



Amt der Tiroler Landesregierung
Präs. Abt. II - 1435/5

A-6010 Innsbruck, am 16. Jänner 1989

Tel. 05222/508, Durchwahl Klappe 153

Suchbearbeiter Dr. Wolf

An das
Bundesministerium für
Umwelt, Jugend und Familie

Radetzkystraße 2
1031 Wien

Bitte in der Antwort die
Geschäftszahl dieses
Schreibens anführen.

RECHT GESETZENTWURF
ZL PJ-GE/988
Datum: 25. JAN. 1989
Verteilt 27. Jan. 1989
Mallmann
Dr. Klamgruber

Betreff: Entwurf eines Altlastensanierungsgesetzes;
Stellungnahme

Zu Zl. 08 3523/5-I/8/88 vom 1. Dezember 1988

Zum übersandten Entwurf eines Altlastensanierungsgesetzes wird
folgende Stellungnahme abgegeben:

Allgemeines:

Mit dem vorliegenden Entwurf soll der immer drängender werdenden Altlastenproblematik begegnet werden. Um diesem Ziel gerecht zu werden, sieht der Entwurf die Gründung eines Altlastensanierungsverbandes vor, dessen Aufgabe im wesentlichen im Aufsuchen und in der Erfassung der Altlasten, in der Erstellung einer Prioritätenliste entsprechend dem jeweiligen Gefährdungsgrad sowie in der Vergabe von Projekten zur Sicherung und Sanierung von Altlasten besteht. Die hiefür erforderlichen Finanzmittel sollen über einen Altlastenbeitrag aufgebracht werden, der als zweckgebundene Bundesabgabe für die Deponierung und die Ausfuhr von Abfällen erhoben wird. Um gegebenenfalls auch gegen den Willen eines Grundeigen-

tümers bzw. der an einer Liegenschaft Berechtigten Untersuchungen durchführen und Sanierungsprojekte verwirklichen zu können, ist schließlich noch die Möglichkeit der Einräumung von Zwangsrechten im Entwurf vorgesehen.

Allein diese skizzenhafte Darstellung des wesentlichen Inhaltes des Gesetzentwurfes zeigt, daß dieser kompetenzrechtlich differenziert zu sehen ist. Wie im folgenden zu zeigen sein wird, dürfte der Entwurf zwar nicht in Kompetenzbereiche eingreifen, die in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fallen. Die Bedeutung und die Tragweite des in Rede stehenden Gesetzesvorhabens hätten dessenungeachtet aber eingehendere Ausführungen in den Erläuterungen zur kompetenzrechtlichen Problematik erwarten lassen. So kann die Nebenaussage in den Erläuterungen, daß die Bestimmungen über die Zwangsrechte kompetenzrechtlich in den Kompetenztatbeständen "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" sowie "Wasserrecht" im Art. 10 Abs. 1 Z. 8 bzw. 10 Deckung finden, jedenfalls im Hinblick auf die mit 1. Jänner 1989 geänderte Kompetenzrechtslage nicht unwidersprochen bleiben. Die einschlägigen Bestimmungen dürften nach dem Inkrafttreten des Art. I Z. 3 der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988, BGBI.Nr. 685, am 1. Jänner 1989 eine kompetenzrechtliche Deckung vielmehr im Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG finden. Danach ist nunmehr die Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle, hinsichtlich anderer Abfälle nur soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist, in Gesetzgebung und Vollziehung Bundesache. Dieser neu geschaffene Kompetenztatbestand beseitigt die bislang geltende akzessorische, durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 7792 vorgegebene Zuständigkeitsregelung, auf der offensichtlich die Erläuterungen aufbauen. Da sich Altlasten durchwegs sowohl aus gefährlichen als auch aus anderen als gefährlichen Abfällen im Sinne dieser Kompetenzbestimmung zusammensetzen werden, scheint ein Bedarf nach einer einheitlichen

Regelung der Altlastenproblematik als Teil der Abfallwirtschaft denkbar zu sein. Die Inanspruchnahme einer Bedarfskompetenz durch den Bund muß aber aus Ländersicht jedenfalls dann als völlig unbefriedigend angesehen werden, wenn dieser sich nicht der Mühe unterzieht, jene kompetenzbegründenden Umstände eingehend darzulegen, die seiner Ansicht nach eine einheitliche Regelung erfordern.

Schließlich enthalten die Erläuterungen keinerlei Aussagen zur kompetenzrechtlichen Einordnung des III. Abschnittes des Entwurfes, der den Altlastensanierungsverband regelt. Es bleibt somit offen, ob die diesbezüglichen Vorschriften gleichfalls auf die vorstehend erörterte Bedarfskompetenz gestützt werden oder ob diese allenfalls auf Grund des Art. 17 B-VG erlassen werden. Letzteres erscheint insoferne nicht ausgeschlossen, als der Altlastensanierungsverband entsprechend dem vorliegenden Entwurf jedenfalls durchwegs Agenden der Privatwirtschaftsverwaltung zu besorgen hat.

Zuletzt entbehrt auch der II. Abschnitt des Entwurfes, der den Altlastenbeitrag regelt, einer eingehenden kompetenzrechtlichen Begründung in den Erläuterungen. Betrachtet man nur dies allein, so kann daraus an sich keine Mißachtung berechtigter Landesinteressen abgeleitet werden. Nach § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 kommt dem Bund unzweifelhaft die Befugnis zu, eine Abgabe vorzusehen, diese zur Bundesabgabe zu erklären und gesetzlich zu regeln. Auch dürften die dem Abgabengesetzgeber im Sinne des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 10.403 gesetzten Grenzen nicht überschritten worden sein. Demgegenüber sind aber die Finanzausgleichspartner im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 1989 übereingekommen, abgabenrechtliche Maßnahmen im Sinne des § 6 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 nur im gegenseitigen Einvernehmen zu treffen. Es muß daher daran erinnert werden, daß die Landeshauptmännerkonferenz am

25. November 1988 die Bestrebungen nach Schaffung eines Altlastensanierungsgesetzes zwar grundsätzlich begrüßt, speziell gegen den vorliegenden Entwurf jedoch teils schwerwiegende Einwände erhoben hat. Weiters haben anlässlich einer am 7. Dezember 1988 beim do. Ministerium stattgefundenen Besprechung sowohl die Vertreter der Länder als auch der Interessenvertretungen der Gemeinden hinsichtlich der Einführung einer neuen Abgabe weitere Verhandlungen über den vorliegenden Entwurf nach Abschluß des Begutachtungsverfahrens gefordert, was vom do. Ministerium zur Kenntnis genommen wurde. Es muß diese Forderung hier wiederholt und darauf hingewiesen werden, daß derzeit jedenfalls hinsichtlich des Altlastenbeitrages das nach dem erwähnten Paktum erforderliche Einvernehmen zwischen den Finanzausgleichspartnern nicht vorliegt.

In der Sache selbst kann nicht bestritten werden, daß die Altlastensanierung ein Problembereich ist, der im Interesse der Erhaltung von Lebensräumen und des Umweltschutzes dringend einer Lösung zugeführt werden muß. Es scheint jedoch wenig zweckentsprechend zu sein, bestehende Altlasten unter Einsatz beträchtlicher finanzieller Mittel zu sanieren, wenn nicht gleichzeitig dem Entstehen neuer Lasten wirksam vorgebeugt wird. Eine Vorbeugung kann jedoch nur durch gezielte Maßnahmen der Abfallwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Bereiche Abfallvermeidung und Abfallverwertung und durch eine allen Anforderungen entsprechende Abfallbeseitigung erfolgen. Es ist bekannt, daß in all diesen Bereichen österreichweit noch beträchtliche Defizite bestehen. Dem in den Erläuterungen bereits angekündigten Abfallwirtschaftsgesetz wird daher besondere Bedeutung zukommen. Es wird effektive Maßnahmen in den vorstehend angeführten Bereichen vorsehen müssen, die dem Entstehen weiterer Altlasten entgegenwirken. Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob es nicht zweckentsprechender wäre, von der Schaffung eines eigenen Altlastensanierungsgesetzes abzusehen und die Altlastensanierung als Teil der Abfallwirtschaft in ein künftiges Abfallwirtschafts-

gesetz mitaufzunehmen. Dabei müßte weiters jedoch auf bestehende Vorschriften insbesondere des Wasserrechtsgesetzes 1959 Bedacht genommen werden, die derzeit bereits Grundlage für Sanierungsmaßnahmen sein könnten.

Der vorliegende Entwurf trägt nach Ansicht der Tiroler Landesregierung schon von seiner Grundkonzeption her den Anforderungen in wesentlichen Bereichen nicht Rechnung. Es erscheint unverständlich, daß vom Verursacherprinzip gänzlich abgegangen wird und die Altlastensanierung im Ergebnis zur alleinigen Aufgabe der öffentlichen Hand erklärt wird. Für die primäre Sanierungspflicht des Verursachers spricht bereits die Überlegung, daß öffentliche Mittel nur möglichst eingeschränkt aufgewendet werden sollten. Davon abgesehen entspricht es aber auch einem einfachen Gerechtigkeitsdenken, daß primär derjenige für die Beseitigung einer Altlast aufzukommen hat, der diese durch mangelnde Vorsicht verursacht hat. Sanierungspflichtig könnten solcherart Gebietskörperschaften ebenso werden wie Unternehmungen, Betriebe und Privatpersonen. Eine Ausnahme vom Verursacherprinzip sollte nur insoweit vorgesehen werden, als ein Verursacher nicht mehr feststellbar ist bzw. ein allenfalls feststehender Verursacher aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht zur Sanierung herangezogen werden kann. Selbstverständlich müßte die Möglichkeit vorgesehen werden, gegen diesen Ersatzansprüche geltend zu machen. Aus Ländersicht unbefriedigend ist schließlich die Konstruktion des Altlastenbeitrages als ausschließliche Bundesabgabe. Es ist nämlich abzusehen, daß mit den zu erwartenden Einnahmen aus dieser Abgabe bei weitem nicht alle bestehenden Altlasten saniert werden können. Im Ergebnis bedeutet dies, daß der Abgabenertrag nur einer sehr beschränkten Anzahl von Ländern zugute kommen wird, nämlich jenen, in denen besonders viele bzw. gefährliche Altlasten bestehen.

Dagegen werden für die wahrscheinlich überwiegende Anzahl der Länder keine Sanierungsmittel zur Verfügung stehen, obgleich mit Sicherheit gesagt werden kann, daß sich in jedem Bundesland Altlasten befinden, die einer Sanierung bedürfen. Der Entwurf begünstigt somit einseitig jene Länder, in denen oft nicht zuletzt auf Grund eines unzureichenden behördlichen Einschreitens besondere Gefahrenpotentiale bestehen. Benachteiligt werden insbesondere jene Länder, die auf dem Gebiet der Altlastensanierung aus allgemeinen Budgetmitteln bereits beträchtliche Vorleistungen erbracht haben. Der aufgezeigten Problematik könnte dadurch begegnet werden, daß der Altlastenbeitrag nicht als ausschließliche Bundesabgabe, sondern als gemeinschaftliche Bundesabgabe oder als Zuschlagsabgabe, bestehend aus einer Stammabgabe des Bundes und Zuschlägen zumindest der Länder, erhoben wird. Selbstverständlich wären die den Ländern zufließenden Ertragsanteile bzw. Zuschläge zweckgebunden für die Altlastensanierung im jeweiligen Land zu verwenden. Dem Bund verbliebe dabei die Möglichkeit, die ihm zufließenden Abgabenerträge schwerpunktmäßig und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen nach Maßgabe der jeweiligen Dringlichkeit einzusetzen.

Die Einrichtung des Altlastensanierungsverbandes in der im Entwurf vorgesehenen Form ist aus zweierlei Gründen abzulehnen. Es ist nicht einzusehen, daß auch hier wiederum ein aufwendiger Verwaltungsapparat geschaffen werden soll, für dessen Erhaltung ein nicht un wesentlicher Teil des aus dem Altlastenbeitrag erzielten Abgabenertrages aufgewendet werden müßte. Es ist ha. kein Grund dafür ersichtlich, daß die ihm zugedachten Aufgaben nicht wesentlich kostengünstiger im Rahmen der bestehenden Behördenorganisation, beispielsweise durch das do. Ministerium, besorgt werden könnten. Die Verwaltung der Geldmittel könnte auch einer bereits bestehenden Einrichtung, vornehmlich dem Öko-Fonds, übertragen werden. Bedenken bestehen jedoch auch gegen die rechtliche

Konstruktion des Altlastensanierungsverbandes. Dieser soll nach § 12 Abs. 1 eine öffentlich-rechtliche Körperschaft sein. Eine Körperschaft ist aber eine zur juristischen Person erhobene Personenmehrheit (vgl. Antoniolli-Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 298 f.). Als solche muß sie über Mitglieder verfügen. Die Vorschriften über den Altlastensanierungsverband sehen dagegen keine Mitgliedschaft zu diesem vor. Dieser stellt vielmehr eine Vermögensmasse dar, wobei insbesondere § 12 Abs. 2 einen Anhaltspunkt dafür bietet, daß es sich dabei lediglich um ein im Bereich des do. Ministeriums zu verwaltendes Sondervermögen handelt. Als Konstruktion mit Rechtspersönlichkeit käme dagegen am ehesten die Rechtsform des Fonds in Betracht. Für die Notwendigkeit einer Rechtsperson spricht, daß der Verband nach den §§ 15 Abs. 1, 18, 19 und 22 im privatrechtsgeschäftlichen Bereich tätig werden soll. § 20 läßt steuerbegünstigte Zuwendungen an ihn zu. Beides setzt das Vorhandensein einer Rechtspersönlichkeit voraus. Die angeführten Ungereimtheiten zeigen, daß - wenn an der Schaffung eines eigenen rechtlichen Gebildes zur Abwicklung der Altlastensanierung auf Grund der vorgebrachten Einwände überhaupt festgehalten werden soll - diesbezüglich noch eingehende rechtliche Überlegungen anzustellen sein werden.

Unbeschadet dieser grundsätzlichen Einwände wird zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfes wie folgt Stellung genommen:

Zu § 1:

Diese Zielbestimmung scheint legistisch verfehlt. Nicht durch die Errichtung eines Altlastensanierungsverbandes, sondern nur durch konkrete, allenfalls von diesem gesetzte Maßnahmen, kann eine Sicherung und Sanierung von Altlasten erfolgen. Ziel dieses Gesetzes ist also die Errichtung eines Altlastensanierungsverbandes zur Besorgung der genannten Aufgaben.

Zu § 2 Abs. 3:

Hier wird auch im Zusammenhang mit der Zwischenlagerung vom Ablagern gesprochen. Da dem allgemeinen Sprachgebrauch nach unter Ablagern vornehmlich das Lagern auf Dauer verstanden wird, sollte hier lediglich vom "Lagern" gesprochen werden.

Zu den §§ 5 und 26:

Die Heranziehung des Gewichtes als Bemessungsgrundlage dürfte insbesondere bei gemeindeeigenen Deponien, bei denen meist keine Verwiegung stattfindet, sondern lediglich eine Massenerhebung in m³, auf Schwierigkeiten stoßen. Die in diesem Zusammenhang nach § 26 vorgesehene Verpflichtung zur Anschaffung von Meßeinrichtungen stellt oftmals wiederum eine Härte dar, da endgültige Deponiestandorte vielerorts noch nicht feststehen, die derzeitigen Deponien oft aber nur mehr relativ kurze Zeit betrieben werden.

Es wird daher vorgeschlagen, anstelle des Gewichtes die Kubatur in m³ als Bemessungsgrundlage heranzuziehen. Dabei müßte allerdings zwischen verdichteten und nicht verdichteten Abfällen differenziert werden. Für erstere könnte beispielsweise ein Zuschlag erhoben werden.

Zu § 6:

Es ist darauf zu verweisen, daß nach dieser Bestimmung auch die Deponierung von Aushub- und Abbruchmaterial der Abgabepflicht unterliegt, obwohl dieses vielfach zur Sanierung von Schottergruben herangezogen wird und somit einen positiven Zweck erfüllt. Besonders problematisch erscheint die Abgabepflicht aber in den Fällen, in denen die Verfüllung behördlich vorgeschrieben wurde.

- 9 -

Zu § 15:

Es schiene zweckmäßig, bei der zentralen Altlastenerfassung Mitwirkungsrechte der Länder und allenfalls auch der Gemeinden vorzusehen.

Zu § 23:

Die Effizienz des Kuratoriums in Relation zu den mit seiner Tätigkeit verbundenen Kosten muß bezweifelt werden.

Zu § 25:

Diese Bestimmung scheint in Anlehnung an andere Gesetze entstanden zu sein. Dabei fällt auf, daß sie sich in die Systematik des Entwurfes nicht einfügt. Völlig offen ist, wer Behörde im Sinne des Abs. 1 ist.

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

Für die Landesregierung:

Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An alle Ämter der Landesregierungen
gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Niederösterr. Landesregierung, Wien
an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien
an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25. Ausf.
an alle National- und Bundesräte in Tirol

zur gefl. Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n

Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

