die Flächenwidmung eine allfällig notwendige Maßnahme zur Abfallbehandlung nicht verhindert oder zumindest auf längere Zeit verzögert. Wie einer solchen überörtlichen Planung eine rasche Wirksamkeit verliehen werden kann, ist im § 12 des Vorarlberger Abfallgesetzes demonstriert.

Zu § 15:

Weit überzogen ist die Bestimmung, wonach jede Anlage, bei deren Betrieb Abfälle anfallen - sofern die Anlage nicht gewerbepolizeilich genehmigungspflichtig ist -, einer Bewilligung nach diesem Gesetz bedarf. Bedenkt man die Tatsache, daß als "Anlage" alles gilt, was angelegt, d.h. von der Hand des

- 9 -

Menschen errichtet wurde (vgl. VwSlg. Nr. 7061/A), so ist der damit verbundene Verwaltungsaufwand nicht zu bewältigen. Auch die Sinnhaftigkeit einer solchen Bestimmung ist nicht zu erkennen, wären doch aufgrund dieser Bestimmung beispielsweise jedes Wohnhaus, landwirtschaftliche Gebäude, Anlagen für vorübergehende Zwecke, wie Festzelte usw., nach diesem Gesetz bewilligungspflichtig.

Zu § 18:

Ungeachtet der verfassungsrechtlichen Bedenken ist die Normierung einer Bewilligungspflicht für die Ausfuhr von nicht gefährlichen Abfällen abzulehnen. Im Rahmen der Ausarbeitung eines landesweiten Abfallkonzeptes ist es dem Land überlassen, zu entscheiden, ob die nicht gefährlichen Abfälle im Inland oder – wie beispielsweise im Falle der Gemeinde Mittelberg – im benachbarten Ausland entsorgt werden.

Zu den §§ 20 bis 23:

Die Vorarlberger Landesregierung hat in mehreren Stellungnahmen wiederholt darauf hingewiesen, daß nur für gefährliche Abfälle eine so spezielle Behandlung erforderlich ist, daß zweckmäßigerweise bundeseinheitliche Lösungen hierfür getroffen werden müssen. Bei allen anderen Abfällen sind die Länder durchaus in der Lage, die Beseitigung zu organisieren und durchzuführen und tun es tatsächlich auch. Es ist keineswegs sachlich begründet, daß der Bund gesetzliche Regelungen für die Abfuhr und Beseitigung von nicht gefährlichen Abfällen erläßt, obwohl die Verpflichtung zur Entsorgung dieser Abfälle den Gemeinden und dem Land zukommt.

Zu § 29:

Abs. 3:

Die Frage der Kostentragung in Abfallangelegenheiten ergibt sich aus den Bestimmungen des Finanzverfassungsgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes.

Zu den §§ 32 bis 37:

Sonderbestimmungen für Altöle sind in diesem Umfang nicht erforderlich. Alt-

- 10 -

öle sind gefährliche Abfälle und unterliegen deshalb den allgemeinen Bestimmungen über die Abfuhr und Beseitigung gefährlicher Abfälle.

Für die Vorarlberger Landesregierung:

gez. Dr. Guntram Lins

L a n d e s r a t

- a) Allen
Vorarlberger National- und Bundesräten

- b) An das
Präsidium des Nationalrates

1017 W i e n
(22-fach)
im Sinne des Rundschreibens des Bundeskanz-
leramtes vom 24. Mai 1967, Zl. 22.396-2/67

- c) An das
Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst

1010 W i e n

- d) An alle
Ämter der Landesregierungen
z.H. d. Herrn Landesamtsdirektors

- e) An die
Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ. Landesregierung

1014 W i e n

- f) An das
Institut für Föderalismusforschung

6020 I n n s b r u c k

zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Vorarlberger Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:

Dr. E n d e r

F.d.R.d.A.

