



RECHNUNGSHOF

3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240

Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe

Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a

DVR: 0064025

An das

Präsidium des
Nationalrates

Parlamentsgebäude
1010 Wien

Betrifft GESETZENTWURF Z1 2660-01/89

Z1 53 -GE-29

Datum: 1. SEP. 1989

Verteilt 7.9. 1989 Res

Entwurf eines Abfallwirt-
schaftsgesetzes;
Stellungnahme

Dr. Klein grater

Der Rechnungshof beehrt sich, 25 Ausfertigungen seiner Stellung-
nahme zu dem ihm mit Schreiben des BMUJF vom 26. Juni 1989,
GZ 08 3504/62-I/6/89, vorgelegten Entwurf eines Abfallwirtschafts-
gesetzes zu übermitteln.

Anlagen

29. August 1989

Der Präsident:

B r o e s i g k e

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:
Heck

**RECHNUNGSHOF**

3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240

Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe

Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a

DVR: 0064025

An das

**Bundesministerium für
Umwelt, Jugend und Familie****Radetzkystraße 2
1031 W i e n**Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

Zl 2660-01/89

**Entwurf eines Abfallwirt-
schaftsgesetzes;
Stellungnahme**

Zu dem mit Schreiben vom 26. Juni 1989, GZ 08 3504/62-I/6/89,
übermittelten neuerlichen Entwurf eines Abfallwirtschaftsgesetzes
nimmt der RH wie folgt Stellung (von dieser Stellungnahme wird das
Präsidium des Nationalrats ue unterrichtet):

Zu den finanziellen Auswirkungen des Entwurfs:

Die im Vorblatt, Pkt VI, und in den Erläuterungen, Allgemeiner Teil,
Pkt 7, angegebenen Personal- und Sachkostenschätzungen sind nur
schwer nachvollziehbar (Personal), sehr ungenau (Sachkosten) oder
fehlen überhaupt (Zusatzaufwand in den Ländern). Außerdem fehlen
Hinweise, wie sich die Kosten über den Budgetprognosezeitraum ver-
teilen (es dürfte wohl kaum anzunehmen sein, daß sofort allen zu-
sätzlichen Mittelerfordernissen Rechnung getragen wird, wodurch
sich die Kosten jährlich kaum auf gleicher Höhe bewegen dürften).
Dadurch ist den Erfordernissen des § 14 BHG nicht Rechnung getragen.
Dies gilt insb hinsichtlich § 14 Abs 3 BHG (Mehrausgaben für die am
Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften). Bei den Personal-
kosten werden die erforderlichen Planstellen im BMUJF und - anders
als im Entwurf vom Dezember 1988 - zusätzlich auch im Umweltbundes-
amt zwar angegeben und die durchzuführenden Aufgaben aufgelistet,
maßgebliche Berechnungs- und Bewertungsgesichtspunkte, welche Auf-
gabe jeweils wieviele Planstellen welcher Verwendungsgruppe er-

- 2 -

forderlich macht, fehlen hingegen, was die Nachvollziehbarkeit verhindert.

Darüberhinaus ist hinsichtlich allfälliger finanzieller Folgewirkungen für den Bund zu beachten:

Für die Errichtung der zur Vollziehung des Gesetzesentwurfes unabdingbaren Abfallbehandlungsanlagen (vier Sonderabfallverbrennungsanlagen, ungefähr zehn chemisch-physikalische Abfallverbrennungsanlagen und ungefähr acht Sonderabfalldeponien) werden in den Erläuterungen (S. 11) Kosten von insgesamt rd 6,6 Milliarden S angenommen; über die Kosten des Betriebes dieser Anlagen liegen keine Schätzungen vor.

Ausgegangen wird hiebei davon (S. 12), daß sich Errichtung und Betrieb dieser Abfallbehandlungsanlagen "marktwirtschaftlich rechnen", womit diese Kosten von den jeweiligen Projektwerbern und nicht vom Bund zu tragen sein werden. Ein Hinweis dafür, daß geeignete Projektwerber in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, ist den Erläuterungen nicht zu entnehmen.

Vielmehr sieht § 29 Abs 1 des Entwurfs die Verpflichtung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie vor, für die Bereitstellung geeigneter Einrichtungen zur Verwertung, Behandlung und Lagerung von gefährlichen Abfällen, Sonderabfällen und Altölen im Inland im erforderlichen Maße zu sorgen. Wenn sich daher entgegen den Erwartungen der Urheber des Gesetzesentwurfes geeignete private Interessenten nicht finden lassen, werden gemäß der in den Erläuterungen zu § 29 Abs 1 (S. 35) zum Ausdruck gebrachten "subsidiären Verantwortlichkeit des Bundes" die Kosten von Errichtung und Betrieb der erforderlichen Anlagen den Bund treffen. Dies ist nach Ansicht des RH insoferne zu erwarten, als die Abfallwirtschaft nicht gerade marktgängige Güter zum Gegenstand hat, was die Entstehung eines funktionierenden Marktes nicht begünstigt. Ein solcher wird viel-

- 3 -

mehr stark von öffentlichen Förderungen abhängig sein. Außerdem zeigen spektakuläre Beispiele der letzten Zeit, daß es privaten Betreibern vielfach an der erforderlichen Verlässlichkeit und Sorgfalt fehlt. Dies ist allerdings auch auf mangelnde Aufsicht der zuständigen Behörden zurückzuführen und verursacht darüberhinaus der öffentlichen Hand beträchtliche Sanierungskosten.

Zur Problematik der Verordnungsermächtigungen des Entwurfs:

Der Entwurf enthält insgesamt 24 Verordnungsermächtigungen (§§ 2 Abs 9, 3 Abs 3, 8, 9 Abs 1, 9 Abs 2, 10 Abs 1, 10 Abs 2, 11 Abs 2, 12 Abs 2, 12 Abs 3, 14 Abs 1, 15 Abs 2, 16 Abs 3, 16 Abs 4, 20 Abs 5, 20 Abs 7, 22 Abs 2, 24 Abs 3, 26 Abs 3, 27 Abs 3, 28 Abs 3, 29 Abs 3, 33 Abs 6, 35 Abs 1). Dabei wird das "Auslösen" einer Verordnung sogar zum Teil nur als Möglichkeit (Kann-Bestimmung) vorgesehen, zum Teil sogar noch dadurch abgeschwächt, daß die Auslösebedingungen nur ungenau beschrieben werden ("so weit dies zur Erreichung ... erforderlich ist"), was dem Determinierungsgebot des Art 18 B-VG widerspricht. Einige Verordnungen (§§ 3 Abs 3, 11 Abs 2, 14 Abs 1, 27 Abs 3) bedürfen des Einvernehmens mit anderen Bundesministern (wirtschaftliche Angelegenheiten oder Land- und Forstwirtschaft). Bei umweltpolitisch besonders bedeutsamen Maßnahmen, wie den Verkehrsbeschränkungen zur Abfallvermeidung (§ 8), den Abfallverminderungsplänen (§ 9 Abs 1) und der Altstoffverwertung (§ 10 Abs 1) müssen darüberhinaus vor Erlassung von Verordnungen eine Reihe von Einrichtungen (Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, Bundesländer, Städte- und Gemeindebund, Sozialpartner) angehört werden.

Im allgemeinen besteht die Grundsatzproblematik von Verordnungsermächtigungen darin, daß der dadurch eingeräumte Spielraum der

- 4 -

Verwaltung zu groß zu werden droht, was die betreffende Ermächtigung im Sinne des Art 18 B-VG bedenklich erscheinen läßt. Auch wenn im vorliegenden Entwurf dies in Einzelfällen wegen zu ungenau beschriebener Auslösebedingungen der Fall sein kann, deutet nach Ansicht des RH die Vielzahl der vergleichsweise vage formulierten Verordnungsermächtigungen des Entwurfs mit den durch Anhörungsrechte und Einvernehmensherstellungen geschaffenen Interventionsrechten für Interessensgruppen eher darauf hin, daß der Spielraum des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie nicht erweitert, sondern - im Gegenteil - eingeschränkt werden soll, um dem Gesetzesvorhaben von vorneherein nicht die erwünschte Wirksamkeit zukommen zu lassen. Überspitzt gesagt, wird damit das Gesetzesvorhaben zu einer plakativen Hülle, die erst durch Verordnungen mit Inhalt ausgefüllt werden muß. Insb ist nicht einsichtig, warum Verordnungen an Formulierungen, wie "soweit es zur Erreichung (bestimmter Ziele oder anderer Voraussetzungen) erforderlich ist", gebunden werden müssen und die entsprechenden Maßnahmen nicht gleich im Gesetz vorgesehen werden können.

Der RH verkennt dabei gerade bei einer Materie, von der eine Vielzahl von Ressorts, Interessensvertretern und anderen Einrichtungen betroffen ist, nicht die Bedeutung einer koordinierten Vorgangsweise durch Einvernehmensherstellung und Anhörung. Es erschiene allerdings zweckmäßiger, die Koordinierung bereits im Zuge der ressortinternen Planung und Entscheidungsvorbereitung wirksam werden zu lassen, um zum Zeitpunkt eines umweltpolitischen Interventionsbedarfs ohne weitere Rücksprache rasch in alleiniger Verantwortung handeln zu können. Die Beiteiligung der Sozialpartner an umweltpolitischen Entscheidungen macht darüberhinaus einen Funktionswandel dieser Einrichtung deutlich, der sie von ihrer ursprünglichen Aufgabenstellung (Lohn- und Preisabsprachen) entfernt. Ihre Beteiligung in der Gesetzeswerdung verbreitert zweifellos die Entscheidungsgrundlagen. Ihre Beteiligung sogar noch am Gesetzesvollzug

- 5 -

verringert jedoch nach Ansicht des RH durch die damit verbundene Verzögerung die Effizienz von im allgemeinen rasch erforderlichen Maßnahmen, ohne daß damit eine breitere Zustimmung von allenfalls betroffenen Bevölkerungsteilen, wie sie von dem in der Öffentlichkeit erörterten Gedanken einer "Umweltpartnerschaft" erwartet wird, zu gewinnen ist.

Zum VII. Abschnitt (Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr):

Abgesehen davon, daß dieser Abschnitt begrifflich mit den zollrechtlichen Bestimmungen harmonisiert werden sollte (nicht zuletzt) im Hinblick auf das Übereinkommen zur "Vereinfachung der Förmlichkeiten im Warenverkehr", BGBl Nr 634/1987), ist die Vollziehbarkeit durch die Zollverwaltung nach Ansicht des RH erschwert. Der Zollverwaltung sollten handhabbare Abgrenzungsmerkmale im grenzüberschreitenden Abfallverkehr zur Verfügung gestellt werden, insb für die Veranlassung des Feststellungsverfahrens gem § 35 Abs 4 des Entwurfs.

Die Vollziehung könnte auch erleichtert werden, wenn sie nur bestimmten ausgewählten Zollstellen (di der richtige Ausdruck für Zollämter) übertragen werden würde.

Die angeführte Bestimmung des § 35 Abs 4 weist gegenüber den analogen Vorschriften des künftig außer Kraft zu setzenden Sonderabfallgesetzes wesentliche, die Vollziehung durch Zollorgane beeinträchtigende Nachteile auf. Insb sollte nämlich sichergestellt werden, daß klärungsbedürftige Sendungen möglichst rasch von den Abstellplätzen der Zollstellen weggebracht werden können. Dazu sollte wie in den entsprechenden Vorschriften des Sonderabfallgesetzes die zur Erlassung des Feststellungsbescheides zuständige Behörde (Landeshauptmann) zur Entscheidung in erster und letzter Instanz binnen einer äußerst kurzen Frist verpflichtet werden. Ergeht der Bescheid innerhalb dieser Frist nicht, wäre das Hindernis für die Zollabfertigung

- 6 -

als weggefallen zu betrachten.

Zu einzelnen weiteren Bestimmungen des Entwurfs:

Zum § 6:

Die Ersteller der Abfallwirtschaftspläne sollten nach Ansicht des RH, diesbezüglich wird auf die Begutachtung des Entwurfs vom Dezember 1988 verwiesen, auch verpflichtet werden, die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen und die Möglichkeiten ihrer Bedeckung (Finanzplan) aufzuzeigen.

Die Vorgabe zur "umweltgerechten und volkswirtschaftlich sinnvollen" Verwertung von Abfällen berührt die grundsätzliche Problematik unbestimmter Rechtsbegriffe, an denen der Entwurf auch an anderen Stellen leidet und die die Zielsetzungen des Gesetzesvorhabens gefährden sowie Interventionsmöglichkeiten für Interessensgruppen eröffnen. Wie bereits anlässlich der Begutachtung des Vorgängerentwurfs ausgeführt, müßten derartige unbestimmte Rechtsbegriffe im Sinne der Rechtsprechung des VfGH (vgl zB VfSlg 4221/62 und 4669/64) hinreichend aus dem Zusammenhalt mit anderen gesetzlichen Bestimmungen und den Zielen des Gesetzes auslegbar sein, zumal zwischen "umweltgerecht" und "volkswirtschaftlich sinnvoll" zumindest bei der derzeitigen Methode der Messung volkswirtschaftlicher Erfolge im Wege des Bruttosozialproduktes häufig Zielkonflikte auftreten können.

Zum § 24 Abs 4:

Nach dieser Bestimmung soll der Entwurf einer Verordnung, mit der geeignete Standorte für Anlagen zur Verwertung, Behandlung oder Lagerung von gefährlichen Abfällen und Sonderabfällen festgelegt werden, den betroffenen Grundeigentümern, der Standortgemeinde, den benachbarten Gemeinden und dem wasserwirtschaftlichen Planungsorgan des jeweiligen Landes bekanntgegeben werden. Im Hinblick auf die

- 7 -

nicht nur auf wasserrechtliche Gesichtspunkte beschränkte überörtliche Raumordnung erscheint die Beschränkung der Bekanntgabe des Verordnungsentwurfes auf das wasserwirtschaftliche Planungsorgan des jeweiligen Landes nicht einsichtig. Zweckmäßig wäre, im Hinblick auf die raumplanerische Berücksichtigung der Standorte, den Verordnungsentwurf allen Raum- und einschlägigen Fachplanungsstellen des Landes zu übermitteln.

Zum § 26 Abs 5:

Wenn für eine Abfalldeponie eine wasserrechtliche Bewilligung, für eine andere Abfallbehandlungsanlage eine gewerbe-, dampfkesselanlagen- oder bergrechtliche Bewilligung erforderlich ist, sieht Abs 1 dieser Bestimmung vor, daß eine gesonderte Bewilligung durch den Landeshauptmann entbehrlich ist. Die Einschränkung auf die wasserrechtliche Bewilligung im Fall der Abfalldeponien bzw die Ausklammerung der wasserrechtlichen Bewilligung im Fall der anderen Abfallbehandlungsanlagen ist weder schlüssig noch in den Erläuterungen begründet.

Zum § 30 Abs 2:

Ist der gem Abs 1 dieser Bestimmung zur entsprechenden Behandlung von Abfällen Verpflichtete nicht feststellbar, zur Beseitigung rechtlich nicht imstande oder kann er aus sonstigen Gründen dazu nicht verhalten werden, sieht § 30 Abs 2 des Entwurfs vor, den Auftrag "unter den Voraussetzungen des § 21 Abs 2 dem Eigentümer der Liegenschaft", auf der sich die im Abs 1 genannten Abfälle befinden, zu erteilen. Die Voraussetzungen des § 21 Abs 2 sehen jedoch eine Entsorgungspflicht des Liegenschaftseigentümers nur soweit vor, als die genannten Abfälle bzw Altöle auf der Liegenschaft "mit Zustimmung ihres Eigentümers oder dessen Rechtsvorgängers gesammelt oder gelagert wurden". Dies bedeutet, daß ein Behandlungsauftrag gem § 30 Abs 2 dem Liegenschaftseigentümer nicht erteilt werden kann, wenn

- 8 -

dieser (oder sein Rechtsvorgänger) der Abfallsammlung oder -lagerung auf seiner Liegenschaft nicht zugestimmt hat oder dies zumindest mit Erfolg behauptet, was insb dann der Fall sein wird, wenn der gem § 30 Abs 1 Verpflichtete nicht feststellbar ist.

Nach Auffassung des RH sollte eine Rechtsgrundlage für Behandlungsaufträge auch für den Fall vorgesehen werden, daß die Voraussetzungen des § 21 Abs 2 des Entwurfes nicht gegeben sind.

Zur unsystematischen Einordnung einiger Regelungsinhalte:

Die gem § 7 Abs 1 des Entwurfs vorgesehene Verpflichtung des Bundes zu einem umweltgerechten Beschaffungswesen stellt eine Selbstbindungsnorm dar, deren Zweckmäßigkeit außer Frage steht, die aber nach Ansicht des RH aus Gründen der Rechtssystematik und einer höheren Wirksamkeit vordringlich in den Vergabevorschriften des Bundes (insb in einem allenfalls zu schaffenden Vergabegesetz) verankert werden sollte. Dort wären insb Beurteilungsregeln für den Fall allfälliger Zielkonflikte zwischen den Erfordernissen des Umweltschutzes und der Wirtschaftlichkeit vorzusehen.

Gem § 8 Abs 4 des Entwurfs dürfen Abfälle, für die Verkehrsbeschränkungen gem Abs 2 in Geltung stehen, nicht in die Haus- oder Sperrmüllabfuhr eingebracht werden. Diese Anordnung stellt eine Trennungsvorschrift hinsichtlich bestimmter Abfälle dar, somit nicht unmittelbar eine Maßnahme zur Abfallvermeidung. Sie könnte daher systemgerechter im IV. Abschnitt (Verpflichtungen bei der Sammlung, Lagerung, Beförderung und Behandlung) eingeordnet werden.

§ 14 des Entwurfs sieht Beschränkungen des "Inverkehrbringens" von Motorölen mit bestimmten Zusätzen vor. Dieser Regelungsinhalt steht mit der Überschrift des IV. Abschnittes (Verpflichtungen bei der Sammlung, Lagerung, Beförderung und Behandlung) in keinem Zusammen-

- 9 -

hang. Geeigneter erschiene eine entsprechende Regelung im Zusammenhang mit den allgemeinen Bestimmungen über Altöle (§ 3) oder mit den Verkehrsbeschränkungen (§ 8).

Die Bestimmungen des § 20 Abs 3 des Entwurfs geht nicht wesentlich über die Begriffsbestimmung des § 1 Abs 1 Z 3 hinaus.

Zur sinnstörenden Fassung einiger Regelungsinhalte:

Abgesehen von sinnstörenden Bei- und Bindestrichen (zB § 8 Abs 2, 2. Zeile; § 20 Abs 7, 3. Zeile; § 26 Abs 3, 4. Zeile) enthält der Entwurf einige Negativformulierungen, die - möglicherweise auf Übertragungsfehlern beruhend - die mit dem betreffenden Regelungsinhalt verbundene Absicht in ihr Gegenteil verkehren:

Der Einschub in § 20 Abs 6 Z 1 sollte richtigerweise positiv "so weit dies ... technisch möglich ist" lauten.

§ 22 Abs 2 legt eine dort näher umschriebene Anordnungsermächtigung für den Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie fest, "sofern dies zur "Vermeidung" der Ziele gem §§ 1, 17 und 20 erforderlich ist". Gemeint ist wohl eine Anordnungsermächtigung zur Verwirklichung bzw Erreichung von Zielen, die im übrigen lediglich in § 1 aufgelistet sind.

Gem § 8 Abs 2 Z 7 des Entwurfs kann die "Unterlassung des Inverkehrbringens von Sachen" unter den dort genannten Voraussetzungen angeordnet werden, soferne Maßnahmen nach "Z 1 bis 5" nicht zum Ziel führen. Nicht uneinsichtig wäre, auch noch Z 6 zu erfassen.

29. August 1989

Der Präsident:

B r o e s i g k e

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

