



Österreichischer Städtebund

16/SN-168/ME

Rathaus
1082 Wien
Telefon 42 801

Entwurf eines Altlasten-
sanierungsgesetzes (ALSAG)

Wien, am 30. Jänner 1989
Bucek/Fr
Klappe 2236
946.20/1017/88

An die
Parlamentsdirektion

Parlament
1017 Wien

Betrifft	GESETZENTWURF
Z:	81 GE 0 88
Datum:	1. FEB. 1989
Verteilt:	02. Jan. 1989 <i>[Signature]</i>

Dr. Klaininger

Unter Bezugnahme auf den mit Note vom 1. Dezember 1988, Zahl 08 3523/5-I/8/88, vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie übermittelten Entwurf eines Altlastensanierungsgesetzes, gestattet sich der Österreichische Städtebund, anbei 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu übersenden.

Beilagen

Dr. E. Pramböck

(Dkfm. Dr. Erich Pramböck)
Generalsekretär



Österreichischer Städtebund

Rathaus
1082 Wien
Telefon 42 801

Entwurf eines Altlasten-
sanierungsgesetzes (ALSAG)

Wien, am 26. Jänner 1989
Bucek/Fr
Klappe 2236
946.20/1017/88

DURCH BOTEN

An das
Bundesministerium für Umwelt,
Jugend und Familie

Radetzkystraße 2
1031 Wien

Zu dem mit Schreiben vom 1. Dez. 1988, Zl. 08 3523/5-I/8/88 ausgesandten Entwurf eines Altlastensanierungsgesetzes (ALSAG) erlaubt sich der Österreichische Städtebund vorerst darauf zu verweisen, daß die Begutachtung der Gesetzwerdung dienlich sein soll. Im vorliegenden Fall war die Frist für eine Äußerung so kurz bemessen, daß eine Meinungsbildung einer korporativen Vereinigung, wie des Österreichischen Städtebundes, kaum möglich ist, zumal außerdem noch nachträglich die Begutachtungsfrist verkürzt wurde und der Entwurf doch tiefgreifende Eingriffe in Belange der Städte und Gemeinden enthält.

Jede Initiative zur Lösung der Altlastenproblematik wird seitens des Österreichischen Städtebundes begrüßt. In diesem Sinne sind daher die dem Entwurf innewohnenden Zielsetzungen zu unterstützen.

Allerdings müssen gegen den Entwurf Bedenken grundsätzlicher Art angemeldet werden, die sich - dies übrigens in weitgehender Übereinstimmung mit dem Österreichischen Bundesinstitut für Gesundheitswesen - folgendermaßen kurz zusammenfassen lassen:

- Die Mittelaufbringung entspricht nicht dem Verursacherprinzip.

- 2 -

- Die Art der Besteuerung führt zu einer ungleichmäßigen Belastung der Bevölkerung.
- Den Aspekten der Abfallvermeidung wird nicht Rechnung getragen.
- Der Entwurf begünstigt das Entstehen neuer Altlasten.
- Die Vollziehbarkeit des Gesetzes ist zu bezweifeln.

Das Verursacherprinzip ist ein dem marktwirtschaftlichen System entsprechendes Prinzip der Kostenzurechnung, das als eines der Grundprinzipien in 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. Demgegenüber ist nach dem vorliegenden Entwurf ausschließlich das Deponieren und die Ausfuhr von Abfällen, die Abfallentsorgung im Endstadium, mit Abgaben belastet. Es soll also 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 Tätigkeit finanziert werden. Während hinsichtlich des Hausmülls bzw. des hausmüllähnlichen Gewerbemülls durch die Besteuerung des Deponierens bzw. der Ausfuhr im Regelfall auch der Abfallerzeuger von der Abgabe erfaßt wird, ist dies beim Überwachungsbedürftigen Sonderabfall bzw. bei den übrigen Verursachern nicht der Fall. Entgegen dem Verursacherprinzip werden so über den Umweg der Deponiekosten hauptsächlich private Haushalte im Wege der Müllabfuhrgebühren belastet.

Ein gravierender Mangel des Gesetzentwurfes muß darin gesehen werden, daß er zu einer ungleichmäßigen Belastung der Bevölkerung führt und damit dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung widerspricht.

Bisher wurden Sanierungsmaßnahmen an Altlasten in erster Linie von den größeren Städten vorgenommen. Darüber hinaus hat eine Reihe von Städten - zum Teil in Form von aufwendigen Pilotversuchen - Maßnahmen ergriffen, um aus der anfallenden Müllmenge wertvolle Altstoffe und gefährliche Produkte durch eine getrennte Sammlung oder nachfolgende Mülltrennung zu gewinnen und den Müll energetisch zu verwerten. Es ist festzustellen, daß in Österreich je nach Gemeinde bzw. Abfallverband in sehr unterschiedlichem Ausmaß an der Bewältigung des Abfallproblems gearbeitet wird. Mit den vorgesehenen Altlastenbeiträgen würden die Bürger jener Gemeinden, die bereits seit längerem erhebliche Anstrengungen zur Verringerung des Müllvolumens, zur Abfallbeseitigung und zur Sanierung von Altlasten unternehmen, gegenüber anderen weniger umweltbewußten Gemeinden finanziell benachteiligt und eine Doppelbelastung der Bevölkerung bewirkt. Vorleistungen auf dem Gebiet der Altlastensanierung müßten daher im Sinne einer gerechten Verteilung der Lasten aus dem Abgabenertrag abgegolten werden.

Wie bereits erwähnt, ist die Besteuerung des überwachungsbedürftigen Sonderabfalls bei der Deponierung bzw. der Ausfuhr mit dem Verursacherprinzip nicht in Einklang zu bringen. Eine Besteuerung des überwachungsbedürftigen Sonderabfalls bereits beim Erzeuger würde auch hinsichtlich der Abfallvermeidung positive Effekte erzielen. Die Regelungen des vorliegenden Entwurfes bieten auch keinen Anreiz zur Reduzierung des Deponievolumens. Nach den vorgesehenen Beitragsätzen wird nämlich das Deponieren von Hausmüll gefördert, wogegen das Verbrennen von Hausmüll und damit die Volumensreduktion unterbunden wird. Dieser Effekt entsteht dadurch, daß Rückstände aus der Hausmüllverbrennung künftig überwachungsbedürftiger Sondermüll sein werden (eine diesbezügliche Überarbeitung der Ö-Norm S 2101 ist anhängig). Damit kommt die Deponierung der Verbrennungsrückstände teurer als die Deponierung von unbehandeltem Hausmüll.

Es ist noch darauf hinzuweisen, daß die - an sich wünschenswerte - unterschiedliche Besteuerung von Hausmüll und Sonderabfall anlässlich der Deponierung Umgehungshandlungen insofern provoziert, als zur gemeinsamen Deponierung von Sonderabfall mit Hausmüll angeregt wird. Damit wohnt dem Gesetz die Tendenz inne, neuerlich Altlasten zu produzieren.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß dieses Gesetz kaum vollziehbar sein wird. Wie auch das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen in seiner Stellungnahme zum Entwurf ausführt, ist bloß etwa die Hälfte der Deponien gegen unkontrollierte und unbefugte Ablagerungen geschützt. Die schon derzeit bestehende Gefahr, daß Abfälle in großem Ausmaß nicht auf ordnungsgemäß geführten Deponien abgelagert werden, würde sich wesentlich vergrößern, wenn man durch eine solche Praxis eine Abgabepflicht umgehen kann. Dies wird durch eine vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie beabsichtigte Novellierung des Sonderabfallgesetzes erleichtert, wonach künftig Transporteure von Sonderabfällen vom Geltungsbereich des Sonderabfallgesetzes und damit auch von der Nachweispflicht ausgenommen werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfes wird folgendes bemerkt:

Zu § 2 Abs. 1 im Zusammenhang mit § 16 Abs. 1 (Gefährdungsabschätzung)

Hier wird eine "außerbehördliche" Beurteilungsmöglichkeit geschaffen, wobei nicht auszuschließen ist, daß behördliche Beurteilungen, die sich an die Verfahrensvorschriften und an die materiellen Rechtsvorschriften (Wasserrecht, Forstrecht, Gewerberecht etc.) zu halten haben, mit denen des Verbandes in Kollision geraten. Es wäre daher überlegenswert, die Frage der Gefährdungsabschätzung behördlich zu entscheiden.

Zu § 2 Abs. 2 (Abfallbegriff)

Es wird ein relativ unbestimmter Abfallbegriff neu einge-

führt, der sich nicht mit den wesentlich differenzierteren Begriffsbestimmungen der landesgesetzlichen Regelungen deckt. In diesem Zusammenhang ist der Begriff der "verwertbaren Altstoffe" als "Wirtschaftsgut" von Interesse. Beispielsweise können Kompost- oder Siebreste je nach wirtschaftlicher Betrachtungsweise sowohl als Wirtschaftsgut als auch als Abfall angesehen werden. Um Probleme bei der Vollziehung dieses Gesetzes zu vermeiden, wäre hier eine Überarbeitung des Abfallbegriffes bzw. eine Definition des Begriffes "Wirtschaftsgut" und "verwertbare Altstoffe" dringend erforderlich.

Zu § 2 Abs. 3 (Zwischenlager)

Durch die Einföhrung des Zwischenlagers wird eine relativ einfache Umgehungsmöglichkeit des Gesetzes geschaffen. Es ist zu befürchten, daß die Abfälle innerhalb des 3-Monats-Frist zumindest papiermäßig das Zwischenlager wechseln, ohne jemals einer ordnungsgemäßen Deponie zugeführt zu werden. Weiters können sich Probleme bei Zwischenlagern, die für Exportzwecke eingerichtet werden, ergeben. Hier könnte bei einer drei Monate übersteigenden Ablagerung der Beitrag zweimal anfallen (einmal für die Zwischenlagerung und einmal für den Export).

Zu § 12 Abs. 2 (Altlastensanierungsverband)

Es kann nur gemeint sein, daß der Verband vom Bundesminister "nach außen" vertreten wird. Dabei begibt sich jedoch der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie nach § 25 in einen nicht unbedenklichen Entscheidungskonflikt: Gemäß § 25 Abs. 2 und Abs. 3 des Entwurfes hat der Landeshauptmann auf Antrag des Verbandes mit Bescheid vorzugehen. Dagegen ist die Berufung an den Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie zulässig. Ein und derselbe Minister tritt somit einerseits als Antragsteller und andererseits als Berufungsbehörde in Erscheinung.

Das gleiche Problem stellt sich bei der Frage der sinnge-mäßen Anwendung des § 25 Abs. 5 des Entwurfes. Nach dem

Bundesstraßengesetz ist zur Entscheidung über Berufungen gegen Bescheide des Landeshauptmanns der "Bundesminister für Bauten und Technik" zuständig. Bei sinngemäßer Anwendung des Abs. 5 wären auch hier Antragsteller und Berufungsbehörde derselbe Bundesminister.

Zu § 15 (Aufsuchung von Altlasten)

Mit dieser Bestimmung soll der Altlastensanierungsverband verpflichtet werden, die "Erfassung von Altablagerungen ... zu koordinieren und in Auftrag zu geben". Nach den Erläuterungen scheint man der Meinung zu sein, daß sich die "Erfassung von Altlasten" auf eine administrative Tätigkeit beschränkt und die Projekterstellung im Wege eines Planungsauftrages erfolgen kann. Tatsächlich erweist es sich in der Praxis als notwendig, Projekte schrittweise zu erstellen, wobei zwischendurch immer wieder Sicherungsmaßnahmen gesetzt werden müssen und weitere Erkundungsmaßnahmen in die Wege zu leiten sind. Wer für diese schrittweise Erarbeitung der Projekte zuständig ist, geht aus dem Entwurf bzw. den Erläuterungen nicht hervor.

Zu § 17 (Finanzierungsplan)

Es wird für den Bereich des Hausmülls vorgeschlagen, daß jene Mittel, die dem Altlastensanierungsverband aus Hausmüllbeiträgen zufließen, nach einem noch näher zu bestimmenden Schlüssel wieder auf die Bundesländer aufgeteilt werden.

Zu § 22 (Ersatzansprüche)

Es erscheint nicht einsichtig, daß nur Ersatzansprüche für Leistungen des Verbandes zur Sicherung und Sanierung und nicht auch für andere damit im Zusammenhang stehende Tätigkeiten, z.B. die Erfassung, geltend gemacht werden können.

Zu § 25 (Zwangsrechte)

Weder aus dieser Gesetzesstelle noch aus dem Gesamtzusammenhang ist erkennbar, wer hier als "Behörde" gemeint ist. Der Altlastensanierungsverband kann dies wohl nicht sein, da ihm

keine behördlichen Aufgaben übertragen sind, und er sich gemäß Abs. 2 und 3 zur Durchsetzung der Zwangsrechte gegebenenfalls des Landeshauptmannes zu bedienen hat. Im Übrigen wird auch darauf hingewiesen, daß der zur Duldung Verpflichtete durch bloß passiven Widerstand jede behördliche Überwachung zu verhindern vermag. Es wäre daher den Organen der Behörde zu ermöglichen, sich unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel den erforderlichen Zutritt zu Liegenschaften zu verschaffen.

Die in Abs. 4 vorgesehenen Entschädigungen erscheinen zu großzügig. Insbesondere für das Betreten von Liegenschaften sowie die Probeentnahme sollte keine Entschädigung vorgesehen werden.

Zu § 26 (Meßeinrichtungen)

Da zahlreiche Gemeinden derzeit noch über keine Meßeinrichtungen zur Feststellung der Masse der zu deponierenden bzw. auszuführenden Abfälle verfügen, sollte eine Übergangsfrist zumindest für kurzlebige Deponien in den Entwurf aufgenommen werden, um unverhältnismäßig hohe Belastungen der Gemeinden zu vermeiden. Zusammenfassend ergibt sich daher, daß mit dem vorliegenden Gesetzentwurf weder die Altlastenproblematik lösbar ist, noch eine den Grundsätzen einer gerechten Lastenverteilung entsprechende Regelung geschaffen wird.

Der Österreichische Städtebund gestattet sich daher, nachstehend als Lösungsvorschlag anzubieten:

1. Es sollte kein zentraler Verband geschaffen werden, sondern, um die unterschiedlichen Gegebenheiten im Rahmen der Altlastensanierung bzw. -sicherung berücksichtigen zu können, sollten Fonds bei den einzelnen Ländern gebildet werden. Diese müssen keine Rechtspersönlichkeit besitzen, die Verwaltung des Vermögens sollte nach Artikel 104 Abs. 2 B-VG dem jeweiligen Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden im Land übertragen werden.

2. Die Finanzierung sollte hauptsächlich durch die Besteuerung von Sonderabfall im Entstehen (nicht wie im vorliegen-

- 8 -

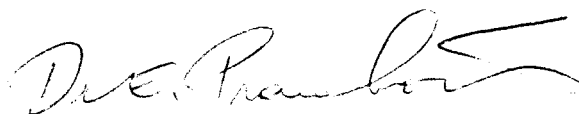
den Entwurf beim Deponieren) erfolgen. Diese Regelung würde auch entscheidend zur Abfallverminderung beitragen und dem Verursacherprinzip entsprechen.

3. Da den Gemeinden als Deponiebetreiber zahlreiche Verpflichtungen auferlegt werden, sollte ihnen ein Besteuerungsrecht nach § 7 Abs. 5 F-VG 1948 eingeräumt werden. Sie wären damit nicht allein von der Prioritätenfestlegung des Bundes bzw. der Länder abhängig, sondern könnten durch eigene Disposition Mittel bereitstellen, um vordringliche Altlasten zu beseitigen.

4. Zusätzlich sollte vereinbart werden, daß aus den Fonds auch Vorleistungen (eventuell nur zu einem gewissen Prozentsatz) finanziert werden können. Der nicht sachgerechten Lastenverschiebung könnte damit entgegengewirkt werden.

Der Österreichische Städtebund ersucht diese Einwendungen bzw. Vorschläge bei der Überarbeitung des Gesetzentwurfes zu berücksichtigen.

Unter einem werden 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.



(Dkfm. Dr. Erich Pramböck)
Generalsekretär