

Belitz, Heike; Edler, Dietmar; Komar, Walter

Article — Digitized Version

Maßnahmen und Wirkungen der Umweltpolitik des Bundes in den neuen Ländern

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Belitz, Heike; Edler, Dietmar; Komar, Walter (1995) : Maßnahmen und Wirkungen der Umweltpolitik des Bundes in den neuen Ländern, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 64, Iss. 3, pp. 509-529

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141109>

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.

Maßnahmen und Wirkungen der Umweltpolitik des Bundes in den neuen Ländern

von Heike Belitz, Dietmar Edler und Walter Komar*

Einleitung

Das primäre Ziel der Umweltpolitik in Ostdeutschland ist die Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen. Planwirtschaftliche Ineffizienz und mangelnder Umweltschutz haben in der DDR über einen langen Zeitraum hinweg zu starken Belastungen der Umwelt geführt. Deshalb hat die Beseitigung der erheblichen Umweltschäden und die Deckung des immensen Nachholbedarfs bei der Umweltschutzinfrastruktur jetzt eine hohe Priorität. Gleichzeitig kommt der Einhaltung hoher Umweltstandards beim ökonomischen Neuaufbau und der Sicherung ökologisch wertvoller Ressourcen eine große Bedeutung zu.

Zu den wesentlichen Standortfaktoren einer Region gehört eine gesunde Umwelt. Sie bestimmt wesentlich deren Attraktivität für Investoren und qualifizierte Arbeitskräfte. Eine erfolgreiche ökologische Sanierung trägt damit entscheidend zur längerfristigen wirtschaftlichen Entwicklung bei, in den schwerbelasteten industriellen Zentren Ostdeutschlands war die Verbesserung des „Umweltimages“ geradezu eine Vorbedingung für die Ansiedlung neuer Investoren. Gleichzeitig ist die Umweltpolitik aber auch so zu gestalten, daß Umweltschutz als Kostenfaktor und limitierender Rahmen die Standortqualität nicht beeinträchtigt.

Da der strukturelle Umbruch in Ostdeutschland bis zum Jahr 1994 zu Arbeitsplatzverlusten in der Größenordnung von 40 Prozent geführt hat, besteht eine wirtschaftspolitische Hauptaufgabe darin, die Beschäftigung zu stabilisieren und neue Arbeitsplätze in zukunftsträchtigen Feldern zu schaffen. Angesichts des hohen Bedarfs an Umweltschutzleistungen besteht bei der ökologischen Sanierung Ostdeutschlands aber auch die Chance, anknüpfend an vorhandene Produktions- und Qualifikationsstrukturen eine zukunftsträchtige Produktion von Umweltschutzgütern und -dienstleistungen aufzubauen. In der Beurteilung der Umweltpolitik in Ostdeutschland sollte deshalb nicht nur einbezogen werden, in welchem Umfang sie die Umweltsituation verbessert hat. Sie ist auch danach zu beurteilen, wie gut die Integration umwelt- und wirtschaftspolitischer Ziele gelungen ist.

In diesem Beitrag werden die wichtigsten umweltpolitischen Maßnahmen des Bundes in den neuen Ländern dokumentiert und ihre bereits erkennbaren Wirkungen auf die Umweltsituation, die wirtschaftliche Entwicklung und den Arbeitsmarkt dargestellt¹. Im Mittelpunkt stehen dabei die Maßnahmen zur Beseitigung von Umweltschäden und zum Aufbau der Umweltschutzinfrastruktur in den neuen Ländern.

2. Ausgangslage

2.1 Bestandsaufnahme der Umweltsituation

Da zusammenhängende Kenntnisse über den Zustand der Umwelt in der DDR nicht allgemein verfügbar waren, war die Erhebung und Aufbereitung von Informationen ein notwendiger erster Schritt bei Beginn der ökologischen Aufbaupolitik². Im folgenden wird die Ausgangssituation in den Umweltbereichen Wasser, Luft, Abfall und Altlasten in Grundzügen beschrieben.

Gewässerbelastungen und Probleme der Trinkwasserversorgung

Infolge der Einleitung nicht oder unzureichend gereinigter Abwässer der Industrie und der Kommunen waren die ostdeutschen Fließ- und Standgewässer erheblich schadstoffbelastet und ihre Nutzung stark beeinträchtigt. Insbe-

* Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

¹ Der Beitrag beruht in wesentlichen Teilen auf ausgewählten Ergebnissen der Studie „Schwerpunktmäßige Dokumentation der ökologischen Aufbaupolitik in den neuen Ländern seit Beginn des Einigungsprozesses“, die DIW und IWH gemeinsam im Auftrag des Umweltbundesamtes erarbeitet haben. Neben den Autoren haben Jürgen Blazejczak (DIW), Vera Dietrich (IWH) und Bärbel Laschke (IWH) an der Studie mitgewirkt. Die Studie erscheint in Kürze in der Schriftenreihe „Texte des Umweltbundesamtes“.

² Die Daten zur Bestandsaufnahme der Umweltsituation stützen sich, soweit nicht anders angegeben, auf Angaben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und des Umweltbundesamtes (UBA). Vgl. vor allem BMU (1991) und UBA (1994a).

sondere in die Elbe und in ihre Nebenflüsse Saale, Mulde und Schwarze Elster wurden hohe Schadstoffmengen eingebracht. Nach der für 1990 erstmalig von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) vorgenommenen Klassifikation wurde die Elbe in Ostdeutschland überwiegend als „stark verschmutzt“, unter- und oberhalb von Dresden als „übermäßig verschmutzt“ bewertet. Um die Qualität einzelner Gewässer und Gewässerabschnitte im Elbeinzugsgebiet ausreichend charakterisieren zu können, mußte die zusätzliche Güteklasse „ökologisch zerstört“ eingeführt werden³. Die Werra wurde durch salzhaltige Abwässer der Kaliindustrie stark belastet. Aufgrund der in Ostdeutschland noch vorhandenen naturnahen Strukturen der Fließgewässer bestehen jedoch auch gute Voraussetzungen dafür, die Flüsse nach Verbesserung der Wasserqualität wiederzubeleben.

Auch die Wasserqualität der Ostsee war infolge der Einleitung von organischen Stoffen und Phosphor erheblich beeinträchtigt, vor allem im Bereich der Warnowmündung und der Oderbucht sowie in Bodden und Haffs. Teilweise waren deshalb die Bade- und Erholungsmöglichkeiten eingeschränkt.

Der Einwohneranschlußgrad an die Kanalisation betrug 1989 rund 73 vH, an öffentliche Kläranlagen lediglich 57 vH. Von den Industrieabwässern wurden 95 vH nicht oder nicht ausreichend gereinigt. Kommunale und industrielle Kläranlagen entsprachen nicht dem in Westdeutschland üblichen Stand der Technik, nur wenige besaßen eine biologische Reinigungsstufe oder eine Phosphateliminierung. Auch die Abwassernetze waren überaltert und sanierungsbedürftig.

Die Trinkwassergewinnung bereitete in der DDR zunehmend Schwierigkeiten, weil sich die Rohwasserbeschaffenheit ständig verschlechterte. Regional gab es auch durch nitratbelastetes Wasser Versorgungsprobleme, von denen rund 1,2 Mio. Einwohner betroffen waren. Das Trinkwasser für 1,4 Mio. Einwohner in den Gebieten Dresden, Leipzig und Halle war mikrobiologisch belastet. Der schlechte Zustand der Rohrnetze verursachte Wasserverluste zwischen 10 vH und 15 vH.

Luftverschmutzung

Die Ausgangslage im Bereich der Luft war durch hohe Schadstoffemissionen und -immissionen gekennzeichnet. Vor allem in den industriellen und städtischen Ballungszentren wurden häufig die geltenden DDR-Grenzwerte überschritten. Etwa 4,3 Mio. Menschen lebten in Gebieten mit überhöhten Staub-, 6 Mio. in Regionen mit überhöhten SO₂-Belastungen. Bei SO₂ wurde das 11,5-fache und bei Staub das 8-fache der entsprechenden Werte der alten Bundesrepublik erreicht. Hinzu kamen hohe Emissions- und Immissionswerte bei weiteren Luftschadstoffen bzw. Klimagasen (CO₂, CO, Kohlenwasserstoffe, Lösungsmittel, Fluorverbindungen, Schwermetalle usw.). Bei großräumi-

gen, austauscharmen Wetterlagen traten Smogsituationen auf.

Zur Luftverschmutzung hat die Nutzung von jährlich rund 300 Mio. t Braunkohle vor allem in der Energieerzeugung (Elektroenergie, Dampf, Hausbrand) und in der Karbochemie maßgeblich beigetragen. Wichtige Luftverschmutzer waren auch die chemische Industrie, die Hüttenindustrie, die Zementindustrie und die Kaliindustrie.

Energieerzeugungs- und Industrieanlagen besaßen in der Regel keine oder nur unzureichende Einrichtungen für die Reinigung von Abgasen bzw. Rückhaltung von Stäuben. Weil die Anforderungen bundesdeutscher Vorschriften der Luftreinhaltung nicht eingehalten wurden, blieb langfristig nur die Wahl zwischen Nachrüstung von Reinigungstechnik oder Stilllegung von Anlagen.

Abfallaufkommen und Abfallbeseitigung

1988 betrug die geschätzte Menge wichtiger industrieller Abfälle in der DDR rund 91 Mio. t⁴, davon wurden allerdings etwa 40 vH als Sekundärrohstoffe verwertet.

Pro Kopf der Bevölkerung lag das jährliche Hausmüllaufkommen im Jahr 1989 bei etwa 175 kg, in der Bundesrepublik Deutschland bei 365 kg. Ursachen für die deutlich geringere Hausmüllmenge waren unter anderem: das niedrigere Konsumniveau, andere Konsumgewohnheiten, wenig oder unzureichend verpackte Konsumgüter. Aber auch das staatlich subventionierte System für die Rückführung von Sekundärrohstoffen (SERO) trug zur Verringerung des Abfallaufkommens bei.

Der Hausmüll wurde überwiegend dezentral und ungeordnet auf rund 11 000 Abfallablagerungsflächen entsorgt. Darunter waren nur 120 geordnete und 1 000 kontrollierte Deponien nach DDR-Standard. Auf den restlichen 10 000 Ablagerungsstellen für Hausmüll wurden die Abfälle praktisch unkontrolliert verkippt.

Die Industrie lagerte ihre Abfälle auf etwa 2 000 (meist betriebseigenen) Ablagerungsplätzen ab, auch hier überwiegend ungeordnet. Auf rund 600 Anlagen dieser Art wurden schadstoffhaltige Abfälle und auf rund 200 Anlagen toxische Abfälle verbracht. Einrichtungen zur Verbrennung, physikalisch-chemischen Behandlung und Endlagerung von Sondermüll hatten ein geringes bzw. unzureichendes Umweltschutz- und Sicherheitsniveau. Wegen der mangelhaften Vorsorge bei der Abfallentsorgung bestand begründeter Altlastverdacht für viele Abfallablagerungsflächen.

Altlasten und flächenhafte Bodenverunreinigungen

Zahlreiche, teilweise schwerwiegende Bodenkontaminationen (Altlasten) wurden durch die Nichteinhaltung von

³ Vgl. LAWA (1993).

⁴ In der DDR wurde das Aufkommen von Industrie- und Gewerbeabfällen nur unvollständig nachgewiesen.

Vorschriften, unsachgemäßen Umgang mit umweltgefährdenden Stoffen und durch Stoffverluste aus veralteten Anlagen verursacht.

Bis Oktober 1990 wurden im Rahmen einer vorläufigen Bestandsaufnahme rund 28 000 Altlastverdächtige Flächen erfaßt. Regionale Konzentrationen mit Altlastverdachtsflächen wurden unter anderem im Großraum Leipzig/Bitterfeld/Halle/Merseburg (Chemiedreieck), im Mansfelder Land (Gebiet um Eisleben, Mansfeld und Sangerhausen), im Großraum Dresden und im oberen Elbtal, in den Lausitzer und Mitteldeutschen Braunkohlenrevieren und in Gebieten mit Militär- und Rüstungsstandorten festgestellt.

Durch eine intensiv betriebene Landwirtschaft wurde der Boden großflächig belastet. Ursache dafür waren unter anderem übermäßige Düngung, überhöhte Verwendung von Pestiziden, Ausbringung von Gülle, von unbehandelten bzw. nur vorbehandelten Abwässern und von schadstoffhaltigen Klärschlämmen. So lag der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln flächenbezogen doppelt so hoch wie in den westdeutschen Ländern. Gut die Hälfte der anfallenden Gülle wurden in der Nähe von Großtierhaltungsanlagen auf landwirtschaftliche Nutzflächen verteilt.

In der Umgebung von Standorten der Metallurgie, der Zementindustrie und weiterer Industriezweige kam es durch Staubbiederschläge zu Ablagerungen mit umweltbedenklichen Stoffen.

Der extensive Braunkohlenbergbau hat erhebliche Beeinträchtigungen des Bodens, des Wasserhaushaltes, der Natur und Landschaft verursacht. Rekultivierungsmaßnahmen wurden zwar auf 66 000 ha von insgesamt 122 000 ha der beanspruchten Flächen durchgeführt. Sie entsprachen jedoch teilweise nicht den heutigen Erfordernissen.

2.2 Umweltrechtliche Rahmenbedingungen

Durch die Einführung der bundesdeutschen Umweltschutzgesetzgebung wurde frühzeitig der rechtliche Rahmen für die Umweltpolitik in den neuen Ländern geschaffen. Zielsetzung war es, möglichst schnell einen effektiven Umweltschutz zu sichern und gleichzeitig durch Übergangsregelungen für die Wirtschaft die erforderliche Umstellung zu ermöglichen. Um Vollzug und Kontrolle der umweltschutzrechtlichen Anforderungen zu gewährleisten, war der zügige Aufbau funktionsfähiger Verwaltungsstrukturen erforderlich.

Die Übernahme des bundesdeutschen Umweltrechts wurde — in mehreren Etappen — in einem Zeitraum von weniger als sechs Monaten vollzogen. Den ersten Schritt dazu bildete der Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, der am 18. Mai 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR abgeschlossen wurde und am 30. Juni 1990 in Kraft trat. Darin bekräftigten beide Staaten ihren Willen zur schnellen Verwirklichung einer Umweltunion und bekann-

ten sich zum Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip als umweltpolitische Leitlinien (Art. 16). Die DDR verpflichtete sich, das Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland zu übernehmen.

Dies geschah zeitgleich durch das gemeinsam von der Bundesrepublik Deutschland und der DDR erarbeitete Umweltrahmengesetz der DDR, das am 1. Juli 1990 in Kraft trat. Es umfaßte mit den Fachgesetzen und Durchführungsregelungen in den Bereichen Immissionsschutz, kerntechnische Sicherheit und Strahlenschutz, Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Chemikalienrecht, Naturschutz- und Landschaftspflege sowie Umweltverträglichkeitsprüfung den Kern des bundesdeutschen Umweltrechts.

Im Hinblick auf die Vorbelastungssituation, den Zustand der Altanlagen und die sich erst entwickelnde neue Verwaltungsstruktur auf dem Gebiet der ehemaligen DDR wurden jedoch in vielen Bereichen Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen geschaffen.

Seit Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 3. Oktober 1990 gilt in den neuen Ländern grundsätzlich das Bundesrecht. In Artikel 34 des Vertrages wird unter Hinweis auf die durch den Staatsvertrag und das Umweltrahmengesetz begründete Umweltunion als Aufgabe der Gesetzgeber festgeschrieben, „die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter Beachtung des Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzips zu schützen und die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens jedoch dem in der Bundesrepublik Deutschland erreichten Niveau zu fördern“.

Für die Umsetzung der Umweltschutznormen durch die neuen Länder wurden zahlreiche Übergangsregelungen getroffen. Unter den aus dem Umweltrahmengesetz übernommenen Ausnahmeregelungen sind besonders hervorzuheben:

- Die Vorbelastungsregelung, wonach die Genehmigung einer Anlage auch bei Überschreiten des Immissionswertes aufgrund der Vorbelastung zulässig ist, wenn mittelfristig mit einer wesentlichen Verminderung der Immissionsbelastung zu rechnen ist (§ 67a BImSchG).
- Die Altlastenfreistellungsklausel, wonach Erwerber von Altanlagen von der Haftung der vor dem 1.07.1990 verursachten Schäden freigestellt werden können (vgl. Abschnitt 3.5).

Diese beiden Regelungen wurden geschaffen, um Investitionen in den neuen Ländern nicht an den zu Zeiten der DDR verursachten Umweltschäden scheitern zu lassen. So wäre ohne die Vorbelastungsregelung aufgrund der hohen Immissionsvorbelastung vielfach die Erteilung von Genehmigungen — auch für umweltfreundliche Neuvorhaben — verhindert worden.

Darüber hinaus hat die EG-Kommission auf die sofortige Übernahme aller EG-rechtlichen Bestimmungen im Bereich Umweltschutz verzichtet. Die eingeräumten Fristen sind dabei zum Teil jedoch deutlich kürzer als der Zeitraum, der den EG-Mitgliedsstaaten ursprünglich zur Umsetzung

zugestanden wurde. Überdies wurde die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, in den betreffenden Bereichen Sanierungspläne zu erarbeiten, aus denen hervorgeht, mit welchen Maßnahmen die Anforderungen in der gegebenen Frist verwirklicht werden können.

Die Übernahme des Umweltrechts der alten Länder war ein wesentlicher Beitrag zur Schaffung stabiler, berechenbarer umweltpolitischer Rahmenbedingungen für Unternehmen und Kommunen in den neuen Ländern. Mit den Anpassungsfristen in einigen Bereichen wurde den besonderen Bedingungen in den neuen Ländern Rechnung getragen. Ein Risiko bestand allerdings darin, daß zum Zeitpunkt der Übernahme des Umweltrechts das Ausmaß der Umweltbelastungen in Ostdeutschland nur ungenau geschätzt werden konnte. Daraus könnten sich nach genauer Analyse der Situation in einzelnen Bereichen Erfordernisse zur Änderung der Anpassungsfristen ergeben, etwa bei der Einhaltung von EG-Richtlinien in der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung.

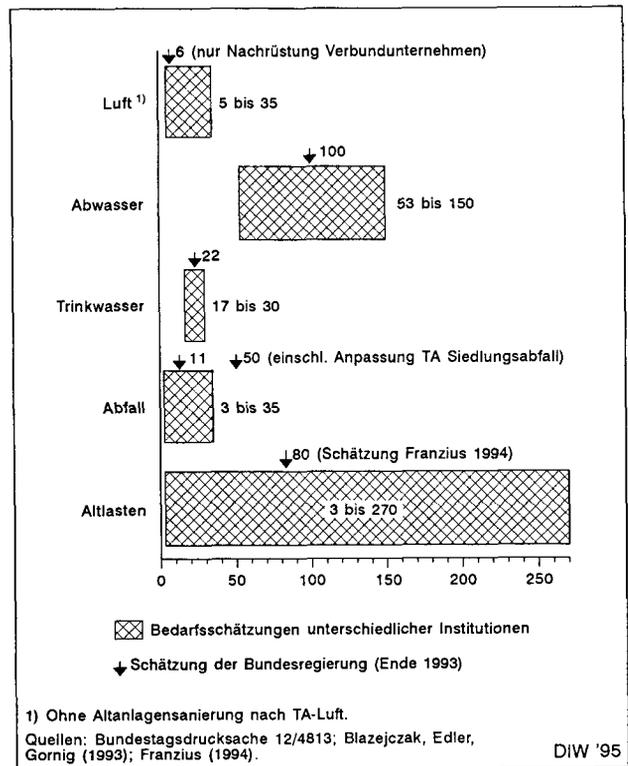
2.3 Schätzungen des Investitionsbedarfs im Umweltbereich

Die in Grundzügen geschilderte Ausgangssituation der Umwelt einerseits und die Ziele und rechtlichen Rahmenbedingungen der Umweltpolitik andererseits bilden zwei Eckpunkte für die Abschätzung der Dimensionen der notwendigen Umweltschutzmaßnahmen in den neuen Ländern. Der mögliche Rahmen, in dem solche Schätzungen sich bewegen, ist dadurch allerdings nur sehr grob vorgegeben.

Zu Beginn des ökologischen Aufbauprozesses bestand eine große Unsicherheit über den Investitionsbedarf im Umweltbereich, vor allem in der Bewertung der Altlastensituation. Daraus ergab sich eine große Spannweite in der Abschätzung der einzuleitenden Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen sowie der damit verbundenen Kosten.

Das Niveau der notwendigen Umweltschutzinvestitionen wird entscheidend auch vom Niveau und der strukturellen Ausprägung der ökonomischen Entwicklung in den neuen Ländern bestimmt. Verläuft der gesamtwirtschaftliche Wachstumspfad der neuen Länder flach, entsteht ein geringerer Bedarf an Umweltschutzinvestitionen, die an die Produktion gekoppelt sind, als im Fall eines steileren Wachstumspfades. Auch die zukünftige Wirtschaftsstruktur der neuen Länder ist für die erforderlichen Umweltschutzinvestitionen von Bedeutung. Beispielsweise beeinflusst das zukünftige Gewicht von umwelt- und energieintensiven Branchen die notwendigen Investitionen der Unternehmen, aber auch die Anforderungen an die Umweltschutzinfrastruktur. Da auch über diese ökonomischen Faktoren angesichts des Zusammenbruchs der bestehenden Wirtschaftsstrukturen in den neuen Ländern zunächst große Unsicherheit bestand, lagen die in verschiedenen Untersuchungen genannten Investitionsbedarfe für den Umweltschutz weit auseinander (vgl. Abbildung 1)⁵.

Abbildung 1
Schätzungen zum Investitionsbedarf im Umweltschutz in den neuen Ländern in Mrd. DM



Inzwischen konnten die Unsicherheitsbereiche der Bedarfsschätzungen erheblich reduziert werden. Dazu haben nicht zuletzt entsprechende Forschungsvorhaben, etwa im Bereich der Altlastenerfassung und -bewertung, beigetragen. In diesem Bereich kann man nach neueren Schätzungen von einem Investitionsbedarf von rund 80 Mrd. DM ausgehen. Davon entfallen rund 13 Mrd. DM auf den Bereich des Uranerzbergbaus der Wismut, 19 bis 27 Mrd. DM auf den Bereich der Liegenschaften der Westgruppe der ehemaligen sowjetischen Truppen, 2,1 Mrd. DM auf den Bereich der Nationalen Volksarmee, 1 Mrd. DM auf die Rüstungsaltlasten⁶. Für die zivilen Altlasten können die Kosten nach einer Schätzung des IWH zwischen 45 und 55 Mrd. DM betragen⁷.

Ende 1993 schätzte die Bundesregierung⁸ den Investitionsbedarf im Abwasserbereich auf über 100 Mrd. DM. In der Wasserversorgung geht sie von einem Bedarf von rund 22 Mrd. DM aus (Sanierung von Wasserversorgungsanlagen 9 Mrd. DM, Sanierung und Erweiterung der Leitungsnetze 13 Mrd. DM). In der Abfallentsorgung sind für die

⁵ Vgl. für eine Zusammenstellung verschiedener Schätzungen Blazejczak, Edler, Gornig (1993).

⁶ Vgl. Franzius (1994).

⁷ Vgl. Komar (1993).

⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache 12/4813.

unbedingt erforderliche Verbesserung der Entsorgungsinfrastruktur bis zum Jahr 1996 11 Mrd. DM notwendig, im Zusammenhang mit der Anpassung an die TA Siedlungsabfall gehen die neuen Länder (ohne Berlin) für die nächsten vier bis sieben Jahre von einem Investitionsbedarf von 39 Mrd. DM aus (einschließlich Sonderabfallentsorgung). In der Luftreinhaltung ergibt sich allein auf Verbundebene der öffentlichen Elektrizitätsversorgung für die Nachrüstung von 8 Kraftwerksblöcken ein Investitionsbedarf von 6 Mrd. DM.

Insgesamt machen diese Summen, die nicht alle Umweltbereiche umfassen, die Dimensionen der Investitionserfordernisse des ökologischen Aufbaus in den neuen Ländern deutlich. Allerdings ist zu bedenken, daß aus diesen geschätzten Bedarfen nur dann realisierte Investitionen folgen, wenn hierfür die entsprechenden Finanzmittel zur Verfügung stehen.

3. Ausgewählte umweltpolitische Maßnahmen und Strategien

Bei der Gestaltung der Umweltpolitik für die neuen Länder verfolgte der Bund eine dreistufige Handlungsstrategie⁹:

1. kurzfristige Sofortmaßnahmen zur Abwehr akuter Gefahren für Mensch und Umwelt,
2. mittelfristige Sanierung der Umwelt und Aufbau der Umweltschutzinfrastruktur sowie
3. langfristige Maßnahmen des vorsorgenden Umweltschutzes in den ausgewählten Politikbereichen zur Verbesserung der Umweltqualität.

Die hier gewählte Darstellung der umweltpolitischen Maßnahmen und Strategien konzentriert sich auf Aktivitäten der ersten beiden Stufen, die von der Bundesebene ausgegangen sind. Umweltpolitische Maßnahmen der Länder und der EG werden nur insoweit dargestellt, wie sie in Beziehung zu hier beschriebenen Aktivitäten des Bundes stehen. Auf Bundesebene werden vorrangig Maßnahmen dargestellt, für die die Federführung beim Bundesumweltministerium liegt, so daß andere Politikbereiche mit hoher Umweltrelevanz, wie vor allem die Verkehrs- und Energiepolitik, weitestgehend außer Betracht bleiben. Trotz ihrer großen Bedeutung für Artenvielfalt und Umweltqualität wurde aus Platzgründen auf eine Darstellung der Maßnahmen im Bereich Natur- und Landschaftsschutz verzichtet.

3.1 Umweltschutzsfortprogramme

Angesichts der drängenden Umweltprobleme und der unzureichenden finanziellen Ausstattung der neuen Länder wurden von der Bundesregierung die beiden Umweltschutzsfortprogramme 1990 und 1991/92 mit einem Gesamtvolumen von rund 1,3 Mrd. DN aufgelegt. Ziel dieser Programme war es, kurzfristig Finanzhilfen zur Förderung dringend erforderlicher Maßnahmen insbesondere

auf den Gebieten der Trinkwasserversorgung sowie der Abwasser- und Abfallentsorgung zu gewähren. Im Vordergrund stand dabei die Abwehr von Gefährdungen der menschlichen Gesundheit. Das wichtigste Förderkriterium war die schnelle Realisierbarkeit der Projekte. Gefördert wurden überwiegend Kommunen und regionale Ver- bzw. Entsorgungsunternehmen. Der Anteil der öffentlichen Zuschüsse betrug in der Regel bis zu 50 vH, lag in Ausnahmefällen jedoch auch darüber.

Die Finanzierung der Sofortmaßnahmen 1990 erfolgte aus Haushaltsmitteln des Bundesumweltministeriums. In den Jahren 1991/92 wurden die Umweltschutzsfortmaßnahmen aus dem Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost finanziert¹⁰. Vom Bund wurden für das Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost insgesamt 24 Mrd. DM bereitgestellt, wobei sich die neuen Länder mit einem Anteil von zwischen 25 vH und 67 vH an der Finanzierung der einzelnen Vorhaben beteiligten¹¹. Auf die Sofortmaßnahmen im Umweltschutz entfielen dabei 800 Mio. DM. Dieser Betrag wurde später um weitere 29 Mio. DM aus Bundesmitteln aufgestockt. Insgesamt überstieg das Antragsvolumen die verfügbaren Mittel erheblich. Bereits im Frühjahr 1991 lagen den Ländern Anträge auf Fördermittel in Höhe von 2,6 Mrd. DM vor.

3.2 Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zur vertiefenden Bestandsaufnahme der Umweltsituation

Artikel 34 des Einigungsvertrages legt fest, daß mit dem Ziel der Angleichung der ökologischen Lebensverhältnisse in beiden Teilen Deutschlands „... im Rahmen der grundgesetzlichen Zuständigkeitsregelungen ökologische Sanierungs- und Entwicklungsprogramme ... aufzustellen (sind). Vorrangig sind Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung vorzusehen“.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesumweltministerium eine Reihe von umweltmedien- und problemfeldübergreifenden regionalen Sanierungs- und Entwicklungskonzepten in Auftrag gegeben, mit dem Hauptziel, Bestandsaufnahmen der Umweltsituation zu erarbeiten.

Auf den übergreifenden Regionalstudien aufbauend sollten:

- Sofortmaßnahmen zur Abwehr unmittelbar drohender Gefahren aufgezeigt,

⁹ Vgl. UBA (1991).

¹⁰ Beim Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost handelte es sich um ein Bund/Länder-Förderprogramm, mit dem kommunale und gewerbliche Investitionen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und zur Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen und öffentlichen Einrichtungen gefördert wurden.

¹¹ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1991) sowie den Beitrag von D. Vesper in diesem Schwerpunktheft.

Regionale Sanierungs- und Entwicklungskonzepte¹⁾

Titel	Region	Ziele	Laufzeit
1 Ökologisches Sanierungs- und Entwicklungskonzept Leipzig/Bitterfeld/Halle/Merseburg	Leipzig/Bitterfeld/Halle/Merseburg	Bestandsaufnahme, Sofortmaßnahmen, Sanierungs- und Entwicklungskonzept	1990–1991
2 Umweltsanierung des Großraumes Mansfeld	Mansfelder Land	Bestandsaufnahme, Sofortmaßnahmen, Sanierungs- und Entwicklungskonzept	1990–1991
3 Ökologisches Sanierungskonzept für den Großraum Rostock	Großraum Rostock	Bestandsaufnahme ²⁾ , Sanierungs- und Entwicklungskonzept	1991–1992 ³⁾
4 Gesamtkonzept Spreewald — Ein Schutz-, Sanierungs- und Entwicklungskonzept unter Einbeziehung ökologisch angepaßter Nutzungsformen mit besonderer Berücksichtigung von Landwirtschaft und Tourismus als Erwerbsquellen	Spreewald	Ökologisch verträgliche Nutzungsmöglichkeiten	1990 ⁴⁾ –1992
5 Ökologischer Sanierungs- und Entwicklungsplan Niederlausitz	Niederlausitz	Bestandsaufnahme, Sofortmaßnahmen, Sanierungs- und Entwicklungskonzept	1991 –1993
6 Leitbilder und Ziele für eine umweltschonende Raumentwicklung in der Ostsee-Küstenregion Mecklenburg-Vorpommerns	Ostsee-Küstenregion	Situationsanalyse, ökologisch orientierte Raumstruktur	1992–1994

1) Soweit von BMU/UBA gefördert und bis Juli 94 abgeschlossen. — 2) In der vom Land Bremen geförderten Projektphase 1. — 3) Laufzeit der vom BMU/UBA geförderten Projektphase 2; frühere Phasen (1990/91) sind vom Land Bremen gefördert worden. — 4) Beginn des übergreifenden Projektes „Umwelt und Tourismus“.

- mittelfristige Sanierungskonzepte erstellt und
- Raumentwicklungskonzepte formuliert werden.

Die in den Studien erarbeiteten Daten und Handlungsempfehlungen sollen den Handlungsträgern, die in den Ländern, kommunalen Gebietskörperschaften sowie der Wirtschaft für die Umsetzung, aber auch für die Weiterentwicklung der Konzepte zuständig sind, Hilfestellung leisten.

Die übergreifenden Regionalstudien werden durch — auf Umweltmedien oder Politikbereiche bezogene — Spezialstudien und -konzepte ergänzt. Darüber hinaus haben die neuen Länder eigenständig regionale Konzepte und Programme erarbeitet.

Bis Juli 1994 wurden vom Umweltbundesamt 80 FuE-Vorhaben abgeschlossen. Dafür sind Forschungsmittel in Höhe von rund 37 Mio. DM bereitgestellt worden. Rund 17 Mio. DM entfielen allein auf die regionalen Sanierungs- und Entwicklungskonzepte 1,2 und 5 (vgl. Übersicht 1)¹²⁾. Dabei lag der Schwerpunkt zunächst auf der Bestandsaufnahme und Empfehlungen von Sofortmaßnahmen für die stark belasteten altindustriellen Gebiete. Über Vorschläge

für Sofortmaßnahmen zur Gefahrenabwehr hinaus sind in diesen Studien auch mittelfristige Sanierungskonzepte erarbeitet worden. Die Studien lassen die enge Verbindung zwischen ökologischer Sanierung und wirtschaftlicher Entwicklung erkennen. Weiterhin wurden einige FuE-Vorhaben direkt durch das BMU vergeben. Insgesamt sind Forschungsmittel in Höhe von rund 65 Mio. DM zur Verfügung gestellt worden.

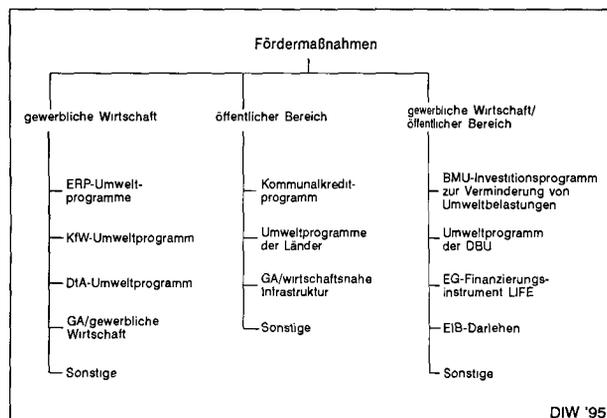
3.3 Finanzierungshilfen für Umweltschutzmaßnahmen

Die finanzielle Förderung von Umweltschutzmaßnahmen ist ein bedeutender Bestandteil der Umweltpolitik des Bundes in den neuen Ländern. Die häufigsten Formen

¹²⁾ Vgl. zum Projekt „Ökologisches Sanierungs- und Entwicklungskonzept Leipzig/Bitterfeld/Halle/Merseburg“ UBA (1992b) und Belitz u.a. (1992), zum Projekt „Umweltsanierung des Großraumes Mansfeld“ Arge TÜV Bayern, L.U.B. (1991) und zum Projekt „Ökologischer Sanierungs- und Entwicklungsplan Niederlausitz“ UBA (1994b).

Übersicht 2

Ausgewählte Finanzierungshilfen für den Umweltschutz in Ostdeutschland



finanzieller Fördermaßnahmen der Umweltpolitik in den neuen Ländern sind Zinszuschüsse für Kredite oder nicht rückzahlbare Zuschüsse zur Finanzierung von Umweltschutzvorhaben. In fiskalischer Sicht haben sie den Charakter von Subventionen.

Die Besonderheiten der Ausgestaltung der Finanzierungshilfen im Umweltschutz für die neuen Länder lagen in:

- der Auflegung von Sonderprogrammen,
- der Gewährung von günstigeren Förderkonditionen für Ostdeutschland bei bundesweit aufgelegten Programmen,
- einer relativ hohen Mittelausstattung der Programme,
- der Auflegung von speziellen Kreditsicherungsprogrammen.

In der Regel werden mit den Finanzierungshilfen Investitionen gefördert. Das Umweltprogramm der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) und bestimmte Länderprogramme unterstützen auch Forschungs- und Technologieprojekte (vgl. Übersichten 2 und 3). In der gewerblichen Wirtschaft besteht ein hoher Investitionsbedarf für die Nachrüstung und den Neubau von Umweltschutzanlagen (additiver Umweltschutz). Darüber hinaus werden zunehmend Investitionen in den integrierten Umweltschutz erforderlich, d.h. innovative Maßnahmen zur Veränderung von Emissionsquellen mit dem Ziel der Vermeidung oder Verringerung von Schadstoffausstößen. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Situation ostdeutscher Unternehmen und der Dimensionen der erforderlichen Umweltschutzinvestitionen waren finanzielle Hilfen notwendig, um einen zügigen Aufbau des Umweltschutzkapitalstocks zu unterstützen.

Im öffentlichen Bereich wurden Fördermaßnahmen eingeleitet, die auf die Erfordernisse von Kommunen (Landkreise, Städte und Gemeinden) und deren Träger (Abwasserzweck- und Abfallverbände usw.) bzw. sonstiger öffentlicher Einrichtungen zugeschnitten waren. In Anbe-

tracht des hohen Nachholbedarfes in der Abwasser- und Abfallentsorgung wurden die Programme schwerpunktmäßig auf diese Bereiche ausgerichtet. Ein Teil der Finanzierungshilfen für Umweltschutzmaßnahmen ist sowohl auf die gewerbliche Wirtschaft als auch auf den öffentlichen Bereich gerichtet. In der Regel werden damit modellhafte Vorhaben des Umweltschutzes oder der umwelt-schutztechnische Fortschritt unterstützt.

3.4 Arbeitsförderung im Umweltschutz

Ein Haupteinsatzbereich von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in Ostdeutschland ist der Umweltschutz, der in weiten Teilen die ordnungspolitisch begründeten Kriterien für die Arbeitsförderung erfüllt: Zum einen besteht ein hohes öffentliches Interesse an der Beseitigung von Umweltschäden, an der Abwehr künftig möglicher Schäden und an der Naturerhaltung. Zum anderen erfüllen zahlreiche Umweltschutzmaßnahmen in Ostdeutschland das Kriterium der Zusätzlichkeit, da sie ohne die Arbeitsförderung nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden könnten.

In den neuen Ländern wurden ABM im Hinblick auf die besonderen Bedingungen vorübergehend bis Ende 1992 zu günstigeren Bedingungen als in den alten Ländern gefördert. So erforderten der Umfang der Arbeitslosigkeit infolge des wirtschaftlichen Strukturbruchs und die geringe Finanzkraft der potentiellen Nutznießer und der Träger — vor allem Städte und Gemeinden, Treuhandbetriebe und die speziell geschaffenen Gesellschaften zur Arbeits-, Beschäftigungs- und Strukturförderung (ABS) — die umfangreiche finanzielle Unterstützung dieser Maßnahmen mit öffentlichen Mitteln. Damit konnten Lohnkosten im Unterschied zu Westdeutschland zunächst in großem Umfang auch voll finanziert und darüber hinaus Sachkostenzuschüsse und zinslose Darlehen gewährt werden.

Bis Ende 1992 wurden für ABM in allen Einsatzfeldern, darunter dem Umweltschutz, gut 16 Mrd. DM ausgegeben, davon 1991 und 1992 etwa 5,5 Mrd. DM aus Mitteln des Gemeinschaftswerks Aufschwung Ost. Aufgrund knapper Haushaltsmittel und um möglichst viele Personen an den Maßnahmen teilhaben zu lassen, sind dann allerdings bis Ende 1992 die Sonderbedingungen für ABM in den neuen Ländern sukzessive zurückgenommen worden.

Die Maßnahmen waren in der Regel auf zwei Jahre befristet. Deshalb wären viele ABM ab Ende 1992 bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und zum Teil unvollendeten Umweltschutzprojekten ausgelaufen. Um dies zu verhindern, wurde nach einer Anschlußförderung gesucht, die einerseits den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit (BA) entlastet und andererseits stärker die Träger und Nutznießer der ABM an den im Umweltbereich relativ hohen Gesamtkosten beteiligt. Dies wurde durch ein neues Instrument der Arbeitsförderung erreicht: Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber in den Bereichen Verbesserung der Umwelt,

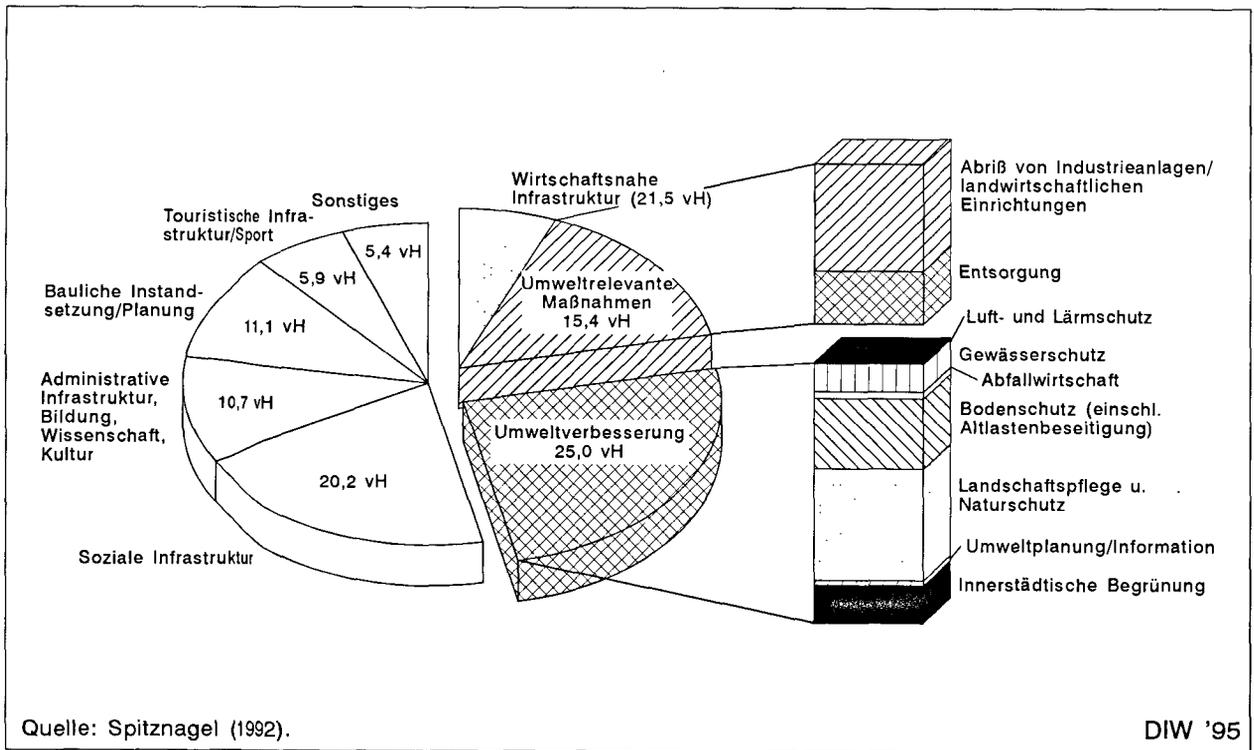
Ausgewählte bedeutsame Finanzierungshilfen für Umweltschutzmaßnahmen

Programmbezeichnung	Programmträger	Umweltschutzbezug	Art der Begünstigung	Begünstigte
1. Finanzierungsinstrument LIFE	Europäische Gemeinschaft (über Kommission der Europäischen Gemeinschaft)	ausschl. umweltbezogen (Laufzeit bis 31.12.95, Verlängerung geplant)	Investitionszuschuß, u.U. auch als Zinszuschuß	<i>gewerbl. Wirtschaft und öffentl. Bereich</i>
2. Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB)	Europäische Gemeinschaft (über die EIB)	auch umweltbezogen nutzbar	Darlehen zu Marktkonditionen (Laufzeit bis zu 12 Jahren, 5 tilgungsfreie Jahre)	<i>gewerbl. Wirtschaft und öffentl. Bereich</i>
3. ERP-Umweltprogramme	Bund (über die DtA u. KfW, ab 1993 <i>nur</i> über die DtA)	ausschl. umweltbezogen	zinsgünstiges Darlehen, (Laufzeit 10 bis 20 Jahre, 2 bis 5 tilgungsfreie Jahre)	ausschließl. <i>gewerbl. Wirtschaft</i>
4. KfW-Umweltprogramm	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ausschl. umweltbezogen	zinsgünstiges Darlehen (Laufzeit bis zu 10 Jahren, 2 tilgungsfreie Jahre)	ausschließl. <i>gewerbl. Wirtschaft</i>
5. DtA-Umweltprogramm	Deutsche Ausgleichsbank	ausschl. umweltbezogen	zinsgünstiges Darlehen (Laufzeit bis zu 20 Jahren, 3 tilgungsfreie Jahre)	<i>gewerbl. Wirtschaft, auch öffentl. Bereich</i>
6. DtA-Umweltbürgschaftsprogramm	Bund (über die DtA)	ausschl. umweltbezogen	Haftungsfreistellung (bis zu 80 vH des Investitionsbetrages, Höchstbetrag 1 Mio. DM)	ausschl. <i>gewerbl. Wirtschaft</i>
7. BMU-Investitionsprogramm zur Verminderung von Umweltbelastungen	Bund (über das UBA, die DtA und die KfW)	ausschl. für Demonstrationsvorhaben (Pilotprojekte)	i.d.R. zinssubventioniertes Darlehen, in Ausnahmefällen Investitionszuschuß (Laufzeit bis zu 30 Jahren, 5 tilgungsfreie Jahre)	<i>gewerbl. Wirtschaft und öffentl. Bereich</i>
8. Umweltprogramm der DBU	Deutsche Bundesstiftung Umwelt	ausschl. umweltbezogen (Modellvorhaben)	Investitionszuschuß	<i>gewerbl. Wirtschaft und öffentl. Bereich</i>
9. Gemeinschaftsaufgabe (GA) 9.1 gewerbliche Wirtschaft 9.2 wirtschaftsnahe Infrastruktur	Bund (über die Regierungsbehörden der neuen Länder)	bedingt umweltbezogen bedingt umweltbezogen	differenzierte Zuschüsse bis zu 23 vH des Investitionsbetrages Investitionszuschuß bei angemessener Eigenbeteiligung	<i>gewerbl. Wirtschaft</i> <i>öffentl. Bereich</i>
10. Kommunalkreditprogramm	Bund (über die KfW und die DtA)	überwiegend umweltbezogen	zinssubventioniertes Darlehen bis Mitte '93, danach zu Marktkonditionen (Laufzeit bis zu 30 Jahren, 5 tilgungsfreie Jahre)	ausschl. <i>öffentl. Bereich (Kommunen)</i>
11. Umweltprogramme der Länder	neue Länder (über die Umweltministerien der Länder)	ausschl. umweltbezogen	Investitionszuschuß, u.U. Zinszuschuß	<i>öffentl. Bereich, auch gewerbl. Wirtschaft</i>

Quelle: Förderrichtlinien der Programmträger.

Abbildung 2

ABM im Umweltbereich in den neuen Ländern 1991
Anteil der Beschäftigten



soziale Dienste und Jugendhilfe aus Mitteln der BA nach § 249 h des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG). Die BA zahlt den Trägern von Maßnahmen nach § 249 h AFG einen pauschalen Lohnkostenzuschuß, der sich nach dem jeweiligen jahresdurchschnittlichen Arbeitslosengeld bzw. der Arbeitslosenhilfe einschließlich der Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung richtet. Die Förderdauer des einzelnen Arbeitnehmers soll in der Regel drei Jahre nicht überschreiten. Die Fördermaßnahme ist bis Ende 1997 befristet.

Schwerpunkt der Anwendung dieser Regelung im Umweltbereich sind Projekte der Altlastensanierung, die zusätzlich durch Bund bzw. Treuhandanstalt und Länder sowie durch die finanzielle Beteiligung des Erwerbers eines Grundstücks an den Sanierungskosten finanziert werden (Verwaltungsabkommen (VA) Altlastenfinanzierung; vgl. Abschnitt 3.5).

Im Bereich der Umweltsanierung und -verbesserung dürfen nach § 249 h AFG in der Regel nur Arbeiten gefördert werden, mit deren Durchführung ein Wirtschaftsunternehmen beauftragt ist. Damit sollen eine hohe Effizienz der Maßnahmedurchführung erreicht und die Chancen der geförderten Teilnehmer erhöht werden, nach Auslaufen der Förderung von den Unternehmen übernommen zu werden¹³.

Die Bedingungen für die traditionellen ABM wurden zum Jahresbeginn 1993 so verändert, daß die vermittelten Arbeitnehmer ein „angemessen niedrigeres“ Arbeitsentgelt als vergleichbare Stammarbeitnehmer erhalten. Damit soll der Anreiz zum Wechsel in den ersten Arbeitsmarkt für Teilnehmer an ABM erhöht werden. Nach dem Wegfall von Sachkostenzuschüssen und der Verringerung der ABM-Darlehen werden die Träger der ABM und die Begünstigten stärker finanziell gefordert, sofern es ihnen nicht gelingt, Komplementärfinanzierungen aus anderen Förderprogrammen zu erschließen.

Von allen in ABM geförderten Arbeitnehmern war 1991 ein Viertel im engeren Bereich des Umweltschutzes eingesetzt, die meisten in Naturschutz und Landschaftspflege sowie im Bodenschutz einschließlich Altlastenbeseitigung¹⁴ (vgl. Abbildung 2). Da auch einige Arbeiten im

¹³ Im Februar 1994 waren noch gut 60 vH aller Teilnehmer an Maßnahmen nach § 249 h AFG bei Einrichtungen beschäftigt, die gemeinnützige Zwecke verfolgen, darunter 27 vH in ABS-Gesellschaften. Seit Sommer 1994 wurden aber einige ABS-Gesellschaften privatisiert. 10 vH der Teilnehmer waren bei öffentlichen Trägern und nur knapp 30 vH der Teilnehmer bei Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts beschäftigt, darunter 20 vH in Maßnahmen, deren Träger Treuhandbetriebe waren. Vgl. Wolfinger (1994).

¹⁴ Vgl. Spitznagel (1992).

Bereich des Aufbaus der wirtschaftsnahen Infrastruktur Umweltschutzcharakter haben¹⁵, kann der Anteil der ABM-Beschäftigten in Umweltschutzmaßnahmen im weiteren Sinne auf etwa 30 vH geschätzt werden. Der Höhepunkt der Beschäftigung im Umweltschutz durch ABM wurde 1992 mit etwa 116 000 Teilnehmern im Jahresdurchschnitt erreicht.

Von den bis zum Sommer 1994 in Maßnahmen nach § 249h AFG eingetretenen 96 000 Teilnehmern waren sogar 82 vH im Umweltbereich beschäftigt¹⁶. Der Schwerpunkt liegt dabei in Projekten der Beseitigung ökologischer Altlasten im Bereich von Unternehmen der Treuhandanstalt. Dort waren Ende April 1994 fast 70 vH der Teilnehmer an Maßnahmen nach § 249h AFG im Umweltschutz beschäftigt.

3.5 Maßnahmen im Problemfeld Altlasten

Aus ökologischer Sicht sind Altlasten eine Gefahr für Mensch und Umwelt. Aus ökonomischer Sicht kann ein vorliegender Verdacht auf eine Altlast ein Hemmnis für einen potentiellen Investor darstellen. Für ihn ist das finanzielle Risiko nicht abzuschätzen, das er mit dem Erwerb des Grundstücks auf sich nimmt¹⁷.

Um zu verhindern, daß altlastverdächtige Flächen bzw. Altlasten die Privatisierung und damit den wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Ländern ernsthaft verzögern, wurde mit dem Umweltrahmengesetz der DDR (Artikel 1 § 4 Abs. 3) und in bezug darauf mit dem Einigungsvertrag frühzeitig die sogenannte *Freistellungsklausel* geschaffen. Danach war es möglich, Erwerber von Anlagen, die gewerblichen Zwecken dienen oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden, zeitlich befristet und in begrenztem Umfang von der Verantwortung für die von diesen Anlagen verursachten Schäden freizustellen. Um Investitionen an Altstandorten stärker anzureizen, wurde die Freistellungsklausel im Artikel 12 des Hemmnisbeseitigungsgesetzes vom 22.03.1991 erweitert, so daß nicht nur Erwerber, sondern auch Eigentümer und Besitzer von Anlagen und Grundstücken unter bestimmten Voraussetzungen von der Verantwortung für Altlastenflächen freigestellt werden¹⁸. Wichtiges Ziel dieser Erweiterung war, das Investitionshemmnis „Altlast“ gezielt und fallbezogen zu beseitigen.

Mit der Freistellung von der Altlastenhaftung ist zwar nicht automatisch die Finanzierung möglicher Sanierungsmaßnahmen verbunden. Dennoch befürchteten die neuen Länder, daß sie wegen ihrer schwierigen Haushaltslage und der Nichtüberschaubarkeit der Sanierungsaufwendungen mit einer eventuellen Finanzierung überfordert werden.

Vor diesem Hintergrund haben der Bund und die ostdeutschen Länder mit dem „Verwaltungsabkommen über die Regelung der Finanzierung ökologischer Altlasten“ vom 1. Dezember 1992 (VA-Altlastenfinanzierung) eine Finanzierungsvereinbarung getroffen. Danach teilen sich

der Bund (THA) und die neuen Länder die Kosten für die Altlastensanierung in Treuhandunternehmen, wobei auch die Erwerber der Grundstücke bzw. Betriebe angemessen beteiligt werden sollen. Die Regelung erstreckt sich auf die sogenannten regelfinanzierten Projekte, die Großprojekte und das Projekt „Braunkohlesanierung“.

Bei den regelfinanzierten Projekten werden 60 vH der Mittel vom Bund und 40 vH von den neuen Ländern übernommen. Für diese Vorhaben stehen bis 2001 vorerst rund 1 Mrd. DM pro Jahr bereit. Mit den Großprojekten werden Maßnahmen der Altlastensanierung im Bereich der Großchemie, der Metallurgie, des Schiffbaus, der Erdöl- und Erdgas- sowie der Kaliindustrie finanziert. Die Kosten werden zu 75 vH durch den Bund und zu 25 vH durch die neuen Länder getragen. Bislang wurden 21 Großprojekte festgelegt. Der bisher geschätzte Kostenrahmen beträgt rund 6 Mrd. DM. Für den Bereich der Braunkohle beträgt das jährliche Finanzvolumen 1 bis 1,5 Mrd. DM. Der Bund und die neuen Länder haben sich im November 1994 darauf geeinigt, die Mittel zunächst bis zum Jahr 2002 bereit zustellen. In den Jahren 1991 bis 1994 wurden bereits 3,65 Mrd. DM für die Braunkohlesanierung aufgebracht¹⁹.

Mit dem VA-Altlastenfinanzierung des Bundes und der neuen Länder ist die Finanzierung für die sogenannten regelfinanzierten Projekte in ehemaligen Treuhandunter-

¹⁵ Immerhin waren in diesem Feld weitere 15 vH der geförderten Arbeitnehmer mit dem Abriß von stillgelegten Industrieanlagen und landwirtschaftlichen Einrichtungen sowie mit Entsorgungsaufgaben beschäftigt, die teilweise Umweltschutzcharakter haben. Ein Drittel davon kann dem Umweltschutzbereich zugeordnet werden.

¹⁶ Vgl. Wolfinger (1995).

¹⁷ Der Investor müßte dann haften, wenn der Verursacher (Handlungsstörer) oder der ehemalige Grundstückseigentümer bzw. -besitzer (Zustandsstörer) rechtlich nicht mehr für die Gefahrenbeseitigung herangezogen werden kann. Für die neuen Länder war insofern eine besondere Situation gegeben, als nach der Vereinigung Deutschlands die eigentlichen Handlungs- und Zustandsstörer (staatliche Betriebe und Einrichtungen der DDR) nicht mehr existierten.

¹⁸ Die Freistellungsanträge konnten vom 29.03.1991 bis 28.03.1992 an die zuständige Landesbehörde gestellt werden. Insgesamt wurden rund 69 900 Freistellungsanträge eingereicht. Da die in den Anträgen ausgewiesenen Flächen nicht generell mit den über die Umweltlandesbehörden erfaßten 70 000 altlastverdächtigen Flächen übereinstimmen, waren im Interesse einer einheitlichen Datenbasis zunächst aufwendige Abgleichungen zu den Altlastenkatastern der Länder erforderlich, die noch nicht völlig abgeschlossen sind.

Über die Freistellung entscheiden die Landesbehörden nach Abwägung der ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Einzelfalles. Maßgebend ist unter anderem, inwieweit auf den betroffenen Flächen Investitionen ermöglicht und damit Arbeitsplätze gesichert oder geschaffen werden können.

¹⁹ Für die Durchführung der Großprojekte und für die Sanierungs- und Rekultivierungsmaßnahmen im Bereich der Braunkohle wurden neue Organisationsformen entwickelt, um eine effiziente Durchführung der Maßnahmen zu gewährleisten. Vgl. Hohenlohe, Kosinowski, Radtke (1994) und BMU (1994).

nehmen einschließlich der Großprojekte und der Projekte der Braunkohlesanierung bis 2002 gewährleistet.

Von den Regelungen der VA-Altlastensanierung werden Altlasten auf kommunalen Flächen nicht erfaßt. Hier dürften die neuen Länder und ostdeutschen Kommunen finanziell überfordert sein, wenn sie weitestgehend allein für die Kosten der Sanierung aufkommen müßten. Die Finanzierung der Maßnahmen im Bereich der Wismut, der Rüstungsaltlasten, der militärischen Liegenschaften der Westgruppe der ehemaligen sowjetischen Truppen (WGT) und der Nationalen Volksarmee hat ausschließlich der Bund zu sichern. Aufgrund der hohen Kosten und der angespannten Haushaltslage des Bundes ist der zeitliche Rahmen der Durchführung der Sanierungsmaßnahmen unsicher.

3.6 Weitere Maßnahmen

Über die bisher dokumentierten Maßnahmen hinaus hat die Bundesregierung noch eine Reihe von Maßnahmen und Initiativen ergriffen, um die ökologische und ökonomische Entwicklung in den neuen Ländern zu fördern.

Verwaltungshilfe und Aufbauhilfen für die Umweltverwaltung

In den neuen Ländern stellte der Aufbau einer funktionsfähigen Umweltverwaltung eine besondere Herausforderung dar. Die Länder und die nachgeordneten Verwaltungsebenen, denen nach dem föderal geprägten deutschen Umweltrecht in vielen Bereichen wichtige Entscheidungs- und Umsetzungskompetenzen zufallen, mußten sich erst neu konstituieren und ein durchgängiges Landesumweltrecht entwickeln. Gleichzeitig verlangten die notwendigen Sofortmaßnahmen zur Gefahrenabwehr und die zügige Umsetzung der ökologischen Aufbaupolitik ein schnelles Funktionieren der Umweltverwaltung, um vermeidbare Vollzugsdefizite sowie unnötige Verzögerungen bei wichtigen Investitionsvorhaben des ökonomischen und ökologischen Aufbauprozesses weitgehend zu verhindern. Ein schnelles Funktionieren der Umweltverwaltungen war nur durch eine befristete westdeutsche Hilfe auch beim Vollzug, insbesondere bei Genehmigungsverfahren, zu gewährleisten²⁰. Über die gesetzlich geregelte Verwaltungshilfe hinaus haben das BMU und die Umweltministerien der alten Länder den Aufbau der Umweltverwaltung in den neuen Ländern in vielfältiger Weise unterstützt. Die Hilfe erstreckte sich vor allem auf den personellen Bereich, indem zum einen qualifiziertes Fachpersonal zeitweilig in die neuen Länder abgeordnet wurde und zum anderen Personal aus den Umweltverwaltungen der neuen Länder in Seminaren und Schulungen oder durch Trainee-Maßnahmen weitergebildet wurde. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch spezielle Umweltberatungsprogramme für Kommunen²¹.

Beschleunigung des Aufbaus der Umweltschutzinfrastruktur durch die Mobilisierung privaten Kapitals

Um den Aufbau der Umweltschutzinfrastruktur zu beschleunigen, wird in den neuen Ländern verstärkt versucht, privates Know-how und privates Kapital zu nutzen. Durch die Weiterentwicklung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, durch die Förderung von Pilotprojekten und durch den Aufbau bzw. durch die Initiierung von Beratungsangeboten werden die Bedingungen für die Beteiligung Privater beim Aufbau der Umweltschutzinfrastruktur verbessert. Es ist positiv zu bewerten, daß Verzerrungen, die bisher zuungunsten der Beteiligung Privater bestanden, zunehmend beseitigt werden²². Ob die Beteiligung privater Unternehmen vorteilhaft ist, hängt — wie die Entscheidung über das zu wählende Organisationsmodell — vom konkreten Einzelfall ab²³. Die

²⁰ Um bei der Genehmigung von technischen Anlagen, die unter das Bundes-Immissionsschutzgesetz bzw. unter das Bundes-Abfallgesetz fallen, keine langen Verzögerungen eintreten zu lassen und gleichzeitig die rechtlichen Verfahren, die nach dem Umweltschutzgesetz seit dem 1. Juli 1990 auch in Ostdeutschland gültig waren, zu gewährleisten, hatten sich die westdeutschen Länder schon früh zur Verwaltungshilfe bei der Bearbeitung der entsprechenden Genehmigungsverfahren verpflichtet (vgl. Verwaltungsvereinbarung der Länder der Bundesrepublik Deutschland zur Durchführung des Umweltschutzgesetzes der Deutschen Demokratischen Republik vom 26. Juli 1990). Mit Inkrafttreten des Einigungsvertrages wurde die Verwaltungshilfe in das Bundes-Immissionsschutzgesetz bzw. -Abfallgesetz als Beratungsverpflichtung, zunächst wirksam bis zum 30. Juni 1992, aufgenommen. Nach diesen beiden Vorschriften ist in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren die Stellungnahme einer sachlich zuständigen Behörde der alten Länder einzuholen und zu berücksichtigen. Die Verwaltungshilfe wurde — allerdings als „Kann-Bestimmung“ — bis zum 30. Juni 1994 verlängert.

²¹ Vgl. z.B. DfU (1994).

²² Steuerrechtlich von großem Gewicht ist, daß die öffentliche Bereitstellung von Entsorgungsleistungen in der Abwasser- und Abfallbeseitigung als hoheitliche Tätigkeit zu einer Befreiung von der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer, der Gewerbesteuer und der Vermögenssteuer führt. Bedeutsam ist vor allem die Befreiung von der Umsatzsteuer, die in der Konsequenz die öffentlichen Anbieter begünstigt (im Ausmaß des Anteils der Umsatzsteuer an den Kostenarten ohne Vorsteuerabzug, also vor allem der Lohnkosten) und so eine steuerrechtliche Hürde zu Lasten privater Unternehmen aufbaut. Die Bundesregierung beabsichtigt hierzu eine Änderung des Körperschaftsteuergesetzes, durch die öffentlich-rechtliche Organisationsformen der Abwasser- und Abfallentsorgung als Betriebe gewerblicher Art eingestuft werden. Sie unterliegen damit der Umsatzsteuer, sind gleichzeitig aber zum Vorsteuerabzug berechtigt. Notwendig ist auch eine Änderung des Umsatzsteuergesetzes, da für diese Aufgaben — im Einklang mit EU-Vorschriften — der ermäßigte Steuersatz von 7 vH gelten soll.

²³ Um im Einzelfall unter Einbeziehung privater Anbieter die jeweils geeignete Organisationsform zum Zuge kommen zu lassen, wird die Einführung von rechtlichen Regelungen angestrebt, die auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen verlangen. Auf Bundesebene wurde eine entsprechende Änderung der Bundeshaushaltsordnung (§ 7 BHO) beschlossen, sinngemäße Regelungen wurden in die Gemeindeordnung Brandenburg (§ 100 Abs. 3) und in die Thüringer Kommunalordnung (§ 71 Abs. 1 Nr. 3) aufgenommen. Vgl. dazu auch Bach (1994).

rechtlichen und organisatorischen Regelungen sollten neutral im Hinblick auf diese Entscheidung sein.

Beschleunigung von Zulassungsverfahren für umweltbeeinflussende Anlagen

Mit verschiedenen Gesetzesänderungen wurden Grundlagen für eine Beschleunigung der umweltrechtlichen Zulassungsverfahren geschaffen. Das liegt vor allem im Interesse der Beschleunigung der Investitionstätigkeit sowie der Schaffung von Arbeitsplätzen. Umweltverbessernde Technik kann zügiger eingesetzt werden, der Entlastungseffekt für die Umwelt tritt also schneller ein.

Besonders das Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) und damit zusammenhängende Novellierungen einer Vielzahl anderer Gesetze²⁴ bilden eine wesentliche Grundlage für die Beschleunigung von Zulassungsverfahren. Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz gilt für die alten und neuen Länder gleichermaßen, räumt jedoch den neuen Ländern für einen befristeten Zeitraum noch darüber hinausgehende Vereinfachungen ein²⁵. Die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren ist aus Sicht umweltschutzrechtlicher Belange nicht unumstritten und muß in ihren Wirkungen auf die Durchsetzung von Umweltzielen sorgfältig beobachtet werden²⁶.

4. Ökologische und ökonomische Wirkungen der Umweltpolitik in Ostdeutschland

Die Veränderung der Umweltsituation in den neuen Ländern seit Beginn des Einigungsprozesses ist zum einen Ausdruck erster Erfolge der eingeleiteten Maßnahmen der Umweltpolitik. Ein Teil dieser Wirkungen auf die Umweltsituation wird jedoch erst mittel- und langfristig eintreten und ist deshalb gegenwärtig noch nicht erfaßbar. Zum anderen wird die Veränderung der Umweltsituation in den neuen Ländern in erheblichem Umfang auch durch Umweltwirkungen des wirtschaftlichen Anpassungsprozesses beeinflußt. So wurde die Umwelt durch Produk-

tionsstillegungen und -rückgänge sowie Strukturveränderungen der ostdeutschen Wirtschaft seit der Einheit bedeutend entlastet. Gleichzeitig haben veränderte Konsummöglichkeiten und Änderungen im Verkehrsverhalten in einigen Bereichen zu spürbar höheren Umweltbelastungen geführt. Eine Isolierung der einzelnen Einflußfaktoren scheint beim derzeitigen Informationsstand unmöglich und dürfte auch in Zukunft nur sehr unvollkommen zu erreichen sein.

Generell sollten Instrumente und Maßnahmen der Wirtschaftspolitik und der Umweltpolitik eng miteinander verzahnt werden²⁷. In eine Beurteilung der Umweltpolitik sind deshalb die Wirkungen der umweltpolitischen Maßnahmen auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt einzubeziehen. Eine Verknüpfung von umweltpolitischen und

²⁴ Es wurden u.a. immissionsschutzrechtliche, abfallrechtliche und naturschutzrechtliche Regelungen verändert.

²⁵ Insbesondere mit der Zulassung des vorzeitigen Beginns in der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen werden dafür entsprechende Voraussetzungen geschaffen. Darüber hinaus werden die Genehmigungsbehörden von Einzelheiten des Vollzugs entlastet, die aus immissionsschutzrechtlicher Sicht nicht einer Regelung bedürfen.

²⁶ So wird kritisch eingewandt, daß sich die Verfahrensstrafung im wesentlichen auf den Zeitablauf und weniger auf inhaltliche Fragestellungen bezieht. Mit der Verkürzung der Fristen bestehe somit die Gefahr, daß die inhaltliche Prüfungstiefe unzulässig reduziert wird. Gravierend sind die Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Möglichkeit der Zulassung für Abfallentsorgungsanlagen ohne eine Abwägung. Die aus der Änderung des Abfallrechts resultierenden Konsequenzen werden vom Sachverständigenrat für Umweltfragen als „umweltpolitisch bedenklich“ eingestuft. Die Beteiligung der Öffentlichkeit wird u.a. mit der Neuregelung des Raumordnungsverfahrens, der Herausnahme verschiedener Anlagen aus dem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, der Möglichkeit der Länderentscheidung über Beteiligung der Öffentlichkeit sowie die kurzen Fristen begrenzt. Insbesondere die Reduzierung der Fristen erschwert es den Umweltverbänden, fundierte Stellungnahmen zu erarbeiten. Der Sachverständigenrat hält die Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung für verbesserungsbedürftig. Vgl. u.a. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1994).

²⁷ Vgl. OECD (1991).

Tabelle 1

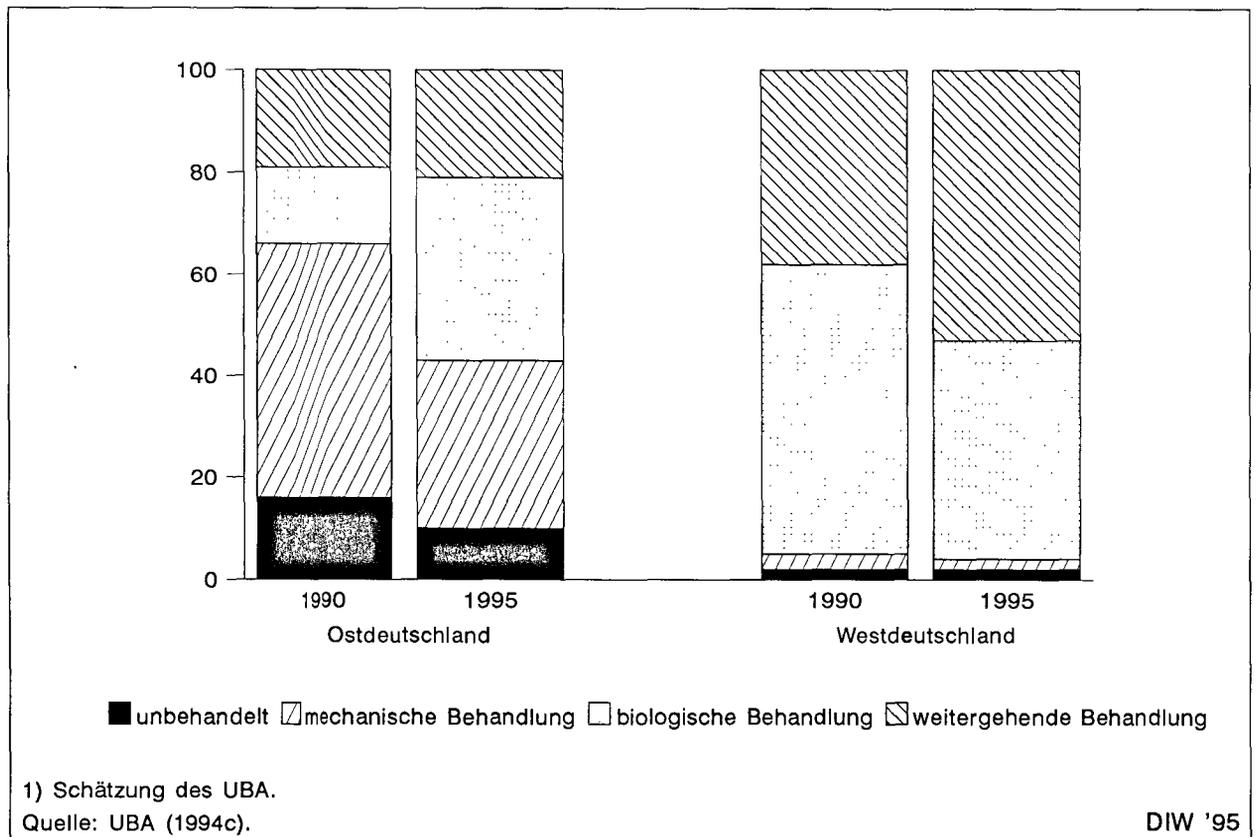
Jährliche Schadstofffrachten der Elbe (Meßstation Schnackenburg)

Schadstoffparameter	1989	1990	1992	1993	Veränderung 89 zu 93 in vH
Biologischer Sauerstoffbedarf (Tsd. t O ₂)	430,0	310,0	220,0	220,0	-49
Ammonium (Tsd. t N)	32,0	23,0	7,7	6,9	-78
Phosphor, gesamt (Tsd. t P)	9,1	9,1	4,1	6,4	-30
Quecksilber (Tsd. kg Hg)	12,0	6,5	4,2	1,9	-84
Adsorbierbare organische Halogene (Tsd. kg Cl)	1 600,0	990,0	760,0	760,0	-53

Quellen: LAWA (1993); Daten der Wassergütestelle Elbe Hamburg; Berechnungen des IWH.

Abbildung 3

**Anteil der Behandlungsverfahren in öffentlichen Kläranlagen
1990 und 1995¹⁾ in vH**



wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Zielen ist in den neuen Ländern besonders wichtig, weil dort — stärker noch als in Westdeutschland — schwerwiegende Umweltprobleme und gravierende Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt zeitlich und regional zusammenfallen.

4.1 Veränderung der Umweltsituation in den neuen Bundesländern²⁸

Gewässergüte

Infolge geringerer Schadstoffeinträge hat sich die Qualität vieler ostdeutscher Gewässer gegenüber 1989 merklich verbessert. So gingen die jährlichen Schadstofffrachten der Elbe erheblich zurück (vgl. Tabelle 1). Es gibt deutliche Anzeichen für eine biologische Wiederbelebung des Flusses. Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich bei den wichtigsten Nebenflüssen der Elbe.

Die Verbesserung der Gewässerqualität ist einerseits auf Produktionsstillegungen und -rückgänge sowie Strukturveränderungen, unter anderem in der Chemie, der Zellstoff- und metallverarbeitenden Industrie zurückzuführen; andererseits wurden zunehmend Investitionen der gewerblichen Wirtschaft und der Kommunen in die Abwasserentsorgung schadstoffreduzierend wirksam.

Nach Berechnungen des IWH²⁹ haben die Städte und Gemeinden einschließlich kommunaler Träger von 1991 bis 1993 etwa 18 Mrd. DM in Klärwerke und die Kanalisation investiert. Bis Ende 1993 wurden etwa 230 Kläranlagen unterschiedlicher Größenordnung neu errichtet³⁰. In den Jahren 1991 bis 1993 hat das produzierende Gewerbe etwa 2,7 Mrd. DM im Bereich der Abwasserbeseitigung investiert. Das waren 42 vH aller Umweltschutzinvestitionen dieses Wirtschaftsbereiches. Bei den Kommunen war der Anteil sogar bedeutend höher. Mit kommunalen Investitionen konnte der Anschlußgrad an die Kanalisation und an Kläranlagen bis 1995 um etwa 7 vH erhöht werden. Dennoch ist der Niveauunterschied in der Abwasserreinigung zwischen den alten und neuen Ländern noch immer groß (vgl. Abbildung 3).

²⁸ Vgl. zum folgenden insbesondere Komar (1995).

²⁹ Vgl. Komar (1994).

³⁰ Darunter sind allerdings auch überdimensionierte Anlagen, die nun regional zu erhöhten Abwassergebühren führen. Gründe dafür sind Fehleinschätzungen der Entwicklung und Ansiedlung von Gewerbe sowie der Bevölkerung und der damit verbundenen Abwassermengen, Mängel in der planerischen und technischen Beratung der Kommunen, Vollzugs- und Kontrollprobleme sowie Mitnahmeeffekte von Fördermaßnahmen.

Tabelle 2

Jährliche Emissionen¹⁾ von Luftschadstoffen in den neuen Ländern

Schadstoffe	Neue Länder ²⁾					Alte Länder ³⁾	
	1989	1990	1991	1992	Veränderung 90 zu 92 in vH	Nachrichtlich 1992	
CO ₂	Mill. t	340	303	231	195	-36	740
	t pro Einwohner	20,5	20,4	15,8	13,5	-34	11,2
CO	Tsd. t	3 800	3 633	2 707	2 558	-30	6 577
	kg pro Einwohner	229	245	177	225	-28	99
NO _x	Tsd. t	650	573	474	478	-17	2 426
	kg pro Einwohner	39	39	32	33	-14	37
SO ₂	Tsd. t	5 300	4 755	3 534	3 021	-37	875
	kg pro Einwohner	319	321	242	209	-35	13
Staub	Tsd. t	2 250	1 960	1 346	906	-54	430
	kg pro Einwohner	135	132	92	63	-53	7

¹⁾ 1989 ohne natürliche Quellen, ab 1990 ohne natürliche Quellen und ohne Hochseebunkerung, 1992 vorläufige Angaben. —
²⁾ 1990 bis 1992 ohne Berlin-Ost. — ³⁾ Einschließlich Berlin-Ost.

Quellen: UBA (1994a); Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Trotz der verbesserten Gewässerqualität wird die Elbe im Bereich Sachsens und Sachsen-Anhalts noch vorherrschend als „kritisch belastet“, teilweise auch als „stark verschmutzt“ eingestuft. Dagegen überwiegt beim Rhein das Prädikat „mäßig belastet“. Zur Verwirklichung des Ziels der Bundesregierung, für alle ostdeutschen Gewässer die Güteklasse „mäßig belastet“ zu erreichen, sind daher weitere Investitionen zur Senkung von Schadstofffrachten notwendig.

Luftverschmutzung

Die Emissionen wichtiger Luftschadstoffe wurden spürbar reduziert (vgl. Tabelle 2). Anfangs haben auch hier Rückgänge und Einstellungen der Produktion im verarbeitenden Gewerbe maßgeblich die Schadstoffmengen verringert. Der Verbrauch von Braunkohle sank von 300 Mio. t im Jahr 1989 auf 116 Mio. t im Jahr 1993. Folglich verringerten sich die Emissionen aus Feuerungsanlagen deutlich.

Inzwischen wurden auch Investitionen in die Luftreinhaltung entlastend wirksam. Nach Schätzung des IWH haben Betriebe des produzierenden Gewerbes im Zeitraum von 1991 bis 1993 etwa 3,3 Mrd. DM in diesen Bereich investiert. Das waren rund 52 vH der Umweltschutzinvestitionen dieses Wirtschaftsbereiches.

Im Verkehrsbereich sind die Luftbelastungen angestiegen. So sind im Zeitraum 1989 bis 1992 die Emissionen des Straßenverkehrs in den neuen Ländern bei CO um 10 vH, bei CO₂ um 41 vH und bei NO_x um 25 vH, bei flüchtigen organischen Verbindungen um 3 vH und bei Methan um 57 vH gestiegen³¹. Hauptursachen dafür sind die stetige Zunahme der Motorisierung und des individuellen PKW-

Verkehrs und die Verlagerung von Transporten von der Schiene auf die Straße. Wenn es nicht gelingt, das Transportvolumen durch die Beeinflussung der verkehrsverursachenden Faktoren zu senken, ist künftig mit einer weiteren Verschlechterung der Umweltbilanz des Straßenverkehrs zu rechnen.

Trotz der erzielten Verbesserungen der Luftqualität sind die Belastungen durch SO₂ und durch einige spezielle Schadstoffe in ostdeutschen Ballungszentren noch höher als in vergleichbaren westdeutschen Zentren.

Abfallaufkommen und Abfallbeseitigung

Das Aufkommen an Siedlungsabfällen ist infolge des Zusammenbruchs des Systems zur Erfassung von Sekundärrohstoffen (SERO), höheren Verpackungsaufwandes und veränderter Konsumgewohnheiten bedeutend angestiegen. Das Haus- und Sperrmüllaufkommen hatte bereits 1990 mit 376 kg pro Einwohner den westdeutschen Wert von 323 kg je Einwohner überschritten, 1992 erreichte es 452 kg je Einwohner und sank 1993 auf 395 kg je Einwohner.

Das Aufkommen an Abfällen und Reststoffen des produzierenden Gewerbes und der Krankenhäuser lag 1990 noch unter dem westdeutschen Niveau, was auf die nach der Vereinigung gesunkene Produktion zurückzuführen ist. Infolge der Bau- und Abrißarbeiten, der Stadt- und Dorferneuerung, der Stilllegung und des Rückbaus von Anlagen sowie des Flächenrecycling von Industriebrachen sind die Mengen an Baurestmassen in den neuen Ländern von

³¹ Vgl. Komar (1995).

8,9 Mio. t im Jahr 1990 auf 26,5 Mio. t im Jahr 1993 gewachsen.

Probleme gab es bei der Entsorgung von Sondermüll, der wegen der Stilllegung von Betrieben und der Verwendungsverbote für Chemikalien (Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel) zeitweilig verstärkt angefallen ist. Auch das Aufkommen an Klärschlämmen ist durch den Neubau und die Modernisierung von Klärwerken gestiegen.

Viele der Deponien wurden bereits oder werden noch stillgelegt, weil sie nicht den bundesdeutschen Standards entsprechen, aber auch weil Deponiekapazitäten zentralisiert wurden. Gab es vor der deutschen Vereinigung noch mehr als 10 000 Hausmüllablagungsplätze, wurden 1993 nur noch 283 als Deponien für Hausmüll betrieben. Im Jahre 1995 sollen noch etwa 80 genutzt werden. Mit der technischen Nachrüstung und Sanierung von Abfallentsorgungsanlagen und Deponien wurde begonnen. Neue Einrichtungen für die Entsorgung von Sonderabfällen befinden sich in der Planung. Sie sollen vor allem privatwirtschaftlich betrieben werden.

Nach Schätzungen des IWH haben Betriebe des produzierenden Gewerbes von 1991 bis 1993 etwa 337 Mio. DM in die Abfallwirtschaft investiert. Dies entsprach lediglich 5 vH ihrer gesamten Umweltschutzinvestitionen. Auch zum Ausbau der öffentlichen Entsorgungsinfrastruktur sind weitere Investitionen erforderlich.

Altlastensituation

Durch die Maßnahmen des Bundes und der Länder wurde erreicht, daß über die bisherige Praxis in den alten Ländern hinaus die Altlastverdachtsfälle weitestgehend flächendeckend und relativ einheitlich erfaßt sind. Erste Bewertungen der Gefährdungen konnten vorgenommen werden. Auf der Grundlage von Prioritäten wurden Sofortmaßnahmen zur Abwehr akuter Gefahren und für das weitere Vorgehen festgelegt.

Nach den Erstbewertungen kann die Altlastensituation trotz der Vorläufigkeit der Erkenntnisse realistischer eingeschätzt werden. Hohe Gefährdungen sind auf den betroffenen Flächen offensichtlich nur punktuell gegeben. Eine Auswertung von ca. 1 500 durchgeführten „Altlast-Gefahrenabschätzungen“ im Bereich der Treuhandanstalt ergab, daß sich bei 77 vH der Fälle der Altlastverdacht nicht bestätigt hat bzw. keine Maßnahmen zur Gefahrenabwehr notwendig sind. So kann von geringeren Belastungen ausgegangen werden als ursprünglich angenommen³².

Bisher wurden rund 70 000 zivile altlastverdächtige Flächen und 1 500 Rüstungsaltlastverdachtsflächen registriert. Sie konzentrieren sich auf dichtbesiedelte Gebiete, Industriezentren und Braunkohlereviere, insbesondere in Sachsen und Sachsen-Anhalt. Die im Vergleich zu Westdeutschland hohe Anzahl der Verdachtsfälle wird relativiert, wenn man berücksichtigt, daß der Erfassungsgrad in Ostdeutschland etwa doppelt so hoch ist.

4.2 Ökonomische Impulse für Produktion, Beschäftigung und Strukturwandel

Die desolate Umweltsituation in der DDR am Beginn des Einigungsprozesses stellte nicht nur eine Gefahr für die Gesundheit vieler Menschen in schwerbelasteten Regionen dar, sie war aus ökonomischer Sicht ein wichtiges Hemmnis für den notwendigen wirtschaftlichen Aufbau-prozeß in den neuen Ländern. Ein wichtiges umweltpolitisches Ziel bestand also darin, zur Erhöhung der Standortattraktivität Ostdeutschlands beizutragen. Gleichzeitig sollte der ökologische Strukturwandel eingeleitet und — durch die Integration mit der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik — ein positiver Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung geleistet werden.

Aspekte des ökologischen Strukturwandels in den neuen Ländern

In der Wirtschaft der neuen Länder hat sich seit Beginn des Einigungsprozesses ein dramatischer Strukturwandel vollzogen, der mit einschneidenden ökonomischen, sozialen und ökologischen Veränderungen verbunden war. Zunächst traten schockartige Wirkungen ein, die sich unter anderem in starken Produktionsrückgängen und in einer drastischen Verringerung der Beschäftigung zeigten.

Hauptursache war die unzureichende Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen unter den mit der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführten marktwirtschaftlichen Bedingungen. So mußten viele Betriebe und Anlagen vor allem aus wirtschaftlichen Gründen stillgelegt werden. Beispielsweise wurden der Uranerzbergbau und die Kernenergieerzeugung eingestellt, der Kalibergrub stark reduziert, eine Reihe von Braunkohletagebauen stillgelegt sowie strukturbestimmende Produktionslinien der chemischen Industrie außer Betrieb genommen. In diesen Bereichen waren zugleich ökologische Gründe für die Produktionsstillegungen maßgebend. Zum einen, weil von diesen Anlagen akute Gefahren für die Gesundheit der Menschen und für die Natur ausgingen. Zum anderen, weil viele Anlagen nicht den nunmehr geltenden Umweltschutz- und Sicherheitsstandards entsprachen und nicht zu vertretbaren Kosten nachgerüstet werden konnten.

Insgesamt wird in den neuen Ländern in den kommenden Jahren ein moderner Kapitalstock entstehen, zum einen, weil die Investitionen pro Erwerbstätigen sich nunmehr auf einem hohen Niveau befinden (vgl. Tabelle 3), zum anderen, weil die älteren Investitionsjahrgänge weitgehend aus dem Kapitalstock ausgeschieden sind.

Die Neuinvestitionen werden den Umweltstandards der gegenwärtig in Westdeutschland neu installierten Anlagen entsprechen. Der insgesamt jüngere Kapitalstock in Ost-

³² Damit tragen die Erkundungsergebnisse auch dazu bei, das negative Umweltimage ostdeutscher Regionen abzubauen, das unmittelbar nach 1989 in der Öffentlichkeit vermittelt wurde.

Tabelle 3

**Investitionen je Erwerbstätigen in den alten
und neuen Ländern**
in jeweiligen Preisen in DM

	1991	1992	1993
Anlageinvestitionen ¹⁾ je Erwerbstätigen			
Neue Länder	12 100	18 200	22 700
Alte Länder	19 300	20 100	19 500
<i>darunter:</i> Ausrüstungsinvestitionen je Erwerbstätigen			
Neue Länder	5 800	7 400	8 400
Alte Länder	9 000	8 700	7 600

¹⁾ Anlagen umfassen Bauten und Ausrüstungen.
Quelle: Statistisches Bundesamt.

deutschland wird damit aber geringere spezifische Schadstoffemissionswerte aufweisen als in den alten Ländern. Ebenso wie in Westdeutschland ist damit jedoch nicht gesichert, daß diese durch technische Verbesserungen ausgelösten Emissionsreduzierungen nicht durch die Steigerung des Produktionsvolumens mittelfristig überkompensiert werden. Um eine dauerhafte Entkopplung von Wachstum und Umweltbelastung zu erreichen, müssen Anreize geschaffen werden, die wirtschaftliche Tätigkeit zunehmend so zu gestalten, daß durch vorsorgenden Umweltschutz Beeinträchtigungen der Umwelt von vorneherein vermieden werden.

*Wirkungen der Arbeitsförderung im Umweltschutz
auf die Beschäftigung*

Infolge des wirtschaftlichen Strukturbruchs in den neuen Ländern ist die Anzahl der Beschäftigten von 9,8 Mio. Personen im Jahr 1989 auf rund 6 Mio. Personen im Jahr 1994 gesunken. Um der hohen Erwerbslosigkeit entgegenzuwirken, wurden Arbeitsfördermaßnahmen im Umweltschutz ergriffen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsförderung nach § 249 h AFG). Sie haben direkt und indirekt den Arbeitsmarkt entlastet und somit zeitweilig Arbeitslosigkeit vermieden. In den neuen Ländern beliefen sich die unmittelbaren Effekte durch die ABM-Beschäftigung im Bereich des Umweltschutzes auf etwa 116 Tsd. Personen im Jahr 1992, auf 90 Tsd. Personen im Jahr 1993 und 128 Tsd. Personen im Jahr 1994 (vgl. Tabelle 4). Damit ergab sich 1992 eine unmittelbare Entlastung von etwa 10 vH bezogen auf die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl in Ostdeutschland. Im Jahr 1993 ist dieser Entlastungseffekt auf etwa 8 vH zurückgegangen und 1994 durch den Einsatz der Arbeitsförderung nach § 249 h AFG auf gut 11 vH gestiegen³³.

Die Arbeitsförderung hat durch Qualifizierungsmaßnahmen oder die Anschubfinanzierung von neuen Aufgabefeldern bei den ABM-Trägern den mittelfristigen Übergang der Teilnehmer auf Dauerarbeitsplätze im privatwirtschaft-

³³ Neben den unmittelbaren Wirkungen der AB-Maßnahmen traten mittelbare durch die Vorleistungsverflechtung und durch die zusätzliche Nachfrage aus den erhöhten Einkommen der ABM-Teilnehmer im Vergleich zu Arbeitslosen ein, die hier nicht quantifiziert werden.

Tabelle 4

Beschäftigungswirkungen der Arbeitsförderung im Umweltschutz in den neuen Ländern

	1990	1991	1992	1993	1994
	in Tausend Personen (Jahresdurchschnitt)				
Beschäftigte in ABM	3	183	388	237	192
davon im Umweltschutz ¹⁾	1	55	116	71	58
Beschäftigte in Maßnahmen § 249 h AFG				23	88
davon im Umweltschutz ²⁾				18	70
Unmittelbare Beschäftigungseffekte der Arbeitsförderung im Umweltschutz	1	55	116	89	128
<i>Nachrichtlich:</i> Arbeitslose	241	913	1 170	1 148	1 142
	in vH				
Entlastungsquote (unmittelbare Beschäftigungseffekte je 100 Arbeitslose)	0,4	6,0	9,9	7,8	11,2

¹⁾ Unter der Annahme, daß etwa 30 vH der Beschäftigten in ABM im Umweltschutz tätig waren. — ²⁾ Unter der Annahme, daß etwa 80 vH der Beschäftigten in Maßnahmen nach § 249 h AFG im Umweltschutz tätig waren.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Schätzungen des DIW.

lichen und öffentlichen Bereich ermöglicht. Positive wirtschaftliche Impulse entstanden auch durch die Vergabe spezieller Arbeiten an private Unternehmen, die im Rahmen der Arbeitsförderung nicht durchgeführt werden können.

Auch private Unternehmen können über ABM oder § 249 h AFG geförderte Arbeitskräfte beschäftigen, wenn sie Leistungen in geeigneten Umweltmaßnahmen erbringen. Diese Möglichkeit wird verstärkt in der Arbeitsförderung nach § 249 h AFG genutzt, die im Sommer 1994 auch auf die alten Länder übertragen wurde.

Obwohl die Kriterien der Gemeinnützigkeit und der Zusätzlichkeit der ABM in den neuen Ländern großzügig ausgelegt wurden, sind die zum Teil vom Mittelstand befürchteten wettbewerbsverzerrenden Wirkungen der Arbeitsförderung nur in Ausnahmefällen eingetreten. Kaum ein Unternehmen sah nach einer Unternehmensbefragung des DIW im Sommer 1992 ABM-Projekte als unfaire Konkurrenz an³⁴.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß es durch die Arbeitsförderung im Umweltschutz in den neuen Ländern gelungen ist, Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik in einem bisher nicht gekannten Ausmaß zu integrieren. Hierdurch konnte der Arbeitsmarkt in beachtlichem Umfang entlastet werden.

Produktions- und Beschäftigungswirkungen von Umweltschutzinvestitionen

Die Investitionen für den Umweltschutz wurden durch staatliche Fördermaßnahmen begünstigt und angeregt. Durch die realisierten Umweltschutzinvestitionen sind zusätzliche Nachfrageimpulse ausgelöst worden, die sich positiv auf die Produktion und Beschäftigung ausgewirkt haben.

Für den Zeitraum 1991 bis 1993 betragen die Umweltschutzinvestitionen des produzierenden Gewerbes etwa 6,5 Mrd. DM³⁵. Für den kommunalen Bereich lassen sich in diesem Zeitraum Umweltschutzinvestitionen von knapp 20 Mrd. DM schätzen³⁶, so daß in den neuen Ländern im öffentlichen und im privaten Bereich zusammen Umweltschutzinvestitionen in einer Größenordnung von etwa 26,5 Mrd. DM getätigt wurden.

Die Abschätzung der durch diese Investitionen in den neuen Ländern ausgelösten Produktions- und Beschäftigungseffekte bereitet gegenwärtig methodische Schwierigkeiten³⁷. Nach überschlägigen Modellrechnungen sind durch die Umweltschutzinvestitionen im Zeitraum 1991 bis 1993 pro Jahr etwa 100 bis 150 Tsd. Arbeitsplätze in Ostdeutschland ausgelastet worden. Ein erheblicher Teil hiervon, schätzungsweise bis zu 40 vH, dürfte auf die Bauwirtschaft entfallen sein.

Beiträge zur Verbesserung der Standortqualität

Die Standortqualität in den neuen Ländern wird von einem Bündel von Einflußfaktoren bestimmt. Wichtige

umweltbezogene Determinanten sind die Umweltsituation selbst, eine leistungsfähige Umweltschutzinfrastruktur, aber auch umweltrechtliche bzw. umweltverwaltungstechnische Rahmenbedingungen. Die Umweltqualität gewinnt als „weicher“ Standortfaktor für Investoren zunehmend an Bedeutung, unter anderem weil sie den Wohn- und Freizeitwert und das Image einer Region wesentlich beeinflusst.

Hinsichtlich der Wirkungen von Umweltbedingungen auf die Unternehmensansiedlung läßt sich schon heute feststellen, daß das erreichte höhere Niveau der Umweltqualität dazu geführt hat, daß das „Umweltimage“ der neuen Länder sich deutlich verbessert hat. Es ist heute nicht mehr, wie zu Anfang des Einigungsprozesses, eine Barriere für Investitionen in dieser Region.

Es zeigt sich, daß diejenigen Kommunen bzw. Gewerbegebiete einen Vorteil im Ansiedlungswettbewerb haben, die potentiellen Investoren eine funktionierende Umweltschutzinfrastruktur bieten oder aber zumindest ein rechtzeitiges Funktionieren garantieren können. Insofern tragen die Finanzierungshilfen zum Aufbau der Umweltschutzinfrastruktur und die Bemühungen, durch die Einbeziehung privater Unternehmen deren Aufbau zu beschleunigen, ebenfalls zur Verbesserung der Standortqualität in den neuen Ländern bei. Besonders erfolgreich sind jene Standorte, denen es gelingt, im Sinne einer integrierten Standortentwicklung alle notwendigen Teilbereiche der Infrastruktur „im Paket“ zu entwickeln. Derartige positive Entwicklungen könnten noch beschleunigt werden, wenn die Koordination über Ressortgrenzen hinweg verbessert würde.

Durch die konsequente Übernahme des bundesdeutschen Umweltrechts und den zügigen Aufbau der Umwelt-

³⁴ Vgl. DIW, IfW (1992).

³⁵ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes haben die Betriebe des produzierenden Gewerbes Ostdeutschlands 1991 rund 1,1 Mrd. DM und nach vorläufigen Angaben 1992 rund 2,5 Mrd. DM in den Umweltschutz investiert. Der Anteil der Umweltschutzmaßnahmen an den Anlageinvestitionen war 1992 mit rund 9 vH nahezu doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Wenn die Umweltschutzinvestitionen von 1992 zu 1993 etwa die Zuwachsrate von 16 vH erreichen, wie sie nach einer empirischen Erhebung des IWH geschätzt wurde (vgl. Horbach (1993)), dürften sie im Jahr 1993 bei etwa 2,9 Mrd. DM liegen. Da 1991 die Investitionen der Betriebe des Baugewerbes nicht in den Angaben enthalten sind, wird die Höhe der Umweltschutzinvestitionen des produzierenden Gewerbes unterschätzt.

³⁶ Vgl. Komar (1994).

³⁷ Es besteht insbesondere erhebliche Unsicherheit darüber, wie sich die Produktions- und Beschäftigungswirkungen auf Ost- und Westdeutschland verteilen. Ein erheblicher Teil der Nachfrage, vor allem nach Bauleistungen, die zum Beispiel bei Investitionen im Abwasserbereich ein großes Gewicht haben, dürfte vor Ort in den neuen Ländern erbracht worden sein. Andere Teile der Nachfrage, zum Beispiel nach umwelttechnischen Ausrüstungen, dürften vor allem aus Westdeutschland und dem Ausland importiert worden sein, nicht zuletzt, weil ostdeutsche Unternehmen hier noch Angebotsdefizite haben. Vgl. zur Berechnungsmethode Blazejczak, Edler (1993).

verwaltungen konnte verhindert werden, daß durch niedrige Umweltnormen oder mangelhaften Vollzug in Ostdeutschland Bedingungen für ein „Umwelt-Dumping“ entstehen. Dies hätte in klarem Widerspruch zu den Zielen des Einigungsvertrages sowie der ökologischen Aufbaupolitik gestanden und hätte auch den ökonomischen Entwicklungschancen ostdeutscher Regionen — zumindest mittel- und langfristig — geschadet. Gleichzeitig gibt es bisher keine Anzeichen dafür, daß Unternehmensgründungen oder -ansiedlungen in den neuen Ländern durch die geltenden hohen bundesdeutschen Umweltschutzanforderungen verhindert worden wären. Eine mögliche Belastung für die Attraktivität des Standortes könnte aber eintreten, wenn sich Befürchtungen von überhöhten umweltbezogenen Gebühren, wie z.B. für die Abwasserentsorgung, bewahrheiten.

5. Fazit und Ausblick

Das übergeordnete Ziel der Umweltpolitik in den neuen Ländern ist es, „die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens jedoch dem in der Bundesrepublik Deutschland erreichten Niveau zu fördern“ (Einigungsvertrag, Artikel 34). Ein wichtiger Beurteilungsmaßstab ist also, ob es in den fünf Jahren der deutschen Einheit gelungen ist, die ökologischen Lebensverhältnisse in Ostdeutschland denen in Westdeutschland anzunähern.

Die in Abschnitt 4.1 dargestellten Umweltindikatoren belegen, daß sich die Umweltqualität in den neuen Ländern deutlich verbessert hat und damit das Ziel der Annäherung der ökologischen Lebensverhältnisse erreicht wurde. Positiv ist zu vermerken, daß dieses gelang, ohne den ökonomischen Anpassungsprozeß zu behindern: Im Gegenteil, die ökologische Aufbaupolitik hat in einigen Bereichen die ökonomische Entwicklung unterstützt. Angesichts der Ausgangslage war nicht zu erwarten, daß diese Anpassung in wenigen Jahren gelingt. Zieht man in Betracht, daß

- die — aus Sicht der Umweltbelastung — „windfall profits“ der Stilllegung besonders ineffizienter und umweltbelastender Altanlagen in Zukunft fehlen,
- die ostdeutsche Produktion seit geraumer Zeit höhere Wachstumsraten aufweist als die westdeutsche, ein Prozeß der noch viele Jahre anhalten muß, damit das Ziel gleicher ökonomischer Lebensverhältnisse erreicht wird,
- bei steigender Umweltqualität die marginalen Umweltentlastungseffekte von Umweltschutzinvestitionen sinken und
- gleichzeitig bei weiterhin hohem Bedarf an Umweltschutzinfrastruktur die Lage der öffentlichen Haushalte angespannt bleibt,

ist damit zu rechnen, daß das Tempo der Angleichung der ökologischen Lebensverhältnisse in Zukunft abnimmt.

Gleichzeitig entstehen mit dem ökonomischen Anpassungsprozeß z.B. in den Bereichen Verkehr und Abfallentsorgung Umweltbelastungsstrukturen wie in den alten Ländern, d.h. Vorteile bei bestimmten Umweltindikatoren gehen verloren. Es entstehen also zunehmend gleichartige Umweltprobleme in Ost- und Westdeutschland, die langfristig nur durch eine vorsorgende Umweltpolitik für ganz Deutschland gelöst werden können³⁸.

Im Zuge der Entwicklung der Umweltpolitik für die neuen Länder wurden bewährte umweltpolitische Instrumente an die besondere ökologische und ökonomische Situation angepaßt. Dies betrifft z.B. den Umfang der Finanzhilfen und des Einsatzes der Arbeitsförderung, die Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen zur Beseitigung von Investitionshemmnissen, Methoden zur Erfassung und Pflege von Umweltdaten sowie die umfangreichen Beratungs- und Informationsangebote für Kommunen und Unternehmen. Von den Erfahrungen beim Einsatz dieser neuen oder veränderten umweltpolitischen Instrumente können auch die alten Länder profitieren. Der Weg einer grundsätzlichen Neuorientierung der Umweltpolitik wurde in den neuen Ländern nicht gegangen. Es spricht einiges dafür, daß dies angesichts des — auch zeitlich — enormen Handlungsdrucks zu einer Überforderung der umweltpolitischen Akteure geführt hätte.

In den neuen Ländern waren Finanzhilfen — aus der Sicht des damit verbundenen finanziellen Aufwandes — das wichtigste Instrument der Umweltpolitik des Bundes. Die gewährten Finanzierungshilfen haben entscheidend dazu beigetragen, daß umfangreiche Umweltschutzmaßnahmen realisiert werden konnten³⁹. Für den weiteren Aufbau der Umweltschutzinfrastruktur in den neuen Ländern werden auch in Zukunft Finanzhilfen des Bundes erforderlich sein. Die nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost für diesen Bereich möglichen Finanzhilfen dürften — auch wegen der Konkurrenz mit anderen Förderbereichen — nicht ausreichen⁴⁰. Eine Verzögerung beim Aufbau der Umweltschutzinfrastruktur kann die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern beeinträchtigen.

Durch den Einsatz von Arbeitsförderinstrumenten im Umweltschutz greifen regional Arbeitsmarkt- und Umwelt-

³⁸ Vgl. OECD (1993).

³⁹ Seit der Wiedervereinigung Deutschlands bis Ende 1993 sind zinsgünstige Darlehen und Zuschüsse für Umweltschutzmaßnahmen in Höhe von rund 23 Mrd. DM bewilligt worden, davon mehr als 2/3 für den öffentlichen Bereich. Bei dieser Summe dürfte es sich um eine Untergrenze handeln, da nur die wichtigsten Finanzhilfen in die Schätzung einbezogen wurden.

⁴⁰ Auf der Grundlage des Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost) stehen den neuen Ländern für die Dauer von 10 Jahren ab dem Jahr 1995 Finanzhilfen für besonders bedeutende Investitionen der Länder und Gemeinden in Höhe von jährlich insgesamt 6,6 Mrd. DM zur Verfügung. Umweltschutzmaßnahmen, die für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutsam sind, gehören zu den vorrangigen Förderbereichen.

politik ineinander. Die Arbeitsförderung nach § 249 h AFG ist zunächst bis 1997 befristet. Ein Hauptanwendungsfeld ist das Flächenrecycling und die Altlastensanierung. Die Altlastensanierung wird mit dem Fortschritt der Arbeiten zunehmend kapitalintensiv und die Beschäftigungsmöglichkeiten nehmen ab. Es wird deshalb auch aus dieser Sicht zu prüfen sein, ob und in welchem Umfang die Arbeitsförderung im Bereich der Altlastensanierung auch nach 1997 noch ein geeignetes Instrument sein kann, um umwelt- und arbeitsmarktpolitische Ziele zu erreichen⁴¹.

Die Altlastenerkundung und -sanierung war und ist eine der vordringlichen umweltpolitischen Aufgaben in den neuen Ländern. Wegen der ökologischen und ökonomischen Dimensionen wird das Altlastenproblem nur schrittweise nach umwelt- und wirtschaftspolitischen Prioritäten gelöst werden können. Die Finanzierung der Altlastensanierung, die weitestgehend aus öffentlichen Mitteln erfolgt, gestaltet sich außerhalb der durch die VA-Altlastenfinanzierung geregelten Bereiche schwierig. Angesichts der wirtschaftlichen und ökologischen Bedeutung des Altlastenproblems ist ein Finanzierungskonzept erforderlich, das über das Jahr 2000 hinausreicht. Zu prüfen wäre, ob hierfür eine eigenständige und stabile Finanzierungsquelle erschlossen werden kann. Da bei den mit diesem Instrument zu finanzierenden Altlasten das Verursacherprinzip außer Kraft gesetzt ist, sollte die Finanzierung nach dem Gemeinlastprinzip erfolgen und nicht im Sinne einer Lenkungsabgabe gestaltet werden.

Nach dem föderalen Organisationskonzept der Bundesrepublik Deutschland haben die Länder eine große Verantwortung für die Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen. Die besondere Situation in den neuen Ländern erforderte die Unterstützung des Bundes auch in Bereichen, die normalerweise von den Ländern eigenständig geregelt werden. Ein überzeugendes Beispiel hierfür ist die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Sanierung ökologischer Altlasten gemäß VA-Altlastenfinanzierung. Die Arbeitsteilung zwischen Bund und neuen Ländern wird sich im weiteren Verlauf des Anpassungsprozesses zunehmend normalisieren. Dennoch werden auch weiterhin vor allem Finanzhilfen des Bundes erforderlich sein, da die neuen Länder die Mittel zur Altlastensanierung und zum Ausbau der Umweltschutzinfrastruktur sowie für andere wichtige Aufgaben im nationalen Interesse, wie z.B. im Natur- und Landschaftsschutz, auch auf längere Frist nur zu einem Teil selbst aufbringen können.

Die zunehmende Angleichung der ökologischen Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland wird auf

längere Sicht das Gewicht der Besonderheiten der Umweltpolitik in den neuen Ländern geringer werden lassen. In Zukunft ist für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt eine Umweltpolitik erforderlich, die stärkere Akzente auf den vorsorgenden Umweltschutz legt. Dafür sind verstärkte Anreize notwendig, Umweltbelastungen schon vor ihrer Entstehung zu vermeiden. Wichtige Elemente einer noch zu definierenden zukünftigen Umweltpolitik, die solche Akzente setzt, können sein:

- die Verringerung der verkehrsbedingten Umweltbelastungen durch die Senkung des Verkehrsaufkommens, die Verlagerung von Güter- und Personenverkehr von der Straße auf die Schiene und den Wasserweg sowie die Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs bei gleichzeitiger Einführung von Verbrauchsgrenzwerten und einer schrittweisen Erhöhung von Treibstoffpreisen. Um dies zu erreichen, ist ein Bündel von ineinandergreifenden Maßnahmen und Instrumenten notwendig. Ein wichtiges Instrument ist die verstärkte Anlastung der externen Kosten des Verkehrs nach dem Verursacherprinzip;
- die entschiedene Reduzierung des Ausstoßes von globalen Klimaschadstoffen, vor allem durch Anreize zur Energieeinsparung. Hier könnte eine ökologische Steuerreform wichtige Impulse geben;
- die Einschränkung des Flächenverbrauches, der Boden- und Landschaftszerstörung sowie die verstärkte Revitalisierung von industriellen Brachen für die wirtschaftliche Nutzung u.a. durch die Sanierung von ökologischen Altlasten;
- der Vorrang der Abfallvermeidung vor der Abfallentsorgung sowie der Übergang zu einer ressourcensparenden Kreislaufwirtschaft;
- die Vermeidung und Reduzierung der Einleitung von schwerabbaubaren Schadstoffen in die Fließ- und Standgewässer sowie der Schutz des Grundwassers vor Stoffeinträgen infolge wirtschaftlicher Aktivitäten (Landwirtschaft) bei regionaler Schwerpunktsetzung.

Um diese Zielvorstellungen zu verwirklichen, müssen Umweltbelange mehr als bisher Beachtung in anderen Politikbereichen finden und die verschiedenen Politikresorts müssen — auch über nationale Grenzen hinweg — intensiver als bisher zusammenarbeiten.

⁴¹ Entsprechende Diskussionen werden in der Steuerungsgruppe des Büros Braunkohlesanierung zwischen Bund und Ländern bereits geführt.

Literaturverzeichnis

- ARGE TÜV Bayern, L.U.B.* (1991): Technischer Überwachungsverein Bayern, Lurgie-Umwelt-Beteiligungsgesellschaft, Abschlußbericht zum FuE-Vorhaben „Umweltsanierung des Großraumes Mansfeld“, Kurz- und Langfassung, Eisleben.
- Bach, Stefan* (1994): Private Bereitstellung von Infrastruktur — unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in den neuen Ländern. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3, S. 208 ff.
- Belitz, Heike u.a.* (1992): Ökologische Sanierung und wirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Beiträge zur Strukturforchung des DIW, Heft 132, Berlin.
- Blazejczak, Jürgen, Dietmar Edler* (1993): Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes — Abschätzung und Prognose bis 2000 —, Einzelanalysen, UBA-Texte 42/93, Berlin.
- Blazejczak, Jürgen, Dietmar Edler* (1993): Beschäftigung durch Umweltschutz im Jahr 2000, in: Blazejczak, Edler (1993), S. 17–1 ff.
- Blazejczak, Jürgen, Dietmar Edler, Martin Gornig* (1993): Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes — Stand und Perspektiven —, Synthesebericht, UBA-Berichte 5/93, Berlin.
- BMU* (1991): Bundesumweltministerium, Eckwerte der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern, Reihe Ökologischer Aufbau, Bonn.
- BMU* (1994): Bundesumweltministerium, Braunkohlesanierung Ost, Reihe Ökologischer Aufbau, Bonn.
- Bundestagsdrucksache 12/4813*: Umweltschutzinvestitionen in den neuen Ländern, Antwort der Bundesregierung auf eine große Anfrage der SPD, Bonn 1994.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel* (1992): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Sechster Bericht. Wochenbericht des DIW, Nr. 39.
- DIfU* (1994): Deutsches Institut für Urbanistik, Entwicklung eines Informations- und Beratungsangebots für den kommunalen Umweltschutz in den neuen Bundesländern, Endbericht, Berlin.
- Franzius, Volker* (1994): Kosten und Finanzierungsbedarf der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern, in: Altlastensanierung (Hrsg. H. Zimmermann), Sonderheft der Zeitschrift Angewandte Umweltforschung (ZAU) 5/1994, S. 21–35.
- Hohenlohe, Alexander zu, Michael Kosinowski, Hansjörg Radtke* (1994): Altlastengroßprojekte im Freistellungsverfahren nach dem Verwaltungsabkommen zur Finanzierung der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern. VDI Berichte Nr. 1119, o.O., S. 63–73.
- Horbach, Jens* (1993): Umweltschutzinvestitionen des Produzierenden Gewerbes in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses staatlicher Fördermaßnahmen, Halle/Berlin.
- Komar, Walter* (1993): Kosten der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern — methodische Probleme und empirische Ergebnisse, IWH-Diskussionspapiere Nr. 3/1993, Halle/Berlin.
- Komar, Walter* (1994): Umweltschutzinvestitionen ostdeutscher Kommunen — Einflußfaktoren, Schätzungen und Fördermaßnahmen, IWH-Forschungsreihe 7/94, Halle.
- Komar, Walter* (1995): Zur Entwicklung der Umweltsituation in Ostdeutschland — eine Zwischenbilanz, in: Pohl (1995), S. 269 ff.
- LAWA* (1993): Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, Fließgewässer der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Pohl, Rüdiger* (Hrsg.) (1995): Herausforderung Ostdeutschland — Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, Halle.
- OECD* (1991): Organisation for Economic Co-operation and Development, An Environmental Strategy in the 1990s, Communique, Environment Committee Meeting at Ministerial Level, SG/Press (91) 9, Paris.
- OECD* (1993): Organisation for Economic Co-operation and Development, Environmental Performance Reviews — Germany, Paris.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (1991): Gemeinschaftswerk Ost: Eine Dokumentation der wichtigsten Beschlüsse und Vorhaben, Reihe Berichte und Dokumentationen, Bonn.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen* (1994): Umweltgutachten 1994, Stuttgart.
- Spitznagel, Eugen* (1992): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Heft 3, Nürnberg 1992, S. 277–288.
- UBA* (1992): Umweltbundesamt, Ökologisches Sanierungs- und Entwicklungskonzept Leipzig/Bitterfeld/Halle/Merseburg, UBA-Texte 26/92, Berlin.
- UBA* (1994a): Umweltbundesamt, Daten zur Umwelt 1992/93, Berlin.
- UBA* (1994b): Umweltbundesamt, Ökologischer Sanierungs- und Entwicklungsplan Niederlausitz — Grundlagen, Analysen, Empfehlungen, UBA-Texte 1/94, Berlin.
- UBA* (1994c): Umweltbundesamt, Jahresbericht 1993, Berlin.
- Wolfinger, Claudia* (1994): Lohnkostenzuschüsse nach § 249 h AFG — Eine Zwischenbilanz. IAB-Kurzbericht Nr. 10, 1.8.1994.
- Wolfinger, Claudia* (1995): Lohnkostenzuschüsse nach § 249 h AFG: Die investive Komponente steht im Vordergrund. IAB-Kurzbericht Nr. 2, 17.3.1995.

Zusammenfassung

Maßnahmen und Wirkungen der Umweltpolitik des Bundes in den neuen Ländern

Planwirtschaftliche Ineffizienz und mangelnder Umweltschutz haben in der DDR zu schwerwiegenden Umweltbelastungen geführt. Das vorrangige Ziel der Umweltpolitik in den neuen Ländern ist deshalb, die Umweltsituation zu verbessern und auf mittlere Sicht die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse in Deutschland zu gewährleisten. In diesem Beitrag werden die wichtigsten umweltpolitischen Maßnahmen des Bundes in den neuen Ländern dokumentiert und ihre bereits erkennbaren Wirkungen auf die Umweltsituation, die wirtschaftliche Entwicklung und den Arbeitsmarkt dargestellt.

Zu den wichtigsten umweltpolitischen Maßnahmen gehören die Übernahme der umweltrechtlichen Rahmenbedingungen, die Umweltschutzsollprogramme, die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, Finanzierungshilfen für Umweltschutzinvestitionen, Maßnahmen im Problemfeld Altlasten sowie die Arbeitsförderung im Umweltschutz.

Die Untersuchung der ökonomischen Impulse dieser Maßnahmen im Hinblick auf den Strukturwandel, die Beschäftigung und die Standortqualität belegt, daß der ökonomische Anpassungsprozeß in den neuen Ländern nicht behindert sondern unterstützt wurde. In Zukunft ist jedoch für Deutschland insgesamt eine Umweltpolitik erforderlich, die stärkere Akzente auf den vorsorgenden Umweltschutz legt.

Summary

Measures and Impact of Environmental Policy in the New Länder

Inefficiencies of the economic system and deficiencies in environmental protection were responsible for severe environmental burdens in the GDR. The primary goal of environmental policy in the new Länder is therefore to improve the situation of the environment aiming at achieving identical ecological living conditions in both parts of Germany over the long run. This study documents the most important elements of the federal government's environmental policy in Eastern Germany. At the same it tries to assess its impact on the environment and on economic development as far as this impact is already visible.

Important measures of environmental policy include the adoption of West German environmental laws, immediate clean-up programs, research and development programs, financial aid for environmental protection investment, identification and remediation of contaminated sites and employment promotion in the area of environmental protection.

The analysis of the economic impact indicates that the economic reconstruction process has not been hindered by these measures, but has actually been promoted. In future, however, Germany as a whole needs an environmental policy which puts more emphasis on precautionary environmental protection measures.