

PRÄSIDENTENKONFERENZ
DER LANDWIRTSCHAFTSKAMMERN
ÖSTERREICHS

ABSCHRIFT

13/SN-173/ME

An das
Bundesministerium für Umwelt,
Jugend und Familie

Radetzkystraße 2
Postfach 10
1031 Wien

Betreff: GESETZENTWURF	
Zl. 86	GE 988
Datum: 16. FEB. 1989	
Verteilt: 16.2.89	

H. Klausgraber

Wien, am 14.2.1989

Ihr Zeichen/Schreiben vom:
08 3504/16-I/8/88 20.12.1988

Unser Zeichen: SF(U)-1288/N
Durchwahl: 479

Betreff: Abfallwirtschaftsgesetz

Die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs beehrt sich, dem Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie zum vorliegenden Entwurf eines Bundesgesetzes über die Vermeidung, Verwertung und Behandlung von Abfällen (Abfallwirtschaftsgesetz - AWG) folgende Stellungnahme zu übermitteln:

Nach außerordentlich umfangreichen Vorberatungen ist der vorliegende Gesetzentwurf erarbeitet worden. Ein wesentliches Element der Vorarbeiten war bereits der Entwurf eines Bundesgesetzes über die Vermeidung von Abfällen (Abfallvermeidungsgesetz), zu dem die Präsidentenkonferenz am 28.7.1987, Zl. SF(U)-687/N, ausführlich Stellung genommen hat. Bereits damals begrüßte die Präsidentenkonferenz die Bemühungen des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, die Probleme des wachsenden Müllaufkommens, der Verwertung und der Lagerung einer Lösung zuzuführen. Sie verwies jedoch damals auf den allein aus verfassungsrechtlichen Überlegungen untauglichen Entwurf sowie die sehr selektive Vorgangsweise, weil vom damaligen Entwurf nur

- 2 -

Gebinde für Getränke, Trockenbatterien, Batterien, Reifen für Kraftfahrzeuge und Leuchtstoffröhren sowie Reste von Farben, Lacken, Anstrichmittel, Haushaltsreinigern u.a. Chemikalien erfaßt waren.

Die Präsidentenkonferenz ist mit ihren grundlegenden Bedenken im Jahre 1987 nicht allein geblieben. Auf Grund der vorgebrachten Bedenken wurde ein Abfallwirtschaftsbeirat geschaffen, dem auch die Präsidentenkonferenz angehörte. Dieser Beirat hat eine sehr umfangreiche Grundsatzarbeit geleistet. Die Grundsatzarbeit hat ihren Niederschlag in "Leitlinien zur Abfallwirtschaft" gefunden, die vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie im Jahr 1988 publiziert wurden und als Basis für die weitere Arbeit angesehen werden können.

Die genannte Studie enthält neben grundlegenden Daten eine Erfassung des Ist-Zustandes (rechtlich und faktisch), vor allem aber auch Zielsetzungen, die - wenn auch nur teilweise - in der Vorlage verwirklicht sind und deren weitere Realisierung den geplanten Verordnungen vorbehalten bleiben wird.

Zu den wichtigen Zielen einer künftigen Abfallwirtschaft nach ökologisch-ökonomischen Werten gehören auf Grund der Studie:

1. eine möglichst geringe Inanspruchnahme von nicht erneuerbaren Rohstoffen und Energien für ein gegebenes Produktionsniveau und
2. eine möglichst geringe Gesamtbelastung und geringes Risiko für die Umwelt durch eine entsprechende Gestaltung aller wirtschaftlichen Prozesse.

- 3 -

Diese fundamentalen Aussagen müssen in ihrer Tragweite als Langzeitprogramm angesehen werden. Nicht nur ein Abfallwirtschaftsgesetz, sondern auch die darauf basierenden Verordnungen ebenso wie weitere Normsetzungen müssen auf dieser Zielsetzung beruhen. Die Begrenztheit nicht reproduzierbarer Rohstoffe und Energien sowie die notwendige verstärkte Berücksichtigung ökologischer Kreisläufe erfordern die Berücksichtigung dieser Grundsätze bei Einzelmaßnahmen.

Ende 1988 ist durch die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988, BGBl.Nr. 685/1988, die verfassungsrechtliche Grundlage neu geregelt und in Art. 10 Abs. 1 Z. 12 verankert worden. Danach ist der Bund in Gesetzgebung und Vollziehung für die Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle, hinsichtlich anderer Abfälle nur dann zuständig, wenn ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist (Bedarfskompetenz). Diese Bedarfskompetenz wird in Zukunft nicht unproblematisch sein und zur Interpretationsproblemen führen, die auf Grund praktischer Erfahrungen zu lösen sein werden, wobei im Zweifelsfall der einheitlichen Regelung der Vorzug zu geben sein wird.

Der vorliegende Entwurf ist nach einer Reihe von intensiven Vorberatungen erstellt worden, in die die Präsidentenkonferenz eingebunden war.

Die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs begrüßt grundsätzlich den vorliegenden Entwurf. Sie ist der Ansicht, daß eine derartige Regelung eine absolute Notwendigkeit darstellt, um die anfallenden Probleme einer geordneten Lösung zuzuführen. Sie anerkennt somit die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer umfassenden und bundeseinheitlichen Regelung des Abfallproblems. An erster Stelle steht - wie im Entwurf berücksichtigt - die Vermeidung gefährlicher Abfälle und Schadstoffe sowie der Ersatz dieser Schadstoffe durch umweltverträglichere.

Auch unter Berücksichtigung der grundsätzlich positiven Einstellung zu dem Entwurf und seine Zielsetzungen muß jedoch auf ungelöste Einzelfragen verwiesen werden:

1. Die Definition der "Abfälle" ist so weitreichend, daß im Interpretationsweg ein Begriffsumfang erreicht werden kann, der zweifellos nicht beabsichtigt ist und bei der Vollziehung zu großen Schwierigkeiten führen kann.

Welche Stoffe sollen tatsächlich unter dem Begriff "Abfall" fallen? Nach der vorgeschlagenen Definition sind das zweifelsfrei auch Produkte, wie Erdaushub, Mauerschutt zum Teil Gülle, Schlempe und Stroh um nur Beispiele anzuführen. Es geht hier um die sinnlose Erfassung betrieblich nicht benötigter und nicht verwertbarer Agrarprodukte. Es soll kein Zwang zur Entsorgung in jenen Fällen geschaffen werden, in denen sie widersinnig, (von den Gemeinden, Gemeindeverbänden und Verwaltungsgemeinschaften) nicht erwünscht und nur unter unnötigen, hohen administrativen und finanziellen Aufwand möglich wäre. Eine Bereinigung dieser Frage ist unbedingt notwendig.

2. Der Entwurf enthält eine sehr große Zahl von Verordnungsermächtigungen. Diese Ermächtigungen müssen, um den Legalitätsprinzip zu entsprechen, in den wesentlichen Punkten - auch wenn das nicht einfach ist - determiniert sein. Daher muß eine Überarbeitung dieser Verordnungsermächtigungen erfolgen.

Darüber hinaus ist eine fachliche Bewertung dieser Ermächtigungen kaum möglich, weil die Regelungsfälle der Verordnungsermächtigungen nicht überschaubar sind. Es müßte daher überlegt werden, wie weit Regelungen noch in das Gesetz aufgenommen werden und welche Regelungen Verordnungen vorbehalten werden müssen, allenfalls auch

- 5 -

unter dem Aspekt, daß das Gesetz sicherlich keine endgültige Regelung darstellen kann und die Erfahrungen mit der Vollzugspraxis in Novellierungen des Abfallwirtschaftsgesetzes reflektieren müssen.

3. In diversen Verordnungsermächtigungen des Entwurfes ist eine Mitkompetenz des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten vorgesehen. Die Präsidentenkonferenz ist der Ansicht, daß diese Mitkompetenz nicht ausreichend und begründet das damit, daß die Zielsetzungen des Entwurfes umfassend gesteckt sind, daß der Bereich der Land- und Forstwirtschaft sowohl vom Begriffsumfang "Abfälle" her als auch von der Zielsetzung "Abfallvermeidung" und dem Ersatz nicht reproduzierbarer Rohstoffe durch reproduzierbare (das wird sich erst in den folgenden Verordnungen manifestieren) betroffen ist, was zur Folge hat, daß das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft unbedingt eingeschaltet werden muß und eine Mitkompetenz des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vorzusehen ist.
4. Im Abschnitt V Abfallbehandlung ist der Begriff "Betriebsanlage" so weit gefaßt, daß eine Vollziehung weder möglich noch sinnvoll sein wird. Nach der Definition wären alle land- und forstwirtschaftlichen Betriebe erfaßt und bedürften einer Genemigung nach dem Abfallwirtschaftsgesetz. Eine Überarbeitung dieses Problems ist unbedingt notwendig. Eine Eingrenzung und Abstimmung mit dem Gewerberecht ist erforderlich.
5. Die Vorlage behandelt das Rechtsinstitut der "Enteignung". Die Regelung stützt sich grundsätzlich auf die Problemlösung des Bundesstraßengesetzes.

Die Präsidentenkonferenz ist der Ansicht, daß man sich auf das Eisenbahnteilungsgesetz stützen sollte. Allerdings unter der Voraussetzung, daß folgende Verbesserun-

gen verwirklicht werden müßten:

- Gewährung einer Naturalleistung statt einer Geldleistung über Wunsch des Enteigneten (siehe auch § 20 lit. e Starkstromwegegesetz 1968, BGBl.Nr. 70, sowie § 28 Z. 5 Rohrleitungsgesetz, BGBl.Nr. 411/1975).
- Bemessung der Schadloshaltung unter Zugrundelegung
 - a) des gemeinen Wertes oder des auf besonderen Gründen beruhenden außerordentlichen Wertes für den Enteigneten;
 - b) eines in Aussicht stehenden vereitelten Gewinnes oder eines sonstigen Nachteiles;
 - c) eines zum Vermögensverlust hinzutretenden Aufwandes für wirtschaftlich nötige Maßnahmen zum Ausgleich der Enteignungsfolgen sowie
 - d) der Kosten der zweckmäßigen Rechtsverfolgung.
- Die am Enteignungsgegenstand dienlich oder obligatorisch Berechtigten sollen unmittelbar selbst entschädigt werden.
- Anpassung der Bestimmung über die Möglichkeit der Restguteinlösung, wenn das Grundstück nicht in sonstiger Weise zweckmäßig nutzbar ist, an § 18 Abs. 1 Bundesstraßengesetz.
- Festsetzung der Verzinsung bei nicht rechtzeitiger Zahlung der Enteignungsentschädigung in der Höhe von 3 % über dem im Zeitraum des Zahlungsaufschubes jeweils geltenden Zinsfuß für Eskontierungen der Österreichischen Nationalbank pro Jahr.

- 7 -

Die Präsidentenkonferenz ist der Ansicht, daß die allgemein angeführten Punkte deshalb einer Lösung zugeführt werden müßten, damit die gewünschte Effektivität des Gesetzes auch erreicht werden kann.

Zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage bemerkt die Präsidentenkonferenz folgendes:

Zu § 2 Abs. 2:

Die Definition "Abfälle" ist so umfassend, daß - wie eingangs bereits erwähnt - Klarstellungen unbedingt notwendig sind. Die Klarstellungen müßten in der Richtung erfolgen, daß jene Produkte, die aus logischen Überlegungen nicht erfaßt werden sollen, auch tatsächlich ausgenommen sind. Zu diesen Produkten gehören Stroh, Gülle, Mist, Schlempe, aber auch Holz- und Rindenabfälle sowie Erdaushub.

Die Bestimmung müßte daher überdacht werde. Es dürfte zweckmäßig sein, eine Ausnahmeregelung in das Gesetz aufzunehmen, wobei die Problematik einer Ausnahmeregelung durchaus klar ist. Das entscheidende Kriterium dürfte die Umweltgefährdung sein. Hier kann - nicht nur bei landwirtschaftlichen Abfällen - die Quantität eine Rolle spielen. So etwa werden Mist und Gülle im Rahmen des landwirtschaftlichen Betriebes verwendet und sind in diesem Fall auch von der derzeitigen Definition nicht erfaßt. Anders sieht die Situation aus, wenn es sich um eine Lagerung oder Zwischenlagerung handelt. Erneut unterschiedlich stellt sich die Situation dar, wenn sehr große Mengen anfallen und eine Entsorgung notwendig ist (Beispiel Niederlande). Das bedeutet, daß man sich an Kriterien, wie Umweltgefährdung, Quantität, Zeitraum orientieren könnte!

Keineswegs kann die Definition in der derzeitigen Form akzeptiert werden.

Zu § 8:

Die Bestimmung enthält eine Verordnungsermächtigung, deren Auswirkungen derzeit kaum überblickbar sind. Soweit der Bereich der Land- und Forstwirtschaft betroffen ist, müßte eine Mitkompetenz des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft vorgesehen werden. Das ist allein aus Gründen der Beurteilung der praktischen Anwendung der Regelungen notwendig. Bei den Verordnungen müßte auch auf die technische und finanzielle Zumutbarkeit für die Betriebe bedacht genommen werden. Das sollte in der Verordnungsermächtigung festgehalten werden.

Zu § 9:

Ähnliche Überlegungen der Einbindung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft gelten auch für Verordnungen auf Grund des § 9 (Abfallverwertung) soweit land- und forstwirtschaftliche Produkte betroffen sind oder Rückwirkungen auf den Agrarbereich in erheblichem Ausmaß gegeben sind.

In diesem Sinn müßten auch die weiteren Verordnungsermächtigungen überprüft werden.

Zu § 10 Z. 2:

Angesichts des weiten Abfallbegriffes des § 2 Abs. 1 erscheint § 10 Z. 2 insoweit problematisch, als unter den "natürlichen Lebensbedingungen von Tieren und Pflanzen" der jeweils gegebene Zustand verstanden werden kann, was etwa Materialablagerungen im Zuge eines Wege- oder Straßenbaues und ähnliche abfallwirtschaftlich unbedenkliche Vorgänge zu einer den Schutz öffentlicher Interessen gefährdeten Abfallbehandlung machen könnte, weil ja der Lebensraum von Tieren und Pflanzen überschüttet wird.

- 9 -

Grundsätzlich begrüßt die Präsidentenkonferenz diese Bestimmung, doch sollte sie etwas umformuliert werden, um die aufgezeigte Problematik zu vermeiden. Der Text könnte etwa lauten: "Keine vermeidbaren Gefahren für die natürlichen bzw. durch Bewirtschaftungs- und Nutzungsmaßnahmen gestalteten Lebensbedingungen".

Zu § 15:

Die Formulierung des Abs. 1 kann in der vorgeschlagenen Form nicht akzeptiert werden, weil sie insbesondere im Zusammenhang mit der Definition der "Abfälle" so weitreichend ist, daß alle land- und forstwirtschaftlichen Betriebe erfaßt werden könnten und im Endergebnis die praktische Durchführung der Regelung nicht gewährleistet ist. Überdies fehlen für eine derartige, umfassende Bestimmung die verfassungsrechtlichen Grundlagen. Eine Einschränkung auf den gewerblichen Bereich müßte daher vorgenommen werden.

Zu § 16:

Allgemein wurden bereits die grundsätzlichen Überlegungen zu dieser Bestimmung dargestellt.

Zu Abs. 3 ist festzuhalten, daß anläßlich des auch dem Enteignungsrecht gewidmeten vorvergangenen österreichischen Juristentages die Konzentration des Enteignungsrechtes auf das Eisenbahnteilungsgesetz und allenfalls ein umfassendes Nachfolgegesetz empfohlen wurde. Diesbezüglich müßten die eingangs erwähnten Verbesserungen unbedingt berücksichtigt werden.

Die Anordnung des Abs. 6 wird ausdrücklich begrüßt. Sie entspricht einer Forderung des bereits erwähnten Juristentages.

Bei der sich auf die Enteignung beziehenden Bestimmung des § 16 muß noch angemerkt werden, daß ein derartiger Schritt nur als letzte Konsequenz in Frage kommen sollte. Der Enteignungswerber sollte daher erst dann einen Antrag einbringen dürfen, wenn es ihm nicht möglich wäre, die für die Errichtung von Abfallbehandlungsanlagen erforderlichen Flächen durch ein Rechtsgeschäft zu einem den Verkehrsort entsprechenden Preis zu erlangen. Ist ein derartiger Vertrag nicht erreichbar, dann sollte gleichsam als letzte Maßnahme das Enteignungsverfahren in Gang gesetzt werden.

Zu §§ 20 Abs. 2 und 26 Abs. 1:

Zwischen § 20 Abs. 2 dritter Satz, dessen zweiter Halbsatz die Eigenbehandlung durch den Abfallbesitzer vorsieht, und § 26 Abs. 1, der eine ausnahmslose Übergabe der Abfälle durch den Abfallbesitzer an die Müllabfuhr vorschreibt, besteht ein Widerspruch. Auf die Ausnahme des § 20 Abs. 2 dritter Satz ist in § 26 Abs. 1 hinzuweisen.

Zu § 23:

Zu Abs. 3 ist zu bemerken, daß die vorgesehene getrennte Sammlung für eine Kompostierung organischer Grün- und Küchenabfälle durch getrennte und regelmäßige Sammlung wahrscheinlich schwer durchzuführen sein wird. Darüber hinaus sieht § 20 Abs. 4 vor, daß organische Grün- und Küchenabfälle nicht der Abfuhrpflicht unterliegen, wenn sie auf eigenem Grund kompostiert werden. In § 23 Abs. 3 müßte daher auf § 20 Abs. 4 Bedacht genommen werden.

Zu § 39:

Durch diese Bestimmung wird - so wie wiederholt - der Eigentümer der Liegenschaft als Adressat für einen Auftrag, in diesem Fall zur Behandlung der Abfälle, angeführt. Für

- 11 -

die Land- und Forstwirtschaft, die den größten Teil des österreichischen Staatsgebietes bewirtschaftet, ist diese subsidiäre Verpflichtung zur Abfallbehandlung unzumutbar. Die großräumigen Flächen in der freien Natur sind weder ausreichend schützbar, noch überwachbar. Die Bestimmung stellt fast eine Einladung dar, sich der eigenen Aufgabe zur Abfallbehandlung durch heimliche und mißbräuchliche Ablagerung auf fremdem Boden zu entledigen. Die Praxis zeigt, daß das in sehr erheblichem Umfang ja gegenwärtig bereits geschieht.

Dieser Sachverhalt war auch der Grund, in § 16 Forstgesetz die Beseitigung abgelagerter Abfälle aus dem Wald nicht den Waldeigentümern, sondern den Gemeinden aufzutragen, falls der Verursacher nicht festgestellt werden kann. Es wäre nicht einzusehen, warum eine dem Forstgesetz widersprechende Regelung in den abfallgesetzlichen Bestimmungen geschaffen werden sollte und diese Regelung womöglich § 16 Forstgesetz ablösen sollte.

Die Präsidentenkonferenz vertritt daher den Standpunkt, daß es angemessen und der Öffentlichkeit zumutbar ist, die Bestimmung des Forstgesetzes in das Abfallwirtschaftsgesetz zu übernehmen.

Zu § 41:

Abs. 2 bezieht sich auf die Übergangsbestimmungen und legt fest, daß mit dem Inkrafttreten des Abfallwirtschaftsgesetzes die landesrechtlichen Vorschriften, soweit sie zu diesem Gesetz in Widerspruch stehen, außer Kraft treten. Diese Bestimmung ist unklar, und Schwierigkeiten sind zu erwarten. Treten hiemit landesrechtliche Vorschriften zur Gänze außer Kraft, oder bezieht sich die Norm nur auf jene Vorschriften in Landesgesetzen, die nicht mit dem Bundesgesetz in Einklang stehen, so daß die Landesregelungen teilweise in Kraft bleiben. Vermutlich ist an die zweite Ver-

- 12 -

sion gedacht. Trotzdem und gerade deshalb wird es zu Abgrenzungsschwierigkeiten und zu Schwierigkeiten im Vollzug kommen.

Zur aufgezeigten Problematik werden weitere Schwierigkeiten bei der Erlassung von Verordnungen auf Grund dieses Gesetzes auftreten.

In diesem Zusammenhang verweist die Präsidentenkonferenz etwa auf die Kärntner Abfallordnung 1988, LGBL.Nr. 77/1988, die erst kürzlich in Kraft getreten ist. Es ist keineswegs erfaßbar, welche Vorschriften dieses Landesgesetzes nun in Widerspruch zum Bundesgesetz stehen.

25 Abschriften dieser Stellungnahme werden wunschgemäß gleichzeitig dem Präsidium des Nationalrates zugeleitet.

Der Präsident:

Der Generalsekretär: