

Thüringer Rechnungshof



Beratung¹

des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung
nach § 88 Abs. 2 ThürLHO

„Sanierung des ehemaligen Teerverarbeitungswerks in Rositz“

Rudolstadt, 30. November 2012
Az.: V 26-09 05-01/11 (127)

**Thüringer Rechnungshof, Postfach 10 01 37, 07395 Rudolstadt,
Burgstraße 1, Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446998**

¹ Dieser Bericht ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	3
1	Ökologische Altlasten in Thüringen	5
2	Das Großprojekt „Ehemaliges Teerverarbeitungswerk Rositz“	5
2.1	Der Freistaat kauft dem Bund das ehemalige Betriebsgelände ab	7
2.2	Öffentlich-rechtlicher Vertrag von 1996	7
2.3	Das Eckpunktepapier von 1998.....	7
2.4	Der Generalvertrag von 1999.....	7
2.5	Organisatorische Umsetzung des Generalvertrags	8
3	Zur Sanierung und Erschließung des Werksgeländes	9
3.1	Erste nachnutzungsbedingte Sanierungsarbeiten	9
3.2	Umweltministerium ergreift 2001 erste Ausgaben beschränkende Maßnahmen	9
3.3	Einsatz von Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe	10
4	Zur Sanierung der Aschenhalde Fichtenhainichen	12
4.1	Voruntersuchungen und Ausschreibung für eine Sanierung der Aschenhalde scheitern	12
4.2	Landesverwaltung lehnt Sanierungsplan der Landesentwicklungsgesellschaft ab..	13
4.3	Weitere Lösungsansätze scheitern	13
5	Zur Sanierung der Deponie „Neue Sorge“	14
6	Unterschiedliche Strukturen und wechselnde Zuständigkeiten.....	14
7	Die Ausgabenentwicklung für das Großprojekt Rositz.....	16

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Freistaat Thüringen sah sich unmittelbar nach seiner Wiedergründung 1990 vor die Aufgabe gestellt, einer Gefährdung von Umwelt und Menschen durch bedeutsame ökologische Altlasten begegnen zu müssen. Neben der Sicherung ehemaliger Kali-Bergwerke und der Sanierung im Rahmen vieler Normalprojekte trat ein Großprojekt in den Vordergrund der Bemühungen zur Wiederherstellung ökologisch vertretbarer Zustände: Die Sanierung des ehemaligen Teerverarbeitungswerks in Rositz.
- 0.2 Der Thüringer Rechnungshof hat Planung und Durchführung der Gefahrenabwehr und die Sanierung des ehemaligen Teerverarbeitungswerks untersucht. Mit dieser Beratung geht er einerseits auf wesentliche Schwachstellen bei der Bewältigung der Altlast ein. Er verkennt dabei nicht die enormen Leistungen angesichts von Problemen, die sich aus einer bis dahin beispiellosen Aufgabe ergeben haben. Angesichts weiterhin erforderlicher Maßnahmen sowohl in Rositz als auch in anderen Projekten möchte er andererseits eine Meinungsbildung zur künftigen organisatorischen Unter- setzung der Altlastenbewältigung anregen.
- 0.3 1994 erwarb die Thüringer Landesentwicklungsgesellschaft von der Treuhandanstalt Berlin den Grundbesitz des ehemaligen Teerverarbeitungswerkes Rositz. 1996 über- trug der Freistaat der Landesentwicklungsgesellschaft die Verantwortung zur Sanie- rung des ehemaligen Industriegeländes. Die dazu erforderlichen Ausgaben schätzten Bund und Land 1998 auf 97 Mio. €. Von diesem Betrag hatte die Landesentwik- lungsgesellschaft 10 % als Eigenanteil aufzubringen. Im 1999 zwischen Bund und Freistaat geschlossenen Generalvertrag veranschlagten die Vertragspartner insofern 87 Mio. € für das Großprojekt Rositz. Abzüglich bereits erfolgter Zahlungsleistungen standen dem Sondervermögen für das Großprojekt Rositz rund 84 Mio. € zur Verfü- gung. Für die Sanierung sahen die Partner sechs Jahre vor.
- Die mit diesen Mitteln zu bewältigenden Aufgaben legten die Vertragspartner dabei nicht im Einzelnen fest. Der Sanierungsaufwand sei schwer zu ermitteln und in einer Vielzahl von Fällen zwischen den Vertragspartnern strittig. Als Vertragsgegenstand wurde lediglich das Großprojekt Rositz in umfassender Weise benannt.
- 0.4 Tatsächlich belaufen sich die verausgabten Mittel (Stand 30.06.2012) aus dem Son- dervermögen auf 104,5 Mio. €. Weiterhin finanzierte der Freistaat Sanierungsleistun- gen im Werksgelände mit Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Dieser Mitteleinsatz betrug rund 30 Mio. €. Die Aus- gaben für Sanierungsleistungen im ehemaligen Teerverarbeitungswerk Rositz belie- fen sich demnach bislang auf rund 134,5 Mio. €. Sie übersteigen die geplanten Aus- gaben der Vertragspartner (84 Mio. € in 1999) um 50,5 Mio. €, ohne dass es zu einer umfassenden Sanierung gekommen ist. Denn weitere Maßnahmen und finanzielle Lasten sind absehbar (siehe unten).
- 0.5 Für die Ausgabenüberschreitung kommt eine Vielzahl von Gründen in Betracht. Der Rechnungshof sieht nicht zuletzt in der mangelhaften Durchsetzung eines wirksamen Ausgabenmanagements – vor allem in den Jahren unmittelbar nach Bildung des Son- dervermögens – die Ausgabenüberschreitungen begründet.
- 0.6 Des Weiteren stiegen die Ausgaben bei der nachnutzungsbezogenen Sanierung des Werksgeländes deutlich über den erwarteten Umfang. Folgerichtig schlug die Lan- desverwaltung 2000 erste Maßnahmen zur Ausgabenreduzierung vor. Auch eine Än- derung des Bebauungsplans wurde erwogen und diskutiert. Eine Änderung des Be- bauungsplans für das ehemalige Werksgelände hätte weiter gehende Effekte zur Ausgabenbegrenzung erbracht. Dieser Ansatz war sachlich richtig, denn zu diesem Zeitpunkt war an der landesweit zurückgehenden Nachfrage nach gewerblich nutzba-

ren Grundstücken bereits erkennbar, dass es zu keiner hochgradigen Auslastung des entstehenden Gewerbegebietes in Rositz kommen würde. Letztlich kam es zu keiner Änderung des Bebauungsplans, die zu einer effektiven Ausgabenbegrenzung führte.

- 0.7 Zu den voraussichtlichen Ausgaben für künftige Maßnahmen in Rositz liegt ein aktuelles Gutachten (Firma Wessling vom 12.04.2012; Auftraggeber: Thüringer Umweltministerium) vor. Das Gutachten unterscheidet zwischen erforderlichen und eventuellen Maßnahmen. Sollte der schlimmste Fall eintreten, wonach alle Eventualmaßnahmen erforderlich werden, ist dem Gutachten nach mit künftigen Ausgaben von rund 35 Mio. € (netto, ohne Preissteigerungen) zu rechnen. Die Landesregierung geht in ihrem aktuellen Gesetzentwurf² zunächst von Ausgaben bis zu 28 Mio. € bis zum Jahr 2043 aus.

Diese Kostenangaben berücksichtigen nicht alle Eventualmaßnahmen, auf die im Gutachten hingewiesen wird. So bleibt bislang eine mögliche Sanierung noch vorhandener Produktrückstandsbecken im Bereich der Aschenhalde unberücksichtigt. Ob eine Sanierung dieser Becken zur Gefahrenabwehr notwendig sein wird, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Das Gutachten beziffert die Kosten für eine Auskoffierung und Entsorgung der Kontaminationen in den Produktrückstandsbecken auf 67 Mio. € (netto, ohne Preissteigerungen).

Schließlich ist eine möglicherweise notwendige Räumung und Sanierung der Aschenhalde Fichtenhainichen selbst nicht einkalkuliert. Dies könnte in Teilbereichen zu erwägen sein, wenn sich die derzeitige gegebene Standsicherheit der Aschenhalde (Gleitsicherheit und Böschungsbruch) verschlechtert.

Die Schätzung künftiger Ausgaben in Rositz ist mit Unsicherheiten behaftet und geht weitgehend von gleich bleibenden Rahmenbedingungen in der Zukunft aus. Aus Sicht des Rechnungshofs können unter diesen Umständen weder der Sanierungs- noch der Finanzbedarf abschließend sicher eingeschätzt werden.

- 0.8 Die Altlastensanierung verlangt aufgrund ihres vielschichtigen und umfangreichen Aufgabenbereichs bis hin zur Erschließung und Vermarktung der sanierten Flächen ein komplexes Management. Im Freistaat waren die Aufgaben und Zuständigkeiten für Großprojekte wie dem ehemaligen Teerverarbeitungswerk Rositz auf viele Behörden oder Aufgabenträger verteilt. Damit waren eine gebündelte Aufgabenerfüllung und ein effizientes Arbeiten erheblich erschwert. Hinzu kamen Interessenskonflikte der unterschiedlichen beteiligten Verwaltungen.
- 0.9 Der Freistaat Thüringen wird über Jahrzehnte mit der Bewältigung von Altlasten und von Bergbaufolgelasten befasst sein. Daher ist die jetzige Organisationsstruktur des Sondervermögens hinsichtlich ihrer effizienten Möglichkeiten zur Aufgabenbewältigung zu überprüfen. Die organisatorischen Defizite in der Vergangenheit – insbesondere die Zersplitterung von Zuständigkeiten auf eine Vielzahl von Behörden und Akteuren – legen beispielsweise die Prüfung einer Anstaltslösung nahe.
- 0.10 Der Thüringer Rechnungshof spricht sich dafür aus, auch die Risikoausgaben transparent gegenüber dem Haushaltssouverän darzustellen und in die Verhandlungen mit der Bundesrepublik einzubeziehen. Er unterstützt das Anliegen des Freistaats, die noch anstehenden Maßnahmen zur Sicherung und Sanierung von Altlasten als gesamtstaatliche Aufgabe zu verstehen.

² Zweites Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Ökologische Altlasten in Thüringen“; Drucksache des Thüringer Landtags 5/5078 vom 09.10.2012.

1 Ökologische Altlasten in Thüringen

Der Freistaat Thüringen sah sich unmittelbar nach seiner Wiedergründung 1990 vor die Aufgabe gestellt, einer Gefährdung von Umwelt und Menschen durch bedeutsame ökologische Altlasten begegnen zu müssen. Neben der Sicherung ehemaliger Kali-Bergwerke und der Sanierung vieler kleinflächiger Altlast-Standorte trat ein Großprojekt in den Vordergrund der Bemühungen zur Wiederherstellung ökologisch vertretbarer Zustände: Die Sanierung des ehemaligen Teerverarbeitungswerks in Rositz.

In Rositz befand sich ein Industriekomplex, in dem bis 1990 auf der Basis von Braunkohle vornehmlich Teerprodukte hergestellt wurden. Mit der politischen Wende kam die Produktion infolge fehlender Wettbewerbsfähigkeit und wegen einbrechender Nachfrage zum Erliegen. Das ehemalige Teerverarbeitungswerk Rositz umfasste ein knapp 44 ha großes Werksgelände, eine Aschenhalde und Teerseen (pastös-flüssige Ablagerungen von Produktionsabfällen beispielsweise in ehemaligen Tagebaurestlöchern).

Der gesamte ehemalige Industriekomplex stellte aufgrund seiner Bodenkontaminierung, unregelmäßig und ungesicherten Ablagerungen von Teerrückständen und damit verbundenen Geruchsbelästigungen für die Bevölkerung eine Altlast besonderer Art dar. In seinen Ausmaßen und seiner Komplexität war diese Altlast in Thüringen ohne Beispiel.

Der Thüringer Rechnungshof hat sich mit der Planung und der Durchführung der Gefahrenabwehr und der Sanierung des ehemaligen Teerverarbeitungswerks befasst.

Mit dieser Beratung geht er einerseits auf wesentliche Schwachstellen bei der Bewältigung der Altlast ein. Er verkennt dabei nicht die enormen Leistungen angesichts von Problemen, die sich aus einer bis dahin beispiellosen Aufgabe ergeben haben. Angesichts weiterhin erforderlicher Maßnahmen sowohl in Rositz als auch in anderen Projekten (siehe Gesetzentwurf der Landesregierung: Zweites Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Ökologische Altlasten in Thüringen“ vom 09.10.2012) möchte er andererseits eine Meinungsbildung zur künftigen organisatorischen Untersetzung der Altlastenbewältigung anregen. In der Diskussion könnte auf Beispiele anderer Länder wie Sachsen-Anhalt (sogenannte „Anstaltslösung“) zurückgegriffen werden. Dabei kann an ein Gutachten aus 1999 angeknüpft werden, das ebenfalls für Thüringen eine Anstaltslösung erwog, aber aufgrund der zeitlichen Rahmenbedingungen als kurzfristig nicht umsetzbar verworfen wurde.

2 Das Großprojekt „Ehemaliges Teerverarbeitungswerk Rositz“

Mit dem Ende der Produktion im Teerverarbeitungswerk übernahm die Bundesrepublik, vertreten durch die Treuhand, das Werksgelände. 1993 erkannte der Bund den ehemaligen Industriekomplex als ökologisches Großprojekt an. Demnach erklärte sich der Bund bereit, 75 % der Sanierungsausgaben zu tragen. 25 % der Ausgaben waren vom Freistaat aufzubringen. 1994 erwarb die Thüringer Landesentwicklungsgesellschaft das Werksgelände von der Treuhand und übernahm die Sanierungsverantwortung. Für die diesbezüglich erforderlichen Maßnahmen stellte der Freistaat die Landesentwicklungsgesellschaft – mit Ausnahme eines zehnpromtigen Eigenanteils – in der Höhe unbegrenzt frei.

1998 legten der Freistaat und der Bund in einem Eckpunktepapier die Refinanzierungsverpflichtungen des Bundes für die Sanierungsausgaben abschließend fest. Dieser Festlegung lag eine Schätzung der Ausgaben für die Sanierung des ehemaligen Teerverarbeitungswerks zugrunde.

Im darauf folgenden Jahr schlossen die Bundesrepublik und der Freistaat Thüringen den Generalvertrag zur Bewältigung der ökologischen Altlasten in Thüringen. Für die Sanierungsarbeiten in Rositz bezifferte man die Ausgaben (nach Abzug des von der Landesentwicklungsgesellschaft zu erbringenden Eigenanteils) auf 87 Millionen €. Thüringen errichtete daraufhin das Sondervermögen „Ökologische Altlasten“. In das Sondervermögen flossen die Mittel ein, zu denen sich der Bund verpflichtet hatte. Zusätzlich führt der Freistaat laufende

Zahlungen zu. Das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens begrenzte die Ausgaben zur Bewältigung der ökologischen Altlasten insgesamt auf knapp 458 Millionen €.

Folgende Übersicht stellt wichtige Etappen in der Entwicklung des ehemaligen Werksgebietes vor.

Jahr			Finanzielle Bedeutung
1993	Anerkennung als Großprojekt		Aufteilung der Sanierungsausgaben: 75 % Bund, 25 % Land
1994	Kaufvertrag	Landesentwicklungsgesellschaft kauft das Werksgebiet von der Treuhandanstalt	Kaufpreis 1 DM
1994	Freistellungsbescheid	Landesentwicklungsgesellschaft wird vom Land für alle Ausgaben für die Sanierung freigestellt	Freistellungshöhe unbegrenzt, Eigenanteil von 10 % verbleibt bei der Landesentwicklungsgesellschaft
1996	Öffentlich-rechtlicher Sanierungsvertrag zwischen Land und Landesentwicklungsgesellschaft	Festlegung von Rahmenbedingungen für Sanierung und Erschließung	keine finanziellen Festlegungen
1997	Erschließungsvertrag für das Werksgebiet zwischen Gemeinde Rositz und Landesentwicklungsgesellschaft	Durchführung der Erschließungsarbeiten durch Landesentwicklungsgesellschaft	Finanzierung mit Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe
1998	Eckpunktepapier zwischen Bund und Land	Ermittlung der Gesamtausgaben für Rositz	anerkannte Ausgaben gesamt: 97,145 Mio. € ./ 10 % Eigenanteil der Landesentwicklungsgesellschaft
1999	Generalvertrag zwischen Bund und Land	abschließende Finanzierung aller ökologischen Altlasten	vorgesehene Ausgaben für Rositz: 87,431 Mio. €
1999	Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens	Finanzierung der sich aus dem Generalvertrag ergebenden Verpflichtungen	Ausgaben für alle Projekte einschl. Rositz auf 457,6 Mio. € begrenzt
2003	Deckelungsvertrag für Werksgebiet zwischen Umweltministerium und Landesentwicklungsgesellschaft	über die Deckelungssumme hinausgehende Ausgaben für Sanierungsarbeiten werden aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe beglichen	Ausgaben für das Werksgebiet aus Sondervermögen werden auf 48,31 Mio. € gedeckelt

Auf einzelne Punkte wird im Folgenden eingegangen.

2.1 Der Freistaat kauft dem Bund das ehemalige Betriebsgelände ab

1994 erwarb die Thüringer Landesentwicklungsgesellschaft von der Treuhandanstalt Berlin den Grundbesitz des ehemaligen Teerverarbeitungswerkes Rositz. Den entsprechenden Kaufvertrag vom 21.04.1994 zeichneten die Landesentwicklungsgesellschaft als Vertreterin des Freistaats und die Verwaltungs- und Verwertungsgesellschaft - Industriegelände Rositz mbH, die für die Treuhandanstalt handelte. Die Vertragspartner vereinbarten in § 7 des Kaufvertrags die Festlegung, Durchführung und Finanzierung von Maßnahmen zur Altlastensanierung. Danach waren alle Maßnahmen zur Gefahrenabwehr einvernehmlich zwischen dem Freistaat Thüringen und der Treuhandanstalt in einem zu erstellenden Altlastensanierungskonzept mit Finanzrahmen festzulegen. Die Ausgabenverteilung hierzu sollte gemäß der "Durchführungsanleitung Großprojekte" vom 26.10.1993 erfolgen. Danach hatte die Landesentwicklungsgesellschaft als Käuferin 10 % der Sanierungsausgaben zu tragen. Die restlichen Sanierungsausgaben waren durch den Freistaat Thüringen zu 25 % und durch die Treuhandanstalt zu 75 % aufzubringen.

2.2 Öffentlich-rechtlicher Vertrag von 1996

In dem am 28.10.1996 abgeschlossenen Vertrag übertrug das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt der Landesentwicklungsgesellschaft die Verantwortung zur Sanierung des ehemaligen Teerverarbeitungswerkes Rositz.

Gegenstand und Ziele des Vertrages sind:

1. Herstellung der Bebaubarkeit des Werksgeländes
2. Sicherung der ehemaligen Deponie „Neue Sorge“
3. Sicherung/Rekultivierung der Deponie „Aschehalde Fichtenhainichen“
4. Behandlung von Altlastenverdachtsflächen
5. Grundwassersanierung.

2.3 Das Eckpunktepapier von 1998

In der Umsetzung der vereinbarten Sanierungsarbeiten traten erhebliche Abstimmungsprobleme zwischen der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben und dem Freistaat auf. Dies bezog sich insbesondere auf den Umfang und auf die Finanzierung der zu beseitigenden Altlasten. Um die Abarbeitung der ökologischen Altlastenverpflichtungen zu vereinfachen, unterzeichneten Bund und Land auf Wunsch des Freistaates Thüringen am 14.07.1998 ein Eckpunktepapier. Darin war eine abschließende Abgeltung der Refinanzierungsverpflichtungen des Bundes gegenüber dem Freistaat zur Finanzierung ökologischer Altlasten vorgesehen. Der Freistaat Thüringen übernahm damit die privatisierungsvertraglichen Verpflichtungen der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben in Bezug auf Altlasten.

Als Ausgaben für das Großprojekt Rositz wurden in dem Eckpunktepapier 190 Mio. DM (97,145 Mio. €) vereinbart. Von diesem Betrag waren 10 % als Eigenanteil durch die Landesentwicklungsgesellschaft aufzubringen. Im Generalvertrag (siehe unten) veranschlagten die Vertragspartner insofern 87 Mio. € für das Großprojekt Rositz. Für die Sanierung sahen die Partner des Eckpunktepapiers drei Jahre vor.

2.4 Der Generalvertrag von 1999

Neben dem ehemaligen Teerverarbeitungswerk Rositz befanden sich noch andere ökologische Altlasten in Thüringen. Zur Sicherung und Sanierung dieser Altlasten schlossen der Bund (vertreten durch die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, BvS) und der Freistaat Thüringen am 24.02.1999 einen umfassenden Generalvertrag ab.

Dieser enthielt bezüglich des Großprojektes Rositz die im Eckpunktepapier genannte Ausgabenhöhe und sah eine Laufzeit von sechs Jahren vor. In § 7 des Generalvertrages vereinbarten beide Vertragspartner, dass sämtliche privatisierungsvertraglichen Verpflichtungen vom 21.04.1994 mit dem neuen Vertrag abgelöst werden. Dem Abschluss des Generalvertrages waren fast zweijährige Verhandlungen vorausgegangen. Diese fanden zwischen dem Freistaat, vertreten durch das damalige Umweltministerium, und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben statt. Die Verhandlungen waren von intensiven Abstimmungen innerhalb der Landesbehörden und mit der Landesentwicklungsgesellschaft beglei-

tet. Insbesondere zwischen den Landesbehörden und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben bestanden zum Teil gravierende Unterschiede bei der Betrachtung des notwendigen Umfangs und der Qualität der Sanierungsarbeiten. Dies brachten die Vertragspartner auch im Generalvertrag zum Ausdruck, indem sie darauf hinwiesen, dass

- bisweilen unterschiedliche Einschätzungen über Gefährdungssituationen und das Erfordernis von Maßnahmen bestünden und daher
- der Finanzbedarf nicht genau ermittelt werden könne.

Als Vertragsgegenstand wurde das „Großprojekt TVW Rositz (umfassend)“ benannt.

Zwar waren Ausgaben für die Sanierung des Teilprojekts „Neue Sorge“ unstrittig. Für die Entsorgung der flüssig-pastösen Masse aus dem Teersee Neue Sorge waren 85 Mio. DM (43,5 Mio. €) bis 100 Mio. DM (51,13 Mio. €) vorgesehen. Diese Ausgaben wurden geschätzt, da eine konkrete Volumenermittlung zu den flüssigen, pastösen oder festen Phasen durch Feldversuche oder durch geophysikalische Untersuchungen nicht möglich war.

Zu anderen Teilvorhaben gab es dagegen erhebliche Meinungsunterschiede zwischen dem Thüringer Umweltministerium und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben. So lehnte die Bundesanstalt eine Sanierung der Aschenhalde Fichtenhainichen grundsätzlich ab. Ähnlich kontrovers waren die Auffassungen zur Sanierung des Werksgeländes. Das Thüringer Umweltministerium schätzte die Ausgaben für die Bodensanierung im Werksgelände auf 125 Mio. DM (63,9 Mio. €). Demgegenüber vertrat die Bundesanstalt die Auffassung, dass nicht mehr als 19,5 Mio. DM (9,97 Mio. €) für die Entfernung von Produktablagerungen und für Bodensanierungsarbeiten 5 Mio. DM (2,56 Mio. €) notwendig seien.

Trotz dieser gegensätzlichen Standpunkte zum Sanierungsumfang und zu den geschätzten Ausgaben einigten sich der Freistaat Thüringen und die Bundesanstalt im Generalvertrag auf Ausgaben für die Gesamtsanierung von 190 Mio. DM (97,15 Mio. €). Dieser Betrag wurde um 10 % Eigenanteil der Landesentwicklungsgesellschaft verringert.

Die verbleibende Summe von 171 Mio. DM wurde gemäß dem „Verwaltungsabkommen über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten“ vom 01.01.1995 zu 75 % von der Bundesanstalt und zu 25 % vom Freistaat getragen. Von dem Anteil der Bundesanstalt in Höhe von 128,250 Mio. DM wurden bereits erfolgte Kostenerstattungen durch den Bund von 7,455 Mio. DM abgezogen. Somit blieben noch Zahlungsverpflichtungen der Bundesanstalt von 120,794 Mio. DM und des Landes von 42,75 Mio. DM an das Sondervermögen für die Sanierung des Großprojektes Rositz. Daher standen für die Aufgabenbewältigung im ehemaligen Teerverarbeitungswerk Rositz rund 164 Mio. DM oder rund 84 Mio. € aus dem Sondervermögen zur Verfügung.³ Der Generalvertrag enthält Regelungen zu Nachverhandlungsoptionen.

2.5 Organisatorische Umsetzung des Generalvertrags

Zur Steuerung der Projekte, die aus dem Sondervermögen finanziert wurden, bildete das Umweltministerium 1999 das Referat „Altlastenmanagement Generalvertrag“. Es war beispielsweise für die Einvernehmensherstellung für Freistellungen für Projekte zuständig, die aus dem Sondervermögen finanziert wurden. Freistellungsbehörde selbst war das Thüringer Landesverwaltungsamt. Dieses koordinierte die Tätigkeiten der Fachbehörden, Sanierungsverantwortlichen und der Projektbegleiter. 2005 übernahm das Thüringer Umweltministerium die Finanzierungsverantwortung für die Projekte des Sondervermögens. Von 1998 bis zu diesem Zeitpunkt hatte das Staatliche Umweltamt Gera als Finanzierungsbehörde die finanzielle Verantwortung für das Großprojekt Rositz getragen.

³ so auch: Projektbegleiter Lahmeyer Ingenieurgesellschaft, Leipzig: Übersicht zum Mittelabfluss des Sondervermögens mit Stand 30.06.2012. Quelle: Kostencontrolling des Thüringer Umweltministeriums

3 Zur Sanierung und Erschließung des Werksgeländes

3.1 Erste nachnutzungsbedingte Sanierungsarbeiten

Mit Kaufvertrag vom 21.04.1994 erwarb die Landesentwicklungsgesellschaft das Eigentum an dem ehemaligen Teerverarbeitungswerk Rositz von der Treuhandanstalt, vertreten durch die Verwaltungs- und Verwertungsgesellschaft - Industriegelände Rositz mbH. In dem Kaufvertrag verpflichtete sich die Käuferin:

"... alle Maßnahmen der Gefahrenabwehr, die zur üblichen Nutzung des Geländes als Industrie- und Gewerbestandort notwendig sind und insbesondere notwendige Sicherungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um die Errichtung von Gebäuden mit in der Regel zwei Untergeschossen zu ermöglichen."

durchzuführen.

Zuständig für die Sanierungsarbeiten für das Großprojekt Rositz war die Landesentwicklungsgesellschaft. Deren Aufgaben, Zielstellungen und rechtliche Zuständigkeiten wurden in dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen dem Thüringer Umweltministerium und der Landesentwicklungsgesellschaft vom 28.10.1996 festgeschrieben. Auf der Grundlage dieses Vertrages erstellte die Landesentwicklungsgesellschaft einen Sanierungsplan für das ehemalige Werksgelände. Das Staatliche Umweltamt Gera genehmigte am 21.07.1998 diesen Plan per Bescheid. Der Sanierungsplan und dessen Genehmigung sahen vor, dass vor Sanierungsbeginn für jede kontaminierte Teilfläche eine Ausführungsplanung zusammen mit den Planungen des Interessenten zur Genehmigung beim Staatlichen Umweltamt einzureichen war.

Mit der Genehmigung und Durchführung der sogenannten nachnutzungsbedingten Sanierung erhoffte sich die Landesentwicklungsgesellschaft als Sanierungsverantwortliche optimale Voraussetzungen für die Ansiedlung von Investoren. Das für dieses Großprojekt zuständige Referat „Altlastenmanagement Generalvertrag“ im Umweltministerium versprach sich dadurch eine kostengünstige Sanierungsvariante.

Mit der Sanierung der ersten verkauften Gewerbegrundstücke offenbarten sich die Nachteile dieser Sanierungsvariante. Der Boden wurde zum Teil bis zu sieben Metern tief ausgehoben. Große Mengen kontaminierten Erdreiches mussten aufwendig - teilweise durch Handauslese - gereinigt werden, um wieder eingebaut werden zu können. Gleichzeitig bestand auch hoher Abstimmungsbedarf zwischen dem Sanierungsverantwortlichen und der Boden-schutzbehörde.

Zudem hatte die Landesentwicklungsgesellschaft begonnen, Flächen mit Optionsverträgen interessierter Investoren für eine spätere Bebauung „vorausgreifend“ zu sanieren.

3.2 Umweltministerium ergreift 2001 erste Ausgaben beschränkende Maßnahmen

Aufgrund der angespannten Finanzlage des Sondervermögens einigten sich das Thüringer Umwelt- und das Thüringer Wirtschaftsministerium mit der Landesentwicklungsgesellschaft im September 2001 u. a. darauf, die nachnutzungsbedingte Sanierungsvariante zukünftig nicht mehr zuzulassen. Die Ausgaben für das Großprojekt Rositz sollten auf diese Weise reduziert werden. Gleichzeitig wiesen

- das Thüringer Wirtschaftsministerium die Landesentwicklungsgesellschaft und
- das Umweltministerium das Staatliche Umweltamt

an, die Sanierung neuer Teilflächen zu stoppen, bestehende Sanierungspläne sowie bestehende Anordnungen und Genehmigungen für das Werksgelände zu überarbeiten und zu ändern. Die Akquisitionstätigkeit der Landesentwicklungsgesellschaft hatte sich danach auf bereits sanierte bzw. sich in Sanierung befindliche Flächen zu beschränken. Alle bereits vertraglich gebundenen Unternehmen wurden von der Landesentwicklungsgesellschaft angehalten, möglichst Flachgründungen auszuführen; bei neuen Investoren sollten grundsätzlich nur Flachgründungen zugelassen werden. Möglichen neuen Investoren sollte die Landesentwicklungsgesellschaft Flächen auf anderen Gewerbegebieten anbieten, um die Sanierungskosten in Rositz gering zu halten.

Dabei traten Interessenskonflikte zwischen der Landesentwicklungsgesellschaft und dem Wirtschaftsministerium einerseits und dem zuständigen Referat des Umweltministeriums andererseits auf. Während die Landesentwicklungsgesellschaft auf eine möglichst umfangreiche Sanierung aller (auch unverkauften) Grundstücke drängte, verlangte das Umweltministerium, die Sanierungsarbeiten auf verkauften Grundstücken nur noch für Flachgründungen und auf unverkauften Grundstücken nur noch zur Gefahrenabwehr durchzuführen⁴.

Das Umweltministerium und das Staatliche Umweltamt schlugen vor, die Ausgaben weiter zu reduzieren. Sie erwogen, wegen fehlender Investoren den Bebauungsplan zu ändern. Diesen Vorschlag lehnten sowohl die Gemeinde Rositz wie auch die Landesentwicklungsgesellschaft mit Hinweis auf den möglichen Einsatz von Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe für die Sanierung und mit Hinweis auf bestehende Verträge mit dem Freistaat ab.

2002 beschloss das Kabinett, die Ausgaben aus dem Sondervermögen für das Werksgelände zu begrenzen⁵. Dieser Beschluss war die Grundlage für den 2003 mit der Landesentwicklungsgesellschaft geschlossenen „Deckelungsvertrag“.

Wertung durch den Rechnungshof

Die Sanierung der ersten Gewerbegrundstücke auf dem ehemaligen Werksgelände zeigte, dass die praktizierte Sanierungsmethode nicht im gesamten Gewerbegebiet durchführbar sein würde. So war ein intensiver Abstimmungsbedarf zwischen Sanierungsverantwortlichen, Bodenschutzbehörde, Investoren sowie den Verantwortlichen im Thüringer Wirtschafts- und Umweltministerium, dem Landesverwaltungsamt (als Zuwendungsgeber) sowie den Projektanten und Projektbegleitern notwendig. Dieser Abstimmungsbedarf behinderte den Sanierungsfortschritt. Zudem stiegen die Ausgaben bei der nachnutzungsbezogenen Sanierung deutlich über den erwarteten Umfang.

Folgerichtig schlugen Thüringer Landesverwaltungsamt und Umweltministerium 2000 erste Maßnahmen zur Ausgabenreduzierung vor⁶. Auch eine Änderung des Bebauungsplans wurde erwogen und diskutiert. Eine Änderung des Bebauungsplans für das ehemalige Werksgelände hätte weiter gehende Effekte zur Ausgabenbegrenzung erbracht. Dieser Ansatz war sachlich richtig, denn zu diesem Zeitpunkt war an der landesweit zurückgehenden Nachfrage nach gewerblich nutzbaren Grundstücken bereits erkennbar, dass es zu keiner hochgradigen Auslastung des entstehenden Gewerbegebietes in Rositz kommen würde. Hier hätte der Freistaat seine Kompetenz und Finanzierungsverantwortung stärker in die Diskussion insbesondere gegenüber der Landesentwicklungsgesellschaft und der Gemeinde einbringen müssen.

3.3 Einsatz von Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe

1997 vereinbarten die Gemeinde Rositz und der Zweckverband Wasserversorgung und Abwasserentsorgung „Altenburger Land“ (ZAL) sowie die Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen die Erschließung des Werksgeländes des ehemaligen Teerverarbeitungswerkes Rositz. Die Landesentwicklungsgesellschaft wurde beauftragt, die erstmalige Herstellung der Erschließungsanlagen (Straßen, Geh- und Radwege, Be- und Entwässerungsanlagen und öffentliche Grünanlagen) vorzunehmen. Die förderfähigen Kosten von ca. 59 Mio. DM (30,2 Mio. €) förderte das damalige Thüringer Wirtschaftsministerium zu 89,99 %. Zuwendungsempfänger war die Gemeinde Rositz, die die Mittel an die Landesentwicklungsgesellschaft weiterreichte. Bis etwa 2002 wurden die Fördermittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Ver-

⁴ Schreiben des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt vom 30. Mai 2001 an das Thüringer Landesverwaltungsamt.

⁵ Vermerk zum Termin am 31. Juli 2002 zur Besprechung der Umsetzung der letzten Kabinettsbeschlüsse zum Großprojekt Rositz des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt vom 05.08.2002.

⁶ Gesprächsvermerk zum weiteren Vorgehen der Umweltbehörden des Freistaats Thüringen beim Großprojekt TVM Rositz des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 28.11.2000.

besserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ausschließlich für die Errichtung der Erschließungsanlagen verwendet. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden alle Ausgaben für die Beseitigung von Bodenkontaminationen, Behandlung und Wiedereinbau belasteter Böden sowohl bei öffentlichen Erschließungsflächen als auch bei privaten Investorenflächen aus dem Sondervermögen „Ökologische Altlasten“ beglichen.

Bereits 2002 war das im Generalvertrag vorgesehene Mittelvolumen für das Großprojekt Rositz überschritten. Zudem ergaben sich ständige Abstimmungsprobleme und Meinungsverschiedenheiten zum Sanierungsumfang im Werksgelände. Das Kabinett der Landesregierung beschloss daher 2002, die Ausgaben für die Sanierung des Werksgeländes aus dem Sondervermögen zu deckeln. Das Thüringer Wirtschaftsministerium erklärte sich am 23.01.2003 bereit, zukünftig Sanierungsarbeiten für die Entwicklung und Erschließung des Werksgeländes aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu finanzieren. Umweltministerium und Landesentwicklungsgesellschaft schlossen daraufhin am 12.02.2003 eine "Vereinbarung über die abschließende Finanzierung von Maßnahmen zur Beseitigung ökologischer Altlasten im Großprojekt Rositz (Teilbereich Werksgelände)" - den sogenannten Deckelungsvertrag. Beide vereinbarten, dass maximal 43,92 Mio. € (90 % der Sanierungskosten) aus dem Sondervermögen ausgezahlt würden.

Weitere 4,39 Mio. € erhielt pauschal die LEG durch Verzicht des Freistaats auf den gemäß Freistellungsbescheid von der LEG zu tragenden Eigenanteil.⁷

Um die Sanierung des Werksgeländes fortsetzen und abschließen zu können, erließ das Landesverwaltungsamt mehrfach Änderungsbescheide und erhöhte die an die Gemeinde Rositz gewährten Zuwendungen aus der Gemeinschaftsaufgabe auf 60,09 Mio. €. Mit diesen Änderungsbescheiden reagierte die Landesverwaltung auf die gestiegenen Ausgaben für die Baufeld-Freimachung und die Sanierung des Bodens.

2007/2008 wurde der Bebauungsplan dahingehend geändert, dass Flächen bzw. Teilflächen aus dem Mischgebiet wegen Bodenkontaminationen dem Industrie- und Gewerbegebiet zugeordnet wurden. Die zusätzlichen Finanzaufwendungen betragen ca. 5 Mio. €, davon ca. 3,3 Mio. € für den Aushub und die Verwertung kontaminierten Bodens.

Wertung durch den Rechnungshof

Die 2002 vom Kabinett beschlossene Deckelung der Ausgaben aus dem Sondervermögen für das Werksgelände war folgerichtig. Wirksam wurde die Deckelung mit der „Vereinbarung über die abschließende Finanzierung von Maßnahmen zur Beseitigung ökologischer Altlasten im Großprojekt Rositz (Teilbereich Werksgelände)“ vom 12.02.2003. Die damit zusammenhängende Bereitstellung der Fördermittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für die Sanierung und Gewerbegebietserschließung sieht der Rechnungshof jedoch kritisch:

Dem Mitteleinsatz stehen nur unbefriedigende Ergebnisse gegenüber. So wurde mit den Mitteln eine Fläche von netto 31,43 Hektar erschlossen. Davon waren Anfang 2012 erst 6,28 Hektar verkauft oder verpachtet. Nach Angaben der Landesentwicklungsgesellschaft entstanden in Betrieben auf dem Werksgelände bisher 90 Arbeitsplätze. Darin enthalten sind auch die Beschäftigten der an den Sanierungsarbeiten beteiligten Firmen.

Da Ende der 90er Jahre das Interesse für eine Gewerbeansiedelung deutlich nachließ, hätten die Pläne für die Größe des Gewerbegebietes und damit der Umfang der Sanierungsarbeiten überarbeitet und eingeschränkt werden müssen. Stattdessen wurden alle vorgesehenen Gewerbeflächen saniert.

⁷ Vereinbarung über die abschließende Finanzierung von Maßnahmen zur Beseitigung ökologischer Altlasten im Großprojekt Rositz.

Insgesamt reichte der Freistaat rund 60 Mio. € aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ aus, von denen ca. 30 Mio. € nach Abschluss des sog. Deckelungsvertrages für Sanierungsarbeiten der brach liegenden Grundstücke verwendet wurden.⁸

Diese Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe standen für andere Maßnahmen in Thüringen nicht mehr zur Verfügung.

Dabei ist festzuhalten, dass sich seit 2000 kein größerer Investor auf den sanierten Grundstücken ansiedelte. Aufgrund der eingeschränkten Baufreiheit und der ungewissen Altlastensituation in tiefen Bodenschichten werden sich auch zukünftig unter diesen Bedingungen ansiedlungswillige Unternehmen nicht oder nur schwer finden lassen. Deutlich bessere Ansiedlungschancen wären nur gegeben, wenn mögliche Investoren von ökologischen Altlasten freigestellt würden. Damit verbunden wäre allerdings ein nicht kalkulierbares Ausgabenrisiko für das Sondervermögen und damit für den Landeshaushalt.

4 Zur Sanierung der Aschenhalde Fichtenhainichen

Das Thüringer Landesverwaltungsamt stellte die Landesentwicklungsgesellschaft von der Ausgabenlast für vor dem 01.07.1990 entstandene Schäden mit Bescheid vom 11.04.1994 frei. Gleichzeitig beauftragte der Freistaat die Landesentwicklungsgesellschaft als Sanierungsverantwortliche für die vier Teilmaßnahmen am freigestellten Standort. Bestandteil der Sanierungsverpflichtung war auch die Beseitigung möglicher Umweltbelastungen durch die Aschenhalde Fichtenhainichen.

Zuständige Vollzugsbehörde für die Aschenhalde Fichtenhainichen war seit 1993 das Thüringer Landesverwaltungsamt nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und nach dem Thüringer Abfall- und Altlastengesetz. Zur Bearbeitung der betreffenden Aufgaben wurde innerhalb des Landesverwaltungsamtes eine „Arbeitseinheit Rositz“ (AERO) gebildet.

Für bodenschutzrechtliche Aspekte war seit 1993 das Staatliche Umweltamt Gera zuständig. Mit Erlass des Umweltministeriums vom 24.07.2001 wurde die Aschenhalde nicht mehr als Deponie, sondern als eine dem Bundes-Bodenschutzgesetz unterfallene Altlast behandelt. Hierdurch erlangte das Staatliche Umweltamt Gera die alleinige fachliche Zuständigkeit für die Aschenhalde. Mit Auflösung der Staatlichen Umweltämter im Mai 2008 ging allerdings die bodenschutzrechtliche Verantwortung wieder auf das Thüringer Landesverwaltungsamt über.

4.1 Voruntersuchungen und Ausschreibung für eine Sanierung der Aschenhalde scheitern

Die sanierungsverantwortliche Landesentwicklungsgesellschaft reichte zur Sanierung der Aschenhalde Fichtenhainichen 1998 ein "Deponieabschlusskonzept in Vorbereitung des Sanierungs- und Rekultivierungsplanes" zur Bestätigung beim Thüringer Landesverwaltungsamt ein. Mit dem Bescheid vom 08.11.1999 beauftragte das Thüringer Landesverwaltungsamt die Landesentwicklungsgesellschaft, die ordnungsgemäße Entsorgung der auf der Aschenhalde lagernden Produktrückstände vorzunehmen. Dazu waren innerhalb von sechs Monaten – nach einer Funktionalausschreibung – die technischen Ausführungsvarianten dem Landesverwaltungsamt zur Bestätigung vorzulegen.

Das Umweltministerium lehnte die Ergebnisse der Ausschreibung und der (seitens der Landesentwicklungsgesellschaft geführten) Bietergespräche ab. Es nahm Abstand von einer Finanzierung der Beräumung der Produktrückstände. Es begründete dies damit, dass ein komplexes Sanierungskonzept mit optimiertem Finanzrahmen fehle. Ferner bezweifelte es die fachliche Qualität des Sanierungsbescheides des Landesverwaltungsamtes. Daraufhin widerrief das Landesverwaltungsamt am 26.09.2001⁹ seinen Bescheid vom 08.11.1999. Die Landesentwicklungsgesellschaft hob das Vergabeverfahren auf.

⁸ Antrag der Gemeinde Rositz auf Erhöhung der GA-Mittel vom 30.11.2007/Mittelabruf vom 17.05.2011

⁹ Schreiben des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt vom 25.09.2001.

4.2 Landesverwaltung lehnt Sanierungsplan der Landesentwicklungsgesellschaft ab

Das Staatliche Umweltamt erließ am 29.12.2003 eine Anordnung an die Landesentwicklungsgesellschaft zur Erstellung eines Sanierungsplanes (§ 13 und 15 Bundes-Bodenschutzgesetz). Schwerpunkte der Anordnung waren die Abdeckung der Produktrückstände, die Unterbindung von Sickerwasserzuflüssen und die Böschungssicherung. Die Landesentwicklungsgesellschaft reichte am 06.12.2004 einen Sanierungsplan für die Aschenhalde mit einem Antrag zur Genehmigung ein. Dieser sah in seiner Vorzugsvariante u. a. die vollständige Produktberäumung bei geschätzten Ausgaben von 28 Mio. € vor.

Das Umweltministerium und das Thüringer Landesverwaltungsamt lehnten den Sanierungsplan ab. Nach Ansicht des Umweltministeriums enthielt dieser unverhältnismäßige Sanierungsvorschläge wie die vollständige Beräumung der Produktrückstandsbecken. Umweltministerium und Landesverwaltungsamt wiesen ebenso den Vorschlag des Umweltamtes zurück, einen Behördengutachter und eine Firma mit der Durchführung einer Frachtenbetrachtung während der Sanierungsarbeiten einzusetzen. Stattdessen forderte das Ministerium das Umweltamt auf, die Möglichkeiten einer behördlichen Sanierungsplanung zu prüfen.

4.3 Weitere Lösungsansätze scheitern

Zwischenzeitlich waren in 2005 und 2006 zwei weitere Varianten zu einer Lösung der Altlastenproblematik auf der Aschenhalde Fichtenhainichen im Gespräch bzw. im Test. So schlug die Landesentwicklungsgesellschaft vor, die Aschenhalde auf die Thüringer Sonderabfalldeponie GmbH zu übertragen. Als weitere Möglichkeit führte die Fa. Becker Immobilisierungsversuche auf der Aschenhalde durch.

Beide Varianten erwiesen sich als nicht durchführbar und wurden nicht weiterverfolgt.

Die sanierungsverantwortliche Landesentwicklungsgesellschaft stellte daraufhin wegen negativer oder widersprüchlicher Aussagen der zuständigen Behörden jede eigene Initiative zur Sanierung der Altlast "Aschenhalde" ein. Auch dies ist ein Indiz für die unzweckmäßige Verwaltungsstruktur zur Umsetzung des Ökologischen Großprojektes (Abschnitt 6).

Die Landesverwaltung selbst plante, einen externen Gutachter mit einer Gefährdungsabschätzung zu beauftragen. Dazu führten seit 2006 vier beteiligte Behörden (Ministerium, Landesverwaltungsamt, Umweltamt, Landesanstalt für Umwelt) über einen Zeitraum von zwei Jahren mehrere Beratungen durch und tauschten einen umfangreichen Schriftverkehr untereinander aus. Gegenstand der Beratungen und Schreiben war der Umfang, die Aufgabenstellung und die Eckpunkte für eine Bestandsaufnahme und Gefährdungsabschätzung durch einen externen Gutachter.

Die als Unterlage für eine behördliche Planung vorgesehene Gefährdungsabschätzung wurde am 25.08.2010 und in einer aktualisierten Fassung am 12.04.2011 dem Landesverwaltungsamt übergeben. Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie sowie Umweltministerium stufen diese Gefährdungsabschätzung als unzureichend für eine Sanierungsplanung ein. Sie bemängelten insbesondere die unzureichende Datenbasis.

Wertung durch den Rechnungshof

Bei den seit 1994 am Großprojekt Rositz laufenden Sanierungsarbeiten sind für das Teilprojekt Aschenhalde Fichtenhainichen bislang Ausgaben von mindestens 1,21 Mio. € entstanden¹⁰. Davon entfallen Ausgaben von ca. 0,65 Mio. € für externe Gutachter und Ingenieurbüros. Sicher nicht geringer fallen die Lohn- und Nebenkosten für die seit 1994 an dieser Maßnahme beteiligten Landesbediensteten aus.

Das Ergebnis der mit großem finanziellem und personellem Aufwand betriebenen Sanierungsplanung der Aschenhalde Fichtenhainichen ist völlig unbefriedigend.

¹⁰ Projektbegleiter Lahmeyer Ingenieurgesellschaft, Leipzig: Übersicht zum Mittelabfluss des Sondervermögens mit Stand 30.06.2012. Quelle: Kostencontrolling des Thüringer Umweltministeriums.

Bis zum heutigen Tage wurden keine Tätigkeiten zur Sicherung oder Beseitigung der Altlasten auf der Aschenhalde ausgeführt. Zwar sagen die bisherigen Untersuchungen aus, dass momentan keine akute Gefahr für das Schutzgut "Wasser" von der Aschenhalde ausgeht. Es fehlen jedoch auch noch nach 17 Jahren Sanierungstätigkeit am Großprojekt Rositz ausreichende Untersuchungsergebnisse, die zukünftig einen Schadstoffeintrag in das Grundwasser ausschließen können. Folglich liegt momentan auch kein Sanierungskonzept oder Sanierungsplan für die Aschenhalde Fichtenhainichen vor.

Wir sehen als Hauptursache für das bisherige Scheitern der Sanierungsarbeiten auf der Aschenhalde, dass in Thüringen keine effizienten Verwaltungsstrukturen für die Altlastenbeseitigung geschaffen wurden. Kontroverse Meinungen und Abstimmungsprobleme zwischen den beteiligten Behörden verzögerten bzw. verhinderten bis heute die Sanierung der Aschenhalde Fichtenhainichen. Eine Risikoeinschätzung eines Gutachters aus 2012¹¹ bestätigt die Einschätzung des Rechnungshofs. Nach Auffassung des Gutachters ist im ungünstigsten Falle („worst case“-Szenario) zur Sanierung des Grundwassers im Bereich der Aschenhalde Fichtenhainichen mit Ausgaben von ca. 6 Mio. € zu rechnen.

Auf die aus unserer Sicht unzureichenden Verwaltungsstrukturen in diesem Aufgabenbereich wird in Abschnitt 6 eingegangen.

5 Zur Sanierung der Deponie „Neue Sorge“

Die ehemalige Deponie „Neue Sorge“ war eine stillgelegte betriebseigene Abfallentsorgungsanlage des Teerverarbeitungswerkes Rositz. Seit ca. 1935 wurden in dem Teerwerk anfallende flüssige, pastöse und feste Abfälle in das ehemalige Tagebau-Restloch entsorgt. 1996 genehmigte das Staatliche Umweltamt Gera den von der Landesentwicklungsgesellschaft eingereichten Sanierungsplan. Nach Ausschreibung der Leistungen vergab die Landesentwicklungsgesellschaft 1997 die Arbeiten an eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE Rositz). Die von der Arbeitsgemeinschaft gegründete Firma Thüringer Wertstoffgewinnung Aicher-Müller GmbH errichtete am Standort Rositz eine Aufbereitungsanlage, in der in mehreren Verfahrensstufen u. a. Heizöl und Koks erzeugt wurden.

Schon bald nach der Inbetriebnahme der Anlage wurde deutlich, dass das Verfahren viele Mängel aufwies und der geplante Durchsatz nicht erreicht wurde. Deswegen und wegen den Protesten der Anwohner gegen Geruchsbelästigungen aus der Aufbereitungsanlage wurde die Betriebsgenehmigung nicht verlängert.

Den weiteren Aushub der Teerrückstände hat eine an der Arbeitsgemeinschaft beteiligte Firma weitergeführt. Dazu wurden die Rückstände mit Kalk konditioniert und in zugelassene Abfallentsorgungsanlagen und Deponien verbracht.

Die Deponie gilt mittlerweile als saniert.

6 Unterschiedliche Strukturen und wechselnde Zuständigkeiten

Nach der Unterzeichnung des "Generalvertrages über die abschließende Finanzierung der ökologischen Altlasten im Freistaat Thüringen" am 24.02.1999 beschloss der Landtag am 9. Juni 1999 das Thüringer Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens "Ökologische Altlasten in Thüringen". Das nicht rechtsfähige Sondervermögen sollte der Erfüllung der Finanzierungsverpflichtungen des Landes dienen, die sich aus dem Generalvertrag ergeben. Die Bewirtschaftung der Mittel des Sondervermögens wurde einem im Umweltministerium gebildeten Referat (Altlastenmanagement Generalvertrag, AMG) übertragen. Weiter gehende Beschlüsse zum Aufbau eines effektiven und schlagkräftigen Verwaltungsmanagements wurden nicht gefasst.

¹¹ Kurzzusammenfassung der Gesamtkostenstudie zum Ökologischen Großprojekt Rositz. Wessling GmbH/12.04.2012.

Wertung durch den Rechnungshof

Die Altlastensanierung verlangt aufgrund ihres vielschichtigen und umfangreichen Aufgabenbereichs bis hin zur Erschließung und Vermarktung der sanierten Flächen ein komplexes Management. Im Freistaat waren die Aufgaben und Zuständigkeiten für Großprojekte wie dem ehemaligen Teerverarbeitungswerk Rositz auf viele Behörden oder Aufgabenträger verteilt. Damit waren eine gebündelte Aufgabenerfüllung und ein effizientes Arbeiten erheblich erschwert. Hinzu kamen verwaltungsinterne Interessenskonflikte.

Wie stellten sich die Zuständigkeiten im Wechsel und im Zeitverlauf dar? Hierzu ein kurzer Überblick:

- Sanierungsverantwortliche war die landeseigene, dem damaligen Wirtschaftsministerium unterstehende Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH.
- Freistellungsbehörde war und ist das Thüringer Landesverwaltungsamt.
- Ordnungsbehörde und Bodenschutzbehörde für das Großprojekt Rositz war das Staatliche Umweltamt Gera. Dies war es jedoch nicht bis 2001 für das Teilprojekt Aschenhalde Fichtenhainichen, da diese bis dahin als Deponie geführt wurde. Die Halde unterlag der Zuständigkeit des Landesverwaltungsamtes. Mit der Auflösung der Staatlichen Umweltämter im Mai 2008 ging die bodenschutzrechtliche Verantwortung wieder auf das Landesverwaltungsamt über.
- Finanzierungsbehörde war von 1998 bis 2005 das Staatliche Umweltamt Gera. Ab 2005 übernahm diese Aufgabe das Umweltministerium.
- Widerspruchsbehörde für Sanierungsanordnungen und Refinanzierungsverfahren war das Landesverwaltungsamt.
- Für die Planung und Abwicklung der Maßnahmen im Rahmen des Großprojektes wurden Projektmanagementleistungen an private Ingenieurbüros vergeben. Sowohl die Landesentwicklungsgesellschaft wie auch das Umweltamt (jetzt Landesverwaltungsamt) haben seit 1998/1999 einen Projektmanager vertraglich gebunden. Seit 2006 hat zusätzlich noch das zuständige Referat des Umweltministeriums einen eigenen Projektbegleiter.

Mit der Sanierung des alten Werksgeländes war auch die Erschließung und Herrichtung der Flächen für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben verbunden. Mit dem Erschließungsvertrag vom 21.05.1997 (1. Nachtrag vom 03.02.2005) übertrugen die Gemeinde Rositz und der Zweckverband Wasserversorgung „Altenburger Land“ der Landesentwicklungsgesellschaft die Erschließung des Werksgeländes des ehemaligen Teerwerkes Rositz. Dafür erhielt die Gemeinde Rositz Investitionszuschüsse aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Zuwendungsgeber war das Landesverwaltungsamt im Auftrag des Wirtschaftsministeriums.

Diese unterschiedlichen Strukturen und wechselnden Zuständigkeiten führten zu gravierenden und permanenten Abstimmungsproblemen. Das Planen und Handeln war durch viele Akteure mit unterschiedlichen Interessen, fachlichen bzw. rechtlichen Einschätzungen und Handlungsweisen geprägt.

Besonders erschwerend war anfänglich das Refinanzierungsverfahren. Sämtliche eingereichten Rechnungen waren dahingehend zu prüfen, ob diese auch Bestandteil der festgelegten Sanierungsmaßnahmen waren. Ebenso waren Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, Verträge, Leistungsnachweise und Abnahmeerklärungen zu kontrollieren. Anfang 2002 waren 81 Rechnungen über einen Finanzierungsbetrag (90 % netto) von ca. 1,5 Mio. € zwischen der LEG und der Finanzierungsbehörde, dem SUA Gera, strittig.¹² Zwar versuchten die zuständigen Behörden durch intensiven Schriftverkehr, einer Vielzahl gemeinsamer Beratungen, durch mehrfache Änderungen der Zuständigkeiten, der Bildung von Arbeitsgruppen, Jourfixe usw. die Projektstruktur und die Abläufe zu optimieren. Sie hatten den Willen, damit die Sanierungsarbeiten zu beschleunigen und kosteneffizient zu gestalten. Der Erfolg war allerdings nicht dauerhaft. Dies belegen sechs Gerichtsverfahren der Landesentwick-

¹² Schreiben der Landesentwicklungsgesellschaft an das Staatliche Umweltamt Gera vom 16.05.2002.

lungsgesellschaft gegen den Freistaat wegen unterschiedlicher Ansichten zur Refinanzierung von Sanierungsarbeiten in Rositz, die am 03.01.2005 anhängig waren.¹³ Auch dies weist auf schwierige Abstimmungsprozesse, unklare Entscheidungskompetenzen und unzureichende Vorab-Festlegungen hin.

Wir sind der Auffassung, dass es der Landesregierung nicht gelungen ist, mit Aufnahme der Sanierungsarbeiten die unterschiedlichen behördlichen Aktivitäten im Altlastenbereich zu bündeln, zu koordinieren und das nötige Know-how für die komplexe Sanierungs- und Erschließungsmaßnahme am Großprojekt Rositz zusammenzuführen. Dass der im Generalvertrag für das Jahr 2005 vorgesehene Abschluss der Sanierungsarbeiten bis heute noch nicht erfolgte und die vorgesehenen Mittel bereits erheblich überschritten wurden, ist zu einem wesentlichen Teil in dem Versäumnis der Landesregierung zur Schaffung einer kompetenten und schlagkräftigen Verwaltungseinheit begründet.

Der Rechnungshof empfiehlt der Landesregierung, mit Beginn der Planung und Durchführung ähnlicher Großprojekte, die unter die Zuständigkeit mehrerer Behörden fallen, klare und eindeutige Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen zu treffen. Hier kann an die Ergebnisse des Rechtsgutachtens zur „Neustrukturierung der behördlichen Tätigkeit im Bereich der Altlastensanierung im Freistaat Thüringen“¹⁴ aus 1999 angeknüpft werden. Dieses Gutachten empfahl zwar auch eine Aufgabenerfüllung durch eine Anstalt öffentlichen Rechts, sah aber den dafür erforderlichen Umsetzungszeitraum nicht als gegeben an. Aufgaben und Zuständigkeiten sollten auch unter Berücksichtigung von Erfahrungen anderer Länder zur Verwaltungsvereinfachung zusammengeführt werden.

7 Die Ausgabenentwicklung für das Großprojekt Rositz

Eine erste umfassende Ausgabenschätzung für das Großprojekt Rositz stammt aus der Zeit vor dem Abschluss des Generalvertrags. Die Landesentwicklungsgesellschaft, das Thüringer Landesverwaltungsamt, das Staatliche Umweltamt Gera und die Thüringer Landesanstalt für Umwelt veranschlagten 1997 die Gesamtausgaben für das Projekt Rositz auf 290 Mio. DM (148 Mio. €).¹⁵ Darin waren mögliche Ausgaben für eine eventuell notwendige Entnahme der festen Phase aus der Deponie „Neue Sorge“ nicht enthalten (geschätzte 100 Mio. DM (51,13 Mio. €)).

Mit einem Schreiben vom 02.02.2000 wies der Projektbegleiter des Staatlichen Umweltamtes¹⁶ darauf hin, dass von den geplanten 190 Mio. DM (97,15 Mio. €) zum damaligen Zeitpunkt 176 Mio. DM (90 Mio. €) refinanziert bzw. vertraglich gebunden waren. Für die Realisierung weiterer geplanter Maßnahmen würden in demselben Jahr 20 Mio. DM (10,23 Mio. €) benötigt. Somit waren im Jahr 2000 die im Generalvertrag vorgesehenen Ausgaben für das Großprojekt Rositz bereits ausgeschöpft. Der weitere finanzielle Mehrbedarf wurde vom Projektbegleiter auf 220 Mio. DM (112,5 Mio. €) geschätzt.

2003 schlossen der Freistaat Thüringen und die Landesentwicklungsgesellschaft eine "Vereinbarung über die abschließende Finanzierung von Maßnahmen zur Beseitigung ökologischer Altlasten im Großprojekt Rositz (Teilbereich Werksgelände)". Damit sollten die steigenden Finanzierungsverpflichtungen aus dem "Sondervermögen Ökologische Altlasten" für das Großprojekt Rositz reduziert werden. Mit der Vereinbarung wurden behördlich angeordnete und genehmigte Ausgaben für die Altlastensanierung im Werksgelände auf 43,92 Mio. € (85,9 Mio. DM) begrenzt. Weitere 4,39 Mio. € erhielt die Landesentwicklungsgesellschaft vom Freistaat aus dem Sondervermögen. Einen überwiegenden Teil dieser Mittel reichte die

¹³ Tabellarische Übersicht des Staatlichen Umweltamts Gera; Stand vom 03.01.2005.

¹⁴ Gaßner, Groth, Siederer & Coll.

¹⁵ Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt. Sachstand Rositz vom 26.06.1997.

¹⁶ HGN Vorschläge für eine Optimierung der Sanierungstätigkeiten im Großprojekt Rositz.

Landesentwicklungsgesellschaft an die Gemeinde Rositz weiter¹⁷; die Kommune trug damit den von ihr zu erbringenden Eigenanteil für die aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe (siehe Tn. 3.3) finanzierten Sanierungsarbeiten im Werksgelände.

Bis zum 30.06.1999 refinanzierten der Freistaat und der Bund mit ca. 18 Mio. € bis dahin ausgeführte Sanierungsleistungen.¹⁸ Vom 01.07.1999 bis zum 30.06.2012 betrug nach Angaben des Projektbegleiters des Thüringer Umweltministeriums¹⁹ die Ausgaben für das Projekt ca. 104,5 Mio. € aus dem Sondervermögen. Die im Generalvertrag geplanten Ausgaben wurden somit um 20,5 Mio. € überschritten – ohne dass alle Maßnahmen zur Sicherung und Sanierung umgesetzt waren.

Denn die sanierungsverantwortliche Landesentwicklungsgesellschaft setzte weitere Mittel zur Sanierung - wie auch zur infrastrukturellen Erschließung des Werksgeländes hin zum Gewerbegebiet – ein. So verwendete die Gesellschaft 30 Mio. € aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zur weiteren Sanierung und zusätzliche 30 Mio. € für Investitionen in die Infrastruktur des künftigen Gewerbegebietes.

Wertung durch den Rechnungshof

Die vorgesehene Ausgabenhöhe für die Sanierung des ehemaligen Teerverarbeitungswerks wurde deutlich überschritten. Eine Hauptursache hierfür liegt darin, dass die Vertragspartner des Generalvertrags die Ausgaben für die Sanierung des Teersees „Neue Sorge“ schätzten, ohne dass verlässliche Untersuchungsergebnisse zum Volumen und Zustand der anstehenden Deponiematerialien vorlagen.

Aufgrund der Einmaligkeit der Sanierung eines Teersees bestanden zudem Unsicherheiten hinsichtlich der Wahl eines geeigneten Sanierungsverfahrens. Die zunächst angewendete Technologie („Aicher-Verfahren“) erwies sich in der Durchführungsphase als ungeeignet. Dies trug zur Ausgabensteigerung bei.

Mit Abschluss des Generalvertrages und Bildung des Sondervermögens „Ökologische Altlasten“ war zumindest dem Thüringer Umweltministerium bekannt, dass die vorgesehenen Mittel für die Sanierung des Großprojektes Rositz sehr knapp bemessen waren. Um Ausgabenüberschreitungen zu vermeiden, wäre ein konsequentes Ausgabenmanagement nötig gewesen. Stattdessen fand eine tiefer gehende, kritische Auseinandersetzung mit den seitens des Sanierungsverantwortlichen vorgelegten Rechnungen in einzelnen, aber bedeutsamen Fällen nicht statt.

So finanzierte das Referat Altlasten-Management Generalvertrag des Umweltministeriums mehrere Jahre eingereichte pauschale Abschlagsrechnungen für die Sanierung des Teersees Neue Sorge, ohne dass die tatsächlichen Entnahmemengen nachgewiesen werden mussten. Nach Kündigung des Sanierungsvertrages streiten sich die Vertragsparteien u. a. noch um eine Überzahlung von ca. 8 Mio. €.

Der Rechnungshof sieht nicht zuletzt in der mangelhaften Durchsetzung eines wirksamen Ausgabenmanagements – vor allem in Jahren unmittelbar nach Bildung des Sondervermögens – die Ausgabenüberschreitungen begründet. Zwar war prinzipiell eine Deckung möglicher Mehrausgaben für dieses Projekt durch Minderausgaben bei anderen Teilprojekten des Sondervermögens denkbar. Aufgrund von Mehrausgaben in anderen Projekten wie bei der Bewältigung von Bergbaufolgelasten griff diese Möglichkeit jedoch nicht.

¹⁷ 2. Nachtrag zur Durchführungs- und Finanzierungsvereinbarung zur Projektumsetzung vom 17.12.2007 zwischen der Gemeinde Rositz und der Landesentwicklungsgesellschaft.

¹⁸ Generalvertrag vom 24.02.1999.

¹⁹ Projektbegleiter Lahmeyer Ingenieurgesellschaft, Leipzig: Übersicht zum Mittelabfluss des Sondervermögens mit Stand 30.06.2012. Quelle: Kostencontrolling des Thüringer Umweltministeriums.

Für die Zukunft ist die Entwicklung der Ausgaben insbesondere abhängig von der Grundwassersituation sowie der Sanierung der Aschenhalde und der verbliebenen Teerseen (Produktrückstandsbecken). In dem Gutachten der vom Thüringer Umweltministerium beauftragten Firma Wessling vom 12.04.2012 wird in einer Kostenstudie bei den Eventualmaßnahmen zwischen einem best-case- und einem worst case-Szenario unterschieden.

Die größten Kostenunsicherheiten bestehen bei den Eventualpositionen „Grundwasserabsenkung Schelditz“, „Grundwasserabstausicherung Werksgelände“ sowie für die „Sickerwasserfassung Aschehalde“. Der Gutachter schätzt die Eintrittswahrscheinlichkeit bei diesen drei Maßnahmen auf 50 bis 90 %. Insgesamt werden in dem Gutachten Gesamtkosten bei einem best-case-Szenario einschließlich der unabwendbar erforderlichen Maßnahmen in Höhe von ca. 7,6 Mio. € erwartet. Sollte der schlimmste Fall eintreten und alle Eventualmaßnahmen erforderlich werden (Eintritt des worst-case-Szenarios) ist mit künftigen Ausgaben von rund 35 Mio. € zu rechnen. Hierin sind Preissteigerungen und die Mehrwertsteuer nicht enthalten. Die Landesregierung geht in ihrem aktuellen Gesetzentwurf²⁰ zunächst von Ausgaben bis zu 28 Mio. € bis zum Jahr 2043 aus.

Diese Kostenangaben berücksichtigen nicht alle Eventualmaßnahmen, auf die im Gutachten hingewiesen wird. So bleibt bislang eine möglicherweise erforderliche Sanierung noch vorhandener Produktrückstandsbecken im Bereich der Aschenhalde unberücksichtigt. Ob eine Sanierung dieser Becken zur Gefahrenabwehr notwendig sein wird, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Das Gutachten beziffert die Kosten für eine Auskoffnung und Entsorgung der Kontaminationen in den Produktrückstandsbecken auf 67 Mio. € (netto, ohne Preissteigerungen).

Schließlich ist eine möglicherweise notwendige Räumung und Sanierung der Aschenhalde Fichtenhainichen selbst nicht einkalkuliert. Dies könnte in Teilbereichen zu erwägen sein, wenn sich die derzeitige gegebene Standsicherheit der Aschenhalde (Gleitsicherheit und Böschungsbruch) verschlechtert.

Die Schätzung künftiger Ausgaben in Rositz ist mit Unsicherheiten behaftet und geht teilweise von gleich bleibenden Rahmenbedingungen in der Zukunft aus. Gleichbleibende Verhältnisse können jedoch nicht garantiert werden. Aus Sicht des Rechnungshofs können unter diesen Umständen weder der Sanierungs- noch der Finanzbedarf abschließend sicher eingeschätzt werden. Daher spricht sich der Rechnungshof dafür aus, auch die Risikoausgaben transparent gegenüber dem Haushaltssouverän darzustellen und in die Verhandlungen mit der Bundesrepublik einzubeziehen. Er unterstützt das Anliegen des Freistaats, die noch anstehenden Maßnahmen zur Sicherung und Sanierung von Altlasten als gesamtstaatliche Aufgabe zu verstehen.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Dr. Dette

Gerstenberger

Braun

Behrens

²⁰ Zweites Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Ökologische Altlasten in Thüringen“; Drucksache des Thüringer Landtags 5/5078 vom 09.10.2012

