

19/SN-173/ME

Amt der o.ö. Landesregierung

Verf(Präs) - 300335/16 - G1

Linz, am 21. Februar 1989

DVR.0069264

Bundesgesetz über die Vermeidung,
Verwertung und Behandlung von Ab-
fällen (Abfallwirtschaftsgesetz-
AWG);

Entwurf - Stellungnahme

Zu Zl. 08 3504/16-I/8/88 vom 20.12.1988

08 3504/2-I/8/88 vom 10.1.1989

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	76 "GE'9 88"
Datum:	24. FEB. 1989
Verteilt	25. Feb. 1989 <i>Wolfsch</i>

An das

Bundesministerium für
Umwelt, Jugend und Familie

Radetzkystraße 2
1030 Wien

A. Kleingraber

Das Amt der o.ö. Landesregierung beehrt sich, zu dem mit der
do. Note vom 20. Dezember 1988 versandten Gesetzentwurf wie
folgt Stellung zu nehmen:

Allgemeines:

1. Die Absicht, den dem Bund durch die B-VG-Novelle 1988, BGB1.Nr. 685, neu zur Verfügung stehenden umfassenden Kompetenztatbestand "Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle" rasch zu nützen, wird grundsätzlich begrüßt. Die für den Bund mit derselben B-VG-Novelle begründete Bedarfskompetenz hinsichtlich aller nicht gefährlichen Abfälle versucht der Gesetzentwurf allerdings in einem Ausmaß und mit einem Verständnis auszufüllen, das deutlich jenseits der Verfassungskonformität liegen dürfte. In den Erläuterungen ist zwar mehrfach der Hinweis auffindbar, daß für die Inanspruchnahme der Bedarfskompetenz voraussetzungsgemäß eben ein - objektives - Be-

dürfnis nach einheitlichen Bundesnormen erforderlich ist und weiters wird dieser Vereinheitlichungsbedarf etwa für Regelungen der Abschnitte V und VII auch tatsächlich behauptet (Erläuterungen Seiten 5 und 14), jedoch nicht eigentlich begründet. Der vom Entwurf extensiv beanspruchte Bedarfshintergrund scheint für den Verfassungsgerichtshof objektiv nicht überprüfbar. Wünschenswert wäre eine Art Kriterienkatalog, mit dessen Hilfe Parameter für die Bedarfsfrage gefunden werden könnten. Wenn nach do. Meinung im Bereich nicht gefährlicher Abfälle landesgesetzliche Regelungen ergänzungsbedürftig sind, kann das für sich allein kein geeigneter Parameter für die Auslösung des Bedarfsvorbehaltes sein. Es ist dem Landesgesetzgeber zuzutrauen, in dem ihm grundsätzlich verbliebenen Kompetenzbereich auch weiterhin Problembewältigung zu betreiben.

Die überdehnte Regelungsabsicht des Entwurfs erweist sich an etlichen Bestimmungen des V. Abschnittes (und zwar insbes. Standortregelungen für Abfallbehandlungsanlagen), soweit diese auch andere als gefährliche Abfälle im Auge haben, und des VII. Abschnittes über die Abfuhrpflicht der Gemeinden. Hier würden sich die vereinheitlichenden Bundesnormen ohne Bedarfslegitimation - etwa zumindest im Sinne einer schlüssigen Verbesserungserwartung - in eine gesetzlich längst aufgearbeitete, eingespielte und funktionierende Hausmüllentsorgung hinein-drängen. Der Entwurf würde diesfalls einen eklatanten Rückschritt bringen.

2. Auffällig zurückhaltend hingegen nähert sich der Entwurf den deklariert vorrangigen Anliegen der Abfallvermeidung und Abfallverringerung. Das Entwurfskonzept verlagert die Problembewältigung subsidiär - bei Scheitern des nicht hoheitlichen "Absprache"-Modells (§ 8 Abs. 1) - auf den

- 3 -

Verordnungsgeber und ermächtigt ihn zu offenbar wirtschaftslenkenden Eingriffen. Dies allerdings mit sehr großzügig determinierten Ermächtigungen, die angesichts der vermutlichen Lenkungsabsicht bedenklich erscheinen.

3. Im Verhältnis zu den Abfallgesetzen der Länder wird der Entwurf durch die Derogationsbestimmung des § 41 Abs. 2 unvertretbare Rechtsunsicherheiten auslösen. Die Inhaltlosigkeit der Erläuterungen hiezu läßt vermuten, daß die Reichweite der hier vorgesehenen materiellen Derogation bezüglich aller "im Widerspruch zu diesem Bundesgesetz stehenden landesrechtlichen Vorschriften" nicht zu Ende gedacht ist. Es ist nicht zu erkennen, ob überhaupt auf Art. VIII der B-VG-Novelle 1988 Bedacht genommen ist. Vorsichtshalber darf darauf hingewiesen werden, daß dem einfachen Bundesgesetzgeber eine Ingerenz in der vorgesehenen Art auf Landesgesetzesrecht nicht zusteht. Diesbezüglich geben auch die Materialien 817 BlgNR XVII.GP (Seite 7) zum erwähnten Art. VIII interessante Aufschlüsse (im zweiten Absatz). Zudem sind die aus einer derart unbestimmten, generellen materiellen Derogation resultierenden Unsicherheiten weder dem Rechtsanwender noch dem Landesgesetzgeber zumutbar. Es muß im Gefolge dieses Gesetzesvorhabens zweifelsfrei für den Landesabfallgesetzgeber abgrenzbar sein, welcher Normenbestand seiner verbliebenen Regelungsmacht weiterhin zugänglich ist.
4. Nur ganz am Rande und ungenügend scheinen in diesem Entwurf (wie auch schon im Entwurf des Altlastensanierungsgesetzes) die gesamten verfahrensrechtlichen und materiellrechtlichen Bestimmungen für das Bewilligungsverfahren, für das allfällige Lösungsverfahren und für die dazwischenliegende, ungemein wichtige Überwachung der Anlagen geregelt. Es darf daran erinnert werden, daß beispielsweise das Wasserrechtsgesetz schon 1959 eine eigene

Aufsicht der Wasserrechtsbehörden über alle Arten von Wasseranlagen und Gewässer mit einer Verpflichtung der Behörde zur Überwachung und Einrichtung einer eigenen Organisation eingerichtet hat. Im Bereich der Abfallwirtschaft wird die Einrichtung einer derartigen Aufsicht (und zwar nur durch eine Behörde) gerade hinsichtlich der heiklen Abfallagerung und Abfallverwertung kaum zu vermeiden sein. Der Entwurf regelt nur Ansätze in jedoch unzulänglicher Weise. Verstreut in den §§ 25, 39 und 40 (unter der eigenartigen Überschrift "Behandlungsauftrag") werden Fragen der Sorgfaltspflicht und des unmittelbaren Zugriffs der Behörde bei gesetzwidrigen Zuständen angesprochen. Diese Rechtsmaterie müßte im Hinblick auf die vielfältigen Probleme bei der Vollziehung viel präziser geregelt werden. So müßten sowohl für den konsenswidrigen Zustand (etwa: Nichteinholung einer notwendigen wasserrechtlichen Bewilligung für durchgeführte Maßnahmen) als auch für den Störfall (etwa: ein Abfalltransporter mit gefährlichem Sondermüll verunglückt und liegt neben einer Autobahn) eindeutige Regelungen getroffen werden. Ein modernes Abfallwirtschaftsgesetz ohne Störfallregelung, verbunden mit genauer Festlegung der Pflichten des Betroffenen und mit Eingriffsrechten der Behörde, erschiene als Torso.

5. Die Kostenschätzung ist unvollständig. Gerade bei den Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung wäre - zumal unter dem Blickwinkel des Punktes 4 - ein ins Gewicht fallender Personal- und Sachbedarf zu erwarten.
6. Angesichts der Komplexität einer derart verstandenen abfallwirtschaftsrechtlichen Gesetzesregelung hinsichtlich gefährlicher Abfälle bestehen Einwände gegen die Entwurfsabsicht (§ 45), die Bezirksverwaltungsbehörden generaliter mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes zu

- 5 -

betrauen. Zweckmäßigerweise sollte der Vollzug dem Landeshauptmann zugeordnet werden, der ja bereits für die Enteignungsbestimmungen zuständig ist. Schon im Interesse der Verwaltungsökonomie sollte daher auch für das sonstige Bewilligungsverfahren der Landeshauptmann zuständig sein. Die Zuständigkeit des Landeshauptmannes hat sich im Vollzug des Sonderabfallgesetzes (und des Altölgesetzes) grundsätzlich bewährt.

Zu einzelnen Bestimmungen:

Zu § 2:

Der Begriff "gefährliche Abfälle" im Abs. 2 ist nach h. Auffassung zu wenig konkret gefaßt, weil "besondere Umsicht und besondere Vorkehrungen" wohl für jede Art von Abfällen anzuwenden sind. Eine Verbindung zu § 24 sollte hergestellt werden. Die Absätze 7 und 9 könnten zusammengefaßt werden. Abs. 8 erscheint entbehrlich, da in der Praxis die größten Probleme mit den Abfalltransporteuren entstehen und demnach Transportunternehmer zugleich als Sammler gelten sollten. Darauf wurde schon in der Stellungnahme des Amtes der o.ö. Landesregierung vom 20. Dezember 1988 zum Entwurf einer Sonderabfallgesetz-Novelle, GZ. 08 3514/6-I/8/88, hingewiesen. Im Abs. 12 sollte auch die Zwischenlagerung von Abfällen erfaßt sein. Als Formulierung wird vorgeschlagen: "Entsorgung ist jede Ablagerung von Abfällen auf Deponien, die einen Zeitraum von 12 Monaten überschreitet."

In den Erläuterungen zu § 2 ist der vierte Absatz unklar formuliert und scheint in Widerspruch zum fünften Absatz zu stehen.

Zu § 3:

Es sollte eine Verordnungsermächtigung erwogen werden, die es dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie ermöglicht, jene Stoffe zu bestimmen, die auf Grund ihrer Zusammensetzung und/oder Menge, oder grundsätzlich nicht als Abfall zu gelten haben.

Zu § 4:

Die im Abs. 2 vorgesehene Bestandsaufnahme der aktuellen abfallwirtschaftlichen Situation sollte die vom Entwurf eines Altlastensanierungsgesetzes vorgesehene bundesweite Erfassung miteinbeziehen.

Die Bestimmung läßt offen, innerhalb welchen Zeitraumes das bundesweite Abfallwirtschaftskonzept (erstmalig) zu erstellen ist und inwieweit Kontakt mit den Ländern zu pflegen sein wird. Die Kontaktnahme scheint unverzichtbar, weil gemäß § 5 der Landeshauptmann zur Umsetzung des bundesweiten Abfallwirtschaftskonzeptes ein komplementäres landesweites Abfallwirtschaftskonzept erstellen muß.

Zu § 5:

Unklar ist im Abs. 2 die Verwendung des Ausdrucks "Erlassung" im Zusammenhang mit dem landesweiten Abfallwirtschaftskonzept. Mit diesem Ausdruck werden in der Rechtsprache üblicherweise nur Normsetzungsakte umschrieben. Unklar ist auch, auf welchen Kompetenztatbestand § 5 gestützt wird: auf die ausschließliche Bundeskompetenz für gefährliche Abfälle oder auf die Bedarfskompetenz für alle anderen Abfälle? Die Erläuterungen hiezu bringen eher Verwirrung als Aufhellung.

- 7 -

Zu § 6:

Die Länder in den Abfallwirtschaftsbeirat mit nur drei Vertretern einzubinden, entspricht nicht der intendierten Bedeutung der Länder für den Vollzug dieses Gesetzes. Wenn schon ein derartiges Beratungsorgan vorgesehen ist, dann schiene wohl für jedes Land ein Vertreter gerechtfertigt. Im übrigen ist eine Bestellung "auf Vorschlag" der Verbindungsstelle zumindest unüblich; gemeint sein dürfte die Vermittlung von Vorschlägen. Die Verordnungsermächtigung für die Regelung der Geschäftsführung und Tätigkeit des Beirates dürfte zu unbestimmt sein.

Zu § 7:

Zumindest für die Regelung der Abs. 2 und 3 über Zusammensetzung und Bestellung des Landesabfallbeirates ist nach h. Auffassung die Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers fraglich. Auf die seit der B-VG-Novelle 1974 bestehende umfassende Organisationshoheit der Länder wird hingewiesen.

Zum III. Abschnitt ("Abfallvermeidung"):Zu § 8:

Die Ziele der Abfallvermeidung ("Reduktion der Abfallmengen und deren Schadstofffrachten") sollten nochmals angeführt werden. Die konkreten Maßnahmen zur Erreichung der Ziele sollten entsprechend der Bedeutung der Maßnahmen ähnlich der Auflistung im Abs. 4 gereiht werden. Auf gewisse Bestimmtheitsdefizite der im Abs. 4 vorgesehenen Verordnungsermächtigungen wurde schon hingewiesen. Die Möglichkeiten für Kooperationsabkommen sollten nur ergänzend zu hoheitlichen Instrumentarien vorgesehen sein; freilich sollten auch sie

- 8 -

inhaltlich näher dargeboten werden. Was versteht Abs. 2 unter "nicht rechtzeitig"?

Im § 9 Abs. 2 sollte statt des Begriffs "Abfallbehandler" der Begriff "Abfallbesitzer" verwendet werden.

Zum V. Abschnitt ("Abfallbehandlung"):

Unter Hinweis auf die Ausführungen im allgemeinen Teil dieser Stellungnahme sollte der ganze Abschnitt auf Regelungen mit klarer Eingrenzung auf gefährliche Abfälle reduziert werden. Im übrigen scheint § 10 als Katalog der geschützten öffentlichen Interessen wohl zu unbestimmt, so daß jene weiteren Bestimmungen des Entwurfs, in denen auf § 10 bzw. auf die öffentlichen Interessen Bezug genommen wird, kaum vollziehbar wären. Zudem finden sich Begriffsumschreibungen, die wenig brauchbar sind, wie jene des "schädlichen Tieres" oder der "schädlichen Pflanze". Ob ein Tier oder eine Pflanze schädlich ist, kann nicht abstrakt und allgemein gesagt werden.

Zu § 11:

Diese Regelung ist nicht nur deshalb problematisch, weil kein Bedarf nach Erlassung einer solchen Bestimmung erkannt werden kann, sondern auch deshalb, weil sie einen Eingriff in das Raumordnungs-/Raumplanungsrecht und damit in Landeskompetenzen darstellt.

Zu § 12:

Nach welcher Rechtsgrundlage, nach welchen rechtlichen Kriterien soll die im Abs. 4 "insbesondere" vorgesehene Umweltverträglichkeit von Standortfixierungen (sowohl durch den Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie als auch durch

- 9 -

den Landeshauptmann) im Rahmen des Verordnungserlassungsverfahrens festgestellt werden?

Zu § 14:

Auch hier stellt sich die Frage nach dem Bedarf, der sämtliche Abfallbehandlungsanlagen der (bundesrechtlich somit verfahrenskonzentrierten) Genehmigungspflicht nach diesem Gesetz unterwerfen will.

Abs. 2 scheint unvollständig, weil nicht hervorgeht, daß beispielsweise auch die entsprechenden materiellrechtlichen Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes oder des Forstgesetzes zu beachten sind. Jedenfalls aber wäre ungeachtet der sinn- gemäßen Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Gewerbeordnung auch in diesem Gesetz der Parteibegriff eindeutig zu regeln. Beispielhaft wird auf die einschlägigen Bestimmungen im O.ö. Abfallgesetz (§ 24 Abs. 6) oder im O.ö. Elektrizitätsgesetz (§§ 6, 24 und 27) hingewiesen.

Zu § 15:

Diese Bestimmung trägt dem Vorsorgeprinzip Rechnung. Mit ihrer Vollziehung wird jedoch ein beträchtlicher Verwaltungsaufwand verbunden sein. Dieser ist nicht recht plausibel, weil in der Gewerbeordnung 1973 seit 1. Jänner 1989 ohnedies Maßnahmen betreffend die Lagerung und die sonstige Behandlung von Betriebsabfällen angeboten sind. Im übrigen könnte auch eine Abfallbehandlungsanlage eine nach § 15 zu bewilligende Anlage darstellen, weil auch hier Abfälle entstehen können.

Zu § 16:

Die im Abs. 1 vorgesehene Enteignung von Amts wegen erscheint bedenklich. Klarzustellen wäre, wie weit zu Lasten Dritter enteignet werden kann.

Grundsätzlich ist festzuhalten, daß die Durchführung entsprechender Bewilligungs- und Enteignungsverfahren exakter zu regeln wäre. Insbesondere sollte erwogen werden, auf die einschlägigen Verfahrensbestimmungen des Eisenbahnteignungsgesetzes zu verweisen und nicht auf jene des Bundesstraßengesetzes, das selbst wiederum auf das Eisenbahnteignungsgesetz verweist. In der vorliegenden Fassung sind wesentlich erschwerte Bewilligungsverfahren zu erwarten.

Abschließend zum V. Abschnitt darf wiederholend darauf hingewiesen werden, daß im Entwurf bedauerlicherweise verfahrensrechtliche oder sonstige materiell-rechtliche Bestimmungen über die Zukunft voller oder aufzulassender Abfallbehandlungsanlagen überhaupt fehlen. Die Zukunft von Abfallbehandlungsanlagen, insbesondere von Deponien für gefährliche Abfälle, die aufgelassen werden sollen, wäre dringend in diesem Gesetz zu regeln. Die derzeitigen subsidiären Regelungen des Wasserrechtsgesetzes für die Behandlung von Abfall reichen nicht aus, um Auflassungsprobleme, Garantieleistungen, Sicherstellungen, zukünftige Beobachtungen u.dgl. zu lösen. Hier zeigt sich neuerlich, daß es sachlich gerechtfertigt und sinnvoll wäre, die Probleme der Altlastensanierung in dieses Abfallwirtschaftsgesetz einzubeziehen und gemeinsame verfahrensrechtliche Bestimmungen für beide Zwecke vorzusehen.

Zum VI. Abschnitt ("Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr"):

Auf die in der h. Stellungnahme vom 20. Dezember 1988 aufgezeigten Bedenken zum Entwurf einer Sonderabfallgesetz-Novelle (GZ. 08 3514/6-I/8/88) betreffend den Problemkreis Ausfuhr und Wiedereinfuhr von gefaehrlichen Abfaellen darf verwiesen werden.

Zum VII. Abschnitt ("Abfuhrpflicht der Gemeinde"):

Wie schon ausgefuehrt, ist zu diesen Inhalten ein Bedarf nach bundeseinheitlicher Regelung nicht gegeben und auch den Er-laeterungen nicht zu entnehmen. Der Abschnitt sollte zur Gaenze entfallen.

Zu § 26:

Soweit hier auch Abfaelle aus privaten Haushalten (§ 20 Abs. 1) erfaßt sind, scheint ein Bedarf nach bundeseinheitlicher Regelung nicht gegeben.

Im uebrigen wird fuer Abs. 5 folgende Formulierung vorgeschlagen:

"Abfallbesitzer, die Abfaelle falsch deklarieren, haben diese Abfaelle vom Nachbesitzer wieder zurueckzunehmen."

Noch einmal wird dargelegt, daβ nach h. Erfahrung die Praxis gegen eine Regelung spricht, die die Transporteure von den Verpflichtungen des Abfallwirtschaftsgesetzes ausnimmt, da gerade hier viele Probleme bei der ordnungsgemaessen Entsorgung aufgetreten sind. Aus dieser Sicht koennte auch § 27 Abs. 2 entfallen, da hinsichtlich gefaehrlicher Gueter spezielle Transportvorschriften in den einschlaegigen Bundesgesetzen schon bestehen.

Zu § 29:

Die Bestimmung im Abs. 2, wonach jeder Landeshauptmann Zugriff auf alle Daten im Datenverbund hat, scheint im Widerspruch zu Abs. 4 Z. 1 zu stehen.

Zum IX. Abschnitt:

Wie schon bei den Konferenzen am 25. und am 27. Jänner 1989 im do. Bundesministerium deponiert, zeigen die Erfahrungen aus der Vollzugspraxis, daß besondere Bestimmungen für Altöl entbehrlich sind.

Zu § 38:

Die im Abs. 2 vorgesehene Frist von zwei Tagen ist in der Praxis nicht vollziehbar, wenn man bedenkt, welcher Verfahrensaufwand durch die Beiziehung eines Sachverständigen und die Erstellung eines Gutachtens selbst unter Berücksichtigung von Minimalerfordernissen notwendig ist.

Zu § 39:

Im Abs. 1 sollten die Tätigkeiten an die Begriffsbestimmungen des § 2 angepaßt werden.

Zu § 42:

Es sollte das Schicksal der Sonderabfallnachweisverordnung, BGBl.Nr. 53/1984, sowie der Verordnung über die Bestimmung von gefährlichen Sonderabfällen, BGBl.Nr. 52/1984, im Sinne ihrer Weitergeltung klargestellt werden.

- 13 -

Zu § 44:

Offen ist die Überleitung der wasserrechtlich bewilligten bzw. gewerbebehördlich oder landesabfallrechtlich (etwa für Problemstoffe) genehmigten Abfallbehandlungsanlagen. Zweckmäßigerweise sollten auch diese Genehmigungen in den Vollzugsbereich des Abfallwirtschaftsgesetzes übergeführt werden und damit weiter gelten. Dies scheint schon im Hinblick auf die Strafbestimmung des § 47 Abs. 1 Z. 4 geboten.

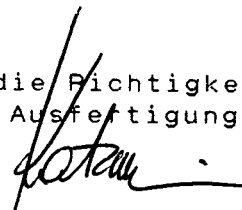
25 Mehrabdrucke dieser Stellungnahme werden u.e. dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die o.ö. Landesregierung:

S t ö g e r

Landesamtsdirektor-Stellvertreter

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:



Amt der o.ö. LandesregierungVerf(Präs) - 300335/16 - G1

Linz, am 21. Februar 1989

DVR.0069264

- a) Allen
 oberösterreichischen Abgeordneten zum
 Nationalrat und zum Bundesrat
- b) An das
 Präsidium des Nationalrates (25-fach)
 1017 W i e n , Dr. Karl Renner-Ring 3

- c) An alle
 Ämter der Landesregierungen
- d) An die
 Verbindungsstelle der Bundesländer
 beim Amt der NÖ. Landesregierung
 1014 W i e n , Schenkenstraße 4.

zur gefälligen Kenntnis.

Für die o.ö. Landesregierung:

S t ö g e r

Landesamtsdirektor-Stellvertreter

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung: