



11/SN-32/ME
I von 17

Amt der Tiroler Landesregierung

A-6010 Innsbruck, am 30. Juli 1987

Präs.Abt. II - 1414/3

Tel.: 052 22/28701, Durchwahl Klappe 153

Sachbearbeiter: Dr. Wolf

An das
Bundesministerium für
Umwelt, Jugend und Familie
Radetzkystraße 2
1031 Wien

Bitte in der Antwort die
Geschäftszahl dieses
Schreibens anführen.

Z' 32 GE 0 87
Datum: 13. AUG. 1987
17. AUG. 1987
fe

Betreff: Entwurf eines Abfallvermeidungsgesetzes;
Stellungnahme

St. Klavon

Zu Zahl I-31.035/34-3/87 vom 27. Mai 1987

Zum übersandten Entwurf eines Abfallvermeidungsgesetzes
wird folgende Stellungnahme abgegeben:

I. Allgemeines:

Einleitend ist festzuhalten, daß angesichts der im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung bzw. -verwertung bestehenden und in Zukunft weiter zu erwartenden Probleme gesetzliche Maßnahmen, die zur Verringerung des Abfallaufkommens beitragen, grundsätzlich zu begrüßen sind.

./.

- 2 -

Ungeachtet aller Bestrebungen, vor allem im Bereich des Hausmülls durch die Wiederverwertung von Abfallstoffen das Abfallaufkommen zu verringern, ist nämlich ein allgemeiner Anstieg desselben festzustellen. Berücksichtigt man weiters, daß etwa in den USA derzeit bereits ein durchschnittliches jährliches Abfallaufkommen von 700 kg pro Person gegeben ist, so läßt sich daraus ableiten, daß das derzeitige Abfallaufkommen in Österreich keinesfalls den Endpunkt der aufgezeigten Entwicklung darstellt. Zudem hat nicht zuletzt die Erfahrung der letzten Jahre gezeigt, daß die Errichtung von Abfallbeseitigungsanlagen wegen des Widerstandes gegen jeden dafür vorgesehenen Standort zunehmend schwieriger wird, weshalb zu erwarten ist, daß die Schaffung geeigneter Deponieflächen, die bei jeglicher Art der Abfallentsorgung notwendig ist, in Hinkunft auf immer größer werdende Probleme stoßen wird. Vom Gesichtspunkt eines möglichst umfassenden Umweltschutzes ganz abgesehen, ist den Grundsätzen der Abfallvermeidung, Abfallverwertung und letztlich der Reduzierung des Abfallvolumens durch bessere technische Beseitigungsverfahren allein aus diesen Gründen daher höchstes Augenmerk zu schenken.

Dennoch muß festgehalten werden, daß die dem Bund derzeit zukommenden Kompetenzen keine ausreichende Grundlage für die Erlassung eines dem vorliegenden Entwurf entsprechenden Gesetzes durch den Bundesgesetzgeber bilden. Dieser findet - wie im folgenden noch eingehend zu begründen sein wird - darin höchstens in Teilbereichen eine kompetenzrechtliche Deckung.

- 3 -

Den Erläuternden Bemerkungen zufolge normiert der Entwurf gewerbliche Nebenpflichten, die kompetenzrechtlich den Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie nach Art. 10 Abs. 1 Z. 8 B-VG zuzuordnen seien und deshalb der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegen würden.

Dieser sehr oberflächlichen und in weiten Bereichen zu einem unzutreffenden Ergebnis führenden Betrachtungsweise ist entgegenzuhalten, daß nach dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg.Nr. 3393/1958 ein Sachverhalt nicht bereits deshalb dem Kompetenztatbestand "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" zugeordnet werden kann, weil die durch seine Regelung verpflichteten Personen ihrer Tätigkeit nach dem Gewerberecht unterliegen. Vielmehr muß geprüft werden, ob ein inhaltlicher Zusammenhang mit dem Gewerberecht im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kompetenzartikel besteht.

Im wesentlichen inhaltsgleich stellt der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg. 2733/1954 fest, daß Maßnahmen nur dann und nur insoweit als "Angelegenheiten des Gewerbes" anzusehen sind, als sie sich auch in ihrer inhaltlichen Regelung als eine solche Maßnahme darstellen. Im Erkenntnis VfSlg. 4117/1961 wird daraus weiters der Schluß gezogen, daß gesetzliche Maßnahmen nur dann auf den in Rede stehenden Kompetenztatbestand gestützt werden können, wenn es sich um "Maßnahmen typisch gewerberechtlicher Art" handelt.

Ob dies der Fall ist, ist entsprechend der in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes entwickelten sogenannten "Versteinerungstheorie" nach dem Stand und der Systematik der einfachen Gesetze am 1.10.1925, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kompetenzartikel des B-VG, zu beurteilen. Den Kreis der Sachverhalte, die solcherart gestützt auf den Kompetenztatbestand "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" unter dem Titel der Gewerbe-polizei einer bundesgesetzlichen Regelung zugeführt werden können, hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 15.3.1986, Z1. G 60/82, womit einige der Energieeinsparung dienende, im Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung 1973 enthaltene Bestimmungen als verfassungswidrig aufgehoben wurden, eingegrenzt. Demnach fallen darunter Maßnahmen, die dem Schutz des Gewerbes selbst, der Abwehr von vom Gewerbebetrieb unmittelbar ausgehenden Gefahren für die Gewerbetreibenden und ihre Arbeitnehmer, die Kunden, andere Gewerbetreibende oder als Nachbarn sonst von der Gewerbetätigkeit unmittelbar betroffene Personen und dem Konsumentenschutz dienen.

Demgegenüber bezweckt jedenfalls der I. Abschnitt des Entwurfes mit der Einführung des Mehrwegflaschensystems eine Verringerung des Abfallaufkommens im Hinblick auf die mit der Abfallentsorgung zwangsläufig verbundenen Gefahren für die Umwelt und die hohen Kosten einer ordnungsgemäßen Entsorgung. Dies ergibt sich nicht nur unzweifelhaft aus den dem allgemeinen Teil der Erläuternden Bemerkungen zu entnehmenden Motiven. Ein anderer Zweck könnte den einzelnen Bestimmungen des vorliegenden Entwurfes auch in ihrem Zusammenhang nicht beigemessen werden.

- 5 -

Damit befaßt sich der I. Abschnitt aber mit der Abwehr nicht gewerbespezifischer Gefahren, weshalb es im Lichte der vorstehend ausführlich dargelegten einschlägigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes nicht denkmöglich erscheint, dessen Inhalt der Gewerbepolizei zuzurechnen und folgerichtig dem Kompetenztatbestand der "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" zu unterstellen.

Zu eben diesem Ergebnis gelangte der Verfassungsgerichtshof im bereits zitierten Erkenntnis vom 15.3.1986, Zl. G 60/82, in Bezug auf Energiesparmaßnahmen. Die Vergleichbarkeit mit dem vorliegenden Entwurf ist insoferne gegeben, als der Verfassungsgerichtshof ausgehend von der hier bereits erörterten Abgrenzung der Gewerbepolizei zum Ergebnis gelangte, daß derartige Maßnahmen nicht Gefahren betreffen, die typischerweise mit gewerbepolizeilichen Mitteln verhindert werden. Diese verfolgen vielmehr gesamtwirtschaftliche Interessen, zu deren Schutz die österreichische Rechtsordnung im Versteinerungszeitpunkt keine gewerberechtlichen Vorschriften kannte, weshalb diesem Schutzzweck dienende Normen im Kompetenztatbestand "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" keine Deckung finden.

Ausführlich mit der gegenständlichen Problematik befaßt hat sich schließlich H. Mayer (Zur Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Erlassung von Vorschriften für ein "Abfallvermeidungsgesetz" in "Ernährung", Vol. 10/April 86). Diesem Aufsatz liegt zwar ein früherer Entwurf eines Abfallvermeidungsgesetzes zugrunde, kompetenzrechtlich ist dieser jedoch angesichts seines grundsätzlich gleichartigen Regelungsgegenstandes und identer Zielsetzungen gleich dem vorliegenden Entwurf zu behandeln.

Dabei gelangt der Verfasser ausgehend von einer eingehenden Analyse des Begriffes "Gewerbepolizei" und einer Untersuchung des zum Versteinerungszeitpunkt vorhandenen gewerberechtlichen Normenmaterials zur Ansicht, daß ein dem Entwurf entsprechendes Abfallvermeidungsgesetz nicht auf den Kompetenztatbestand "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" nach Art. 10 Abs. 1 Z. 8 B-VG gestützt werden kann. Darüberhinaus belegt der Aufsatz durch eingehende Judikaturhinweise, daß ein derartiges Gesetz auch nicht im Rahmen der Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Regelung des Gesundheitswesens nach Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG erlassen werden könnte.

Zwar verfolgen auch die weiteren Abschnitte des Entwurfes, die sich mit dem Pfandsystem und den Rücknahmepflichten der Gewerbetreibenden und der damit zusammenhängenden Einrichtung eines Abfallsammlungs- und -verwertungsfonds befassen, gleich dem I. Abschnitt den Zweck, Umweltgefahren möglichst hintanzuhalten. Dabei steht aber zum Unterschied vom I. Abschnitt nicht mehr der Gesichtspunkt der Abfallvermeidung, sondern der der geordneten Abfallentsorgung im Vordergrund.

Kompetenzrechtlich kann dem Bedeutung zukommen, da der Verfassungsgerichtshof in seinem Kompetenzfeststellungs-erkenntnis zum Entwurf eines Wiener Sonderabfallgesetzes (VfSlg.Nr. 7792/1976) ausgesprochen hat, daß die Regelung der unschädlichen Beseitigung von Abfällen nur insoweit in die Zuständigkeit der Länder fällt, als sie nicht in Angelegenheiten erfolgt, deren Regelung der Gesetzgebung des Bundes vorbehalten ist.

- 7 -

Da die normierten Rücknahmepflichten, an die der weitere Weg der Entsorgung (in der Regel über den Abfallsammlungs- und -verwertungsfonds) anknüpft, die Gewerbetreibenden treffen, ist nämlich, wenngleich auch die Abfälle ursprünglich bei deren Kunden angefallen sind, zumindest eine Verbindung zwischen dem Regelungssachverhalt und dem Kompetenztatbestand "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" herstellbar. Die Annahme einer Bundeskompetenz im vorgezeichneten Umfang erscheint unter Berücksichtigung des zitierten Kompetenzfeststellungserkenntnisses daher nicht gänzlich ausgeschlossen.

Unbeschadet der kompetenzrechtlichen Problematik ist in der Sache selbst zu bemerken, daß der vorliegende Entwurf nur in Ansätzen geeignet erscheint, dem angestrebten Ziel der Abfallvermeidung gerecht zu werden. Positiv hervorzuheben ist abgesehen von im Detail noch vorzubringenden Einwänden dabei der Gedanke des Mehrwegflaschensystems. Darüberhinaus befaßt sich der Entwurf - wie sich schon aus den Darlegungen zur Kompetenzrechtslage ergibt - mit Problemkreisen, die nicht vorrangig der Abfallvermeidung zuzurechnen sind. Im Zusammenhang mit dem Anliegen der Abfallvermeidung wesentliche Bereiche, wie jene der Mehrfachverpackung, der unnötigen Verpackung sowie ein allfälliges Verbot des Inverkehrbringens bestimmter nicht oder nur schwer entsorgbarer Produkte, finden dagegen keine Berücksichtigung. Das den Entwurf dominierende Pfandsystem sollte im Vergleich dazu lediglich einen Neben- aspekt bilden.

Schon aus diesen Gründen kann der vorliegende Entwurf nur als eine erste Diskussionsgrundlage angesehen werden, die der Verstärkung des Dialoges zwischen Bund und Ländern in Bezug auf Abfallvermeidung dienen soll.

II. Zu einzelnen Bestimmungen ist folgendes zu bemerken:

Zu den §§ 2, 3 und 4:

Die gesetzliche Verpflichtung zur Anwendung des Mehrwegflaschensystems bringt unter dem Gesichtspunkt der Abfallvermeidung unzweifelhaft Vorteile. Nicht einsichtig ist jedoch, warum dieses System auf das Inverkehrbringen von Bier und nichtalkoholischen Getränken beschränkt bleiben soll, wogegen das Inverkehrbringen von Wein und Spirituosen davon nicht umfaßt werden soll. Der Hinweis auf die im § 4 Abs. 3 des Weingesetzes 1985 enthaltene Regelung erweist sich dabei schon deshalb als verfehlt, da diese zum einen unter völlig anderen Gesichtspunkten erfolgte und zum anderen ihrem Inhalt nach die Verwendung der Mehrwegflaschen anstelle der bislang üblichen Einweggebinde keinesfalls ausschließt. Es schiene daher zweckmäßig, diese Getränke in die gegenständliche Regelung miteinzu beziehen und lediglich für bestimmte Spezialprodukte Ausnahmen vorzusehen. Allerdings müßte sichergestellt sein, daß das Inverkehrbringen speziell der alkoholischen Getränke in anderen branchenüblichen Gebinden, die insbesondere angesichts ihrer Wiederverwendbarkeit im Normalfall zu keiner Abfallbelastung führen, durch ein mögliches Abfallvermeidungsgesetz nicht verhindert wird. So müßte es weiterhin zulässig sein, Wein beispielsweise nicht nur in Mehrwegglasflaschen, sondern auch (wie im Weingesetz vorgesehen) in Holzfässern oder Sinterkeramikgefäßen in Verkehr zu bringen. Desgleichen dürfte es kaum die

- 9 -

Absicht des Entwurfes sein, den Verkauf von Faßbier in Hinkunft zu verhindern.

Bei der solcherart noch eingehende Überlegungen erfordernden Abgrenzung wird schließlich zu prüfen sein, bei welchen Getränkearten die Einführung des Mehrwegflaschensystems wegen der aus hygienischen Gründen notwendigen abwasserintensiven Reinigungsverfahren lediglich zu einer Verlagerung des Problems auf den Umweltbereich Wasser führen würde. So wird etwa die Frage, ob die Einbeziehung von Milch und Milchprodukten in die gegenständlichen Bestimmungen zweckmäßig ist, besonders unter diesem Gesichtspunkt zu prüfen sein.

Weitere Einschränkungen könnten sich auch unter dem Gesichtspunkt ergeben, daß die Altglassammlung und -verwertung bereits derzeit auf privatwirtschaftlicher Basis im wesentlichen zufriedenstellend funktioniert. Es darf daher die Einführung des Mehrwegflaschensystems deren Rentabilität und Fortbestand nicht in Frage stellen. Dies hätte nämlich zur Folge, daß entgegen den Absichten des Gesetzgebers die schadlose Entsorgung insbesondere der verbleibenden Einweggebinde und des Bruchglases nicht mehr gewährleistet wäre.

Einen weit über das Ziel hinausschießenden Eingriff in den Wirtschaftsablauf stellt schließlich die Absicht dar, die Form und Beschaffenheit der Mehrwegflaschen mit einem Fassungsvermögen von 0,5 l, 1 l und 2 l durch Verordnung zu regeln. Damit würde nicht nur der vielfach international

- 10 -

erfolgende Getränkevertrieb in Österreich wesentlich erschwert und in der Folge verteuert. Im Hinblick auf die zu erwartenden Verfahren nach § 3 Abs. 1 entstünde weiters ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, der insoferne vermeidbar erscheint, als die Praxis beweist, daß die Schaffung und Ausgestaltung funktionierender Pfandsysteme durchaus dem Markt überlassen werden kann.

Schließlich läßt der letzte Satz des § 4 Auslegungsschwierigkeiten erwarten, da die Abgrenzung unerheblicher Abnützungerscheinungen an den Flaschen von rechtserheblichen Beschädigungen nicht eindeutig möglich sein dürfte.

Zu den §§ 5 bis 8:

Die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Rücknahme bestimmter problematischer Abfälle ist unter dem Gesichtspunkt, daß diese vom Hausmüll möglichst ferngehalten werden sollen, von der Sache her grundsätzlich zu begrüßen. Dies jedoch nur, wenn auch die notwendigen Anlagen für deren Verwertung bzw. schadlose Beseitigung vorhanden sind, was derzeit in Österreich kaum der Fall ist. So mußten beispielsweise jene Altbatterien, die von den Ländern im Rahmen privatwirtschaftlich organisierter Sammlungen entsorgt wurden, mit erheblichen finanziellen Mitteln ins Ausland transportiert werden.

Es ist daher unter den gegenwärtigen Verhältnissen vorerst weniger die gesetzliche Regelung der Rücknahmepflichten als vielmehr die Schaffung der zur Entsorgung des Sonderabfalles notwendigen Einrichtungen zu fordern.

- 11 -

Zu § 9:

Bei der Abfassung dieser Bestimmung dürfte übersehen worden sein, welche weitreichenden Verpflichtungen hiemit den Gewerbetreibenden angelastet würden. Zum einen ist - sollte dies überhaupt beabsichtigt gewesen sein - nicht ausreichend klargestellt, ob die Rücknahmepflicht den einzelnen Gewerbetreibenden nur hinsichtlich der von ihm in Verkehr gebrachten Produkte gegenüber seinem unmittelbaren Abnehmer treffen soll. Zum anderen hat die Tatsache, daß pauschal von Verbrauchern ohne jede weitere Einschränkung die Rede ist, zwangsläufig zur Folge, daß nicht nur private Kleinverbraucher (Konsumenten), sondern darüberhinaus gewerbliche Großabnehmer Verpackungen und Produktreste ihren Lieferanten zurückgeben könnten, obgleich ihnen die Entsorgung auf Grund ihrer Möglichkeiten durchaus selbst zumutbar wäre. Davon abgesehen fehlen jegliche Bestimmungen über die Kostentragung. Diese erscheinen - sollte an einer derartigen Regelung festgehalten werden - angesichts der Kosten einer ordnungsgemäßen, dem Sonderabfallgesetz entsprechenden Entsorgung jedoch unverzichtbar.

Zu § 10:

Eine Kennzeichnungspflicht für Kunststoffverpackungen ist zu begrüßen, wenngleich allein damit dem Anliegen der Abfallvermeidung nicht ausreichend entsprochen ist. Gerade auf dem Gebiet des Verpackungswesens bedürfte es eingehender Bestimmungen, die unnötige Verpackungen, wie Mehrfachverpackungen oder verschiedene speziell in Großmärkten gebräuchliche Folienverpackungen verbieten.

- 12 -

Zu den §§ 11 bis 15:

Die Errichtung des Abfallsammlungs- und -verwertungsfonds muß schließlich als von der Sache her unzweckmäßig und vom Kostenaufwand her nicht vertretbar abgelehnt werden. Daß eine derartige Einrichtung keinesfalls in der Lage wäre, für ganz Österreich das im Entwurf vorgesehene Pfandsystem entsprechend zu verwalten, kann auf Grund der bisherigen praktischen Erfahrungen mit Sicherheit angenommen werden. Damit würde wiederum ein neues Instrument geschaffen, das so wie die bisherigen im Bereich des Sonderabfalles tätigen Einrichtungen (ASVA usw.) die ihm zugedachten Aufgaben voraussichtlich nicht zufriedenstellend erfüllen würde. Wie der Fonds bewerkstelligen sollte, daß sämtliche in Österreich in Verkehr gebrachte Stoffe der genannten Art wiederum zurückgenommen und der Verwertung oder Beseitigung zugeführt werden, kann aus der Sicht der Praxis nicht erkannt werden. Zusammenfassend würde damit wiederum nur ein kostenaufwendiges System mit teurer Selbstverwaltung geschaffen, das seinen Aufgaben in keiner Weise gerecht werden könnte.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates zugeleitet.

Für die Landesregierung:

Dr. Z e b i s c h

Landesamtsdirektorstellvertreter

Abschriftlich

an alle Ämter der Landesregierungen

gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt
der Niederösterreichischen Landesregierung, Wien

an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien

an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25 Ausfertigungen

an alle National- und Bundesräte in Tirol

zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n

Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

