

Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen



1/SN-168/ME

Gesetzentwurf	
Z:	87GE 9 88
Datum:	16. JAN. 1989
Verteilt:	16.1.1989 <i>liu</i>

An das
Präsidium des Nationalrates
Parlament

Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

Dr. Manggruber

Wien, 11. Jänner 1989
ZL.: 6999-93/88-br
Dr. Schäfer
DW: 28

Betr.: Entwurf eines Altlastensanierungsgesetzes;
Stellungnahme

- .. Mit Beziehung auf das mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie vom 1. Dezember 1988, Zl. 08 3523/5-I/8/88, eingeleitete Begutachtungsverfahren legt das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Altlastensanierungsgesetzes vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dr. Erich Schäfer
(Geschäftsführer)

Beilagen

Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen



Wien, 11. Jänner 1989

Zl.: 6999-93/88

STELLUNGNAHME

zum Entwurf eines Bundesgesetzes zur Finanzierung und Durchführung der Altlastensanierung (Altlastensanierungsgesetz-ALSAG)

I. Allgemeines

=====

Im Hinblick auf die Gefahr der Grundwasserverseuchung und Beeinträchtigung der Trinkwasserversorgung ist die Altlastensanierung unter dem Gesichtspunkt der Hygiene und Volksgesundheit eines der vordringlichsten Umweltprobleme.

Es wäre daher nicht zu verantworten, mit dringenden Sanierungsmaßnahmen zuzuwarten, bis durch Einführung einer neuen Bundesabgabe eine neue Finanzierungsquelle erschlossen ist.

Der erste Schritt zur Lösung des Altlastenproblems sollte die Vorsorge gegen das Entstehen neuer Altlasten sein.

Nur ein Abfallwirtschaftsgesetz, das nach der Abfallvermeidung bei Produktion und Konsum und nach der Abfallverwertung die Entsorgungssicherheit gewährleistet, kann das Entstehen neuer Altlasten verhindern oder zumindestens wesentlich einschränken.

Die Entsorgungssicherheit kann nur durch Zuordnung der Abfälle nach Art, Beschaffenheit und Gefahrenpotential zu geeigneten Abfallbehandlungsanlagen bewirkt werden. Um künftige Altlasten zu

- 2 -

vermeiden, ist das Gefahrenpotential der abzulagernden Abfälle durch Vorbehandlung zu vermindern. Schädliche oder gefährliche Inhaltsstoffe der Abfälle müssen durch Verbrennung oder durch chemisch-physikalische Behandlung zerstört, umgewandelt, abgetrennt, konzentriert und soweit wie möglich immobilisiert werden. Die Verbrennung hat nicht nur zur Verringerung des Müllvolumens, sondern in erster Linie zur Verringerung des Gefahrenpotentials der Abfälle zu erfolgen.

Die Entsorgung von Sonderabfällen darf nicht länger allein von den "marktwirtschaftlichen Mechanismen" abhängig sein. Es ist nicht einzusehen, daß nach den Abfallgesetzen der Länder für die Abfuhr und Beseitigung des Hausmülls ein hochentwickeltes System mit Anschlußzwang, Verpflichtung der Gemeinden bzw. der Gemeindeverbände zur Einrichtung einer öffentlichen Müllabfuhr und zur Errichtung von Abfallbeseitigungsanlagen als Gegenleistung für die zu entrichtenden Müllgebühren existiert, während die Entsorgung der gefährlicheren Sonderabfälle nach dem Sonderabfallgesetz des Bundes einzig und allein der freiwilligen Initiative der hierfür nicht zuständigen Länder und dem Gewinnstreben privater Unternehmen überlassen bleibt.

Es genügt nicht, im Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen strenge technische Anforderungen an Abfallverbrennungsanlagen festzulegen. Für alle Abfallentsorgungseinrichtungen, insbesondere für Deponien, müßten verbindliche technische Anforderungen normiert werden. Unverbindliche Deponierichtlinien genügen nicht.

In einem Abfallwirtschaftsgesetz müßten schließlich auch die Pflichten der Deponiebetreiber bzw. Grundstückseigentümer nach Schließung der Deponie im Hinblick auf die Sicherung und Sanierung von Altlasten festgelegt werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf befaßt sich nicht mit der Vorsorge gegen neue Altlasten. Er beschränkt sich auf die Einführung einer neuen Bundesabgabe (Deponieabgabe), die Errichtung einer neuen

- 3 -

Körperschaft öffentlichen Rechts (Altlastensanierungsverband) und auf die Festlegung der Aufgaben dieser Körperschaft, die mit der Durchführung der Altlastensanierung betraut werden soll. Einzige Finanzierungsquelle für die Altlastensanierung soll das Abgabenaufkommen sein.

Die Altlastensanierung hätte grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip zu erfolgen, das allgemein anerkannt ist und auch der Umweltpolitik der OECD und der EG zugrundeliegt.

Als Verursacher von Altlasten (Altablagerungen) kommen in Betracht:

- o die seinerzeitigen Abfallerzeuger
- o der Abfallsammler oder Transporteur, der den Abfall angeliefert und abgelagert hat
- o der Abfallsammler oder Transporteur, der den Abfall angeliefert und dem Deponiebetreiber übergeben hat
- o der Deponiebetreiber
- o der/die frühere(n) Eigentümer des Deponiegeländes
- o der jetzige Eigentümer des Deponiegeländes
- o die Behörde, die das Deponieren rechtswidrig zugelassen hat
- o die Experten, die den Ablagerungen Unbedenklichkeit attestiert haben.

Die Frage, wer von den als Verursacher in Betracht kommenden Personen nach geltendem Recht (del lege lata) in Anspruch genommen werden kann oder nach künftigem Recht (de lege ferenda) in Anspruch genommen werden sollte, ist gewiß nicht einfach zu beantworten. Das ist aber kein Grund, das Verursacherprinzip von vornherein außer Kraft zu setzen.

Letztlich wird man zwar subsidiär durch Entwicklung und Realisierung eines Kooperationsmodells nach und neben Anwendung des Verursacherprinzips auch die Allgemeinheit (im Sinne des "Gemeinlastprinzips") mit Kosten der Altanlagenanierung belasten müssen.

- 4 -

Ein Vorbild für die Errichtung eines Kooperationsmodells zur Altlastensanierung, das vom Verursacherprinzip ausgeht, könnte der vom US-Kongreß im Jahr 1980 eingerichtete "Superfonds" sein, der zum weitaus größten Teil durch Steuern auf chemische Produkte und nur zu einem kleinen Teil durch Bundeszuschüsse gespeist wird.

Der vorliegende Gesetzentwurf geht nicht vom Verursacherprinzip aus. Er führt eine neue Abgabe ein, mit der er nicht die Verursacher von Altlasten (Industrie, Gewerbe, Deponiebetreiber), sondern alle deponierten Abfälle und damit auch alle privaten Haushalte belastet, die für die ordnungsgemäße Entsorgung ihres Hausmülls ohnehin schon seit mehreren Jahrzehnten adäquate Müllgebühren zahlen müssen. Durch die Überwälzung der neuen Abgabe werden die privaten Haushalte sohin doppelt belastet und damit gezwungen, die Entsorgung von industriellen und gewerblichen Abfällen mitzufinanzieren.

Mit der Deponieabgabe sollen nicht nur Altablagerungen, sondern auch stillgelegte Produktionsstätten und andere Bodenkontaminationen saniert werden.

Die Abgabe fließt zur Gänze dem Bund (Altlastensanierungsverband) zu, obwohl der Bund bisher zur Abfallentsorgung und Altlastensanierung nichts Wesentliches geleistet hat, während Gemeinden, Gemeindeverbände und Länder Deponien nicht nur errichtet, sondern vereinzelt auch schon saniert haben.

Das Abgabenaufkommen soll nicht ausschließlich für die Sanierung von Altlasten verwendet werden. Es wird vielmehr zur Gänze einer neuen öffentlich-rechtlichen Körperschaft, dem Altlastensanierungsverband (mit dem Altlastensanierungskuratorium) zugeführt, der damit auch den Verwaltungsaufwand und den Aufwand für Studien und Projekte zur Entwicklung von Sicherungs- und Sanierungstechnologien zu finanzieren hat.

- 5 -

Überdies sollen aus dem Abgabenaufkommen Entschädigungen an Deponieeigentümer für die Duldung der Sanierungsmaßnahmen gezahlt werden; was wohl nicht allgemein verständlich ist.

Es ist mit den Grundsätzen einer zweckentsprechenden und sparsamen Verwaltung unvereinbar, daß mit Hilfe einer neuen Bundesabgabe eine neue öffentlich-rechtliche Körperschaft, der Altlastensanierungsverband, geschaffen werden soll. Die Vollziehung des Gesetzes könnte und müßte vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie selbst oder vom Umweltbundesamt besorgt werden. Wenn das Abgabenaufkommen nicht in das Bundesbudget fließen soll, könnte es dem Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds überwiesen werden, der u.a. zum Schutz der Umwelt gegen Belastungen durch Sonderabfälle und zur Gewährleistung einer ausreichenden Wasserversorgung gebildet wurde.

Die vorgesehene Art der Einhebung der Abgabe stellt die Vollziehbarkeit des vorliegenden Gesetzentwurfes in Frage. Die Abgabe soll vom abgabepflichtigen Deponiebetreiber im Zeitpunkt des Einbringens der Abfälle in die Deponie nach Abfallart (für gefährliche Sonderabfälle ist eine höhere Abgabe zu entrichten) und nach Gewicht bemessen werden. Nach der Abfallerhebung 1984 hatten aber von den insgesamt 517 als in Betrieb gemeldeten Deponien nur 143 (27,7 Prozent) ein Betriebsgebäude oder einen Unterstand, was Voraussetzung für eine Eingangskontrolle ist. Nur etwa die Hälfte der Deponien war durch eine Umzäunung wenigstens einigermaßen gegen unkontrollierte und unbefugte Ablagerungen geschützt.

Bei Inkrafttreten des Gesetzentwurfes wäre zu befürchten, daß die Sonderabfallbesitzer die abgesicherten Deponien meiden und ihre Sonderabfälle lieber unkontrolliert und abgabefrei ablagern. Das wird ihnen durch eine vom Umweltministerium beabsichtigte Novellierung der Sonderabfallgesetznovelle erleichtert. Künftig sollen nämlich Transporteure von Sonderabfällen vom Geltungsbereich des Sonderabfallgesetzes und damit auch von der Nachweispflicht ausgenommen werden.

- 6 -

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

=====

Zu § 1 (Ziel des Gesetzes):

Die Überschrift des § 1 lautet: "Ziel des Gesetzes". § 1 definiert aber nicht nur das Ziel des Gesetzes sondern auch das Mittel, mit dem das Ziel erreicht werden soll. Das Ziel des Gesetzes soll nämlich ausschließlich "durch die Errichtung eines Altlastensanierungsverbandes" erreicht werden.

Die Errichtung eines Altlastensanierungsverbandes wird gemäß § 1 als einziges Mittel zur Erreichung des Zieles des Gesetzes angesehen. Demgemäß regelt ein eigener Abschnitt des Gesetzes, der III. Abschnitt des Gesetzentwurfes mit den §§ 12 bis 24, den zu errichtenden Altlastensanierungsverband. Er stellt damit den größten Abschnitt des Gesetzentwurfes dar.

Als Ziel des Gesetzes gibt § 1 an: "die Sicherung und die Sanierung von Altlasten im Sinne des § 2 Abs. 1, von denen eine Gefahr für die Gesundheit des Menschen und für die Umwelt ausgehen kann". Ziel des Gesetzes ist damit nicht etwa der Schutz der Gesundheit des Menschen für sich allein. Auch die Umwelt an sich, (etwa Boden oder Grundwasser), soll nicht Schutzgut des Altlastensanierungsgesetzes sein. Nur die Abwehr von Gefahren, die sowohl die Gesundheit als auch die Umwelt bedrohen, soll Ziel des Gesetzes sein. Ziel des Gesetzes ist auch nicht die Vorsorge gegen Gefahren, die von Ablagerungen ausgehen können. Insbesondere wird weder durch den vorliegenden Entwurf noch durch ein geltendes Gesetz dafür gesorgt, daß nicht die Deponien und Industriestandorte von heute die Altlasten von morgen sind. Das Ziel des Altlastensanierungsgesetzes beschränkt sich nach dem Wortlaut des § 1 auf die Abwehr von Gefahren durch "Sicherung" und "Sanierung" von Altlasten.

- 7 -

Gegenstand der Abwehr von Gefahren, die von Altlasten ausgehen können, sollen nach dem Wortlaut des § 1 alle "Altlasten im Sinne des § 2 Abs. 1" sein. § 2 Abs. 1 definiert als "Altlasten im Sinne dieses Bundesgesetzes" nicht nur "Ablagerungen von Abfällen (Altablagerungen)" sondern auch "Standorte von stillgelegten Produktionsstätten (Altstandorte)" und "kontaminierte Böden". Die nachfolgenden Bestimmungen, insbesondere die Bestimmungen des II. Abschnittes über den Altlastenbeitrag, beziehen sich hingegen ausschließlich auf die Ablagerung von Abfällen.

Damit erweist es sich als Ziel des Gesetzes, mit Hilfe einer Bundesabgabe auf die Ablagerung von Abfällen, einschließlich des Hausmülls, auch die Sanierung von stillgelegten Produktionsstätten und die Sanierung von Boden- und Grundwasser-Kontaminationen durch landwirtschaftliche Tätigkeiten zu finanzieren. Der Gesetzesentwurf steht sohin in einem programmatisch erklärten Widerspruch zum Verursacherprinzip.

Das Verursacherprinzip ist ein dem marktwirtschaftlichen System entsprechendes Prinzip der Kostenzurechnung, das als eines der Grundprinzipien der Umweltpolitik und des Umweltrechts allgemein anerkannt wird und insbesondere auch der Umweltpolitik internationaler Organisationen (OECD, EG) zugrundeliegt. Die Kosten für die Vorsorge gegen Umweltgefahren, für die Abwehr von Umweltgefahren und für die Sanierung von Umweltschäden hat demnach grundsätzlich der Verursacher der Umweltgefahren bzw. der Umweltschäden zu tragen.

Als Verursacher von Altlasten im Sinne des § 2 Abs. 1 des Gesetzesentwurfes kommen in Betracht:

a) Verursacher von Altablagerungen:

- o die seinerzeitigen Abfallerzeuger;
- o der Abfallsammler oder Transporteur, der den Abfall angeliefert und abgelagert hat;

- 8 -

- o der Abfallsammler oder Transporteur, der den Abfall angeliefert und dem Deponiebetreiber übergeben hat;
 - o der Deponiebetreiber;
 - o der/die frühere(n) Eigentümer des Deponiegeländes;
 - o der jetzige Eigentümer des Deponiegeländes;
 - o die Behörde, die das Deponieren rechtswidrig zugelassen hat;
 - o die Experten, die den Ablagerungen Unbedenklichkeit bescheinigt haben.
- b) Verursacher von Kontaminationen ehemals gewerblich oder industriell genutzter Grundstücke ("Standorte von stillgelegten Produktionsstätten (Altstandorte")):
- o das/die Unternehmen, das/die die Kontamination verursacht hat/haben;
 - o der/die frühere(n) Eigentümer des Betriebsgeländes;
 - o der jetzige Eigentümer des Betriebsgeländes.
- c) Verursacher von Kontaminationen ehemals anders (insbesondere landwirtschaftlich) genutzter Grundstücke ("kontaminierte Böden"):
- o derjenige/diejenigen, der/die verunreinigende Stoffe unmittelbar eingebracht hat/haben;
 - o der/die Bewirtschafter, der/die die Kontamination verursacht hat/haben;
 - o der/die frühere(n) Eigentümer des Grundstückes;
 - o der jetzige Eigentümer des Grundstückes;
 - o der/die Verursacher von Luftschadstoffemissionen, die zu großflächigen Immissionsbelastungen des Bodens mit Schadstoffen geführt haben.

Die Frage, wer von den als Verursacher in Betracht kommenden Personen nach geltendem Recht (de lege lata) in Anspruch genommen werden kann oder nach künftigen Recht (de lege ferenda) in Anspruch genommen werden sollte, ist gewiß nicht einfach zu beantworten. Nicht jeder Verursachungsbeitrag wird genügen, um daran

- 9 -

die Pflicht eines Sanierungsbeitrages zu knüpfen. Derjenige, der nur einen untergeordneten Ursachenbeitrag geleistet hat, wird nicht mit den Kosten für die Sanierung zu belasten sein.

Grundsätzlich wird in der Literatur zwischen dem Verhaltens- oder Handlungsverantwortlichen (Handlungsstörer) und dem Zustandsverantwortlichen (Zustandsstörer) unterschieden. Unter dem Aspekt der Gerechtigkeit der Lastenverteilung wäre in erster Linie der Handlungsverantwortliche zum Tragen der Sanierungskosten heranzuziehen. Unter dem Gesichtspunkt der Dringlichkeit und Durchsetzbarkeit der Sanierung kann es sich hingegen als notwendig erweisen, vorerst den Zustandsverantwortlichen heranzuziehen, wobei ihm aber ein Regreßanspruch gegen den Handlungsverantwortlichen zustehen sollte. Im Interesse der Effizienz der Gefahrenabwehr kann es also notwendig sein, je nach Fallkonstellation das Prinzip der Gerechtigkeit des Lastenausgleiches zurückzudrängen oder zu durchbrechen. Das wird insbesondere dann nicht zu vermeiden sein, wenn es faktisch unmöglich ist, den Handlungsverantwortlichen ausfindig zu machen oder mit Sanierungskosten zu belasten.

Nicht außer acht zu lassen ist, daß auch Behörden und damit Gebietskörperschaften als Verursacher von Altlasten zur Altlastensanierung herangezogen werden können. Wie beispielsweise das Verwaltungsgericht Hannover Anfang Dezember 1988 feststellte, war die 1983 stillgelegte Deponie Münchenhagen im niedersächsischen Landkreis Nienburg (BRD) in den 70er Jahren rechtswidrig errichtet worden. Die Genehmigung wurde für nichtig erklärt und das Land verpflichtet, die Folgen der für nichtig erklärten Genehmigung zu beseitigen. Eine gründliche Sanierung der Deponie Münchenhagen wird voraussichtlich über eine Milliarde Mark kosten (Frankfurter Rundschau 30. Dezember 1988).

Letztlich wird man subsidiär durch Entwicklung und Realisierung eines Kooperationsmodells nach und neben Anwendung des Verursacherprinzips auch die Allgemeinheit (im Sinne des "Gemeinlastprinzips") mit Kosten der Altanlagensanierung belasten müssen.

- 10 -

Der vorliegende Gesetzentwurf will aber das Verursacherprinzip von vornherein außer Kraft setzen und belastet alle privaten Haushalte mit den Sanierungskosten von Altlasten, die von Gewerbe, Industrie und Landwirtschaft verursacht wurden.

Für die Entwicklung eines Kooperationsmodells zur Altlastensanierung, das vom Verursacherprinzip ausgeht, gibt es bereits ausländische Vorbilder. Die wohl bekannteste Einrichtung dieser Art ist der vom US-Kongreß im Jahr 1980 mit Gesetz eingerichtete "Superfonds". Von den 1,6 Mrd. US \$ des Superfonds (für den Zeitraum 1981 bis 1985) waren 1,38 Mrd. US \$ durch Steuern auf Produkte von Rohöl, petrochemische und gewisse anorganische Grundstoffe aufzubringen. Bis zu 220 Mio. US \$ waren als Zuschüsse des Bundeshaushaltes vorgesehen. Die Chemische Industrie wurde als Steuergegenstand gewählt, da sie durch ihre nicht umweltkonforme Ablagerung ihrer Produkte in der Vergangenheit die größten ökonomischen Vorteile zu Lasten der Umwelt erzielte.

Dagegen sieht der vorliegende Gesetzentwurf zur Finanzierung eines zu errichtenden Altlastensanierungsverbandes nur eine Finanzierungsquelle vor: eine Bundesabgabe auf alle deponierten und ausgeführten Abfälle.

Diese neue Bundesabgabe würde alle privaten Haushalte belasten, die schon seit Jahrzehnten für die ordnungsgemäße Beseitigung des Haus- und Sperrmülls entsprechende Müllgebühren zu leisten haben. Zur Regelung der Abfuhr und Beseitigung des Hausmülls haben nämlich die österreichischen Bundesländer schon vor Jahrzehnten durch Landesgesetze ein hochentwickeltes rechtliches und organisatorisches System geschaffen, das einen Anschlußzwang, eine Verpflichtung der Gemeinden bzw. der Gemeindeverbände zur Müllabfuhr und zur Errichtung sowie zum Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen als Gegenleistung für die von den Haushalten zu leistenden Müllgebühren vorsieht.

- 11 -

Hingegen hat der Bund mit dem Sonderabfallgesetz die Entsorgung der in der Regel gefährlicheren Sonderabfälle bewußt dem allein vom Preis gesteuerten freien Spiel der marktwirtschaftlichen Mechanismen überlassen. Keine Gebietskörperschaft ist zur Sammlung, Abfuhr und Beseitigung von Sonderabfällen verpflichtet. Das Sonderabfallgesetz verpflichtet den Bund nicht einmal zu einem finanziellen Beitrag hiezu. Mangels Anschlußzwang für Sonderabfälle existieren auch keine Gebühren für die Abfuhr und Beseitigung von Sonderabfällen. Nun aber soll eine Bundesabgabe auf die Deponierung aller Abfälle eingehoben werden, die dem Bund zufließt.

Der Bund betreibt, anders als die Länder und Gemeinden, keine Deponien. Gemeinden, Gemeindeverbände und Länder sind bereits mit den Kosten für Errichtung und Betrieb der Deponien belastet. Sie haben vielfach auch schon beträchtliche finanzielle Mittel für die Sanierung von Deponien aufgewendet. Die privaten Haushalte haben dafür in steigendem Ausmaß Müllgebühren zu entrichten.

In dieser Situation die privaten Haushalte, die für die ordnungsgemäße Entsorgung ihrer Abfälle ohnehin schon seit Jahrzehnten Müllgebühren leisten, mit einer Abgabe zugunsten des Bundes zu belasten, damit dieser in Zukunft Sanierungen von Altlasten, die durch Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft verursacht wurden, veranlassen kann, ist jedenfalls mit dem Verursacherprinzip und mit dem Prinzip einer gerechten Lastenverteilung unvereinbar.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen):

Der Altlastenbegriff des § 2 ist einerseits zu eng und andererseits zu weit gefaßt. Zu eng ist er, weil eine Kumulierung einer Gefahr für die Gesundheit des Menschen einerseits und einer Gefahr für die Umwelt andererseits verlangt wird. Dieses Erforder-

- 12 -

nis der Kumulierung von Gefahren entspricht nicht den herkömmlichen Definitionen des Begriffes Altlasten im Schrifttum.

Üblicherweise werden "Altlasten" etwa wie folgt definiert:

"Altlasten sind Altablagerungen oder Altstandorte, von denen eine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht."

Zu weit ist der Altlastenbegriff des § 2 weil er auch die "kontaminierten Böden" einbezieht. Damit werden insbesondere auch die großflächigen Bodenbelastungen zu den Altlasten gezählt, die durch Überdüngung, durch Auftragen schwermetallhaltiger Klärschlämme oder durch Luftschadstoff-Immissionen entstanden sind. Solche großflächigen Kontaminationen von Böden werden üblicherweise nicht als "Altlasten" bezeichnet. Die Konsequenz der Anführung der "kontaminierten Böden" in § 2 ist deren Einbeziehung in die Zielsetzung und Regelung des Altlastensanierungsgesetzes. Das würde bedeuten, daß die einzige Finanzierungsquelle, die für die Altlastensanierung in diesem Gesetz vorgesehen ist, nämlich die Bundesabgabe auf die Deponierung von Haus-, Sperrmüll und Sonderabfall auch zur Finanzierung der Sanierung von landwirtschaftlichen Flächen heranzuziehen wäre; auch dann, wenn die Kontaminierung nicht durch Altablagerungen oder Altstandorte sondern durch fehlerhafte Bewirtschaftung entstanden ist.

Schließlich ist gegen die Definition des § 2 Abs. 1 einzuwenden, daß alle Ablagerungen von Abfällen ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt, in dem sie erfolgten, als "Altablagerungen" bezeichnet und zu den Altlasten gezählt werden. Damit wird für Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft jede Ablagerung zur Altlast erklärt. Das mag sogar der Realität entsprechen, doch kann es wohl nicht Intention des Gesetzentwurfes sein. Mangels einer zeitlichen Grenzziehung im § 2 Abs. 1 ist aber nicht zu erkennen, welche Ablagerungen nicht als Altablagerungen gelten sollen. Wenn allein das Merkmal der von ihnen möglicherweise ausgehenden Gefahren für die Zuordnung zu den Altlasten maßgebend sein sollte, so wäre anzunehmen, daß auch gegenwärtige und künftige Ablagerungen Gegen-

- 13 -

stand der Altlastensanierung sein sollen. Entspricht das der Absicht der Autoren des Gesetzentwurfes? Denkbar wäre allenfalls, nur Ablagerungen, die nach dem Inkrafttreten des Sonderabfallgesetzes (1. Jänner 1984) erfolgten und von denen Gefahren für die Gesundheit des Menschen oder für die Umwelt ausgehen können, zu den Altlasten zu zählen.

Während in der Definition des Begriffes "Altlasten" im Abs. 1 des § 2 von "Ablagerungen" die Rede ist und das Wort "Deponieren" gar nicht vorkommt, wird überflüssigerweise das Wort "Deponieren", das zweifellos ein Synonym für "Ablagern" ist, im Abs. 3 definiert.

Die Definition des Begriffes "Deponieren" im Abs. 3 widerspricht dem allgemeinen Sprachgebrauch. Im allgemeinen Sprachgebrauch versteht man unter Deponieren sowohl das unbefristete als auch das befristete Ablegen einer Sache. Nach Abs. 3 soll nun gegen den allgemeinen Sprachgebrauch neben dem unbefristeten Ablagern von Abfällen nur "das nachweislich zeitlich beschränkte, drei Monate übersteigende Ablagern von Abfällen (Zwischenlager)" als "Deponieren" gelten. Warum für Ablagerungen, die schon seit mehr als drei Monaten bestehen, der Nachweis ihrer zeitlichen Beschränkung verlangt wird, um sie dem Begriff Deponieren unterstellen zu können, ist unverständlich. Vermutlich hat man mit der Bestimmung des Abs. 3 beabsichtigt, Zwischenlager, die nachweislich nicht länger als drei Monate bestehen, vom Begriff "Deponieren" und damit von der Regelung des Gesetzes, insbesondere vom Altlastenbeitrag auszunehmen.

Aber auch diese Absicht ist bedenklich. Wie soll denn im Zeitpunkt der Ablagerung nachgewiesen werden, daß die Ablagerung nicht länger als drei Monate bestehen wird? Welche Erkenntnisse sprechen für die Annahme, daß von einer Ablagerung, die nur zwei Monate und 28 Tage besteht, keine Gefahren für die Gesundheit des Menschen oder für die Umwelt ausgehen können? Die Ausnahme von nicht mehr als dreimonatigem Zwischenlagern vom Begriff "Deponie-

- 14 -

ren" ist sachlich nicht zu rechtfertigen und daher willkürlich. Überdies wäre nicht zu erwarten, daß sich im Zeitpunkt der Ablagerung ein Beweis dafür führen läßt, daß diese Ablagerung nach drei Monaten spurlos beseitigt ist.

Zu § 3 (Gegenstand des Beitrags):

Für das Deponieren von Abfällen soll gemäß § 3 Z. 1 ein "Altlastenbeitrag" eingehoben werden. Wie aus den Erläuterungen zu ersehen ist, wird der Altlastenbeitrag als Abgabe im Sinne der Finanzverfassung verstanden, die vom einfachen Bundesgesetzgeber als "Zuschlag" sowohl auf Sonderabfälle als auch auf Hausmüll eingehoben werden könne.

Als Alternative zu dieser Bundesabgabe auf alle deponierten Abfälle wird in den Erläuterungen eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG ins Auge gefaßt. Danach sollte sich der Bund für eine entsprechende Beitragseinhebung auf Sonderabfälle und die Länder für eine gleichartige Vorgangsweise für Hausmüll verpflichten. Für diese Alternative geben aber die Erläuterungen "zu bedenken, daß die Abfallbegriffe des Sonderabfallgesetzes und der Abfallgesetze der Länder nicht ineinander greifen und daher sowohl Doppelbelastungen als auch Erfassungslücken Platz greifen würden".

Bei Verwirklichung der vorgesehenen Bundesabgabe auf alle deponierten Abfälle wird hingegen offenbar keine Gefahr einer "Doppelbelastung" gesehen. Dabei wird allerdings ein grundlegender Unterschied zwischen den Abfallgesetzen der Länder einerseits und dem Sonderabfallgesetz des Bundes andererseits übersehen.

Die Abfallgesetze der Länder sehen für die Abfuhr und Beseitigung von Haus- und Sperrmüll grundsätzlich einen Anschlußzwang an die öffentliche Müllabfuhr vor. Die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände

- 15 -

sind grundsätzlich verpflichtet, Abfallbeseitigungsanlagen (Deponien) zu errichten. Für die Benützung der Einrichtungen und Anlagen der öffentlichen Müllabfuhr sind Gebühren (Müllgebühren) zu entrichten.

Hingegen kennt das Sonderabfallgesetz keinen Anschlußzwang und keine Verpflichtung einer Gebietskörperschaft für Abfuhr und Beseitigung von Sonderabfällen zu sorgen. Dementsprechend sind auch keine Gebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen zu entrichten.

§ 4 Abs. 1 des Sonderabfallgesetzes verpflichtet zwar den Sonderabfallbesitzer, dafür zu sorgen, daß Sonderabfälle rechtzeitig so beseitigt werden, daß keine der im § 5 angeführten nachteiligen Folgen eintreten. Das Sonderabfallgesetz geht aber von der Erwartung aus, daß die "marktwirtschaftlichen Mechanismen" für die "ordnungsgemäße Entsorgung" der Sonderabfälle "in zweckentsprechender Weise" sorgen würden.

Während also für die ordnungsgemäße Entsorgung von Haus- und Sperrmüll als Gegenleistung für die zwangsweise Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Abfallbeseitigungsanlagen bereits seit Jahrzehnten kostendeckende Gebühren zu leisten sind, besteht für die Entsorgung von Sonderabfällen keine Gebührenpflicht. Mangels einer gesetzlichen Verpflichtung einer Gebietskörperschaft, für die Errichtung und den Betrieb von Sonderabfallbehandlungsanlagen zu sorgen, die von den Sonderabfallbesitzern zwangsweise in Anspruch zu nehmen wären, besteht auch kein ausreichendes Angebot an solchen Sonderabfallbehandlungsanlagen. Das gilt sowohl hinsichtlich der Zahl als auch hinsichtlich der Qualität von Sonderabfallbehandlungsanlagen.

Obwohl also für die ordnungsgemäße Beseitigung von Hausmüll bereits kostendeckende Gebühren zu leisten sind, unterwirft § 3 des vorliegenden Entwurfes auch das Deponieren von Hausmüll einer Abgabe, die an den Bund abzuführen ist. Damit erfolgt ungeachtet

- 16 -

der fundamentalen Unterschiede, die hinsichtlich der Entsorgung von Hausmüll einerseits und Sonderabfall andererseits bestehen, abgabenrechtlich eine grundsätzliche Gleichbehandlung. Diese Gleichbehandlung führt im Falle der Hausmüllentsorgung, für die bereits kostendeckende Müllgebühren zu leisten sind, zu einer Doppelbelastung.

Die Gleichbehandlung von Ungleichem und die daraus resultierende Doppelbelastung privater Haushalte ist an sich schon verfassungsrechtlich bedenklich. Diese Bedenken verstärken sich aber noch, wenn man bedenkt, daß Altlasten in erster Linie von gewerblichen und industriellen Abfällen verursacht werden.

Zu einem großen Teil, wahrscheinlich zum größten Teil, werden in Österreich Sonderabfälle teils legal, teils illegal ohne Vorbehandlung auf Hausmülldeponien abgelagert. Die negativen Folgen dieser Praxis bleiben nicht aus. Mehrfach waren Gemeinden als Deponiebetreiber zur Abwehr akuter Gefahren bereits gezwungen, Deponien, auf denen auch Sonderabfälle deponiert wurden, kostenaufwendig zu sanieren. Hingegen betreibt der Bund keine Deponien. Er hat bisher auch zur Sanierung von Deponien nichts Wesentliches beigetragen. Er soll aber Nutznießer der Doppelbelastung privater Haushalte werden.

Nicht nur unter dem verfassungsrechtlichen Aspekt des Gleichheitsgrundsatzes sondern auch unter dem Gesichtspunkt einer gerechten Lastenverteilung erscheint sohin die vorgesehene Regelung kaum vertretbar.

Auch den Motiven für die vorgesehene Regelung kann nicht gefolgt werden. Die diesbezüglichen Erläuterungen sind nicht überzeugend. In den Erläuterungen wird ausgeführt, daß der vorgesehene "Altlastenbeitrag" umweltpolitisch und abfallwirtschaftlich sinnvoller erscheine "als ein Beitrag für die Entstehung oder die Abfuhr von Abfällen, da für die Entsorgungswirtschaft damit die Anreize zur (finanziell belastungsvermeidenden) Abfallverwertung ausgelöst werden."

- 17 -

Angesichts der wiederholten Erklärungen, wonach sich das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie die Lösung der Abfallprobleme in erster Linie von der Abfallvermeidung erwarte, ist diese Begründung für die Regelung des § 3 überraschend. Nicht die Industrie und das Gewerbe sollen zur Abfallvermeidung veranlaßt werden, sondern die "Entsorgungswirtschaft" zur Abfallverwertung.

Abgesehen davon, daß es meist auch zur Abfallverwertung zu spät ist, wenn einmal die "Entsorgungswirtschaft" im Besitz der Abfälle ist, sollte man doch der Abfallvermeidung vor der Abfallverwertung Vorrang einräumen.

Ungeachtet der wiederholten Bekenntnisse zur Abfallvermeidung wurde aber die beste Gelegenheit zur Festlegung gesetzlicher Vorschriften für eine wirksame Abfallvermeidung nicht genutzt. Die Gewerberechtsnovelle 1988 hätte nämlich die Gelegenheit geboten, Abfallvermeidung und Abfallverwertung zum Gegenstand des gewerblichen Betriebsanlagen-Genehmigungsverfahrens zu machen. Sollte diese Gelegenheit nur aus verfassungsrechtlichen Gründen (Versteinerungstheorie) ungenutzt verstrichen sein, so bietet sich nunmehr diese Gelegenheit in einem Abfallwirtschaftsgesetz des Bundes aufgrund des neuen verfassungsrechtlichen Kompetenztatbestandes "Abfallwirtschaft". Mit einer Bundesabgabe auf die Deponierung von Abfällen läßt sich gewiß kein Abfallvermeidungseffekt erzielen, da die Kausalkette zwischen Einhebung der Abgabe und Vermeidung von Abfällen aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage und Praxis nicht zu schließen ist.

Das Sonderabfallgesetz, das die Beseitigung von Abfällen den Mechanismen der Marktwirtschaft überläßt und die Vollzugspraxis, die eine lückenlose Kontrolle der Entsorgung von Sonderabfällen nicht gewährleistet, ermöglichen es den Sonderabfallbesitzern auch heute noch, sich auf andere Weise Kosten einer ordnungsgemäßen Entsorgung zu ersparen als durch Vermeiden von Abfällen; zumal Anlagen zur ordnungsgemäßen Entsorgung von Sonderabfällen

- 18 -

in ausreichender Zahl und mit ausreichender Ausstattung gar nicht vorhanden sind.

Die vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie vorbereitete Novellierung der Sonderabfallgesetznovelle vom 23. Juni 1988 wird die Gefahr, daß sich Sonderabfallbesitzer dem Geltungsbereich und damit der Nachweispflicht entziehen können, noch erhöhen, da künftig die Verbringung von Sonderabfällen durch "bloße" Beförderer von der Kontrolle nach dem Sonderabfallgesetz ausgenommen werden soll. Wie soll bei einer solchen Rechts- und Sachlage durch die Einführung einer Deponieabgabe ein Abfallvermeidungseffekt eintreten? Es ist eher anzunehmen, daß der Transporteur von Sonderabfall eine der zahlreichen nicht umzäunten, unbewachten Deponien aufsuchen wird, um seine Fracht loszuwerden und auf diese Weise die Abgabepflicht zu umgehen (siehe dazu auch die Ausführungen zu den §§ 5 und 6).

Eine zeitgemäße, umweltverträgliche Abfallwirtschaft darf neben den Bestrebungen zur Abfallvermeidung und Abfallverwertung die für die Gesundheit des Menschen wichtigste Aufgabe, nämlich die Entsorgungssicherheit, nicht aus dem Auge verlieren. Eine zeitgemäße, umweltverträgliche Abfallwirtschaft ordnet daher die Abfälle nach Art, Beschaffenheit und Gefahrenpotential bestimmten geeigneten Abfallbehandlungsverfahren zu und nützt so alle bewährten Typen von Behandlungs- und Entsorgungsanlagen in einem organisatorischen Verbund. Als solche Anlagen bzw. Behandlungsarten kommen in erster Linie die Abfallverbrennung, die chemisch-physikalische Behandlung und die Deponie in Betracht.

Im Hinblick auf den Landschaftsverbrauch und die Grundwassergefährdung durch Deponien, deren Anlage und Ausstattung meist auch heute noch erwarten lassen, daß sie zu Altlasten werden, bemüht man sich überall, deren Zahl zu verringern und die Vorbehandlung der abzulagernden Abfälle einzuführen. Immer mehr setzt sich im Ausland die Forderung durch, alle organischen Stoffe in Abfallverbrennungsanlagen mit modernster Rauchgasreinigung und mit

- 19 -

Energieverwertung zu verbrennen und so die Abfälle zu mineralisieren, bevor sie zur Ablagerung in Deponien gelangen.

In Österreich wird dagegen die Verbrennungstechnik noch immer diskriminiert. Die thermischen Behandlungsverfahren sind nicht nur wegen der anzustrebenden Verringerung des Müllvolumens und der damit verbundenen Energiegewinnung unentbehrlich, sondern vor allem wegen der Notwendigkeit, das Gefahrenpotential der Ablagerung zu verringern.

Will man die Deponieprobleme lösen, so muß man mit der Abfallverbrennung beginnen. Es wäre eine Illusion zu glauben, daß Abfallvermeidung jemals eine Alternative zu den Bemühungen um Entsorgungssicherheit und damit eine Alternative zur Abfallverbrennung werden könnte. Am allerwenigsten wäre das in Österreich zu erwarten, wo man Abfallvermeidungsmaßnahmen in erster Linie im Konsumbereich und nicht im Produktionsbereich in Aussicht nimmt. Der wirksamste Schritt zur Abfallvermeidung, nämlich die umweltverträgliche Abfallwirtschaft eines Betriebes zum Gegenstand des Betriebsanlagen-Genehmigungsverfahrens - und bei Großbetrieben zum Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung - zu machen, ist bislang ausgeblieben.

Die lobenswerten Bemühungen der Abfallvermeidung im Bereich von Verpackungen, etwa durch Einführung von Pfandflaschen, stellen gewiß keinen Beitrag zur dringend notwendigen Erhöhung der Entsorgungssicherheit in Österreich dar.

Der Aufbau einer Entsorgungsstruktur für gewerbliche und industrielle Abfälle müßte zweifellos das dringendste Anliegen der österreichischen Abfallwirtschaft sein. Eine umweltverträgliche Entsorgungsstruktur für Sonderabfälle muß sich in erster Linie auf moderne und leistungsstarke Verbrennungsanlagen und chemisch-physikalische Behandlungsanlagen stützen können. Andernfalls ist das Altlastenproblem ad infinitum prolongiert.

- 20 -

Nach dem Aufbau einer solchen Entsorgungsstruktur könnte eine Deponieabgabe - anders als jetzt - sinnvoll und der Entsorgungssicherheit förderlich sein. Sie könnte nämlich die Kostendifferenz zwischen dem Deponieren und dem Verbrennen zugunsten der teureren Abfallverbrennung verringern und so die notwendige Abfallverbrennung fördern.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist angesichts der mangelhaften Entsorgungsstruktur und der nicht funktionierenden Überwachung des Entstehens und des Verbringens von Sonderabfällen die Einführung einer Deponieabgabe der Entsorgungssicherheit abträglich.

Zu § 4 (Beitragsschuldner):

Gemäß § 4 Z. 1 ist Beitragsschuldner, "wer Abfälle deponiert". Wer aber deponiert Abfälle? Der Sonderabfallbesitzer, der die zu deponierenden Abfälle einem Sonderabfallsammler übergibt? Der Sonderabfallsammler, der die Abfälle dem Deponiebetreiber übergibt? Der Sonderabfallbesitzer, der einen Transporteur mit der Deponierung beauftragt? Der Sonderabfallsammler oder der bloße Transporteur, der die Abfälle selbst ablagert? Oder soll in jedem Fall der Deponiebetreiber als derjenige gelten, der Abfälle deponiert? Aus dem Wortlaut des § 4 ist das nicht zu erkennen. Nur aus den Erläuterungen ist zu entnehmen, daß der Deponiebetreiber der Beitragspflichtige sein soll. Warum soll das nicht auch aus dem Gesetzestext zu ersehen sein?

Allerdings stellt sich bei der vorgesehenen Regelung die Frage, wie sie zu vollziehen ist, wenn Abfälle auf einer der zahlreichen nicht umzäunten und unbewachten Deponien abgelagert werden. Daß solche Deponien auch mit behördlicher Genehmigung existieren, hat die Abfallerhebung 1984 erbracht. Die kürzlich veröffentlichten neuen Deponierichtlinien des Bundesministeriums für Land- und

- 21 -

Forstwirtschaft und des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie sind bekanntlich ebenso unverbindlich, wie es die früheren Richtlinien waren.

Zu § 5 (Bemessungsgrundlage)

Bemessungsgrundlage der Bundesabgabe soll die Masse des Abfalls in Tonnen sein.

Zunächst stellt sich die Frage, wer die Bemessungsgrundlage, wann und wie zu ermitteln hat. Diese Fragen beantworten die §§ 4, 7 und 8. Danach soll der Deponiebetreiber in der Regel im Zeitpunkt des Einbringens von Abfällen in die Deponie das Gewicht der eingebrachten Abfälle feststellen.

Somit ist die Frage zu prüfen, ob der Deponiebetreiber tatsächlich in jedem Fall in der Lage ist, im Zeitpunkt des Einbringens der Abfälle in die Deponie deren Gewicht festzustellen. Die positive Beantwortung dieser Frage wäre die Voraussetzung für die Vollziehbarkeit des II. Abschnittes des Gesetzentwurfes und damit auch Voraussetzung für die Vollziehbarkeit des ganzen Altlastensanierungsgesetzes.

Schon ohne nähere Prüfung der für die Vollziehbarkeit des Gesetzes entscheidenden Frage, ob die Deponiebetreiber in Österreich gegenwärtig überhaupt in der Lage sind, im Zeitpunkt der Einbringung der Abfälle deren Gewicht zu ermitteln, muß das für die Mehrzahl der Deponiebetreiber bezweifelt werden.

Bekannt ist, daß nach der Abfallerhebung 1984 in den Gemeinden im Bezugsjahr 1983 von der öffentlichen Müllabfuhr 1,63 Millionen Tonnen Hausmüll gesammelt wurden. Rechnet man den Sperrmüll und die von Haushalten und Betrieben selbst zu Beseitigungsanlagen

- 22 -

verbrachten Müllmengen zu der von der öffentlichen Müllabfuhr erfaßten Menge hinzu, so ergab sich im Bezugsjahr 1983 eine Gesamtüllmenge (Hausmüll und Sperrmüll) von rund 2,055 Millionen Tonnen. Mittlerweile nimmt man aufgrund der Angaben der Ämter der Landesregierungen an, daß die Menge des von der öffentlichen Müllabfuhr erfaßten Hausmülls (ohne Sperrmüll) auf rund 1,8 Mio. Tonnen im Bezugsjahr 1987 angewachsen ist. Eine bundesweite Abfallerhebung ist allerdings seit der Abfallerhebung 1984 (mit dem Bezugsjahr 1983) nicht mehr erfolgt. Von welchen Erkenntnissen der vorliegende Gesetzentwurf ausgeht, wenn er in den Erläuterungen zu §§ 5 und 6 die Menge an Hausmüll, hausmüllähnlichem Gewerbemüll und Sperrmüll mit 10 Mio. t annimmt, ist völlig unverständlich.

Bei der Abfallerhebung 1984 in Betrieben wurden von den über 11.000 befragten Betrieben 13,2 Mio. Tonnen Abfälle gemeldet. Eine Hochrechnung ergab ein jährliches Gesamtaufkommen der betrieblichen und produktionsspezifischen Abfälle von rund 31,3 Mio. Tonnen innerhalb eines Unsicherheitsbereiches von 24,1 Mio. bis 45,7 Mio. Tonnen.

Von den gemeldeten 13,2 Mio. Tonnen fester und flüssiger Abfälle wurden 5 Mio. Tonnen in den Betrieben behandelt oder beseitigt. Von den rund 9 Mio. Tonnen außerbetrieblich entsorgter Abfälle (einschließlich Behandlungsrückstände aus innerbetrieblicher Entsorgung) wurden rund 4,2 Mio. Tonnen in die Kanalisation eingeleitet und rund 2,2 Millionen zu einer Bauschutt- oder Bodenaushubdeponie verbracht.

Die größten Mengen jährlich anfallender Abfälle wurden von folgenden Abfallarten gemeldet:

- o fast 2 Millionen Tonnen Bodenaushub,
- o über 1,7 Mio. t organisch belastete Spül- und Waschwässer aus der Lebens- und Genußmittelbranche,

- 23 -

- o über 1,4 Mio. t Schlämme aus der Zellstoff- und Papierfabrikation,
- o über 1,2 Mio. t Klärschlamm,
- o 500.000 t Abwässer mit organischen Anteilen aus der Grundstoffindustrie,
- o fast 400.000 t Sulfitablauge aus der Zellstofferzeugung,
- o fast 400.000 t Textilfabrikationsschlämme,
- o über 400.000 t Holzabfälle,
- o rund 300.000 t Laugengemische,
- o 260.000 t Chemiegipsgemische,
- o 250.000 t Bauschutt,
- o über 200.000 t Ammoniaklösung,
- o über 200.000 t Hüttenschutt,
- o fast 200.000 t Sand- und Erdschlämme,
- o fast 200.000 metallsalzhaltige Spül- und Waschwässer,
- o fast 140.000 t Straßenaufbruch,
- o fast 100.000 t Ölverunreinigtes Erdreich,
- o fast 90.000 t Kohlenasche,
- o fast 80.000 t Schlämme aus Fäll- und Löseprozessen,
- o fast 80.000 t Molke.

Von den gemeldeten Abfallmengen waren insgesamt 1,066.300 t jenen Abfallarten zuzuordnen, die nach der ÖNORM S 2101 als "überwachungsbedürftige Sonderabfälle" gelten. Unter diesen Abfallarten überwiegt die Gruppe "Abfälle von Mineralölprodukten", deren Aufkommen rund 650.000 t beträgt.

Die von den Ämtern der Landesregierungen übermittelten Ergebnisse bzw. Meldescheine gemäß § 3 Sonderabfallnachweisverordnung (Erzeugermeldungen über voraussichtlichen Anfall) ergaben (nach einer Korrektur) ein jährliches Aufkommen von rund 200.500 Tonnen "gefährlicher Sonderabfälle".

Für das Bezugsjahr 1987 wurde inzwischen nach Auswertung der Meldungen gemäß § 4 der Sonderabfallnachweisverordnung (Begleitscheine) von den Ämtern der Landesregierungen eine Menge von rund 350.000 Tonnen "gefährlicher Sonderabfälle" ermittelt.

- 24 -

Abgesehen von den auf Monodeponien abzulagernden Sonderabfällen werden von den bei der Abfallerhebung 1984 ermittelten betrieblichen Abfällen etwa 700.000 t den unternehmenseigenen oder öffentlichen Beseitigungsanlagen zuzuführen sein.

Die Anzahl der als in Betrieb stehend gemeldeten Deponien ist von 1.862 (im Jahr 1972) über 826 (Bezugsjahr 1979) auf 517 Deponien (1983) zurückgegangen.

Noch immer werden manchenorts Gruben, die ohne besondere Vorkehrungen einfach mit Müll angefüllt werden, als ordnungsgemäße Deponien angesehen. Die richtige Auffassung, daß Deponien kontrollierbare und reparierbare Bauwerke sind, deren Umweltverträglichkeit einen hohen technischen und finanziellen Aufwand erfordert, hat sich noch nicht überall durchgesetzt.

Insbesondere hat die Abfallerhebung 1984 hinsichtlich der Deponien folgendes ergeben:

- o Nur 60 % der gemeldeten Deponien besitzen wenigstens eine behördliche Genehmigung; nur 49 % haben eine wasserrechtliche Genehmigung.
- o Nur 52 % der gemeldeten Deponien sind eingezäunt (und wenigstens dadurch gegen unbefugte Ablagerungen einigermaßen geschützt).
- o Nur 28 % der gemeldeten Deponien sind mit einem Betriebsgebäude oder Unterstand ausgestattet, was Voraussetzung für eine Eingangskontrolle ist.
- o Nur bei 22 % der Deponien wird eine Sickerwasserbehandlung durchgeführt.
- o Nur für 16 % der Deponien sind Langzeitvorkehrungen auch nach Beendigung der Ablagerung vorgesehen.

- 25 -

- o Nur bei 13 % der Deponien besteht die Möglichkeit, in eigenen Kontrollbrunnen Grundwasserproben zu entnehmen.
- o Nur 12 % der gemeldeten Deponien haben nach Angaben der Betreiber eine Abdichtung gegenüber dem Grundwasser durch besondere Vorkehrungen.
- o Nur 16 Deponien (3,1 %) erfüllen sämtliche Anforderungen, nach denen gefragt wurde.
- o 1.127 Gemeinden (49 %) sahen sich im Jahr 1983 veranlaßt, Maßnahmen gegen unbefugte Ablagerungen zu ergreifen.

Für die Beurteilung der für die Vollziehbarkeit des vorliegenden Gesetzentwurfes entscheidenden Frage, ob die Deponiebetreiber gegenwärtig überhaupt in der Lage sind, im Zeitpunkt der Einbringung der Abfälle deren Gewicht zu ermitteln, sind besonders folgende Fakten hervorzuheben:

- o Nur 52 % der gemeldeten Deponien sind eingezäunt und dadurch gegen unbefugte Ablagerungen einigermaßen geschützt.
- o Nur 28 % der Deponien sind mit einem Betriebsgebäude oder Unterstand ausgestattet, was Voraussetzung für eine Eingangskontrolle ist.
- o 1.127 Gemeinden (49 %) sahen sich im Jahr 1983 veranlaßt, Maßnahmen gegen unbefugte Ablagerungen zu ergreifen.

Wenn man sich einerseits die angeführten Abfallarten und Abfallmengen vor Augen hält, die bei der Abfallerhebung 1984 ermittelt wurden und andererseits die Vielzahl nicht umzäunter, unbewachter Deponien ohne Unterstand, ohne Eingangskontrolle und Waage, so muß wohl als erwiesen angenommen werden, daß sich der vorliegende Gesetzentwurf nicht ordnungsgemäß vollziehen läßt.

- 26 -

Am ehesten wird sich das Gewicht des deponierten Hausmülls ermitteln lassen, der von der öffentlichen Müllabfuhr während der üblichen Arbeitszeit zu ordnungsgemäß geführten Deponien gebracht wird. Wie aber soll der "Deponiebetreiber" das Gewicht von Abfällen, die in großen Mengen auf offenen und unbewachten Deponien (zum Teil Monodeponien) abgelagert werden, also das Gewicht von Bodenaushub, Bauschutt, Schlämmen etc. ermitteln, wenn er von der Ablagerung gar keine Kenntnis erlangt?

Die schon derzeit bestehende Gefahr, daß Abfälle in großem Ausmaß nicht auf ordnungsgemäß geführten Deponien abgelagert werden, sondern in Gruben, die als Deponien gelten, würde sich wesentlich vergrößern, wenn man durch eine solche Praxis eine Abgabepflicht umgehen kann. Von dem vorliegenden Gesetzentwurf wäre daher zu erwarten, daß er die ohnehin schon bedenklich schlechte Entsorgungssicherheit noch drastisch verschlechtert. Unter diesem Aspekt erweist sich der Entwurf zumindest gegenwärtig, d.h. solange die Entsorgungsstruktur nicht entscheidend verbessert ist, sogar als umweltgefährdend.

Zu § 6 (Höhe des Beitrags)

Die Höhe der Abgabe soll für überwachungsbedürftigen Sonderabfall das Fünffache (200 S) der Abgabe betragen, die für alle übrigen Abfälle festgelegt wird (40 S).

Die bei der Abfallerhebung in Betrieben 1984 befragten rund 11.000 Betriebe haben insgesamt 13,2 Millionen Tonnen Abfälle gemeldet. Eine Hochrechnung ergab ein jährliches Gesamtaufkommen der betrieblichen und produktionsspezifischen Abfälle von rund 31,3 Mio. Tonnen innerhalb eines Unsicherheitsbereiches von 24,1 Mio. bis 45,7 Mio. Tonnen.

- 27 -

Gegen diese gigantischen Abfallmengen, die von Betrieben produziert werden, nehmen sich auch nach Abzug der großen Mengen flüssiger Abfälle (4,2 Mio. Tonnen werden in die Kanalisation eingeleitet) die von den Ämtern der Landesregierungen gemäß § 4 der Sondernachweisverordnung ermittelten Mengen von rund 350.000 Tonnen "gefährlicher Sonderabfälle" bescheiden gering aus. Das heißt, von einigen Millionen Tonnen Sonderabfällen (einschließlich Bodenaushub, Schlämmen, Bauschutt, Hüttenschutt, verunreinigtes Erdreich etc.) sind aufgrund der Begleitscheine rund 350.000 Tonnen "gefährliche Sonderabfälle" ermittelt worden. Aufgrund der Ergebnisse der Abfallerhebung 1984, die nur rund 65 % der Betriebe erfaßte, waren es immerhin 1,066.300 t. Doch wäre auch diese Menge, gemessen an der Gesamtmenge der deponierbaren Sonderabfälle, noch immer ein kleiner Bruchteil. Der weitaus größte Teil der von Gewerbe und Industrie produzierten Abfälle gilt nicht als gefährlicher Sonderabfall. Diese weitaus größte Menge der von Gewerbe und Industrie produzierten Sonderabfälle soll gemäß § 6 des Gesetzentwurfes abgabenrechtlich nicht anders behandelt werden als Hausmüll, für dessen ordnungsgemäße Beseitigung bereits Müllgebühren zu entrichten sind. Das bedeutet, daß für den größten Teil der von Gewerbe- und Industrie deponierten Sonderabfälle letztlich weitaus weniger an Gebühren und Abgaben zu leisten wäre als für Hausmüll. Die Abgabe auf Hausmüll würde damit die Entsorgung von Gewerbe- und Industrielmüll mitfinanzieren.

Diese Lastenverteilung wäre an sich schon sachlich nicht zu rechtfertigen. Im Hinblick auf die Zweckbindung der Abgabe für die Sanierung von Altlasten ist sie aber besonders ungerecht. Altlasten werden nämlich in erster Linie durch Sonderabfälle und weitaus weniger durch bloßen Hausmüll verursacht. Daß sich viele Hausmülldeponien als Altlasten erwiesen haben, steht mit dieser Tatsache deshalb nicht im Widerspruch, da zumindest in der Vergangenheit auf Hausmülldeponien häufig, ja fast in der Regel, auch gewerbliche und industrielle Sonderabfälle abgelagert wurden.

- 28 -

Der vorliegende Gesetzentwurf, insbesondere auch § 6, verkehren die einer gerechten Lastenverteilung entsprechende Belastung von Industrie und Gewerbe einerseits und privaten Haushalten andererseits ins Gegenteil. Bei Berücksichtigung der von den Privathaushalten für die ordnungsgemäße Müllbeseitigung zu leistenden Müllgebühren wird klar, daß nicht die als Verursacher von Altlasten in erster Linie in Betracht kommenden Unternehmen sondern die privaten Haushalte stärker zur Finanzierung der Altlastensanierung herangezogen werden sollen.

Die gleiche Höhe der Abgabe (40 S) für alle Abfälle, die nicht als überwachungsbedürftige Sonderabfälle gelten, erweist sich sohin bei näherer Untersuchung als grobe Benachteiligung der privaten Haushalte gegenüber den als Verursacher von Altlasten in erster Linie in Betracht kommenden industriellen und gewerblichen Unternehmungen.

Zu § 7 (Beitragsschuld)

§ 7 regelt den Zeitpunkt des Entstehens der Abgabepflicht. Im Falle des Deponierens soll die Abgabepflicht grundsätzlich im Zeitpunkt des Einbringens von Abfällen in die Deponie entstehen. Bei Zwischenablagerungen soll die Abgabepflicht aber erst drei Monate später entstehen, vorausgesetzt, daß der Abfall nicht entnommen wurde.

Die Regelung des § 7 steht in einem untrennbaren Zusammenhang mit den Regelungen der §§ 3 bis 5. Daher gelten die zu den §§ 3 bis 5 abgegebenen Stellungnahmen sinngemäß auch für § 7.

Besonders problematisch ist die Regelung der "Beitragsschuld" (Entstehen der Abgabepflicht) für zwischengelagerte Abfälle im § 7 Z. 1 lit. b. Was bedeutet der Satzteil "ohne, daß der Abfall

- 29 -

entnommen wurde"? Heißt das, daß bei Entnahme des Abfalls aus einem Zwischenlager die Beitragsschuld schon im Zeitpunkt der Zwischenlagerung entsteht? Oder entsteht dann gemäß § 2 Abs. 3 des Entwurfes überhaupt keine Beitragsschuld? Warum wäre aber dann der Satzteil "ohne, daß der Abfall entnommen wurde" erforderlich? Wann entsteht die Beitragsschuld und wie ist die Höhe des Beitrags zu bemessen, wenn ein Teil des Abfalls aus dem Zwischenlager entnommen wurde?

§ 8 (Aufzeichnungspflichten)

Der Beitragsschuldner hat fortlaufend Aufzeichnungen zu führen, aus denen

- o die Bemessungsgrundlage (getrennt nach Abfallarten gemäß § 6 Z. 1 und 2) und
- o der Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld

zu ersehen sind.

Überdies hat der Beitragsschuldner die "Beläge" (soll wohl "Belege" heißen) über die "Messungen" (gemeint ist offenbar das Gewicht der Abfälle) aufzubewahren.

Im Falle des Deponierens der Abfälle soll nach den Erläuterungen zu § 4 der Deponiebetreiber Beitragsschuldner sein.

Der Deponiebetreiber soll also gemäß § 8 in Verbindung mit § 7 im Zeitpunkt des Einbringens der Abfälle in die Deponie deren Art und Beschaffenheit (gefährliche Sonderabfälle oder andere) und deren Gewicht feststellen. Über den Zeitpunkt des Einbringens, über Art und Beschaffenheit der Abfälle und über deren Gewicht hat er Aufzeichnungen zu führen. Die entsprechenden Belege hat er aufzubewahren.

- 30 -

Diese Bestimmungen des § 8 lassen besonders deutlich erkennen, daß die Autoren des Gesetzentwurfes von Wunschvorstellungen ausgingen, die der Wirklichkeit nicht entsprechen. Wie schon zu § 5 ausgeführt wurde, haben nur rund ein Viertel der Deponien ein Betriebsgebäude oder einen Unterstand und damit eine Eingangskontrolle. Nur rund die Hälfte der Deponien ist eingezäunt. Von einer Absicherung der weitaus größten Zahl der Deponien gegen unkontrollierte Ablagerungen kann keine Rede sein. Solche unkontrollierten Ablagerungen auf genehmigten Deponien sind, wenn sie nicht den bestehenden Gesetzen widersprechen, durchaus legal. Kein österreichisches Abfallgesetz verlangt ausdrücklich eine Umzäunung der Deponie, kein Abfallgesetz verlangt eine Eingangskontrolle, kein Abfallgesetz schreibt vor, daß der Deponiebetreiber über eine Waage verfügen muß. Auch der vorliegende Gesetzentwurf schreibt das alles nicht vor. § 26 des vorliegenden Gesetzentwurfes verlangt vom Deponiebetreiber lediglich, daß er sich zur Feststellung der Masse der zu deponierenden Abfälle geeigneter Meßeinrichtungen bedient. Diese können sohin disloziert sein. Wie er dann aber gemäß den §§ 3 bis 9 im Zeitpunkt des Einbringens der Abfälle in die Deponie Art und Beschaffenheit der Abfälle und deren Gewicht an Ort und Stelle feststellen soll, bleibt unerklärt. Nach den Erläuterungen zu § 26 müssen nicht etwa "Meßeinrichtungen vom Deponiebetreiber oder vom Exporteur angekauft werden". Diese müssen vielmehr "nur Sorge tragen, daß sie die Möglichkeit der Benutzung von Waagen haben".

Keine Bestimmung des Gesetzentwurfes aber auch keine andere gesetzliche Bestimmung verlangt eine Eingangskontrolle, eine Anwesenheit von Deponiepersonal oder irgendeine andere Maßnahme gegen das unkontrollierte Ablagern von Abfällen auf offenen und unbewachten Deponien. Wie soll denn der Deponiebetreiber seinen Verpflichtungen gemäß den §§ 3 bis 9 des Gesetzentwurfes nachkommen, wenn im Zeitpunkt des Einbringens von Abfällen in die Deponie gar kein Deponiepersonal anwesend ist? Heute bestehen

- 31 -

doch bei der Mehrzahl der Deponien gar nicht die Voraussetzungen für die ständige Anwesenheit von Deponiepersonal (Strom-, Wasser-, Kanal- und Telefonanschluß, Betriebsgebäude, etc.).

Wollte man die Bestimmungen des II. Abschnittes des Gesetzentwurfes mit seinem § 8 vollziehbar machen, so müßte man vor Inkrafttreten des Gesetzes den größten Teil der österreichischen Deponien sperren, gegen unbefugte Ablagerungen technisch absichern und von der Exekutive rund um die Uhr bewachen lassen. Abgesehen davon, daß das aus rechtlichen Gründen (Deponiegenehmigung, Eigentumsrechte) und aus Kostengründen undurchführbar wäre, würde damit die Abfallentsorgung zusammenbrechen.

Zu § 9 (Erhebung des Beitrags)

Gemäß § 9 Abs. 1 hat der Deponiebetreiber die Abgabe selbst zu berechnen. Zu dieser Bestimmung ist das gleiche zu sagen, wie zu § 8. Wie soll der Deponiebetreiber die Abgabe korrekt berechnen, wenn mangels entsprechender Aufenthaltsmöglichkeit weder er noch ein von ihm Beauftragter in der Lage ist, ständig oder zumindest während der üblichen Arbeitszeit auf dem Deponiegelände anwesend zu sein?

Führt der Beitragsschuldner die Beiträge nicht oder nicht vollständig ab, hat gemäß § 9 Abs. 4 das Finanzamt den Beitrag (die Abgabe) festzusetzen. Wie soll das Finanzamt das machen? Es ist doch auf die gemäß § 8 vom Deponiebetreiber aufzubewahrenden Belege angewiesen, um die Bemessungsgrundlage ermitteln zu können. Wenn nun schon diese Belege unvollständig sind, wie kann dann das Finanzamt feststellen, ob und wie weit die vom Deponiebetreiber entrichteten Abgaben vollständig abgeführt wurden? Gewiß stellt sich das Problem der Überprüfung bei jeder Abgaben-

- 32 -

und Steuerschuld und gewiß bestünde auch im Falle einer Deponieabgabe die Möglichkeit, aufgrund von Unterlagen der Geschäftspartner der Deponiebetreiber Kontrollen durchzuführen. Im Falle der hier vorgesehenen Deponieabgabe wird aber schon der Abgabenschuldner hinsichtlich der von ihm vorzunehmenden Bemessung der Abgabe vom Gesetzgeber überfordert.

Zu § 10 (Zweckbindung)

§ 10 Abs. 1 stellt eindeutig klar, daß es sich bei dem "Altlastenbeitrag", der im Abschnitt II des Gesetzentwurfes geregelt ist, um eine "ausschließliche Bundesabgabe" handelt. Hiezu ist auf die Stellungnahme zu § 1 zu verweisen.

Abs. 2 regelt die Verwendung des Abgabenaufkommens unter sieben Ziffern. Das Abgabenaufkommen soll nämlich keineswegs nur zur Finanzierung der Sicherung und Sanierung von Altlasten dienen, sondern im Sinne der Zielsetzung des § 1 zunächst der Finanzierung einer neuen öffentlich-rechtlichen Körperschaft, nämlich der Finanzierung des Altlastensanierungsverbandes, dem der umfangreichste Abschnitt des Gesetzentwurfes, der Abschnitt III, gewidmet ist.

§ 10 Abs. 2 Z. 7 bestimmt, daß das Abgabenaufkommen u.a. zu verwenden ist: "für Einrichtungen zur Bestreitung der Aufgaben gemäß Z. 1 bis 6". Nach § 12 Abs. 1 wird zur Durchführung der Aufgaben gemäß § 10 Abs. 2 der Altlastensanierungsverband als öffentlich-rechtliche Körperschaft errichtet.

Was soll nun Aufgabe der neuen öffentlich-rechtlichen Körperschaft sein? Das geht aus § 10 Abs. 2 hervor. Nach § 10 Abs. 2 Z. 1 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 soll der neuen öffentlich-rechtlichen Körperschaft zunächst obliegen: "Erfassung, Abschätzung, Bewertung von Altlasten".

- 33 -

Die erste bundesweite Erfassung von Altablagerungen erfolgte im Zuge der vom Österreichischen Bundesinstitut für Gesundheitswesen durchgeführten Abfallerhebung 1984 durch schriftliche Befragung aller österreichischen Gemeinden und durch Eintragung aller Deponiestandorte in Landkarten mit dem Maßstab 1:50.000. Der daraus resultierende bundesweite Deponiekataster wurde dem Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz und auszugsweise für jedes Bundesland dem jeweiligen Amt der Landesregierung zur Verfügung gestellt. Das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen wollte diese Arbeiten fortsetzen und im Jahr 1988, also nach Ablauf von 5 Jahren seit dem Bezugsjahr der letzten Erhebung (1983) neuerlich eine bundesweite Abfallerhebung samt Ermittlung der aufgelassenen Deponien durchführen. Doch das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie sprach sich mit der Begründung dagegen aus, daß das nunmehr eine Angelegenheit des Umweltbundesamtes sei. Das Umweltbundesamt hat allerdings bisher noch keine bundesweite Abfallerhebung durchgeführt. Jetzt soll die Erfassung, Abschätzung und Bewertung von Altlasten einer neu zu errichtenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft, dem Altlastensanierungsverband, übertragen werden.

Wenn schon das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen die seit 1973 regelmäßig durchgeführten Abfallerhebungen und Ermittlungen der Altablagerungen nicht fortsetzen soll, so stellt sich doch die Frage, warum die Erfassung, Abschätzung und Bewertung von Altlasten nicht vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie selbst oder vom Umweltbundesamt vorgenommen werden kann.

Das Umweltbundesamt wurde mit Bundesgesetz vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle, BGBl. Nr. 127, als nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz (nunmehr Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie) errichtet. Zu seinem Aufgabenbereich gehört insbesondere:

- 34 -

- o "Überwachung der Umwelt und ihrer Veränderungen im Hinblick auf Umweltbelastungen"
- o "Auswertung von Meldungen und fachlichen Grundlagen für Anzeigen bei Mißständen im Umweltschutz"
- o "Auswertung, Bereitstellung und Dokumentation der wesentlichen Arbeitsergebnisse, insbesondere für die Führung von Umwelt- und Strahlenkatastern sowie für den Wasserwirtschaftskataster".

Die Erfassung, Abschätzung und Bewertung von Altlasten ließe sich sohin ohne Schwierigkeit dem Aufgabenbereich des Umweltbundesamtes zuordnen. Das gilt ebenso für die nächste Aufgabe, die § 10 Abs. 2 Z. 2 des vorliegenden Entwurfes der zu errichtenden neuen öffentlich-rechtlichen Körperschaft zuweist: "Erstellung eines Verdachtsflächenkatasters und eines Altlastenatlases".

Schließlich soll die neue öffentlich-rechtliche Körperschaft, der Altlastensanierungsverband, auch wissenschaftliche Aufgaben erhalten, die gemäß § 10 Abs. 2 Z. 6 des Entwurfes gleichfalls aus dem Abgabenaufkommen zu finanzieren sein werden: "Studien und Projekte zur Entwicklung von Sicherungs- und Sanierungstechnologien".

Dem Umweltbundesamt obliegt zwar gemäß § 4 Abs. 1 Z. 9 des Bundesgesetzes vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle u.a.: "Information und Beratung über zweckmäßige Umweltschutzmaßnahmen, insbesondere Information und Beratung von Unternehmen über umweltfreundliche Technologien".

Studien und Projekte zur Errichtung von Sicherungs- und Sanierungstechnologien will aber das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie einer erst zu errichtenden neuen öffentlich-rechtlichen Körperschaft übertragen.

- 35 -

Dem eigentlichen Zweck und dem im § 1 des Entwurfes programmatisch erklärten Ziel des Altlastensanierungsgesetzes dienen nur zwei der in sieben Ziffern des § 10 Abs. 2 angeführten Verwendungszwecke der Abgabe:

- o "zur teilweisen oder gesamten Finanzierung der Altlastensicherung und der Altlastensanierung" (Z. 3) und
- o "zur Errichtung von Abfallbehandlungsanlagen, soweit deren Errichtung zur Sanierung von Altlasten erforderlich ist" (Z. 4).

Hinsichtlich dieser Verwendungszwecke des Abgabenaufkommens ist aber dem Altlastensanierungsverband nur eine entbehrliche Rolle zugedacht. Gemäß § 18 soll er auf Empfehlungen des Altlastenkuratoriums "Projekte zur Sicherung und Sanierung von Altlasten ... ausschreiben und vergeben".

Die zu errichtende neue öffentlich-rechtliche Körperschaft, der Altlastensanierungsverband ist sohin überflüssig, weil die ihm zugedachten Aufgaben vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie und seiner nachgeordneten Dienststelle, dem Umweltbundesamt, nicht nur ebensogut wahrgenommen werden können, sondern gemäß Bundesministeriengesetz und Bundesgesetz vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle, BGBl. Nr. 127, auch wahrzunehmen sind.

Es wäre mit dem Gebot einer zweckmäßigen und sparsamen Verwaltung wohl kaum vereinbar, eine neue Abgabe einzuführen, um damit eine neue Körperschaft öffentlichen Rechts zu finanzieren, die nichts anderes zu leisten hätte, als das, was bereits zum Aufgabenbereich der aus dem derzeitigen Bundesbudget finanzierten Einrichtungen gehört.

Wenn das Abgabenaufkommen nicht dem Budget, sondern zweckgebunden einem Fonds zugeführt werden soll, so bietet sich hiefür der mit Bundesgesetz vom 24. Feber 1987, BGBl. Nr. 79/1987, gebildete Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds an. Dieser Fonds wurde u.a.

- 36 -

zum Schutz der Umwelt gegen Belastungen durch Sonderabfälle und zur Gewährleistung einer ausreichenden Wasserversorgung geschaffen. Die Sanierung von Altablagerungen gehört sohin zu seinem gesetzlichen Aufgabenbereich.

Auf wenig Verständnis wird wohl auch ein weiterer im § 10 Abs. 2 des Entwurfes vorgesehener Verwendungszweck stoßen. Nach § 10 Abs. 2 Z. 5 soll das Abgabenaufkommen u.a. zu folgendem verwendet werden:

"zur Entschädigung von Eigentümern des Gegenstandes der Sanierung, von Liegenschaftseigentümern und deren dinglich und obligatorisch Berechtigten für die dauernde oder zeitweilige Einräumung, Einschränkung und Aufhebung von dinglichen und obligatorischen Rechten, wenn diese Maßnahmen für die Sicherung und die Sanierung von Altlasten erforderlich sind".

Mit anderen Worten: Aus dem Aufkommen von Abgaben, mit denen letztlich alle privaten Haushalte belastet werden, sollen die Betreiber von Deponien, die oft Verursacher von Altlasten sind, für die Duldung der Sanierung, die sie nicht zu bezahlen haben, auch noch eine Entschädigung erhalten.

Eine solche Regelung ist wohl nicht mit dem Verursacherprinzip und dem Prinzip der gerechten Lastenverteilung vereinbar.

Die Bindung des Abgabenaufkommens zu anderen Zwecken als der unmittelbaren Finanzierung der Altlastensanierung ist sohin unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Verwaltung und unter dem Aspekt der gerechten Lastenverteilung entschieden abzulehnen.

- 37 -

Zu § 11 (Überweisung der Altlastenbeiträge)

Gemäß § 11 hat der Bundesminister für Finanzen das gesamte Abgabenaufkommen an den Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie weiterzuleiten, der es zur Erfüllung der Aufgaben gemäß § 10 Abs. 2 zu verwenden hat, mit deren Durchführung gemäß § 12 Abs. 2 der Altlastensanierungsverband betraut ist.

Das bedeutet, daß das gesamte Abgabenaufkommen einer neuen öffentlich-rechtlichen Körperschaft zufließt, dem Altlastensanierungsverband.

Die Leistungen der Gemeinden, Gemeindeverbände und Bundesländer für die ordnungsgemäße Beseitigung von Abfällen und für die Altlastensanierung bleiben bei der Zuweisung des Abgabenaufkommens unberücksichtigt.

Auch diese Regelung muß unter dem Aspekt einer gerechten Lastenverteilung als untragbar angesehen werden.

Aber selbst wenn das Abgabenaufkommen zur Gänze dem Bund zufließen soll, müßte es nicht einer neuen öffentlich-rechtlichen Körperschaft, dem Altlastensanierungsverband zur Administration übertragen werden. Auch wenn das Abgabenaufkommen nicht zugunsten des Bundesbudgets vereinnahmt werden soll, gäbe es eine andere, sparsamere Lösung. Das Abgabenaufkommen könnte dem mit Bundesgesetz vom 24. Feber 1987 gebildeten Fonds zur Förderung von Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und zur Förderung der Wasserwirtschaft (Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds) überwiesen werden. Gemäß § 1 Abs. 1 wurde dieser Fonds u.a. ausdrücklich zum Schutz der Umwelt gegen Belastungen durch Sonderabfälle und zur Gewährleistung einer ausreichenden Wasserversorgung geschaffen.

- 38 -

Zu § 12 (Errichtung eines Altlastensanierungsverbandes)

Wie in dieser Stellungnahme bereits zu § 10 Abs. 2 ausführlich dargelegt wurde, ist die Errichtung eines Altlastensanierungsverbandes als öffentlich-rechtliche Körperschaft entbehrlich. Die Finanzierung einer solchen neuen Körperschaft öffentlichen Rechts durch Einführung einer neuen Bundesabgabe (Deponieabgabe) ist mit dem Verursacherprinzip, mit dem Prinzip der gerechten Lastenverteilung und mit den Grundsätzen einer zweckentsprechenden und sparsamen Verwaltung unvereinbar.

Die Entbehrlichkeit des Altlastenverbandes wird durch § 12 Abs. 2 noch verdeutlicht und betont. Gemäß § 12 Abs. 2 untersteht der Altlastensanierungsverband dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie und wird von diesem vertreten. Der Altlastensanierungsverband ist "in den Geschäftsapparat des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie eingegliedert". Wenn die schon nach dem ersten Satz des § 12 Abs. 2 klare Unselbstständigkeit des Altlastensanierungsverbandes überflüssigerweise noch in einem zweiten Satz mit der ungebräuchlichen Formulierung, daß der Altlastensanierungsverband in den "Geschäftsapparat" des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie eingegliedert ist, betont wird, ist wohl die Frage angebracht, warum die Vollziehung des vorliegenden Gesetzentwurfes nicht vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie mit dessen Budgetmitteln besorgt wird. Soll die Einführung einer neuen Bundesabgabe der Aufstockung des Budgets des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie dienen?

Die Bestimmung des § 12 Abs. 3 bestätigt, daß der Verwaltungsaufwand für die Vollziehung des vorliegenden Gesetzentwurfes nicht aus dem Budget des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie getragen werden soll. Der Altlastenverband hat vielmehr für den sich aus der Besorgung seiner Geschäfte ergebenden Aufwand selbst aufzukommen. Das wird ihm nicht schwerfallen. Gemäß

- 39 -

den §§ 11 und 12 Abs. 1 in Verbindung mit § 14 Z. 1 erhält er nämlich das gesamte Abgabenaufkommen.

Zu § 13 (Geschäftsführung des Altlastensanierungsverbandes)

§ 13 soll das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie dazu zwingen, den Verwaltungsaufwand für die Vollziehung des vorliegenden Gesetzentwurfes nicht etwa aus seinem Budget, sondern aus dem Abgabenaufkommen zu bestreiten. Der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie hat sich nach § 13 Abs. 1 "zur Abwicklung der Geschäfte des Altlastensanierungsverbandes einer Geschäftsstelle zu bedienen". Diese Geschäftsstelle wird von einem Geschäftsführer und einem stellvertretenden Geschäftsführer geleitet, die wie das gesamte sonstige Personal der Geschäftsstelle gemäß § 12 Abs. 3 aus dem Abgabenaufkommen zu entlohnen sind.

Zu § 14 (Finanzierung des Altlastensanierungsverbandes)

Wie bereits zu § 12 Abs. 3 ausgeführt wurde, steht dem Altlastensanierungsverband schon gemäß § 11 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 das gesamte Abgabenaufkommen zur Verfügung. § 14 Z. 1 bestätigt das. Warum zugunsten des Altlastensanierungsverbandes darüber hinaus noch Anleihen, Darlehen und sonstige Kredite aufgenommen werden sollen, ist aus dem Gesetzestext nicht zu erkennen. Erläuterungen zu § 14 gibt es nicht. Da der Altlastensanierungsverband gemäß § 12 Abs. 2 vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie vertreten wird, müßten die Anleihen, Darlehen und Kredite wohl vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie zu Lasten des Bundes aufgenommen werden.

- 40 -

Zu § 15 (Aufsuchen von Altlasten)

Der Altlastensanierungsverband hat nicht etwa selbst die Altlasten zu erfassen. Gemäß § 15 Abs. 1 soll es ihm lediglich obliegen, "die bundesweite Erfassung von Altablagerungen, Altstandorten und kontaminierten Flächen zu koordinieren und in Auftrag zu geben". Muß man dazu wirklich mit Hilfe einer neuen Bundesabgabe eine neue Körperschaft öffentlichen Rechts errichten?

Wie die nächsten beiden Sätze des § 15 Abs. 1 zeigen, haben die Autoren des Gesetzentwurfes sehr wohl an die Existenz des Umweltbundesamtes und an dessen Aufgabenbereich gedacht. Das Umweltbundesamt soll die aus der Erfassung gewonnenen "Daten und Kenntnisse verwerten". Das Umweltbundesamt hat auch "die EDV-technischen und fachlichen Voraussetzungen für die Führung des Verdachtsflächenkatasters zu schaffen". Die Erfassung der Altlasten darf das Umweltbundesamt aber weder selbst vornehmen noch in Auftrag geben.

Die Abschätzung des Gefährdungspotentials der Altlasten ist gemäß § 15 Abs. 2 offenbar weder Aufgabe des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie noch des Umweltbundesamtes, noch des Altlastensanierungsverbandes. Der Altlastensanierungsverband hat gemäß § 15 Abs. 2 die Abschätzung des Gefährdungspotentials lediglich "zu koordinieren". Wer zur Abschätzung des Gefährdungspotentials zuständig ist, geht aus § 15 Abs. 2 nicht hervor, wohl aber aus § 16.

Zu § 16 (Prioritätenliste für die Sanierung von Altlasten)

Gemäß § 16 hat der Altlastensanierungsverband "auf Empfehlung des Altlastenkuratoriums (§ 23)" nach bestimmten Kriterien eine

- 41 -

Prioritätenliste für eine Einstufung der Altlasten nach ihrem Gefährdungsgrad und für Umfang und Dringlichkeit der "Überwachungs-, Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen" zu erstellen und fortzuschreiben.

In dieser Stellungnahme wurde bereits zu § 10 Abs. 2 ausführlich dargelegt, daß diese Aufgabe ebensogut vom Umweltbundesamt wahrgenommen werden könnte, ja sogar wahrgenommen werden müßte.

Zu § 17 (Finanzierungsplan, Jahresabschluß und Altlastensanierungsbericht)

Die finanziellen Gebarungen des Altlastensanierungsverbandes sind aufgrund eines jährlichen Finanzierungsplanes und eines fünfjährigen Wirtschaftsplanes durchzuführen. Der Finanzierungsplan ist dem Bundesministerium für Finanzen und dem Nationalrat vorzulegen, der Wirtschaftsplan dem Altlastenkuratorium und dem Bundesminister für Finanzen.

Bei dem empfehlenswerten Verzicht auf die Errichtung eines Altlastensanierungsverbandes und eines Altlastensanierungskuratoriums könnte das Abgabenaufkommen dem Budget zugeführt werden und die Mitfinanzierung der Altlastensanierung aus dem Budget erfolgen. Die Prozeduren des § 17 wären damit überflüssig. Eine andere Lösung, die den Verwaltungsaufwand der Vollziehung des § 17 zur Gänze einspart, wäre die Überweisung des Abgabenaufkommens an den Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds.

- 42 -

Zu § 18 (Auftragsvergabe)

Wohl keine Bestimmung des Gesetzentwurfes zeigt die Überflüssigkeit des Altlastensanierungsverbandes deutlicher auf als der § 18. Zur Sicherung und Sanierung von Altlasten hat nach dieser Bestimmung der Altlastensanierungsverband nicht mehr beizutragen, als "auf Empfehlung des Altlastenkuratoriums" Projekte "auszuschreiben und zu vergeben".

Zu § 19 (Projektbegleitende Kontrolle)

Nicht einmal die projektbegleitende Kontrolle soll und darf der Altlastenverband selbst durchführen. "Mit der Kontrolle der Durchführung der Sicherungs- und Sanierungsarbeiten sowie der Prüfung der Projektabrechnung" hat der Altlastenverband "Sachverständige (wissenschaftliche Institutionen, Zivilingenieure und technische Büros) zu beauftragen".

Zu § 20 (Abgabenbefreiung)

keine Bemerkung

Zu § 21 (Haftung)

keine Bemerkung

Zu § 22 (Ersatzansprüche)

§ 22 verpflichtet den Altlastensanierungsverband "Ersatzansprüche gegen denjenigen gerichtlich oder außergerichtlich geltend zu machen, der seinen Sicherungs- und Sanierungsverpflichtungen aufgrund bundesrechtlicher oder landesrechtlicher Vorschriften nicht nachgekommen ist sowie rechtswidrig und schuldhaft gehandelt hat". Diese "Ersatzansprüche" hat der Altlastensanierungsverband "nach Maßgabe von Leistungen des Verbandes" in der Höhe des "Mitverschuldens" des Verpflichteten "und nach Maßgabe der wirtschaftlichen Zumutbarkeit" geltend zu machen. Die Formulierung des § 22 wirft die Frage auf, welche gesetzliche Bestimmung dem Altlastensanierungsverband solche "Ersatzansprüche" einräumt. Wenn § 22 solche Ersatzansprüche begründen soll, müßte das entsprechend zum Ausdruck gebracht werden. Ein Ersatzanspruch der seiner Höhe nach von der "Höhe des Mitverschuldens" und von "der wirtschaftlichen Zumutbarkeit" abhängig ist, wäre wohl nicht ausreichend determiniert.

Die Erläuterungen geben keine Auskunft zu diesen Fragen. Allerdings wird dort angemerkt, "daß ein Großteil der Deponien in der Vergangenheit von den Gemeinden betrieben wurde". Diese Anmerkung kann als Indiz dafür verstanden werden, daß die Ersatzansprüche gegen Gemeinden geltend gemacht werden sollen.

Zu § 23 (Altlastenkuratorium)

Zur Beratung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie soll gemäß § 23 ein Altlastenkuratorium eingerichtet werden. Folgende Institutionen bzw. Gebietskörperschaften müssen Vertreter entsenden:

- 44 -

- o Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie
- o Bundesministerium für Finanzen
- o Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft
- o Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten
- o Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft
- o Österreichischer Arbeiterkammertag
- o jedes Bundesland
- o Städtebund
- o Gemeindebund.

Das Kuratorium besteht aus 18 Mitgliedern. Für jedes Mitglied ist ein Ersatzmitglied zu bestellen. Insgesamt sind sohin 36 Vertreter von 17 Gebietskörperschaften bzw. Ministerien und sonstigen Institutionen für das "Altlastenkuratorium" zu bestellen.

Die Beratungen und Beschlußfassungen des Kuratoriums sind nach einer vom Kuratorium zu beschließenden Geschäftsordnung vorzunehmen, die vom Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie zu genehmigen ist.

Ein solcher Aufwand für die Beratung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie, der ohnehin über das Umweltbundesamt und über den Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds verfügt und der nach dem vorliegenden Gesetzentwurf eine neue öffentlich-rechtliche Körperschaft, den Altlastensanierungsverband, erhalten soll, ist wohl mit den Grundsätzen einer zweckmäßigen und sparsamen Verwaltung unvereinbar. Seit Jahrzehnten wird von der Notwendigkeit einer Verwaltungsreform mit dem Ziel von Einsparungen im öffentlichen Dienst geredet. Die von den Ministerien vorbereiteten Gesetzentwürfe sehen aber immer wieder neue Aufgaben des öffentlichen Dienstes und Ausgliederungen solcher Aufgaben aus der allgemeinen staatlichen Verwaltung vor. Das mag manchmal nicht zu vermeiden sein. Hier ist es zu vermeiden!

- 45 -

Zu § 24 (Verschwiegenheitspflicht)

keine Bemerkung

Zu § 25 (Zwangsrechte)

Die Regelung der Zwangsrechte gegen die Eigentümer der möglicherweise zu sanierenden Verdachtsflächen ist sehr umfangreich und kompliziert.

Um Bodenproben entnehmen zu können, bedarf es eines Antrages des Altlastensanierungsverbandes beim Landeshauptmann, der den Liegenschaftseigentümer mit Bescheid zur Duldung der Entnahme von Bodenproben zu verpflichten hat. Gegen den Bescheid des Landeshauptmannes ist die Berufung an den Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie zulässig. In gleicher Weise ist der Liegenschaftseigentümer zur Duldung der Sicherung und Sanierung von Altlasten zu verpflichten.

Für die Entnahme von Bodenproben und für die Sicherung und Sanierung von Altlasten ist den Liegenschaftseigentümern gemäß § 25 Abs. 4 eine Entschädigung zu leisten (!). Ein Entschädigungsanspruch soll nur dann nicht bestehen, wenn die Liegenschaftseigentümer (bzw. deren dinglich und obligatorisch Berechtigten) "rechtswidrig und schuldhaft Sicherungs- und Sanierungspflichten aufgrund bundesrechtlicher oder landesrechtlicher Vorschriften zuwidergehandelt haben".

Da es zumindest in der Praxis weder nach den Abfallgesetzen der Länder noch nach dem Sonderabfallgesetz des Bundes solche Sanierungspflichten gibt, wird durch § 25 Abs. 4 des vorliegenden Gesetzentwurfes in der Regel ein Entschädigungsanspruch begründet werden; es sei denn, der Liegenschaftseigentümer hat gegen einen Sanierungsauftrag nach dem Wasserrechtsgesetz verstoßen.

- 46 -

Die Beurteilung, ob ein Deponiebetreiber rechtswidrig und schuldhaft Sicherungs- und Sanierungspflichten aufgrund bundesrechtlicher oder landesrechtlicher Vorschriften zuwidergehandelt hat, kann im Hinblick auf das Fehlen detaillierter gesetzlicher Anforderungen an Ausstattung und Betrieb von Deponien (die Deponie-richtlinien sind unverbindlich und begründen keine Pflichten) im Einzelfall sehr schwierig sein. Auch bei offenkundigen krassen Mißständen wird nicht ohne weiteres festgestellt werden können, daß der Deponiebetreiber Sanierungspflichten "aufgrund bundesrechtlicher oder landesrechtlicher Vorschriften" zuwidergehandelt hat, weil es eben solche Vorschriften kaum gibt.

Aber selbst wenn feststeht, daß der Deponiebetreiber nicht rechtswidrig und schuldhaft Sicherungs- und Sanierungspflichten aufgrund bundesrechtlicher oder landesrechtlicher Vorschriften zuwidergehandelt hat, wird er als Verursacher der Altlast in Betracht zu ziehen sein. Nach dem Verursacherprinzip wäre er - allenfalls neben dem Erzeuger bzw. Anlieferer des Abfalls - zur Tragung der Sanierungskosten heranzuziehen.

Der vorliegende Gesetzentwurf, der vom Verursacherprinzip abgeht, belastet hingegen alle deponierten Abfälle und damit alle privaten Haushalte mit den Sanierungskosten.

Den Verursacher nicht nur von den Kosten der Sanierung zu befreien, sondern ihm für die Duldung der Sanierung, für die er nichts zu leisten hat, zu Lasten der privaten Haushalte auch noch eine Entschädigung zu zahlen, geht wohl zu weit. Sollen die privaten Haushalte mit einer neuen Abgabe belastet werden, damit die Betreiber von umweltgefährdenden Deponien, die, wie etwa die Fischer-Deponie nördlich von Wiener Neustadt, dringend sanierungsbedürftig sind, eine Entschädigung für die Duldung der Sanierung erhalten können? Dafür wird die betroffene Bevölkerung voraussichtlich kein Verständnis aufbringen.

- 47 -

Die Bestimmung des Abs. 4 letzter Satz, wonach bei Vorliegen eines Mitverschuldens die Entschädigungspflicht "in der Höhe des Mitverschuldens gemindert" wird, wird wegen ihrer Unbestimmtheit schwer zu vollziehen sein.

Zu § 26 (Meßeinrichtungen)

Nach § 26 wird der Deponiebetreiber oder der Exporteur nicht etwa verpflichtet, Meßeinrichtungen anzukaufen und an Ort und Stelle zu verwenden. Sie müssen vielmehr nur dafür Sorge tragen, daß sie die Möglichkeit der Benutzung einer Waage haben (vgl. Erläuterungen zu § 26). Die Waagen können sohin auch disloziert sein. In dieser Stellungnahme wurde das bereits anlässlich der Behandlung des § 8 kritisiert. Es ist nämlich die Frage aufzuwerfen, wie der Deponiebetreiber im Zeitpunkt des Einbringens der Abfälle in die Deponie (§ 7) deren Gewicht ermitteln soll, wenn sich auf dem Deponiegelände keine Waage befindet. Die bloße Ausstellung und Übergabe eines Beleges über eine vor diesem Zeitpunkt "durchgeführte Messung" kann die nach dem Wortlaut des § 7 erforderliche Ermittlung des Gewichts "im Zeitpunkt des Einbringens von Abfällen in die Deponie" nicht ersetzen.

§ 26 steht sohin im Widerspruch zu § 7 Z. 1 lit. a.

Zu § 27 (Sonstige Sanierungspflichten)

keine Bemerkung

- 48 -

Zu § 28 (Strafbestimmungen)

Wer gegen die Pflicht verstößt, die Entnahme von Bodenproben, die Vornahme von Boden- und Grundwasseruntersuchungen oder die Sicherung und Sanierung von Altlasten zu dulden, soll ebenso wie derjenige, der über keine Waage verfügt, mit einer Geldstrafe bis zu 100.000 S bestraft werden. Nur im Wiederholungsfall beträgt die Höchststrafe 300.000 S.

Angesichts der Tatsache, daß die Sanierung einer einzigen Deponie mehrere Milliarden Schilling erfordern kann, sollte die Bemessung der Höchststrafe überprüft werden.

Zu § 30 (Inkrafttreten)

keine Bemerkung