

Bernd Stampfer

RECHTLICHE PROBLEME DER SONDERABFALLWIRTSCHAFTA. Abfallwirtschaft - ein Rechts-
begriff

Unter Abfallwirtschaft soll die Gesamtheit aller mehr oder weniger gezielten Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Abfall verstanden werden. Die staatlichen Maßnahmen - hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Art - zur Steuerung der Abfallwirtschaft konstituieren die Abfallwirtschaftsordnung. Dem zusammengesetzten Begriff Abfall-Wirtschaft (Abfall-Bewirtschaftung) haften allerdings zumindest zwei Widersprüche an (s.a. HUBER 1978). Einerseits wird Abfall doch eher als 'wertlos', 'unbrauchbar', 'zwecklos' o.ä. (s.a. BayOLG 1974 und 1974 BayVerfGH 1975 u.a.) angesehen und soll nun wie ein 'wertvolles' (knappes) Gut bewirtschaftet werden. Ein knappes Gut ist Abfall nun denn wirklich nicht. Andererseits werden der Abfallwirtschaft auch Maßnahmen zur Verringerung von Abfällen zugerechnet, womit von einer Bewirtschaftung von Abfällen erst recht nicht gesprochen werden dürfte. Der Begriff Abfallwirtschaft ist offensichtlich Begriffen wie Wasserwirtschaft u.ä. nachempfunden, bei denen es tatsächlich um die Bewirtschaftung immer knapper werdender Naturgüter geht. Der Begriffsteil Wirtschaft ist im Begriff Abfallwirtschaft offensichtlich nur in einem übertragenen Sinne zu verstehen und steht hier für 'planvolles', 'gezieltes' Handeln, wie es sonst bei der Bewirtschaftung eines knappen Gutes erforderlich ist.

Ein Blick in die einschlägige Literatur zeigt, daß nicht eben genau und deutlich zwischen Zielen, Strategien und Maßnahmen der Abfallwirtschaft unterschieden wird. Für diesen Vortrag

sei folgendes festgelegt (s.a. STAMPFER (1980)):

Ziele der Abfallwirtschaft sind

- der Schutz der menschlichen Gesundheit und Umwelt (kurz: Schutz der Umwelt oder Umweltschutz)
- die Schonung der Rohstoffe und Energieträger (kurz: Schonung der Rohstoffe oder Rohstoffschonung)
- die Entsorgung als Dienstleistung am Bürger (kurz: Entsorgungsdienstleistung)

Der Schutz der Umwelt ist dabei - insbesondere bei den Landes-Abfallgesetzen - das hauptsächlichste Ziel abfallrechtlicher Regelungen (s.a. FISCHER/SCHÄFER). Die Entsorgungsdienstleistung wurde von vielen Gemeinden - im Hinblick auf den Umweltschutz allerdings mehr schlecht als recht - oft schon vor Erlassung der Landes-Abfallgesetze als freiwillige Leistung erbracht.

Abfallwirtschaftliche Strategien sind

- die Abfallverringerung
- die Abfallverwertung
- die Abfallbeseitigung

Die Abfallverringerung bezweckt einerseits die Verminderung des Abfallanfalles (quantitative Abfallverringerung) andererseits die Verbesserung der Abfallstruktur (qualitative Abfallverringerung). Die quantitative Abfallverringerung kann dabei bereits bei der Ursache für den Abfallanfall oder bei der Wiederverwendung von Rückständen ansetzen. Die qualitative Abfallverringerung zielt auf eine Verbesserung der Abfallstruktur zur Erleichterung einer ordnungsgemäßen Verwertung oder Beseitigung ab.

Die Abfallverwertung verfolgt die Wiedereingliederung (Rückführung u.ä.) von bereits angefallenen Abfällen in den Wirtschaftskreislauf oder den Naturkreislauf.

Die Abfallbeseitigung bezweckt vorerst einmal nur die 'Entledigung', die 'Befreiung', die 'Entfernung' von Abfällen. Als an den abfallwirtschaftlichen Zielen orientierte Strategie will sie dies allerdings in einer diesen Zielen entsprechenden Weise erreichen.

Die Ausdrücke Abfallverringerung usw. werden oft auch als Bezeichnung für abfallwirtschaftliche Maßnahmen verwendet. M.E. müßte man dann aber von Maßnahmen zur Abfallverringerung usw. sprechen, wenn man die Maßnahmen nicht ohnedies im Detail anspricht.

Abfallwirtschaft ist aus der Sicht der Rechtswissenschaft und der Rechtsordnung zuerst einmal ein außerrechtlicher Allgemeinbegriff oder ein außerrechtlicher Erfahrungsbegriff, wobei dahingestellt bleiben kann, ob das eine oder das andere vorliegt. Abfallwirtschaft ist aber bisher weder ein wissenschaftlicher Rechtsbegriff noch ein normativer Rechtsbegriff (Gesetzesbegriff). Er wird allerdings auch in der Rechtsliteratur immer gebräuchlicher, bildet dort aber nur die Umschreibung eines zu behandelnden Rechtsgebietes ohne feste Konturen. M.E. ist es zweifelhaft, ob der selbst im außerrechtlichen Bereich noch weitgehend unklare Begriff Abfallwirtschaft einen sinnvollen Rechtsbegriff und insbesondere einen operationalen Gesetzesbegriff abgeben kann und ob dies überhaupt notwendig ist. Sicherlich kann der Begriff Abfallwirtschaft - ein entsprechendes abfallwirtschaftliches Strategie- und Maßnahmenkonzept vorausgesetzt - aber Grundlage und Anspruchsniveau für gesetzliche Regelungen auf dem Gebiete des Abfallrechts und damit zusammenhängender Rechtsmaterien bilden.

Die hier besonders interessierende Sonderabfallwirtschaft ist nun jener Teilbereich der Abfallwirtschaft, der sich mit der

Bewirtschaftung der Sonderabfälle befaßt. Die Sonderabfallwirtschaft darf dabei aber nicht unabhängig von der Abfallwirtschaft als Ganzes bzw. unabhängig von den übrigen Teilbereichen gesehen werden. Der Umfang der Sonderabfallwirtschaft und der damit zusammenhängenden rechtlichen Probleme wird aber erst nach Klärung des Abfallbegriffs und der Abgrenzung des Sonderabfalls von den anderen Abfallgruppen deutlich. Die Definition des Abfallbegriffs und die Abgrenzung des Sonderabfalls von den übrigen Abfallgruppen stellt dabei selbst schon ein Rechtsproblem dar.

B. Abfallbegriff (e) und Abgrenzung
Sonderabfall

Ein einheitlicher Abfallbegriff existiert in Österreich nicht. Als Grund dafür wird meist das Fehlen eines ausdrücklichen (enumerierten) Kompetenztatbestandes bzw. des Ausdrucks Abfallbeseitigung o.ä. in der Bundes-Verfassung ganz allgemein angeführt. Diese Argumentation übersieht, daß ein verfassungs- bzw. kompetenzrechtlicher Abfallbegriff noch lange nicht bedeutet, daß dieser auch inhaltlich hinreichend bestimmt oder rechtsdogmatisch aufbereitet ist. Außerdem ist damit nicht gewährleistet, daß der Ausdruck Abfall in jedem Gesetz dasselbe meint. Gesetzesbegriffe (vor allem Legaldefinitionen) sind unvollständige Rechtssätze und gewinnen ihre normative Kraft erst im Zusammenhang mit den sonstigen Bestimmungen eines Gesetzes. Der Gesetzgeber definiert z.B. nicht, was Abfall ist, sondern was Abfall sein soll. Der Regelungsinhalt hat somit prägende Rückwirkungen auf den Abfallbegriff.

Der Versuch, einen 'österreichischen' Abfallbegriff zumindest im Sinne eines wissenschaftlichen Rechtsbegriffes zu erar-

beiten, sieht sich auf Aussagen über die Strukturen eines solchen Abfallbegriffs beschränkt (s.a. STAMPFER (1980)). Den Ansatz dafür liefern zweifellos die Legaldefinitionen der Landes-Abfallgesetze.

Abstrahiert man von Einzelheiten, so weisen die Legaldefinitionen der Landes-Abfallgesetze - die Legaldefinitionen der Landes-Abfallgesetze von Niederösterreich und Wien sollen einmal außer Betracht bleiben - folgende Strukturen auf:

Abfall sind bewegliche Sachen,
deren sich eine bestimmte Person(enkategorie)
entledigen will (subjektiver Abfallbegriff)

deren Beseitigung aus Gründen der Wahrung (bestimmter) öffentlicher Interessen erforderlich ist (objektiver Abfallbegriff)

Sowohl der subjektive Abfallbegriff als auch der objektive Abfallbegriff bereiten nicht wenig Interpretationsschwierigkeiten. Auf diese soll hier nicht eingegangen werden (s.h. STAMPFER (1980)). Wichtiger erscheint die Beurteilung der beiden Begriffsalternativen im Hinblick auf ihre Relevanz für die Erreichung der erwähnten abfallwirtschaftlichen Ziele bzw. ihre Strategiefähigkeit. Das Hauptziel der Abfallgesetzgebung, insbesondere der Landes-Abfallgesetzgebung, besteht - wie erwähnt - im Schutze der Umwelt (s.a. FISCHER/SCHÄFER 1978). Diesem Ziel dient am unmittelbarsten und besten der objektive Abfallbegriff durch seinen - definitionsgemäßen - Bezug zum öffentlichen Interesse (s.a. ALTENMÜLLER 1978). Sofern ein entsprechendes öffentliches Interesse an der Schonung der Rohstoffe besteht, gilt diese Aussage auch für dieses Ziel. Dabei ist allerdings zu beachten, daß die Regelung der Nutzung der in den Rückständen (Altstoffen) potentiell enthaltenen Rohstoffe nicht unbedingt im Abfallrecht erfolgen muß, sondern schon 'vorher' - etwa im Gewerberecht - erfolgen sollte. Dem

Ziel der Entsorgungsdienstleistung entspricht am ehesten der subjektive Abfallbegriff. Entscheidet doch hier der Inhaber einer beweglichen Sache, ob er die Entsorgungsdienstleistung auch für bewegliche Sachen in Anspruch nehmen will, die nicht Abfall im Sinne des objektiven Abfallbegriffs sind, und ist der vom Inhaber allenfalls verschiedene Beseitigungspflichtige verpflichtet, für die Beseitigung zu sorgen. Dies auch dann, wenn kein unmittelbares öffentliches Interesse im Sinne des objektiven Abfallbegriffs besteht. Der subjektive Abfallbegriff zeitigt aber zumindest mittelbar auch positive Auswirkungen auf die beiden anderen abfallwirtschaftlichen Ziele.

Gerade auch im Zusammenhang mit der Äußerung, daß die Regelung der Nutzung (Wiederverwendung) der in den Rückständen (Altstoffen) potentiell enthaltenen Rohstoffe nicht unbedingt über das Abfallrecht erfolgen muß, ist die Frage nach der Abgrenzung von Rückständen (Altstoffen), die noch als Wirtschaftsgut anzusehen sind, und Rückständen (Altstoffen), die bereits Abfall sind, von eminenter Bedeutung (KEUNE 1976 a, 1976 b und 1976 c; STAMPFER 1976; ALTENMÜLLER 1978; HÖSEL/von LERSNER (1972); STAMPFER (1980)). Denn nur im letzteren Fall unterliegen sie den abfallrechtlichen Regelungen. Auf die dabei auftretenden Interpretationsschwierigkeiten soll auch hier nicht weiter eingegangen werden (s.h. STAMPFER (1980)), vielmehr sollen kurz rechtliche Funktion und rechtliche Konsequenz aufgezeigt werden:

In Produktion oder Konsumtion anfallende Rückstände (Alt-, Reststoffe) sind und bleiben vorerst Wirtschaftsgüter. Sie werden erst dann zu Abfall im Sinne des subjektiven Abfallbegriffs, wenn sich ihr Inhaber ihrer entledigen will, oder Abfall im Sinne des objektiven Abfallbegriffs, wenn ihre geordnete Beseitigung aus Gründen der Wahrung abfallrelevanter öffentlicher Interessen erforderlich ist. Will der Inhaber sich der Rückstände nicht entledigen, weil er sie als Wirtschaftsgut noch nutzen will, so muß er eben so damit umgehen,

daß die abfallrelevanten öffentlichen Interessen nicht in einem solchen Ausmaß beeinträchtigt werden, daß eine geordnete Beseitigung erforderlich wird. Dabei ist allerdings zu beachten, daß erst bei der Aufbereitung der Rückstände (Altstoffe) auftretende Beeinträchtigungen der abfallrelevanten öffentlichen Interessen diese nicht zu Abfall (im Sinne des objektiven Abfallbegriffs) werden lassen. Die Hintanhaltung dieser Beeinträchtigungen ist Sache von Regelungen aus anderen Rechtsmaterien. Mit Recht wird auch davor gewarnt, daß *"dem Abfallrecht ... nicht alle jene Aufgaben zugeschoben werden, zu deren Bewältigung in der Vergangenheit eine Vielzahl spezieller der Gefahrenabwehr dienender Gesetze erlassen worden sind"* (ALTENMÜLLER 1978). Damit ist aber auch gemeint, daß zur Hintanhaltung von Beeinträchtigungen durch 'abfallverdächtige' Sachen auch andere Rechtsvorschriften - allenfalls sogar primär - anzuwenden sind. Denn nur wenn die Beeinträchtigung der abfallrelevanten öffentlichen Interessen eine - geordnete - Beseitigung im abfallwirtschaftlichen Sinne gebietet, liegt Abfall vor und ist damit die Voraussetzung für die Anwendung abfallrechtlicher Vorschriften gegeben.

Die Landes-Abfallgesetze - mit Ausnahme des O.ö. Abfallgesetzes; das NÖ Müllbeseitigungsgesetz und das Wiener Müllabfuhrgesetz bleiben immer noch außer Betracht - verwenden durchwegs beide Begriffsalternativen - allerdings in unterschiedlicher Kombination (STAMPFER (1980)): nämlich in alternativer oder in kumulativer Kombination, wobei erstere überwiegt. M.E. ist die kumulative Kombination abzulehnen, da bei dieser letztlich der Inhaber der 'abfallverdächtigen' Sache über die Abfallqualifikation entscheidet. Das O.ö. Abfallgesetz begnügt sich mit dem objektiven Abfallbegriff.

Das NÖ Müllbeseitigungsgesetz und das Wiener Müllabfuhrgesetz sprechen von *"Müll"*, der als *"Abfall"* aus Haushalten definiert wird. Damit erfolgt eine Einschränkung auf den Hausabfall im Sinne der übrigen Landes-Abfallgesetze. Eine Interpretation

ergibt, daß aber auch hier über den zur Definition "Müll" verwendeten Begriff Abfall der subjektive und der objektive Abfallbegriff zugrundegelegt sind (STAMPFER (1980)). Das NÖ Müllbeseitigungsgesetz spricht aber mehrmals - übrigens schon im (vollen) Gesetzestitel - von "sonstigen (Abfall)Stoffen" bzw. weist entsprechende Umschreibungen auf. Damit sind eindeutig der sperrige Abfall und der Sonderabfall gemeint.

Die Landes-Abfallgesetze - mit den gemachten Vorbehalten auch das Nö Müllbeseitigungsgesetz, nicht jedoch das Wiener Müllabfuhrgesetz - gliedern den Abfall durchwegs ausdrücklich in Hausabfall (Hausmüll), sperriger Abfall (Sperrmüll) und Sonderabfall (Sondermüll). Hausabfälle sind - grob gesprochen - die in Haushalten anfallenden festen (nicht flüssigen) Abfälle oder Abfälle anderer Herkunft, wenn sie in der Art den in Haushalten anfallenden festen (nicht flüssigen) Abfällen entsprechen. Sperrige Abfälle sind an sich Hausabfälle, die aber wegen ihrer Sperrigkeit nicht in den vorgeschriebenen Abfallbehältern gesammelt werden können. Alle übrigen Abfälle sind Sonderabfälle. Die in den Landes-Abfallgesetzen anzutreffenden 'Kataloge' sind nur demonstrativ.

Das (stmk) Abfallbeseitigungsgesetz weist dabei eine Besonderheit auf: Es unterscheidet zwischen "Sonderabfall" und "Müll", der seinerseits wieder "Hausmüll", "Sperrmüll" oder "Sondermüll" sein kann. Der "Sonderabfall" unterscheidet sich vom "Müll" dabei dadurch, daß jener in den Gemeindeanlagen nicht beseitigt werden kann. Der "Sondermüll" ist gegenüber den übrigen Müllgruppen dadurch gekennzeichnet, daß er wohl in den Gemeindeanlagen beseitigt, von den Gemeindeeinrichtungen aber nicht abgeführt werden kann. Der Sache nach kennen auch andere Landes-Abfallgesetze diese Unterscheidung (STAMPFER (1980)).

In der Folge soll beim Abfall unterschieden werden zwischen Hausabfall - worunter hier auch der sperrige Abfall gemeint

sein soll, da beide Abfallgruppen im wesentlichen gleichen Regelungen unterliegen - einerseits und Sonderabfall andererseits, und bei Sonderabfall wieder zwischen 'hausmüll-ähnlichem' Sonderabfall und 'gefährlichem' Sonderabfall. Das Unterscheidungskriterium zwischen den beiden Sonderabfalluntergruppen soll die Möglichkeit der ordnungsgemäßen Beseitigung gemeinsam mit dem Hausmüll in einer für die Beseitigung von Hausmüll vorgesehenen Anlage sein.

C. Verfassungsrechtliche Situation

1. Kompetenzregelung

Eine erste rechtliche Bezugsebene der Abfallwirtschaftsordnung markiert - entsprechend dem bundesstaatlichen Aufbau Österreichs - die verfassungsgesetzliche Kompetenzordnung (WIMMER 1974 b). Abfallwirtschaft ist nun verfassungsrechtlich gesehen ein "komplexer Begriff" (der auch - besonders in der Bundesrepublik Deutschland - gebrauchte Begriff "Querschnittsmaterie" weist m.E. mehr auf die Organisationsproblematik hin). Der Verfassungsgerichtshof hat dies in einem Kompetenzfeststellungserkenntnis aus dem Jahre 1976 hinsichtlich der "unschädlichen Beseitigung von Abfällen" auch ausdrücklich ausgesprochen und das Ergebnis seiner Überlegungen in einem Rechtssatz dahingehend zusammengefaßt, daß die Regelung der unschädlichen Beseitigung von Abfällen "insoweit in die Zuständigkeit der Länder" fällt, "als sie nicht in Angelegenheiten erfolgt, deren Regelung der Gesetzgebung des Bundes vorbehalten ist". In Anwendung der sogenannten Gesichtspunkte-
regel führt der Verfassungsgerichtshof unter anderem aus,

daß es trotz des Fehlens "konkurrierender Kompetenzen" nicht ausgeschlossen sei, "daß ein Lebenssachverhalt unter verschiedenen, sich aus bestimmten Sachgebieten ergebenden Gesichtspunkten zum Gegenstand mehrerer gesetzlicher Regelungen gemacht wird, auch wenn sich diese auf verschiedene kompetenzrechtliche Grundlagen stützen".

Fischer/Schäfer sehen dieses Erkenntnis offensichtlich als Beweis für das "Versagen der Gesichtspunkteregel" an, die "oft als Voraussetzung für die 'Ganzheit der Problebewältigung' bei partikulären Zuständigkeitsträgern angesehen" werde (FISCHER/SCHÄFER 1978). Es würde zu weit führen auf die Argumente der Genannten im einzelnen einzugehen. Die Gesichtspunkteregel ist sicherlich nicht der 'Stein der Weisen' und hat zweifellos ihre Grenzen (s.a. SCHÄFFER 1971). Von einem Versagen der Gesichtspunkteregel bei der Lösung der kompetenzrechtlichen Probleme der Abfallwirtschaft kann aber wohl nicht gesprochen werden. Eine derartige Kritik verkennt, daß die Gesichtspunkteregel nur eine unter mehreren Anwendungsregeln ('Kompetenzsuchregeln') ist, die außerdem stets im Zusammenhang mit den Auslegungsregeln, die auf eine inhaltliche Verfestigung der Kompetenztatbestände abzielen, zu sehen ist (WIMMER 1974 a). Nach Wimmer können außer der erwähnten Gesichtspunkteregel die Reduktionsregel und die Mitberücksichtigungsregel unterschieden werden (WIMMER 1974 a und 1976).

Die Reduktionsregel dient der Anpassung in kompetenzrechtlicher Hinsicht "komplexer Regelungsbereiche" an die Kompetenztatbestände durch Aufteilung in "sachlich-kohärente Regelungseinheiten" (WIMMER 1974 a). Dabei kommt es darauf an, daß die dominanten Gesichtspunkte einer Regelung so gefaßt werden, daß sie einerseits einen zuordnungsfähigen Kernbereich umfassen und zudem auch noch ein Maximum an sachlichen Ordnungsvorstellungen verwirklichen.

Die Gesichtspunkteregel besagt, daß der Gesichtspunkt, unter dem eine Regelung erfolgt, für deren kompetenzrecht-

liche Zuordnung maßgeblich sein kann, und daß die Regelungen bestimmter Sachgebiete nach verschiedenen Gesichtspunkten unter Umständen verschiedenen Kompetenzen zugerechnet werden können. Neu auftauchende Ordnungsbe-
reiche, wie eben auch die Abfallwirtschaft, können dadurch nicht nur unter einem einzigen Kompetenzmaterienbezug - und damit notwendig einseitig - geregelt werden. Die dem Regelungsgegenstand entsprechenden sachlichen Regelungserfordernisse können vielmehr auf verschiedene Kompetenztatbestände gegründet werden. Erst das dadurch ermöglichte Zusammenspiel der verschiedenen Kompetenzträger Bund und Länder, das sich - gerade bei komplexen Materien - aus dem Bundesstaatsprinzip verpflichtend ergibt (s.a. PERNTHALER 1975; UNKART 1979), gewährleistet eine sachlich umfassende Regelung (WIMMER 1974 a).

Die Mitberücksichtigungsregel setzt das Vorhandensein eines kompetenzrechtlichen Kernbereiches voraus und ermöglicht 'Begleitregelungen'. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes kann der Landesgesetzgeber im Zusammenhang mit der zu regelnden Materie alle öffentlichen Zwecke (öffentlichen Interessen) und daher auch die des Bundes mitberücksichtigen. Dies gilt auch im umgekehrten Verhältnis. Gerade die Mitberücksichtigungsregel in ihren Spielarten ermöglicht die sich aus dem Bundesstaatsprinzip zwingend ergebende Koordination (s.a. PERNTHALER 1975).

An dieser Stelle muß noch einmal betont werden, was für die Gesichtspunkteregel bereits gesagt worden ist: alle diese Anwendungsregeln haben ihre Grenzen. Ganz abgesehen davon fehlt es noch an einem geschlossenen System. Keineswegs darf eine dieser Anwendungsregeln zur Lösung der kompetenzrechtlichen Probleme eines komplexen Begriffes (Regelungsbereich), wie der Abfallwirtschaft, für sich allein genommen werden. Vielmehr stellt ihre Anwendung zur Auffindung passender Kompetenztatbestände *"eine dialek-*

tische, teils sachlich-induktive, teils normativ-deduktive Gedankenoperation" dar (WIMMER 1974 a).

In der Diskussion um die Kompetenzgrundlagen der Abfallwirtschaft spielt tatsächlich die Gesichtspunktregel bzw. das Grenzkriterium des '(untrennbaren) Zusammenhanges' (BUNDESKANZLERAMT/VERFASSUNGSDIENST 1971; WIMMER 1974 a). SVOBODA 1975; FISCHER/SCHÄFER 1978) eines Gesichtspunktes mit einer Kompetenzmaterie eine überragende Rolle. Der Verfassungsgerichtshof hat im erwähnten Abfallbeseitigerkenntnis zwar ebenfalls ausgeführt, daß beispielsweise aus der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers zur Regelung der in den Kompetenzbestimmungen des Art. 10 Bundes-Verfassungsgesetz umschriebenen Sachgebiete auch seine Kompetenz zur Regelung der unschädlichen Beseitigung von (gefährlichen) Abfällen erfließe, *"soweit sie mit diesen Sachgebieten in Zusammenhang steht"*, aber leider keine näheren Hinweise dahingehend gemacht, wann ein kompetenzrechtlich relevanter Zusammenhang bestehe. Die m.E. zutreffendste Aussage darüber, wann ein kompetenzrechtlicher Zusammenhang vorliegt, der die Anwendung der Gesichtspunktregel rechtfertigt, macht Wimmer: *"Vorschriften, die die Entstehung von Abfällen regeln und insofern mit den die Hauptmaterie beherrschenden technischen und wirtschaftlichen Regelungen im engen Zusammenhang stehen, fallen in die Zuständigkeit des Materiengesetzgebers. Vorschriften, die die Beseitigung" (einschließlich Verwertung) "von Abfällen regeln, stehen jedenfalls dann in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Hauptmaterie, wenn sie ihrer Beschaffenheit nach nur im Rahmen der die Entstehungsmaterie beherrschenden wirtschaftlichen und technischen Bedingungen beseitigt werden können"* (WIMMER 1974 a).

Auffallend ist - und das gilt auch für Wimmer -, daß die übrigen erwähnten Anwendungsregeln in der kompetenzrecht-

lichen Diskussion um die Abfallwirtschaft völlig vernachlässigt werden. Für das Aufsuchen tragfähiger Kompetenztatbestände wäre aber gerade auch die Reduktionsregel von eminenter Bedeutung. Das Außerachtlassen dieser Anwendungsregel führt nämlich bereits vom Ansatz her zu einer rechtlich wie sachlich inadäquaten 'Atomisierung' der Kompetenzgrundlagen für ein geschlossenes - zu anderen Regelungsbereichen allerdings notwendigerweise offenes - Abfallrecht. Nicht jeder, insbesondere bei 'atomistischer' Anwendung der Gesichtspunkteregel in Frage kommende Kompetenztatbestand liefert tatsächlich die Grundlage für eine abfallwirtschaftliche Regelung - wenn man darunter ein bestimmtes Maß an Normierungsumfang und -dichte hinsichtlich eines bestimmten Regelungsgegenstandes versteht.

2. Eigener Wirkungsbereich der Gemeinde

Die österreichische Bundesverfassung garantiert den Gemeinden einen eigenen Wirkungsbereich sowohl im Bereich der sogenannten Privatwirtschaftsverwaltung als auch der sogenannten Hoheitsverwaltung. Den eigenen Wirkungsbereich hat die Gemeinde *"im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes in eigener Verantwortung frei von Weisungen"* - allerdings vorbehaltlich der auf die Rechts- und Gebarungsaufsicht beschränkten Aufsichtsrechte des Bundes und des Landes - *"unter Ausschluß eines Rechtsmittels an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde zu besorgen"*.

Das Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst hat in einer Stellungnahme zur Frage des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde auf dem Gebiete der Abfallbeseitigung unter anderem ausgeführt (BUNDESKANZLERAMT/VERFASSUNGSDIENST 1971): *"So weit die Regelung der Abfuhr und der Beseitigung von Abfallstoffen im Landeskompetenzbereich nach Art. 15 Abs. 1 B-VG*

verblieben ist, ist für den Bereich der Vollziehung hinsichtlich des Umfangs des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde festzustellen, daß behördliche Aufgaben, die die Abfuhr und die Beseitigung von Abfallstoffen betreffen, nach den Kriterien der Interessenlage und der Eignung im Sinne des Art. 118 Abs. 2 B-VG die Merkmale des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde tragen. Behördliche Aufgaben in Bezug auf die Abfuhr und die Beseitigung von Abfallstoffen, die nicht die Merkmale des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde aufweisen, kommen, soweit das Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst sieht, nur in gesetzlichen Regelungen in Betracht, deren Erlassung und Vollziehung unter den aus den vorstehenden Abschnitten 2 bis 5 ersichtlichen Gesichtspunkten in die Kompetenz des Bundes fallen."

Dem ist die Gesetzgebungspraxis weitgehend gefolgt. In der letzten Zeit wurden allerdings Bedenken - insbesondere von Wolny - laut, "ob der behördliche eigene Wirkungsbereich der Gemeinde dadurch eine Restriktion erfahren kann bzw. muß, daß Angelegenheiten, die von der Gemeinde jahrzehntelang eigenverantwortlich besorgt wurden, zufolge gewandelter gesamtgesellschaftlicher Interessen und technischer Weiterentwicklung eine überwiegend überörtliche Dimension angenommen haben bzw. annehmen" (WOLNY 1978). Wolny kommt zu folgendem Ergebnis:

"Das Österreichische Gemeindeverfassungsrecht garantiert keinen unverrückbaren 'gemeindlichen Besitzstand', sodaß an der überkommenen Zuständigkeit der Gemeinde zur Besorgung einer Angelegenheit, etwa der öffentlichen Müllbeseitigung, im Rahmen des eigenen Wirkungsbereiches nicht gerüttelt werden könnte. Es verlangt vielmehr, daß der ständige Wandel der Gemeindeaufgaben entsprechend den Erfordernissen berücksichtigt wird. Für die öffentliche Müllbeseitigung in den Formen technischer Müllbehandlung folgt

daraus das verfassungsgesetzliche Gebot einer sachadäquaten Zuständigkeitsverteilung zwischen Staat und Gemeinde" (WOLNY 1978).

D. Einfachgesetzliche Regelungen der Sonderabfallwirtschaft

Einfachgesetzliche Regelungen der Sonderabfallwirtschaft, insbesondere der Sonderabfallbeseitigung (einschließlich der Sonderabfallverwertung) finden sich entsprechend der kompetenzrechtlichen Situation in Bundesgesetzen (-verordnungen) und in Landesgesetzen (-verordnungen), vor allem in den Landes-Abfallgesetzen. Die bundesgesetzlichen Regelungen betreffen durchwegs einzelne spezielle Sonderabfälle (Spezialabfälle).

1. Landesrecht

- 1.1. Mit Ausnahme von Wien haben alle Bundesländer nach 1970 Abfallgesetze erlassen. Das (Wiener) Müllabfuhrgesetz aus dem Jahre 1965 enthält lediglich Vorschriften über die Abfuhr von Hausmüll ("Müll") und bleibt daher bei den weiteren Ausführungen außer Betracht. Die übrigen Landes-Abfallgesetze weisen hingegen durchwegs umfassende Regelungen über die Abfuhr und die Beseitigung von Abfällen auf. Unter Beseitigung wird dabei - das sei besonders betont - auch die Verwertung verstanden. Auf den ersten Blick scheint sich das NÖ Müllbeseitigungsgesetz nur mit der Abfuhr und der Beseitigung von Hausmüll ("Müll") zu befassen. Tatsächlich enthält es aber auch

Bestimmungen über "*andere (Abfall)Stoffe*", worunter insbesondere auch Sonderabfälle zu verstehen sind.

Einen ersten Regelungsschwerpunkt aller Landes-Abfallgesetze stellt die Festlegung der Handlungspflicht hinsichtlich Person und Umfang dar (STAMPFER (1980)). Die Abfuhr und insbesondere Beseitigung der im Gemeindegebiet anfallenden Hausabfälle ist nach allen Landes-Abfallgesetzen - mit Einschränkungen - eine Pflichtaufgabe der Gemeinden. Die Abfuhr und/oder die Beseitigung durch den 'Verursacher' bzw. in dessen Auftrag stellen die Ausnahme dar. Bei den Sonderabfällen ist die Rechtslage etwas differenzierter.

Die Pflicht zur Abfuhr von Sonderabfall trifft nach allen Landes-Abfallgesetzen grundsätzlich den 'Verursacher', soweit nicht - erlaubterweise - eine Beseitigung unmittelbar am Anfallort stattfindet. Der 'Verursacher' wird dabei näher bezeichnet als der Grundeigentümer oder eine Person in ähnlicher Rechtsstellung. Die Gemeinden haben jedoch durchwegs die Möglichkeit oder sogar die Verpflichtung (einzelne) Sonderabfall(arten) in die Abfallabfuhr einzubeziehen, wenn entsprechende Abfuhr- und Beseitigungseinrichtungen zur Verfügung stehen, bzw. bei der Abfuhr und Beseitigung die noch zu besprechenden Grundsätze (öffentliche Interessen) gewahrt werden. Die Pflicht des 'Verursachers' zur Abfuhr von Sonderabfällen stellt dabei vorerst einmal nur eine der Pflicht zur Beseitigung vorangehende Pflicht dar. Abfallwirtschaftlich interessant - sowohl im Hinblick auf den Umweltschutz als auch im Hinblick auf die Rohstoffschonung - wird diese Abfuhrpflicht dann, wenn damit die Möglichkeit oder gar die Pflicht zur Ablieferung an eine öffentliche Abfallbeseitigungsanlage gegeben ist. Mit dieser Ablieferungspflicht an eine öffentliche Abfallbeseitigungsanlage ist die - nach den

meisten Landes-Abfallgesetzen von der Regel abweichende - Beseitigungspflicht der Gemeinde verbunden. Die meisten Landes-Abfallgesetze sehen die Möglichkeit und teilweise die Pflicht zur Ablieferung von (einzelnen) Sonderabfall(arten) an eine öffentliche Abfallbeseitigungsanlage vor, wenn diese zur Beseitigung von (einzelnen) Sonderabfall(arten) geeignet ist.

Die Pflicht zur Beseitigung von Sonderabfällen ist nach den Landes-Abfallgesetzen von Oberösterreich und Vorarlberg den Gemeinde aufgebürdet. Das (stmk) Abfallbeseitigungsgesetz beschränkt die Sonderabfallbeseitigungspflicht der Gemeinden auf den "*Sondermüll*" im Sinne dieses Gesetzes, während der "*Sonderabfall*" im Sinne dieses Gesetzes vom 'Verursacher' zu beseitigen ist. Die meisten übrigen Landes-Abfallgesetze verpflichten die Gemeinden zur Beseitigung von (einzelnen) Sonderabfall(arten) oder lassen dies zumindest zu, wenn die Beseitigungsanlage hierzu geeignet ist. Im übrigen bleibt die Beseitigungspflicht des 'Verursachers' aufrecht.

Abfuhr und Beseitigung haben nach allen Landes-Abfallgesetzen nach bestimmten Grundsätzen (öffentliche Interessen) zu erfolgen, d.h. daß bestimmten Grundsätzen zu entsprechen ist, bzw. bestimmte öffentliche Interessen nicht beeinträchtigt werden dürfen (STAMPFER (1980)). Diese Grundsätze (öffentliche Interessen) entsprechen inhaltlich weitgehend den für den objektiven Abfallbegriff relevanten öffentlichen Interessen. Trotzdem sind sie genau zu unterscheiden: im einen Fall sind sie für die Qualifikation einer beweglichen Sache als Abfall im Sinne des objektiven Abfallbegriffs und im anderen Fall für die Vorgangsweise bei der Abfuhr und der Beseitigung von Bedeutung. Gleichgültig ist für den Geltungsanspruch der Grundsätze (öffentliche Interessen) übrigens, ob Abfuhr und Beseitigung durch die Gemeinde oder den 'Ver-

ursacher' oder - in beiden Fällen - durch Beauftragte durchgeführt werden. Fast nach allen Landes-Abfallgesetzen sind Abfuhr und Beseitigung so durchzuführen, daß öffentliche Interessen ganz allgemein nicht beeinträchtigt werden. Demonstrative Aufzählungen setzen dabei Schwerpunkte hinsichtlich der besonders relevanten öffentlichen Interessen. Selbst dort, wo die relevanten öffentlichen Interessen taxativ angeführt und damit eingeschränkt sind, ist ihr Umfang durchwegs immer noch so weit, daß von einer Beschränkung aus der Sicht der Abfallwirtschaft nicht gesprochen werden kann. Eine Auflistung der demonstrativ oder taxativ angeführten öffentlichen Interessen weist als hauptsächliche Zielrichtung der abfallrechtlichen Regelungen den Umweltschutz aus. Interessant ist, daß die Verwertung der Abfälle kaum als Grundsatz (öffentliches Interesse) erwähnt wird und dann nur im Sinne einer 'Bedachtnahme'. M.E. ist aber das abfallwirtschaftliche Ziel der Rohstoffschonung in den Landes-Abfallgesetzen, die keine 'Bedachtnahme' auf die Abfallverwertung anordnen, durch die weitgezogenen Grundsätze (öffentliche Interessen) zumindest im Ansatz erfaßbar. Das öffentliche Interesse an der Rohstoffschonung muß nur eine entsprechende Relevanzschwelle erreichen.

So selbstverständlich es erscheinen mag, daß die abfallrelevanten öffentlichen Interessen und die Grundsätze (öffentliche Interessen) inhaltlich ident sind, so problematisch kann dies in der Praxis sein. Im Gegensatz zu den Zweck-Mittel-programmierten Planungsentscheidungen darf eine Abwägung der öffentlichen Interessen bei den konditionalprogrammierten Bewilligungsentscheidungen nämlich nicht stattfinden (s.a. SCHMIDT-ASSMANN 1979) - es sei denn, daß der Gesetzgeber eine derartige Abwägung ausdrücklich vorsieht. Sofern eine Abfallbeseitigungs-

anlage einer Bewilligung bedarf und die Möglichkeit einer Abwägung der öffentlichen Interessen nicht vorgesehen ist - und das trifft bei den Bewilligungsbestimmungen der meisten Landes-Abfallgesetze, aber z.B. auch bei den Genehmigungsbestimmungen der Gewerbeordnung 1973 zu - kann es dazu kommen, daß die Errichtung einer den abfallrelevanten Grundsätzen (öffentliche Interessen) aus überörtlicher Sicht entsprechenden Abfallbeseitigungsanlage dadurch blockiert wird, daß auch nur ein Grundsatz (öffentliches Interesse) aus örtlicher Sicht nicht gewahrt ist. Das Salzburger Müllabfuhrgesetz 1974 umgeht diese Schwierigkeit zum Beispiel damit, daß es eine Abwägung zwischen überörtlichen und örtlichen Interessen ausdrücklich ermöglicht. Allerdings darf eine derartige Abwägung nicht zu einer Außerachtlassung der örtlichen Interessen führen. Die Abwägung hat hier sicherlich im Sinne eines Interessenausgleiches vor sich zu gehen.

Auf die im gegenständlichen Zusammenhang interessanten Bestimmungen über die Bewilligung von allen oder nur bestimmten Abfallbeseitigungsanlagen, die Aufsicht über die öffentliche (kommunale) und nicht öffentliche Abfallbeseitigung i.w.S., die Abfallplanung usw. kann ich nur hinweisen (s.h. STAMPFER (1980)).

Nur ein paar Worte noch zur Bewilligung von Abfallbeseitigungsanlagen:

Die meisten Landes-Abfallgesetze verlangen eine Bewilligung nur für bestimmte, insbesondere öffentliche Abfallbeseitigungsanlagen. Private, insbesondere gewerbliche Abfallbeseitigungsanlagen werden von der Bewilligungspflicht nach den meisten Landes-Abfallgesetzen nicht erfaßt. Der Grund dafür dürfte in kompetenzrechtlichen Bedenken, deren Berechtigung ich hier nicht weiter prüfen will, liegen. Offensichtlich wird weitgehend angenommen,

daß die Bundeskompetenz auf dem Gebiete des Gewerbes und der Industrie verbiete, daß Abfallbeseitigungsanlagen, die einer Genehmigung als gewerbliche Betriebsanlage nach der Gewerbeordnung 1973 bedürfen, auch einer Bewilligung nach dem jeweiligen Landes-Abfallgesetz unterworfen werden dürfen. Mitgespielt haben könnten allerdings auch verwaltungsökonomische Gründe. Ein Vergleich der Bewilligungsbestimmungen der Landes-Abfallgesetze mit jenen des Betriebsanlagenrechtes der Gewerbeordnung 1973 zeigt allerdings, daß erstere gerade im Hinblick auf den Umweltschutz wesentlich umfangreicher und strenger sind. Keine Bewilligung kennen die Abfallgesetze von Niederösterreich und Steiermark.

Ergänzend zu den Landes-Abfallgesetzen von Niederösterreich und Wien ist zu erwähnen, daß Niederösterreich im NÖ Kanalgesetz 1977 und Wien im Kanalräumungs- und Kanalgebührengesetz 1978 Bestimmungen über die öffentliche Abfuhr von Räumgut aus Abwasserbeseitigungsanlagen besitzen.

Mehrfach - und zwar auch von offizieller Seite - wurde den Landes-Abfallgesetzen vorgeworfen, daß der Sonderabfall bzw. *"die Abfuhr und Beseitigung von Abfällen, die nicht hausmüllähnlich sind, ... von den Landesgesetzen überhaupt nicht (Wien) oder unzureichend geregelt"* wäre(n) (LEODOLTER 1978; STEYRER, SEKANINA und GENOSSEN 1979).

Diese Kritik erfolgt dabei meist sehr kursorisch und ohne nähere Begründung. In der Folge möchte ich versuchen, die wichtigsten Kritikpunkte, soweit sie für mich erkennbar sind, meinerseits einer kritischen Betrachtung zu unterziehen.

Einen wichtigen Ansatz zur Kritik bildet die - wie ich zu zeigen hoffe - scheinbare Beschränkung der Landes-Abfallgesetze auf die Beseitigung unter 'Mißachtung' der Abfallverringerung und der Abfallverwertung.

Diese Beschränkung würde in der Tat äußerst kritikwürdig sein, da sie eine Verpflichtung zur Beseitigung von Abfällen und damit unter Umständen von Rohstoffen bedeuten würde. Bei der Darlegung der Abfallwirtschaft als Rechtsbegriff und der Abgrenzung von Rückständen (Wirtschaftsgut) und Abfall wurde bereits einiges zu dieser Problematik ausgeführt. Die Abfallverringerung kann durch das Abfallrecht nicht unmittelbar erfaßt werden. Sie dient ja gerade dazu das Entstehen von Abfällen - im juristischen Sinne - zu verhindern. Unbestreitbar können sich aber mittelbare Auswirkungen in Richtung einer Abfallverringerung ergeben, wenn an die Abfallbeseitigung entsprechend strenge - sachlich gerechtfertigte - Anforderungen gestellt werden. Der Zwang zur Abfallverringerung wird aber sicherlich dann am größten sein, wenn der 'Verursacher' selbst zur Beseitigung aufgerufen ist und er nicht nur die meist nicht einmal kostendeckenden Gebühren für die öffentliche Beseitigung zu tragen hat. Das setzt sicherlich weiters die strikte Durchsetzung der abfallrechtlichen Bestimmungen voraus. Diese ist allerdings weithin - noch - nicht gegeben.

Die meisten Landes-Abfallgesetze erwähnen die Abfallverwertung nicht ausdrücklich und machen sie schon gar nicht zur Pflicht. Alle Landes-Abfallgesetze verstehen unter dem Begriff Beseitigung aber auch die Verwertung. Das läßt sich etwa bei der demonstrativen Aufzählung der Beseitigungsverfahren oder der Beseitigungsanlagen nachweisen. Für diese auf den ersten Blick sicherlich unverständliche 'Zurückhaltung' lassen sich einige Gründe anführen. Zum Zeitpunkt der Erlassung der meisten Landes-

Abfallgesetze stand und wohl auch noch heute steht der Schutz der Umwelt vor den bis zur Gefährdung reichenden Beeinträchtigungen durch Abfälle im Vordergrund. Wesentlich gravierender scheint mir aber die Überlegung zu sein, daß wohl die Beseitigung ieS nicht aber die Verwertung von Abfällen eine primäre Aufgabe der staatlichen (kommunalen) Daseinsvorsorge ist. Die Verwertung setzt nämlich einen entsprechenden Absatzmarkt voraus. Die Gestaltung dieses Absatzmarktes ist nur in den Formen der Privatwirtschaft (des Privatrechtes) möglich. Die Schaffung eines 'Zwangsmarktes' - wie er etwa bei der Erfassung von Abfällen durch den Anschluß (Benützung) zwang möglich ist - scheidet durchwegs aus. Die allfällige Möglichkeit der Normierung von Lenkungsmaßnahmen - wie sie etwa die sogenannten Wirtschaftslenkungsgesetze in anderen Bereichen (z.B. Agrarmarktordnung) vorsehen - stellt kein echtes Gegenargument dar. Mit diesen Lenkungsmaßnahmen kann und wird nur die Angebotsseite und nicht die Nachfrageseite direkt beeinflußt. Insbesondere kann kein nicht bestehender Nachfragemarkt geschaffen werden. Die pragmatische Einstellung der Landes-Abfallgesetze, eine Verwertung nur zuzulassen und nicht vorzuschreiben, scheint mir daher keinesfalls kritikwürdig. Sicherlich mag eine gesetzliche Empfehlung, wie sie die Verpflichtung zur 'Bedachtnahme' darstellt, in allen Landes-Abfallgesetzen wünschenswert sein. Ein weiteres Argument gegen eine obligatorische - allenfalls sogar primäre - Verwertung erfaßt auch die Abfallverringerung und soll daher für beide ausgeführt werden.

Die Anführung 'Abfallverringerung, Abfallverwertung und Abfallbeseitigung' darf nicht als Prioritätsskala in dem Sinne verstanden werden, daß die Abfallverringerung immer und überall der Abfallverwertung und der Abfallbeseitigung und die Abfallverwertung immer und überall der Abfallbeseitigung vorzugehen haben. Hierzu bedarf es

vielmehr umfassender Nutzenanalysen. Modelle derartiger Nutzenanalysen sind etwa das Modell 'Sozialbilanz des Recycling' (KUNTSCHER 1977) und das Modell 'Vergleich der Lastpakete' (BRAUN 1978), wobei sicherlich noch Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung bestehen.

Einen weiteren Anlaß für die Kritik bildet die Belassung der Sonderabfallbeseitigungspflicht beim 'Verursacher', obwohl andererseits das Verursacherprinzip auch in Österreich als tragender Bestandteil der Umweltpolitik anerkannt ist (s.a. RUPPE 1976). Das Verursacherprinzip wird dabei allerdings *"lediglich als Kostenzurechnungsprinzip"* aufgefaßt (BUNDESMINISTERIUM des INNERN 1973; RUPPE 1976). Das somit in seiner Wurzel wirtschaftswissenschaftliche Verursacherprinzip kennt aber als praktisch in Frage kommende Instrumente nicht nur die *"Abgabenlösung"* sondern auch die *"Auflagenlösung"* - unter Auflagen ist hier nicht der enge juristische Begriff der Nebenbestimmung zu verstehen, vielmehr sind hier Gebote und Verbote sowie Qualitätsstandards gemeint (s.a. RUPPE 1976; BUNDESMINISTERIUM des INNERN 1973). Es mag dahingestellt bleiben, wer als 'Verursacher' angesehen wird: ein einzelner oder ein (Sub- oder Teil)System (s.a. BUNDESMINISTERIUM des INNERN 1973; RUPPE 1976). Auch nach dem lediglich als Kostenzurechnungsprinzip verstandenen Verursacherprinzip wäre in erster Linie der einzelne 'Verursacher' oder das verursachende System, im speziellen das System 'Wirtschaft', zur Problembewältigung aufgerufen. Das ist aber nicht der Fall, wenn man die Beseitigungspflicht von vornherein auf den Staat oder die Gemeinden überträgt. Die Darlegungen über die Sonderabfallbeseitigungspflicht zeigen, daß ohnedies die Gemeinden zumindest aufgefordert sind, zur Problembewältigung beizutragen. Darüberhinaus sind sich die Länder ihrer diesbezüglichen Verantwortung zweifellos bewußt. Das beweisen die Bemühungen

im Rahmen der Raum- und der Abfallplanung auch die Sonderabfallbeseitigung in den Griff zu bekommen. Die Schwierigkeiten bei diesen Bemühungen lassen aber auch erkennen, daß die technischen und wirtschaftlichen Probleme in der Praxis noch nicht bei allen Sonderabfallarten hinreichend gelöst sind. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint m.E. die Regelung der Sonderabfallbeseitigungspflicht vertretbar. Eine pragmatische Vorgangsweise bei der Übernahme der Pflicht zur Beseitigung von Sonderabfällen - sei es mehr oder weniger freiwillig oder sei es gesetzlich verpflichtet - durch den Staat oder die Gemeinden scheint jedenfalls zweckmäßiger, als eine vorläufig doch weithin nicht einlösbare gesetzliche Generalverpflichtung. Abgesehen davon, daß derartige Verpflichtungen durchwegs nicht 'einklagbar' sind.

Dem Vorwurf an die Landes-Abfallgesetze, daß durch die Belassung der Sonderabfallbeseitigungspflicht beim 'Verursacher' den öffentlichen Interessen, insbesondere des Umweltschutzes, nicht Genüge getan werde, ist zumindest formal-normativ leicht zu begegnen. Wie bereits betont, gelten die bei der Beseitigung (einschließlich Verwertung) zu beachtenden Grundsätze (öffentliche Interessen) nicht nur für die öffentliche (kommunale) sondern auch für die nicht-öffentliche (private) Beseitigung (einschließlich Verwertung). Das dabei gegebene Vollzugsdefizit sei nicht bestritten, ist aber teilweise auch durch den Mangel an entsprechenden Beseitigungsverfahren und realisierten Beseitigungsmöglichkeiten bedingt.

- 1.2. Die Bestimmungen der Landes-Baugesetze (Bauordnungen) und der Landes-Kanalgesetze (in beiden Fällen einschließlich der hiezu ergangenen Verordnungen) über die Abwasserbeseitigung zählen nicht unmittelbar zum Abfall-

recht sondern eher zum Baurecht (s.a. STAMPFER (1980)). Nach den Abfalldefinitionen der Länder - mit Ausnahme von Wien und von Niederösterreich, wobei bei letzterem allerdings noch der Begriff der "sonstigen (Abfall)Stoffe" zu beachten ist - kann Abfall auch eine flüssige bewegliche Sache und damit auch Abwasser sein. Bestimmungen über die Pflicht zur ordnungsgemäßen Beseitigung von Abwasser (einschließlich Räumgut (Schlamm)!) finden sich vor allem in den Landes-Baugesetzen, wobei es allerdings weniger um den Umweltschutz als um die bautechnische und bauhygienische Bewältigung geht. Bei den Landes-Kanalgesetzen, die vor allem Bestimmungen über den Anschluß an öffentliche Abwasserbeseitigungsanlagen enthalten, stehen ebenfalls meist bautechnische und bauhygienische Aspekte gegenüber dem Umweltschutz im Vordergrund. Die Bedeutung dieser Vorschriften liegt vor allem darin, daß sie durch die Pflicht zur ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung und den Anschlußzwang an öffentliche Abwasserbeseitigungsanlagen im Zusammenhang mit den entsprechenden Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes 1959 umweltschutzrelevante Vorschriften darstellen. Ein abfallwirtschaftlicher und abfallrechtlicher Zusammenhang ergibt sich auch aus dem Umstand, daß das Räumgut aus Abwasserbeseitigungsanlagen durchwegs Abfall - näherhin Sonderabfall - im Sinne der Landes-Abfallgesetze sein kann. Für Niederösterreich und Wien ist dabei noch auf die bereits erwähnten Bestimmungen des NÖ Kanalgesetzes und das Kanalräumungs- und Kanalgebührengesetz 1978 hinzuweisen.

2. Bundesregelungen

- 2.1. Die abfallrelevanten Regelungen des Bundes sind punktuell, d.h. sie finden sich in verschiedenen Materiengesetzen.

Eine nähere Betrachtung zeigt außerdem, daß die abfall-relevanten Regelungen hinsichtlich Umfang und Inhalt sehr unterschiedlich sind (s.a. STAMPFER (1980)). Das ist teilweise durch die kurz dargestellte Kompetenz-lage bedingt, weitgehend aber durch die unter dem Blick-winkel des Umweltschutzes zweifellos nicht befriedigende Zuständigkeitsverteilung zwischen den einzelnen Bundesministerien und die bisherige Ineffektivität der dem Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz zukommenden Koordinierungszuständigkeit (s.a. UNKART 1979).

- 2.1.1. Das Giftgesetz 1951 enthält zwar eine Verpflichtung zur Erlassung von Vorschriften (Verordnung) u.a. "*über die ... unschädliche Beseitigung ... von Gift*". In der Giftverordnung wird man eine derartige Vorschrift allerdings vergebens suchen. Einen gewissen 'Ausgleich' für das Fehlen derartiger Vorschriften stellen jedoch die verhältnismäßig strengen Bestimmungen über den Verkehr und die Gebarung mit Gift dar.
- 2.1.2. Ausführlichere Regelungen finden sich etwa im Schieß- und Sprengmittelgesetz (einschließlich der Anlage V zur Schieß- und Sprengmittel-Monopolverordnung) hinsichtlich nicht fristgerecht aufgebrauchter und nicht mehr in vollkommen brauchbarem Zustand befindlicher Sprengmittel (als Abfall im Sinne des objektiven Abfallbegriffs qualifizierbar) und hinsichtlich nicht mehr benötigter Schieß- und Sprengmittel (als Abfall im Sinne des subjektiven Abgallbegriffs qualifizierbar). Interessanterweise sind diese Schieß- und Sprengmittel primär zu verwerten, sofern dies tatsächlich und rechtlich möglich ist, und erst bei Unmöglichkeit der Verwertung zu beseitigen (vernichten).

2.1.3. Umfangreiche Regelungen über die Beseitigung von "radioaktiven Abfällen" - gleichgültig ob fest, flüssig oder gasförmig - weisen das Strahlenschutzgesetz und die Strahlenschutzverordnung auf. Ziel dieser Bestimmungen ist vor allem der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen einschließlich ihrer Nachkommenschaft vor Schäden durch ionisierende Strahlen. Insbesondere auch dadurch, daß "möglichst geringe Mengen radioaktiver Stoffe in Luft, Wasser oder Boden" gelangen sollen. Die Beseitigung von radioaktiven Abfällen kann "in flüssiger Form" mit dem Betriebsabwasser oder "in Form von radioaktiven Gasen oder Aerosolen" durch Abgabe in die Atmosphäre oder sonst - möglichst in fester Form - durch Verbringung und Lagerung zu bzw. an einem "von der Behörde" zu bestimmenden Orte geschehen. Selbstverständlich sind dabei der Zielsetzung entsprechende Maßnahmen zu setzen. Es ist somit nicht Sache des einzelnen Inhabers radioaktiver Abfälle, eine Lagerstätte ausfindig zu machen, dies stellt vielmehr eine behördliche Aufgabe dar (MOSER 1978) - was übrigens von seiten der Bundesregierung bestritten worden ist.

Gerade die Diskussion um das AKW Zwentendorf zeigt aber doch eindringlich, daß eine noch so zweckmäßig scheinende Verpflichtung des Staates sinnlos sein muß, solange die außerrechtlichen Voraussetzungen einfach nicht gegeben sind. Dies gilt vor allem dort, wo Staat oder Gemeinden als leistende oder gestaltende öffentliche Verwaltung und nicht nur als ordnende öffentliche Verwaltung im klassisch-liberalistischen Sinne auftreten.

Das Strahlenschutzgesetz einschließlich Strahlenschutzverordnung sieht im übrigen die Verwertung (Aufbereitung) von radioaktiven Abfällen auch nicht vor. Vielmehr werden die Beseitigungsarten taxativ angeführt. Dies schließt aber eine Wiederverwendung von radioak-

tiven Stoffen nicht aus. Dem strahlenschutzrechtlichen Abfallbegriff liegt nämlich der subjektive Abfallbegriff zugrunde, d.h. es bleibt dem Inhaber die Entscheidung überlassen. In diesem speziellen Falle erscheint dies im Hinblick auf die öffentlichen (Schutz)Interessen unbedenklich, weil dann die Bestimmungen über den Umgang mit radioaktiven Stoffen einzuhalten sind.

- 2.1.4. Keineswegs voll befriedigend sind die Regelungen des Tierseuchengesetzes und der Tierkörperverwertungs-Vollzugsanweisung über die Beseitigung von Kadavern, Konfiskaten und Schlachtabfällen - besonders dann, wenn man sie an dem gegenüber den Landes-Abfallgesetzen angelegten Anspruchsniveau mißt. Das Tierseuchengesetz bestimmt im wesentlichen nur, daß Kadaver (seuchen)gefallener Tiere *"durch hinreichend tiefe Verscharrung auf hierzu bestimmten Plätzen oder auf thermischem oder chemischem Wege,, unschädlich"* zu beseitigen sind und unterwirft *"Verscharrungsplätze, Wasenmeistereien sowie Anlagen zur thermischen oder chemischen Beseitigung, Verarbeitung und Bearbeitung von Tierkörpern, Tierkörperteilen und tierischen Abfällen"* einer durch eine Verordnung aus dem Jahre 1909, zuletzt 1959 novelliert, näher umrissenen *"veterinärpolizeilichen Aufsicht"*.

Die Tierkörperverwertungsanstalten-Vollzugsanweisung ermächtigt zwar die Landesregierungen, Anordnungen über die Abfuhr (Anschlußzwang) bestimmter tierischer Abfälle an Tierkörperverwertungsanstalten zu treffen, unterwirft diese Anstalten auch der amtstierärztlichen und der amtsärztlichen Aufsicht und enthält außerdem eine Verwertungsanordnung (Verarbeitung auf Futter und Fett), weist aber keinerlei Verpflichtung zur Errichtung derartiger Tierkörperverwertungsanstalten auf. Ganz offensichtlich deshalb, weil eben auch hier noch prak-

tische Realisierungsprobleme bestehen. Bemühungen zur praktischen Lösung dieses Problems gehen meines Wissens übrigens von den Ländern aus und nicht vom Bund.

- 2.2. Abfallwirtschaftsrelevante Bestimmungen könnte man auch in der Gewerbeordnung 1973 erwarten. Dies vor allem dann, wenn man einen vergleichenden Blick auf die diesbezüglichen Bestimmungen des deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetzes wirft. Ausdrückliche abfallwirtschaftsrelevante Bestimmungen - abgesehen von Bestimmungen über die Ausübung einschlägiger Gewerbe - finden sich nicht, wenn auch gewisse Ansätze zweifellos vorhanden sind.

Zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist allerdings schwer abzuschätzen, ob die *"Schutzbestimmungen"* der Gewerbeordnung 1973 auch die Festlegung von Maßnahmen hinsichtlich einer Verringerung von Abfällen durch Verordnung decken, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland (Bundes-Immissionsschutzgesetz und Abfallbeseitigungsgesetz) teilweise möglich ist. Dort können nämlich bezüglich gewisser Stoffe und Erzeugnisse *"bestimmte Anforderungen an ihre Zusammensetzung und das Verfahren zu ihrer Herstellung"* gestellt werden. Darüberhinaus kann das In-den-Verkehr-bringen von Verpackungen und Behältnissen, *"deren Beseitigung als Abfall wegen ihrer Art, Zusammensetzung, ihres Volumens oder ihrer Menge im Verhältnis zur Beseitigung anderer entsprechend verwendbarer Verpackungen oder Behältnisse einen zu hohen Aufwand erfordert,"* bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen untersagt werden.

Nach den *"Schutzbestimmungen"* der Gewerbeordnung 1973 könnte nun der Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie unter anderem durch Verordnung festlegen, *"welche Maßnahmen die Gewerbetreibenden bei der Gewerbeausübung ... hinsichtlich der Waren die sie erzeugen*

oder verkaufen oder deren Verkauf sie vermitteln, ... zu treffen haben". Die Verordnungsermächtigung ist jedoch eingeschränkt auf Maßnahmen "zur Vermeidung einer Gefährdung von Leben oder Gesundheit von Menschen". Trotz dieser begrenzten Zielsetzungen glaube ich, daß diese Ermächtigung das Verbot von Stoffen, die zumindest bei einer bestimmten Abfallbeseitigungsart zu einer Gefährdung von Leben oder Gesundheit von Menschen führen, decken würde. Zu denken ist hier etwa an das - teilweise - Verbot von PVC. Die Kompetenzlage auf dem Gebiete der Abfallwirtschaft würde m.E. eine Erweiterung dieser Bestimmung einerseits ausdrücklich in Richtung Abfallverringerung, insbesondere Verbesserung der Abfallstruktur - ähnlich den zitierten deutschen Vorschriften -, andererseits über das Schutzgut "Leben und Gesundheit von Menschen" hinaus in Richtung Umweltschutz zulassen.

Abgesehen davon, daß Abfallbeseitigungs- oder Abfallverwertungsanlagen, "die der regelmäßigen Entfaltung einer gewerblichen Tätigkeit zu dienen bestimmt sind", dem Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung 1973 unterliegen, enthält dieses keine speziell abfallwirtschaftliche Bestimmung. Der Kompetenztatbestand "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" würde aber zweifellos eine Bestimmung ähnlich der Vorschrift des deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetzes zulassen, nach der genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben sind, "daß die beim Betrieb der Anlagen entstehenden Reststoffe ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder, soweit dies technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist, als Abfälle ordnungsgemäß beseitigt werden". Damit wäre aber ein wichtiger Schritt zur Verringerung von Abfällen getan.

Einen - allerdings nur beschränkten - Ansatzpunkt für abfallwirtschaftliche Vorschreibungen der Behörde bei der Genehmigung von gewerblichen Betriebsanlagen gäbe es m.E. in den Bestimmungen über die Genehmigungspflicht doch - genutzt wird er meines Wissens nicht. Gewerbliche Betriebsanlagen dürfen nämlich nur mit Genehmigung *"errichtet oder betrieben werden, wenn sie wegen der Verwendung von Maschinen ... oder sonst geeignet sind"* Gefährdungen, Belästigungen oder Beeinträchtigungen bestimmter Schutzgüter (öffentliche Interessen) herbeizuführen. Mit dem Ausdruck "oder sonst" könnten nun m.E. auch genehmigungsrelevante Gefährdungen usw. durch Rückstände bzw. Abfälle erfaßt und damit entsprechende Maßnahmen (Auflagen) vorgeschrieben werden. Der Umfang der durch das Betriebsanlagenrecht geschützten Schutzgüter ist jedoch sehr eingeschränkt und erfaßt im wesentlichen nur den Schutz der menschlichen Gesundheit i.e.S., teilweise auch das menschliche Wohlbefinden. Der Schutz der Umwelt - wohl aber die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs(!)-zählen, abgesehen von dem gleich zu besprechenden Alibi-Gewässerschutz, nicht zu den Schutzgütern im Sinne der Gewerbeordnung 1973. So mußte die Bundesregierung gegen sich selbst den Vorwurf erheben, daß *"die Gewerbeordnung 1973 auf das Problem der von gewerblichen Anlagen ausgehenden forstschädlichen Luftverunreinigungen nicht näher eingegangen ist, wie wohl die Zielsetzung des Forstrechtes durch den Forstgesetzentwurf Dezember 1971 bekannt war"* (BUNDESREGIERUNG 1974).

Eine gewisse Möglichkeit der Einflußnahme auf die Abwasserbeseitigung von gewerblichen Betriebsanlagen - und damit auf die Beseitigung einer bestimmten Sonderabfallart - ermöglicht die Gewerbeordnung 1973 aber ausdrücklich. Eine Betriebsanlage ist nämlich nur dann zu genehmigen, wenn überhaupt oder bei Einhaltung der ge-

machten Auflagen zu erwarten ist, daß *"eine nachteilige Einwirkung auf die Beschaffenheit der Gewässer auf ein zumutbares Maß beschränkt"* wird. Vollkommen unverständlich ist jedoch, daß diese Möglichkeit der Gewerbebehörde nur dann eingeräumt ist, *"sofern nicht ohnedies eine Bewilligung auf Grund wasserrechtlicher Vorschriften vorgeschrieben ist"*. Denn die Wasserrechtsbehörde kann rechtlich und vor allem tatsächlich in der Regel nur mehr Reinigungsmaßnahmen hinsichtlich des auf Grund der vorliegenden Betriebstechnologie anfallenden Abwassers durchsetzen, aber meist nicht mehr in die von der Gewerbebehörde in der Regel bereits genehmigte Betriebstechnologie selbst eingreifen (s.a. STAMPFER 1979).

- 2.3. Die Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes 1959 über die Reinhaltung und den Schutz der Gewässer sind insofern von Interesse, als Abwasser grundsätzlich - wie bereits dargelegt - Abfall (Sonderabfall) im Sinne der meisten Landes-Abfallgesetze ist und das auf Grund der vom Wasserrechtsgesetz 1959 geforderten Reinigungsmaßnahmen anfallende Räumgut seinerseits wiederum Abfall (Sonderabfall) im Sinne der meisten Landes-Abfallgesetze sein kann - bezüglich Niederösterreich und Wien sei wieder auf die Bestimmungen des NÖ Kanalgesetzes und des Kanalräumungs- und Kanalgebührengesetzes 1978 verwiesen. Das Wasserrechtsgesetz 1959, das an sich nur die Reinhaltung und den Schutz der Gewässer im Auge hat, bildet somit trotzdem ein Glied in einer abfallrechtlichen - oder zumindest abfallrelevanten - Regelungskette.

Das Wasserrechtsgesetz 1959 unterwirft *"Einwirkungen auf Gewässer, die unmittelbar oder mittelbar deren Beschaffenheit (.....) beeinträchtigen"* einer wasserrechtlichen Bewilligung. Einer Bewilligung bedarf insbesondere die *"Einbringung von Stoffen in festem, flüssigem oder gasförmigem Zustand in Gewässer (Einbringungen) mit den dafür erforderlichen Anlagen"*. Die in Gewässer

(einschließlich Grundwasser) eingebrachten Stoffe sind durchwegs als Abfall im Sinne des subjektiven Abfallbegriffs zu qualifizieren. Was nicht hindert, daß sie auch Abfall im Sinne des objektiven Abfallbegriffs sein können. Obwohl also keine Einschränkung auf Abwasser gegeben ist, kommt in der Praxis zumeist als "Einwirkung auf ein Gewässer" nur die Einleitung oder Versickerung von Abwässern in Frage.

Als Vorschrift mit dem Ziele einer qualitativen Abfallverringerung können die Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes 1959 über die Verbesserung der Abwasserstruktur im Hinblick auf den Schutz der Gewässer verstanden werden, wonach eine Bewilligung zur Einleitung oder Versickerung von Abwässern unter anderem nur bei Vorliegen entsprechender Reinigungsmaßnahmen erteilt werden darf. Auf der Linie der quantitativen Abfall- bzw. Abwasserverringerung liegt die Bestimmung des Wasserrechtsgesetzes 1959, die es bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen ermöglicht, Wasserberechtigte *"zur Einsparung ihres Wasserbezuges durch Rücknahme von Brauchwässern in den Wasserkreislauf des Betriebes, durch sonstige Rückgewinnung u.dgl."* zu verhalten.

- 2.4. Das erst 1979 erlassene Altölgesetz verfolgt nur sehr bedingt eine umfassende abfallwirtschaftliche Zielsetzung. Das zeigt sich schon im Bericht des Handelsausschusses an den Nationalrat. Dort wird unter anderem ausgeführt, daß es im Hinblick auf die Importabhängigkeit Österreichs notwendig sei, *"eine bessere Nutzung der aus Erdöl hergestellten Produkte dadurch zu erreichen, daß Altöl einer solchen Wiederverwendung zugeführt wird, die gesamtwirtschaftlich einen möglichst großen Nutzen stiftet"* (HANDELSAUSSCHUSS 1979). Aus diesem Grund und lediglich *"auch im Interesse des Umweltschutzes"* sieht das Altölgesetz vor, *"daß alle Altöle, die bei Tätigkeiten anfallen, deren Regelung dem Bundesgesetzgeber obliegt,*

gesammelt und einer Aufbereitung zugeführt werden müssen". Die Reihe der "Tätigkeiten ..., deren Regelung dem Bundesgesetzgeber obliegt" ist beeindruckend. Ob allerdings alle auch eine Regelung der Aufarbeitung der bei diesen Tätigkeiten anfallenden Altöle durch den Bund kompetenzrechtlich zulassen, möchte ich stark bezweifeln.

Das Altölgesetz definiert Altöle als *"gebrauchte oder verunreinigte flüssige Erzeugnisse, die ganz oder teilweise aus den im § 1 Abs. 2 des Mineralölsteuergesetzes 1959, BGBl.Nr. 2/1960, angeführten Waren, aus sonstigem Mineralöl oder aus synthetischem Öl bestehen, sowie mineralöhlhaltige Rückstände, Wasser-Öl-Gemische und Emulsionen"*. Dieser Altölbegriff weist zweifellos nur mehr eine entfernte Verwandtschaft mit dem Abfallbegriff auf. Hier geht es um eine schon sehr früh einsetzende Bewirtschaftung des Wirtschaftsgutes Altöl.

Die im Altölgesetz vorgesehene *"Aufarbeitung"* umfaßt die *"Reinigung sowie die Be- und Verarbeitung von Altölen"* und *"die Energiegewinnung aus Altölen"* sowie die *"sonstige (?) Beseitigung von Altölen"*. Die Sammlung und Aufarbeitung von Altölen hat lediglich *"auf eine für die menschliche Gesundheit unschädliche Art"* zu erfolgen. Das Fehlen jeglichen Hinweises auf den Umweltschutz . oder zumindest auf Teilbereiche des Umweltschutzes muß wohl sehr bedenklich stimmen. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß andere Rechtsvorschriften auf dem Gebiete des Umweltschutzes wenigstens teilweise diese Lücke zu schließen vermögen.

D. Regelungszusammenhänge - am
Beispiel der kommunalen und in-
dustriellen Schlämme

In der Diskussion um eine den modernen Anforderungen entsprechende Abfallwirtschaftsordnung werden, wenn es um die rechtliche Situation geht, überwiegend nur die ausdrücklich als Abfallgesetze bezeichneten Gesetze oder allenfalls bei speziellen Abfällen die entsprechenden Materiengesetze herangezogen. Letztere aber meist nur dann, wenn schon deren Titel eine Behandlung der anliegenden Probleme erwarten läßt.

Tatsächlich ist die Rechtslage komplexer. Das soll kurz und keineswegs auch nur annähernd erschöpfend am Beispiel der Beseitigung von kommunalen und industriellen Schlämmen skizzenhaft demonstriert werden.

Für das Aufsuchen der anzuwendenden Gesetze können dabei - grob gesprochen - drei Kriterien alternativ oder kumulativ von Bedeutung sein, nämlich: die Herkunft (z.B. aus einem Wohngebäude, einer gewerblichen Betriebsanlage, einem Atomkraftwerk), die Art und Zusammensetzung (z.B. giftig, radioaktiv, explosiv, Abwasser - Nichtabwasser) und das allenfalls berührte Schutzgut (z.B. Gesundheit, Nachbarschaft, Boden, Luft, Wasser, Natur).

Bleiben wir bei den kommunalen und industriellen Schlämmen. Dabei wird es sich meist, insbesondere bei den kommunalen Schlämmen, um frühere Inhaltsstoffe des kommunalen oder des industriellen Abwassers handeln. Direkte und indirekte Verpflichtungen zur Beseitigung des Abwassers ergeben sich nun mehr oder weniger ausdrücklich aus den verschiedensten - oft kumulativ zur Anwendung gelangenden - Rechtsvorschriften: bei den kommunalen Abwässern etwa aus den Baugesetzen und den

Kanalgesetzen, aber auch aus den Straßengesetzen; bei den industriellen Abwässern zusätzlich aus der Gewerbeordnung 1973.

Das Wasserrechtsgesetz 1959 schreibt, wie bereits erwähnt, nicht vor, daß Abwässer zu beseitigen sind, und schon gar nicht, daß sie in ein Gewässer (einschließlich Grundwasser) einzuleiten wären. Es bindet die - aus welchem Grunde immer - erfolgende Einleitung von Abwasser an eine Bewilligung. Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung sind entsprechende Reinigungsmaßnahmen zur Reinhaltung und zum Schutze des Gewässers (einschließlich Grundwasser). Diese bestehen weitgehend in einer Zurückhaltung der das Gewässer allenfalls beeinträchtigenden Abwasserinhaltsstoffe. Mit ihrer Absonderung vom Abwasser werden diese Schlämme zuerst einmal zu Rückständen, die unmittelbar, d.h. ohne 'Umweg' über den Abfall, einer Verwendung zugeführt werden können. Voraussetzung ist, daß sich der Inhaber ihrer nicht - im Sinne des Abfallrechts - entledigen will, womit sie nicht zu Abfall im Sinne des subjektiven Abfallbegriffs werden, und daß die abfallbegriffsrelevanten öffentlichen Interessen nicht - im Sinne des Abfallrechts - eine geordnete Beseitigung erforderlich machen. Andernfalls sind diese Schlämme nach den Landes-Abfallgesetzen - hinsichtlich Niederösterreich und Wien wird noch auf das NÖ Kanalgesetz und das Kanalräumungs- und Kanalgebührengesetz 1978 verwiesen - Sonderabfälle und nach den Vorschriften dieser Gesetze zu beseitigen (oder zu verwerten).

Vor allem bei den industriellen Schlämmen kommt es vor, daß sie unmittelbar, ohne 'Umweg' über das Abwasser, anfallen. Hier ergibt sich die Beseitigungspflicht in der Regel nach den Landes-Abfallgesetzen - mit Ausnahme von Wien - durch ihre Qualifikation als Abfall (Sonderabfall).

Soferne es sich z.B. um radioaktive Schlämme handelt, kommen die Bestimmungen des Strahlenschutzgesetzes und der Strahlenschutzverordnung zur Anwendung. Ähnliches gilt hinsichtlich des Altölggesetzes bei den als Altöl im Sinne dieses Gesetzes qualifizierenden Schlämmen. Bei der Verwertung von Schlämmen in der Landwirtschaft sind etwa u.a. die Bestimmungen des

Wasserrechtsgesetzes 1959, des Forstgesetzes 1975 und vor allem auch des Lebensmittelgesetzes 1975 zu beachten.

E. Zusammenfassung

M.E. ist die rechtliche Situation auf dem Gebiete der Abfallwirtschaft - speziell der Sonderabfallwirtschaft - nicht so schlecht wie immer wieder behauptet wird. Vor allem die Landes-Abfallgesetze stellen durchwegs brauchbare Instrumente dar. Die Regelungen des Bundes hinsichtlich der speziellen Sonderabfälle sind von uneinheitlicher Dichte und Güte. Die Landes-Abfallgesetze und die abfallrechtlichen Rechtsvorschriften des Bundes dürfen im übrigen nicht losgelöst von den übrigen Ordnungs-, Leistungs- und Gestaltungsmaßnahmen des Bundes und insbesondere der Länder auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft und auf anderen Gebieten gesehen werden. Zu denken ist hiebei an die Raumplanung und die Abfallfachplanung der Länder, an Rechtsvorschriften auf anderen Gebieten wie Naturschutz, Luftreinhaltung, Energiewesen usw. Nicht zu vergessen ist, daß die Erfüllung der öffentlichen Leistungs- und Gestaltungsaufgaben von seiten des Staates und der Gemeinden weithin auch in den Formen der Privatwirtschaftsverwaltung durch Errichtung, Förderung usw. von einschlägigen Abfallbeseitigungsanlagen erfolgt. Dies alles hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Abfallwirtschaftsordnung. Gerade in diesem Zusammenhang dürfen aber auch die Leistungen der Privatwirtschaft nicht vergessen werden. Im Rahmen dieses Vortrages mußte leider der vom Staat gesetzte Ordnungsrahmen für eine Erfüllung von abfallwirtschaftlichen Aufgaben durch Private ausgeklammert werden. Erwähnt sei, daß die Landes-Abfallgesetze die Möglichkeit der Betrauung von privaten Rechtsträgern mit der Durchführung der den Gemeinden gesetzlich übertragenen abfallwirtschaftlichen Pflichten ausdrücklich zulassen, einzelne Gesetze sogar primär diese Betrauung verlangen.

Mit dieser Zusammenfassung soll keinesfalls behauptet werden, daß nicht vieles verbesserungsfähig wäre - sowohl im Bereich der Gesetzgebung als auch der Vollziehung. Zum Abschluß möchte ich daher aus meiner Sicht einige Anregungen geben:

- Der Bund sollte nicht immer wieder die Forderung nach einer mehr oder weniger umfassenden und ausschließlichen Kompetenz auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft (Abfallbeseitigung einschließlich Abfallverwertung) erheben und unter Hinweis auf das Fehlen einer solchen Kompetenz seine kompetenzrechtlich durchaus gegebenen Möglichkeiten ungenutzt lassen.
- Die aus Gründen der Sachgerechtigkeit - sachgerecht nicht nur unter dem Aspekt einer 'perfekten' Abfallwirtschaft sondern unter Einbeziehung weiterer Aspekte - notwendige Einheitlichkeit der Abfallwirtschaftsordnung kann durch die Erarbeitung eines Abfallwirtschafts-Rahmenkonzeptes durch Bund und Länder gewährleistet werden. Die erforderliche Verbindlichkeit könnte durch eine Bund-Länder-Vereinbarung erreicht werden. Die Durchführung sollte möglichst auf der Grundlage der geltenden Kompetenzverteilung erfolgen. Das setzt allerdings voraus, daß nicht nach allen möglichen und unmöglichen Kompetenztatbeständen, für die Anknüpfung von abfallwirtschaftlichen ('Teilchen') Regelungen gefahndet wird, sondern im Sinne der Reduktionsregel und unter sinnvoller Ausnutzung der Gesichtspunktregel eine Beschränkung auf echte Regelungen tragende Kompetenzen gesucht wird. Die Mitberücksichtigungsregel sollte dann zu einer umfassenden Koordination der einzelnen (Teil)Regelungen genutzt werden. Kompetenzverschiebungen - nach beiden Seiten - sollten nur dort vorgenommen werden, wo eine sachgerechte Problemlösung sonst nicht möglich ist.
- Der Abfallbegriff - und damit auch der Sonderabfallbegriff - (einschließlich Terminologie) sollte vereinheitlicht werden, d.h. der subjektive und der objektive Abfallbegriff

alternativ Anwendung finden. Dies gilt vor allem für die Landes-Abfallgesetze, aber auch - zumindest dem Grunde nach - für andere abfallrechtliche Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder. Die - zumindest in Ansätzen - in den meisten Landes-Abfallgesetzen zu findende Unterscheidung zwischen 'hausmüllähnlichen' Sonderabfällen und 'gefährlichen' Sonderabfällen sollte ausgebaut und präzisiert werden.

- Einer Prüfung sollte der Umfang des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde bei der Vollziehung der Landes-Abfallgesetze insbesondere bezüglich der ('gefährlichen') Sonderabfälle unterzogen werden. Vor allem sollten zur Bewilligung von (Sonder)Abfallbeseitigungsanlagen Landesbehörden zuständig sein. Diesen sollte auch die Befugnis zu Anordnungen eines Anschlußzwanges an Sonderabfallbeseitigungsanlagen eingeräumt werden. Die insbesondere durch das Raumplanungs- und Fachplanungsrecht gegebenen Möglichkeiten haben nämlich durchwegs nur indirekte und begrenzte Auswirkungen auf die obligatorische Benützung von Abfallbeseitigungsanlagen.
- Die Verwertung und die Verringerung von Sonderabfällen und von Abfällen ganz allgemein sollte stärker in den Vordergrund gerückt werden, wenn sie gesamthaft im Sinne entsprechender Nutzenanalysen von Vorteil sind. Angesprochen sind dabei hinsichtlich der Verwertung überwiegend die Länder und hinsichtlich der Verringerung überwiegend der Bund.

A N H A N G

I. B e s p r o c h e n e R e c h t s v o r s c h r i f t e n1. Landes-Rechtsvorschriften

1.1. Abfallgesetze:

Burgenland: Gesetz vom 13. November 1974 über die Sammlung, die Abfuhr und die Beseitigung von Müll (Müllgesetz), LGB1.Nr. 3/1975

Kärnten: Gesetz vom 15. Dezember 1977 über die Abfuhr und Beseitigung von Abfällen (Kärntner Abfallbeseitigungsgesetz), LGB1.Nr. 19/1978

Niederösterreich: Gesetz vom 9. März 1972 über die Abfuhr und Beseitigung von Müll und von anderen Abfallstoffen sowie über die Einhebung einer Abgabe hierfür (NÖ Müllbeseitigungsgesetz), LGB1.Nr. 9240-01 (Kanalgesetz 1971, LGB1.Nr. 8230)

Oberösterreich: Gesetz vom 11. November 1974 über die Behandlung von Abfällen (O.ö. Abfallgesetz), LGB1.Nr. 1/1975

Salzburg: Salzburger Müllabfuhrgesetz 1974, LGB1. Nr. 99/1974

Steiermark: Gesetz vom 25. Juni 1974 über die Abfuhr und die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz), LGB1.Nr. 118/1974

Tirol: Gesetz vom 23. Mai 1972 über die Abfuhr und die Beseitigung von Abfällen, LGB1.Nr. 50/1972 idF LGB1.Nr. 47/1973

Vorarlberg: Gesetz über die Abfuhr und Beseitigung von Abfällen (Abfallgesetz), LGB1.Nr. 19/1974
(Gesetz vom 21. November 1977 über den Betrieb und die Räumung von Kanalanlagen und über die Erhebung von Gebühren für die Benützung und Räumung von Unratsanlagen (Kanalaräumungs- und Kanalgebührengesetz 1978), LGB1.Nr. 2/1978)

1.2. Baugesetze (-ordnungen)

Burgenland: Gesetz vom 15. Dezember 1969, mit dem eine Bauordnung für das Burgenland erlassen wird (Bgl. Bauordnung) LGB1.Nr. 13/1970

Kärnten: Gesetz vom 30. Juni 1969, mit dem eine Bauordnung für das Land Kärnten erlassen wird (Kärntner Bauordnung), LGB1.Nr. 48/1969 idF LGB1.Nr. 56/1972 und Nr. 79/1979

Niederösterreich: NÖ Bauordnung 1976, LGB1.Nr. 8200-0

Oberösterreich: Gesetz vom 2. April 1976, mit dem eine Bauordnung für Oberösterreich erlassen wird (O.ö. Bauordnung - O.ö. BauO), LGB1.Nr. 35/1976

Salzburg: Gesetz vom 7. Juli 1976 über technische Bauvorschriften im Lande Salzburg (Bautechnikgesetz - BauTG), LGB1.Nr. 75/1976 idF LGB1.Nr. 71/1978

Steiermark: Gesetz vom 25. Oktober 1968, mit dem eine Bauordnung für das Land Steiermark erlassen wird (Steiermärkische Bauordnung 1968), LGB1.Nr. 149/1968 idF LGB1.Nr. 130/1974, Nr. 61/1976 und Nr. 55/1977

Tirol: Tiroler Bauordnung (TBO), LGB1.Nr. 43/1978

Vorarlberg: Gesetz über die Errichtung und Erhaltung von Bauwerken (Baugesetz), LGB1.Nr. 39/1972

Wien: Bauordnung für Wien, LGB1.Nr. 11/1930 idF LGB1.Nr. 12/1930, (GB1.)Nr. 1/1935, Nr. 33/1936, LGB1.Nr. 17/1947, Nr. 45/1949, Nr. 16/1955, Nr. 28/1956, Nr. 14/1958, Nr. 7/1960, Nr. 31/1960, Nr. 16/1961, Nr. 3/1964, Nr. 10/1964, Nr. 9/1967, Nr. 6/1970, Nr. 15/1970, Nr. 25/1971, Nr. 16/1972, Nr. 28/1974 und Nr. 18/1976.

1.3. Kanalgesetze:

Burgenland: Gesetz vom 18. Oktober 1966 über die Verpflichtung zum Anschluß an öffentliche Kanalisationsanlagen und die Art ihrer Benützung (Bgl. Kanalanschlußgesetz), LGB1. Nr. 8/1967

Kärnten: Gesetz vom 15. Dezember 1977 über die Kanalisationsanlagen der Gemeinden (Gemeindekanalisationsgesetz), LGB1.Nr. 18/1978

Niederösterreich: Kanalgesetz 1977, LGB1.Nr. 8230

Steiermark: Gesetz vom 28. Juni 1955 über die Ableitung von Wässern in bebautem Gebiet für das Land Steiermark (Kanalgesetz 1955), LGB1.Nr. 70/1955 idF LGB1.Nr. 165/1968

Vorarlberg: Gesetz über öffentliche Abwasserbeseitigungsanlagen (Kanalisationsgesetz), LGB1. Nr. 33/1976

Wien: Gesetz vom 21. November 1977 über den Betrieb und die Räumung von Kanalanlagen und über die Einhebung von Gebühren für die Benützung und Räumung von Unratsanlagen (Kanalräumungs- und Kanalgebührengesetz 1978), LGB1.Nr. 2/1978

2. Bundes-Rechtsvorschriften

2.1. Altölgesetz: Bundesgesetz vom 7. März 1979 über die Aufarbeitung von Altölen (Altölgesetz), BGB1.Nr. 138/1979

2.2. Gewerbeordnung 1973: Bundesgesetz vom 29. November 1973, mit dem Vorschriften über die Ausübung von Gewerben erlassen werden (Gewerbeordnung 1973), BGB1.Nr. 50/1974 idF BGB1.Nr. 253/1976 und Nr. 233/1978

2.3. Forstgesetz 1975: Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird (Forstgesetz 1975), BGB1.Nr. 440/1975

2.4. Giftgesetz 1951: BGB1.Nr. 235/1951
Giftverordnung, BGB1.Nr. 362/1928 idF
BGB1.Nr. 392/1934 II, Nr. 54/1954 und
Nr. 212/1958

2.5. Lebensmittelgesetz 1975: Bundesgesetz vom 23. Jänner 1975 über den Verkehr mit Lebensmitteln, Verzehrprodukten, Zusatzstoffen, kosmetischen Mitteln und Gebrauchsgegenständen (Lebensmittelgesetz 1975 - LMG 1975) BGB1.Nr. 86/1975

2.6. Strahlenschutzgesetz: Bundesgesetz vom 11. Juni 1969 über Maßnahmen zum Schutze des Lebens oder der Gesundheit von Menschen einschließlich ihrer Nachkommenschaft vor Schäden (Strahlenschutzgesetz), BGBl.Nr. 227/1969
Strahlenschutzverordnung; Verordnung des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, des Bundesministers für Verkehr, des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung und des Bundesministers für Unterricht und Kunst vom 12. Jänner 1972 über Maßnahmen zum Schutze des Lebens oder der Gesundheit von Menschen einschließlich ihrer Nachkommenschaft vor Schäden durch ionisierende Strahlen, BGBl.Nr. 47/1972

2.7. Tierseuchengesetz: RGBl.Nr. 177/1909 idF BGBl.II Nr. 348/1934, Nr. 441/1935, Nr. 122/1949, Nr. 139/1954, Nr. 331/1971 und Nr. 141/1974

Tierkörperverwertungs-Vollzugsanweisung (Gesetz):
Vollzugsanweisung des Staatsamtes für Land- und Forstwirtschaft im Einvernehmen mit dem Staatsamte für Volksernährung vom 19. April 1919, betreffend die Verwertung von Gegenständen animalischer Herkunft in Tierkörperverwertungsanstalten, StGBI.Nr. 241/1919 idF BGBl.Nr. 66/1977

2.8. Wasserrechtsgesetz 1959: BGBl.Nr. 215/1969 idF BGBl. Nr. 209/1969 und Nr. 36/1970

II. A n g e f ü h r t e J u d i k a t u r

Österreich:

Verfassungsgerichtshoferkenntnis vom 23. März 1976, K-II-1/75, (Rechtsprechungs)Beilage der Zeitschrift für Verwaltung 1976/2/364

Bundesrepublik Deutschland:

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 14. November 1975, Nr. 19 V 74, Bayerische Verwaltungsblätter

Bayerisches Oberstes Landesgericht, Beschluß vom 5. Oktober 1973, Neue Juristische Wochenschrift 1974 156, und Beschluß vom 9. Juli 1974, Bayerische Verwaltungsblätter 1974 541

Oberlandesgericht Koblenz, Beschluß vom 28. Juli 1975, Natur und Recht 1979 41

Verwaltungsgericht Arnberg, Urteil vom 14. Dezember 1976, Natur und Recht 1979 43

III. Angeführte Literatur

Österreich:

BUNDESKANZLERAMT/VERFASSUNGSDIENST, Stellungnahme vom 20. November 1971, Zl. 54.449-2b/A1, zum Entwurf eines steiermärkischen Landesgesetzes betreffend die Abfuhr und die Beseitigung mineralöhlhaltiger Abfallstoffe

BUNDESREGIERUNG, Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend das Forstgesetz 1974 (mit Änderungen beschlossen und kundgemacht als Forstgesetz 1975), 1266 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XII Gesetzgebungsperiode

FISCHER/SCHÄFER, Grundlagen für ein Abfallwirtschaftskonzept (hgg vom Österreichischen Bundesinstitut für Gesundheitswesen) 1978

HANDELSAUSSCHUSS des Nationalrates, Bericht des Handelsausschusses über den Antrag der Abgeordneten Dr. Scrinzi und Genossen betreffend ein Bundesgesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Altölbeseitigung (Altölbeseitigungsgesetz) (9/A) und über den Antrag der Abgeordneten Dr. Heindl, Dr. Schwimmer und Genossen betreffend ein Bundesgesetz zur Aufarbeitung von Altölen (Altölgesetz) (55/A), 1238 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XIV Gesetzgebungsperiode

KUNTSCHER H., Studie über eine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse der Abfallwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Rezirkulation von Abfallstoffen ("Sozialbilanz des Recycling"), in Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz (Hg), Beiträge: Umweltschutz, Lebensmittelangelegenheiten, Veterinärverwaltung 2/1977

LEODOLTER I., Schriftliche Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage durch den Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz vom 12. Mai 1978, Österreichische Gemeinde-Zeitung 1978 318

MOSER B., Wer bestimmt den Standort des Altommüllagers, Salzburger Nachrichten vom 11. Dezember 1978

PERNTHALER P., Raumordnung und Verfassung 1 1975 18

RUPPE H-G, Raumordnung und Umweltschutz. Rechtsfragen der Umweltschutzfinanzierung (Gutachten), in Österreichischer Juristentag (Hg), Verhandlungen des sechsten Österreichischen Juristentages Bd I 1. Teil B 1976

SCHÄFFER H., Verfassungsinterpretation in Österreich.
Eine kritische Bestandsaufnahme 1971

STAMPFER B., Kritische Bemerkungen zum Abfallrecht, in
Schriftenreihe des Österreichischen Forums für Umwelt-
schutz und Umweltgestaltung 13/1976 5
Bezirkshauptmannschaft zwischen Gesetzesvollzug und
Planvollzug, in Österreichischer Juristentag (Hg), Ver-
handlungen des sechsten Österreichischen Juristentages
Bd II 1. Teil Abteilung Grundlagenforschung: Raumordnung
und Umweltschutz 1979 22
Recht der Abfallwirtschaft in Österreich (Studie im Auf-
trag der Arbeitsgemeinschaft für Abfallwirtschaft), er-
scheint im Laufe des Jahres 1980

STEYRER, SEKANINA u. GENOSSEN, Antrag der Abgeordneten
Dr. Kurt Steyrer, Sekanina und Genossen vom 24. Jänner
1979 betreffend ein Bundesverfassungsgesetz vom . . . ,
mit dem das Bundesverfassungsgesetz in der Fassung von
1929 geändert wird, II-4657 der Beilagen zu den steno-
graphischen Protokollen des Nationalrates XIV Gesetzge-
bungsperiode

SVOBODA W., Die Kompetenzverteilung im Umweltschutz auf
Verfassungsebene, in Institut für Stadtforschung (Hg),
IS-Forschungsberichte 4/1975

UNKART R., Raumordnung und Umweltschutz - Notwendigkeit,
Bedingungen und Hemmnisse einer Kooperation der Gebiets-
körperschaften (Vortragsmanuskript) 1979

WIMMER N., System des österreichischen Umweltschutz-
rechts. Der Umweltgestaltungsstaat in rechtsdogmatischer
und verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in Bundes-

ministerium für Gesundheit und Umweltschutz (Hg),
Beiträge zum Umweltschutz 1972 - 1974 1974 a 76

Rechtliche Aspekte der Abfallbewirtschaftung, in
Schriftenreihe des Österreichischen Forums für Umwelt-
schutz und Umweltgestaltung 7/1974 b 4

Raumordnung und Umweltschutz. Der Umweltgestaltungs-
staat - Systematische Bezüge und praktische Probleme
(Gutachten), in Österreichischer Juristentag (Hg), Ver-
handlungen des sechsten Österreichischen Juristentages
Bd I 1. Teil A 1976

WOLNY E., Zur Dynamik des eigenen Wirkungsbereiches der
Gemeinde, Zeitschrift für Verwaltung 1978 449

Ausland:

ALTENMÖLLER R., Zum Begriff "Abfall" im Recht der Abfall-
beseitigung, Die Öffentliche Verwaltung 1978 27

BRAUN R., Waste Management, Recycling and Envisoumental
Protection, Journal of the International Solid Wastes and
Public Cleaning Association 1978 1

BUNDESMINISTERIUM des INNERN, Referat Öffentlichkeits-
arbeit (Hg), Das Verursacherprinzip. Möglichkeiten und
Empfehlungen zur Durchsetzung (Umweltbrief 1) 1973

HÖSEL/von LERSNER, Recht der Abfallbeseitigung des Bun-
des und der Länder. Kommentar zum Abfallbeseitigungsge-
setz, Nebengesetze und sonstige Vorschriften (Lose-
Blatt-Sammlung) 1972 (Stand 11. Lfg. vom Mai 1979)

HUBER R., Möglichkeiten und Grenzen der Abfallbewirtschaftung, in PRO AQUA AG (Hg), Wasser, Abwasser, Abfälle. Referate der 7. Fachtagung anlässlich der PRO AQUA - PRO VITA 1977 in Basel 1978 337

KEUNE H., Abgrenzung von "Abfall" und "Wirtschaftsgut", Müll und Abfall 1976 a 93

Abfallrecht behindert Wiederverwertung, Umwelt 1976 b 170

Abfall, weil die Behörde es will, Umwelt 1976 c 405

SCHMIDT - ASSMANN E., Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Natur und Recht 1979 1