

## AMT DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN LANDESREGIERUNG, LANDESAMTSDIREKTION

1014 Wien, Herrngasse 11-13

Parteienverkehr Dienstag 8 bis 12 Uhr  
und 16 bis 19 UhrFernschreibnummer 13 41 45  
Telefax 531 10 20 60

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 1014

An das  
Bundesministerium für Umwelt,  
Jugend und FamilieRadetzkystraße 2  
1031 Wien

LAD-VD-57502/9

Bei Antwort bitte Kennzeichen angeben

Beilagen

Betrifft GESETZENTWURF  
Zl. 53 -GE/9-89

Datum: 11. SEP. 1989

Verteilt

15.9.89 Madhammer

Bezug

Bearbeiter

(0 22 2) 531 10

Durchwahl

Datum

08 3504/62-I/6/89

Dr. Stöberl

2108

5. Sep. 1989

Betrifft

Abfallwirtschaftsgesetz; Begutachtung

Die NÖ Landesregierung beehrt sich, zum übermittelten Entwurf eines Abfallwirtschaftsgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

## I Allgemeines

- Die B-VG-Novelle 1988 hat dem Bund hinsichtlich der nichtgefährlichen Abfälle (z.B. Hausmüll) eine Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz insoweit eingeräumt, "als ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist". Anders als im Art. 11 Abs. 2 B-VG hat der Verfassungsgesetzgeber hier nicht darauf abgestellt, daß der Bundesgesetzgeber einen Bedarf nach bundeseinheitlichen Vorschriften für gegeben erachtet und er daher in dieser, weil subjektiven Beurteilung relativ frei ist. Vielmehr besteht die Zuständigkeit des Bundes nur, soweit ein Bedürfnis nach einheitlichen Vorschriften objektiv vorhanden ist. Daraus folgt, daß Darlegungen, inwieweit und aus welchen Gründen ein entsprechendes Bedürfnis besteht, für die Verfassungsmäßigkeit des Entwurfes essentiell sind - nicht zuletzt deshalb, da ein

- 2 -

solches Bedürfnis in der niederösterreichischen Verwaltungspraxis nicht erkannt werden kann.

Die Ausführungen in den Erläuterungen, daß "begriffliche und inhaltliche Unterschiede von Land zu Land bestehen würden" vermögen jedenfalls in dieser Frage nichts beizutragen. Denn ohne einsichtige Begründung ist nicht zu erkennen, warum diese, in einem Bundesstaat nun einmal anzutreffenden und im Wesen der föderalistischen Struktur liegenden Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern (vgl dazu VfSlg. 7038/1973, 8247/1978, 9116/1981 u.a), im konkreten Fall zu sozial unerwünschten Ergebnissen führen, die durch einheitliche Vorschriften insgesamt vermieden werden können.

In diesem Zusammenhang ist den Erläuterungen noch folgendes vorzuhalten. So wird behauptet, daß zufolge Fehlens eines eigenen Kompetenztatbestandes für den Bereich Abfall in der österreichischen Bundesverfassung unter diesem Gesichtspunkt bisher keine gesetzliche Regelung erfolgen konnte. Die Abfallwirtschaft konnte vor Inkrafttreten der entsprechenden B-VG-Novelle nach diesen Erläuterungen nur als "Annexmaterie geregelt" oder "im Rahmen der subsidiären Generalkompetenz von den Ländern" wahrgenommen werden. Diesen Ausführungen muß doch entgegengehalten werden, daß gerade Niederösterreich - so lange es kompetenzmäßig hierfür zuständig war - ein Abfallwirtschaftsgesetz mit den wesentlichen auch in diesem Bundesgesetzentwurf enthaltenen Regelungen bereits erlassen hat, ohne daß die Kompetenz des Landesgesetzgebers hierfür ernsthaft in Frage gestanden wäre. Die in den Erläuterungen wiedergegebene Lehre von der subsidiären Kompetenz der Länder stellt eine aus Ländersicht abzulehnende Leseart des

- 3 -

Einleitungssatzes des Art. 15 Abs. 1 B-VG dar. Abzulehnen, weil, wie das Beispiel Niederösterreich zeigt, unrichtig ist jedenfalls die Behauptung, daß erst die Neuregelungen unter Zuständigkeiten zugunsten des Bundes gesetzliche Regelungen über die Abfallwirtschaft ermöglicht haben. Sie haben diese bundesweit ermöglicht, landesweit war diese Möglichkeit jedoch bereits gegeben. Es wird daher dafür eingetreten, daß derartige Bemerkungen wenigstens in den Bericht zur Regierungsvorlage keinen Eingang finden.

2. Art. VIII der B-VG-Novelle 1988 sieht vor, daß landesrechtliche Vorschriften über die Abfallwirtschaft, soweit sie sich auf gefährliche Abfälle beziehen, bundesrechtliche Vorschriften für das Land werden, in dem sie erlassen worden sind. Landesrechtliche Vorschriften, die sich auf nicht gefährliche Abfälle beziehen, bleiben hingegen landesrechtliche Vorschriften, wenn ein Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen gegeben ist und die Angelegenheit daher in die Bundeskompetenz fällt. Sie sind allerdings durch die Änderung der Verfassungsrechtslage invalidiert und müßten daher zweckmäßigerweise vom Landesgesetzgeber aufgehoben werden.

Daraus folgt - soll die Frage, welche abfallrechtlichen Bestimmungen im konkreten Fall gelten, nicht zum Verwirrspiel werden - die Notwendigkeit, im Gesetzesentwurf klar zum Ausdruck zu bringen, welche Bestimmungen sich auf gefährliche Abfälle beziehen und welche Bestimmungen sich auf die Bedarfskompetenz des Art. 10 Abs. 1 Zif. 12 B-VG stützen. Klar zum Ausdruck zu bringen wäre auch, welchen gesetzlichen Bestimmungen derogiert wird. Zwar ist die materielle

- 4 -

Derogation nicht unzulässig, sie wird aber im vorliegenden Fall - wie bereits abzusehen - zu Meinungsverschiedenheiten Anlaß geben. Im Interesse der Rechtsklarheit und daher im Interesse der Sache wird ersucht, den Weg der formellen Derogation zu begehen.

3. Kritik verdienen die Erläuterungen zum Entwurf, wenn sie zwar darauf hinweisen, daß das Abfallwirtschaftsgesetz im Ministerialbereich einen nicht unerheblichen Personalaufwand zur Folge haben wird, andererseits aber überhaupt nicht darauf eingehen, welche Kosten das Gesetz den Ländern und Gemeinden verursachen wird. Die lapidare Aussage jedenfalls, daß dieser Aufwand "derzeit nicht geschätzt werden" kann, läßt nicht eben auf eine kostenbewußte Gesetzesplanung schließen. Davon abgesehen muß auf § 5 FAG hingewiesen und eheste Verhandlungen gefordert werden.
4. In inhaltlicher Hinsicht ist schließlich zu bemerken, daß ein modernes Abfallwirtschaftsgesetz der Abfallvermeidung höchste Priorität einzuräumen hätte. Dieser Forderung kommt der übermittelte Entwurf allerdings nur unzureichend nach. Vielmehr werden die Möglichkeiten einer Bepfandung, einer Rücknahmeverpflichtung oder eines Produktverbotes durch verschiedene Barrieren derart erschwert, daß eine Realisierung nur schwer möglich sein wird.

- 5 -

II Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfes wird folgendes bemerkt:

Zu § 1:

Der Gesetzesentwurf trägt den Titel "Abfallwirtschaftsgesetz". Das Verständnis des in der österreichischen Gesetzessprache neuen Begriffs "Abfallwirtschaft" wird vom vorliegenden Gesetzesentwurf vorausgesetzt. Weder in der Zieldefinition des § 1 noch unter den Begriffsbestimmungen des § 2 wird der Begriff "Abfallwirtschaft" definiert oder umschrieben. Üblicherweise versteht man unter Abfallwirtschaft die Summe aller Maßnahmen zur Vermeidung, Verwertung und umweltverträglichen Behandlung und Entsorgung von Abfällen aller Arten. Die Abfallwirtschaft schließt damit die herkömmliche Abfallbeseitigung, insbesondere auch die Sonderabfallbeseitigung mit ein, gibt aber der Abfallvermeidung und Abfallverwertung Vorrang. Eine Definition befindet sich auch in der ÖNORM S 2001, Ausgabedatum 1.7.1985, wonach unter Abfallwirtschaft, Abfallvermeidung und Abfallverringerung einerseits und Abfallbehandlung andererseits zu verstehen ist und wobei die Begriffe der Behandlung durch insgesamt 6 Subbegriffe näher ausgeführt wird. Es wäre zu prüfen, ob der Entwurf sich nicht dieser Begriffsbestimmung anschließen sollte.

In § 1 Abs. 2 ist der Schutzkatalog im Sinne des § 5 Sonderabfallgesetz nicht vollständig übernommen. Insbesondere fehlt der § 5 Abs. 1 Zif. 3 entsprechende Begriff "Schutz der natürlichen Lebensbedingungen für Pflanzen und Tiere".

- 6 -

Im übrigen wird bemerkt, daß es statt "Abfallerzeugung" besser "Abfallanfall" heißen sollte (§ 1 Abs. 1 Zif. 1). Das Kriterium "ökologisch vorteilhaft" in § 1 Abs. 1 Zif. 2 ist in diesem Zusammenhang neu und kann, wegen der Unbestimmtheit des Begriffes, zu umfangreichen Debatten führen. "Ökologisch vorteilhaft" ist in jedem Fall die Abfallvermeidung, die Abfallverwertung kann ökologisch nur vorteilhaft im Vergleich mit anderen Produktions- oder Behandlungsverfahren sein.

Zu § 2:

Der Katalog in § 1 Abs. 2 wird hier als Aufzählung der "öffentlichen Interessen" bezeichnet, an anderer Stelle des Gesetzes (z.B. § 2 Abs. 1) werden andere, wechselnde Formulierungen gewählt. Eine Vereinheitlichung ist angezeigt.

Das Zuordnungsproblem Abfall/Wirtschaftsgut ist zweifellos eines der Zentralprobleme der Abfallwirtschaft. Gleichzeitig ist einzuräumen, daß eine gewisse Unschärfe der Abgrenzung in der Natur der Sache liegt und daher wohl kaum vermieden werden kann. Allerdings läßt § 2 Abs. 1 Zif. 2 des Entwurfes bedenklicherweise offen, wann eine geordnete Abfallbehandlung geboten ist, sodaß letztlich die Frage, ob eine Sache Abfall darstellt oder nicht, aus dem Gesetz nicht beantwortet werden kann. Daran vermag auch der Versuch des Abs. 2, eine negative Abgrenzung zu leisten, nichts zu ändern. Die Bedachtnahme auf die Umstände des konkreten Falles scheint jedenfalls im gegebenen Zusammenhang eine Bedeutung zu besitzen, wie sie mit Art. 18 Abs. 1 B-VG nicht mehr in Einklang gebracht werden kann.

- 7 -

Im übrigen sei bemerkt, daß es zweifelhaft erscheint, ob mit dem Wort "und" in Abs. 2 die beiden Voraussetzungen tatsächlich kumulativ verbunden werden sollen. Es ist nämlich undenkbar, eine Sache als Abfall zu werten, die nach allgemeiner Verkehrsauffassung in der für sie typischen Verwendung steht, nur weil von ihr beeinträchtigende Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen.

Zu Abs. 3 sei bemerkt, daß der Satzteil "... oder die aus ihnen gewonnenen Stoffe ..." gestrichen werden sollte. Andernfalls sind Recyclingprodukte aller Art so lange Abfall, bis ihre Verwendung (beim Verbraucher) geklärt ist. Außerdem sollte hier von "Altstoffen", und nicht von "Sachen im Sinne Abs. 1" gesprochen werden.

Die Definition in § 2 Abs. 6 sollte mit der entsprechenden Definition im Altlastensanierungsgesetz harmonisiert werden.

Zu Abs. 8 wird bemerkt, daß die Zweckmäßigkeit der Beibehaltung des Begriffs "Sonderabfälle" für eine Abfallgruppe, die nur durch ihre Herkunft, nicht aber Beschaffenheit definiert ist in Frage zu stellen ist. Auf die kompetenzrechtliche Problematik einer Einbeziehung aller Sonderabfälle im Sinne der gegebenen Definition (also etwa auch Bauschutt, Verpackungsmaterial etc.) sei ausdrücklich hingewiesen. Siehe dazu auch die Ausführungen unter I. Dies gilt insbesondere auch für die Verordnungsermächtigung des § 2 Abs. 9.

- 8 -

Zu § 3:

Anlässlich der Erlassung eines Abfallwirtschaftsgesetzes sollten die bestehenden Sonderregelungen für Altöl, wie in der Vergangenheit mehrfach gefordert, fallen. Altöl wäre als gefährlicher Abfall einzustufen. Dies schließt eine Verwendung als Altstoff (§ 2 Abs. 5) in keiner Weise aus, wenn, wie schon bisher, Kennwerte für diesen Altstoff festgelegt werden.

Zu § 4:

Die in Aussicht genommene Konkurrenz mit den Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes sollte auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft werden, zumal Bemühungen um eine Entkumulierung des Verwaltungsstrafverfahrens im Gange sind.

Die Frage der Anwendbarkeit des Abfallwirtschaftsgesetzes auf die Ablagerung von Abfällen in Bergwerken sollte mit dem, für Angelegenheiten des Bergrechtes zuständigen Bundesminister erörtert werden. In der sich zur Zeit im Begutachtungsverfahren befindlichen Berggesetznovelle wird nämlich eine entsprechende Kompetenz für die Bergbehörden in Anspruch genommen.

Zu § 6:

Zu Abs. 1 ist kritisch anzumerken, daß wohl eine Fristsetzung für die Fortschreibung, nicht aber für die Erlassung des Bundesabfallwirtschaftsplanes vorgesehen ist. Auf die Erfahrungen beim geltenden Sonderabfallgesetz wird verwiesen.



- 9 -

Zu Abs. 3 ist zu bemerken, daß die Landeshauptmänner ihre Aufgaben im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung wahrzunehmen haben. Alle anderen Aufgaben des Gesetzes hat der Bund im eigenen Wirkungsbereich oder im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung durchzuführen und für die Durchführung anderer Aufgaben müßten die Länder im Rahmen von vertraglichen Absprachen (Art. 15a B-VG) zur Mitarbeit gewonnen werden. Daher stehen die Absätze 2 und 3 des § 6 in einem unausgewogenen Verhältnis zueinander.

Zu § 8:

Es schiene zweckmäßig, die einzelnen Bestimmungen klarer und deutlicher zu formulieren. Im übrigen wird auf die Ausführungen unter I. verwiesen.

Zu § 9:

Die Bindung von erforderlichen Anordnungen an die Zustimmung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten wirft die Frage auf, welche gesetzlichen Bestimmungen die Erteilung oder Verweigerung der Zustimmung dieses Ministers determinieren. Es wird daher dafür eingetreten, gemäß Art. 18 Abs. 1 B-VG die Voraussetzungen zu normieren, unter denen die Zustimmung zu erteilen ist, oder die Zustimmung in ein Anhörungsrecht umzuwandeln. Ein undeterminiertes Zustimmungsrecht scheint jedenfalls verfassungswidrig.

Darüberhinaus wird die Meinung vertreten, daß der Absatz 2 kaum vollziehbar sein dürfte, weil es der Behörde nicht möglich sein wird, in einwandfreier Weise nachzuweisen, daß im

- 10 -

Rahmen der Produktion Altstoffe anstelle von neuen Rohstoffen verarbeitet werden müssen. Es wäre daher zweckmäßiger, den Absatz 2 überhaupt entfallen zu lassen.

Zu § 10 Abs. 2:

Die Kompetenz des Bundes, diese Bestimmung zu erlassen, wird ausdrücklich in Frage gestellt. Auf die Ausführungen unter I. wird hingewiesen.

Zu § 11 Abs. 2

wird auf die Ausführungen zu § 9 verwiesen.

Zu § 12:

Im Abs. 1 sollte eine nähere Aussage über die Art der Trennung (nach Abfallarten, nach Konsistenz u.ä.) vorgenommen werden.

Zu Abs. 2 und 3 sei auf die Ausführungen unter I. über die verfassungsrechtliche Kompetenzlage hingewiesen.

Zu § 18:

Die unterschiedliche Behandlung von Gemeinden, Betreiber öffentlicher Sammelstellen u.ä. einerseits und von anderen Abfallsammlern bzw. Abfallbehandlern andererseits entbehrt offensichtlich einer sachlichen Rechtfertigung und verstößt damit gegen den Gleichheitsgrundsatz.

- 11 -

Einer grundsätzlichen Klärung sollte die Frage zugeführt werden, ob die Behandlung eigener Sonderabfälle in einem Betrieb einer Erlaubnis bedarf.

Zu § 19 Abs. 3:

Unter Hinweis auf die Abfallabgabe nach dem NÖ AWG wäre die Kostentragung für die Problemstoffsammlung zu klären. Im Entwurf fehlt jede diesbezügliche Regelung.

Zu § 20:

Die Bestimmungen in Abs. 1 und 3 sind begrüßenswerte Zielsetzungen, ihr Vollzug ist jedoch an das Vorhandensein entsprechender Anlagen gebunden. Diese Anlagen sind derzeit noch nicht in ausreichendem Ausmaß vorhanden, das Gesetz daher nicht vollziehbar (Problematik der einzurichtenden Zwischenlager, § 20 Abs. 4, letzter Satz). Es gibt aber auch durchaus gefährliche Abfälle, bei denen eine "Behandlung" vor der Ablagerung nicht möglich ist.

Abs. 4 läßt unklar erscheinen, auf welche Abfälle sich diese Bestimmung bezieht und warum gerade durch "rechtzeitige Behandlung oder Übergabe" Beeinträchtigungen vermieden werden. Dies gilt auch für Abs. 5.

Zu Abs. 6 wird einmal mehr auf die verfassungsrechtliche Kompetenzlage hingewiesen.

- 12 -

Zu Abs. 7

wird bemerkt, daß die "Interessen der Abfallentsorgung" nicht definiert sind. Die "Erfordernisse des Altstoffhandels" sind jedenfalls betriebswirtschaftliche.

Zu § 21 Abs. 2

ist zu bemerken, daß die korrespondierenden Regelungen des Sonderabfallgesetzes sich in der Praxis nicht bewährt haben. Es wird in einem solchen Fall kaum nachzuweisen sein, daß der Sonderabfallbesitzer die Sonderabfälle auf der Liegenschaft mit Zustimmung des Eigentümers gesammelt oder gelagert hat. Es wäre daher zu überlegen, die Liegenschaftseigentümer auch schon dann zur Beseitigung der gefährlichen Abfälle zu verhalten, wenn der Sonderabfallbesitzer mit Zustimmung des Liegenschaftseigentümers die Liegenschaft genützt hat, gleichgültig zu welchem Zweck.

Zu § 22:

Die Einbeziehung aller Sonderabfälle in die Begleitscheinpflicht ist sachlich unbegründbar und auch kaum zu vollziehen. Zu Abs. 2 wird bemerkt, daß der Ausdruck "Vermeidung der Ziele" offensichtlich ein Schreibfehler ist und richtig "Erreichung der Ziele" lauten sollte. Der Verweis auf § 17 dürfte unrichtig sein.

- 13 -

Zu Abs. 4:

Bei Weitergabe im "ursprünglichen Zustand" ist wohl kein neuer Begleitschein nötig, eine Vermischung von Abfällen unterschiedlicher Herkunft ist jedenfalls keine Weitergabe im ursprünglichen Zustand.

Zu § 23:

Die Ausführungen des letzten Absatzes der Erläuterungen finden im Entwurf keinen Niederschlag. Insbesondere wäre der Übergeber zu verpflichten, auf seine Kosten die Sonderabfälle wieder zu übernehmen.

Zu § 24 Abs. 2:

Der Begriff der "Erhebungen" sollte geklärt werden, insbesondere, ob darunter auch Probegrabungen, Bohrungen, Pumpversuche u.a. subsumiert werden können. Auch die Frage der Zwangsausübung sollte in diesem Zusammenhang geklärt werden, da die Auffassung vertreten werden könnte, § 25 gelte erst für die Errichtung von Anlagen.

Zu § 26 Abs. 3:

Der Begriff "Abfalldeponien" wäre in einer, Hausmülldeponien nicht erfassenden Bedeutung, sohin verfassungskonform zu interpretieren.

- 14 -

Zu § 26 Abs. 5:

Bei Deponien ist durch "nachträgliche Vorschreibungen" der (geänderte) Stand der Technik in vielen Dingen, etwa bei der Basisdichtung, nicht realisierbar und auch Grubenverfüllungen können nicht rückgängig gemacht werden. § 42 Abs. 7 spricht daher richtig von einer "... bestmöglichen Erreichung der Bestimmungen ...".

Zu § 27:

"Abfälle nach § 22 Abs. 1" schließen auch Altöl ein, dieses ist keinesfalls deponiefähig. Dies soll zum Anlaß genommen werden nach der Vielzahl derartiger Querverweise im Entwurfstext hinzuweisen, die das Gesetz alles andere als "bürgerfreundlich" machen und auch fehlerhaft sind.

Die "getrennte Ablagerung" auf der Deponie für alle (nicht gefährlichen) Sonderabfälle ist unüblich und nicht begründbar, da nur einzelne Abfallgruppen unvermischt gelagert werden müssen. Der letzte Satzteil sagt aus, daß Abfälle auf einer nach § 26 Abs. 1 bewilligten Deponie nicht gelagert werden dürfen. Fraglich scheint, ob dies tatsächlich beabsichtigt ist.

Abs. 2 scheint entbehrlich.

- 15 -

Zu § 28:

Öffentliche Sammelstellen müssen die Abfälle kostenlos übernehmen. Es fehlt jedoch eine Regelung, wie diese Kosten (einschließlich der Abfallbehandlung) abgedeckt werden.

Zu Abs. 3 wird auf die Ausführungen zu § 18 Abs. 1 verwiesen.

Zu § 30:

Für den Fall, daß ein entsprechender Auftrag nicht erlassen werden kann, müßte Vorsorge getroffen und die Möglichkeit einer Beseitigung von Amts wegen geschaffen werden.

Zu § 33 Abs. 2 Zif. 1:

Die beiden Satzteile sollten in zwei getrennten Ziffern angeführt werden, da sie ganz unterschiedliche Kriterien beeinhalten.

Dem Präsidium des Nationalrates werden u.e. 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme übermittelt.

NÖ Landesregierung

L u d w i g

Landeshauptmann

- 16 -

LAD-VD-57502/9

1. An das Präsidium des Nationalrates (25-fach)
2. an alle vom Lande Niederösterreich entsendeten Mitglieder des Bundesrates
3. an alle Ämter der Landesregierungen (zu Händen des Herrn Landesamtsdirektors)
4. an die Verbindungsstelle der Bundesländer

zur gefälligen Kenntnisnahme

NÖ Landesregierung  
L u d w i g  
Landeshauptmann

Für die Richtigkeit  
der Ausfertigung

