

1. ABFALLWIRTSCHAFTSRECHT

1.1 Einleitung

Im Mittelpunkt des Abfallwirtschaftsrechts steht das Verhältnis zwischen Mensch und Abfall, welches wiederum von einer wirtschaftsrechtlichen und von einer umweltrechtlichen Werte aus betrachtet werden kann.

Der umweltschützende Aspekt resultiert aus der Einsicht, dass Abfall eine Gefahr für den Menschen und seine Lebensgrundlagen darstellen kann. Rund 49 Millionen Tonnen pro Jahr sind es allein in Österreich, die einer ordnungsgemäßen Behandlung zugeführt werden müssen; um die 2,5 Mrd in allen 28 EU-Staaten zusammen. Um den damit verbundenen Problemen nicht nur reaktiv zu begegnen (also entstandene Abfälle zu behandeln), ist es entscheidend, bereits das Abfallaufkommen durch Vermeidungsmaßnahmen zu verringern.

Darüber hinaus wird Abfall in zunehmendem Maß als Ware und Handelsgut wahrgenommen. Statt der mit dem Abfallaufkommen verbundenen Lasten steht mehr und mehr der mögliche Nutzen im Vordergrund. Als Folge daraus steigt das marktwirtschaftliche Interesse am Abfallaufkommen. Das Abfallwirtschaftsrecht versucht, auch diesen Aspekt einer Regulierung zuzuführen, und greift dabei teilweise in die wirtschaftliche Freiheit der Unternehmer ein.

Ökologische und ökonomische Gesichtspunkte stehen nun freilich nicht immer in Einklang miteinander. Während die eine Seite fordert, eine Sache (wieder) in den Wirtschaftskreislauf zu integrieren, kann der andere Aspekt dem entgegenstehen. In diesem Sinn hat das Abfallwirtschaftsrecht auch einen Ausgleich zwischen den Interessen der Wirtschaft und den Postulaten des Umweltschutzes herbeizuführen.

Ungeachtet dieser Herausforderungen ist das Abfallwirtschaftsrecht insgesamt eine vergleichsweise junge Materie und ständigen Veränderungen unterworfen. So wurde das derzeit in Geltung stehende Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (AWG 2002)¹ – als „Herzstück“ des österreichischen Abfallwirtschaftsrechts – seit seinem Inkrafttreten am 2. 11. 2002 bereits 16-mal novelliert. Die vorliegende Arbeit soll einen Überblick über die derzeit geltenden abfallwirtschaftsrechtlichen Bestimmungen des Bundes und der Länder² bieten;

¹ Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft (Abfallwirtschaftsgesetz 2002 – AWG 2002), BGBl I 2002/102, zuletzt geändert durch BGBl I 2015/163.

² Die Abfallwirtschaftsgesetze der Länder wurden in der folgenden Fassung berücksichtigt: Nö Abfallwirtschaftsgesetz 1992, LGBl 8240-0 idF LGBl 8240-6; Sbg Abfallwirtschaftsgesetz 1998, LGBl 1999/35 idF LGBl 2013/45; Vbg Landes-Abfallwirtschaftsgesetz, LGBl 2006/1 idF LGBl 2013/44; Oö Abfallwirtschaftsgesetz 2009, LGBl 2009/71 idF LGBl 2013/90; Stmk Abfallwirtschaftsgesetz 2004, LGBl 2004/65 idF LGBl 2014/87; Tir Abfallwirtschaftsgesetz, LGBl 2008/3 idF LGBl 2013/130; Bgld Abfallwirtschaftsgesetz 1993, LGBl 1994/10 idF LGBl 2015/38; Wr Abfallwirtschaftsgesetz, LGBl 1994/13 idF LGBl 2013/45.

dabei basiert sie auf der umfassenden Darstellung der Autoren zum Abfallwirtschaftsrecht.³

1.2 Grundlagen

1.2.1 Allgemeines

Das österreichische Abfallwirtschaftsrecht ist nicht frei von **internationalen Einflüssen**, wobei völker- und unionsrechtliche Vorgaben zu unterscheiden sind. Während sich völkerrechtliche Verträge, Übereinkommen, Protokolle udgl an die Vertragsstaaten richten, die diese Verträge in nationales Recht umzusetzen haben, können sich aus unionsrechtlichen Vorgaben auch ohne Umsetzung in das innerstaatliche Recht unmittelbar Rechte und Pflichten ergeben.

Neben diesen äußeren Einflüssen sind innerhalb der österreichischen Rechtsordnung vordringlich die **verfassungsrechtlichen Grundlagen** zu beachten. Einfache Gesetze wie das AWG 2002 oder Verordnungen dürfen diesen Vorgaben nicht widersprechen.

1.2.2 Völkerrechtliche Grundlagen

Wie einleitend ausgeführt wurde, wird das Abfallwirtschaftsrecht teilweise auch durch völkerrechtliche Vorgaben determiniert. Insbesondere betrifft dies die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle: Hier sind die Regelungen des **Basler Übereinkommens** zu erwähnen, in dessen Rahmen ua Kontrollmaßnahmen sowie verfahrensrechtliche Vorgaben statuiert werden (in der täglichen Praxis sind freilich die der Umsetzung dieses Abkommens dienenden unionsrechtlichen Bestimmungen von größerer Bedeutung).

1.2.3 Unionsrechtliche Grundlagen

Auf der Unionsebene ist weitergehend zwischen primär- und sekundärrechtlichen Vorgaben zu unterscheiden, wobei das **Primärrecht** die Grundlage der Europäischen Union und ihres Handelns bildet. Es besteht aus den zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Verträgen, die für die Europäische Union eine verfassungsgleiche Funktion besitzen. Beim **Sekundärrecht** handelt es sich dagegen um die Gesamtheit aller rechtlich verbindlichen Regelungen, die auf Basis des Primärrechts zustande gekommen sind – vor allem Richtlinien und Verordnungen.

Auf der Ebene des Sekundärrechts bildet insb die **Abfallrahmen-RL**⁴ (ARRL) das Fundament des Abfallwirtschaftsrechts der Europäischen Union. Darüber hinaus sind aber noch zahlreiche andere Sekundärrechtsakte für diesen Bereich relevant, wie etwa die –

³ *Berl/Forster*, Abfallwirtschaftsrecht – AWG 2002, ALSAG sowie zivil- und strafrechtliche Grundlagen (2016); in der Folge kurz *Berl/Forster*, Abfallwirtschaftsrecht (2016).

⁴ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABI L 2008/312, 3.

auf das Basler Übereinkommen zurückgehende – unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltende **Abfallverbringungs-VO**.⁵ Im Hinblick auf das Anlagenrecht sind zudem die **Deponie-RL**,⁶ die **Umweltverträglichkeitsprüfungs-RL**⁷ (UVP-RL) sowie die **Industrieemissions-RL**⁸ (IERL) zu erwähnen.

1.2.4 Verfassungsrechtliche Grundlagen

1.2.4.1 Kompetenzrechtliche Einordnung

Die Zuständigkeit im Bereich der „**Abfallwirtschaft**“ ist durch **Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG** in geteilter Weise geregelt, konkret in der Form, dass eine Bundeszuständigkeit „hinsichtlich gefährlicher Abfälle, hinsichtlich anderer Abfälle [jedoch] nur soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist“ besteht.

In diesem Sinn

- ▶ fallen **gefährliche Abfälle** in die **ausschließliche Bundeszuständigkeit**,
- ▶ für **nicht gefährliche Abfälle** besteht dagegen bloß eine **Bedarfskompetenz** des Bundes.

Diesen Gestaltungsspielraum hat der Bund mit der Erlassung des **AWG 2002** genützt und die Bedarfskompetenz hinsichtlich nicht gefährlicher Abfälle in wesentlich größerem Umfang in Anspruch genommen, als er dies im Vorgängergesetz, dem AWG 1990, getan hat.

Den **Landesgesetzgebern** verbleibt im Rahmen des **Art 15 B-VG** folglich nur mehr ein sehr eingeschränkter Regelungsbereich, der sich im Wesentlichen auf die Themen kommunale Abfallwirtschaft, Abfallverbände, Abfallgebühren und auf bestimmte Aspekte der abfallwirtschaftlichen Planung erstreckt. Die Landesregelungen dürfen sich dabei ausschließlich auf nicht gefährlichen Abfall und innerhalb dieser Restmenge nur auf solche Gegenstände beziehen, hinsichtlich derer der Bundesgesetzgeber nicht von seiner Bedarfskompetenz (rechtmäßig) Gebrauch gemacht hat. Weiterhin bestehende Vorschriften der Länder, die nunmehr bundesgesetzlich geregelt sind, wie etwa hinsichtlich Behandlungsanlagen und abfallpolizeilichen Aufträgen, sind seit dem Inkrafttreten des AWG 2002 – nach Ansicht der Rsp – unanwendbar.⁹

⁵ Verordnung (EG) 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. 6. 2006 über die Verbringung von Abfällen, ABI L 2006/190, 1, zuletzt – mit Wirksamkeit ab dem 1. 1. 2016 – geändert durch VO (EU) 660/2014, ABI L 2006/190, 1.

⁶ Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien, ABI L 1999/182, 1.

⁷ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABI L 2012/26, 1.

⁸ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABI L 2010/334, 17.

⁹ VwGH 29. 1. 2004, 2003/07/0101.

1.2.4.2 Grundrechtliche Bezüge

Abfallwirtschaftliche Regelungen berühren insb das in Art 6 StGG verbürgte Grundrecht auf **Erwerbsfreiheit** (betroffen sind ua der Andienungszwang oder das Verbot der Ablagerung anderer als im Bundesland angefallener Abfälle¹⁰) und das **Eigentumsrecht** nach Art 5 StGG (insb im Hinblick auf Enteignungsregelungen sowie den Eigentumsübergang an Abfällen). Ferner ist auch das Verbot territorialer Behinderungen des Wirtschaftsverkehrs nach **Art 4 B-VG** zu beachten.¹¹ Beschränkungen dieser Gewährleistungen können vor allem im Interesse des Umweltschutzes bei entsprechender verhältnismäßiger und sachlicher Ausgestaltung gerechtfertigt sein.

Darüber hinaus ist auf das **BVG** über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung¹² zu verweisen. Dieses begründet zwar keine subjektiven Rechte, allerdings kann es als objektiver Maßstab für die Gesetzgebung und Vollziehung herangezogen werden.

1.2.5 Tätigkeitsbereich der Gemeinden

Sind abfallrechtliche Aufgaben von der Gemeinde zu besorgen, ist zwischen der Erfüllung im eigenen und im übertragenen Wirkungsbereich zu unterscheiden. Im Rahmen des **eigenen Wirkungsbereichs** agiert die Gemeinde frei von Weisungen staatlicher Behörden in „kommunaler Autonomie“. Der eigene Wirkungsbereich umfasst allerdings nur jene Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der Gemeinde liegen und geeignet sind, durch die Gemeinde innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden (Art 118 Abs 2 B-VG).

Dass diese Voraussetzungen (Interesse und Eignung) bei der Besorgung abfallwirtschaftsrechtlicher Aufgaben erfüllt sind, wird vom Gesetzgeber weitgehend bejaht. So werden den Gemeinden von den Landesgesetzgebern ua die Erlassung der Abfuhrverordnungen, die Festsetzung der Abfallgebühr sowie die Festlegung durch Verordnungen, dass auch die im Gemeindegebiet anfallenden nicht gefährlichen Siedlungsabfälle aus gewerblichen Betriebsanlagen der Systemabfuhr unterliegen, in den eigenen Wirkungsbereich übertragen. Ebenso bestimmt das AWG 2002 (pauschal), dass die Aufgaben, welche in seinem Rahmen den Gemeinden übertragen werden, solche des eigenen Wirkungsbereichs sind (ua § 28 und § 28 a iVm § 85).

Von großer Bedeutung ist die den Gemeinden vom Landesgesetzgeber übertragene Verpflichtung, die in ihrem Gebiet anfallenden, den landesgesetzlichen Vorschriften unterliegenden Abfälle nach einem differenzierenden Schema (nach Abfallarten und teils nach dem Hol-, teils nach dem Bringsystem) zu erfassen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe haben die Gemeinden eine **öffentliche Müllabfuhr** einzurichten (zB § 9 Abs 1 Bgld AWG). Darauf basierend sind die Eigentümer bzw die Nutzungsberechtigten der im Ab-

¹⁰ VfSlg 17.777/2006 zum Oö AWG.

¹¹ VfSlg 17.777/2006.

¹² BGBl I 2013/111.

fuhrbereich liegenden Grundstücke berechtigt und – von Ausnahmen abgesehen – auch verpflichtet, die Abfälle nur durch die Einrichtungen der Gemeinde, bzw solcher, deren sich die Gemeinde bedient, erfassen und behandeln zu lassen (sog **Andienungspflicht** oder **Andienungszwang**).

Hinweis: Öffentliche Auftraggeber (worunter auch Gemeinden zu verstehen sind) unterliegen bis auf wenige Ausnahmen auch im Bereich der Abfallwirtschaft den Anforderungen des Bundesvergabegesetzes. Diesem zufolge haben sie Ausschreibungen nach dem Bestbieterkriterium durchzuführen. Dafür wurde ein entsprechender Leitfaden für eine Musterausschreibung verfasst (abrufbar unter http://gemeindebund.at/images/uploads/downloads/2016/PK-Untertagen/Bestbieterausschreibung/Leitfaden_Bestbieterausschreibungen.pdf).

Weitergehend sehen die meisten Landesgesetze auf der Grundlage von Art 116 a B-VG vor, dass bestimmte Aufgaben der Gemeinde auf **Gemeindeverbände** übertragen werden können, die in diesem Zusammenhang bisweilen die Bezeichnung „Abfallwirtschaftsverbände“ tragen. Sofern eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs einem solchen Abfallwirtschaftsverband übertragen wird, geht damit die Unzuständigkeit der Gemeinde einher. In diesem Fall ist ihr die Berechtigung zur Vollziehung der Angelegenheit entzogen und die Aufgabe dem ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Gemeindeverbandes überantwortet.¹³

Unabhängig davon steht es den Gemeinden aufgrund einer verfassungsunmittelbaren Ermächtigung zu, Missständen, die durch das Abfallaufkommen verursacht wurden, durch die Erlassung **ortspolizeilicher Verordnungen** entgegenzutreten (Art 118 Abs 6 B-VG). Solche Verordnungen können sich sowohl auf Missstände beziehen, die bereits bestehen, als auch auf solche, die unmittelbar zu erwarten sind; jeweils ist aber vorausgesetzt, dass Angelegenheiten betroffen sind, deren Besorgung der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich übertragen ist, und dass der Missstand spezifisch für die konkrete Gemeinde ist. Auch eine Sanktionierung der Nichtbefolgung, indem diese zur Verwaltungsübertretung erklärt wird, kommt ausschließlich unter diesen Voraussetzungen in Betracht. Ortspolizeiliche Verordnungen sind zudem (bloß) Gesetzesergänzend. Somit dürfen sie bestehenden Gesetzen bzw Verordnungen des Bundes und des Landes nicht widersprechen. Wird ein Missstand bereits von einer bundes- oder landesgesetzlichen Regelung erfasst, muss für eine entsprechende ortspolizeiliche Verordnung ein spezifischer örtlicher Missstand begründet werden.

¹³ Vgl VwGH 11. 9. 2003, 2000/07/0002.