

Hartje, Volkmar J.

Article — Digitized Version

Fonds für die Sanierung von Altmülldeponien?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hartje, Volkmar J. (1986) : Fonds für die Sanierung von Altmülldeponien?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 2, pp. 98-104

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136132>

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.

Fonds für die Sanierung von Altmülldeponien?

Volkmar J. Hartje, Frankfurt

In der Bundesrepublik sind gegenwärtig auf Länderebene Bemühungen im Gange, zur Sanierung von Altmülldeponien Sonderfonds zu schaffen, die durch zweckgebundene Abgaben finanziert werden sollen. Entsprechende Fonds sind in den USA seit längerem ein wichtiges Instrument der Umweltpolitik. Wo liegen die Vor- und Nachteile einer solchen Lösung? Unter welchen rechtlichen und institutionellen Bedingungen könnten sie einen sinnvollen Beitrag zur Lösung des Altlastenproblems leisten?

Spätestens seit der Entdeckung der verborgenen „Qualität“ der Deponie Georgswerder in Hamburg ist die Notwendigkeit der Sanierung von Altmülldeponien auch in der breiten Öffentlichkeit klar geworden. Mittlerweile häufen sich Presseberichte über Grundwassergefährdungen als Folge leckender Deponien, so daß eine systematische Schätzung des Problemumfanges notwendig wird. Eine vollständige Schätzung dürfte das Ergebnis der laufenden Bestandsaufnahmen der Länder sein. Eine Zeitschrift nannte die Zahl von 50 000 gefährdeten Deponien, von denen 2500 dringend einer Sanierung bedürfen. Bei einer konservativen Kostenschätzung von 2,5 Mill. DM je Standort entsteht durch dieses Umweltproblem ein Finanzbedarf von über 6 Mrd. DM. Allein in Hamburg werden 300 Mill. DM für dringend erforderlich gehalten¹.

Dieses umweltpolitische Problem ist nicht nur wegen der Größenordnung der notwendigen Finanzmittel von ökonomischem Interesse, sondern insbesondere wegen der Frage, wie und von wem die benötigten Finanzmittel bereitgestellt werden sollen. In der Bundesrepublik wird gegenwärtig von den zuständigen Länderministern die Einrichtung eines Altlastensanierungsfonds verfolgt². In den Vereinigten Staaten gibt es einen solchen Fonds seit 1980 auf Bundesebene mit einem Volumen von 2 Mrd. US-Dollar sowie auf der Ebene der Bun-

desstaaten 35 weitere Fonds mit entsprechend kleineren Volumina³. Diese US-Fonds werden aus allgemeinen Haushaltsmitteln und aus Sondersteuern auf Grundstoffe der chemischen Industrie bzw. auf Abfallmengen finanziert.

In der Bundesrepublik wird unter Umweltpolitikern diskutiert, ob der Altlastenfonds analog zum US-Modell ebenfalls sowohl aus allgemeinen Steuermitteln als auch aus Sondersteuern auf Materialumsätze der chemischen Industrie finanziert werden soll und wie hoch die Anteile beider Finanzquellen sein sollen. Im folgenden werden zusätzlich zu diesen Fragen der Finanzierungsmodalitäten die bisher vernachlässigten Fragen der Notwendigkeit einer Fondslösung und die Anreizstrukturen auf der Ausgabenseite diskutiert.

Grenzen des Verursacherprinzips

Die Forderung nach der Einrichtung eines speziellen Fonds für die Sanierung der Altdeponien überrascht, wenn man davon ausgeht, daß das Verursacherprinzip auch hier das oberste Gebot für die Finanzierung des Umweltschutzes ist. Nach dem Verursacherprinzip würde man erwarten, daß die Deponiebetreiber und Müllproduzenten von den zuständigen Umweltbehör-

¹ Vgl. z. B. Der Spiegel: Offenheit und Fairness sind selbstmörderisch, Nr. 7/1985. I. Mayer-List schätzt die Kosten auf drei bis fünf Mrd. DM, in: Die Zeit, Nr. 27/1985.

² Vgl. hierzu die Beschlüsse der 23. Konferenz der Umweltminister, die einen Fonds fordern; veröffentlicht in: Umwelt, Nr. 107 vom 18.12. 1984.

³ Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA) von 1980. Zu weiteren Details vgl. Annual Report 1982 des U.S. Council on Environmental Quality, Washington D.C.

Dr. Volkmar J. Hartje, 38, ist Mitarbeiter in der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Frankfurt.

den dazu verpflichtet würden, bei umweltgefährdenden Deponien eine Sanierung durchzuführen, für deren Kosten sie auch aufzukommen hätten. Die Verwirklichung des Verursacherprinzips scheitert bei diesem Umweltproblem häufig an einer der drei folgenden Hürden:

□ Staatliche Stellen haben durch mangelnde Sorgfalt die Gefährdung zumindest mitverursacht oder, wie bei den Folgen der Weltkriege, selbst verursacht. Bei diesen Institutionen sind keinerlei Vorkehrungen für diese Umweltgefährdungen getroffen worden, so daß in diesen Fällen die Finanzierung nach dem Gemeinlastprinzip erfolgen muß.

□ Die privaten Verursacher sind unbekannt, existieren nicht mehr, oder sie sind wegen ihrer begrenzten Nettovermögensposition nicht in der Lage, die Sanierungskosten aufzubringen, selbst wenn die Liquidation in Betracht kommt. Hierunter fallen insbesondere Handels- und Transportunternehmen, die häufig größere Schäden verursacht haben, deren Substanz aber nicht für die Sanierung ausreicht.

□ Die verursachenden Unternehmen sind den Behörden bekannt und finanziell in der Lage, die Sanierungskosten zu tragen, aber die Anordnung kommt nicht zustande oder wird nicht rechtskräftig, weil die Beweislage über die gesamte Kausalkette schwierig ist und das Unternehmen durch Einspruchsmöglichkeiten die Sanierung verzögern könnte. Da aber gleichzeitig der politische Druck zu handeln bei bekannten Risiken sehr groß ist, ist unter diesen Annahmen der Anreiz sehr hoch, die Finanzierung nach dem Gemeinlastprinzip vorzunehmen.

Notwendigkeit einer Fondslösung

Für die Sanierung der Altdeponien und ihre Finanzierung sind in der Bundesrepublik die Länder zuständig. Da ein großer Teil der Deponien in den traditionellen Industriestandorten der Bundesrepublik konzentriert ist, die gleichzeitig erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten aufgrund der verzögerten Anpassung an den wirtschaftlichen Strukturwandel haben, sind die davon betroffenen Länder, wie z. B. Hamburg und Nordrhein-Westfalen, daran interessiert, ihre eigene finanzielle Belastung angesichts ihrer engen Finanzspielräume zu verringern und die Finanzierung der Altlastensanierung auf eine breitere Basis zu stellen. Das US-Modell hat auch hier den Weg gewiesen, da es eine Bundesbeteiligung und in einem bedeutenden Maße eine Beteiligung der chemischen Industrie enthält.

Wenn die Befolgung des Verursacherprinzips bei der Altlastensanierung aus institutionellen Gründen oder aus Gründen der Beweislastproblematik nicht möglich

oder außerordentlich schwierig ist, dann folgt daraus zuerst nur, daß das Gemeinlastprinzip stärker in Anspruch genommen werden muß als z. B. bei der Beseitigung von Sonderabfällen aus der laufenden Produktion. Die Forderung nach dem Altlastenfonds wird daher mit dem Umfang der notwendigen Ausgaben und der ungünstigen finanziellen Situation der betroffenen Länder begründet.

Diese Probleme könnten allerdings auch durch eine finanzielle Beteiligung des Bundes im Rahmen der vorhandenen Bund-Länder-Programme und/oder durch eine entsprechende Umschichtung in den Länderhaushalten, also ohne Zweckbindung aus allgemeinen Steuermitteln, gelöst werden. Beispielsweise hat das Bundeskabinett im Rahmen seines Bodenschutzprogrammes beschlossen, über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und über das Städtebauförderungsgesetz die Sanierung kontaminierter Flächen zu fördern.

Dieses Finanzierungsverfahren ist für die Umweltminister der Länder aber nicht so attraktiv wie die Fondslösung, die durch die Zweckbindung zusätzliche Einnahmen durch freiwillige Beiträge der chemischen Industrie oder durch Zwangsabgaben auf die Verwendung potentiell abfallverursachender Rohstoffe erwarten läßt. Erkauft wird dieser Vorteil freilich mit einem Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der Non-Affektation.

Präferenzen der Wähler

Die Zweckbindung einzelner Steuern, wie sie im Fondsmodell vorgesehen ist, wird in der Finanzwissenschaft jedoch traditionell kritisch eingeschätzt, weil nach erfolgreicher Einführung einer derartig zweckgebundenen Steuer Steueraufkommen und Ausgabenbedarf sich nur in Ausnahmefällen proportional entwickeln⁴. Damit sind fiskalische Fehlentwicklungen programmiert, insbesondere bei den Fällen, bei denen der Ausgabenbedarf hinter der Einnahmeentwicklung zurückbleibt. Die Kritik unterstellt aufgrund der Interessenlage von Politikern und Fondsverwaltern, daß die Steuern länger als von der Zweckbindung her notwendig aufrechterhalten werden. Diese Schwierigkeiten lassen sich durch die zeitliche Befristung der Erhebung der zweckgebundenen Steuern allerdings beheben. So ist im Gesetz für den US-Superfonds – CERCLA – festgelegt, daß nach fünf Jahren die Finanzierung neu beschlossen werden muß.

Vergleicht man die Fondslösung aus dem Blickwinkel der Public-Choice-Theorie mit einer Finanzierung aus

⁴ So G. Schmolders: Finanzpolitik, Berlin-Heidelberg 1970, S. 74-75.

allgemeinen Haushaltsmitteln, dann ist die Fondslösung durch ihre größere Nähe zum Äquivalenzprinzip eher positiv zu werten⁵. Die Zweckbindung von einzelnen Steuern oder von Steueranteilen für einzelne öffentliche Güter erlaubt es dem Wähler/Steuerzahler eher, Einfluß auf die Zusammensetzung des Angebotes öffentlicher Güter zu nehmen, als es durch die Zustimmung bzw. Ablehnung des gesamten Paketes von angebotenen öffentlichen Gütern bei fehlender Zweckbindung möglich wäre. Die Vorteile der Zweckbindung werden in den Modellen durch die Vereinfachung auf den Zwei-Güter- und Zwei-Steuern-Fall nachgewiesen, aber es ist zu vermuten, daß diese Vorteile auch bei einer Veränderung gelten, durch die ein einzelnes neues öffentliches Gut durch eine Zweckbindung finanziert werden soll, während alle anderen öffentlichen Güter weiterhin aus allgemeinen Steuermitteln bezahlt werden.

Die vorhandenen empirischen Untersuchungen zur Zahlungsbereitschaft bei Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland unterstützen – in Ermangelung direkter Abstimmungsverfahren – die Finanzierung von zusätzlichem Umweltschutz nach dem Gemeinlastprinzip⁶. In dem Maße, in dem die Zweckbindung die Erhöhung des Ausgabenanteils für Umweltschutz erleichtert, kann man eine verstärkte Nähe der Struktur des öffentlichen Budgets zu Wählerpräferenzen vermuten. Bei der Finanzierung des zusätzlichen öffentlichen Gutes stellt sich bei der Zweckbindung die Frage, ob es sich dabei um die Bindung eines Anteils einer bestehenden Steuer oder um die Einführung einer neuen Steuer (ohne gleichzeitige Senkung der bestehenden Steuer) und deren Zweckbindung handelt.

Die Zweckbindung einer neuen Steuer würde bedeuten, daß die Wähler/Steuerzahler mit der Zusammensetzung und der Höhe des Budgets bisher zufrieden waren, während die Zweckbindung aus dem bestehenden Steueraufkommen eine Umschichtung im Angebot der öffentlichen Güter bewirken müßte. Die bereits zitierte Untersuchung deutet auf Kürzungspräferenzen der Wähler bei einer Reihe von Ausgabengruppen hin. Diese Überlegungen führen dazu, eine Zweckbindung eines Teils der bestehenden Steuern für die Sanierung der Altlasten nach dem Gemeinlastenprinzip mit einer zeitlichen Befristung für sinnvoll zu erachten. Dies gilt umso stärker, da wegen der auftauchenden Probleme bei der Definition von Sanierungszielen die Festlegung von Ausgabensummen, die zu diesem Zweck gebunden sind, einer Zielfestlegung für den Umweltschutz am nächsten kommt.

Sondersteuern?

Diese Betrachtungen haben die Umweltpolitiker in den Bundesländern sicherlich nicht bewogen, die Fondslösung voranzutreiben, sondern die Möglichkeit, zusätzlich zu einer Beteiligung des Bundes zu einer neuen Finanzierungsquelle zu gelangen. Als Vorbild dient das Gesetz über den US-Superfonds, das neben den Eingriffsmöglichkeiten für die US-Bundesumweltbehörde bei Altlasten und neben der Haftung der Deponiebetreiber und Deponiebenutzer die Finanzierung des Fonds regelt. Danach wird dieser Fonds zu 87,5 % über eine neue Sondersteuer auf Rohöl und auf Grundstoffe der chemischen Industrie finanziert, während 12,5 % aus allgemeinen Steuermitteln aufgebracht werden. Beide Quellen haben in fünf Jahren (1980-1985) etwa 1,6 Mrd. US-Dollar zur Sanierung von Altlasten erbracht.

In der Bundesrepublik wird von den besonders betroffenen Länderministern aus Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland eine weitaus geringere Beteiligung aus einer Sondersteuer aus der chemischen Industrie gefordert; dennoch zeichnete sich nach der letzten Umweltkonferenz im November 1985 noch keine Einigung ab.

Bei der Finanzierung eines Altlastenfonds handelt es sich um die Frage der speziellen Finanzierung des Umweltschutzes nach dem Gemeinlastprinzip. Dieses kommt zur Geltung, weil der Verwirklichung des Verursacherprinzips eine Reihe von Hürden entgegenstehen. Die Finanzierung des US-Superfonds mit einer Sondersteuer auf chemische Grundstoffe und die in der Bundesrepublik angestrebte Beteiligung der chemischen Industrie stellen allerdings den Versuch dar, eine Finanzierung auf der Basis eines „Verursacherprinzips auf Branchenebene“, d. h. nicht firmenspezifisch, zu bewerkstelligen. Ein Minister sprach deshalb auch von der Verantwortungsgemeinschaft der Verursacher. Eine derartige Auslegung vermindert die Vorteile des firmenspezifischen Verursacherprinzips, die unter anderem in der umweltfreundlichen Anreizstruktur für die Produktion und die Entsorgung einzelner Unternehmen bestehen.

Die Sondersteuer nach dem US-Bundesgesetz auf die Rohstoffe der chemischen Industrie erreicht die Minimalvoraussetzung einer umweltpolitischen Lenkungssteuer nicht: zwischen Steuerbemessungsgrundlage – hier Mengen des Rohstoffeinsatzes – und zu vermeidender Umweltbelastung – hier Bodenkontamination – läßt sich weder a priori noch empirisch eine eindeutige Beziehung herstellen. Bei gleichem Rohstoffeinsatz sind bei unterschiedlichen Firmen ungleiche Umweltbe-

⁵ So z. B. J. M. Buchanan: The Economics of Earmarked Taxes, in: Journal of Political Economy, Vol. 71, 1963, S. 457-469.

⁶ H. Kessel, K. Zimmermann: Budgetary Preferences, in: Environmental Policy and Law, Vol. 15(1), 1985, S. 20-32.

lastungen denkbar und um so wahrscheinlicher, je unterschiedlicher die firmenspezifischen Abfallpolitiken sind; dennoch ist die gleiche Steuerbelastung für beide Firmen zu erwarten. In diesem Fall finanziert die Chemiefirma, die in der Vergangenheit ordnungsgemäß entsorgt hat und dafür erhöhte Kosten getragen hat, die nachträgliche Entsorgung für die Firmen mit, die in der Vergangenheit diese Aufwendungen gespart haben⁷.

Steuer als Versicherungsprämie

Die zweite zentrale Schwäche dieser Sondersteuer liegt darin, daß die Anpassung der Firmen an die Steuer im Sinne ihrer Vermeidung beim gegebenen Umweltproblem irrelevant ist. Die Einsparung beim Rohstoffverbrauch in der Zukunft als Folge der Steuererhebung ist ohne Auswirkung auf die Umweltbelastungen, die in der Vergangenheit durch unzureichende Entsorgung verursacht worden sind. Diese beiden Nachteile einer Sondersteuer, die auf der Inputseite der chemischen Industrie ansetzt, werden durch die Verlagerung der Steuerbemessungsgrundlage auf die Mengen von Sonderabfällen, also auf die Emissionsseite, nur teilweise kompensiert. Bei einer derartigen Steuerbemessungsgrundlage ist eine Beziehung zu den entstehenden Schäden zwar eher zu vermuten, aber die unterschiedlichen Abfallpolitiken der Firmen in der Vergangenheit können damit ebenfalls nicht erfaßt werden.

Dennoch dominiert diese Form der Besteuerung bei den Altlastenfonds, die 35 US-Bundesstaaten zusätzlich zum Bund eingerichtet haben. Ökonomisch sinnvoll ist eine solche Abgabe aber nur im Sinne einer Versicherungsprämie für Schäden, die aus heute betriebenen Deponien entstehen können. In den USA wird ein Post Closure Liability Trust Fund seit 1983 durch eine Gebühr von 2,13 \$ Dollar je Tonne Sonderabfall, die auf Deponien gebracht werden, finanziert, bis 200 Mill. \$ Fondsvermögen aufgelaufen sind. Er ist für die Schäden vorgesehen, die entstehen können, wenn diese Deponien in der Zukunft geschlossen werden⁸. Aus ökonomischer Sicht ist allerdings die einheitliche, d. h. risikounabhängige Prämie kritisch zu beurteilen.

Die Befürworter der Besteuerung der als Verursacher verdächtigen Branchen in den USA verweisen auf den

Nutzen aus den eingesparten Aufwendungen hin, den diese Branchen durch die unzureichende Entsorgung erzielt haben, so daß diese Besteuerung als eine Form der Nutzer-orientierten Besteuerung dargestellt wird. Dies gilt aber nicht für die Besteuerung der Gruppe der potentiellen Verursacher.

Die Nutzenverteilung

Wenn nach dem Gemeinlastprinzip finanziert werden soll, dann entspricht eine Besteuerung der Geschädigten dem Äquivalenzprinzip, da die Geschädigten den Nutzen der verringerten Umweltschäden haben. Eine Abgrenzung der Nutzer der Altlastensanierung läßt sich bei gegebenem Wissensstand nur regional durchführen. Da die Schäden primär auf lokaler Ebene anfallen, dürfte die Verteilung der Nutzen der Altlastensanierung von der räumlichen Häufigkeit solcher Altdeponien abhängen. In der Bundesrepublik sind sie an den Standorten der Montanindustrie und der Chemie konzentriert. Entsprechend groß ist das Interesse an der Fondslösung in Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Die größte Nähe zum Äquivalenzprinzip hätte bei dieser als plausibel unterstellten Nutzenverteilung eine Zweckbindung von Steuerentnahmen dieser Länder.

Bei der letzten Umweltministerkonferenz im November 1985 zeichnete sich aufgrund der unterschiedlichen regionalen Nutzenverteilung ein Konflikt zwischen diesen Ländern und den anderen Bundesländern ab, die einen geringeren Nutzen aus einer Bundeslösung ziehen würden, wie Bayern und Baden-Württemberg. Eine reine Zweckbindung einer Bundessteuer entspräche dem Äquivalenzprinzip nur in einem geringeren Maße. Ein politisch möglicher Kompromiß mit einer Mischfinanzierung aus Bundes- und Ländersteuern verhinderte auch die Fehlentwicklungen, die bei einer vollen Bundesfinanzierung möglich wären: In den USA deckt der Bundesfonds 90 % der Sanierungskosten, die aber nur in Anspruch genommen werden können, wenn der einzelne Bundesstaat 10 % selbst aufbringt. In einigen Fällen sind Deponiestandorte auf der Prioritätenliste des Bundes nicht mit entsprechenden Mitteln auf Staatenebene versehen worden, so daß vermutet werden kann, daß der Nutzen der Sanierung in der betroffenen Region erheblich geringer eingeschätzt wird als beim Bund⁹.

Angesichts der diffusen Art der Nutzenverteilung läßt sich keine spezifische Steuer als besonders für die Zweckbindung geeignet identifizieren. Geht man von separaten Länderfonds aus, erscheint es sinnvoll, daß die betroffenen Länder befristet einen festen Satz ihres Anteils an den Gemeinschaftssteuern, und zwar unterschiedlich je nach Belastung und Problemeinschätzung

⁷ Dies ist nicht nur eine theoretische Möglichkeit. Zeitungsartikel zu diesem Thema weisen darauf hin, daß zumindest zwischen den großen deutschen Chemieunternehmen Unterschiede in der Abfallpolitik bestanden; vgl. I. Mayer-List: Müll und Manager von Gestern, in: Die Zeit vom 28. 6. 1985.

⁸ Office of Technology Assessment: Technologies and Management Strategies for Hazardous Waste Control, Washington, D.C., 1983.

⁹ Vgl. hierzu E. C. Warren: State Hazardous Waste Superfunds and CERCLA – Conflict or Complement?, in: Environmental Law Reporter, Vol. 13(1), 1983, S. 10438-10360.

durch das jeweilige Land, der Zweckbindung Altlastensanierung zuführen. Eine Bundesbeteiligung zum zumindest teilweisen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder könnte vorsehen, daß das gleiche Mittelvolumen aus dem Bundesanteil an den Gemeinschaftssteuern ebenfalls dem Altlastenfonds zufließt. Weiterhin wäre zu überlegen, aufgrund der anfallenden Nutzen für zukünftige Generationen in den Ländern auf die Kreditfinanzierung zugunsten des Fonds zurückzugreifen.

Begrenzung der Gemeinlastfinanzierung

Nach ökonomischen Kriterien erscheint bei der Finanzierung der Sanierung von Altlasten neben der Nähe zum Äquivalenzprinzip vor allem die Begrenzung des Anteils der Gemeinlastfinanzierung wichtig. Die Gemeinlastfinanzierung sollte auf die Fälle beschränkt bleiben, bei denen das Verursacherprinzip wegen der eingangs genannten Gründe nicht anwendbar ist. Die Verwirklichung des Verursacherprinzips bei bekannten und finanziell leistungsfähigen Verursachern setzt voraus, daß das Beweislastproblem für die nachträgliche Anordnung gelöst werden kann. Bereits bei der Untersuchung von Altdeponien auf mögliche Gefährdungen können beteiligte Unternehmen durch den Mangel an Kooperation das Beweislastproblem vergrößern. Ein solches nicht-kooperatives Verhalten kann fortgesetzt werden bis hin zur gerichtlichen Anfechtung jeder möglichen Kausalkette in der Begründung solcher Anordnungen.

Angesichts dieser Verzögerungsmöglichkeiten durch die betroffenen Firmen ist es wahrscheinlich, daß die Umweltbehörde bei einer entsprechenden Wahlmöglichkeit anstelle des zeitaufwendigen Weges über die nachträgliche Anordnung, an dessen Ende eine Sanierung auf Kosten des Unternehmens möglich, aber nicht sicher ist, den kürzeren Weg wählt, der durch die Inanspruchnahme des Sanierungsfonds eine relativ schnelle Sanierung wahrscheinlich macht, unter anderem auch, weil dieser Weg der Behörde Personalaufwand spart. Für das betroffene Unternehmen bringt der Einsatz „nicht-kooperativen“ Verhaltens somit nicht nur Zeitgewinn, sondern mit hoher Erfolgswahrscheinlichkeit die Finanzierung der Sanierung über das Gemeinlastprinzip, so daß dem Unternehmen keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Die Modelle der Altlastenfonds, wie sie in der Bundesrepublik unter Umweltpolitikern derzeit diskutiert werden, ändern die Anreizstruktur, so wie sie zur Zeit ohne Fonds besteht, nicht, so daß bei diesen Modellen damit zu rechnen ist, daß das Gemeinlastprinzip ausgeweitet wird. Das US-Gesetz über den Superfonds hat diese Anreizstruktur geändert, indem es durch eine Kombina-

tion von Fondsverwaltung und Haftungsrecht die Kooperationsbereitschaft der potentiellen Verursacher erhöht und gerichtlicher Widerstand gegen eine Übernahme der Sanierungskosten weniger wahrscheinlich wird.

Nach § 107 des Gesetzes sind der Abfallerzeuger, der Abfalltransporteur, der Deponiebetreiber und der Grundstücksbesitzer der US-Regierung schadensersatzpflichtig, und zwar gesamtschuldnerisch aufgrund einer Gefährdungshaftung. Dabei hat die US-Regierung als Geschädigte nur nachzuweisen, daß der Abfallerzeuger das Deponieren der Schadstoffe veranlaßt hat und daß dadurch vom Deponiegrundstück eine Gefährdung der Gesundheit oder des Ökosystems ausgeht. Die EPA kann mit Hilfe der Fondsmittel die Sanierung selbst vornehmen und anschließend die entstandenen Kosten durch das Unternehmen über ihre Schadensersatzansprüche ersetzen lassen.

Vorteile von Vergleichen

Da die Sanierungskosten bei der Durchführung durch die EPA für das Unternehmen unbekannt sind und die Chancen einer für die EPA erfolgreichen Schadensersatzklage sehr günstig sind, steigt der Anreiz für das Unternehmen, gegen eine EPA-Anordnung keinen Einspruch einzulegen und die Sanierung selbst durchzuführen. Auf diese Weise wird der Altlastenfonds nicht in Anspruch genommen und mehr Mittel stehen für die Deponien zur Verfügung, bei denen kein Unternehmen identifizierbar oder vorhanden ist, das die Sanierung selbst durchführen oder bezahlen könnte.

Das Ziel, die Fondsmittel möglichst zu schonen, wird durch einen Vergleich zwischen den Beteiligten erreicht. Solche Vergleiche ermöglicht die Gefährdungshaftung, die die Kooperation zwischen Unternehmen und Umweltbehörde begünstigt. Der Vergleich tritt an die Stelle der nachträglichen Anordnung, so daß Umweltbehörde und Unternehmen in einem vertragsähnlichen Verhältnis zusammenarbeiten. Diese Form der Zusammenarbeit ähnelt den Verträgen über Güter und Dienstleistungen, die Williamson idiosynkratisch nennt; aufgrund vertragsspezifischer Investitionen hängt die Einhaltung des Vertrages von der internen Anreizstruktur des Vertrages und nicht von externen Sanktionsinstanzen, wie z. B. Gerichten, ab¹⁰. Diese Verträge werden eingehalten, weil z. B. beide Seiten ihren Nutzen gleichzeitig nach Vertragserfüllung realisieren oder weil z. B. die Seite, die Vorleistungen erbringt, bei Nichterfüllung des Vertrages durch die Gegenseite noch über adäquate Sanktionen verfügt¹¹.

¹⁰ O. E. Williamson: Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, Vol. 22(2), 1979, S. 233-260.

Ein Vergleich zwischen Umweltbehörde und Unternehmen kommt zustande, weil er Vorteile für beide Seiten bietet. Er enthält aber eine Reihe von Risiken, die dieses Instrument schwer handhabbar werden lassen. Die Vorteile für die Umweltbehörde liegen darin, daß die Fondsmittel nicht beansprucht werden, daß u. U. die Sanierung schneller vonstatten geht und die Beanspruchung des Personals geringer ist als beim Prozeßweg. Die beteiligten Unternehmen haben den Vorteil, daß die Kosten beim Vergleich geringer sein können, da die Umweltbehörde das Dreifache der faktischen Sanierungskosten als Schadensersatz fordern kann. Darüber hinaus kostet die Klage angesichts der Beweislastumkehr die beteiligten Unternehmen mehr Ressourcen als ein Vergleich. Zusätzlich kostet ein Prozeß „good will“, da sich das Unternehmen in der Öffentlichkeit so darstellt, als ob es sich seinen Umweltschutzpflichten zu entziehen sucht.

Praktische Probleme

Die Schwierigkeiten eines Vergleiches liegen in der Aufteilung der Kosten bei mehreren Beteiligten und im Aufbau eines Vergleichsvertrages, der die Anreize zur Kooperation während des gesamten mehrstufigen Sanierungsprozesses aufrecht erhält. Das Aufteilen der Kosten zwischen mehreren beteiligten Unternehmen wird dadurch kompliziert, daß jedes Unternehmen versucht, seinen Kostenanteil zu verringern, und daß das Fehlen objektiver Indikatoren und zuverlässiger Informationen über die Beteiligung der Parteien an der Gefährdung durch die Deponie den Anreiz erhöht, die Zustimmung zu einer Kostenaufteilung zu verweigern.

Daß die Schwierigkeiten nicht unüberwindlich sind, haben in den USA mehrere bereits durchgeführte Vergleiche gezeigt, von denen einer 24 Parteien umfaßte. Dieses Ergebnis kam durch die Arbeit eines Komitees zustande, dessen Mitarbeiter aus der Industrie rekrutiert wurden. Die wichtigste Leistung dieses Komitees ist die Entwicklung und die Einigung auf eine Formel für die Aufteilung der Sanierungskosten, obwohl die Zurechnung nur recht vage möglich ist¹¹. Die Bereitschaft zu dieser Kooperation kommt durch die Sanktionsmöglichkeiten der Umweltbehörde zustande, jeden Beteiligten gesamtschuldnerisch auf Schadensersatz zu verklagen.

Aber auch der Vergleichsvertrag zwischen Umweltbehörde und einem einzelnen Industrieunternehmen als

Verursacher enthält einige Risiken. Der Kern des Vertrages ist, daß das Unternehmen die Sanierung vornimmt und die Umweltbehörde auf die Schadensersatzklage verzichtet. Die Sanierung erfolgt in der Regel in mehreren Schritten, durch die zusätzliche Informationen über das Ausmaß der Gefährdung und über die notwendigen Sanierungskosten gewonnen werden, die aber zum Zeitpunkt des Vergleiches noch nicht vorliegen.

Diese neuen Informationen, z. B. nach einer genaueren Bestandsaufnahme, können den Anreiz des Unternehmens, die Sanierung zu übernehmen, verringern. Unter diesen Umständen ist eine konditionale Vertragsstruktur in bezug auf den Klageverzicht notwendig, die die Kooperationsbereitschaft des Unternehmens erhält, um zu vermeiden, daß das Unternehmen versucht, sich mit der Ausrede unvorhergesehener Kosten seinen Vertragspflichten zu entziehen, während die Umweltbehörde den Verzicht auf Schadensersatz bereits geleistet hat¹³.

Beispiele für solche Verträge mit einer Vertragserfüllung Zug um Zug auf beiden Seiten gibt es auch in der Bundesrepublik: Bei der Sanierung von Altanlagen nach dem Immissionsrecht auf der Basis der alten TA Luft gewährleisteten die Umweltbehörden eine zügige Abwicklung eines Neuantrages, während die Unternehmen Altanlagen „freiwillig“, d. h. ohne Einspruch gegen eine nachträgliche Anordnung, sanierten.

In den USA hat sich bei den Vergleichen im Rahmen von CERCLA gezeigt, daß das Fehlen nachvollziehbarer Kriterien über die anzustrebende Bodenqualität ein weiteres Problem darstellt. Die Umweltbehörde kann sich oft nur schwer von dem Verdacht befreien, beim Abschluß von Vergleichsverträgen umweltpolitisch notwendige Qualitätsansprüche aufgegeben zu haben. Hier ist eine Bürgerbeteiligung notwendig, um diesen Vorwurf zu vermeiden.

Eine weitere Schwäche des US-Verfahrens ist auch die Notwendigkeit einer 10 %igen Kostenbeteiligung der Bundesstaaten, die im Einzelfall die Voraussetzung des Einsatzes der Fondsmittel durch die Bundesbehörde ist. Hier schwächt die unterschiedliche Priorität von Bund und Einzelstaat die Verhandlungsposition der Umweltbehörden.

Trotz dieser Risiken scheint die Kombination der Fondsverwaltung mit dem geänderten Haftungsrecht auf die beteiligten Unternehmen einen erheblichen Anreiz zur Kooperation auszuüben. Von den 267 Depo-

¹¹ Vgl. hierzu: O. E. Williamson: Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange, in: American Economic Review, Vol. 83(4), 1983, S. 519-540; B. Klein, K. B. Leffler: The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance, in: Journal of Political Economy, Vol. 89(4), 1981, S. 615-641.

¹² N. W. Bernstein: The Enviro-Chem Settlement; Superfund Problem-Solving, in: Environmental Law Reporter, Vol. 13(12), 1983, S. 10402-10405.

¹³ L. Stiller Rikleen: Negotiating Superfund Settlement Agreements, in: Boston College Environmental Affairs Law Review, Vol. 10(3), 1983, S. 697-714.

nien, die 1984 auf der nationalen Prioritätenliste standen, sollen nach Schätzung der EPA etwa 100 Standorte nach dem Gemeinlastprinzip saniert werden, während die restlichen Standorte durch die Betriebe saniert werden, so daß der Anteil des Gemeinlastprinzips unter 40 % bleiben könnte¹⁴.

Konsequenzen für die Bundesrepublik

In der Bundesrepublik hat die Diskussion über diese Möglichkeiten des sparsamen Umgangs mit dem Superfonds erst begonnen, obwohl über § 22 Wasserhaushaltsgesetz eine gesamtschuldnerische Gefährdungshaftung mit einer 30jährigen Anspruchsfrist für die Kontaminierungspfade Oberflächengewässer und Grundwasser vorliegt. Anlässlich einer Tagung der Evangelischen Akademie in Loccum wurde von Tagungsteilnehmern jedoch Haftungsfreistellung für die betroffenen Unternehmen gefordert, um Informationen über Umfang und Zusammensetzung deponierter Sonderabfälle zu erhalten¹⁵. Ein derartiges Vorgehen läßt befürchten, daß das Gemeinlastprinzip extensiv angewandt wird, weil sich das kooperative Verhalten der Verursacher auf die Herausgabe von Informationen beschränken und die finanzielle Beteiligung an den Sanierungskosten die Ausnahme bleiben wird.

Als Ergebnis der obigen Überlegungen und der US-Erfahrungen lassen sich aus ökonomischer Sicht folgende Gesichtspunkte für die Gestaltung eines Altlastenfonds in der Bundesrepublik Deutschland festhalten:

- Die Fondslösung weist trotz der finanzwissenschaftlichen Bedenken auf der Basis von Haushaltsgrundsätzen erhebliche Vorteile gegenüber einer Gemeinlastfinanzierung ohne Zweckbindung wegen der stärkeren Nähe zum Äquivalenzprinzip auf.

- Wichtig ist, daß die Sanierung aus Fondsmitteln auf ein Minimum beschränkt bleibt und die Grauzone bei der Anwendung des Verursacherprinzips, bedingt durch die häufig schwierige Beweislage, öfter zugunsten des Verursacherprinzips als zugunsten des Gemeinlastprinzips erhellt wird. Hierfür eignen sich die haftungsrechtlichen Ansätze in Verbindung mit den vertraglichen Vergleichsmöglichkeiten, die im US-Gesetz für den Superfonds entwickelt wurden.

- Die Erfahrung mit dem Vergleichsverfahren in den USA erlaubt trotz der Risiken den Schluß, daß dieses Instrument geeignet ist, den Fonds zu entlasten, wenn Sanierungsstandards etabliert werden und durch die Bürgerbeteiligung der Vorwurf des Interessenkonfliktes bei der Umweltbehörde vermieden werden kann.

- Wenn die Sanierung der Altlasten aus Fondsmitteln auf ein Minimum beschränkt bleibt, dann weist die Finanzierung dieser Fondsmittel durch die Zweckbindung vorhandener Steuern, die sich an den Nutzern der Sanierung orientieren, und durch zweckgebundene Anleihen erhebliche ökonomische Vorteile auf gegenüber der Erhebung zweckgebundener Steuern auf Rohstoffmengen der betroffenen Branchen. Das US-Modell einer 87 %igen Finanzierung des Fonds aus solchen Steuern war politisch sicherlich attraktiv, ist aber aus ökonomischer Sicht problematisch.

Die US-Erfahrungen, die zu einem Anteil von 60 % bei der Sanierung der Deponien durch einzelne Unternehmen geführt haben, unterstützen die These, daß es möglich ist, die durch den Fonds und damit über das Gemeinlastprinzip finanzierte Sanierung auf staatlich verursachte Gefährdungen (z. B. Kriegsfolgelasten) und auf die Fälle zu reduzieren, bei denen ein Verursacher nicht mehr existent ist. Dieses Ziel sollte mittels entsprechend ausgestalteter Fondslösungen daher auch in der Bundesrepublik konsequent verfolgt werden.

¹⁴ Conservation Foundation: State of the Environment: An Assessment at Mid-Decade, Washington, D.C., 1984.

¹⁵ Evangelische Akademie Loccum: Schutz des Umweltmediums Boden, in: Loccumer Protokolle, Loccum 1984.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A., Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

VERTRIEB:

manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 1060, 2000 Hamburg 11, Tel.: (040) 3007 624

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-)

VERLAG UND HERSTELLUNG:

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Wünsch-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.