OÖ. LANDESVERWALTUNGSGERICHT

4021 Linz / Volksgartenstraße 14
Telefon: +43 732 7075-18004
Fax: +43 732 7075-218018
E-Mail: post@lvwg-ooe.gv.at / www.lvwg-ooe.gv.at

Geschäftszeichen:
LVwG-552859/9/BL/BeH

Datum:
Linz, 16. Juli 2024

# IM NAMEN DER REPUBLIK

Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich erkennt durch seine Richterin Mag. Dr. Lang über die Beschwerde der A__, vertreten durch Rechtsanwaltskanzlei B__, Univ.-Prof. Dr. C__, gegen den Bescheid der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie vom 27. Dezember 2023, GZ: 2023-0.781.694, betreffend Aufhebung eines Feststellungsbescheides gemäß § 10 Altlastensanierungsgesetz (ALSAG) (mitbeteiligte Partei: Bund, vertreten durch das Zollamt Österreich) nach Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung am 18. Juni 2024

zu Recht:

I. Der Beschwerde wird stattgegeben und der angefochtene Bescheid wird aufgehoben.

II. Gegen diese Entscheidung ist eine Revision zulässig.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

I. Verfahrensgang:

I.1. Mit Schreiben vom 14. Juli 2020 stellte die rechtsfreundlich vertretene A__ (in der Folge: Beschwerdeführerin, Bf) beim Bürgermeister der Stadt Linz einen Antrag auf Feststellung gemäß § 10 Abs 1 Z 3 Altlastensanierungsgesetz (ALSAG).

Mit Schriftsatz vom 30. Oktober 2020, 15. Dezember 2021 sowie Mitteilung vom 10. März 2022 erfolgten Antragseinschränkungen bzw. -konkretisierungen. Letztendlich lautet der Antrag folgendermaßen:
„Die angerufene Behörde möge gem § 10 Abs 1 Z 3 ALSAG feststellen, dass bei Verwendung der im Gutachten von Univ.Prof DI Dr D__ (Beilage ./1) beschriebenen und in diesem Schriftsatz betreffend Schwankungsbreiten näher spezifizierten Hüttenreststoffe – sowohl von Fraktionen, die der SN 31111 zuzuordnen sind, als auch von Fraktionen, die der SN 31220 zuzuordnen sind – als Stahlwerksschlacken entsprechend dem Europäischen Abfallkatalog Code 10 02 02 (Abfälle aus der Eisen- und Stahlindustrie – unbearbeitete Schlacke) und EG-Verbringungs-V Code B1210 (Schlacke aus der Eisen- und Stahlherstellung) zur Herstellung der erforderlichen Dicht- und Deckschichten als Auflast über die zu verdichtenden Lagerschichten im Komp. A der E__ KEINE beitragspflichtige Tätigkeit gem. § 3 Abs 1a Z 11 lit a ALSAG vorliegt.“

I.2. Nach durchgeführtem Ermittlungsverfahren stellte der Bürgermeister der Stadt Linz mit Bescheid vom 23. Oktober 2023, GZ: 0046173/2020 BBV M BBV/M209004, (im Folgenden: Erstbescheid) fest, dass die Verwendung von spezifizierten Hüttenstoffresten (mit einer konkret spezifizierten Zusammensetzung von rd 89% LD-Schlacke und 11% Verteilerschlacke mit einer Schwankungsbreite bei der Gesamtmengenzusammensetzung von +/- 10%, die dem Europäischen Abfallcode 10 02 01 „Abfälle aus der Eisen- und Stahlindustrie – Abfälle aus der Verarbeitung von Schlacke“ und EG-VerbringungsV Code B2120 „Schlacke aus der Eisen- und Stahlherstellung“ unterliegen) zur Herstellung der erforderlichen Deck-, Dicht- und Tragschicht über die zu verdichtenden Lagerschichten im Komp. A der Reststoffdeponie (Ablagerung von asbesthaltigen Abfällen) der Bf am Standort F__ keine beitragspflichtige Tätigkeit gemäß § 3 Abs 1a Z 11 lit a ALSAG darstellt.

I.3. Gegen diesen Erstbescheid erhob der Bund, vertreten durch das Zollamt Österreich (in der Folge: mitbeteiligte Partei, mP) mit Schreiben vom 17. November 2023 Beschwerde.

I.4. Mit Bescheid vom 27. Dezember 2023, GZ: 2023-0.781.694, (in der Folge: Aufhebungsbescheid), hat die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (in der Folge: belangte Behörde, bB) den Erstbescheid wegen inhaltlicher Rechtswidrigkeit gemäß § 10 Abs 2 Z 2 ALSAG aufgehoben.

Dies wird zusammengefasst damit begründet, dass die Erstbehörde rechtswidriger Weise von einem weiten Begriff der „LD-Schlage“ ausgegangen sei und sich nicht mit den widersprechenden Gutachten zum Verständnis des Begriffs LD-Schlacke in der Fachwelt näher auseinandergesetzt habe bzw eine Begründung, warum dem von der Bf vorgelegten Gutachten bei der Auslegung des Begriffes mehr Beweiskraft zukommen solle, als jenen des langjährigen Amtssachverständigen Mag. G__, fehle. Entsprechend den parlamentarischen Unterlagen iVm der Begriffsbestimmung in der Recycling-Baustoffverordnung (RBV) sei der Begriff „LD-Schlacke“ im ALSAG eng auszulegen und liege folglich erst vor, wenn der gesamte LD-Prozess durchlaufen wurde und am Ende kristallin erstarrt anfällt. Der gegenständliche Abfall könne gerade nicht darunter subsumiert werden.

I.5. Gegen diesen Aufhebungsbescheid richtet sich die von der Bf mit Schriftsatz vom 24. Jänner 2024 erhobene Beschwerde.

Diese wird auf das Wesentlichste zusammengefasst damit begründet, dass der Erstbescheid richtigerweise von der Beitragsfreiheit der feststellungsgegenständlichen Tätigkeit gemäß § 3 Abs 1a Z 11 lit a ALSAG ausgegangen sei. Dieser Bescheid sei auch nach einem ordnungsgemäß geführten Ermittlungsverfahren hinreichend begründet worden. Im Übrigen seien, da sich die Behörde im Spruch des Aufhebungsbescheides nur auf § 10 Abs 2 Z 2 ALSAG gestützt und nur die Rechtswidrigkeit des Inhalts des Erstbescheides gelten gemacht habe, alle von der bB gerügten Verfahrensfehler bereits aus diesem Grunde unbeachtlich; im Übrigen seien diese auch aus näher ausgeführten Gründen unzutreffend.

I.6. Mit Schreiben vom 15. Februar 2024 legte die bB die Beschwerde der Bf gegen den Aufhebungsbescheid samt Verwaltungsakt dem Landesverwaltungsgericht Oberösterreich zur Entscheidung vor. Dieses erkennt durch seine nach der Geschäftsverteilung zuständige Einzelrichterin.

I.7. Mit Schreiben vom 21. März 2024 legte der Bürgermeister der Stadt Linz die Beschwerde der mP gegen den Erstbescheid dem Landesverwaltungsgericht Oberösterreich mit dem Hinweis auf die zwischenzeitlich erfolgte Aufhebung des Erstbescheids durch die hier bB zur Entscheidung vor. Dieses Verfahren wird am Landesverwaltungsgericht zur Aktenzahl LVwG-552936-2024 geführt.

I.8. In ihrem als Stellungnahme betitelten Schreiben vom 14. März 2024 äußerte sich die bB zur Beschwerde gegen den von ihr erlassenen Aufhebungsbescheid. Sie bekräftigte, dass ihrer Auffassung nach ein wesentlicher Begründungsmangel des Erstbescheids darin liege, dass eine Begründung, warum die beiden „Privatgutachten“ glaubwürdiger und schlüssiger als die – überhaupt nicht gewürdigten – gutachterlichen Feststellungen des Amtssachverständigen Mag. G__ seien, fehle. Weiters sei die Recycling-Baustoffverordnung (RBV) zwar tatsächlich erst nach der

Aufnahme des Ausnahmetatbestandes für Stahlwerksschlacke im ALSAG in Kraft getreten, basiere aber natürlich auf der aus Sicht der bB zutreffenden „engen“ Interpretation des Begriffs „LD-Schlacke“.

I.9. Die Bf äußerte sich im Schreiben vom 18. April 2024 zur ihr im Rahmen des Parteiengehörs übermittelten Stellungnahme der bB vom 14. März 2024 und wiederholte darin im Wesentlichen die schon in den früheren Schriftsätzen dargelegte Rechtsmeinung zur Auslegung des Begriffs LD-Schlacke und der (behaupteten) Verletzung von Verfahrensvorschriften.

I.10. Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich hat das gegenständliche Beschwerdeverfahren gegen den Aufhebungsbescheid und das Verfahren gegen den Erstbescheid (LVwG-552936-2024) zu einer gemeinsamen öffentlichen mündlichen Verhandlung am 18. Juni 2024 verbunden. Zu dieser Verhandlung sind seitens der Bf, Univ.-Prof. Dr. C__ und Dr. H__ als rechtsfreundliche Vertretung und DI I__ als informierter Vertreter der A__ erschienen. Weiters haben zwei Vertreter der belangten Behörde, Mag. J__ und Mag. K__, teilgenommen. Ebenfalls gekommen ist eine Vertreterin des Bürgermeisters der Stadt Linz, Mag. L__ und ein Vertreter des Zollamtes Österreich, M__. Die Anwesenden konnten in der öffentlichen mündlichen Verhandlung jeweils ihre rechtlichen Standpunkte präzisieren und dartun.

## II. Sachverhalt, Beweise, Beweiswürdigung:

### II.1. Folgender entscheidungswesentlicher Sachverhalt steht fest:

Am 23. März 2020 erstellte Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr.mont. N__ ein Gutachten mit dem Titel „Zuordnung einer Schlüsselnummer gemäß ÖNORM S2100, §1 Abs. 1 der Abfallverzeichnisverordnung zur gegenständlichen Abfallart bei der A__“ im Auftrag der Bf (im Folgenden: P-GA).

Mit Schreiben vom 14. Juli 2020 stellte die Bf beim Bürgermeister der Stadt Linz einen Antrag auf Feststellung gemäß § 10 Abs 1 Z 3 ALSAG. Dieser Antrag wurde letztmalig mit Schreiben vom 10. März 2022 modifiziert und lautet: „Die angerufene Behörde möge gem § 10 Abs 1 Z 3 ALSAG feststellen, dass bei Verwendung der im Gutachten von Univ.Prof DI Dr D__ (Beilage ./1) beschriebenen und in diesem Schriftsatz betreffend Schwankungsbreiten näher spezifizierten Hüttenreststoffe – sowohl von Fraktionen, die der SN 31111 zuzuordnen sind, als auch von Fraktionen, die der SN 31220 zuzuordnen sind – als Stahlwerksschlacken entsprechend dem Europäischen Abfallkatalog Code 10 02 02 (Abfälle aus der Eisen- und Stahlindustrie – unbearbeitete Schlacke) und EG-Verbringungs-V Code B1210 (Schlacke aus der Eisen- und Stahlherstellung) zur Herstellung der erforderlichen Dicht- und Deckschichten als Auflast über die zu verdichtenden Lagerschichten im Komp. A der E__ KEINE beitragspflichtige Tätigkeit gem. § 3 Abs 1a Z 11 lit a ALSAG vorliegt.“

Im Zuge des behördlichen Verfahrens wurde Dipl.-Ing. Dr.mont. O__ als nichtamtlicher Sachverständiger mit Bescheid des Bürgermeisters der Stadt Linz vom 23. Jänner 2023 bestellt. Dieser erstattete am 28. April 2023 ein Gutachten mit dem Titel „GUTACHTEN zur Qualifizierung der aus der ERGA-Anlage kommenden Schlacken und zur Bewertung des ingenieurmäßigen Einsatzes“ (im Folgenden: S-GA).

Der abfalltechnische Amtssachverständige der belangten Behörde Mag. K__ hat im Laufe des behördlichen Verfahrens ebenfalls gutachterliche Stellungnahmen abgegeben (siehe dazu die Stellungnahmen vom 19. Juli 2023 und 13. November 2023).

Aus fachlicher Sicht handelt es sich bei Stahlwerksschlacke um eine Gesteinsschmelze, die bei der Herstellung von Stahl produziert wird. Diese wird nach dem jeweiligen Stahlerzeugungsverfahren bezeichnet; zB: LD-Schlacke aus dem P__-Verfahren (Blasstahlverfahren, Konverterverfahren) oder Elektroofenschlacke aus dem Elektrolichtbogenofenverfahren.
LD-Schlacke entsteht in einem Konverter bei der Umwandlung von flüssigem Roheisen (aus dem Hochofen) zu Stahl [siehe S-GA Seite 15 und 43]. Diese gezielt erzeugte und am Ende des LD-Prozesses übrigbleibende LD-Schlacke enthält nur Spuren von Zink [siehe dazu GA M 19.7.2023 Seite 6]. Zu dieser LD-Schlacke gibt es auch ein Gutachten von DI Dr. Q__ zur Frage des Einsatzes im Straßenbau und zur Umweltverträglichkeit [siehe dazu Ausführungen der Vertreter der bB und der Bf, VH-Protokoll Seite 2 und 3].
Im Rahmen eines LD-Prozesses (beim Frischen) kommt es auch dazu, dass Kellerschlacke entsteht, weil durch die Bewegungen des Metallbades Eisen und überdeckendes Material ausgeworfen wird. Die Zusammensetzung ist unterschiedlich, je nachdem an welcher Stelle der Auswurf geschieht (am Beginn des LD-Prozesses oder am Ende) [siehe dazu auch gutachterliche Stellungnahme Mag. G__ vom 19. Juli 2023 Seite 6].
Die bei der Bf gezielt anfallende LD-Schlacke unterscheidet sich zur Kellerschlacke insofern, als die Kellerschlacke mehr flüchtige Elemente wie Zink oder Cadmium enthält und einen höheren Gehalt an Freikalk aufweist. Es besteht auch ein Unterschied in der Dichte (wegen geringerer Eisengehalte) und der Festigkeit. Es handelt sich aus fachlicher Sicht nicht um ein identes Material, obwohl beide Schlackenarten während des LD-Prozesses anfallen [siehe dazu die Ausführungen von Mag. G__ – VH-Protokoll Seite 3 und Seite 4; auch laut S-GA handelt es sich nicht um identes Material: siehe dazu Seite 95; Seiten 73 ff]. Auch wenn man LD-Schlacken (im fachlichen und engeren Sinn) von unterschiedlichen Stahlwerken vergleicht (zB R__, S__ oder Stahlwerk T), zeigen sich (zumindest geringfügige) Unterschiede in der Zusammensetzung [siehe VH-Protokoll Seite 4: Ausführungen des Vertreters der Bf; Bestätigung durch Vertreter des BMK, dass geringfügige Unterschiede bestehen].

Auf das Pr-GA wird im Antrag Bezug genommen im Hinblick auf das gegenständliche Material (näher spezifizierte Hüttenreststoffe). Dieses setzt sich – laut Antrag und P-GA – wie folgt zusammen: ca. 89% LD-Schlacke (LD-Schlacke, die über den LD-Konverter läuft, LD-Schlacke vom Brammenlager und aus Materialbetten der Gießerei), 11% Verteilerschlacke (Schlacke, die im Verteiler vor der Stranggussanlage anfällt) und sehr geringen Anteilen an anhaftendem Feuerfestmaterial, Kalk oder Hochofenschlacke. Laut Antrag kann es über das Jahr durch den Anlieferungs- und Aufbereitungsprozess bei der Zusammensetzung der Gesamtmenge zu Schwankungen von jeweils +/- 10% der einzelnen Materialströme kommen.

Bei der im U-Strasse mit 89% „LD-Schlacke“ bezeichneten Schlacke handelt es sich um 80% Kellerschlacke (nicht kontrolliert anfallende Schlacke während des LD-Prozesses), 9% LD-Schlacke (die kontrolliert am Ende des LD-Prozesses angefallen ist) aus dem Brammenlager und den Materialbetten der Gießerei [siehe dazu P-GA Seite 26 und 28 und Stellungnahme Mag. G__ vom 13. November 2023, Seite 3].

Dieses verfahrensgegenständliche Material, das auch dem V-Strasse zugrunde liegt, stammt von drei verschiedenen Anfallsstellen. Dabei handelt es sich um 1. Kellerschlacke - Überlauf von flüssiger LD-Schlacke über den LD-Konverter während des LD-Prozesses (Tiegelauswurf), Zuschlagsstoffen, Schrott und dem Stahlkranz von geputzten Pfannen, 2. Verteilerschlacke - fällt im Zwischengefäß zwischen Stahlgießpfanne und Gusskokille (Verteiler) bei der Stranggussanlage an und 3. Hüttenschutt aus Produktionsrückständen - dieser fällt bei den Produktionsbetrieben Brammenlager (LD-Schlacke als Untergrund), Hochofen (Roheisen/Schlacke/FF-Material das bei Servicearbeiten an Pfannen und Rinnen anfällt) und Gießerei (LD-Schlacke, die bei der Erneuerung der Materialbetten für Gussstücke anfällt) an [siehe S-GA Seite 63 und 92].
Die Verteilerschlacke fällt während des LD-Verfahrens bei der Bf beim Stranggießen der Bramme und somit am Ende des Stahlerzeugungsprozesses an [Aussage Vertreter Bf bei der mündlichen Verhandlung – VH-Protokoll Seite 2].

Diese Materialien werden getrennt voneinander im Wertstoffzentrum der Bf in einer Eisenrückgewinnungsanlage (im Folgenden: ERGA) mechanisch aufbereitet: Magnetscheidung, Brechen und Klassieren (definiertes Größtkorn) und zunächst getrennt gelagert. In einem weiteren Schritt erfolgt eine Mischung iSd prozentuellen Angaben im Feststellungsantrag (somit 80% Kellerschlacke, 9% LD-Schlacke {im V-Strasse und im vorherigen Absatz als „Hüttenschutt aus Produktionsrückständen“ bezeichnet} und 11% Verteilerschlacke – mit Schwankungsbreiten von +/- 10%). Bei der Aufbereitung handelt es sich um eine systematische Vorgehensweise mit geringen Schwankungsbreiten. Vor dem Einbau dieser Mischung aus der ERGA erfolgt eine Qualitätssicherung entsprechend der Deponie-Verordnung und den Bescheidauflagen [siehe S-GA Seite 64 und 92; siehe Ausführungen der

Vertreter der Bf – VH-Protokoll Seite 4]. Die Aufbereitung in der ERGA ist ein qualitätsgesicherter Prozess [siehe S-GA Seite 95].

Es handelt sich im Ergebnis um ein definiertes Materialgemisch. Laut den chemischen Analysen zeigen sich nur geringe Schwankungen und eine kontinuierliche Abfallqualität [siehe P-GA Seite 36 und 39]. Es handelt sich um Schlacke mit definierter Zusammensetzung [siehe S-GA Seite 95]. In regelmäßigen Abständen erfolgt eine chemische Charakterisierung (jährliche Vollanalysen) [siehe S-GA Seite 92 und Seite 73-77; Ausführungen der Vertreter der Bf – VH-Protokoll Seite 4]. Im Vergleich zur (reinen bzw. gezielt anfallenden) LD-Schlacke, die bei der Bf anfällt, zeigt das gegenständliche Gemisch Abweichungen bei den Gesamtgehalten Nickel, Selen, Zink und TOC, wobei die für LD-Schlacken charakteristischen Bereiche (mit Ausnahme von Zink und TOC) eingehalten werden. Es zeigen sich große Parallelen zu der (gezielt) erzeugten LD-Schlacke betreffend Feststoffgehalte und Eluatgehalte [siehe S-GA Seite 95; Seiten 73 ff].

Diese ERGA-Mischung und somit das verfahrensgegenständliche Material wird anschließend auf der Deponie der Bf im Kompartimentsabschnitt A eingebaut und erfüllt dabei drei Aufgaben: 1. Deckschicht zur Abdeckung, 2. Auflastschicht zur Verdichtung der in Bigbags befindlichen Asbestabfälle und 3. Tragschicht über den abgelagerten Abfällen, damit Fahrzeuge sicher auf der Deponie arbeiten und weitere Schichten hergestellt werden können [siehe S-GA Seite 64]. Eine Abdeckung der Asbestabfälle und anschließende Verdichtung ist durch Auflagen im Bescheid des Amtes der Oö. Landesregierung vom 8. November 2018 (GZ: AUWR-2006-5542/718-Re/Ei) vorgeschrieben und wird von der Bf entsprechend der gutachterlichen Stellungnahme und der Empfehlungen von Prof. DI Dr. AB__ (E-GA) vom 14. September 2021 mit dem verfahrensgegenständlichen Material (ERGA-Mischung) durchgeführt, wobei derzeit ein Altlastensanierungsbeitrag hierfür abgeführt wird [Aussage des informierten Vertreters der Bf, VH-Protokoll Seite 5]. Die Grenzwerte der Deponieverordnung (bzw. die Ausnahmeregelung für den pH-Wert laut behördlichem Bescheid) werden eingehalten. Die maximale Korngröße ist kleiner als 100 mm [siehe S-GA Seite 96].

Das gegenständliche Material verfügt über spezifische bautechnische Qualitäten, um im Ingenieurbau eingesetzt zu werden. Auch Lastplattenversuche im September 2021 am Kompartiment A der Reststoffdeponie des Wertstoffzentrums zeigten, dass die Verdichtung einer bautechnischen Eigenschaft entspricht [siehe P-GA Seite 41 und 42; siehe dazu auch S-GA Seite 96]. Beim Einbau des Materials im Kompartimentsabschnitt A handelt es sich – aus fachlicher Sicht – um eine zulässige Maßnahme im Ingenieurbau. Die Verwendung stellt eine hochwertige Verwendung als Baustoff im Deponiebereich zur Sicherung von gefährlichen Abfällen (Abdeckung von Asbestabfällen) dar und weist einen bautechnischen Zweck und einen ökologischen Nutzen auf. Es wird durch den Einbau ein stabiler Deponiekörper geschaffen, der die Ablagerung von Asbestabfällen bestmöglich

gewährleistet [siehe dazu S-GA Seite 98]. Der Einbau erfolgt im technischen notwenigen Ausmaß [siehe dazu auch gutachterliche Stellungnahme von Mag. G__ vom 19.7.2023 Seite 6].

Eine Gefährdung der Umwelt ist durch den konkreten Einbau des verfahrensgegenständlichen Materials (Überdeckung von Asbestabfällen) am dezidiert festgelegten Einsatzort (Komp. A, Deponie der Bf) nicht zu erwarten.

Der Bürgermeister der Stadt Linz hat mit Erstbescheid vom 23. Oktober 2023, GZ: 0046173/2020 BBV M BBV/M209004, festgestellt, dass die Verwendung von spezifizierten Hüttenstoffresten (mit einer konkret spezifizierten Zusammensetzung von rd 89% LD-Schlacke und 11% Verteilerschlacke mit einer Schwankungsbreite bei der Gesamtmengenzusammensetzung von +/- 10%, die dem Europäischen Abfallcode 10 02 01 „Abfälle aus der Eisen- und Stahlindustrie – Abfälle aus der Verarbeitung von Schlacke“ und EG-VerbringungsV Code B2120 „Schlacke aus der Eisen- und Stahlherstellung“ unterliegen) zur Herstellung der erforderlichen Deck-, Dicht- und Tragschicht über die zu verdichtenden Lagerschichten im Komp. A der Reststoffdeponie (Ablagerung von asbesthaltigen Abfällen) der Bf am Standort F__ keine beitragspflichtige Tätigkeit gemäß § 3 Abs 1a Z 11 lit a ALSAG darstellt.

Gegen diesen Erstbescheid erhob der Bund, vertreten durch das Zollamt Österreich mit Schreiben vom 17. November 2023 Beschwerde.

Mit dem hier gegenständlichen Aufhebungsbescheid vom 27. Dezember 2023, GZ: 2023-0.781.694, hat die bB den Erstbescheid wegen inhaltlicher Rechtswidrigkeit gemäß § 10 Abs 2 Z 2 ALSAG aufgehoben.

II.2. Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich hat Beweis erhoben durch Einsichtnahme in den Verfahrensakt und die weiteren unter Punkt I. dargestellten Ermittlungsschritte bzw. Eingaben, insb. durch Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung am 18. Juni 2024.

II.3. Der unter Punkt II.1. dargestellte, entscheidungswesentliche Sachverhalt ergibt sich vollständig, schlüssig und nachvollziehbar aus dem abgeführten Beweisverfahren und insbesondere aus den in eckiger Klammer angeführten Beweismitteln bei Punkt II.1. Es zeigen sich auch in den entscheidungswesentlichen Punkten keine Widersprüche in den einzelnen Gutachten (S-GA, P-GA und Ausführungen von Mag. G__). Maßgeblich ist im konkreten Fall eine klare Differenzierung bei den Schlackenbegriffen in fachlicher Hinsicht. Übereinstimmung besteht jedenfalls dahingehend, dass das verfahrensgegenständliche Material (aufbereitete und qualitätsgesicherte ERGA-Mischung) zu einem großen Anteil aus Kellerschlacke besteht, die Unterschiede aufweist zur gezielt anfallenden LD-Schlacke (im engeren Sinn), wobei im S-GA nachvollziehbar dargestellt ist, dass sich große

Parallelen zeigen und das ERGA-Gemisch die charakteristischen Bereiche (mit Ausnahme von Zink und TOC) der LD-Schlacke im engeren Sinn einhält. Ganz generell kann festgehalten werden, dass das Gutachten von Dipl.-Ing. Dr.mont. O__ schlüssig ist, auch von einem fachlichen Laien gut nachvollzogen werden kann und keine Widersprüche enthält. Im Rahmen der mündlichen Verhandlung und in seinen schriftlichen Stellungnahmen hat auch Mag. G__ vom BMK fachlich fundiert dargelegt, dass Unterschiede bestehen zwischen LD-Schlacke im engeren fachlichen Sinn und Kellerschlacke. Dies wird aber auch im S-Gutachten so dargelegt.
Dass wegen dieser Unterschiede in den Analyseergebnissen eine Gefährdung der Umwelt möglich wäre, wurde weder von der bB noch einer anderen Verfahrenspartei behauptet oder dargetan, zumal das verfahrensgegenständliche Material auch bereits bisher auf der Deponie (ALSAG-pflichtig) eingebaut wird.
Im Rahmen der mündlichen Verhandlung hat sich gezeigt, dass die Auffassungsunterschiede zwischen der Bf und der bB (sowie des Zollamtes) darin liegen, wie der Begriff „Stahlwerksschlacken (LD-Schlacken)“, der im Ausnahmetatbestand des ALSAG verwendet wird, auszulegen ist. Dies stellt allerdings ohnehin eine Rechtsfrage dar, die nicht von einem Sachverständigen zu beurteilen ist. Übereinstimmend wurde von den Verfahrensparteien in der mündlichen Verhandlung auch festgehalten, dass das Ermittlungsverfahren zum Erstbescheid umfangreich und ausführlich geführt worden ist. Das ist auch der Eindruck der erkennenden Richterin, sodass mit den bisherigen gutachterlichen Ausführungen das Auslangen gefunden werden kann, um die Rechtsfrage klären zu können.

## III. In rechtlicher Hinsicht ist Folgendes auszuführen:

### III.1. Maßgebliche Rechtsgrundlagen:

III.1.1. § 3, § 10 und § 21 des Altlastensanierungsgesetzes (ALSAG), BGBl 299/1989 idF BGBl I 97/2013 (§ 10) bzw idF BGBl I 58/2017 (§ 3), lauten wie folgt:

II. ABSCHNITT
Altlastenbeitrag
Gegenstand des Beitrags

§ 3. (1) Dem Altlastenbeitrag unterliegen
1. das Ablagern von Abfällen oberhalb oder unterhalb (dh. unter Tage) der Erde; als Ablagern im Sinne dieses Bundesgesetzes gilt auch
   a) das Einbringen von Abfällen in einen Deponiekörper, auch wenn damit deponiebautechnische oder andere Zwecke verbunden sind (zB Fahrstraßen, Rand- und Stützwälle, Zwischen- oder Oberflächenabdeckungen einschließlich Methanoxidationsschichten und Rekultivierungsschichten),
   b) das mehr als einjährige Lagern von Abfällen zur Beseitigung oder das mehr als dreijährige Lagern von Abfällen zur Verwertung,

c) das Verfüllen von Geländeunebenheiten (ua. das Verfüllen von Baugruben oder Künetten) oder das Vornehmen von Geländeanpassungen (ua. die Errichtung von Dämmen oder Unterbauten von Straßen, Gleisanlagen oder Fundamenten) oder der Bergversatz mit Abfällen,

[…]

(1a) Von der Beitragspflicht ausgenommen sind

[…]

11. Stahlwerksschlacken (LD-Schlacken, Elektroofenschlacken) und aufbereiteter, qualitätsgesicherter Asphaltaufbruch aus Stahlwerksschlacken, die eine der folgenden Voraussetzungen erfüllen:

a) Stahlwerksschlacken und aufbereiteter Asphaltaufbruch aus Stahlwerksschlacken, die im technisch notwendigen Ausmaß zulässigerweise im Straßen- oder Ingenieurbau (insbesondere bergbau- und hüttenspezifische Anwendungen, auch unter Verwendung schlackenhaltiger Aushübe) entsprechend qualitätsgesichert verwendet werden;

b) Stahlwerksschlacken, die sich für einen Einsatz gemäß lit. a eignen und in ein Monokompartiment oder einen Kompartimentsabschnitt in einer Baurestmassendeponie oder einer Reststoffdeponie eingebracht werden, die im Hinblick auf eine spätere zulässige Verwertung eingerichtet wurden;

c) Stahlwerksschlacken, die als qualitätsgesicherte Ersatzrohstoffe für eine andere Verwertung als nach lit. a in ein Monokompartiment oder einen Kompartimentsabschnitt in einer Reststoffdeponie eingebracht werden, die im Hinblick auf eine spätere zulässige Verwertung eingerichtet wurden.

[…]

Feststellungsbescheid

§ 10. (1) Die Behörde (§ 21) hat in begründeten Zweifelsfällen auf Antrag des in Betracht kommenden Beitragsschuldners oder des Bundes, vertreten durch das Zollamt, durch Bescheid festzustellen,

1. ob eine Sache Abfall ist,
2. ob ein Abfall dem Altlastenbeitrag unterliegt,
3. ob eine beitragspflichtige Tätigkeit vorliegt,
4. welche Abfallkategorie gemäß § 6 Abs. 1 vorliegt,
5. ob die Voraussetzungen vorliegen, die Zuschläge gemäß § 6 Abs. 2 oder 3 nicht anzuwenden,
6. welche Deponie(unter)klasse gemäß § 6 Abs. 4 vorliegt.

(2) Der Bescheid samt einer Kopie der Akten des Verwaltungsverfahrens ist unverzüglich an den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu übermitteln. Unbeschadet des § 68 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991 (AVG), BGBl. Nr. 51, kann ein Bescheid gemäß Abs. 1 vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft innerhalb von sechs Wochen nach Einlangen abgeändert oder aufgehoben werden, wenn

1. der dem Bescheid zugrunde liegende Sachverhalt unrichtig festgestellt oder aktenwidrig angenommen wurde oder
2. der Inhalt des Bescheides rechtswidrig ist.

Die Zeit des Parteiengehörs ist nicht in die Frist einzurechnen.

(3) Verfahrensparteien gemäß § 8 AVG sind der Beitragsschuldner und der durch das Zollamt vertretene Bund als Abgabengläubiger.

Behörde

§ 21. Sofern nicht anderes bestimmt ist, ist Behörde im Sinne dieses Bundesgesetzes die Bezirksverwaltungsbehörde.

III.2. Sache des Beschwerdeverfahrens – Prüfungsumfang des Verwaltungsgerichts:

III.2.1. Durch Aufhebungsbescheid aufgehobene Entscheidung (Erstbescheid):

Wenn im Spruch des angefochtenen Aufhebungsbescheids der bB der „Bescheid des Magistrats Linz vom 23. September 2023“ aufgehoben wird, so ist dies als offenkundiger Schreibfehler zu qualifizieren:
Ein „Bescheid des Magistrats vom 23. September 2023“ in Hinblick auf einen Feststellungsantrag der Bf gemäß § 10 ALSAG ist nicht existent. Offensichtlich intendiert war von der bB im Aufsichtsverfahren nach § 10 Abs 2 ALSAG jedoch den Erstbescheid, mit dem über den Antrag der Bf vom 14. Juli 2020 abgesprochen wurde, aufzuheben. So müsste es richtiger Weise im Bescheidspruch des Aufhebungsbescheids lauten: „Bescheid des Bürgermeisters der Stadt Linz vom 23. Oktober 2023“. Auf Grund der im Spruch des Aufhebungsbescheids jedoch korrekt angeführten GZ in Verbindung mit der Bescheidbegründung ist letztlich dennoch für jedermann zweifelsfrei erkennbar, welchen Bescheid die bB gemäß § 10 Abs 2 Z 2 ALSAG aufheben wollte. So wird etwa in der Begründung des Aufhebungsbescheids der gesamte Spruch des Erstbescheids wortwörtlich wiedergegeben, diesfalls auch das korrekte Datum genannt und auf genaue Begründungspassagen aus dem Erstbescheid Bezug genommen. Es ist somit trotz Tippfehler im Spruch keinesfalls widersprüchlich bzw zweifelhaft, welcher Bescheid im Aufsichtsverfahren behoben wurde.

Es sei an dieser Stelle lediglich der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass die gemäß § 10 Abs 1 iVm § 21 ALSAG in der im gegenständlichen Verfahren maßgeblichen Fassung, BGBl 299/1989, zuständige Behörde die Bezirksverwaltungsbehörde ist (vgl. wiederum zur ab 1. Jänner 2025 für neue Verfahren geltenden Rechtslage § 33 ALSAG idF BGBl I 30/2024, welcher eine Zuständigkeit des Landeshauptmanns normiert). Die Bezirksverwaltung ist in Statutarstädten, wie etwa der Landeshauptstadt F__, ein Teil des übertragenen Wirkungsbereichs, der gemäß Art 119 Abs 2 erster Satz B-VG vom Bürgermeister wahrzunehmen ist. Im vorliegenden Fall ist daher der Bürgermeister der Stadt Linz die den Erstbescheid erlassende Behörde, und nicht wie von der bB im Aufhebungsbescheid wohl

irrtümlich angeführt, der „Magistrat Linz“ (vgl. Art 116 Abs 3 und Art 119 Abs 2 B-VG iVm § 44 Abs 6 Z 2 iVm § 50 Abs 1 StL 1992).

III.2.2. Aufhebungsbescheid:

Die Ausübung des Aufsichtsrechts iSd § 10 Abs 2 ALSAG umfasst die Abänderung oder Aufhebung eines Feststellungsbescheids nach § 10 Abs 1 ALSAG. Es handelt sich um eine im Wesentlichen inhaltlich gleiche Regelung wie im § 6 Abs 4 Abfallwirtschaftsgesetz (AWG). Hintergrund bzw Zweck dieser Korrekturmöglichkeit durch die Oberbehörde ist es, österreichweit eine einheitliche Rechtslage und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten (vgl. dazu VwGH 14. März 2024, Ra 2022/07/0185).

Die in der Begründung eines auf § 10 Abs 2 ALSAG gestützten Aufhebungsbescheids enthaltenen, für die Aufhebung tragenden Gründe binden in einem allfälligen fortgesetzten Verfahren die Unterbehörde. Entspricht ein solches tragendes Begründungselement nicht dem Gesetz, dann hat das dieselbe Konsequenz wie bei Bescheiden, die auf § 66 Abs 2 AVG gestützt sind, nämlich die Rechtswidrigkeit des Behebungsbescheides [vgl. idS VwGH 30. September 2010, 2007/07/0090; vgl. dazu *List*, ALSAG Kurzkommentar (2020) § 10 Rz 74].

Die bB stützt die Aufhebung des Erstbescheids auf § 10 Abs 2 Z 2 ALSAG und inhaltlich auf folgende Gründe:
Da es sich beim verfahrensgegenständlichen Material um ein Schlackengemisch handle, liege keine LD-Schlacke im engeren Sinn vor (gezielt anfallend am Ende des LD-Prozesses). Nur bei einer Schlacke, die das ganze LD-Verfahren durchlaufen habe, seien die chemisch-physikalischen Eigenschaften klar voraussehbar und damit die unbedenkliche Verwendung sichergestellt. Die Behörde habe sich mit dieser Frage nicht auseinandergesetzt und entgegen den gutachterlichen Ausführungen von DI Dr. AD__ und Mag. G__ angenommen, dass der verfahrensgegenständliche Abfall „LD-Schlacke“ sei. Die Behörde habe zu dieser Frage kurz vor Erlassung des Feststellungsbescheides Zweifel gehabt und überlegt, ob hierzu der Gutachter AD__ zu befragen sei (ob es sich beim Material aus der ERGA um LD-Schlacke handle).
Die bB geht in diesem Zusammenhang von einem wesentlichen Begründungsmangel beim Erstbescheid aus, da nicht dargelegt worden sei wie die Ansicht der Behörde mit den Gutachten (die zwischen LD-Schlacke und dem gegenständlichen Material Unterschiede sehen) in Relation zu setzen sei. Im Ergebnis moniert die bB somit neben der Beweiswürdigung im Erstbescheid auch die Beurteilung der Rechtsfrage. Für die bB fehlt im Erstbescheid eine eigenständige Bewertung durch die Behörde und die Gegenüberstellung und Beurteilung der einzelnen Gutachten. Die bB geht insgesamt von einer engen Auslegung des gesetzlich verwendeten Begriffs „LD-Schlacke“ im § 3 Abs 1a Z 11 ALSAG aus.

III.2.3. Sache des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens

Sache des Beschwerdeverfahrens vor dem Landesverwaltungsgericht ist die Frage, ob die von der bB für die (gänzliche) Aufhebung des Erstbescheids tragenden Gründe zutreffend sind. Eine Prüfung, ob allenfalls andere Gründe vorliegen, die zu einer im Ergebnis rechtmäßigen Aufhebung führen hätten können, ist im gegenständlichen Verfahren nicht vorzunehmen. Eine solche weitergehende Prüfung der Rechtsrichtigkeit des Erstbescheids würde die Sache des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens gegen den Aufsichtsbescheid überschreiten, zumal es sich im Bereich des § 10 Abs 2 ALSAG um ein besonders ausgestaltetes Aufsichtsverfahren handelt, das nur einen engen und gesetzlich klar definierten Anwendungsbereich umfasst. Gegenständlich hat die bB die Aufhebung auf § 10 Abs 2 Z 2 ALSAG gestützt (rechtswidriger Inhalt des Bescheides). Eine solche Rechtswidrigkeit liegt immer dann vor, wenn die dem Bescheidinhalt zugrundeliegenden Rechtsnormen falsch angewendet worden sind (vgl. zu § 6 Abs. 4 AWG: VwGH 14. März 2024, Ra 2022/07/0185). In weiterer Folge ist somit zu prüfen, ob eine derartige Rechtswidrigkeit des Erstbescheides vorliegt.

III.3. Rechtliche Beurteilung des Aufhebungsbescheides durch das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich:

III.3.1. Begriff „LD Schlacke“ im § 3 Abs 1a Z 11 ALSAG:

Der gegenständliche Rechtsstreit basiert auf einer unterschiedlichen Auslegung des rechtlichen Begriffs „Stahlwerksschlacken (LD-Schlacken, Elektroofenschlacken)“ in § 3 Abs 1a Z 11 ALSAG.

Die Auslegung dieses rechtlichen Begriffes ist eine Rechtsfrage und wesentlich ist dabei, dass die rechtlichen Begriffe von den fachlich verwendeten Begriffen für die verschiedenen Schlackenarten zu differenzieren sind. Erwiesenermaßen gibt es in fachlicher Hinsicht eine Vielzahl an Schlacken und sogar bei gleichen Schlackenarten zeigen sich Unterschiede bei den einzelnen Stahlwerken. Festzuhalten ist an dieser Stelle auch, dass die bB deshalb von der Rechtswidrigkeit des Erstbescheids ausgeht, weil dort die Rechtsfrage anders beurteilt wird wie von der bB. Festzuhalten ist aber auch, dass sich die fachlichen Gutachten nicht widersprechen. Sämtliche Gutachter (P, AD__ und G__) sehen keine Identität des verfahrensgegenständlichen Materials aus der ERGA mit der gezielt anfallenden LD-Schlacke (im engeren Sinn). Auch wenn im P-GA von „89% LD-Schlacke“ die Rede ist, so zeigt sich bei genauerer Durchsicht dieses Gutachtens, dass an dieser Stelle der fachliche Begriff insofern undeutlich verwendet wurde, da es sich tatsächlich um eine Mischung von 80% Kellerschlacke und 9% LD-Schlacke (im engeren Sinn) handelt. Es ist davon auszugehen, dass der Gutachter hier (unzulässigerweise) bereits eine rechtliche Beurteilung vorgenommen hat. Zu beachten ist auch, dass das P-GA ursprünglich eine andere Stoßrichtung hatte und es hier um die

Einordnung des Abfalls zu einer bestimmten Schlüsselnummer ging. Auch, dass der Bürgermeister der Stadt Linz im Verfahren zunächst unsicher war, ob noch eine weitere Fragestellung an den Gutachter AD__ erforderlich ist (was sich aus einem Aktenvermerk ergibt und auf den die bB ebenfalls Bezug genommen hat), belastet den Erstbescheid nicht mit Rechtswidrigkeit, zumal die Behörde sodann erkannt hat, dass es sich um eine Rechtsfrage handelt (dies ergibt sich eindeutig aus der Begründung des Erstbescheids).

Nach Ansicht der bB kann der Begriff „LD-Schlacke“ (im anzuwendenden Ausnahmetatbestand) nur bei einer Schlacke, die den gesamten LD-Prozess durchlaufen hat, erfüllt sein. Dies da nur bei vollständigem Durchlaufen des Prozesses unzweifelhaft gewährleistet sei, dass es sich um einen Abfall handelt, der für bestimmte Verwertungen bei Vorliegen der entsprechenden Rahmenbedingungen unbedenklich eingesetzt werden könne. Der Begriff der LD-Schlacke sei daher restriktiv auszulegen. Die gegenständlichen Hüttenstoffreste seien daher nicht vom Begriffsverständnis der LD-Schlacke umfasst und der Ausnahmetatbestand von der Beitragspflicht nicht erfüllt.

Die Bf ist hingegen der Auffassung, dass eine entsprechende wortlautkonforme, systematisch-logische und telelogisch-historische Auslegung ergebe, dass alle im LD-Verfahren anfallenden Schlackenarten, unabhängig vom Zeitpunkt ihres Anfallens, vom Begriffsverständnis des § 3 Abs 1a Z 11 ALSAG umfasst seien und somit auch die in Rede stehenden Hüttenstoffreste als LD-Schlacke iSd Gesetzes zu qualifizieren sind.

III.3.2. Mit der Novelle 2011 wurde der Ausnahmetatbestand des § 3 Abs 1a Z 11 ALSAG ursprünglich eingeführt und lautete damals noch wie folgt:

„11. Stahlwerksschlacken, die im technisch notwendigen Ausmaß zulässigerweise im Ingenieur- und Straßenbau für die Herstellung einer Tragschicht mit gering durchlässiger Deckschicht verwendet werden, sofern durch ein Qualitätssicherungssystem gewährleistet wird, dass die erforderliche Qualität gegeben ist.“

Mit der Novelle 2013 wurde (unter anderem) der Klammerausdruck „LD-Schlacken, Elektroofenschlacken“ neu eingefügt. Mit Wirkung vom 19. Juni 2013 wurde § 3 Abs 1a Z 11 Altlastensanierungsgesetz durch BGBl I 97/2013 neu gefasst und lautet seither wie folgt:

„11. Stahlwerksschlacken (LD-Schlacken, Elektroofenschlacken) und aufbereiteter, qualitätsgesicherter Asphaltaufbruch aus Stahlwerksschlacken, die eine der folgenden Voraussetzungen erfüllen:

a) Stahlwerksschlacken und aufbereiteter Asphaltaufbruch aus Stahlwerksschlacken, die im technisch notwendigen Ausmaß zulässigerweise im Ingenieur- und Straßenbau für die Herstellung einer Tragschicht mit gering durchlässiger Deckschicht verwendet werden, sofern durch ein Qualitätssicherungssystem gewährleistet wird, dass die erforderliche Qualität gegeben ist;

b) Stahlwerksschlacken, die sich für einen Einsatz gemäß lit. a eignen und in ein Monokompartiment oder einen Kompartimentsabschnitt in einer Baurestmassendeponie oder einer Reststoffdeponie eingebracht werden, die im Hinblick auf eine spätere zulässige Verwertung eingerichtet wurden

c) […]“

III.3.3. Zur Auslegung des seither in § 3 Abs 1a Z 11 ALSAG verwendeten Begriffs "Stahlwerksschlacken (LD-Schlacken, Elektroofenschlacken)" ist festzuhalten, dass Gegenstand der Auslegung grundsätzlich der Gesetzestext als Träger des in ihm niedergelegten Sinnes ist, um dessen Verständnis es bei der Auslegung geht.

Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des rechtlich maßgeblichen, normativen Sinnes des Gesetzes. Jede Gesetzesauslegung hat (iSd § 6 ABGB) mit der Erforschung des Wortsinnes zu beginnen, wobei zu fragen ist, welche Bedeutung einem Ausdruck oder Satz nach dem allgemeinen Sprachgebrauch oder dem des Gesetzgebers und seinem Zusammenhang innerhalb der getroffenen Regelung zukommt (vgl. für viele VwGH 23. April 2009, 2007/09/0159; 29. Mai 2015, Ro 2014/17/0011).

Unter „Stahlwerksschlacken“ wird im allgemeinen Sprachgebrauch die bei der Erzeugung von Rohstahl bzw. Stahl entstehende Schlacke verstanden, wobei je nach Art des Verfahrens weiter unterschieden wird in:
a) Konverterschlacke oder LD-Schlacke (kurz LDS), die bei der Umwandlung von flüssigem Roheisen zu Rohstahl im LD-Konverter entsteht. Sie wird aus Zuschlägen wie Kalkstein oder Dolomit gebildet und enthält neben Calcium auch andere unter den oxidierenden Bedingungen des Prozesses oxidierte Bestandteile.
b) Elektroofenschlacke (kurz EOS), die bei der Verhüttung von Stahlschrott im Elektrolichtbogenofen entsteht. Sie wird aus Zuschlägen wie Kalkstein oder Dolomit gebildet und enthält darüber hinaus Bestandteile, die unter den Bedingungen des Prozesses oxidieren.
c) Edelstahlschlacke (kurz EDS), die bei der Verhüttung von Stahlschrott zur Erzeugung von rostfreiem und/oder hochlegiertem Stahl in verschiedenen metallurgischen Aggregaten entsteht. Sie wird unter Zugabe unterschiedlicher Zuschläge sowie Legierungsmittel gebildet.
d) Sekundärmetallurgische Schlacke (SEKS), die bei der Nachbehandlung von Rohstahl im Rahmen der Herstellung von Qualitäts- und Massenstählen entsteht. (vgl. die Ausführungen dazu auf Wikipedia unter Hinweis auf DIN 4201 <de.wikipedia.org/wiki/Schlacke_(Metallurgie)>, abgefragt am 07. Juni 2024).

Stellt man daher auf den reinen Wortlaut ab, zeigt sich, dass unter Stahlwerksschlacke allgemein jene Schlacke verstanden wird, die in einem Stahlwerk, mithin bei der Stahlerzeugung, anfällt. Dies etwa im Unterschied zur Hochofenschlacke, welche im Hochofen bei der Roheisenerzeugung anfällt oder zur

Metallhüttenschlacke, die bei der pyrotechnischen Kupferverhüttung im Schmelzverfahren, Schachtofenbetrieb oder Elektroofen entsteht.

Dafür, dass der Gesetzgeber im Zuge der erstmaligen Einführung des Begriffs "Stahlwerksschlacke" mit der Altlastensanierungsgesetz-Novelle 2011, BGBl I 15/2011 oder der Erweiterung des Ausnahmetatbestandes mit der Novelle 2013, BGBl I 97/2013 von einem anderen Begriffsverständnis ausgegangen wäre, gibt es keine hinreichenden Anhaltspunkte:

So war für den historischen Gesetzgeber der Begriff offenbar auch nicht weiter ausführungsbedürftig, wenn einerseits in den parlamentarischen Materialien zur Novelle 2013, mit der die beiden Klammerausdrücke eingefügt wurden, nur der Hinweis auf die beiden „Unterkategorien" der Stahlwerksschlacke, LD-Schlacke aus dem LD-Verfahren und die Elektroofenschlacke aus der Herstellung von Stahl im Elektrostahlverfahren, erfolgte und insofern eine Klarstellung bzw. Einschränkung dahingehend, dass nur Schlacken aus diesen beiden Verfahren gemeint sind. Konkret wird dazu in der Begründung des einschlägigen Abänderungsantrags ausgeführt, dass durch die Einfügung einer Legaldefinition des Begriffs „Stahlwerksschlacken" im Klammerausdruck des Einleitungssatzes klargestellt werde, „dass darunter nur LD-Schlacken und Elektroofenschlacken, nicht aber zB Edelstahlschlacken zu verstehen sind." Dieses Begriffsverständnis lag auch schon der Novelle BGBl I 15/2011 zugrunde (vgl. die Begründung zum Abänderungsantrag, AA-328 BlgNR XXIV. GP, 2).

Mit besagter Novelle 2011 wurde der Ausnahmetatbestand des § 3 Abs 1a Z 11 ALSAG ursprünglich eingeführt und lautete damals noch wie folgt:

„11. Stahlwerksschlacken, die im technisch notwendigen Ausmaß zulässigerweise im Ingenieur- und Straßenbau für die Herstellung einer Tragschicht mit gering durchlässiger Deckschicht verwendet werden, sofern durch ein Qualitätssicherungssystem gewährleistet wird, dass die erforderliche Qualität gegeben ist."

Schon im Bericht des Umweltausschusses zur Novelle 2011 (AB 1085 BlgNR XXIV. GP) heißt es diesbezüglich jedoch ausdrücklich: „Mit dem Begriff Stahlwerksschlacke werden zusammenfassend die LD-Schlacke aus dem LD-Verfahren und die Elektroofenschlacke aus der Herstellung von Stahl im Elektrostahlverfahren bezeichnet".
Zuvor werden im Ausschussbericht zum Ausnahmetatbestand auszugsweise allgemeine Überlegungen angestellt:
„Die Produktion von Stahl ist aufgrund des Einsatzes von Kalk untrennbar mit der Erzeugung von Schlacken verbunden. Die Verwendung von Schlacken aus der Eisen- und Stahlindustrie in der Bauwirtschaft hat bereits eine jahrzehntelange Tradition. Durch den Einsatz von Schlacken in der Bauwirtschaft können wesentliche Mengen an Primärrohstoffen substituiert und gleichzeitig deren Aufhaldung bzw. Deponierung verhindert werden.
Obwohl auch in Österreich die Verwendung von Schlacke in der Bauindustrie bereits seit langem etabliert ist, treten immer wieder Unklarheiten hinsichtlich einer möglichen

Beitragspflicht bei der Verwendung als Baustoff auf. Sofern nicht ohnedies davon auszugehen ist, dass die Schlacken entsprechend den vom EuGH entwickelten und in der neu gefassten EU-Richtlinie über Abfälle (Richtlinie 2008/98/EG) festgelegten Kriterien als Nebenprodukte ohne Abfalleigenschaft zu qualifizieren sind und sofern überhaupt eine Geländeverfüllung bzw. -anpassung iSd § 3 Abs 1 Z 1 lit c AlSAG vorliegt, soll daher ausdrücklich klargestellt werden, dass die Verwendung von Stahlwerksschlacken als Baustoff für die Herstellung einer Tragschicht mit Deckschicht im Ingenieur- und Straßenbau (ÖNORM EN 13242 – Gesteinskörnungen für ungebundene und hydraulisch gebundene Gemische für Ingenieur- und Straßenbau) nicht der Beitragspflicht nach dem AlSAG unterliegt."

Weder aus dem Wortlaut noch aus den Materialien zu den beiden ALSAG-Novellen 2011 und 2013 geht somit hervor, dass unter dem Begriff „Stahlwerksschlacke" nur jene Schlacke gemeint sein soll, die am Ende des LD-Prozesses anfällt. Die Einschränkung, die durch die Novelle 2013 mit den Klammerausdrücken „LD-Schlacken, Elektroofenschlacken" eingeführt wurde, ist verfahrensbezogen zu sehen. So ist nur bei jenen Stahlwerksschlacken eine Beitragsfreiheit möglich, die im LD-Verfahren (Linz-Donawitz-Verfahren) oder im Elektrolichtbogenofen-Verfahren anfallen, wobei der Zeitpunkt des Anfalles hier nicht relevant ist.

Auch dass mit dem Begriff auf eine bestimmte stoffliche Zusammensetzung oder auf einen bestimmten Zeitpunkt des Anfallens abgestellt werden soll und daher der Begriff „Stahlwerksschlacke (LD-Schlacke)" nur Schlacke mit einer bestimmten stofflichen Zusammensetzung umfasst, geht aus dem Wortlaut und der Historie nicht hervor. Zudem gibt es etwa auch Ausnahmetatbestände im ALSAG, die auf bestimmte Grenzwerte (zB § 3 Abs 1a Z 5a lit b ALSAG) oder auf eine bestimmte Zusammensetzung nach Volumsprozent (zB § 3 Abs 1a Z 5b ALSAG) der Abfälle abstellen. Auf eine solche Konkretisierung nimmt der Gesetzgeber weder im § 3 Abs 1a Z 11 lit a ALSAG noch in den Materialien Bezug, sodass es auf eine bestimmte Zusammensetzung oder bestimmte Analysenergebnisse gegenständlich nicht ankommt. Gleiches gilt für das von der bB im Zuge der mündlichen Verhandlung erwähnte Gutachten von DI Dr. K__. Dieses bereits ältere Gutachten beschäftigte sich mit der Frage einer spezifischen Einzelanwendung (und der damit einhergehenden Umweltverträglichkeit) von Schlacke der Bf. Dass der gesetzliche Ausnahmetatbestand nur iZm einem solchen Gutachten zu verstehen sei, ist nicht nachvollziehbar. Im Übrigen gilt die Privilegierung im § 3 Abs 1a Z 11 lit a ALSAG auch für „Asphaltaufbruch aus Stahlwerksschlacken" und „schlackenhaltige Aushübe", wobei hier ein unspezifischer Schlackenanteil ausreicht, sodass auch aus diesem Grund eine enge Auslegung des zuvor verwendeten Begriffes nicht nachvollziehbar wäre.

Auch unter Berücksichtigung von Telos und Systematik ergibt sich kein anderes (engeres) Begriffsverständnis:

Zweck der abgabenrechtlichen Privilegierung ist die Einsetzbarkeit für bautechnische Zwecke und die Schonung von Ressourcen. Diese Zielrichtung des ALSAG,

wonach der gesamte Lebenszyklus von Stoffkreisläufen zu beachten ist, die Substituierung von Primärrohstoffen und die Verhinderung von Aufhaldung bzw. Deponierung forciert werden soll, ergibt sich einerseits aus den parlamentarischen Materialien der Vorläuferbestimmung und der Novelle 2013 (vgl. Begründung des Abänderungsantrages AA-328 XXIV. GP, 2 und AB 1085 BlgNR XXIV. GP). ISe Ressourcenschonung und Nachhaltigkeit sollten daher Stahlwerksschlacken einer bautechnischen Verwendung zugeführt werden können. Diese zentrale Lenkungsabsicht der abgabenrechtlichen Privilegierung würde durch ein enges Begriffsverständnis – wie von der bB vertreten – konterkariert werden.

Der in der Recycling-Baustoffverordnung (RBV) definierte Begriff „Stahlwerksschlacke“ im § 3 Z 20, wonach darunter nur kristallin erstarrte LD-Schlacke zu verstehen ist, kann zur Auslegung nicht herangezogen werden, da die RBV eine zeitlich spätere Norm darstellt und somit nicht zur Auslegung einer früheren Bestimmung heranzuziehen ist (vgl. VwGH 06. September 2023, Ra 2021/08/0018). Zudem muss sich das Begriffsverständnis des ALSAG nicht zwangsläufig mit jenem der RBV decken und es ist zudem zu beachten, dass die RBV eine Verordnung und somit eine rangniedrigere Norm als das ALSAG darstellt. Der bloße Hinweis in den Materialen zum ALSAG (AA-328 BlgNR XXIV. GP) auf eine noch nicht existente Rechtsvorschrift niederen Ranges kann somit nicht dazu führen, dass der Begriff im ALSAG nur iSd RBV zu verstehen ist. Dies auch vor dem Hintergrund, dass im ALSAG auch nicht nur auf die LD-Schlacke, sondern auch auf die Elektroofenschlacke abgestellt wird.

Dem Argument der bB, dass nur bei einer Schlacke, die das ganze LD-Verfahren durchlaufen habe, die chemisch-physikalischen Eigenschaften klar voraussehbar und bestimmbar seien, sodass sichergestellt werden könne, dass ein für seinen Bestimmungszweck unbedenkliches Material vorliege, und daher nur diese Schlacke unter dem Begriff „Stahlwerksschlacke“ subsumierbar sei, deckt sich nicht mit dem Wortsinn und Zweck der Bestimmung. Auch wenn zweifelsfrei den Ausnahmebestimmungen zur Beitragsfreiheit zu Grunde liegenden Systematik folgend nur solche Materialien von der Beitragspflicht ausgenommen sein sollen, bei denen etwaige mit der Verwendung verbundene Umweltgefahrenquellen im Vorfeld ausgeschlossen werden können (vgl. zum Ziel des ALSAG etwa auch VwGH 21.03.2005, 2004/17/0188 mwN), kann dem Begriff nicht aus dieser Überlegung heraus bereits ein derart enges Begriffsverständnis unterstellt werden. Vielmehr da gerade das Kriterium einer bestimmten (gesicherten) Qualität und die Sicherung eines Einsatzes der Materialien nur für ganz bestimmte Zwecke durch weitere Tatbestandsmerkmale des Ausnahmetatbestandes des § 3 Abs 1a Z 11 lit a ALSAG gewährleistet werden soll: So muss neben dem Tatbestandsmerkmal „Stahlwerksschlacke“ etwa auch eine „zulässige Verwendung“ gegeben sein und die „erforderliche Qualität“ durch ein Qualitätssicherungssystem gewährleistet werden (vgl. § 3 Abs 1a Z 11 lit a leg cit).

Eine zulässige Verwendung ist dann gegeben, wenn die Stahlwerksschlacken unbedenklich für den beabsichtigten Zweck einsetzbar sind und die allenfalls erforderlichen Bewilligungen bzw. Anzeigen vorliegen (vgl. zur insofern ständigen Rsp zur „zulässigen“ Verwendung von Abfällen im Sinne der Befreiungsbestimmungen etwa VwGH 02. Oktober 2019, Ra 2019/13/0059). Die Bedingungen, unter denen ein Einbau von Stahlwerksschlacken im Ingenieur- und Straßenbau daher „zulässig“ und somit – bei Vorliegen der weiteren Tatbestandsmerkmale – beitragsfrei ist, soll dem Willen des Gesetzgebers nach näher in einer – erst nach Inkrafttreten der Novelle 2013 erlassenen – Recycling-Baustoffverordnung näher geregelt werden.

Das von der bB als maßgeblich für die Auslegung des Schlacke-Begriffs ins Treffen geführte, aus ihrer Sicht für eine Beitragsfreiheit unbedingt erforderliche Argument eines Qualitätsmerkmals/einer bestimmten Stoffzusammensetzung bzw. erforderlichen Qualitätssicherung stellt der Gesetzgeber vielmehr – wie soeben dargelegt – durch weitere Tatbestandsmerkmale her. Dafür, dass auch beim Tatbestandsmerkmal „Stahlwerksschlacke“ Qualitätsgesichtspunkte bzw. zeitliche Gesichtspunkte (nur gewisse Zeit des Anfalls) eine Rolle spielen sollten, geht weder aus Wortlaut, noch Telos oder Systematik hervor. Vielmehr sollte durch die Novelle 2013 nur klargestellt werden, dass der Begriff „Stahlwerksschlacke“ insofern eingeschränkt zu verstehen ist, dass eine Unterscheidung von beitragsfreier und nicht beitragsfreier Schlacke nach der Herstellungsart (LD Schlacke und Elektroofenschlacke, nicht aber zB Edelstahlschlacken) vorzunehmen ist. Nicht mehr und nicht weniger. Insofern sind alle im LD-Verfahren bzw. Elektroofenverfahren anfallenden Schlacken unabhängig von ihrer stofflichen Zusammensetzung oder dem Zeitpunkt des Anfallens im Prozess vom Begriff „Stahlwerksschlacken“ umfasst.

III.4. Beitragsfreiheit:

Ob diese Schlacken auch tatsächlich beitragsfrei sind, ist eine davon gedanklich zu trennende Frage, die erst bei Erfüllung sämtlicher weiterer in § 3 Abs 1a Z 11 lit a ALSAG genannten Tatbestandselemente bejaht werden kann. Die bB vermengt aber gerade dies in ihrer Argumentation. Bei der von der bB vertretenen und sehr engen Auslegung des Begriffs wären die weiteren Tatbestandselemente des § 3 Abs 1a Z 11 lit a ALSAG entbehrlich und dies kann dem Gesetzgeber keinesfalls unterstellt werden. Zu beachten ist im Rahmen der weiteren Tatbestandsvoraussetzungen iZm der Verwendung, dass hier immer nur eine konkrete und bestimmte Verwendung zu beurteilen ist. Auch eine weite Auslegung des rechtlichen Begriffs der LD-Schlacke führt keinesfalls dazu, dass jedweder Einsatz an jedem Ort erlaubt wäre.

Nach dem gegenständlich festgestellten Sachverhalt erfolgt eine Verwendung im Ingenieurbau, im technischen notwendigen und zulässigen Ausmaß. Zudem liegt eine Qualitätssicherung vor (siehe dazu die Feststellungen unter Punkt II.1.). Diese

Punkte stehen grundsätzlich unstrittig fest, ergeben sich insbesondere aus dem V-Strasse und wurden auch von der bB nicht aufgegriffen.

Der Ingenieurbau umfasst dabei auch den Einsatz an Bergbaustandorten, zB als Trag- oder Stabilisierungsschicht und den internen Anwendungen an Hüttenstandorten, zB zur Befestigung und Stabilisierung interner Industrieflächen oder für Bauten mit hüttenspezifischen Sonderanforderungen an besondere Hitze- oder Lastbeständigkeit [vgl. dazu *List*, Kurzkommentar ALSAG (2020) § 3 Rz 77]. Genau ein solcher Einsatz an einem Hüttenstandort liegt hier vor. Die Asbestabfälle auf der Deponie der Bf sollen abgedeckt und lastbeständig stabilisiert werden. Dies erfolgt gegenständlich im technischen notwendigen Ausmaß und ist auch zulässig bzw. sogar vorgeschrieben durch Auflagen im Bescheid des Amtes der Oö. Landesregierung vom 8. November 2018 (GZ: AUWR-2006-5542/718-Re/Ei). Das verfahrensgegenständliche Material wird – laut festgestelltem Sachverhalt – zudem qualitätsgesichert aufbereitet und es erfolgen jährliche Vollanalysen.

Im Ergebnis ist im Erstbescheid daher in rechtmäßiger Weise von einer Beitragsfreiheit iSd § 3 Abs 1a Z 11 lit a ALSAG ausgegangen worden, sodass aus diesem Grund keine Rechtswidrigkeit erblickt werden kann.

III.5. (Behaupteter) Begründungsmangel durch unzureichende Würdigung der eingeholten bzw. erstatteten Gutachten:

Die bB begründet die Aufhebung unter anderem mit einem aus ihrer Sicht bestehenden wesentlicher Begründungsmangel des Erstbescheids. Dieser liege darin, dass im Erstbescheid eine (ausreichende) Begründung fehle, warum die Gutachten von Dipl.-Ing Dr. AK__ und Univ. Prof DI Dr. mont P__ glaubwürdiger und schlüssiger gewesen seien. Es habe weder eine Würdigung der gutachterlichen Feststellungen des Amtssachverständigen Mag. G__ stattgefunden noch eine Gegenüberstellung zu den Ausführungen in den Gutachten von Dipl.-Ing Dr. AK__ und Univ.Prof DI Dr. mont P__.

Dass die drei Gutachter zu anderen Ergebnissen hinsichtlich der Zusammensetzung der fraglichen Materialien gekommen wären und insofern eine Beweiswürdigung vorzunehmen gewesen wäre, ergibt sich jedoch nicht aus den vorliegenden Akten, noch wird dies von der bB behauptet. Vielmehr wird die fehlende/nicht ausreichende Auseinandersetzung mit den Ausführungen von Mag. M__ zum Begriffsverständnis von Stahlwerksschlacke (LD-Schlacke) bemängelt. Dabei handelt es sich jedoch um eine Rechtsfrage, die keinem Sachverständigenbeweis zugänglich ist. Ein Unterbleiben einer Auseinandersetzung mit – möglicherweise – in Sachverständigengutachten diesbezüglich unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich eines Rechtsbegriffs durch die Erstbehörde vermag folglich keinen wesentlichen Begründungsmangel herbeiführen.

Die Beurteilung, die Auslegung bzw. Reichweite des Begriffs „Stahlwerksschlacke“ in § 3 Abs 1a Z 11 ALSAG, stellt eine Rechtsfrage dar, deren Beantwortung ausschließlich der erkennenden Behörde bzw. im Beschwerdeverfahren dem erkennenden Gericht obliegt. Einem Sachverständigen kommt keinesfalls die Lösung von Rechtsfragen zu und er darf auch nicht in den Bereich der Beweiswürdigung vordringen. Das gilt nicht nur für von der Behörde beigezogene (Amts)Sachverständige, sondern gleichermaßen für Privatgutachter (vgl. idS für viele VwGH 21.November 2022, Ro 2022/12/0013 mwN).

III.6. Ergebnis:

Die Annahme der bB, dass der Erstbescheid rechtswidrig ist und daher aufzuheben war, findet keine Grundlage im Gesetz und verletzt als tragendes Begründungselement die Rechte der Bf, sodass dadurch der angefochtene Aufhebungsbescheid mit Rechtswidrigkeit belastet ist. Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich konnte im Ergebnis keine Rechtswidrigkeit des Erstbescheids erkennen, die eine Aufhebung rechtfertigt, sodass der angefochtene Bescheid der bB aufzuheben war.

Im Hinblick auf die durch das Landesverwaltungsgericht vertretene Auslegung des Begriffs „LD-Schlacke“ im § 3 Abs 1a Z 11 ALSAG (siehe dazu Punkt III.3.) und im Hinblick darauf, dass eine zulässige und qualitätsgesicherte Verwendung im Ingenieurbau im technisch notwendigen Ausmaß stattfindet und keine Beeinträchtigung von Schutzgütern zu erwarten ist, war die Feststellung im Erstbescheid über die Beitragsfreiheit der Tätigkeit nicht rechtswidrig. Eine Aufhebung war somit nicht gerechtfertigt, sodass spruchgemäß zu entscheiden war.

## IV. Zulässigkeit der ordentlichen Revision:

Die ordentliche Revision ist zulässig, da gegenständlich keine Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes zu den in dieser Entscheidung relevanten und grundsätzlich bedeutenden Rechtsfragen, insb. zur Auslegung des Begriffes „Stahlwerksschlacken (LD-Schlacken …)“ im § 3 Abs 1a Z 11 ALSAG, vorliegt.

## R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Gegen diese Entscheidung besteht innerhalb von sechs Wochen ab dem Tag der Zustellung die Möglichkeit der Erhebung einer Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof und/oder einer ordentlichen Revision beim Verwaltungsgerichtshof. Eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof ist unmittelbar bei diesem einzubringen, eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof beim Landesverwaltungsgericht Oberösterreich. Die Abfassung und die Einbringung einer Beschwerde bzw. einer Revision müssen durch einen bevollmächtigten Rechtsanwalt bzw. eine bevollmächtigte Rechtsanwältin erfolgen. Für die Beschwerde bzw. Revision ist eine Eingabengebühr von je 240 Euro zu entrichten. Sie haben die Möglichkeit, auf die Revision beim Verwaltungsgerichtshof und die Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof zu verzichten. Ein solcher Verzicht hat zur Folge, dass eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof und eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof nicht mehr erhoben werden kann. Ein Verzicht ist schriftlich bekanntzugeben oder zu Protokoll zu erklären. Wurde der Verzicht nicht von einem berufsmäßigen Parteienvertreter oder im Beisein eines solchen abgegeben, so kann er binnen drei Tagen schriftlich oder zur Niederschrift widerrufen werden.

## H i n w e i s

Verfahrenshilfe für das Beschwerdeverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist einer Partei zur Gänze oder zum Teil zu bewilligen, wenn die Partei außerstande ist, die Kosten der Führung des Verfahrens ohne Beeinträchtigung des notwendigen Unterhalts zu bestreiten und die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung nicht als offenbar mutwillig oder aussichtslos erscheint.
Einer juristischen Person oder einem sonstigen parteifähigen Gebilde ist die Verfahrenshilfe zu bewilligen, wenn die zur Führung des Verfahrens erforderlichen Mittel weder von ihr/ihm noch von den an der Führung des Verfahrens wirtschaftlich Beteiligten aufgebracht werden können, und die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung nicht als offenbar mutwillig oder aussichtslos erscheint; das Gleiche gilt für ein behördlich bestelltes Organ oder einen gesetzlichen Vertreter, die für eine Vermögensmasse auftreten, wenn die zur Führung des Verfahrens erforderlichen Mittel weder aus der Vermögensmasse noch von den an der Führung des Verfahrens wirtschaftlich Beteiligten aufgebracht werden können.
Ein Antrag auf Verfahrenshilfe ist innerhalb der Rechtsmittelfrist beim Verfassungsgerichtshof einzubringen.

Verfahrenshilfe für das Revisionsverfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof ist einer Partei zur Gänze oder zum Teil zu bewilligen, wenn die Partei außerstande ist, die Kosten der Führung des Verfahrens ohne Beeinträchtigung des notwendigen Unterhalts zu bestreiten.

Einer juristischen Person oder einem sonstigen parteifähigen Gebilde ist die Verfahrenshilfe zu bewilligen, wenn die zur Führung des Verfahrens erforderlichen Mittel weder von ihr/ihm noch von den an der Führung des Verfahrens wirtschaftlich Beteiligten aufgebracht werden können; das Gleiche gilt für ein behördlich bestelltes Organ oder einen gesetzlichen Vertreter, die für eine Vermögensmasse auftreten, wenn die zur Führung des Verfahrens erforderlichen Mittel weder aus der Vermögensmasse noch von den an der Führung des Verfahrens wirtschaftlich Beteiligten aufgebracht werden können.
Ein Antrag auf Verfahrenshilfe ist innerhalb der Rechtsmittelfrist beim Landesverwaltungsgericht Oberösterreich einzubringen.

Landesverwaltungsgericht Oberösterreich

Mag. Dr. Lang