

Lenkungswirkung und Verwendung des Altlastenbeitrags

Beiträge zur Umsetzung der
Deponieverordnung und zur Reform der
Altlastensanierung in Österreich

Werner Hochreiter
Christoph Streissler
Walter Hauer

Herausgeber: Mag Werner Hochreiter
Bundesarbeitskammer

Bearbeitung: Mag Walter Hauer
Technisches Büro Hauer
Umweltwirtschaft
A-2100 Korneuburg, Brückenstraße 5
Tel.: 02262/62 223
Fax: 02262/62 223 33

Dr Christoph Streissler
Bundesarbeitskammer

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 2001, by Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, 1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22
Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme
Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich

Medieninhaber, Herausgeber, Vervielfältiger: Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1041 Wien. Die in den "Informationen zur Umweltpolitik" veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte wieder.

Vorwort

Aktuelle Daten belegen, daß die direkte Deponierung von nicht vorbehandelten Abfällen immer noch die vorrangige Strategie im Bereich der Abfallbehandlung darstellt. Nach Ansicht der Bundesarbeitskammer kommt der Behebung dieser ökologischen "Schwachstelle", somit der Umsetzung derjenigen Bestimmungen der Deponieverordnung größte Priorität zu, die ab 2004 strenge Anforderungen an die Qualität der abzulagernden Abfälle festlegen. Der mittelfristigen Investitionsbedarf alleine für diesen Bereich Abfallbehandlung wird mit 15 Mrd öS beziffert. Darin enthalten sind die Kosten zur Errichtung von Abfallvorbehandlungsanlagen mit einer Kapazität von 800.000 t/a sowie zur Anpassung der bestehenden Deponien an den Stand der Technik. Gleichermaßen Handlungsbedarf besteht am Schauplatz „Altlastensanierung“. Der Investitionsbedarf alleine zur Sanierung der Altlasten höchster Priorität wird mit etwa 20 Mrd öS veranschlagt.

Was beide Schauplätze verbindet, ist der Altlastenbeitrag. Er dient einerseits zur Finanzierung der öffentlichen Förderungen zur Altlastensanierung. Andererseits bietet er sich in Hinblick auf die Umsetzung der Deponieverordnung als wichtiges ökonomisches Lenkungsinstrument an.

Der vorliegende Sammelband vereinigt kritische Beiträge einerseits zur Frage der Lenkungswirksamkeit des Altlastenbeitrags und zum Stand der Umsetzung der Deponieverordnung in Österreich und andererseits zu den Defiziten der aktuellen Praxis der Altlastensanierungsförderung. Einem wesentlichen Ergebnis der Studien hat die Politik mittlerweile schon Rechnung getragen: Die mit der Novelle zum Altlastensanierungsgesetz BGBl. I 142/2000 eingeführten Altlastenbeiträge ab 2004 tragen der Forderung Rechnung, dass der Altlastenbeitrag auch als Lenkungsinstrument dazu dienen sollte, die Erfüllung der Vorgaben der Deponie-VO hinsichtlich der Qualität der abgelagerten Abfälle (Ablagern nur mehr von weitgehend inerten Abfällen) zu unterstützen. Im übrigen sind die Studien aber von ungebrochener Aktualität und mögen zur Diskussion beitragen, wie der Mitteleinsatz in der Altlastensanierungsförderung effizienter gestaltet werden kann und andererseits wie Gemeinden, Abfallverbände und Städte bestmöglich bei der praktischen Umsetzung der Deponieverordnung unterstützt werden können.

Werner Hochreiter

Inhalt

Teil I Altlastenbeitrag – Aufkommensentwicklung bis 2004 und Lenkungswirkung

Walter Hauer	5
1. Einführung	7
2. Der Altlastenbeitrag gemäß Altlastensanierungsgesetz	7
3. Abschätzung des Aufkommens an Altlastenbeiträgen	10
3.1 Aufkommen an Altlastenbeiträgen	10
3.2 Abfallaufkommen und Abfallbehandlung	12
3.3 Durchschnittlich bezahlte Beitragssätze	14
3.4 Prognosen zum Altlastenbeitragsaufkommen	15
4. Prüfung von Hypothesen zur Lenkungswirkung des Altlastenbeitrages	18
5. Vorschläge für die künftige Vorgangsweise	19
5.1 Vorschläge für die künftige Gestaltung des Altlastenbeitrages	19
5.2 Maßnahmen zur Umsetzung der Deponie-VO	20
6. Literaturliste	21

Teil II Altlastenbeitrag – Abschätzung der Aufkommensentwicklung bis 2008 vor dem Hintergrund der Umsetzung der Deponieverordnung in den Bundesländern

Walter Hauer	23
1. Einführung	25
2. Darstellung der regionalen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Deponiekapazitäten und der eingeschlagenen Wege für die Zukunft ..	25
2.1 Burgenland	26
2.2 Kärnten	27
2.3 Niederösterreich	27
2.4 Oberösterreich	28
2.5 Salzburg	28
2.6 Steiermark	29
2.7 Tirol	29
2.8 Vorarlberg	30
2.9 Wien	30
3. Gewerbe- und Sperrmüll	31

4.	Vorschau auf die Entwicklung der Einnahmen aus Altlastenbeiträgen bis 2008	35
4.1	Entwicklung der Müllmengen und des Altlastenbeitragsaufkommens bis 2004	35
4.2	Entwicklung der Müllmengen und des Altlastenbeitragsaufkommens von 2004 bis 2008	36
5.	Lenkungsmöglichkeiten im Bereich des Hausmülls einerseits und im Bereich des Gewerbemülls andererseits, um die Entstehung von geeigneten Behandlungsanlagen zu erwirken	39
6.	Resümee	40
7.	Literatur	41

Teil III Die geförderte Altlastensanierung – rechtliche Entwicklung und Praxis der letzten Jahre

Christoph Streissler	43
1. Einleitung	45
2. Das System der Altlastensanierung in Österreich	45
3. Derzeitige Förderungspraxis	48
3.1 Übersicht	48
3.2 Kosten und Förderungsmaß	50
3.3 Auswirkungen des EU-Beitritts	50
3.4 Förderungssätze im Zeitraum 1998–2000	52
3.5 Mittel für Ersatzvornahmen	55
4. Berücksichtigung der Prioritätenklassifizierung	56
4.1 Interpretation der betreffenden gesetzlichen Bestimmungen ..	56
4.2 Das Rohkonzept zur Neugestaltung der Altlastensanierung des BMUJF aus 1993	58
4.3 Der Rechnungshofbericht 1996	59
4.4 Keine Erheblichkeitsschwellen im WRG	60
4.5 Einzelfallbezogene Beachtung der Prioritätenklassifizierung ..	61
4.6 Schlussfolgerungen	62
5. Zukünftige Entwicklung der Altlastensanierung	63
5.1 Aufkommen an Altlastenbeiträgen	63
5.2 Auswirkungen des Gemeinschaftsrahmens 2001	63
5.3 Elemente einer Novelle des Altlastensanierungsrechtes	65
6. Zusammenfassung	67

Tabellenverzeichnis	69
----------------------------------	-----------

Abbildungsverzeichnis	70
------------------------------------	-----------

Teil I

Altlastenbeitrag – Aufkommens- entwicklung bis 2004 und Lenkungswirkung

Walter Hauer

1. Einführung

Die Schwerpunkte der vorliegenden Studie bestehen in den Themen:

- Überprüfung von bestehenden Hypothesen zu den Lenkungswirkungen des Altlastenbeitrages und Aktualisierung der Hypothesen
- Abschätzung der Lenkungsrichtung der Altlastenbeiträge hinsichtlich der Optionen, welche die Deponieverordnung bzw. die Wasserrechtsgesetznovelle den Deponien ermöglichen
- Vorschläge für die künftige Gestaltung des Altlastenbeitrages
- Abschätzung des Gesamtaufkommens an Altlastenbeiträgen

Die Lenkungswirkungen des geltenden Altlastenbeitrags waren unter anderem schon Gegenstand der AK-Studie „Kosten der Abfallwirtschaft für Konsumenten“¹ und der AK-Studie „Projekt nachsorgefreie Deponie vor dem Scheitern?“².

Erstere Studie führte zur Aussage, dass die Zuschläge zum Altlastenbeitrag geeignet wären, Müll in Richtung besser ausgestatteter Deponien zu lenken, nicht jedoch geeignet sind, die Preisdifferenz zwischen den billigeren Deponien und den teureren Verbrennungsanlagen auszugleichen.“

Letztere Studie kam ua zur Erkenntnis, daß die geltenden gestaffelten Beiträge mit höheren Beiträgen ergänzt werden sollten, um die ökonomischen Vorteile aus einer verspäteten Umsetzung der WRG-Novelle Deponien zu egalisieren.

2. Der Altlastenbeitrag gemäß Altlastensanierungsgesetz

Die eingehenden Mittel aus dem Altlastenbeitrag kommen zur Gänze dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie zugute. Die eingehobenen Beiträge sind zweckgebunden. Sie sind insbesondere auch für die Sicherung und Sanierung von Altlasten zu verwenden (§30 ff Umweltförderungsgesetz). Die Einhebung des Altlastenbeitrages obliegt dem zuständigen Hauptzollamt.

¹ Goldschmid, H., Hauer, W.: Kosten der Abfallwirtschaft für Konsumenten, in: Bundesarbeitskammer (Hrsg.): Informationen zur Umweltpolitik, Bd. 120, Wien 1997.

² Hochreiter, W.: Das Projekt „nachsorgefreie Deponie“ vor dem Scheitern?, in: Bundesarbeitskammer (Hrsg.): Informationen zur Umweltpolitik, Bd. 128, Wien 1998.

Tätigkeiten, die dem Altlastenbeitrag unterliegen

Die Tätigkeiten, die dem Altlastenbeitrag unterliegen, sind in § 3 ALSAG genannt:

„§ 3(1) *Dem Altlastenbeitrag unterliegen*

1. das langfristige Ablagern von Abfällen

2. das Verfüllen von Geländeunebenheiten oder das Vornehmen von Geländeanpassungen mit Abfällen einschließlich deren Einbringung in geologische Strukturen, ausgenommen jene Geländeverfüllungen oder -anpassungen, die im Zusammenhang mit einer übergeordneten Baumaßnahme eine konkrete bautechnische Funktion erfüllen (z. B. Dämme und Unterbauten für Straßen, Gleisanlagen oder Fundamente, Baugruben- oder Künettenverfüllungen);

3. das Lagern von Abfällen;

4. das Befördern von Abfällen zur langfristigen Ablagerung außerhalb des Bundesgebietes.

§ 3(2) *Von der Beitragspflicht ausgenommen ist das Ablagern, Lagern und Befördern von Abfällen, die im Zuge der Sicherung oder Sanierung von Altlasten anfallen, sowie das Umlagern von Abfällen, soweit bereits ein Altlastenbeitrag entrichtet wurde.“*

Die Höhe des Altlastenbeitrages

Die Höhe des Altlastenbeitrages ist in § 6 ALSAG festgelegt. Er bezieht sich auf jede angefangene Tonne für

- Baurestmassen § 6(1)1
- Erdaushub § 6(1)2
- Abfälle, die den Kriterien für Baurestmassendeponien lt. Deponieverordnung entsprechen und ein diesbezüglicher Nachweis durch eine Gesamtbeurteilung erbracht sowie eine Eingangskontrolle vorgenommen wird. § 6(1)3
- alle übrigen Abfälle § 6(1)4

Die kommunalen Abfälle sind unter § 6(1)4 einzuordnen.

Der Altlastenbeitrag ist im ALSAG für den Zeitraum zwischen 1997 und 2001 zeitlich gestaffelt. Das Gesetz sieht für die abgelagerten Abfälle verschieden hohe Zuschläge vor, je nachdem welche technischen Anforderungen die jeweilige Deponie erfüllt.

Der Altlastenbeitrag für System- und Sperrmüll beträgt unter Anwendung der Bestimmungen des ALSAG je nach technischer Ausstattung der Deponie:

Tabelle 1: Höhe des Altlastenbeitrages für Altanlagen (§ 6 Abs. 1,2 und 3 ALSAG)

Deponietyp		ab 1. 1. 1999	ab 1. 1. 2001
		ATS/t	
mit Basisabdichtung oder vertikaler Umschließung und	mit Gaserfassung	400	600
ohne Basisdichtung und ohne vertikale Umschließung und	mit Gaserfassung	800	1.000
mit Basisabdichtung oder vertikaler Umschließung und	ohne Gaserfassung	800	1.000
ohne Basisdichtung und ohne vertikale Umschließung und	ohne Gaserfassung	1.200	1.400

Sobald die Anpassung einer Deponie an den in der Deponieverordnung festgelegten Stand der Technik abgeschlossen ist, tritt die Staffelung des Altlastenbeitrags mit folgenden Terminen und Beträgen in Kraft. Gemäß Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes³ müssen als Voraussetzung für die Klassifizierung als Massenabfalldeponie neben der Anpassung der Deponie an den Stand der Technik auch die abgelagerten Abfälle den Bestimmungen der Deponieverordnung entsprechen. Entspricht der Abfall nicht den Bestimmungen der Deponieverordnung sind die für Altanlagen geltenden Beiträge zu entrichten.

Tabelle 2: Höhe des Altlastenbeitrages für Neuanlagen

Deponietyp	ab 1. 1. 1998		ab 1. 1. 2004
	ATS/t		
Reststoffdeponie	150		200
Massenabfalldeponie	200		300
Baurestmassendeponie	ab 1. 1. 1997	60	100
	ab 1. 1. 2001	80	

Auf einer Reststoffdeponie dürfen nur Abfälle abgelagert werden, deren Schadstoffe weitgehend immobil sind.

Für die Ablagerung von Rückständen aus der mechanisch-biologischen Vorbehandlung sieht die Deponieverordnung die Massenabfalldeponie vor. Entsprechen die abgelagerten Abfälle nicht den Bestimmungen der Deponieverordnung (z. B. unbehandelter Restmüll),

³ VwGH Erkenntnis 98/07/0101, 10. 06. 1999

ist auch von einer Massenabfalldeponie ab dem Jahr 2001 der Altlastenbeitrag in Höhe von ATS 600,-/t (gemäß Tabelle 1) zu entrichten.

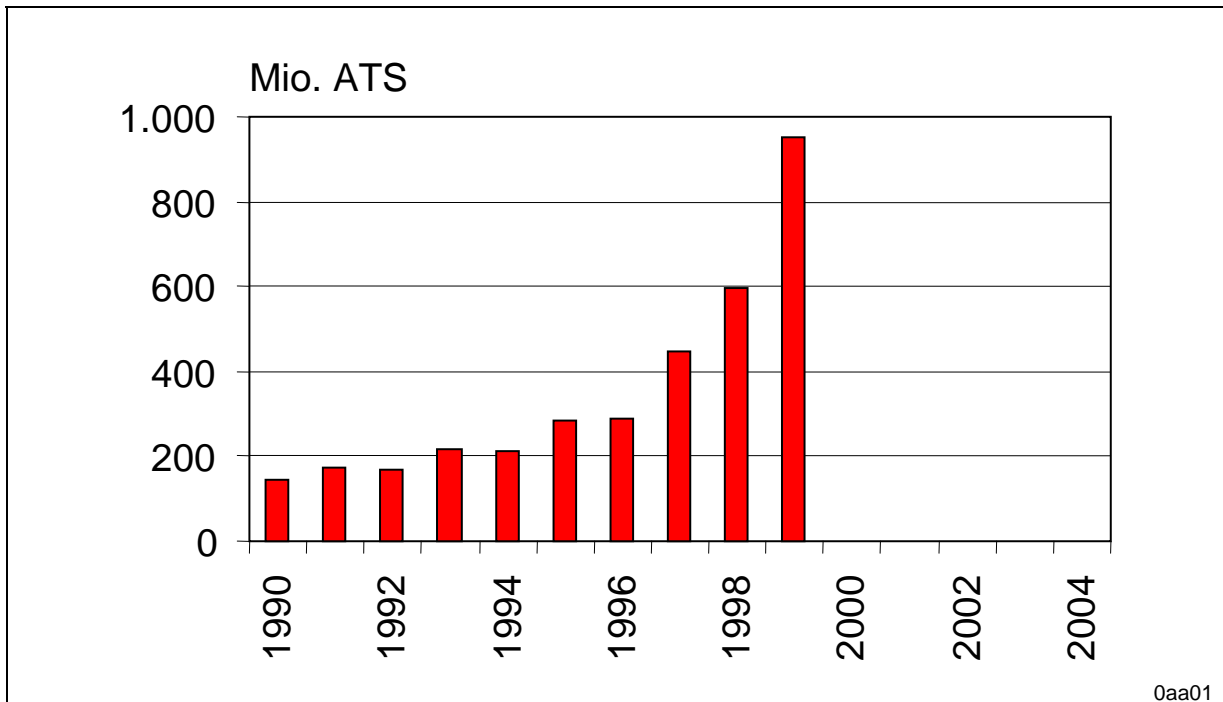
3. Abschätzung des Aufkommens an Altlastenbeiträgen

3.1 Aufkommen an Altlastenbeiträgen

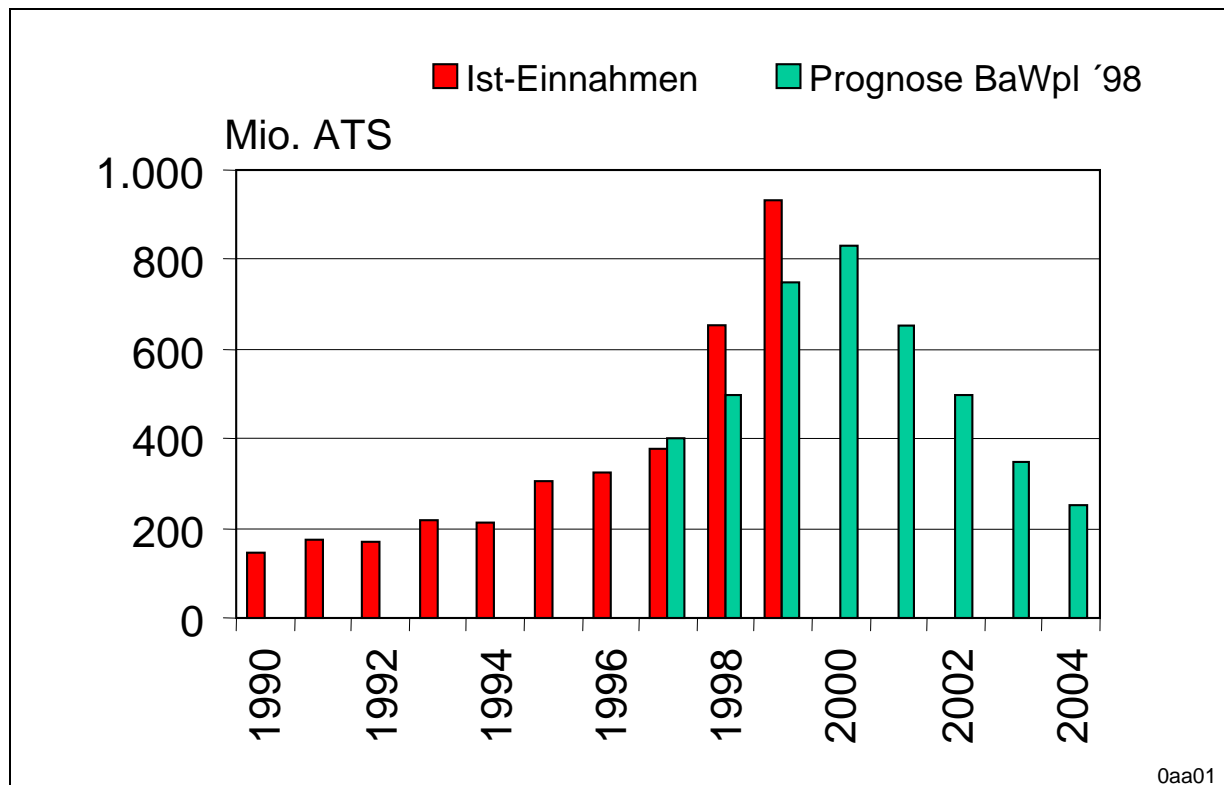
Im Jahr 1999 wurden vom Bundesministerium für Finanzen rund 930 Mio. ATS an Altlastenbeiträgen eingehoben. Auffällig ist die starke Steigerung des Beitragsaufkommens vom Jahr 1997 auf das Jahr 1998. In diesem Zeitraum ist auch das Aufkommen der Altlastenbeiträge für Baurestmassen und Aushubmaterialien stark angestiegen. Vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie wird diese starke Steigerung auch auf effizientere Kontrollen der Finanz- bzw. Zollbehörden zurückgeführt.

Tabelle 3: Höhe des Aufkommens an Altlastenbeiträgen, 1990–1999 (Quelle: Bundesministerium für Finanzen)

Jahr	Baurestmassen Mio. ATS	Sonst. Abfälle Mio. ATS	Gesamt Mio. ATS
1990			143
1991			173
1992			167
1993			216
1994			211
1995			304
1996			326
1997	79	298	377
1998	155	495	650
1999	92	841	933

Abbildung 1: Aufkommen an Altlastenbeiträgen, 1990–1999 (Quelle: Bundesministerium für Finanzen)

Im Bundesabfallwirtschaftsplan 1998 wurde eine Prognose zur Entwicklung der Einnahmen aus Altlastenbeiträgen publiziert. Dabei wurde angenommen, dass ab dem Jahr 2000 mit sinkenden Einnahmen zu rechnen ist. In der 1996 erstellten Prognose wurde davon ausgegangen, dass ab dem Jahr 2005 die Vorgaben der Deponieverordnung flächendeckend erfüllt werden und dass die dazu erforderlichen Anlagen im Zeitraum von 2000 bis 2004 in Betrieb gehen.

Abbildung 2: Aufkommen an Altlastenbeiträgen und Prognose im Bundesabfallwirtschaftsplan 1998

3.2 Abfallaufkommen und Abfallbehandlung

Zur Abschätzung des Aufkommens an Altlastenbeiträgen in den kommenden Jahren – das heißt ab dem Jahr 2000 – wurde die Masse der künftig auf Deponien abzulagernden Abfälle abgeschätzt. Dabei wurde von den aktuellsten Erhebungen⁴ bis zum Jahr 1998 sowie von den festgestellten Trends bis zum Jahr 1999 ausgegangen. Für die dem Jahr 2000 folgenden Jahre wurden den Beobachtungen aus der Vergangenheit entsprechende Steigerungsraten von 2,5 % jährlich berücksichtigt.

Der Bereich des Bodenaushubes und des Bauschutts wurde vom Aufkommen her mit rund 950.000 t/a als konstant angesehen. Damit wurde jene Menge als konstant angenommen, für die in den vergangenen Jahren Altlastenbeiträge entrichtet wurden.

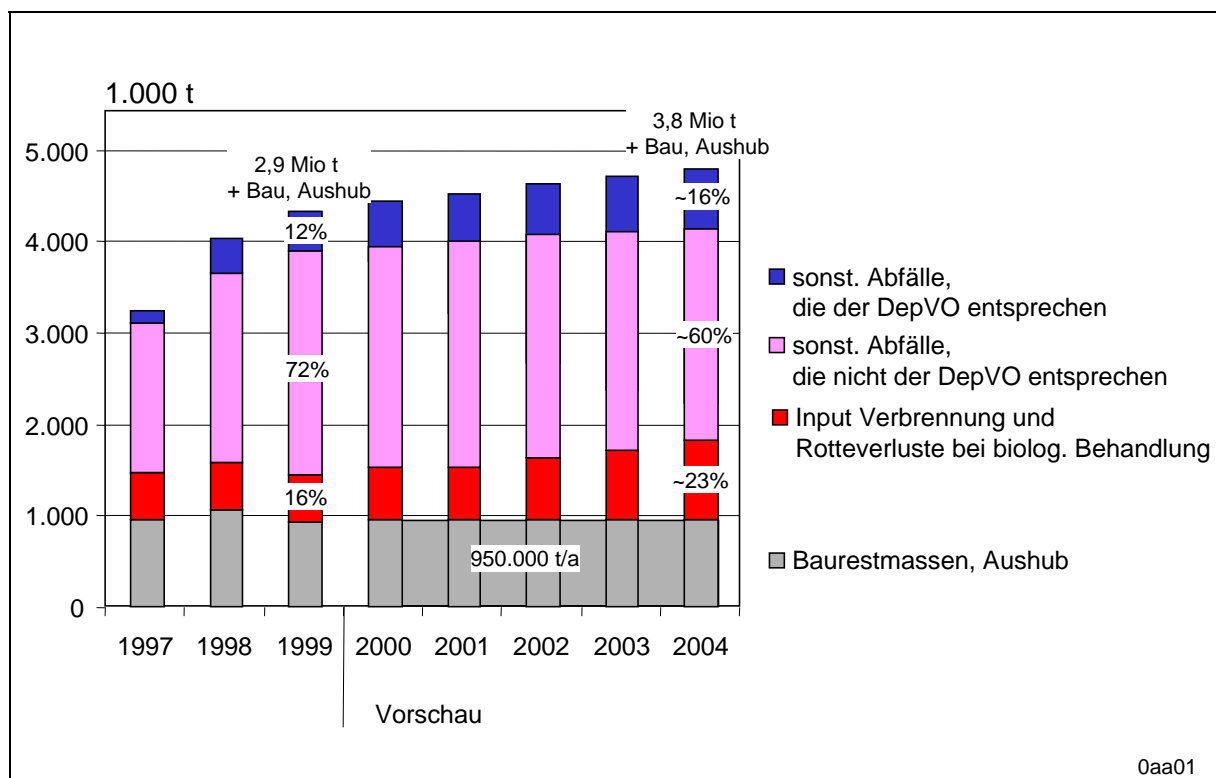
Für den Bereich der Müllverbrennung wurde angenommen, dass bis zum Jahr 2004 gegenüber 1998 zusätzlich 330.000 t an Haus-, Gewerbe- und Sperrmüll verbrannt werden. Dabei wurde angenommen, dass bis zum Jahr 2004 eine Müllverbrennungsanlage bzw. eine zusätzliche Linie einer bestehenden Anlage mit einer Kapazität von 100.000–

⁴ TB Hauer: Feststellung der deponierten Verpackungsrestmengen in Österreich und Einhaltung der Restmengenziele 1998 gemäß VerpackVO, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, 1999

200.000 t/a zusätzlich in Betrieb geht.⁵ Es wird davon ausgegangen, dass weitere Anlagen nicht zu Beginn des Jahres 2004 zur Verfügung stehen. Weiters wurde angenommen, dass die bestehende Reststoff-Verbrennungsanlage in Lenzing im Vollbetrieb steht und dass an weiteren industriellen Anlagen vermehrt Abfälle bzw. Abfallfraktionen, die derzeit unbehandelt deponiert werden, verbrannt werden. An möglichen Anlagen seien Zementwerke als auch die vorgesehene Reststoff-Verbrennungsanlage in Niklasdorf genannt.⁶

Mit zur Verbrennung wurden auch die Massen gezählt, die industriellen Anlagen zugeführt werden, das sind aufbereitete Teilfraktionen von Haus-, Gewerbe- und Sperrmüll, die in Industrieanlagen verbrannt werden können.

Abbildung 3: Aufkommen und Behandlung von Haus-, Sperr- und Gewerbemüll lt. Altlastenbeitrags-Meldungen und Prognose bis 2004



⁵ vor allem die geplante Erweiterung der Anlage der WAV in Wels, eventuell eine Anlage in Niederösterreich

⁶ siehe Grech, H.: Umweltbundesamt (Hrsg.): Mitverbrennung von Abfällen und Reststoffen in industriellen Feuerungsanlagen, Band BE-119, Wien 2000, S. 33

„Nach eigenen Angaben ist die Zementindustrie interessiert, die heizwertreichen Siebfraktionen aus Mechanisch-Biologischen-Restabfallbehandlungsanlagen zu verbrennen. Es sind derzeit einige Forschungsprojekte bei der Zementindustrie auf diesem Gebiet in Bearbeitung.

Generell verbrennen einige Zementwerke sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht weniger Abfälle, als ihnen aufgrund ihrer Bescheide möglich wäre.“

Die Entwicklung zeigt, dass es aus heutiger Sicht unrealistisch ist anzunehmen, dass die Vorgaben der Deponieverordnung bzw. der Wasserrechtsgesetznovelle Deponien hinsichtlich der Beschaffenheit von deponierten Abfällen eingehalten werden. Der Anteil der deponierten Abfälle, der nicht den Vorgaben der Deponie-VO entspricht, wird im Zeitraum zwischen dem Jahr 1999 und dem Jahr 2004 nur von 72 % auf rund 60 % sinken. Das bedeutet, der überwiegende Anteil der abgelagerten Abfälle wird nicht den vorgegebenen Qualitätsmerkmalen der Deponie-VO entsprechen.

3.3 Durchschnittlich bezahlte Beitragssätze

Vom Bundesministerium für Finanzen liegen Statistiken über Abfallmengen und über die bezahlten Altlastenbeiträge vor. Detaillierte Aufschlüsselungen nach Beitragssätzen, insbesondere über Zuschläge aufgrund fehlender Gaserfassungen und/oder Sickerwasserabdichtungen werden nicht bekannt gegeben. Für die Abschätzung der künftig zu erwartenden Altlastenbeiträge wurden daher die in der Vergangenheit durchschnittlich je Tonne Abfall bezahlten Beitragssätze ermittelt. Diese durchschnittlichen Beträge wurden für die Zukunft mit den entsprechenden Steigerungen der Beitragssätze fortgeschrieben.

In den durchschnittlich bezahlten Beitragssätzen ist auch ein Mix aus Altanlagen sowie aus Anlagen bzw. Abfällen, die gemäß Deponie-VO als Massenabfälle oder als Reststoffe abgelagert wurden, berücksichtigt. Dem Ansatz liegt weiters zugrunde, dass jene Abfälle, die mechanisch-biologisch vorbehandelt wurden, an Neuanlagen (Massenabfalldeponien) mit geringerem Altlastenbeitragssatz abgelagert werden und dass diese Abfälle den Qualitätsanforderungen der Deponie-VO genügen.

Tabelle 4 zeigt die in den Jahren 1997 bis 1999 durchschnittlich bezahlten Beitragssätze sowie eine Prognose für die Jahre 2000 bis 2004. In der Prognose wird davon ausgegangen, dass die durchschnittlich bezahlten Beitragssätze den im Altlastensanierungsgesetz vorgegebenen Beitragssätzen entsprechen. In der Vergangenheit gab es Abweichungen davon. Diese sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass die tatsächlichen Zahlungseingänge betrachtet werden.⁷

⁷ Die Tabelle zeigt die tatsächlichen Zahlungseingänge. Die tatsächlich durchschnittlich bezahlten Beitragssätze können von den Beitragssätzen gemäß Altlastensanierungsgesetz abweichen, da die Zahlungseingänge erst in späteren Perioden eintreffen. Wenn z. B. mit 1. Jänner ein Erhöhung des Beitragssatzes stattfindet, so werden im ersten Quartal noch die geringeren Beitragssätze für das letzte Quartal des Vorjahres einbezahlt. Andererseits werden auch nach Gerichtseinscheiden und Prüfungen Nachzahlungen für frühere Perioden geleistet.

Tabelle 4: Durchschnittliche spezifische Altlastenbeitragssätze und Prognose

Jahr	Durchschnittlich bezahlte Beitragssätze für			Altlastenbeitrag für		
	Baurestmassen	nicht behandelte sonstige Abfälle	Abfälle gemäß DepVO	Baurestmassen	nicht behandelte sonstige Abfälle	Abfälle gemäß DepVO Massenabfall-/ Reststoff-Deponie
	ATS/t					
1997	83	168	156	60	150	200 / 150
1998	145	214	152	80	200	200 / 150
1999	101	298	280	80	400	200 / 150
2000*	100	400	200	80	400	200 / 150
2001*	100	600	200	100	600	200 / 150
2002*	100	600	200	100	600	200 / 150
2003*	100	600	200	100	600	200 / 150
2004*	100	600	300	100	600	300 / 200

* Prognose

3.4 Prognosen zum Altlastenbeitragsaufkommen

Die Ergebnisse der Abschätzung zeigen, dass das Aufkommen an Altlastenbeiträgen bis zum Jahr 2001 stark ansteigen wird. Dieses Ansteigen ist auf Grund der gemäß Altlastensanierungsgesetz stark steigenden Beitragssätze für sonstige Abfälle zu erwarten. Aus heutiger Sicht sind auch bis zum Jahr 2001 keine wesentlichen zusätzlichen Kapazitäten an Müllverbrennungsanlagen in Sicht.

Im Falle der Realisierung von Restmüllsplitting wird rund ein Drittel bis zur Hälfte der behandelten Müllmasse der Verbrennung zugeführt. Das heißt, dass die angenommene Verbrennung von rund 200.000 t in industriellen Feuerungsanlagen eine mechanische Behandlung von rund 400.000–600.000 t an Hausmüll erfordern würde. Mit der Vorbehandlung von Sperrmüll bzw. auch von Fraktionen des Gewerbemülls könnte der Wert leichter erreicht werden.

Eine weitere (biologische) Behandlung der nicht verbrannten Abfälle und Ablagerung der behandelten Abfälle gemäß den Vorgaben der Deponieverordnung bzw. des Wasserrechtsgesetzes ist bis zum Jahr 2004 nicht im großen Stile zu erwarten.⁸

⁸ Als Grund dafür kann z. B. angeführt werden, dass große Unsicherheiten hinsichtlich der künftig erforderlichen Abluftbehandlung bei biologischen Verfahren zur Abfallbehandlung bestehen.

Ab dem Jahr 2001 sieht das Altlastensanierungsgesetz keine weiter steigenden Beitragsätze vor. Die Inbetriebnahme von Behandlungsanlagen, die die deponierte Müllmasse verringern, wird in beschränktem Umfang realisiert. In der Folge wird ab dem Jahr 2001 mit einem leicht sinkenden Beitragsaufkommen gerechnet, das jedoch durch steigende Abfallmengen weitgehend kompensiert wird. Für das Jahr 2004 wird wieder ein geringer Anstieg aufgrund der steigenden Altlastenbeitragsätze für Massenabfall- und Reststoffdeponien erwartet (siehe Abbildung 3 und Tabelle 4).

Abbildung 4: Aufkommen an Altlastenbeiträgen, Prognose im Bundesabfallwirtschaftsplan sowie aktuelle Prognose des Autors

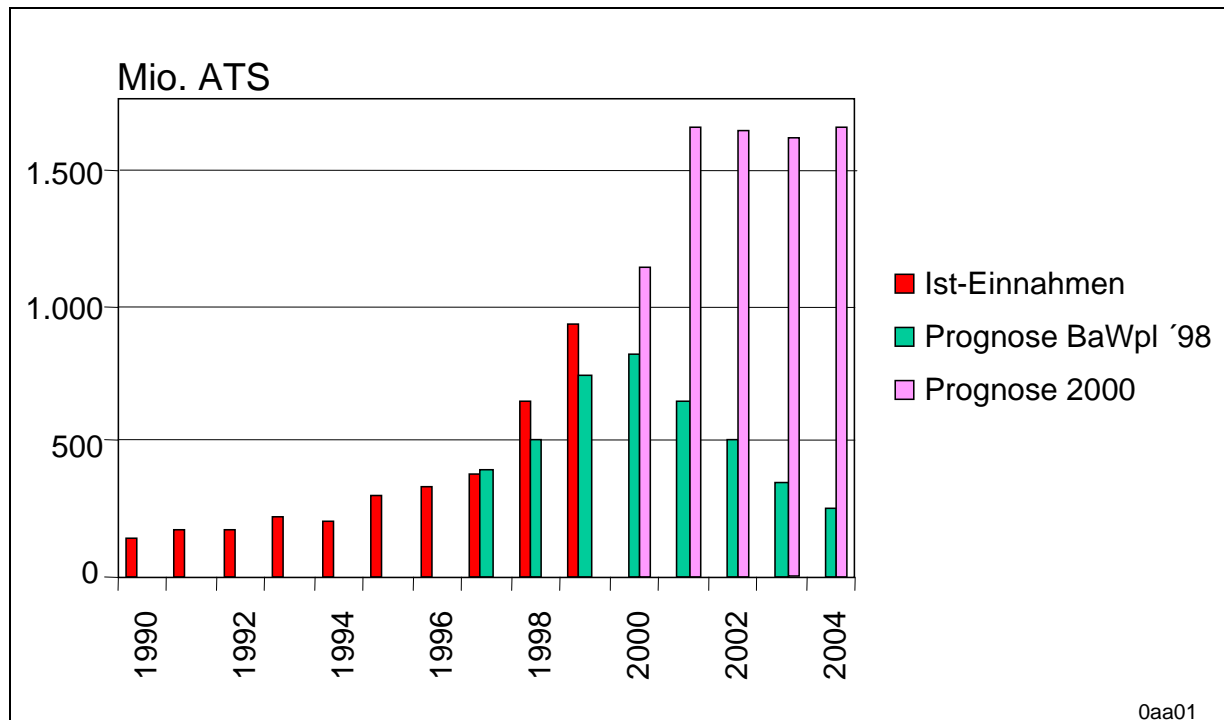


Tabelle 5: Höhe des Aufkommens an Altlastenbeiträgen, 1990–1999 und Abschätzung 2000 bis 2004. (Quelle: bis 1999 Statistik des Bundesministerium für Finanzen über steuerpflichtige Vorgänge, ab Prognose 2000 eigene Berechnungen)

Jahr	Baurestmassen Mio. ATS	Sonst. Abfälle Mio. ATS	Gesamt Mio. ATS
1990			143
1991			173
1992			167
1993			216
1994			211
1995			304
1996			326
1997	79	298	377
1998	155	495	650
1999	92	841	933
2000*	95	1.050	1.150
2001*	95	1.550	1.650
2002*	95	1.550	1.650
2003*	95	1.550	1.650
2004*	95	1.600	1.700
Gesamt 1990–2004			11.300

* Prognose

Anmerkung: Die Statistik über steuerpflichtige Vorgänge unterscheidet sich von den tatsächlichen Steuereingängen. Insbesondere ist anzumerken, dass die Steuereingänge gegenüber den steuerpflichtigen Vorgängen aufgrund der Zahlungstermine, das ist jeweils der 15. des übernächsten Monats, um ein halbes Quartal zeitverschoben sind.

Es kann davon ausgegangen werden, dass in den Jahren 2001 bis 2004 jährlich rund ATS 1,6 Mrd. für die Altlastensanierung zur Verfügung stehen. Seit Inkrafttreten des Altlastensanierungsgesetzes stehen bis einschließlich des Jahres 2004 rund ATS 11 Mrd. für die Altlastensanierung zur Verfügung, wobei auf den Zeitraum von 2000 bis 2004 (5 Jahre) rund ATS 8 Milliarden entfallen.

4. Prüfung von Hypothesen zur Lenkungswirkung des Altlastenbeitrages

Der Altlastenbeitrag ist primär ein Finanzierungsinstrument zur Altlastensanierung. Daneben kann der Beitrag lenkend wirken, um die Erfüllung der Vorgaben der Deponie-VO zu unterstützen.

Im Jahr 1997 wurde folgende Hypothese formuliert:

„Die Zuschläge zum Altlastenbeitrag sind geeignet, Müll in Richtung besser ausgestatteter Deponien zu lenken. Aus derzeitiger Sicht sind die Altlastenbeiträge nicht geeignet, die Preisdifferenz zwischen den billigeren Deponien und den teureren Verbrennungsanlagen auszugleichen.“⁹

Aus heutiger Sicht ist Hypothese weitgehend aufrecht zu erhalten.

Die tatsächlich bezahlten Altlastenbeiträge zeigen, dass beinahe alle Abfälle auf Anlagen abgelagert werden, die über eine Sickerwasserabdichtung und eine Gaserfassung verfügen. Die Deponien sind besser ausgestattet als noch vor wenigen Jahren. Einer Untersuchung zufolge verfügten im Jahr 1995 von 61 Hausmülldeponien 21 über keine aktive Gaserfassung oder über keine entsprechende Basisabdichtung. Im Jahr 1999 waren bis auf vier der ursprünglich 21 Deponien alle Deponien entsprechend ausgestattet.¹⁰

Andererseits zeigt die Entwicklung der vergangenen Jahre, dass die Errichtung von Müllverbrennungsanlagen kaum in konkretere Stadien gerückt ist. In den nächsten Jahren sind zusätzliche Kapazitäten von nicht mehr 100.000 t/a bis 200.000 t/a zu erwarten.

Zusätzlich wurde davon ausgegangen, dass bis zu 200.000 t/a an Abfällen, die derzeit deponiert werden, in industriellen Anlagen verbrannt werden.

In Summe wird bis zum Jahr 2004 die Verbrennung von rund 330.000 t/a an Abfällen erwartet, die 1998 deponiert wurden.

Im Jahr 1998 wurde die oben genannte Hypothese zu einer Option für ein empfehlenswerteres weiteres Vorgehen des Bundes und der Länder erweitert:

„Ergänzend zur Wasserrechtsgesetznovelle Deponien wird mit der Neuordnung des ALSAG-Beitrages verfolgten „marktwirtschaftlichen Regulierungsansatz vervollständigt. Dies könnte (als Mindestszenario) bspw. darin bestehen, die geltenden Altlastenbeitragsstaffeln um eine Staffel für Massenabfalldeponien zu ergänzen und zwar ist eines Zuschlags auf nicht-

⁹ Goldschmid, H., Hauer, W.: Kosten der Abfallwirtschaft für Konsumenten, in: Bundesarbeitskammer (Hrsg.): Informationen zur Umweltpolitik, Bd. 120, Wien 1997, S. 29

¹⁰ Rolland, Ch., Kronberger, R.: Neues Deponierecht greift Preisanstieg bei Hausmülldeponien an, in: Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.): Umweltschutz der Wirtschaft Informationen Nr 2/2000, S. 27

vorbehandelte Ablagerungen auf Deponien in der Höhe von etwa 700,- bis 1.000,-, der ab dem Jahr 2003 einzuheben wäre.“¹¹

Im Rahmen der Möglichkeiten zur Realisierung der Vereinbarungen zum Klimaschutz in Kyoto wird der Abfallwirtschaft große Bedeutung zugemessen. Auch zur Einhaltung der Kyoto-Ziele wäre eine rasche Realisierung der Vorgaben der Deponie-VO hinsichtlich der Qualität der abgelagerten Abfälle erforderlich.

„Etwa 13 % der Kyoto-relevanten Treibhausgase werden in Österreich in Form von Methan emittiert.

Das Methanmanagement ist ein Hoffnungsbereich für eine erhebliche und kostengünstige Minderung der Treibhausgasemissionen. Diese Chance sollte vor allem im Bereich Abfallwirtschaft genutzt werden, aber auch im Bereich der Landwirtschaft, die jeweils zu etwa 50 % die CH₄-Emissionen verursachen.“¹²

„Betreffend das Stoffmanagement besteht die vorrangige Aufgabe in der Umsetzung der bereits beschlossenen Deponieverordnung und des darin enthaltenen Zeitplans. Verschiebungen dieses Zeitplans hätten wesentliche Minderungen des Effektes zur Folge, da die Halbwertszeit für den Abbau von bereits abgelagertem organischem Abfall 20–30 Jahre beträgt“¹³

5. Vorschläge für die künftige Vorgangsweise

5.1 Vorschläge für die künftige Gestaltung des Altlastenbeitrages

Auf Basis der bestehenden Erfahrungen zum Aufkommen an Altlastenbeiträgen sowie zur Lenkungswirkung kann festgehalten werden, dass eine Lenkungswirkung von Abfällen in Richtung besser ausgestatteter Deponien besteht.

Die Differenz der Altlastenbeiträge für unbehandelten Müll gegenüber den Beiträgen für Abfälle, die den Vorgaben der Deponie-VO entsprechen, kann die dafür erforderlichen Aufwendungen nicht überbrücken. Die Kosten für Behandlungsschritte wie das Verbrennen des gesamten Mülls oder die biologische Behandlung von Fraktionen mit hohem biogenen Anteilen sind jeweils höher als die Differenzen in den Altlastenbeitragsätzen.

Primär stellt der Altlastenbeitrag ein Finanzierungsinstrument zur Sicherung und Sanierung von Altlasten dar. Weiters kann der Altlastenbeitrag als Lenkungsinstrument dienen, die

¹¹ Hochreiter, W.: Das Projekt „nachsorgefreie Deponie“ vor dem Scheitern?, in: Bundesarbeitskammer (Hrsg.): Informationen zur Umweltpolitik, Bd. 128, Wien 1998, S. 27.

¹² Österreichische Kommunalkredit AG: Kyoto – Optionen – Analyse, Wien 1999, S. 35

¹³ Österreichische Kommunalkredit AG: Kyoto – Optionen – Analyse, Wien 1999, S. 46

Erfüllung der Vorgaben der Deponie-VO hinsichtlich der Qualität der abgelagerten Abfälle (Ablagern nur mehr von weitgehend inerten Abfällen) zu unterstützen. Soll mit den Altlastenbeiträgen eine derartige Lenkung erzielt werden, so müssten die Beitragssätze deutlich erhöht werden.

Derzeit ist für die Verbrennung von Restmüll von Preisen ab ATS 1.700,-/t auszugehen. Dieser Wert scheint auch in Zukunft kaum zu sinken. Für die Deponierung gleichartiger Abfälle kann von Preisen ab rund ATS/t 600,- bis 700,- ausgegangen werden. Zur Erzielung einer Lenkungswirkung müssten daher die Altlastenbeitragssätze (ev. ab dem Jahr 2005) Werte von über ATS 1.000,- je Tonne sonstiger Abfälle erreichen, um das Preisniveau von Verbrennungsanlagen zu erreichen. Dies gilt für jene Abfälle, die derzeit nicht den Vorgaben der DeponieVO entsprechen.

Mit einer Erhöhung der Altlastenbeitragssätze müssten jedoch gleichzeitig begleitende Maßnahmen ergriffen werden, um mögliche Umgehungen (z. B. „Vererdung“ von Abfällen, Vermischungen bestimmter Abfälle mit Baurestmassen, o. ä.) der Zahlung von Altlastenbeiträgen hintanzuhalten.

5.2 Maßnahmen zur Umsetzung der Deponie-VO

Die Entwicklung zeigt, dass es aus heutiger Sicht unrealistisch ist, dass die Vorgaben der Deponieverordnung bzw. der Wasserrechtsgesetznovelle Deponien hinsichtlich der Beschaffenheit von deponierten Abfällen eingehalten werden. Der Anteil der deponierten Abfälle, der nicht den Vorgaben der Deponie-VO entspricht, wird nur von derzeit 72 % auf rund 60 % sinken.

In einzelnen Bundesländern werden wahrscheinlich die Voraussetzungen für eine mögliche Verlängerung der Anpassungsfrist bis Ende 2008 für verschiedene Deponien gegeben sein. Für wesentliche Teile Österreichs werden die Voraussetzungen für eine Fristverlängerung nicht gegeben sein.

Aufgrund der Verzögerungen bei der Errichtung der erforderlichen Anlagen zum Erreichen der geforderten Abfallqualität sind bis zum Jahr 2004 entsprechende Strategien und Maßnahmen auszuarbeiten, wie Politik und Verwaltung auf die teilweise Nichterfüllung der gesetzlichen Vorgaben reagieren müssen. Dabei ist zu beachten, dass die Wasserrechtsgesetznovelle Deponien als Voraussetzung vorsieht, dass für den Fall, dass bis zum 1. Jänner 1997 keine Verpflichtung des Landes für Nachsorgemaßnahmen bestand, *„der im selben Bundesland eingesammelte Restmüll im überwiegenden Ausmaß einer thermischen Behandlung unterzogen wird“*. Diese Voraussetzung ist jedoch von Gebietskörperschaften nur im Bereich des Hausmülls steuerbar. Für den Bereich der Abfälle aus Gewerbe und Industrie bestehen kaum Instrumente zur Lenkung der im jeweiligen Bundesland eingesammelten Abfälle zu bestimmten Behandlungsanlagen.

6. Literaturliste

Bundesministerium für Finanzen: Interne Statistiken zum Altlastenbeitrag

Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.): *Bundes-Abfallwirtschaftsplan, Bundesabfallbericht 1995*, Wien 1995.

Goldschmid, H., Hauer, W.: *Kosten der Abfallwirtschaft für Konsumenten*, in: Bundesarbeitskammer (Hrsg.): *Informationen zur Umweltpolitik*, Bd. 120, Wien 1997.

Grech, H.: Mitverbrennung von Abfällen und Reststoffen in industriellen Feuerungsanlagen, in: Umweltbundesamt (Hrsg.): *Berichte BE-119*, Wien 2000

Hochreiter, W.: Das Projekt „nachsorgefreie Deponie“ vor dem Scheitern?, in: Bundesarbeitskammer (Hrsg.): *Informationen zur Umweltpolitik*, Bd. 128, Wien 1998.

Österreichische Kommunalkredit AG: *Kyoto-Optionen-Analyse*, Wien 1999

Reimann, D.: Verbrennungskosten und deren Beeinflußbarkeit, in: *Müll & Abfall*, Heft 7-1998, S. 452 ff

Rolland, Ch., Kronberger, R.: Neues Deponierecht greift Preisanstieg bei Hausmülldeponien an, in: *Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.): Umweltschutz der Wirtschaft Informationen Nr 2/2000*, S. 27

TB Hauer, TBU: *Abfallwirtschaftsplan für die Gemeindeverbände „Spittal a. d. Drau“ sowie „Westkärnten“*, 1998

TB Hauer: *Feststellung der deponierten Verpackungsrestmengen in Österreich und Einhaltung der Restmengenziele 1998 gemäß VerpackVO, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie*, 1999.

Umweltbundesamt: *Statistiken zum Abfallaufkommen*

Umweltbundesamt (Hrsg.): *Abluft und Abluftreinigung bei der mechansich-biologischen Abfallbehandlung*, Unterlagen zur Fachtagung, 24. Februar 2000, Wien

Verwaltungsgerichtshof: *Erkenntnis 98/07/0101 vom 10. Juni 1999*

Teil II

Altlastenbeitrag – Abschätzung der Aufkommensentwicklung bis 2008 vor dem Hintergrund der Umsetzung der Deponieverordnung in den Bundesländern

Walter Hauer

1. Einführung

Die Lenkungswirkungen des Altlastenbeitrages in den derzeit im Altlastensanierungsgesetz geregelten Höhen waren in der Vergangenheit bereits Gegenstand von Betrachtungen. Die gestaffelten Altlastenbeiträge je Tonne Müll werden ihre letzte und höchste Stufe im Jahr 2001 erreichen.

Im ersten Teil dieser Studie wurden bereits die bis zum Jahr 2004 zu erwartenden Einnahmen aus Altlastenbeiträgen abgeschätzt. Aufgabe dieses Teils ist die Darstellung der spezifischen Rahmenbedingungen vor dem Hintergrund der Deponieverordnung insbesondere für Hausmüll und Gewerbemüll sowie eine Abschätzung der Einnahmen aus Altlastenbeiträgen für die Jahre 2004 bis 2008.

2. Darstellung der regionalen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Deponiekapazitäten und der eingeschlagenen Wege für die Zukunft

Die abfallwirtschaftliche Entsorgungssituation ist zur Zeit durch die völlige Umkehrung ursprünglicher Verhältnisse geprägt. Während Anfang der Neunzigerjahre österreichweit ein drohender Entsorgungsnotstand aufgrund fehlender Deponiemöglichkeiten in Verbindung mit massiven Widerständen der Bevölkerung gegen die Errichtung neuer Anlagen die Entsorgungslandschaft bestimmte, führen im Augenblick Auslastungsprobleme in kommunalen und privaten Abfallbehandlungsanlagen wie Deponien und Müllverbrennungsanlagen zum Marktkampf um die Abfälle. Dies wird im Preisverfall für die Müllbehandlung offensichtlich und kann auch mit einem Qualitätsverlust einhergehen.

Deponiebetreiber mit noch längerfristig verfügbaren Deponiekapazitäten versuchen verstärkt, Möglichkeiten zur vermehrten Ablagerung von Abfällen in ihren Deponien zu finden und die Gesetzesspielräume zu einem Weiterbetrieb der Deponie in der bisherigen Art und Weise auch über das Jahr 2003 hinaus auszuschöpfen.

Die derzeitige Gesetzeslage in Österreich in Verbindung mit der Gesetzesentwicklung in der EU schreibt keine verbindliche ökologische Verpflichtung vor, eine weitergehende Vorbehandlung von Abfällen vorzunehmen.

Vielmehr wird die ökologische Verpflichtung zur Vorbehandlung von Abfällen durch die Rechtsvorschriften ausdrücklich abgeschwächt, und zwar durch

- das Fehlen der Verpflichtung vor der thermischen Abfallbehandlung eine Vorbehandlung vorzunehmen

- die Ausnahmeregelungen der Deponieverordnung für die Ablagerungsmöglichkeit von Abfällen unabhängig vom TOC-Gehalt
- die (oftmals zu weitgehend interpretierte) Möglichkeit der Mitverbrennung von Abfällen in industriell-gewerblichen Feuerungsanlagen,
- die Definitionsspielräume zwischen „Abfällen zur Verwertung“ und „Abfällen zur Beseitigung“ in Verbindung mit den laut EU-Recht sich daraus ergebenden Möglichkeiten des freien Warenverkehrs für Abfälle im europäischen Raum.¹⁴

Sowohl die zur Abfallbehandlung verpflichteten Abfallbesitzer (Gemeinden, Verbände, Länder, private Unternehmungen), als auch allfällige Investoren und Betreiber treffen daher ihre Entscheidungen primär nicht nach dem ökologischen Optimum, sondern nach der Billigkeit der Investition.

In den österreichischen Bundesländern werden derzeit vor dem Hintergrund der Deponieverordnung sowohl von den Gebietskörperschaften als auch von den Entsorgungsunternehmen konkrete Planungs- und Umsetzungsschritte zur mechanisch-biologischen Behandlung der Abfälle bzw. zur thermischen Behandlung und Müllverbrennung gesetzt.

Wie weit diese Überlegungen fortgeschritten sind und welche Alternativen als machbar erscheinen, wurde durch Gespräche mit Beamten der einschlägigen Fachabteilungen in den Landesregierungen in Erfahrung gebracht. Dies ist in den folgenden Punkten kurz wiedergegeben.

2.1 Burgenland

Im Burgenland ist die Weiterverwendung der Rotteanlage in Oberpullendorf vorgesehen, wahrscheinlich werden dort für das Endprodukt die 6.000 kJ TOC erreicht, die in der Deponieverordnung für die Ablagerung vorgesehen sind. Es stehen ausreichend eigene Deponiekapazitäten für die Ablagerung der behandelten Abfälle zur Verfügung. Es bestehen keine Absichten, im Burgenland eine Müllverbrennungsanlage zu errichten.

Die Anlage Oberpullendorf verarbeitet derzeit ca. 45.000 t/a. In dieser Menge sind Hausabfälle, Gewerbeabfälle und Klärschlamm enthalten. Bei dieser Kapazität wird es auch in den nächsten Jahren annähernd bleiben. Derzeit gehen die Planungen und Vorbereitungen in die Umrüstung der Verfahren zur Einrichtung einer Splitting-Anlage. Ab dem Jahr 2004 wird auf der Anlage Oberpullendorf eine Splitting-Anlage betrieben werden. Oberpullendorf bleibt die zentrale Anlage für das Burgenland.

Die Rottefraktion aus dem Splitting wird in Oberpullendorf behandelt werden und auf der Deponie abgelagert. Für die Leichtfraktion aus dem Splitting wird die industrielle thermische Verwertung angestrebt.

¹⁴ Zukunftspapiere des ÖWAV zur Österreichischen Wasserwirtschaft, März 2000

2.2 Kärnten

In Kärnten ist ein Projekt für den Bau einer eigenen Müllverbrennungsanlage mit einer Kapazität von rund 80.000 t/a eingeleitet. Die geplante Anlage befindet sich im UVP-Verfahren. Als Standort der Müllverbrennungsanlage ist Arnoldstein vorgesehen. Die Inbetriebnahme der Müllverbrennungsanlage ist vorerst für das Jahr 2004 geplant.

Die geplante MVA soll den unbehandelten Hausmüll und den Sperrmüll aller Kärntner Gemeinden und Städte aufnehmen. Im Land Kärnten werden daher für die Hausmüllbehandlung keine Splitting-Anlagen entstehen.

Gewerbe- und Industrieabfälle werden von der privaten Entsorgungswirtschaft aufgenommen.

In Kärnten stehen nach Meinung des Amtes der Landesregierung jedenfalls ausreichend Sortier- und Verbrennungskapazitäten zur Verfügung, um die gewerblichen Abfälle weitgehend aufzunehmen.

Die Deponiekapazitäten werden 2004 weitgehend erschöpft sein.

2.3 Niederösterreich

Es besteht die Absicht, Müll aus Niederösterreich in Müllverbrennungsanlagen oder thermischen Verwertungsanlagen zu behandeln und zu inertisieren. Es werden derzeit ernsthafte Schritte unternommen, um die Errichtung einer MVA in die Wege zu leiten.

Durch die NÖ BAWU GmbH, an der 20 niederösterreichische Gemeindeverbände beteiligt sind, wurde zweimal eine Ausschreibung versucht. Bisher ist aber aus Formgründen keine davon zu Ende geführt worden.

Derzeit laufen zwei konkrete Planungsprojekte für Müllverbrennungsanlagen mit den vorgesehenen Standorten Zistersdorf bzw. Zwentendorf/Dürnrohr. Als weiteres Vorhaben ist eine industrielle Anlage mit dem Standort St. Pölten (Glanzstoff) zu nennen.

Einige niederösterreichische Städte gehen eigene Wege in Richtung der mechanisch-biologischen Abfallbehandlung (z. B. St. Pölten, Stockerau, Korneuburg).

Am 1. 1. 1999 betrug das bewilligte Deponievolumen in NÖ ca. 7,2 Mio. Kubikmeter. Bei gleichbleibender Entsorgungsstrategie und konstanten abzulagernden Abfallmengen wäre mit den bestehenden Mülldeponien Entsorgungssicherheit über das Jahr 2004 hinaus bis zum Jahr 2008 gegeben¹⁵.

¹⁵ Wasser- und Abfallwirtschaft Mitteilungen, Folge 12/1999, Seite 7

Von Seiten der Landesregierung besteht vorläufig keine Absicht, die Ablagerungsmöglichkeit unbehandelter Abfälle durch Haftungsübernahme zu verlängern.

2.4 Oberösterreich

Die bestehende Müllverbrennungsanlage in Wels verfügt über eine Kapazität von 60.000–70.000 t/a. Eine Erweiterung auf eine Gesamtkapazität von 300.000 t befindet sich im UVP-Verfahren. Mit dem Bau könnte Mitte 2001 begonnen werden. Voraussetzung für die Bauentscheidung ist die gesicherte Mengenauslastung.

Die Stadt Linz präferiert eine mechanisch-biologische Anlage in Asten mit einer Kapazität von ca. 70.000 Tonnen. In Versuchen wurde für die vorbehandelten Abfälle der Brennwert von 6.000 kJ angeblich schon erreicht. Man geht daher davon aus, dass die Reste ohne Ausnahmegenehmigung auf der Deponie abgelagert werden können.

Auch die Stadt Steyr verfügt über eine Deponie und beabsichtigt, ähnlich wie Linz vorzugehen.

Von privater Seite gibt es in Oberösterreich ebenfalls Absichten, bestehende Rotteanlagen zu mechanisch-biologischen Aufbereitungsanlagen umzurüsten.

Der Oberösterreichische Landesabfallverband bemüht sich um ein Generalkonzept für das gesamte Bundesland. Es liegen aber noch keine detaillierten Lösungen vor.

Von Seiten des Landes gibt es klare Aussagen, dass es keine Ausnahmeregelungen für die Ablagerung auf Deponien geben wird.

2.5 Salzburg

Bei der Salzburger Landesregierung liegen zwei von einschlägigen Planungsunternehmen verfasste Studien vor, die als Basis für die Entscheidung zwischen mechanisch-biologischer Behandlung des Restabfalls oder Müllverbrennung anzusehen sind. Ausgehend von den beiden bestehenden Anlagen in Siggerwiesen bzw. in Zell am See kamen die Untersuchungen zum Ergebnis, auf diesen beiden Anlagen das Konzept für die zukünftige Vorbehandlung der Restabfälle aufzubauen und keine Müllverbrennungsanlage zu empfehlen.

Die Anlage in Zell am See wird nur relativ geringe Investitionen erfordern, um eine technisch befriedigende Lösung zur Umwandlung in eine mechanisch-biologische Behandlungsanlage zu schaffen. In Siggerwiesen sind wesentlich höhere Investitionen erforderlich. Diese Anlage verfügt über eine Intensivrotte für Müll und Klärschlamm, bei der die Rotte-dauer wesentlich erhöht werden müsste.

Die heizwertreiche Fraktion aus der mechanisch-biologischen Behandlung ist für die thermische Behandlung in der Industrie bestimmt. Aus Zell am See gibt es derzeit Probefieferungen an Lenzing, aber (noch) keine Verträge.

Die Ausnahmeregelung für die Ablagerung von Abfällen mit einem TOC von mehr als 6.000 kJ ist beim Amt der Landesregierung nicht im Gespräch. Jedoch hofft man auf die Anerkennung weiterer Stabilitätsparameter für die Reststoffe aus der Anlage in Siggerwiesen.

2.6 Steiermark

Für den Standort Niklasdorf ist eine Wirbelschichtanlage genehmigt, welche die heizwertreiche Fraktion aus dem Müllsplitting aufnehmen wird. Diese Anlage wird vom Bund gefördert.

Die Stadt Graz präferiert das Splitting des Systemmülls. In der AEVG besteht schon weitgehend die Infrastruktur dafür.

Von Seiten der Landesregierung gibt es keinen Entwurf für eine Verordnung bezüglich einer Ausnahmeregelung zur Ablagerung von Abfällen mit einem TOC von mehr als 6000 kJ über das Jahr 2004 hinaus.

2.7 Tirol

Aufgrund der VO vom 26. Juli 2000 ist die Möglichkeit zur Ablagerung unbehandelter Abfälle bis Ende 2008 auf allen relevanten Deponien des Landes Tirol gegeben. Es wird davon ausgegangen, dass aufgrund des Tiroler Abfallwirtschaftsgesetzes eine subsidiäre Haftung des Landes Tirol für die Durchführung der erforderlichen Nachsorgemaßnahmen vorläge.

Bis Ende 2008 müssen jedenfalls geeignete Anlagen errichtet sein, mit denen die Ablagerungskriterien der DeponieVO eingehalten werden. Müll aus dem Außerfern wird auch in Zukunft in der MVA Kempten verbrannt werden.

Aufgrund der auch noch Ende 2008 großen ungenutzten Deponievolumina ist damit zu rechnen, dass ein starker Trend in Richtung der Errichtung mechanisch-biologischer Anlagen mit thermischer Behandlung heizwertreicher Fraktionen bestehen wird. Im Bundesland Tirol bestehen große freie Deponiekapazitäten. Die Deponiebetreiber warten derzeit auf die Entscheidungen des Landes, ob in Tirol Möglichkeiten der thermischen Verwertung oder der Müllverbrennung geschaffen werden.

Von Seiten des Landes läuft derzeit ein Projekt zur Standortfindung für Behandlungsanlagen, womit thermische Behandlungsanlagen verstanden werden.

2.8 Vorarlberg

Im Land Vorarlberg werden derzeit insgesamt 5 Deponien betrieben. Die Deponie der ARA Dornbirn/Schwarzach wird derzeit nur für die Ablagerung des betriebsintern erzeugten Klärschlammgranulates benutzt. Es ist geplant, die Deponie Sporenegg 2003 zu schließen. Die Abfälle des Kleinen Walsertales werden in der MVA Kempten verbrannt. Dies soll auch in Zukunft so gehandhabt werden.

Bezogen auf den Stand vom 1. 1. 1997 besteht ein bewilligtes Deponievolumen von 1,8 Mio. Kubikmetern. Dies entspricht einer derzeit genehmigten Kapazität von mindestens 13 Jahren.¹⁶

In Vorarlberg laufen derzeit Versuche zur mechanisch-biologischen Aufbereitung von Müll. Mit diesen Versuchen soll die technische Trennungsquote in heizwertreiche und heizwertarme Fraktion gefunden werden, bei der ohne Zusätze anderer Materialien mit der Rotte der heizwertarmen Fraktion die Brennwertgrenze von 6.000 kJ erreicht wird. Im Jahr 2001 werden die Ergebnisse dieser Versuche vorliegen. Im Anschluss daran werden ökonomische Berechnungen zur Findung des Kostenoptimums für verschiedene Behandlungsverfahren durchgeführt werden.

Es liegt jedenfalls nicht in der Absicht des Landes, Verfahren zuzulassen, bei denen durch Verdünnung die Brennwertgrenze von 6.000 kJ für die zu deponierenden Abfälle erreicht wird. Es ist aber die Absicht, eine kontinuierlich stabile Qualität bei Produkten aus der heizwertreichen Fraktion zu erzielen, sofern sich bei den Berechnungen deren Erzeugung als zu realisierende Variante herausstellen sollte.

Rechtlich hat das Land Vorarlberg die Ausnahmeregelung zur Ablagerung unbehandelter Abfälle bis 2008 umgesetzt. Diese Maßnahme wird die Planungen der mechanisch-biologischen Vorbehandlung und der thermischen Verwertung bzw. der Müllverbrennung nicht beeinflussen, wird aber größeren zeitlichen Spielraum dafür schaffen.

2.9 Wien

Derzeit wird der in Wien von der Magistratsabteilung 48 gesammelte Systemmüll ohne Behandlung in die Müllverbrennungsanlagen der Fernwärme Wien geliefert oder auf Deponien außerhalb Wiens verbracht.

Für die nächste Zukunft sieht die MA48 vor, die ABA-Abfallbehandlungsanlage um eine Splitting-Anlage zu erweitern. Mit dieser Anlage soll die Müllmenge behandelt werden, die nicht von den Müllverbrennungsanlagen übernommen wird, d. i. der Teil des Systemmülls, der aus Kapazitätsgründen von den Müllverbrennungsanlagen nicht übernommen wird so-

¹⁶ Abfallwirtschaftliche Planungsgrundlagen samt Gutachten zur 1. Fortschreibung des Vorarlberger Abfallwirtschaftskonzeptes, März 1998, Seite 2–67f

wie Sperrmüll und ev. Straßenkehrschutt. Die Kapazität der Anlage ist auf ca. 130.000 t/a ausgelegt. Die Splitting-Anlage soll im Jahr 2001 den Vollbetrieb aufnehmen.

Die heizwertreiche Fraktion aus dem Splitting wird in die thermische Verwertung einer Industrieanlage eingehen, zur rohstofflichen Verwertung exportiert werden oder bei Realisierung des geplanten Wirbelschichtofens bei der Fernwärme Wien gemeinsam mit Klärschlamm als Heizmaterial dienen. Die heizwertarme Fraktion aus dem Splitting soll vererdet und auf Deponien abgelagert werden.

3. Gewerbe- und Sperrmüll ¹⁷

Im Jahr 1998 wurden in Österreich insgesamt rund 960.000 t an Gewerbe- und Sperrmüll einer Endbehandlung zugeführt. Die Daten entstammen einer Vollerhebung, an der alle relevanten Deponiebetreiber Österreichs teilgenommen haben.¹⁸

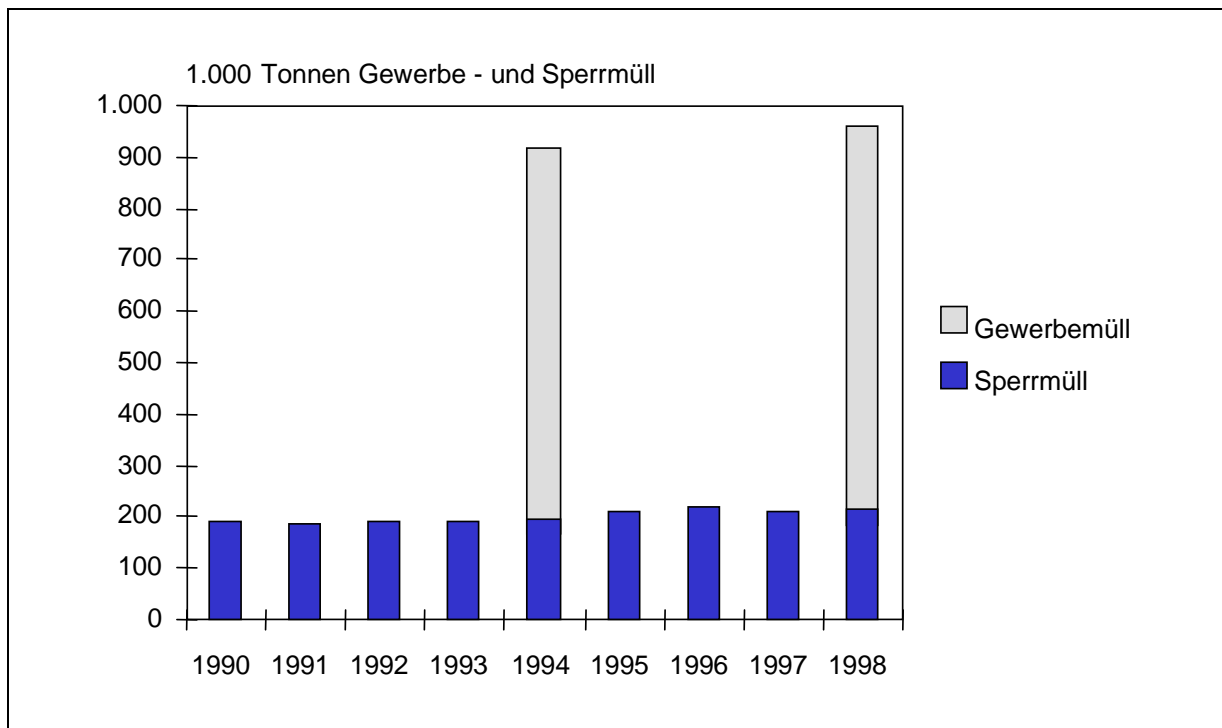
Aus der Mengenerhebung ausgeklammert waren insbesondere Rückstände aus der Abwasserbehandlung, wie Klärschlamm, Sandfanginhalte und Rechengut sowie Bauschutt. Die Abfallmengen dieser Kategorien sind in den erhobenen abgelagerten Mengen an Gewerbe- und Sperrmüll nicht enthalten.

Die insgesamt im Jahr 1998 in Österreich abgelagerte Menge an Gewerbe- und Sperrmüll betrug 963.000 t, d. s. 120 kg/EW·a. Gemäß Angaben der Gemeinden sind davon 218.000 t Sperrmüll, d. s. 27 kg/EW·a. Die Gewerbemüllmenge beläuft sich auf rund 745.000 t, d. s. 93 kg/EW·a.

Die Mengen an Gewerbe- und Sperrmüll sind in den vergangenen Jahren etwa konstant geblieben. Es wird darauf hingewiesen, dass dies die einer Endbehandlung zugeführten Abfälle betrifft. Die Gesamtmenge an Abfällen steigt jährlich an, die Steigerungen wurden jedoch mittels verstärkter Maßnahmen zur Abtrennung verwertbarer Stoffe abgefangen, sodass die deponierten Massen etwa konstant blieben.

¹⁷ Der Inhalt des Abschnittes wurde entnommen aus: Hauer, W.: Gewerbe- und Sperrmüll-Mengen, Zusammensetzung, Heizwerte und Einsatzbereiche bei der thermischen Nutzung, in: VDI Berichte Nr 1540, Wege des Abfalls, Düsseldorf 2000, S. 481 ff

¹⁸ TB Hauer: Feststellung der deponierten Verpackungsrestmengen in Österreich und Einhaltung der Restmengenziele 1998 gemäß VerpackVO, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, 1999.

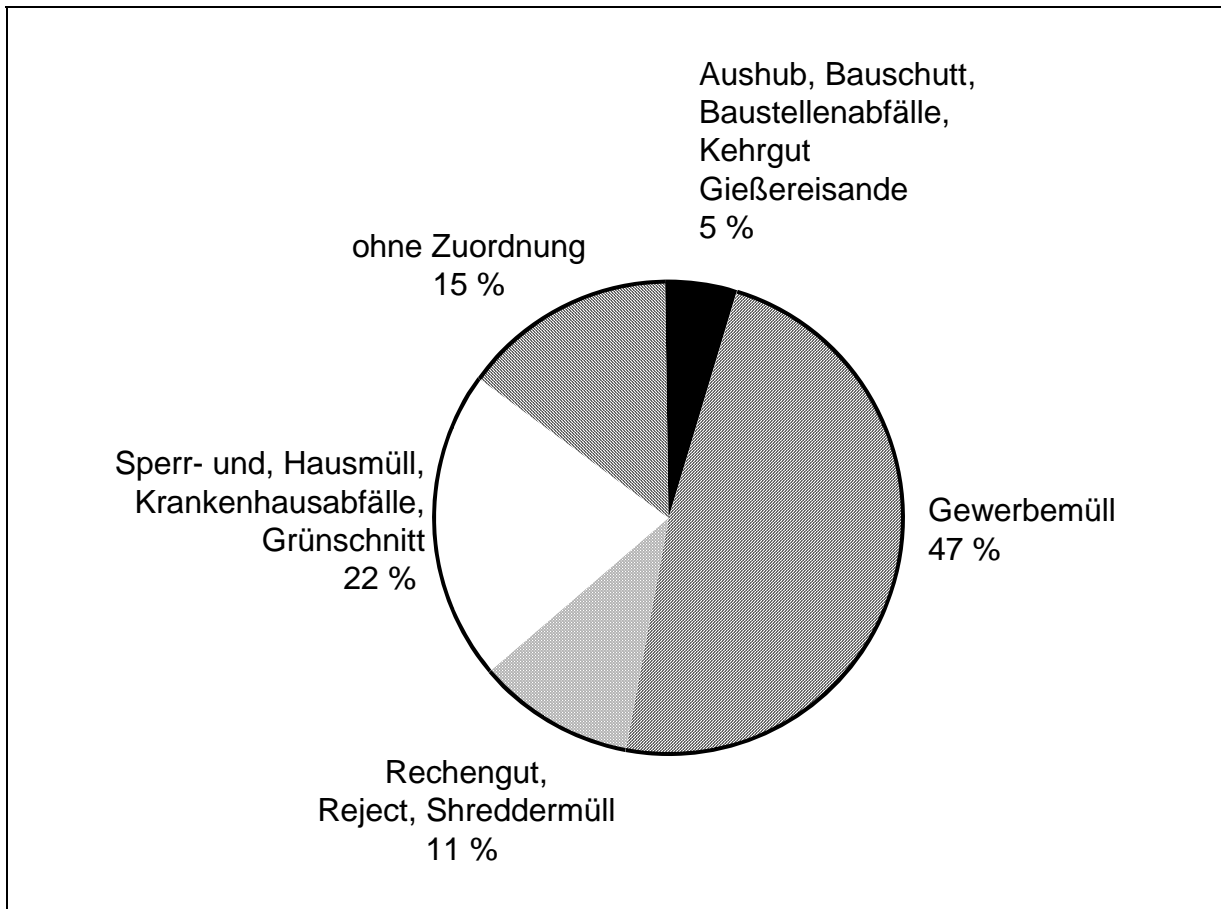
Abbildung 5: Gewerbe- und Sperrmüllmenge in Österreich

Vom Gewerbe- und Sperrmüll wurden rund 2,3 % der Müllverbrennung und rund 0,4 % einer Restmüllrotte zugeführt. Der überwiegende Anteil von 97 % wurde deponiert.

Die Abfälle werden von den Deponien bei der Anlieferung in Kategorien eingeteilt. Gemäß dieser Kategorisierung ergibt sich folgende Zusammensetzung:

Tabelle 6: Zusammensetzung des Gewerbe- und Sperrmülls nach Anlieferkategorien

Anlieferkategorie	t/a	Masse-%
Aushub, Bauschutt, Baustellenabfall, Kehrgut, Gießereisand	42.000	4,4 %
Gewerbemüll	448.000	46,4 %
Rechengut, Reject, Shreddermüll	99.000	10,3 %
Sperrmüll, Hausmüll, KKH, Grünschnitt	236.000	24,5 %
ohne Zuordnung	140.000	14,5 %
Gesamt	963.000	100,0 %

Abbildung 6: Zusammensetzung des Gewerbe- und Sperrmülls nach Anlieferkategorien

Aufbauend auf dem Grundgedanken, dass der Gewerbe- und Sperrmüll nach Anlieferkategorien bestimmten, speziell geeigneten Behandlungsanlagen zugeführt werden kann, wurden die erforderlichen Kapazitäten zur thermischen Behandlung für verschiedene Anlagentypen ermittelt.

Dabei wurden folgende Anlagentypen unterschieden:

- Verbrennungsanlagen
 - Müllverbrennungsanlage (üblicherweise Rostfeuerung)
 - Industrielle Verbrennungsanlagen mit Rauchgasreinigung nach MVA-Standard (Wirbelschichtfeuerung, ev. Zementöfen)
 - Industrielle Verbrennungsanlagen für unbehandeltes Holz
- Deponien für nicht brennbare Abfälle
- Behandlungsanlagen für biogene Abfälle (Kompostierung)

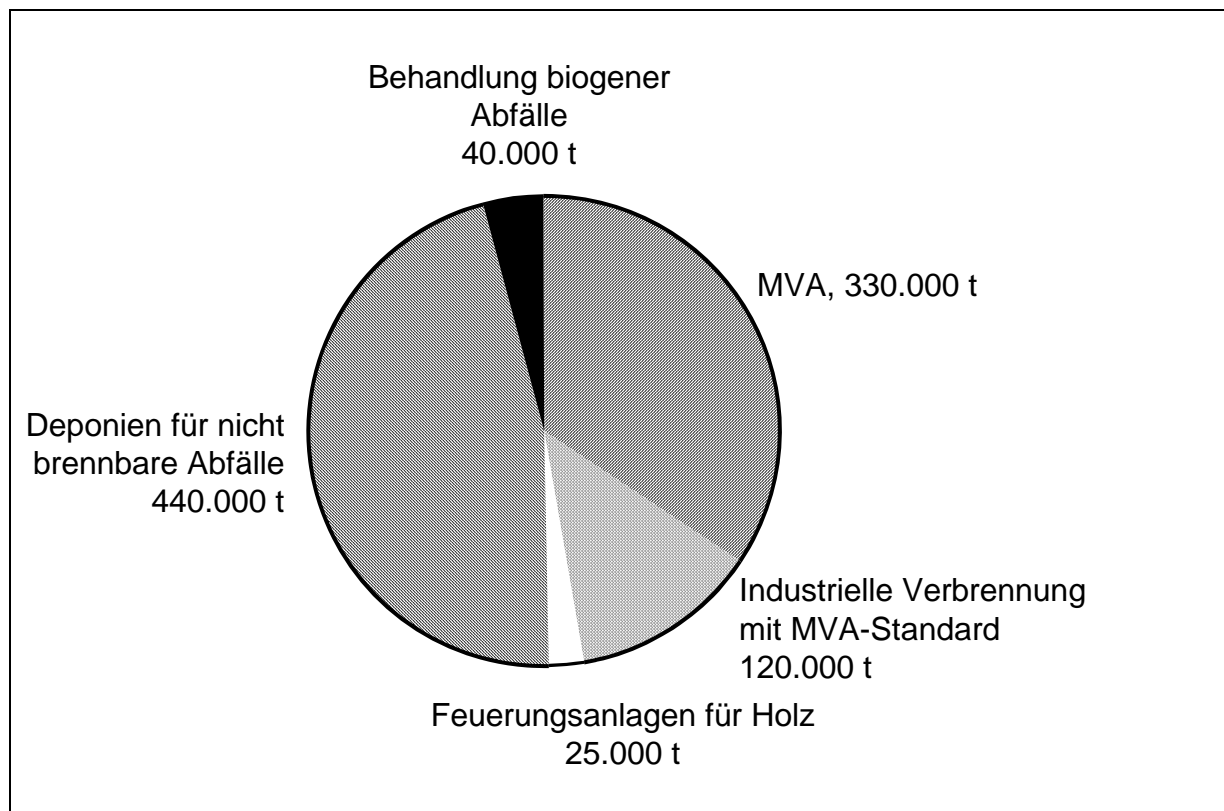
Nach der Eignung für die verschiedenen Anlagentypen ergeben sich die in Tabelle 7 dargestellten Kapazitätserfordernisse. Dazu ist anzumerken, dass dies die zusätzlich erforder-

lichen Kapazitäten darstellt. Bereits im Jahr 1998 verbrannte Abfälle sind in den Betrachtungen nicht enthalten.

Tabelle 7: Zusätzlich erforderliche Kapazitäten zur thermischen Behandlung von Gewerbe- und Sperrmüll in Österreich

Behandlungsanlage	t/a
MVA	330.000
Industrielle Verbrennung mit MVA-Standard	120.000
Feuerungsanlagen für Holz	25.000
Deponien für nicht brennbare Abfälle	440.000
Behandlung biogener Abfälle	40.000
Gesamt	963.000

Abbildung 7: Zusätzlich erforderliche Kapazitäten zur thermischen Behandlung von Gewerbe- und Sperrmüll in Österreich



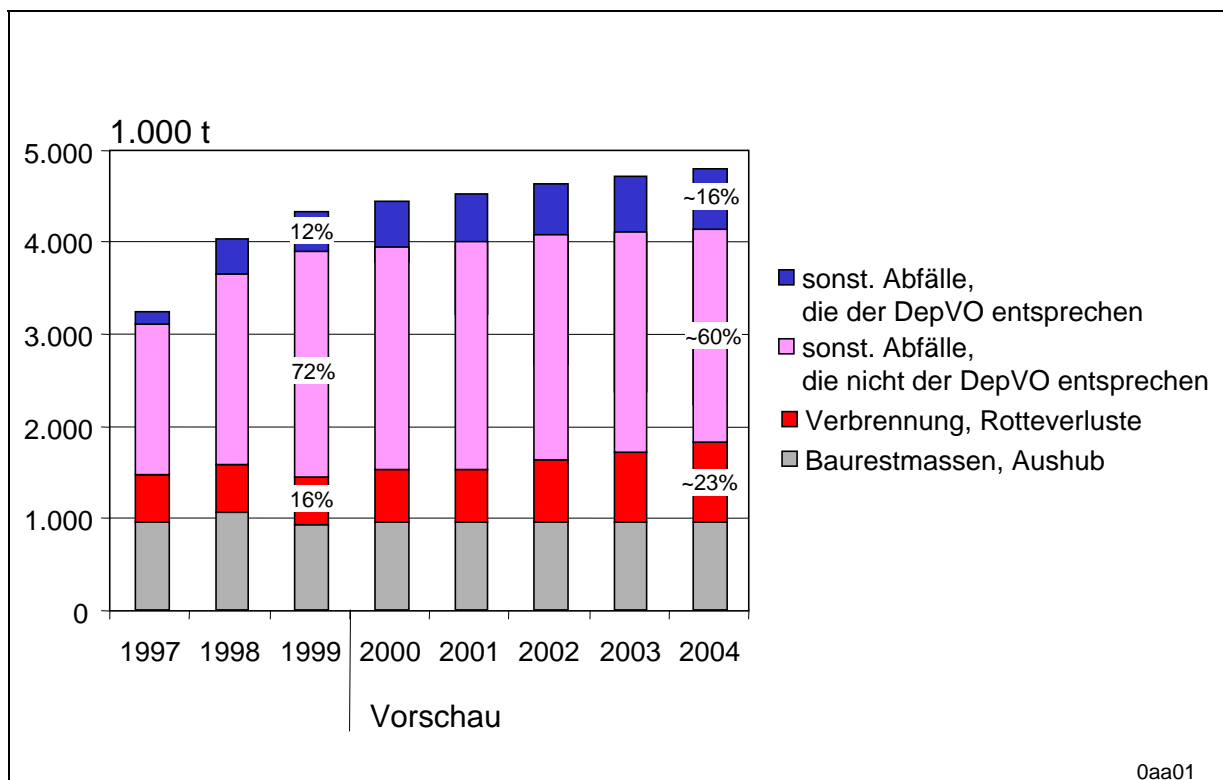
4. Vorschau auf die Entwicklung der Einnahmen aus Altlastenbeiträgen bis 2008

4.1 Entwicklung der Müllmengen und des Altlastenbeitragsaufkommens bis 2004

Über das bis zum Jahr 2004 zu erwartende Aufkommen an Altlastenbeiträgen wurden bereits Berechnungen angestellt. Diese führten zu folgendem Ergebnis:¹⁹

Für die Gesamtabfallmenge wird zwischen den Jahren 2000 und 2004 eine Steigerung von ca. 4,4 Mio. Tonnen auf rund 4,8 Mio. Tonnen abgeschätzt. Das Aufkommen an Altlastenbeiträgen für das Jahr 2000 wird auf rund ATS 1,1 Milliarden geschätzt, das Altlastenbeitragsaufkommen für das Jahr 2004 auf rund ATS 1,7 Milliarden.

Abbildung 8: Aufkommen und Behandlung von Haus-, Sperr- und Gewerbemüll lt. Altlastenbeitrags-Meldungen und Prognose bis 2004

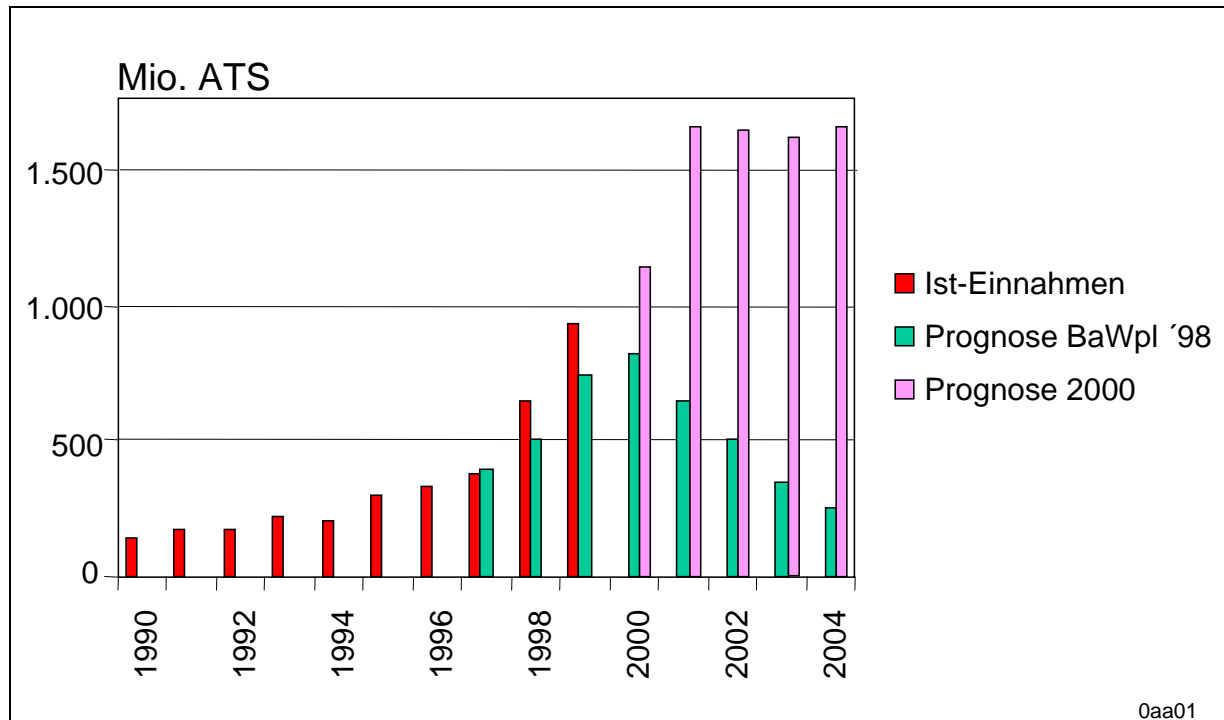


Ab dem Jahr 2001 sieht das Altlastensanierungsgesetz keine weiter steigenden Beitragsätze vor. Die Inbetriebnahme von Behandlungsanlagen, die die deponierte Müllmasse

¹⁹ Technisches Büro Hauer: Altlastenbeitrag. Aufkommensentwicklung und Lenkungswirkung. Studie im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Abteilung Umwelt und Verkehr

verringern, wird in beschränktem Umfang realisiert. In der Folge wird ab dem Jahr 2001 mit einem leicht sinkenden Beitragsaufkommen gerechnet, das jedoch durch steigende Abfallmengen weitgehend kompensiert wird. Für das Jahr 2004 wird wieder ein geringer Anstieg aufgrund der steigenden Altlastenbeitragssätze für Massenabfall- und Reststoffdeponien erwartet.

Abbildung 9: Aufkommen an Altlastenbeiträgen, Prognose im Bundesabfallwirtschaftsplan sowie aktuelle Prognose des Autors



4.2 Entwicklung der Müllmengen und des Altlastenbeitragsaufkommens von 2004 bis 2008

Die Prognose für die Entwicklung der Müllmengen und des Altlastenbeitragsaufkommens wird unter den folgenden Annahmen bis zum Jahr 2008 erstreckt:

- **Burgenland:** Von der gesammelten Müllmenge bleibt nach der Vorbehandlung ca. ein Drittel für die Deponierung.
- **Kärnten:** Ab dem Jahr 2005 wird es die Müllverbrennung für die gesamte Müllmenge geben.
- **Niederösterreich:** Der gesammelte Müll wird zum Teil Müllverbrennungsanlagen zugeführt werden, zum Teil wird er einer mechanisch-biologischen Vorbehandlung unterzogen werden. Die Realisierung einer Müllverbrennungsanlage wird für das Jahr 2005 angenommen.

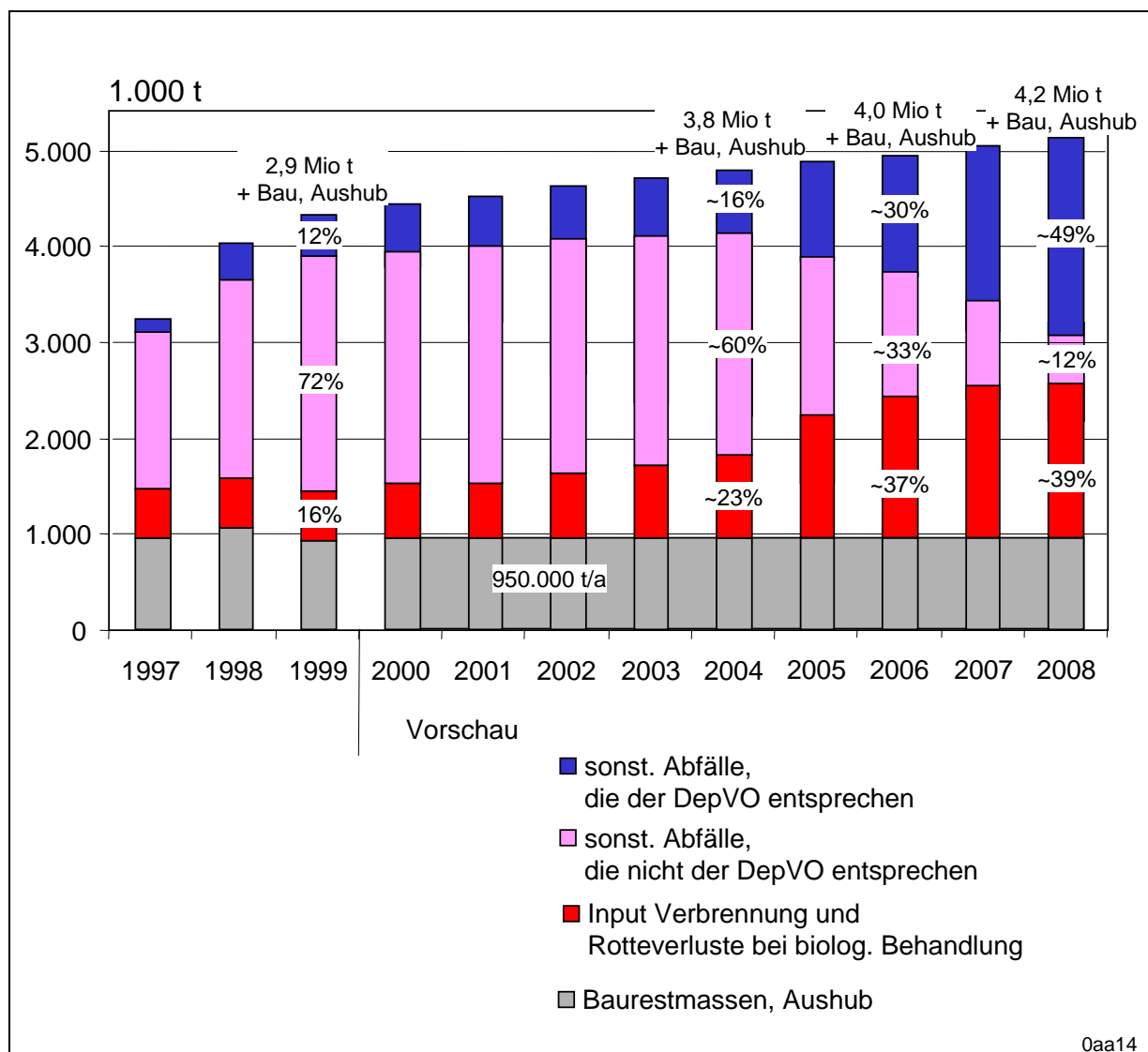
- Oberösterreich: Etwa die Hälfte der Müllmenge wird den Weg in die Müllverbrennung gehen, die andere Hälfte wird dem Splitting unterzogen werden.
- Salzburg: Die gesamte Salzburger Müllmenge wird dem Müllsplitting unterzogen.
- Tirol: Anlagen zum Müllsplitting werden laufend in Betrieb gehen, grundsätzlich wird jedoch vorerst von der Deponierung unbehandelter Abfälle ausgegangen.
- Steiermark: Es wird keine Müllverbrennungsanlage errichtet, die Anlage in Niklasdorf wird einen Großteil der heizwertreichen Fraktion aus dem Müllsplitting aufnehmen.
- Vorarlberg: Anlagen zum Müllsplitting werden in Betrieb gehen. Vorerst wird jedoch von der Deponierung unbehandelter Abfälle ausgegangen.
- Wien: Nach dem Müllsplitting verbleiben rund 30.000 Tonnen an zu deponierenden Abfällen.
- Die Sonstigen Abfälle, die deponiert werden und weder in die Kategorie des Restmülls aus Haushalten noch als Gewerbeabfall zu rechnen sind, sinken von derzeit rund 2 Mio. Tonnen auf rund 1,7 Mio. Tonnen. Das sind Abfälle wie Sandfanginhalte aus Kläranlagen, Straßenkehrgut, Sande, Schlämme. Diese Abfälle entsprechen weitgehend den Vorgaben der DeponieVO.
- Deponien: Die auf Neuanlagen abgelagerten Müllmengen nehmen zu, die auf Altanlagen abgelagerten Müllmengen nehmen ab.
- Die Vererdung von Resten aus der mechanisch-biologischen Behandlung ist als Verfahren in den Berechnungen nicht berücksichtigt. **Vererdete Abfälle werden als altlastenbeitragspflichtig berücksichtigt.**
- Die Abfallmassen für Baurestmassen und Aushub werden als konstant angenommen. Die Höhe des Altlastenbeitrags wird von 2004 bis zum Jahr 2008 weitergeschrieben.
- Die Müllmenge steigt um 2–3 % pro Jahr (ohne Baurestmassen). Die Mengensteigerung wurde für Hausmüll, Sperrmüll und Gewerbemüll im gleichen Ausmaß angenommen.
- Sperrmüll wird weitgehend einer thermischen Verwertung zugeführt
- Vom Gewerbemüll werden entsprechend seiner Beschaffenheit rund 300.000 t/a verbrannt.²⁰

Unter diesen Annahmen ergibt sich die Prognose für die Entwicklung der Müllmenge vor dem Hintergrund der Behandlungsmaßnahmen, um die Vorgaben der Deponieverordnung

²⁰ vgl. Hauer, W.: Gewerbe- und Sperrmüll-Mengen, Zusammensetzung, Heizwerte und Einsatzbereiche bei der thermischen Nutzung, in: VDI Berichte Nr 1540, Wege des Abfalls, Düsseldorf 2000, S. 481 ff

zu erfüllen. Die Prognose ist in der nachfolgend dargestellten Grafik dargestellt. Es zeigt sich, dass bis zum Jahr 2004 der überwiegende Anteil der Abfälle in einer Form abgelagert werden wird, mit welcher der TOC von 6.000 kJ überschritten wird. Ab dem Jahr 2005 wird die Mehrheit des Mülls den Anforderungen der Deponieverordnung genügen. Bis zum Jahr 2008 werden etwa 1,5 Mio. Tonnen Abfall zusätzlich einer Behandlung unterzogen werden, um den Grenzwert von 6.000 kJ TOC einzuhalten.

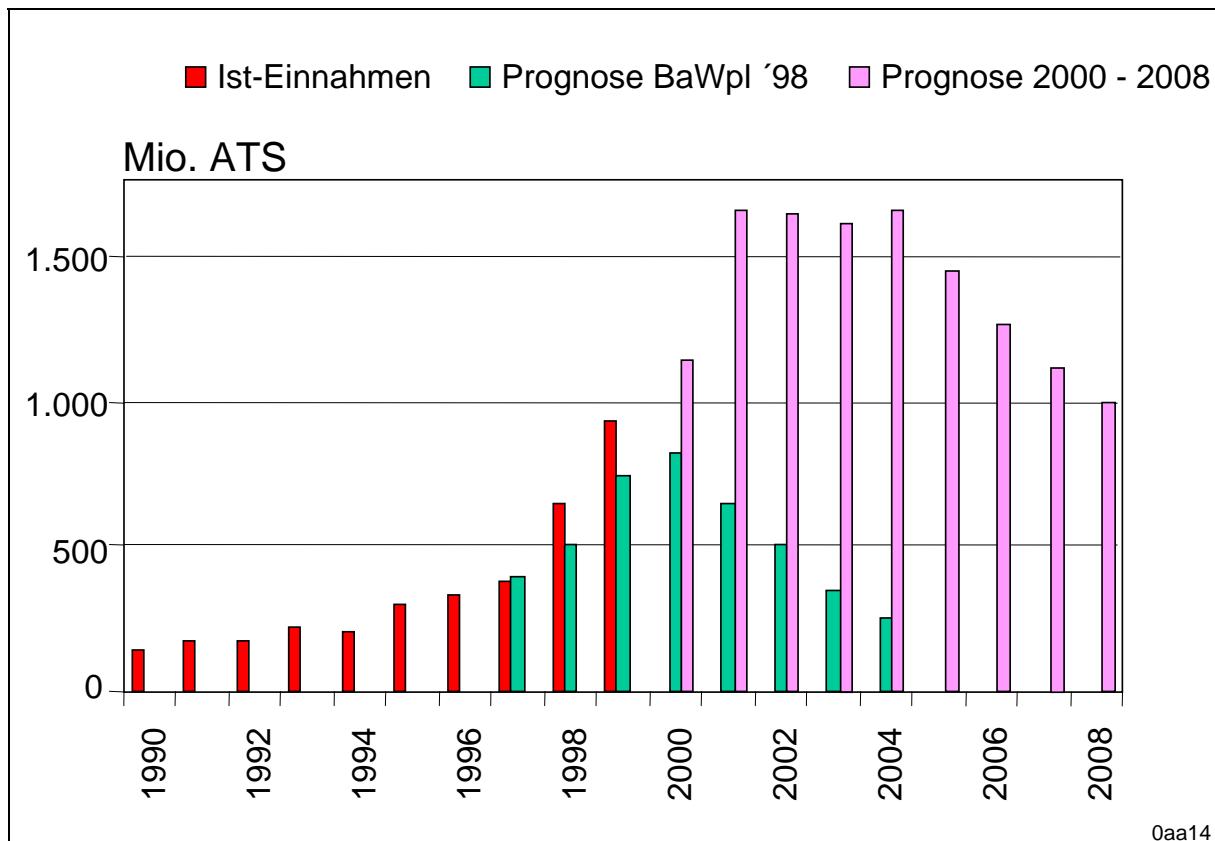
Abbildung 10: Aufkommen von Haus-, Sperr-, Gewerbemüll sowie sonstigem Müll lt. Altlastenbeitrags-Meldungen und Prognose bis 2008



Aus der Entwicklung der abgelagerten Müllmengen lässt sich die Höhe des Altlastenbeitragsaufkommens abschätzen. Für die Jahre 2005 bis 2008 wird ein jährliches Aufkommen abgeschätzt, das von rund 1,7 Mrd. ATS auf rund eine Milliarde Schilling zurückgeht. Der Rückgang der Altlastenbeiträge in den Jahren 2005 bis 2008 ist wesentlich dadurch bedingt, dass größere Abfallmengen in Verbrennungsanlagen gelangen und dass deponierter

Müll zunehmend auf Neuanlagen und immer weniger auf Altanlagen abgelagert werden wird.

Abbildung 11: Aufkommen an Altlastenbeiträgen, Prognose im Bundesabfallwirtschaftsplan sowie aktuelle Prognose des Autors bis 2008



5. Lenkungsmöglichkeiten im Bereich des Hausmülls einerseits und im Bereich des Gewerbemülls andererseits, um die Entstehung von geeigneten Behandlungsanlagen zu erwirken

Für die ordnungsgemäße Verwertung bzw. Beseitigung anfallender Abfälle aus dem Bereich Industrie und Gewerbe sind die Abfallproduzenten nach den verschiedenen Landesgesetzen selbst verantwortlich. Während das Klein Gewerbe sich in der Regel an die Systemabfuhr angeschlossen hat, bieten den anderen Betrieben verschiedene private Unternehmen ihre Dienste für Transport, Verwertung oder Entsorgung an. Sie stellen den einzelnen Abfallproduzenten Behälter zur Verfügung und führen die Abfälle dann einer Verwertung bzw. Entsorgung zu.

Lenkungsmaßnahmen können für diese Abfälle daher immer nur auf den Hausmüll/Systemmüllbereich wirksam abgezielt sein. Dieser Bereich liegt auch operativ in den Händen der Gebietskörperschaften. Gebietskörperschaften lassen in ihre Entscheidungen den Gedanken der ökologischen und nachhaltigen Entsorgung eher einfließen als private Unternehmungen und setzen für die Entsorgungssicherheit langfristige Ziele. Die Abfallströme aus der Sammlung durch Gebietskörperschaften können über Beschlussfassung in eine Behandlungsschiene geleitet werden. Ausschlaggebend für die Beschlussfassung der politisch Verantwortlichen sind Ökologie, Ökonomie bei gleichem ökologischem Nutzen, Entsorgungssicherheit zu im Voraus abschätzbaren Kosten. Das Entstehen von Behandlungsanlagen ist eng mit der Aussicht auf die mögliche Auslastung der Anlage verbunden. Vertragliche Lieferzusagen von Gebietskörperschaften an Anlagenerrichter sind als eine informelle Lenkungsmaßnahme zu bewerten.

Die Einflussnahme auf die ökonomische Entscheidungsebene ist über die Übernahmepreise von Behandlungsanlagen durch rechtliche Vorgaben möglich. Ansatzpunkte sind einerseits die Qualität der angelieferten Abfälle und andererseits die zu erwartende Qualität der Abfälle nach der Behandlung durch welche die weiteren Behandlungsschritte bestimmt werden bzw. die Eignung für das Endlager gegeben ist.

6. Resümee

Durch die Deponieverordnung werden nachweislich große Bewegungen in die Abfallströme geraten. In allen Bundesländern werden derzeit umfangreiche Konzepte zur Erfüllung dieser Verordnung erstellt oder sind die Beschlüsse für die Maßnahmen nach dem Jahr 2004 bereits gesetzt. Aus den obigen Ausführungen ist deutlich erkennbar, dass der überwiegende Teil der Abfälle neue Wege der Abfallbehandlung gehen wird.

In vielen Bundesländern liegen bereits konkrete Planungen über Anlagen vor, die für die Umsetzung der neuen Konzepte errichtet werden. Zu einem großen Anteil werden diese Anlagen von den Gebietskörperschaften betrieben werden.

Die thermische Verwertung ist die Sparte der Abfallbehandlung, die wegen der zu erwartenden niedrigeren Übernahmepreise als Alternative zur Müllverbrennung mit den größten Kapazitätsausweitungen rechnen kann. Damit wird die Industrie zu einem gewichtigen Partner im abfallwirtschaftlichen Entsorgungsgefüge. Die heizwertreiche Fraktion aus dem Splitting wird die Deponiemengen einschneidend verringern. Die Anforderungen an die Beschaffenheit dieser Fraktion wird die Industrie entsprechend den Auflagen für den spezifischen Anlagenbetrieb bestimmen. In diesem Bereich könnte es zu einer Schwachstelle in der ökologischen Ausgewogenheit der Entsorgungsmöglichkeiten kommen, die einer genauen Beobachtung bedarf.

Einer weiteren Beobachtung bedürfen die mechanisch-biologischen Behandlungsanlagen, die in einer Vielzahl entstehen werden. Es ist bisher nicht sichergestellt, dass die Reste aus der mechanisch-biologischen Behandlung die Brennwertgrenze von 6.000 kJ unter-

schreiten werden und daher auf Deponien ohne Ausnahmegenehmigung abgelagert werden dürfen. Der Weg der Vererdung dieser Abfälle bietet sich an und wird von einigen Bundesländern auch konkret ins Auge gefasst. Für derart behandelte Abfälle ist die Altlastenbeitragspflicht strittig.

Die Betreiber der Deponien, der thermischen Behandlungsanlagen und der mechanisch biologischen Behandlungsanlagen werden ausführliche und lückenlose Nachweise über die übernommenen Abfälle und die erreichten Zielqualitäten zu führen haben, um die Erfüllung der Ordnungsziele zu garantieren. Derzeit bestehen noch keine Regelungen, wie diese Nachweise lückenlos über alle Behandlungsschritte gestaltet werden können und müssen und wie die Nachvollziehbarkeit sichergestellt werden kann.

Als ergänzendes Lenkungsinstrument ist der Altlastenbeitrag unverzichtbar. Zur Entfaltung einer entsprechend wirksamen Lenkungswirkung wäre eine Erhöhung des Altlastenbeitrages ab dem Jahr 2004 auf zumindest ATS 1.000,-/t oder höher erforderlich.

7. Literatur

Bundesministerium für Finanzen: Interne Statistiken zum Altlastenbeitrag

Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.): *Bundes-Abfallwirtschaftsplan, Bundesabfallbericht 1995*, Wien 1995.

Goldschmid, H., Hauer, W.: *Kosten der Abfallwirtschaft für Konsumenten*, in: Bundesarbeitskammer (Hrsg.): *Informationen zur Umweltpolitik*, Bd. 120, Wien 1997.

Grech, H.: Mitverbrennung von Abfällen und Reststoffen in industriellen Feuerungsanlagen, in: Umweltbundesamt (Hrsg.): *Berichte BE-119*, Wien 2000

Hauer, W.: Gewerbe- und Sperrmüll-Mengen, Zusammensetzung, Heizwerte und Einsatzbereiche bei der thermischen Nutzung, in: VDI Berichte Nr 1540, *Wege des Abfalls*, Düsseldorf 2000, S. 481 ff

Hochreiter, W.: Das Projekt „nachsorgefreie Deponie“ vor dem Scheitern?, in: Bundesarbeitskammer (Hrsg.): *Informationen zur Umweltpolitik*, Bd. 128, Wien 1998.

Österreichische Kommunalkredit AG: *Kyoto-Optionen-Analyse*, Wien 1999

Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband: *Zukunftspapiere des ÖWAV*, März 2000.

Reimann, D.: Verbrennungskosten und deren Beeinflußbarkeit, in: *Müll & Abfall*, Heft 7-1998, S. 452 ff

Rolland, Ch., Kronberger, R.: Neues Deponierecht greift Preisanstieg bei Hausmülldeponien an, in: *Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.): Umweltschutz der Wirtschaft Informationen Nr 2/2000*, S. 27

TB Hauer, TBU: Abfallwirtschaftsplan für die Gemeindeverbände „Spittal a. d. Drau“ sowie „Westkärnten“, 1998

TB Hauer: Feststellung der deponierten Verpackungsrestmengen in Österreich und Einhaltung der Restmengenziele 1998 gemäß VerpackVO, im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, 1999.

TB Hauer: Altlastenbeitrag – Aufkommensentwicklung und Lenkungswirkung, im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Abteilung Umwelt und Verkehr, 2000.

Umweltbundesamt: Statistiken zum Abfallaufkommen

Umweltbundesamt (Hrsg.): Abluft und Abluftreinigung bei der mechanisch-biologischen Abfallbehandlung, Unterlagen zur Fachtagung, 24. Februar 2000, Wien

Verwaltungsgerichtshof: Erkenntnis 98/07/0101 vom 10. Juni 1999

Wasser- und Abfallwirtschaft Mitteilungen: Folge 12/1999, Seite 7

Land Tirol: Entwurf einer Verordnung des Landeshauptmannes von Tirol, mit der die Anpassungsfrist für das Verbot der Deponierung verlängert wird

Land Vorarlberg: Abfallwirtschaftliche Planungsgrundlagen samt Gutachten zur 1. Fortschreibung des Vorarlberger Abfallwirtschaftskonzeptes, März 1998

Teil III

Die geförderte Altlastensanierung – rechtliche Entwicklung und Praxis der letzten Jahre

Christoph Streissler

1. Einleitung

Mit dem EU-Beitritt Österreichs wurde es notwendig, die Förderung der Altlastensanierung den Anforderungen für staatliche Umweltschutzbeihilfen der EU anzupassen. Dies hatte eine drastische Absenkung der bis dahin angewendeten Förderungssätze und daher grundlegende Veränderung der Förderungspraxis der Altlastensanierung zur Folge. Gleichzeitig stiegen die Einnahmen des Bundes aus dem Altlastenbeitrag jährlich an und erreichten im Jahr 2000 fast eine Milliarde öS²¹.

Im folgenden Beitrag werden diese Entwicklungen der letzten Jahre im Bereich der Förderungspraxis und der rechtlichen Situation dargestellt. Insbesondere wird gezeigt, dass in den letzten Jahren bei der Förderung der Sanierung oder Sicherung von Altlasten nach dem UFG auf die Prioritätenklassifizierung nicht Bedacht genommen wurde, da in erster Linie kleinere und daher mit geringerem Kostenaufwand durchführbare Sanierungs- oder Sicherungsvorhaben in Angriff genommen wurden, während große und daher teils als wichtiger eingestufte Altlasten mangels Finanzierung nicht bearbeitet wurden.

Diese Entwicklungen führten auch zu einem Anpassungsbedarf auf gesetzlicher Ebene, der kurz beschrieben wird. Der zu Beginn 2001 neu erlassene Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltbeihilfen, der expliziter als bisher auch die Förderung der Sanierung kontaminierter Standorte regelt, wird weitere Anpassungen, insbesondere im Bereich der Förderungsrichtlinien, möglicherweise auch auf Ebene des Umweltförderungsgesetzes, nach sich ziehen. Längerfristig wird auch die Umsetzung der Deponieverordnung durch einen Rückgang der beitragspflichtigen deponierten Abfallmengen zu einer Neukonzeption der Finanzierung der Altlastensanierung führen.

2. Das System der Altlastensanierung in Österreich

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der Auftrag zur Sanierung oder Sicherung einer kontaminierten Fläche unabhängig von der Gewährung einer Förderung zu ergehen hat. Wichtigstes Materiegesetz in diesem Zusammenhang ist das Wasserrechtsgesetz (WRG 1959²²). Die wichtigsten Möglichkeiten behördlichen Einschreitens im Fall einer Gewässer- verunreinigung, die von einer kontaminierten Fläche ausgeht oder auszugehen droht, stellen § 31 WRG (Gefahr einer Gewässer- verunreinigung trotz sorgfältigen Betriebs bei einer genehmigten Anlage) und § 138 WRG (Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes bei Übertretungen von Bestimmungen des WRG, u. a. also bei nicht genehmigten und bei genehmigungswidrig betriebenen Anlagen) dar²³. Wesentlich im vorliegenden Zusammen-

²¹ Das Aufkommen an Altlastenbeiträgen betrug im Jahr 2000 70,536 Mio. € (970,6 Mio. öS) (lt. Bundesvoranschlag 2002).

²² BGBl. Nr. 215/1959, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 104/2000

²³ Eine detaillierte Diskussion dieser Vorschriften findet sich z. B. in Onz, Streissler: Altlastensanierung in Österreich – Regelungs- und Vollzugsprobleme. Informationen zur Umweltpolitik Nr. 127, hg von der Bundesarbeitskammer, 1998

hang ist das vorgesehene hohe Schutzniveau für das Grundwasser (Erhaltung der Trinkwasserqualität), von dem die Behörde in ihren Vorschriften nicht abweichen darf. Dies begründet die teils sehr hohen Kosten der Sanierung von kontaminierten Flächen.

Im Fall von Deponien stellt § 32 AWG eine weitere Möglichkeit des behördlichen Einschreitens dar. Diese Bestimmung ist insofern anwendbar, als die Ablagerungen nach dem 1. 7. 1990, dem Datum des Inkrafttretens des AWG, erfolgten.

Aus rechtlicher Sicht unabhängig von einem behördlichen Auftrag kann im Fall einer Sanierung oder Sicherung einer Altlast eine Förderung nach dem Umweltförderungsgesetz (UFG²⁴) beantragt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Die möglichen Förderungswerber sind in § 32 UFG genannt, neben dem materiellrechtlich Verpflichteten oder dem Liegenschaftseigentümer kann dies auch eine Gemeinde, ein Land oder ein Abfallverband sein, aber auch ein Sanierungs-Unternehmen.

Voraussetzung für die Förderung der Sanierung oder Sicherung einer Altlast nach dem UFG ist die Ausweisung der Altlast im Altlastenatlas, der vom Umweltbundesamt geführt wird²⁵. Das Verfahren der Feststellung einer Altlast erfolgt nach dem Altlastensanierungsgesetz (ALSAG²⁶). Zunächst wird – aufgrund eines konkreten Verdachts oder aufgrund von Erfahrungswerten mit einer bestimmten Nutzung einer Liegenschaft – eine Fläche in den Verdachtsflächenkataster beim Umweltbundesamt eingetragen. Grundlage dafür bilden die Meldungen von Verdachtsflächen durch die Länder, die freilich sehr uneinheitlich erfolgen. Dabei können sowohl Altablagerungen (alte Deponien, und zwar unabhängig davon, ob sie geordnet oder ungeordnet erfolgten) als auch Altstandorte (Anlagenstandorte, an denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen wurde) gemeldet werden.

Aufgrund vorhandener Daten wird bei einer Verdachtsfläche versucht, den Gefährdungsgrad abzuschätzen. Ergibt die Erstabschätzung einen hohen Gefährdungsgrad, so werden Voruntersuchungen an der Verdachtsfläche durchgeführt, die die Grundlage für eine Gefährdungsabschätzung der Verdachtsfläche bilden. Wird dabei eine Umweltbeeinträchtigung oder eine erhebliche Umweltgefährdung festgestellt, so wird die Verdachtsfläche als Altlast im Altlastenatlas ausgewiesen. Erst damit ist sie Altlast im engeren Sinn des ALSAG.

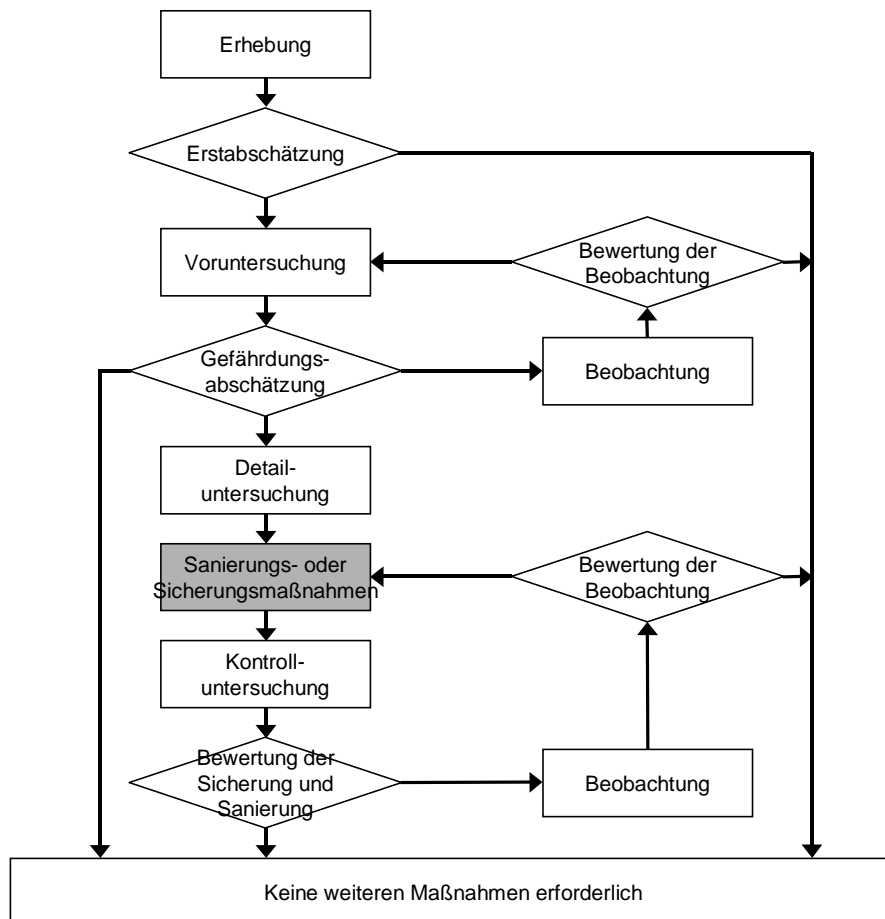
Ein Ablaufschema dieses Vorgangs aus technischer Sicht zeigt Abbildung 12.

²⁴ BGBl. Nr. 185/1993, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 91/2000

²⁵ Der Altlastenatlas kann von jedermann eingesehen werden; eine Beschreibung der Altlasten (nicht der vollständige Altlastenatlas) ist auch über das Internet zugänglich: <http://www.ubavie.gv.at/umweltsituation/altlasten/toc.htm>

²⁶ BGBl. Nr. 299/1989, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 142/2000

Abbildung 12: Ablaufschema der Einstufung und Bewertung von Altlasten nach ÖNORM S 2085 (Altlasten – Ablauf der Bearbeitung von Altablagungen und Altstandorten, 1. Juli 1998). Die Sanierungs- oder Sicherungsmaßnahme wurde zur besseren Auffindbarkeit hervorgehoben.



Der Ausweisung der Altlast folgt – gegebenenfalls nach ergänzenden Untersuchungen – die Prioritätenklassifizierung nach § 14 ALSAG, also „die Einstufung der untersuchten Altlasten nach ihrem Gefährdungsgrad und dem sich daraus ergebenden Umfang sowie der Dringlichkeit der Finanzierung der erforderlichen Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen“. Die Prioritätenklassifizierung nimmt der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft nach Anhörung der Landeshauptmänner und auf Empfehlung der Altlastensanierungskommission (§ 34 Abs. 2 UFG) vor. Das ALSAG enthält keine Bestimmungen über die Zahl der zu verwendenden Klassen, in der Praxis werden die Prioritätenklassen I (höchste), II und III (niedrigste Priorität) verwendet. Mit der Prioritätenklassifizierung sind Bedingungen für die grundsätzliche Förderungsfähigkeit von Sicherungs- oder Sanierungsmaßnahmen an der Altlast erfüllt.

In der Praxis kommt bei der Prioritätenklassifizierung dem Umweltbundesamt eine entscheidende Rolle zu. Die Vorschläge der Prioritätenklassifizierung von Altlasten, die das Umweltbundesamt aufgrund eines Bewertungsschemas in Anlehnung an § 14 ALSAG der

Altlastensanierungskommission vorlegt, werden von dieser regelmäßig als Empfehlung an den Bundesminister angenommen.

3. Derzeitige Förderungspraxis

3.1 Übersicht

Über die Förderungen gemäß dem UFG beschließt der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft auf Empfehlung der Altlastensanierungskommission. In den Jahren 1998–2000 fanden 8 Sitzungen der Altlastensanierungskommission statt, über einen Fall wurde im schriftlichen Verfahren abgestimmt. In diesem Zeitraum gab die Altlastensanierungskommission für 43 Sicherungs- oder Sanierungsvorhaben Förderungsempfehlungen ab.

Tabelle 8: Sitzungen der Altlastensanierungskommission im Zeitraum 1998–2000

Sitzung	Datum
25	24. 3. 1998
26	24. 6. 1998
27	25. 11. 1998
28	25. 3. 1999
29	24. 11. 1999
30	5. 4. 2000
Schriftlich	28. 6. 2000
31	27. 11. 2000

Die in den Jahren 1998–2000 zur Förderung empfohlenen Vorhaben sind in folgender Tabelle – nach Prioritäten geordnet – zusammengestellt:

Tabelle 9: Zusammenfassung der empfohlenen Förderungen im Zeitraum 1998–2000, aufgegliedert nach Priorität

Priorität	Zahl	anerkannte Kosten (1000 öS)	Förderung (1000 öS)	Förderungssatz (Durchschnitt, %)
I	11	1.362.232	872.798	64,1 %
II	10	487.448	302.572	62,1 %
III	22	1.104.259	522.801	47,3 %
Gesamt	43	2.953.938	1.698.171	57,5 %

Von den 43 Ansuchen entfielen also 11 auf die Prioritätenklasse I (26 %), 10 auf die Prioritätenklasse II (23 %) und 22 auf die Prioritätenklasse III (51 %). Hinsichtlich der beschlossenen Förderungen in der Gesamthöhe von ca. 1,7 Mrd. öS²⁷ entfallen auf die Prioritätenklasse I 873 Mio. öS (51 %), auf die Prioritätenklasse II 303 Mio. öS (18 %) und auf die Prioritätenklasse III 523 Mio. öS (31 %).

Gemäß § 31 UFG setzt eine Förderung unter anderem voraus, dass auf die Prioritätenklassifizierung Bedacht genommen wird und dass das Verursacherprinzip berücksichtigt wird. Die Zusammenstellung zeigt deutlich, dass von einer Bedachtnahme auf die Prioritätenklassifizierung bei den Förderungsempfehlungen in dem betrachteten Zeitraum nicht die Rede sein kann. Die Altlasten der Prioritätenklasse III stellen hinsichtlich der Zahl mehr als die Hälfte, hinsichtlich der Förderungsmittel fast ein Drittel der im Zeitraum empfohlenen Fälle dar.

Gleichzeitig sind im Förderungsprogramm des BMUJF, das erstmals in der 25. Kommissionssitzung vorgelegt wurde und seither laufend angepasst wird, zuletzt 5 Altlasten der Prioritätenklasse I und 11 Altlasten der Prioritätenklasse II angeführt, bezüglich derer kein Behördenverfahren eingeleitet wurde (vgl. Tabelle 10).

Diese unzulängliche Berücksichtigung der Prioritätenklassifizierung wird unten eingehend erörtert.

Tabelle 10: Übersicht über das aktuelle Förderungsprogramm (vorgelegt in der 31. Sitzung der Altlastensanierungskommission, ohne die in dieser Sitzung beschlossenen Fälle); „kein Verfahren“ bedeutet, dass bisher kein Behördenverfahren eingeleitet wurde; die geschätzten Kosten sind die Gesamtkosten aller Fälle, für die eine Kostenschätzung vorliegt.

	Zahl	davon kein Verfahren	Zahl mit Kostenschätzung	geschätzte Kosten (Mio. öS)
Priorität I	5	0	4	460–530
Priorität II	18	11	5	119
Priorität III	21	13	8	621
noch keine Priorität	23	12	3	101
Gesamt	67	36	20	1502–1572

²⁷ Die Förderungen können gemäß § 9 Abs. 1 Förderungsrichtlinien 1997 in Form von Annuitäten- und Zinsenzuschüssen oder Investitionszuschüssen gewährt werden, wobei die Förderung so zu bemessen ist, dass unabhängig von der Form des Zuschusses der Barwert gleich ist. Zur Zeit werden die meisten Förderung in Form von Investitionszuschüssen vergeben. Doch auch so wird die Auszahlung der Förderungsmittel für ein beschlossenes Projekt nicht sofort fällig, sondern erst in den Folgejahren.

3.2 Kosten und Förderungsausmaß

Hinsichtlich des finanziellen Umfanges der zur Förderung empfohlenen Vorhaben ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 11: Finanzieller Umfang (anerkannte Kosten sowie Förderungsvolumen) der im Zeitraum 1998–2000 zur Förderung empfohlenen Vorhaben – Verteilung auf Größenklassen

Größenklasse	Zahl der Vorhaben, deren	
	anerkannte Kosten	Förderungsvolumen
	in der Größenklasse liegen	
bis 10 Mio. öS	8	18
10 bis 20 Mio. öS	10	8
20 bis 100 Mio. öS	19	12
über 100 Mio. öS	6	5

Die durchschnittlichen anerkannten Kosten beliefen sich dabei auf 68,7 Mio. öS (Median 26,3 Mio. öS), die durchschnittliche Förderungshöhe auf 39,5 Mio. öS (Median 12,4 Mio. öS).

3.3 Auswirkungen des EU-Beitritts

Bezüglich der Förderungssätze hat der EU-Beitritt weitreichende Auswirkungen auf die Förderungspraxis gehabt. Vor dem EU-Beitritt lagen die Förderungssätze unabhängig vom Förderungswerber i. a. zwischen 80 und 100 % und nur in Ausnahmefällen niedriger.

Mit dem EU-Beitritt Österreichs ergab sich die Verpflichtung, auch im Bereich der Förderung der Altlastensanierung den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen²⁸ (im folgenden: Gemeinschaftsrahmen 1994) anzuwenden. Dieser stellt rechtlich eine Mitteilung der EU-Kommission dar, in der diese bekanntgibt, unter welchen Umständen sie eine Umweltschutzbeihilfe oder ein Beihilfenprogramm als mit dem Gemeinsamen Markt, insbesondere mit Artikel 87 (ex Artikel 92) EG-V, vereinbar beurteilt.

²⁸ Mitteilung der Kommission – Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen. Abl. C 72 vom 10. 3. 1994, S. 3–9, CELEX-Nr. 394Y0310.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass der Gemeinschaftsrahmen 1994 in erster Linie für Umweltschutzinvestitionen produzierender Unternehmen konzipiert war. Auf die Altlastensanierung wurde er mittels Analogieschlüssen angewendet. Für Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, lässt der Gemeinschaftsrahmen 1994 Förderungen in der Höhe von 15 % zu, wenn mit der Umweltmaßnahme neue, verpflichtende Standards erreicht werden, in der Höhe von 30 %, wenn mit der Umweltmaßnahme verpflichtende Standards wesentlich übertroffen werden. Für Klein- und Mittelunternehmen (KMU) wird eine Erhöhung der Förderung um 10 % zugelassen.

Diese Anforderungen führten zu einer Neufassung der Förderungsrichtlinien für die Altlastensanierung nach dem UFG²⁹. In § 6 werden die höchstzulässigen Förderungssätze für Wettbewerbsteilnehmer entsprechend denen des Gemeinschaftsrahmens 1994 festgelegt. Dabei ist § 6 Abs. 2 bemerkenswert, in dem unter anderem das Übertreffen verbindlicher Standards definiert wird:

„[...] Eine verbindliche Richtlinie, Norm oder Rechtsvorschrift gilt als übertroffen, wenn die enthaltenen Richtwerte jener Schadstoffe, die für die Einstufung als Altlast maßgeblich waren, unterschritten oder die für die Altlastensanierung oder -sicherung festgelegten Ziele der Richtlinie, Norm oder Rechtsvorschrift überschritten werden.“

Bei dieser Formulierung wurde bewusst von der Reinhaltungsverpflichtung des WRG abgesehen, da anderenfalls praktisch alle Förderungsvorhaben als solche beurteilt werden müssten, die der Einhaltung einer bestehenden Rechtsvorschrift dienen. Nur auf diese Weise, die von der EU-Kommission im Rahmen der Notifikation der Förderungsrichtlinien auch anerkannt wurde, konnte für Wettbewerbsteilnehmer zumindest der Förderungssatz von 30 % (für KMU 40 %) gesichert werden.

Weiters bestimmt § 6 Abs. 5 der Förderungsrichtlinien:

„(5) Wenn der Verursacher einer Altlast nicht ermittelt oder nicht zur Rechenschaft gezogen werden kann, kann für Maßnahmen gemäß § 2 Abs. 1 Z. 1 und 3 eine Förderung im Ausmaß von bis zu 65 Prozent der förderungsfähigen Kosten gewährt werden, soweit sie dem Förderungsnehmer keinen unentgeltlichen finanziellen Vorteil verschafft. [...]“

Eine derartige Förderung ist der EU-Kommission zu notifizieren.

Für Förderungswerber, die nicht Wettbewerbsteilnehmer sind, kann eine Förderung ebenfalls im Ausmaß bis zu 65 % gewährt werden. Im Fall von Altlasten infolge von Kriegseinwirkungen und im Fall, dass der Verursacher einer Altlast nicht ermittelt oder nicht zur Rechenschaft gezogen werden kann und der Förderungswerber nicht dem EU-Wettbewerbsrecht unterliegt, kann eine Förderung von bis zu 95 % gewährt werden.

²⁹ Die Förderungsrichtlinien wurden 1996 in der Altlastensanierungskommission beraten und am 24. Dezember 1996 vom Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie verlautbart; sie traten am 10. Februar 1997 in Kraft.

Es ist verständlich, dass seitens der Förderungswerber viel Phantasie aufgewendet wird, um Konstellationen zu schaffen, die die Anwendung eines höheren Förderungssatzes zulässig machen. Dies reicht vom „Verschwinden des Verursachers“ bis hin zu einer sehr großzügigen Zurechnung von Kontaminationen zu Kriegseinwirkungen. Auch bei einem Unternehmensübergang wurde verschiedentlich behauptet, dass eine Rechtsnachfolge hinsichtlich der Sanierungsverpflichtung nicht gegeben sei. Seitens der Altlastensanierungskommission wird einer derartigen Vorgangsweise nicht allzuviel entgegengesetzt, da die Gefahr besteht, dass ein zu sparsamer Mitteleinsatz die Altlastensanierung zum Erliegen kommen lässt.

Auch wenn – wie schon erwähnt – der Sanierungsauftrag nämlich grundsätzlich unabhängig von der Aussicht auf eine Förderung zu ergehen hat, so hat sich doch gezeigt, dass gerade diese Aussicht auf eine Förderung manche Verfahren überhaupt erst ins Rollen bringt oder zumindest den hinhaltenden Widerstand eines Verpflichteten soweit schwächt, dass es zu einer Sanierung kommt.

3.4 Förderungssätze im Zeitraum 1998–2000

Wie Tabelle 9 zeigt, ist der durchschnittliche Förderungssatz für die Altlasten der Priorität III mit 47,3 % etwas geringer als bei den Prioritäten I und II (64,1 % bzw. 62,1 %). Dies ist darauf zurückzuführen, dass unter den Altlasten der Priorität III ein höherer Anteil von Altlasten zu finden ist, die von einem „Wettbewerbsteilnehmer“ verursacht und saniert werden und für die daher entsprechend geringere Förderungssätze zur Anwendung kommen. Die Förderungssätze verteilen sich folgendermaßen:

Tabelle 12: Verteilung der Förderungsfälle 1998–2000 auf Bereiche von Förderungssätzen, sowohl gesamt als auch für die einzelnen Prioritäten; so wurden beispielsweise 11 Altlasten der Priorität III für eine Förderung mit einem Satz von bis zu 40 % vorgeschlagen, d. s. 50 % aller Fälle der Priorität III. Die Grenzen der Gruppen von Förderungssätzen wurden gemäß den Führungsrichtlinien gewählt (siehe oben).

Förderungssatz (%)	Zahl gesamt	davon Prio I	Prio II	Prio III
bis 40 %	15 (35 %)	3 (27 %)	1 (10 %)	11 (50 %)
über 40 % bis 65 %	17 (40 %)	5 (45 %)	4 (40 %)	8 (36 %)
über 65 % bis 100 %	11 (26 %)	3 (27 %)	5 (50 %)	3 (14 %)

Dabei ist anzumerken, dass in mehreren Fällen Mischsätze zur Anwendung kamen, beispielsweise, wenn nur ein Teil einer Kontamination einer Kriegseinwirkung zugerechnet wurde.

Bemerkenswert ist, dass in den Jahren 1998 und 1999 die für Sanierungen oder Sicherungen von Altlasten ausgezahlten Investitionszuschüsse weitaus niedriger als die Voranschlagsätze lagen (Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse 1998 und 1999): 1998 waren 425 Mio. öS veranschlagt, es wurden jedoch nur 222 Mio. öS ausgezahlt, 1999 standen einem Voranschlag von 646 Mio. öS Zahlungen von 227 Mio. öS gegenüber.

Miteinsatz zu anderen Zwecken als für Förderungen

Gemäß § 11 Abs. 1 ALSAG ist der Altlastenbeitrag eine ausschließliche Bundesabgabe. § 11 Abs. 2 ALSAG bestimmt:

„(2) Das Beitragsaufkommen ist zu verwenden

- 1. zur Erfassung, Abschätzung und Bewertung von Verdachtsflächen sowie zur Erfassung von Altlasten,*
- 2. zur Erstellung eines Verdachtsflächenkatasters, eines Altlastenatlases und der Prioritätenklassifizierung,*
- 3. zur teilweisen oder gänzlichen Finanzierung der Maßnahmen zur Altlastensicherung und -sanierung, einschließlich der erforderlichen Vorleistungen,*
- 4. zur Errichtung, Erweiterung oder Verbesserung von Abfallbehandlungsanlagen, soweit diese zur Sanierung von Altlasten erforderlich sind,*
- 5. für Studien und Projekte, einschließlich solcher zur Entwicklung von Sicherungs- und Sanierungstechnologien,*
- 6. zur Finanzierung der für die Abgeltung der Abwicklungsstelle gemäß § 11 Abs. 1 Umweltförderungsgesetz, BGBl. Nr. 185/1993, in der jeweils geltenden Fassung für die Abwicklung der Altlastenförderung (§§ 29 ff UFG) entstehenden Kosten.“*

Die Förderungsgegenstände nach dem UFG sind damit in Z. 3, 4 und 5 erfasst. § 18 ALSAG sieht jedoch auch die Möglichkeit der Finanzierung der Sanierung von Altlasten durch den Bund vor, die keine Förderung darstellt; auch diese Mittelverwendung wäre unter Z. 3 zu subsummieren. § 18 Abs 1 ALSAG lautet:

„§ 18. (1) Sofern nicht einem Verpflichteten nach § 17 Abs. 1 die Sicherung oder Sanierung von Altlasten aufgetragen werden kann, führt der Bund als Träger von Privatrechten die erforderlichen Sicherungs- oder Sanierungsmaßnahmen nach Maßgabe der Prioritätenklassifizierung durch, wobei für den Bund keine über den Ertrag der Altlastenbeiträge hinausgehende finanzielle Belastung entstehen darf.“

Diese Bestimmung wird praktisch seit ihrem Bestehen kritisch gesehen, da sie der Absicht des Gesetzgebers, in „aussichtslosen“ Fällen den Bund einspringen zu lassen, nicht ent-

spricht. Schon 1992 hat Hüttler gezeigt³⁰, dass diese Bestimmung in den Fällen, in denen ein Verpflichteter zwar vorhanden ist, dieser aber die Durchführung unterlässt, verweigert oder dazu nicht im Stande ist, nicht anwendbar ist, da dann die im ersten Teilsatz normierte Voraussetzung nicht erfüllt ist, da ein Verpflichteter vorhanden ist, dem die Sicherung oder Sanierung aufgetragen werden **kann**. Auf Hüttlers weitere kritische Anmerkungen zu der „gesetzgeberischen Fehlleistung“ des § 18 ALSAG, insbesondere auf die problematische Regelung des Regresses des Bundes kann hier nur verwiesen werden.

Mit der Altlast St.-Georgi-Stollen (N8) wurde im Jahr 2000 erstmals eine Sanierung durchgeführt, bei der gemäß § 18 ALSAG vorgegangen werden konnte, da keine Person vorhanden war, die zur Sanierung verpflichtet werden konnte. Dabei trat jedoch nicht der Bund als Träger von Privatrechten auf, sondern es wurde ebenfalls der Weg einer geförderten Sanierung auf Antrag der Gemeinde Pitten, in deren Gebiet die Altlast liegt, gewählt. Die Sanierung wurde zu 95 % vom Bund gefördert, der Rest wurde von der Gemeinde getragen.

Zur Zeit werden einige Fälle hinsichtlich der möglichen Anwendung von § 18 ALSAG geprüft. Dabei handelt es sich durchwegs um Altstandorte, davon einer mit Prioritätenklasse I und drei in Prioritätenklasse II, bei einem steht die Prioritätenklassifizierung noch aus.

In den Bundesvoranschlägen 2001 und 2002 spiegelt sich die Erwartung wider, dass in Hinkunft von § 18 ALSAG verstärkt Gebrauch gemacht wird: Für das Jahr 2001 sind 11 Mio. öS (0,8 Mio. €) für diese Fälle vorgesehen, für das Jahr 2002 über 61 Mio. öS (4,44 Mio. €) (vgl. Tabelle 13).

Weiters stehen gemäß § 12 Abs 2 ALSAG dem zuständigen Bundesminister 15 %³¹ des Aufkommens an Altlastenbeiträgen

- für die Erfassung, Abschätzung und Bewertung von Altlasten (§§ 13 und 14 ALSAG, also einschließlich der Prioritätenklassifizierung und der Führung des Altlastenatlasses und des Verdachtsflächenkatasters),
- für Studien und Projekte zu diesem Zweck sowie
- zur Abgeltung der Kosten der Abwicklungsstelle (Kommunalkredit Austria)

zur Verfügung. Die Mittel gemäß den ersten zwei Punkten fallen unter die Zweckbindung von § 11 Abs. 2 Z. 1 und 2 ALSAG (sog. ergänzende Untersuchungen), die für den letzten unter die Zweckbindung von § 11 Abs. 2 Z. 6 ALSAG.

³⁰ Hüttler B.: Altlastensanierung durch den Bund – Eine Totgeburt? *Ecolex* 1992, S. 206 ff.

³¹ Dieser Prozentsatz wurde seit Bestehen des ALSAG zweimal geändert: ursprünglich waren es 10 %, mit 5. 12. 1992 wurde der Wert auf 20 % gesteigert, wobei zusätzlich auch die genannten Studien davon zu bedecken waren, seit 1. 1. 1996 beträgt der Satz 15 %.

3.5 Mittel für Ersatzvornahmen

Mit der Novelle 2000 zum Bundesministeriengesetz 1986³² wurde dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit lit. H Z. 17 der Anlage unter anderem die Zuständigkeit für Abfallwirtschaft und Altlastensanierung übertragen; dort heißt es:

„Dazu gehören insbesondere auch Angelegenheiten der Ersatzvornahme bei Deponien, Ablagerungen und Altstandorten nach dem Wasserrechtsgesetz, dem Abfallwirtschaftsgesetz, dem Altlastensanierungsgesetz, der Gewerbeordnung und sonstigen Rechtsvorschriften, die Abfälle oder Altstandorte betreffen.“

Die Mittel, die zu diesem Zweck einzusetzen sind, sind aus dem allgemeinen Budget des Ministeriums zu bedecken. Bis dahin waren die Mittel für Ersatzvornahmen vom Innenministerium zu tragen (unbeschadet der theoretischen Möglichkeit, sie vom Verpflichteten wieder einzutreiben).

Mit dem Budgetbegleitgesetz 2001³³ wurde auch eine Novelle des ALSAG verabschiedet, die erstmals die Möglichkeit vorsieht, Mittel der Altlastenbeiträge für die Zwecke der Verwaltungsvollstreckung im Zusammenhang mit Altlasten zu verwenden. § 12 Abs. 4 ALSAG in der Fassung von BGBl. I 142/2000 trat am 1. 1. 2001 in Kraft und lautet:

„(4) Für den Fall, dass über die budgetären Vorkehrungen in den Jahren 2001 und 2002 hinausgehend Finanzmittel für die Finanzierung von Ersatzvornahmen gemäß § 4 Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VVG), BGBl. Nr. 53/1991, in der jeweils geltenden Fassung bei Altlasten erforderlich sind, wird der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft ermächtigt, jeweils in den Jahren 2001 und 2002 bis zu 22 Millionen Euro aus den Mitteln der Altlastenbeiträge für die Finanzierung von Ersatzvornahmen bei Altlasten zu verwenden. § 11 VVG bleibt davon unberührt.“

Der letzte Satz drückt das Wunschdenken aus, dass die Kosten der Vollstreckung vom Verpflichteten zu tragen sind. Es ist bei den Kosten der Ersatzvornahmen bei Altlasten leicht einzusehen, dass eine solche Kostentragung des Verpflichteten kaum anzutreffen sein wird. Die Mittel, die gemäß § 12 Abs. 4 ALSAG verwendet werden, sieht der Bund daher wohl nicht wieder.

Das finanziell umfangreichste laufende Verwaltungsvollstreckungsverfahren ist die Sanierung der Fischerdeponie (N1). Es wird vermutet, dass die Sanierungskosten zwischen 1,5 und 2 Mrd. öS betragen werden. Ironischerweise war gerade für diese Sanierung, die ja der wesentlichste Anstoß für die Schaffung des ALSAG war, eine Verwendung von Altlast-

³² BGBl. Nr. 76/1986, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 16/2000

³³ Budgetbegleitgesetz 2001, BGBl. I Nr. 142/2000

tenbeiträgen bislang nicht möglich³⁴. Die Altlastenbeiträge, die nunmehr gemäß § 12 Abs. 4 ALSAG für die Ersatzvornahmen zur Verfügung stehen, werden in erster Linie für dieses Sanierungsvorhaben zum Einsatz kommen.

Tabelle 13: Übersicht über den Mitteleinsatz des Bundes im Bereich der Altlastensanierung in den Jahren 1998 bis 2002 (in 1000 öS).

		1998	1999	2000	2001	2002
Einnahmen	Altlastenbeitrag ^a	597.716	878.102	970.598	1.300.000	1.450.000
	davon für Sanierungen ^a	508.058	746.387	825.008	1.105.000	1.232.500
Ausgaben	Förderungen ^b	222.457	227.018	430.809	798.028	871.371
	Sofortmaßnahmen ^c	11.592	15.095	15.215	14.222	14.225
	Studien zu Verfahren ^c	1.137	6.274	8.268	4.961	3.307
	§ 18 ALSAG ^d	0	0	0	11.000	61.151
	Ersatzvornahmen ^e	k.A.	k.A.	67.101	546.000	546.000
	Ergänz. Untersuchungen ^f	30.213	32.092	31.511		

^a Quelle: 1998–2000: Bundesabfallwirtschaftsplan 2001 (Entwurf), 2001–2002: Bundesvoranschlag 2002. Die Anteile für die Sanierung ergeben sich rechnerisch als 85 % des Beitragsaufkommens, die tatsächlichen Werte liegen höher, da Mittel, die für ergänzende Untersuchungen vorgesehen waren (15 %), jedoch nicht in Anspruch genommen wurden, für die Sanierung zu verwenden sind.

^b Quelle: 1998: Bundesrechnungsabschluss 1998, 1999: Bundesrechnungsabschluss 1999, 2000-2002: Bundesvoranschlag 2002 (2000: Erfolg)

^c Quelle: Finanzstatus der Altlastensanierung, vorgelegt in der 29. und der 31. Kommissionssitzung; die Beträge für 2000-2002 stellen die Vorbelastungen für diese Jahre dar.

^d 1998-2000 wurden keine Mittel für § 18-Sanierungen ausbezahlt; 2001-2002: Bundesvoranschlag 2002

^e bis 1999 wurden Ersatzvornahmen über das Budget des BMI gezahlt, wobei sich die Gesamtausgaben seit 1992 auf 1.158 Mio. öS, davon 955 Mio. öS für die Berger-Deponie, beliefen (Quelle: BMLFUW); 2000-2002 Quelle: Bundesvoranschlag 2002 (2000: Erfolg)

^f tatsächliche Zahlungen; Quelle: BMLFUW

4. Berücksichtigung der Prioritätenklassifizierung

4.1 Interpretation der betreffenden gesetzlichen Bestimmungen

Die besonderen Voraussetzungen für eine Förderung im Rahmen der Altlastensanierung sind in § 31 UFG normiert. Eine dieser Voraussetzungen ist die Bedachtnahme auf die Prioritätenklassifizierung. Hier wird der Frage nachgegangen, welche Vorschriften u. ä. es ermöglichen, diese Forderung zu konkretisieren, wie eine derartige Bedachtnahme also gesetzeskonform zu erfolgen hat. Das UFG selbst enthält keine weitere Konkretisierung

³⁴ Aus Mitteln des Altlastenbeitrags wurden bei der Fischerdeponie jedoch die Sofortmaßnahmen (Sperrbrunnen) bezahlt.

des Begriffs der Prioritätenklassifizierung und keine Anhaltspunkte, wie auf die Prioritätenklassifizierung Bedacht zu nehmen ist. Der Begriff der Prioritätenklassifizierung ist daher im Sinne des § 14 Abs 1 ALSAG zu verstehen, der lautet:

„§ 14. (1) Der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie hat auf Grund der von den Landeshauptmännern bekanntgegebenen Verdachtsflächen und auf Grund der Untersuchungsergebnisse gemäß den §§ 13 Abs. 1 und 14 Abs. 3 nach Anhörung der Landeshauptmänner für eine Einstufung der untersuchten Altlasten nach ihrem Gefährdungsgrad und dem sich daraus ergebenden Umfang sowie der Dringlichkeit der Finanzierung der erforderlichen Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen eine Prioritätenklassifizierung insbesondere nach folgenden Kriterien zu erstellen und fortzuschreiben:

- 1. festgestellte Schadstoffausbreitung und Verunreinigung sowie deren Ausmaß;*
- 2. Nutzung gefährdeter Objekte und Nutzungsbeschränkungen;*
- 3. Möglichkeiten der Schadstoffausbreitung;*
- 4. Eigenschaften der abgelagerten Abfälle und das Ausmaß der Kontamination;*
- 5. vorhandene Schutzeinrichtungen zur Verhinderung einer möglichen Schadstoffausbreitung;“*

Damit bedeutet eine Bedachtnahme auf die Prioritätenklassifizierung mittelbar die Bedachtnahme auf den Gefährdungsgrad und den sich daraus ergebenden Umfang sowie die Dringlichkeit der Finanzierung der erforderlichen Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen. Jedoch enthält auch das ALSAG keine Anhaltspunkte, wie diese Bedachtnahme zu erfolgen hat.

In den Förderungsrichtlinien 1997 für die Altlastensanierung oder -sicherung wird in § 4 Z. 1 auf die Voraussetzungen gemäß §§ 3 und 31 UFG verwiesen; eine genauere Ausführung, wie auf die Prioritätenklassifizierung Bedacht zu nehmen ist, findet sich in den Förderungsrichtlinien 1997 nicht.

Da somit die anzuwendenden Vorschriften offen lassen, wie auf die Prioritätenklassifizierung Bedacht zu nehmen ist, sind die Erläuterungen zu den betreffenden Gesetzesstellen zum Zeitpunkt ihrer Erlassung heranzuziehen.

Die Erläuterungen zum UFG (961 Blg. sten. Prot. z. NR, XVIII. GP) geben lediglich an, dass die Bestimmungen §§ 31–34 UFG der damals bereits bestehenden Rechtslage entsprechen. Hinsichtlich der Prioritätenklassifizierung handelt es sich dabei um § 12 Abs. 5 WBFG idF BGBl. 299/1989, der ebenfalls eine Bedachtnahme auf die Prioritätenklassifizierung vorsah:

„(5) Bei der Gewährung von Fondsmitteln zur Altlastensicherung und -sanierung ist auf die Prioritätenklassifizierung [...] Bedacht zu nehmen, [...]“

Die entsprechenden Erläuterungen lauten (898 Blg. sten. Prot. z. NR, XVII. GP):

„... In Abs. 5 ist bestimmt, dass Anträge für Altlastensicherungs- und -sanierungsmaßnahmen nach der Prioritätenliste gemäß § 14 des Art. I [Anm.: d. h. des ALSAG] zu fördern sind, sofern nicht einzelne Sicherungs- oder Sanierungsmaßnahmen wegen Gefahr im Verzuge vorzuzugänglich durchzuführen sind.“

Die Formulierung „zu fördern sind“ lässt die Absicht des Gesetzgebers erkennen, mit der Voraussetzung der Bedachtnahme auf die Prioritätenklassifizierung mehr als nur einen Abwägungsgrund zu normieren. Vielmehr wird deutlich, dass nach Auffassung des Gesetzgebers – abgesehen von den Fällen von Gefahr in Verzug – gemäß der Prioritätenliste vorzugehen ist.

4.2 Das Rohkonzept zur Neugestaltung der Altlastensanierung des BMUJF aus 1993

Das Umweltministerium selbst hat in einem Rohkonzept zur Neugestaltung der Altlastensanierung in Österreich (Juni 1993) den Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen für nicht prioritäre Altlasten als strukturelle Schwachstelle der Altlastensanierung im Bereich der öffentlichen Hand bezeichnet. Dort heißt es auch:

„Eine verstärkte Selektion der Bearbeitung und Förderung von Verdachtsflächen bzw. Altlasten, abhängig vom Gefährdungspotential, ist notwendig, insbesondere unter Berücksichtigung der grundsätzlich als zu gering anzusehenden Personalkapazität im UBA und im BMUJF, sowie der bei weitem nicht ausreichenden finanziellen Ressourcen für Maßnahmen der Altlastensanierung.“ (S. 9)

Die zur Verfügung stehenden Mittel sind durch Erhöhung der Altlastenbeiträge seit Verfassung des Rohkonzepts zur Neugestaltung der Altlastensanierung gestiegen. Weiters ist durch die Anwendung von Förderungssätzen gemäß dem EU-Gemeinschaftsrahmen 1994 die Förderungsintensität zurückgegangen. Aus diesen Gründen ist zur Zeit kein Liquiditätsengpass zu befürchten, wie es 1995 der Fall war. Dennoch wird die Sanierung oder Sicherung von Altlasten in Österreich weiterhin einen beträchtlichen Mittelaufwand seitens der öffentlichen Hand erfordern, da noch immer eine große Zahl an Altlasten existiert, die einer Sanierung oder Sicherung harren. Die wiedergegebene Diagnose gilt also auch heute.

Im genannten Rohkonzept wird als Zielvorstellung weiters ausgeführt:

„Das Altlastenprogramm des Bundes soll sich auf die österreichweit für Gesundheit und Umwelt gefährlichsten Altlasten konzentrieren.

Der Bund soll seine Förderungsmittel nur für die Sanierung und Sicherung der prioritären Altlasten einsetzen [...]

Zur zielgerichteten, effizienten Sanierung und Sicherung der vordringlich zu sanierenden Altlasten soll der Zuständigkeitsbereich des Bundes im Förderungsbereich auf die Unterstützung der prioritären Altlasten eingeschränkt werden.

Es gilt, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel des Bundes auf diese Weise noch prioritätenorientierter einzusetzen.“ (S. 29)

Auch wenn hier nicht ausdrücklich eine Einschränkung auf die dringlichste Prioritätenklasse (I) vorgeschlagen wird, so wäre es doch sinnwidrig anzunehmen, dass damit alle Altlasten gemeint sein könnten, für die eine Prioritätenklasse festgelegt ist.

4.3 Der Rechnungshofbericht 1996

Im Jahr 1995 prüfte der Rechnungshof die Gebarung der Vollziehung des Altlastensanierungsgesetzes. Der Wahrnehmungsbericht wurde im September 1996 vorgelegt.³⁵

In den Schlussbemerkungen (Rz. 36) wird dem BMUJF unter anderem empfohlen,

„(4) im Hinblick auf die knappen Finanzmittel die Förderung insbesondere in bezug auf eine stärkere Prioritätensetzung und Differenzierung, eine vermehrte Berücksichtigung des Verursacherprinzips und eine mögliche Eigenleistung des Förderungswerbers sowie die Vorgabe der Leitlinien der EU umzustellen“.

Unter dem Titel Förderungsprioritäten – Förderungsprogramm (Rz. 23) wird detaillierter ausgeführt:

„23.2 Nach Ansicht des RH wurde der gesetzlich vorgesehenen Bedachtnahme auf die Prioritätenklassifizierung nicht ausreichend entsprochen, weil weder in den Richtlinien noch in der Förderungspraxis zwischen den Prioritäten I und II unterschieden wurde. Lediglich bei der Priorität III war in den Richtlinien eine nachrangige Förderung oder eine im geringeren Ausmaß vorgesehen. Der dafür gewährte Förderungssatz war mit über 70 % aber noch immer sehr hoch.

Der RH erachtet eine stärkere Prioritätensetzung im Rahmen der Förderung durch eine Konzentration der Förderungen der Priorität I oder durch eine stärkere Differenzierung der Förderungssätze nach Prioritätenklassen für notwendig, zumal nach den letzten Schätzungen des Umweltbundesamtes der Finanzbedarf allein für die etwa 300 vermuteten Altlasten der Priorität I rd 20 Mrd. S betrug.

³⁵ Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Altlastensanierung. Reihe Bund 1996/9, Zl 2700-Pr/8/96. Der Bericht ist über das Internet auf der Seite des Rechnungshofes (http://www.rechnungshof.gv.at/Berichte/Bund/Bund_1996_9/Bund_1996_9.pdf) zugänglich.

Nach Ansicht des RH sollte für die Festlegung von Förderungsprioritäten ehestens ein – im Umweltförderungsgesetz grundsätzlich vorgesehenes – Förderungsprogramm entwickelt werden, in dem je nach ökologischem Sanierungserfordernis und absehbaren finanziellen Möglichkeiten ein Zeitrahmen für die Sicherung oder Sanierung der prioritären Altlasten festgelegt wird.

23.3 Das BMUJF entgegnete, auch Altlasten der Prioritätenklassen II und III wären sicherungs- und sanierungsbedürftig. Eine grundsätzlich nachrangige Behandlung der Prioritätenklassen II und III sei nicht sinnvoll, weil eine höhere Förderung jener Förderungswerber, die eine größere Kontamination zu verantworten hätten, ungerecht wäre. Ein Förderungsprogramm sei sinnvoll, mit der Erstellung könne zweckmäßigerweise aber erst begonnen werden, nachdem in diesem völlig neuen Rechts- bzw. Förderungsbereich praktische Erfahrungen gesammelt worden seien und ein gewisser Überblick bestehe.

23.4 Der RH verblieb bei seiner Auffassung, dass eine stärkere förderungsmäßige Prioritätensetzung geboten sei.“

Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Differenzierung der Förderungssätze nach Prioritätenklassen mit den Förderungsrichtlinien 1997 nicht nur nicht verstärkt, sondern gänzlich abgeschafft wurde. Dies äußert sich auch in der Förderungspraxis, die keinerlei Differenzierung der Förderungssätze nach Priorität der geförderten Altlasten erkennen lässt. Die zu beobachtenden durchschnittlich etwas geringeren Förderungssätze bei Altlasten der Priorität III sind, wie schon oben gezeigt, auf den höheren Anteil von Wettbewerbsteilnehmern unter den betroffenen Förderungswerbern zurückzuführen.

4.4 Keine Erheblichkeitsschwellen im WRG

Den unter Rz. 23.3 des Rechnungshofberichts wiedergegebenen Ausführungen des BMUJF ist zuzustimmen, soweit sie die Tatsache betreffen, dass auch Altlasten der Prioritätenklassen II und III sicherungs- und sanierungsbedürftig seien. Dies folgt bereits daraus, dass von einer Altlast – definitionsgemäß – (unabhängig von einer etwaigen Prioritätenklassifizierung) erhebliche Gefahren für die Gesundheit des Menschen oder die Umwelt ausgehen (§ 2 Abs. 1 ALSAG). Dies gilt freilich auch für jene Kontaminationen, für die beispielsweise ein wasserpolizeilicher Sanierungsauftrag besteht, die jedoch nicht als Verdachtsfläche gemeldet sind, oder für die eine Gefährdungsabschätzung keine Erheblichkeit der Gefährdung ergab. Auch sie sind sanierungs- oder sicherungsbedürftig, ohne dass sie in den Genuss einer Förderung kommen können. Dies wird durch § 14 Abs. 4 ALSAG unterstützt, der lautet:

„(4) Die Verpflichtung der Behörden, nach anderen Bundesgesetzen einzuschreiten, wird durch die Prioritätenklassifizierung nicht berührt.“

Zu den Bundesgesetzen, die hier angesprochen sind, gehört insbesondere das WRG 1959. Das Erfordernis der Sicherung oder Sanierung einer Kontamination kann sich aus § 31 WRG ergeben, der bekanntlich keine Erheblichkeitsschwelle kennt. Dort wird der Behörde auch kein Ermessensspielraum bei der Anordnung von Maßnahmen zugestanden.

Ebenfalls keinen Ermessensspielraum hinsichtlich der Entscheidung, ob eingeschritten wird oder nicht, hat die Behörde bei Anwendung von § 138 WRG, der die „Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes“ regelt. Abzuwägen ist in diesem Fall unter anderem hinsichtlich der Frage, ob eine Sanierung oder eine Sicherung vorzuschreiben ist und ob das öffentliche Interesse die Zuerkennung einer angemessenen Frist zulässt, keinesfalls aber hinsichtlich der Frage, ob ein behördliches Einschreiten notwendig ist oder nicht. Auch knüpft § 138 WRG nicht an das Vorliegen einer Verunreinigung sondern schlicht an die Übertretung des WRG an.

Wie schon oben ausgeführt, zeigt sich also, dass das WRG und das UFG die Sanierung von Kontaminationen unter unterschiedlichen Gesichtspunkten betrachten. Das WRG betrachtet den Einzelfall, ohne sich auf einen Vergleich einer gegebenen Kontamination mit anderen einzulassen. Das UFG hingegen zielt im Bereich der Altlastensanierung darauf ab, durch Gewährung von Förderungen aus einem beschränkten Mittelaufkommen eine Sanierung oder Sicherung von Altlasten zu ermöglichen. Diese Beschränktheit der Mittel ist es, die eine Prioritätenreihung erfordert. Diese Prioritätenreihung ist somit Ergebnis des Vergleichs einer zu beurteilenden Altlast mit allen anderen Altlasten.

Aufgabe der Prioritätenreihung ist es also nicht, Gerechtigkeit zwischen den Verursachern (oder zwischen den Förderungswerbern) herzustellen, wie das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie nach Rz. 23.3 des Rechnungshofberichts zu meinen scheint, sondern vielmehr gemäß § 14 Abs. 1 ALSAG

„[...] eine Einstufung der untersuchten Altlasten nach ihrem Gefährdungsgrad und dem sich daraus ergebenden Umfang sowie der Dringlichkeit der Finanzierung der erforderlichen Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen [...]“

4.5 Einzelfallbezogene Beachtung der Prioritätenklassifizierung

Das BMUJF hat wiederholt die Meinung geäußert, dass dem Erfordernis der Bedachtnahme auf die Prioritätenklassifizierung auch dann Rechnung getragen werde, wenn über einen Betrachtungszeitraum die Summe der Mittel, die für die Förderung der Sanierung oder Sicherung von Altlasten der Priorität III verwendet werden, nur einen geringen Bruchteil (beispielsweise 5 %) der insgesamt vergebenen Förderungen ausmacht.

Sogar wenn diese Auslegung des BMUJF anerkannt würde, widerspräche ihr die Förderungsvergabe in den Jahren 1998–2000 krass (vgl. Tabelle 9). In diesem Zeitraum wurden

31 % der Mittel für die Förderung von Altlasten der Priorität III verwendet und damit sogar wesentlich mehr als für die Förderung von Altlasten der Priorität II.

Seitens des BMUJF wurde weiters behauptet, dass diese Interpretation vom Rechnungshof geteilt würde. Der Rechnungshofbericht zur Altlastensanierung liefert für diese Behauptung jedoch keinerlei Beleg.

Schließlich ist aber festzuhalten, dass eine derartige Vorgangsweise genau dazu führt, dass die Kriterien, die für die Prioritätenklassifizierung relevant sind, für die Förderung (d. h., ob, wann und in welcher Höhe ein Vorhaben gefördert wird) keine Rolle mehr spielen: Altlasten, von denen vergleichsweise geringe Gefahren ausgehen und die daher in die Prioritätenklasse III eingestuft werden, kommen dennoch in den Genuss der Förderung.

Dass die Bedachtnahme auf die Prioritätenklassifizierung nicht bei Betrachtung eines Zeitraumes zu erfolgen hat, sondern bei jedem einzelnen Förderungsfall, ergibt sich aus dem Wortlaut von § 31 UFG: einerseits beginnt dieser mit den Worten „Eine Förderung [...] setzt voraus, dass [...]“, andererseits sind auch alle anderen dort aufgeführten Voraussetzungen offensichtlich auf den Einzelfall und nicht auf ein Kollektiv von Förderungsfällen bezogen.

4.6 Schlussfolgerungen

In den vorangegangenen Ausführungen wurde gezeigt, dass die derzeitige Praxis der Förderung der Sanierung oder Sicherung von Altlasten auf die Prioritätenklassifizierung nicht Bedacht nimmt.

Bereits bei der Erlassung des ALSAG hat der Gesetzgeber ein Vorgehen nach der Prioritätenklassifizierung verpflichtend vorgesehen. In der Folge wurde die Nichteinhaltung dieser Bestimmung sowohl im Rohkonzept zur Neugestaltung der Altlastensanierung des BMUJF als auch nachdrücklich im Rechnungshofbericht kritisiert.

Dennoch wurden in den Jahren 1998–2000 31 % der Förderungsmittel für die Sanierung oder Sicherung von Altlasten der Priorität III zugesagt. Hinsichtlich der Zahl der Fälle ist dieser Befund noch krasser, da mehr als die Hälfte der Fälle in den Jahren 1998–2000 Fälle der Priorität III waren.

Aus diesen Gründen genügt die derzeitige Praxis der Förderung nicht der Voraussetzung, dass auf die Prioritätenklassifizierung Bedacht zu nehmen ist, und ist daher nicht gesetzeskonform.

5. Zukünftige Entwicklung der Altlastensanierung

5.1 Aufkommen an Altlastenbeiträgen

Die erwartete Entwicklung bei den Altlastenbeiträgen ist in den Beiträgen von Hauer in diesem Band dargestellt worden.

Da bei Umsetzung der Deponieverordnung ab 2004 ein Rückgang des Aufkommens an Beiträgen zu erwarten ist, hat das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft erste Überlegungen angestellt, welche Möglichkeiten der Finanzierung der Altlastensanierung bestehen. Zu diesem Zweck hat es eine Studie zum Thema „Neue Finanzierungsmodelle der Altlastensanierung“ beauftragt, die am 22. März 2001 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. In ihr werden Finanzierungsmodelle in anderen Staaten und deren Übertragbarkeit auf Österreich untersucht. Dabei wurden auch durchaus „exotische“ Varianten betrachtet.

Jedenfalls ist anzumerken, dass es gerechtfertigt erscheint, in Zukunft Tätigkeiten der gewerblichen und industriellen Produktion und Verarbeitung in eine Altlastenbeitragspflicht aufzunehmen, da diese Bereiche bisher Nutznießer der geförderten Altlastensanierung waren, ohne für die altlastenrelevanten Tätigkeiten (d. s. insbesondere der Umgang mit halogenierten Kohlenwasserstoffen und mit Mineralölprodukten) Altlastenbeiträge zu entrichten.

5.2 Auswirkungen des Gemeinschaftsrahmens 2001

Am 3. Februar 2001 wurde der neue Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen³⁶ im Amtsblatt der EU veröffentlicht und trat damit in Kraft (im folgenden Gemeinschaftsrahmen 2001). Ab diesem Zeitpunkt wendet die EU-Kommission den Gemeinschaftsrahmen 2001 auf alle notifizierte Förderungsvorhaben an. Die Beihilfenregelungen der Mitgliedstaaten (wie z. B. die Förderungsrichtlinien zur Altlastensanierung) sind bis zum 1. 1. 2002 den Anforderungen des Gemeinschaftsrahmens 2001 anzupassen.

Im neuen Gemeinschaftsrahmen (Rz. 20) erklärt die EU-Kommission: „Bei Investitionen, die lediglich darauf abzielen, die bestehenden oder neuen technischen Gemeinschaftsnormen zu erfüllen, ist die Gewährung von Beihilfen [...] nach Ansicht der Kommission nicht mehr gerechtfertigt.“ Lediglich der Energiesektor ist von dieser allgemeinen Regel ausgenommen, hier berücksichtigt die EU-Kommission die besondere Lage, die das Kyoto-Ziel und die Energiemarktliberalisierung mit sich bringen (Rz. 22 bis 24). Eine weitere Ausnahme stellen unter bestimmten Voraussetzungen die Klein- und Mittelunternehmen (KMU) dar.

³⁶ Mitteilung der Kommission – Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen, Abl. Nr. C 037 vom 3. 2. 2001, S. 3–15

Das Kapitel E.1. des Gemeinschaftsrahmens 2001 (Rz. 28 bis 40) behandelt die allgemeinen Voraussetzungen für die Gewährung von Investitionsbeihilfen. In Rz. 37 wird festgehalten, dass ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten beihilfefähig sind. Eine analoge Bestimmung war zwar auch im Gemeinschaftsrahmen 1994 enthalten, nun wird aber weitaus detaillierter dargelegt, wie diese Investitionsmehrkosten zu bestimmen sind.

Investitionsbeihilfen sind nur zulässig, wenn die durch die Investition erreichten Umweltziele strenger als die geltenden Gemeinschaftsnormen sind. In diesem Fall ist die Förderung mit 30 % begrenzt, außer bei KMU, denen ein Aufschlag von 10 Prozentpunkten gewährt werden darf. Weitere Aufschläge sind in Regionalfördergebieten zulässig.

Kapitel E.1.8. (Rz. 38) hat die „Sanierung verschmutzter Industriestandorte“ zum Gegenstand. Dort heißt es (die Fußnoten wurden in den Text eingefügt):

„Maßnahmen der Unternehmen zur Behebung von Umweltschäden durch die Sanierung verschmutzter Industriestandorte können in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gemeinschaftsrahmens fallen [Fußnote: (34) Die Kommission erinnert daran, dass öffentliche Sanierungsarbeiten als solche nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 87 EG-Vertrag fallen. Allerdings können sich im Bereich der staatlichen Beihilfen Probleme stellen, wenn nach Abschluss der Sanierung die Grundstücke unterhalb ihres Marktwertes an Unternehmen veräußert werden.]. Die Umweltschäden betreffen die Qualität des Bodens sowie der oberirdischen und unterirdischen Gewässer [Fußnote: (35) Bei der Sanierung verschmutzter Standorte werden die Investitionen berücksichtigt, die sämtlichen Ausgaben des Unternehmens für die Sanierung seines Grundstückes entsprechen, unabhängig davon, ob diese Ausgaben als Anlagewerte ausgewiesen werden können oder nicht].

Wird der für die Verschmutzung Verantwortliche eindeutig ermittelt, so muss dieser aufgrund des Haftungsprinzips ohne staatliche Beihilfe finanziell für die Sanierung aufkommen. Der für die Verschmutzung Verantwortliche ist der in Übereinstimmung mit dem nationalen Recht Verantwortliche, unbeschadet der Annahme von Gemeinschaftsvorschriften in diesem Bereich.

Wird der für die Verschmutzung Verantwortliche nicht ermittelt oder kann der Verantwortliche nicht zur Rechenschaft gezogen werden, so kann der für die Durchführung der Arbeiten Verantwortliche eine Beihilfe für diese Arbeiten erhalten [Fußnote: (36) Der Begriff des für die Durchführung der Arbeiten Verantwortlichen greift dem Begriff des für die Verschmutzung Verantwortlichen nicht voraus.].

*Die Höhe der Beihilfe für die Sanierung verschmutzter Grundstücke kann 100 % der beihilfefähigen Kosten erreichen mit einem Aufschlag von 15 % der Kosten der Arbeiten. [Im englischen Text folgt hier der Satz: *The eligible costs are equal to the cost of the work less the increase in the value of the land.*]*

Der Gesamtbeihilfebetrag darf auf keinen Fall die tatsächlichen Ausgaben des Unternehmens überschreiten.

Damit wird eine radikale Unterscheidung zwischen dem „für die Verschmutzung Verantwortlichen“ und einem anderen „für die Durchführung der Arbeiten Verantwortlichen“ getroffen: Im einen Fall ist nach dem Verursacherprinzip („Haftungsprinzip“) eine Förderung ausgeschlossen, im anderen Fall ist eine Förderung bis zu 100 % der Ausgaben des Unternehmens möglich. Es ist – bei Bestehen einer Förderungsmöglichkeit – davon auszugehen, dass der „für die Verschmutzung Verantwortliche“ nicht ermittelt wird oder zur Kostentragung nicht verpflichtet werden kann. Damit werden die zaghaften Versuche in Österreich, den Verpflichteten zu einer Tragung zumindest eines Teils der Kosten anzuhalten, zunichte gemacht.

Auch lässt die Formulierung „Wird der für die Verschmutzung Verantwortliche nicht ermittelt [...]“ – im Vergleich etwa zu „Kann der für die Verschmutzung Verantwortliche nicht ermittelt werden [...]“ – offen, welche Anstrengungen bei der Ermittlung des „für die Verschmutzung Verantwortlichen“ seitens der Behörde zu unternehmen sind. Es kann bei wörtlicher Auslegung dieser Bestimmung bereits ausreichen, dass die Behörde keinen Versuch unternimmt, den „für die Verschmutzung Verantwortlichen“ zu ermitteln, damit die subsidiäre Förderbarkeit des „für die Durchführung der Arbeiten Verantwortlichen“ zum Tragen kommt.

Weiters bleibt offen, ob nur schuldhaftes oder grob fahrlässiges Verhalten des Verursachers zu einem Ausschluss der Förderung führt oder ob auch dann eine Förderung auszuschließen ist, wenn der Verursacher rechtskonform gehandelt hat – bei alten Deponien durchaus eine realistische Möglichkeit. Unklar ist auch, ob die subsidiäre Haftung des Liegenschaftseigentümers gemäß WRG diesen zu einem „für die Verschmutzung Verantwortlichen“ macht.

Auf die Förderungssätze wird sich der Gemeinschaftsrahmen 2001 daher voraussichtlich so auswirken, dass sie wieder stark ansteigen, dass jedoch ein Unternehmen als Verursacher, falls ein solches offensichtlich vorhanden ist, von der Förderung ausgeschlossen ist. Das dürfte bei den Altlasten, für die ein Verursacher vorhanden ist, dazu führen, dass ihre Sanierung oder Sicherung aufgeschoben wird, bis der Verursacher nicht mehr existiert – keine erfreuliche Perspektive.

5.3 Elemente einer Novelle des Altlastensanierungsrechtes

Die effizienteste Möglichkeit der Eindämmung von Umweltschäden aus Altlasten ist die Vermeidung des Entstehens von Altlasten. Ist eine Altlast jedoch einmal vorhanden, so muss ein Weg gefunden werden, sie „mit dem größtmöglichen ökologischen Nutzen unter gesamtwirtschaftlich vertretbaren Kosten“ (§ 29 Z. 1 UFG) zu sanieren. Da Zeit ein wesentlicher Kostenfaktor ist, ist es wünschenswert, dass die Sanierung möglichst bald und zügig erfolgt. Weiters ist das Verursacherprinzip zu berücksichtigen, der Verursacher ist also so weit wie möglich zur Tragung der Kosten heranzuziehen.

Es liegt auf der Hand, dass diese Bedingungen nur in den seltensten Fällen gleichzeitig erfüllt sein werden.

Wie schon weiter oben angeführt, wird seit nunmehr fast acht Jahren über eine Neugestaltung des Rechtes der Altlastensanierung nachgedacht. 1998 hat Onz³⁷ „die Schaffung neuer, verbesserter Rechtsgrundlagen iS einer eigenständigen, kohärenten gesetzlichen Lösung mit folgenden inhaltlichen Schwerpunkten“ vorgeschlagen:

1. Festlegung problemorientierter Eingriffsschwellen und Sanierungsziele
2. Verbesserte Fassung des Begriffs „Verdachtsfläche“
3. Zuständigkeitskonzentration einschließlich der Festlegung der Zeitpunkte des Zuständigkeitsübergangs
4. Regelung eines antragsbedürftigen Anlagenbewilligungsverfahrens einschließlich der Behandlung von Nachnutzungsprojekten
5. Regelung eines verwaltungspolizeilichen Auftragsverfahrens
6. Möglichkeit der Abstimmung von Bewilligungs- und Auftragsverfahren
7. Festlegung von Zwangsrechten
8. Bestimmungen zur Hintanhaltung rechtsmissbräuchlicher Vermögensentäußerungen
9. Verbesserungen im Verwaltungsvollstreckungsrecht
10. Verbesserung der Erfassung und Bewertung von Kontaminationsherden nach dem ALSAG, Sicherstellung der Verwertbarkeit der Erhebungsergebnisse in den Verwaltungsverfahren
11. Nutzbarmachung von Mitteln aus dem Altlastenbeitragsaufkommen zur Bedeckung der Kosten des Vollstreckungsverfahrens
12. Überlegungen zu einer subsidiären Projektträgerschaft des Bundes bei Fehlen eines Verursachers

Auf die Überlegungen zu diesen Punkten im einzelnen kann hier nur verwiesen werden. Festzuhalten ist, dass ausdrücklich nur Punkt 11 mittlerweile einer gesetzlichen Regelung zugeführt wurde³⁸.

Bei den anderen Punkten stehen gesetzliche Regelungen aus, eine ganzheitliche Lösung im Rahmen einer „Großen ALSAG-Novelle“ ist nicht in Sicht. Auch wenn bei einigen der genannten Punkte weiterhin ein modus vivendi ohne gesetzliche Grundlage besteht, darf das Ziel einer soliden, vollziehbaren rechtlichen Basis nicht aus den Augen verloren wer-

³⁷ Onz, a. a. O., S. 79

³⁸ Novelle des Altlastensanierungsgesetzes im Zuge des Budgetbegleitgesetzes 2001, BGBl. I Nr. 142/2000

den, die tatsächlich einer Sanierung der österreichischen Altlasten „mit dem größtmöglichen ökologischen Nutzen unter gesamtwirtschaftlich vertretbaren Kosten“ dient.

6. Zusammenfassung

Der EU-Beitritt Österreichs hat eine Verringerung der Förderungssätze bei der geförderten Altlastensanierung in den Fällen mit sich gebracht, in denen im Wettbewerb stehende Unternehmen als Verursacher der Altlast die Sanierung durchführen. Dies hat zu einer verstärkten Förderung der Sanierung von Altlasten der geringsten Prioritätsstufe (III) geführt, da bei größeren Fällen häufig die Verursacher nicht in der Lage sind, den Eigenanteil zu finanzieren und daher bevorzugt untätig bleiben. Im Betrachtungszeitraum 1998-2000 waren mehr als die Hälfte der zur Förderung empfohlenen Sanierungsvorhaben den Altlasten der geringsten Prioritätsstufe zuzurechnen.

Ziel der Altlastensanierung muss eine rasche Durchführung wichtiger Sanierungen bei hohem Schutzniveau für die Umwelt und effizientem Einsatz der öffentlichen Mittel sein. Verursacher sind soweit wie möglich zur Kostentragung zu verpflichten, Verwaltungsvollstreckungsverfahren sind jedoch – sowohl wegen ihrer Länge als auch wegen ihrer Kosten – tunlichst zu vermeiden.

Der neue EU-Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen schließt eine Förderung des Verursachers kategorisch aus. Es sind dringend Überlegungen anzustellen, wie der oben skizzierte pragmatische Ansatz unter diesen Randbedingungen gestaltet werden kann, um die Effizienz des Mitteleinsatzes bei der Altlastensanierung zu steigern anstatt sie weiter zu verringern.

Tabellenverzeichnis

Teil I

Tabelle 1:	Höhe des Altlastenbeitrages für Altanlagen	9
Tabelle 2:	Höhe des Altlastenbeitrages für Neuanlagen	9
Tabelle 3:	Höhe des Aufkommens an Altlastenbeiträgen, 1990–1999	10
Tabelle 4:	Durchschnittliche spezifische Beitragssätze zum Alsag und Prognose .	15
Tabelle 5:	Höhe des Aufkommens an Altlastenbeiträgen, 1990–1999 und Abschätzung 2000 bis 2004.	17

Teil II

Tabelle 6:	Zusammensetzung des Gewerbe- und Sperrmülls nach Anliefer- kategorien	32
Tabelle 7:	Zusätzlich erforderliche Kapazitäten zur thermischen Behandlung von Gewerbe- und Sperrmüll in Österreich	34

Teil III

Tabelle 8:	Sitzungen der Altlastensanierungskommission im Zeitraum 1998–2000	48
Tabelle 9:	Zusammenfassung der empfohlenen Förderungen im Zeitraum 1998–2000, aufgegliedert nach Priorität	48
Tabelle 10:	Übersicht über das aktuelle Förderungsprogramm	49
Tabelle 11:	Finanzieller Umfang (anerkannte Kosten sowie Förderungsvolumen) der im Zeitraum 1998–2000 zur Förderung empfohlenen Vorhaben – Verteilung auf Größenklassen	50
Tabelle 12:	Verteilung der Förderungsfälle 1998–2000 auf Bereiche von Förderungssätzen, sowohl gesamt als auch für die einzelnen Prioritäten	52
Tabelle 13:	Übersicht über den Mitteleinsatz des Bundes im Bereich der Altlastensanierung in den Jahren 1998 bis 2002 (in 1000 öS).	56

Abbildungsverzeichnis

Teil I

Abbildung 1:	Aufkommen an Altlastenbeiträgen, 1990–1999	11
Abbildung 2:	Aufkommen an Altlastenbeiträgen und Prognose im Bundesabfallwirtschaftsplan 1998	12
Abbildung 3:	Aufkommen und Behandlung von Haus-, Sperr- und Gewerbemüll lt. Alsag-Meldungen und Prognose bis 2004	13
Abbildung 4:	Aufkommen an Altlastenbeiträgen, Prognose im Bundesabfallwirtschaftsplan sowie aktuelle Prognose des Autors	16

Teil II

Abbildung 5:	Gewerbe- und Sperrmüllmenge in Österreich	32
Abbildung 6:	Zusammensetzung des Gewerbe- und Sperrmülls nach Anlieferkategorien	33
Abbildung 7:	Zusätzlich erforderliche Kapazitäten zur thermischen Behandlung von Gewerbe- und Sperrmüll in Österreich	34
Abbildung 8:	Aufkommen und Behandlung von Haus-, Sperr- und Gewerbemüll lt. Alsag-Meldungen und Prognose bis 2004	35
Abbildung 9:	Aufkommen an Altlastenbeiträgen, Prognose im Bundesabfallwirtschaftsplan sowie aktuelle Prognose des Autors	36
Abbildung 10:	Aufkommen von Haus-, Sperr-, Gewerbemüll sowie sonstigem Müll lt. Alsag-Meldungen und Prognose bis 2008	38
Abbildung 11:	Aufkommen an Altlastenbeiträgen, Prognose im Bundesabfallwirtschaftsplan sowie aktuelle Prognose des Autors bis 2008	39

Teil III

Abbildung 12:	Ablaufschema der Einstufung und Bewertung von Altlasten nach ÖNORM S 2085	47
---------------	---	----