



Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft
Sektion V
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
BMLFUW- UW.2.1.8/001 3-V/3/2016	UV/GSt/HO/SP	Werner Hochreiter	DW 2624	DW 2105	24.03.2017

Bundes-Abfallwirtschaftsplan 2017

Die Bundesarbeitskammer (BAK) nimmt zu dem im Betreff genannten Entwurf wie folgt Stellung:

Grundsätzlich verdient der hohe Standard der Abfallwirtschaft in Österreich, wie er auch im vorliegenden Entwurf zum Ausdruck kommt, Wertschätzung. Dennoch soll dies nicht den Blick auf diejenigen Bereiche verdecken, wo noch grundlegender Reformbedarf besteht, so wie etwa die künftige Finanzierung der Altlastensanierungsförderung. Leider ist auch die schon anlässlich der Fortschreibung 2011 vorgetragene Kritik zum Thema „Öffentlichkeitsarbeit“ nicht aufgegriffen worden, dass KonsumentInnen- und Umweltverbände als Stakeholder und Kooperationspartner des BMLFUW in der abfallrelevanten Öffentlichkeitsarbeit gesehen werden sollten. Besondere Anmerkungen betreffen die stark steigenden Einnahmen aus kommunalen Müllgebühren und die Frage von möglichen Kostenoptimierungen. Die Qualität der angebotenen kommunalen Sammlungen in den Bundesländern sollte verglichen werden. Moderne Mindeststandards sind jedenfalls für die kommunalen Problemstoffsammlungen erforderlich. Kritisches wird zur Abgeltungsverordnung, die zu evaluieren sein wird, festgehalten. Zudem sollte das 2013 geschaffene Gestaltungsprinzip „Verlosung der Sammelregionen“ um eine „Hauptkostenverantwortung des Ausschreibungsführers“ ergänzt werden.

Grundsätzliches

Mit dem Entwurf für die Fortschreibung für 2017 liegt nun ein Dokument vor (im Folgenden kurz: E-BAP 2017), das den **hohen Standard der Abfallwirtschaft in Österreich** eindrucksvoll darstellt. Dieser Standard verdient – wie schon 2011 – Wertschätzung.

Dennoch soll dadurch nicht der Blick auf diejenigen Bereiche verdeckt werden, wo nach wie vor grundlegender Reformbedarf besteht. Dies gilt namentlich vor allem für die Altlastensanierung (Kap 8), wobei zwar Reformbedarf und die wünschenswerte Ausrichtung für das Altlastensanierungsverfahren dargestellt werden; zur **Zukunft der Finanzierung der Altlastensanierungsförderung** fehlen aber wie schon 2011 die nötigen Hinweise.

Zum **Verfahren der Erstellung des E-BAP 2017** sei an die Anforderungen von Art 28 bis 31 Abfallrahmenrichtlinie (ARRL) erinnert. Art 31 ebenda bestimmt, „dass die relevanten Interessenvertreter und Behörden sowie die breite Öffentlichkeit die Möglichkeit erhalten, an der Ausarbeitung der Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme mitzuwirken und dass sie diese einsehen können, sobald sie vorliegen“. Art 28 ebenda verlangt eine **Evaluation am Ende der Planungsperiode und daraus abgeleitete Vorgaben für die neue Periode**.

Aus der Sicht der BAK ist anzuerkennen, dass es zum Kapitel 5 (Abfallvermeidungsprogramm 2017) einen solchen **Prozess unter Einbindung der Stakeholder** gegeben hat. Vergleichbares war aber für die übrigen Abschnitte mit strategischem Charakter – das gilt insb für das Kapitel 6 (Vorgaben und Maßnahmen) – nicht wahrzunehmen. Dies beginnt schon damit, dass es an einer Evaluierung der bisher geplanten und umgesetzten Maßnahmen fehlt.

Damit in Zukunft eine Evaluierung möglich ist, müssten Ziele und Vorhaben für diejenigen Kapitel benannt werden, wo sich Defizite und Handlungsbedarf zeigen. Solche würde man zB zu **Kapitel 6.3.1.4 Berufsrecht der Sammler** oder für **Kapitel 6.3.10. Kontrolle** erwarten. Angaben zu Defiziten und daraus abgeleitete Vorhaben oder Vorgaben finden sich aber nicht; gleichzeitig sind aber Regelungsvorschläge im Zuge der Begutachtung der AWG-Novelle 2015 unterbreitet worden.

Von besonderem Interesse in diesem Zusammenhang sind die in Kapitel 6.7.1 dargestellten Ergebnisse der **Studie „Benchmarking der österreichischen Abfallwirtschaft“**. Diese werden aber nur kurz angerissen.¹ Eine Erörterung – welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind bzw welche Optionen sich eröffnen – findet sich nicht, wäre aber höchst sinnvoll. Die Studie zeigt im Übrigen sehr eindrucksvoll, wie groß der Beitrag der privaten Haushalte im Rahmen der Abfallerfassung ist: Die Studie ermittelt volkswirtschaftliche Kosten der Abfallwirtschaft in Höhe von 7 Mrd EUR pro Jahr. 50 Prozent davon resultieren aus Raum-, Zeit- und Fahrtkosten der privaten Haushalte, wobei die Zeitkosten (= monetär bewerteter Zeitaufwand) überwiegen. Je nach Haushaltstypus fallen pro Haushalt so jährlich zwischen 800,- EUR und 1062,- EUR an solchen Aufwänden an. Bestehende wie künftige Maßnahmen, welche die privaten Haushalte betreffen, müssen daher besonders sorgsam erwogen werden.

Die schon anlässlich der Fortschreibung 2011 vorgetragene **Kritik zum Thema „Öffentlichkeitsarbeit“ (nunmehr Kapitel 6.7.5.)** ist nicht aufgegriffen worden. Es ist schon auffallend, dass **KonsumentInnen- und Umweltverbände** nicht als Stakeholder und Kooperationspartner des BMLFUW in der abfallrelevanten Öffentlichkeitsarbeit gesehen werden. Dies mutet seltsam an, zumal Fragen, was „Abfallvermeidung“ bedeutet und was denn „nachhal-

¹ vgl <https://www.bmlfuw.gv.at/greentec/abfall-ressourcen/Benchmarking-Studie.html>

tiger Konsum“ sei, zunehmend in den Fokus kommen und KonsumentInnen ein wichtiger Adressat der Öffentlichkeitsarbeit sind. Die Komplexität und Konflikthaftigkeit des Themas „nachhaltiger Konsum“ kann wohl nur so angegangen werden, dass man sich der Mühe unterzieht, sich dem Thema und den damit verbundenen Anliegen in einem kontinuierlichen Dialogprozess zwischen den relevanten Stakeholdern zu nähern. Es versteht sich von selbst, dass es wenig Sinn macht, hier ausschließlich den Diskurs mit Wirtschaftsverbänden und Kommunen zu pflegen. In diesem Sinne fehlen auch der Initiative „bewusst kaufen“ ganz wichtige Stakeholder.

Ähnliches zeigt sich übrigens auch zu den Handlungsfeldern „**Abfallvermeidung in Haushalten**“ (Kapitel 5.5.3.) sowie „**ReUse**“ (Kapitel 5.5.5.). Freilich ist die BAK hier im Wege von Beiräten der diversen Koordinierungsstellen für Elektroaltgeräte und Verpackungen einbezogen (siehe auch Kapitel 6.4.3. bis 6.4.5.). Das Problem besteht hier in der mehr oder weniger weitgehenden „**Privatisierung der Verantwortung für die Öffentlichkeitsarbeit an die beteiligten Wirtschaftskreise**“, wo dann das Motto „wer zahlt, schafft an“ wirkt. Öffentlichkeitsarbeit in Richtung der KonsumentInnen muss unabhängig betrieben werden und sollte daher **als nicht-delegierbare öffentliche Aufgabe begriffen** werden.

Das Anschreiben sowie der Entwurf zum E-BAP 2017 lassen unklar, ob auch eine **strategische Umweltprüfung gemäß § 8a AWG 2002** durchgeführt werden muss; wenigstens eine Prüfung gemäß § 8a Abs 2 AWG 2002 wird erfolgen müssen.

Die **normative Qualität vieler im E-BAP 2017 enthaltenen Bestimmungen (Leitlinien)** bleibt aufgrund einer Informationsfülle (insgesamt 595 Seiten in Teil 1 und Teil 2) für interessierte Laien und Laiinnen, aber auch FachexpertInnen verschlossen. Es bleibt unklar, welche Bindungsintensität die „Leitlinien zur Abfallverbringung in Teil 2 des E-BAP 2017“ im Hinblick auf mögliche Verfahren vor Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung oder Gerichten aufweisen. Jene Bestimmungen, welche das Verbringen von Abfall im Rahmen der Bundeskompetenzen betreffen, sollten aus Gründen der Rechtssicherheit jedenfalls als verbindliche Rechtsverordnung geregelt werden.

Besondere Anmerkungen

Zu Kapitel 2.4. – Organisation der österreichischen Abfallwirtschaft

Das kostenintensivste Investitionsprojekt der letzten Jahre – das ist die Umsetzung der Deponieverordnung – ist per 2008 abgeschlossen. Eigentlich sollte man davon ausgehen dürfen, dass Kostensteigerungen ab 2010 eher unterhalb des Verbraucherpreisindex liegen, weil auch dämpfende Rationalisierungseffekte greifen. Die Darstellung auf Seite 37 zeigt aber **deutlich und ungebrochen wachsende Einnahmen aus den kommunalen Müllgebühren**, was die Frage aufwirft, ob auch immer die gebotenen Optimierungsschritte mit gleichem Erfolg getätigt werden. Angaben dazu wie zB Transparenz bei Ausschreibungen, Kosten und Gebühren oder Maßnahmen zur besseren Koordination (zB im Wege von Landesverbänden udgl) finden sich keine. Diesen Fragen ist aber nachzugehen. Die BAK bekennt sich zur kommunalen Daseinsvorsorge in der Abfallwirtschaft. **Gemeinden, Städte und Verbände müssen sich aber auch kosten- und gebührensenkenden Maßnahmen widmen.**

Zu Kapitel 3.1. – Siedlungsabfälle aus Haushalten und ähnliche Einrichtungen

Eine **vergleichende Darstellung der Sammelsysteme und der Qualität der gesammelten Fraktionen in den Bundesländern** wäre wünschenswert. Die „Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik“ für Österreich (Länderbericht - 3.2.2017 - SWD(2017) 33 final) hat ergeben, dass die Recyclingquote aus Siedlungsabfällen in Österreich sogar rückläufig ist. Angaben zum Aufkommen im Zeitverlauf finden sich aber nicht. Ebenso wenig wird die wünschenswerte künftige Entwicklung diskutiert.

Es stellt sich die Frage nach **Mindeststandards für einzelne Abfallfraktionen** – zB Hol- oder Bringsystem für Altpapier. Angesichts der Probleme in der kommunalen Altpapiersammlung in Salzburg wäre eine Übersicht sinnvoll, wo noch im Bringsystem erfasst wird. Ein Bringsystem für Altpapier entspricht nicht dem hohen Aufkommen und wird daher nicht als zeitgemäß gesehen.

Zum BAP 2011 wurde noch angegeben, dass ein großer **Anteil an Altstoffen durch Ausortierung aus dem Restmüll** gewonnen worden ist (Teil 1 Seite 54: rund 5,1 % des Aufkommens oder rund 72.000 Tonnen). Nun sollen es nur mehr 13.900 Tonnen sein. Eine Begründung für diesen Rückgang findet sich nicht.

Die Erfassung – einzelner Fraktionen wie die von Problemstoffen – ausschließlich über Recyclinghöfe/Altstoffsammelzentren setzt eine hohe Mobilität der BürgerInnen voraus. Alternativen für weniger mobile Haushalte werden in der Regel nicht angeboten. Die BAK hat schon mehrfach die **veralteten Vorgaben für die kommunalen Problemstoffsammlungen in § 28 AWG 2002** kritisiert. Ihre Durchführung im Wege einer „mobilen“ Sammlung zweimal jährlich ist bei weitem nicht mehr zeitgemäß, um die gebotene Erreichbarkeit und Bequemlichkeit zB für berufstätige GemeindebürgerInnen sicherzustellen. Dies sollte auch im Gesetztext zu den Pflichten der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Ausdruck kommen. Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge – dazu zählt auch die kommunale Abfallwirtschaft – sollten eine leistbare, hochwertige und flächendeckende Versorgung bieten, die auf effiziente Weise und unter fairen Bedingungen für die Beschäftigten erstellt wird. Daher sind **zeitgemäße Mindeststandards für die Erreichbarkeit** dieser kommunalen Erfassungsinfrastruktur vorzugeben. Im E-BAP 2017 bestünde nun die **Möglichkeit zu erörtern, worin denn ein zeitgemäßer Standard besteht. Dies fehlt** aber. Bemerkenswert ist, wie groß die Unterschiede im Pro-Kopf-Aufkommen je Bundesland sind (Kapitel 3.1.3. Seite 52). Sie könnten sich auch aus einem unzureichenden Angebot erklären, was im E-BAP 2017 erörtert werden sollte. Im E-BAP 2017 sollten auch Aussagen zu den Öffnungszeiten und zur Erreichbarkeit der Sammlungen im regionalen Vergleich wie im Bundesländervergleich enthalten sein.

Gleiches gilt im Übrigen auch für das **kommunale Angebot für die Sperrmüllentsorgung sowie das Angebot von ReUse-Infrastruktur**. Konkret ist zu untersuchen, welche Angebote zur Abfuhr von Sperrmüll für private Haushalte bestehen, die nicht selber über eine Transportmöglichkeit verfügen. In Sachen ReUse ist zu untersuchen, welche Angebote zur Entgegennahme und Weitergabe von noch gebrauchstauglichen Gütern wie Möbel, Haushaltsgeräte udgl derzeit bestehen und wo sich Defizite zeigen.

Das Aufkommen an getrennt erfassten **Altmetallen aus Haushalten** dürfte stagnieren (siehe auch Kapitel 3.4.). Daher wären Überlegungen zur Zukunft der Altmetallsammlung wünschenswert; die Klimarelevanz der Altmetallverwertung spricht nicht dafür, diese Sammlungen zurückzubauen. **Metallverpackungen im Restmüll** nehmen eher zu, zumal Dosen als Getränkeverpackungen zunehmen und de facto wenig Getrennterfassung erfolgt. Bemerkenswert ist, dass die Restmengenziele für Metalle dennoch erfüllt sein sollen, was die Frage aufwirft, ob sie anspruchsvoll genug sind.

Angesichts der **Probleme in der kommunalen Altpapiersammlung** in Salzburg wäre eine Übersicht sinnvoll, wo noch im Bringsystem erfasst wird. Ein Bringsystem für Altpapier entspricht nicht dem hohen Aufkommen und wird daher nicht als zeitgemäß gesehen.

Das **Eindringen von gewerblichen Entsorgern in die kommunale Abfuhr** wird auch für die Steiermark berichtet (System Wastebox für **Sperrmüll** durch die Firma Saubermacher sowie Vor-Ort **Restmüllnachsortierung** durch die Firma RMM). Auf solche unerwünschten Entwicklungen ist einzugehen.

Zu Kapitel 4 – Behandlungsanlagen

In diesem Kapitel erfolgt eine umfassende Darstellung der bestehenden Anlageninfrastruktur. Eine nach dem AWG vorgesehene ausdrückliche **Beurteilung der Notwendigkeit der Stilllegung von Anlagen** und der Notwendigkeit **zusätzlicher Anlageninfrastruktur zur Sicherstellung von Entsorgungsautarkie** erfolgt aber nicht.

Zum Thema „**Nutzung von Abwärme aus Abfall-Verbrennungsanlagen**“ fehlt es an Erhebungen und Analysen, **ob die bestehenden Maßnahmen zur Abwärmenutzung ausreichen** oder noch verbessert werden sollten.

Der E-BAP 2017 enthält zahlreiche Ausführungen zu Fragen der Abfallverbringungen. Nicht entnommen werden kann allerdings, wie die **konkrete Praxis bei der Erteilung von Exportgenehmigungen bei Abfällen zur Verbrennung** aussieht. Von Interesse ist hier, wie die Prinzipien der Entsorgungsautarkie und Nähe gehandhabt werden, zumal immer wieder „leerstehende Kapazitäten“ beklagt werden und der E-BAP 2017 steigende Exportmengen berichtet (Kapitel 6.3.6.). Unklar bleibt auch, ob nun **die bestehenden Maßnahmen zur Kontrolle von Verbringungen von Abfällen nach oder aus Österreich ausreichen** (Kapitel 6.3.10.). Es fehlen Abschätzungen, welche Mengen illegal laufen dürften; zudem wäre zu erörtern, inwieweit die praktizierten Kontrollmaßnahmen zweckmäßig sind.

Zu Kapitel 5 – Abfallvermeidungsprogramm

Siehe dazu schon die oben vorgetragene Kritik, dass **KonsumentInnen- und Umweltverbände** nicht als Stakeholder und Kooperationspartner des BMLFUW in der **abfallrelevanten Öffentlichkeitsarbeit** gesehen werden.

Zu Kapitel 5.7.1

In Bezug auf das **Handlungsfeld „ReUse“** ist zu untersuchen, welche Angebote zur Entgegennahme und Weitergabe von noch gebrauchstauglichen Gütern wie Möbel, Haushaltsgeräte udgl derzeit konkret bestehen, wo sich Defizite zeigen und welcher Bedarf besteht.

Zu Kap 6.4.3. – Verpackungen

Die BAK erinnert an die **kritische Stellungnahme zur Abgeltungsverordnung**, die nach wie vor aufrecht ist.² Die Verordnung bewirkt eine Netto-Zusatzbelastung der KonsumentInnen in der Höhe von rund 20 Mio EUR jährlich, weil den zusätzlichen Belastungen über die Produktpreise keine Kompensationen über Senkungen der Müllgebühren gegenüberstehen werden. Dies bedeutet eine rund **15 prozentige Erhöhung der Kosten der KonsumentInnen für die Verpackungsverordnung**, der auch **kein erkennbarer Nutzen für die KonsumentInnen** gegenübersteht. Im Gegenteil: Schon im Rahmen des Stakeholder-Dialogs im Vorfeld der Ausschreibung der Sammelgebiete hat sich gezeigt, wie sehr diese Verordnung Anlass gibt, dass Kommunen ihr natürliches Interesse an der Verbesserung der Altstoffsammlungen verlieren. Dies wird im Rahmen der nächsten Evaluierung zu untersuchen sein. Weiters erinnert die BAK an ihre Forderungen, dass das mit der AWG-Novelle Verpackungen eingeführte Gestaltungsprinzip „Verlosung der Sammelregionen“ (siehe § 29b Abs 8 AWG) nun auch um eine „**Hauptkostenverantwortung des Ausschreibungsführers**“ ergänzt wird,³ so wie dies 2011 in Deutschland auf Initiative und unter Moderation des deutschen Bundeskartellamts (dtBKA) – dort allerdings im Wege von Verträgen zwischen den konkurrierenden Sammelsystemen – eingeführt worden ist. Begründung und Funktionsweise der „Hauptkostenverantwortung“ sind umfassend und hinreichend in der vom Bundeskartellamt Ende 2012 publizierten „Sektoruntersuchung Duale Systeme“ beschrieben, deren Anhang 4 auch die konkrete vertragliche Umsetzung zeigt.⁴ So wie in Deutschland machen auch in Österreich die Sammelkosten einen Großteil der Gesamtkosten der Verpackungsabfallsammlung aus. Und die Beobachtung des dtBKA, dass die regionalen Sammelkosten (in Deutschland) trotz Ausschreibung der Sammelleistungen durch das Sammelsystem DSD und trotz erfolgter Marktöffnung für Mitbewerber von DSD keinem ausreichenden Wettbewerbsdruck unterlegen sind (~ konkret differierten sie in einer sachlich nicht erklärbaren Weise, die offenbar nichts mit sachlichen oder räumlichen Gegebenheiten, dh Menge und Leistungsumfang zu tun hatte – siehe Seite 74 des Abschlussberichts), kann ebenso zwanglos auf Österreich übertragen werden wie die Schlussfolgerung des dtBKA, dass es daher einer speziellen Kostenverantwortung des ausschreibenden Sammelsystems bedarf, **damit es zu einem echten Bieterwettbewerb kommt**.

Rudi Kaske
Präsident
FdRdA

Maria Kubitschek
iV des Direktors
FdRdA

² <https://wien.arbeiterkammer.at/service/stellungnahmen/umwelt/Abgeltungsverordnung.html>

³ siehe BAK-Stellungnahme zur AWG-Novelle 2015

https://wien.arbeiterkammer.at/service/stellungnahmen/umwelt/AWG-Novelle_2015.html

⁴ Pressemeldung: Bundeskartellamt legt Sektoruntersuchung duale Systeme vor – Wettbewerbsöffnung senkt die Kosten der Verpackungsentsorgung um eine Mrd Euro/Jahr; Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Duale Systeme – Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung, Bericht gemäß § 32e GWB – Dezember 2012 unter http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2012/03_12_2012_SU-duale-Systeme.html bzw. Abschlussbericht in Langfassung samt Anlagen unter http://www.bundeskartellamt.de/DE/UeberUns/Publikationen/Sektoruntersuchungen/sektoeruntersuchungen_node.html