

**REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT**

GZ 71.052/2-VII/9/88

An das
Präsidium des NationalratesParlament
1017 WienA-1031 Wien,
Radetzkystraße 2
Tel. (0222) 711 58
Teletex: 322 15 64 BKAG
DVR: 0000019

Beitritt	GESETZGEBUNG
Zl.	81 - GE 9/88
Datum:	24. FEB. 1989
Verteilt:	25. Feb. 1989 Wahlholz

L. Kleinisgraber

mit Beziehung auf das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes vom
21. Dezember 1961, Zl. 94.108-2a/1961, zur gefälligen Kenntnis.
25 Mehrexemplare der ho. Stellungnahme liegen bei.

24. Jänner 1989

Für den Bundesminister
für Gesundheit und öffentlicher Dienst:

B o b e k

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:



**REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT**

A-1031 Wien,
Radetzkystraße 2
Tel. (0222) 711 58
Teletex: 322 15 64 BKAG
DVR: 0000019

GZ 71.052/2-VII/9/88

An das
Bundesministerium für
Umwelt, Jugend und Familie

im H a u s e

Sachbearbeiter

Has

Klappe/Dw

4845

Ihre GZ/vom

Entwurf eines Altlastensanierungs-
gesetzes; Begutachtungsverfahren;
Stellungnahme

Bezugnehmend auf die do. Note vom 1. Dezember 1988, Zl. 08 3523/
5-I/8/88, nimmt das Bundeskanzleramt - Sektion VII zum gegen-
ständlichen Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Mit diesem Gesetz wird der Grundsatz der Verursacherverantwort-
lichkeit vollkommen negiert; durch die Schaffung einer neuen
öffentlich rechtlichen Körperschaft (Altlastensanierungsverband)
und eines Altlastenkuratoriums werden neue (kostenaufwendige)
Verwaltungsstrukturen geschaffen und durch die Einführung eines
Altlastenbeitrages wird eine neue Bundesabgabe eingeführt, deren
Quelle der Einhebung, nämlich am Ort der Deponierung, nicht
zweckmäßig erscheint.

-2-

Aus ho. Sicht sollte daher im Hinblick auf die nunmehr bestehende Abfallwirtschaftskompetenz des Bundes der Gesetzentwurf grundlegend neu überdacht und in den Rahmen eines umfassenden Abfallwirtschaftsgesetzes integriert werden.

In einem solchen Abfallwirtschaftsgesetz müßte, was die Altlastensanierung betrifft, ein Modus gefunden werden, der nicht nur die Deponiebetreiber, die ja nur zum geringen Teil als Verursacher von Altlasten in Frage kommen, sondern alle Verursacher von Altablagerungen zu einem entsprechenden finanziellen Beitrag verpflichtet werden.

Dies könnte z.B. durch Erhebung einer Abgabe auf Produkte, die bei ihrem Anfall als Abfall Altlasten bilden können, erfolgen.

Mit einer solchen Vorgangsweise wäre u.U. auch dem Grundsatz der Abfallvermeidung besser Rechnung getragen, da mit solchen (zu hohen) Kosten belastete (chemische) Produkte möglicherweise gar nicht mehr in Verkehr gesetzt würden.

11. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 1:

Zielbestimmungen sind grundsätzlich problematisch. Im gegenständlichen Falle sollte diese Bestimmung überhaupt entfallen, da das Ziel bereits im Titel genügend zum Ausdruck kommt. Bei der gewählten Formulierung wird darüberhinaus die Aussage getroffen, daß durch die Errichtung des Altlastensanierungsverbandes bereits die Sicherung und Sanierung von Altlasten gewährleistet würde. Sollte diese Zielbestimmung aufrecht bleiben, so müßte sie etwa wie folgt lauten:

- 3 -

"§ 1. Ziel dieses Bundesgesetzes ist die Sicherung und die Sanierung von Altlasten, von denen eine Gefährdung für das Leben oder die Gesundheit von Menschen oder für die Umwelt zu besorgen ist, durch die Einhebung eines Altlastenbeitrages und die daraus erfolgende Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen im Wege eines Altlastensanierungsverbandes."

Inhaltlich ist allerdings dagegen folgendes einzuwenden:

Neue Gebühren sind vielleicht notwendige Aspekte der Altlastensanierung, sie lösen aber nicht das zentrale Problem der Schaffung von Entsorgungsanlagen, d.h. sie lösen insbesondere nicht die zentrale Frage der Auffindung bzw. Durchsetzbarkeit der Standorte von Entsorgungsanlagen. Es würde den realen Schwierigkeiten eher gerecht werden, zuerst die Standortfragen abschließend zu klären und dann - allenfalls gleichzeitig - die Finanzierungs- und Organisationsfrage zu lösen.

Mit der vorliegenden Konstruktion ist die nahe Möglichkeit verbunden, daß zwar Gebühren eingehoben und aufwendige Organisationseinheiten geschaffen werden, denen letztlich mangels verfügbarer Standorte keine Problemlösungsmöglichkeit gegenübersteht.

Zu § 2 Abs. 1:

Diese Begriffsbestimmung ist völlig abzulehnen. Nach diesem Wortlaut ist jede (auch noch so rezente) Ablagerung von Abfällen, sofern davon Gefahren für die Gesundheit des Menschen und für die Umwelt ausgehen können, erfaßt. Eine Verweisung auf die Verantwortung des Verursachers fehlt. Interessant aber wenig zweckmäßig erscheint die getroffene Qualifizierung, derzufolge eine Gefährdung der Gesundheit des Menschen alleine (oder eine Gefährdung der Umwelt alleine) nicht ausreicht, um eine Altlast

-4-

im Sinne dieses Entwurfes zu konstituieren. D.h. mit anderen Worten, daß bei einer Ablagerung solange zugewartet werden muß, bis eine Gefährdung der Gesundheit und der Umwelt gegeben ist, bevor Gegenmaßnahmen getroffen werden können. Das widerspricht aber sowohl dem Präventionsdenken des Umweltschutzes als auch dem Wirtschaftlichkeitsgebot (Art. 126b Abs. 5 B-VG), da fortgeschrittene Kontaminationen wesentlich teurer zu sanieren sind als wenn die Sanierungsmaßnahmen wesentlich früher einsetzen.

Nimmt man als weitere Prämisse die Tatsache, daß der Begriff "umweltgefährlich" (§ 2 Abs. 5 Z 11 des Chemikaliengesetzes) derzeit noch keiner näheren Präzisierung durch die Chemikalienverordnung zugänglich ist, so erscheint die kumulative Verknüpfung des Begriffs "gesundheitsgefährlich" mit "umweltgefährlich" noch problematischer.

Es sollte also auch hier - in der vorletzten Zeile des § 2 Abs. 1 - das Wort "und" jedenfalls durch "oder" ersetzt werden.

Weiters wäre - eventuell auch durch Einziehung einer zeitlichen Schwelle - klarzustellen, daß Altlasten nur solche Ablagerungen sein können, bei denen - z.B. wegen des Zeitablaufes (ev. 10 Jahre) - der Verursacher nicht mehr eindeutig festgestellt werden kann.

Zu § 2 Abs. 2:

Der Verweis auf den Abfallbegriff des Sonderabfallgesetzes ist zu eng, da auch Hausmüllablagerungen zu sanierungsbedürftigen Altlasten werden können.

Zu § 3:

Solange - etwa auf Grund eines modernen Abfallwirtschaftsgesetzes - noch keine ausreichenden Entsorgungskapazitäten und eine entsprechende Entsorgungsstruktur festgelegt bzw. verwirklicht worden sind, erscheint die Einhebung eines Altlastenbeitrages von den zu einer Deponie verbrachten Abfällen nicht zweckmäßig, da hiermit eine Struktur von geordneten und bestens eingerichteten Deponieplätzen vorausgesetzt wird, die derzeit noch nicht besteht.

Aus ho. Sicht müßte eine zusätzliche Finanzierung der Altlastensanierung allenfalls durch Abgaben auf solche in Verkehr gesetzte Produkte erfolgen, bei denen die begründete Annahme besteht, daß sie entweder zu Altlasten werden oder daß zu ihrer ordnungsgemäßen Beseitigung die Öffentliche Hand in anderer Weise (etwa durch Förderungen des Öko-Fonds) zu einer finanziellen Zuschußleistung verhalten wird.

Mit der vorgesehenen "Deponieabgabe" besteht derzeit erst recht die Gefahr, daß Abfälle nicht ordnungsgemäß abgelagert, sondern einer vorschriftswidrigen "anderen Entsorgung" zugeführt werden.

Zu § 6:

Die hier vorgesehene Aufteilung erscheint zu wenig differenziert, da sie der relativ geringen Menge an gefährlichen Sonderabfällen (Beitrag S 200,--) die weitaus größere Menge aller übrigen Abfälle (die gemäß den Erläuterungen übrigens im Widerspruch zu § 2 Abs. 2 auch den Hausmüll umfassen soll) undifferenziert gegenüberstellt.

-6-

Soll auch vom Hausmüll ein "Deponiebeitrag" eingehoben werden (was im Hinblick auf die derzeit ohnedies schon vorgeschriebenen hohen Müllgebühren problematisch erscheint), so müßte dieser Beitrag wohl noch herabgesetzt werden und dafür die große Menge der nicht Überwachungsbedürftigen Sonderabfälle aus Industrie und Gewerbe mit einem gesonderten, eher etwas erhöhten Beitrag belegt werden.

Zu § 7:

Hier stellt sich die Frage, ob die Beitragsschuld bei Beginn des Einbringens bzw. bei Beginn der Beförderung für die jeweils gerade eingebrachte bzw. beförderte Teilmenge entsteht oder ob beim Beginn des Einbringens bzw. der Beförderung die Beitragschuld für die eine wirtschaftliche Einheit bildende jeweilige Gesamtmenge entsteht. Auch die Formulierung "Einbringen in ein Zwischenlager, ohne daß der Abfall entnommen wurde" erscheint wenig geglückt.

Zu § 8:

Voraussetzung dieser Bestimmung ist - wie bereits erwähnt - das Vorhandensein einer Struktur von geordneten (Sonderabfall-) Deponien mit einer entsprechenden Eingangskontrolle, die derzeit noch nicht verwirklicht scheint.

Zu § 9:

Hier gilt die Bemerkung zu § 8 sinngemäß.

Zu § 10:

Die hier vorgesehene Zweckbindung sollte gründlich überdacht werden und die Aufzählung der Aufgaben (§ 10 Abs. 2) jedenfalls

- 7 -

nicht taxativ sondern demonstrativ erfolgen, da die Einnahmen einerseits und die Aufwendungen andererseits einander nicht immer kongruent gegenüberstehen.

Zu den §§ 12 und 13:

Die Errichtung eines im Bereich der Bundesverwaltung und damit auch nach dessen Regeln arbeitenden Altlastensanierungsverbandes erscheint wenig zweckmäßig. Nach ho. Auffassung bietet sich für diese Aufgabe die Errichtung einer Aktiengesellschaft (z.B. nach dem Vorbild der ASAG) oder noch besser die Heranziehung einer bereits bestehenden, im Bundeseigentum befindlichen Aktiengesellschaft an, da nur auf diese Weise die für die Erfüllung der Aufgabenstellung notwendige Flexibilität samt unbürokratischer Geschäftsabwicklung gewährleistet ist.

Sollte diese sehr zweckmäßige Konstruktion einer verwaltungsfernen Organisationsform (Aktiengesellschaft) nicht gewählt werden, so wäre zumindest diese neue Aufgabe einer bereits bestehenden Organisation (z.B. Umweltbundesamt, Ökofonds) zu übertragen, wodurch die aus der Errichtung einer neuen Organisation (Altlastensanierungsverband) zu erwartenden zusätzlichen Gemeinkosten (overheads) durch die Nutzung der bereits vorhandenen Infrastruktur zumindest teilweise vermieden werden können (Art. 126b Abs. 5 B-VG).

Es darf darauf hingewiesen werden, daß die hier dem neuen Altlastensanierungsverband zugewiesenen Aufgaben solche sind, die nach der entsprechenden Kompetenzverteilung durchaus vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie selbst (das im Hinblick auf die Abfallwirtschaft bereits in der derzeitigen Geschäftseinteilung entsprechende Organisationseinheiten aufweist) oder vom Umweltbundesamt besorgt werden könnten. Möchte man

-8-

diese Aufgabe dennoch einer eigenen öffentlich-rechtlichen Körperschaft (und keiner privatrechtlich organisierten Trägergesellschaft) übertragen, so ist der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds (Öko-Fonds) wohl der einzige hiezu prädestinierte Rechtsträger.

Zu § 13:

Die Einbindung des Altlastensanierungsverbandes bzw. seiner Geschäftsführung in den "Geschäftsapparat" des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie bestätigt wohl die Ansicht, daß für die Aufgaben der Altlastensanierung die Errichtung einer neuen Körperschaft nicht notwendig erscheint, sondern diese im Rahmen der dem Umweltressort zur Verfügung stehenden Organisationseinheiten selbst besorgt werden könnten.

Zu § 14:

Warum über den Altlastenbeitrag hinaus noch sonstige Mittel insbesondere durch Aufnahme von Darlehen und Krediten (Anleihen können übrigens nicht "aufgenommen" werden) zur Finanzierung des Altlastensanierungsverbandes herangezogen werden sollen, ist nicht einsichtig. Hegt man die Befürchtung, daß das Altlastenbeitragsaufkommen für die Bewältigung der Aufgaben nicht ausreichen wird, so kann man diese Aufgaben gleich dem Umweltressort oder sonst dem Öko-Fonds übertragen; letzterer verfügt überdies ebenfalls über außerbudgetäre Finanzierungsmöglichkeiten.

Zu § 15:

Für die bloße Koordinierung und Auftragsvergabe kommt auch das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie selbst oder das Umweltbundesamt oder der Öko-Fonds in Frage. Auch diese Bestimmung zeigt deutlich die Entbehrlichkeit des neuen Verbandes.

Zu § 18:

Auch diese Bestimmung, wonach der Verband auf Empfehlung des Altlastenkuratoriums Projekte zur Altlastensanierung lediglich auszuschreiben und zu vergeben hat und sonst eigentlich in keiner Weise selbst einen fachlichen Beitrag zur Altlastensanierung leistet, bestätigt die Ansicht, daß dieser neue Verband überflüssig ist.

Zu § 23:

Die Schaffung dieses umfangreichen "Beirates" erscheint vom Standpunkt der Verwaltungsökonomie kaum vertretbar, zumal das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie bereits über diverse Instrumente zu seiner Beratung und Hilfestellung verfügt (so insbesondere über das Umweltbundesamt oder den Öko-Fonds). Bei einer ohnedies notwendigen Integrierung der Altlastensanierung in ein umfassendes Abfallwirtschaftsgesetz könnte allenfalls die beratende und empfehlende Aufgabe des Altlastenkuratoriums auch dem Abfallwirtschaftsbeirat (oder einem Ausschuß desselben) zugeordnet werden.

In § 23 fehlen weiters Regelungen über das Erlöschen der Funktion als Mitglied (insbesondere Abberufung). Aus Gründen der Verwaltungsökonomie wäre es besser, statt einer (formellen) Bestellung bloß die Nominierung durch eine entsendungsberechtigte Institution vorzusehen, zumal eine formale Bestellung inhaltlich weitgehend leer und der bloße Nachvollzug zu einer Nominierung ist.

Zu § 25:

Hier wird die Fragwürdigkeit der durch den vorgeschlagenen Altlastensanierungsverband bewirkten Vermischung von privatrechtli-

- 10 -

chen Handlungen (z.B. Finanzierung, Auftragsvergaben) und hoheitsrechtlichen Handlungen (z.B. Zwangsrechte) besonders deutlich. So entscheidet etwa gemäß Abs. 2 der Landeshauptmann (als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie gegenüber weisungsgebunden) über einen Antrag des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie (der Altlastensanierungsverband ist ja ein Teil des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie)!

Der Rechtszug (Abs. 6) geht selbstverständlich an den Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, der dann gleichsam in eigener Sache entscheidet. Gerade diese Problematik spricht für eine saubere Lösung durch die Errichtung bzw. Heranziehung einer Aktiengesellschaft für die Aufgaben der Altlastensanierung.

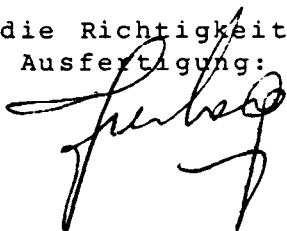
24. Jänner 1989

Für den Bundesminister

für Gesundheit und Öffentlicher Dienst:

B o b e k

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Furber' or similar, written over the text 'Für die Richtigkeit der Ausfertigung:'.