

Kühl, Carsten

Article

Finanzierung der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kühl, Carsten (1991) : Finanzierung der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 4, pp. 180-187

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136745>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

fers zu überdecken oder durch staatliche Behinderung der Marktkräfte zu verschleppen. So populistisch und wohlfahrtsstaatlich ist die Aufgabe im Falle Ostdeutschlands nicht zu lösen, bei aller Betroffenheit über die mit der Umstrukturierung verbundenen Härten. Würde dies dennoch versucht, müßte mit langem wirtschaftlichen Siechtum sowie Auszehrung durch Abwanderung der Qualifizierten und Tüchtigen gerechnet werden.

Zusammen mit dem eilig verabschiedeten Nachschlag, genannt „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“, steht den Gebietskörperschaften in Ostdeutschland inzwischen ein beträchtliches Finanzvolumen zur Ver-

fügung. Der Wust von Einzelprogrammen der verschiedenen Bundesministerien ist insgesamt selbst für die Initiatoren nicht mehr überschaubar und soll von einer ohnehin überforderten Verwaltungsbürokratie in Ostdeutschland abgerufen und realisiert werden. Es ist zu hoffen, daß die verantwortlichen Politiker nunmehr statt weiter zu klagen, die von ihnen Vertretenen zu bemitleiden und mit der Treuhandanstalt zu rechten, ihre Energien in die Umsetzung der Programme investieren und mit der lange vermißten Aufklärung über das ökonomisch Unumgängliche beginnen. Die Steuerzahler in Ostdeutschland und noch viel mehr die in Westdeutschland haben ein Recht darauf.

Carsten Kühl

Finanzierung der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern

*Die Sanierung der Altlasten im Umweltbereich gehört mit zu den drängendsten Aufgaben in den neuen Bundesländern. Wie hoch sind die Kosten der Sanierung?
Wer sollte sie tragen?*

Die steigende Arbeitslosigkeit, der katastrophale Zustand der natürlichen Umwelt und die unzureichende Finanzausstattung der Gebietskörperschaften zählen zu den drängendsten Problemen, die sich gegenwärtig in den sechs neuen Bundesländern (einschließlich Berlin) abzeichnen. Dabei bestehen Interdependenzen: Kommt es infolge umweltschädlicher Produktionsverfahren zu Betriebsstillegungen oder verhindern kostenaufwendige, sanierungsbedürftige Altschäden Investitionen in den neuen Bundesländern, dann wird der Abwärtstrend auf dem Arbeitsmarkt noch verstärkt. Andererseits werden umweltverträgliche Produktionskonversionen und notwendige Sanierungsverfahren durch die unzureichende Finanzausstattung der Betriebe und der öffentlichen Gebietskörperschaften behindert. Dieses Dilemma soll im folgenden am Beispiel der Altlastensanierung analysiert werden.

Der Begriff Altlasten hat sich in der umweltpolitischen Diskussion als terminus technicus für ganz bestimmte Ar-

ten von Umweltschäden herausgebildet. Altlasten sind Bodenverunreinigungen auf Altablagerungen und Altstandorten. Zur ersten Kategorie gehören vor allem verlassene und stillgelegte Deponieplätze sowie wilde Ablagerungen von Abfällen. Zu den Altstandorten zählt man insbesondere Standorte ehemaliger Industrie- und Gewerbebetriebe, die in der Vergangenheit gefährliche Stoffe oder Gegenstände hergestellt, behandelt, gelagert oder abgelagert haben¹. Bei Altlasten muß immer eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit und/oder der Umwelt vorliegen. Solange sich der Gefahrenverdacht nicht bestätigt hat, spricht man von altlastverdächtigen Flächen.

Über Ausmaß und Kosten der notwendigen Altlastensanierung in den neuen Bundesländern liegen bisher nur erste, grobe Zahlenangaben vor, weil sowohl Erfassung als auch Gefährdungsabschätzung der Verdachtsflächen noch am Anfang stehen. Die Tabelle enthält eine Über-

Carsten Kühl, 29, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 11/4104 vom 1. 3. 1989: Antwort der Bundesregierung auf eine große Anfrage der Fraktion der SPD, S. 2 f. Sogenannte Rüstungsaltlasten – darunter versteht man Bodenverunreinigungen, die Kriegsfolgelasten sind, und solche Kontaminationen, die nach 1945 infolge militärischer Nutzungen auf Truppenübungsplätzen, Kasernengeländen und in Munitionslagern entstanden sind – werden aus den weiteren Betrachtungen ausgenommen.

sicht der erfaßten altlastverdächtigen Altablagerungen und Altstandorte (Stand 16. 10. 1990).

Da das gesamte Ausmaß sanierungsbedürftiger Flächen und die notwendige Intensität der Rekultivierungsmaßnahmen noch unbekannt sind, weisen die vorliegenden Kostenschätzungen eine erhebliche Schwankungsbreite auf. Eine Ifo-Studie² beziffert die Kosten der wichtigsten Maßnahmen zur Gefahrenabschätzung und Sanierung der Verdachtsflächen auf rund 10 Mrd. DM, während das Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung³ Sanierungskosten in einer Größenordnung von 7 bis 20 Mrd. DM für realistisch hält. Schließlich geht das Bundesumweltministerium⁴ davon aus, daß zunächst einige hundert Millionen DM jährlich für die Aufstellung eines Umweltkatasters aufgebracht werden müssen, bevor anschließend für einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren jährlich rund 2 Mrd. DM für die eigentliche Sanierung fällig werden.

Trotz aller Unsicherheiten können meines Erachtens zwei Ergebnisse festgehalten werden:

- Die bisher bekannten Zahlen über das Ausmaß kontaminierter Flächen liegen wohl noch weit unter den tatsächlichen Werten. Dafür sprechen auch die gewonnenen Erkenntnisse aus einem Pilotprojekt in Baden-Württemberg, bei dem die Erfassung altlastverdächtiger Flächen mit neuen Methoden erfolgte und bei dem es zu erheblichen Abweichungen von Ergebnissen früherer Bestandsaufnahmen kam⁵.
- Die Pro-Kopf-Belastung mit kontaminierten Flächen dürfte in den neuen Ländern wesentlich höher sein als in

den alten Bundesländern. Die unzureichende Finanzausstattung der ostdeutschen Länder verstärkt – wie die weiteren Ausführungen zeigen werden – das Problem zusätzlich.

Freistellung von der Haftung

In Art. 34 des Einigungsvertrages wird hinsichtlich des Umweltschutzes auf die Regelungen des Staatsvertrages und des Umweltraumgesetzes verwiesen. Das Umweltraumgesetz sieht in Art. 1 § 4 Abs. 3 und in Art. 4 § 3 die Möglichkeit zur Freistellung von den Kosten der Altlastensanierung vor, wenn die Verunreinigungen vor dem 1. 7. 1990 entstanden sind⁶. Freistellungen müssen bis zum 31. 12. 1991 beantragt werden. Die zuständige Behörde erteilt im Einvernehmen mit dem Bundesumweltministerium eine Genehmigung, wenn dies unter Abwägung der Interessen des Erwerbers, der Allgemeinheit und des Umweltschutzes geboten ist.

Die Vorschriften zur Freistellung von der Haftung für Umweltschäden aus der Vergangenheit sind umweltökonomisch umstritten. Es wird kritisiert, daß es zu einer Durchbrechung des umweltpolitisch wünschenswerten Verursacherprinzips kommt und damit die Gefahr besteht, daß ökologische Probleme in die Zukunft verschoben werden. Die grundsätzliche Frage, ob das Verursacherprinzip überhaupt ein adäquates Kostenanlastungsprinzip im Rahmen der Altlastensanierung sein kann, ist in den letzten Jahren bereits für die Altlastenfinanzierung in den westlichen Bundesländern ausführlich diskutiert worden⁷. Ein Großteil der dort verwendeten Argumente ist auf die Situation in den neuen Bundesländern übertragbar. Die wichtigsten seien hier kurz genannt.

Eigentliches Ziel des Verursacherprinzips ist es, das Interesse an einer präventiven Schonung der Umwelt zu erhöhen, indem der Verursacher – durch Anwendung geeigneter Instrumente – veranlaßt wird, Umweltschäden als externe Kosten bzw. soziale Zusatzkosten in möglichst hohem Maße in seine Wirtschaftsrechnung einzu-

Verdachtsflächenerfassung in den neuen Bundesländern einschließlich Ost-Berlin

Land	Altablagerungen			Altstandorte		
	a	b	c	a	b	c
Mecklenburg-Vorpommern	1 759	1 278	481	2 470	2 065	405
Ost-Berlin	10	9	1	101	87	14
Brandenburg	1 350	842	508	1 731	1 369	362
Sachsen-Anhalt	2 148	1 230	918	3 094	2 626	468
Thüringen	2 124	1 405	719	3 939	3 409	530
Sachsen	3 331	1 761	1 570	4 126	3 502	624
Gesamt	10 722	6 525	4 197	15 461	13 058	2 403

a = Gesamtzahl; b = in Betrieb; c = geschlossen.

Quelle: V. Franzius: Altlasten: Definitionen und Dimensionen, unveröffentlichtes Manuskript, S. 10 (erscheint demnächst in: V. Gossow (Hrsg.): Altlastensanierung – Genehmigungsrechtliche, bautechnische und haftungsrechtliche Aspekte, Wiesbaden, Berlin 1991).

² Vgl. Handelsblatt vom 30. 1. 1991, S. 5.

³ Vgl. U. Petschow, J. Meyerhoff, C. Thomasberger: Umweltreport DDR, Frankfurt am Main 1990, S. 117.

⁴ Vgl. Handelsblatt vom 17. 1. 1991, S. 5.

⁵ Vgl. V. Franzius: Altlasten: Definitionen und Dimensionen (unveröffentlichtes Manuskript), S. 7 f. (erscheint demnächst in: V. Gossow (Hrsg.): Altlastensanierung – Genehmigungsrechtliche, bautechnische und haftungsrechtliche Aspekte, Wiesbaden, Berlin 1991).

⁶ Der Anwendungsbereich der Freistellungsklausel bezieht sich momentan nur auf die öffentlich-rechtlichen Pflichten der Erwerber von Anlagen. Aktuell wird diskutiert, sie auf privatrechtliche Pflichten sowie auf alle Besitzer, d.h. nicht nur auf die Erwerber, sondern auch auf die Eigentümer und die Treuhänder auszudehnen.

⁷ Vgl. hierzu C. Kühl: Kooperationsmodelle zur Finanzierung der Altlastensanierung – eine kritische Analyse, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 3. Jg. (1990), H. 4, S. 419 ff. und die dort angegebene Literatur.

beziehen, d.h. zu internalisieren. Bei der Finanzierung der Altlastensanierung ist eine solche perspektivische Anwendung des Verursacherprinzips nicht mehr möglich. Oder anders gewendet: Die Fehlallokation der Ressourcen ist bereits eingetreten und kann durch Anwendung des Verursacherprinzips ex ante nicht mehr vermieden werden. Das Verursacherprinzip ist bei der Altlastensanierung nur noch ex post als Kostenanlastungsprinzip zu verstehen, das sich an der (juristischen) Haftungsregel orientiert. In diesem Fall spricht man von einer retrospektiven Anwendung des Verursacherprinzips.

Retrospektive Verursacherhaftung

Das Polizei- und Ordnungsrecht, auf das bei der retrospektiven Haftung zurückgegriffen werden muß, gewährleistet keine nachträgliche Internalisierung: Zum einen ist der Kreis der potentiell Finanzierungsverantwortlichen sehr heterogen, so daß die Verursacheranteile kaum mehr zurechenbar sind⁸; zum anderen hat sich die Produktionsstruktur der Verursacher und damit auch die Zusammensetzung der Begünstigten auf den Beschaffungs- und Absatzmärkten gegenüber dem Ablagerungszeitpunkt grundlegend verändert.

Aus ökonomischer Sicht kommt hinzu, daß die Anwendung des Polizei- und Ordnungsrechts als ein Verstoß gegen das Prinzip der Regelbindung angesehen werden kann⁹. Dabei wird vor allem abgestellt auf die Legalisierungswirkung behördlicher Genehmigungen und Duldungen sowie auf das Problem, daß Rechtsnachfolger in Anspruch genommen werden, die die Gefahr nicht erkennen konnten. Bei der Anwendung des retrospektiven Haftungsprinzips auf private Rechtsnachfolger in den neuen Bundesländern ist der Verstoß gegen das Gebot der Rechtssicherheit als Ausprägung des Prinzips der Regelbindung besonders eklatant.

Da die ehemalige DDR ein planwirtschaftliches System mit Staatseigentum an Produktionsmitteln besaß, war der Verursacher der Altlasten letztlich der Staat. Unterstellt man, daß die neuen Bundesländer die Rechtsnachfolger sind, führen Gemeinlastprinzip und Verursacherprinzip unter Kostenanlastungsaspekten zum gleichen Ergebnis – nämlich zur öffentlichen Finanzierung. Zudem steht die Anwendung des Polizei- und Ordnungsrechts in den ostdeutschen Ländern im Widerspruch zu dem Rechtsgrundsatz des Rückwirkungsverbots, wo-

nach neue Gesetze nicht auf Tatbestände in der Vergangenheit angewendet werden sollen. Relativierend ließe sich einwenden, daß das Polizeirecht zwar rückwirkend zur Geltung kommt; die potentiell Haftungspflichtigen sich aber sozusagen selbst entscheiden können, ob sie die mit einer Haftung verbundenen Finanzierungslasten tragen wollen. Da die Unternehmer vor der Übernahme eines ehemals staatseigenen Betriebs wissen, daß sie gegebenenfalls mit den Sanierungskosten belastet werden, wäre die Rechtssicherheit insoweit zumindest hergestellt.

Für diesen Fall läßt sich nun aber zeigen, daß eine retrospektive Verursacherhaftung, die private Rechtsnachfolger einbezieht, mit großer Wahrscheinlichkeit im Ergebnis dennoch zu einer gemeinlastorientierten Kostenanlastung führen wird. Bei kontaminierten Abfallentsorgungsanlagen, die in das Eigentum öffentlicher Gebietskörperschaften übergehen, liegt diese Konsequenz auf der Hand. Aber auch rational handelnden privaten Unternehmern, die Betriebe mit kontaminierten Böden übernehmen wollen, wird eine Kostenüberwälzung auf „öffentliche Kassen“ wohl gelingen.

Die Privatisierung des ehemals volkseigenen Vermögens in den neuen Bundesländern obliegt der Treuhandanstalt. Wer einen Betrieb in der ehemaligen DDR übernehmen möchte, muß also in Verhandlungen mit der Treuhandanstalt eintreten. Falls eine Haftung für kontaminierte Betriebsflächen vorgesehen ist, werden die Investoren versuchen, allfällige Sanierungskosten beim Kauf zu antizipieren und zu kapitalisieren. Sie werden also bemüht sein, einen Preisabschlag in Höhe der erwarteten Belastungen für Dekontaminationsmaßnahmen durchzusetzen. Wenn diese Strategie aufgeht – und davon muß ausgegangen werden, denn andernfalls wird es der Treuhand nicht gelingen, Investoren zu attrahieren –, tritt der zuvor angesprochene Effekt ein: Die „vermeintliche“ Verursacherhaftung entpuppt sich faktisch als eine Finanzierung nach dem Gemeinlastprinzip. Die Kostenbelastung verlagert sich faktisch auf die Gebietskörperschaften (Länder und Kommunen) der neuen Bundesländer sowie gegebenenfalls auf den Bund. Denn die Einnahmen der Treuhandanstalt sollen zur Strukturanpassung der Wirtschaft in den neuen Ländern verwendet werden (Art. 26 Abs. 4 Staatsvertrag); und falls die Ausgaben der Treuhand die Einnahmen übersteigen, wird die verbleibende Verschuldung je zur Hälfte auf die ostdeutschen Länder und den Bund aufgeteilt (Art. 27 Abs. 3 Staatsvertrag)¹⁰.

⁸ Vgl. hierzu Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Sondergutachten „Altlasten“ des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Bundestagsdrucksache 11/6191 vom 3. 1. 1990, S. 204 f.

⁹ Vgl. hierzu C. B. B l a n k a r t: Umweltschutzorientierte Sonderabgaben und ihre Alternativen. Besteuerung und Haftung im Sondermüllbereich, in: K. S c h m i d t (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 176/1, Berlin 1988, S. 70 ff.

¹⁰ Nach Art. 25 Abs. 1 Einigungsvertrag ist die Treuhand zwar eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts; aus ökonomischer Sicht sind aber die Treuhandmittel, die aus der Privatisierung stammen, zweifellos als eigene Einnahmen der neuen Bundesländer und nicht als Bundeszuweisungen anzusehen.

Es bleibt die Frage offen, ob es demnach nicht irrelevant ist, ob die Kosten via retrospektiver Verursacherhaftung auf die Treuhand überwältigt werden oder ob die Treuhand – im Falle einer Freistellung privater Investoren – die Kosten der Sanierung direkt übernimmt, denn die Altlastensanierung zählt zu den Aufgaben, die im Rahmen der Strukturanpassung aus den Erträgen der Treuhandanstalt finanziert werden sollen¹¹. Gegen den ersten Weg – die indirekte Finanzierung durch die Treuhand – sprechen mehrere Gründe:

□ Wenn die Belastungswirkungen beider Finanzierungswege sich entsprechen, ist es sinnvoll, der Finanzierungsstrategie Vorrang einzuräumen, die dem Postulat der Regelbindung Rechnung trägt.

□ Eine Haftungsregelung kann sich als psychologisches Investitionshemmnis herausstellen und potentielle Investoren allein deshalb abschrecken, weil die Verhandlungen mit der Treuhandanstalt zusätzlich erschwert werden.

□ Potentielle Käufer werden Gutachten bezüglich der anstehenden Gefährdungen und Sanierungskosten verlangen. Auch wenn diese Kostenschätzungen im Mittel richtig sind, wird der tatsächliche Aufwand für einen einzelnen Sanierungsfall vom erwarteten abweichen. Jeder einzelne Investor wird daher auf den Erwartungswert Zuschläge vornehmen, um sich gegen das Risiko einer Kostenüberschreitung abzusichern. Für ihn verbleibt letztlich ein „Restrisiko“, aber auch die Chance, einen Abzugsbetrag durchzusetzen, der über den tatsächlichen Sanierungskosten liegt. Dagegen kann die Treuhand, die eine Vielzahl solcher Fälle abzuwickeln hat – ähnlich einer Versicherung –, aus Kostenüber- und -unterschreitungen einen Risikoausgleich herbeiführen. Aus diesen Zusammenhängen lassen sich zwei Fälle ableiten, die für eine Freistellung sprechen:

- Sind die Investoren risikoavers und bietet die Treuhand nur Abschläge in Höhe der erwarteten Sanierungskosten an, ist die Haftung ein Investitionshemmnis.

- Gelingt es der Mehrzahl der investierenden Unternehmen, einen Abzugsbetrag durchzusetzen, der über den tatsächlichen Sanierungskosten liegt, werden die gesamten überwältigten Sanierungskosten den Betrag übersteigen, der bei einer direkten Gemeinlastfinanzierung hätte aufgebracht werden müssen¹².

¹¹ Vgl. Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Pressemitteilung vom 15. 11. 1990, S. 10.

¹² Bei dieser Argumentation wird unterstellt, daß die Kosteneffizienz einzelwirtschaftlicher Sanierungen nicht höher ist als im öffentlichen Sektor.

□ Schließlich ist zu befürchten, daß die Gefahr unterlassener Sanierungen bei Anwendung der Haftungsregel größer ist als bei einer Finanzierungsdeklaration, die sich explizit am Gemeinlastprinzip orientiert, daß also genau der umgekehrte Fall eintritt, den die Kritiker einer Freistellung proklamieren. Kommt es aufgrund der Haftung oder anderer investitionshemmender Umstände nicht zu einer Übernahme von Betrieben mit kontaminierten Flächen, entsteht ein „Verantwortungsvakuum“. Die öffentlichen Gebietskörperschaften bzw. die Treuhandanstalt werden sich unter Hinweis auf eine mögliche Übernahme und der damit verbundenen einzelwirtschaftlichen Haftung weitgehend einer Sanierungsverantwortung entziehen. Gleichzeitig sinkt die politische Durchsetzbarkeit für staatliche Finanzierungsmaßnahmen, die den Unternehmenssektor belasten, denn auch die Produzenten werden versuchen, sich unter Hinweis auf die Haftungsbestimmungen „weiteren“ finanziellen Belastungen zu entziehen.

Eine Haftungsfreistellung von Investoren erscheint mir aufgrund der vorherigen Überlegungen aus ökonomischen und ökologischen Gründen geboten. Das bedeutet aber weder, daß die geltenden (gemeinlastorientierten) Regelungen geeignet sind, die Finanzierung des Altlastenproblems zu lösen, noch, daß die Unternehmen von jeglicher finanzieller Belastung im Rahmen der Altlastensanierung entbunden werden sollten. Vor allem darf die Finanzierungsverantwortung für Sanierungen, von denen investierende Unternehmen freigestellt werden, nicht alleine auf die zuständige Genehmigungsbehörde – nämlich die neuen Bundesländer – übergehen. Eine solche Kostenverteilung wirkt sich ebenfalls investitionshemmend aus, denn die finanzschwachen ostdeutschen Länder werden angesichts der zu erwartenden Finanzierungslasten Freistellungsgenehmigungen nur äußerst restriktiv gewähren.

Aufgaben- und Ausgabenkompetenz

Die Frage nach der Aufgaben- und Ausgabenkompetenz im öffentlichen Sektor ist ein Problem des innerstaatlichen Finanzausgleichs. In der Bundesrepublik Deutschland wird die Zuständigkeit der Länder für die Erfassung, Bewertung und Sanierung von Altlasten aus den Art. 30 und 83 GG abgeleitet¹³. Nach dem Beitritt der neuen Länder zum Grundgesetz liegt die Aufgabenkompetenz im Bereich der Altlastensanierung also auch dort auf der Länderebene. Eine solche Aufgabenverteilung ist ebenfalls mit dem sogenannten „raumbezogenen Verur-

¹³ Vgl. Bundestagsdrucksache 11/4104 vom 1. 3. 1989, a.a.O., S. 3.

sacherprinzip¹⁴ kompatibel, denn Verursacher der Altlasten war der Staat der DDR, und dessen Verantwortung geht nun auf die dort gegründeten Länder über. Zudem handelt es sich dabei um die Regionen, denen der Nutzen aus der Altlastensanierung zufließt und deren Unternehmen in der Vergangenheit die Vorteile aus ersparten Deponiekosten genossen haben.

Aus der Aufgabenkompetenz einer Gebietskörperschaft folgt nun aber nicht zwangsläufig, daß der entsprechenden Körperschaft auch die zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendigen Ausgabenverpflichtungen obliegen. Zwar bestimmt der Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG, daß Bund und Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, gesondert tragen; Ausnahmen von diesem Grundsatz sind aber vor allem dann zulässig, wenn die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Art. 72 Abs. 2 GG) gefährdet ist. Zum Ausgleich regional unterschiedlicher Ausgabenbelastungen sind im Grundgesetz verschiedene Kompensationsmaßnahmen vorgesehen (sog. kooperativer Föderalismus).

Bevor auf die verschiedenen Instrumente des kooperativen Föderalismus und ihre Eignung im Rahmen der Altlastenfinanzierung eingegangen wird, sollen zunächst noch einmal die – oben bereits angesprochenen – föderativen Ausgabenbelastungen aufgezeigt werden, die sich aus einer Verteilung der Finanzierungslasten auf die Treuhandanstalt ergeben: Die neuen Länder tragen die Kosten der Altlastensanierung selbst, solange die Ausgaben der Treuhand deren Einnahmen nicht übersteigen¹⁵; der Bund beteiligt sich nur dann, wenn zur Deckung allfälliger Defizite Kredite aufgenommen werden müssen. Es kann also festgehalten werden, daß im „Normalfall“ Aufgaben- und Ausgabenkompetenz der neuen Länder zusammenfallen würden; falls sich die Treuhand verschuldet, könnte von einem Mischfinanzierungstatbestand gesprochen werden, bei dem der Bund im Extremfall – nämlich dann, wenn die durch Veräußerungen gedeckten Ausgaben im Verhältnis zu den kreditfinanzierten Ausgaben verschwindend gering sind – nahezu 50% der Kosten trägt.

Eine Mischfinanzierung zwischen Bund und neuen Ländern ließe sich aber auch erreichen, wenn auf die in der Verfassung vorgesehenen Instrumente des kooperativen Föderalismus zurückgegriffen würde. Die Voraussetzungen dafür sind in den Art. 91a (Gemeinschaftsaufgaben) und 104a Abs. 4 (Finanzhilfen des Bundes) des Grundgesetzes geschaffen. Vorzuziehen wären dabei die Finanzhilfen des Bundes. Zum einen ist der Anwendungsbereich weiter gefaßt als die Tatbestände in Art. 91a GG. Finanzhilfen können für besonders bedeutsame

Investitionen der Länder und Gemeinden, zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums geleistet werden. Einige dieser Kriterien werden von Zuweisungen für Altlastensanierungsmaßnahmen zweifellos erfüllt. Zum anderen besteht bei den Finanzhilfen – im Gegensatz zu den Gemeinschaftsaufgaben, bei denen die Finanzierungsbeiträge von Bund und Ländern mit jeweils 50% festgelegt sind – ein relativer großer Spielraum bei der Bestimmung des Bundesanteils an den Fördermaßnahmen¹⁶. Schließlich können Finanzhilfen durch Verabschiedung eines einfachen Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, gewährt werden, während einer Aufnahme von Altlastensanierungsmaßnahmen in den Förderkatalog des Art. 91a GG eine Verfassungsänderung mit der dafür erforderlichen Zweidrittelmehrheit vorausgehen müßte.

Stuft man die Dringlichkeit von Altlastensanierungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern besonders hoch ein, wäre die Zahlung von Finanzhilfen einer Finanzierung über die Treuhand vorzuziehen. Eine zielgerichtete Mittelverwendung und eine Bundesbeteiligung wären gesichert; außerdem könnten die Zuweisungen über konkrete Vergabekriterien an ökologischen Prioritäten (z.B. dem Gefährdungspotential einer Altlast) und ökonomischen Anforderungen (z.B. der Finanzausstattung der empfangenden Körperschaft) ausgerichtet werden.

Altlastensanierung und Länderfinanzausgleich

In der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland gibt es ein weiteres Instrumentarium, mit dem der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der Länder begegnet werden kann. Art. 107 Abs. 2 GG sieht einen Länderfinanzausgleich (horizontaler Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und vertikale Bundesergänzungszuweisungen) vor, durch den die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen werden soll. Die neuen Bundesländer sind nach dem Beitritt zum Grundgesetz nicht in diesen Länderfinanzausgleich einbezogen worden; dafür gab es gute Gründe¹⁷. Statt dessen wurde der Fonds Deutsche Einheit eingerichtet, um für eine Übergangsphase – zunächst bis zum 31. 12. 1994 –

¹⁴ W. Benkert: Organisation und Finanzierung der Altlastensanierung – Bemerkungen zum gleichnamigen Beitrag von L. Hajen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 10. Jg. (1987), H. 2, S. 212.

¹⁵ Vgl. hierzu auch Fußnote 10.

¹⁶ Vgl. R. Peffekoven: Deutsche Einheit und Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1. Jg. (1990), H. 4, S. 508.

¹⁷ Vgl. hierzu R. Peffekoven: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 7, S. 348 f.

die Finanzausstattung der neuen Länder zu sichern. Ab 1995 sollen die neuen Bundesländer dann in den Länderfinanzausgleich integriert werden.

Eine Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich wäre unter anderem deswegen problematisch gewesen, weil unmittelbar Forderungen nach Berücksichtigung spezieller Sonderbedarfe gestellt worden wären. Diese Strategie ist aus den Verfassungsstreitigkeiten zum Länderfinanzausgleich, die seit Mitte der achtziger Jahre von den alten Bundesländern ausgetragen werden, bekannt. Ein spezieller Sonderbedarf (neben mehreren anderen), der von seiten der neuen Länder sicherlich sofort reklamiert worden wäre, ist der überproportional hohe Anteil dieser Länder an den Altlasten im Bundesgebiet. Zwar dürfen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. 6. 1986 Sonderbedarfe einzelner Länder nicht mehr im horizontalen Länderfinanzausgleich im engeren Sinne bei der Ermittlung der Finanzkraft abgezogen werden; gleichzeitig eröffnet das Urteil den Bundesländern aber die Möglichkeit, bei der Vergabe der Ergänzungszuweisungen in einen neuen Bedarfswettlauf einzutreten¹⁸.

Im finanzwissenschaftlichen Schrifttum ist im einzelnen nachgewiesen worden, daß weder horizontale Zahlungen im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne noch die Bundesergänzungszuweisungen ein ökonomisch adäquates Instrumentarium darstellen, Sonderbedarfe einzelner Länder zu kompensieren¹⁹. Das wichtigste Argument gegen diese Art der Kompensation ist, daß es sich bei beiden Zuweisungsarten um ungebundene Transfers handelt, die eine zielgerichtete Mittelverwendung nicht gewährleisten und die nicht ursachenadäquat sind, sondern lediglich an den Symptomen des Problems ansetzen. Es ist daher dringend geboten, daß das Verfassungsgericht bei seiner neuerlichen Entscheidung zum Länderfinanzausgleich eine entsprechende Gesetzesreform verlangt, auch um zu verhindern, daß nach einer Einbeziehung der neuen Bundesländer die Finanzierungsdiskussion bei der Altlastensanierung in den Länderfinanzausgleich verlagert wird.

Trotz der genannten Unzulänglichkeiten enthält die Forderung nach Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich einen Aspekt, der nicht untergehen sollte. Im Gegensatz zu den Finanzhilfen des Bundes und zur Finanzierung der Altlastensanierung aus den Treuhandmitteln wären nicht nur die ostdeutschen Länder und der Bund an den Sanierungskosten beteiligt, sondern auch die alten Bundesländer. Diese sind zwar über

den Fonds Deutsche Einheit an der Finanzierung des wirtschaftlichen Aufbaus im Osten Deutschlands beteiligt; der Fonds war aber von Anfang an nur als Ersatz für die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich konzipiert worden. Unabhängig davon, daß die Beteiligung der Westländer am Fonds heute unbestritten als zu gering erachtet wird und aufgestockt werden müßte, gibt es Gründe dafür, einen horizontalen Ausgleich nicht nur bei der Kompensation von allgemeinen Finanzkraftunterschieden zuzulassen, sondern auch bei der Kompensation von speziellen Bedarfen die Finanzierungsverantwortlichkeit nicht ausschließlich auf den Bund und die betroffenen Länder zu übertragen. Voraussetzung dafür wäre allerdings eine zweckgebundene Ausgestaltung der zu leistenden Transferzahlungen. Die Forderung nach einem solchen Ausgleichssystem, das der Idee des kooperativen Föderalismus umfassend Rechnung trägt, gilt im übrigen nicht nur für die Finanzbeziehungen zwischen den alten und den neuen Bundesländern.

Beteiligung der alten Bundesländer

Bereits 1966 entwickelte die Kommission zur Finanzreform einen Vorschlag, der eine direkte Beteiligung der finanzstarken Länder an zweckgebundenen Zuweisungen vorsieht. Die Kommission empfahl, Ausgaben zur Bewältigung bestimmter Aufgaben zur Hälfte durch den Bund, zu einem Viertel durch das empfangsberechtigte Land und zu 25% durch die übrigen Länder zu finanzieren. Dabei sollte der Finanzierungsanteil der nicht begünstigten Länder an den Aufwendungen gleichmäßig nach Maßgabe ihrer jeweiligen Steuerkraft verteilt werden²⁰. Durch ein solches Zuweisungssystem würde es gelingen, die Transferzahlungen einerseits zweckgebunden mit Eigenbeteiligung der empfangsberechtigten Körperschaften zu vergeben und andererseits eine direkte Finanzierungsbeteiligung des Bundes und der übrigen Länder unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Finanzstärke zu gewährleisten. Da die Finanzverfassung des Grundgesetzes ein solches Instrumentarium nicht kennt, ergibt sich zumindest kurzfristig keine Möglichkeit, die westlichen Länder – konstitutionell abgesichert – über Zweckzuweisungen direkt an der Altlastenfinanzierung zu beteiligen.

Es verbleiben zwei Möglichkeiten: Die alten Länder können indirekt in die Finanzierung einbezogen werden oder man geht den Weg über eine institutionelle Auslagerung der Aufgabe Altlastensanierung, indem man ei-

¹⁸ Diese Strategie wurde von den Bundesländern auch eingeschlagen. Die Normenkontrollanträge von Hamburg, Bremen und dem Saarland gegen die Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes belegen dies.

¹⁹ Vgl. hierzu R. Peffekoven: Finanzausgleich und Sonderbedarfe. Thema und vier Variationen, in: F. X. Bea, W. Kitterer (Hrsg.): Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik. Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen 1990, S. 323 ff.

²⁰ Vgl. Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1966, S. 75.

nen Fonds oder ein Sondervermögen einrichtet, an dessen Finanzierung sich auch die westdeutschen Länder beteiligen.

Für eine indirekte Beteiligung stehen verschiedene Wege offen. Der Bund könnte zunächst Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG für die Altlastensanierung in den neuen Ländern leisten. Um die alten Länder indirekt zu beteiligen, wäre z.B. denkbar, die Länderbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit zu erhöhen, die Umsatzsteuer-Verteilung zugunsten des Bundes zu verändern oder einen Rückzug des Bundes aus der Mischfinanzierung mit den Westländern vorzunehmen²¹. Eine Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit ist aus den oben genannten Gründen (Ersatz für den Länderfinanzausgleich) in diesem Fall ungeeignet. Das Aufteilungsverhältnis an der Umsatzsteuer ist bis zum 31. 12. 1992 festgelegt, und entsprechende Variationen würden schließlich auch den ostdeutschen Ländern Finanzmittel entziehen. Dagegen bieten sich bei der Mischfinanzierung geeignete Ansatzpunkte. Die ohnehin umstrittenen Strukturhilfen des Bundes von derzeit 2,45 Mrd. DM pro Jahr könnten z.B. zugunsten der neuen Länder umgeschichtet werden.

Institutionelle Auslagerungen bestimmter Aufgaben sind weder im Rahmen der Finanzierung des wirtschaftlichen Aufbaus der neuen Länder (siehe Fonds Deutsche Einheit) noch im Bereich der Umweltschutzpolitik (siehe die Diskussionen um die Erhebung von Sonderabgaben zur Finanzierung bestimmter umweltpolitischer Aufgaben) ein Novum. Durch die Einrichtung eines Altlastensanierungsfonds könnten nicht nur der Bund und die alten Länder in die Finanzierung eingebunden werden, sondern ebenso die gewerbliche Wirtschaft im Sinne des Gruppenlastprinzips. Die Vor- und Nachteile von Fondslösungen sind in der finanzwissenschaftlichen Literatur ausführlich behandelt worden²². Vor allem haushaltspolitische Aspekte und die Zweckbindung öffentlicher Einnahmen werden im Zusammenhang mit budgetären Auslagerungen kontrovers diskutiert²³.

Abschließend soll noch kurz eine Initiative aus dem Bundesumweltministerium angesprochen werden, die außer der institutionellen Auslagerung der Aufgabe Altlastensanierung auch eine direkte finanzielle Beteiligung der Unternehmen vorsieht. Das Umweltministerium schlägt vor, daß Wirtschaft und öffentliche Hände ein ge-

meinsames Unternehmen in privatwirtschaftlicher Rechtsform gründen, zu dessen Aufgabe die Federführung bei allen ökologischen Sanierungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern gehört. Während die Unternehmen sich am Stammkapital der Gesellschaft beteiligen und die laufenden Kosten decken sollen, trägt der Bund über die Treuhand zur Finanzierung bei²⁴. Finanzierungs-konzeptionen, bei denen die beteiligten Unternehmen im Rahmen einer freiwilligen Vereinbarung mit staatlichen Stellen selbst darüber entscheiden können, wie sie ihren Finanzierungsbeitrag aufbringen, bezeichnet man als Kooperationsmodelle. Ein Großteil der Einwände, die gegen Kooperationsmodelle zur Finanzierung der Altlastensanierung in den westdeutschen Ländern vorgetragen werden²⁵, gilt auch für die hier angestrebte Lösung. Darüber hinaus entstehen bei einer Kooperationsvereinbarung zur Altlastensanierung in den ostdeutschen Ländern einige spezifische Schwierigkeiten.

Die direkte finanzielle Beteiligung der gewerblichen Wirtschaft an Altlastensanierungsmaßnahmen im Sinne des Gruppenlastprinzips wird damit gerechtfertigt, daß die so belasteten Gruppen „im Durchschnitt dem Finanzierungszweck näher stehen als die Allgemeinheit“²⁶. Die Nähe zum Finanzierungszweck ist hergestellt, wenn es sich bei der belasteten Gruppe um potentielle Verursacher von Altlasten oder um potentielle Nutznießer von Altlastensanierungsmaßnahmen handelt. In den neuen Ländern läßt sich eine direkte Beteiligung der westdeutschen Wirtschaft meist nur mit dem zweiten Argument (potentielle Nutznießer von Altlastensanierungsmaßnahmen bei der Übernahme ehemals volkseigener Betriebe) rechtfertigen. In Einzelfällen – z.B. bei Kontaminationen, die auf Sondermüllexporte westdeutscher Unternehmen in die damalige DDR (z.B. auf die Sondermülldeponie Schönberg) zurückzuführen sind, könnten allerdings auch westdeutsche Unternehmen als potentielle Mitverursacher im weiteren Sinne angesehen werden.

In die Kooperationsmodelle der alten Länder waren in der Regel auch die Kommunen finanziell eingebunden²⁷. Angesichts der katastrophalen Finanzausstattung der Städte und Gemeinden in Ostdeutschland ist hier eine kommunale Beteiligung kaum zu vertreten.

Erfahrungen in den westdeutschen Ländern haben gezeigt, daß das Zustandekommen von Kooperationsver-

²¹ Vgl. hierzu auch R. Peffekoven: Deutsche Einheit und Finanzausgleich, a.a.O., S. 490 ff.

²² Vgl. hierzu W. Benkert: Wie sinnvoll sind haushaltswirtschaftliche Sonderregelungen für die umweltbezogene Finanzwirtschaft?, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 11. Jg. (1988), H. 2, S. 101 ff.

²³ Vgl. B. Diekmann: Zweckbindung von Umweltabgaben?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 9, S. 457 ff.

²⁴ Vgl. Handelsblatt vom 17. 1. 1991, S. 5.

²⁵ Vgl. hierzu C. KühI: Kooperationsmodelle ..., a.a.O., S. 423 ff.

²⁶ Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Sondergutachten ..., a.a.O., S. 187.

²⁷ Vgl. hierzu C. KühI: Die Finanzierung kommunaler Altlastensanierungen, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 40. Jg. (1990), H. 10, S. 220 ff.

einbarungen von gewissen strukturellen Voraussetzungen abhängt. Je weniger Unternehmen auf seiten der gewerblichen Wirtschaft in den Kooperationsvertrag eingebunden werden müssen, desto größer ist die Chance, eine einvernehmliche Lösung zwischen den Kooperationspartnern zu finden. Die strukturellen Gegebenheiten im Falle des vom Bundesumweltministerium geplanten Kooperationsmodells erschweren eine einvernehmliche Lösung.

Bei einem ersten Gespräch mit dem Ministerium haben die Industrievertreter darauf hingewiesen, daß die Zahl von 18500 betroffenen Unternehmen sich kaum organisieren lasse²⁸. Die Probleme, die aus einer großen Anzahl von Betroffenen resultieren, sind aus der ökonomischen Theorie der Gruppen bekannt. Für den einzelnen Unternehmer bestehen Anreize, eine Trittbrettfahrerposition einzunehmen, d.h. sich einer finanziellen Beteiligung zu entziehen, solange keine Sanktionsmechanismen existieren, die ihn von den Vorteilen einer Kooperationsvereinbarung ausschließen.

Eine andere „Verhandlungsstrategie“ ist unter politischen Aspekten ebenfalls bemerkenswert. Für den Fall, daß die Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft scheitert, droht die Regierung den Unternehmen mit Zuschlägen auf die geplante Deponieabgabe²⁹. Wenn die Verhandlungen letztlich doch unter dem „Damoklesschwert staatlicher Interventionsandrohung“ geführt werden, sollte überlegt werden, ob auf langwierige Verhandlungen zugunsten schnellerer, staatlicher Maßnahmen nicht gleich ganz verzichtet werden sollte.

Die jüngsten Äußerungen aus dem Bundesumweltministerium deuten darauf hin, daß die Chancen einer kooperativen Zusammenarbeit mit westdeutschen Unternehmen auf dem Gebiet der Altlastensanierung eher skeptisch beurteilt werden. Der Entwurf eines Aktionsprogramms „Ökologischer Aufbau“ enthält nicht mehr die Forderung nach einer direkten Beteiligung der gewerblichen Wirtschaft. Für Altlastensanierungen soll der Bund im Rahmen des Programms jährlich 2 Mrd. DM aus dem Aufkommen einer neu einzuführenden Abfallabgabe (geschätztes Gesamtaufkommen: 5 Mrd. DM pro Jahr) zur Verfügung stellen³⁰. Der Bund hat zwar die Möglichkeit, eine solche Abgabe einzuführen und die Verwendung des Aufkommens festzulegen; dadurch wird aber gleichzeitig der abfallpolitische Handlungsspielraum der Länder eingeschränkt. Wenn der Bund eine Abfallabgabe erhebt, wird für die Länder eine kompetenzrechtliche Sperre aus-

gelöst, um die Wirtschaftssubjekte davor zu bewahren, mehrfach und gegebenenfalls unkoordiniert durch eine Abgabe auf den gleichen Tatbestand in Anspruch genommen zu werden (Gleichartigkeitsverbot)³¹.

Auf die noch offenstehende Frage, wie die öffentlichen Gebietskörperschaften (Bund, alte und neue Bundesländer) die Mittel zur Finanzierung ihres Anteils an der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern konkret aufbringen können, soll hier nicht mehr eingegangen werden. Um diese Frage zu klären, müßte im Prinzip die gesamte Diskussion, die gegenwärtig unter der Überschrift „Finanzierung der deutschen Einheit“ geführt wird, aufgerollt werden³².

Konturen einer Kostenanlastungsstrategie

Als Fazit sollten bei der Entwicklung einer geeigneten Strategie zur Lösung des Altlastenproblems meines Erachtens die folgenden Punkte beachtet werden:

- Investoren in den neuen Bundesländern sollten auch über den 31. 12. 1991 hinaus von der Verpflichtung zur Altlastensanierung freigestellt werden.
- An der Finanzierung der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern sollten sich der Bund, die ostdeutschen und die westdeutschen Länder beteiligen.
- Kurzfristig sind Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG ein geeignetes Finanzierungsinstrument. Eine indirekte Finanzierungsbeitragung der westdeutschen Länder kann man durch einen Rückzug des Bundes aus der bestehenden Mischfinanzierung mit diesen Ländern erreichen. Eine Beteiligung der Wirtschaft sollte über die Art und Weise der öffentlichen Finanzierung im Kontext der Gesamtfinanzierungsdiskussion herbeigeführt werden. Durch eine (befristete) Anhebung der Unternehmensbesteuerung oder die Erhebung von bestimmten Ökoabgaben (z.B. einer Sondermüllabgabe) könnten die gewünschten Belastungswirkungen erzielt werden.
- Es sollten unverzüglich Schritte eingeleitet werden, die mittel- bis langfristig eine gesamtdeutsche Finanzierungskonzeption herbeiführen, denn auch in den westdeutschen Ländern ist die Finanzierung der Altlastensanierung bisher keineswegs befriedigend gelöst. Das ist auch der Grund, warum man sich für die neuen Bundesländer zunächst mit einer Übergangsregelung begnügen sollte.

²⁸ Vgl. Handelsblatt vom 19. 2. 1991, S. 4.

²⁹ Vgl. Handelsblatt vom 17. 1. 1991, S. 5.

³⁰ Vgl. Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Pressemitteilung 7/91 vom 19. 2. 1991, S. 6.

³¹ Vgl. E. Brandt: Finanzierung der Altlastensanierung im Abfallbereich, F. u. E. – Vorhaben Nr. 10303307 im Auftrag des Umweltbundesamtes, Lüneburg 1987, S. 103 ff.

³² Vgl. hierzu N. Andel: Die Steuertabusierung und ihre Folgen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 2, S. 69 ff.