

Die österreichische Bundesförderung zur Altlastensanierung

Moritz Ortmann^{1*}

Zusammenfassung

Mit dem seit 1993 bestehenden System der Bundesförderung zur Altlastensanierung konnten in Österreich bisher 194 Altlastensanierungsprojekte mit einem Gesamtvolumen von über 735 Mio. Euro bei einem durchschnittlichen Förderungssatz von über 75% gefördert werden. Die finanzielle Grundlage der Förderung bilden die Einnahmen aus den Altlastenbeiträgen auf Basis des Altlastensanierungsgesetzes. Wesentliche Voraussetzungen für den effizienten Einsatz der Finanzmittel sind die Definition eines auf das jeweilige Gefährdungsbild der Altlast abgestimmten Sanierungsziels und die darauf basierende Auswahl einer optimalen Sanierungsvariante nach einem vorgegebenen umweltökonomischen Bewertungsverfahren. Die Flächenentwicklung wurde darin als eines von mehreren Zielen - jedoch gegenüber der Ökologie nachrangig bewertet - verankert. Ehemalige Betriebsstandorte, in vielen Fällen Industrie- und Gewerbebrachen, stellen die überwiegende Mehrheit der derzeit ausgewiesenen Altlasten. Laut Abschätzungen sind in Österreich noch etwa 2500 Flächen vorhanden, an denen Sanierungsmaßnahmen zu setzen sind. Dies entspricht einem Finanzbedarf von etwa 5 Mrd. Euro.

Einleitung

Altlasten sind Deponien oder ehemalige Betriebsstandorte und durch diese kontaminierte Böden und Grundwasserkörper, von denen erhebliche Gefahren für die Gesundheit des Menschen oder die Umwelt ausgehen. Auf Grund der Tatsache, dass viele Altlasten heute als Industrie- und Gewerbebrachen vorliegen und umgekehrt, ergibt sich eine weitgehende Überschneidung dieser Themenkomplexe. Ausgehend von einzelnen spektakulären Schadensfällen mit großem Medienecho erreichte das Thema Altlasten in Österreich ab etwa Mitte bis Ende der 1980er Jahre einen Grad an öffentlicher Sensibilisierung, der zu einer umfassenden gesetzlichen Regelung dieser Thematik und einer damit verbundenen institutionellen Verankerung auf mehreren Ebenen führte. Parallel dazu kam es auf der Umsetzungsseite zu verstärkten Sanierungsaktivitäten mit entsprechenden Entwicklungen in der Bau- und Abfallbehandlungsbranche. Nachdem die Altlastensanierung mit enormen finanziellen Aufwendungen verbunden ist, in den meisten Fällen der Verursacher jedoch nicht mehr zur Sanierung verpflichtet oder zur Übernahme der Kosten herangezogen werden kann, ist eine flächendeckende und zügige Altlastensanierung in der Praxis nur durch massiven Einsatz öffentlicher Mittel möglich. Die Bundesförderung ist damit nicht nur zentrales Instrument der Altlastensanierung in Österreich, sondern ermöglicht diese erst.

Rechtsgrundlagen, Altlastenatlas und Finanzierung

Ursprung der Bundesförderung zur Altlastensanierung in Österreich ist das Altlastensanierungsgesetz (ALSAG) aus dem Jahr 1989. Das Förderungssystem in seiner heutigen Form wurde mit dem Inkrafttreten des Umweltförderungsgesetzes (UFG) im Jahr 1993 etabliert. Seit damals ist die Kommunalkredit Austria AG - ab 2004 die Kommunalkredit Public Consulting GmbH (KPC) - vom Umweltminister per privatrechtlichem Vertrag mit der Abwicklung der Förderung betraut.

Das ALSAG regelt die Erfassung, Bewertung und Ausweisung von Altlasten. In der auf Basis des ALSAG erlassenen Altlastenatlas-Verordnung sind per Stichtag 01.01.2012 insgesamt 259 Flächen als Altlasten ausgewiesen. Von diesen Flächen bzw. Kontaminationen ist - nach einer jeweils vom Umweltbundesamt durchgeführten Gefährdungsabschätzung - erwiesen, dass erhebliche Gefahren für die Gesundheit des Menschen oder die Umwelt ausgehen. Auf Basis der Gefährdungsabschätzung wird für jede Altlast eine Prioritätenklasse (1 bis 3, wobei 1 die höchste Dringlichkeit zur Sanierung darstellt) festgelegt. Gemäß ALSAG führt das Umweltbundesamt eine Datenbank über alle Altlasten, Gefährdungsabschätzungen und Prioritätenklassifizierungen (Umweltbundesamt 2012). Diese Datenbank ist auf der Internetseite des Umweltbundesamtes öffentlich einsehbar. Mit Stichtag 01.01.2012 waren 116 der 259 Altlasten bereits als saniert oder gesichert bewertet. Es sind daher 143 Altlasten eingetragen, die noch nicht saniert sind. Bei 74 dieser Altlasten ist eine derzeit laufende Sanierung verzeichnet. Somit ergeben sich mit Stichtag 01.01.2012 aus dem Altlastenverzeichnis 69 Altlasten mit dringendem Handlungsbedarf. Von den 143 noch nicht sanierten Altlasten stellen die Altstandorte (Betriebsstandorte) mit 94 die überwiegende Mehrheit gegenüber 49 Altablagerungen (Deponien). Altstandorte liegen in vielen Fällen als Industrie- und Gewerbebrachen vor. Damit ist die hohe Wechselwirkung zwischen Altlastensanierung und Management von Industrie- und Gewerbebrachen auch statistisch bestätigt.

Darüber hinaus regelt das ALSAG die finanzielle Grundlage der Förderung - den Altlastenbeitrag. Dieser wird als Abgabe auf bestimmte beitragspflichtige Tätigkeiten (z.B. Ablagerung oder Verbrennung von Abfällen) eingehoben. Die gesamten Einnahmen aus Altlastenbeiträgen von 1990 bis 2011 belaufen sich auf ca. 1,1 Mrd. Euro. Aus diesen Mitteln werden neben der Bundesförderung zur Altlastensanierung auch die Erfassung und Bewertung von Altlasten sowie jene Sanierungen finanziert, die der Bund auf Grund gesetzlicher Bestimmungen selbst durchzuführen hat.

¹ Kommunalkredit Public Consulting GmbH, Türkenstraße 9, A-1092 WIEN

* DI Moritz ORTMANN, m.ortmann@kommunalkredit.at



Das UFG regelt die Ziele, Grundsätze und den Ablauf der Umweltförderungen des Bundes. Diese umfassen neben der Altlastensanierung auch die Siedlungswasserwirtschaft, die betriebliche Umweltförderung und den Ankauf von Emissionsreduktionseinheiten zur Verringerung von Treibhausgasemissionen („JI/CDM“-Programm). Auch für diese Umweltförderungen bzw. Programme fungiert die KPC als Abwicklungsstelle.

Als weitere wesentliche Rechtsgrundlagen gelten auf EU-Ebene die Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen (2008) sowie auf nationaler Ebene die Förderungsrichtlinien 2008 für die Altlastensanierung oder -sicherung (FRL 2008).

Die Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen der EU sichern den Einklang der nationalen Förderungen mit den Regeln des gemeinsamen Marktes. Die vom Umweltminister auf Basis des UFG und in Übereinstimmung mit den Leitlinien der Gemeinschaft erlassenen aktuell gültigen FRL 2008 regeln die Details zur Förderung, insbesondere das Förderungsausmaß und sind somit die für die Praxis wichtigste Rechtsgrundlage. Die FRL 2008 wurden der Europäischen Kommission notifiziert, somit ist auch bei Förderungen an Unternehmen die Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des gemeinsamen Marktes gegeben.

Ziel der Förderung und Berücksichtigung der Flächenentwicklung

UFG und FRL 2008 definieren das Ziel der Förderung gleichlautend als „Sanierung von Altlasten mit dem größtmöglichen ökologischen Nutzen unter gesamtwirtschaftlich vertretbarem Kostenaufwand“. Zur konkreten Umsetzung dieses Zieles im Einzelfall wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) ein umweltökonomisches Bewertungsinstrument entwickelt, das auf dem Verfahren einer modifizierten Kosten-Wirksamkeits-Analyse (mKWA) basiert. Grundlage der mKWA ist ein vorgegebenes hierarchisches Zielsystem zur Altlastensanierung mit Oberzielen, die durch Teilziele und messbare Kriterien auf weiteren Ebenen konkretisiert werden. Oberziele, Teilziele und Kriterien sind entsprechend ihrer Bedeutung für die Altlastensanierung gewichtet. Die Ziele und Gewichtungen wurden unter Einbindung maßgeblicher Stakeholder der Altlastensanierung in Österreich erarbeitet. Dabei wurden drei Oberziele inklusive Gewichtung festgelegt: Ökologie (60 Gewichtungspunkte), Flächenentwicklung (20 Gewichtungspunkte) und Projektstabilität (20 Gewichtungspunkte). Die Flächenentwicklung als Oberziel wurde aus dem Leitbild Altlastenmanagement (BMLFUW 2009) abgeleitet bzw. begründet. Der entsprechende Leitsatz lautet: „Schaffung besserer Rahmenbedingungen für die Nachnutzung und Wiedereingliederung kontaminierter Standorte in den Wirtschaftskreislauf“. Damit zeigt sich ein klares Bekenntnis des Förderungsgebers zur Flächenentwicklung als maßgebliches Entscheidungskriterium zur Auswahl der umweltökonomisch besten Sanierungsvariante. Die einzelnen Sanierungsvarianten werden im Rahmen der mKWA anhand des vorgegebenen Zielsystems hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bewertet. Die so ermittelte Gesamtwirksamkeit einer Variante wird den jeweiligen Kosten gegenüber gestellt, daraus ergibt sich für jede Variante ein Kosten-Wirksamkeitsverhältnis. Damit kann eine Reihung der Varianten und die nachvollziehbare Ermittlung einer

ökologisch-ökonomischen Bestvariante vorgenommen werden.

Gemäß den FRL 2008 ist als Ausgangspunkt der Variantenuntersuchung ein Sanierungsziel für die jeweilige Altlast zu definieren, welches aus der Gefährdungsabschätzung des Umweltbundesamtes abzuleiten ist. Damit ist gewährleistet, dass die Maßnahmen und der finanzielle Aufwand im Hinblick auf das Schadens- und Gefährdungsbild optimiert werden. Nach einer Vorauswahl werden jene Sanierungsvarianten der mKWA unterzogen, die geeignet sind, das vorab festgelegte Sanierungsziel zumindest zu erreichen.

Das standardisierte umweltökonomische Bewertungsverfahren der mKWA ist seit 2012 obligatorisch im Rahmen der Bundesförderung zur Altlastensanierung anzuwenden und steht auf der Homepage der KPC in Form entsprechender EDV-Anwendungsprogramme und einem Anwendungshandbuch (Ortmann, Frühwirth, Döberl 2011) zur Verfügung.

Förderungsvoraussetzungen

Als wesentliche Förderungsvoraussetzungen gemäß UFG und FRL 2008 gelten:

- Die betroffene Fläche ist in der Altlastenatlas-Verordnung inklusive Prioritätenklassifizierung ausgewiesen.
- Die Kontamination ist vor dem 01.07.1989 entstanden.
- Der Antragsteller ist entweder eine Gebietskörperschaft oder Eigentümer oder Verfügungsberechtigter über die Liegenschaft oder gesetzlich zur Sanierung Verpflichteter.
- Das Förderungsansuchen ist vor Beginn der Maßnahmen einzureichen.
- Ein vorhandener rechtskräftiger behördlicher Bescheid (Bewilligung oder Auftrag) für die Sanierungsmaßnahmen.
- Für alle geförderten Maßnahmen hat der Förderungsnehmer Vergabeverfahren gemäß Bundesvergabegesetz durchzuführen.
- Werden Leistungen zur Altlastensanierung als Eigenleistung des Förderungsnehmers erbracht, so gelten für die Zulässigkeit und Förderungsfähigkeit spezielle Bedingungen.

Ausmaß der Förderung

Das mögliche Förderungsausmaß wird gemäß FRL 2008 durch drei Kriterien bestimmt:

- Feststellbarkeit bzw. Verpflichtbarkeit eines „für die Verschmutzung Verantwortlichen“.
- Förderungswerber ist Wettbewerbsteilnehmer (Unternehmen) oder nicht.
- Prioritätenklasse der Altlast.

In Abhängigkeit von diesen Kriterien sind maximale Förderungssätze zwischen 55 und 95% der förderungsfähigen Kosten möglich.

Als „für die Verschmutzung Verantwortlicher“ gilt der Verursacher einer Kontamination nach 1959, ausgenommen, wenn für die kontaminationsrelevanten Maßnahmen die entsprechenden umweltrelevanten Bewilligungen (z.B. wasserrechtlich oder gewerberechtlich) vorgelegen sind und eingehalten wurden. Daraus ergibt sich, dass für Kontaminationen vor Ende 1959 stets die höchste Förderungskategorie (65 bis 95%) gewährt werden kann. Ist ein „für die Verschmutzung verantwortlicher“ Wettbewerbsteilnehmer feststellbar, der zur Übernahme der Kosten herangezogen werden kann, so ist für diese Altlast keine

Förderung möglich, auch nicht an für die Kontamination nicht verantwortliche Dritte (z.B. eine Gebietskörperschaft). In diesem Fall ist lediglich eine „*De-minimis*“-Förderung (maximal 200.000,- Euro) möglich, wenn der für die Verschmutzung verantwortliche Wettbewerbssteilnehmer selbst als Förderungswerber auftritt.

Wertsteigerung der Liegenschaften und Auswirkungen auf die Förderung

Ausgehend von den Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen finden sich in den FRL 2008 Bestimmungen, die die Auswirkung einer Wertsteigerung der Liegenschaften durch die Sanierung auf die Förderung regeln. Demnach ist nach vorläufiger Ermittlung der Förderung der dem Förderungswerber verbleibende Eigenanteil (= Gesamtkosten minus Förderung) an den Kosten mit der geschätzten Wertsteigerung der Liegenschaften durch die Sanierungsmaßnahmen zu vergleichen. Ist die Wertsteigerung höher als der Eigenanteil, so ist die Förderung um die Differenz zwischen Wertsteigerung und Eigenanteil zu reduzieren.

Gemäß den FRL 2008 ist daher bereits dem Förderungsansuchen ein Gutachten eines allgemein beeideten und gerichtlich zertifizierten Sachverständigen für Liegenschaftsbewertungen zur geschätzten Wertsteigerung der betroffenen Liegenschaften durch die Sanierungsmaßnahmen beizulegen. Als Wertsteigerung gilt die Differenz der Verkehrswerte der Liegenschaften zwischen den Zuständen bzw. Zeitpunkten vor und nach Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen. Die derzeitige und absehbare künftige Widmung der Liegenschaften ist dabei zu berücksichtigen. Gemäß einer Festlegung des BMLFUW wird der jeweilige Gutachter durch die KPC nominiert.

Forschungsförderung

Im Rahmen der Förderung zur Altlastensanierung können gemäß UFG Mittel für Forschung und Entwicklung sowie für Studien zur Verfügung gestellt werden. Ziel dieser Förderung ist die Anwendung fortschrittlicher Technologien, die sowohl die entstehenden Emissionen als auch die am Altlastenstandort verbleibenden Restkontaminationen minimieren. Die maximalen Förderungssätze liegen je nach Zuordnung der Projekte in die Kategorien „vorindustrielle Technologieentwicklung“, „angewandte Forschung“ oder „Grundlagenforschung“ zwischen 25% und 100%.

Ein besonderer thematischer Schwerpunkt der Forschungsförderung ist die Weiterentwicklung von *in-situ* Sanierungstechnologien und deren kombinierte Anwendung.

Bilanz der Förderung

Von 1993 bis Ende 2011 wurden laut Umweltförderungsbericht 2011 (BMLFUW 2012) für insgesamt 194 Altlastenprojekte Förderungsmittel für Vorleistungen (Erkundungen und Planungsleistungen) und konkrete Sanierungs- bzw. Sicherungsmaßnahmen im Ausmaß von 735,5 Mio. Euro genehmigt. Inklusive Forschungsprojekte und Studien sind in diesem Zeitraum 225 Projekte mit einem umweltrelevanten Investitionsvolumen von 986,0 Mio. Euro und einer Förderung in Höhe von 748,7 Mio. Euro genehmigt worden. Der durchschnittliche Förderungssatz für diesen Zeitraum liegt damit bei 75,9%.

Knapp die Hälfte (48%) der Förderungsmittel wurden für Altlasten der Prioritätenklasse 1 - also dringlichster Sanierungsbedarf - gewährt. Die Verteilung der Förderungsmittel auf Altlastenarten ergibt, dass für Altstandorte (Betriebs- oder Lagerstandorte) mit 57% der Förderungsmittel ein Übergewicht gegenüber den Ablagerungen (Deponien) besteht.

Mehr als die Hälfte der Förderungsnehmer sind private Unternehmen, obwohl die Förderung ausschließlich auf den Umwelteffekt der Altlastensanierung beschränkt ist und keine wirtschaftlichen Wettbewerbsvorteile bringt. Dies bestätigt den starken Anreizeffekt der Förderung nach den FRL 2008.

Ausblick

Trotz der bisherigen positiven Bilanz steht die Altlastensanierung in Österreich und die damit verknüpfte Bundesförderung vor großen Herausforderungen: Laut Abschätzungen sind noch etwa 2500 Flächen mit erheblichen Kontaminationen vorhanden, an denen Sanierungsmaßnahmen zu setzen sind. Dabei wird von Gesamtkosten in einer Größenordnung von zumindest EUR 5,0 Mrd. ausgegangen. Laut Leitbild Altlastenmanagement (BMLFUW 2009) sollen diese notwendigen Sanierungsmaßnahmen bis 2050 abgeschlossen sein. Die Prognosen der Einnahmen aus den Altlastenbeiträgen gehen jedoch von einer mittelfristigen Stagnation bzw. einem Absinken der Einnahmen aus.

Um das im Leitbild definierte Ziel unter künftig weiter begrenzten finanziellen Mitteln zu erreichen, ist es daher erforderlich, die Anzahl der Sanierungen zu erhöhen und die jeweiligen Kosten der einzelnen Sanierungsmaßnahmen zu senken. Eine wesentliche Rahmenbedingung dafür wurde mit der Implementierung des standardisierten umweltökonomischen Bewertungsverfahrens einer mKWA Anfang 2012 geschaffen. Eine weitere Voraussetzung ist die Festlegung von verstärkt standort- und nutzungsbezogenen Sanierungszielen bzw. Sanierungsmaßnahmen, die auf das in der Gefährdungsabschätzung differenziert beschriebene und begründete Schadens- und Gefährdungsbild abzielen. Mit einem neuen Altlastensanierungsgesetz, das sich derzeit in Ausarbeitung befindet, wird diesem Aspekt Rechnung getragen. Darüber hinaus werden durch entsprechende Schwerpunkte in der Forschungsförderung kostengünstige innovative Sanierungsverfahren weiter forciert.

Literatur

- BMLFUW, 2009: Leitbild Altlastenmanagement - Sechs Leitsätze zur Neuausrichtung der Beurteilung und Sanierung von kontaminierten Standorten. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Wien.
- BMLFUW, 2012: Umweltförderungen des Bundes 2011. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Wien.
- ORTMANN, M., FRÜHWIRTH, W., DÖBERL, G., 2011: Modifizierte Kosten-Wirksamkeits-Analyse in der Altlastensanierung - Handbuch zur Anwendung im Rahmen von Variantenstudien. Kommunalkredit Public Consulting GmbH (Hrsg.), Wien.
- UMWELTBUNDESAMT, 2012: Verdachtsflächenkataster und Altlastenatlas - Stand 1. Jänner 2012. Umweltbundesamt GmbH (Hrsg.), Report REP-0379, Wien.