

Kühl, Carsten

Book — Digitized Version

Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung

Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 65

Provided in Cooperation with:

Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Kühl, Carsten (1994) : Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung, Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 65, ISBN 978-3-631-75237-1, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin,
<https://doi.org/10.3726/b13796>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182777>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Carsten Kühl

Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung



Carsten Kühl

Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung

Die Altlastensanierung ist in Deutschland nicht nur ein wichtiges ökologisches Problem, sondern auch ökonomisch bedeutsam. Dies gilt insbesondere für die Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen. In der vorliegenden Studie werden zunächst die Ursachen der Altlastenproblematik und die ökonomischen Wirkungen von Sanierungsmaßnahmen analysiert. Anschließend werden unterschiedliche Finanzierungsverfahren diskutiert: das Verursacher-, Gemeinlast-, Gruppenlast- und Kooperationsprinzip. Der Verfasser sieht eine praktische Lösung in erster Linie in der Anwendung des Gemeinlastprinzips und prüft, wie dieses im Rahmen der geltenden Finanzverfassung effizient durchgesetzt werden kann. Hierzu entwickelt er ein Finanzierungsmodell auf der Basis innerstaatlicher Transferzahlungen nach Art. 104a Abs. 4 GG.

Carsten Kühl wurde 1962 in Lauterbach/Hessen geboren. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Von 1989 bis 1993 arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaften der Universität Mainz. Seit Mai 1993 ist er als Referent beim Ministerium für Wissenschaft und Weiterbildung in Rheinland-Pfalz beschäftigt.

Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 65



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Carsten Kühl

Strategien
zur Finanzierung der
Altlastensanierung



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Kühl, Carsten:

**Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung / Carsten
Kühl. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New York ; Paris ;
Wien : Lang, 1994**

(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 65)

Zugl.: Mainz, Univ., Diss., 1994

ISBN 3-631-47370-2

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 77

ISSN 0170-8252

ISBN 3-631-47370-2

ISBN 978-3-631-60687-2 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1994

Vorwort

Die Dissertation zum Thema "Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung" entstand während meiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Mainz. Im Mittelpunkt dieser Arbeit, die im Frühjahr 1993 abgeschlossen wurde (die Umfrage bei den Umweltministerien der Bundesländer fand im Herbst 1991 statt), steht die Frage, wie Sanierungen, die vom öffentlichen Sektor durchzuführen sind, finanziert werden sollten. Ziel war es, ein pragmatisches Finanzierungsmodell, d.h. eine Finanzierungs-konzeption, die sich im Rahmen der bestehenden Finanzverfassung realisieren läßt, zu entwickeln. Ob dies gelungen ist, bleibt dem Urteil der Leserinnen und Leser überlassen.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Rolf Peffekoven, der die Arbeit während meiner Assistentenzeit betreute und mir Gelegenheit gab, an aktuellen wissenschaftlichen Tagungen und Kongressen zum Thema "Finanzierung der Altlastensanierung" teilzunehmen, bin ich zu Dank verpflichtet. Herrn Prof. Dr. Kurt Schmidt danke ich für die Übernahme des Zweitreferates und die Aufnahme dieser Arbeit in die Reihe "Finanzwissenschaftliche Schriften".

Mein besonderer Dank gilt meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen Dr. Margareta Kulessa, Dr. Dorothee Schütz, Dr. Ulrich Balz, Dr. Berend Diekmann und Dr. Gert Leis für viele kritische Diskussionen und wertvolle Anregungen sowie den übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern am Institut für Finanzwissenschaft für die freundschaftliche und kollegiale Zusammenarbeit.

Schließlich möchte ich mich beim Umweltzentrum der Universität Mainz sowie beim Sparkassen- und Giroverband Rheinland-Pfalz bedanken, die meine Forschungsarbeiten zu diesem Thema finanziell unterstützt haben.

Mainz, im Frühjahr 1994

Carsten Kühl

STRATEGIEN ZUR FINANZIERUNG DER ALTLASTENSANIERUNG

Gliederung

| | Seite |
|---|--------|
| Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen | XIII |
| Literaturverzeichnis | XV |
| Abkürzungsverzeichnis | XXXVII |
| Symbolverzeichnis | XXXIX |
| | |
| Einleitung | 1 |
| | |
| <u>A. Allgemeiner Teil: Altlasten und Altlastensanierung im gesamtwirtschaftlichen und politischen Zusammenhang</u> | 4 |
| | |
| I. Altlasten | 4 |
| | |
| 1. Der Begriff Altlasten | 4 |
| 2. Gefährdungspotentiale von Altlasten | 8 |
| 3. Ursachen von Altlasten..... | 10 |
| 3.1. Entstehungsarten von Altlasten..... | 10 |
| 3.2. Stellenwert des Altlastenproblems im öffentlichen Bewußtsein | 12 |
| 3.3. Marktversagen - der wohlfahrtsökonomische Erklärungsansatz | 14 |
| 3.3.1. Externe Effekte..... | 14 |
| 3.3.2. Internalisierung durch staatliche Interventionen | 17 |
| 3.4. Staatsversagen - der politökonomische Erklärungsansatz | 19 |
| 3.4.1. Intertemporale Problemverlagerung | 19 |
| 3.4.2. Begünstigung gemeinlastorientierter Ansätze | 23 |
| 3.5. Exkurs I: Altlasten in Zentralverwaltungswirtschaften | 25 |
| 4. Volkswirtschaftliche Wirkungen der Externalisierung von Entsorgungskosten | 31 |

VIII

| | |
|--|-----------|
| II. Altlastensanierung | 38 |
| 1. Der Begriff Altlastensanierung..... | 38 |
| 1.1. Zeitliches Ablaufschema und Sanierungsphasen..... | 38 |
| 1.2. Sanierungsmaßnahmen | 39 |
| 2. Dimensionen der Altlastensanierung in Deutschland | 42 |
| 2.1. Die Verbreitung altlastverdächtiger Flächen | 42 |
| 2.2. Potentieller Finanzierungsbedarf bei flächendeckender Sanierung..... | 46 |
| 3. Ziele der Altlastensanierung..... | 53 |
| 3.1. Altlastensanierung als Bestandteil der Umweltpolitik..... | 53 |
| 3.2. Ökologische Zielformulierung | 55 |
| 3.3. Ökonomische Zielformulierung..... | 57 |
| 3.4. Politische Zielformulierung | 62 |
| 3.5. Zusammenwirken von Umweltqualität, Zielformulierung und Finanzierungsform..... | 67 |
| 4. Volkswirtschaftliche Wirkungen von Altlastensanierungen..... | 69 |
| | |
| <u>B. Hauptteil: Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung nach nach umweltpolitischen Prinzipien.....</u> | 74 |
| | |
| I. Finanzierung der Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip..... | 74 |
| 1. Internalisierung und Haftung als Grundmerkmale des Verursacherprinzips..... | 74 |
| 2. Rechtlich begründbare Verursacherhaftung bei Regelbindung | 76 |
| 3. Haftungsregeln in den alten Bundesländern | 80 |
| 4. Exkurs II: Haftungsfreistellung in den neuen Bundesländern | 81 |
| | |
| II. Finanzierung der Altlastensanierung nach dem Gemeinlastprinzip..... | 87 |
| 1. Darstellung und Rechtfertigung des Gemeinlastprinzips | 87 |
| 1.1. Finanzierungswege nach dem Gemeinlastprinzip | 87 |
| 1.2. Anwendungsfelder des Gemeinlastprinzips..... | 89 |
| 2. Verfassungsrechtliche Vorschriften für die innerstaatliche Verteilung der Finanzierungslasten | 94 |

| | |
|---|---------|
| 3. Ökonomische Analyse der innerstaatlichen Verteilung der Finanzierungslasten..... | 97 |
| 3.1. Allokationspolitische Analyse..... | 98 |
| 3.1.1. Altlastensanierung als öffentliches Gut..... | 98 |
| 3.1.2. Möglichkeiten und Grenzen dezentraler Aufgabenkompetenz | 100 |
| 3.1.2.1. Präferenzenorientierte Aufgabenverteilung..... | 100 |
| 3.1.2.2. Prinzip der fiskalischen Äquivalenz..... | 102 |
| 3.1.2.3. Spillover-Effekte und ihre Kompensation | 103 |
| 3.1.2.4. Kostengünstige Leistungserstellung..... | 108 |
| 3.2. Distributionspolitische Analyse | 110 |
| 3.2.1. Ausmaß des Lastenausgleichs in einer Föderation..... | 110 |
| 3.2.2. Ausgestaltung distributionspolitisch motivierter Zuweisungen..... | 112 |
| 3.3. Strukturpolitische Analyse..... | 114 |
| 3.3.1. Strukturpolitische Relevanz der Altlastensanierung..... | 114 |
| 3.3.2. Ausgestaltung strukturpolitisch motivierter Zuweisungen | 119 |
| 4. Innerstaatliche Verteilung der Finanzierungslasten nach politischer Verantwortung | 120 |
| 5. Zwischenergebnis..... | 124 |
| 6. Altlastensanierung und bundesstaatlicher Finanzausgleich..... | 128 |
| 6.1. Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern | 128 |
| 6.2. Horizontaler Finanzausgleich unter den Ländern | 132 |
| 6.3. Bundesergänzungszuweisungen | 134 |
| 6.4. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG..... | 136 |
| 6.5. Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG..... | 140 |
| 7. Öffentliche Finanzierung in der Praxis | 148 |
| 7.1. Öffentliche Finanzierung in den alten Bundesländern | 149 |
| 7.2. Öffentliche Finanzierung in den neuen Bundesländern..... | 155 |
| 7.3. Finanzierung kommunal verursachter Altlasten am Beispiel der hessischen Regelung..... | 158 |
| III. Finanzierung der Altlastensanierung nach dem Gruppenlastprinzip | 164 |
| 1. Darstellung und Rechtfertigung des Gruppenlastprinzips..... | 164 |
| 2. Abgaben zur Umsetzung des Gruppenlastprinzips | 165 |
| 2.1. Abgabensystematische Eingrenzung | 165 |
| 2.2. Verwendungszweckabgaben..... | 166 |
| 2.2.1. Allgemeine Charakterisierung | 166 |

| | |
|---|-----|
| 2.2.2. Ansatz beim Produktionsprozeß: das US-amerikanische Superfund-Modell | 167 |
| 2.2.3. Ansatz bei der Entsorgung: das NRW-Modell | 169 |
| 2.3. Wirkungszweckabgaben | 177 |
| 2.3.1. Allgemeine Charakterisierung | 177 |
| 2.3.2. Ansatz bei der Entsorgung: Landesabfallabgaben und geplante bundeseinheitliche Abfallabgabe..... | 179 |
| 2.4. Beurteilung von Abgaben..... | 183 |
| 2.4.1. Umsetzung des Gruppenlastprinzips | 183 |
| 2.4.1.1. Grundsätzliche Beurteilung | 183 |
| 2.4.1.2. Spezielle Beurteilung | 185 |
| 2.4.2. Lenkungswirkungen..... | 188 |
| 2.4.3. Abgabensystematische Beurteilung..... | 191 |
| 2.4.3.1. Zulässigkeit der Sonderabgaben | 191 |
| 2.4.3.2. Sonderabgaben versus Zwecksteuern | 195 |
| 2.4.3.3. Die Einordnung der Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung | 197 |
| 2.4.4. Finanzausgleichsrechtliche Beurteilung..... | 203 |
| 2.4.4.1. Objekt- und Ertragshoheit | 203 |
| 2.4.4.2. EG-rechtliche Restriktionen | 214 |
| 2.4.4.3. Horizontaler Finanzausgleich unter den Ländern | 218 |
| 2.4.5. Budgetpolitische Beurteilung..... | 222 |
| 2.4.5.1. Allgemeines..... | 222 |
| 2.4.5.2. Zweckbindung von Abgaben | 225 |
| 2.4.5.3. Institutionelle Auslagerung | 227 |
| 3. Freiwillige Vereinbarungen zur Umsetzung des Gruppenlastprinzips (Kooperationsmodelle)..... | 230 |
| 3.1. Charakterisierung | 230 |
| 3.2. Kooperationsmodelle in der Praxis..... | 232 |
| 3.2.1. Rheinland-pfälzisches Kooperationsmodell | 232 |
| 3.2.2. Hessisches Kooperationsmodell | 233 |
| 3.2.3. Bayerisches Kooperationsmodell | 234 |
| 3.3. Beurteilung von Kooperationsmodellen..... | 236 |
| 3.3.1. Gründe für das Zustandekommen freiwilliger Vereinbarungen..... | 236 |
| 3.3.1.1. Motive der Unternehmen | 236 |
| 3.3.1.2. Motive des Staates | 240 |
| 3.3.1.3. Regionale und politische Motive..... | 241 |
| 3.3.2. Umsetzung des Gruppenlastprinzips | 246 |
| 3.3.2.1. Einbeziehung von Altablagerungen und Altstandorten | 246 |

| | |
|--|------------|
| 3.3.2.2. Aufbringung der Finanzmittel..... | 247 |
| <u>C. Schlußteil: Konturen einer rationalen Finanzierungsstrategie.....</u> | <u>250</u> |
| Anhang I: Erläuterungen zur Formel zur Berechnung der Finanzhilfen im Rahmen eines Altlastenfinanzierungsgesetzes nach Art. 104a Abs. 4 GG..... | 261 |

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

| | Seite |
|--|-------|
| <u>Abbildungen</u> | |
| Abb. A.1: Abgrenzung des Begriffes Altlasten | 6 |
| Abb. A.2: Möglichkeiten der Freisetzung, Ausbreitung und Einwirkung von Schadstoffen | 9 |
| Abb. A.3: Graphische Darstellung einzelwirtschaftlicher Wirkungen von externen Effekten (vereinfachter Standardfall)..... | 32 |
| Abb. A.4: Vereinfachtes Ablaufschema des Umgangs mit altlastverdächtigen Flächen | 38 |
| Abb. A.5: Maßnahmen zur Abwehr und Beherrschung von Umweltauswirkungen von Altlasten..... | 40 |
| Abb. A.6: Kostenbestandteile in den einzelnen Sanierungsphasen..... | 48 |
| Abb. A.7: Graphische Darstellung der ökonomisch optimalen Umweltqualität..... | 58 |
| Abb. B.1: Rechtfertigung für den Einsatz gemeinlastorientierter Instrumente bei der Finanzierung von Altlastensanierungen..... | 90 |
| Abb. B.2: Graphische Darstellung der Lenkungswirkungen einer Abfallabgabe | 175 |
| <u>Tabellen</u> | |
| Tab. A.1: Anzahl an altlastverdächtigen Flächen in der Bundesrepublik Deutschland | 45 |
| Tab. A.2: Kosten der Altlastensanierung in der Bundesrepublik Deutschland (Modellrechnung)..... | 50 |
| Tab. A.3: Kosten der Altlastensanierung in den Bundesländern | 52 |
| Tab. B.1: BMFT-Förderschwerpunkt Altlasten, Verteilung der Fördermittel auf verschiedene Verfahren und Maßnahmen im Zeitraum 1977 bis Februar 1988 | 149 |
| Tab. B.2: Haushaltsansätze der alten Bundesländer für den Bereich Altlasten für das Jahr 1989 in Mio DM..... | 150 |
| Tab. B.3: Strukturhilfemittel, die für Ausgaben im Bereich des Umweltschutzes verwendet wurden, in Mio DM..... | 153 |
| Tab. B.4: Höhe des Basisentgeltes bei der Berechnung der Lizenzabgabe | 171 |
| Tab. B.5: Höhe des Entsorgungsfaktors bei der Berechnung der Lizenzabgabe | 171 |
| Tab. B.6: Höhe der Abgabesätze bei den in Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen erhobenen Landesabfallabgaben | 180 |

XIV

| | |
|--|-----|
| Tab. B.7: Höhe der Abgabesätze bei der geplanten bundeseinheitlichen Vermeidungsabgabe | 181 |
| Tab. B.8: Höhe der Abgabesätze bei der geplanten bundeseinheitlichen Deponieabgabe | 182 |

Literaturverzeichnis

- Adler, U. (1990)**, Umweltschutz in der DDR: Ökologische Modernisierung und Entsorgung unerlässlich, in: ifo-schnelldienst, 43. Jg., Heft 16/17, S.44 ff.
- Amery, C. (1988)**, Raus aus der Reuse!, in: Natur, Heft 3/1988, S.72 ff.
- Andel, N. (1992)**, Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Tübingen
- Angenendt, W. (1984)**, Zum Ansatz der Gewerbesteuerkraft im Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 85. Jg., S.84 ff.
- Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik (1990)**, Kein ökonomischer Neubeginn für die DDR ohne ökologische Strukturreformen, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 3. Jg., S.117 ff.
- Arndt, H.-W. (1990)**, Lenkung durch Steuern und sonstige Abgaben auf dem Gebiet des Wirtschaftsverwaltungsrechts - Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv 1/1990, S.1 ff.
- Atzpodien, H.C. (1989)**, Geltung und Grenzen des Vorsorgeprinzips im Abfallrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 8. Jg., S.415 ff.
- Bachmann, G. (1985)**, Bodenschutz. Überlegungen zur Einbeziehung in Schutzkonzepte, Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsentwicklung der TU Berlin Nr. 28, Berlin
- Bachmann, G. (1990)**, DDR-Umweltpolitik - vom Geheimthema zur Nebensache, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 35. Jg., S.805 ff.
- Bachmann, G., Claus, F., Weingran, C. (1990)**, Zehn Jahre US-amerikanischer Superfund - ein Erfolg?, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 3. Jg., S.182 ff.
- Barkowski, D., Günther, P., Hinz, E., Röchert, R. (1990)**, Altlasten. Handbuch zur Ermittlung und Abwehr von Gefahren durch kontaminierte Standorte, 2. Auflage, Karlsruhe
- Bartling, H., Luzius, F. (1992)**, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 9. Auflage, München
- Bartmann, H., Föllner, A. (1992)**, Umweltökonomie, 3. Auflage, St. Gallen
- Bauer, A., Böventer, E.v. (1989)**, Möglichkeiten einer Umwelthaftung mit Einführung einer Versicherungspflicht, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jg., S.439 ff.
- Baumol, W.J. (1972)**, On Taxation and the Control of Externalities, in: American Economic Review, Vol. 62, S.307 ff.
- Baumol, W.J., Oates, W.E. (1971)**, The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: Swedish Journal of Economics, Vol. 73, S.42 ff.
- Baumol, W.J., Oates, W.E. (1975)**, The Theory of Environmental Policy, Englewood Cliffs
- Baumol, W.J., Oates, W.E. (1979)**, Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life, Englewood Cliffs

Bea, F.X., Kötzle, A. (1979), Bedeutung umweltpolitischer Maßnahmen für Standortentscheidungen von Unternehmungen, in: Vogl, J. u.a. (Hg.), Handbuch des Umweltschutzes, Band 8, Artikel M 15, 4. Nachlieferung, Landsberg/Lech

Bechmann, A. (1987), Öko-Bilanz, München

Benkert, W. (1986), Die Bedeutung des Gemeinlastprinzips in der Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 9. Jg., S.213 ff.

Benkert, W. (1987), Organisation und Finanzierung der Altlastensanierung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 10. Jg., S.207 ff.

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

Benkert, W., Bunde, J., Hansjürgens, B. (1990), Umweltpolitik mit Öko-Steuern?, Marburg

Binswanger, H.C. (1972), Eine umweltkonforme Wirtschaftsordnung, in: Walterskirchen M.P.v. (Hg.), Umweltschutz und Wirtschaftswachstum, München u.a.O., S.127 ff.

Binswanger, H.C., Frisch, H., Nutzinger, H.G., Schefold, B., Scherhorn, G., Simonis, U.E., Strümpel, B. (1988), Arbeit ohne Umweltzerstörung. Strategien für eine neue Wirtschaftspolitik, Frankfurt

Birk, D. (1983), Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, Köln

Blankart, C.B. (1988), Umweltschutzorientierte Sonderabgaben und ihre Alternativen. B: Besteuerung und Haftung im Sondermüllbereich, in: Schmidt, K. (Hg.), Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 176/I, Berlin, S.67 ff.

Böhm, M. (1990), Kommunale Abfallgebühren und Altlastensanierung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 9. Jg., S.340 ff.

Böhm-Bawerk, E.v. (1921), Positive Theorie des Kapitals, Band 1, 4. Auflage, Meisenheim/Glan (Nachdruck 1961)

Bössmann, E. (1979), Externe Effekte, in: Das Wirtschaftsstudium, 8. Jg., S.95 ff. und S.147 ff.

Bohne, E. (1990), Optimale Umsetzung der UVP-EG-Richtlinie in deutsches Recht?, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 3. Jg., S.341 ff.

Book, A. (1986), Bodenschutz durch räumliche Planung, Münster

Borell, R., Schemmel, L., Stern, V. (1990), Sonderabgaben für den Umweltschutz? Sieben Vorschläge auf dem Prüfstand, Wiesbaden

Borgmann, A. (1988), Altlasten und Gesundheit, in: Umwelt, 18. Jg., S.82 ff.

Borner, J. (1990), Umweltzerstörung: Ist die DDR noch zu retten?, in: Heine, M. u.a. (Hg.), Die Zukunft der DDR-Wirtschaft, Frankfurt am Main, S.253 ff.

Boulding, K.E. (1966), The Economics of the Coming Spaceship Earth, in: Jarrett, H. (Hg.), Environmental Quality in a Growing Economy, Baltimore u.a.O., S.3 ff.

Braha, A. (1988), Zur Altlastenproblematik. Altlasten, Boden- und Grundwasserschutz sowie Sanierungstechnologien, Offenbach

Brandt, E. (1987), Finanzierung der Altlastensanierung im Abfallbereich, F. u. E.-Vorhaben Nr. 10303307 im Auftrag des Umweltbundesamtes, Lüneburg

Brandt, E. (1990), Finanzbedarf und Finanzierungsansätze, in: Brandt, E. (Hg.), Altlastensanierung - Untersuchung, Sanierung, Finanzierung, 2. Auflage, Taunusstein, S.184 ff.

Brandt, E., Lange, H. (1987), Kostentragung bei der Altlastensanierung, in: Umwelt- und Planungsrecht, Jg. 1987, S.11 ff.

Brandt, E., Schwarzer, S. (1988), Rechtsfragen der Bodensanierung, Wien

Braune, G. (1992), Umweltabgabe oder "Hessen-Steuer"?, in: Handelsblatt Nr. 19 vom 28.01.1992, S.6

Brinkmann, R.-D. (1990), Risiken eines Flächenrecyclings in kommunaler Verantwortung, in: Tettinger, P.J. (Hg.), Altlasten und Flächenrecycling, Stuttgart u.a.O., S.41 ff.

Buchanan, J.M. (1965), An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, Vol. 32, S.1 ff.

Buchanan, J.M., Stubblebine, C. (1962), Externality, in: *Economica*, Vol. 29, S.371 ff.

Buck, W. (1983), Lenkungsstrategien für die optimale Allokation von Umweltgütern, Frankfurt am Main u.a.O.

Bundeskanzleramt (1992), Presseerklärung vom 23.10.1992, Bonn

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1990), BMU-Pressemitteilung vom 15.11.1990, Bonn

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1991a), BMU-Pressemitteilung 07/91 vom 19.02.1991, Bonn

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1991b), BMU-Pressemitteilung 68/91 vom 13.09.1991, Bonn

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1992a), BMU-Pressemitteilung 07/92 vom 04.02.1992, Bonn

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1992b), BMU-Pressemitteilung 107/92 vom 30.12.1992, Bonn

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1993), Förderung von Maßnahmen im Bereich der Altlastensanierung, Schreiben vom 03.02.1993

Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (1992), Finanzbericht 1993, Bonn

Bundesministerium der Finanzen (1992), Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen, Manuskript vom 08.09.1992, Bonn

XVIII

Bundesministerium der Finanzen (1993a), Städtebauförderung, Manuskript vom 07.01.1993, Bonn

Bundesministerium der Finanzen (1993b), Föderales Konsolidierungsprogramm in der von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP am 20. Januar 1993 beschlossenen Fassung, Manuskript vom 21.01.1993, Bonn

Bundesministerium der Finanzen (1993c), Aufstellung Strukturhilfemittel (Jahresbeträge Bereich Umwelt), Manuskript vom 03.02.1993, Bonn

Bundesministerium für Wirtschaft (1992a), Finanzierungsregelung der ökologischen Altlasten. Beschluß des Bundes und der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Manuskript vom 22.10.1992, Bonn

Bundesministerium für Wirtschaft (1992b), Ergebnisvermerk der Sitzung Nr. 3/92 der Förderreferenten der Länder am 09. November 1992 in Bonn, Manuskript vom 15.12.1992, Bonn

Bundesrat-Drucksache 386/86 vom 02.09.1986, Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Entschließung des Bundesrates zur Finanzierung der Altlastensanierung

Bundesrat-Drucksache 158/3/91 vom 21.03.1991, Antrag der Länder Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen

Bundestag-Drucksache 6/2710 vom 14.10.1971, Umweltprogramm der Bundesregierung

Bundestag-Drucksache 7/5684 vom 28.07.1976, Umweltbericht '76

Bundestag-Drucksache 10/2977 vom 07.03.1985, Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung

Bundestag-Drucksache 10/5529 vom 21.05.1986, Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zur Beseitigung von Altlasten (Altlastenfondsgesetz - AltFG)

Bundestag-Drucksache 10/5530 vom 21.05.1986, Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN, Entwurf eines Chlorsteuergesetzes (ChlStG)

Bundestag-Drucksache 11/4104 vom 01.03.1989, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion (Drucksache 11/2725)

Bundestag-Drucksache 11/7489 vom 19.07.1990, Raumordnungsbericht 1990

Bundestag-Drucksache 12/735 vom 12.06.1991, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Sanierung und Reorganisation des Treuhandvermögens (Treuhandgesetz)

Burmeister, J. (1990), Altlasten und Flächenrecycling. Das bestehende rechtliche Instrumentarium - adäquate Basis für effizientes Flächenrecycling?, in: Tettinger, P.J. (Hg.), Altlasten und Flächenrecycling, Stuttgart u.a.O., S.13 ff.

Buttgereit, R. (1991), Ökologische und ökonomische Funktionsbedingungen umweltökonomischer Instrumente, Berlin

BVerfGE 13, 167, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.10.1961, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 13. Band, Tübingen, S.167 ff.

BVerfGE 18, 315, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27.01.1965, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 18. Band, Tübingen, S.315 ff.

BVerfGE 28, 119, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18.03.1970, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 28. Band, Tübingen, S.119 ff.

BVerfGE 41, 291, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.02.1976, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 41. Band, Tübingen, S.291 ff.

BVerfGE 55, 274, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.12.1980, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 55. Band, Tübingen, S.274 ff.

BVerfGE 57, 139, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26.05.1981, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 57. Band, Tübingen, S.139 ff.

BVerfGE 67, 256, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 06.11.1984, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 67. Band, Tübingen, S.256 ff.

BVerfGE 72, 330, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.06.1986, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 72. Band, Tübingen, S.330 ff.

Caesar, R. (1980), "Pfennigabgaben" - fiskalisch motivierte Steuertarnung oder Rückfall in die Fondswirtschaft? Eine finanzwissenschaftliche Analyse, in: Finanzarchiv, N.F. Band 38, S.385 ff.

Cansier, D. (1975), Ökonomische Grundprobleme der Besteuerung, Berlin

Claus, F. (1988), Neue Industriedenkmalmer - Altlasten, in: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Hg.), Umweltbilanz, Hamburg, S.71 ff.

Coase, R. (1960), The Problem of Social Costs, in: Journal of Law and Economics, Vol. 3, S.1 ff.

Committee on Ways and Means (1985), Background and Issues Relating to House Bills for Reauthorization and Financing of the Superfund, Washington

Conrad, P.-U., Wolf, K. (1991), Freistellung von der Altlastenhaftung, Bonn

Davidsohn, H., Herrnring, H.-W. (1988), Die Hamburger Konzeption zur Finanzierung der Altlastensanierung - Politische Entwicklung und Darstellung, in: Brandt, E. (Hg.), Altlasten: Untersuchung, Sanierung, Finanzierung, Taunusstein, S.149 ff.

Davis, O.A., Whinston, A. (1962), Externalities, Welfare and the Theory of Games, in: The Journal of Political Economy, Vol. 70, S.241 ff.

Deutscher Industrie- und Handelstag (1989), Altlastensanierung und ihre Finanzierung in den Bundesländern. Eine Zwischenbilanz, Stand: Mai 1989, Manuskript, ohne Ortsangabe

Deutscher Industrie- und Handelstag (1991), Altlastensanierung und ihre Finanzierung in den Bundesländern. Eine Zwischenbilanz, Stand: Januar 1991, Manuskript, ohne Ortsangabe

- Diederichsen, U. (1986)**, Diskussionsbeiträge, in: Breuer, R. u.a. (Hg.), Altlasten und Umweltrecht, Düsseldorf, S.171 ff.
- Diekmann, B. (1990)**, Zweckbindung von Umweltabgaben, in: Wirtschaftsdienst, 70. Jg., S.457 ff.
- Diekmann, B. (1992)**, Umsetzungsprobleme marktwirtschaftlicher Umweltpolitik in den neuen Ländern am Beispiel Altlasten, in: Rühl, C. (Hg.), Probleme der Einheit, Band 6, Marburg, S.51 ff.
- Dobias, P. (1986)**, Die Wirtschaftssysteme Osteuropas, Darmstadt
- Döhne, H.-J. (1990)**, Altlastensanierung und Brachflächenwiedernutzung in der Städtebauförderung und nach dem Strukturhilfegesetz - ein Überblick, in: Tettinger, P.J. (Hg.), Altlasten und Flächenrecycling, Stuttgart u.a.O., S.34 ff.
- Donner, H., Fischer, C. (1990)**, Rechtsfragen der Sanierungs- und Finanzierungsverantwortung für "Rüstungsaltlasten", in: Natur und Recht, 12. Jg., S.385 ff.
- Downs, A. (1973)**, The Political Economy of Improving Our Environment, in: Bain, J.S. (Hg.), Environmental Decay. Economic Causes and Remedies, Boston, S.59 ff.
- Düngen, H., Schmitt, D. (1990)**, Konkurrierende Abgabenlösungen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 3. Jg., S.253 ff.
- Eberle, I. (1989)**, Der Begriff Altlasten: Genese, Eingrenzung und Anwendungspraxis in den Bundesländern, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 2. Jg., S.15 ff.
- Ehrlicher, W. (1980)**, Finanzausgleich III: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Albers, W. u.a. (Hg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 2, Stuttgart u.a.O., S.662 ff.
- Eikmann, T. (1988)**, Allgemeine Gesundheitsrisiken durch Altlasten, in: Franzius, V. u.a. (Hg.), Handbuch der Altlastensanierung, Artikel 1.3.2.2, Grundwerk, Heidelberg u.a.O.
- Endres, A. (1989)**, Umwelthaftung. Ökonomische Aspekte des Umwelthaftungsrechts, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 18. Jg., S.411 ff.
- Endres, A., Jarre, J., Klemmer, P., Zimmermann, K. (1991)**, Der Nutzen des Umweltschutzes, Bonn
- Essing, I. (1991)**, Finanzierungsmodelle der Länder zur Altlastensanierung - Überblick, in: Franzius, V. u.a. (Hg.), Handbuch der Altlastensanierung, Artikel 1.6.3.0, 10. Lieferung, Heidelberg u.a.O.
- Eucken, W. (1990)**, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Tübingen
- Ewringmann, D. (o.J.)**, Der Konflikt zwischen Umweltschutz und kommunaler Wirtschaftsförderung, Institut für Umweltschutz der Universität Dortmund (Hg.), Beiträge zur Umweltforschung, Heft B 12
- Ewringmann, D. (1990)**, Finanzpolitische Probleme, in: Nutzinger, H.G. u.a. (Hg.), Für eine ökologische Steuerreform, Frankfurt am Main

Ewringmann, D., Hansmeyer, K.-H. (1979), The Institutional Setting of Regional Environmental Policy, in: Siebert, H. u.a. (Hg.), Regional Environmental Policy, New York u.a.O., S.152 ff.

Ewringmann, D., Hansmeyer, K.-H. (1991), CO₂-Abgaben - Gratwanderung zwischen Effizienz und Praktikabilität, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 14. Jg., S.115 ff.

Ewringmann, D., Schaffhausen, F.J. (1985), Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, Berlin

Faber, M., Stephan, G., Michaelis, P. (1988), Umdenken in der Abfallwirtschaft, Berlin u.a.O.

Fiebig, K.-H., Ohligschläger, G. (1989), Altlasten und Kommunalpraxis, Berlin

Fietkau, H.-J., Institutionelle und individuelle Bedingungen präventiver Umweltpolitik, in: Simonis, U.E. (Hg.), Präventive Umweltpolitik, Frankfurt am Main u.a.O., S.93 ff.

Finke, L., Kleinschmidt, H. (1990), Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung - eine geglückte Umsetzung der EG-Richtlinie?, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 3. Jg., S.348 ff.

Fischer, H. (1988), Finanzzuweisungen, Berlin

Fischer, H.P. (1978), Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik, Frankfurt am Main u.a.O.

Fischer-Menshausen, H. (1978), Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreißig, W. (Hg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 96/I, Berlin, S.135 ff.

Fischer-Menshausen, H. (1980), Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Albers, W. u.a. (Hg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 2, Stuttgart u.a.O., S.636 ff.

Franke, S.F. (1991), Hindernisse im Verfassungsrecht für Öko-Abgaben, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 24. Jg., S.24 ff.

Franzius, V. (1986), Kontaminierte Standorte in der Bundesrepublik Deutschland, in: Umweltbundesamt (Hg.), Kosten der Umweltverschmutzung, Berlin, S.295 ff.

Franzius, V. (1988), Bodenreinigung bei der Altlastensanierung, in: Kompa, R. u.a. (Hg.), Altlasten und kontaminierte Standorte, Köln, S.65 ff.

Franzius, V. (1989), Ausmaß der Altlastenproblematik und Situation in der Bundesrepublik Deutschland, in: Franzius, V. u.a. (Hg.), Handbuch der Altlastensanierung, Artikel 1.4.1, 4. Lieferung, Heidelberg u.a.O.

Franzius, V. (1990), Ursachen der Altlastenproblematik, Begriffsbestimmungen, in: Franzius, V. u.a. (Hg.), Handbuch der Altlastensanierung, Artikel 1.1.1, 5. Lieferung, Heidelberg u.a.O.

Franzius, V. (1992), Altlasten: Definitionen und Dimensionen, in: Gossow, V. (Hg.), Altlastensanierung: genehmigungsrechtliche, bautechnische und haftungsrechtliche Aspekte, Wiesbaden u.a.O., S.21 ff.

- Frey, B.S. (1979)**, Ansätze zur Politischen Ökonomie, in: Pommerehne, W.W. u.a. (Hg.), *Ökonomische Theorie der Politik*, Berlin u.a.O., S.1 ff.
- Frey, B.S. (1980)**, *Ökonomische Theorie der Politik*, in: Albers, W. u.a. (Hg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Band 5, Stuttgart u.a.O., S.658 ff.
- Frey, B.S. (1981)**, *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München
- Frey, B.S. (1985)**, *Umweltökonomie*, 2. Auflage, Göttingen
- Frey, R.L. (1977)**, *Zwischen Föderalismus und Zentralismus*, Bern
- Friauf, K.H. (1977)**, Die Zulässigkeit von außersteuerlichen Abgaben, in: Schmolders, G. u.a. (Hg.), *Der Bürger als Objekt der Finanzpolitik*, Bad Wörishofen, S.103 ff.
- Friauf, K.H. (1987)**, Altlastensanierung durch "Lizenzabgaben" auf die Sonderabfallentsorgung? Verfassungsrechtliche Aspekte des Nordrhein-Westfalen-Modells, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Düsseldorf
- Fritsch, B. (1979)**, Die Überforderung des Staates, in: Bohley, P. u.a. (Hg.), *Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns*, Tübingen, S.503 ff.
- Frowein, J.A. (1973)**, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Band 31, Berlin, S.13 ff.
- Füchsel, W.-D. (1985)**, Gemeinschaftsaufgaben. Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, b GG und der Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG, Spardorf
- Fürst, D., Zimmermann, K., Hansmeyer, K.-H. (1973)**, Standortwahl industrieller Unternehmen, Bonn
- Gandenberger, O. (1981)**, Theorie der öffentlichen Verschuldung, in: Neumark, F. (Hg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Band III, 3. Auflage, Tübingen, S.3 ff.
- Gebauer, H. (1982)**, Zur intertemporalen regionalen Umweltallokation, in: Siebert, H. (Hg.), *Umweltallokation im Raum*, Frankfurt am Main u.a.O., S.191 ff.
- Gebauer, R.H. (1991)**, Finanzhilfen für die fünf neuen Bundesländer, in: *Umwelt*, Band 21, S.82 ff.
- Gifford, A. (1974)**, Externalities and the Coase Theorem: A Graphical Analysis, in: *The Quarterly Review of Economics and Business*, Vol. 14, S.7 ff.
- Gifford, A., Stone, C.C. (1973)**, Externalities, Liability and the Coase Theorem: A Mathematical Analysis, in: *Western Economic Journal*, Vol. XI, S.260 ff.
- Gläser, M. (1981)**, Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden, Frankfurt am Main
- Göppert, K. (1991)**, Ende mit Schrecken, in: *Wirtschaftswoche*, 45. Jg., Heft 3/1991, S.28
- Görgens, B., Jähner, C. (1987)**, Finanzierungsprobleme und Finanzierungsmöglichkeiten bei der Altlastensanierung, in: *Der Gemeindehaushalt*, 88. Jg., S.130 ff.

- Grossekettler, H. (1984)**, Verwaltungsstrukturpolitik, in: Ewers, H.-J. u.a. (Hg.), Probleme der Ordnungs- und Strukturpolitik, Göttingen, S.16 ff.
- Grossekettler, H. (1985)**, Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung, in: Finanzarchiv, N.F. Band 43, S.211 ff.
- Grossekettler, H. (1987)**, Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, in: Finanzarchiv, N.F. Band 45, S.393 ff.
- Hajen, L. (1986)**, Organisation und Finanzierung der Altlastensanierung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 9. Jg., S.349 ff.
- Hajen, L. (1988)**, Finanzierungsmodell Hamburgs zur Altlastensanierung, in: Franzius, V. u.a. (Hg.), Handbuch der Altlastensanierung, Artikel 1.6.3.3, Grundwerk, Heidelberg u.a.O.
- Haller, H. (1972)**, Finanzpolitik, 5. Auflage, Tübingen
- Haller, H. (1981)**, Die Steuern, 3. Auflage, Tübingen
- Hansen, T. (1988)**, Politikversagen versus Marktversagen, Freiburg
- Hansmeyer, K.-H. (1981)**, Ökonomische Anforderungen an die staatliche Datensetzung für die Umweltpolitik und ihre Realisierung, in: Wegehenkel, L. (Hg.), Marktwirtschaft und Umwelt, Tübingen, S.6 ff.
- Hansmeyer, K.-H. (1988)**, Marktwirtschaftliche Elemente in der Umweltpolitik - Eine Zusammenfassung der Argumente, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 11. Jg., S.231 ff.
- Hansmeyer, K.-H., Ewringmann, D. (1990)**, Das Steuer- und Abgabensystem unter der ökologischen Herausforderung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1. Jg., S.34 ff.
- Hansmeyer, K.-H., Schneider, H.K. (1990)**, Umweltpolitik: ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Göttingen
- Hartje, V. (1986)**, Fonds für die Sanierung von Altlasten?, in: Wirtschaftsdienst, 66. Jg., S.98 ff.
- Hartkopf, G., Bohne, E. (1983)**, Umweltpolitik, Band 1, Opladen
- Hartlik, J. (1989)**, Die Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in das nationale Recht der Bundesrepublik - oder: Was länger währt wird endlich gut?, in: Donner, H. u.a. (Hg.), Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, Baden-Baden, S.289 ff.
- Hayek, F.A.v. (1976)**, Der Weg zur Knechtschaft, 3. Auflage, München
- Heine, M. (1990)**, Ökologische Perspektiven der DDR, in: Heine, M. u.a. (Hg.), Die Zukunft der DDR-Wirtschaft, Frankfurt am Main, S.236 ff.
- Heinig, K. (1949)**, Das Budget. Erster Band: Die Budgetkontrolle, Tübingen
- Heller, P.W. (1989)**, Das Problem der Umweltbelastung in der ökonomischen Theorie, Frankfurt am Main

Henkel, M.J. (1990), Altlasten in der Bundesrepublik Deutschland - eine Zwischenbilanz, in: Brandt, E. (Hg.), Altlasten: Untersuchung, Sanierung, Finanzierung, 2. Auflage, Taunusstein, S.47 ff.

Hennecke, F. (1986), Ansätze zur organisatorischen und finanziellen Lösung des Altlastenproblems am Beispiel Rheinland-Pfalz, in: Wasser, Luft und Betrieb, Heft 5/1986, 30. Jg., S.61 ff.

Henneke, H.-G. (1990), Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung: eine systematische Darstellung, Heidelberg

Henseler, P. (1984), Begriffswahl und Legitimation von Sonderabgaben, Baden-Baden

Hill, R. (1986), Die amerikanische Erfahrung mit Superfund: Die Geschichte des gefährlichen Mülls, in: Ministerium für Umwelt und Gesundheit Rheinland-Pfalz (Hg.), Sonderabfall und Altlasten, 2. Auflage, Mainz, S.29 ff.

Hirschberger, H. (1988), Die Umlagerung umweltbelastender Böden und Abfälle, in: Brandt, E. (Hg.), Altlasten: Untersuchung, Sanierung, Finanzierung, Taunusstein, S.78 ff.

Holtmeier, E.-L. (1990), Das Nordrhein-Westfalen-Modell. Sonderabfallentsorgung und Altlastensanierung, in: Brandt, E. (Hg.), Altlasten: Bewertung, Sanierung, Finanzierung, 2. Auflage, Taunusstein, S.200 ff.

Holzinger, K. (1987), Umweltpolitische Instrumente aus der Sicht der staatlichen Bürokratie, München

Hucke, J., Wollmann, H. (1989), Altlasten im Gewirr administrativer (Un-)Zuständigkeiten, Basel u.a.O.

Hübler, K.-H. (1985), Die Zerstörung des Umweltmediums Boden, in: Jänicke, M. (Hg.), Wissen für die Umwelt, Berlin u.a.O., S.95 ff.

Hübler, K.-H., Schablitcki, G. (1991), Volkswirtschaftliche Verluste durch Bodenbelastung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

Immler, H. (1989), Vom Wert der Natur, Opladen 1989

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1992), Ostdeutschland 1992 und 1993: Zwischen Skepsis und Hoffnung, Halle u.a.O.

Jänicke, M. (1986), Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München u.a.O.

Jänicke, M. (1988), Ökologische Modernisierung. Optionen und Restriktionen präventiver Umweltpolitik, in: Simonis, U.E. (Hg.), Präventive Umweltpolitik, Frankfurt am Main u.a.O., S.13 ff.

Jakobi, H.W. (1988), Wir Bodenvergifter. Sanieren wir unsere Altlasten?, in: Huter, O. (Hg.), Umweltschutz für uns. Das Handbuch zur ökologischen Erneuerung, Köln, S.299 ff.

Jarass, H.D. (1989), Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, in: Die Öffentliche Verwaltung, 42. Jg., S.1013 ff.

Jonas, H. (1979), Das Prinzip Verantwortung, Frankfurt am Main

Jürgensen, H. (1981), Raumwirtschaft II: Politik, in: Albers, W. u.a. (Hg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 6, Stuttgart u.a.O., S.429 ff.

Kant, I. (1785), Grundlegung zur Metaphysik der Sitten (1785), erschienen in: Vorländer, K. (Hg.), Philosophische Bibliothek, Band 41, unveränderter Nachdruck der dritten Auflage, Leipzig 1945

Karl, H. (1987), Altlastensanierung. Ansätze zur Deckung des Finanzbedarfs, Forschungsberichte des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e.V. Bochum

Karl H. (1988), Regionale Entsorgungsmonopole und Sondermülllizenzen als Instrument der nordrhein-westfälischen Abfallwirtschaft - zur Novelle des nordrhein-westfälischen Abfallwirtschaftsgesetzes, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 1. Jg., S.51 ff.

Karl, H., Klemmer, P., Micheel, B. (1988), Regionale Umweltberichterstattung, Bochum

Karl, H., Nienhaus, V. (1989), Politische Flächenengpässe und regionale Entwicklungshemmnisse, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jg., S.470 ff.

Kemper, M. (1989), Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft, Berlin

Kessel, H., Zimmermann, K. (1985), Budgetpräferenzen und Zeitpräferenzen für öffentliche Ausgaben, Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft (Wissenschaftszentrum Berlin), discussion paper 85-4, Berlin

Keune, H. (1988), Position der Industrie zur Kostentragung bei der Altlastensanierung, in: Franzius, V. u.a. (Hg.), Handbuch der Altlastensanierung, Artikel 1.6.3.6, Grundwerk, Heidelberg u.a.O.

Kilger, R. (1988), "Anlagenpark" zur Zwischenlagerung und Behandlung von kontaminierten Böden - ein Konzept, in: Brandt, E. (Hg.), Altlasten: Untersuchung, Sanierung, Finanzierung, Taunusstein, S.85 ff.

Kirsch, G. (1978), Föderalismus - Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: Dreißig, W. (Hg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 96/1, Berlin, S.9 ff.

Kirsch, G. (1988), Präventive Umweltpolitik - Chance oder Illusion, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 11. Jg., S.269 ff.

Kisker, G. (1971), Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971

Kitterer, W., Senf, P. (1980), Öffentlicher Haushalt I: Institutionen, in: Albers, W. u.a. (Hg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 5, Stuttgart u.a.O., S.545 ff.

Klaus, J., Horbach, J. (1991), Umweltpolitik aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 20 Jg., S.400 ff.

Klemmer, P. (1988), Reaktivierung kontaminierter Standorte und Strukturpolitik, in: Entsorga gGmbH (Hg.), Altlastensanierung und Entsorgungswirtschaft, Frankfurt am Main, S.102 ff.

Klemmer, P. (1990), Umweltschutz und Wirtschaftlichkeit, Berlin

Kloepfer, M. (1986), Die Verantwortlichkeit für Altlasten im öffentlichen Recht, in: Breuer, R. u.a. (Hg.), Altlasten und Umweltrecht, Düsseldorf, S.17 ff.

Kloepfer, M. (1988), Die Verantwortlichkeit für Altlasten im öffentlichen Recht - dargestellt am Problem der Deponiesanierung, in: Kompa, R. u.a. (Hg.), Altlasten und kontaminierte Standorte, Köln, S.177 ff.

Kloepfer, M. (1991), Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Abfallabgabengesetzes, Rechtsgutachten im Auftrage des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Trier

Kloepfer, M., Follmann, W. (1988), Lizenzentgelt und Verfassungsrecht, in: Die Öffentliche Verwaltung, 41. Jg., S.571 ff.

Kloepfer, M., Kröger, H. (1991), Haftungsfreistellung in den neuen Bundesländern, in: Die Öffentliche Verwaltung, 44. Jg., S.989 ff.

Kloepfer, M., Meßerschmidt, K. (1986), Innere Harmonisierung des Umweltrechts, Berlin

Kloepfer, M., Reinert, S. (1990), Aspekte des Umweltrechts in der DDR, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 13. Jg., S.1 ff.

Koch, H.-J. (1985), Bodensanierung nach dem Verursacherprinzip, Heidelberg

Koch, H.-J. (1990), Altlasten - eine umweltpolitische Herausforderung, in: Brandt, E. (Hg.), Altlasten: Untersuchung, Sanierung, Finanzierung, 2. Auflage, Taunusstein, S.11 ff.

Köck, W. (1991a), Das geplante Abfallabgabengesetz des Bundes, in: Informationsdienst Umweltrecht, 2. Jg., S.186 ff.

Köck, W. (1991b), Die Sonderabgabe als Instrument der Umweltpolitik, Düsseldorf

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989), The Polluter Pays Principle: draft communication to the council, Arbeitspapier vom 26. Januar 1989, Brüssel

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das allgemeine Verbrauchsteuersystem sowie über den Besitz und die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren, KOM (90) 431 endg. vom 7. November 1990, Brüssel

Kommission für die Finanzreform (1966), Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Stuttgart u.a.O.

Kops, M. (1989), Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen

Kühl, C. (1990), Die Finanzierung kommunaler Altlastensanierungen, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 40. Jg., S.220 ff.

Kühl, C. (1991a), Finanzierung der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern, in: Wirtschaftsdienst, 71 Jg., S.180 ff.

Kühl, C. (1991b), Umweltsanierung und Gewerbeansiedlung, in: Verwaltungsorganisation, 25. Jg., Heft 11/1991, S.7 ff.

Kühnberger, M., Faatz, U. (1993), Zur Bilanzierung von Altlasten, in: Betriebs-Berater, 48. Jg., S.98 ff.

Länderarbeitsgemeinschaft Abfall - Arbeitsgruppe "Altablagerungen und Altlasten" (1989), Erfassung, Gefahrenbeurteilung und Sanierung von Altlasten, Entwurf, Stand: 16.11.1989, ohne Ortsangabe

Lammers, K., Soltwedel, R. (1987), Verbesserung der Ansiedlungsbedingungen für Unternehmen in Schleswig-Holstein, Kieler Diskussionsbeiträge, Heft 127, Kiel

Landesverband der Bayerischen Industrie e.V. (1988), Altlastensanierung in Bayern - eine Kooperation der bayerischen Industrie und des Freistaates Bayern, Manuskript, München

Landtag-Drucksache 12/1930 vom 28.08.1991, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der GRÜNEN, Niedersächsisches Abfallabgabengesetz (NAbfAbgG)

Landtag-Drucksache 13/80 vom 07.05.1991, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der GRÜNEN für ein Hessisches Sonderabfallabgabengesetz (HSondAbfAbgG)

Lange, O., Taylor, F.M. (1952), On the Economic Theory of Socialism, 3. Auflage, Minnesota

Leipert, C. (1989), Die heimlichen Kosten des Fortschritts, Frankfurt

Löbbe, K. (1991), Alternativen zur Lösung des Altlastenproblems, in: Umweltschutz, Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 38, Berlin, S.117 ff.

Maier-Rigaud, G. (1988), Umweltpolitik in der offenen Gesellschaft, Opladen

Maier-Rigaud, G. (1989), Die ökonomische Knechtschaft der Ökologie, in: Klawitter, J., Kümmel, R. (Hg.), Umweltschutz und Marktwirtschaft, Würzburg, S.53 ff.

Marx, K. (1873), Das Kapital. Kritik der Politischen Ökonomie, 1. Band, 1. Buch, 2. Auflage, erschienen in: Lieber, H.-J. (Hg.), Karl-Marx-Ausgabe: Werke, Schriften, Briefe, Band IV, Stuttgart 1962

Matthiesen, K. (1988a), Altlasten - Herausforderung und Chance für die Umweltpolitik, in: Kompa, R. u.a. (Hg.), Altlasten und kontaminierte Standorte, Köln, S.17 ff.

Matthiesen, K. (1988b), NRW-Modell Sonderabfallentsorgung und Altlastensanierung, in: Entsorga gGmbH (Hg.), Altlastensanierung und Entsorgungswirtschaft, Frankfurt am Main, S.123 ff.

Matthiesen, K. (1988c), Sonderabfallentsorgung und Altlastensanierung in Nordrhein-Westfalen, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 1. Jg., S.399 ff.

Meißner, W. (1985), Prinzipien der Umweltpolitik, in: Wiedemann, R. (Hg.), Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft - Wege zu einem neuen Grundverständnis, Gerlingen, S.197 ff.

Meller, E. (1987), Finanzierung der Altlastensanierung - Position der Deutschen Industrie, in: Schenkel, W. (Hg.), Abfallwirtschaft in großen Städten und Verdichtungsräumen, Teil II, Beihefte zu Müll und Abfall, Heft 25, S.38 ff.

Meller, E. (1988), Sanierung von Altlasten und deren Finanzierung aus der Sicht der Industrie, in: Entsorgung gGmbH (Hg.), Altlastensanierung und Entsorgungswirtschaft, Frankfurt am Main, S.136 ff.

Meßerschmidt, K. (1986), Umweltabgaben als Rechtsproblem, Berlin

Meßerschmidt, K. (1987), Umweltabgaben im Gefüge der Finanzverfassung, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, Band 3, S.83 ff.

Michael, G., Thull, R. (1991), Die Verantwortlichkeit für Altlasten in den fünf neuen Bundesländern - Möglichkeiten der Haftungsfreistellung, in: Franzius, V. u.a. (Hg.), Handbuch der Altlastensanierung, Artikel 1.6.1.6, 9. Lieferung, Heidelberg u.a.O.

Michels, W. (1987), Modelle zur Vermeidung zukünftiger Altlasten, Münster

Michelsen, G. (1979), Kompetenzfragen der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main u.a.O.

Ministerium für Umwelt und Gesundheit Rheinland-Pfalz (1986), Kooperationsmodell Rheinland-Pfalz zur Altlastensanierung, Presseerklärung vom 25.11.1986

Möller, H.-W. (1986), Prinzipien der Umweltpolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 15. Jg., S.571 ff.

Müller, F.G. (1985), Zur Finanzierung der Altlastensanierung. Der US-Superfonds, Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft (Wissenschaftszentrum Berlin), discussion paper 85-25, Berlin

Müller-Armack, A. (1976), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, Bern u.a.O.

Musgrave, R.A. (1959), The Theorie of Public Finance, International Student Edition, Tokyo u.a.O.

Neumark, F. (1970), Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen

Neumark, F. (1978), Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Dreißig, W. (Hg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 96/I, Berlin, S.165 ff.

Neupert, H. (1986), Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder: Grundlagen, Verknüpfungen, Grenzen, Baden-Baden

Noeke, J., Timm, J. (1989), Sonderabfall, Altlasten und Öffentlichkeit, in: Abfallwirtschaftsjournal, Heft 3/1989, 1. Jg., S.24 ff.

Nowotny, E. (1974), Wirtschaftspolitik und Umweltschutz, Freiburg

Nowotny, E. (1979), Zur öffentlichen Verschuldung der nachgeordneten Gebietskörperschaften, in: Nowotny, E. (Hg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart u.a.O., S.162 ff.

Nowotny, E. (1991), Der öffentliche Sektor, 2. Auflage, Berlin u.a.O.

Nutzinger, H.G., Zahrnt, A. (1989), Einleitung: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, in: Nutzinger, H.G. u.a. (Hg.), Öko-Steuern, Karlsruhe

Oates, W.E. (1972), Fiscal Federalism, New York u.a.O.

Ökten, R. (o.J.), Die Bedeutung des Umweltschutzes für die Wirtschaft der DDR, Berlin

Olson, M. (1968), Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen

Olson, M. (1969), The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Vol. 59, S.479 ff.

Osterloh, L. (1982), Zur Zulässigkeit von Sonderabgaben - BVerfGE 55, 274, in: Juristische Schulung, Heft 6, S.421 ff.

Ott, A.E. (1986), Grundzüge der Preistheorie, 3. Auflage, Göttingen

o.V. (1991), Wirtschaft liebäugelt mit Deponieabgabe, in: Handelsblatt Nr. 35 vom 19.02.1991, S.4

o.V. (1992), Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung steigern Bereitschaft zur Abwanderung, in: Handelsblatt Nr. 21 vom 30.01.1992, S.5

o.V. (1993), Bund trägt Altlastensanierung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 49 vom 27.02.1993, S.11

Paetow, S. (1990), Das Abfallrecht des Bundes als Grundlage der Altlastensanierung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 9. Jg., S.510 ff.

Papier, H.-J. (1986), Die Verantwortlichkeit für Altlasten im öffentlichen Recht, in: Breuer, R. (Hg.), Altlasten und Umweltrecht, Düsseldorf, S.59 ff.

Papier, H.-J. (1987), Altlastenbeseitigung. Öffentlich-rechtliche Probleme, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 37. Jg., S.437 ff.

Papier, H.-J. (1988), Die rechtliche Verantwortlichkeit für die Sanierung von Altlasten, in: Kompa, R. u.a. (Hg.), Altlasten und kontaminierte Standorte, Köln, S.209 ff.

Patzig, W. (1981), Steuern - Gebühren - Beiträge und "Sonderabgaben", in: Die Öffentliche Verwaltung, 34. Jg., S.729 ff.

Patzig, W. (1989), Regionale Ungleichgewichte und Finanzverfassung, in: Die öffentliche Verwaltung, 42. Jg., S.330 ff.

Pechan, B. (1988), Sozialistische Ressourcenökonomie im Konflikt zwischen arbeitswerttheoretischen Ansätzen - Beispiele aus der DDR, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 11. Jg., S.379 ff.

Peffekoven, R. (1969), Die Besteuerung des interregionalen Handels in den USA, in: Finanzarchiv, N.F. Band 28, S.415 ff.

Peffekoven, R. (1978), Die Besteuerung des internationalen Handels, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 7. Jg. S.163 ff.

- Peffekoven, R. (1980)**, Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Albers, W. u.a. (Hg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 2, Stuttgart u.a.O., S.608 ff.
- Peffekoven, R. (1983)**, Probleme der internationalen Finanzordnung, in: Neumark, F. (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band IV, 3. Auflage, Tübingen, S.219 ff.
- Peffekoven, R. (1985)**, Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: Cansier, D. u.a. (Hg.), Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Festschrift für Werner Ehrlicher, Berlin, S.53 ff.
- Peffekoven, R. (1986)**, Einführung in die Grundbegriffe der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Darmstadt
- Peffekoven, R. (1987)**, Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F. Band 45, S.181 ff.
- Peffekoven, R. (1988)**, Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv, N.F. Band 46, S.397 ff.
- Peffekoven, R. (1990)**, Finanzausgleich und Sonderbedarfe. Thema und vier Variationen, in: Bea, F.X. u.a. (Hg.), Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Tübingen, S.323 ff.
- Peffekoven, R. (1992a)**, Öffentliche Finanzen, in: Bender, D. u.a. (Hg.), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1, 5. Auflage, München, S.479 ff.
- Peffekoven, R. (1992b)**, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 72. Jg., S.349 ff.
- Peters, J. (1986)**, Organisatorische Alternativen der Koordination von Umweltschutzaufgaben im kommunalen Bereich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 9. Jg., S.49 ff.
- Petschow, U., Meyerhoff, J., Thomasberger, C. (1990)**, Umweltreport DDR, Frankfurt am Main
- Pigou, A.C. (1920)**, The Economics of Welfare. Auszugsweise abgedruckt und übersetzt in: Siebert, H. (Hg.), Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung, Darmstadt 1979, S.23 ff.
- Pirker, I. (1987)**, Die Finanzierung der Altlastensanierung, Institut für Wirtschaft und Umwelt Wien, Informationen zur Umweltpolitik 45, Wien
- Pommerehne, W.W. (1987)**, Präferenzen für öffentliche Güter, Tübingen
- Prittwitz, V. (1987)**, Gefahrenabwehr - Vorsorge - Strukturelle Ökologisierung. Drei Idealtypen der Umweltpolitik, Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft (Wissenschaftszentrum Berlin), preprints 87-9, Berlin
- Quirk, J., Saposnik, R. (1968)**, Introduction to General Equilibrium Theory and Welfare Economics, New York
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1978)**, Umweltgutachten 1978, Bundestag-Drucksache 8/1938 vom 19.09.1978

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1987), Umweltgutachten 1987, Bundestag-Drucksache 11/1568 vom 21.12.1987

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), Sondergutachten "Altlasten", Bundestag-Drucksache 11/6191 vom 03.01.1990

Recktenwald, H.C. (1978), Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor. Elemente einer Theorie des ökonomischen Staats"versagens", in: Ortlieb, H.-D. u.a. (Hg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 23. Jahr, Tübingen, S.155 ff.

Rehbinder, E. (1973), Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, Berlin

Rehbinder, E. (1989a), Fortentwicklung des Umwelthaftungsrechts, in: Natur und Recht, 11. Jg., S.149 ff.

Rehbinder, E. (1989b), Fortentwicklung des Umwelthaftungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 2. Jg., S.5 ff.

Reiche, J., Fülgraff, G. (1987), Eigenrechte der Natur und praktische Umweltpolitik. Ein Diskurs über anthropozentrische und ökozentrische Umweltethik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 10. Jg., S.231 ff.

Renn, O., Kals, J. (1990), Technische Risikoanalyse und unternehmerisches Handeln, in: Schüz, M. (Hg.), Risiko und Wagnis, Erster Band, Pfullingen, S.60 ff.

Römer, A.U., Pommerehne, W.W. (1991), Revealing Preferences about Reductions of Public Risks: An Application of the CV Approach, Paper prepared for the Annual Meeting of the European Association of Environmental and Resource Economists 11.-14. June 1991, Stockholm

Röscheisen, H. (1990), Unzureichende Umsetzung: Zu den Schwächen des UVP-Gesetzes, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 3. Jg., S.352 ff.

Rose, M. (1991), Die Altlastenfreistellungsklauseln im Recht der neuen Bundesländer, in: Betriebs-Berater, 46. Jg., S.2100 ff.

Rottländer, F. (1988), Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, Baden-Baden

Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), Handlungsmodell Altlasten. Schlußbericht zu Arbeitsschritt 2.3.1 "Erarbeitung der Planungsgrundlagen", unveröffentlichtes Manuskript, Saarbrücken

Ruppe, J. (1991), Altlasten in den fünf neuen Bundesländern, in: Franzius, V. u.a. (Hg.), Handbuch der Altlastensanierung, Artikel 1.4.1.1, 8. Lieferung, Heidelberg u.a.O.

Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile (1981), Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 30, Bonn

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990), Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91, Stuttgart

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1992), Für Wachstumsorientierung - gegen lähmenden Verteilungsstreit, Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart

Salzwedel, J. (1987), Sonderabfallentsorgung und Altlastensanierung, Rechtsgutachterliche Stellungnahme zum Nordrhein-Westfalen-Modell, Düsseldorf

Sandler, T., Tschirhart, J.T. (1980), The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey, in: Journal of Economic Literature, Vol. 18, S.1481 ff.

Schäfer H.B. (1989), Perspektiven des Umwelthaftungsrechts, obligatorische Umwelthaftungsversicherung und Schadensersatzfonds, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 2. Jg., S.9 ff.

Schemmel, L. (1980), Quasi-Steuern. Gegen den Wildwuchs steuerähnlicher Sonderabgaben, Wiesbaden

Schenkel, W., Franzius, V. (1989), Altlastenproblematik in der EG, in: Müll und Abfall, Heft 1/1989, S.1 ff.

Schmeken, W. (1989), "Altlasten" - Zuständigkeiten und Finanzierungsmodelle, in: Walprecht, D. (Hg.), Abfall und Abfallentsorgung: Vermeidung, Verwertung, Behandlung, Köln u.a.O., S.171 ff.

Schmeken, W. (1991), Verpflichtung und Zuständigkeiten bei der Altlastensanierung im kommunalen Bereich, in: Franzius, V. u.a. (Hg.), Handbuch der Altlastensanierung, Artikel 1.5.1.1.2, 8. Lieferung, Heidelberg u.a.O.

Schmidt, K. (1980), Grundprobleme der Besteuerung, in: Neumark, F. (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band II, 3. Auflage, Tübingen, S.119 ff.

Schmidt, K. (1985), Ideenwandel und Ausgabenentwicklung, in: Gebauer, W. (Hg.), Öffentliche Finanzen und monetäre Ökonomie, Frankfurt am Main, S.53 ff.

Schmidt, K. (1991), Mehr Chancen für die Vernunft: Hemmnisse einer rationalen Finanzpolitik und Möglichkeiten ihrer Überwindung, Sitzungsberichte der Wissenschaftlichen Gesellschaft an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main, Band XXVII, Nr. 5, Stuttgart

Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1990), Kommentar zum Grundgesetz, 7. Auflage, Neuwied u.a.O.

Schmidt-Jortzig, E. (1982), Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, in: Schmidt-Jortzig, E. u.a. (Hg.), Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung, Köln u.a., S.1 ff.

Schmölders, G. (1970), Finanzpolitik, 3. Auflage, Heidelberg u.a.O.

Schmölders, G., Hansmeyer, K.-H. (1980), Allgemeine Steuerlehre, 5. Auflage, Berlin

Schoser, F. (1989), Rechtsstaatliche versus undifferenzierte Umwelthaftung, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 2. Jg., S.11 ff.

Schrader, C. (1988), Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip?, Berlin

Schulz, W. (1989), Ansätze und Grenzen der Monetarisierung von Umweltschäden, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 12. Jg., S.55 ff.

- Schulz, W., Wicke, L. (1987)**, Der ökonomische Wert der Umwelt, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 10. Jg., S.109 ff.
- Schwarting, G. (1985)**, Grundsätze für die Kreditaufnahme der Gemeinden, in: Püttner, G. (Hg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6, 2. Auflage, Berlin u.a.O., S.621 ff.
- Senf, P. (1977)**, Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Neumark, F. (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, 3. Auflage, Tübingen, S.371 ff.
- Siebert, H. (1976)**, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Göttingen
- Siebert, H. (1978)**, Ökonomische Theorie der Umwelt, Tübingen
- Siebert, H. (1987)**, Nutzung der Natur und zukünftige Generationen, in: Henn, R. (Hg.), Technologie, Wachstum und Beschäftigung, Berlin, S.950 ff.
- Siebert, H. (1992)**, Das Wagnis der Einheit, Stuttgart
- Simonis, U.E. (1985)**, Ökologische Orientierung der Ökonomie, in: Jänicke, M. u.a. (Hg.), Wissen für die Umwelt, Berlin u.a.O., S.215 ff.
- Sinn, G., Sinn, H.-W. (1992)**, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 2. Auflage, Tübingen
- Skinner, J.H. (1987)**, Superfund - the program for cleanup of hazardous waste sites in the United States, in: Schenkel, W. (Hg.), Abfallwirtschaft in großen Städten und Verdichtungsräumen, Teil II, Beihefte zu Müll und Abfall, Heft 25, S.55 ff.
- Smekal, C. (1980)**, Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG) - Ziele und Ausgestaltungsprobleme, in: Pohmer, D. (Hg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 96/II, Berlin, S.151 ff.
- Sohmen, E. (1976)**, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen
- Sprösser, S. (1989)**, Was ist das Ziel der Umweltschutzpolitik?, Grösch
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (1992)**, Statistisches Jahrbuch 1992 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1992
- Steger, U. (1990)**, Übernahme von Umweltkosten und -risiken durch die Industrie, in: Schüz, M. (Hg.), Risiko und Wagnis, Erster Band, Pfullingen, S.194 ff.
- Stich, R. (1989)**, Wiedernutzung brachliegender Gewerbe-, Industrie- und Verkehrsflächen, in: Umwelt- und Planungsrecht, Jg. 1989, S.401 ff.
- Stief, K.**, Einkapselung von Altlasten, in: Kompa, R. u.a. (Hg.), Altlasten und kontaminierte Standorte, Köln, S.45 ff.
- Strickrodt, B. (1988)**, Kooperationsmodell des Landes Rheinland-Pfalz zur Altlastensanierung, in: Franzius, V. u.a. (Hg.), Handbuch der Altlastensanierung, Artikel 1.6.3.4, Grundwerk, Heidelberg u.a.O.
- Tewinkel, A., Hansjürgens, B. (1991)**, Sonderabgaben zur Verbesserung der Umweltsituation?, in: Wirtschaftsdienst, 71. Jg., S.149 ff.

Thome-Kozwiensky, K.J., Schneider, M. (1989), Techniken zur Sanierung von Altlasten, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 2. Jg., S.25 ff.

Thoss, R. (1984), Das regionale Entwicklungspotential als Ansatzpunkt für die Koordinierung der Raumordnungs-, Struktur- und Umweltpolitik, in: Ewers, H.-J. u.a. (Hg.), Probleme der Ordnungs- und Strukturpolitik, Göttingen, S.234 ff.

Töpfer, K. (1989), Reform des Umwelthaftungsrechts, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 2. Jg., S.1 ff.

Trzaskalik, C. (1991), Die Finanzierung der Altlastensanierung durch nichtsteuerliche Abgaben, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des rheinland-pfälzischen Ministeriums für Umwelt und Gesundheit, unveröffentlichtes Manuskript, Mainz

Umweltbundesamt (Hg.) (1990), Abfallwirtschaft und Altlasten, Berlin

Umweltbundesamt (Hg.) (1992), Daten zur Umwelt 1990/91, Berlin

Urteil vom 27.05.1992, Zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, Manuskript

Vieler, A. (1986), Interessen, Gruppen und Demokratie, Tübingen

Wagner, H. (1990), Kooperation in Rheinland-Pfalz - ein Modell für die Altlastensanierung?, in: Brandt, E. (Hg.), Altlasten: Untersuchung, Sanierung, Finanzierung, 2. Auflage, Taunusstein, S.189 ff.

Wagner, G.R. (1988), Steuerliche Fragen der Altlastensanierung, in: Franzius, V. u.a. (Hg.), Handbuch der Altlastensanierung, Artikel 1.6.2.2, Grundwerk, Heidelberg u.a.O.

Wagner, G.R., Fichtner, S. (1987), Ansatzpunkte betrieblicher und überbetrieblicher Handhabung des Umweltproblems Altlasten, in: Wagner, G.R. (Hg.), Altlasten und Entsorgungsökonomie, Düsseldorf, S.7 ff.

Wagner, G.R., Fichtner, S. (1989), Kosten und Kostenrisiken der Altlastensanierung, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 2. Jg., S.35 ff.

Wicke, L. (1985), Fonds für Altlastensanierung, in: Umweltmagazin Februar 1985, S.42 ff. und April 1985, S.12 ff.

Wicke, L. (1991), Umweltökonomie, 3. Auflage, München

Wiegandt, C.-C. (1989), Altlasten und Stadtentwicklung, Basel u.a.O.

Wild, W. (1990), Finanzierung der Altlastensanierung, in: Brander, S. u.a. (Hg.), Beiträge zur Theorie der Umweltökonomie, Regensburg, S.37 ff.

Wille, E. (1990), Marktversagen versus Staatsversagen - ein ideologisches Karussell?, in: Ellwein, T. u.a. (Hg.), Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?, Baden-Baden, S.251 ff.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1968), Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland und Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 10, Bonn

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29, Bonn

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn

Wittmann, W. (1981), Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, in: Pohmer, D. (Hg.), Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 121, Berlin, S.9 ff.

Wolf, K. (1992), Freistellung von der Altlastenhaftung - Probleme und Erfahrungen aus der Praxis, in: Franzius, V. u.a. (Hg.), Handbuch der Altlastensanierung, Artikel 1.6.1.6.1, 11. Lieferung, Heidelberg u.a.O.

Wust, H.F. (1981), Föderalismus, Göttingen

Zimmermann, H. (1983), Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Neumark, F. (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band IV, 3. Auflage, Tübingen, S.3 ff.

Zimmermann, H. (1985), Diskussionsbeiträge, in: Deutscher Bundestag, Ausschuß für Wirtschaft, Stenographisches Protokoll, 46. Sitzung vom 14.10.1985, Bonn

Zimmermann, H. (1991a), Überlegungen zur Finanzierung der Altlastensanierung, in: Umweltschutz, Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 38, Berlin, S.101 ff.

Zimmermann, H. (1991b), Das Doppelgesicht der Ökosteuern, in: Franfurter Allgemeine Zeitung Nr. 272 vom 23.11.1991, S.13.

Zimmermann, H., Benkert, W. (1989), Öffentliche Finanzen im Rahmen einer gemeinlastorientierten Umweltpolitik, in: Schmidt, K. (Hg.), Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 176/II, Berlin, S.9 ff.

Zimmermann, K. (1973), Zur Imageplanung von Städten, Köln

Zimmermann, K. (1981), Umweltpolitik und Verteilung, Köln

Zimmermann, K., Müller, F.G. (1985), Umweltschutz als neue politische Aufgabe. Substitutionseffekte in öffentlichen Budgets, Frankfurt am Main u.a.O.

Zimmermann, K., Nijkamp, P. (1986), Umweltschutz und regionale Entwicklungspolitik - Konzepte, Inkonsistenzen und integrative Ansätze -, in: Fürst, D. u.a. (Hg.), Umwelt - Raum - Politik, Berlin, S.19 ff.

Zohlhöfer, W. (1984), Umweltschutz in der Demokratie, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 3, S.101 ff.

Zohlhöfer, W. (1985), Der Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ), in: Jarre, J. (Hg.), Was leistet die Wirtschaftswissenschaft zur Lösung von Umweltproblemen?, Loccum Protokolle 20/1985, Loccum, S.46 ff.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------------|--|
| AbfAG-Hes | Hessisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz |
| AbfAG-Nds | Niedersächsisches Abfallabgabengesetz |
| AbfG | Abfallgesetz |
| ABM | Arbeitsbeschaffungsmaßnahme |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BMFT | Bundesministerium für Forschung und Technologie |
| BUND | Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. |
| BVerfGE | Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts |
| CERCLA Liability | Comprehensive Environmental Response, Compensation and Act |
| c.p. | ceteris paribus |
| EAbfAG | Entwurf eines Abfallabgabengesetzes (Stand 11.09.1991) |
| EGV | EG-Vertrag |
| EPA | Environmental Protection Agency |
| EThG | Entwurf eines Treuhandgesetzes der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN |
| FAG | Finanzausgleichsgesetz |
| FN | Fußnote |
| GAB | Gesellschaft zur Altlastensanierung in Bayern mbH |
| GBS Pfalz | Gesellschaft zur Beseitigung von Sonderabfällen in Rheinland- mbH |
| GG | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GRW regionalen | Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Wirtschaftsstruktur" |
| HIM | Hessische Industriemüll GmbH |
| LABfAG-Bawü | Landesabfallabgabengesetz Baden-Württemberg |
| LABfG-NRW | Landesabfallgesetz Nordrhein-Westfalen |
| N.F. | Neue Folge |
| o.J. | ohne Jahresangabe |
| o.V. | ohne Verfasser |
| SAbfAG-Hes | Hessisches Sonderabfallabgabengesetz |
| TA | Technische Anleitung |

XXXVIII

THA

Treuhandanstalt

Vol.

Volume

Symbolverzeichnis

Kapitel A I 4.

| | |
|--------|---|
| A_0 | Angebotskurve des Gutes x - auf Basis der internen und externen Kosten - in Abhängigkeit vom Preis p |
| A_1 | Angebotskurve des Gutes x - auf Basis der internen Kosten - in Abhängigkeit vom Preis p |
| G | Gewinn des y-Produzenten in Abhängigkeit von der Produktionsmenge des Gutes y |
| GK | Grenzkosten |
| GK_0 | Kurve der internen und externen Grenzkosten in Abhängigkeit von der Herstellungsmenge des umweltintensiv produzierten Gutes x |
| GK_1 | Kurve der internen Grenzkosten in Abhängigkeit von der Herstellungsmenge des umweltintensiv produzierten Gutes x |
| N_0 | Nachfragekurve des Gutes x in Abhängigkeit vom Preis p |
| R_0 | Kurve der funktionalen Beziehung zwischen der produzierten Menge des Gutes x und des Gutes y |
| S_0 | Gewinnkurve des y-Produzenten in Abhängigkeit von der Produktionsmenge des Gutes y |
| p | Preis des Gutes x |
| x | Menge des umweltintensiv produzierten Gutes x |
| y | Menge des Gutes y, das als Vorprodukt für die Herstellung des Gutes x benötigt wird |

Kapitel A II 3.3.

| | |
|------------|--|
| GK | gesellschaftliche Grenzkosten |
| GK_0 | Kurve der gesellschaftlichen Grenzkosten in Abhängigkeit von der Umweltqualität |
| GN | gesellschaftlicher Grenznutzen |
| GN_0 | Kurve des gesellschaftlichen Grenznutzens in Abhängigkeit von der Umweltqualität |
| UQ | Umweltqualität |
| UQ_{opt} | ökonomisch optimale Umweltqualität |

Kapitel B II 6.5. und Anhang I

| | |
|-----------|--|
| E_A | allokationspolitisch begründeter Abzug von der Eigenbeteiligungsquote |
| E_D | distributionspolitisch begründeter Abzug von der Eigenbeteiligungsquote |
| E_O | Eigenbeteiligungsquote der neuen Bundesländer (konstant) |
| E_S | strukturpolitisch begründeter Abzug von der Eigenbeteiligungsquote |
| E_{SA} | struktur- und allokationspolitisch begründeter Abzug von der Eigenbeteiligungsquote |
| E_W | Eigenbeteiligungsquote der alten Bundesländer (konstant) |
| $F_{i,j}$ | Indikator für die unterdurchschnittliche Finanzkraft eines Landes |
| K | gesamte normierte Sanierungskosten |
| $N_{i,j}$ | Indikator für die von einer Sanierungsmaßnahme ausgehenden landesexternen Nutzen |
| $W_{i,j}$ | Indikator für die unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft eines Landes |
| Z | Zuweisungssumme |
| $a_{i,j}$ | Anteil der Sanierungskosten - die bei Sanierungen entstehen, die nicht in strukturschwachen Regionen durchgeführt werden und bei denen keine Spillover-Effekte entstehen - an den normierten jährlichen Sanierungskosten eines Landes (Grundbetrag des Landes) |
| $b_{i,j}$ | Anteil der Sanierungskosten - die bei Sanierungen entstehen, die in strukturschwachen Regionen durchgeführt werden und bei denen keine Spillover-Effekte entstehen - an den normierten jährlichen Sanierungskosten eines Landes (Grundbetrag des Landes) |
| $c_{i,j}$ | Anteil der Sanierungskosten - die bei Sanierungen entstehen, die nicht in strukturschwachen Regionen durchgeführt werden und bei denen Spillover-Effekte entstehen - an den normierten jährlichen Sanierungskosten eines Landes (Grundbetrag des Landes) |
| $d_{i,j}$ | Anteil der Sanierungskosten - die bei Sanierungen entstehen, die in strukturschwachen Regionen durchgeführt werden und bei denen Spillover-Effekte entstehen - an den normierten jährlichen Sanierungskosten eines Landes (Grundbetrag des Landes) |
| i | 1, ... t |
| j | 1, ... 16 (Indices der Bundesländer) |

t Zeitraum (in Jahren), in dem das Sanierungsprogramm durchgeführt wird

Kapitel B III 2.2.3.

| | |
|-------------|---|
| A | Abfallmenge |
| B | Basisentgelt |
| E | Entsorgungsfaktor |
| K'_E | Grenzkosten der Entsorgung |
| $K'_E + L'$ | Grenzkosten der Entsorgung nach Erhebung des Lizenzentgeltes |
| K'_V | Grenzvermeidungskosten |
| L | Lizenzentgelt |
| a | Kostensparnis durch Reduktion der zu entsorgenden Abfälle von A_0 auf A_1 nach Einführung eines Lizenzentgeltes in Höhe von $B_0 * E$ |
| b | Abgabeaufkommen nach Einführung eines Lizenzentgeltes in Höhe von $B_0 * E$ |

Einleitung

Altlastensanierung ist eine umweltpolitische Aufgabe. Um sie zu bewältigen, bedarf es der Anstrengungen verschiedener Wissenschaften und Verwaltungen. Während im natur- und ingenieurwissenschaftlichen sowie im juristischen Schrifttum in den letzten zehn Jahren zahlreiche Gutachten, Tagungsbände und mehrere Monographien zu Fragen der Altlastensanierung erschienen sind, setzten sich die Wirtschaftswissenschaften bisher allenfalls sporadisch mit dieser Thematik auseinander. Im deutschsprachigen Raum ist noch keine Monographie erschienen, in der das Thema Altlastensanierung aus ökonomischer Sicht diskutiert wird. Finanzierungsfragen werden zumeist juristisch - und hierbei vor allem im Hinblick auf die Anwendbarkeit des haftungsrechtlichen Instrumentariums - oder rein deskriptiv - in Bezug auf die in einigen Bundesländern geltenden Finanzierungsmodelle - behandelt. Das 1990 erschienene Sondergutachten "Altlasten" des Sachverständigenrates für Umweltfragen, dessen Anspruch es war, die Altlastenproblematik umfassend zu behandeln, bestätigt diesen Eindruck: Eine eingehende Erörterung ökonomischer Aspekte fehlt. Das ist erstaunlich, denn ungelöste Finanzierungsfragen sind der wichtigste Grund dafür, daß bis heute nur wenige Flächen saniert werden konnten.

Da noch keine altlastenspezifische umweltökonomische Untersuchung vorliegt - eine Analyse der Ursachen des Altlastenproblems und eine Analyse der volkswirtschaftlichen Wirkungen von Sanierungsmaßnahmen aber ebenso wie eine Analyse der umweltpolitischen Zielfestlegung wichtige Hinweise für die Finanzierungsdiskussion liefern -, werden solche Fragen im Teil A dieser Arbeit - neben einigen begrifflichen Erläuterungen sowie einer Darstellung des Ausmaßes und der Kosten der Altlastensanierung - recht ausführlich erörtert. Die Finanzierungsdiskussion wird im Teil B dieser Arbeit geführt. Mit Hilfe verschiedener umweltpolitischer Prinzipien sollen Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung entwickelt werden. Ausgehend von den institutionellen Gegebenheiten in der Bundesrepublik Deutschland werden bestehende Regelungen dargestellt und ökonomisch beurteilt. Soweit nötig und möglich werden Verbesserungs- bzw. Lösungsvorschläge gemacht. Im Hinblick auf die politische Durchsetzbarkeit der Reformvorschläge werden primär solche Konzepte vorgestellt, die sich innerhalb der gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen verwirklichen lassen. Aus dem gleichen Grund spielen die institutionellen Vorgaben auch bei der Beurteilung der bestehenden Finanzierungsregelungen und bei den Reformvorschlägen anderer Autoren eine zentrale Rolle.

Die Frage, inwieweit Altlastensanierungen nach dem Verursacherprinzip finanziert werden sollten (Teil B Kapitel I), kann relativ kurz abgehandelt werden. Aus ökonomischer Sicht

spielt hierbei das Postulat der Regelbindung zwar eine zentrale Rolle; letztlich entscheidet aber weitgehend das zum Zeitpunkt der Altlastenentstehung geltende Haftungsrecht darüber, ob und inwieweit das Verursacherprinzip realisiert werden kann. Etwas anderes gilt für die Finanzierung von Altlastensanierungen in den neuen Bundesländern. Bei der Frage, ob das bundesdeutsche Haftungsrecht auch in den neuen Bundesländern angewendet werden sollte, liefert eine ökonomische Analyse - über das Postulat der Regelbindung hinaus - einige interessante Erkenntnisse. Dieser Frage wird deshalb in einem Kapitel gesondert nachgegangen.

Im Mittelpunkt der Arbeit steht die Frage, wie Altlastensanierungen, für die haftungsrechtlich kein Verursacher mehr herangezogen werden kann oder herangezogen werden sollte, zu finanzieren sind. Dabei geht es zunächst darum, welche Gebietskörperschaften sich an der Finanzierung solcher Sanierungsmaßnahmen beteiligen sollten und mit welchen Instrumenten eine entsprechende Kostenverteilung herbeigeführt werden kann (Teil B Kapitel II). Im nächsten Schritt wird dann untersucht, ob es ökonomisch sinnvoll ist, wenn eine ausgabenverantwortliche Gebietskörperschaft versucht, Teile der bei ihr anfallenden Sanierungskosten über das Gruppenlastprinzip zu finanzieren (Teil B Kapitel III). Dabei wird zwischen Abgablösungen und freiwilligen Vereinbarungen - den sog. Kooperationsmodellen - unterschieden.

Im Schlußteil der Arbeit (Teil C) werden Konturen einer rationalen Finanzierungsstrategie aufgezeigt. Zunächst wird begründet, warum eine stärker pauschalisierende Finanzierungs-konzeption einer auf den jeweiligen Einzelfall bezogenen Finanzierungsregelung vorzuziehen ist. Anschließend werden - gleichsam als Zusammenfassung der vorangegangenen Ausführungen - Handlungsvorschläge präsentiert, die Antworten auf die folgenden vier Fragen geben:

1. Inwieweit sollen der private und der öffentliche Sektor in die Finanzierung eingebunden werden?
2. Welcher Ebene im föderativen Staatsaufbau soll die Aufgabenkompetenz für Altlastensanierungen übertragen werden?
3. Welche Gebietskörperschaften sollen sich an der Finanzierung öffentlich zu sanierender Altlasten beteiligen?

4. Mit welchen einnahmepolitischen Instrumenten sollen sich die ausgabenverantwortlichen Gebietskörperschaften ihre notwendigen Finanzierungsmittel beschaffen?

A. Allgemeiner Teil: Altlasten und Altlastensanierung im gesamtwirtschaftlichen und politischen Zusammenhang

I. Altlasten

1. Der Begriff Altlasten

Seit mehr als zwei Jahrzehnten wird der Begriff Altlasten benutzt, um auf Umweltschäden aus der Vergangenheit hinzuweisen. Ob es sich dabei um Beeinträchtigungen des Bodens, der Gewässer oder der Luft handelt oder ob die Schäden auf die Abfallentsorgung, auf Industrieemissionen, auf klimatologische Veränderungen oder auf andere Umweltbeeinträchtigungen zurückzuführen sind, spielt beim umgangssprachlichen Gebrauch des Begriffes meist keine Rolle.

In der umweltpolitischen Praxis hat sich der Begriff Altlasten dagegen als terminus technicus für eine ganz bestimmte Art von Umweltschäden herausgebildet.¹ Danach sind Altlasten Bodenverunreinigungen, die in der Vergangenheit entstanden sind und von denen heute Gefahren für die Umwelt ausgehen. Während sich die mediale Eingrenzung des Begriffes auf kontaminierte Böden durchgesetzt hat, ist umstritten, ob alle Arten von Bodenverunreinigungen aus der Vergangenheit mit dem Altlastenbegriff gleichgesetzt werden sollten.²

Eine weit gefaßte Begriffsabgrenzung wählt zum Beispiel die Bundesregierung in der Bodenschutzkonzeption von 1985: "Verlassene und stillgelegte Ablagerungsplätze mit kommunalen und gewerblichen Abfällen (Altablagerungen), wilde Ablagerungen, Aufhaldungen und Verfüllungen mit umweltgefährdenden Produktionsrückständen, auch in Verbindung mit Bergematerial und Bauschutt, ehemalige Industriestandorte, Korrosionen von Leitungssystemen, defekte Abwasserkanäle, abgelagerte Kampfstoffe, unsachgemäße Lagerung wassergefährdender Stoffe und andere Bodenkontaminationen können sogenannte Altlasten zur Folge haben. Zu Kontaminationen des Bodens kann es auch im Bereich der Landwirtschaft durch Rückstände von Pflanzenschutzmitteln kommen."³

-
- 1 Offiziell wurde der Begriff Altlasten erstmals im Umweltgutachten 1978 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen im Zusammenhang mit verlassenen Ablagerungsplätzen gebraucht: "Es wird auf Dauer offenbar eine Anzahl ungesicherter Ablagerungsplätze mit erheblichen Emissionen als 'untilgbare Altlast' hingenommen werden müssen." Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1978), S.2.
 - 2 Ausführliche Untersuchungen zu den verschiedenen Möglichkeiten der Begriffsabgrenzung findet man bei Eberle, I. (1989); Franzius, V. (1990); Schrader, C. (1988), S.3 ff.
 - 3 Bundestag-Drucksache 10/2977 vom 07.03.1985, S.27 f.

Eine von der Umweltministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe "Altablagerungen und Altlasten" definiert dagegen folgende Fallgruppen als mögliche altlastverdächtige Flächen⁴:

- Altablagerungen (insbesondere von Abfällen),
- Altstandorte (insbesondere ehemalige Betriebsflächen),
- großflächige Bodenbelastungen mit Schadstoffen (durch Immissionen, Aufbringungen, Überschwemmungen, sonstige Einträge) und
- Ablagerungen von Kampfmitteln, sogenannte Rüstungsaltposten (Kampfstoffe, Munition).

Mit derartigen, weit gefaßten Begriffsabgrenzungen würden nahezu alle Bodenbelastungen, die in der Vergangenheit entstanden sind, zu Altlasten. Die Begriffe Altlasten und kontaminierte Böden könnten letztlich synonym verwendet werden.⁵ Die Heterogenität der verschiedenen Arten von kontaminierten Böden läßt dagegen eine stärkere Differenzierung - und damit eine weitere Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes - als sinnvoll erscheinen. In Abbildung A.1 werden stoffliche Einträge in den Boden danach unterschieden, ob es sich um flächenhafte, linienhafte oder punktuell standörtliche Verunreinigungen handelt.⁶

4 Vgl. Franzius, V. (1990), S.4.

5 Eine solche weite Auslegung des Begriffes Altlasten würde allerdings der international gebräuchlichen Terminologie entsprechen. In der anglo-amerikanischen Literatur gibt es keine spezielle Begriffsabgrenzung, mit der bestimmte Arten von Bodenkontaminationen - entsprechend den Altlasten - unterschieden werden. Dort werden alle Bodenkontaminationen unter Begriffen wie contaminated land, contaminated site oder contaminated soil zusammengefaßt.

6 Vgl. Wiegandt, C.-C. (1989), S.52.

Abb. A.1: Abgrenzung des Begriffes Altlasten

| | Stoffliche Einträge in den Boden |
|---------------------------|--|
| flächenhaft | Bodenbelastung durch Luftverunreinigung Bodenbelastung durch Landwirtschaft |
| linienhaft | Bodenbelastung entlang von Verkehrswegen Bodenbelastung durch defekte Abwässerkanäle |
| punktuell standörtlich | Rüstungsaltslasten <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px; display: inline-block;"> Altablagierungen Altstandorte </div> |

☐ ☐ ☐ Altlasten im Sinne dieser Arbeit

Im weiteren werden nur punktuell standörtliche Bodenverunreinigungen - mit Ausnahme der Rüstungsaltslasten - betrachtet. Für eine solche Abgrenzung der Untersuchung sprechen mehrere Gründe:

1. Würden großflächige und linienhafte Bodenverunreinigungen einbezogen, so müßte die Altlastendiskussion zu einer Auseinandersetzung mit der Luftreinhaltepolitik, der Agrarpolitik und der Verkehrspolitik erweitert werden.
2. Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die Finanzierungsfrage. Bei Altablagierungen und Altstandorten ergibt sich aufgrund der Art und Weise, wie die Bodenverunreinigungen entstanden sind, eine andere Form der Kostenanlastung als bei den übrigen Kontaminationspfaden. Das ist auch der Grund, warum Rüstungsaltslasten⁷ von der weiteren Betrachtung ausgenommen sind. Rüstungsaltslasten sind immer durch die Wahrnehmung

⁷ Unter Rüstungsaltslasten versteht man Bodenverunreinigungen, die Kriegsfolgelasten sind, und solche Kontaminationen, die nach 1945 infolge militärischer Nutzungen - primär auf Truppenübungsplätzen, Kasernengeländen und in Munitionslägern - entstanden sind. Dagegen zählen kontaminierte Böden im Bereich der Rüstungsindustrie zu den Altstandorten.

öffentlicher Aufgaben verursacht. Im Gegensatz zu den Altablagerungen und Altstandorten stellt sich hier nicht die Frage, ob und inwieweit der private Sektor in die Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen eingebunden werden sollte.⁸

3. Schließlich hat sich in der umweltpolitischen Praxis in Deutschland der Begriff Altlasten für eben diese beiden Arten von Bodenverunreinigungen durchgesetzt. Die von der Umweltministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe empfiehlt, künftig nur Altablagerungen und Altstandorte - aus den oben genannten Fallgruppen potentieller altlastverdächtiger Flächen - als Altlasten zu bezeichnen.⁹ Die Bundesregierung hat diese Abgrenzung 1989 übernommen:

"Nach vorherrschender Auffassung versteht man unter 'Altlasten' im engeren Sinne Altablagerungen und Altstandorte, von denen aufgrund vorausgegangener Ergebnisse einer durchgeführten detaillierten Gefährdungsabschätzung an entsprechenden Verdachtsflächen eine konkrete Gefährdung der menschlichen Gesundheit und/oder der Umwelt ausgeht.

Zur Kategorie der 'Altablagerungen' zählt man insbesondere verlassene und stillgelegte Ablagerungsplätze sowie 'wilde' Ablagerungen von Abfällen. Außerdem können darunter auch Bauschutt- und Erdaushubdeponien sowie Aufschüttungen und Verfüllungen verstanden werden.

Zur Kategorie der 'Altstandorte' zählt man insbesondere Standorte ehemaliger Industrie- und Gewerbebetriebe, die in der Vergangenheit gefährliche Stoffe oder Gegenstände hergestellt, behandelt, gelagert oder abgelagert haben."¹⁰

Die bestehenden deutschen Finanzierungsmodelle zur Altlastensanierung und die meisten Reformvorschläge beziehen sich aus den genannten Gründen ebenfalls auf Altablagerungen und Altstandorte.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß sich der Begriff Altlasten - so wie er in dieser Arbeit verwendet wird - aus drei Elementen zusammensetzt¹¹:

8 Für die Sanierung von Kriegsfolgealtlasten ergeben sich aus Art. 120 GG und dem Allgemeinen Kriegsfolgengesetz von 1957 klare rechtliche Regelungen. Vgl. Bundestag-Drucksache 11/4104 vom 01.03.1989, S.20 f.; Donner, H., Fischer, C. (1990), S.385 ff.

9 Vgl. Franzius, V. (1990), S.6. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen schlägt in seinem Sondergutachten "Altlasten" ebenfalls vor, nur Altablagerungen und Altstandorte dem Begriff Altlasten unterzuordnen. Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.18 ff.

10 Bundestag-Drucksache 11/4104 vom 01.03.1989, S.2 f.

11 Vgl. Franzius, V. (1990), S.6 f.

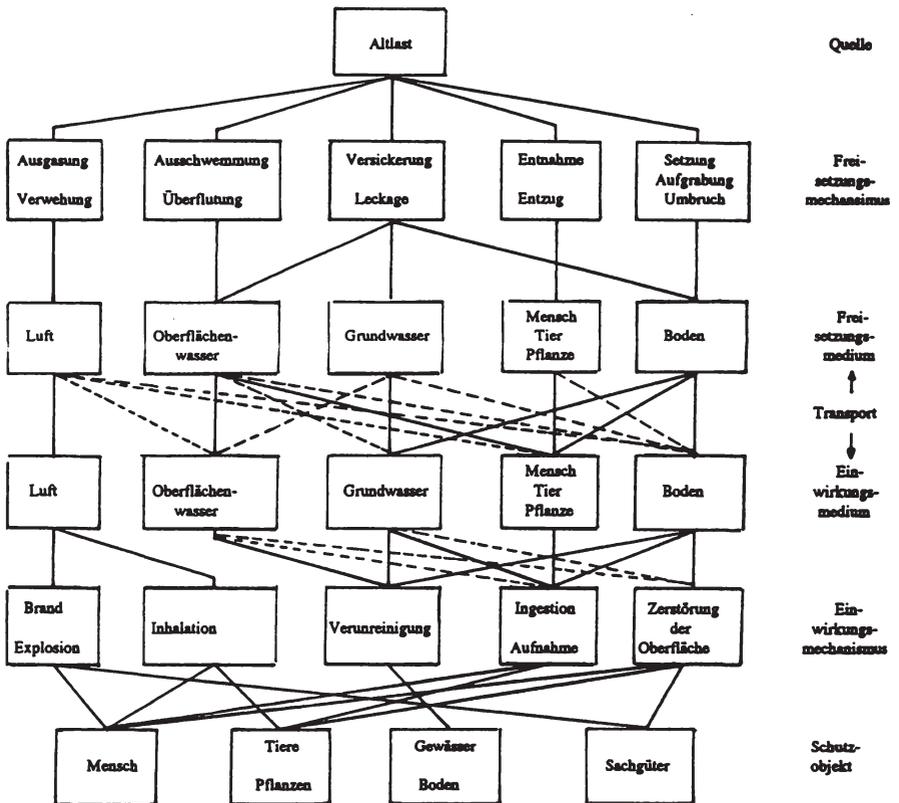
- einem gegenständlichen Element (Altablagerungen und Altstandorte),
- einem zeitlichen Element (ehemalige Nutzung)¹² sowie
- einem wertenden Element (Gefährdung der menschlichen Gesundheit und/oder der Umwelt).¹³

2. Gefährdungspotentiale von Altlasten

Die negativen Auswirkungen von Altlasten beschränken sich nicht nur auf den Boden. Da die Schadstoffemissionen im Boden nicht vollständig absorbiert werden, entstehen einerseits unmittelbare Gefährdungen für Lebewesen, die mit den kontaminierten Flächen direkt in Kontakt kommen, und andererseits mittelbare Gefährdungswirkungen infolge intermediärer Schadstoffverlagerungen. Durch Altlasten können demnach Menschen, Tiere, Pflanzen, Gewässer und Sachgüter, wie z.B. Gebäude, Denkmäler oder Ver- und Entsorgungseinrichtungen negativ beeinträchtigt werden. Die Freisetzungs- und Einwirkungsmechanismen, die letztlich zu einer Gefährdung der genannten Schutzobjekte führen, sind äußerst komplex und beruhen auf naturwissenschaftlichen Zusammenhängen.¹⁴ Abbildung A.2 veranschaulicht die verschiedenen Ausbreitungsstufen und die vielfältigen Interdependenzen zwischen den Freisetzungs- und Einwirkungsmedien.

-
- 12 Auf die Diskussionen im juristischen Schrifttum, wann eine Bodenverunreinigung entstanden sein muß, damit sie "alt" ist, soll hier nicht näher eingegangen werden. Vgl. hierzu Brandt, E., Schwarzer, S. (1988), S.12 f.; Koch, H.-J. (1990), S.12 f.; Schrader, C. (1988), S.10 ff. und die dort zitierten Literaturstellen. Für eine ökonomische Analyse ist es sinnvoll, alle Altablagerungen und Altstandorte einzubeziehen, deren Entstehung abgeschlossen ist und zwar unabhängig vom in der Vergangenheit liegenden Ablagerungszeitpunkt oder Ablagerungszeitraum. Vgl. Eberle, I. (1989), S.18.
- 13 Auf Verfahren zur Gefährdungsabschätzung wird in Kap. A II 1.1. kurz eingegangen. Solange sich der Gefahrenverdacht nicht bestätigt hat, spricht man von einer altlastverdächtigen Fläche.
- 14 Vgl. hierzu ausführlich Länderarbeitsgemeinschaft Abfall - Arbeitsgruppe "Altablagerungen und Altlasten" (1989), S.24 ff.

Abb. A.2: Möglichkeiten der Freisetzung, Ausbreitung und Einwirkung von Schadstoffen



Quelle: Länderarbeitsgemeinschaft Abfall - Arbeitsgruppe "Altablagerungen und Altlasten" (1989), S.15.

Die menschliche Gesundheit ist physischen Gefährdungen durch orale, inhalative oder dermale Aufnahme von Schadstoffen ausgesetzt.¹⁵ Darüber hinaus entstehen aber auch psychische Belastungen bei Menschen, die in unmittelbarer Nähe von kontaminierten Standorten leben. Bei ihnen zeigen sich häufig Symptome, die auf Ängste vor möglichen Gesundheitsbeeinträchtigungen und vor dem Verlust der angestammten oder neugeschaffenen Heimat zurückzuführen sind.¹⁶

15 Vgl. hierzu ausführlich Eikmann, T. (1988); Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.54 ff.

16 Vgl. Claus, F. (1988), S.77; Noeke, J., Timm, J. (1989), S.24 f.

Besonders starke Gefährdungen entstehen bei bereits überbauten Altlasten und in den Fällen, in denen sich die Kontaminationen bereits in das Grundwasser verlagert haben. Solche "Skandalfälle" waren es auch, die das Altlastenproblem Anfang der achtziger Jahre erstmals in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses rückten.¹⁷ Wie hoch der "Gefährdungsdruck" tatsächlich ist, läßt sich nur schwer abschätzen, da die meisten Gebietskörperschaften nicht bereit sind, nähere Auskünfte über die Anzahl und die damit verbundenen Konflikte durch bebaute Altlasten zu geben. Eine Studie aus dem Jahre 1988 geht davon aus, daß in den kreisfreien Städten (Landkreisen) jeweils ca. 9 v.H. (6 v.H. bzw. 3,5 v.H.) der Verdachtsflächen auf reinen Wohnbauflächen bzw. auf sogenannten gemischten Bauflächen liegen. Etwa 11 v.H. aller altlastverdächtige Flächen werden in Wasserschutzgebieten vermutet.¹⁸

3. Ursachen von Altlasten

3.1. Entstehungsarten von Altlasten

Gemäß der Definition von Altlasten sind die Entstehungsgründe auf stillgelegten Ablagerungsplätzen und ehemaligen Betriebsstandorten zu suchen. Bei den Altablagerungen kann zwischen Siedlungsablagerungen und Ablagerungen von Sonderabfällen unterschieden werden.

Siedlungsabfälle (Hausmüll, Sperrmüll, Straßenkehrriech, Gartenabfälle und Gewerbemüll aus Kleinbetrieben) wurden lange Zeit in Gemeindenähe systemlos verkippt, wo es sich vom Gelände her anbot: auf Halden, in Senken, Sumpf- und Moorgebieten, Kies-, Sand- und Lehmgruben, Steinbrüchen oder in Baggerseen.¹⁹ Es handelte sich dabei meist um ungeordnete Deponien, d.h. um Flächen, die ohne Eignungsprüfung, ohne Abdichtungen, ohne Überwachung von Anlieferungen und ohne Umzäunungen oder sonstige Sicherungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt wurden.²⁰ Während Anfang der siebziger Jahre in der

17 Vgl. zu einigen Beispielen Borgmann, A. (1988); Claus, F. (1988), S.75 ff.

18 Vgl. Fiebig, K.-H., Ohligschläger, G. (1989), S.40 ff.

19 Entgegen der früheren Auffassung, daß Siedlungsabfälle hauptsächlich aus naturbelassenen Produkten oder gering umweltschädlichen Stoffen bestehen, hat sich inzwischen gezeigt, daß der Anteil umweltgefährdender Stoffe erheblich unterschätzt wurde. Kunststoffe, vor allem Reinigungs- und Desinfektionsmittel, Arzneimittel, Lacke und Lösungsmittel sowie sonstige Chemikalien, wie zum Beispiel Fotoentwickler, führen dazu, daß die Ablagerung von Hausmüll den Boden ebenfalls erheblich beeinträchtigen kann. Vgl. Schrader, C. (1988), S.33.

20 Vgl. Schrader, C. (1988), S.33 f.

Bundesrepublik noch 50.000 meist ungeordnete Abfalldeponien existierten²¹, verringerte sich die Anzahl offiziell betriebener Ablagerungsplätze bis 1975 auf 4.415. 1990 waren es nur noch 299 Anlagen, deren langfristige Sicherheit allerdings teilweise auch gefährdet ist.²² In der DDR gab es über 10.000 unkontrollierte wilde Müllkippen. Davon waren 1990 noch rund 6.000 in Betrieb, von denen heute ca. 1.000 kontrolliert werden. In den Statistiken der DDR wurden nur ca. 120 Ablagerungsplätze als "geordnete Deponien" geführt, auf denen allerdings zum Teil auch Industriemüll und Sonderabfälle abgelagert wurden.²³

Unter Sonderabfällen versteht man Ablagerungen, die in besonderem Maße umwelt- oder gesundheitsschädlich sind und daher nur bei Beachtung besonderer Anforderungen unschädlich beseitigt werden können. Im allgemeinen Sprachgebrauch werden sie auch als "Giftmüll", "produktionsspezifische Abfälle" oder als "industrieller Sondermüll" bezeichnet.²⁴ Sonderabfälle wurden vielfach auf den ungeordneten und geordneten Hausmülldeponien abgelagert. 1990 wurden im alten Bundesgebiet neun öffentliche, oberirdische Sonderabfalldeponien und einige Untertagedeponien betrieben.²⁵ Nachdem seit Mitte der siebziger Jahre die Bestimmungen zur Ablagerung von Sondermüll verschärft und damit auch die Deponiekosten erhöht worden sind, hat der Anteil sogenannter Giftmüllexporte - hauptsächlich in die Länder der Dritten Welt und Osteuropas - und illegaler Ablagerungen erheblich zugenommen. Ein Indiz dafür ist, daß der Verbleib großer Mengen von Sonderabfällen nicht nachvollziehbar ist.²⁶ Von 131 ausgewählten Schadstoffdeponien in der ehemaligen DDR verfügten nur etwa 30 v.H. über eine Basisabdichtung, die zumeist durch günstige natürliche Voraussetzungen geschaffen war. Eine Basisabdichtung im Sinne der bundesdeutschen TA Sonderabfall existierte in der DDR lediglich in der Deponie Schönberg.²⁷

Im Gegensatz zu Altablagerungen entstehen Altstandorte auch durch die Deponierung gefährlicher Stoffe, bei denen keine Endlagerung vorgesehen ist. Für das Entstehen von Altstandorten gibt es verschiedene Ursachen²⁸:

21 Auf die ca. 130 geordneten Ablagerungsplätze gelangten nur die Abfälle von etwa 5 bis 15 v.H. der Bevölkerung. Vgl. Bundesminister des Inneren (1971), S.43 (Materialband).

22 Vgl. Umweltbundesamt (Hg.) (1992), S.494.

23 Vgl. Umweltbundesamt (Hg.) (1992), S.496.

24 Vgl. Schrader, C. (1988), S.34 f.

25 Vgl. Umweltbundesamt (Hg.) (1992), S.494.

26 Vgl. Bechmann, A. (1987), S.84 f.; Leipert, C. (1989), S.165 f.

27 Vgl. Umweltbundesamt (Hg.) (1992), S.496.

28 Vgl. Schrader, C. (1988), S.37.

- Umweltschädliche Rohstoffe oder Zwischenprodukte wurden auf dem Betriebsgelände unsachgemäß gelagert und transportiert.
- Unkenntnis, Verkennung oder Ignoranz der Stoffgefährlichkeit führten zu sorgloser Handhabung.
- Unterirdische Lagerbehälter oder Transportleitungen wurden unerkannt undicht oder blieben bei Nutzungs- bzw. Eigentumswechsel eines Grundstücks unbeachtet und gerieten in Vergessenheit.
- Auf dem Betriebsgrundstück gelagerte gefährliche Stoffe blieben bei Wechsel der Nutzung oder des Produktionsverfahrens als Abfälle liegen.
- Sonderabfälle wurden auf dem Betriebsgelände gelagert, um anfallende Entsorgungskosten einzusparen.

3.2. Stellenwert des Altlastenproblems im öffentlichen Bewußtsein

Bevor in den beiden nächsten Abschnitten auf Marktversagen und Staatsversagen als Ursachen der Altlastenproblematik eingegangen wird, sollen zunächst zwei Entstehungsgründe analysiert werden, die weder dem sich selbst überlassenen Marktmechanismus noch dem interessengebundenen, politischen Willensbildungsprozeß direkt angelastet werden können: die naturwissenschaftlichen Erkenntnisgrenzen und das geringe Umweltbewußtsein der Bevölkerung.²⁹ "Sowohl aus mangelndem Wissen als auch wegen der Werteordnung in der wirtschaftlichen Aufbauphase wurde das Gefährdungspotential von Altlasten nicht erkannt oder zumindest unterschätzt."³⁰

Seit der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert nahmen anthropogene Umwelteinwirkungen in einem Maße zu, mit dem die naturwissenschaftliche Erkenntnisforschung nicht Schritt halten konnte.³¹ Die Entwicklung von umweltgefährdenden Stoffen verlief schneller als die der Entsorgungstechniken und der Spurenanalytik. Dadurch konnten auch die mittel-

29 Dagegen könnte vorgebracht werden, daß beidem durch politische Maßnahmen - wie moral suasion oder staatlicher Forschungsförderung - hätte begegnet werden können. Versäumnisse in diesen Bereichen sind aber zum großen Teil (gesellschaftlich) entwicklungsbedingt und können nicht einseitig dem interessengebundenen, politischen Entscheidungsprozeß angelastet werden.

30 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.10.

31 Vgl. Schrader, C. (1988), S.28.

bis langfristigen Auswirkungen und Risiken von Schadstoffeinträgen nur unvollkommen bewertet werden.³² Speziell für das Umweltmedium Boden gilt noch heute, daß aufgrund der geringen Geschwindigkeit und der Unumkehrbarkeit seiner Entwicklungsabläufe ökologische Phänomene wie Anreicherungen, Schwellenwerte und Synergismen nur schwer erkennbar sind.³³

Die daraus resultierenden Erkenntnisdefizite erschweren per se, daß sich bei Bürgern und Politikern ein ausgeprägtes Umweltbewußtsein einstellt. Hinzu kommt, daß sich seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Ethik herausbildete, die durch ein Vertrauen auf die naturwissenschaftlich erkannten und begründeten Selbstheilungskräfte der Natur gekennzeichnet ist. "Zur Vermeidung akuter Schäden wurden Schadstoffe nun in Boden und Gewässer verteilt, bis sie nicht mehr nachweisbar oder auffindbar waren (Philosophie des Verdünnens bzw. des Vergrabens und Vergessens). Für darüber hinausgehende Folgen wurde der Filterkraft des Bodens vertraut."³⁴

Bodenkontaminationen rangieren auch heute noch im Bewußtsein der Bürger hinter den "klassischen" Umweltbereichen. Untersuchungen haben gezeigt, daß bei einer Differenzierung nach Umweltmedien Luftreinhaltung und Gewässerschutz als die dringendsten umweltpolitischen Aufgaben angesehen werden.³⁵ Wird dagegen nach der Dringlichkeit konkreter Umweltprobleme gefragt, zeigt sich zwar eine starke Sensibilisierung gegenüber jenen Problemen, die ursächlich für das Entstehen von Altlasten sind; das Problem der Bodenverseuchung selbst spielt allerdings nur eine untergeordnete Rolle. Das Institut für praxisorientierte Sozialforschung ermittelte 1992 in einer vergleichenden Untersuchung für Ost- und Westdeutschland, daß die Müllentsorgung von allen Umweltproblemen als die stärkste (Ostdeutschland) bzw. drittstärkste (Westdeutschland) Bedrohung empfunden wird. In der gleichen Untersuchung, in der den Befragten fünfzehn Umweltprobleme vorgegeben wurden, rangierte die Bodenverseuchung nur an neunter (Ostdeutschland) bzw. zehnter (Westdeutschland) Stelle.³⁶

Schließlich wird behauptet, auch die Wissenschaft habe die Dringlichkeit der Bodenproblematik nicht gesehen oder sie zumindest einer größeren Öffentlichkeit und den politischen

32 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.10.

33 Vgl. Bachmann (1985), S.123 ff.

34 Schrader, C. (1988), S.29.

35 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1987), S.49. Die Ergebnisse gehen auf eine Studie des Instituts für praxisorientierte Sozialforschung aus dem Jahre 1986 zurück.

36 Vgl. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1992b), S.5. Den Bürgern in Ost- und Westdeutschland wurde die Frage "Wenn Sie an die Zukunft unserer Umwelt denken, was befürchten Sie da am meisten?" gestellt.

Entscheidungsträgern nicht hinreichend deutlich gemacht. Sachverständige aus den unterschiedlichsten Wissenschaftsbereichen hätten es versäumt, durch entsprechende Gutachten und Stellungnahmen ihre indirekten Einflußmöglichkeiten hinsichtlich einer rationalen Bodenpolitik wahrzunehmen.³⁷ "Angefangen bei namhaften Umweltökonomern, in deren Lehrbüchern der Boden allenfalls als Baugrund für die gewerbliche Wirtschaft randliche Erwähnung fand, bis hin zu Planern, Städtebauern oder Juristen, die zwar die Wertsteigerungen des Bodens diskutierten, aber die ökologischen Aspekte weitgehend außer Betracht ließen"³⁸, seien zahlreiche Versäumnisse von wissenschaftlicher Seite bezüglich einer stärkeren Sensibilisierung der öffentlichen Meinung zu beklagen.

Bei Bodenkontaminationen, die nicht ausschließlich auf naturwissenschaftliche Erkenntnisgrenzen zurückzuführen sind, stellt sich nun die Frage, inwieweit die Altlastenproblematik dem sich selbst überlassenen Marktmechanismus bzw. dem interessengebundenen, politischen Willensbildungsprozeß angelastet werden kann.

3.3. Marktversagen - der wohlfahrtsökonomische Erklärungsansatz

3.3.1. Externe Effekte

Die ökonomische Theorie begreift das Umweltproblem als Allokationsproblem. Um zu erklären, warum der Markt im Fall der Nutzung von Umweltgütern zu keiner optimalen Allokation kommt, greift die Ökonomie auf die Theorie der externen Effekte zurück.³⁹ "Externe Effekte treten auf, sobald die einzelwirtschaftlichen (d.h. internen) von den gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen abweichen. Die Differenz zwischen derartigen privaten und gesellschaftlichen Kosten und Nutzen werden als negative (bei Kosten) und positive (bei Nutzen) externe Effekte bezeichnet."⁴⁰

Umweltschäden sind externe Kosten, die im einzelwirtschaftlichen Gewinnmaximierungskalkül der Unternehmen vernachlässigt werden. Wenn die wettbewerbliche Allokationsregel gilt und die Unternehmen ihre Ressourcen so einsetzen, daß ein Ausgleich der Nettogrenz-

37 Zum Einfluß unabhängiger Beratungsgremien und ungebundener Einzelpersonen mit hohem Sozialprestige auf die politische Willensbildung vgl. Schmidt, K. (1991), S.188 f.

38 Hübler, K.-H. (1985), S.110.

39 Vgl. Baumol, W.J., Oates, W.E. (1975), S.14 ff.

40 Frey, B.S. (1985), S.42. Die ursprüngliche Definition externer Effekte stammt von Pigou, der diese wie folgt charakterisiert: "Das Wesentliche ... [ist], daß eine Person A, indem sie einer zweiten Person B gegen Bezahlung einen Dienst leistet, zugleich anderen Personen Vor- oder Nachteile verschafft, die so geartet sind, daß den begünstigten Parteien keine Zahlung auferlegt oder von seiten der geschädigten Parteien keine Kompensation erzwungen werden kann." Pigou, A.C. (1920), S.26.

produkte in jeder Allokation zustande kommt, ist für die Unternehmen ausschließlich das private Nettogrenzprodukt (auf Basis der internen Kosten) maßgebend, während zur Maximierung der sozialen Wohlfahrt ein Ausgleich der sozialen Nettogrenzprodukte (auf Basis der internen und externen Kosten) erforderlich wäre.⁴¹ Das bedeutet, daß Güter und Leistungen, die nicht mit den externen Kosten des Umweltschutzes belastet werden, tendenziell im Preis zu billig angeboten und damit in zu großen Mengen produziert werden. Würden die externen Kosten in das einzelwirtschaftliche Maximierungskalkül eingehen, d.h., käme es zu einer Internalisierung, wäre das ceteris paribus gleichbedeutend mit einer Verteuerung und einer geringeren Nachfrage nach umweltbelastenden Produkten. Für die Unternehmen bestünden dann auch Anreize, ihre Produktion auf umweltschonendere Verfahren umzustellen.

Altlasten sind auf Ablagerungen gefährlicher Stoffe im Boden - und damit auf die Nutzung des Bodens als Schadstoffaufnahmemedium - zurückzuführen. Dabei entstehen ebenfalls externe Kosten, die nicht in das einzelwirtschaftliche Maximierungskalkül der Verursacher eingehen. Die externen Kosten spiegeln sich letztlich in den Gefährdungen der natürlichen Umwelt, die aus den Kontaminationen des Bodens resultieren.⁴²

Warum kommt es nun im wettbewerblichen Selbststeuerungsprozeß nicht zu einer Internalisierung externer Effekte? Oder anders gefragt: Warum sind die Unternehmen nicht bestrebt, einen Ausgleich der sozialen Nettogrenzprodukte herbeizuführen?

Obwohl durch die Nutzung der natürlichen Umwelt Kosten (soziale Kosten) entstehen, besteht für die Verursacher kein Zwang, diese Kosten in ihrer individuellen Kalkulation zu berücksichtigen. Solange die Geschädigten kein Recht auf Entgelt oder Kompensation gegenüber den Verursachern haben, bestehen für die Schädiger keinerlei Anreize, ihre umweltbelastenden Aktivitäten einzuschränken. Ein freiwilliger Verzicht einzelner Produzenten auf umweltschädigende Aktivitäten würde die einzelwirtschaftlichen Kosten dieser Unternehmen erhöhen und ihre Wettbewerbsfähigkeit am Markt verschlechtern. Solche Verhaltensweisen sind von Unternehmen, die sich am Ziel Gewinnmaximierung orientieren, nicht zu erwarten.

Die Geschädigten müßten den Verursachern von Umweltbelastungen Kompensationszahlungen in Höhe der marginalen Vermeidungskosten anbieten, wenn sie an einer Verbesserung der Umweltqualität interessiert sind. Die Internalisierung externer Effekte auf

41 Vgl. Zimmermann, K. (1981), S.44.

42 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A I 2.

dem Verhandlungsweg zwischen Geschädigten und Verursachern wird in der Literatur als Coase-Theorem bezeichnet.⁴³ Theoretisch läßt sich zwar zeigen, daß im Rahmen eines iterativen Verhandlungsprozesses eine optimale Umweltnutzung ohne staatliche Eingriffe erreicht werden kann⁴⁴; die restriktiven Prämissen und die Strategiefanfälligkeit des Coaseschen Lösungsansatzes verdeutlichen aber, warum in der Realität keine effizienten Ergebnisse auf dem Verhandlungsweg zustande kommen.⁴⁵

Die Annahme, daß vollständige Konkurrenz auf den Faktor- und Absatzmärkten herrscht, ist ebensowenig realistisch wie die Prämisse, daß im Verhandlungsprozeß keine Transaktionskosten entstehen. Die Kosten für Informationsbeschaffung, Organisation, Ausführung und Kontrolle stehen einer allokatiosoptimalen Internalisierung entgegen oder verhindern im Extremfall sogar das Zustandekommen von Verhandlungen. Hinzu kommt, daß sich in der Realität nicht lediglich zwei Akteure gegenüberstehen, sondern es eine Vielzahl von Verursachern und Geschädigten gibt. In der Situation des Laissez-Faire muß dann damit gerechnet werden, daß die Geschädigten versuchen, bei den Verhandlungen eine Trittbrettfahrer-Position einzunehmen.

Der einzelne steht der Tatsache gegenüber, daß er nur einen geringen Teil zur Deckung der externen Kosten (der Gefährdungen infolge von Altlasten) beitragen kann und es ihm alleine nicht gelingen wird, die Verursacher zu den notwendigen Vermeidungsinvestitionen (z.B. zu Investitionen in umweltfreundliche Entsorgungstechnologien) zu bewegen. Falls es ihm aber dennoch möglich erscheint, eine Schadensreduzierung durch Zahlungen herbeizuführen, kann er Dritte von der Nutzung der verbesserten Umweltqualität nicht ausschließen. Die mangelnde Ausschließbarkeit des Gutes Umwelt zwingt ihn in das sogenannte Gefangenendilemma: Trotz des gemeinsamen Interesses, mit Hilfe von Verhandlungen zur effizienten Allokation zu gelangen, bleibt es für den einzelnen vorteilhaft, seine Präferenzen zu verschleiern und damit zur "kollektiven Unvernunft" beizutragen. Aus Eigennutz und mangelndem Vertrauen in die Zahlungsbereitschaft der übrigen Geschädigten ist ein Scheitern von Verhandlungen auf jeden Fall zu befürchten.

43 Vgl. hierzu Coase, R. (1960). Coase untersucht zwar auch den umgekehrten Fall, nämlich daß die Verursacher die Geschädigten kompensieren müssen, wenn sie die Umwelt verschmutzen wollen. Die dabei zugrunde gelegte Zuordnung der Verfügungsrechte (property rights) würde aber bereits einen staatlichen Eingriff voraussetzen.

44 Vgl. Gifford, A. (1974), S.8 ff.; Gifford, A., Stone, C.C. (1973), S.260 ff.

45 Vgl. hierzu Kemper, M. (1989), S.25 ff. und die dort angegebene Literatur. Die hier vorge-tragenen Kritikpunkte gelten im wesentlichen auch für den Fall, daß die Verfügungsgewalt über die Verschmutzungsrechte bei den Geschädigten liegt.

3.3.2. Internalisierung durch staatliche Interventionen

Wenn der sich selbst überlassene Marktmechanismus nicht imstande ist, eine optimale Allokation der Ressourcen (hier: der Nutzung des Bodens als Schadstoffaufnahme-medium) zu gewährleisten (Marktversagen), sind die staatlichen Entscheidungsträger gefordert, in den Marktprozeß einzugreifen, um eine ökonomisch effiziente Umweltqualität sicherzustellen. Da nicht nur die Beseitigung bereits eingetretener Umweltschäden, sondern auch die Vermeidung zukünftiger negativer externer Effekte Kosten verursacht, kann es für eine Gesellschaft optimal sein, bestimmte Umweltschäden in Kauf zu nehmen.⁴⁶ Wohlfahrtstheoretisch ist eine Umweltschädigung dann zulässig, wenn die Grenzvermeidungskosten höher sind als der Grenzschaden. "An externality is defined to be Pareto-relevant when the extent of the activity may be modified in such a way that the externality affected party, A, can be made better off without the acting party, B, being made worse off."⁴⁷ Internalisiert werden also nur die Pareto-relevanten externen Effekte, während die Pareto-irrelevanten externen Effekte auch im Optimum noch vorhanden sind.⁴⁸

Bei der Bestimmung des ökonomischen Optimums im Rahmen der präventiven Umweltpolitik - und daraus abgeleitet bei der Identifikation der Pareto-relevanten externen Effekte - steht man vor den gleichen Schwierigkeiten, die später noch ausführlich bei der ökonomischen Zieldiskussion im Rahmen des nachsorgenden Umweltschutzes angesprochen werden:⁴⁹ Die Kosten- und Nutzenfunktionen sind nicht bekannt; hinzu kommt, daß die optimale Umweltqualität entscheidend von der Bewertung der Zukunft abhängt. Es verbleibt also auch hier die (resignative) Erkenntnis, "daß über optimale Zustände von Umweltqualität - als Abwägung von Nutzenverzicht und Grenzkosten der Vermeidung bzw. Beseitigung einer Umweltbelastung - nicht wissenschaftlich entschieden werden kann, sondern diese in einem Verfahren von Versuch und Irrtum approximativ von der Politik und den Bürgern gesucht und erprobt werden müssen."⁵⁰

Das entbindet die politischen Entscheidungsträger freilich nicht von der Pflicht, alle Informationen über Umweltpräferenzen, über Kosten und Nutzen von Qualitätsveränderungen und über Assimilationskapazitäten bei der Festsetzung von Umweltstandards zu berücksichtigen.⁵¹ Eine exakte Quantifizierung der verschiedenen Determinanten ist aufgrund der In-

46 Vgl. Frey, B.S. (1985), S.47.

47 Buchanan, J.M., Stubblebine, C. (1962), S.374.

48 Zu weiteren Kriterien, die die Zumutbarkeit externer Effekte diskutieren, vgl. Renn, O., Kals, J. (1990), S.71 f.

49 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A II 3.3.

50 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1987), S.56.

51 Vgl. Hansmeyer, K.-H., Schneider, H.K. (1990), S.25.

formationsdefizite nicht möglich, die Kenntnis von Wirkungszusammenhängen reicht aber oft schon aus, um Fehleinschätzungen bei der Festlegung von Umweltstandards vorzubeugen.

So kann man sich dem Ziel, eine intertemporal effiziente Allokation der Ressourcen herbeizuführen, nähern, indem man einige Plausibilitätsüberlegungen in den Zielentscheidungsprozeß einfließen läßt. Bei der Entscheidung über die intertemporale Nutzung des Bodens als Schadstoffaufnahme-medium müßten z.B. die folgenden Zusammenhänge beachtet werden⁵²:

- Assimilationskapazität. Je größer die Selbstreinigungskraft des Bodens ist, um so mehr Emissionen können toleriert werden, weil nur ein geringerer Teil der Emissionen zu Umweltschäden in der Zukunft führt.
- Persistenz der Schadstoffe. Die zulässigen Emissionen sind um so niedriger anzusetzen, je höher der Anteil langlebiger Immissionen in Relation zu den kurzfristig abbaubaren Immissionen ist.
- Technischer Fortschritt. Die zulässigen Emissionen können um so höher angesetzt werden, je eher erwartet werden kann, daß infolge des technischen Fortschritts weniger schadstoffintensive Abfälle bei der Produktion anfallen und/oder die gleiche Abfallmenge mit Hilfe verbesserter Entsorgungstechnologien umweltverträglicher deponiert werden kann.

Zuvor wurde bereits festgestellt, daß in einer freien Marktwirtschaft keine nennenswerten Anreize bestehen, Umweltschäden zu vermeiden (Marktversagen). Aufgabe der staatlichen Entscheidungsträger wäre es nun, umweltpolitische Instrumente so einzusetzen, daß die vorgegebenen Umweltstandards erreicht werden. Wenn solche Instrumente existieren, die angestrebten Umweltziele aber dennoch verfehlt werden, wird man das als Politikversagen bezeichnen müssen. Oder anders ausgedrückt: Die negativen ökologischen Folgen des Marktversagens resultieren aus politischem Staatsversagen.⁵³

52 Vgl. Buck, W. (1983), S.169 f.; Siebert, H. (1978), S.179 ff.

53 Vgl. Jänicke, M. (1986), S.52. Jänicke faßt den Begriff des Staatsversagens weiter als dies üblicherweise in der ökonomischen Literatur geschieht. Die ineffiziente, öffentliche Güterbereitstellung, die im finanzwissenschaftlichen Schrifttum unter Staatsversagen verstanden wird, bezeichnet er als ökonomisches Staatsversagen. Vgl. Jänicke (1986), S.50 f. und S.55. Zum finanzwissenschaftlichen Gebrauch des Begriffes Staatsversagen vgl. Nowotny, E. (1991), S.40 ff.; Recktenwald, H.C. (1978), S.155 ff.

3.4. Staatsversagen - der politökonomische Erklärungsansatz

Daß politisch vorgegebene Umweltstandards aufgrund der bestehenden Informationsdefizite von ökonomisch effizienten Zielvorgaben abweichen, wurde bereits herausgearbeitet. Hinzu kommt, daß gruppenspezifische Partikularinteressen⁵⁴ die umweltpolitischen Ziele zur Vermeidung von Altlasten beeinflussen. Zwar kann man im nachhinein - gerade wegen der bestehenden Informationsdefizite - nicht objektiv und wertfrei darüber befinden, ob ökonomische und ökologische Anforderungen bei den umweltpolitischen Entscheidungen in der Vergangenheit nur unzureichend berücksichtigt wurden⁵⁵; die große Anzahl altlastverdächtiger Flächen, deren Gefährdungspotentiale und die geschätzten Sanierungskosten auf der einen Seite⁵⁶ sowie die Erklärungsansätze der Politischen Ökonomie auf der anderen Seite lassen solche Vermutungen aber plausibel erscheinen. Dabei geht es nicht darum, tatsächliche Entwicklungen an idealtypischen Effizienznormen zu messen ("nirvana approach"); sondern es soll lediglich überprüft werden, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, daß ökologische und ökonomische Aspekte nicht angemessen beachtet oder gar bewußt (interessengebunden) ignoriert wurden.

3.4.1. Intertemporale Problemverlagerung

Die Existenz von Altlasten kann als umweltpolitische Problemverlagerung aufgefaßt werden: Antizipative Maßnahmen wurden zu Lasten eines reaktiven Umweltschutzes

Den Typus des politischen Staatsversagens sehen auch Wille und Hansmeyer. Wille gibt zu bedenken, "ob die Umweltprobleme, die im Zuge der marktwirtschaftlichen Koordination auftreten, letztlich nicht wiederum in einer lückenhaften staatlichen Rahmenordnung wurzeln." Wille, E. (1990), S.266. Hansmeyer führt aus: "Die Übernutzung der Umweltressourcen wird zumeist dem Versagen des Marktmechanismus angelastet. Das Argument 'Marktversagen' überdeckt jedoch das eigentliche Dilemma: Es liegt Politikversagen vor, weil der Staat keine adäquaten Rahmenbedingungen, die für eine optimale Ressourcennutzung unerlässlich sind, geschaffen hat." Hansmeyer, K.-H. (1988), S.233.

- 54 Zur "Ökonomischen Theorie der Politik" als Erklärungsansatz für die Durchsetzung gruppenspezifischer Partikularinteressen vgl. auch die Ausführungen in Kap. A II 3.4.
- 55 Um eine konkrete Umweltsituation (die heute vorhandenen Altlasten) hinsichtlich ihrer allokativen Effizienz zu beurteilen, müßten die Vermeidungs- und Schadenskosten zum Zeitpunkt der Ablagerung gegenübergestellt werden. Eine solche Analyse enthält zwingend Werturteile. Subjektive Einflüsse lassen sich zumindest bei der Auswahl der zu berücksichtigenden Kosten und deren Bewertung nicht ausschließen. Durch die Verwendung "geeigneter" Prämissen kann man ex post nahezu jedes gewünschte Ergebnis konstruieren. Schätzt man die Vermeidungskosten der umweltbelastenden Ablagerungen sehr hoch ein und mißt den negativen Wirkungen der Bodenkontaminationen und damit den Schadenskosten nur einen geringen Wert zu, so mag die heute existierende Altlastensituation durchaus als (allokations)optimal empfunden werden.
- 56 Vgl. hierzu die Ausführungen in den Kap. A I 2. und A II 2.

(Umweltreparatur) vernachlässigt; es kam zu einer intertemporalen Lastverschiebung in die Zukunft.

Intertemporale Problemverlagerungen werden durch die Interessen der Politiker begünstigt. Ein auf Stimmenmaximierung bedachter Politiker orientiert seine Zeitperspektive vornehmlich an Wahlzyklen. Fritsch gibt zu bedenken, daß "kein Politiker in einem demokratischen Staat Stimmen gewinnen [kann], indem er für die Lösung langfristiger, in Zukunft möglicherweise auftretender Probleme Opfer in der Gegenwart verlangt."⁵⁷ Während die meisten Wähler zukünftigen Bedürfnissen nur eine untergeordnete Rolle bei ihrer Wahlentscheidung beimessen, sind die Interessen zukünftiger Generationen und Lebenszeiträume auch im organisierten Verbandsgefüge nicht oder zu schwach vertreten.⁵⁸

Der kurzfristige Zeithorizont politischer Entscheidungen und die daraus resultierenden Konsequenzen für den Umweltschutz zeigen sich besonders deutlich auf der kommunalen Ebene. Gerade dort hätte im Rahmen der Gewerbeaufsicht oder im Bereich der kommunalen Abfallentsorgung der Entstehung von Altlasten frühzeitig entgegengewirkt werden können. Die Ursachen eines solchen Planungsdefizits sollen im folgenden am Beispiel der kommunalen Wirtschaftsförderung - wie sie insbesondere in den sechziger und siebziger Jahren betrieben wurde⁵⁹ - aufgezeigt werden. Es wird die These vertreten, daß die kommunale Wirtschaftsförderung zu dieser Zeit in einem latenten Konflikt mit umweltpolitischen Zielen stand, wobei kurzfristige, fiskalisch-wirtschaftliche Interessen der Kommunen letztlich dominierten.⁶⁰

Zunächst lassen sich zwei Zusammenhänge empirisch belegen: Erstens hatten Wachstumsziele (Anhebung der Steuerkraft, Schaffung von Arbeitsplätzen) in der kommunalen Entwicklungsplanung eindeutigen Vorrang.⁶¹ Daraus resultierte ein massives, kommunales Interesse an der Persistenz ansässiger Unternehmen und an der Ansiedlung neuer Betriebe. Zweitens konnte nachgewiesen werden, daß Wirtschaftsförderungsmaßnahmen einen starken Einfluß auf unternehmerische Standortentscheidungen ausübten und auch entsprechender Verhandlungsspielraum in diesem Bereich vorhanden war.⁶²

57 Fritsch, B. (1979), S.504.

58 Vgl. Jänicke, M. (1988), S.19.

59 Einige der Gründe, die im folgenden vorgetragen werden und die in der Vergangenheit zur Entstehung von Bodenkontaminationen beigetragen haben, veranlassen die kommunalen Entscheidungsträger heute, etwas gegen das Altlastenproblem zu unternehmen. Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A II 4.

60 Vgl. Ewringmann, D. (o.J.), S.56.

61 Vgl. Zimmermann, K. (1973), S.143.

62 Vgl. Fürst, D., Zimmermann, K., Hansmeyer, K.-H. (1973), S.113 ff.

Es kommt dann zu Verhandlungen zwischen Partnern mit ungleicher Verhandlungsmacht (bargaining power), weil die Unternehmen nicht um die Standorte konkurrieren, sondern die Standorte um die Unternehmen.⁶³ Vor diesem Hintergrund läßt sich nun erklären, warum ökologische Ziele im Verhandlungsprozeß schnell aufgegeben wurden⁶⁴:

- Negative Umwelteffekte werden nicht unmittelbar spürbar. Dagegen stiftet eine an quantitativem Wachstum orientierte Wirtschaftsförderung unmittelbar evidente, teilweise sogar in Geldeinheiten meßbare Nutzen.
- Bis Anfang der achtziger Jahre dominierte die Vorstellung, Umweltschutz sei nur auf Kosten der wirtschaftlichen Entwicklung der Kommunen durchzusetzen.⁶⁵
- Aus den fiskalischen Zwängen der Kommunen "wächst den großen gewerbesteuerintensiven Steuerzahlern der Gemeinde eine Machtposition zu, die es ihnen ermöglicht, ihre eigenen Interessen an der Umweltnutzung durchzusetzen."⁶⁶
- Die kommunalen Verwaltungsstrukturen erleichterten es, umweltpolitische Anforderungen zugunsten anderer Ziele zu vernachlässigen. Der kommunale Zielfindungsprozeß vollzieht sich vorwiegend horizontal zwischen der Verwaltung und einzelnen - vor allem ökonomisch motivierten⁶⁷ - Interessengruppen. Hinzu kommt, daß Umweltschutz eine typische Querschnittsaufgabe war. Umweltdezernate, die kommunale Umweltschutzaufgaben der verschiedenen Ressorts koordinieren sollen, gibt es i.d.R. erst seit Anfang der achtziger Jahre.

Von den Gemeinden waren angesichts der genannten Zusammenhänge kaum wirksame Maßnahmen im Bereich der Gewerbeaufsicht oder der kommunalen Abfallentsorgung zu erwarten, die eine intertemporale Problemverlagerung verhindert hätten. Darüber hinaus gibt es einige "bodenspezifische" Gründe, die erklären, warum nur unzureichende Maßnahmen zur Altlastenvermeidung ergriffen wurden.

Die Umweltmedien Luft und Wasser gelten in marktwirtschaftlichen Systemen als "freie Güter", über die theoretisch jeder verfügen kann und bei deren Allokation der Staat regulierend für alle Nutzer eingreifen muß, weil der Preismechanismus als Len-

63 Vgl. Jänicke, M. (1988), S.18.

64 Vgl. hierzu Ewringmann, D. (o.J.), S.57 f.

65 Vgl. Peters, J. (1986), S.62.

66 Ewringmann, D. (o.J.), S.58.

67 Ökologisch motivierte, lokale Bürgerinitiativen, die ebenfalls den kommunalen Entscheidungsprozeß beeinflussen, haben sich erst seit Mitte der siebziger Jahre herausgebildet.

kungsinstrument nicht funktioniert. Dagegen gilt in Deutschland der Boden gemeinhin als privates Gut, wengleich rund ein Drittel der Fläche des (ehemaligen) Bundesgebietes Eigentum öffentlich-rechtlicher Körperschaften (Gemeinden, Länder u.a.) ist.⁶⁸ Die Existenz von Eigentumsrechten scheint nun der Legitimation staatlicher Interventionen entgegenzu stehen, weil jeder Grundstückseigentümer von sich aus bestrebt sein müßte, "seinen Boden" in Ordnung zu halten, und bei einer Beeinträchtigung der zivilrechtliche Sanktionsmechanismus greifen müßte.⁶⁹ Die beschriebenen Zusammenhänge zwischen Eigentumsrechten und Eigenverantwortlichkeit können aber höchstens erklären, warum staatlicherseits nicht hinreichend interveniert wurde; eine Legitimation für Regulierungsdefizite läßt sich daraus nicht ableiten. Dafür gibt es zwei Gründe:

Zum einen entstehen durch die Nutzung des Bodens als Schadstoffaufnahme medium externe Effekte. Die Existenz externer Effekte gehört - neben dem Vorliegen öffentlicher Güter - gerade zu jenen Tatbeständen, mit denen heute im finanzwissenschaftlichen Schrifttum allokativpolitisch motivierte, staatliche Eingriffe in den privaten Wirtschaftsprozess gerechtfertigt werden.⁷⁰ Zudem beeinträchtigt die Nutzung des Bodens als Schadstoffaufnahme medium die Umweltqualität, die Charaktereigenschaften eines öffentlichen Gutes aufweist.⁷¹

Zum anderen hat die Rechtsprechung in der Bundesrepublik schon früh deutlich gemacht, daß der Boden im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft nicht alleine den Bedingungen von Angebot und Nachfrage unterliegt. So haben der Bundesgerichtshof 1957 und das Bundesverfassungsgericht 1967 die Sozialgebundenheit des Grundeigentums ausdrücklich hervorgehoben, indem sie betonen, daß bei der Bodennutzung das Allgemeininteresse größer ist als bei anderen Vermögensgütern. Die Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) hätte den politischen Entscheidungsträgern demnach hinreichend Wege eröffnet, um Maßnahmen zur Vermeidung von Altlasten zu ergreifen.⁷² Die Ökologiepflichtigkeit des Bodeneigentums ist Bestandteil einer Politik, die dem Postulat der Sozialbindung nachkommen will.⁷³

68 Vgl. Hübler, K.-H. (1985), S.107.

69 Vgl. Hübler, K.-H. (1985), S.108.

70 Vgl. Andel, N. (1992), S.15; Nowotny, E. (1991), S.35 f.; Peffekoven, R. (1992a), S.488. Die allokativ Rechtfertigung staatlicher Interventionen infolge externer Effekte geht auf Musgrave zurück. Vgl. Musgrave, R.A. (1959), S.7.

71 Vgl. hierzu Zimmermann, K., Müller, F.G. (1985), S.41 ff.

72 Vgl. Michels, W. (1987), S.72 ff.

73 Unter dem Begriff Ökologiepflichtigkeit werden alle ökologisch gebotenen Festsetzungen privater und öffentlicher Naturnutzung zusammengefaßt. Vgl. Bachmann, G. (1985), S.117.

Wirksame präventive Maßnahmen zum Schutz des Bodens wurden ferner dadurch behindert, daß es weder eine originär politische noch administrative Kompetenz bei Bund, Ländern und Gemeinden gab und gibt. Die Zuständigkeiten verteilen sich auf die Katasterverwaltung, die Landwirtschaftsverwaltung, die Justizverwaltung (Grundbuch) sowie die Finanzverwaltung oder werden im Rahmen der Flurbereinigung, der Stadt- und der Regionalplanung ausgeübt.⁷⁴

3.4.2. Begünstigung gemeinlastorientierter Ansätze

Die intertemporale Verlagerung von Umweltschutzmaßnahmen in die Zukunft hat auch Konsequenzen für die Art der Finanzierung des Umweltschutzes. Während Vermeidungsmaßnahmen vorwiegend durch den Einsatz verursachergerechter Instrumente initiiert werden⁷⁵, müssen Umweltreparaturen hauptsächlich nach dem Gemeinlastprinzip - also öffentlich - finanziert werden.⁷⁶ Wenn sich nun zeigen ließe, daß die gruppenspezifischen Interessen im gesellschaftlichen Interaktionsprozeß gemeinlastorientierte Maßnahmen begünstigen, wäre dies eine weitere Erklärung für die unzureichende Prävention beim Bodenschutz.

Im folgenden geht es also darum zu prüfen, warum jene Instrumente, die heute als geeignet gelten zukünftige Altlasten zu vermeiden, und die sich nahezu alle am Verursacherprinzip orientieren - zumindest aber eindeutig dem Präventionsgedanken Rechnung tragen -, nicht schon früher eingesetzt wurden. Eine ausführliche Diskussion solcher Instrumente würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen; die wichtigsten Vorschläge sollen hier nur kurz genannt werden⁷⁷:

- Maßnahmen zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen (Hausmüll, Produktionsabfälle, Sondermüll). Es werden weitreichende Abgabenerlösungen vorgeschlagen, die in besonderen Fällen durch Auflagen zu ergänzen sind.⁷⁸

74 Vgl. Hübler, K.-H. (1985), S.109.

75 Eine Ausnahme bilden Subventionszahlungen an die Verursacher und öffentliche Investitionen zur Vermeidung zukünftiger Umweltschäden.

76 Vgl. hierzu auch die Ausführungen im Teil B dieser Arbeit.

77 Einen kurzen Überblick über solche Instrumente findet man bei Löhbe, K. (1991), S.127 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.237 ff.

78 Vgl. hierzu Benkert, W., Bunde, J., Hansjürgens, B. (1990), S.129 ff.; Faber, M., Stephan, G. Michaelis, P. (1988). Zur Umsetzung des Vorsorgegedankens im Abfallrecht vgl. Atzpodien, H.C. (1989).

- Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung.⁷⁹
- Reform des Umwelthaftungsrechts in Richtung einer stärkeren Verursacherhaftung.⁸⁰
- Bildung von Rückstellungen zur finanziellen Absicherung zukünftiger Altlastensanierungsmaßnahmen.⁸¹

Die privaten Haushalte (oder allgemein die Wähler) werden präventive Umweltschutzmaßnahmen, die vor allem den Unternehmen als Verursachern Kosten bereiten, befürworten. Empirische Untersuchungen haben ergeben, daß viele Bürger glauben, eine zu starke Rücksichtnahme der Parteien auf die Interessen der Unternehmen behindere einen wirksamen Umweltschutz.⁸² Einschränkung muß allerdings angefügt werden, daß eine gewisse Skepsis bei den Wählern, wie auch bei den Umweltschutzverbänden, gegenüber marktsteuernden Vermeidungsinstrumenten besteht. Lenkungsabgaben und Zertifikate treffen in der Bevölkerung "auf Unverständnis, weil sie zuwenig mit den Steuerungsfunktionen der relativen Preise vertraut ist. Häufig ist die Auffassung zu hören, eine Umweltsteuer sei wirkungslos, weil für den Gebrauch und die Zerstörung der Umwelt einfach bezahlt werde und die Steuer meist noch überwältigt werden könne."⁸³ Die Wähler präferieren daher ordnungsrechtliche Instrumente - wie Gebote, Verbote oder Auflagen - zur Vermeidung von Umweltschäden.

Während Frey der Ansicht widerspricht, die Gruppe der Produzenten würde präventiven Strategien des Umweltschutzes entgegenarbeiten, verweist Jänicke auf analoge Interessenlagen der staatlichen Bürokratie und der Industrie, die einen reaktiven, am Gemeinlastprinzip orientierten Umweltschutz begünstigen:

Da eine lebensfähige Umwelt längerfristig eine Vorbedingung für den Absatz ihrer Produkte ist und die Unternehmen sich durch Ablehnung des Umweltschutzgedankens die Feindschaft eines großen Teils der Öffentlichkeit zuziehen würden, ist - nach Frey - von

79 Vgl. hierzu Hartlik, J. (1989) und die Diskussionsbeiträge zur Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bundesrepublik Deutschland von Bohne, E. (1990); Finke, L., Kleinschmidt, H. (1990); Röscheisen, H. (1990).

80 Vgl. hierzu aus rechtlicher Sicht Rehbinder, E. (1989a), aus ökonomischer Sicht Bauer, A., Böventer, E.v. (1989); Blankart, C.B. (1988), S.79 ff.; Michels, W. (1987), S.111 ff. sowie die Diskussionsbeiträge zur Neuordnung des Umwelthaftungsrechts von Rehbinder, E. (1989b); Schäfer, H.B. (1989); Schoser, F. (1989); Töpfer, K. (1989).

81 Vgl. Kühnberger, M., Faatz, U. (1993), S.100 ff.; Michels, W. (1987), S.92 ff.

82 Vgl. Holzinger, K. (1987), S.267. Die Ergebnisse gehen auf eine Repräsentativerhebung des Allensbach-Instituts aus dem Jahre 1984 zurück.

83 Frey, B.S. (1981), S.337.

dieser Gruppe grundsätzlich eine Unterstützung für antizipative umweltpolitische Maßnahmen zu erwarten.⁸⁴ Dagegen argumentiert Jänicke, daß Industrieunternehmen wie auch die staatliche Bürokratie bevorzugt auf "bewährte" Problemlösungen zurückgreifen. Präventive Strategien setzten nicht nur das Gegenteil von Routine voraus, sondern kollidierten auch aufgrund ihrer Komplexität mit dem hohen Spezialisierungsgrad beider Organisationsformen. Darüber hinaus hätten beide Gruppen eine Präferenz für kostenträchtige, staatliche Maßnahmen, weil damit Etablierungen bzw. neue Gewinnchancen verbunden sind.⁸⁵ Kostengünstige Eingriffe am Ursprung problematischer Kausalketten widersprechen diesen Interessen. Schließlich wird besonders staatlichen Bürokratien ein Interesse am Problembe-stand attestiert. "Es widerspricht aller historischen Erfahrung, daß Organisationen, deren Zuständigkeit und Bedeutung sich aus problemträchtigen Strukturen ergibt, diese ihre 'Geschäftsgrundlage' durch kausale Strategien untergraben."⁸⁶

Die politischen Entscheidungsträger werden schließlich bemüht sein, Umweltschutzmaßnahmen so zu gestalten, daß die Kosten für den einzelnen Wähler kaum spürbar sind und die Nutzen der Umweltpolitik auf ihre Aktivitäten zurückgeführt werden.⁸⁷ Reaktive, gemeinlastorientierte Umweltschutzmaßnahmen erfüllen diese Kriterien in besonderem Maße. Im Gegensatz zu Instrumenten, die sich am Verursacherprinzip orientieren, gelingt es durch eine staatliche Beseitigung der Umweltschäden, die Kosten auf eine breite Schicht der Bevölkerung zu verteilen.⁸⁸ Darüber hinaus läßt sich die Dominanz nachsorgender gegenüber präventiver Umweltpolitik damit erklären, daß der Nutzenzuwachs durch kurative Maßnahmen eine viel konkretere und homogenere Interessenlage ist als die Verhinderung zukünftiger Schäden.⁸⁹ Das Kriterium der Sichtbarkeit und Zurechenbarkeit der Nutzen aus der Umweltpolitik wird durch öffentlich finanzierte, nachträgliche Maßnahmen besser erfüllt.

3.5. Exkurs I: Altlasten in Zentralverwaltungswirtschaften

Um Finanzierungsstrategien für die Altlastensanierung in Deutschland entwickeln zu können, müssen auch die Ursachen für Bodenverunreinigungen in der ehemaligen DDR aufgedeckt werden. Die Entstehungsgründe von Altlasten sind in Zentralverwaltungswirtschaften

84 Vgl. Frey, B.S. (1985), S.138.

85 Vgl. Jänicke, M. (1988), S.20.

86 Jänicke, M. (1988), S.20.

87 Vgl. Frey, B.S. (1985), S.135.

88 Vgl. Frey, B.S. (1985), S.135 f.

89 Vgl. Kirsch, G. (1988), S.280 f.

andere als in marktwirtschaftlichen Systemen. Auf den ersten Blick könnte man vermuten, daß Umweltprobleme in Zentralverwaltungswirtschaften besser zu lösen sind:

Staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozeß, die in der Marktwirtschaft immer einer besonderen Legitimation bedürfen, sind ein konstituierendes Merkmal planwirtschaftlicher Systeme. Staatliche Lenkung ist in einer idealtypischen Planwirtschaft der alleinige Koordinationsmechanismus. Die Zentrale kann z.B. Produktions- und Ablagerungsstandorte nach strengen Umweltkriterien festlegen oder umweltbelastende Produktionen verteuern, da auch die Preise zentral fixiert werden. Prinzipiell stehen also geeignete Instrumente zur Verfügung, Umweltprobleme zu bekämpfen oder gar nicht erst entstehen zu lassen.⁹⁰

Zudem müßten weitgehende Umweltschutzmaßnahmen in Zentralverwaltungswirtschaften ohne besondere Widerstände politisch durchsetzbar sein. Die politischen Entscheidungsträger müssen vergleichsweise geringe Rücksichten auf Partikularinteressen oder hohe Gegenwartspräferenzen der Bürger nehmen, da sie sich dem politischen Sanktionsmechanismus freier und demokratischer Wahlen in der Regel nicht zu stellen brauchen.

Speziell in der DDR waren auch durch die Umweltgesetzgebung die Voraussetzungen für weitreichende, ökologische Eingriffe geschaffen⁹¹:

- Der Umweltschutz wurde bereits 1968 als Verfassungsziel verankert (Art. 15 DDR-Verfassung).
- Als zweites Land in Europa nach Schweden wurde ein umfassendes Umweltschutzgesetz (das Landeskulturgesetz 1970) verabschiedet.
- Umweltdelikte konnten strafrechtlich verfolgt werden (§ 191a,b Strafgesetzbuch der DDR).
- Darüber hinaus gab es einige spezialgesetzliche Regelungen, wie z.B. die Bodennutzungsverordnung von 1981, die sich auch sogenannter "ökonomischer Hebel" bediente und die Entrichtung einer Bodennutzungsgebühr vorsah.

Trotz der instrumentellen, politischen und rechtlichen Voraussetzungen für eine weitreichende Umweltschutzpolitik belegen die ökologischen Schadensbilanzen, die nach der Ver-

90 Vgl. Wicke, L. (1991), S.53.

91 Vgl. hierzu Kloepfer, M., Reinert, S. (1990), S.4 ff.

einigung für das Gebiet der ehemaligen DDR erstellt wurden, eine Zerstörung und Kontamination der natürlichen Umwelt, die weit über den Belastungen vergleichbarer Regionen im alten Bundesgebiet liegen. Das gilt nicht nur für das Ausmaß an altlastverdächtigen Flächen⁹², sondern auch für andere Bodenverunreinigungen, insbesondere für Rüstungsaltsalten, sowie für die Gewässer- und Luftverschmutzung.⁹³

Wie läßt sich nun diese Diskrepanz zwischen dem, was möglich gewesen wäre, und dem, was tatsächlich entstanden ist, erklären?

Unter Berufung auf Marx und Engels dominiert in sozialistischen Staaten das Bild des Menschen als Naturbeherrscher.⁹⁴ Ökologisches Handeln wird durch eine anthropozentrische Umweltethik restringiert. Marx hat zwar erkannt, daß dem marktwirtschaftlichen Zwang zur Kostensenkung eine Tendenz zur Ausbeutung der Natur innewohnt.⁹⁵ In seiner eigenen Mehrwertlehre ignoriert er jedoch den Wert der Natur und erklärt den gesamten Warenwert aus der Arbeit.⁹⁶

Natürliche Ressourcen haben in der Marxschen Arbeitswertlehre keinen Tauschwert, sondern allenfalls einen Gebrauchswert, weil in ihnen keine Arbeit verkörpert ist. Da aber der Preis eines Gutes von seinem Tauschwert abhängt, bedeutet dies letztlich, daß die natürlichen Ressourcen kostenlos zur Verfügung gestellt werden.⁹⁷ Die Ähnlichkeiten zum Umweltproblem in der Marktwirtschaft sind evident: Auch in sozialistischen Systemen sind die Umweltmedien Boden, Wasser und Luft im Prinzip freie Güter, die durch den idealtypischen Koordinationsmechanismus ineffizient alloziert werden.

Dieses Theoriedefizit wurde auch von marxistischen Ökonomen erkannt, und es wurden Ideen entwickelt, die auf eine Integration der Naturgüter in das sozialistische Preissystem abzielten.⁹⁸ In der praktischen Wirtschaftspolitik wurden solche Theorien aber nicht unge-

92 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A II 2.1.

93 Vgl. hierzu Bachmann, G. (1990), S.806 ff.

94 Vgl. Kloepfer, M., Reinert, S. (1990), S.3.

95 "Jeder Fortschritt der kapitalistischen Agrikultur ist nicht nur ein Fortschritt in der Kunst, den Arbeiter, sondern zugleich in der Kunst, den Boden zu berauben, jeder Fortschritt in Steigerung seiner Fruchtbarkeit für eine gegebene Zeitfrist zugleich ein Fortschritt im Ruin der dauernden Quellen dieser Fruchtbarkeit. ... Die kapitalistische Produktion entwickelt daher nur die Technik und Kombination des gesellschaftlichen Produktionsprozesses, indem sie zugleich die Springquellen allen Reichtums untergräbt: die Erde und die Arbeiter." Marx, K. (1873), S.595 f.

96 Vgl. Marx, K. (1873), S.177 ff.

97 Vgl. Kloepfer, M., Reinert, S. (1990), S.3.

98 Bereits 1938 wurden hierzu von Lange und Taylor erste Ansätze entwickelt, die auf die wohlfahrtsökonomischen Arbeiten von Pigou und Clark rekurrierten. Vgl. Lange, O., Tay-

setzt. Die Tatsache, daß ein Gut aus dem Bereich der natürlichen Ressourcen nur deswegen einen Preis hat, weil es im Besitz eines Produzenten und damit vor dem Zugriff durch Dritte gesichert ist oder weil durch seine Nutzung Dritte beeinträchtigt werden, durfte (aus ideologischen Gründen) einfach nicht anerkannt werden.⁹⁹

Die praktische Umweltpolitik in der DDR war vielmehr durch bestimmte Merkmale gekennzeichnet, die einer befriedigenden Lösung der Umweltproblematik entgegenwirkten. Zu nennen sind hier vor allem das Lenkungssystem, das Autarkiestreben und die Wachstumsorientierung.

Die betriebliche Produktion wurde durch zentrale Vorgaben sogenannter Plankennziffern gesteuert und der Erfolg oder Mißerfolg eines Betriebes an der Erreichung der Planziele gemessen. Eigenständige Umweltschutzmaßnahmen der Betriebe konnten in einem solchen System nicht erwartet werden. Etwaige Produktionsausfälle infolge verstärkter Umweltschutzanstrengungen gefährdeten das Ansehen der Betriebsleitung und stießen auf Widerstand bei den Arbeitnehmern, deren Entlohnung in Form von Prämien an die Planerfüllung gekoppelt war.¹⁰⁰ Um Kosten zu vermeiden, wurden in vielen Betrieben selbst notwendige Ersatzinvestitionen unterlassen. In den siebziger Jahren sank die Investitionsquote (Anteil der Investitionen im produzierenden Bereich am verwendeten Nationaleinkommen) von 16 v.H. (1970) auf 10 v.H. (1980).¹⁰¹ Die Wirkungen dieser Strategie waren nicht nur ökonomisch ineffizient (sinkende Kapitalproduktivität), sondern auch ökologisch verheerend: Zum einen wurden veraltete Anlagen nicht durch umweltfreundlichere ersetzt und zum anderen erhöhte sich die Schadstoffintensität der abgeschriebenen Anlagen durch die überlange Nutzungsdauer zusätzlich. Zahlreiche Bodenkontaminationen auf ehemaligen Betriebsgeländen (Altstandorte) lassen sich u.a. auf einen veralteten Kapitalstock zurückführen.

Aber selbst wenn der politische Wille zur angemessenen Berücksichtigung der Umweltkomponente vorhanden gewesen wäre und ökologische Kriterien in die Planung eingegangen wären, hätte die zentrale Vorgabe von Plankennziffern eine einzel- und volkswirtschaftlich kosteneffiziente Allokation der Umweltgüter behindert. Das planwirtschaftliche Lenkungssystem stellt extrem hohe Informationsanforderungen an die Zentrale. Um eine ökonomisch-ökologisch effiziente Produktion zu gewährleisten, müßte die Kostenstruktur

lor, F.M. (1952), S.103 ff. Zu neueren Arbeiten aus der ehemaligen DDR vgl. Pechan, B. (1988) und die dort angegebene Literatur.

99 Vgl. Binswanger, H.C. (1972), S.134.

100 Vgl. Wicke, L. (1991), S.56.

101 Vgl. Petschow, U., Meyerhoff, J., Thomasherger, C. (1990), S.14.

jedes einzelnen Betriebes bekannt sein. An dieser Stelle zeigen sich erneut Parallelen zur Umweltdiskussion in marktwirtschaftlichen Systemen. Allerdings ist das Effizienzproblem in Zentralverwaltungswirtschaften systemkonform kaum lösbar. Im Prinzip kann nur auf ordnungsrechtliche Maßnahmen zurückgegriffen werden; die effizienteren, marktsteuernden Instrumente lassen sich nicht in das sozialistische Preissystem integrieren.¹⁰²

In der praktischen Wirtschaftspolitik der DDR spielte Umweltschutz nur eine untergeordnete Rolle. Es dominierten andere Ziele, die in einer latenten Konkurrenzbeziehung zum Umweltschutzgedanken stehen.

Die DDR bemühte sich stets, eine Wirtschaftsstruktur aufzubauen, die sie von Importen weitgehend unabhängig machen sollte. Ein solches Autarkiestreben führt in einem rohstoffarmen Land zu einer ausgesprochen intensiven Nutzung der vorhandenen Ressourcen unabhängig von deren Umweltverträglichkeit.¹⁰³ Trotz aller Bemühungen nach Unabhängigkeit von ausländischen Gütern und Vorleistungen litt die DDR unter ständiger Devisenknappheit zur Finanzierung der Importe. Komparative Kostenvorteile im internationalen Wettbewerb konnten u.a. durch geringe Umweltstandards im eigenen Land erreicht werden.¹⁰⁴ So standen die immensen Müllimporte der DDR ganz im Zeichen der Beschaffung notwendiger Deviseneinnahmen.¹⁰⁵ Diese Strategie des "Umweltdumping" ist nicht nur eine wichtige Ursache für die zahlreichen Altablagerungen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, sondern verhinderte auch, daß in den müllexportierenden Ländern - vor allem in der Bundesrepublik - geeignete Konzepte zur Müllvermeidung entwickelt wurden.

Neben dem Autarkiestreben rangierte die Wachstumsorientierung in der wirtschaftspolitischen Zielhierarchie an oberster Stelle. Quantitative Wachstumsziele müssen nicht zwangsläufig mit ökologischen Anforderungen kollidieren; das setzt aber voraus, daß qualitative (ökologische) Aspekte zumindest als Nebenbedingung in die "Wachstums-Zielfunktion" eingehen. In der DDR herrschte dagegen eine Wachstumsphilosophie vor, die auch in

102 Die hier vorgetragenen Bedenken gelten sowohl für das "Neue Ökonomische System der Planung und Lenkung", das von 1963 bis 1971 praktiziert wurde, als auch für das "Ökonomische System des Sozialismus", das seit 1971 galt und wie das ursprüngliche Lenkungssystem (1949-1962) kaum dezentrale Entscheidungen zuließ. Vgl. hierzu Dobias, P. (1986), S. 148 ff.

103 Vgl. Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik (1990), S. 120 f.

104 Die geringen Umweltstandards spiegeln sich auch in der nur wenig gesicherten Abfallentsorgung. In der DDR gab es (1990) 173 geordnete Deponien, 4870 "kontrollierte" Ablagerungen und 7437 "wilde" Müllkippen. Vgl. Adler, U. (1990), S. 49.

105 Die Bundesrepublik exportierte jährlich ca. fünf Millionen Tonnen Sonderabfälle, Hausmüll und Bauschutt in die ehemalige DDR. Hiervon besonders betroffen waren die Deponien Schönberg, Schöneiche, Vorketzin und Deetz. Vgl. Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik (1990), S. 122.

westlichen Industrienationen lange Zeit vertreten wurde, nämlich die Grenzen des Wachstums durch ein Wachstum der Grenzen zu überwinden.¹⁰⁶ Oder anders ausgedrückt: Die notwendigen Ausgaben für Umweltschutzmaßnahmen können nur über eine Steigerung des Bruttosozialprodukts finanziert werden. Die ausschließlich reaktive - und deshalb unzureichende - umweltpolitische Orientierung einer solchen Wachstumsstrategie ist offensichtlich. Die rein quantitativ ausgerichtete Wachstumspolitik in der DDR ist aber auch damit zu erklären, daß die DDR von Anfang an in Systemkonkurrenz insbesondere zur Bundesrepublik stand. Die Steigerungsraten des Bruttosozialprodukts und vor allem das Konsumniveau an materiellen Gütern diente vielen als Wohlfahrtsindikator und mithin als Maßstab der Beurteilung.¹⁰⁷

Das politische System in der ehemaligen DDR hätte es den politischen Entscheidungsträgern zwar einerseits leicht gemacht - auch gegen die Präferenzen der Bürger -, weitgehende Umweltschutzmaßnahmen durchzusetzen; tatsächlich begünstigte das System aber eine Politik, in der ökologischen Interessen nur ein untergeordneter Stellenwert beigemessen wurde. Die Geheimhaltung umweltrelevanter Daten und die politischen Strukturen verhinderten, daß sich bei den Bürgern ein hinreichendes Umweltbewußtsein herausbildete und ökologische Positionen mittels demokratischer Wahlen oder eines Engagements von Bürgerinitiativen den politischen Willensbildungsprozeß mitbestimmen konnten. "Da die politischen Deformationen eine offene Diskussion um Fehlentwicklungen verhindert haben, fehlte ein entscheidendes Korrektiv, um zu neuen Weichenstellungen zu gelangen."¹⁰⁸

In der DDR ist nie ein Gesamtbericht zur Umweltlage erstellt worden. Es gab keine einzige Sitzung des Zentralkomitees der SED oder des Politbüros, die sich explizit mit dem Thema Umwelt befaßt hat. Höhepunkt der Geheimhaltungspolitik war der Beschluß des DDR-Ministerrates vom 18. November 1982, für Umweltdaten und zum Teil auch für qualitative Einschätzungen der Umweltlage eine hohe Geheimhaltungsstufe zu verhängen.¹⁰⁹ Das geringe Umweltbewußtsein als Folge der Informationsdefizite in der früheren DDR spiegelt sich in den Ergebnissen einer Umfrage aus dem Jahre 1988 wider, wonach - trotz des katastrophalen Zustands der natürlichen Lebensgrundlagen - das Bedürfnis nach verbesserter Umweltqualität im gesamten Bedürfnisensemble nur an letzter (21.) Stelle rangierte.¹¹⁰

106 Vgl. Bartmann, H., Föller, A. (1992), S.10.

107 Vgl. Heine, M. (1990), S.243.

108 Heine, M. (1990), S.243.

109 Vgl. Bachmann, G. (1990), S.811 f.

110 Vgl. Borner, J. (1990), S.259.

Schließlich waren auch die umfassenden umweltrechtlichen Regelungen letztlich nur Makulatur. Es gab weder eine strikte Verfassungsbindung der Staatsorgane (Primat der Partei) noch eine Verfassungsgerichtsbarkeit, bei der die konstitutionellen Umweltrechte eingeklagt werden konnten.¹¹¹ Juristische Eingriffsmöglichkeiten, die im Landeskulturgesetz und im Strafrecht der DDR vorhanden waren, blieben zudem wirkungslos, da sie mit einem Vollzugsdefizit einhergingen. Das heißt, solange Möglichkeiten zur Grenzwertfestsetzung nicht ausgeschöpft werden bzw. der technische Erkenntnisstand nur unzureichend berücksichtigt wird, strafrechtliche Sanktionen zu gering angesetzt und weitgehende ökonomisch motivierte Ausnahmeregelungen gewährt werden, bleiben gesetzliche Verordnungen unwirksam.¹¹² Die viel zu geringe Abgabenhöhe bei den sogenannten "ökonomischen Hebeln" wie z.B. der Bodennutzungsgebühr verdeutlicht das Vollzugsdefizit.¹¹³ Abgesehen davon sind - wie oben bereits erwähnt - grundsätzliche Bedenken im Hinblick auf eine alloкатive Wirksamkeit ökonomischer Instrumente in einer zentral gelenkten Wirtschaft angebracht; denn effizienter Einsatz ökonomischer Instrumente setzt dezentrale Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte voraus.¹¹⁴

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß alleine der Staat und seine politischen Entscheidungsträger für das Entstehen von Altlasten auf dem Gebiet der ehemaligen DDR verantwortlich waren. Eine klare Unterscheidung zwischen wirtschaftssystembedingten und politischen Ursachen läßt sich hier nicht vornehmen, da politische Eingriffe in die Ökonomie (Plansollvorgaben) ein konstitutives Merkmal des Wirtschaftssystems waren.

4. Volkswirtschaftliche Wirkungen der Externalisierung von Entsorgungskosten

In Kapitel A I 3.3.1. wurde bereits gezeigt, daß Altlasten auf eine unentgeltliche Inanspruchnahme des Bodens als Schadstoffaufnahme-medium (Externalisierung von Produktionskosten) zurückzuführen sind. Güter und Leistungen, denen die externen Kosten nicht angelastet wurden, wurden tendenziell im Preis zu billig angeboten und in zu großen Mengen produziert und nachgefragt. Um die einzelwirtschaftlichen Nutzenempfänger bei der Altlastenentstehung zu identifizieren, müßten die (fiktiven) Preise und Mengen aller von der Externalisierung betroffener Güter und Leistungen einer Referenzsituation gegenübergestellt werden, für die angenommen wird, daß durch den Einsatz geeigneter Instrumente sämtliche Kosten internalisiert wurden. Da eine Vielzahl von unterschiedlichen Gütern und

111 Vgl. Kloepfer, M., Reinelt, S. (1990), S.4 f.

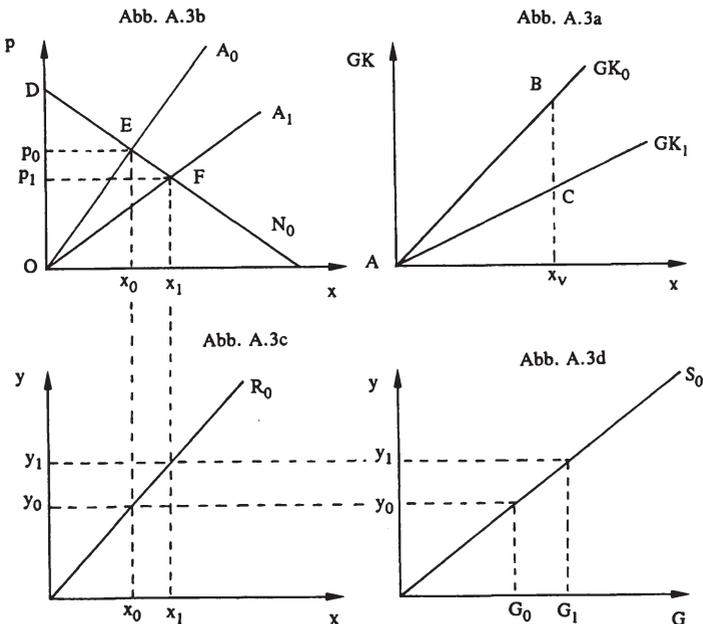
112 Vgl. Kloepfer, M., Reinelt, S. (1990), S. 15.

113 Vgl. hierzu Ökten, R. (o.J.), S.36 ff.

114 Vgl. Kloepfer, M., Reinelt, S. (1990), S.12.

Leistungen auf verschiedene Arten und in unterschiedlichen Intensitäten von der Externalisierung betroffen waren, können heute keine exakten Aussagen mehr bezüglich der einzelwirtschaftlichen Wirkungen in der Vergangenheit getroffen werden. Der Versuch, die Wirkungen der Externalisierung mit Hilfe eines einzigen mikroökonomischen Modells abzubilden, soll lediglich dazu beitragen, das Problem zu veranschaulichen.¹¹⁵ Die graphische Darstellung eines einfachen "Standardfalles" sowie die daraus abgeleiteten Plausibilitätsüberlegungen erheben daher auch keineswegs den Anspruch, die komplexen und heterogenen ökonomischen Wirkungszusammenhänge bei der Entstehung von Altlasten umfassend wiederzugeben. Für die spätere Beurteilung bestimmter Finanzierungswege genügt es völlig, wenn man sich den prinzipiellen Wirkungsmechanismus bei der Externalisierung - um den es im folgenden geht - vor Augen führt.¹¹⁶

Abb. A.3: Graphische Darstellung einzelwirtschaftlicher Wirkungen von externen Effekten (vereinfachter Standardfall)



115 Da z.B. spezielle Abgaben (Emissionsabgaben oder Deponieabgaben) unter bestimmten Voraussetzungen ein geeignetes Internalisierungsinstrument sind, entsprechen die Effekte, die im folgenden aufgezeigt werden, weitgehend den Wirkungen, die auch aus der partialanalytischen Steuerwirkungslehre bekannt sind. Vgl. hierzu Schmolders, G., Hansmeyer, K.-H. (1980), S.175 ff.

116 Vgl. zu einer ähnlichen Darstellung Karl, H. (1987), S.10 ff.

Abb. A.3a zeigt zwei Grenzkostenverläufe in Abhängigkeit von der Herstellungsmenge eines umweltintensiv produzierten Gutes x . Es wird unterstellt, daß aufgrund der Externalisierung von Entsorgungskosten (Ursache für die Entstehung von Altlasten!) die Grenzkosten der Produktion abnehmen.¹¹⁷ Die Kurve GK_1 , in die nur die internen Grenzkosten der Produktion eingehen, verläuft daher unterhalb der Kurve GK_0 , die sowohl die internen als auch die externen Grenzkosten berücksichtigt. Bei einem vorgegebenen Outputniveau (x_v) entspricht die vertikale Differenz zwischen den Kurven GK_0 und GK_1 (Strecke BC) den externen Grenzkosten an der Stelle x_v . Im Zustand des Laissez-Faire fallen daher die gesamten Produktionskosten der Menge x_v um die Fläche ABC geringer aus, als in einer Situation, in der den Unternehmen neben den internen auch die externen Kosten der Produktion angelastet werden. Es kann also festgestellt werden: Die Gewinne der Unternehmen, die umweltintensive Güter produzieren, sind ceteris paribus bei konstanten Preisen und konstanter Absatzmenge um so höher, je eher es ihnen gelingt, die Kosten der Produktion auf andere Wirtschaftssubjekte (andere Generationen) zu übertragen. Oder anders gewendet: Die Gewinne fallen ceteris paribus um so höher aus, je weniger es den politischen Entscheidungsträgern gelingt, externe Kosten durch den Einsatz geeigneter Instrumente bei den Emittenten zu internalisieren.

Bereits dieses Ergebnis muß allerdings relativiert werden, wenn man die Annahme konstanter Preise und Absatzmengen aufhebt und durch Einbeziehung der Nachfrageseite zu einer Betrachtung des Gütermarktes übergeht.

Folgt die Produktangebotskurve der Emittenten ihrer einzelwirtschaftlichen Grenzkostenfunktion, wird auch der Gütermarkt (Abb. A.3b) von der Kostenexternalisierung erfaßt. Für diesen Fall lassen sich nun zunächst die Wirkungen externer Kosten auf die Nutzen der privaten Haushalte aufzeigen, die die umweltintensiv produzierten Güter x konsumieren und für die unterstellt sei, daß sie von den negativen Umweltwirkungen der externen Kosten (den Gefährdungspotentialen von Altlasten) nicht beeinträchtigt werden. Die Nachfrage nach dem Gut x wird durch die Funktion N_0 abgebildet, während die Kurven A_0 und A_1 das Angebot des Gutes x für jeweils alternative Preise widerspiegeln. Die Angebotskurve A_0 ordnet den Absatzmengen Verkaufspreise zu, die interne und externe Kosten decken; in die Gerade A_1 gehen dagegen nur die internen Kosten der Produktion ein. Man findet

117 Diese Annahme dient zur Verdeutlichung der Folgewirkungen externer Kosten. Kostenexternalisierung muß sich nicht auf die Grenzkosten eines Unternehmens niederschlagen, sondern kann sich allein auf die Fixkosten beschränken. In diesen Fällen ließe sich allerdings in der Marginaltheorie kein Einfluß auf die Produktions- und Faktorentscheidungen der Unternehmen nachweisen, weil die Grenzkosten unverändert bleiben. Vgl. hierzu Davis, O.A., Whinston, A. (1962), S.241 ff.

zunächst das eingangs bereits beschriebene Ergebnis bestätigt: Güter, denen die externen Kosten der Produktion nicht angelastet werden, werden tendenziell im Preis zu billig ($p_1 < p_0$) und in zu großen Mengen ($x_1 > x_0$) am Markt abgesetzt. Der zusätzliche Nutzen, der den Konsumenten dieser Güter erwächst, läßt sich mit Hilfe des Konzepts der Konsumentenrenten verdeutlichen.¹¹⁸ Im Zustand des Laissez-Faire fällt die Konsumentenrente der privaten Haushalte (Fläche p_1DF) um die Fläche p_1p_0EF größer aus, als in einer Situation, in der auch die externen Kosten der Produktion den Unternehmen angelastet werden (Fläche p_0DE). Es zeigt sich also, daß in unserem konkreten Beispiel ceteris paribus auch jene privaten Haushalte von nicht-internalisierten externen Effekten profitieren, die umweltintensiv hergestellte Güter konsumieren.

Die oben getroffene Aussage, daß die Produzenten im Falle nicht-internalisierter externer Effekte einen höheren Gewinn zu erwarten haben, muß dagegen bereits an dieser Stelle - bei Betrachtung des Gütermarktes und unter der Annahme "normal" verlaufender Angebots- und Nachfragekurven - eingeschränkt werden. Die Produzentenrente eines Unternehmens - die Fläche zwischen der p-Achse, der Preisgeraden und der Angebotskurve -, die hier den Gewinn eines Unternehmens widerspiegelt¹¹⁹, wird von zwei einander entgegengerichteten Effekten beeinflusst. Der Mengeneffekt ($x_1 > x_0$) wirkt gewinnsteigernd, der Preiseffekt ($p_1 < p_0$) gewinnmindernd. Ob in unserem konkreten Beispiel die Produzentenrente in der Ausgangssituation (Fläche $0p_1F$) größer oder kleiner ist als die Produzentenrente nach der Internalisierung (Fläche $0p_0E$), hängt offensichtlich von der Höhe des externen Effektes sowie den Elastizitäten der Angebots- und Nachfragekurve ab.

Die Wohlfahrtswirkungen müssen sich aber nicht nur auf die Gruppe der Haushalte, die das umweltintensiv produzierte Gut konsumieren und die Gruppe jener Produzenten, die es herstellen, beschränken. Darüber hinaus können auch solche Produzenten (und schließlich auch die Konsumenten von deren Produkten), die dem umweltintensiv produzierenden Unternehmen vor- oder nachgelagert sind, von der Externalisierung betroffen sein. Das soll im folgenden am Beispiel eines Produzenten, der Vorlieferant des umweltintensiv produzierenden Unternehmens ist, verdeutlicht werden.¹²⁰ Die Gerade R_0 in Abb. A.3c unterstellt eine proportionale Beziehung zwischen der produzierten Menge des Gutes y , das als Vorprodukt für die Herstellung des Gutes x benötigt wird, und der auf dem Markt absetzbaren Menge des Gutes x . Es zeigt sich, daß die Produktion des Gutes y im Zustand

118 Vgl. hierzu Ott, A.E. (1986), S.149 f.

119 Vgl. hierzu Ott, A.E. (1986), S.150 f.

120 Eine analoge Argumentation ließe sich auch für ein nachgelagertes Unternehmen führen, in dessen Produktion die Güter des umweltintensiv produzierenden Unternehmens als Vorprodukte eingehen.

des Laissez-Faire größer ist ($x_1 \rightarrow y_1$), als in einer Situation, in der die externen Kosten der Produktion beim x-Produzenten internalisiert werden ($x_0 \rightarrow y_0$). Unterstellt man weiterhin eine positive Korrelation zwischen der Produktionsmenge des Gutes y und den Gewinnen (G) des y-Produzenten (Kurve S_0 in Abb. A.3d), so lassen sich auch hier c.p. nutzenbringende bzw. gewinnsteigernde Effekte infolge der unterlassenen Internalisierung konstatieren ($G_1 > G_0$).

Argumentationsketten solcherart ließen sich nun beliebig fortsetzen. In Bezug auf eine konkrete Altlastensituation bleiben sie aber unweigerlich spekulativ, denn die zum Zeitpunkt der Altlastenentstehung herrschenden Marktconstellationen sind - gerade auch wegen der Heterogenität und Vielzahl der Produktions- und Ablagerungsvorgänge, die zu den Bodenkontaminationen geführt haben - heute nicht mehr im einzelnen rekonstruierbar. Deshalb wäre es für die weiteren Überlegungen auch wenig hilfreich, den soeben diskutierten "Standardfall" bezüglich der Marktform, der Elastizitäten, der Angebots- und Nachfragekurven oder anderer Determinanten zu modifizieren. Wichtig für die spätere Finanzierungsdiskussion ist - und das sollte hier noch einmal verdeutlicht werden -, daß nicht nur die Produzenten bzw. die unmittelbaren Verursacher der Altlasten von der Externalisierung der Entsorgungskosten profitieren können, sondern daß auch auf anderen Märkten Preis- und Mengenreaktionen auftreten, die entsprechende Wohlfahrtseffekte nach sich ziehen:

- Bei den Konsumenten der umweltintensiv produzierten Güter fällt ein Zusatznutzen an.
- Auf vor- und nachgelagerten Produktionsstufen sowie auf den jeweiligen Faktormärkten entstehen Wohlfahrtseffekte.
- Im Zeitablauf rufen die verschiedenen Wohlfahrtseffekte bei den jeweils betroffenen Haushalten und Unternehmen Vermögenswirkungen hervor.

Bisher wurden ausschließlich solche einzelwirtschaftlichen Wirkungen in die Analyse einbezogen, die bei hinreichender Kenntnis der Marktdeterminanten einzelnen Wirtschaftssubjekten zugerechnet werden könnten. Daneben entstehen aber auch Wirkungen, die nicht ohne weiteres individuell zurechenbar sind, sondern zunächst nur bestimmten Gruppen von Wirtschaftssubjekten zugeordnet werden können. Von Interesse sind hierbei solche Wirkungen, die auf kommunaler Ebene infolge einer Externalisierung von Entsorgungskosten entstehen und bei der Gruppe der Wirtschaftssubjekte, die in dieser Kommune ansässig sind, anfallen.

Bei der Frage, ob die Wirtschaftssubjekte einer Kommune von der Altlastenentstehung profitiert haben, kann zunächst auf die Ergebnisse der mikroökonomischen Analyse zurückgegriffen werden. Wenn Kommunen selbst Betreiber sanierungsbedürftiger Deponien waren, konnten sie - ähnlich wie private Unternehmen - aus der Externalisierung von Entsorgungskosten einen Nutzen ziehen.¹²¹ Da sich die kommunale Abfallentsorgung in erster Linie am Kostendeckungsprinzip und nicht am Gewinnmaximierungsprinzip orientiert, dürften die Nutzen vor allem bei jenen Unternehmen und Haushalten angefallen sein, die diese Dienstleistung in Anspruch genommen haben und dafür vergleichsweise niedrige Gebühren zu entrichten hatten.

Soweit die Bemessungsgrundlagen kommunaler Steuern von der Kostenexternalisierung beeinflusst wurden, wirkte sich die Entstehung von Altlasten auch auf die Finanzausstattung der Gemeinden aus.¹²² Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang vor allem die Gewerbeertragsteuer, deren Aufkommen nach Abzug der Gewerbesteuerumlage alleine den Kommunen zusteht; denn höhere Gewinne ortsansässiger Unternehmen infolge nicht-internalisierter externer Effekte schlagen sich unmittelbar in höheren Gewerbesteuereinnahmen nieder.¹²³

Schließlich konnten Gemeinden, die einen sorglosen Umgang mit dem Schadstoffaufnahme- und Boden tolerierten, auch Überwachungsaufwendungen im Rahmen der kommunalen Gewerbeaufsicht (Überwachung privater Deponiebetreiber und örtlicher Produzenten) einsparen.¹²⁴ Über diese direkten Einsparungseffekte hinaus zog solch ein "großzügiges" Verhalten im Rahmen der Gewerbeaufsicht wichtigere, indirekte Wirkungen nach sich. In Kapitel A I 3.4.1. wurde bereits auf den latenten Konflikt zwischen umweltpolitischen Zielen und fiskalisch motivierten Interessen bei der kommunalen Gewerbeansiedlungspolitik eingegangen: Geringe ökologische Anforderungen erhöhten - zumindest früher - die Attraktivität einer Gemeinde als Unternehmensstandort und ließen höhere kommunale Steuereinnahmen erwarten.

121 Noch deutlicher sind die Parallelen bei kommunalen Unternehmen - z.B. kommunalen Versorgungsunternehmen oder kommunalen Kraftwerksunternehmen -, auf deren Betriebsgelände sich heute kontaminierte Flächen befinden.

122 Vgl. Karl, H. (1987), S.18.

123 Von negativen Rückwirkungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sei hier abgesehen. Außerdem könnte man zunächst vermuten, daß von Altlasten negative Wirkungen auf die Einnahmen aus der Grundsteuer ausgehen, die zu 100 v.H. den Gemeinden zufließen. Der Verkehrswert eines kontaminierten Grundstücks nimmt zwar zweifellos ab; da jedoch die Einheitswerte nach den Wertverhältnissen des Jahres 1964 als Bemessungsgrundlage der Grundsteuer dienen, schlagen sich Bodenverunreinigungen kaum in geringeren Steuereinnahmen nieder.

124 Vgl. Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.105.

Alle genannten fiskalischen Effekte führten bei Wirtschaftssubjekten, die in von Altlasten betroffenen Kommunen ansässig waren oder es noch sind, tendenziell zu Wohlfahrtssteigerungen. Voraussetzung hierfür ist natürlich, daß die kommunalen Finanzmittel so verausgabt wurden, daß sie vor allem den in der Kommune ansässigen Wirtschaftssubjekten einen Nutzen stifteten.

Bisher ging es darum zu zeigen, wer in der Vergangenheit einen Nutzen aus der Entstehung von Altlasten gezogen hatte. Es bleibt noch zu klären, wer die Kosten der Externalisierung zu tragen hatte.

Eine Gruppe von Wirtschaftssubjekten, bei denen sich in der Vergangenheit negative Wirkungen infolge der Externalisierung einstellten, sind jene Produzenten, die mit den Verursachern von Altlasten konkurrierten, selbst aber keine Möglichkeiten hatten, Teile der bei ihnen anfallenden Produktionskosten zu externalisieren. Ausgehend von einer Betrachtung des Gütermarktes ließen sich nun für solche Substitutionsgüter entsprechende Wohlfahrtswirkungen, mit ähnlichen Argumentationsketten wie bei den umweltintensiv produzierten Gütern, aufzeigen. Darauf kann hier verzichtet werden, da sich aus einer solchen Analyse keine weiteren Erkenntnisse für die spätere Finanzierungsdiskussion ergeben würden.

Anders ist das bei jenen Wirtschaftssubjekten, die durch die vielfältigen Gefährdungspotentiale von Altlasten in der Vergangenheit bzw. auch noch in der Gegenwart negativ beeinträchtigt wurden und werden. Dabei handelt es sich im Prinzip um den gleichen Personenkreis, der Nutzen aus der Sanierung von Altlasten zieht. Deshalb kann hierzu auf die Ausführungen in Kapitel A II 4. verwiesen werden.

II. Altlastensanierung

1. Der Begriff Altlastensanierung

1.1. Zeitliches Ablaufschema und Sanierungsphasen

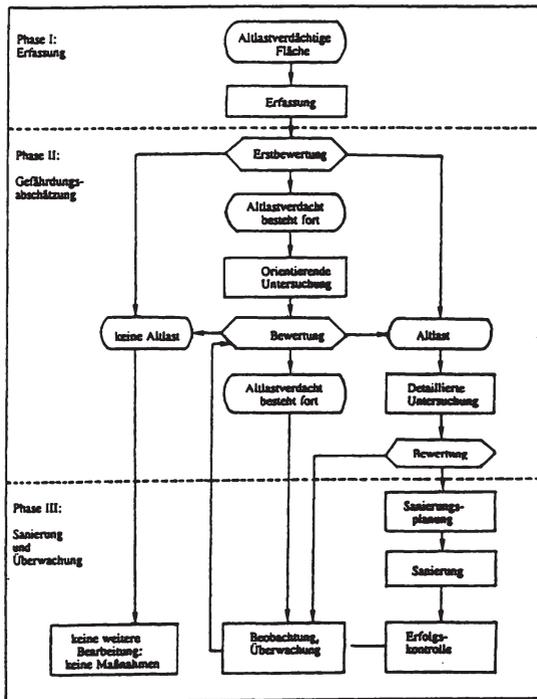
Die verschiedenen Konzepte zur Altlastensanierung umfassen mehrere aufeinanderfolgende Bearbeitungsphasen. In der Regel lassen sich drei Hauptphasen unterscheiden¹:

Phase I : Erfassung

Phase II : Gefährdungsabschätzung

Phase III: Sanierung und Überwachung

Abb. A.4: Vereinfachtes Ablaufschema des Umgangs mit altlastverdächtigen Flächen und Altlasten



Quelle: Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.75.

¹ Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.74 ff; siehe auch Abb. A.4.

In der ersten Phase müssen altlastverdächtige Flächen lokalisiert werden. Um möglichst alle Altstandorte und Altablagerungen zu erfassen, werden zwei Verfahren angewendet, die sich gegenseitig ergänzen, nämlich ein deduktives und ein heuristisches Verfahren.² Die deduktive Methode basiert auf bekannten Zusammenhängen zwischen Produktionsverfahren und Ablagerungspraktiken einerseits und den darauf zurückzuführenden Altstandorten und Altablagerungen mit den dort auftretenden Schadstoffen andererseits. Mit Hilfe der deduktiven Vorgehensweise können z.B. Sondermülldeponien, aber auch Ablagerungsplätze, auf denen sogenannte Siedlungsabfälle deponiert wurden, oder die Produktionsstandorte von Unternehmen bestimmter Branchen als altlastverdächtige Flächen eingestuft werden. Bei heuristischen Verfahren wird ein Gebiet flächendeckend untersucht. Anhand von Karten, Luftbildern und durch Geländebegehungen oder Befragungen versucht man, Anzeichen für Altablagerungen und Altstandorte zu erhalten. Atypische Bodenformen, wie Erhebungen, Mulden, Abbrüche, aber auch Vegetationsschäden, Geruchswahrnehmungen oder Wasserverunreinigungen können auf kontaminierte Flächen hinweisen.³

Bei der Gefährdungsabschätzung in der zweiten Phase greift man im Rahmen der Erstbewertung auf Informationen zurück, die bei der Erfassung der altlastverdächtigen Flächen gewonnen wurden. Daraufhin kann sich bereits eine eindeutige Klassifikation als Altlast ergeben. In den meisten Fällen werden allerdings weitere, detailliertere Untersuchungen erforderlich sein, die sich vor allem an den Gefährdungspotentialen von Altlasten zu orientieren haben.⁴

1.2. Sanierungsmaßnahmen

In solchen Fällen, in denen sich der Altlastenverdacht bestätigt hat, werden in der dritten Phase die eigentlichen Sanierungsmaßnahmen eingeleitet. Durch die Altlastensanierung im engeren Sinne muß sichergestellt werden, "daß von der Altlast nach der Sanierung keine Gefahren für Leben und Gesundheit des Menschen sowie keine Gefährdung für die belebte und unbesetzte Umwelt im Zusammenhang mit der vorhandenen oder geplanten Nutzung

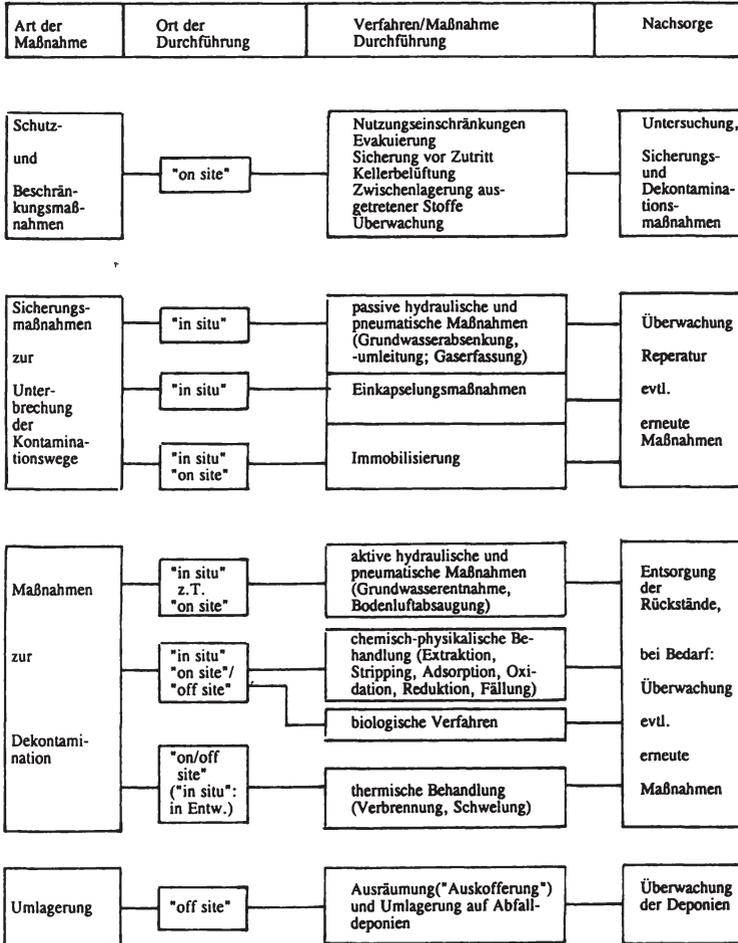
2 Vgl. Barkowski, D., Günther, P., Hinz, E., Röcher, R. (1990), S.33 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.79 ff.

3 Vgl. hierzu ausführlicher Feld, R. (1988); Kinner, U.H. (1989); Kurz, H. (1988).

4 Zu den verschiedenen Methoden der Gefährdungsabschätzung vgl. Barkowski, D., Günther, P., Hinz, E., Röcher, R. (1990), S.45 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.84 ff.

des Standortes ausgehen.“⁵ Diese Anforderungen erfüllen zwei der vier möglichen Arten von Maßnahmen zur Abwehr und Beherrschung von Umweltauswirkungen aus Altlasten.

Abb. A.5: Maßnahmen zur Abwehr und Beherrschung von Umweltauswirkungen von Altlasten



Quelle: Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.120.

5 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.118. Hierbei handelt es sich nur um eine erste, grobe Zielbestimmung. In Kap. A II 3. wird genauer auf den Zusammenhang zwischen umweltpolitischen Zielen und der Auswahl entsprechender Sanierungsverfahren eingegangen.

Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen sind nur Zwischenlösungen bis zur Durchführung von Sicherungs- oder Dekontaminationsmaßnahmen. Solche Zwischenlösungen sind dann vertretbar, wenn keine ausreichenden Mittel für die eigentlichen Sanierungsmaßnahmen zur Verfügung stehen oder in absehbarer Zeit infolge des technischen Fortschritts (ökonomisch und/oder ökologisch) effizientere Sanierungstechnologien eingesetzt werden können.

Bei der Umlagerung wird der kontaminierte Boden ausgehoben und auf einer geeigneten Deponie abgelagert.⁶ Bis Mitte der achtziger Jahre war diese Methode in der Praxis am häufigsten anzutreffen. Da bei Umlagerungsverfahren nicht die Schadstoffe selbst zerstört werden, führen sie an der betreffenden Stelle zwar zu einer Bereinigung der Umweltgefahren, im Ergebnis aber häufig nur zu einer Verlagerung des Problems. Viele Deponien, auf denen früher kontaminierte Böden abgelagert wurden, zählen zu den heutigen Altlasten. Es ist aber in der Regel weder ökonomisch noch ökologisch sinnvoll, heutige Altlasten zu beseitigen, indem man zukünftige Altlasten schafft. Lediglich in Ausnahmefällen, wenn beispielsweise eine Kontamination des Grundwassers zu befürchten ist oder wenn von einer Altlast in einem Wohngebiet akute Gefahren für die umliegende Bevölkerung ausgehen - also immer dann, wenn schnelle Lösungen geboten sind -, können Umlagerungsmaßnahmen vorübergehend vertretbar sein.⁷ Aber auch in solchen Situationen bieten die eigentlichen Sanierungsverfahren, nämlich Sicherungs- und Dekontaminationsmaßnahmen, heute oftmals effizientere Lösungswege an.

Durch Sicherungsmaßnahmen sollen die Umweltgefährdungen, die durch Altlasten entstehen, verhindert werden, indem die Kontaminationswege der Schadstoffe unterbrochen werden. Dagegen bezwecken Dekontaminationsverfahren die endgültige Beseitigung des Gefährdungspotentials einer Altlast und darüber hinaus gegebenenfalls die Rekultivierung einer ehemals kontaminierten Fläche.⁸

Die konkreten Technologien beider Sanierungsmaßnahmen lassen sich danach unterscheiden, ob die Sanierung vor Ort nach Auskoffierung des kontaminierten Bodens (on site), nach Abtransport zu zentralen Behandlungsanlagen (off site) oder ohne Auskoffierung in natürlicher Lage (in situ) durchgeführt wird.⁹ Bei den sogenannten ex situ-Verfahren (on/off site-Verfahren) besteht die Gefahr, daß beim Auskoffern, beim Transport, bei der Zwischenlagerung oder bei der Sanierung Schadstoffe freigesetzt werden. Dagegen können

6 Vgl. hierzu ausführlich Hirschberger, H. (1988).

7 Vgl. Kilger, R. (1988), S.85.

8 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.119 f.; Stief, K. (1988), S.45.

9 Vgl. Franzius, V. (1988), S.65 f.

bei in situ-Verfahren die Reinigungs- und Abbauprozesse im Boden nur schwer kontrolliert werden.¹⁰

Welches konkrete Sanierungsverfahren¹¹ im Einzelfall anzuwenden ist, hängt u.a. vom Sanierungsziel ab, das wiederum entscheidend durch die gewählte Art der Zielformulierung determiniert wird. Auf diese Zusammenhänge wird weiter unten noch näher eingegangen.¹²

2. Dimensionen der Altlastensanierung in Deutschland

2.1. Die Verbreitung altlastverdächtiger Flächen

Die Kosten der Altlastensanierung werden maßgeblich von der Zahl der kontaminierten Deponien und Betriebsstandorte bestimmt. Deshalb wird in diesem Abschnitt zunächst ausführlich auf das heute bereits bekannte und für die Zukunft erwartete Ausmaß an altlastverdächtigen Flächen eingegangen.

Die Erfassung altlastverdächtiger Flächen ist Sache der Länder¹³, so daß die Aussagefähigkeit der Daten über das Ausmaß an Verdachtsflächen durch die unterschiedlichen Bemühungen der Bundesländer und ihrer Kommunen bei der Identifikation von Ablagerungen und Altstandorten beeinflusst wird. Die Vergleichbarkeit der aus den einzelnen Ländern zur Verfügung stehenden Daten leidet außerdem daran, daß die jeweiligen Behörden unterschiedliche Erfassungs- und Auswahlkriterien anwenden.¹⁴ Hierbei spielt die Frage der Begriffsabgrenzung eine entscheidende Rolle. Da es keine bundeseinheitliche, gesetzliche Bestimmung des Begriffs Altlasten gibt, werden bzw. wurden - zumindest bis sich die Umweltministerkonferenz 1989 grundsätzlich auf die auch in dieser Arbeit verwendete Begriffsabgrenzung verständigte¹⁵ - in den einzelnen Bundesländern von einander abweichende Definitionen verwendet.¹⁶

10 Vgl. Jakobi, H.W. (1988), S.312.

11 In Spalte 3 Abb. A.5 werden die konkreten Sanierungsverfahren aufgelistet. Zu den verschiedenen Sanierungstechnologien im einzelnen vgl. Barkowski, D., Günther, P., Hinz, E., Röchert, R. (1990), S.157 ff.; Braha, A. (1988), S.86 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.128 ff.; Thome-Kozwiensky, K.J., Schneider, M. (1989).

12 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A II 3.

13 Vgl. Bundestag-Drucksache 11/4104 vom 01.03.1989, S.3; Claus, F. (1988), S.73.

14 Vgl. hierzu Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.20.

15 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A I 1.

16 Vgl. Bundestag-Drucksache 11/4104 vom 01.03.1989, S.4; Claus, F. (1988), S.73; Eberle, I. (1989), S.15; Henkel, M.J. (1990), S.47 f.

Während die Erfassung altlastverdächtiger Deponien weitgehend abgeschlossen ist, dauert die Ermittlung der Altstandorte in den Bundesländern noch an.¹⁷ Eine Ursache für die weiter fortgeschrittene Erfassung der Deponien ist darin zu sehen, daß potentielle Altablagerungen bereits mit Hilfe der deduktiven Methode¹⁸ nahezu vollständig ermittelt werden können. Hinzu kommt, daß die privaten Eigentümer von Betriebsstandorten wenig Interesse haben, den Behörden altlastverdächtige Flächen zu melden. Sie scheuen möglicherweise entstehende Sanierungskosten (infolge eigentumsrechtlicher Haftungsregeln) ebenso wie evtl. resultierende Vermögensverluste (durch Sinken des Verkehrswertes eines betroffenen Grundstückes). Im Extremfall müssen sie sogar damit rechnen, daß eine kontaminierte Betriebsfläche stillgelegt wird.¹⁹ In den neuen Bundesländern ist die Erfassung von Altstandorten weiter fortgeschritten als in den alten Ländern. Da nach dem Zusammenbruch der DDR die meisten Betriebe - zumindest für eine kurze Zeit - im Eigentum der Treuhandanstalt waren oder es noch sind, bereitete es kaum Schwierigkeiten, altlastverdächtige Flächen systematisch zu erfassen.²⁰

Die sich abzeichnende Dimension des Altlastenproblems wurde bereits im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 erkannt, als im Zusammenhang mit der alsbaldigen Sanierung, Stilllegung und Rekultivierung von wilden und ungeordneten Ablagerungsplätzen von einer geschätzten Zahl von 50.000 Standorten ausgegangen wurde.²¹ Die ersten offiziellen Angaben über das Ausmaß altlastverdächtiger Flächen, bei denen zwischen Altablagerungen und Altstandorten differenziert wurde, stammen aus dem Jahre 1985. Im Rahmen eines Symposiums des Bundesinnenministeriums über Kosten der Umweltverschmutzung bezifferte ein Mitarbeiter des Umweltbundesamtes die Anzahl der bundesweit existierenden Verdachtsstandorte auf 35.000 (30.000 Altablagerungen und 5.000 Betriebsstandorte). Der Verfasser der Studie betonte allerdings, daß die Zahlen nur ein Zwischenergebnis darstellten, weil die Erfassungsaktionen in den Bundesländern noch nicht abgeschlossen waren.²² Eine Befragung aller Umweltministerien aus dem Jahre 1988 ergab eine Gesamtzahl von 48.377 Verdachtsflächen (40.514 Altablagerungen und 7.863 Altstandorte), wobei zu

17 Nach der Einschätzung von Experten lag die Erfassungsquote in den alten Bundesländern 1989 bei Altablagerungen bei ca. 90 v.H., während sie bei Altstandorten noch unter 50 v.H. lag. Vgl. Hübler, K.-H., Schablitzki, G. (1991), S.141 f.

18 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A II 1.1.

19 Vgl. Klemmer, P. (1988), S.106; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.172 f.

20 Allerdings wurden auf diesem Wege auch Verdachtsflächen erfaßt, die - im Gegensatz zur sonst üblichen Abgrenzung des Begriffs Altlasten - noch in Betrieb sind. Von den im September 1990 erfaßten Verdachtsflächen wurden im Bereich der Altablagerungen 60,9 v.H. und bei den Altstandorten 84,5 v.H. noch genutzt. Vgl. Ruppe, J. (1991), S.12.

21 Vgl. Franzius, V. (1989), S.1.

22 Vgl. Franzius, V. (1986), S.296 ff. Der Verfasser der Studie stützte seine Schätzung auf Angaben der Landesregierungen bzw. Landesparlamente.

bemerken ist, daß vier Ministerien keine Angaben bzgl. der Altstandorte machten, und alle Länder darauf hingewiesen haben, daß die Erfassung noch nicht einmal weitgehend abgeschlossen ist.²³ Die erste Zusammenstellung über die Anzahl altlastverdächtiger Flächen in den neuen Bundesländern aus dem Jahre 1990 weist 26.183 Verdachtsflächen (10.722 Altablagerungen und 15.461 Altstandorte) aus.²⁴

Die in Tabelle A.1 aufgeführten Zahlen basieren zum überwiegenden Teil auf einer eigenen Umfrage aus dem Jahre 1991, die bei allen Umweltministerien der Länder durchgeführt und mit Ausnahme der Hansestadt Bremen auch von allen Ländern beantwortet wurde; für Bremen beziehen sich deshalb die Angaben auf die Befragung aus dem Jahre 1988. Das nordrhein-westfälische Umweltministerium konnte keine aktuellen Daten zur Verfügung stellen, so daß hier ebenfalls auf die Zahlen aus dem Jahre 1988 zurückgegriffen werden mußte. Soweit die Umweltministerien in ihren Antworten darauf hingewiesen haben, daß sich die Daten auf einen Zeitpunkt vor 1991 beziehen oder daß es sich um Schätzdaten handelt, ist das in den Fußnoten der Tabelle angemerkt. Die Angaben aus den neuen Bundesländern waren zum Teil unvollständig, zum Teil lagen den Ministerien noch keine Daten vor. Die Zahlen für die neuen Länder sind deshalb einer Umfrage des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle aus dem Jahre 1992 entnommen.

Wie aus der Tabelle ersichtlich, gibt es in Deutschland derzeit rund 147.000 altlastverdächtige Flächen (73.966 Altablagerungen und 73.121 Altstandorte). Diese Angaben sind allerdings mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Es gibt Anhaltspunkte dafür, daß die tatsächliche Zahl der Verdachtsflächen über diesem Umfrageergebnis liegt. So ergab eine Untersuchung in Baden-Württemberg, in deren Rahmen 16 Pilotprojekte zur Erprobung neuer Erfassungsmethoden durchgeführt wurden, daß dort im Durchschnitt je eine altlastverdächtige Fläche pro 300 Einwohnern existiert.²⁵ Sollte diese Relation auf das gesamte Bundesgebiet übertragbar sein, so ergäbe sich eine Zahl von bundesweit mehr als 250.000 Verdachtsflächen.²⁶

23 Vgl. Bundestag-Drucksache 11/4104 vom 01.03.1989, S.25. Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein machten keine Angaben zu Altstandorten. In Hessen wurden bis zum damaligen Zeitpunkt nur Gaswerkstandorte erfaßt.

24 Vgl. Ruppe, J. (1991), S.11.

25 Bei früheren Schätzungen (z.B. bei der Studie des Umweltbundesamtes aus dem Jahre 1985) ergab sich dagegen im Durchschnitt eine altlastverdächtige Fläche pro 1.714 Einwohnern. Vgl. Schenkel, W., Franzius, V. (1989), S.5.

26 Vgl. Franzius, V. (1992), S.25 ff.

Tab. A.1: Anzahl an altlastverdächtigen Flächen in der Bundesrepublik Deutschland

| Land | Gesamtzahl der Verdachtsflächen | Altablagerungen | Altstandorte |
|------------------------|---------------------------------|----------------------|-----------------------|
| Baden-Württemberg | 37.300 ¹⁾ | 17.300 ¹⁾ | 20.000 ¹⁾ |
| Bayern | 3.736 ²⁾ | 2.874 ²⁾ | 862 ²⁾ |
| Berlin | 4.642 ¹⁾ | 342 ⁸⁾ | 4.300 ¹⁾⁹⁾ |
| Brandenburg | 9.350 ³⁾ | 4.221 ³⁾ | 5.129 ³⁾ |
| Bremen | 243 ⁴⁾ | 74 ⁴⁾ | 169 ⁴⁾ |
| Hamburg | 4.280 ⁵⁾ | 1.828 ⁵⁾ | 2.452 ⁵⁾ |
| Hessen | 7.110 ¹⁾ | 3.110 | 4.000 ¹⁾ |
| Mecklenburg-Vorpommern | 9.877 ⁶⁾ | 4.142 ⁶⁾ | 5.735 ⁶⁾ |
| Niedersachsen | 8.900 ¹⁾ | 7.200 ¹⁾ | 1.700 ¹⁾ |
| Nordrhein-Westfalen | 12.448 ⁴⁾ | 8.639 ⁴⁾ | 3.809 ⁴⁾ |
| Rheinland-Pfalz | 5.800 ¹⁾ | 2.800 ¹⁾ | 3.000 ¹⁾ |
| Saarland | 4.677 ¹⁾ | 1.677 | 3.000 ¹⁾ |
| Sachsen | 13.855 | 6.075 | 7.780 |
| Sachsen-Anhalt | 13.210 ⁶⁾ | 6.729 ⁶⁾ | 6.481 ⁶⁾ |
| Schleswig-Holstein | 5.359 | 2.755 | 2.604 |
| Thüringen | 6.300 ⁷⁾ | 4.200 ⁷⁾ | 2.100 ⁷⁾ |
| Gesamt | 147.087 | 73.966 | 73.121 |

1) Schätzung
2) Stand 10/1990
3) Stand 03/1992
4) Stand 12/1988
5) Stand 09/1990
6) Stand 10/1992
7) Stand 08/1992
8) davon Berlin-West: 332 (Stand 10/1988), Berlin Ost: 10 (Stand 10/1990)
9) davon Berlin-West: 2.300, Berlin-Ost: 2.000

Quelle: Bundestag-Drucksache 11/4104 vom 01.03.1989, S.25; Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1992), S.105; Ergebnisse einer eigenen Umfrage aus dem Jahre 1991.

Die oben gemachten Angaben beziehen sich auf altlastverdächtige Flächen. Es bleibt zu klären, wieviele dieser Flächen auch tatsächlich eine Gefährdung der Umwelt nach sich ziehen und damit als sanierungsbedürftige Altablagerung bzw. als sanierungsbedürftiger Altstandort einzustufen sind. Angesichts der bisherigen Erfahrungen muß davon ausgegangen werden, daß bei Altstandorten ein höherer Anteil der erfaßten Verdachtsflächen sanierungsbedürftig ist. Ein Grund hierfür ist sicherlich, daß Ablagerungsplätze häufig alleine aufgrund ihrer Existenz als altlastverdächtige Flächen eingestuft werden, während Betriebsflächen i.d.R. nur dann erfaßt werden, wenn bereits ein begründeter Verdacht auf eine Kontamination besteht. Schätzungen über den Anteil sanierungsbedürftiger Verdachtsflächen schwanken zwischen 5 und 30 v.H. bei Altablagerungen und zwischen 20 und 70 v.H. bei Altstandorten.²⁷ Wenn man die von Franzius unterstellten und in der Literatur am häufigsten rezipierten Sanierungsquoten zugrundelegt (10 v.H. bei Altablagerungen und 48 v.H. bei Altstandorten²⁸) und diese Prozentanteile auf die in Tabelle A.1 ermittelten Verdachtsflächen anwendet, ergibt sich eine Zahl von 42.495 sanierungsbedürftigen Flächen (7.397 Altablagerungen und 35.098 Altstandorte).

Allerdings ist auch bzgl. der sanierungsbedürftigen Flächen wiederum auf Unsicherheiten im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen hinzuweisen. So können strengere Kriterien infolge neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse - etwa im Bereich der Spurenanalytik - zu einer Neubewertung des Gefährdungspotentials und zu einer höheren Sanierungsquote führen. "Schließlich kann sich durch schärfere rechtliche Anforderungen im Boden- und Gewässerschutz die Notwendigkeit einer Sanierung von altlastverdächtigen Flächen ergeben, die aus derzeitiger Sicht als lediglich überwachungsbedürftig gelten."²⁹

2.2. Potentieller Finanzierungsbedarf bei flächendeckender Sanierung

Schätzungen über die Höhe der Kosten der Altlastensanierung hängen entscheidend von dem zugrunde gelegten Kostenbegriff ab. Der in diesem Abschnitt gewählte Kostenbegriff ist im engeren Sinne maßnahmenbezogen. Maßnahmenbezogen heißt, daß nur die mit Durchführung einer Sanierungsmaßnahme verbundenen Aufwendungen ermittelt werden.³⁰ Die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Nutzen einer Sanierungsmaßnahme - d.h. die Schadenskosten einer unterlassenen Sanierung - werden nicht mit den Sanierungskosten saldiert.

-
- 27 Vgl. hierzu Fiebig, K.-H., Ohligschläger, G. (1989), S.33 ff.; Franzius, V. (1986), S.298 ff.; Hübler, K.-H., Schablitzki, G. (1991), S.156 ff.; Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1992), S.106; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.181 ff.
- 28 Vgl. Franzius, V. (1986), S.298 ff.
- 29 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.182.
- 30 Vgl. Zimmermann, H., Benkert, W. (1989), S.11.

Zudem handelt es sich um einen engen, maßnahmenbezogenen Kostenbegriff, weil positive und negative Wirkungen von Sanierungsmaßnahmen auf die Erreichung anderer gesamtwirtschaftlicher Ziele ebenfalls unberücksichtigt bleiben. Im Grunde genommen wird in diesem Abschnitt also lediglich der Finanzierungsbedarf bei der Altlastensanierung ermittelt. Die anderen zuvor genannten Kostengrößen gehen jedoch nicht ganz verloren. Sie spielen bei der Kosten-Nutzen-Analyse im Rahmen der ökonomischen Zielformulierung eine zentrale Rolle.³¹ Im übrigen hat die Zielformulierung, d.h. die Entscheidung, wieviele Altlasten mit welcher Intensität saniert werden sollen, in der Praxis einen starken Einfluß auf den Finanzierungsbedarf. Dieser Aspekt, der in Kapitel A II 3. aufgegriffen wird, wird in diesem Abschnitt vernachlässigt. Im folgenden wird der Finanzierungsbedarf ermittelt, der entstehen würde, wenn alle altlastverdächtigen Flächen, bei denen sich eine Gefährdung herausstellt, saniert würden.

Dieser Finanzierungsbedarf wird zunächst von der Anzahl an altlastverdächtigen Flächen determiniert. Hierzu kann auf die Ausführungen im vorangegangenen Abschnitt verwiesen werden. Desweiteren hängt der Finanzierungsbedarf von den Kosten ab, die in den einzelnen Sanierungsphasen - bei der Erfassung, der Gefährdungsabschätzung, der Sanierung i.e.S. und der Überwachung - entstehen. In Abbildung A.6 sind die verschiedenen Kostenbestandteile, die in den einzelnen Arbeitsschritten entstehen, dargestellt.

Darüber hinaus müssen Annahmen über die durchschnittlichen Aufwendungen bei der Ausführung der jeweiligen kostenverursachenden Maßnahmen getroffen werden und darüber, wieviele Flächen in den jeweiligen Sanierungsphasen bearbeitet werden müssen. Solche Annahmen sind stets mit einer großen Unsicherheit behaftet: Bei wievielen Verdachtsflächen sich letztlich eine Gefährdung herausstellt, hängt z.B. - wie im vorangegangenen Kapitel bereits erläutert - vom Stand der Technik im Bereich der Spurenanalytik ab. Wie hoch z.B. die durchschnittlichen Kosten bei der Sanierung i.e.S. sind, hängt zunächst davon ab, ob man die Anwendung von Sicherungs- oder Dekontaminationsverfahren unterstellt. Zudem beeinflussen in Abhängigkeit von der Kontaminationsart u.a. folgende Faktoren die Schadstoffwirkung auf den Boden und damit - bei vorgegebenen Qualitätsstandards - die Sanierungskosten i.e.S.³²:

- Schadstoffmenge und -konzentration,
- Bodenstruktur, Bodenbiologie und Bodenchemie,

31 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A II 3.3.

32 Vgl. hierzu Hübler, K.-H., Schablitzi, G. (1991), S.126.

Abb. A.6: Kostenbestandteile in den einzelnen Sanierungsphasen

| | |
|-----|---|
| 1. | <u>Erfassung</u> |
| | Kostenbestandteile: Personal- und Sachkosten, z.B. für Auswertung von Verwaltungsunterlagen und -vorgängen, Erkundung durch Karten- und Luftbildinterpretation, Nachfragen bei der gewerblichen Wirtschaft, Durchführung von Bürgerbefragungsaktionen, Datenaufbereitung, Dokumentation, Herstellung spezieller Karten |
| 2. | <u>Gefährdungsabschätzung</u> |
| 2.1 | Erstbewertung |
| | Kostenbestandteile: Personalkosten für Prüfung vorhandener Unterlagen und Erkenntnisse |
| 2.2 | Untersuchung und Beurteilung |
| | Kostenbestandteile: a) Personal- und Sachkosten für Vorbereitung, Vergabe, ggf. Anordnung, Begleitung, Auswertung und Beurteilung von Untersuchungen und Gutachten durch die zuständige Behörde sowie für Stellungnahmen durch Fachdienststellen und für die Erarbeitung fachlicher Grundlagen; Personalkosten für die Vorbereitung und Abwicklung der Landesförderung b) Kosten der Untersuchung und Begutachtung des einzelnen Falles |
| 3. | <u>Sanierungsmaßnahmen</u> |
| | Kostenbestandteile: a) Investitionskosten, z.B. für Baumaßnahmen, Beschaffung von Maschinen und Geräten, Behandlung an Ort und Stelle, Entsorgung als Sonderabfall b) Betriebskosten, z.B. für langfristige hydraulische Maßnahmen, Behandlung von Gasen, Sickerwässern oder sonstigen verunreinigten Wässern oder Bodenbehandlung |
| 4. | <u>Überwachung</u> |
| | Kostenbestandteile: Kosten für Geräte, Einrichtungen von Meßstellen u.ä.; Personal- und Sachkosten für Begehungen, Probenahme, Laboruntersuchungen, Auswertung u.ä. |

Quelle: Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.174.

- Versickerungsraten, Abflußbeiwerte (Versiegelung),
- Froststärke und -häufigkeit, Sonneneinstrahlung,
- Abbaubarkeit des Schadstoffes sowie
- Vorbelastung des Bodens.

Die erste differenzierte Kostenschätzung wurde 1985 von Franzius erstellt.³³ Auf der Basis von 35.000 erfaßten altlastverdächtigen Flächen ermittelte er - unter bestimmten Annahmen³⁴ - für die nächsten 10 Jahre einen Finanzierungsbedarf von insgesamt ca. 17 Mrd DM. In den folgenden Jahren wurde in der Literatur immer wieder auf diese Berechnungen rekurriert.³⁵ Zum Teil wurde der Finanzierungsbedarf angesichts neuerer Zahlen über das Ausmaß an altlastverdächtigen Flächen nach oben korrigiert; die von Franzius getroffenen Annahmen über die durchschnittlichen Sanierungskosten und die Anteile der in den einzelnen Sanierungsphasen zu bearbeitenden Flächen wurden indes zumeist übernommen. 1991 legten Hübler und Schablitzki eine Kostenschätzung für die alten Bundesländer auf der Basis von 60.000 bis 80.000 altlastverdächtigen Flächen vor, bei der die Annahmen bzgl. der durchschnittlichen Kosten in den einzelnen Sanierungsphasen neueren Erkenntnissen angepaßt und die Quoten der auf die einzelnen Bearbeitungsphasen entfallenden Flächen für verschiedene Szenarien variiert wurden. Die Schätzung erbrachte in der Mittelvariante einen Finanzierungsbedarf von ca. 52 Mrd DM und in der Maximalvariante von rund 124 Mrd DM.³⁶ Für die neuen Bundesländer liegen derzeit noch keine exakten Kostenschätzungen, sondern nur recht grobe Prognosen vor. Dabei geht das ifo-Institut von einem Finanzierungsbedarf in Höhe von insgesamt 10,6 Mrd DM für die nächsten zehn Jahre aus, das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung schätzt die gesamten Sanierungskosten auf 20 bis 30 Mrd DM, der BUND auf 50 bis 70 Mrd DM, während die Treuhandanstalt alleine für die Rekultivierung des Braunkohlebergbaus in den neuen Ländern 33 Mrd DM veranschlagt.³⁷

Im folgenden wird eine Kostenschätzung auf Basis der in Tabelle A.1 ausgewiesenen Angaben über das Ausmaß an altlastverdächtigen Flächen durchgeführt. Die weiteren Annahmen, die sich an den von Franzius und Hübler/Schablitzki in ihren Schätzungen zugrunde gelegten Daten orientieren, sind den Berechnungen in Tabelle A.2 zu entnehmen.

Danach müßten ca. 150 Mrd DM aufgewendet werden, wenn alle kontaminierten Betriebsstandorte und Ablagerungsplätze saniert werden sollten. Diese Größenordnung erfaßt jedoch noch nicht die gesamten Kosten der Altlastensanierung i. w. S.:

33 Vgl. Franzius, V. (1986), S.295 ff.

34 Zu den Annahmen im einzelnen vgl. Franzius, V. (1986), S.298 ff.

35 Brandt, E. (1990), S.184 ff.; Claus, F. (1988), S.82.; Görgens, B., Jähner, C. (1987), S.130; Jakobi, H.W. (1988), S.303; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.181 ff.; Wiegandt, C.-C. (1989), S.100.

36 Vgl. hierzu Hübler, K.-H., Schablitzki, G. (1991), S.154 ff.

37 Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1992), S.106.

Tab. A.2: Kosten der Altlastensanierung in der Bundesrepublik Deutschland (Modellrechnung)

| Kosten Verdachts- flächen | Kosten der Unter- suchung und Be- wertung (in Mrd DM) bei einem Untersuchungsbe- darf von ... % der Fälle ²⁾ | Beseitigungskosten (in Mrd DM) bei einem Sanierungs- bedarf von ... % der Fälle ¹⁾ | Gesamtkosten (in Mrd DM) |
|--|---|---|-----------------------------|
| bei 73.966 Altablagerungen | 30% 1,6 | 10% 25,2 | 26,8 |
| bei 73.121 Altstandorten | 80% 4,2 | 48% 119,3 | 123,5 |
| bei 147.087 altlastverdächtigen Flächen | | | 150,3 |
| <p>1) Es wurde von durchschnittlich 72.000 DM pro Altlastenstandort ausgegangen.</p> <p>2) Es wird angenommen, daß sich die Kosten in 10% der Fälle auf 10 Mio DM, in 20% der Fälle auf 5 Mio DM und in 70% der Fälle auf 2 Mio DM belaufen.</p> | | | |

Quelle: Franzius, V. (1986), S.298 ff.; Hübler, K.-H., Schablitzki, G. (1991), S.154 ff.; eigene Berechnungen.

- Die bereits angefallenen Kosten für die Erfassung der Verdachtsflächen werden nicht berücksichtigt.
- Für die Erstbewertung der Verdachtsflächen, nach der bereits 70 v.H. der altlastverdächtigen Ablagerungen und 20 v.H. der altlastverdächtigen Betriebsstandorte als ungefährlich eingestuft werden können, werden keine Kosten angesetzt.

- Die jährlichen Personalkosten von Bund, Ländern und Kommunen für Beschäftigte im Bereich Altlasten werden vernachlässigt. Diese Kosten betragen beispielsweise im Jahre 1988 ca. 125 Mio DM.³⁸
- Die Überwachungskosten für sanierte Flächen bleiben ebenfalls unberücksichtigt. Sie werden auf jährlich 10.000,- DM pro sanierter Fläche geschätzt.³⁹

Verteilt man die geschätzten Sanierungskosten in Höhe von 150 Mrd DM auf die einzelnen Bundesländer und legt dabei die in den Tabellen A.1 und A.2 ausgewiesenen Daten zugrunde, so ergibt sich die in Tabelle A.3 dargestellte Kostenverteilung.

Bei der Interpretation dieser Werte ist allerdings wiederum zu berücksichtigen, daß die Erfassung altlastverdächtiger Flächen in den Bundesländern unterschiedlich weit fortgeschritten ist. So dürften die Sanierungskosten pro Einwohner in Bremen und Nordrhein-Westfalen zu gering ausgewiesen sein, weil hier Daten von 1988 zugrunde gelegt wurden. Dagegen sind die vergleichsweise hohen Sanierungskosten in Baden-Württemberg darauf zurückzuführen, daß in diesem Bundesland neue, sensiblere Verfahren bei der Erfassung altlastverdächtiger Flächen erprobt wurden. Anders gewendet: Die in den Kostenschätzungen unterstellten Sanierungsquoten (10 v.H. bei Ablagerungen und 48 v.H. bei Altstandorten) müßten für Baden-Württemberg nach unten modifiziert werden.⁴⁰

Die Umweltministerien der Länder zeigten sich - mit Ausnahme des Saarlandes und der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz - auf die Frage, wie hoch sie die zu erwartenden Sanierungskosten in ihrem Bundesland ansetzen, äußerst zurückhaltend.⁴¹ Die Angaben des Saarlandes und von Rheinland-Pfalz bestätigen allerdings die Größenordnung der zuvor ermittelten Schätzwerte. Das Saarland beziffert die gesamten Sanierungskosten auf ca. 1,4 Mrd DM, wobei die Altlasten der eisenschaffenden Industrie und des Saarbergbaus - d.h. zwei quantitativ bedeutsame Bereiche - unberücksichtigt blieben. Das rheinland-pfälzische Umweltministerium schätzt den Finanzierungsbedarf für Altlastensanierungen auf insgesamt 2,5 bis 5 Mrd DM.

38 Vgl. Hübler, K.-H., Schablitzki, G. (1991), S.155.

39 Vgl. Franzius, V. (1986), S.299 ff.

40 Dies wird durch die Einschätzung des baden-württembergischen Umweltministeriums, daß für die Altlastensanierung bis zum Jahr 2000 ca. 2 Mrd aufzubringen seien, bestätigt (Quelle: eigene Umfrage).

41 Die Umweltministerien der übrigen Länder machten - zumeist mit Hinweis auf die unsichere Datenlage - keine Angaben über die zu erwartenden Sanierungskosten.

Tab. A.3: Kosten der Altlastensanierung in den Bundesländern

| Land | Gesamtkosten (in Mrd DM) | Kosten je Einwohner (in DM) |
|---|-----------------------------|--------------------------------|
| Baden-Württemberg | 40,048 | 4.077,37 |
| Bayern | 2,497 | 218,12 |
| Berlin | 7,387 | 2.150,99 |
| Brandenburg | 10,192 | 3.953,53 |
| Bremen | 0,312 | 457,77 |
| Hamburg | 4,804 | 2.907,81 |
| Hessen | 7,883 | 1.367,81 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 11,187 | 581,44 |
| Niedersachsen | 5,480 | 741,86 |
| Nordrhein-Westfalen | 9,564 | 551,21 |
| Rheinland-Pfalz | 6,081 | 1.615,67 |
| Saarland | 5,675 | 5.288,44 |
| Sachsen | 15,341 | 3.220,28 |
| Sachsen-Anhalt | 13,384 | 4.657,06 |
| Schleswig-Holstein | 5,396 | 2.054,95 |
| Thüringen | 5,069 | 1.941,29 |
| Gesamtkosten bzw. durchschnittliche Kosten je Einwohner | 150,300 | 1.884,56 |

Quelle: Eigene Berechnungen nach der Einwohnerstatistik des Statistischen Bundesamtes; Statistisches Bundesamt (Hg.) (1992), S.51.

Aufgrund der unterschiedlichen Bemühungen bei der Erfassung altlastverdächtiger Flächen in den einzelnen Ländern und angesichts der vielen Annahmen sind die hier vorgestellten

Kostenschätzungen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Oft wird daraus die Schlußfolgerung gezogen, daß der tatsächliche Finanzierungsbedarf höher anzusetzen sei.⁴² Denkbar ist allerdings auch, daß die Schätzungen nach unten korrigiert werden müssen. So ist z.B. in allen Fällen, in denen Erfahrungseffekte bereits durchgeführter Sanierungen greifen - sei es durch einen effizienteren Einsatz bisheriger Verfahren oder durch die Entwicklung wirksamerer und zugleich kostengünstigerer Methoden -, ein niedrigerer Finanzbedarf zu erwarten.⁴³ "Das Fazit kann deshalb nur sein, daß es sich bei der Ermittlung des möglichen Finanzierungsbedarfs derzeit nur um einen vorsichtigen Versuch der Abschätzung von Größenordnungen handeln kann. Eine solche Quantifizierung für die Bundesrepublik muß derzeit noch willkürliche Annahmen beinhalten und kann lediglich als Rahmen für die ausstehende Problembewältigung angesehen werden."⁴⁴

3. Ziele der Altlastensanierung

3.1. Altlastensanierung als Bestandteil der Umweltpolitik

Unter dem Begriff Umwelt soll im folgenden immer die natürliche Umwelt (Ökosphäre) des Menschen verstanden werden. Dazu gehören Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen sowie deren Lebensräume Boden, Luft und Wasser, die auch als Umweltmedien bezeichnet werden.⁴⁵

Die beiden grundlegenden Aufgabenbereiche der Umweltpolitik - nämlich die Beseitigung eingetretener Schäden und die Vermeidung zukünftiger Umweltbeeinträchtigungen - finden sich bereits im ersten Umweltprogramm der Bundesregierung aus dem Jahre 1971:

"Umweltpolitik ist die Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind,

- um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht und
- um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und
- um Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen."⁴⁶

42 Vgl. z.B. Brandt, E. (1990), S.186; Jakobi, H.W. (1988), S.306.

43 Vgl. Wagner, G.R., Fichtner, S. (1989), S.36.

44 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.182 f.

45 Vgl. Hartkopf, G., Bohne, E. (1983), S.3. Davon zu unterscheiden ist die soziale Umwelt des Menschen. Zu ihr gehören aus der Sicht des einzelnen - neben seinen Mitmenschen - alle Erscheinungen menschlichen Handelns und Zusammenlebens, wie z.B. gesellschaftliche Organisationen, kulturelle Einrichtungen oder staatliche Institutionen.

46 Bundestag-Drucksache 6/2710 vom 14.10.1971, S.6.

Eine ähnliche Abgrenzung der Umweltpolitik verwendet der Sachverständigenrat für Umweltfragen. Neben dem nachsorgenden und dem vorsorgenden Umweltschutz wird die "Ausschaltung und Minderung aktueller Umweltgefährdungen"⁴⁷, d.h. die akute Gefahrenabwehr, als dritter eigenständiger Aufgabenbereich des Umweltschutzes herausgestellt. Die Begriffe "Umweltpolitik" und "Umweltschutz" werden hier - wie auch im folgenden - synonym verwendet.⁴⁸

Die Altlastensanierung ist in erster Linie eine Aufgabe des nachsorgenden Umweltschutzes. Die Schäden sind bereits eingetreten, und es wird nach Lösungswegen gesucht, die die Umweltgefährdungen nachträglich beseitigen. Altlastensanierungsmaßnahmen können zwar auch der Gefahrenabwehr dienen, wenn eine akute Gefährdung vorliegt und unverzüglich Sanierungsmaßnahmen eingeleitet werden, oder vorsorgepolitischen Aspekten Rechnung tragen, wenn eine weitere Ausbreitung von Schadstoffen im Boden verhindert wird; aus ökonomischer Sicht handelt es sich bei der Altlastensanierung aber dennoch um nachsorgenden Umweltschutz. Begreift man Umweltökonomie als "die Wirtschaftswissenschaft, die in ihren Theorien, Analysen und Kostenrechnungen ökologische Parameter miteinbezieht"⁴⁹, ist der Zeitpunkt der Einbeziehung das entscheidende Kriterium für die Zuordnung zu den beiden grundlegenden Kategorien. Werden - wie bei der Altlastensanierung - ökologische Parameter erst dann in die Kostenrechnung aufgenommen, wenn die Schäden bereits eingetreten sind, handelt es sich um Maßnahmen des reaktiven oder nachsorgenden Umweltschutzes ("Umweltreparatur"). Daß von bestimmten Finanzierungsinstrumenten auch positive Umweltwirkungen - etwa zur Vermeidung zukünftiger Altlasten - induziert werden können⁵⁰, widerspricht dieser Zuordnung nicht. Der Vergangenheitsbezug bei der zweckgerichteten Mittelverwendung bleibt bestehen.

Die Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln haben gezeigt, daß sich die Gefährdungspotentiale von Altlasten letztlich auf Menschen, Tiere und Pflanzen erstrecken, sowie auf die Umweltmedien Boden, Wasser und Luft, also auf all jene Elemente, die zusammengekommen als die natürliche Umwelt oder die Ökosphäre des Menschen bezeichnet werden. Das Ziel der Altlastensanierung scheint damit implizit vorgegeben: die

47 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1987), S.43.

48 Vgl. hierzu auch Hartkopf, G., Bohne, E. (1983), S.3: "Wenn von Umweltpolitik und Umweltschutz die Rede ist, so meint man die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Dabei werden die Begriffe Umweltpolitik und Umweltschutz meist synonym verwendet."

49 Bundestag-Drucksache 6/2710 vom 14.10.1971, S.63. Eine detaillierte Darstellung des Begriffes und der Arten der Umweltökonomie findet man bei Heller, P.W. (1989), S.86 ff.; Wicke, L. (1991), S.8 ff.

50 Vgl. hierzu die Ausführungen im Teil B dieser Arbeit.

Gefährdungspotentiale durch Sanierungsmaßnahmen einzudämmen und den Zustand der natürlichen Umwelt - die Umweltqualität - zu verbessern. Es bleibt aber die Frage offen, welcher Zustand der natürlichen Umwelt als schützenswert erachtet werden soll und - daraus abgeleitet -, in welchem Umfang die Umweltbeeinträchtigungen in Form von Altlasten akzeptabel und in welchem Ausmaß und in welcher Intensität Altlastensanierungsmaßnahmen durchzuführen sind. Es muß also zunächst allgemein auf das Ziel der Umweltschutzpolitik eingegangen werden, bevor Aussagen über das Ziel der Altlastensanierung getroffen werden können.

Im folgenden werden drei Zielformulierungen dargestellt: die ökologische, die ökonomische und die politische Zielformulierung.

3.2. Ökologische Zielformulierung

Die Anforderungen an eine ökologisch orientierte Umweltschutzpolitik lassen sich mit Bouldings Methapher vom Raumschiff Erde recht gut veranschaulichen. "The closed economy of the future might simulary be called the 'spaceman' economy, in which the earth has become a single spaceship, without unlimited reservoirs of anything, either for extraction or for pollution, and in which, therefore, man must find his place in a cyclical ecological system which is capable of continuous reproduction of material form."⁵¹ Aus ökologischer Sicht besteht Umweltschutz demnach darin, das homöostatische Gleichgewicht von Ökosystemen zu erhalten, d.h. die natürliche Umwelt darf nicht ihre Fähigkeit verlieren, Veränderungen zu kompensieren und in einem ökologischen Gleichgewichtszustand zu verharren.⁵²

Dieser Sichtweise liegt eine ökozentrische Umweltethik zugrunde. Umweltschutz wird mit Eigenrechten der Natur begründet. Natur ist nicht nur Gegenstand menschlicher Nutzungsinteressen, sondern hat selbst ein Recht auf Leben. Eine empirische Begründung sehen Vertreter dieser philosophischen Schule in der immer größer werdenden Kluft zwischen der vorherigen Kenntnis der Folgen und den späteren, tatsächlichen Konsequenzen menschlichen Handelns.⁵³ Die Maxime einer ökozentrischen Umweltethik könnte in Anlehnung an

51 Boulding, K.E. (1966), S.9.

52 Vgl. Gebauer, H. (1982), S.193; Sprösser, S. (1989), S.17.

53 Vgl. Jonas, H. (1979), S.28.

Kants allgemeinen Imperativ der Pflicht⁵⁴ lauten: "Handle so, daß dein Tun die biosphärische Lebensgrundlage künftiger Generationen nicht schädigt oder beeinträchtigt."⁵⁵

Das Ziel einer ökologischen Umweltschutzpolitik ist es also, die Selbstreinigungsgrenzen (Assimilationskapazitäten) der Ökosysteme nicht zu überschreiten bzw., falls diese bereits überschritten wurden, "die Immissionen so weit zu senken, daß auch die aus der Vergangenheit akkumulierten Schadstoffe abgebaut werden können."⁵⁶

Da von Altlasten ex definitione Gefährdungen für die Umwelt ausgehen⁵⁷, liegen die Folgerungen für die Altlastensanierung im Rahmen der ökologischen Zielformulierung auf der Hand. Es müssen alle Altlasten saniert werden und bei der Auswahl der Sanierungsverfahren ist darauf zu achten, daß nach der Sanierung einerseits keine Gefährdungen mehr für Menschen, Tiere und Pflanzen bestehen und andererseits die ökologischen Funktionen der Umweltmedien wieder hergestellt sind.⁵⁸ Die Finanzierungsfrage spielt bei der ökologischen Zielformulierung keine Rolle. Weder die Höhe der Sanierungskosten noch die Kostenverteilung beeinflussen die ökologische Zielvorgabe.

Ein Vorteil der ökologischen Zielformulierung ist darin zu sehen, daß Zielerfüllung - im Gegensatz zur ökonomischen und politischen Zielformulierung - immer auch "intakte Umwelt" bedeutet.⁵⁹ Fraglich ist allerdings, ob es gelingt, die vielfältigen Informationsprobleme zu lösen, die Voraussetzung einer ökologischen Zielformulierung sind⁶⁰:

- Die Assimilationskapazitäten der Umweltmedien lassen sich meist nicht exakt bestimmen.
- Diffusionsprozesse (räumliche Verteilung der Schadstoffe, auch Schadstoffimporte) und Synergieeffekte (Wirkungen des Zusammentreffens verschiedener Schadstoffe) erschweren es, zulässige Emissionswerte aus den ökologisch determinierten Immissionsgrenzwerten abzuleiten.
- Die Gefährdungspotentiale vieler chemischer Grundstoffe sind noch unbekannt.

54 "Handle so, als ob die Maxime deiner Handlung durch deinen Willen zum allgemeinen Naturgesetz werden sollte." Kant, I. (1785), S.44.

55 Amery, C. (1988), S.73.

56 Sprösser, S. (1989), S.20.

57 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A I I.

58 Zu den ökologischen Funktionen des unmittelbar durch Altlasten beeinträchtigten Umweltmediums Boden vgl. Bachmann, G. (1985), S.30 ff.; Book, A. (1986), S.7 ff.; Karl, H., Klemmer, P., Micheel, B. (1988), S.59 ff.

59 Vgl. Sprösser, S. (1989), S.17.

60 Vgl. Sprösser, S. (1989), S.21 ff.

- Die Wirkungen, die von verschmutzten Gewässern, verunreinigter Luft und kontaminierten Böden auf Menschen, Tiere und Pflanzen ausgehen, sind ebenfalls noch nicht abschließend erforscht.

Bei der Altlastensanierung ergeben sich ähnliche Informationsprobleme bei der Gefährdungsabschätzung - also bei der Entscheidung, ob eine Verdachtsfläche überhaupt eine Altlast ist - und bei der Auswahl der Sanierungsverfahren. Im Rahmen einer ökologischen Zielen verpflichteten Umweltpolitik ist solchen Unsicherheiten mit Maßnahmen zu begegnen, die sich am Vorsichtsprinzip oder am Prinzip des "in dubio pro securitate", als Ausprägungen des Vorsorgeprinzips, orientieren.⁶¹ In Zweifelsfällen müßten demnach Verdachtsflächen als sanierungsbedürftig eingestuft werden, und es müßte verstärkt auf solche Sanierungstechnologien zurückgegriffen werden, die eine Rekultivierung ehemals kontaminierter Flächen ermöglichen.⁶²

Ein grundlegendes Problem des nachsorgenden Umweltschutzes bei der Umsetzung ökologischer Ziele bleibt aber bestehen. Bei irreversiblen Schäden ist die Forderung, Ökosysteme in ihren ursprünglichen, homöostatischen Gleichgewichtszustand zu versetzen, nicht mehr realisierbar. In abgeschwächter Form trifft dies auch auf solche Schäden zu, die zwar reparabel sind, für die aber (noch) keine Sanierungstechnologien vorhanden sind, die ökologischen Zielerfordernissen genügen. So stehen für die Sanierung von Altablagerungen bisher kaum ökologisch effiziente Dekontaminationsmaßnahmen zur Verfügung. Aufgrund der meist unbekanntem Zusammensetzung und der Inhomogenität der Schadstoffbelastungen im Boden muß in der Regel auf Sicherungsmaßnahmen zurückgegriffen werden.⁶³

3.3. Ökonomische Zielformulierung

Aus ökonomischer Sicht ist Umweltschutz eine wohlfahrtstheoretische Optimierungsaufgabe. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Umweltschutzes werden den gesamtwirtschaftlichen Nutzen gegenübergestellt; der ökonomisch optimale Zustand der natürlichen Umwelt liegt dort, wo die Grenzkosten einer Verbesserung der Umweltqualität den Grenznutzen entsprechen.⁶⁴

61 Vgl. Kloepfer, M., Meßerschmidt, K. (1986), S.90 f.

62 Zur Gefährdungsabschätzung und zu konkreten Sanierungsverfahren vgl. die Ausführungen in Kap. A II 1. und die dort angegebene Literatur.

63 Vgl. Jakobi, H.W. (1988), S.311.

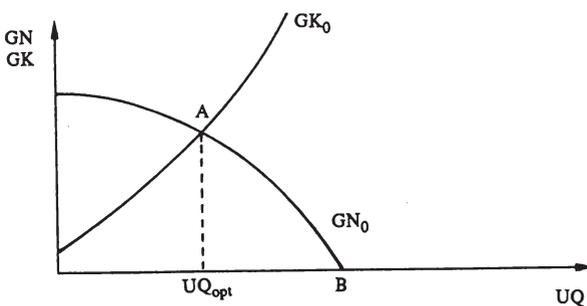
64 Vgl. Fischer, H.P. (1978), S.146 f. Diese Aussage trifft allerdings nur dann zu, wenn man ökonomische Effizienz an den Kriterien der traditionellen Wohlfahrtsökonomie mißt. Einen

Der ökonomischen Zielsetzung liegt eine anthropozentrische Umweltethik zugrunde: Der Mensch ist das Maß aller Dinge. Der Begriff Anthropozentrität reflektiert nicht nur, "daß der Mensch das strukturgebende, bestimmende Lebewesen des Planeten ist, sondern auch die heute vorherrschende, abendländische Denkweise, alle Probleme aus der Sicht des Menschen und auf ihn bezogen zu sehen. Er reflektiert somit erstens die Tatsache, daß der Mensch sich zielorientiert planend mit der Natur auseinandersetzt, um seinen Lebensunterhalt zu sichern, und sie in diesem Prozeß unumgänglich verändern, in sie eingreifen muß und zweitens das Bewußtsein des Menschen der modernen, europäisch geprägten Gesellschaften, Herr der Welt bzw. Beherrscher der Natur zu sein und dies auch als sein Recht anzusehen."⁶⁵

Umweltethisches Handeln findet also dann statt, wenn der Mensch ein Interesse am Schutz der Naturgrundlagen hat. Die Nähe dieses Denkansatzes zur neoklassischen ökonomischen Theorie wird deutlich, wenn man Nutzenmaximierung als Motiv menschlichen Handelns unterstellt. Aus der anthropozentrisch geprägten Ökonomie folgt dann, daß die Ökosphäre geschützt wird, wenn für die Menschen hieraus ein Nettonutzen resultiert, d.h. wenn Umweltschutz mehr nützt als kostet.⁶⁶

Diese Zusammenhänge lassen sich anhand einer graphischen Darstellung verdeutlichen.⁶⁷

Abb. A.7: Graphische Darstellung der ökonomisch optimalen Umweltqualität



grundsätzlich anderen Ansatz, der eine Trennung im hier beschriebenen Sinne zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen nicht zuläßt, wählt Immler. Vgl. Immler, H. (1989), S.45 ff.

65 Reiche, J., Fülgraff, G. (1987), S.235.

66 Vgl. Sprösser, S. (1989), S.16.

67 Vgl. Nowotny, E. (1974), S.134.

Die Kurve GN_0 zeigt den zusätzlichen Nutzen, der einer Gesellschaft durch höhere Umweltqualität (UQ) entsteht. Diese Kurve wird aus der sozialen Wohlfahrtsfunktion abgeleitet, die wiederum durch Aggregation der individuellen Präferenzen der Wirtschaftssubjekte ermittelt wird. GN_0 kann "als Kurve des gesellschaftlichen Grenznutzens an 'sauberer Umwelt' oder, operationaler, als Kurve des durch einen höheren Reinheitsgrad zusätzlich vermiedenen gesellschaftlichen Schadens"⁶⁸ interpretiert werden. Der konkave Verlauf der Kurve GN_0 spiegelt die Annahme positiver, aber mit zunehmender Umweltqualität abnehmender Nutzenszuwächse wider. Im Schnittpunkt der Kurve GN_0 mit der Abszisse (Punkt B) stiftet eine Verbesserung der Umweltqualität den Wirtschaftssubjekten keinen zusätzlichen Nutzen.

Die Kurve GK_0 bildet die zusätzlichen Kosten ab, die mit der Realisation einer höheren Umweltqualität verbunden sind. Beim nachsorgenden Umweltschutz werden sie vor allem durch die direkten Beseitigungskosten (Sanierungskosten) determiniert. Die mit höherer Umweltqualität zunehmende Steigung der Grenzkostenkurve läßt sich empirisch belegen.⁶⁹

Die ökonomisch optimale Umweltqualität (UQ_{opt}) liegt im Schnittpunkt der Grenzkosten- und der Grenznutzenkurve (Punkt A). Jede Verbesserung der Umweltqualität über UQ_{opt} hinaus würde mehr zusätzliche gesellschaftliche Kosten als Nutzen hervorbringen und wäre daher ökonomisch ineffizient. Befindet sich die Umwelt dagegen in einem Zustand UQ kleiner UQ_{opt} , sind weitere umweltschützende Maßnahmen ökonomisch lohnend, weil der zusätzliche Nutzen die zusätzlichen Kosten einer Umweltqualitätsverbesserung übersteigt.

Im Gegensatz zur ökologischen ist bei der ökonomischen Zielformulierung Zielerreichung nicht gleichbedeutend mit intakter Umwelt. Die ökonomisch effiziente Umweltqualität ist weiterhin mit Umweltverschmutzung verbunden. Diese Restverschmutzung verursacht gesellschaftliche Schäden im Ausmaß der Fläche $ABUQ_{opt}$.⁷⁰ Entsprechend werden demnach

68 Nowotny, E. (1974), S.134 f.

69 Empirische Untersuchungen in den USA haben gezeigt, daß sich z.B. die Sanierungskosten im Bereich des Gewässerschutzes bei Reinheitsgraden von 90 %, 99 % und 100 % jeweils in etwa verdoppeln. Vgl. Baumol, W.J., Oates, W.E. (1979), S.212 ff. Ähnliche Grenzkostenverläufe erwartet der Sachverständigenrat für Umweltfragen auch bei der Altlastensanierung. "Eine 90 %ige Schadstoffreduktion kann genauso viel Kosten, wie die Erhöhung des Reinigungsgrades beispielsweise von 90 % auf 98 % und von 98 % auf 99 %." Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.176.

70 Vgl. Nowotny, E. (1974), S.136. Aber auch bei diesen gesellschaftlichen Schäden handelt es sich wieder "nur" um die ökonomische Schadenssumme. Selbst eine Umweltqualität, die im Schnittpunkt der Grenznutzenkurve mit der Abszisse (Punkt B) liegt, garantiert nicht intakte Umwelt im zuvor besprochenen ökologischen Sinne. Denn die Kurve GN_0 spiegelt nur solche Umweltbeeinträchtigungen wider, die die menschliche Wohlfahrt tangieren. Die ökologi-

im ökonomischen Optimum nicht alle Altlasten saniert, und es wird auch nicht ausschließlich auf solche Sanierungsverfahren zurückgegriffen, die eine umfassende Rekultivierung ermöglichen.

Es gibt einen weiteren Unterschied zur ökologischen Zielformulierung. Die ökonomisch optimale Umweltqualität kann nicht unabhängig von der Finanzierungsentscheidung bestimmt werden. Die Auswahl der Finanzierungsinstrumente und damit die Kostenverteilung zieht unterschiedliche Wirkungen auf andere wirtschaftspolitische Ziele nach sich. Die Grenznutzenkurve verschiebt sich nach unten, "wenn durch die Umweltpolitik starke Einbußen bei der Erreichung anderer wirtschaftspolitischer Ziele auftreten, so daß insgesamt die gesellschaftliche Wohlfahrtszunahme vermindert (und das ökonomische Optimum verändert, d. Verf.) wird."⁷¹

Die Ausführungen im Teil B dieser Arbeit werden zeigen, daß umgekehrt die Auswahl der Finanzierungsinstrumente unter anderem vom Ausmaß und von der Intensität der geplanten Sanierungsmaßnahmen - also vom angestrebten Sanierungsziel - beeinflusst wird. Möchte man im Sinne eines Ziel-Mittel-Denkansatzes das Finanzierungsproblem so lösen, daß eine ökonomisch effiziente Umweltqualität realisiert wird, befindet man sich demnach in einem "logischen Dilemma", das auf die Interdependenz zwischen der ökonomischen Zielformulierung und der Auswahl der Finanzierungsinstrumente zurückzuführen ist.

Die ökonomische Zielformulierung ist - neben den zuvor beschriebenen Zusammenhängen - mit einer ganzen Reihe weiterer Probleme verbunden. Voraussetzung für die Anwendbarkeit des wohlfahrtsökonomischen Ansatzes in der Praxis ist die Kenntnis der Kosten- und Nutzenfunktionen.⁷² Während z.B. die Investitionskosten für verschiedene Sanierungsmaßnahmen noch recht gut ermittelt werden können, ergeben sich bei der Erfassung und Bewertung anderer Kostengruppen - z.B. den administrativen Kosten umweltpolitischer Maßnahmen, den Informations- und Transaktionskosten der Umweltpolitik oder bei der Quantifizierung der Kosten, die durch Rückwirkungen auf andere wirtschaftspolitische Ziele entstehen - erhebliche Schwierigkeiten.⁷³ Die Nutzen der Altlastensanierung müssen im

schen Anforderungen an ein homöostatisches Gleichgewicht (vgl. Kap. A II 3.2.) gehen darüber hinaus.

71 Sprösser, S. (1989), S.26.

72 Möglichkeiten und Grenzen der Identifikation gesamtwirtschaftlicher Kosten- und Nutzenfunktionen sind im finanzwissenschaftlichen wie auch im umweltökonomischen Schrifttum - sowohl theoretisch als auch empirisch - ausführlich behandelt worden. Vgl. hierzu Endres, A., Jarre, J., Klemmer, P., Zimmermann, K. (1991); Pommerehne, W.W. (1987); Quirk, J., Saposnik, R. (1968), S.103 ff.; Schulz, W. (1989); Schulz, W., Wicke, L. (1987); Siebert, H. (1978), S.70 ff.; Sohlen, E. (1976), S.337 ff.

73 Vgl. Sprösser, S. (1989), S.27 f.

Grunde genommen aus den Schadenskosten, die aus unterlassenen Sanierungen resultieren, abgeleitet werden.⁷⁴ Hierzu zählen Gesundheitsschäden durch den direkten Kontakt mit dem kontaminierten Boden, durch Inhalation von giftigen Gasen und Stäuben oder durch die Aufnahme belasteten Grund- und Trinkwassers. Weiterhin müßten Ertrags- und Qualitätseinbußen - z.B. bei Nahrungs- und Futtermittel - durch die Schädigung der Vegetation und des Oberflächenwassers berücksichtigt werden. Zudem entstehen Schäden des ökologischen Potentials (Arten- und Biotopverluste). Ferner müßten Bodenwertverluste durch eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten als Schadenskosten angesetzt werden, und Kosten, die für die Vorhaltung von Ersatzflächen anfallen, müßten als Ausweichkosten in die Kosten-Nutzen-Analyse eingehen. Die soeben genannten Kostenarten sind jedoch alle nicht oder nur sehr begrenzt objektiv quantifizierbar. Einerseits sind die Kausalbeziehungen zwischen den resultierenden Schäden und den umweltbedingten Auswirkungen nicht hinreichend genau anzugeben, andererseits lassen sich die ermittelbaren Schäden wegen fehlender Marktpreisbildung nicht in Kostengrößen transponieren. Schließlich stehen der Ableitung von gesamtwirtschaftlichen Nutzenfunktionen noch erhebliche Probleme bei der Enthüllung und Aggregation der individuellen Präferenzen entgegen.

Neben den Problemen der empirischen Anwendbarkeit wohlfahrtstheoretischer Erkenntnisse weist die ökonomische Zielformulierung weitere Mängel auf, die vor allem ihre Eignung als langfristige Zielformulierung einschränken können. Das bisher beschriebene Rationalkalkül war rein statisch, die ökonomische Zielformulierung wurde als intratemporale Optimierungsaufgabe verstanden. Intertemporale Aspekte haben aber gerade im Bereich der Umweltpolitik eine besondere Bedeutung. Werden sie ignoriert, d.h. wird eine periodenegoistische Optimierung vorgenommen, verhält sich die heutige Generation gegenüber zukünftigen Generationen als Free-Rider. Im Rahmen der intertemporalen Wohlfahrtsökonomie geht es darum, aus sämtlichen ökonomisch-ökologischen Entwicklungspfaden jenen zu bestimmen, "der einer Generationenfolge innerhalb des Planungszeitraums ein Wohlfahrtsmaximum sichert."⁷⁵ Die Präferenzen der heute lebenden Wirtschaftssubjekte müßten also nicht nur vom Eigennutzstreben geleitet werden, sondern auch die Interessen zukünftiger Generationen berücksichtigen (Nachhaltigkeitsprinzip⁷⁶).

Abgesehen von den Informationsproblemen, die eine solche Forderung nach sich zieht, muß bezweifelt werden, ob intergenerativ altruistisches Verhalten überhaupt erwartet wer-

74 Vgl. hierzu Hübler, K.-H., Schablitzki, G. (1991), S.129 ff.

75 Buck, W. (1983), S.153.

76 Das Nachhaltigkeitsprinzip stammt ursprünglich aus der Forstwirtschaft und bedeutet, daß der jährliche Holzeinschlag den langfristigen Gesamtbestand nicht gefährden darf. Vgl. Steger, U. (1990), S.200 und S.209.

den kann oder ob in der Realität nicht eher Verhaltensweisen anzutreffen sind, die den Interessen zukünftiger Generationen entgegenstehen. In der ökonomischen Theorie wird in der Regel bereits intragenerativ gemeinwohlorientiertes Verhalten ausgeschlossen. Um so unwahrscheinlicher ist es, daß die Präferenzen zukünftiger Generationen im gegenwärtigen Rationalkalkül ihren Niederschlag finden.

Das "Gesetz von der Minderschätzung zukünftiger Präferenzen" stützt diese Vermutung. Es besagt, daß die Wirtschaftssubjekte einen Nutzen, den sie heute erfahren, höher bewerten als einen gleich großen Nutzen, der sich erst in der Zukunft einstellt.⁷⁷ Begründet wird das Gesetz in erster Linie mit dem Risiko, das auf dem Erleben eines Nutzens in der Zukunft lastet - also dem Risiko der menschlichen Existenz.⁷⁸ Die Nutzen sanierter Altlasten (Abnahme der Gefährdung, bessere Umweltqualität) fallen zwar auch unmittelbar bei der heutigen Generation an. Ihr Nettonutzen ist aber geringer als der zukünftiger Generationen, wenn man unterstellt, daß sie die Sanierungskosten alleine tragen muß.⁷⁹

Für die ökonomische Zielformulierung bei der Altlastensanierung stellt sich das Problem der intertemporalen Optimierung auch deshalb, weil sich die Gefährdungspotentiale nicht-sanierter Altlasten ausweiten können. Würden unterlassene Sanierungsmaßnahmen keine zusätzlichen Gefahren nach sich ziehen, könnte man mit Hinweis darauf, daß die zukünftigen Generationen selbst über die Sanierung verbliebener Altlasten entscheiden können, eine intratemporale Optimierung rechtfertigen. Führen dagegen Unterlassungen heute zu höheren Umweltgefährdungen (gesellschaftlichen Kosten) in der Zukunft, ist ein rein statisches Optimierungskalkül ökonomisch ineffizient.

3.4. Politische Zielformulierung

In der Praxis wird die angestrebte Umweltqualität politisch festgelegt. Die Ergebnisse des politischen und ökonomischen Entscheidungsprozesses dürften in einer idealtypischen Demokratie, in der sich die politischen Entscheidungsträger ausschließlich an den Wählerprä-

77 Das Gesetz von der Minderschätzung zukünftiger Präferenzen geht auf Böhm-Bawerk zurück und wurde damals als eine Begründung für die Erhebung von Zinsen angesehen. Vgl. Böhm-Bawerk, E.v. (1921), S.318 ff.

78 Vgl. Siebert, H. (1987), S.952. Die lückenhaften Vorstellungen über zukünftige Bedürfnisse und der mangelnde menschliche Wille zur Zukunftvorsorge wurden von Böhm-Bawerk als weitere Gründe für die Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse angeführt. Vgl. Hansen, T. (1988), S.22.

79 Die intertemporale Streuung der Nettonutzen kann dann ein Grund sein, eine Finanzierungsart zu wählen, bei der die Sanierungskosten über mehrere Perioden anfallen (Kreditfinanzierung). Vgl. hierzu die Ausführungen im Teil B dieser Arbeit.

ferenzen orientieren⁸⁰, nicht sehr stark voneinander abweichen, wenn man unterstellt, daß die Wirtschaftssubjekte in Wahlen letztlich nur die Präferenzen ihres einzelwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Kalküls artikulieren.⁸¹ Abgesehen von dem Problem, aus dem Abstimmungsverhalten (z.B. bei Parlamentswahlen) Rückschlüsse auf die Präferenzen der Wähler in einzelnen Politikbereichen zu ziehen, hängt die politisch angestrebte Umweltqualität realiter aber nicht nur von der Wahlentscheidung der Bürger ab, sondern darüber hinaus vom Verantwortungsgefühl der Politiker, vom Einfluß von Verbänden und Interessengruppen sowie vom Beharrungsvermögen staatlicher Institutionen.

Aus der Vielzahl der verschiedenen Varianten Politischer Ökonomie⁸² wird in den folgenden Ausführungen vorwiegend auf die sogenannte "Ökonomische Theorie der Politik", die auch als "Neue Politische Ökonomie" bezeichnet wird, zurückgegriffen. Dabei wird untersucht, auf welche Weise staatliche Entscheidungen durch das Zusammenwirken verschiedener Akteure zustandekommen.⁸³ Für einen Rückgriff auf die Ökonomische Theorie der Politik spricht vor allem, daß sie eine Erweiterung zu den vorausgegangenen wohlfahrtstheoretischen Überlegungen darstellt. Beide Theorien basieren auf dem methodologischen Individualismus, d.h. beide Theorien gehen von der Grundannahme aus, daß die Akteure versuchen, ihren individuellen Nutzen zu maximieren.⁸⁴ Die Neue Politische Ökonomie weitet diese Annahme auf den politischen Bereich aus. In dieser Arbeit wird aber nicht auf die Ökonomische Theorie der Politik rekurriert, um den

80 In den klassischen Demokratietheorien wird eine idealistische Interessenharmonie zwischen Regierten und Regierenden postuliert (*volonté générale*). Partikularinteressen (*volonté particulière*) gefährden die Durchsetzung des Gemeinwillens: "Il importe donc pour avoir bien l'énoncé de la *volonté générale*, qu'il n'y ait pas de *société partielle* dans L'Etat, et que chaque citoyen n'opine que d'après lui"(Rousseau). Zitiert in: Vieler, A. (1986), S.15.

81 Diese Vorstellung ist - abgesehen von den restriktiven Prämissen des neoklassischen Paradigmas - selbstverständlich nur aufrecht zu erhalten, wenn man Ökonomik als Denkmethode, d.h. losgelöst vom Sachgebiet Wirtschaft, versteht. Kosten-Nutzen-Kalküle können dann auch dazu dienen, die individuelle Vorteilhaftigkeit von Entscheidungsalternativen in anderen Politikbereichen - wie zum Beispiel der Umweltpolitik - zu bestimmen. Vgl. hierzu auch Frey, B.S. (1985), S.9 f.; Hansmeyer, K.-H.; Schneider, H.K. (1990), S.14.

82 Vgl. hierzu den Übersichtsartikel von Frey, B.S. (1979).

83 Die Ökonomische Theorie der Politik "verstet sich als Anwendung der modernen Wirtschaftstheorie, insbesondere neoklassischer Ausprägung, auf den Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Politik. Wie in der Wirtschaftstheorie wird das Individuum als letztlich bestimmender Entscheidungsträger angesehen. Staat und Regierung, Parteien und Verbände stellen keine organischen Einheiten dar, die auf mystische Weise über den Individuen stehen. Grundsätzlich wird individuell rationales Handeln unterstellt; in der Regel wird der Eigennutz maximiert. Das individuelle Verhalten im wirtschaftlichen und politischen Bereich wird durch den gleichen Ansatz erklärt." Frey, B.S. (1979), S.12.

84 Auf die theoretischen Grundlagen der Ökonomischen Theorie der Politik kann hier nicht detailliert eingegangen werden. Einen Überblick gibt Frey, B.S. (1980). Eine Anwendung der Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie auf die Umweltpolitik findet man bei Frey, B.S. (1985), S.132 ff.; Holzinger, K. (1987), S.155 ff.; Zohlnhöfer, W. (1985), S.50 ff.

"Modellplatonismus"⁸⁵ der neoklassischen Mikroökonomie auf die Erklärung der politischen Prozesse zu übertragen. Es wird nicht verkannt, daß es neben dem Eigennutzstreben auch andere Motive menschlichen Handelns gibt. Die individuelle Nutzenmaximierung steht hier "nur als konkretisiertes Surrogat für andere Argumente der, realiter sicherlich komplexeren, Nutzenfunktionen"⁸⁶ der am gesellschaftlichen Entscheidungsprozeß beteiligten Gruppen und Institutionen. Sie ist vor allem als Abgrenzung zu den wohlfahrtsökonomischen Theorien von Lindahl, Musgrave oder Samuelson zu verstehen, die unterstellen, daß die Akteure im öffentlichen Sektor nur danach trachten, die gesellschaftliche Wohlfahrt zu maximieren.⁸⁷

Durch die Verhaltensannahme "Eigennutzstreben" wird letztlich Machtorientierung zum zentralen Motiv menschlichen Handelns im gesellschaftlichen Interaktionsprozeß erklärt. Die Ökonomische Theorie der Politik repräsentiert somit ein Extrem möglicher, individueller Handlungsmotive. Schmidt unterscheidet Machtorientierung einerseits und Wertgebundenheit andererseits als extreme Erklärungselemente für das Handeln der Akteure im gesellschaftlichen Interaktionsprozeß. "Dem machtorientierten Politiker geht es um das Innehaben und Ausüben von Macht; er will Macht um der Macht willen, und für ihn ist deshalb alles andere instrumental. Der wertgebundene Politiker will dagegen bestimmte Werte bewahren beziehungsweise zur Geltung bringen; nur im Hinblick darauf strebt er Macht an, ihm ist also die Macht instrumental."⁸⁸ Die weiteren politischen Argumentationen, die vorwiegend auf der Ökonomischen Theorie der Politik basieren, sind daher stets (kritisch) vor dem Hintergrund des soeben aufgezeigten Spektrums möglicher Handlungsmotive zu sehen.⁸⁹

Die Interessen der Regierenden werden in der Neuen Politischen Ökonomie aus der Theorie der Parteienkonkurrenz abgeleitet. Dieser Theorie liegt die Annahme zugrunde, daß die Parteien und damit auch die Regierenden in der parlamentarischen Demokratie ihren Eigennutz verfolgen, indem sie Wählerstimmen maximieren. Die Wähler wiederum maximieren ihren Nutzen, indem sie sich für diejenige Partei entscheiden, die ein Programm durchzuführen verspricht, das ihren eigenen - ebenfalls am Eigennutz orientierten - Präferenzen am nächsten kommt.⁹⁰ Umweltpolitische Ziele haben daher in der politischen Praxis eine

85 Bartling, H., Luzius, F. (1992), S.14.

86 Wille, E. (1990), S.262.

87 Vgl. Wille, E. (1990), S.261.

88 Schmidt, K. (1985), S.58.

89 Allerdings kommt auch Schmidt zu dem Ergebnis, daß sich die Akteure im gesellschaftlichen Interaktionsprozeß wohl überwiegend von machtorientierten Interessen leiten lassen. Vgl. Schmidt, K. (1991), S.183 f.

90 Vgl. Frey, B.S. (1979), S.20.

um so höhere Bedeutung, je größer der Stimmengewinn ist, den Parteien von der Aufnahme des Zieles in ihre Parteiprogramme erwarten können. Im Bereich des nachsorgenden Umweltschutzes werden weitreichende politische Zielformulierungen alleine schon dadurch behindert, daß es politisch nicht opportun ist, Planungsfehler aus der Vergangenheit nach außen dringen zu lassen. Umfassende Altlastensanierungsprogramme könnten als Eingeständnis früher begangener Unterlassungen gewertet werden und sich negativ auf die Wahlchancen der Regierungsparteien auswirken.⁹¹

Den Verbänden (Interessengruppen) kommt in dem Zusammenspiel zwischen Wähler- und Parteiinteressen eine besondere Rolle zu. Unternehmen und private Haushalte organisieren sich in Interessengruppen, um die im Vergleich zu der Summe ihrer Einzelinteressen größere Machtposition der Verbände zu nutzen. Die Machtstellung eines Verbandes hängt wiederum entscheidend von seinem Organisationsgrad ab. Bezüglich des Organisationsgrades wird angenommen, daß er um so höher ist, je eher die potentiellen Mitglieder erwarten können, daß ihnen aus einer Verbandsmitgliedschaft ein Nettonutzen erwächst.⁹²

Die meisten Produzenten sind in sogenannten Emittentenverbänden organisiert. Dabei handelt es sich in der Regel nicht um Verbände, die sich eigens aus umweltpolitischen Motiven heraus gebildet haben, sondern um bereits bestehende Organisationen (z.B. Arbeitgeberverbände), die sich auch den umweltpolitischen Interessen ihrer Mitglieder annehmen.⁹³ Die wichtigste Interessengruppe auf Seiten der privaten Haushalte sind die Gewerkschaften. Deren umweltpolitischen Zielsetzungen sind allerdings gespalten. Während einerseits ökologische Ziele in den Programmen der Gewerkschaften in den letzten Jahren einen höheren Stellenwert genießen, zeigt sich im Verhalten von Einzelgewerkschaften, die Arbeitnehmerinteressen in von Umweltschutzmaßnahmen besonders betroffenen Branchen vertreten, eine deutliche Übereinstimmung mit den umweltpolitischen Interessen der Emittentenverbände.⁹⁴

Zu den Umweltschutzverbänden zählen vor allem lokale Bürgerinitiativen und überregionale Umweltschutzorganisationen. Im Gegensatz zu den Emittentenverbänden sind Umweltschutzverbände mit zwei Problemen konfrontiert, die sich negativ auf ihren Organisationsgrad und ihre Machtposition auswirken. Da sie für die Bereitstellung eines Kollektivgutes eintreten, haben sie mit einem Free-Rider-Problem zu kämpfen. Während einerseits der

91 Um solche Reaktionen zu verhindern, ist ein Politikverständnis erforderlich, in dem nicht der Irrtum diskreditiert ist, sondern das Festhalten an ihm. Vgl. Fietkau, H.-J. (1988), S.98.

92 Vgl. Olson, M. (1968), S.21.

93 Vgl. Holzinger, K. (1987), S.166.

94 Vgl. Zohlhöfer, W. (1985), S.54.

Nutzen verbesserter Umweltqualität für den einzelnen kaum spürbar ist, können andererseits Nichtmitglieder vom anfallenden Nutzen nicht ausgeschlossen werden. Daneben bestehen intertemporale Divergenzen zwischen den Vor- und Nachteilen eines umweltpolitischen Engagements. Umweltschutzaktivitäten verursachen heute einen hohen Aufwand, der Nutzen dieser Aktivitäten fällt aber meist erst in der Zukunft an und muß entsprechend abdiskontiert werden.⁹⁵ Dort, wo Umweltgefährdungen - z.B. durch Altlasten - sehr stark sind, wird sich dies auch in den Präferenzen der Bürger für Sanierungsmaßnahmen und im Organisationsgrad von entsprechenden Interessengruppen (z.B. lokalen Bürgerinitiativen) niederschlagen. Unterstützung für eine hohe Umweltqualität können Umweltschutzverbände von Unternehmen erwarten, die Umweltschutzgüter (Sanierungstechnologien) produzieren oder Umweltdienstleistungen (Durchführung von Sanierungen) anbieten. Der Organisationsgrad von solchen Unternehmen ist allerdings gering. In bereits bestehenden Unternehmensverbänden befinden sie sich meist in einer Minderheitenposition.⁹⁶

Ob sich Unternehmen und Gewerkschaften Sanierungsmaßnahmen widersetzen oder wie sehr sich Geschädigte für eine baldige Verbesserung der Umweltqualität einsetzen, hängt entscheidend davon ab, inwieweit die jeweiligen Gruppen in die Finanzierung des nachsorgenden Umweltschutzes eingebunden werden. Daher kann für die politische Zielformulierung - wie zuvor bereits für die ökonomische Zielformulierung - festgestellt werden, daß die Frage nach der angestrebten Umweltqualität - und damit auch nach dem Ziel der Altlastensanierung - nur in Verbindung mit der Finanzierungsfrage beantwortet werden kann.

Dieses Ergebnis wird auch bestätigt, wenn man die staatliche Bürokratie in die Analyse einbezieht. Mitarbeiter der Umweltbürokratie maximieren ihren individuellen Nutzen (Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb der Hierarchie, Prestigegewinn), indem sie die Bedeutung der eigenen Abteilung gegenüber der übrigen Verwaltung ausbauen.⁹⁷ Die Stellung innerhalb der Bürokratie bzw. der Bedeutungszuwachs einzelner Abteilungen hängt auch davon ab, mit welchen Instrumenten umweltpolitische Ziele verfolgt werden.⁹⁸ Das Interesse der staatlichen Bürokratie an umfassenden Altlastensanierungsmaßnahmen wird zunehmen, wenn vor allem solche Finanzierungsinstrumente eingesetzt werden, die der Verwaltung einen hohen Ermessensspielraum überlassen.

95 Vgl. Holzinger, K. (1987), S.175.

96 Vgl. Zohlhöfer, W. (1985), S.54.

97 Neben den genannten, eigennutzorientierten Motiven sind in der staatlichen Bürokratie Verhaltensweisen anzutreffen, die Partei- und Verbandsinteressen entsprechen, weil diese Organisationen zum Teil Vertreter in die Verwaltung delegieren. Darüber hinaus gibt es aber auch noch nach wie vor Beamte, "die durch Partei- und Verbandseinflüsse oder durch Eigeninteressen wenig abgelenkt ihren Dienst tun und so in Verwaltung und Politik auf Rationalität hinwirken." Schmidt, K. (1985), S.57.

98 Vgl. Frey, B.S. (1985), S.137.

Da sowohl bezüglich eines geeigneten Finanzierungsweges als auch hinsichtlich der effektiven Belastungswirkungen alternativer Finanzierungsstrategien und dem daraus resultierenden Wahlverhalten große Unsicherheiten bestehen, mag es nicht überraschen, daß die politischen Zielformulierungen zur Altlastensanierung nur sehr vage ausfallen. Die Bundesregierung forderte 1985:

- "alle verfügbaren Informationen über Altlasten innerhalb der nächsten fünf Jahre auszuwerten und bundeseinheitlich zu erfassen,
- Sanierungskonzepte von Bund und Ländern gemeinsam zu erarbeiten,
- irreversibel belastete Böden nur so zu nutzen, daß weitere Gefährdungen der Umwelt ausgeschlossen werden."⁹⁹

Oder an anderer Stelle: "... die Folgen eines allzu sorglosen Umgangs mit Problemstoffen in der Vergangenheit [müssen] möglichst rasch und nachhaltig repariert werden."¹⁰⁰ Ähnlich unpräzise Zielvorstellungen findet man in den Programmen der Landesregierungen.¹⁰¹

So waren auch die bisherigen Maßnahmen zur Altlastensanierung in Deutschland eher durch eine Politik der kleinen Schritte gekennzeichnet. Es wurden vor allem jene "Spitzen" an Umweltbelastungen abgebaut, die von den Wählern deutlich wahrgenommen wurden.

3.5. Zusammenwirken von Umweltqualität, Zielformulierung und Finanzierungsform

Auf zwei Fragen, die bei der vorangegangenen Zieldiskussion bereits aufgeworfen wurden, soll in diesem Abschnitt noch einmal kurz eingegangen werden:

- Bedeutet Zielerreichung immer auch intakte Umwelt?
- Wird die angestrebte Umweltqualität durch die Höhe der Kosten und die Art der Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen beeinträchtigt?

99 Bundestag-Drucksache 10/2977 vom 07.03.1985, S.28.

100 Bundestag-Drucksache 11/4104 vom 01.03.1989, S.2.

101 Vgl. hierzu die Artikel des Abschnitts 1.4.2 "Ausmaß der Altlastenproblematik und Situation in den Bundesländern" im Handbuch der Altlastensanierung, Franzius, V., Stegmann, R., Wolf, K. (Hg.).

Die erste Frage ist für die ökologische Zielformulierung - im Gegensatz zur ökonomischen und politischen Zielformulierung - zu bejahen: Zielerreichung im ökologischen Sinne bedeutet immer auch intakte Umwelt. Die ökonomisch optimale Umweltqualität nähert sich dem ökologischen Optimum um so eher an, je stärker die Wirtschaftssubjekte den ökologischen Funktionen der natürlichen Umwelt einen individuellen Nutzen beimessen und je stärker die Präferenzen zukünftiger Generationen in das gegenwärtige Rationalkalkül eingehen. Am deutlichsten sind die Konflikte zwischen Zielerreichung und intakter Umwelt bei der politischen Zielformulierung. Zwar bestehen auch hier Tendenzen, ökologischen Erfordernissen einen höheren Stellenwert beizumessen. Die spezifischen Interessen der Gruppen und Institutionen (und deren Machtpositionen) führen aber im gesellschaftlichen Interaktionsprozeß meistens zu einer Herabsetzung des ökonomisch und ökologisch wünschenswerten Umweltstandards.¹⁰²

Während die ökologisch effiziente Umweltqualität von der Höhe der Sanierungskosten und der Art der Finanzierung unabhängig ist, werden das ökonomische Optimum und die politische Zielformulierung von diesen beiden Faktoren beeinflusst.

Die Sanierungskosten gehen direkt in die gesellschaftliche Kostenfunktion ein; die Finanzierungsart schlägt sich - über Nebenwirkungen auf andere wirtschaftspolitische Ziele - in der gesellschaftlichen Nutzenfunktion nieder. Normative Zielvorgaben, die eine ökonomisch effiziente Umweltqualität beinhalten, sind daher ohne Kenntnis des Finanzierungsweges nicht möglich.

Steht die Art der Finanzierung fest, kann man davon ausgehen, daß die politisch erreichbare Umweltqualität von denjenigen, die in die Finanzierung eingebunden sind, erheblich beeinflusst wird. Soll umgekehrt eine bestimmte politisch festgelegte Umweltqualität erreicht werden und ist über die Art der Finanzierung noch nicht entschieden, wird sich die angestrebte Umweltqualität auf die Auswahl der Finanzierungsinstrumente auswirken.

In der Praxis wird man sich wohl - nicht zuletzt wegen der bestehenden Informationsdefizite und den daraus resultierenden Erfassungs- und Bewertungsproblemen bei der ökonomischen und der ökologischen Zielformulierung - mit politischen Zielvorgaben abfinden müssen. Je stärker die ökologischen und ökonomischen Zusammenhänge ins Bewußtsein der Wähler rücken, um so eher kann erwartet werden, daß diesen Anforderungen letztlich auch

102 Vgl. hierzu auch die modelltheoretische Analyse von Klaus, J., Horbach, J. (1991), S.400 ff.

im politischen Entscheidungsprozeß Rechnung getragen wird.¹⁰³ Schließlich bleiben ökonomische und ökologische Zielvorstellungen immer ein Beurteilungsmaßstab für politisch festgelegte Umweltstandards - also für das, was gemeinhin als politisch durchsetzbar gilt.

4. Volkswirtschaftliche Wirkungen von Altlastensanierungen

Die wichtigste Gruppe der Nutznießer von Altlastensanierungen sind zweifellos jene Wirtschaftssubjekte, die im Falle unterlassener Sanierungen den Umweltgefährdungen ausgesetzt werden, die durch kontaminierte Böden entstehen. Eine exakte Bewertung und individuelle Zurechnung solcher Nutzen ist objektiv kaum möglich. Das hängt entscheidend damit zusammen, daß die Bereitstellung besserer Umweltqualität via Altlastensanierung den Charakter eines öffentlichen Gutes hat.¹⁰⁴

Eine Methode, die Nutzen zu ermitteln, die Wirtschaftssubjekte der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes beimessen, ist die sog. Zahlungsbereitschaftsanalyse. Allerdings liefert dieses Verfahren i.d.R. für die Praxis wenig verwertbare Ergebnisse.¹⁰⁵ Wenn die Befragten nämlich glauben, daß sie entsprechend ihrer Zahlungsbereitschaft zur Finanzierung herangezogen werden, besteht ein starker Anreiz, die eigene Zahlungsbereitschaft niedrig anzusetzen und eine Free-Rider-Position einzunehmen. Rechnen die Befragten dagegen nicht mit direkten finanziellen Belastungen, besteht der umgekehrte Anreiz, um so in den Genuß einer möglichst großen Menge des öffentlichen Gutes zu kommen.¹⁰⁶

Da bei der Nutzenbestimmung die üblichen Probleme der Offenlegung von Präferenzen herrschen, versucht man bei einer anderen Methode, die Kosten der heutigen Umweltgefährdung mit den Nutzen einer vermiedenen Umweltbelastung (Altlastensanierung) gleichzusetzen. Wählt man die volkswirtschaftlichen Kosten als Referenzgröße, so ist man - wie in Kapitel A II 3.3. bereits dargestellt - wiederum sehr bald mit Abgrenzungs- und Bewertungsproblemen konfrontiert. Legt man dagegen nur die unmittel-

103 Vgl. Holzinger, K. (1987), S.260. Zu den Wirkungen eines gestiegenen Umweltbewußtseins und allgemein zur Bedeutung der Akzeptanz von Altlasten und ihrer Sanierung vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.25 ff.

104 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 3.1.1.

105 Römer und Pommerehne haben eine Zahlungsbereitschaftsanalyse für Altlastensanierungen in West-Berlin durchgeführt. Vgl. Römer, A.U., Pommerehne, W.W. (1991). Obwohl die Ergebnisse durchweg statistisch signifikant sind, kann bezweifelt werden, ob die Antworten genauso ausgefallen wären, wenn die Befragten damit hätten rechnen müssen, tatsächlich zur Finanzierung herangezogen zu werden.

106 Vgl. Kessel, H., Zimmermann, K. (1985), S.4 f.

baren Beseitigungskosten zugrunde, bleibt zumindest das Problem der exakten individuellen Zurechnung ungelöst.

Wenn eine individuelle Zurechnung der Nutzen scheitert, kann man in einem nächsten Schritt fragen, ob es zumindest möglich ist, eine räumlich abgrenzbare Gruppe zu bestimmen, der sozusagen kollektiv der Nutzen einer verbesserten Umweltqualität zugerechnet werden kann. Im Gegensatz zu anderen Umweltproblemen (z.B. Treibhauseffekt oder Ozonloch) sind die Schäden, die durch Bodenkontaminationen verursacht werden, relativ gut räumlich abgrenzbar. Nutznießer einer Sanierung sind zum einen jene Personen, die in unmittelbarer Nähe einer kontaminierten Fläche wohnen oder arbeiten und den in Kapitel A I 2. beschriebenen physischen und psychischen Belastungen ausgesetzt sind. Zum anderen sind vor allem solche Personen betroffen, die mit verunreinigtem Trinkwasser versorgt werden, weil die im Boden abgelagerten Schadstoffe ins Grundwasser versickern und dort zu entsprechenden Kontaminationen führen. Möchte man nun möglichst homogene Gruppen potentieller Nutznießer von Altlastensanierungen bilden und diese im Rahmen eines räumlich verstandenen Nutznießerprinzips mit einer der bestehenden Gebietskörperschaften im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik gleichsetzen, so könnten die Kommunen die sinnvollste Annäherung an eine solche Gruppe sein.

Selbstverständlich sind mit den beiden zuvor beschriebenen Personengruppen nicht alle Wirtschaftssubjekte erfaßt, denen ein Nutzen aus der Sanierung von Altlasten entsteht.¹⁰⁷ Es ist durchaus wahrscheinlich, daß vereinzelt Personen, die in einer Kommune leben, von Altlasten aus einer anderen Kommune geschädigt werden oder Wirtschaftssubjekte von Bodenkontaminationen innerhalb ihrer Gemeinde überhaupt nicht beeinträchtigt werden. Dennoch dürften die Nutzen, die bei der Altlastensanierung entstehen, innerhalb einer Kommune wesentlich weniger streuen als innerhalb einer der übergeordneten Ebenen.

Die positiven Wirkungen von Altlastensanierungen beschränken sich nicht nur darauf, daß potentielle oder tatsächliche Gesundheitsgefährdungen beseitigt werden. Darüber hinaus entstehen weitere Nutzen, die in erster Linie wiederum bei der Gruppe der in einer von Altlasten betroffenen Kommune ansässigen Wirtschaftssubjekte anfallen.

Die einzelwirtschaftliche Wohlfahrt hängt u.a. vom Angebot an öffentlichen Gütern und Leistungen ab. Dieses Angebot ist in Kommunen mit höheren Steuereinnahmen c.p. größer als in Gemeinden mit vergleichsweise geringer Finanzausstattung. Die Einnahmen aus der

¹⁰⁷ Das wird auch deutlich, wenn man sich die vielfältigen Einwirkungs- und Freisetzungsmechanismen einer Altlast (Abb. A.2 in Kap. A I 2.) vor Augen führt.

Gewerbesteuer - aber auch die Einnahmen aus der Grund- und Einkommensteuer - hängen entscheidend davon ab, inwieweit es den Kommunen gelingt, Unternehmen auf ihrem Hoheitsgebiet anzusiedeln. Unterstellt man den Kommunen aus den genannten Gründen ein fiskalisches Interesse an einer aktiven Gewerbeansiedlungspolitik¹⁰⁸, so müssen hierfür erstens Flächen zur Verfügung stehen¹⁰⁹ und zweitens die Anforderungen, die den Unternehmen bei der betrieblichen Standortwahl besonders wichtig sind, vergleichsweise gut erfüllt sein.¹¹⁰

Während die Gewerbeansiedlungspolitik früher eine Ursache für das Entstehen von Altlasten war und bei den Kommunen fiskalische Vorteile aus dem sorglosen Umgang mit dem Boden resultierten¹¹¹, ist heute (paradoxiere Weise) das Ziel, Unternehmen zu attrahieren, ein entscheidendes Motiv dafür, Altlasten zu sanieren¹¹²:

Kommunen, in denen Flächenengpässe bestehen, geraten unter Nutzungsdruck¹¹³. Sowohl theoretische Zusammenhänge¹¹⁴ als auch empirische Untersuchungen für ausgewählte Regionen in der Bundesrepublik¹¹⁵ bestätigen die Flächenengpaßhypothese. Die Existenz von kontaminierten Grundstücken ist eine Ursache für die Abnahme von Gewerbeflächen. Da seit den Entscheidungen des Bundesgerichtshofs zur Altlastenproblematik aus dem Jahre 1989 die Aufnahme altlastverdächtiger und kontaminierter Grundstücke in die

108 Neben fiskalischen Motiven gibt es auch wirtschaftspolitische - insbesondere beschäftigungs- und sozialpolitische - Gründe, Unternehmen zu attrahieren. Letztlich verbessert auch ein hoher Beschäftigungsstand die Wohlfahrt der Wirtschaftssubjekte und die Finanzausstattung der Kommunen. Die Kommunal Finanzen verbessern sich dabei nicht nur infolge höherer Lohnsteueranteile, sondern auch durch Einsparungen, vor allem im Bereich der Sozialhilfe.

109 Eine empirische Studie von Lammers und Soltwedel kommt zu dem Ergebnis, daß eine kommunale Wirtschaftsförderungspolitik insbesondere dafür sorgen müsse, in ausreichendem Maße baureife Gewerbe- und vor allem Industrieflächen bereitzustellen. Vgl. Lammers, K., Soltwedel, R. (1987), S.32.

110 Zu Inhalt, Ablauf und Determinanten von Standortentscheidungen sowie zu den kommunalen Möglichkeiten der Gewerbeansiedlungspolitik - jeweils unter besonderer Berücksichtigung umweltspezifischer Aspekte - vgl. Bea, F.X., Kötzle, A. (1979).

111 Vgl. hierzu die Ausführungen in den Kap. A I 3.4.1. und A I 4.

112 Im folgenden wird die Altlastensanierung nur vor dem Hintergrund analysiert, auf den rekurrierten Flächen Gewerbe anzusiedeln. Vorstellbar wäre auch, daß eine Kommune das Ziel verfolgt, auf ehemals kontaminierten Grundstücken Wohn- oder Freizeitanlagen zu erstellen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Altlastensanierung zeigen jedoch, daß beim gegenwärtigen Stand der Sanierungstechnik solche Nutzungen noch sehr riskant sind, weil nicht garantiert werden kann, daß die für Wohn- und Freizeitanlagen erforderlichen Grenzwerte auch tatsächlich erreicht werden.

113 Wiegandt unterscheidet drei Motive, die eine Kommune veranlassen können, sich aktiv mit der Altlastensanierung auseinanderzusetzen: Nutzungsdruck, Gefährdungsdruck und politischen Druck. Nutzungsdruck liegt vor allem in den Zielen der kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik begründet. Vgl. Wiegandt, C.-C. (1989), S.253 ff.

114 Vgl. hierzu Karl, H., Nienhaus, V. (1989), S.470 ff.

115 Vgl. hierzu Klemmer, P. (1988), S.104 ff. und die dort zitierten Studien.

Flächennutzungs- und Bebauungspläne an restriktive Bedingungen geknüpft ist¹¹⁶, verbleiben einer ansiedlungswilligen Kommune zwei Möglichkeiten, dem Flächenengpaß entgegenzuwirken: Sie kann bisher "ungenutzte" Freiräume für gewerbliche Zwecke freigeben oder aber dafür sorgen, daß kontaminierte Grundstücke durch entsprechende Sanierungsmaßnahmen in Zukunft wieder als Gewerbeflächen zur Verfügung stehen.

Gegen einen weiteren Flächenverbrauch spricht, daß es das Ziel einer ökologisch orientierten Stadtentwicklungspolitik sein sollte, den Landschaftsverbrauch möglichst gering zu halten. Grünflächen sollten nur als ultima ratio in die Bebauungspläne aufgenommen werden.¹¹⁷ Da der Zugriff auf "ungenutzte" Flächen ökologisch bedenklich und die Überplanung neuer Flächen sehr zeitaufwendig ist, kommt dem "Flächenrecycling" eine immer größere Bedeutung zu. Die Reaktivierung gewerblicher Brachflächen folgt dem sogenannten "Konzept der Innenentwicklung der Städte", wonach der Wiedernutzung stillgelegter Flächen und der Nutzung von Baulücken Priorität beizumessen ist, um Freiräume im Außenbereich zu schonen.¹¹⁸ Eine empirische Untersuchung aus dem Jahre 1988 kommt zu dem Ergebnis, daß in den kreisfreien Städten (Landkreisen) 61 v.H. (29 v.H.) der Altlasten und der Verdachtsflächen im Siedlungsinnenbereich und 39 v.H. (71 v.H.) im Außenbereich lagen.¹¹⁹ Die Diskrepanz zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen erklärt sich aus dem geringeren Anteil der Altstandorte¹²⁰, die im Vergleich zu den Altablagerungen häufiger im Innenbereich liegen, und aus dem erheblich geringeren Siedlungsflächenanteil der Landkreise.

Von den beiden grundlegenden Altlastenkategorien kommen für eine gewerbliche Reaktivierung in der Regel nur Altstandorte in Betracht. Dafür gibt es zwei Gründe: Zum einen

116 Der Themenkomplex Altlasten und kommunale Bauleitplanung ist im juristischen und verwaltungswissenschaftlichen Schrifttum eingehend analysiert worden. Vgl. hierzu Brinkmann, R.-D. (1990); Schmeken, W. (1991); Stich, R. (1989). Empirische Angaben darüber, inwieweit das Altlastenproblem die kommunale Bauleitplanung beeinträchtigt findet man bei Fiebig, K.-H., Ohligschläger, G. (1989), S.69 ff.

117 Vgl. Wiegandt, C.-C. (1989), S.261 ff.

118 Vgl. Klemmer, P. (1988), S.105.

119 Vgl. Fiebig, K.-H., Ohligschläger, G. (1989), S.39 f. Die Studie wurde in ausgewählten Städten und Landkreisen der alten Bundesländer durchgeführt. Sie ist demnach - wenn überhaupt - nur für Kommunen in diesen Ländern repräsentativ. Ein besonderes Verzerrungsproblem dieser empirischen Analyse resultiert aus den unterschiedlichen und statistisch nicht zu bereinigenden Ständen der Erfassung altlastverdächtiger Flächen in den ausgewählten Gemeinden.

120 In den kreisfreien Städten entfallen ca. 44 v.H. der Verdachtsflächen auf Altablagerungen und 53 v.H. auf Altstandorte. In den Landkreisen sind vornehmlich Altablagerungen anzutreffen (84 v.H.), während Altstandorte hier nur einen Anteil von 11 v.H. ausmachen. Die jeweiligen v.H.-Anteile ergänzen sich nicht zu 100 v.H., weil es darüber hinaus einen geringen Anteil sogenannter "anderer Fälle" gibt, die keiner der beiden Kategorien eindeutig zuzuordnen sind. Vgl. Fiebig, K.-H., Ohligschläger, G. (1989), S.30 ff.

spricht bereits die räumliche Randlage ehemaliger Deponien gegen eine gewerbliche Nutzung; zum anderen scheitert eine gewerbliche Wiederaufbereitung aber auch daran, daß man sich - aufgrund der unbekanntenen Zusammensetzung und der Inhomogenität der Schadstoffe im Boden - bei der Sanierung von Altablagerungen oft mit Sicherungsmaßnahmen begnügen muß. Das zu reaktivierende Potential an altlastverdächtigen Flächen ist somit in altindustriellen Regionen besonders hoch und allgemein in Städten höher als in Landkreisen.

Es gibt einen weiteren Grund für Kommunen, Altlasten zu sanieren. Dieser läßt sich zwar nicht mehr direkt unter dem Motiv "Nutzungsdruck" subsumieren - ist also nicht auf Flächenengpässe zurückzuführen -, er resultiert aber dennoch aus dem Ziel, die Standortattraktivität einer Kommune zu erhöhen. Der Verzicht auf Rekultivierungen könnte nämlich - trotz einer gleichzeitigen Ausweitung der im Bebauungsplan ausgewiesenen Gewerbeflächen - der Intention, Unternehmen und damit auch Wohnbevölkerung zu attrahieren, entgegenwirken. Neueste Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, daß die Umweltqualität bei der Standortentscheidung zu einer der wichtigsten Einflußgrößen geworden ist, weil es den Unternehmen nur dann gelingt, auch die entsprechenden Arbeitskräfte für ihren Betrieb zu gewinnen.¹²¹ Brachliegende Altlasten verschlechtern dagegen zweifellos das ökologische Image einer Region.¹²²

121 Vgl. Bundestag-Drucksache 11/7489 vom 19.07.1990, S.14 ff. Eine neuere Untersuchung des DIW hat gezeigt, daß dies für die neuen Bundesländer in ähnlichem Maße gilt. Vgl. o.V. (1992), S.5.

122 Vgl. Wiegandt, C.-C. (1989), S.281 ff.

B. Hauptteil: Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung nach umweltpolitischen Prinzipien

I. Finanzierung der Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip

1. Internalisierung und Haftung als Grundmerkmale des Verursacherprinzips

In marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystemen gilt das Verursacherprinzip als Leitidee einer rationalen Umweltpolitik.¹ Bereits im ersten Umweltprogramm der Bundesregierung aus dem Jahre 1971 wird festgestellt: "Die Kosten der Umweltbelastungen hat grundsätzlich der Verursacher zu tragen."² Etwas weiter gefaßt läßt sich das Verursacherprinzip vorerst wie folgt abgrenzen: "Wer durch sein Verhalten oder seine Produkte eine Umweltbelastung bewirkt, ist für die Vermeidung oder Beseitigung verantwortlich und muß daher die Kosten der Vermeidung, Beseitigung oder des Schadensausgleichs tragen."³ Dieser Grundsatz appelliert nicht nur an das allgemeine Gerechtigkeitsgefühl, sondern entspricht auch den Grundprinzipien einer sozialen Marktwirtschaft. Das gilt sowohl für das Postulat, Umweltbelastungen verursachergerecht zu vermeiden, als auch für die Forderung, daß die Verursacher für bereits eingetretene Umweltschäden haften sollen.

Gemäß dem präventiven Verursacherprinzip gilt es, potentielle Umweltbelastungen in möglichst großem Maße in die private Wirtschaftsrechnung einzubeziehen.⁴ Ziel einer Umweltpolitik, die sich in diesem Sinne am Verursacherprinzip orientiert, ist es, Umweltschäden durch frühzeitige Anrechnung sozialer Zusatzkosten nur in einem gesellschaftlich akzeptablen Ausmaß entstehen zu lassen.⁵ "Das Verursacherprinzip orientiert sich an den Funktionsprinzipien der Marktwirtschaft, indem durch Internalisierung bislang externer Kosten wieder eine Übereinstimmung von einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Grenzkostenrechnung herbeigeführt wird."⁶ Solche allokatiospolitisch motivierten Eingriffe in das Marktgeschehen sind mit dem Konzept der sozialen Marktwirtschaft nicht nur vereinbar⁷, sondern sind in einer Situation, in der einzel- und gesamtwirtschaftliche Kosten auseinanderfallen, notwendig, um zu gewährleisten, daß die Preise ihre Funktion als

1 Vgl. Hartkopf, G., Bohne, E. (1983), S.108 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1978), S.534 ff.; Wicke, L. (1991), S.129 ff.

2 Bundestag-Drucksache 6/2710 vom 14.10.1971, S.6.

3 Rehbinder, E. (1973), S.9.

4 Vgl. Wicke, L. (1991), S.129.

5 Vgl. hierzu auch die Zieldiskussion in Kap. A II 3.

6 Buck, W. (1983), S.205.

7 Musgrave weist dem Staat ausdrücklich - neben der Distributions- und Stabilisierungspolitik - Aufgaben im Bereich der Allokationspolitik zu. Vgl. Musgrave (1959), S.6 ff. Auch Müller-Armack betont bereits 1962, daß öffentliche umweltpolitische Maßnahmen mit einem Funktionieren der Marktwirtschaft durchaus verträglich sind. Vgl. Müller-Armack, A. (1976), S.304.

Knappeitsindikator und somit ihre Koordinations- und Lenkungsfunktion wahrnehmen können.⁸

Die zweite Ausprägung des umweltpolitischen Verursacherprinzips - das Haftungsprinzip - zählt in der Theorie der Wirtschaftspolitik zu den wichtigsten Merkmalen einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Hayek bezeichnet das Prinzip, "daß der Eigentümer für den Nutzen, den die Verwendung seines Eigentums stiftet, belohnt wird und für den Schaden, den es anderen verursacht, aufkommen muß"⁹, als Hauptvoraussetzung für die positive Wirksamkeit des freien Wettbewerbs und des Privateigentums. Für Eucken ist das Haftungsprinzip eines von sieben konstituierenden Merkmalen einer Wettbewerbsordnung. Er fordert, privates Eigentum an Produktionsmitteln mit dem Prinzip der vollen Haftung zu koppeln, um zu verhindern, daß die Eigentümer die Konsequenzen von Fehlentscheidungen im Wirtschaftsprozess auf andere überwälzen können.¹⁰

Aus den bisherigen Ausführungen zum Verursacherprinzip lassen sich zwei Forderungen an die staatliche Umweltpolitik in einer sozialen Marktwirtschaft ableiten:

1. Die staatlichen Entscheidungsträger haben mit Hilfe des Einsatzes geeigneter Instrumente dafür zu sorgen, daß Umweltkosten als externe Kosten in das einzelwirtschaftliche Rationalkalkül eingehen, d.h. internalisiert werden (Internalisierungsprinzip).
2. Die staatlichen Entscheidungsträger müssen ordnungspolitische Rahmenbedingungen schaffen, die gewährleisten, daß jedes Wirtschaftssubjekt für die ökologischen Folgen der von ihm zu verantwortenden Handlungen haftet (Haftungsprinzip).

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Internalisierungsprinzip und dem Haftungsprinzip liegt im zeitlichen Bezug. Während das Internalisierungsprinzip das Interesse an einer präventiven Schonung der Umwelt bei einzelnen wirtschaftlichen Entscheidungsträgern erhöhen soll und letztlich darauf ausgerichtet ist, Umweltschäden zu vermeiden, kommt das Haftungsprinzip immer dann zum Tragen, wenn Umweltschäden bereits (oder dennoch) eingetreten sind und nun zu entscheiden ist, wem die Kosten zur Beseitigung dieser Schäden angelastet werden sollen. Man bezeichnet daher das Internalisierungsprinzip auch als perspektivisches Verursacherprinzip und das Haftungsprinzip als retrospektives Verursacherprinzip.¹¹ Die Konsequenzen für die Finanzierungsdiskussion im Rahmen der Altla-

8 Vgl. Hansmeyer, K.-H., Schneider, H.K. (1990), S.36.

9 Hayek, F.A.v. (1976), S.61.

10 Vgl. Eucken, W. (1990), S.279 ff.

11 Vgl. Karl, H. (1987), S.10 ff.

stensanierung liegen nun auf der Hand: Bei der Altlastensanierung ist eine perspektivische Anwendung des Verursacherprinzips nicht mehr möglich, "da Altlasten das Ergebnis bereits abgeschlossener, nicht mehr beeinflubarer Allokationsentscheidungen sind."¹²

Die Wohlfahrts- und Verteilungswirkungen, die im Falle einer Internalisierung entstanden wären, lassen sich durch eine nachträgliche Kostenanlastung nicht mehr realisieren. Für die Umsetzung des Haftungsprinzips - also des rein retrospektiven Verursacherprinzips - ist es deshalb zunächst völlig ausreichend, wenn den unmittelbaren Verursachern von Bodenkontaminationen die Kosten der Sanierung angelastet werden können. Dabei werden immer - möglicherweise unerwünschte - Wohlfahrtswirkungen auf solche Wirtschaftssubjekte ausgehen, die in der Vergangenheit weder positiv noch negativ von der Externalisierung beeinträchtigt wurden. Ob solche Effekte einen Verzicht auf die Anwendung des retrospektiven Verursacherprinzips rechtfertigen, wird im nächsten Kapitel näher untersucht.

2. Rechtlich begründbare Verursacherhaftung bei Regelbindung

Für die Wahl der Instrumente, mit denen das retrospektive Verursacherprinzip umgesetzt werden soll, spielt aus ökonomischer Sicht das Prinzip der Regelbindung eine wesentliche Rolle.¹³ Dieses Prinzip bindet den Staat in seinem Handeln an bestehende Gesetze. Es dient besonders der Erzeugung von Rechtssicherheit und der Vermeidung staatlicher Willkür.

Die Wirkungen der Regelbindung müssen losgelöst vom jeweiligen Einzelfall gesehen werden, denn jede Einzelfallentscheidung beeinflusst nicht nur die zukünftigen Verhaltensweisen der unmittelbar Betroffenen, sondern beeinträchtigt das Rationalkalkül aller Wirtschaftssubjekte, die sich heute oder in Zukunft in vergleichbaren Situationen befinden. Die Bedeutung des Prinzips der Regelbindung für eine funktionsfähige Marktwirtschaft ist im wesentlichen auf zwei Effekte zurückzuführen:

- Die Regelbindung erhöht für jedes Wirtschaftssubjekt die Kalkulierbarkeit seiner Handlungen, weil es seine Aktionen auf erwartete Reaktionen des anderen abstimmen kann. "Diese Kalkulierbarkeit ist eine notwendige Voraussetzung für langfristige Dispositionen und damit für das Gedeihen von Unternehmen in einer entwickelten Volkswirtschaft überhaupt."¹⁴

12 Hansmeyer, K.-H., Schneider, H.K. (1990), S.44.

13 Vgl. hierzu Blankart, C.B. (1988), S.70 ff.

14 Blankart, C.B. (1988), S.71.

- Praktizierte Regelbindung generiert aus dynamischer Sicht einen Vertrauenskapitalstock, weil jedesmal, wenn die Regelbindung durchgesetzt wird, das Vertrauen in die Regeln zunimmt. "Wird umgekehrt von Regelbindung abgewichen, so wird der Vertrauenskapitalstock abgebaut. Die Bereitschaft der Individuen, langfristige Dispositionen zu treffen, wird zurückgehen."¹⁵

Aus dem Prinzip der Regelbindung lassen sich nun für die Auswahl der Instrumente zur Umsetzung des retrospektiven Verursacherprinzips bei der Altlastensanierung zwei Forderungen ableiten:

1. Das retrospektive Verursacherprinzip kann nur mit bereits bestehenden, gesetzlichen Haftungsregeln verwirklicht werden. Neue Haftungsregeln dürfen nicht auf Tatbestände in der Vergangenheit angewendet werden. Diese Forderung entspricht auch dem rechtsstaatlich und verfassungsrechtlich begründeten Verbot echter Rückwirkungen (Rückwirkungsverbot).¹⁶ "Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift."¹⁷ Diskussionen über ein neues Umwelthaftungsrecht sind deshalb nur dann von Bedeutung, wenn es um die Vermeidung zukünftiger Altlasten und um die Finanzierung zukünftiger Umweltsanierungen geht.¹⁸ Zur Finanzierung der heute vorhandenen Altlasten muß dagegen auf Gesetze zurückgegriffen werden, die bereits zum Zeitpunkt der Altlastenentstehung galten.

Ein grundsätzliches Problem ist, daß es im bundesdeutschen Rechtssystem keine Gesetze gibt, die ursprünglich konzipiert worden sind, um Sanierungsverantwortlichkeiten im Bereich von Bodenkontaminationen zu regeln. Ebenso fehlt ein allgemeines Umwelthaftungsrecht, das zum Zeitpunkt der Altlastenentstehung rechtskräftig war und diese Lücke schließen könnte. Ansatzpunkte für eine retrospektive Verursacherhaftung finden sich allerdings in bestimmten, vorrangig heranzuziehenden spezialgesetzlichen

¹⁵ Blankart, C.B. (1988), S.71.

¹⁶ Vgl. hierzu Schrader, C. (1988), S.97 ff.

¹⁷ Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.200.

¹⁸ Unter bestimmten Voraussetzungen ist das Haftungsrecht nicht nur ein Instrument zur Umsetzung des retrospektiven Verursacherprinzips, sondern gleichzeitig ein Instrument zur Internalisierung externer Effekte. "Haftet der Verursacher von Umweltschäden dem Geschädigten, so muß er die monetären Konsequenzen seiner Aktivitäten tragen. Er wird daher unter idealtypischen Bedingungen alle Aktivitäten, mit denen er die Höhe und Eintrittswahrscheinlichkeit von Umweltschäden beeinflussen kann, auf ihren pareto-optimalen Niveaus ausüben." Endres, A. (1989), S.411.

Regelungen - insbesondere im Abfallrecht und im Wasserrecht¹⁹ - sowie im allgemeinen Polizeirecht. Das allgemeine Polizeirecht kann subsidiär angewendet werden, "wenn spezialgesetzliche Regelungen überhaupt nicht eingreifen oder nicht abschließend sind."²⁰ Da die Anwendung des Abfall- und des Wasserhaushaltsgesetzes restriktiven Prämissen - sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht²¹ - unterliegt, ist das Polizeirecht in der Praxis zum wichtigsten Instrumentarium für die Umsetzung des retrospektiven Verursacherprinzips geworden.

2. Aus dem Prinzip der Regelbindung folgt weiterhin, daß bestehende, gesetzliche Haftungsregeln auch möglichst konsequent angewendet werden sollten. Im Gegensatz zum Rückwirkungsverbot sind Ausnahmen von diesem zweiten Grundsatz der Regelbindung zulässig²²:

Wenn die negativen Nebenwirkungen die positiven gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Regelbindung übersteigen, d.h. die volkswirtschaftlichen Verluste höher sind als die volkswirtschaftlichen Nutzen, sollte aus ökonomischer Sicht auf die Anwendung bestehender Regeln verzichtet werden. Da entsprechende Kosten-Nutzen-Abwägungen nur begrenzt objektivierbar sind, ist darauf zu achten, daß die Kostenfaktoren nicht leichtfertig überbewertet werden. "Ließen sich Regeln je nach den Umständen ändern, so hätten jene, die sich benachteiligt fühlen, allen Anreiz, gerade diese auslösenden Faktoren eintreten zu lassen. Der auf diese Weise zum Ausdruck kommende moral hazard würde den Regeln ihren eigentlichen Zweck nehmen."²³ Überträgt man diese Überlegungen auf die Umsetzung des retrospektiven Verursacherprinzips bei der Altlastensanierung, so muß die entsprechende Forderung lauten, die spezialgesetzlichen und polizeirechtlichen Haftungsregeln möglichst konsequent anzuwenden und Abweichungen von diesem Grundsatz nur in wohl begründeten Ausnahmesituationen zu dulden.

Vor allem zur Frage der polizeirechtlichen Haftung haben sich allerdings im juristischen Schrifttum weit auseinander liegende Rechtsauffassungen herausgebildet. Zunächst stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Regeln des Polizeirechts, die ursprünglich zur Überwindung von Einzelstörungen konzipiert worden sind, zur Bewälti-

19 Neben diesen beiden Gesetzen werden in der juristischen Literatur auch das Bundesbergrecht und das Immissionsschutzrecht als weitere theoretisch anwendbare spezialgesetzliche Regelungen diskutiert. Vgl. hierzu Brandt, E., Lange, H. (1987), S.13; Brandt, E., Schwarzer, S. (1988), S.73.

20 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.201.

21 Vgl. hierzu Brandt, E., Schwarzer, S. (1988), S.68 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.200 ff.; Schrader, C. (1988), S.100 ff.

22 Vgl. Blankart, C.B. (1988), S.73.

23 Blankart, C.B. (1988), S.71.

gung eines so umfassenden Problems wie der Altlastensanierung überhaupt noch angewendet werden dürfen.²⁴ Aber selbst wenn man die prinzipielle Anwendbarkeit des Polizeirechts akzeptiert, ergeben sich eine Reihe von Detailfragen, die zu weiteren Rechtsunsicherheiten führen.²⁵ So ist umstritten, an welchem Kriterium die "Verursachung" einer Gefahr festgemacht werden soll. In dieser Frage stehen sich die Vertreter der Lehre vom "Zweckveranlasser" und die Vertreter der herrschenden Lehre vom "unmittelbaren Verursacher" gegenüber. Darüber hinaus gibt es unterschiedliche Auffassungen in einer Reihe von weiteren Einzelfragen. Dabei geht es vor allem um die Inanspruchnahme von Rechtsnachfolgern, die mangelnde Erkennbarkeit von Gefahren (materielle Legalität umweltgefährdender Handlungen) und um die Legalisierungswirkung behördlicher Genehmigungen und Duldungen (formelle Legalität umweltgefährdender Handlungen).

Wenn solche weitgehenden Rechtsunsicherheiten bestehen, bedarf das Postulat der Regelbindung, wonach bestehende Regeln grundsätzlich angewendet werden sollten, einer weiteren Differenzierung. Damit sich die oben beschriebenen positiven Wirkungen der Regelbindung entfalten können, ist es zunächst notwendig, daß über die prinzipielle Anwendbarkeit eines Gesetzes Klarheit herrscht. Darüber hinaus sollten die Wirtschaftssubjekte aber auch erkennen können, unter welchen konkreten Voraussetzungen bestehende Regeln auf sie angewendet werden. Wenn diese Bedingungen nicht erfüllt sind, kann die Anwendung bestehender Regeln bei einzelnen Wirtschaftssubjekten einer Regelverletzung gleichkommen. Die Gefahr der Regelverletzung infolge von Rechtsunsicherheit besteht zumindest immer dann, wenn ähnliche oder gleichartige Fälle im juristischen Schrifttum oder in der Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt werden. Dies gilt für die Anwendbarkeit des Polizeirechts bei der Altlastensanierung in besonderem Maße und ist der wohl entscheidende Grund dafür, daß nur wenige Altlasten im Wege des retrospektiven Verursacherprinzips direkt dem privaten Sektor angelastet werden können. Andererseits kann es auch kaum verwundern, daß das Polizeirecht keine umfassende private Haftung ermöglicht, denn "könnte dieses einfach subsidiär als Generalklausel angewandt werden, wo BGB, Wasserhaushaltsgesetz, Abfallgesetz usw. nicht greifen, so hätte es dieser Spezialgesetze gar nicht bedurft."²⁶

-
- 24 Diederichsen führt in diesem Kontext aus, daß das Polizeirecht nicht zur Bewältigung gesellschaftlicher Umwälzungen geschaffen worden sei und sieht in der Altlastenproblematik eine ähnlich "umstürzende Problematik", wie in der Bewältigung der Kriegsfolgen nach 1945. Vgl. Diederichsen, U. (1986), S.171.
- 25 Vgl. hierzu Kloepfer, M. (1986), S.21 ff.; Kloepfer, M. (1988), S.179 ff.; Koch, H.-J. (1985), S.11 ff.; Papier, H.-J. (1986), S.62 ff.; Papier, H.-J. (1988), S.213 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.204 ff.; Schrader, C. (1988), S.113 ff.
- 26 Blankart, C.B. (1988), S.70.

Für die weiteren Überlegungen kann festgehalten werden, daß öffentliche Mittel nur für die Finanzierung solcher Altlastensanierungen bereitgestellt werden sollten, für die "kein Verursacher im Sinne einer individuellen rechtlich begründbaren Verursacherhaftung ... herangezogen werden kann."²⁷ Herauszufinden, welche Verantwortlichen, in welchem Umfang haftbar gemacht werden können, stellt in erster Linie eine juristische Aufgabe dar. Aus ökonomischer Sicht ist entscheidend, daß die Prinzipien der Regelbindung - unter Beachtung der oben genannten Einschränkungen - bei der Umsetzung des retrospektiven Verursacherprinzips eingehalten werden.

3. Haftungsregeln in den alten Bundesländern

Alle Umweltministerien in den alten Bundesländern haben auf die Frage, inwieweit das Haftungsprinzip bei der Finanzierung der Altlastensanierung in ihrem Bundesland angewendet wird, betont, daß die Umsetzung der individuellen Haftung bzw. des retrospektiven Verursacherprinzips soweit wie möglich angestrebt wird.²⁸ Allerdings gibt es keine konkreten Hinweise darauf, wie in den umstrittenen Rechtsfragen - insbesondere bei Anwendung des Polizeirechts - verfahren wird. Es ist deshalb davon auszugehen, daß die Reichweite der polizeirechtlichen Haftung in jedem Einzelfall konkret geprüft wird.

In fünf Bundesländern - nämlich in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen - sind in die Landesabfallgesetze zwar explizite Vorschriften zur Altlastensanierung eingearbeitet worden. Mit Ausnahme des Hessischen Abfallwirtschafts- und Altlastengesetzes finden sich dort allerdings keine näheren Hinweise darüber, welche Verursacher unter welchen Voraussetzungen haftungsrechtlich zur Finanzierung der Altlastensanierung herangezogen werden sollen. Im Hessischen Abfallgesetz werden zunächst sechs Gruppen von Wirtschaftssubjekten genannt, die als mögliche sanierungsverantwortliche Verursacher in Frage kommen (§ 21 Abs. 1 AbfAG-Hes). Die dort genannten Gruppen sind weitgehend mit jenen identisch, die im abfall-, wasser- und polizeirechtlichen Sinne als Zustands- oder Handlungsstörer angesehen werden. Außergewöhnlich hingegen ist die Regelung in § 21 Abs. 2 AbfAG-Hes. Danach entfällt die Sanierungsverantwortlichkeit, "wenn der Verantwortliche im Zeitpunkt des Entstehens der Verunreinigung darauf vertraut

27 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.186.

28 Diese Angaben basieren auf einer Umfrage, die 1991 bei allen Umweltministerien der Länder durchgeführt und auch von allen Ländern - mit Ausnahme der Hansestadt Bremen - beantwortet wurde.

hat, daß eine Beeinträchtigung der Umwelt nicht entstehen könne, und wenn dieses Vertrauen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls schutzwürdig ist." Damit werden Bedenken Rechnung getragen, die im juristischen Schrifttum von den Befürwortern einer materiellen Legalität umweltgefährdender Handlungen ins Feld geführt werden. So vertritt Papier die Auffassung, daß alleine der naturwissenschaftlich-technische Erkenntnis- und Forschungsstand zum Zeitpunkt der umweltgefährdenden Handlung für die polizeirechtliche Haftung relevant ist.²⁹

Aus ökonomischer Sicht - vor dem Hintergrund des Postulats der Regelbindung - lassen sich die Haftungsregeln in den alten Bundesländern wie folgt beurteilen. Den beiden grundsätzlichen Forderungen - nämlich erstens das retrospektive Verursacherprinzip mit bereits bestehenden, gesetzlichen Haftungsregeln zu verwirklichen und zweitens diese auch möglichst konsequent anzuwenden - wird zumindest nach den Aussagen der Umweltministerien Rechnung getragen. Der weitergehenden Forderung, bestehende Regeln nur dann anzuwenden, wenn auch klar erkennbar ist, unter welchen Voraussetzungen sie geltend gemacht werden, kommt einzig das Hessische Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz explizit nach. Die Frage, ob die dort genannte Einschränkung ausreichend ist oder ob noch weitere Ausnahmetatbestände zu einer haftungsrechtlichen Freistellung führen sollten, wird an späterer Stelle nochmals aufgegriffen.³⁰

4. Exkurs II: Haftungsfreistellung in den neuen Bundesländern³¹

Nach der Wiedervereinigung stand die Frage, ob private Investoren für die Sanierung von Bodenkontaminationen in den neuen Bundesländern haften müssen, im Mittelpunkt der Diskussion um die Finanzierung der Altlastensanierung. Aufgrund der wirtschaftssystembedingten Besonderheiten in der ehemaligen DDR sind die Argumente, die für bzw. gegen eine Anwendung des retrospektiven Verursacherprinzips in den alten Bundesländern ins Feld geführt werden, auf die neuen Bundesländer nicht ohne weiteres übertragbar. Insbesondere aus ökonomischer Sicht ergeben sich einige interessante Wirkungszusammenhänge, die eine gesonderte Analyse der Anwendung des Haftungsprinzips in den Ländern auf dem Gebiet der ehemaligen DDR rechtfertigen.

Umstritten ist, ob Investoren und Eigentümer restituierter Grundstücke von einer Haftung für Umweltschäden aus der Vergangenheit freigestellt werden sollen. Zum einen wird kriti-

29 Vgl. Papier, H.-J. (1988), S.216.

30 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B II 1.2.

31 Vgl. zu den Ausführungen in diesem Kapitel auch Kühl, C. (1991a), S.181 ff.

siert, daß es durch eine Freistellung zu einer Durchbrechung des umweltpolitisch erwünschten Verursacherprinzips kommt und damit die Gefahr besteht, daß ökologische Probleme in die Zukunft verschoben werden. Darauf wird später noch näher einzugehen sein. Zum anderen soll der Einsatz haftungsrechtlicher Instrumente - das wurde bereits ausführlich diskutiert - dem Postulat der Regelbindung genügen. Die Anwendung des retrospektiven Haftungsprinzips - also vor allem des Polizeirechts - auf private Rechtsnachfolger in den neuen Bundesländern kann nun in besonderer Weise als ein Verstoß gegen das Gebot der Rechtssicherheit als Ausprägung des Prinzips der Regelbindung angesehen werden:

Da die ehemalige DDR ein planwirtschaftliches System mit Staatseigentum an Produktionsmitteln besaß, war der Verursacher der Altlasten letztlich der Staat.³² Somit führen Gemeinlastprinzip und Verursacherprinzip unter dem Aspekt der Kostenanlastung zum gleichen Ergebnis - nämlich zu öffentlicher Finanzierung. Welche Gebietskörperschaften - die neuen Bundesländer oder der Bund - als Rechtsnachfolger der ehemaligen DDR anzusehen sind und deshalb die Verantwortung für das Entstehen von Altlasten übertragen bekommen sollten, sei zunächst dahingestellt. Darauf wird weiter unten noch näher eingegangen.³³

Zudem steht die Anwendung des Polizei- und Ordnungsrechts in den ostdeutschen Ländern im Widerspruch zu dem Rechtsgrundsatz des Rückwirkungsverbots, wonach neue Gesetze nicht auf Tatbestände in der Vergangenheit angewendet werden sollen. Relativierend ließe sich einwenden, daß das Polizeirecht zwar rückwirkend zur Geltung kommt; die potentiell Haftungspflichtigen sich aber sozusagen selbst entscheiden können, ob sie die mit einer Haftung verbundenen Finanzierungslasten tragen wollen. Da die Unternehmer vor der Übernahme eines ehemals staatseigenen Betriebs wissen, daß sie gegebenenfalls mit den Sanierungskosten belastet werden, wäre die Rechtssicherheit insoweit zumindest hergestellt.

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

32 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. A I 3.5.

33 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 4.

Die Privatisierung des ehemals volkseigenen Vermögens in den neuen Bundesländern obliegt der Treuhandanstalt. Wer einen Betrieb in der ehemaligen DDR übernehmen möchte, muß also in Verhandlungen mit der Treuhandanstalt eintreten. Falls eine Haftung für kontaminierte Betriebsflächen vorgesehen ist, werden die Investoren versuchen, allfällige Sanierungskosten beim Kauf zu antizipieren und zu kapitalisieren. Sie werden also bemüht sein, einen Preisabschlag in Höhe der erwarteten Belastungen für Dekontaminationsmaßnahmen durchzusetzen. Wenn diese Strategie aufgeht - und davon muß ausgegangen werden, denn andernfalls wird es der Treuhand nicht gelingen, Investoren zu attrahieren -, tritt der zuvor prognostizierte Effekt ein: Die "vermeintliche" Verursacherhaftung entpuppt sich faktisch als eine Finanzierung nach dem Gemeinlastprinzip. Die Kostenbelastung hätte sich faktisch auf die Gebietskörperschaften (Länder und Kommunen) der neuen Bundesländer sowie gegebenenfalls auf den Bund verlagert. Denn die Einnahmen der Treuhandanstalt sollten zur Strukturanpassung der Wirtschaft in den neuen Ländern verwendet werden (Art. 26 Abs. 4 Staatsvertrag); und falls die Ausgaben der Treuhand die Einnahmen übersteigen, sollte die verbleibende Verschuldung je zur Hälfte auf die ostdeutschen Länder und den Bund aufgeteilt werden (Art. 27 Abs. 3 Staatsvertrag).³⁴ Angesichts der aktuellen Finanzsituation der Treuhandanstalt³⁵ dürfte der zuletzt genannte Fall für die Praxis relevant sein.

Es bleibt die Frage offen, ob es demnach nicht irrelevant ist, ob die Kosten via retrospektiver Verursacherhaftung auf die Treuhand überwältzt werden oder ob die Treuhand - im Falle einer Freistellung privater Investoren - die Kosten der Sanierung direkt übernimmt, denn die Altlastensanierung zählte ursprünglich zu den Aufgaben, die die Treuhandanstalt im Rahmen der Strukturanpassung wahrnehmen sollte.³⁶ Gegen den ersten Weg - die indirekte Finanzierung durch die Treuhand - sprechen mehrere Gründe:

- Wenn sich die Belastungswirkungen beider Finanzierungswege entsprechen, ist es sinnvoll, der Finanzierungsstrategie Vorrang einzuräumen, die dem Postulat der Regelbindung Rechnung trägt.
- Eine Haftungsregelung kann sich als psychologisches Investitionshemmnis herausstellen und potentielle Investoren allein deshalb abschrecken, weil die Verhandlungen mit der Treuhandanstalt zusätzlich erschwert werden.

34 Im Rahmen des föderalen Konsolidierungsprogramms wurde diese Schuldenaufteilung zulasten des Bundes verändert. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 4.

35 Vgl. hierzu Siebert, H. (1992), S.108 ff.; Sinn, G., Sinn, H.-W. (1992), S.89.

36 Vgl. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1990), S.10.

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

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

* Gelingt es der Mehrzahl der investierenden Unternehmen, einen Abzugsbetrag durchzusetzen, der über den tatsächlichen Sanierungskosten liegt, werden die gesamten, überwältigten Sanierungskosten den Betrag übersteigen, der bei einer direkten Gemeinlastfinanzierung hätte aufgebracht werden müssen.³⁷

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

37 Bei dieser Argumentation wird unterstellt, daß die Kosteneffizienz privatwirtschaftlicher Sanierungen nicht höher ist als im öffentlichen Sektor. Da auch öffentliche Sanierungen i.d.R. von privaten Unternehmen durchgeführt werden, ist eine solche Annahme plausibel. Kritisch sind in diesem Zusammenhang allerdings die Bestrebungen in den neuen Bundesländern zu sehen, Sanierungen von kommunalen Aufbau- und Sanierungsgesellschaften durchführen zu lassen. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 3.1.2.4.

Eine Haftungsfreistellung von Investoren erscheint aufgrund der vorherigen Überlegungen aus ökonomischen und ökologischen Gründen geboten. Es bleibt die Frage offen, welche Haftungsregeln in der Praxis gelten.

In Art. 34 des Einigungsvertrages wird hinsichtlich des Umweltschutzes auf die Regelungen des Staatsvertrages und des Umweltrahmengesetzes verwiesen. In § 4 Abs. 3 des Umweltrahmengesetzes ist die Möglichkeit zur Freistellung von den Kosten der Altlastensanierung wie folgt geregelt worden:

- Die Freistellung bezieht sich auf Erwerber von Altanlagen;
- es handelt sich um eine Kann-Bestimmung;
- die Freistellung bezieht sich auf Schäden, die vor dem 01.07.1990 verursacht worden sind;
- der Antrag muß spätestens zum 31.12.1991 gestellt sein;
- die Haftung aufgrund privatrechtlicher Ansprüche bleibt unberührt.

Diese Regelung bewährte sich in der Praxis nicht.³⁸ Zum einen erwiesen sich die Beschränkungen der Freistellung auf öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeiten und auf die Erwerber von Altanlagen als zu eng, um einen wesentlichen Beitrag zur Beschleunigung von Neuinvestitionen leisten zu können. Zum anderen wurde der Anwendungsbereich der Freistellungsklausel durch die Anknüpfung der Regelung an den Anlagenbegriff des Bundesimmissionsschutzgesetzes unzweckmäßig eingegrenzt. Daher war es nur konsequent, die Freistellungsklausel im März 1991 durch Art. 12 des Gesetzes zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen in folgenden Punkten zu erweitern bzw. zu konkretisieren³⁹:

- Freigestellt werden können nunmehr neben den Erwerbern auch die Eigentümer und Besitzer;
- Objekt der Freistellung kann nicht nur eine Anlage, sondern auch ein Grundstück sein;
- die Anlage bzw. das Grundstück muß gewerblichen Zwecken dienen oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden;
- die zuständige Behörde kann auch von der Haftung aufgrund bestimmter privatrechtlicher Ansprüche freistellen;

³⁸ Vgl. hierzu Diekmann, B. (1992), S.54 f.

³⁹ Zu den Detailregelungen vgl. Conrad, P.-U., Wolf, K. (1991); Kloepfer, M., Kröger, H. (1991); Michael, G., Thull, R. (1991).

- die zuständige Landesbehörde erteilt im Einvernehmen mit dem Bundesumweltministerium eine Genehmigung, wenn dies unter Abwägung der Interessen des Erwerbers, der Allgemeinheit und des Umweltschutzes geboten ist.⁴⁰

Da die Entscheidung über eine Freistellung in jedem Einzelfall letztlich bei der zuständigen Genehmigungsbehörde - und damit bei dem jeweiligen Bundesland - liegt, kann es allerdings vorkommen, daß bereits in den Verhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und den Investoren altlastenbedingte Preisabschläge gewährt werden, bevor darüber entschieden wird, ob es zu einer Freistellung kommt. "Derzeit ist es rechtlich möglich, daß zusätzlich zum Kaufpreisabschlag eine Freistellung gewährt werden kann. § 4 des Umweltrahmengesetzes beläßt den Landesbehörden große Ermessensspielräume."⁴¹ Eine sich daraus möglicherweise ergebende doppelte Begünstigung der Erwerber ist weder sachlich zu vertreten noch ökonomisch vernünftig. Sinnvoll ist eine Freistellung über das Maß des gewährten Kaufpreisabschlages hinaus nur dann, wenn die Sanierung auch entsprechend höhere Kosten verursacht. Es ist deshalb konsequent, wenn die Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem Entwurf eines Treuhandgesetzes (EThG) fordert, daß Investoren im Umfang des Preisabschlages zur Finanzierung der Altlastensanierung verpflichtet werden und nur von darüber hinaus gehenden Sanierungskosten freigestellt werden dürfen (§ 17 Abs. 4 und 6 EThG).

Besser wäre es freilich, wenn die Entscheidung über die Freistellung bereits vor Beginn der Verkaufsverhandlungen getroffen würde, weil der ohnehin schwierige Prozeß der Privatisierung dann nicht unnötig kompliziert würde. Dieser Weg ist momentan allerdings durch die zurückhaltende Genehmigungspraxis in den neuen Bundesländern versperrt.⁴² Das hängt zum einen sicherlich mit den derzeit noch bestehenden administrativen Problemen zusammen. Wichtiger dürfte jedoch ein anderes Problem sein, auf das auch die Regierungen der neuen Länder bereits mehrfach hingewiesen haben⁴³: Solange keine der Finanzsituation der Länder im Beitrittsgebiet angemessene öffentliche Finanzierungskonzeption geschaffen ist, kann auch nicht erwartet werden, daß diese ohnehin finanzschwachen Körperschaften leichtfertig die mit einer Freistellung verbundenen Kostenrisiken auf sich nehmen.

40 Zu diesem Zweck hat das Bundesumweltministerium Hinweise zur Auslegung der Freistellungsklausel für Altlasten an die Genehmigungsbehörden in den neuen Bundesländern erlassen. Diese Hinweise sind abgedruckt in: Conrad, P.-U., Wolf, K. (1991), S.93 ff.

41 Bundestag-Drucksache 12/735 vom 12.06.1991, S.25.

42 Mit Stand vom 16. Oktober 1991 gingen in allen neuen Bundesländern einschließlich Berlin ca. 2800 Anträge auf Freistellung ein. Nach der gleichen Statistik lagen jedoch nur 15 positive und 42 ablehnende Bescheide vor. Vgl. Wolf, K. (1992), S.2.

43 Vgl. z.B. Bundesrat-Drucksache 158/3/91 vom 21.03.1991.

II. Finanzierung der Altlastensanierung nach dem Gemeinlastprinzip

1. Darstellung und Rechtfertigung des Gemeinlastprinzips

1.1. Finanzierungswege nach dem Gemeinlastprinzip

Nach dem Gemeinlastprinzip wird die öffentliche Hand anstelle der privaten Wirtschaftssubjekte mit öffentlichen Mitteln tätig, um Umweltbeeinträchtigungen zu vermeiden oder bereits eingetretene Schäden zu beseitigen.¹ Eine gemeinlastorientierte Finanzierung sollte immer nur subsidiär, d.h. nur dann, wenn konkrete Rechtfertigungen für einen Verzicht auf die Anwendung des individuellen Verursacherprinzips bestehen, erwogen werden.² "Eine solche Norm ist zunächst aus Gerechtigkeitsüberlegungen abzuleiten, nach denen Unbeteiligte nicht für Schäden Anderer haften sollen."³ Aus ökonomischer Sicht läßt sich das Primat einer verursachergerechten Umweltpolitik konkretisieren: Das perspektivische Verursacherprinzip ist dem Gemeinlastprinzip unter allokationstheoretischen Gesichtspunkten überlegen. Es ist sowohl in dynamischer als auch in statischer Hinsicht effizienter als das Gemeinlastprinzip.⁴ Dagegen spielen wohlfahrtstheoretische Überlegungen beim retrospektiven Verursacherprinzip eine untergeordnete Rolle. Hier ist das darin zum Ausdruck kommende Haftungsprinzip entscheidend.⁵

Das Gemeinlastprinzip bedarf im Hinblick auf die weiter unten noch zu diskutierenden Finanzierungsformen, die sich am Gruppenlastprinzip orientieren, einer weiteren Konkretisierung: Eine Finanzierung nach dem Gemeinlastprinzip liegt nur dann vor, wenn Umweltschutz aus "allgemeinen Einnahmen" finanziert wird. Allgemeine Einnahmen sind Einnahmen öffentlicher Gebietskörperschaften (Bund, Länder oder Gemeinden), die erstens nicht zweckgebunden sind und zweitens nicht erhoben werden, um gezielt eine bestimmte Verursachergruppe in die Finanzierung des Umweltschutzes einzubeziehen.⁶ Gemeinlastorientierter Umweltschutz wird im Sinne dieser Abgrenzung entweder aus dem in einer wachsenden Wirtschaft automatisch entstehenden Steuermehraufkommen, aus Steuern, die zur

1 Vgl. Wicke, L. (1991), S.135.

2 Konkrete Rechtfertigungsgründe für die Anwendung des Gemeinlastprinzips werden im nächsten Abschnitt - Kap. B II 1.2. - diskutiert.

3 Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.140.

4 Vgl. hierzu Benkert, W. (1986), S.215; Möller, H.-W. (1986), S.572; Wicke, L. (1991), S.135 f. Zwar beseitigt auch eine Politik über das Gemeinlastprinzip "insgesamt gesehen über die Gesellschaft als Kollektiv den free-lunch-Charakter der natürlichen Umwelt. Eine individuelle Tauschäquivalenz ist damit allerdings nicht verbunden, richten sich die Kostenbelastungseffekte doch nach dem Einnahmesystem und nicht nach der Intensität der Umweltnutzung." Zimmermann, K., Müller, F.G. (1985), S.13 f.

5 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B I 1.

6 Zur Abgrenzung zwischen "allgemeinen Einnahmen", "allgemeinen Deckungsmitteln" und Einnahmen, die zumindest teilweise auf eine Umweltpolitik nach dem Verursacherprinzip hinauslaufen, vgl. Zimmermann, H., Benkert, W. (1989), S.18 f.

Deckung des gestiegenen allgemeinen Finanzbedarfs diskretionär erhöht werden, oder über Ausgabensubstitution finanziert. "Das Gemeinlastprinzip verteilt die Kosten des Umweltschutzes über den Staatshaushalt bzw. das Steuersystem. 'Kostenträger' ist entweder der bisherige Nutznießer einer wegen des Umweltschutzes nunmehr eingeschränkten anderen Staatsausgabe oder der Steuerzahler, der eine infolge des Umweltschutzes höhere Staatsquote zu finanzieren hat."⁷

Darüber hinaus kann auch eine Kreditfinanzierung in Erwägung gezogen werden, wenn Umweltschutzaktivitäten nicht nur der gegenwärtigen, sondern auch zukünftigen Generationen einen Nutzen stiften. Für eine Kreditfinanzierung der Altlastensanierung lassen sich belastungspolitische Argumente anführen. "Der Grundgedanke des 'Pay-as-you-use-Prinzips' lautet, daß die Ausgaben für langfristig nutzbare öffentliche Anlagen ... den Nutznießern entsprechend ihren Nutzungen angelastet werden sollen. Demnach ist die Finanzierung solcher Anlagen mit Kredit zulässig, Zins- und Tilgungszahlungen (sog. Schuldendienst) sind von den Nutznießern entsprechend der Nutzung auf dem Wege der Besteuerung aufzubringen."⁸ Die öffentliche Kreditaufnahme ist also grundsätzlich geeignet, die zeitliche Inzidenz öffentlicher Ausgaben zu Lasten der Zukunft zu verschieben, um eine annähernd äquivalente Kostenanlastung über mehrere Perioden zu erreichen.⁹ Da die Umweltbeeinträchtigungen, die von Altlasten ausgehen, langfristig Schäden für die Gesamtheit (soziale Kosten) verursachen, können Sanierungsmaßnahmen als langfristig nutzbare öffentliche Leistungen (bessere Umweltqualität) angesehen werden. Schließlich ist eine intergenerative Lastverteilung via öffentlicher Kreditfinanzierung auch zu erwägen, weil "die nachträgliche Schadensbeseitigung nicht allein derjenigen Generation zufallen sollte, die - möglicherweise nur aufgrund verfeinerter Analysemethoden - diese Umweltgefährdungen entdeckt hat."¹⁰ Wählt man stattdessen eine Finanzierungsform, bei der die Kosten der Schadensbeseitigung alleine der heutigen Generation angelastet werden, entstehen Anreize, die von kontaminierten Böden ausgehenden Gefahren zu verschleiern.

Für welche Finanzierungsalternative sich eine Gebietskörperschaft letztlich entscheidet, muß allerdings auch vor dem Hintergrund der wirtschaftspolitischen Wirkungen entschieden werden, die von den einzelnen Maßnahmen ausgehen. Hierbei sind vor allem die wachstums- und verteilungspolitischen Wirkungen von Steuererhöhungen, Ausgabensubstitutionen und einer Ausdehnung der Nettoneuverschuldung zu beachten. Im Falle der Kre-

7 Hansmeyer, K.-H. (1981), S.10.

8 Peffekoven, R. (1986), S.75.

9 Vgl. Gandenberger, O. (1981), S.33.

10 Michels, W. (1987), S.44.

ditfinanzierung müssen zudem die institutionellen Grenzen der Staatsverschuldung berücksichtigt werden.

Der Staat kann grundsätzlich auf zwei verschiedenen Wegen gemeinlastorientierte umweltpolitische Instrumente einsetzen: Er kann Umweltschutzmaßnahmen selbst durchführen oder aber Transfers an den privaten Sektor leisten, damit dieser entsprechende Maßnahmen durchführt.¹¹ Im ersten Fall kann wiederum unterschieden werden zwischen Ausgaben zur Altlastensanierung in Form von Transformationsausgaben, d.h. die Altlastensanierung wird von der zahlenden Körperschaft selbst durchgeführt, und Ausgaben zur Altlastensanierung in Form von innerstaatlichen Transferleistungen, d.h. eine öffentliche Körperschaft weist einer anderen Finanzmittel zu, damit letztere Altlastensanierungen durchführt.¹²

1.2. Anwendungsfelder des Gemeinlastprinzips

Die ökonomischen Vorteile des individuellen Verursacherprinzips stehen zwar außer Zweifel, nicht aber seine universelle Anwendbarkeit. Der Einsatz gemeinlastorientierter Instrumente ist aus ökonomischer Sicht deshalb nur dann gerechtfertigt, wenn das individuelle Verursacherprinzip aus technischen Gründen oder aufgrund politischer Abwägung nicht bzw. nur beschränkt anwendbar ist oder angewendet werden soll.¹³

Im einzelnen lassen sich - speziell im Hinblick auf die Finanzierung der Altlastensanierung - die folgenden Rechtfertigungsgründe (Kategorien) für den Einsatz gemeinlastorientierter Instrumente unterscheiden¹⁴:

11 Vgl. Benkert, W. (1986), S.217; Zimmermann, H., Benkert, W. (1989), S.20; Zimmermann, K., Müller F.G. (1985), S.33.

12 Vgl. Benkert, W. (1986), S.217 f.

13 Vgl. Benkert, W. (1986), S.215.

14 Vgl. hierzu Benkert, W. (1986), S.220 ff. Ähnliche Rechtfertigungsgründe findet man bei Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1978), S.536; Wicke, L. (1991), S.135 ff.; Zimmermann, H., Benkert, W. (1989), S.21 ff.; Zimmermann, K., Müller F.G. (1985), S.13 ff. und S.36.

Abb. B.1: Rechtfertigung für den Einsatz gemeinlastorientierter Instrumente bei der Finanzierung von Altlastensanierungen

| <u>Anwendung des Gemeinlastprinzips</u> | | |
|---|---|-----------------------------------|
| <u>Kategorie 1:</u> | <u>Kategorie 2:</u> | <u>Kategorie 3:</u> |
| weil staatliche Stellen für die entstandenen Umweltschäden (mit-)verantwortlich waren | wegen technischer Durchsetzungsprobleme beim Verursacherprinzip | aufgrund politischer Entscheidung |
| <u>Kategorie 1a:</u> | <u>Kategorie 2a:</u> | <u>Kategorie 3a:</u> |
| staatliche Stellen sind haftungsrechtlich verantwortlich | Identifikationsprobleme | rechtssystematische Bedenken |
| <u>Kategorie 1b:</u> | <u>Kategorie 2b:</u> | <u>Kategorie 3b:</u> |
| staatliche Stellen sind politisch verantwortlich | Haftungsprobleme | Zielkonflikte |

Der Staat kann als Verursacher von Altlasten angesehen werden, weil staatliche Stellen als Betreiber bestimmter Anlagen selbst Verursacher der Emissionen waren (Kategorie 1a) oder aber weil die politischen Entscheidungsträger dem ökologischen Marktversagen weder mit den adäquaten Maßnahmen noch mit der gebotenen Intensität entgegengewirkt haben (Kategorie 1b).

Staatliche Stellen gelten immer dann als unmittelbare Verursacher (Kategorie 1a), wenn sie haftungsrechtlich für die Sanierung von Altlasten verantwortlich gemacht werden können. In diesen Fällen führen Gemeinlast- und retrospektives Verursacherprinzip zunächst zum gleichen Ergebnis, nämlich zu öffentlicher Finanzierung der Altlastensanierung. Eine haftungsrechtliche Inanspruchnahme des öffentlichen Sektors ist in der Praxis am häufigsten anzutreffen, wenn staatliche Stellen Betreiber einer sanierungsbedürftigen Deponie sind.¹⁵ Die Anwendung des haftungsrechtlichen Instrumentariums zieht i.d.R. eine kommunale Sanierungsverantwortung nach sich, denn die meisten öffentlichen Deponien werden von kreisfreien Städten, Landkreisen oder kommunalen Zweckverbänden betrieben. Für Kontaminationen auf solchen Deponien sind Kommunen - unter Beachtung des Prinzips der Regelbindung - haftungsrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Bei kommunalen Zweckver-

¹⁵ Denkbar wäre eine haftungsrechtliche Verantwortung von Gebietskörperschaften auch bei der Sanierung kontaminierter Betriebsflächen von öffentlichen Unternehmen.

bänden, in die mehrere Gemeinden involviert sind, sollte die Sanierungsverantwortung entsprechend auf alle beteiligten Kommunen gemeinsam übergehen.

Wenn man der Auffassung folgt, daß ökologisches Marktversagen auf Staatsversagen zurückzuführen ist, weil die politischen Entscheidungsträger nicht hinreichend regulierend in den Marktmechanismus eingegriffen haben¹⁶, ist es konsequent, dem öffentlichen Sektor auch die Verantwortung - oder zumindest eine Mitverantwortung - für die Folgen einer unterlassenen oder unzureichenden Intervention aufzubürden (Kategorie 1b). Die Verantwortung der Gebietskörperschaften resultiert dann aus der früheren Genehmigungspraxis der gewählten staatlichen Funktionäre.¹⁷ "Wenn diese fehlerhaft war, so haften letztlich die Gebietskörperschaften dafür. Sie sind als Prinzipale für die Handlungen ihrer Agenten verantwortlich."¹⁸

Die mangelnde technische Durchsetzbarkeit des Verursacherprinzips und eine daraus resultierende Gemeinlastfinanzierung kann zwei Ursachen haben: Es können Identifikationsprobleme (Kategorie 2a) und es können Haftungsprobleme (Kategorie 2b) zugrunde liegen.¹⁹

Identifikationsprobleme sind bei der Sanierung von Altschäden ein typisches Problem. Sie treten vor allem bei sog. "wilden" Müllkippen auf. Hier wurden gefährliche Abfälle, meist in Wäldern oder auf unbebauten Grundstücken, anonym abgelagert. Daneben gibt es Schäden, deren Ursachen so weit zurückliegen, daß keine Verantwortlichen bzw. Rechtsnachfolger mehr identifiziert werden können oder der Schadensanteil eines einzelnen unter mehreren Verursachern nicht mehr ermittelt werden kann.²⁰ Selbst wenn keinerlei Identifikationsprobleme bestehen, kann die technische Durchsetzbarkeit des Verursacherprinzips noch scheitern. Man spricht dann von Haftungsproblemen (Kategorie 2b).

Zeitliche Haftungsprobleme treten auf, wenn die juristisch verantwortlichen Personen verstorben sind und es keine Rechtsnachfolger gibt.²¹ Hält sich der Verursacher außerhalb des Geltungsbereichs des Rechts auf, so ist man mit räumlichen Rechtsanwendungsproblemen konfrontiert.²² Darüber hinaus gibt es Fälle, in denen die Verursacher wegen ihrer

16 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. A I 3.3.2.

17 Kloepfer wendet dagegen ein, daß eine Verlagerung der Verantwortung auf den Staat, weil er eine großzügige Genehmigungspraxis vollzog, d.h. nicht hinreichend strenge Auflagen erließ, letztlich zu einem Pyrrhussieg für den Bürger führt, denn die Folge würde eine restriktivere Genehmigungspraxis sein. Vgl. Kloepfer, M. (1988), S.186.

18 Blankart, C.B. (1988), S.74.

19 Vgl. Benkert, W. (1986), S.221.

20 Vgl. Pirker, I. (1987), S.15.

21 Vgl. Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.99.

22 Vgl. Benkert, W. (1986), S.224.

begrenzten Einkommens- oder Nettovermögensposition nicht in der Lage sind, die Sanierungskosten aufzubringen.²³ Solche Haftungsprobleme können auch dann auftreten, wenn Unternehmen kontaminierte Grundstücke frühzeitig vom übrigen Betriebs- bzw. Privatvermögen getrennt und in eine eigene GmbH überführt haben.²⁴

Schließlich kann man auch dann von Haftungsproblemen sprechen, wenn das bestehende Recht auf einen konkreten Sanierungsfall überhaupt nicht anwendbar ist. Die subsidiäre staatliche Verantwortlichkeit rechtfertigt sich dann wieder aus einer unterlassenen staatlichen Regulierung, die in unzureichenden Haftungsregeln zum Ausdruck kommt. Dieser spezielle Fall von Haftungsproblemen kann deshalb der bereits beschriebenen Kategorie 1b "Anwendung des Gemeinlastprinzips aufgrund unzureichender staatlicher Interventionen" zugeordnet werden.

In einer dritten Kategorie lassen sich jene Fälle subsumieren, in denen aufgrund politischer Entscheidung bewußt auf die Umsetzung des Verursacherprinzips verzichtet wird. Das kann zum einen rechtssystematische Ursachen haben (Kategorie 3a), das kann zum anderen aber auch in Zielkonflikten mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen begründet sein (Kategorie 3b).²⁵

Rechtssystematische Bedenken gegen die Umsetzung des retrospektiven Verursacherprinzips gibt es bei der Altlastensanierung vor allem hinsichtlich einer weitgehenden Anwendung der polizeirechtlichen Generalklausel.²⁶ Diese Einwände beziehen sich nicht nur auf die Haftung der heutigen Eigentümer ehemals volkseigener Betriebe in den neuen Bundesländern, sondern auch auf die Umsetzung des polizeirechtlichen Instrumentariums in den alten Bundesländern. So vertritt Papier die Auffassung, daß alleine der Kenntnisstand zum Zeitpunkt der umweltgefährdenden Handlung für die polizeirechtliche Haftung relevant ist. "Verhielt sich der grundsätzlich polizeipflichtige Bürger so, daß er nach dem damals zeitgemäßen und aktuellen naturwissenschaftlich-technischen Erkenntnis- und Forschungsstand eine objektive Polizeigefahr nicht verursachte, so war und bleibt sein Verhalten - weil die Gefahrgrenze nicht überschreitend - polizeirechtlich irrelevant oder neutral."²⁷ Ebenso müsse den Verursachern von Altlasten eine Legalisierungswirkung staatlicher Genehmigungen und Duldungen zugestanden werden. "Mit der gesetzlichen Einführung von Genehmigungsvorbehalten und der behördlichen Erteilung entsprechender Genehmigungen ist im

23 Vgl. Hartje, V. (1986), S.99.

24 Vgl. Göppert, K. (1991), S.28.

25 Vgl. Benkert, W. (1986), S.221.

26 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B I 2. und die dort angegebene Literatur.

27 Papier, H.-J. (1988), S.216.

allgemeinen eine Risikoverlagerung bzw. Risikoentlastung zugunsten des Genehmigungsempfängers verbunden. Der staatlichen Ingerenz und Kontrolle entspricht zwangsläufig ein Mehr an staatlicher Verantwortung.²⁸ Vor allem der zuletzt genannte Aspekt verdeutlicht, daß es bei der rechtssystematischen Begründung für die Anwendung des Gemeinlastprinzips letztlich wieder um unzureichenden staatlichen Interventionismus (Kategorie 1b) geht; denn die rechtssystematischen Bedenken gegen eine Anwendung des Polizeirechts sind im Ergebnis auf die mangelnde Qualität des haftungsrechtlichen Instrumentariums zurückzuführen.

Schließlich können durch die Anwendung des Verursacherprinzips bei der Altlastensanierung Konflikte mit anderen politischen Zielvorstellungen auftreten (Kategorie 3b). Zielkonflikte entstehen immer dann, wenn die Sanierungskosten die wirtschaftliche Existenz des haftungsrechtlich verantwortlichen Unternehmens gefährden. Übersteigen die erwarteten Sanierungskosten die Finanzkapazität des betroffenen Unternehmens, kann die Anwendung der Verursacherhaftung aus struktur- oder beschäftigungspolitischen Gründen unerwünscht sein. In diesen Fällen müssen die sozialen Kosten eines unternehmerischen Konkurses der umweltpolitisch erwünschten Umsetzung des retrospektiven Verursacherprinzips gegenübergestellt werden.²⁹ Allgemein läßt sich sagen, daß auf die Umsetzung des retrospektiven Verursacherprinzips nur dann verzichtet werden sollte, wenn die volkswirtschaftlichen Kosten die volkswirtschaftlichen Nutzen einer einzelwirtschaftlichen, haftungsrechtlichen Sanierung übersteigen. Diese Forderung steht auch in Einklang mit dem Postulat der Regelbindung.³⁰ Ob Konflikte mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen eine hinreichende Begründung dafür sein können, auf eine individuelle Verursacherhaftung ganz oder teilweise zu verzichten, muß in jedem Einzelfall kritisch überprüft und letztlich politisch entschieden werden. Vor einer allzu leichtfertigen Kostenübernahme durch den öffentlichen Sektor ist in jedem Fall zu warnen. Denn: "Wenn Emittenten sich auf die Bereitschaft des Staates zur Lastenübernahme berufen können, sinkt u.U. der künftige Anreiz zur Vermeidung der Entstehung von Altlastenrisiken, d.h. die Risikobereitschaft steigt."³¹

Das gilt auch für Konflikte mit umweltpolitischen Zielsetzungen, die entstehen können, weil das allgemeine Polizeirecht nur der Gefahrenabwehr dient.³² Die Ordnungsbehörden können den Verursachern von Altlasten nur solche Maßnahmen auferlegen, die erforderlich sind, um eine festgestellte Gefahr abzuwehren.³³ Bei der Altlastensanierung dürfen den

28 Papier, H.-J. (1988), S.216.

29 Vgl. Pirker, I. (1987), S.15.

30 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B I 2.

31 Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.142.

32 Zum Polizeirecht als Instrument der Gefahrenabwehr vgl. Prittwitz, V. (1987), S.1 ff.

33 Vgl. Papier, H.-J. (1988), S.214; Rat von Sachverständigen von Umweltfragen (1990), S.215.

polizeirechtlich verantwortlichen Verursachern deshalb nur Sicherungsmaßnahmen auferlegt werden. "Umfassende Rekultivierungsaufgaben werden von der polizeirechtlichen Generalklausel nicht mehr gedeckt, weil sie in dieser umfassenden Form nicht von der Gefahrenabwehr gefordert sind."³⁴ Bestimmte ökologische und ökonomische Zielsetzungen bleiben allerdings unerfüllt, wenn sich die Altlastensanierung alleine auf Sicherungsmaßnahmen beschränkt. So können bestimmte ökologische Funktionen des Bodens nur wieder hergestellt werden, wenn eine Fläche umfassend rekultiviert wird. Auch ökonomisch relevante Flächennutzungen - etwa zur Gewerbeansiedlung - setzen voraus, daß die Schadstoffe im Boden weitgehend eliminiert werden. Wenn nun bestimmten ökologischen und ökonomischen Anforderungen auch bei solchen Altlastensanierungen Rechnung getragen werden soll, bei denen polizeirechtlich ein Verursacher haftbar gemacht werden kann, so können auch hier u.U. die Sanierungskosten nicht mehr alleine dem privaten Sektor übertragen werden.

Darüber hinaus gibt es eine weitere Begründung für eine öffentliche Finanzierung, die aber nicht im engeren Sinne dem Gemeinlastprinzip zugerechnet werden kann. Die öffentliche Hand sollte in manchen Fällen die Möglichkeit einer Zwischenfinanzierung ins Auge fassen, um - unabhängig vom Ausgang einer gerichtlichen Auseinandersetzung über die Haftpflicht eines Emittenten - die von Altlasten ausgehenden Gefahren frühzeitig zu beseitigen.³⁵ Die öffentliche Ersatzvornahme von Sanierungen, über deren Verantwortlichkeit gerichtlich noch nicht entschieden ist, ist ein elementarer Bestandteil des US-amerikanischen Superfund-Modells.³⁶ Allerdings muß die amerikanische Umweltbehörde EPA vor einer Ersatzvornahme versuchen, in Verhandlungen mit den potentiellen Verursachern eine kooperative Lösung zu finden. Manchen Kritikern dauert selbst diese Vorgehensweise im Hinblick auf den notwendigen Bodenschutz noch zu lange. Sie plädieren dafür, die Reihenfolge des Handelns umzudrehen: Clean up first, negotiate second, litigate third.³⁷

2. Verfassungsrechtliche Vorschriften für die innerstaatliche Verteilung der Finanzierungslasten

Wenn man sich für eine öffentliche, gemeinlastorientierte Finanzierung der Altlastensanierung entschieden hat, ist in einem föderativ aufgebauten Staat zu fragen, welcher Ebene im Staatsaufbau die Aufgaben- und Ausgabenkompetenz übertragen werden soll. In den

34 Kloepfer, M. (1988), S.203.

35 Vgl. Karl, H. (1987), S.56; Zimmermann, H. (1985), S.27.

36 Zum US-amerikanischen Superfund-Modell vgl. auch die Ausführungen in Kap. B III 2.2.2. und die dort angegebene Literatur.

37 Vgl. hierzu Hajen, L. (1986), S.357 f.

Fällen, in denen staatliche Stellen unmittelbare Verursacher einer kontaminierten Fläche sind (Kategorie 1a), ergibt sich die Verteilung der Finanzierungslasten aus der haftungsrechtlichen Verantwortung einer Gebietskörperschaft. In den übrigen Fällen, in denen Altlastensanierungen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden sollen, weil eine haftungsrechtliche Kostenanlastung privater oder öffentlicher Verursacher nicht möglich oder unerwünscht ist, kann die innerstaatliche Verteilung der Finanzierungslasten aus den verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit abgeleitet werden.

Gemäß Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Diese Vorschrift wird im Grundgesetz für die Funktionsbereiche Gesetzgebung (Art. 70 ff. GG) und Verwaltung (Art. 83 ff. GG) konkretisiert. Um die Frage nach der Aufgabenverantwortung im Bereich der Altlastensanierung zu beantworten, ist zunächst auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen einzugehen. Entsprechend der Norm des Art. 30 GG haben die Länder die Zuständigkeit zur Gesetzgebung, soweit nicht ausdrücklich dem Bund die Gesetzgebungskompetenz durch das Grundgesetz verliehen wird (Art. 70 Abs. 1 GG). Dabei ist zwischen den in Art. 73 GG aufgeführten Bereichen, in denen der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hat, und den in Art. 74 GG genannten Fällen, bei denen dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht, zu unterscheiden.³⁸

Die Altlastensanierung gehört sachlich zum Bereich der Abfallbeseitigung. Die Gesetzgebungskompetenz bestimmt sich demzufolge nach Art. 74 Nr. 24 GG, wonach die Abfallbeseitigung Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern ist.³⁹ Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht.⁴⁰ Der Bund hat die ihm nach Art. 74 Nr. 24 GG zustehende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Abfallbeseitigung durch Erlaß und mehrfache Änderung des Bundesabfallgesetzes ausgeübt. "Konkurrierend verbleibt den Ländern nach Art. 72 GG somit nur noch eine Gesetzgebungskompetenz, soweit die bundesrechtliche Regelung Lücken aufweist oder den Landesgesetzgeber ausdrücklich ermächtigt."⁴¹ Da die altlastenbezogenen Vorschriften (§§ 10, 11 AbfG) gerade nicht die Sanierungsmodali-

38 Vgl. hierzu Henneke, H.-G. (1990), S.23 ff.

39 Vgl. Böhm, M. (1990), S.341 f.

40 Unter welchen Voraussetzungen der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch machen kann, ist in Art. 72 Abs. 2 GG geregelt.

41 Klopfer, M., Follmann, W. (1988), S.574.

täten für die Fälle regeln, in denen ein privater Verursacher nicht mehr in Anspruch genommen werden kann, ist das Abfallgesetz des Bundes insofern lückenhaft. Diese Regelungslücke ist vom Landesgesetzgeber zu schließen.⁴² Mit anderen Worten: Solange der Bund keine konkreten Regelungen erläßt, liegt die Aufgabenverantwortung im Sinne der Gesetzgebungskompetenz für die Altlastensanierung bei den Ländern.

Aus der Gesetzgebungskompetenz der Länder läßt sich unmittelbar die Verwaltungszuständigkeit ableiten, denn landeseigene Gesetze werden stets von den Landesbehörden ausgeführt, so daß die Verwaltungskompetenz für Altlastensanierungen ebenfalls auf die Länder übergeht.⁴³ Die Frage nach der Verwaltungszuständigkeit ist nun für die Verteilung der Finanzierungslasten von zentraler Bedeutung, denn der Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG, wonach Bund und Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, gesondert tragen, stellt auf die Verwaltungskompetenz und nicht auf die Gesetzgebungskompetenz einer Körperschaft ab.⁴⁴ Dieser auch als Prinzip der Konnexität bezeichnete Grundsatz "wird u.a. damit begründet, daß die parlamentarische Kontrolle nur gegenüber einer Verwaltung möglich ist, die für die Erfüllung der Aufgaben und die Verausgabung der dafür erforderlichen Ausgaben Verantwortung trägt."⁴⁵

Derzeit besteht von Seiten des Bundes nicht die Absicht, im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Aufgabenkompetenz zu übernehmen. Die Bundesregierung hat sich explizit für länderspezifische Finanzierungsregelungen im Bereich der Altlastensanierung ausgesprochen. Sie weist darauf hin, daß die Zuständigkeit für die Erfassung, Bewertung und Sanierung von Altlasten nach Art. 30 GG und Art. 83 GG bei den Ländern liegt und die Finanzierungsverantwortung entsprechend dem Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG ebenfalls auf die Länder übergeht.⁴⁶ An der grundsätzlichen Ausgabenverantwortung der Länder würde sich jedoch selbst dann nichts ändern, wenn der Bund von seinem Recht der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Nr. 24 GG in Bezug auf die Altlastensanierung Gebrauch machen würde, denn der Gesetzesvollzug würde weiterhin bei den Ländern liegen. "Beim landeseigenen Vollzug von Bundesgesetzen (Art. 83, 84 GG) liegt die Verwaltungszuständigkeit als Ausdruck der Aufgabenverantwortung ebenfalls bei den Ländern. Sie haben daher auch hier die Ausgabenverantwortung zu tragen."⁴⁷

42 Vgl. Trzaskalik, C. (1991), S.9.

43 Vgl. Henneke, H.-G. (1990), S.28.

44 Vgl. Henneke, H.-G. (1990), S.45; Fischer-Menshausen, H. (1980), S.643.

45 Peffekoven, R. (1980), S.617.

46 Vgl. Bundestag-Drucksache 11/4104 vom 01.03.1989, S.3.

47 Henneke, H.-G. (1990), S.45. Eine besondere Regelung gilt allerdings für die sog. Geldleistungsgesetze gemäß Art. 104a Abs. 3 GG.

Trotz der soeben diskutierten Regelungen, aus denen sich eine alleinige Finanzierungszuständigkeit der Länder ableiten läßt, gibt es im Grundgesetz verschiedene Instrumente, mit denen ein Land zumindest Teile der aus der Altlastensanierung resultierenden finanziellen Belastungen auf den Bund oder auf andere Bundesländer übertragen könnte. Hierzu zählen

- die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 3 und 4 GG),
- der Finanzausgleich unter den Ländern (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG),
- die Ergänzungszuweisungen des Bundes (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG),
- die Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG) sowie
- die Finanzhilfen des Bundes (Art. 104a Abs. 4 GG).

Bevor auf diese Instrumente in Kapitel B II 6. näher eingegangen wird, soll zunächst die Frage nach der zweckmäßigen Verteilung der Finanzierungslasten aus ökonomischer und politischer Sicht diskutiert werden. Dabei geht es zum einen darum, wie die verfassungsrechtlich vorgesehene grundsätzliche Sanierungsverantwortung der Länder zu beurteilen ist. Zum anderen wird untersucht, welche Gründe für eine Finanzierungsbeteiligung von Körperschaften der gleichen bzw. der übergeordneten Ebene sprechen. Abschließend wird dann zu prüfen sein, inwieweit die oben genannten Instrumente geeignet sind, diesen Gründen Rechnung zu tragen.

3. Ökonomische Analyse der innerstaatlichen Verteilung der Finanzierungslasten

Die Frage nach der zweckmäßigen innerstaatlichen Verteilung der Finanzierungslasten kann ökonomisch unter verschiedenen Aspekten behandelt werden. Im folgenden werden alloka-tions-, distributions- und strukturpolitische Kriterien diskutiert. Aus alloka-tionspolitischer Sicht geht es um eine effiziente öffentliche Leistungserstellung: Die Aufgaben- und Ausgab-verantwortung für Altlastensanierungen soll der Körperschaft übertragen werden, die am ehesten in der Lage ist, eine Sanierung kostengünstig und in bestmöglicher Übereinstimmung mit den individuellen Präferenzen der Wirtschaftssubjekte durchzuführen. Im Mittelpunkt der distributionspolitischen Analyse steht die Forderung, innerhalb einer Föderation eine gewisse "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" zu gewährleisten. Dabei stellt sich die Frage, ob sanierungsverantwortliche Körperschaften, die überproportional stark mit kontaminierten Flächen belastet sind, Ausgleichszahlungen erhalten sollten. Dagegen wird bei der strukturpolitischen Analyse auf die Wirtschaftskraft einer sanierungsverantwortlichen Gebietskörperschaft abgestellt. Strukturpolitisch motivierte Finanztransfers lassen sich immer dann rechtfertigen, wenn kontaminierte Flächen vorwiegend in strukturschwachen

Regionen anzutreffen sind und Altlastensanierungen dazu beitragen, bestehende Strukturprobleme zu überwinden.

3.1. Allokationspolitische Analyse

3.1.1. Altlastensanierung als öffentliches Gut

Ohne auf die Theorie und auf die unterschiedlichen Typen öffentlicher Güter⁴⁸ im einzelnen einzugehen, läßt sich zeigen, daß die Bereitstellung von Umweltqualität via Altlastensanierung als öffentliches Angebot eines sog. Zwangskollektivguts interpretiert werden kann. Zwangskollektivgüter sind im allgemeinen dadurch gekennzeichnet, daß die Anwendung des Ausschlußprinzips nicht möglich bzw. wegen hoher Exklusionskosten unwirtschaftlich und aufgrund mangelnder Rivalität im Konsum auch nicht wünschenswert ist.⁴⁹ Beide Eigenschaften lassen sich für die Leistung Altlastensanierung, durch die letztlich Umweltqualität erzeugt wird, nachweisen.⁵⁰ Durch sanierte Altlasten werden bestehende Gesundheitsgefährdungen reduziert oder beseitigt. Von der damit einhergehenden Verbesserung der Umweltqualität kann weder ein potentieller Nutznießer ausgeschlossen werden noch wäre ein solcher Ausschluß ökonomisch sinnvoll, da die Grenzkosten der zusätzlichen Inanspruchnahme gleich Null sind.

Manche Autoren sprechen im speziellen Fall der Altlastensanierung auch von der Beseitigung eines "öffentlichen Übels" oder sehen Umweltgefährdungen infolge kontaminierter Flächen als "negatives öffentliches Gut" an.⁵¹ Unabhängig von der Begriffswahl wird deutlich, daß die Sanierung von Altlasten als Bereitstellung eines öffentlichen Gutes verstanden werden kann.

Diese Feststellung ist nicht nur von Bedeutung, weil nun bei der Entscheidung über die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung mit den einschlägigen Kriterien der Ökonomischen Theorie des Föderalismus gearbeitet werden kann, sondern sie belegt grundsätzlich, daß der öffentliche Sektor zur Beseitigung von Altlasten tätig werden muß. Daß eine individuelle Haftung und damit eine verursachergerechte, private Sanierung nicht möglich oder nicht wünschenswert ist, ist nämlich noch kein hinreichender Grund dafür, daß staatliche Aktivitäten der Tätigkeit privater Wirtschaftssubjekte vorzuziehen sind. In einer marktwirt-

48 Vgl. hierzu Grossekkettler, H. (1985), S.212 ff.

49 Vgl. Grossekkettler, H. (1985), S.212 f.

50 Zum öffentlichen Gutscharakter des Gutes Umwelt bzw. Umweltqualität vgl. Zimmermann, K., Müller, F.G. (1985), S.41 ff.

51 Vgl. Blankart, C.B. (1988), S.75.

schaftlichen Ordnung wäre zunächst zu fragen, ob der sich selbst überlassene Marktmechanismus nicht auch ohne staatliche Eingriffe eine Beseitigung der Umweltschäden herbeiführt. Die Ausführungen in Kapitel A I 3.3. haben gezeigt, daß dem Entstehen von Altlasten im wettbewerblichen Selbststeuerungsprozeß kein Einhalt geboten wird, und es erscheint deshalb bereits von daher gesehen zweifelhaft, daß der gleiche Mechanismus nun quasi ex post in der Lage sein könnte, den durch ihn selbst "verschuldeten" Zustand zu korrigieren.⁵² Aus ökonomischer Sicht bestätigen sich diese Zweifel, denn öffentliche Güter sind gerade dadurch gekennzeichnet, daß bei marktwirtschaftlichem Angebot kein gesamtwirtschaftlich befriedigendes Ergebnis erreicht wird.

In der Ökonomischen Theorie des Föderalismus werden verschiedene Kriterien diskutiert, die unter allokativen Aspekten Anhaltspunkte für eine ökonomisch zweckmäßige Zentralisierung bzw. Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben liefern sollen.⁵³ Um eine effiziente öffentliche Leistungserstellung zu erreichen, müssen bestimmte nachfrageseitige (Berücksichtigung individueller Präferenzen) und angebotsseitige (kostengünstige Leistungserstellung) Kriterien von der aufgabenverantwortlichen Körperschaft erfüllt werden. Da es sowohl eine Vielzahl allokationstheoretischer Argumente für eine Dezentralisierung als auch für eine Zentralisierung gibt, orientiert man sich - um letztlich eine bestimmte öffentliche Leistung einer bestimmten Ebene zuzuordnen - am Subsidiaritätsprinzip. Das Subsidiaritätsprinzip fordert, daß die Verantwortung für eine Aufgabe jeweils der lokalen Ebene übertragen werden soll.⁵⁴ Nur wenn die nachgeordnete Ebene nachweislich nicht in der Lage ist, diese Aufgabe wahrzunehmen oder eine höhere Ebene sie effizienter wahrnehmen kann, ist die Zuständigkeit "nach oben" zu verlagern.⁵⁵

52 Diese Ansicht vertritt auch Maier-Rigaud, wenn er ausführt: "Die Zerstörung der Umwelt ist aus dem einzelwirtschaftlichen Kalkül hervorgegangen und kann nicht dadurch aufgehalten werden, daß die Reichweite dieses Kalküls aus Angst vor einem umweltpolitischen Interventionismus auszudehnen versucht wird." Maier-Rigaud, G. (1988), S.61.

53 Zur Ökonomischen Theorie des Föderalismus vgl. Frey, R.L. (1977); Oates, W.E. (1972); Peffekoven, R. (1980); Wust, H.F. (1981).

54 Zum Subsidiaritätsprinzip und seiner Herkunft aus der katholischen Soziallehre vgl. Schmidt-Jortzig, E. (1982), S.5 ff.; Grosseckttler, H. (1984), S.38 f.

55 Vgl. Grosseckttler, H. (1984), S.38 ff.; Peffekoven, R. (1980), S.610. Zum Subsidiaritätsprinzip bei der Verteilung umweltpolitischer Aufgaben vgl. Ewringmann, D., Hansmeyer, K.-H. (1979), S.155.

3.1.2. Möglichkeiten und Grenzen dezentraler Aufgabenkompetenz

3.1.2.1. Präferenzenorientierte Aufgabenverteilung

In einem marktwirtschaftlichen System soll die Produktion bestmöglich an die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte angepaßt werden. Diese Forderung gilt nicht nur für private Güter, bei denen unter Wettbewerbsbedingungen die Anpassung über den Preismechanismus zustande kommt, sondern ebenso für das Angebot öffentlicher Güter. Wenn öffentliche Güter in weitgehender Übereinstimmung mit den Präferenzen der Bürger angeboten werden sollen, "setzt dies die Kenntnis der Präferenzen voraus, und es steht zu vermuten, daß auf den nachgeordneten Ebenen einer Föderation diese Bedingung eher erfüllt ist. ... Je kleiner eine Gebietskörperschaft ist, um so wahrscheinlicher ist es, daß ein Individuum Einfluß auf die Bereitstellung der Kollektivgüter nehmen und damit seine Präferenzen zur Geltung bringen kann."⁵⁶

Eine dezentrale Aufgabenkompetenz ist vor allem dann effizienter als eine zentrale Verantwortung, wenn die Präferenzen der Bürger interregional divergieren. Bezüglich der Präferenzen für einzelne Umweltgüter kann allgemein davon ausgegangen werden, daß die intraregionalen Präferenzen zwar nicht völlig homogen sind, die Unterschiede innerhalb einer Region aber geringer sind als zwischen den einzelnen Regionen, so daß eine Ausrichtung der Umweltpolitik nach regionalen Präferenzen auch unterschiedliche Umweltstandards bzw. Politikkonzeptionen nach sich zieht.⁵⁷ Zudem sind die intraregionalen Präferenzen für umweltschützende Maßnahmen um so homogener, je signifikanter eine Umweltgefährdung von den Wirtschaftssubjekten empfunden wird.⁵⁸ Wenn von Altlasten unmittelbare Gesundheitsgefährdungen ausgehen, ist demnach zu erwarten, daß sich die Präferenzen der betroffenen Bürger für die Beseitigung der Schäden nicht nennenswert voneinander unterscheiden.

Hinter der bislang geführten Diskussion um die Berücksichtigung individueller Präferenzen beim Angebot öffentlicher Güter steht die Vorstellung, daß diejenigen Wirtschaftssubjekte, die einen Nutzen aus einer öffentlichen Leistung ziehen, auch für die Bereitstellung dieser Leistung verantwortlich sein sollten. Im Sinne eines so verstandenen föderalistischen Nutznießerprinzips scheint zunächst vieles für eine dezentrale Aufgabenkompetenz bei der Altlastensanierung zu sprechen.

56 Peffekoven, R. (1980), S.611. Vgl. hierzu auch Kirsch, G. (1978), S.13 ff.

57 Vgl. Zimmermann, K., Müller, F.G. (1985), S.53; Zimmermann, K., Nijkamp, P. (1986), S.40.

58 Vgl. Ewringmann, D., Hansmeyer, K.-H. (1979), S.157.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob das Angebot öffentlicher Güter - und speziell die Sanierung von Altlasten - in jedem Fall mit den individuellen Präferenzen der Bürger übereinstimmen sollte. In Kapitel A II 3.3. wurde bereits erläutert, daß die Wohlfahrt zukünftiger Generationen in den Präferenzen der heute lebenden Wirtschaftssubjekte nur unzureichend berücksichtigt wird. Von manchen Altlasten gehen zwar heute nur geringe Gesundheitsbelastungen aus; ökonomisch kann es dennoch sinnvoll sein, auf kontaminierten Flächen, von denen keine akuten Gefährdungen ausgehen, zumindest Sicherungsmaßnahmen durchzuführen, um eine weitere Ausbreitung der Schadstoffe zu verhindern und eine optimale intertemporale Allokation bei der Altlastensanierung zu gewährleisten. "Da man dabei einen Verstoß gegen die individuellen Präferenzen der Bewohner einer bestimmten Region zuläßt, wird die öffentliche Leistung zu einer Art meritorischem Gut; man spricht deshalb von meritorisch regionalen Leistungen, die in die Kompetenz einer höheren Ebene gegeben werden müssen."⁵⁹ Bei dieser Argumentation wurde zweierlei unterstellt: Zum einen, daß Art und Umfang der Erfüllung einer Aufgabe (hier: der Altlastensanierung) von weiterreichender Bedeutung ist, als dies vom Kreis der heutigen Nutznießer erkannt wird; und zum anderen, daß die "Informiertheit" über eine langfristig ökonomisch effiziente Leistungserstellung auf den nachgeordneten Ebenen geringer ist als auf einer höheren Ebene.⁶⁰ Da mit meritorischen Argumenten "praktisch alle öffentlichen Aufgaben auf die Zentralebene verlagert werden könnten, ist ein Konflikt mit dem föderativen Staatsaufbau gegeben. Infolgedessen ist der Grad, in dem meritorische Elemente als annehmbar erscheinen, (politisch, d.Verf.) entscheidungsbedürftig."⁶¹

Zudem wird in einem föderativen Staat eine gewisse "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" angestrebt. Dazu gehört i.d.R. auch die Mindestversorgung mit bestimmten öffentlichen Leistungen.⁶² Bei dezentraler Verantwortung besteht die Gefahr, daß zumindest nachgeordnete Körperschaften mit einer vergleichsweise hohen Belastung an kontaminierten Flächen, nicht imstande sind, eine Mindestqualität an sauberer Umwelt zu garantieren. Auf diese Zusammenhänge wird bei der distributionspolitischen Analyse noch näher einzugehen sein.

Schließlich werden bei dezentraler Aufgabenkompetenz die individuellen Präferenzen der Wirtschaftssubjekte nur dann besser berücksichtigt, wenn die Nutzen, die von einer Sanierung ausgehen, räumlich begrenzt sind. Bei großflächigen Altlasten, die über die Grenzen einer Körperschaft hinausgehen, oder bei Bodenkontaminationen, bei denen die Schadstoffe

59 Peffekoven, R. (1980), S.612.

60 Vgl. Zimmermann, H. (1983), S.29.

61 Zimmermann, H. (1983), S.29.

62 Vgl. Peffekoven, R. (1980), S.612.

ins Grundwasser versickern, kommt es dagegen durch Sanierungsmaßnahmen zu grenzüberschreitenden Nutzenstreunungen.⁶³

3.1.2.2. Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Bisher ging es vor allem darum, welcher Gebietskörperschaft die Aufgabenkompetenz für Altlastensanierungen zugesprochen werden sollte. Entscheidend für die Finanzierungsdiskussion ist allerdings die Frage nach der Ausgabenverantwortung.

Nach dem Prinzip der Konnexität sollen Aufgabenkompetenz und Ausgabenverantwortung auf ein und derselben Ebene vereinigt sein. Wenn aus dem föderalistischen Nutznießerprinzip eine dezentrale Aufgabenkompetenz für Altlastensanierungen abgeleitet würde, müßte die entsprechende Forderung lauten, auch die Finanzierungsverantwortung der untergeordneten Ebene zu übertragen.

Diese Forderung entspricht nicht nur dem zuvor aufgestellten verwaltungsökonomischen Grundsatz; sie entspricht auch dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wonach die Nutznießer und Kostenträger einer öffentlichen Leistung räumlich zusammenfallen sollen.⁶⁴ Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz läßt sich wiederum alloktionstheoretisch begründen. Der Aufgabenkompetenz einer Körperschaft soll die Ausgabenverantwortung für Altlastensanierungen folgen, weil die Bereitstellung öffentlicher Leistungen in Niveau und Struktur am ehesten allokativen Anforderungen entsprechen wird, wenn diejenigen, die Vorteile aus den Aktivitäten ihrer Körperschaften ziehen, auch für die Finanzierung dieser Aktivitäten aufkommen.⁶⁵

So werden die Wirtschaftssubjekte nur dann bereit sein, ihre wahren Präferenzen für Altlastensanierungen zu artikulieren, wenn ihnen zumindest indirekt die dafür erforderlichen Kosten angelastet werden. Der Wunsch der Nutznießer einer Sanierung, die Umweltqualität zu maximieren, würde bei einer öffentlichen Finanzierung kaum gebremst, wenn der Kreis der Nutznießer und Kostenträger auseinanderfiel. Insoweit trägt das Prinzip der fiskali-

63 Auf Maßnahmen zur Internalisierung und Kompensation solcher Spillover-Effekte wird noch eingegangen. Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B II 3.1.2.3.

64 Vgl. Olson, M. (1969), S.483. Ewringmann und Hansmeyer haben die Forderung nach räumlicher fiskalischer Äquivalenz bei der Erfüllung umweltpolitischer Aufgaben bekräftigt. Vgl. Ewringmann, D., Hansmeyer, K.-H. (1979), S.156.

65 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), S.25.

schen Äquivalenz bei dezentraler Aufgabenerfüllung auch dazu bei, daß ökonomische Zielvorstellungen bei der politischen Zielformulierung berücksichtigt werden.⁶⁶

Dies gilt um so mehr, wenn das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz durch das Kongruenzprinzip, wonach sich die Kreise von Entscheidungsberechtigten, Nutzern und Kostenträgern decken sollen, ergänzt wird.⁶⁷ Das Kongruenzprinzip ermöglicht eine Kontrolle der Ausgabenpolitik einer Gebietskörperschaft, soweit die Bürger in voller Kenntnis ihrer finanziellen Belastungen über das Angebot öffentlicher Leistungen befinden können. Schließlich zwingt das Kongruenzprinzip die Verantwortlichen, auch in den Fällen, in denen aus politischen Gründen (Kategorie 3: rechtssystematische Bedenken, Zielkonflikte) auf die Anwendung der individuellen Haftungsregelungen verzichtet werden soll, die Kosten und Nutzen einer solchen Entscheidung sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Wenn dagegen nicht sichergestellt ist, daß diejenige Gebietskörperschaft, die eine Haftungsfreistellung gewährt, auch anstelle der Verursacher für die Kosten der Sanierung aufkommen muß, ist eine allzu großzügige Genehmigungspraxis kaum mehr zu verhindern.

Die Ausführungen in diesem Abschnitt zeigen aber auch die Grenzen einer dezentralen Aufgabenkompetenz auf. Überträgt man nämlich aus distributions- oder strukturpolitischen Gründen zumindest Teile der entstehenden Finanzierungslasten auf übergeordnete Körperschaften, verliert das Argument, auf der nachgeordneten Ebene ließe sich die öffentliche Leistungserstellung besser mit den individuellen Präferenzen in Einklang bringen, zunehmend an Bedeutung. Wenn nicht mehr alleine den Nutznießern der Sanierung die Kosten der Leistungserstellung indirekt auferlegt werden, ist die wichtigste Voraussetzung dafür, daß diese ihre wahren Präferenzen artikulieren, nicht mehr erfüllt.

3.1.2.3. Spillover-Effekte und ihre Kompensation

Im Gegensatz zu anderen Umweltbeeinträchtigungen sind die Gefährdungen, die von Altlasten ausgehen, oftmals räumlich begrenzt. Dennoch kann es - z.B. bei großflächigen Schäden oder bei Kontaminationen des Grundwassers - vorkommen, daß auch die Bürger angrenzender Regionen durch kontaminierte Böden in ihrer Wohlfahrt beeinträchtigt werden. In diesen Fällen gehen von Altlastensanierungen, d.h. von der Beseitigung negativer Spillover-Effekte, grenzüberschreitende Nutzenstreuungen aus.

66 Zur Zieldiskussion vgl. die Ausführungen in Kap. A II 3.

67 Vgl. Grosseckler, H. (1987), S.415 ff.

Solche räumlichen externen Effekte können bei dezentraler Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zu Abstimmungsproblemen und Unterversorgung beim Angebot öffentlicher Güter führen, denn "jede Region wird solange Umweltgüter bereitstellen, bis die regionale Summe der Grenzzraten der Substitution den Grenzkosten der Erstellung dieser Umweltgüter entspricht."⁶⁸ Anders gewendet: Wenn Spillover-Effekte auftreten, fallen die Nutznießer und Kostenträger einer öffentlichen Leistung auseinander; das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird verletzt.

Daraus folgt, daß eine dezentrale Aufgaben- und Ausgabenkompetenz nur dann zu einer effizienten Bereitstellung von Umweltgütern führt, wenn keine oder nur geringe interregionale externe Effekte von der erstellten Leistung ausgehen. Treten dagegen Spillover-Effekte in einem "allokationsrelevanten" Ausmaß auf, verlangt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, daß entweder Maßnahmen zur Internalisierung oder zur Kompensation der grenzüberschreitenden Nutzenstreuungen ergriffen werden müssen.⁶⁹

Eine Internalisierung kann auf zwei Wegen herbeigeführt werden: über eine Anpassung der Kollektive an das öffentliche Angebot oder über eine Zentralisierung der Kompetenzen.⁷⁰

Der erste Weg, bei dem die räumlichen Grenzen der anbietenden Körperschaft so festgelegt werden, daß alle Nutznießer auch Mitglieder des anbietenden Kollektivs sind, ist für die weiteren Überlegungen nicht von Interesse. Abgesehen davon, daß bei einer solchen Lösung - aufgrund der unterschiedlichen Nutzenradien öffentlicher Güter - für jedes öffentliche Angebot eine anders abgegrenzte Körperschaft installiert werden müßte, "was erhebliche Probleme in bezug auf die Durchschaubarkeit des Systems und damit verbunden der demokratischen Kontrolle mit sich bringen würde"⁷¹, liegt den Überlegungen in dieser Arbeit der heute bestehende föderative Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland zugrunde.

Eine zweite Möglichkeit, um eine räumliche Koinzidenz von Kosten und Nutzen herbeizuführen, besteht darin, eine Aufgabe solange auf eine übergeordnete Körperschaft zu verlagern, bis die Kreise der Kostenträger und Nutznießer wieder übereinstimmen. "Eine allokativen Entscheidungsfunktion für den Zentralstaat ist (aber, d.Verf.) nur dann gegeben,

68 Michelsen, G. (1979), S.70.

69 Durch Maßnahmen zur Internalisierung wird das Entstehen der externen Effekte verhindert. Dagegen bleiben bei Kompensationsmaßnahmen (Transferzahlungen) zwar die Spillover-Effekte bestehen; ihre allokativen unerwünschten Wirkungen werden jedoch beseitigt. Vgl. hierzu auch Bössmann, E. (1979), S.147 f.; Fischer, H. (1988), S.57.

70 Vgl. hierzu Fischer, H. (1988), S.57 ff.

71 Fischer, H. (1988), S.58.

wenn wesentliche interregionale externe Kosten und/oder Nutzen auftreten und wenn ferner die erforderlichen Transaktionskosten zur Internalisierung der externen Effekte nicht den Nutzen der Internalisierung übersteigen.⁷² Strenggenommen gehen nämlich von nahezu allen öffentlichen Leistungen Spillover-Effekte aus. Wollte man die interregionalen externen Effekte minimieren, so müssten letztlich alle öffentlichen Güter zentral angeboten werden. Dies widerspräche nicht nur dem Grundsatz der Autonomie, sondern würde auch "den Wohlfahrtseffekt regionalisierter Organisationsformen aufgrund der intensiveren Berücksichtigung der Einzelpräferenzen der Bewohner einzelner Räume aufheben."⁷³ Nicht zuletzt das Subsidiaritätsprinzip spricht dafür, auf eine Zentralisierung und damit auch auf eine Internalisierung zu verzichten und stattdessen Instrumente einzusetzen, die zwar nicht die Spillover-Effekte vermeiden, aber ihre allokatonspolitisch unerwünschten Wirkungen neutralisieren.

Es können wiederum zwei Arten solcher Kompensationsmaßnahmen unterschieden werden, nämlich Verhandlungslösungen und Finanzzuweisungen.⁷⁴

Verhandlungslösungen basieren auf dem - in Kapitel A I 3.3.1. für den Fall der Externalisierung im privaten Sektor bereits behandelten - Coase-Theorem. Dieser Ansatz läßt sich auf den öffentlichen Sektor übertragen. Das Externalitätenproblem müßte nun mit Hilfe bi- oder multilateraler Verhandlungen gelöst werden. Zwar läßt sich theoretisch zeigen, daß unter bestimmten Bedingungen innerstaatliche Verhandlungen zu allokatonspolitisch effizienten Resultaten führen⁷⁵; allerdings verhindern die restriktiven Prämissen (vor allem: keine Transaktionskosten und vollständige Informationen) und die Strategiefälligkeit des Coaseschen Lösungsansatzes hier - ebenso wie im privaten Sektor - effiziente Verhandlungsergebnisse.⁷⁶

Um eine Unterversorgung beim Angebot der öffentlichen Leistung "Altlastensanierung" zu vermeiden, können schließlich noch Finanztransfers von den Körperschaften, in denen die positiven externen Effekte anfallen, an die Gebietskörperschaften geleistet werden, denen die Aufgaben- und Finanzierungs-kompetenz für die Sanierung von Altlasten zugewiesen wurde. Im Falle einer dezentralen Aufgabenkompetenz liegt es nahe, diese Finanztransfers als horizontale zweckgebundene Zuweisungen mit einer Eigenbeteiligung der empfangsberechtigten Körperschaft auszugestalten. Die Höhe der Eigenbeteiligungsquote

72 Zimmermann, K., Müller, F.G. (1985), S.50.

73 Zimmermann, K., Müller, F.G. (1985), S.54.

74 Vgl. hierzu Fischer, H. (1988), S.60 ff.

75 Vgl. hierzu Michelsen, G. (1979), S.43 ff. und die dort angegebene Literatur.

76 Vgl. hierzu Fischer, H. (1988), S.60 ff.; Wust H.F. (1981), S.106 ff.

müßte sich dabei am Anteil der internen Nutzen orientieren, d.h. je geringer die interregionalen externen Nutzen sind, desto höher sollte die Eigenbeteiligungsquote der aufgabenverantwortlichen Gebietskörperschaft sein.

Damit ein solcher horizontaler Ausgleichsmechanismus wirksam werden kann, bedarf es allerdings wiederum einer gewissen Kooperationsbereitschaft; denn Kompensationszahlungen zwischen gleichgeordneten Körperschaften kommen ohne regulierende Eingriffe übergeordneter Gebietskörperschaften nur dann zustande, wenn sich die betroffenen Kollektive freiwillig dazu entschließen. Zwar ist es richtig, daß letztlich sowohl die Nutzen-Spillover erzeugenden als auch die empfangenden Gebietskörperschaften ein Interesse an Verhandlungen über horizontale Ausgleichszahlungen haben müßten.⁷⁷ Entscheidend bleibt allerdings, daß die bereits genannten "Verhandlungshindernisse" (Transaktionskosten, Strategieanfälligkeit, Unsicherheit) durch anderweitige institutionelle Arrangements zunächst aus dem Weg geräumt werden müssen, damit die erwünschten horizontalen Ausgleichszahlungen zustande kommen. Ein Blick in die Praxis interkommunaler Kooperationsmethoden in Form von Planungs-, Zweckverbänden und ähnlichen Institutionen zeigt, daß eine Bereitschaft zu Verhandlungen und Koordination und damit im Ergebnis zu horizontalen Finanztransfers vorhanden ist. Das Zustandekommen solcher Arrangements wird aber regelmäßig erleichtert und in vielen Fällen erst ermöglicht, wenn der Oberverband die institutionellen Voraussetzungen schafft und damit die Verhandlungskosten herabsetzt oder durch Zuweisungen - sog. "planning grants" - freiwillige Gründungen belohnt.⁷⁸ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat vorgeschlagen, Spillover-Effekte zwischen einzelnen Bundesländern künftig in Form eines verselbständigten Verbandes oder über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen auf kooperativem Weg zu kompensieren. Allerdings räumt auch der Beirat ein, daß gleichzeitig institutionelle Voraussetzungen geschaffen werden müssen, die gewährleisten, daß es wirklich zu Verhandlungen und zur Gründung der entsprechenden Einrichtungen kommt. Betroffene Gebietskörperschaften sollten das Recht erhalten, die Kooperationsgründung einzuklagen, wobei die entsprechenden Grundsätze in einem Staatsvertrag geregelt werden könnten.⁷⁹

Es stellt sich abschließend die Frage, ob zur Kompensation von Spillover-Effekten - angesichts der vergleichsweise schwer zu installierenden Voraussetzungen für horizontale Zuweisungen - auf vertikale Finanztransfers zurückgegriffen werden sollte.

77 Vgl. Gläser, M. (1981), S.95.

78 Vgl. Gläser, M. (1981), S.97.

79 Vgl. hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S.86 ff.

Vertikale Zuweisungen zur Kompensation von Spillover-Effekten basieren auf dem sog. Pigouschen Kompensationsmechanismus.⁸⁰ Danach müssen vertikale Finanzzuweisungen zur Kompensation interregionaler Nutzenstreuungen die folgenden Ausgestaltungsmerkmale aufweisen⁸¹: Sie müssen mit einer Zweckbindung sowie einer Eigenbeteiligungsquote der empfangsberechtigten Körperschaft versehen sein. Dabei bemißt sich die Höhe der Eigenbeteiligungsquote am Anteil der intraregionalen Nutzen, denn die Kosten für die intern anfallenden Nutzen sind vom zuweisungsberechtigten Kollektiv selbst zu tragen. Schließlich sollten die gesamten Zuweisungen nicht nach einer im voraus festgelegten fixen Summe erfolgen, sondern - im Sinne des Quotitätsprinzips - der Höhe nach unbeschränkt - "je nach den externen Wirkungen der autonom von den untergeordneten Gebietskörperschaften bzw. Kollektiven initiierten Programme"⁸² - vergeben werden.

Vertikale Zuweisungen zur Kompensation von Spillover-Effekten sind zwar technisch einfacher und praktikabler als horizontale Transfers; sie weisen aber auch eine entscheidende Schwäche auf: Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird - abgesehen davon, daß die Höhe der jeweils inter- und intraregional anfallenden Nutzen ohnehin nicht exakt zu ermitteln ist⁸³ - durch vertikale Finanzzuweisungen nicht erreicht. Hierfür genügt es nämlich nicht, daß nur die Präferenzen der externen Nutznießer bei der Entscheidung über das Leistungsniveau berücksichtigt werden, was durch "richtig" bemessene Transfers gewährleistet würde. "Vielmehr müssen auch die nutzenden Outsider entsprechend den ihnen zufließenden Leistungen zu einem Beitrag zu den Kosten und damit zur Finanzierung der Finanzzuweisung herangezogen werden."⁸⁴ Die Zuweisungskosten tragen bei vertikalen Finanztransfers aber nicht alleine die Wirtschaftssubjekte der begünstigten Körperschaft, sondern alle Bürger des Oberverbandes.

80 Vgl. hierzu Fischer, H. (1988), S.63 ff.

81 Vgl. Gläser, M. (1981), S.77.

82 Gläser, M. (1981), S.77.

83 Vgl. hierzu Fischer, H. (1988), S.69 f.

84 Fischer, H. (1988), S.67. Ob es unter allokatonspolitischen Aspekten notwendig ist, auch die Nutznießer zu einem Kostenbeitrag in Höhe der ihnen zufließenden Nutzen heranzuziehen, oder ob bereits die Kompensation von externen Effekten auf Seiten der Verursacher zu pareto-optimalen Ergebnissen führt, ist in der Literatur umstritten. Während z.B. Baumol und Sohnen eine kostenmäßige Belastung der Nutznießer allenfalls aus distributionspolitischen Gründen für wünschenswert halten, vertreten u.a. Olson und Fischer die Meinung, daß eine allokatonspolitisch effiziente Lösung nur dann erreicht wird, wenn die Kompensationszahlungen ausschließlich von den Nutznießern der Leistung, d.h. von der Nutzen empfangenden Körperschaft, aufgebracht werden. Vgl. Baumol, W.J. (1972), S.307 ff.; Fischer, H. (1988), S.67 f.; Olson (1969), S.482 f.; Sohnen, E. (1976), S.271 ff.

3.1.2.4. Kostengünstige Leistungserstellung

Bislang wurden in die Überlegungen zur Verteilung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung nur nachfrageseitige Kriterien einbezogen. Neben der bestmöglichen Berücksichtigung individueller Präferenzen werden in der Ökonomischen Theorie des Föderalismus aber auch angebotsseitige Kriterien diskutiert, die bei der Entscheidung über eine ökonomisch effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu beachten sind. Aus der Vielzahl der in der Literatur diskutierten Kriterien⁸⁵, die letztlich alle auf eine kostengünstige Bereitstellung öffentlicher Leistungen hinauslaufen, ist im Kontext der Altlastensanierung besonders auf die aus der Produktionstheorie abgeleitete Forderung, öffentliche Leistungen zu minimalen Durchschnittskosten zu erstellen, einzugehen.

"Die Kosten der Produktion öffentlicher Güter pro Kopf der zu versorgenden Bevölkerung verändern sich in der Regel mit der Größe der zu versorgenden Einheit, wobei das Ausmaß dieser economies of scale von der jeweiligen technischen Eigenschaft der speziellen öffentlichen Güter abhängt."⁸⁶ Fast alle Untersuchungen hinsichtlich der Kostenverläufe öffentlicher Güter kommen zu fallenden oder mindestens horizontalen Kostenverläufen pro Leistungseinheit bei Ausweitung des Versorgungsbereichs, ganz selten nur zu progressiven Verläufen, was die These der economies of scale im Bereich der öffentlichen Leistungen bestätigt.⁸⁷ Die Existenz steigender Skalenerträge ist aber nur dann ein Kriterium für die zweckmäßige kompetentielle Zuordnung, wenn öffentliches Angebot auch öffentliche Produktion voraussetzt. "Besteht dagegen für die Gebietskörperschaften die Möglichkeit, die von ihnen angebotenen Leistungen von einem anderen öffentlichen oder privaten Produzenten zu kaufen, dann entfallen das Unteilbarkeits- und das 'economies of scale'-Argument für die Zentralisierung."⁸⁸

Die Altlastensanierung i.e.S. ist - zumindest in den alten Bundesländern - ein typisches Beispiel dafür, daß öffentliches Angebot und öffentliche Produktion auseinanderfallen. Sanierungsarbeiten werden i.d.R. nicht öffentlich durchgeführt, sondern nur öffentlich veranlaßt und überwacht, so daß der staatliche Wertschöpfungsbeitrag relativ gering ist. Soweit also die Sanierung privaten Unternehmen, die auf solche Projekte spezialisiert sind, übertragen

85 Vgl. hierzu Peffekoven, R. (1980), S.613 ff.; Wust, H.F. (1981), S.37 ff. Speziell für die Bereitstellung umweltrelevanter öffentlicher Güter vgl. Ewringmann, D., Hansmeyer, K.-H. (1979), S.157.

86 Zimmermann, K., Müller, F.G. (1985), S.53.

87 Vgl. Zimmermann, K., Müller, F.G. (1985), S.53; Zimmermann, K., Nijkamp, P. (1986), S.41 f. Eine theoretische Darstellung dieser Zusammenhänge unter umweltpolitischen Aspekten findet man bei Michelsen, G. (1979), S.73 ff.; Nowotny, E. (1974), S.294 ff.

88 Peffekoven, R. (1980), S.613.

wird, fallen economies of scale bei der Frage nach der zweckmäßigen vertikalen Aufgabenverteilung nicht ins Gewicht.⁸⁹ In den neuen Bundesländern gibt es dagegen zunehmend Bestrebungen, Sanierungsarbeiten von kommunalen Aufbau- und Sanierungsgesellschaften durchführen zu lassen.⁹⁰ 1992 waren von den 400.000 ABM-Kräften in den neuen Ländern ca. 120.000 in den verschiedensten Bereichen des Umweltschutzes tätig.⁹¹ Die Tatsache, daß die meisten Sanierungsgesellschaften auf der kommunalen Ebene angesiedelt sind, ist allerdings kein durchschlagendes Argument für eine dezentrale Aufgabenkompetenz, denn übergeordnete Körperschaften können die Leistungen dieser öffentlichen Anbieter - ebenso wie sie das im Falle privater Produzenten tun - gegen ein entsprechendes Entgelt beziehen. Problematisch ist vielmehr ein anderer Aspekt. Es dürfte fraglich sein, ob öffentliche Sanierungsgesellschaften, die ABM-Kräfte beschäftigen, Sanierungsarbeiten ebenso effizient durchführen können wie private Anbieter, die auf solche Projekte spezialisiert sind. Wenn das nicht gewährleistet ist, spricht zumindest aus allokatiospolitischer Sicht einiges gegen eine dezentrale Aufgabenkompetenz, weil Kommunen vermutlich in größerem Ausmaß als übergeordnete Körperschaften dazu neigen, Aufträge an die kommunalen Sanierungsgesellschaften zu vergeben.

Anderes gilt für die Bereiche, die man neben den eigentlichen Sanierungsmaßnahmen unter Altlastensanierung i.w.S. subsumiert - nämlich Erfassung, Gefährdungsabschätzung und Überwachung⁹². Technische Kenntnisse - etwa über geeignete Methoden zur Erfassung und Bewertung altlastverdächtiger Flächen - können oftmals zentral effizienter verwertet und bereitgestellt werden.⁹³ Hierfür ist es allerdings völlig ausreichend, wenn man einer zentralen Behörde - etwa dem Umweltbundesamt - eine beratende Funktion zukommen läßt, die von den aufgabenverantwortlichen Körperschaften in Anspruch genommen werden kann. Exekutive zentrale Kompetenzen können daraus nicht abgeleitet werden. Im übrigen gibt es inzwischen auch private Unternehmen, die entsprechende Consultingleistungen anbieten und auf die betroffene Gebietskörperschaften zurückgreifen können.⁹⁴

In eine andere Richtung zielt der Vorwurf, nachgeordnete Gebietskörperschaften könnten sich bei der Ermittlung und Untersuchung altlastverdächtiger Flächen zurückhalten, um mögliche Finanzierungslasten zu verschleiern.⁹⁵ Eine solche Gefahr des Politikversagens ist sicherlich nicht auszuschließen und könnte vermieden werden, wenn die Kompetenz für

89 Vgl. Benkert, W. (1987), S.209 f.

90 Vgl. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1991a), S.5.

91 Vgl. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1992a), S.1.

92 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. A II 1.1.

93 Vgl. Hajen, L. (1986), S.366.

94 Vgl. Benkert, W. (1987), S.210.

95 Vgl. Wild, W. (1990), S.58.

die Erfassung und Bewertung altlastverdächtiger Flächen einer übergeordneten Gebietskörperschaft übertragen würde. Eine solche "Verschleierungstaktik" ließe sich aber auch unterbinden, indem man den nachgeordneten Gebietskörperschaften eine vertretbare Finanzierungslösung bei der Bewältigung ihrer Sanierungsaufgaben anbietet. Dadurch entfielen zwar das Motiv, sich bei der Identifikation altlastverdächtiger Flächen zurückzuhalten; gleichzeitig würde aber das entscheidende Argument für eine dezentrale Verantwortung bei der Altlastensanierung i.e.S. in Frage gestellt. Wenn sich übergeordnete Körperschaften an der Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen beteiligen, um eine vertretbare Kostenbelastung auf der nachgeordneten Ebene zu gewährleisten, wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt, und es besteht die Gefahr, daß die Bürger der aufgabenverantwortlichen Körperschaft nicht mehr ihre wahren Präferenzen für Altlastensanierungen artikulieren.

3.2. Distributionspolitische Analyse

3.2.1. Ausmaß des Lastenausgleichs in einer Föderation

Ein Ziel des Finanzausgleichs besteht darin, die Lebensverhältnisse innerhalb einer Föderation bis zu einem gewissen Grad einander anzugleichen - oder anders ausgedrückt: In föderativen Staaten soll ein allzu starkes regionales Wohlstandsgefälle vermieden werden. "Im Postulat der Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse findet ein Leitbild des modernen, nach Egalität und Einheit drängenden Sozialstaats seinen Ausdruck."⁹⁶ In der Bundesrepublik Deutschland ist die Forderung, eine gewisse "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" zu schaffen, zwar verfassungsrechtlich verankert (Art. 72 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 GG); allerdings handelt es sich hierbei um einen sog. unbestimmten Rechtsbegriff, "der nur den normativen Kern und die generelle Tendenz einer Vorschrift umschreibt, aber durch Unschärfe und Mehrdeutigkeit des Ausdrucks eine Bandbreite zulässiger Interpretationen offenhält."⁹⁷ Mit dem Verzicht auf eine genaue Formulierung überläßt der Verfassungsgeber den politischen Entscheidungsträgern bewußt einen "ihrer fachlichen Kompetenz entsprechenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum, der ihnen je nach den Erfordernissen der konkreten Entscheidungssituation ausreichendes Anpassungs- und Reaktionsvermögen sichert."⁹⁸ Es stellt sich deshalb die Frage, wie sich das Postulat der Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse aus ökonomischer Sicht konkretisieren läßt.

Die Lebensverhältnisse eines Wirtschaftssubjektes werden durch verschiedene Faktoren determiniert: hierzu zählen vor allem naturräumliche Bedingungen (z.B. Topographie,

96 Fischer-Menshausen, H. (1978), S.147.

97 Fischer-Menshausen, H. (1978), S.136.

98 Fischer-Menshausen, H. (1978), S.136.

Klima), die nicht oder kaum beeinflussbar sind, sowie die Versorgung mit privaten und öffentlichen Gütern. Die an die politischen Entscheidungsträger gerichtete Forderung, dafür zu sorgen, daß die Lebensverhältnisse einander angeglichen werden, dürfte sich in erster Linie auf jenen Teil der Lebensverhältnisse beziehen, "der mehr oder minder unmittelbar durch Leistungen der öffentlichen Hand determiniert oder doch maßgeblich beeinflussbar ist."⁹⁹ Diese Bedingung wird von der Bereitstellung öffentlicher Güter erfüllt. Insofern lassen sich distributionspolitisch motivierte, innerstaatliche Ausgleichsmaßnahmen bei der Bereitstellung von Umweltqualität und damit auch bei der Altlastensanierung grundsätzlich rechtfertigen.

Es bleibt die Frage offen, in welchem Ausmaß bestehende Unterschiede in der Versorgung mit öffentlichen Gütern ausgeglichen werden sollten. Unbestritten ist, daß der Begriff "Einheitlichkeit" nicht so verstanden werden kann, daß die örtlichen Lebensverhältnisse vollständig vereinheitlicht werden sollten.¹⁰⁰ Eine völlige Nivellierung würde die einzelstaatliche Eigenverantwortlichkeit aufheben und stünde im Widerspruch zum föderativen Verfassungssystem, das unter anderem durch Individualität und Eigenständigkeit der nachgeordneten Körperschaften und damit auch durch eine regionale Vielfalt bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung gekennzeichnet ist.¹⁰¹ Gegen eine Nivellierung sprechen jedoch nicht alleine staatspolitische Gründe; eine vollständige Egalisierung ist auch allokatiospolitisch bedenklich, weil sie mit negativen Anreizwirkungen verbunden ist. Wenn eine Körperschaft die finanziellen Konsequenzen einer fehlerhaften Politik vollständig auf andere Gebietskörperschaften abwälzen kann, bestehen kaum mehr Anreize, ähnliche Fehlentwicklungen in der Zukunft zu vermeiden.¹⁰² Sowohl ökonomisch als auch staatspolitisch läßt sich deshalb nur ein partieller Ausgleich rechtfertigen, der in bestimmten als essentiell betrachteten Bereichen Mindeststandards bei der Versorgung mit öffentlichen Leistungen sichert. Insoweit ist der Forderung Neumarks zuzustimmen, - um Mißverständnisse zu vermeiden - die Formulierung "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" durch eine Wendung wie etwa "Wahrung eines Mindeststandards für wesentliche Lebensverhältnisse" zu ersetzen.¹⁰³ Welche konkreten Mindeststandards der Verwirklichung distributionspolitischer Zielsetzungen genügen, muß letztlich jedoch - wie bei anderen Verteilungsfragen auch - politisch entschieden werden.

99 Neumark, F. (1978), S.166.

100 Vgl. hierzu ausführlich Fischer-Menshausen, H. (1978), S.148 ff.; Neumark, F. (1978), S.166 ff.

101 Diese Auffassung hat das Bundesverfassungsgericht 1986 in seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich erneut bekräftigt. Das Verfassungsgericht hat explizit darauf hingewiesen, daß dem "Bundesstaat des Grundgesetzes neben dem bündischen Prinzip des Eintretens füreinander zugleich ein Nivellierungsverbot" zu eigen ist. BVerfGE 72, 330, S.404.

102 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S.48 f.

103 Vgl. Neumark, F. (1978), S.169.

3.2.2. Ausgestaltung distributionspolitisch motivierter Zuweisungen

Grundsätzlich kann der distributionspolitischen Zielsetzung Rechnung getragen werden, wenn Aufgaben, deren Finanzierung die Körperschaften auf nachgeordneten Ebenen übermäßig oder sehr ungleich belasten, auf den Oberverband übertragen werden.¹⁰⁴ Da eine allzu starke Zentralisierung der öffentlichen Leistungserstellung jedoch in einem latenten Konflikt zur föderativen Ordnung steht, stellt sich die Frage nach anderen Ausgleichsinstrumenten. "Reichen die finanziellen Möglichkeiten einer Körperschaft nicht aus, die von ihr wahrzunehmenden Aufgaben zu erfüllen, dann bieten sich Finanzzuweisungen als Korrekturinstrument geradezu an, wenn man an der grundsätzlichen Aufgaben- und Einnahmenverteilung nichts ändern will."¹⁰⁵ Mit solchen Finanzzuweisungen soll ein Ausgleich zwischen dem Finanzbedarf und der Finanzkraft einer Körperschaft erreicht oder allgemeiner ein gewisses Maß an fiskalischer Gleichheit innerhalb einer Föderation hergestellt werden.¹⁰⁶ Ohne auf die in der finanzwissenschaftlichen Literatur diskutierten Konzepte zur Bestimmung fiskalischer Gleichheit im einzelnen einzugehen¹⁰⁷, lassen sich mögliche distributionspolitische Wirkungen einer Aufgabenerfüllung durch Körperschaften auf einer nachgeordneten Ebene relativ einfach darstellen.

Es sei angenommen, daß bereits ein Ausgleichssystem besteht, mit dem Unterschiede zwischen der Finanzkraft und dem Finanzbedarf einzelner Körperschaften innerhalb einer Föderation angemessen ausgeglichen werden.¹⁰⁸ Unterstellt man darüber hinaus, daß die Aufgabe Altlastensanierung bisher noch nicht öffentlich wahrgenommen wurde, Altlastensanierung also als eine neue politische Aufgabe einer nachgeordneten Ebene zugewiesen wird, so können sich daraus zwei Anforderungen an das bestehende Finanzausgleichssystem ergeben.

Da sich der Finanzbedarf aller Körperschaften der sanierungsverantwortlichen Ebene erhöht, muß die Struktur der gesamten öffentlichen Einnahmen zugunsten dieser Ebene verändert werden, d.h. die Finanzkraft muß dem veränderten Finanzbedarf angepaßt werden.

104 Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1978), S.151 f.

105 Fischer, H. (1988), S.78.

106 Vgl. Peffekoven, R. (1980), S.627.

107 Vgl. hierzu Fischer, H. (1988), S.79 ff.

108 Hierzu zählen vor allem der kommunale Finanzausgleich und der Länderfinanzausgleich. Aber auch durch die Steuerverteilung werden zum Teil explizit (z.B. bei der Verteilung der Umsatzsteuer) und zum Teil implizit (z.B. durch die Verlagerung stark streuender Steuern auf den Bund) Ausgleichseffekte erzielt. Vgl. hierzu auch Peffekoven, R. (1987), S.183 ff.

Man bezeichnet dies als Ausgleich eines vertikal-fiskalischen Ungleichgewichts. Darüber hinaus kann sich die relative Finanzkraft zwischen Körperschaften der sanierungsverantwortlichen Ebene verändern. Körperschaften mit überproportional hohen Sanierungskosten pro Einwohner erzielen einen Anspruch auf Ausgleichszuweisungen, weil sich ihre Finanzkraft im Verhältnis zu ihrem Finanzbedarf gegenüber anderen Körperschaften der gleichen Ebene verschlechtert hat. Solche horizontal-fiskalischen Ungleichgewichte können entweder durch Zuweisungen zwischen Körperschaften der gleichen Ebene (horizontale Ausgleichszuweisungen) oder durch Zuweisungen des Oberverbandes (vertikale Zuweisungen mit horizontaler Wirkung) ausgeglichen werden.

Wenn ein vertikal-fiskalisches Ungleichgewicht zwischen den Staatsebenen beseitigt werden soll, ist weder eine Finanzierungsbeteiligung noch eine Zweckbindung der Mittel erforderlich, da die rein fiskalische Funktion dominiert und keine speziellen Anreize oder Verhaltenslenkungen beim Empfänger angestrebt werden. Das Zuweisungsvolumen ist auf den Betrag zu beschränken, der notwendig ist, um das Ungleichgewicht gerade zu beseitigen.¹⁰⁹ Vertikal-fiskalische Ungleichgewichte können allerdings auch bereits im Rahmen der primären Einnahmenverteilung (vertikale Verteilung der Steuererträge) korrigiert werden.¹¹⁰ Im Ergebnis entstehen dadurch ebenfalls allgemeine Zuweisungen ohne Eigenbeteiligung der empfangsberechtigten Körperschaften.¹¹¹

Bei Finanztransfers, mit denen im Rahmen eines allgemeinen Lastenausgleichs horizontale Ausgleichseffekte angestrebt werden, genügt es, wenn Bedarfselemente berücksichtigt werden.¹¹² Eine Zweckbindung oder Eigenbeteiligung der empfangsberechtigten Körperschaften ist nicht notwendig, weil aus grundsätzlichen Erwägungen nicht einzusehen ist, daß finanzschwache Körperschaften mehr gelenkt werden sollten als finanzstarke Körperschaften.¹¹³ Werden dagegen Bedarfzuweisungen für außergewöhnliche, die finanzielle Leistungskraft übersteigende Belastungen gewährt und soll dabei zugleich eine gewisse Mindestversorgung bei den Körperschaften der nachgeordneten Ebene gesichert werden, so ist eine Zweckbindung der zugewiesenen Mittel gerechtfertigt.¹¹⁴

109 Vgl. Gläser, M. (1981), S.186; Smekal, C. (1980), S.197.

110 Vgl. Smekal, C. (1980), S.197.

111 Vgl. Peffekoven, R. (1980), S.625.

112 Vgl. Peffekoven, R. (1980), S.625.

113 Vgl. Smekal, C. (1980), S.194.

114 Vgl. Smekal, C. (1980), S.195.

3.3. Strukturpolitische Analyse

3.3.1. Strukturpolitische Relevanz der Altlastensanierung

Regionale Strukturpolitik kann definiert werden als die bewußte Lenkung der räumlichen Wirtschaftsprozesse, um eine "optimale" Faktorallokation im Raum und damit verbunden ein ausreichendes Wirtschaftswachstum zu gewährleisten.¹¹⁵ Finanzzuweisungen sind ein wichtiges Instrument, um strukturpolitisch erwünschte Anpassungsprozesse herbeizuführen.¹¹⁶ Durch die Vergabe von Finanzzuweisungen soll die Standortqualität in strukturschwachen Regionen verbessert werden.¹¹⁷ Hinter einer solchen Politikkonzeption steht die Vorstellung, daß strukturschwache Regionen ihre Wirtschaftskraft nur steigern können, wenn es ihnen gelingt, sukzessive zukunftssträchtige und innovative Unternehmen zu attrahieren.

Eine Region gilt als strukturschwach und mithin förderungswürdig, wenn bestimmte Indikatoren, welche die regionale Wirtschaftskraft widerspiegeln, in ihrer aggregierten Summe unterdurchschnittlich ausgeprägt sind. Solche Indikatoren sind beispielsweise die Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten, das Bruttoinlandsprodukt, die Erwerbspersonenrelation, der Anteil der Arbeitsplätze in expandierenden Wirtschaftszweigen, die prozentuale Umsatzveränderung je Industriebeschäftigten oder die Aufbringungskraft der Realsteuern.¹¹⁸

Strukturpolitisch motivierte Finanzzuweisungen könnten zunächst als gerechtfertigt angesehen werden, wenn Körperschaften, die von Altlasten besonders stark betroffen sind, vornehmlich in solchen Regionen anzutreffen sind, die auch als strukturschwach gelten. Aufgrund der oben bereits angesprochenen¹¹⁹, regional zum Teil erheblich divergierenden Bemühungen bei der Erfassung und Bewertung altlastverdächtiger Flächen, läßt sich eine Korrelation zwischen strukturschwachen Gebieten auf der einen Seite und von Altlasten besonders stark betroffenen Körperschaften auf der anderen Seite zwar derzeit noch nicht empirisch belegen; es läßt sich aber dennoch zeigen, daß eine räumliche Übereinstimmung durchaus plausibel ist.

115 Vgl. Gläser, M. (1981), S.119. Man bezeichnet eine solche Politik auch als wachstumsorientierte Regionalpolitik oder als regionalisierte Wachstumspolitik.

116 Eine Übersicht über die Instrumente der Raumwirtschaftspolitik findet man bei Jürgensen, H. (1981), S.431 ff.; Neupert, H. (1986), S.128 ff.

117 Diese Art des strukturpolitischen Interventionismus wird auch als konduktive Raumwirtschaftspolitik bezeichnet. Vgl. Jürgensen, H. (1981), S.432.

118 Vgl. Gläser, M. (1981), S.125.

119 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A II 2.1.

In Kapitel A I 3.2. wurde bereits darauf hingewiesen, daß das Altlastenproblem in engem Zusammenhang mit der im letzten Jahrhundert einsetzenden industriellen Entwicklung gesehen werden muß. Entsprechend ist zu erwarten, daß sich heute die meisten kontaminierten Betriebsflächen in altindustriellen Regionen befinden. Aber auch Altablagerungen dürften vornehmlich in diesen Räumen anzutreffen sein, weil hier bereits zu einem Zeitpunkt, als weder die Auswirkungen und Risiken von Schadstoffeinträgen abzusehen waren noch umweltgerechte Entsorgungstechnologien zur Verfügung standen, Deponieraum für die komplementär zur industriellen Produktion anfallenden Abfälle geschaffen werden mußte. Zu den altindustriellen Regionen in Deutschland zählen u.a. die Montanreviere, die Werftregionen, die Standorte der Stahlindustrie sowie in den neuen Bundesländern Agglomerationen der petrochemischen und chemischen Industrie.¹²⁰

Viele dieser altindustriellen Regionen, die vermutlich überproportional stark mit kontaminierten Böden belastet sind, weisen heute eine geringe Wirtschaftskraft auf.¹²¹ Die unterschiedliche regionale Ausstattung mit natürlichen Ressourcen und Infrastruktur wirkte in diesen Regionen zunächst sektoral selektiv. Die im Ergebnis ungleichmäßige Verteilung von Unternehmen bestimmter Branchen im Raum hat dann zur Folge, daß sektorale Strukturprobleme die Wirtschaftskraft einer ganzen Region beeinträchtigen. Markante Beispiele aus der neueren Zeit für regionale und sektorale Interdependenzen sind die strukturellen Probleme des Ruhrgebiets und des Saargebiets, die aus deren überkommener Monostrukturierung durch Kohlebergbau und Hüttenindustrie resultieren.¹²² In den neuen Bundesländern ist die ehemalige Chemieregion Bitterfeld ein überzeugendes Beispiel dafür, daß eine geringe regionale Wirtschaftskraft, Unternehmen mit sektoralen Anpassungsproblemen und eine hohe Belastung mit kontaminierten Flächen räumlich zusammenfallen.

Innerstaatliche Ausgleichszahlungen zur Bewältigung strukturpolitischer Probleme lassen sich aber nicht alleine damit begründen, daß strukturschwache Regionen möglicherweise auch einen überproportional hohen Anteil an altlastverdächtigen Flächen aufweisen. Wichtiger ist, daß Altlastensanierungen direkt zur Lösung struktureller Probleme beitragen bzw. umgekehrt, kontaminierte Flächen notwendige strukturelle Anpassungsprozesse behindern können.

Gebietskörperschaften in strukturschwachen Regionen sind in besonderer Weise darauf angewiesen, ihre Standortattraktivität zu verbessern. Es bleibt zu prüfen, ob und inwieweit

120 Vgl. Klemmer, P. (1988), S.103.

121 Vgl. Klemmer, P. (1988), S.103; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.20.

122 Vgl. Neupert, H. (1986), S.67.

Altlastensanierungen die Standortqualität einer strukturschwachen Körperschaft oder Region erhöhen und dazu beitragen können, zukunftssträchtige Unternehmen zu attrahieren. Diese Frage wurde in Bezug auf die Kommunen bereits an anderer Stelle ausführlich diskutiert.¹²³ Es genügt deshalb, die beiden wesentlichen Zusammenhänge zwischen Altlastensanierung und Gewerbeansiedlungspolitik hier noch einmal zu nennen. Zum einen wird durch sanierte Altlasten die Möglichkeit geschaffen, Gewerbeflächen auszuweisen, ohne auf bisher "ungenutzte" Freiflächen zurückgreifen zu müssen. Zum anderen verbessern sanierte Altlasten die Umweltqualität, die inzwischen zu einer der wichtigsten Einflußgrößen bei der betrieblichen Standortentscheidung avanciert ist.

Der Zusammenhang zwischen Altlastensanierung und regionaler Strukturpolitik läßt sich schließlich auch unter primär raumwirtschaftlichem Aspekten verdeutlichen:

Das Umweltmedium Boden ist ein wesentlicher Faktor des Entwicklungspotentials einer Region. Unter dem Entwicklungspotential versteht man dabei "einen zusammenfassenden Ausdruck für die in einer Region zu einem Zeitpunkt vorhandenen Faktoren, die einer Region Aktivitäten zur Erzeugung von Wohlfahrt (im Sinne von Zufriedenheit oder Nutzen für die Bevölkerung) ermöglichen."¹²⁴ Potentialfaktoren sind nur dann regionalpolitisch relevant, wenn sie knapp sind, d.h. wenn es sich um Engpaßfaktoren handelt. Diese Bedingung wird vom Potentialfaktor Boden erfüllt. Das Knappheitsproblem ist auf die verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten des Bodens, die in einer Nutzungskonkurrenz zueinander stehen, zurückzuführen. So dient der Boden dem ökonomischen System als Lieferant von Konsumgütern (z.B. Schönheit einer Landschaft, Erholungsraum), als Ressourcienlieferant, als Schadstoffaufnahme-medium sowie als Standort für Wohn- oder Gewerbe-zwecke.¹²⁵

Der Engpaßsituation eines Potentialfaktors kann grundsätzlich mit drei Strategien begegnet werden¹²⁶:

- Substitution von Engpaßfaktoren durch nicht im Engpaß befindliche Potentialfaktoren,
- Rationalisierung der Verwendung der Engpaßfaktoren, also Erhöhung der Produktivität, sowie
- Erhöhung der Bestände der Potentialfaktoren.

123 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A II 4. und - speziell im Hinblick auf die Kommunen in den neuen Bundesländern - Kühl, C. (1991b).

124 Thoss, R. (1984), S.235.

125 Vgl. Zimmermann, K., Nijkamp, P. (1986), S.25 f.

126 Vgl. hierzu Zimmermann, K., Nijkamp, P. (1986), S.32.

Substitutionsfaktoren für den Boden existieren praktisch nicht. Produktivitätssteigerungen sind ebenfalls nur sehr begrenzt möglich¹²⁷, so daß der dritten Strategie - nämlich der Bestandserhöhung - eine wichtige Funktion zukommt. Gerade weil es beim Boden eine natürliche Obergrenze gibt, ist das Konzept des Brachflächenrecyclings¹²⁸ eine der wenigen Möglichkeiten, den Bestand des Potentialfaktors Bodens zu erhöhen. Die Rekultivierung kontaminierter Unternehmensstandorte und Deponien ist schließlich ein wesentliches Element dieses Konzepts, bei dem versucht wird, durch Wiederaufbereitung stillgelegter Betriebsflächen der Engpaßsituation des Bodens entgegenzusteuern und regionale Entwicklungspotentiale zu erschließen. "In dem Maße, wie die Erschließung neuer Gewerbeflächen aufgrund hoher Nutzungskonkurrenzen nur mit starken Kostensteigerungen realisierbar ist, wird die Notwendigkeit der Wiedernutzbarmachung kontaminierter Industrie- und Gewerbeflächen zunehmen und die Sanierung solcher Flächen gleichzeitig an Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung gewinnen."¹²⁹

Wenn Altlastensanierungen aus den zuvor genannten Gründen eine adäquate Maßnahme sind, um strukturelle Anpassungsprozesse zu beschleunigen, kann die Vergabe strukturpolitisch motivierter Zuweisungen zur Finanzierung der Altlastensanierung als gerechtfertigt angesehen werden.

Gegen eine Beteiligung übergeordneter Körperschaften an der Finanzierung von Altlastensanierungen in strukturschwachen und besonders stark von kontaminierten Flächen betroffenen Regionen werden allerdings auch grundsätzliche Bedenken vorgetragen. Diese Einwände zielen letztlich alle darauf ab, nur extern verursachte Sonderbedarfe einer Körperschaft auszugleichen. Anlaß für die Behauptung, eine Körperschaft trage eine Sonderlast, "ist die Streuung der Pro-Kopf-Ausgaben bei einer bestimmten Ausgabenart."¹³⁰ Ob und gegebenenfalls wie unterschiedliche Pro-Kopf-Ausgaben kompensiert werden sollten, hängt von der Art des Sonderbedarfs - und damit letztlich von den Ursachen der Ausgabenstreuung - ab.¹³¹ Die Forderung, nur extern verursachte Kostenunterschiede der öffentlichen Leistungserstellung auszugleichen, gilt allerdings prinzipiell für alle Arten von Sonderbedarfen. Danach sollten nur solche Bedarfsunterschiede kompensiert werden, "die von den Einwohnern der Gebietskörperschaften bzw. ihren politischen Vertretern nicht zu beeinflus-

127 So könnte man beispielsweise durch den Bau von Hochhäusern oder flächensparenden Fabrikationshallen dem Bodenverbrauch entgegenwirken. Auch im Bereich der landwirtschaftlichen Anbauflächen ist es möglich, durch Produktivitätssteigerungen Einsparpotentiale zu aktivieren.

128 Zum Konzept des Brachflächenrecyclings vgl. Burmeister, J. (1990), S.16 ff.; Klemmer, P. (1988), S.102 ff.

129 Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.116.

130 Peffekoven, R. (1990), S.326.

131 Vgl. hierzu Peffekoven, R. (1990), S.329 ff.

sen und damit nicht zu verantworten sind, d.h. auf externe Bedarfsfaktoren zurückgehen."¹³²

So argumentiert Benkert, daß die ungleiche Belastung mit kontaminierten Flächen nicht alleine die Verteilung bestimmter Branchen im Raum widerspiegeln; sie gehe zum Teil auch auf die interkommunale Konkurrenz um Industrieansiedlungen zurück, bei der mit großzügigen Genehmigungen und nachlässigen Kontrollen hantiert worden sei.¹³³ In eine ähnliche Richtung zielen die Einwände von Peffekoven gegen strukturpolitische Interventionen übergeordneter Körperschaften. Er fordert, Zuweisungen zur Kompensation von Strukturschwäche auf Fälle zu begrenzen, denen externe Ursachen, wie z.B. allgemeine wirtschaftspolitische Entwicklungen oder außenwirtschaftliche Veränderungen, zugrunde liegen. Interne Ursachen, d.h. Entwicklungen eines Wirtschaftsraumes, die auf Mißerfolge der jeweiligen Kommunal- oder Landespolitik zurückzuführen sind, sollten hingegen nicht kompensiert werden. "Eine vielleicht über Jahre hinweg verfehlte Struktur- und Regionalpolitik würde durch Finanzhilfen honoriert. Dagegen würde ein Land, das eine erfolgreiche Politik der Industrieansiedlung, der Infrastrukturinvestitionen und der Forschungsförderung betrieben hat, de facto bestraft."¹³⁴

Die Gefahr allokativpolitisch unerwünschter disincentive-Effekte durch eine Finanzierungsbeitrag übergeordneter Körperschaften ist kaum zu bestreiten. Auf der anderen Seite ist zu bedenken, daß es gerade im konkreten Fall der Strukturschwäche äußerst schwierig sein dürfte, interne und externe Ursachen voneinander abzugrenzen.¹³⁵ Zudem gibt es allokative Gründe, ausnahmsweise einen Ausgleich intern verursachter Bedarfsunterschiede zuzulassen. "In Einzelfällen könnte der fehlende Ausgleich von Sonderbedarfen die betroffenen Körperschaften auch so stark belasten, daß es hierdurch zu wirtschaftlichen und politischen Spannungen und davon ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Fehlallokationen käme."¹³⁶ Ferner können wachstumspolitische Ziele ein Motiv sein, vom Grundsatz, nur extern verursachte Bedarfsunterschiede auszugleichen, abzuweichen. Gelingt es, durch Finanztransfers wachstumspolitische Impulse in Regionen mit überdurchschnittlichem Entwicklungspotential freizusetzen, sollten negative Allokationseffekte in Form möglicherweise entstehender disincentive-Effekte in Kauf genommen werden, "wenn sie durch die positiven Allokationswirkungen in Form der erreichten Wachstumseffekte überkompensiert werden."¹³⁷ Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, daß Altlastensanierungen

132 Kops, M. (1989), S.111.

133 Vgl. Benkert, W. (1987), S.214.

134 Peffekoven, R. (1990), S.336.

135 Vgl. Peffekoven, R. (1990), S.337.

136 Kops, M. (1989), S.116.

137 Kops, M. (1989), S.117.

gerade in strukturschwachen Gebieten eine wichtige Voraussetzung sind, um innovative Unternehmen zu attrahieren und regionale Wachstumspotentiale zu aktivieren. Daher kann es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht durchaus effizient sein, abweichend vom "Verschuldenskriterium" - sei es hinsichtlich des Entstehens der kontaminierten Flächen oder hinsichtlich der strukturellen Probleme - Zuweisungen des Bundes an die Länder zur Finanzierung von Altlastensanierungen zu vergeben.

3.3.2. Ausgestaltung strukturpolitisch motivierter Zuweisungen

Um strukturpolitisch erwünschte Impulse in den geförderten Regionen herbeizuführen, sollten die Zuweisungen die folgenden Eigenschaften aufweisen¹³⁸: Es sollten vertikale, zweckgebundene Zuweisungen mit einer Eigenbeteiligung der empfangsberechtigten Körperschaft vergeben werden. Ferner sollten Bedarfselemente berücksichtigt werden, und die gesamten Transferzahlungen sollten der Höhe nach beschränkt sein.

Durch eine Zweckbindung läßt sich eine sachlich unerwünschte Mittelsubstitution, wenn auch nicht gänzlich ausschließen, so doch zumindest begrenzen. Eine ungebundene Mittelvergabe würde hingegen die Gefahr in sich bergen, "daß die Gelder in Vorhaben und Aktivitäten 'versickern', die dem Aufbau eines Wachstumspols nicht dienlich, schlimmstenfalls hinderlich sind."¹³⁹ Durch eine Eigenbeteiligung wird die zweckgerichtete Mittelverwendung zusätzlich gefördert. Trotz einer Verwendungsaufgabe "ist nicht auszuschließen, daß nach Zahlung der Zweckzuweisung eigene Mittel, die bisher für diesen Zweck ausgegeben wurden, in eine andere Verwendung fließen (Leakage-Effekt)."¹⁴⁰ Es läßt sich zwar zeigen, daß es bei Zuweisungen mit Verwendungsaufgabe und Eigenbeteiligung ebenfalls zu einem Leakage-Effekt kommen kann. Mit Hilfe einer Indifferenzkurvenanalyse kann aber auch nachgewiesen werden, daß solche unerwünschten Ausweichreaktionen bei Zweckzuweisungen mit einer Eigenbeteiligung geringer sind als im Fall einer gleich hohen Finanzzuweisung ohne Eigenbeteiligung.¹⁴¹

Eine Eigenbeteiligung ist ferner zu befürworten, weil strukturpolitische Anpassungsprozesse nicht alleine gesamtwirtschaftliche, sondern auch erhebliche örtliche Vorteile mit sich

138 Vgl. Fischer, H. (1988), S.75 f.; Gläser, M. (1981), S.125 f.

139 Gläser, M. (1981), S.125.

140 Fischer, H. (1988), S.28.

141 Vgl. hierzu Fischer, H. (1988), S.48 ff.

bringen.¹⁴² Kritiker geben dagegen zu bedenken, daß gerade eine Eigenbeteiligung strukturschonend und damit kontraproduktiv wirken könne. "Denn die Eigenbeteiligung setzt eine gewisse Finanzkraft der unterstützten Körperschaft voraus, so daß die Gefahr besteht, daß die Mittel nur den ohnehin leistungsfähigen Regionen zufließen und hierdurch die Entwicklungsmöglichkeiten der übrigen Körperschaften beschnitten werden."¹⁴³ Diese Gefahr kann und sollte aber bereits durch die zu berücksichtigenden Bedarfselemente ausgeschlossen werden. Zum einen dürfen nur solche Gebietskörperschaften in die Mittelvergabe einbezogen werden, die die oben bereits genannten allgemeinen Förderkriterien, mit denen strukturschwache Regionen abgegrenzt werden, erfüllen. Zum anderen muß im speziellen Fall der Altlastensanierung die jeweilige Belastung mit kontaminierten Flächen in die Auswahl der Fördergebiete eingehen. Bereits die Anwendung der allgemeinen Förderkriterien dürfte i.d.R. verhindern, daß die Mittel - trotz einer Eigenbeteiligung - in leistungsfähige Regionen abfließen, denn eine gewisse räumliche Übereinstimmung zwischen finanz- und strukturschwachen Gebieten wird sich angesichts bestehender Interdependenzen kaum leugnen lassen. So schlagen sich strukturelle Probleme einer Region in niedrigeren Steuereinnahmen der jeweiligen Kommunen und des betroffenen Landes nieder. Umgekehrt restringieren knappe Budgetmittel eigenständige, strukturpolitische Anpassungsprogramme. Es kann also davon ausgegangen werden, daß bereits durch die Abgrenzung der Fördergebiete leistungsfähigen Körperschaften der Zugriff auf die Mittel versperrt wird.

4. Innerstaatliche Verteilung der Finanzierungslasten nach politischer Verantwortung

Den Überlegungen in diesem Abschnitt liegt das sog. föderalistische Verursacherprinzip zugrunde. Der Gedanke des föderalistischen Verursacherprinzips wurde erstmals von Zimmermann in die umweltpolitische Diskussion eingebracht.¹⁴⁴ Es orientiert sich wie die Ökonomische Theorie der Aufgabenverteilung am Subsidiaritätsprinzip und verlangt, daß zunächst immer die nachgeordnete Gebietskörperschaftsebene zur Finanzierung der von ihr zu verantwortenden Umweltprobleme herangezogen werden sollte.¹⁴⁵ Der entscheidende Unterschied zu den Kriterien der traditionellen Föderalismustheorie - und hier insbesondere zum föderalistischen Nutznießerprinzip - liegt im zeitlichen Bezug. Während die Ökonomische Theorie der Aufgabenverteilung perspektivisch ausgerichtet ist, d.h. die Finanzie-

142 Vgl. Gläser, M. (1981), S.126. Hinter dieser Argumentation steckt offensichtlich wiederum die im Zusammenhang mit Spillover-Effekten bereits diskutierte Forderung nach fiskalischer Äquivalenz.

143 Fischer, H. (1988), S.76.

144 Vgl. Zimmermann, H. (1985), S.26.

145 Vgl. Zimmermann, H., Benkert, W. (1989), S.25.

rungsverantwortung aus den Wirkungen der Altlastensanierung abgeleitet wird, setzt das föderalistische Verursacherprinzip - retrospektiv - bei der Altlastenentstehung an.

Das föderalistische Verursacherprinzip setzt an den Rechtfertigungsgründen für eine gemeinlastorientierte Finanzierung der Altlastensanierung an und fragt, welche Körperschaften als unmittelbare bzw. als politische Verursacher des Altlastenproblems angesehen werden können. Wenn staatliche Stellen unmittelbare Verursacher einer kontaminierten Fläche waren, ergibt sich die Verteilung der Finanzierungslasten aus der haftungsrechtlichen Verantwortung einer Gebietskörperschaft. Die folgenden Ausführungen befassen sich daher mit der "politischen Verantwortung" staatlicher Stellen.

Man könnte nun vermuten, daß unter dem politischen Aspekt die Verantwortung für Altlastensanierungen den Kommunen zu übertragen ist. Abfallbeseitigung ist eine typisch kommunale Aufgabe; ebenso können frühere Unterlassungen im Rahmen der Betriebsgenehmigung und der Gewerbeaufsicht den Kommunen angelastet werden.¹⁴⁶ Diese - zum Teil auch bewußten¹⁴⁷ - Regulierungsdefizite auf der kommunalen Ebene dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch die übergeordneten Körperschaften eine politische Verantwortung für das Entstehen kontaminierter Flächen tragen. Zunächst können kommunale Regulierungsdefizite angesichts der verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden grundsätzlich nicht losgelöst von der Politik der jeweiligen Bundesländer gesehen werden.¹⁴⁸ Eine spezifische politische Mitverantwortung der Länder läßt sich zudem rechtfertigen, weil die Kommunen im Rahmen der Abfalldeponierung und Standortüberwachung der Aufsicht und Gesetzgebung der Bundesländer unterliegen.¹⁴⁹ Hinzu kommt, daß die Kommunen keine Kompetenzen hatten, jene Gesetze zu verändern, mit denen Schadstoffeinträge, die zu Bodenkontaminationen geführt haben, hätten verhindert werden können. So konnten die Kommunen kein wirksames Umwelthaftungsrecht erlassen. Ebenso unterliegen das Abfall-, das Chemikalien- und das Immissionsschutzrecht der Gesetzgebung von Bund und Ländern. Verantwortlichkeiten, die

146 Vgl. Zimmermann, H., Benkert, W. (1989), S.26.

147 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A I 3.4.1.

148 Art. 28 GG sowie die Verfassungen aller Länder garantieren zwar das Recht der kommunalen Selbstverwaltung in Gemeinden und Gemeindeverbänden; trotz dieser verfassungsrechtlichen Garantie bilden die Kommunen aber keine dritte Ebene im Bundesstaat. "Nach dem Grundsatz der Zweistufigkeit des Bundesstaates gelten die Gemeinden und Kreise als Bestandteile und Glieder der Länder, was besonders dadurch hervortritt, daß die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im II. Abschnitt des GG unter der Überschrift: 'Der Bund und die Länder' aufgeführt und in Art. 106 IX GG ausgeführt ist, daß die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände) als solche der Länder gelten." Henneke, H.-G. (1990), S.186.

149 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.197.

aus Regulierungsdefiziten in diesen Bereichen resultieren, können demnach auch nicht der kommunalen Ebene angelastet werden.

Den Kommunen in den neuen Bundesländern kann nachträglich weder eine rechtliche noch eine politische Mitverantwortung für Bodenkontaminationen auf ihrem Hoheitsgebiet angelastet werden, denn in einer Zentralverwaltungswirtschaft wie der ehemaligen DDR lag die politische Verantwortung alleine bei der zentralen Planungsebene.¹⁵⁰ Damit geht die politische Verantwortung entweder auf die neuen Bundesländer oder auf den Bund über. Die Frage, welcher dieser beiden Ebenen die politische Verantwortung für das Entstehen von Altlasten letztlich übertragen werden sollte, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Weder im Staatsvertrag noch im Einigungsvertrag gibt es eine Generalklausel, die die grundsätzliche Rechtsnachfolge einer Ebene und daraus abgeleitet die grundsätzliche politische Verantwortung für Versäumnisse der früheren Staatsregierung regelt. Man könnte nun fragen, wie in anderen - vergleichbaren - Aufgabenbereichen Verantwortlichkeiten auf den Bund bzw. die neuen Länder übertragen wurden. Da Altlasten auf die wirtschaftliche Tätigkeit der ehemals staatseigenen Betriebe zurückzuführen sind, könnten die Regelungen zur Verteilung der Schulden der Treuhandanstalt Hinweise für eine Zuordnung der politischen Verantwortung im Bereich der Altlasten liefern. Art. 27 Abs. 3 des Staatsvertrages vom 18.05.1990 sieht vor, daß die Verschuldung der Treuhandanstalt "je zur Hälfte auf den Bund und die Länder, die sich auf dem Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik neu gebildet haben" aufgeteilt wird. Diese Vorschrift wurde sinngemäß in Art. 23 Abs. 4 des Einigungsvertrags vom 31.08.1990 übernommen. Aus diesen Regelungen läßt sich nun zumindest implizit sowohl eine Mitverantwortung des Bundes als auch der neuen Bundesländer - zwar nicht an der Entstehung, aber doch zumindest - bei der (finanziellen) Bewältigung der ökologischen Versäumnisse in der früheren DDR begründen. Daß die Zins- und Tilgungslasten der Treuhandanstalt im Rahmen des föderalen Konsolidierungsprogrammes ab 1995 alleine auf den Bund übertragen werden sollen (Erblastentilgungsfonds)¹⁵¹, ist dagegen wohl eher auf ökonomische (struktur- und distributionspolitische) und weniger auf "verantwortungspolitische" Gründe zurückzuführen.

Im juristischen Schrifttum werden zwei andere Begründungen gegeben, die eine Mitfinanzierungspflicht des Bundes an der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern nahelegen und aus denen sich eine politische Mitverantwortung des Bundes ableiten läßt. Kloepfer rekurriert dabei wiederum auf die Regelungen des Einigungsvertrages.¹⁵² Art. 7 Abs. 6 des

150 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. A I 3.5.

151 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1993b), S.21 f.

152 Vgl. hierzu Kloepfer, M. (1991), S.53 ff.

Einigungsvertrages sieht bei grundlegender Veränderung der Gegebenheiten die Möglichkeit weiterer Hilfen zum angemessenen Ausgleich der Finanzkraft der Länder im Beitrittsgebiet vor. Die in Art. 7 Abs. 6 gewählte Formulierung schließt andere Regelungen als eine Aufstockung des eigentlichen Ausgleichspaketes - nämlich des Fonds "Deutsche Einheit" - nicht aus. Eine grundlegende Veränderung der Gegebenheiten, die als notwendige Voraussetzung für zusätzliche Hilfen anzusehen ist, könnte in den inzwischen erkennbar gewordenen Kosten der Altlastensanierung - auch in Verbindung mit der vom Bund gewünschten Freistellungsklausel und deren Ausdehnung - gesehen werden. Insoweit stützt sich die Begründung Kloepfers sowohl auf distributionspolitische als auch auf rechtliche bzw. politische Argumente. Dagegen setzt die Argumentation von Rose unmittelbar an der Freistellungsklausel an.¹⁵³ Daß in den neuen Bundesländern relativ gesehen so viele Altlastensanierungen öffentlich finanziert werden müssen, hänge u.a. mit der Freistellung zusammen. Man könnte nun fragen, in wessen Kompetenz es lag, den gesetzlichen Rahmen für die Freistellung zu schaffen.¹⁵⁴ Die ursprüngliche Version, die im Einigungsvertrag stand, wurde mit Zustimmung der neuen Bundesländer (Länder auf dem Gebiet der ehemaligen DDR) getroffen. Dagegen hat der Bund mit der Erweiterung der Freistellungsklausel im Hemmnisbeseitigungsgesetz von seinem Recht der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 72 GG Gebrauch gemacht; zugewiesenes Landesrecht wurde damit in Bundesrecht transformiert. Solange die Freistellungsklausel als Landesrecht fortgalt, bestanden keine Zweifel, daß ihre Anwendung grundsätzlich von den neuen Bundesländern zu finanzieren war. Seitdem sie in Bundesrecht transformiert worden ist, stellt sich jedoch die Frage, ob die neuen Bundesländer noch immer die Kosten ihrer Anwendung tragen müssen. Gemäß Art. 83 GG führen die Länder Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheiten aus; Ausnahmen muß das Grundgesetz selbst bestimmen oder zulassen. Es ist nicht ersichtlich, daß das Grundgesetz eine solche Ausnahme für die Freistellungsklausel zuläßt oder bestimmt. Die Freistellung ist vielmehr gemäß Art. 84 GG von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführen und ihre Anwendung ist gemäß Art. 104a Abs. 1 GG von den Ländern zu finanzieren. Allerdings stellt sich die Frage, ob Art. 104a Abs. 4 GG den Bund nicht verpflichtet, sich an der Finanzierung zu beteiligen. Da die Freistellungsklausel auf die Förderung von Sachinvestitionen der freigestellten Dritten zielt, ist sie von Art. 104a Abs. 4 GG grundsätzlich erfaßt. Die speziellen Fördertatbestände des Art. 104a Abs. 4 GG können im Falle der Altlastensanierung ebenfalls als erfüllt angesehen werden.¹⁵⁵ Nach Rose liegt es nun nicht im freien Ermessen des Bundes, ob er eine Mischfinanzierung nach Art. 104a Abs. 4 GG eingeht. Im besonderen Fall der Freistellungsklausel hält er die Pflicht des Bundes sogar für einklagbar, denn mit der Modifizierung der Freistellungsklau-

153 Vgl. hierzu Rose, M. (1991), S.2101 ff.

154 Zur Freistellungsklausel vgl. auch die Ausführungen in Kap. B I 4.

155 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 6.5.

sel sei die politische Entscheidung getroffen worden, weiterhin und in noch größerem Umfang als bisher Investitionen Dritter in den neuen Bundesländern zu fördern. Die Entscheidung, das auf diesem Wege zu tun, habe alleine beim Bund gelegen, der damit auch die Pflicht habe, die finanziellen Konsequenzen zu tragen.

Es kann festgehalten werden, daß die politische Verantwortung für das Entstehen von Altlasten nicht alleine den nachgeordneten Körperschaften übertragen werden kann. Die übergeordneten Körperschaften haben eine Mitverantwortung, soweit sie im Rahmen der Landes- oder Bundesgesetzgebung die Kompetenzen für regulierende, altlastenvermeidende Eingriffe hatten. In den neuen Bundesländern läßt sich eine Mitverantwortung des Bundes aus den Regelungen des Einigungsvertrages bzw. des Hemmnisbeseitigungsgesetzes ableiten. Wenn die Sanierungsverantwortung aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben oder aus ökonomischen Gründen bereits einer nachgeordneten Ebene im föderativen Staatsaufbau zugewiesen wurde, kann der politischen Mitverantwortung übergeordneter Körperschaften wiederum durch die Vergabe von Finanzzuweisungen Rechnung getragen werden.

Letztlich sind wohl auch in diesen Fällen - wie schon bei den strukturpolitisch begründeten Finanztransfers - vertikale zweckgebundene Zuweisungen mit einer Eigenbeteiligung der Empfänger zu befürworten. Verwendungsaufgaben sind notwendig, weil sich die Vergabe der Zuweisungen nur in Verbindung mit der zweckgerichteten Mittelverwendung rechtfertigen läßt. Eine Eigenbeteiligung ist geboten, weil die zuweisungsberechtigte Körperschaft nur in dem Maße von ihrer Finanzierungsverantwortung befreit werden sollte, wie Körperschaften übergeordneter Ebenen eine politische Mitverantwortung an der Altlastenentstehung tragen. Allerdings dürfte es in der Praxis kaum möglich sein, den politischen Verantwortungsanteil einer Körperschaft auch nur annähernd objektiv zu quantifizieren, so daß man sich hierbei wohl mit einer pauschalen Regelung begnügen muß. Schließlich muß darüber entschieden werden, welche Körperschaften an einem solchen Zuweisungsprogramm partizipieren sollten. Wenn man eine finanzielle Beteiligung übergeordneter Körperschaften aufgrund früherer Regulierungsdefizite grundsätzlich befürwortet, sind letztlich alle aufgabenverantwortlichen Körperschaften der nachgeordneten Ebene, auf deren Hoheitsgebiet sich sanierungsbedürftige Flächen befinden, zuweisungsberechtigt.

5. Zwischenergebnis

Nach den verfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes sind die Bundesländer für Altlastensanierungen zuständig. Aus ökonomischer und politischer Sicht ist eine solche

Kompetenzverteilung grundsätzlich zu vertreten. Weder aus der Ökonomischen Theorie des Föderalismus noch aus dem föderalistischen Verursacherprinzip läßt sich eine (rein) zentrale Aufgabenkompetenz ableiten. Angesichts des Prinzips der Konnexität sowie des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz liegt es dann nahe, daß die Länder auch für die Sanierungskosten aufkommen. Dennoch gibt es verschiedene Gründe, Teile der einem sanierungsverantwortlichen Bundesland entstehenden Ausgaben auf den Bund und/oder auf andere Bundesländer zu übertragen:

- Wenn die Präferenzen zukünftiger Generationen von der sanierungsverantwortlichen Körperschaft nicht hinreichend berücksichtigt werden, können Finanztransfers des Oberverbandes dazu beitragen, eine intertemporal effiziente Allokation zu erreichen.
- Wenn von Altlastensanierungen Spillover-Effekte ausgehen, sind horizontale bzw. vertikale Zuweisungen erforderlich, damit das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ganz bzw. teilweise realisiert wird.
- Wenn den Bundesländern (erstmal) die Ausgabenverantwortung für Altlastensanierungen zugewiesen wird, entsteht ein vertikal-fiskalisches Ungleichgewicht zwischen der zentralen Ebene und der nachgeordneten Ebene. Vertikal-fiskalische Ungleichgewichte können beseitigt werden, wenn das Gesamtvolumen der öffentlichen Einnahmen zugunsten der Bundesländer verändert wird.
- Wenn die Sanierungskosten pro Einwohner zwischen den Bundesländern stark streuen, entsteht ein horizontal-fiskalisches Ungleichgewicht zwischen den Körperschaften der sanierungsverantwortlichen Ebene. Horizontal-fiskalische Ungleichgewichte können entweder durch Zuweisungen zwischen den Körperschaften der sanierungsverantwortlichen Ebene oder durch Zuweisungen des Oberverbandes ausgeglichen werden.
- Wenn Bodenkontaminationen in Regionen mit geringer Wirtschaftskraft wachstumspolitisch erwünschte Anpassungsprozesse behindern, sind Zuweisungen des Bundes zur Finanzierung der Altlastensanierung aus strukturpolitischen Gründen zu befürworten.
- Wenn die politischen Entscheidungsträger der übergeordneten Ebene eine politische Mitverantwortung für das Entstehen der Altlastenproblematik tragen, ist eine finanzielle Beteiligung des Oberverbandes an den Sanierungskosten gerechtfertigt.

Inwieweit die in der bundesdeutschen Finanzverfassung vorgesehenen Ausgleichsinstrumente geeignet sind, die Kosten der Altlastensanierung so zwischen Bund und Ländern zu verteilen, daß den genannten allokatons-, distributions- und strukturpolitischen Aspekten Rechnung getragen wird, wird in Kapitel B II 6. geprüft.

Es bleibt noch die Frage offen, ob bzw. inwieweit die Kommunen in die Finanzierung der Altlastensanierung eingebunden werden sollten. Da

- die Bürger untergeordneter Gebietskörperschaften besondere Präferenzen artikulieren, die zu regional divergierenden Umweltqualitätszielen führen,
- Produktionsbesonderheiten in Gestalt steigender Skalenerträge kaum relevant sind, weil beim öffentlichen Angebot auf private Produktion zurückgegriffen werden kann,
- Abfallbeseitigung eine typisch kommunale Aufgabe ist und
- Regulierungsdefizite bei der Betriebsgenehmigung und Gewerbeaufsicht den Kommunen angelastet werden können,

könnte man auf den ersten Blick eine kommunale Zuständigkeit befürworten. Trotz mancher Argumente für eine dezentrale Sanierungsverantwortung spricht letztlich dennoch vieles gegen eine grundsätzlich kommunale Aufgaben- und Ausgabenkompetenz im Bereich der Altlastensanierung:

- Bei einer dezentralen Sanierungsverantwortung entstehen zahlreiche Spillover-Effekte. Dagegen werden interkommunale Nutzenstreunungen, die die Grenzen eines Bundeslandes nicht überschreiten, automatisch internalisiert, wenn die Länder für die Finanzierung zuständig sind.
- Die politische Verantwortung für das Entstehen von Altlasten kann nicht alleine den Kommunen angelastet werden. Die übergeordneten Körperschaften haben eine Mitverantwortung, soweit sie im Rahmen der Landes- oder Bundesgesetzgebung die Kompetenzen für regulierende, altlastenvermeidende Eingriffe hatten.

- Angesichts der immensen finanziellen Belastungen, die mit der Altlastensanierung verbunden sind¹⁵⁶, wäre zu befürchten, daß die Kommunen in vielen Fällen nicht einmal gewisse Mindeststandards hinsichtlich der Umweltqualität gewährleisten könnten.
- Wenn aus den genannten Gründen den Kommunen ohnehin nicht die alleinige Finanzierungsverantwortung übertragen werden kann, verliert das entscheidende Argument für eine dezentrale Aufgabenkompetenz - nämlich die bessere Berücksichtigung der individuellen Präferenzen - zunehmend an Bedeutung; denn die in einer Kommune ansässigen Wirtschaftssubjekte werden nur dann ihre wahren Präferenzen für Altlastensanierungen artikulieren, wenn ihnen zumindest indirekt auch die entstehenden Kosten angelastet werden.

In der Praxis werden Altlastensanierungen zwar dennoch häufig den Kommunen als übertragene Aufgabe zugewiesen; den entstehenden Finanzierungslasten können sich die Länder auf diese Weise allerdings nicht entziehen, denn sie sind verfassungsrechtlich verpflichtet, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs bereitzustellen.¹⁵⁷ Eine solche Finanzierungsverpflichtung der Länder läßt sich auch ökonomisch begründen:

Eine dezentrale Sanierungsverantwortung verschlechtert bei gegebener Einnahmenverteilung die Relation zwischen der Finanzkraft und dem Finanzbedarf aller sanierungsverantwortlichen Kommunen. Es entsteht ein fiskalisches Ungleichgewicht zwischen der kommunalen und der übergeordneten Ebene im föderativen Staatsaufbau. Anders ausgedrückt: Bei dezentraler Sanierungsverantwortung sinkt die Deckungsquote - der Quotient aus den laufenden Einnahmen und den notwendigen Ausgaben einer Körperschaft - auf der kommunalen Ebene, während sie auf der Landesebene unverändert bleibt. Fiskalische Ungleichgewichte zwischen den Bundesländern und ihren Kommunen können beseitigt werden, wenn die Länder einen größeren Anteil ihrer Steuereinnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs den Gemeinden übertragen. Durch eine Erhöhung des Verbundsatzes bei der Ermittlung der auf die Kommunen zu verteilenden Finanzausgleichsmasse würden z.B. die Steuereinnahmen eines Landes vertikal zugunsten der kommunalen Ebene umverteilt.

Eine eigenständige Finanzierungsbeteiligung der Kommunen ist angesichts der vorangegangenen Ausführungen nur in zwei Fällen zu befürworten:

156 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. A II 2.2.

157 Vgl. Schrader, C. (1988), S.95 f. Vgl. hierzu auch beispielhaft die Regelungen des Art. 49 der rheinland-pfälzischen Landesverfassung.

- Wenn eine Kommune aus ökonomischen oder ökologischen Gründen bei einer Sanierung eine höhere Umweltqualität realisieren möchte als dies durch die vom jeweiligen Bundesland festgesetzten Standards erreicht würde, sollte sie für die damit verbundenen Zusatzkosten auch selbst aufkommen. Dieser Fall dürfte in der Praxis häufig dann auftreten, wenn eine Kommune im Rahmen der Gewerbeansiedlung ihre Standortattraktivität erhöhen möchte.¹⁵⁸
- Wenn Kommunen als Betreiber einer Deponie haftungsrechtlich für das Entstehen einer kontaminierten Fläche verantwortlich sind, sollten sie im Sinne des retrospektiven Verursacherprinzips und unter Beachtung des Prinzips der Regelbindung grundsätzlich für die mit einer Sanierung verbundenen Kosten aufkommen. Allerdings sollte auch bei der Sanierung kommunal verursachter Altlasten zum einen der politischen Mitverantwortung übergeordneter Körperschaften und zum anderen distributionspolitischen Aspekten - d.h. der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der sanierungsverantwortlichen Kommunen - Rechnung getragen werden. Eine solche Finanzierungslösung gab es in Hessen; sie wird in Kapitel B II 7.3. ausführlich dargestellt.

6. Altlastensanierung und bundesstaatlicher Finanzausgleich

6.1. Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern

Seit der Reform der Finanzverfassung im Jahre 1969 ist die Umsatzsteuer eine Gemeinschaftssteuer. Ihre vertikale Verteilung ist in Art. 106 Abs. 3 und 4 GG geregelt. Da die Anteile von Bund und Ländern an den übrigen Gemeinschaftssteuern (der Einkommen- und Körperschaftsteuer) verfassungsrechtlich festgelegt wurden (Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG), war es folgerichtig, für die Verteilung der Umsatzsteuer eine Revisionsklausel vorzusehen; die Umsatzsteuer wurde damit zum flexiblen Element im Steuerverbund. Das Grundgesetz bestimmt, daß die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen sind, "wenn sich das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt" (Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG). Seitdem wird - in der Regel alle zwei Jahre - durch ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgelegt, wieviel Prozent des Umsatzsteueraufkommens dem Bund und den Ländern zufließen sollen. Derzeit erhalten die Länder 37 v.H. und der Bund 63 v.H. des Umsatzsteueraufkommens.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. A II 4.

¹⁵⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (1992), S.40.

In einem nächsten Schritt ist zu bestimmen, wie der Umsatzsteueranteil der Länder auf die einzelnen Gebietskörperschaften zu verteilen ist; das ist eine Frage der horizontalen Steuer- verteilung. Die entsprechenden verfassungsrechtlichen Vorschriften hierzu findet man in Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG¹⁶⁰: "Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu; für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel dieses Länderanteils können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschafts- steuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen."

Die horizontale Steuerverteilung sollte sich am Prinzip des örtlichen Aufkommens orientie- ren (Art. 107 Abs. 1 GG), wobei unterstellt wird, daß das regionale Aufkommen der re- gionalen Steuerleistung entspricht.¹⁶¹ Wegen vielfältiger systembedingter Besonderheiten stimmen bei der deutschen Mehrwertsteuer (Nettoumsatzsteuer vom Konsumtyp) das regio- nale Aufkommen und die regionale Steuerleistung nicht überein.¹⁶² Die regionale Steuerleistung spiegelt sich bei der Umsatzsteuer in der regionalen Konsumkraft wider. Daher bedarf es eines geeigneten Indikators, der die regionale Konsumkraft abbildet. Im fi- nanzwissenschaftlichen Schrifttum besteht weitgehend Konsens darüber, daß die Ein- wohnerzahl hierfür ein geeigneter Indikator ist, der zudem ein verwaltungstechnisch einfaches Verfahren ermöglicht.¹⁶³ Dagegen ist die Zahlung von Ergänzungsanteilen im Grunde genommen ein systemfremdes Element im Verfahren der primären Einnahmenverteilung (Steuerverteilung), die sich an der regionalen Steuerleistung ausrichten soll. Die Ergä- nzungsanteile, mit denen gezielt distributionspolitisch motivierte, horizontale Ausgleichse- fekte herbeigeführt werden, sind vielmehr ein Element des sekundären Finanzausgleichs (horizontaler Länderfinanzausgleich).¹⁶⁴ Aus diesem sowie aus anderen Gründen¹⁶⁵ wird heute zu Recht gefordert, die Ergänzungsanteile abzuschaffen und den Länderanteil an der Umsatzsteuer nur noch nach der Einwohnerzahl zu verteilen.¹⁶⁶

160 Die konkreten Vorschriften zur Vergabe der Ergänzungsanteile sind in § 2 FAG geregelt.

161 Vgl. Kommission für die Finanzreform (1966), S.73.

162 Vgl. hierzu Peffekoven, R. (1987), S.190.

163 Vgl. Kommission für die Finanzreform (1966), S.72; Wissenschaftlicher Beirat beim Bun- desministerium der Finanzen (1968), S.51.

164 Vgl. Peffekoven, R. (1987), S.193.

165 Als weitere Gründe für eine Abschaffung der Ergänzungsanteile werden genannt: der geringe Umverteilungseffekt, das komplizierte Verteilungsverfahren sowie - daraus abgeleitet - der relativ hohe Verwaltungsaufwand und die Intransparenz des Ausgleichssystems. Vgl. hierzu Fischer, H. (1988), S.228 ff.; Peffekoven, R. (1985), S.73 f.; Peffekoven, R. (1987), S.192.

166 In einigen aktuellen Reformvorschlägen zur Neuordnung des Finanzausgleichs wird ebenfalls explizit die Abschaffung der Ergänzungsanteile gefordert. Vgl. z.B. Bundesministerium der Finanzen (1992), S.12; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992), S.215 f.

Damit kann als Ergebnis zunächst festgehalten werden, daß eine Veränderung des vertikalen Aufteilungsverhältnisses bei der Umsatzsteuer die allgemeine Finanzausstattung der Länder beeinflusst. Eine Erhöhung des Länderanteils würde - abgesehen von leichten Umverteilungseffekten zugunsten finanzschwacher Länder durch die Ergänzungsanteile - die Finanzausstattung pro Einwohner aller Bundesländer um in etwa den gleichen Betrag verbessern.

Wenn man unterstellt, daß die grundsätzlich den Ländern zugewiesene Ausgabenverantwortung im Bereich der Altlastensanierung bislang bei der Festsetzung der Umsatzsteueranteile noch nicht berücksichtigt wurde, läßt sich eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens zugunsten der Länder rechtfertigen. Die Deckungsquote der Länder - das ist der Quotient aus den laufenden Einnahmen und den notwendigen Ausgaben aller Länder - verschlechtert sich infolge der zusätzlichen Ausgaben zur Bewältigung der Altlastenproblematik, während die Deckungsquote des Bundes hiervon unberührt bleibt.¹⁶⁷ Ceteris paribus ist damit der in Art. 106 Abs. 3 Ziffer 1 GG garantierte gleichmäßige Anspruch von Bund und Ländern auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben nicht mehr gewährleistet, und es wird die oben bereits zitierte Regelung des Art. 106 Abs. 4 GG wirksam, wonach die Umsatzsteueranteile neu festzusetzen sind, wenn sich die Deckungsquoten von Bund und Ländern wesentlich anders entwickeln.

Analysiert man eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens vor dem Hintergrund der in Kapitel B II 5. angeführten Gründe für innerstaatliche Transfers zur Finanzierung der Altlastensanierung, so lassen sich die folgenden Aussagen treffen:

- Der angestrebte Ausgleich eines vertikal-fiskalischen Ungleichgewichts zwischen dem Bund und den Ländern wird erreicht. Dieses Ergebnis kann kaum überraschen, weil die Vorschrift des Art. 106 Abs. 4 GG zu genau diesem Zweck in die Finanzverfassung aufgenommen wurde.
- Horizontal-fiskalische Ungleichgewichte infolge unterschiedlicher Sanierungskosten pro Kopf der Bevölkerung werden nicht beseitigt, weil der Länderanteil an der Umsatzsteuer weitgehend nach der Einwohnerzahl verteilt wird. Auch die Vergabe der Ergänzungsan-

¹⁶⁷ Zur Berechnung und zum Ausgleich der Deckungsquoten sowie zu den mit diesem Verfahren verbundenen Abgrenzungsproblemen und Inkonsistenzen vgl. Fischer, H. (1988), S.220 ff.; Peffekoven, R. (1985), S.55 ff.; Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile (1981), S.22 ff.

teile führt nicht zu den erwünschten horizontalen Verteilungswirkungen, da die Ergänzungsanteile alleine an der Steuerkraft eines Landes und nicht an spezifischen Bedarfstatbeständen bemessen werden.

- Durch eine Revision der Umsatzsteuerverteilung können auch keine struktur- oder alloktionspolitisch erwünschten Wirkungen erzielt werden. Zum einen gewährleistet das horizontale Verteilungsverfahren nicht, daß die zugewiesenen Mittel in jene Länder fließen, die strukturschwach sind oder in denen von Sanierungsmaßnahmen grenzüberschreitende Nutzenstreunungen ausgehen. Zum anderen werden im Rahmen der Steuerverteilung im Ergebnis ungebundene Transfers vergeben. Zur Beseitigung von Strukturproblemen oder zur Kompensation von Spillover-Effekten sind dagegen zweckgebundene Zuweisungen mit einer Eigenbeteiligung der empfangsberechtigten Körperschaft geboten.
- Schließlich kann durch eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile auch nicht der politischen Verantwortung des Bundes an der Entstehung der Altlastenproblematik Rechnung getragen werden. Zwar werden durch eine Erhöhung des Länderanteils letztlich Zuweisungen des Bundes an die sanierungsverantwortlichen Länder vergeben. Allerdings erlaubt die Vorschrift des Art. 106 Abs. 4 GG eine Änderung des bestehenden Beteiligungsverhältnisses nur, wenn sich eine wesentliche Verschiebung in den Deckungsquoten von Bund und Ländern ergibt - d.h. aus distributionspolitischen Gründen -, und nicht, um der Mitverantwortung des Bundes an den mit der Wahrnehmung einer Länderaufgabe verbundenen Finanzierungslasten gerecht zu werden.¹⁶⁸ Schließlich würde auch hier durch das horizontale Zerlegungsverfahren nicht gewährleistet, daß die zusätzlichen Mittel proportional zu den jeweils anfallenden Sanierungskosten in die einzelnen Länder fließen.

Im Ergebnis kann die Umsatzsteuerverteilung höchstens dazu beitragen, vertikal-fiskalische Ungleichgewichte zu beseitigen, die durch eine grundsätzliche Finanzierungsverantwortung der Länder bei der Sanierung von Altlasten entstehen. Angesichts der gerade in den letzten Jahren zu beobachtenden, an föderativen Partikularinteressen ausgerichteten Verteilungskämpfe im Bereich des innerstaatlichen Finanzausgleichs ist jedoch nicht zu erwarten, daß eine sachlich zu vertretende Revision des Aufteilungsverhältnisses auch tatsächlich umgesetzt wird. Solange weiterhin diskretionär in Verhandlungen zwischen dem Bund und den Landesregierungen über die Umsatzsteuerverteilung entschieden wird, wird sich daran auch kaum etwas ändern. Es ist deshalb dringend geboten, ein an ökonomischen Kriterien orien-

168 Vgl. Henneke, H.-G. (1990), S.153; Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1990), S.1207.

tiertes, regelgebundenes - d.h. gesetzlich fixiertes - Verfahren oder ein sog. Schlichtungsverfahren einzuführen.¹⁶⁹

6.2. Horizontaler Finanzausgleich unter den Ländern

Nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist durch Gesetz sicherzustellen, "daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen." Dieser Ausgleich wird auf zwei Wegen herbeigeführt: über den horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern sowie über die Vergabe der im nächsten Abschnitt zu behandelnden Bundesergänzungszuweisungen.¹⁷⁰ Die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes werden seit Anfang der achtziger Jahre sowohl zwischen den Bundesländern als auch in der Finanzwissenschaft kontrovers diskutiert und waren bereits Gegenstand von zwei Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht.¹⁷¹ Auf diese Diskussionen und auf die zahlreichen Reformvorschläge wird im folgenden nur insoweit eingegangen, wie sie für die Finanzierung von Altlastensanierungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs von Bedeutung sind.

Im Kern geht es beim horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern um die Sicherung bzw. Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet.¹⁷² In Art. 107 Abs. 2 Satz 2 verpflichtet das Grundgesetz die finanzstarken Länder zu Ausgleichszahlungen an die finanzschwachen Länder, ohne allerdings eine vollständige Nivellierung herbeiführen zu wollen.¹⁷³ Maßstab für die Ausgleichsverpflichtungen ist die Finanzkraft der einzelnen Länder. Die Finanzkraftmeßzahl eines Landes (§ 6 Abs. 1 FAG) setzt sich zusammen aus den Steuereinnahmen des Landes und den Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe (§ 7 FAG) sowie aus den - im Prinzip auf die Hälfte gekürzten und normierten - Steuereinnahmen seiner Gemeinden (§ 8 FAG). Um den Finanzbedarf eines Landes zu ermitteln, wird eine Ausgleichsmeßzahl berechnet (§ 6 Abs. 2 FAG). Sie stellt

169 Zum Schlichtungsverfahren vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S.62 ff.

170 Die näheren Regelungen hierzu stehen in den §§ 4 bis 11 FAG (horizontaler Finanzausgleich unter den Ländern) sowie in § 11a FAG (Bundesergänzungszuweisungen).

171 Vgl. hierzu die beiden Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich aus den Jahren 1986 und 1992: BVerfGE 72, 330 sowie Urteil vom 27.05.1992 (Manuskript). Eine zusammenfassende Darstellung und ökonomische Beurteilung der jeweiligen Normenkontrollverfahren findet man bei Peffekoven, R. (1987) und Peffekoven, R. (1992b).

172 Zur Bedeutung des Postulats der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse für den Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG vgl. Fischer-Menshausen, H. (1978), S.147.

173 Zum Ausmaß eines distributionspolitisch motivierten Finanzausgleichs vgl. auch die Ausführungen in Kap. B II 3.2.1.

keine originäre Kennzahl für den Finanzbedarf dar, sondern wird aus der Finanzkraftmeßzahl abgeleitet. Sie ergibt sich, wenn die bundesdurchschnittlich erzielten Pro-Kopf-Einnahmen der Länder und der Gemeinden mit der - gegebenenfalls nach § 9 FAG veredelten - Einwohnerzahl eines Landes multipliziert werden. Bundesländer, deren Finanzkraftmeßzahl die Ausgleichsmeßzahl übersteigt, sind ausgleichspflichtig und haben Beiträge zu leisten; bei der umgekehrten Konstellation ist ein Land ausgleichsberechtigt und erhält Zuweisungen (§ 5 FAG). Das angestrebte Ausmaß des Ausgleichs ist im einzelnen in § 10 FAG geregelt.

Durch den soeben beschriebenen Ausgleichsmechanismus sollen horizontal-fiskalische Ungleichgewichte zwischen den Ländern reduziert werden. Wenn nun in einem Bundesland überproportional hohe Sanierungskosten pro Einwohner anfallen¹⁷⁴, erhöht sich dessen Finanzbedarf ebenfalls überproportional, während seine Finanzkraft unverändert bleibt. Daraus ließe sich nun die Forderung ableiten, überdurchschnittliche Pro-Kopf-Sanierungskosten eines Landes als Sonderbedarf anzusetzen, mit dem Ergebnis, daß ein solches Land - sofern es ausgleichspflichtig ist - niedrigere Ausgleichsbeiträge zu leisten hat oder - sofern es ausgleichsberechtigt ist - höhere Zuweisungen erhält.

Eine solche Kompensation ist allerdings seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.06.1986 nicht mehr gestattet.¹⁷⁵ Das Verfassungsgericht hat betont, daß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG einen angemessenen finanziellen Ausgleich zwischen leistungsstarken und leistungsschwächeren Ländern vorsieht, ohne auf einen Ausgleich der unterschiedlichen Belastungen der Länder mit bestimmten Ausgaben einzugehen. Ein Finanzausgleich, der sich allein auf objektive, von politischen Bedarfs- und Dringlichkeitsentscheidungen unabhängige Aufgaben beziehen soll, sei nur möglich, "wenn das benötigte Ausgabenvolumen nach abstrakten Bedarfskriterien definiert wird."¹⁷⁶ Auch ökonomische Argumente sprechen für eine pauschalierte, auf die Einwohnerzahl bezogene Lösung bei der Ermittlung des Finanzbedarfs: Wenn man Sonderbedarfe zulassen würde, bestünde die Gefahr eines unerwünschten "Bedarfswettlaufs"; spezielle Bedarfe einzelner Länder müßten gegeneinander abgewogen werden, was sich politisch wie ökonomisch als objektiv kaum

174 Vgl. hierzu beispielhaft die in Tab. A.3 (Kap. A II 2.2.) ausgewiesenen Werte.

175 Vgl. BVerfGE 72, 330, S.400 ff. Eine Ausnahmeregelung gilt - aus historischen Gründen - nur für die Aufwendungen der Stadtstaaten und des Landes Niedersachsen zur Unterhaltung und Erneuerung ihrer Seehäfen. Diese Länder dürfen bei der Ermittlung ihrer Finanzkraft die in § 7 Abs. 3 FAG festgelegten Pauschalbeträge abziehen. Vgl. hierzu kritisch Peffekoven, R. (1988).

176 BVerfGE 72, 330, S.402.

lösbares Problem herausstellen dürfte, und es entstünden nur schwer nachvollziehbare horizontale Belastungswirkungen.¹⁷⁷

Selbst wenn man den Ansatz von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich zuließe, könnte auf diesem Wege allenfalls ein Ausgleich horizontal-fiskalischer Ungleichgewichte zwischen den Bundesländern erreicht werden.¹⁷⁸ Den übrigen Gründen für eine Mischfinanzierung bei der Finanzierung von Altlastensanierungen könnte dagegen nicht Rechnung getragen werden:

- Das Zuweisungssystem gewährleistet nicht, daß die Mittel verstärkt in jene Länder fließen, die strukturschwach sind oder in denen von Sanierungsmaßnahmen grenzüberschreitende externe Effekte ausgehen. Zudem wäre nicht sichergestellt, daß im Falle von Spillover-Effekten die nutzenempfangende Körperschaft belastet wird. Schließlich sollten struktur- und allokatiospolitisch motivierte Zuweisungen mit einer Zweckbindung und einer Eigenbeteiligung der empfangsberechtigten Körperschaft ausgestattet werden. Die im Rahmen des Länderfinanzausgleichs transferierten Mittel verbessern dagegen die allgemeine Finanzausstattung der Bundesländer.
- Eine Berücksichtigung von Sonderbedarfen im horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern erschließt keine neuen Mittel, sondern führt zu einer Umverteilung vorhandener Mittel. Von daher gesehen kann all jenen Argumenten für eine Mischfinanzierung, die eine finanzielle Beteiligung des Bundes voraussetzen (Ausgleich vertikal-fiskalischer Ungleichgewichte, politische Mitverantwortung des Bundes an der Entstehung von Altlasten), ebenfalls keine Rechnung getragen werden.

6.3. Bundesergänzungszuweisungen

Nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG kann das Finanzausgleichsgesetz bestimmen, "daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt." Das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen ist auf 2 v.H. des Umsatzsteueraufkommens im alten

¹⁷⁷ Vgl. hierzu Peffekoven, R. (1987), S.205 ff.

¹⁷⁸ Auf die besonderen Probleme, die auch dann noch vorhanden wären, weil die alten und die neuen Bundesländer derzeit einen getrennten Finanzausgleich vornehmen, soll hier nicht eingegangen werden, da ab 1995 ohnehin ein gemeinsamer Finanzausgleich durchgeführt werden soll.

Bundesgebiet¹⁷⁹ limitiert. Bei der Vergabe der Bundesergänzungszuweisungen werden sowohl Sonderlasten - als sog. Vorabbeträge - als auch die nach dem horizontalen Ausgleich verbleibende unterdurchschnittliche Finanzausstattung einzelner Länder berücksichtigt. Derzeit erhalten vier Bundesländer Vorabbeträge zur Überwindung einer bestehenden Haushaltsnotlage bzw. zum Ausgleich überdurchschnittlicher Kosten der politischen Führung (§ 11a Abs. 3 FAG).

In Analogie zu den heute bereits berücksichtigten Sonderlasten könnte man in Zukunft Ländern mit überdurchschnittlichen Sanierungskosten pro Einwohner aus distributionspolitischen Gründen, Ländern mit einer geringen Wirtschaftskraft aus strukturpolitischen Gründen und Bundesländern, in denen von einer Sanierungsmaßnahme Spillover-Effekte ausgehen, aus allokatonspolitischen Gründen Vorabbeträge gewähren. Bei der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen bereitet es keine Schwierigkeiten, den Kreis der zuweisungsberechtigten Körperschaften - je nach Zielsetzung - auf die eigentlichen Destinatäre zu beschränken. Dagegen gewährleistet die technische Ausgestaltung der Transfers - Bundesergänzungszuweisungen sind ungebundene Zuweisungen - wiederum keine zieladäquate Mittelverwendung. Wenn allokatons- oder strukturpolitische Ziele angestrebt werden, ist eine Zweckbindung sowie eine Eigenbeteiligung der empfangsberechtigten Körperschaft grundsätzlich erwünscht. Auch zum Ausgleich horizontal-fiskalischer Ungleichgewichte ist im speziellen Fall der Sanierungskosten eine Verwendungsaufgabe zu befürworten. Die Ausführungen in Kapitel B II 3.2.2. haben gezeigt, daß ungebundene Finanzzuweisungen nur im Rahmen eines allgemeinen Lastenausgleichs vergeben werden sollten. Werden dagegen Bedarfszuweisungen für außergewöhnliche, die finanzielle Leistungskraft übersteigende Belastungen gewährt und soll dabei zugleich eine gewisse Mindestversorgung bei den Körperschaften der nachgeordneten Ebene gesichert werden, so ist - auch im Falle eines ursprünglich distributionspolitisch motivierten Ausgleichs - eine Zweckbindung der zugewiesenen Mittel geboten.

Ob mit der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen vertikal-fiskalische Ungleichgewichte ausgeglichen werden können oder ob der politischen Verantwortung des Bundes für die Altlastenproblematik Rechnung getragen werden kann, hängt zunächst davon ab, ob das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen diskretionär erhöht wird oder nicht. Solange die Zuweisungssumme auf 2 v.H. des Umsatzsteueraufkommens begrenzt ist, führen ver-

¹⁷⁹ Die Beschränkung auf das Umsatzsteueraufkommen im alten Bundesgebiet erklärt sich damit, daß die neuen Bundesländer derzeit nicht an den Bundesergänzungszuweisungen partizipieren. Da auch diese Regelung entfallen wird, wenn ab 1995 ein gemeinsamer Finanzausgleich durchgeführt wird, bleiben Probleme, die lediglich aus der Beschränkung der Bundesergänzungszuweisungen auf die alten Bundesländer resultieren, bei der Beurteilung unberücksichtigt.

änderte Vergabekriterien zu einer rein horizontalen Umverteilung. Würde das Transfervolumen dagegen erhöht, könnte den genannten Aspekten bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Vergabekriterien grundsätzlich Rechnung getragen werden.¹⁸⁰ Allerdings gibt es gute Gründe gegen eine solche Lösung. Zunächst spricht vieles dafür, vertikal-fiskalische Ungleichgewichte im Rahmen der eigens dafür vorgesehenen - und ggf. reformierten - vertikalen Umsatzsteuerverteilung zu bereinigen.¹⁸¹ Darüber hinaus sollte die Vergabe der Bundesergänzungszuweisungen, mit der im Kontext des gesamten Länderfinanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 GG interföderative, verteilungspolitische Ziele verfolgt werden, nicht durch weitere Zielsetzungen - wie z.B. der finanziellen Abgeltung politischer Verantwortlichkeiten des Bundes im Bereich der Altlastenproblematik - überfrachtet werden. Nicht zuletzt aus diesem Grund wäre es sinnvoll, auch andere Sonderbedarfe zukünftig nicht mehr im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen zu berücksichtigen. So orientieren sich z.B. im Reformmodell des Sachverständigenrates die Vergabekriterien für die horizontalen wie auch für die vertikalen Zuweisungen mit horizontaler Wirkung alleine an der Finanzkraft einer Körperschaft.¹⁸²

Ab 01.01.1995 werden die Vorschriften für die Vergabe der Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen eines gemeinsamen Finanzausgleichs zwischen alten und neuen Bundesländern modifiziert. Die Ausgestaltung der Transfers (insbesondere: ungebundene Transfers ohne Eigenbeteiligung) wird allerdings weitgehend beibehalten, so daß sich an der hier vorgenommenen grundsätzlichen Beurteilung der Bundesergänzungszuweisungen im Hinblick auf die Finanzierung der Altlastensanierung nichts ändert.

6.4. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG

Nach Art. 91a GG kann der Bund auf bestimmten Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mitwirken. Neben der Voraussetzung, daß es sich um eine Länderaufgabe handeln muß, sind zunächst zwei weitere Bedingungen hervorzuheben. Zum einen müssen die Leistungen für die Gesamtheit bedeutsam sein; zum anderen muß die Beteiligung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich sein (Art. 91a Abs. 1 GG). Alle

180 Die zusätzlich geschaffene Zuweisungssumme müßte dann z.B. proportional zu den jeweils anfallenden Sanierungskosten auf die einzelnen Länder verteilt werden.

181 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B II 6.1.

182 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992), S.215 ff.

genannten Voraussetzungen können im Falle der Aufgabe "Altlastensanierung" als erfüllt angesehen werden:

- Die Sanierung von Altlasten ist nach den verfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes Aufgabe der Länder.¹⁸³
- Die distributionspolitische Analyse in Kapitel B II 3.2. hat gezeigt, daß kontaminierte Flächen die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse beeinträchtigen können. Da der horizontale Finanzausgleich unter den Ländern nicht imstande ist, verteilungspolitisch unerwünschte Wirkungen infolge unterschiedlicher Ausgabenbelastungen bei der Altlastensanierung zu kompensieren¹⁸⁴, kann man darüber hinaus eine Beteiligung des Bundes als erforderlich ansehen.
- Der in der Verfassungsvorschrift ausgesprochene Vorbehalt "für die Gesamtheit bedeutsam" hat "insofern eine limitierende Funktion, als er Vorhaben von nur regionaler oder lokaler Bedeutung ausschließt."¹⁸⁵ Hierbei handelt es sich wiederum um einen sog. unbestimmten Rechtsbegriff, der nur in beschränktem Umfang einer gerichtlichen Überprüfung unterliegt.¹⁸⁶ Sowohl die strukturpolitische als auch die alloktionspolitische Analyse (Existenz von Spillover-Effekten) haben jedoch gezeigt, daß die Altlastensanierung aus ökonomischer Sicht durchaus überregionale Bedeutung haben kann. Schließlich läßt sich auch aus der politischen Mitverantwortung des Bundes an der Entstehung der Altlastenproblematik begründen, daß es sich bei der Altlastensanierung um eine für die Gesamtheit bedeutsame Leistung handelt.¹⁸⁷

Obwohl die Aufgabe "Altlastensanierung" die grundsätzlichen Voraussetzungen, die an Gemeinschaftsaufgaben gestellt werden, erfüllt, ist es nicht ohne weiteres möglich, eine Mitwirkung des Bundes bei der Bewältigung der Altlastenproblematik zu erreichen. Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit nach Art. 91a GG sind auf drei enumerativ aufgezählte Bereiche beschränkt, nämlich den Hochschulbau sowie Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Somit bedürfte es zunächst einer Grundgesetzänderung, wenn man die Aufgabe "Altlastensanierung" als eigenständigen Bereich im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben etablieren wollte.¹⁸⁸ Den weiteren Ausführungen in diesem Abschnitt liegt die Annahme

183 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 2.

184 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 6.2.

185 Fischer-Menshausen, H. (1978), S.138.

186 Vgl. Henneke H.-G. (1990), S.33.

187 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 4.

188 Vgl. Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1990), S.1029.

zugrunde, daß die hierfür erforderlichen Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat politisch durchsetzbar sind. Inwieweit Altlastensanierungen im Rahmen der bereits bestehenden Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" durchgeführt werden bzw. durchgeführt werden könnten, wird in Kapitel B II 7.1. näher untersucht.

Nach Art. 91a Abs. 2 GG werden die Gemeinschaftsaufgaben durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates näher bestimmt. Demnach müßte nach vorangegangener Verfassungsänderung ein Ausführungsgesetz (Altlastensanierungsgesetz) verabschiedet werden, das allgemeine Grundsätze für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe Altlastensanierung enthält. Die Mitwirkung des Bundes müßte sich allerdings - gemäß Art. 91a Abs. 3 und 4 GG - auf die Beteiligung an der Rahmenplanung und die Mitfinanzierung beschränken.

Die Rahmenpläne werden von den Planungsausschüssen aufgestellt. Mitglieder des Planungsausschusses sind der zuständige Fachminister des Bundes, der Bundesfinanzminister und je ein Minister eines jeden Landes, wobei die Stimmenzahl des Bundes der Zahl aller Länder entspricht und die Stimmen des Bundes nur einheitlich abgegeben werden können. Die Beschlüsse des Planungsausschusses bedürfen einer Mehrheit von Dreiviertel der Stimmen und "sind insoweit verbindlich, als Bund und Länder gehalten sind, die für die Durchführung des Rahmenplans erforderlichen Mittel in die Entwürfe der Haushaltspläne einzustellen."¹⁸⁹ Die Durchführung der Rahmenpläne vollzieht sich gemäß Art. 83 GG. Die verwaltungsmäßige Ausführung (Detailplanung, Mittelvergabe, technische Ausführung, Schlußabrechnung, Kontrolle) obliegt den Ländern, ohne daß dem Bund insoweit ein Mitwirkungsrecht zusteht.¹⁹⁰ An der Rahmenplanung wird grundsätzlich kritisiert, daß sie die Macht der Planungsausschüsse zulasten der jeweiligen Länderparlamente ausdehnt.¹⁹¹ Ohne an der Planung hinreichend beteiligt gewesen zu sein, werden die Parlamente faktisch durch die Planungsausschüsse gebunden, denn eine Veränderung oder Ablehnung eines einmal in die Gemeinschaftsaufgaben aufgenommenen Projekts hat den Verlust des Bundesanteils zur Folge.¹⁹² Obwohl die Rechte der Legislative somit zweifellos beschnitten werden, bleibt der notwendige Schutz der Eigenstaatlichkeit der Länder durch eine andere Regelung gewahrt. Nach Art. 91a Abs. 3 Satz 2 GG kann ein Vorhaben nicht ohne die Zustimmung des Landes - in diesem Fall der Exekutive des Landes - in die Rahmenplanung aufgenommen werden, in dessen Gebiet es durchgeführt werden soll. Schließlich ist eine Abstimmung zwischen Bund und Ländern bei für die Gesamtheit

189 Vgl. Ehrlicher, W. (1980), S.678.

190 Vgl. Henneke, H.-G. (1990), S.33.

191 Vgl. Kisker, G. (1971), S.290.

192 Vgl. Frowein, J.A. (1973), S.25.

bedeutsamen Maßnahmen und damit auch bei Sanierungsmaßnahmen, von denen Spillover-Effekte ausgehen oder mit denen strukturpolitisch erwünschte Wirkungen erzielt werden sollen, ohnehin zu befürworten. Fraglich ist allerdings, ob die den Gemeinschaftsaufgaben zugrunde liegenden Finanzierungsregelungen geeignet sind, den ökonomischen Gründen für eine Mischfinanzierung bei der Altlastensanierung Rechnung zu tragen.

Die Finanzierungsanteile von Bund und Ländern unterliegen nach Art. 91a Abs. 4 GG einem starren Verteilungsschlüssel. Zwar können die Finanzierungsanteile zwischen den einzelnen Gemeinschaftsaufgaben variieren¹⁹³; zwischen den verschiedenen Projekten einer Gemeinschaftsaufgabe ist eine Differenzierung allerdings nicht möglich. Zudem ist der Beteiligungssatz für alle Länder einheitlich festzusetzen. Schließlich ist die Beteiligung des Bundes auf die Investitionskosten der in den Rahmenplänen vorgesehenen Maßnahmen beschränkt. Die nach Durchführung der Maßnahme anfallenden Folgekosten sind in vollem Umfang von den Ländern zu tragen. Das gleiche gilt gemäß Art. 104a Abs. 5 GG für die Verwaltungskosten.¹⁹⁴ Für eine mögliche Finanzierung der Altlastensanierung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben bedeutet das, daß sich die Beteiligung des Bundes weitgehend auf die Kosten der Sanierung i.e.S. und die Kosten der Gefährdungsabschätzung beschränkt. Erfassungs- und Überwachungskosten sind dagegen den Verwaltungs- bzw. Folgekosten zuzurechnen.

Somit kann die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe "Altlastensanierung" hinsichtlich der Gründe für eine Mischfinanzierung wie folgt beurteilt werden:

- Wenn alle Bundesländer proportional zu den auf ihrem Hoheitsangebot anfallenden Sanierungskosten Zuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe erhalten, kann einerseits der angestrebte Ausgleich eines vertikal-fiskalischen Ungleichgewichts zwischen dem Bund und den Ländern erreicht werden und andererseits der politischen Verantwortung des Bundes an der Entstehung des Altlastenproblems Rechnung getragen werden.
- Um eine zusätzliche Entlastung leistungsschwacher Länder zu erreichen, wäre in Betracht zu ziehen, die Bundesbeiträge zu den Gemeinschaftsaufgaben nach dem Maßstab der negativen Finanzkraft unterschiedlich zu bemessen.¹⁹⁵ Eine solche Differenzierung läßt der starre Verteilungsschlüssel jedoch nicht zu.

193 So trägt der Bund bei den Gemeinschaftsaufgaben "Ausbau und Neubau der Hochschulen" sowie "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" jeweils die Hälfte der Ausgaben; dagegen übernimmt er bei der Verbesserung der Agrarstruktur 60 v.H. und beim Küstenschutz 70 v.H. der Ausgaben.

194 Vgl. Fischer, H. (1988), S.276.

195 Vgl. Kommission für die Finanzreform (1966), S.75.

- Eine struktur- und allokatiospolitisch adäquate Kompensation der mit Altlastensanierungen verbundenen Ausgabenbelastungen scheidet ebenfalls an der pauschalen Festsetzung der Finanzierungsbeiträge. Es ist nicht möglich, die Eigenbeteiligungsquote für Sanierungsmaßnahmen, von denen Spillover-Effekte ausgehen oder die in strukturschwachen Regionen eines Landes durchgeführt werden, herabzusetzen.

Im Gegensatz zu allen zuvor diskutierten Instrumenten haben Zuweisungen, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben vergeben werden, den Vorteil, daß es sich um zweckgebundene Finanztransfers handelt. Dadurch können allokatios- und strukturpolitische sowie im speziellen Fall der Altlastensanierung auch distributionspolitische Ziele grundsätzlich besser verwirklicht werden als mit allgemeinen Zuweisungen. Als problematisch erweist sich dagegen der starre Verteilungsschlüssel. Eine variable Eigenbeteiligungsquote wäre nicht nur zur Verwirklichung der ökonomischen Zielsetzungen geboten, sondern würde auch der - im Vergleich zwischen alten und neuen Bundesländern - unterschiedlichen politischen Verantwortung der zentralen Ebene besser gerecht. Schließlich sind die politischen Anforderungen an die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe "Altlastensanierung" aufgrund der notwendigen Verfassungsänderungen relativ hoch.

6.5. Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG

Nach Art. 104a Abs. 4 GG kann der Bund "den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind." Im Vergleich zu den zuvor diskutierten Gemeinschaftsaufgaben werden dem Bund im Rahmen der Finanzhilfen einerseits weitergehende, andererseits aber auch eingeschränktere Mitwirkungskompetenzen eröffnet. Während Art. 91a GG die Bereiche genau umreißt, "in denen es aber dann zur gemeinsamen Planung und Finanzierung durch Bund und Länder kommt, kann sich der Bund nach Art. 104a Abs. 4 bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen einerseits an Investitionen in allen Aufgabenbereichen der Länder und Gemeinden beteiligen. Andererseits besteht seine Mitwirkung in diesem Fall nur in der Übernahme eines Kostenanteils. Kompetenzen in bezug auf Planung und Gestaltung der Investitionen kommen dem Bund nicht zu."¹⁹⁶ Als nächstes ist

196 Fischer, H. (1988), S.280 f.

nun zu prüfen, inwieweit Zuweisungen zur Finanzierung der Altlastensanierung die Voraussetzungen des Art. 104a Abs. 4 GG erfüllen.

Die erste Voraussetzung lautet, daß es sich um Finanzhilfen handeln muß. Unter Finanzhilfen versteht man Zuwendungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (§ 14 Haushaltsgrundsätzegesetz). Da es nur Hilfen sein sollen, darf sich der Bund an den Investitionsausgaben der Zuwendungsempfänger nur unterstützend beteiligen. Als Konsequenz daraus folgt - was im Falle der Altlastensanierung ohnehin erwünscht ist -, daß eine Vollfinanzierung durch den Bund ausgeschlossen ist. Die Höhe der Beteiligung, die allerdings beträchtlich sein kann¹⁹⁷, muß nach Art. 104a Abs. 4 Satz 2 GG in einem Bundesgesetz (hier: Altlastenfinanzierungsgesetz), das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, geregelt werden.¹⁹⁸ Angesichts der ungleichen Verteilung der Altlasten im Bundesgebiet ist es wichtig, darauf hinzuweisen, daß das Bundesverfassungsgericht keine schematische Gleichbehandlung aller Bundesländer verlangt, sondern nur eine Gleichbehandlung aller gleichermaßen betroffenen Länder.¹⁹⁹ Damit ist es - im Gegensatz zu den Gemeinschaftsaufgaben - möglich, die Eigenbeteiligungsquote der empfangsberechtigten Körperschaften je nach Zielsetzung zu variieren.

Eine weitere Voraussetzung lautet, daß Finanzhilfen für Investitionen vergeben werden. Nach allgemeiner Auffassung ist der hier zugrunde gelegte Investitionsbegriff enger als der Investitionsbegriff nach Art. 115 Abs. 1 GG. Er umfaßt lediglich Sachinvestitionen, die die Länder und Gemeinden selbst vornehmen oder bei Dritten fördern, nicht aber ohne Rücksicht auf den Verwendungszweck gewährte Darlehen, Kapitalzuweisungen oder sonstige Investitionen.²⁰⁰ Ohne auf die Diskussionen um den Begriff der öffentlichen Investitionen, der durchaus Interpretationsspielräume eröffnet, im einzelnen einzugehen²⁰¹, dürfte im speziellen Fall von Zuweisungen zur Finanzierung der Altlastensanierung - zumindest aus ökonomischer Sicht - die Voraussetzung, daß es sich um eine Investition handelt, als erfüllt angesehen werden. Die durch eine Sanierung aufbereiteten Flächen sind langfristig nutzbare "Güter", sie sind eine wesentliche Voraussetzung für private Investitionen, und sie weisen damit auch - soweit man das für den öffentlichen Sektor überhaupt feststellen kann - eine

197 Vgl. hierzu die Zusammenstellung der Kostenverteilungsregeln verschiedener Finanzhilfeprogramme nach Art. 104a Abs. 4 GG bei Fischer, H. (1988), S.286. Bei den von 1989-1992 gewährten Strukturhilfen konnte sich der Bund sogar bis zu 90 v.H. an den Investitionskosten beteiligen (§ 6 Strukturhilfegesetz).

198 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.192.

199 Vgl. BVerfGE 41, 291, S.308.

200 Vgl. Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1990), S.1168.

201 Vgl. hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980).

gewisse "Rentierlichkeit" auf.²⁰² Darüber hinaus stehen bei der Altlastensanierung technische und bauliche Maßnahmen im Vordergrund.

Außerdem muß es sich um "besonders bedeutsame" Investitionen handeln. Dies setzt voraus, daß die Investitionen in Ausmaß und Wirkung ein besonderes Gewicht für die Verbesserung der gesamtstaatlichen Struktur haben. Das ist immer dann anzunehmen, wenn sie über den Rahmen normaler Landes- oder Kommunalvorhaben hinausgehen, was sich auch in der finanziellen Größenordnung oder der Langfristigkeit der Aufgabenstellung ausdrückt.²⁰³ Angesichts der erwarteten Kosten und der Zeiträume, die die Bundesländer für die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen ansetzen²⁰⁴, bestehen an der besonderen Bedeutung der Sanierungsaufgabe wohl kaum Zweifel. Hinzu kommt, daß mitunter auch überregionale Zusammenhänge, wie z.B. Spillover-Effekte, als Kriterien herangezogen werden, um zu entscheiden, ob es sich um eine "besonders bedeutsame" Investition handelt.²⁰⁵

Abschließend ist zu prüfen, ob eine der drei in Art. 104a Abs. 4 GG genannten Förderungsvoraussetzungen bei Altlastensanierungen erfüllt ist. Weniger bedeutsam sind in diesem Zusammenhang Finanzhilfen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, auch wenn es theoretisch denkbar wäre, Investitionsprojekte im Bereich der Altlastensanierung zur Glättung von Konjunkturzyklen einzusetzen. Wichtiger sind die beiden anderen Voraussetzungen.

Hinsichtlich der Förderkriterien "zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet" und "zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums" kann auf die Ausführungen in Kapitel B II 3.3. verwiesen werden. Danach steht die regional- und wachstumspolitische Relevanz der Altlastensanierung außer Zweifel. "Die Konzentration von Altlasten in einigen Teilen des Bundesgebietes beeinträchtigt die Wirtschaftskraft der davon betroffenen Länder und Gemeinden in einer Weise, daß dadurch ihre Leistungsfähigkeit in erheblichem Maße beeinträchtigt wird und hinter derjenigen zurückbleibt, die im Bundesdurchschnitt erreicht wird. Gelingt es nicht, die Altlasten innerhalb der nächsten Jahre zu beseitigen, muß damit gerechnet werden, daß die Verzerrungen in der Wirtschaftskraft zwischen den Ländern noch weiter zunehmen."²⁰⁶ Die wachstumspolitische Bedeutung von Altlastensanierungen läßt sich unmittelbar aus den regionalpolitischen Wirkungen ableiten,

202 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. A II 4. Der investive Charakter von Sanierungsmaßnahmen wird weiter unten - bei der Diskussion der speziellen Tatbestände des Art. 104a Abs. 4 GG - noch deutlicher.

203 Vgl. Henneke, H.-G. (1990), S.54.

204 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. A II 2.2.

205 Vgl. Fischer, H. (1988), S.281.

206 Brandt, E. (1987), S.151.

da "die Maximierung des Bruttosozialprodukts in der gesamten Volkswirtschaft ... (eine, d. Verf.) wachstumsoptimale Faktorallokation im Raum"²⁰⁷ voraussetzt. Schließlich könnte man hinsichtlich der wachstumspolitischen Zielsetzung auch auf qualitative Aspekte verweisen, denn Altlastensanierungen erhöhen die Umweltqualität und verbessern somit das qualitative Wachstum einer Volkswirtschaft.²⁰⁸

Gegen eine Ausweitung der Mischfinanzierung werden in der Literatur seit Jahren Bedenken vorgetragen.²⁰⁹ Kritisiert wird,

- daß durch die Teilverantwortung mehrerer Ebenen Doppelt- und Dreifachbürokratien entstehen und keine hinreichende Transparenz mehr gewährleistet ist,
- daß durch die Verteilung der Zuständigkeiten auf mehrere Ebenen die Kontrolle durch die Rechnungshöfe erschwert wird,
- daß die Befugnisse der Länderparlamente faktisch beschränkt werden,
- daß die öffentlichen Ausgaben insgesamt ausgedehnt werden, weil mehr Projekte realisiert werden als in einer Situation, in der die anfallenden Kosten alleine von der aufgabenverantwortlichen Ebene zu tragen wären,
- daß auf der nachgeordneten Ebene die Präferenzen zugunsten mischfinanzierter Aufgaben verzerrt werden und
- daß bei den zuweisungsberechtigten Körperschaften eine Subventionsmentalität entsteht, bei der Anstrengungen erlahmen, Erfolge aus eigener Kraft zu erzielen.

Hinzu kommt ein weiterer Kritikpunkt, der speziell gegen Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG ins Feld geführt werden kann. Da die Aufgabenbereiche, in denen eine Mischfinanzierung möglich ist, im Gegensatz zu den Gemeinschaftsaufgaben nicht verfassungsrechtlich festgelegt sind, sondern nur an bestimmte, weit interpretierbare Voraussetzungen geknüpft sind²¹⁰, ist die Gefahr einer ökonomisch unerwünschten Ausweitung der Finanzhilfen besonders groß.

207 Jürgensen, H. (1981), S.429.

208 Zur Qualifizierung des Wachstumsziels und zur Vernachlässigung qualitativer Aspekte in der traditionellen Wachstumstheorie vgl. Binswanger, H.C., Frisch, H., Nutzinger, H.G., Scheffold, B., Scherhorn, G., Simonis, U.E., Strümpel, B. (1988), S.86 ff.; Simonis, U.E. (1985), S.228 ff.

209 Vgl. hierzu ausführlich Borell, R. (1981), S.27 ff.; Füchsel, W.-D. (1985), S.94 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990), S.213.

210 Ein Beispiel für den weiten Interpretationsspielraum sind die Finanzhilfen, die im Rahmen des sog. Strukturhilfegesetzes vergeben wurden. Die niedrige Eigenbeteiligungsquote, der Verteilungsschlüssel und vor allem der weit gefaßte Katalog der förderungsfähigen Projekte läßt vermuten, daß hiermit weniger konjunktur-, wachstums- oder regionalpolitische Ziele verfolgt wurden, sondern im Ergebnis eine Verbesserung der allgemeinen Finanzausstattung

Auf der anderen Seite sollte die Einführung neuer Finanzhilfen nicht grundsätzlich tabuisiert werden. Wenn es - wie im Falle der Altlastensanierung - gute ökonomische Gründe für eine Mischfinanzierung gibt und diesen Gründen - wie im folgenden noch zu zeigen sein wird - mit Zuweisungen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG am ehesten Rechnung getragen werden kann, sollte dieses Instrumentarium auch eingesetzt werden.²¹¹ Bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Transfers ist dann darauf zu achten, daß die zweifellos bestehenden Nachteile dieser Finanzierungsform minimiert werden.²¹² Wenn dies gelingt, erweist sich der oben formulierte Einwand, daß neue Finanzhilfen ohne eine Verfassungsänderung recht willkürlich und damit auch relativ einfach eingeführt werden können, im Hinblick auf die politische Durchsetzbarkeit sogar als ein Vorteil.

Finanzhilfen sind zweckgebundene, vertikale Zuweisungen mit einer variablen Eigenbeteiligungsquote. Damit erfüllen sie die ökonomischen und politischen Anforderungen, die an eine Mischfinanzierung bei der Altlastensanierung gestellt werden, im Vergleich zu allen zuvor diskutierten Instrumenten am besten:

- Der politischen Verantwortung des Bundes wird Rechnung getragen, wenn alle Länder proportional zu den in ihrem Hoheitsgebiet anfallenden Sanierungskosten zuweisungsbe-rechtigt sind. Die größere Verantwortung des Bundes für die Altlastenproblematik in den neuen Bundesländern kann bei der Festsetzung der Eigenbeteiligungsquote berücksichtigt werden.
- Allokations-, distributions- und strukturpolitisch erwünschte Korrekturen können ebenfalls durch eine zieladäquate Variation²¹³ der Finanzierungsanteile von Bund und Ländern erreicht werden.
- Vertikal-fiskalische Ungleichgewichte zwischen Bund und Ländern, die daraus resultieren, daß den Ländern die grundsätzliche Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für Altlastensanierungen obliegt, sollten indes über das eigens dafür geschaffene Verfahren der vertikalen Umsatzsteuerverteilung ausgeglichen werden. Dabei sind die Ausgaben,

bestimmter Bundesländer erreicht werden sollte. Vgl. hierzu auch Patzig, W. (1989), S.332 ff.

211 Auch der Sachverständigenrat hat darauf hingewiesen, daß man in besonderen Situationen aus ökonomischen Gründen auf Mischfinanzierungen nicht verzichten kann. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992), S.218.

212 Zu einer solchen Minimierungsstrategie vgl. Füchsel, W.-D. (1985), S.314 ff.

213 Vgl. hierzu genauer die Ausführungen am Ende dieses Kapitels.

die der Bund im Rahmen der Mischfinanzierung zu tragen hat, bei der Deckungsquotenberechnung zu berücksichtigen, weil der Bund nur dann imstande ist, die ihm zukommenden Aufgaben ausgabenwirksam zu erfüllen.²¹⁴

Damit wird deutlich, daß der entscheidende Vorteil der Finanzhilfen gegenüber einer Finanzierung der Altlastensanierung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben in der variablen Eigenbeteiligungsquote liegt. Abschließend stellt sich die Frage, welche Vorschriften ein Altlastenfinanzierungsgesetz nach Art. 104a Abs. 4 GG im einzelnen enthalten müßte:

- Das jährliche Finanzierungsvolumen (inklusive der Finanzierungsanteile der Länder) und die Dauer des Förderungsprogramms (t) sollten ex ante vorgegeben werden. Beide Größen können letztlich nur politisch festgelegt werden.²¹⁵ Denkbar wäre z.B., daß das jährliche Finanzierungsvolumen so festgesetzt wird, daß alle voraussichtlich nach dem Gemeinlastprinzip zu sanierenden Altlasten - unter Berücksichtigung einer gewissen Mindestqualität (normierte Sanierungskosten K) - innerhalb von 20 Jahren saniert werden.²¹⁶ Wenn ein Bundesland oder eine Kommune aus ökonomischen oder ökologischen Gründen eine höhere Sanierungsqualität anstrebt als dies mit der an einer durchschnittlichen Mindestqualität bemessenen jährlichen Zuweisungssumme eines Landes ($Z_{i,j}$) möglich ist, muß die jeweilige Körperschaft für die damit verbundenen Zusatzkosten selbst aufkommen. Dadurch bleiben erstens Anreize erhalten, daß die nachgeordneten Körperschaften bei der Aufgabenerfüllung die Präferenzen ihrer Bürger berücksichtigen; und zweitens entspricht dieses Verfahren dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, weil der mit einer höheren Sanierungsqualität einhergehende Zusatznutzen i.d.R. ebenfalls bei den Bürgern der nachgeordneten Körperschaften wirksam wird.
- Da nach Art. 104a Abs. 4 GG ausschließlich Investitionen gefördert werden dürfen, sollten Finanzhilfen nur für Maßnahmen zur Gefährdungsabschätzung und für Sanierungsmaßnahmen i.e.S. vergeben werden.
- Zuweisungsberechtigt sollten grundsätzlich alle Bundesländer sein. Jedes Land erhält einen Grundbetrag. Dieser errechnet sich, indem man die normierten jährlichen Sanierungskosten eines Landes ($K_{i,j}$) mit dem jeweiligen Zuweisungssatz des Landes (1 minus

214 Vgl. Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestsetzungen der Umsatzsteueranteile (1981), S.37.

215 Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur Zieldiskussion in Kap. A II 3.

216 In den neuen Bundesländern sind beim Kauf ehemals volkseigener Betriebe gewährte, sanierungsbedingte Preisabschläge bei der Ermittlung der Sanierungskosten, die über das Gemeinlastprinzip gedeckt werden müssen, abzusetzen. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in den Kap. B I 4. und B II 7.2.

Eigenbeteiligungsquote des Landes) multipliziert. Damit wird der politischen Mitverantwortung des Bundes an der Entstehung der Altlastenproblematik Rechnung getragen.

- In einem nächsten Schritt ist die Eigenbeteiligungsquote der Länder festzulegen. Sie bemißt sich wiederum an der politischen Mitverantwortung des Bundes für die Altlastenproblematik. Der Verantwortungsanteil kann nur politisch fixiert werden, und er sollte - gerade weil es keine objektiven Kriterien gibt - zunächst pauschal, d.h. für alle Länder einheitlich festgesetzt werden. Die Eigenbeteiligungsquote sollte jedoch deutlich über 50 v.H. liegen, weil ansonsten die Zuordnung der Aufgabenkompetenz auf die Länder nicht mehr zu vertreten wäre. Schließlich sollte die Eigenbeteiligungsquote in Abhängigkeit von bestimmten Faktoren nach unten korrigiert werden.

* Um der besonderen Situation der neuen Bundesländer im Hinblick auf die Ursachen der Bodenkontaminationen (Verantwortung des Zentralstaats) und der besonderen Verantwortung des Bundes im Kontext der Freistellungsklausel²¹⁷ gerecht zu werden, sollte die Eigenbeteiligungsquote der neuen Bundesländer (E_{O}) - wiederum um einen pauschalen v.H.-Satz - niedriger angesetzt werden als für die alten Länder (E_{W}).

* Aus distributionspolitischen Gründen sollte die Eigenbeteiligungsquote bei Ländern mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft innerhalb einer bestimmten Bandbreite (z.B. zwischen 0 und 10 v.H.) nach unten verändert werden. Als Indikator für die Finanzkraft eines Landes ($F_{i,j}$) könnte der Quotient aus Finanzkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs herangezogen werden. Das setzt allerdings voraus, daß - wie dies im Sachverständigenrats-Modell geschieht²¹⁸ - bei der Berechnung dieses Quotienten weder die Einwohner eines Landes gewichtet werden noch andere Arten von Sonderbedarfen berücksichtigt werden. Länder, deren Finanzkraft weit unter dem Durchschnitt liegt, könnten ihre Eigenbeteiligungsquote um einen höheren v.H.-Satz (E_{D}) reduzieren als Länder, deren Finanzkraft knapp unter dem Durchschnitt liegt.

* Länder, die nachweisen, daß sie aus der ihnen zustehenden Zuweisungssumme Altlasten in strukturschwachen Regionen sanieren, sollten ebenfalls einen geringeren Anteil der anfallenden Sanierungskosten tragen. Auch hier würde die Eigenbeteiligungsquote - in Analogie zur distributionspolitischen Zielsetzung - innerhalb einer gewissen Bandbreite - in diesem Falle allerdings in Abhängigkeit von der regionalen Wirtschaftskraft

217 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 4.

218 Vgl. hierzu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992), S.215 ff.

($W_{i,j}$) - um einen bestimmten v.H.-Satz (E_S) reduziert. Im Gegensatz zu den distributiv-politisch motivierten Abschlägen vermindert sich die Eigenbeteiligungsquote in diesem Fall allerdings nur für den Anteil der Zuweisungssumme eines Landes, der für die Sanierung in strukturschwachen Gebieten verwendet wird. Dabei könnte die Wirtschaftskraft einer Region z.B. an den gleichen Indikatoren bemessen werden, die zur Identifikation strukturschwacher Gebiete im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" herangezogen werden.

- * Schließlich sollten Länder, die nachweisen, daß sie Altlasten sanieren, von denen landesexterne Effekte (Indikator: $N_{i,j}$) ausgehen, ebenfalls mit einer geringeren Eigenbeteiligungsquote belastet werden. Auch hier kann im Grunde genommen nur mit pauschalisierten Abschlägen (E_A), die gegebenenfalls grob in Abhängigkeit vom Ausmaß der Spillover-Effekte variieren können, gearbeitet werden, weil eine exakte Messung der extern anfallenden Nutzen nicht möglich ist. Schließlich darf auch hier die Eigenbeteiligungsquote allein für den Anteil der Zuweisungssumme reduziert werden, der für die Sanierung solcher Flächen anfällt, bei deren Sanierung Spillover-Effekte entstehen. Möchte man dagegen nicht nur die nutzenerzeugende Körperschaft kompensieren, sondern auch die nutzenempfangende Körperschaft belasten, so sollte auf die an anderer Stelle bereits erwähnten Kooperationslösungen zurückgegriffen werden.²¹⁹

Danach würden sich die jährlichen Zuweisungen an ein Land ($Z_{i,j}$) nach der folgenden Formel, die im Anhang I noch einmal ausführlich erläutert wird, berechnen:

Für ein neues Bundesland gilt:

$$Z_{i,j} = K_{i,j} \left\{ a_{i,j} [1 - (E_O - E_D(F_{i,j}))] + b_{i,j} [1 - (E_O - E_D(F_{i,j}) - E_S(W_{i,j}))] + c_{i,j} [1 - (E_O - E_D(F_{i,j}) - E_A(N_{i,j}))] + d_{i,j} [1 - (E_O - E_D(F_{i,j}) - E_{SA}(N_{i,j}, W_{i,j}))] \right\}$$

Für ein altes Bundesland gilt:

$$Z_{i,j} = K_{i,j} \left\{ a_{i,j} [1 - (E_W - E_D(F_{i,j}))] + b_{i,j} [1 - (E_W - E_D(F_{i,j}) - E_S(W_{i,j}))] + c_{i,j} [1 - (E_W - E_D(F_{i,j}) - E_A(N_{i,j}))] + d_{i,j} [1 - (E_W - E_D(F_{i,j}) - E_{SA}(N_{i,j}, W_{i,j}))] \right\}$$

Die Entscheidung, welche Altlasten in welcher Intensität saniert werden, bleibt bei dem hier vorgeschlagenen Finanzierungsweg alleine den Ländern überlassen, die die Aufgaben-

²¹⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B II 3.1.2.3. und das dort beschriebene Modell des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

kompetenz im Bereich der Altlastensanierung haben. Lediglich in den Fällen, in denen ein Land aus allokatonspolitischen (Spillover-Effekte) und/oder strukturpolitischen Gründen einen niedrigeren Finanzierungsanteil trägt, muß die empfangsberechtigte Körperschaft gewährleisten, daß die ihr zugewiesenen Mittel auch für die Sanierung eben dieser Altlasten verwendet werden.

7. Öffentliche Finanzierung in der Praxis

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, welche und wieviele öffentliche Mittel bisher zur Finanzierung der Altlastensanierung in Deutschland verausgabt wurden. Dabei geht es zum einen um Ausgaben, die die Bundesländer, denen verfassungsrechtlich die Aufgabenkompetenz im Bereich der Altlastensanierung zusteht, im Rahmen eigener Sanierungsprogramme getätigt haben und zum anderen um Ausgaben des Bundes und der Länder im Rahmen bestehender Mischfinanzierungsprogramme. Inwieweit die Bundesländer ihren Gemeinden über den kommunalen Finanzausgleich Altlastensanierungen als übertragene Aufgaben zuweisen und ihnen damit auch Teile der entstehenden Finanzierungslasten auferlegen, wird im weiteren nicht näher untersucht.²²⁰ Ebenso bleiben Ausgaben der Bundesländer, die diese nicht aus "allgemeinen Einnahmen", sondern aus am Gruppenlastprinzip orientierten Einnahmen tätigen, unberücksichtigt.²²¹ Im letzten Abschnitt dieses Kapitels wird am Beispiel der hessischen Regelung gezeigt, wie eine Finanzierungskonzeption für die Sanierung kommunal verursachter Altlasten aussehen könnte.

Da die Aufgabenkompetenz für Altlastensanierungen bei den Ländern liegt, beschränkt sich die (Mit-)Finanzierung des Bundes - zumindest in den alten Ländern - weitgehend auf die im nächsten Kapitel zu diskutierenden Mischfinanzierungsprogramme. Das eigenständige Engagement des Bundes im Bereich der Altlastensanierung reduziert sich auf verschiedene Maßnahmen zur Forschungsförderung, die den unterschiedlichen Phasen der Altlastensanierung i.w.S. zugeordnet werden können. Im Zeitraum 1977-1988 wurden vom Bundesministerium für Forschung und Technologie in diesen Bereichen 94 FuE-Vorhaben mit insgesamt 84 Mio DM gefördert.²²²

220 Zur Begründung vgl. auch die Ausführungen in Kap. B II 5.

221 Zur Abgrenzung "allgemeiner Einnahmen" vgl. die Ausführungen in Kap. B II 1.1. und zur Finanzierung der Altlastensanierung nach dem Gruppenlastprinzip vgl. die Ausführungen in Kap. B III.

222 Zu den Einzelheiten vgl. Umweltbundesamt (Hg.) (1990), S.68 ff. und S.115 ff.

Tab. B.1: BMFT-Förderschwerpunkt Altlasten, Verteilung der Fördermittel auf verschiedene Verfahren und Maßnahmen im Zeitraum 1977 bis Februar 1988

| Förderschwerpunkt | Anzahl der Projekte | Mittel in Mio DM | Mittel in v.H. |
|-------------------------------|---------------------|------------------|----------------|
| Sanierungsverfahren insgesamt | 33 | 36,9 | 43,93 |
| thermische Verfahren | 8 | 16,1 | 19,10 |
| biologische Verfahren | 15 | 15,2 | 18,09 |
| Extraktionsverfahren | 3 | 2,5 | 3,02 |
| kombinierte Verfahren | 7 | 3,1 | 3,72 |
| Sicherungsmaßnahmen insgesamt | 19 | 19,1 | 22,78 |
| Verfestigung | 2 | 1,3 | 1,59 |
| Einkapselung | 17 | 17,8 | 21,19 |
| weitergehende Behandlung | 19 | 13,8 | 16,45 |
| Gasreinigung | 3 | 4,9 | 5,79 |
| Sickerwasserreinigung | 16 | 8,9 | 10,66 |
| Sonstige | 23 | 14,2 | 16,85 |
| Erfassung und Feststellung | 4 | 2,5 | 2,95 |
| Untersuchung und Bewertung | 16 | 11,0 | 13,03 |
| Überwachung | 3 | 0,7 | 0,87 |
| Gesamtfördermittel | | 84,0 | |

Quelle: Umweltbundesamt (Hg.) (1990), S.71; eigene Berechnungen.

7.1. Öffentliche Finanzierung in den alten Bundesländern

Zuverlässige Informationen über Ausgaben, die die Länder im Rahmen eigener Sanierungsprogramme getätigt haben, sind nur schwer zu bekommen. Bei der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Umfrage machten die Umweltministerien der Länder entweder überhaupt keine Angaben zu den von ihnen bislang verausgabten Mitteln, oder sie verwiesen darauf, daß die angegebenen Beträge nur einen kleinen Ausschnitt der tatsächlich geleisteten Zahlungen darstellen würden und genauere Angaben derzeit nicht möglich seien. Die zurückhaltenden Informationen der Länderministerien sind zum einen darauf zurückzuführen, daß die Mittel, die bisher für Altlastensanierungen bereitgestellt wurden, im Vergleich zu den insgesamt ausstehenden Finanzierungsbelastungen offenbar sehr gering sind. Das liegt wiederum daran, daß die mit der Sanierung von Altlasten verbundenen Kostenbelastungen erst vor etwa zehn Jahren in den Bundesländern wahrgenommen wurden, daß bis Ende der achtziger Jahre die grundsätzlichen Aufgabenkompetenzen im Bereich der Altda-

stensanierung nicht hinreichend geklärt waren und daß - auch heute noch - große Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendbarkeit der bestehenden haftungsrechtlichen Instrumente vorhanden sind. Auf der anderen Seite ist es außerordentlich mühsam, alle Ausgaben, die in irgend einer Weise zur Bewältigung der Altlastenproblematik beigetragen haben, zusammenzutragen; denn in den wenigsten Fällen wurden Sanierungsmaßnahmen im Rahmen eigens zu diesem Zweck verabschiedeter Programme finanziert. Der überwiegende Teil der verausgabten Mittel findet sich in den Haushalten der verschiedensten Ministerien wieder, die bei der Bewältigung ihrer spezifischen Aufgaben unter anderem auch Mittel für die Sanierung von kontaminierten Flächen bereitgestellt haben.

In der Tabelle B.2 sind exemplarisch die Haushaltsansätze der alten Bundesländer für den Bereich Altlasten im Jahre 1989 ausgewiesen.

Tab. B.2: Haushaltsansätze der alten Bundesländer für den Bereich Altlasten für das Jahr 1989 in Mio DM

| Bundesland | Erfassung/ Bewertung | Sanierung | Sonstige Maßnahmen | Summe Ausgaben |
|------------------------------|-------------------------|-----------|-----------------------|-------------------|
| Baden-Württemberg | k. A. ¹ | k. A. | 2,8 | 104,4 |
| Bayern | k. A. | k. A. | k. A. | k. A. |
| Berlin | 6,5 | 26,0 | k. A. | 32,5 |
| Bremen | k. A. | k. A. | k. A. | 0,8 |
| Hamburg | k. A. | k. A. | k. A. | 30,0 |
| Hessen | k. A. | k. A. | k. A. | 35,5 |
| Niedersachsen | 4,5 | 35,3 | k. A. | 39,8 |
| Nordrhein-Westfalen | k. A. | k. A. | k. A. | 80,0 |
| Rheinland-Pfalz ² | 9,2 | 22,0 | k. A. | 31,2 |
| Saarland | 0,6 | 6,0 | k. A. | 6,6 |
| Schleswig-Holstein | k. A. | k. A. | k. A. | 1,0 |

¹ k. A. = keine Angaben
² Die Angaben für Rheinland-Pfalz beziehen sich auf das Jahr 1988

Quelle: Hübler, K.-H., Schablitzki, G. (1991), S.139.

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, daß der Mischfinanzierung bei der Altlastensanierung eine besondere Bedeutung zukommen sollte. Im folgenden ist deshalb zu prüfen, inwieweit Altlasten im Rahmen bereits bestehender Mischfinanzierungsprogramme nach Art. 104a Abs. 4 GG und Art. 91a GG saniert werden konnten bzw. ob es sinnvoll ist, Altlastensanierungsmaßnahmen in bestehende Programme aufzunehmen.

Derzeit gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG in den folgenden Bereichen²²³:

- Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden,
- Finanzhilfen für Stadtsanierung und -entwicklung,
- Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau,
- Finanzhilfen für die Bausparzwischenfinanzierung und
- Finanzhilfen zur Studentenwohnraumförderung.

Eine Finanzierung von Altlastensanierungsmaßnahmen kommt höchstens im Rahmen der Finanzhilfen für Stadtsanierung und -entwicklung in Betracht. Darüber hinaus sind die von 1989 bis einschließlich 1992 gewährten Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft (Strukturhilfen) im Hinblick auf die Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen näher zu untersuchen.

Mit Städtebauförderungsmitteln unterstützt der Bund städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen der Gemeinden. Die Grundlage dieser Förderung war bis einschließlich 1987 das Städtebauförderungsgesetz. Seit 1988 ist die Finanzierung des Städtebaus im Baugesetzbuch geregelt. Die Finanzhilfen werden im wesentlichen nach dem Bevölkerungsschlüssel auf die einzelnen Länder verteilt. Die Eigenbeteiligungsquote der Länder liegt bei $66\frac{2}{3}$ v.H. Über die weitere Aufteilung nach Regionen entscheiden die Länder in eigener Zuständigkeit. Eine Inanspruchnahme der Städtebauförderungsmittel für die Altlastensanierung ist nur unter sehr einschränkenden Bedingungen möglich. So muß die zu sanierende Altlast in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet liegen, das städtebauliche Mißstände aufweist. Ein solches Zusammentreffen ist bei Altstandorten denkbar, bei Altablagerungen hingegen höchst selten. Weiterhin muß die Sanierung für die Behebung der städtebaulichen Mißstände erforderlich sein. Die Tatsache, daß eine haftungsrechtliche Inanspruchnahme privater Wirtschaftssubjekte nicht möglich ist, ist kein hinreichender Grund für eine Finanzierung über Städtebauförderungsmittel; entscheidend ist allein die Sanie-

²²³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (1992), S.123 ff.

rungsbedürftigkeit des städtebaulichen Umfeldes.²²⁴ Schließlich findet derzeit eine starke Umverteilung der Mittel zugunsten der neuen Bundesländer statt, so daß alleine angesichts des abnehmenden Volumens die Bedeutung dieser Finanzhilfen für die Bewältigung der Altlastenproblematik in den alten Bundesländern immer geringer wird. In den Jahren 1983 bis 1990 hat der Bund den Ländern Finanzhilfen in Höhe von rund 5 Mrd DM bereitgestellt. Während die jährlichen Zuweisungen 1990 noch 660 Mio DM betragen, wurden sie für die Jahre 1991 und 1992 in den alten Ländern auf 380 Mio DM pro Jahr gekürzt. 1993 werden überhaupt keine Städtebauförderungsmittel mehr an die alten Länder transferiert; in den Jahren 1994 bis 1996 sollen die jährlichen Zuweisungen dann wieder auf das alte Niveau von 380 Mio DM pro Jahr angehoben werden.²²⁵ In welchem Umfang Bund und Länder im Rahmen der Städtebauförderung letztlich Mittel für Altlastensanierungen aufgebracht haben, "kann im einzelnen nicht beziffert werden, da es sich bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen ... um komplexe Maßnahmenpakete handelt, bei denen die Altlastensanierung gegebenenfalls einen Baustein zur Aufwertung innergemeindlicher Gebiete mit städtebaulichen Mißständen bildet."²²⁶

Nach dem zum 01.01.1989 in Kraft getretenen Strukturhilfegesetz gewährte der Bund allen alten Bundesländern - mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Hessen - Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in Höhe von jährlich insgesamt 2,45 Mrd DM. Die Höhe der Zuweisung an ein einzelnes Landes war abhängig von verschiedenen Indikatoren, in denen sich die regionale Wirtschaftskraft eines Landes widerspiegelte. Gefördert wurden Infrastrukturinvestitionen der Länder und ihrer Gemeinden bis zu einer Grenze von 90 v.H. der Aufwendungen. Im Zuge der Finanzierung der Deutschen Einheit wurde das Strukturhilfegesetz durch das Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds "Deutsche Einheit" zum Ablauf des Jahres 1991 aufgehoben. Zur Milderung von Übergangsproblemen wurde den zuweisungsberechtigten Ländern für 1992 noch einmal ein Betrag von 1,5 Mrd DM gewährt.²²⁷ Für die Altlastensanierung waren sowohl § 3 Nr. 1 d als auch § 3 Nr. 4 a, b und c des Strukturhilfegesetzes bedeutsam, wonach die Wiedernutzbarmachung kontaminierter Industrie- und Gewerbeflächen grundsätzlich förderungsfähig war.²²⁸ Ob eine konkrete Sanierungsmaßnahme letztlich zur Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft beiträgt - und damit auch tatsächlich bezuschußt werden sollte -, hängt vor allem von ihrer Bedeutung für die Bereitstellung von Gewerbeflächen ab. Ein solcher Zusammenhang dürfte - wie an anderer Stelle bereits ausführlich

224 Vgl. Brandt, E. (1987), S.27 ff.; Bundestag-Drucksache 11/4104 vom 01.03.1989, S.17; Döhne, H.-J. (1990), S.35 ff.

225 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1993a).

226 Hucke, J., Wollmann, H. (1989), S.25.

227 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (1992), S.123 f.; Patzig, W. (1989), S.332 ff.

228 Vgl. Bundestag-Drucksache 11/4104 vom 01.03.1989, S.17.

dargelegt²²⁹ - in der Praxis häufig anzutreffen sein. Wieviele Mittel im Rahmen des Strukturhilfegesetzes für die Finanzierung von Altlastensanierungen verwendet wurden, läßt sich wiederum nicht exakt beziffern. Eine vom Bundesfinanzministerium aufbereitete Statistik (Tab. B.3) weist lediglich aus, welcher Anteil der insgesamt zugewiesenen Mittel im Bereich des Umweltschutzes verausgabt wurde.

Tab. B.3: Strukturhilfemittel, die für Ausgaben im Bereich des Umweltschutzes verwendet wurden in Mio DM

| Bundesland | 1989 | | 1990 | | 1991 | | 1992 | |
|------------|--------|------------------|--------|------------------|--------|-------------------------------|--------|-------------------------------|
| | Gesamt | davon für Umwelt | Gesamt | davon für Umwelt | Gesamt | davon für Umwelt ¹ | Gesamt | davon für Umwelt ¹ |
| Bayern | 158,0 | 98,8 62,5% | 158,0 | 99,2 62,8% | 158,0 | 81,6 51,6% | 96,7 | 77,9 80,6% |
| Berlin | 72,0 | 0,0 0,0% | 72,0 | 0,0 0,0% | 72,0 | 0,0 0,0% | 44,1 | 0,0 0,0% |
| Bremen | 63,0 | 3,9 6,2% | 63,0 | 4,5 7,1% | 63,0 | 3,6 5,7% | 38,6 | 0,0 0,0% |
| Hamburg | 113,0 | 2,4 2,1% | 113,0 | 7,2 6,4% | 113,0 | 12,6 11,2% | 69,2 | 8,1 11,7% |
| Niedersa. | 652,0 | 149,1 22,9% | 652,0 | 161,7 24,8% | 652,0 | 162,6 24,9% | 399,2 | 81,1 20,3% |
| NRW | 756,0 | 182,0 24,1% | 756,0 | 240,8 31,9% | 756,0 | 80,1 10,6% | 462,8 | 6,3 1,4% |
| Rhein.-Pf. | 272,0 | 49,9 18,3% | 272,0 | 42,9 15,8% | 272,0 | 40,7 15,0% | 166,5 | 35,1 21,1% |
| Saarland | 112,0 | 37,1 33,1% | 112,0 | 16,4 14,6% | 112,0 | 14,9 13,3% | 68,6 | 6,0 8,8% |
| Schl.-Ho. | 252,0 | 61,7 24,9% | 252,0 | 55,2 21,9% | 252,0 | 53,2 21,1% | 154,3 | 30,0 19,4% |
| Gesamt | 2450,0 | 584,9 23,9% | 2450,0 | 627,9 25,6% | 2450,0 | 449,3 18,3% | 1500,0 | 244,5 16,3% |

¹Die Angaben zu den Förderjahren 1991 und 1992 sind vorläufig, da das Berichtsverfahren der Länder noch nicht komplett abgeschlossen wurde.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (1993c); eigene Berechnungen.

229 Vgl. hierzu die Ausführungen in den Kap. A II 4. und B II 3.3.1.

Ebenso wie im Falle der Strukturhilfen läßt sich auch eine Mischfinanzierung der Altlastensanierung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben regionalpolitisch begründen. "Da es sich bei der Sanierung kontaminierter Standorte um eine Maßnahme handelt, die die Bodenmobilität erhöht und die Engpaßeffekte bei einem relevanten Standortfaktor mildert, wäre ... eine stärkere Beteiligung der Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' an den Sanierungsaufwendungen erwägenswert."²³⁰ Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 a und b des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) können sowohl Maßnahmen zur Erschließung von Industriegelände im Zusammenhang mit der Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben als auch der Ausbau von Abfallbeseitigungsanlagen gefördert werden. Derzeit gibt es - auf Anregung verschiedener Bundesländer - konkrete Absichten, Maßnahmen zur Altlastensanierung in den Zweiundzwanzigsten Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1993 bis 1996 aufzunehmen. Das Bundeswirtschaftsministerium, das Bundesfinanzministerium und die Länder stimmen darin überein, daß der Text des Rahmenplans die Sanierung von Altlasten decken sollte, wenn dies zur Durchführung einer förderfähigen Erschließung von Gewerbegebiete notwendig ist und wenn folgende weitere Voraussetzungen erfüllt sind²³¹:

- Der Schwerpunkt der Maßnahme (Wiedernutzbarmachung von Industriebrachen) muß auf dem Abriß von Gebäuden und ähnlichen Maßnahmen liegen.
- Die Kriterien "Wirtschaftsnähe der Maßnahme" und "für förderfähige Zwecke" sind eng auszulegen.
- Die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe sind nur subsidiär einzusetzen, d.h. zunächst sind andere Finanzierungsmöglichkeiten auszuschöpfen.
- Die Kosten-Nutzen-Relation muß im Vergleich zur Erschließung "auf der grünen Wiese" in einem wirtschaftlich vertretbaren Verhältnis stehen.

Hinzu kommen weitere Voraussetzungen, die - unabhängig vom spezifischen Verwendungszweck - erfüllt sein müssen: So dürfen nach § 1 Abs. 2 GRW Fördermaßnahmen nur in Gebieten ansetzen, "deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht oder in denen Wirtschaftszweige vorherrschen,

²³⁰ Klemmer, P. (1988), S.108.

²³¹ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (1992b), S.3.

die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind."

Bedenkt man die sachlichen und räumlichen Voraussetzungen, die bei allen in diesem Abschnitt diskutierten Mischfinanzierungen erfüllt sein müssen, damit die zur Verfügung stehenden Mittel für Maßnahmen im Bereich der Altlastensanierung verwendet werden können, so lassen sich zumindest zwei Schlußfolgerungen ziehen:

- Alle diskutierten Programme sind bestenfalls geeignet, den strukturpolitischen Gründen für eine Mischfinanzierung bei der Altlastensanierung Rechnung zu tragen. Allokations- und distributionspolitischen Zielen werden sie ebenso wenig gerecht wie der politischen Mitverantwortung des Bundes an der Entstehung der Altlastenproblematik.
- Aufgrund der vielen - zum Teil äußerst restriktiven - Prämissen bei der Mittelvergabe wird - rein quantitativ - weder im Rahmen der bestehenden Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG noch im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ein nennenswerter Beitrag zur Lösung des Finanzierungsproblems möglich sein.

7.2. Öffentliche Finanzierung in den neuen Bundesländern

Seit dem 3. Oktober 1990 wurden im Rahmen verschiedener Programme Mittel an die neuen Bundesländer transferiert, die u.a. zur Finanzierung von Altlastensanierungen - insbesondere für Maßnahmen zur unmittelbaren Gefahrenbeseitigung, zur Erkundung von Altlasten und für Gefährdungsanalysen auf kommunalen Deponien - verwendet werden konnten²³²:

- Durch das Bundesumweltministerium wurden in den Jahren 1990 und 1991 Mittel des Bundes in einer Gesamthöhe von 324,7 Mio DM für 501 Umweltschutzsofortprojekte, darunter 41 Mio DM für 91 Projekte der Abfallwirtschaft bewilligt.
- Im Rahmen des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost wurden für die Förderung von Umweltschutzsofortmaßnahmen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1991 und

²³² Vgl. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1993); Bundesministerium der Finanzen (1993a); Gebauer, R.H. (1991), S.85 f.

1992 Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 829 Mio DM bereitgestellt. Darin enthalten sind 144 Mio DM für 326 Vorhaben im Förderbereich "Abfallwirtschaft/Deponien".

- 1991 und 1992 bekamen die neuen Bundesländer Städtebauförderungsmittel nach Art. 104a Abs. 4 GG in Höhe von 430 Mio DM pro Jahr. Nachdem die Mittel für das Jahr 1993 auf 1.020 Mio DM erhöht wurden, sollen die jährlichen Zuweisungen in den Jahren 1994 bis 1996 jeweils 620 Mio DM betragen. Hinsichtlich der Eignung dieser Finanzhilfen für die Finanzierung der Altlastensanierung kann auf die Ausführungen im vorangehenden Kapitel verwiesen werden.
- Schließlich können auch Mittel aus dem Kommunalkreditprogramm für Maßnahmen im Bereich der Abfallwirtschaft und damit auch zur Deponiesanierung verwendet werden. Antragsberechtigt sind Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände und Eigengesellschaften mit überwiegend kommunaler Trägerschaft. Die Kredite, für die kein Höchstbetrag vorgesehen ist, können auch ergänzend zu anderen öffentlichen Zuweisungen bis zur Höhe des Gesamtfinanzierungsvolumens eingesetzt werden; sie sollten jedoch einen Anteil von zwei Drittel an der Gesamtfinanzierung nicht überschreiten. Der Zinsatz aus dem Kommunalprogramm beträgt 6,5 v.H. p.a. Die Darlehen werden zu 100 v.H. ausgezahlt und weisen eine Zinsfestschreibung von 10, eine tilgungsfreie Anlaufzeit von 5 und eine Gesamtlaufzeit von maximal 30 Jahren auf. Die Kreditanträge sind direkt bei den Hauptleihinstituten des Bundes - der Kreditanstalt für Wiederaufbau, der Deutschen Ausgleichsbank oder der Berliner Industriebank - ohne Zwischenschaltung von Kreditinstituten zu stellen.

Am 22. Oktober 1992 haben sich der Bund und die neuen Bundesländer auf eine "Finanzierungsregelung der ökologischen Altlasten" verständigt. Durch diese Regelung verlieren alle zuvor beschriebenen, für die Bewältigung der Altlastenproblematik in den neuen Ländern denkbaren Mischfinanzierungsprogramme an Bedeutung. Die getroffene Vereinbarung enthält die folgenden Vorschriften²³³:

- Die Treuhandanstalt (THA) und die Länder werden sich die Sanierungskosten infolge einer Haftungsfreistellung von Unternehmen im Bereich der Treuhandanstalt im Verhältnis von 60 (THA) : 40 (Länder) teilen. Diese Kosten verringern sich um den Betrag, der vom Käufer eines Unternehmens der Treuhandanstalt übernommen wird.²³⁴ Diese Regelung gilt rückwirkend ab 01.01.1992 auch für Sanierungsmaßnahmen bei Unternehmen,

²³³ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (1992a).

²³⁴ Damit sind die sanierungsbedingten Kaufpreisabschläge angesprochen. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B I 4.

die bereits vor dem 15. Oktober 1992 privatisiert wurden und denen eine Kostenbeteiligung vertraglich zugesichert wurde.

- Die im Rahmen dieser Regelung aufzubringenden Mittel werden für die ersten zehn Jahre auf einen Finanzrahmen von jährlich 1 Mrd DM begrenzt, wobei nicht in Anspruch genommene Mittel auf die nächsten Jahre übertragen werden können.²³⁵
- Für Großprojekte (z.B. Unternehmen der Braunkohle und der Großchemie) gilt eine abweichende Regelung: Die Sanierungskosten werden im Verhältnis 75 (THA) : 25 (Länder) aufgeteilt, über die Auswahl der zu sanierenden Großprojekte wird im Einzelfall entschieden, und für jedes Großprojekt wird ein eigener Finanzrahmen festgelegt.
- Die genannten Regelungen gelten entsprechend auch für die Zeit nach einer Auflösung der Treuhandanstalt. Der im Rahmen der Finanzierungsregelung bis dahin von der Treuhandanstalt übernommene - und damit die Schulden der Treuhand erhöhende - Betrag (60 v.H. bei allgemeiner Freistellung, 75 v.H. bei Großprojekten) wird bei einer Aufteilung der Schulden im Rahmen eines Erblastfonds herausgerechnet. Damit werden die neuen Länder nicht nachträglich nochmals mit den Sanierungskosten belastet.²³⁶
- Ungeachtet der vereinbarten Regelungen wird die Position, daß den Bundesländern grundsätzlich die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung im Bereich der Altlastensanierung zusteht, aufrecht erhalten.

Diese Finanzierungsregelung kommt dem in Kapitel B II 6.5. für die neuen Bundesländer entwickelten Finanzierungsmodell recht nahe: Faktisch sind der Bund - über die Treuhandanstalt - und die Länder in die Finanzierung eingebunden; darüber hinaus haben die Eigenbeteiligungsquoten der Länder eine Höhe, die der politischen Mitverantwortung des Bundes sowie distributions- und strukturpolitischen Anforderungen gerecht wird. Falls von einer Sanierung Spillover-Effekte ausgehen, könnte die in Ziffer 6 getroffene Regelung der Vereinbarung eine Lösung auf dem Verhandlungsweg bieten. Danach sollen der Bund bzw. die Treuhandanstalt und die Länder unverzüglich eine Arbeitsgruppe zur Koordinierung und Abstimmung von Einzelfragen bilden.²³⁷ Daß strukturpolitische Fragen bei der

235 Für die rückwirkend zum 01.01.1992 zu tragenden Sanierungskosten wird ebenfalls 1 Mrd DM zur Verfügung gestellt. Die darüber hinausgehenden vertraglich zugesicherten Sanierungskosten trägt die Treuhandanstalt.

236 Wenn die Zins- und Tilgungsverpflichtungen des Erblastfonds - so wie im föderalen Konsolidierungsprogramm geplant - vollständig auf den Bund übertragen werden, ist diese Sonderregelung überflüssig. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 4.

237 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (1992a), S.2.

Festsetzung der Beteiligungsquoten eine Rolle gespielt haben, ist einer Erklärung des Bundeskanzleramtes zu entnehmen, in der explizit darauf hingewiesen wird, daß die Verhandlungspartner die Finanzierungsvereinbarung im Interesse der Beseitigung des Investitionshemmnisses "Altlasten" und der Schaffung von Arbeitsplätzen getroffen haben.²³⁸ Schließlich deutet auch die modifizierte Eigenbeteiligungsquote bei der Sanierung von Großprojekten auf strukturpolitische Überlegungen hin. Abgesehen von der Differenzierung zwischen "normalen Sanierungsfällen" und Großprojekten sind die Eigenbeteiligungsquoten - im Gegensatz zu dem in Kapitel B II 6.5. entwickelten Finanzierungsmodell - starr. Anders gewendet: Eine darüber hinausgehende, differenziertere struktur- oder distributionspolitisch motivierte Variation der Eigenbeteiligungsquote ist in der im Herbst 1992 beschlossenen Finanzierungsvereinbarung nicht vorgesehen.

Am 26. Februar 1993 hat das Bundesumweltministerium im Einvernehmen mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau mitgeteilt, daß der Bund und die neuen Länder auch dann 90 v.H. der Sanierungsaufwendungen bei bereits privatisierten Treuhandunternehmen tragen, wenn zuvor vereinbart wurde, daß die Kosten vom Käufer zu tragen sind. Für die verbleibenden 10 v.H. müsse der Erwerber zwar selbst aufkommen, könne aber zur Finanzierung des Eigenanteils die Hilfe der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Anspruch nehmen.²³⁹ Diese Regelung ist freilich nur dann sinnvoll, wenn alle sanierungsbedingten Preisabschläge in den Kaufverträgen festgehalten wurden. Andernfalls besteht die Gefahr, daß manche Investoren durch die Zusatzvereinbarung doppelt begünstigt werden.

7.3. Finanzierung kommunal verursachter Altlasten am Beispiel der hessischen Regelung²⁴⁰

Im Hessischen Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz unterliegen kommunal verursachte Altlasten besonderen Vorschriften. Mit diesen Regelungen wurden vor allem bei der Finanzierung neue Wege eingeschlagen, die im weiteren näher analysiert werden.

Für die Sanierung kommunal verursachter Altlasten standen für die Jahre 1990 bis 1992 insgesamt 50 Mio DM zur Verfügung, die je zur Hälfte vom Land Hessen und den Kommunen aufgebracht wurden. Zur Finanzierung des kommunalen Anteils wurde von den entsorgungspflichtigen Körperschaften eine Altlastenfinanzierungsumlage - auch Dotation ge-

238 Vgl. Bundeskanzleramt (1992), S.1.

239 Vgl. o.V. (1993), S.11.

240 Vgl. hierzu auch Kühl, C. (1990), S.222 ff.

nannt - erhoben (§ 23 AbfAG-Hes). Umlagegrundlage war die im Gebiet der Umlagepflichtigen im Haushaltsjahr voraussichtlich anfallende Menge des zu entsorgenden Hausmülls.

Das Aufkommen aus der Umlage und der Finanzierungsanteil des Landes Hessen wurden zweckgebunden für die Untersuchung und Sanierung kommunal verursachter Altlasten verwendet. Kommunal verursachte Altlasten sind nur solche Bodenverunreinigungen, die auf Siedlungsabfälle und nicht auf industrielle oder gewerbliche Abfälle zurückzuführen sind. Da in vielen Fällen eine getrennte Entsorgung nicht üblich war, dürfte es im Einzelfall schwierig gewesen sein, den kommunalen und den gewerblichen Verursacheranteil zu bestimmen. Die Finanzierungsverantwortung für die nicht-kommunal verursachten Kontaminationen auf Abfalldeponien lag bei der Hessischen Industriemüll GmbH²⁴¹.

Bei der Vergabe der Zuweisungen aus der Umlage und den Landesmitteln wurde die Leistungsfähigkeit der Kommunen, die für die Sanierung verantwortlich waren, berücksichtigt. Deren Eigenanteil am Sanierungsaufwand betrug zwischen 10 und 30 v.H.²⁴² Die variable Eigenbeteiligungsquote begünstigte finanzschwache Kommunen; der damit verbundene horizontale Ausgleichseffekt war distributionspolitisch motiviert. Die technische Ausgestaltung der Zuweisungen basierte auf § 33 Abs. 1 Nr. 3 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes, wonach zweckgebundene Zuwendungen mit einer Eigenbeteiligung der Empfänger zur Projektförderung im Bereich der Abfallbeseitigung vergeben werden können.

Aus haftungsrechtlicher Sicht ergeben sich Bedenken gegen diese Finanzierungstechnik: Das retrospektive Verursacherprinzip wird durchbrochen, weil die entsorgungspflichtige Kommune nur einen Teil der entstandenen Sanierungskosten übernimmt. Während sich der Finanzierungsanteil des Landes noch durch die Mitverantwortung als Gesetzgeber im Bereich der Abfallbeseitigung rechtfertigen läßt, ist eine verursachergerechte Analogie für die Altlastenfinanzierungsumlage nicht erkennbar, denn die Umlage muß von allen entsorgungspflichtigen Körperschaften, unabhängig davon, ob sich auf ihrem Gebiet kommunal verursachte Altablagerungen befinden, geleistet werden. Dadurch entstehen wiederum horizontale (interkommunale) Umverteilungseffekte; in diesem Fall allerdings nicht zulasten finanzstarker Kommunen, sondern zulasten von Kommunen, die sich in der Vergangenheit um eine umweltgerechte Entsorgung bemüht haben. Eine solche Vorgehensweise ist nicht

241 Zur Altlastensanierung durch die Hessische Industriemüll GmbH vgl. die Ausführungen zu den Kooperationsmodellen in Kap. B III 3.

242 Über den Indikator, an dem die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune bemessen wird und der letztlich über die Höhe Eigenbeteiligungsquote entscheidet, gibt es nach Auskunft des hessischen Umweltministeriums keine öffentlich zugänglichen Informationen.

nur umweltpolitisch falsch, sondern auch finanzausgleichspolitisch bedenklich: Wie bereits erwähnt, dient die im Gebiet der Umlagepflichtigen im Haushaltsjahr voraussichtlich anfallende Menge des zu entsorgenden Hausmülls als Bemessungsgrundlage der Dotation. Wenn durch die Umlage ein horizontaler Ausgleichseffekt erreicht werden sollte, müßte deren Höhe an der jeweiligen Finanzkraft einer Körperschaft bemessen werden. Die Menge des zu entsorgenden Hausmülls ist hierfür ein denkbar schlechter Indikator.

Umweltpolitisch ließe sich argumentieren, daß von der Bemessung der Zahllast am Abfallaufkommen erwünschte Vermeidungsanreize ausgehen können. Bevor darauf näher eingegangen wird, bedarf es einer weiteren Erläuterung der gesetzlichen Regelungen, denn mit der Zurechnung der Landesmittel, der Altlastenfinanzierungsumlage und der Eigenbeteiligung der zuweisungsberechtigten Kommunen war die Frage, wer die Kosten der Sanierung zu tragen hat, noch nicht abschließend geklärt. Die Kommunen waren nämlich berechtigt, die ihnen aus der Umlage entstehenden Aufwendungen auf die Abfallentsorgungsgebühren zu überwälzen (§§ 2 Abs.2 und 23 Abs.3 AbfAG-Hes). Im juristischen Schrifttum ist umstritten, ob Kosten der Altlastensanierung überhaupt auf Gebühren überwälzt werden dürfen. Dabei geht es um die Frage, ob Altlastensanierungen die Voraussetzung erfüllen, daß es sich um eine individuell zurechenbare Leistung handelt.²⁴³ Aus (umwelt)ökonomischer Sicht sind zwei andere Fragen interessanter:

- Welche Verhaltensreaktionen sind durch die Gebührenüberwälzung zu erwarten und
- welche anderen Möglichkeiten hätte es für die Kommunen gegeben, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen?

Unterstellt man normales Verhalten der Konsumenten der Dienstleistung "Abfallbeseitigung", so werden die gestiegenen Preise (hier: die höheren Gebühren) zu einer geringeren Nachfrage führen. Die Haushalte werden versuchen, ihr Abfallaufkommen zu reduzieren, indem sie z.B. weniger verpackungsintensive Produkte konsumieren. Solche Anpassungsreaktionen sind im Sinne einer präventiven Umweltpolitik erwünscht: "Das Vorsorgeprinzip der Umweltpolitik besagt, daß umweltpolitische und sonstige staatliche Maßnahmen so getroffen werden sollen, daß von vornherein möglichst sämtliche Umweltgefahren vermieden und damit (für die Existenz der Menschen vorsorgend) die Naturgrundlagen geschützt und schonend in Anspruch genommen werden."²⁴⁴

²⁴³ Vgl. Böhm, M. (1990), S.342.

²⁴⁴ Wicke, L. (1991), S.139 f.

Stellt man den Präventionsgedanken in den Vordergrund und rechtfertigt damit die Gebührenüberwälzung, entsteht der Eindruck, man würde zugunsten des Vorsorgeprinzips vom Verursacherprinzip abrücken; denn Verursacher der Altlasten waren die kommunalen Abfallentsorger und nicht die privaten Haushalte, die darauf vertraut haben, daß ihre Abfälle umweltgerecht deponiert wurden. Die daraus abgeleitete Forderung, die Gebührenüberwälzung nicht zuzulassen, weil die Kommunen als Verursacher die Kosten der Sanierung "selbst" tragen sollten²⁴⁵, ist jedoch mit einer Illusion hinsichtlich der effektiven Belastungswirkungen alternativer Finanzierungsmaßnahmen verbunden:

Einer Kommune verbleiben prinzipiell drei Möglichkeiten, um Finanzmittel für die Altlastensanierung zu beschaffen: Steuererhöhungen, Ausgabenkürzungen oder Kreditaufnahme.

Die Möglichkeiten, Steuern zu erhöhen, sind gering. Die Kommunen besitzen eine eingeschränkte Steuerautonomie bei der Grund- und Gewerbesteuer (Hebesatzrecht) und zum Teil bei den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. Würden diese Steuern erhöht, um Mehreinnahmen für die Sanierung der Altablagerungen zu erzielen, wäre eine Kongruenz zwischen denjenigen, die die Umweltschäden verursacht haben, und denen, die die Kosten letztlich tragen, noch weniger gegeben als bei der Gebührenüberwälzung. Das gleiche gilt für Ausgabenkürzungen. Abgesehen davon, daß es sich als schwierig herausstellen dürfte, die notwendigen Mittel über Kürzungen zu beschaffen, stünden die Nutzeneinbußen der durch Einsparungen Betroffenen wahrscheinlich ebenfalls in keinem verursachergerechten Verhältnis zur Altlastensanierung.

Für eine Kreditfinanzierung der Altlastensanierung können - wie an anderer Stelle bereits erläutert²⁴⁶ - belastungspolitische Argumente angeführt werden. Durch eine Finanzierung über Kredite können theoretisch die Ausgaben für Altlastensanierungen den Nutznießern entsprechend ihren Nutzungen über mehrere Perioden angelastet werden. Schwierigkeiten ergeben sich bei der kommunalen Kreditfinanzierung allerdings durch den geringen kommunalen Verschuldungsspielraum, der an das Kriterium der sog. "freien Einnahmenspitze" gebunden ist.²⁴⁷ Darüber hinaus gelingt eine intertemporale Lastverschiebung auf die Nutznießer einer öffentlichen Leistung nur im Falle der sog. externen Verschuldung. Wenn sich eine Kommune intern verschuldet - d.h., wenn sie Kredite bei ihren eigenen Bürgern aufnimmt - kann eine Verschiebung der realen Schuldenlast auf spätere Generationen nicht unterstellt werden. Nimmt sie dagegen außerhalb ihrer Grenzen einen Kredit auf, so erhält sie damit vorübergehend zusätzliche Ressourcen, während mit der Rückzahlung des Kredits

245 Vgl. Böhm, M. (1990), S.342.

246 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B II 1.1.

247 Vgl. hierzu Schwarting, G. (1985), S.628 f.

eigene Ressourcen abgegeben werden. Die Gemeinden greifen indes bei ihrer Verschuldung zu einem beträchtlichen Teil auf die Ersparnisse ihrer eigenen Bürger zurück, weil die kommunalen Hauptgläubiger - nämlich die örtlichen Sparkassen - ihre Geschäfte vorwiegend mit den Wirtschaftssubjekten der jeweiligen Gemeinde abwickeln. Aber selbst wenn die Kreditaufnahme über eine Refinanzierung der Sparkassen außerhalb der Gemeindegrenzen erfolgen würde, ließe sich daraus eine reale Lastverschiebung allenfalls aus einzelwirtschaftlicher Sicht ableiten, weil sich mehrere Gemeinden gleichzeitig verschulden und die Bürger einer Kommune damit sowohl Gläubiger als auch Schuldner sind.²⁴⁸ "Bei makroökonomischer Betrachtungsweise ... ist die Gesamtheit der lokalen und regionalen Verschuldung sicher nicht mehr als externe Verschuldung aufzufassen, sondern stellt gesamtwirtschaftlich gesehen eine interne Verschuldung eines bestimmten Sektors der öffentlichen Hand dar."²⁴⁹

Die kurze Diskussion der Alternativen Steuererhöhung, Ausgabenkürzungen und Kreditfinanzierung hat gezeigt, daß auch bei einer vermeintlich verursachergerechten Kostenanlastung - nämlich einer Finanzierung aus den "allgemeinen Einnahmen" einer haftungsrechtlich verantwortlichen Kommune - die dort ansässigen Wirtschaftssubjekte letztlich die effektiven Belastungen der Sanierungen tragen würden. Vor diesem Hintergrund scheint die Überwälzung der Kosten auf die Abfallbeseitigungsgebühren eine durchaus akzeptable Lösung zu sein: Durch die Verteuerung der Gebühren werden ökologisch erwünschte Anreize geschaffen, den Hausmüll zu reduzieren; und das föderative Nutznießerprinzip wird annähernd verwirklicht, weil die privaten Haushalte einer Kommune, deren Nutzen sich durch die Rekultivierung der kontaminierten Böden erhöht, belastet werden.

Bei näherem Hinsehen muß allerdings auch dieses Urteil relativiert werden. Im Jahr 1990 erhöhten sich die Hausmüllentsorgungsgebühren infolge der Überwälzung der Altlastenfinanzierungsumlage nur um ca. 1 DM pro Einwohner und Jahr.²⁵⁰ Von einem so geringen Preiseffekt dürften wohl kaum signifikante Vermeidungsanreize ausgegangen sein. Schließlich wird das Nutznießerprinzip nur bei Wirtschaftssubjekten realisiert, in deren Gemeinde sich kommunal verursachte Altlasten befinden. Die Altlastenfinanzierungsumlage mußte jedoch von allen Entsorgungspflichtigen geleistet werden und erhöhte auch die Gebühren der privaten Haushalte in Kommunen, in denen in der Vergangenheit - gegebenenfalls sogar kostenaufwendiger - eine umweltgerechte Entsorgung betrieben wurde. Es wäre deshalb überlegen gewesen, die Altlastenfinanzierungsumlage abzuschaffen und durch eine höhere Eigenbeteiligungsquote der zuweisungsberechtigten Kommunen zu ersetzen. Eine Finanzie-

248 Vgl. Nowotny, E. (1979), S.164 f.

249 Nowotny, E. (1979), S.165.

250 Vgl. Essing, I. (1991), S.13.

rungsbeteiligung des Landes und eine variable Eigenbeteiligungsquote der zuweisungsberechtigten Körperschaften hätte dagegen beibehalten werden sollen. Damit wäre sowohl der politischen Mitverantwortung des Landes als auch distributionspolitischen Aspekten Rechnung getragen worden.

Nachdem die zuvor beschriebene, zunächst nur für drei Jahre gültige Regelung Ende 1992 außer Kraft trat, wurde die Finanzierungstechnik geändert. Für 1993 wurden in Hessen 18 Mio DM für die Sanierung kommunal verursachter Altlasten bereitgestellt. Die Hälfte dieses Betrages wird wiederum über die Altlastenfinanzierungsumlage aufgebracht, die wie bereits in den Jahren zuvor von allen entsorgungspflichtigen Kommunen erhoben wird, am Abfallaufkommen bemessen wird und auf die Entsorgungsgebühren überwält werden kann. Die übrigen 9 Mio DM werden der Finanzausgleichsmasse entnommen, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ohnehin auf die Kommunen verteilt wird. Da die vom Land Hessen in die Finanzausgleichsmasse eingebrachten Mittel nicht diskretionär erhöht wurden - z.B über eine Anhebung des Verbundsatzes -, beteiligt sich das Land Hessen seit 1993 faktisch nicht mehr an der Finanzierung der Altlastensanierung. Die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel werden dagegen wie bisher als zweckgebundene Zuweisungen mit einer Eigenbeteiligung der sanierungsverantwortlichen Kommunen vergeben, wobei die Eigenbeteiligungsquote - in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit der empfangsberechtigten Körperschaft - weiterhin zwischen 10 und 30 v.H. liegt. Die beschriebene Reform stellt keine Verbesserung dar. Im Gegenteil: Die Schwächen der alten Finanzierungsregelung wurden beibehalten, während die finanzielle Beteiligung des Landes, die angesichts der politischen Mitverantwortung durchaus gerechtfertigt war, abgeschafft wurde.

III. Finanzierung der Altlastensanierung nach dem Gruppenlastprinzip

1. Darstellung und Rechtfertigung des Gruppenlastprinzips

Das Gruppenlastprinzip zählt nicht zu den klassischen umweltpolitischen Prinzipien.¹ Es wird erst seit Mitte der achtziger Jahre diskutiert und muß in direktem Zusammenhang mit den Unzulänglichkeiten der vorhandenen Instrumente zur Umsetzung des individuellen, retrospektiven Verursacherprinzips bei der Altlastensanierung gesehen werden. Diese Unzulänglichkeiten haben dazu geführt, daß nur wenige Sanierungskosten auf dem Wege des retrospektiven Verursacherprinzips dem privaten Sektor direkt angelastet werden können.

Das Gruppenlastprinzip setzt - ebenso wie das retrospektive Verursacherprinzip - bei der Altlastenentstehung an. Vor dem Hintergrund einer beschränkten, retrospektiven Anwendbarkeit des Verursacherprinzips wird es als "Second-Best-Lösung" angesehen, bei der weniger juristische und ökonomische als vielmehr politisch-moralische Kriterien für die Auswahl der Finanzierungsverantwortlichen maßgeblich sind.² Mit dem Gruppenlastprinzip versucht man, Finanzierungsformen zu entwickeln, in die vornehmlich solche Wirtschaftssubjekte eingebunden werden, "bei denen eine möglichst weitgehende Deckung mit der Gruppe der früheren faktischen Verursacher ... vorhanden ist. ... Verglichen mit einer von der Gesamtheit der Steuerzahler getragenen 'groben' Gemeinlastfinanzierung, käme einer solchen Lösung ein größeres Maß an Gerechtigkeit zu, weil die so belasteten spezielleren Gruppen jedenfalls im Durchschnitt dem Finanzierungszweck näherstehen als die Allgemeinheit."³ Als potentielle Verursacher werden Unternehmen angesehen, bei deren Produktionstätigkeit gefährliche Abfälle angefallen sind, und zwar auch dann, wenn sie juristisch nicht als Verursacher haftbar gemacht werden können, weil sie ihre Sonderabfälle einer privaten oder öffentlichen Deponie zur Entsorgung überlassen haben. Eine solche indirekte Verantwortung läßt sich nur für die Sanierung kontaminierter Deponieflächen begründen. Bei Altstandorten sind die Abfallerzeuger mit den im haftungsrechtlichen Sinne unmittelbar verantwortlichen Wirtschaftssubjekten - nämlich den Betreibern oder Eigentümern - identisch.

Die mit dem Gruppenlastprinzip verbundene Belastungskonzeption kann prinzipiell auf zwei verschiedenen Wegen herbeigeführt werden: über eine gezielte Anhebung bestehender

1 Eine ausführliche Darstellung umweltpolitischer Prinzipien findet man bei Kloepfer, M., Meßerschmidt, K. (1986), S.67 ff.; Meißner, W. (1985); Möller, H.-W. (1986); Wicke, L. (1991), S.128 ff. In keiner der genannten Quellen wird das Gruppenlastprinzip als eigenständiges umweltpolitisches Prinzip genannt.

2 Vgl. Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.145.

3 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.187.

bzw. Einführung neuer Abgaben oder aber über freiwillige Vereinbarungen zwischen den potentiellen Verursachern und öffentlichen Gebietskörperschaften.

2. Abgaben zur Umsetzung des Gruppenlastprinzips

2.1. Abgabensystematische Eingrenzung

Unter Abgaben gemäß dem Gruppenlastprinzip wird im folgenden die gezielte Anhebung bestehender oder die Einführung neuer Abgaben verstanden, die dazu dienen, eine ganz bestimmte - in erster Linie sachlich abgegrenzte - Gruppe von Wirtschaftssubjekten finanziell in die Altlastensanierung einzubeziehen. Bei der Wahl der Bemessungsgrundlage ist darauf zu achten, daß Unternehmen belastet werden, die wesentlich zur Entstehung der heute zu sanierenden Altlasten beigetragen haben.⁴ Da Abgaben ausschließlich an Tatbeständen aus der Gegenwart bemessen werden können, kommt der jeweiligen Bemessungsgrundlage nur die Funktion eines Indikators zu. Es liegt nun nahe, vor allem solche Unternehmen mit einer Abgabe zu belasten, bei deren Produktion auch heute noch gefährliche Abfälle entstehen. Eine solche Selektion kann über eine Erhöhung bestehender Unternehmensabgaben (z.B. der Körperschaft- oder Gewerbesteuer) nicht erreicht werden. Die Abgabenerhebung muß deshalb entweder direkt bei der Entsorgung der gefährlichen Abfälle oder indirekt beim Produktionsprozeß ansetzen. Wählt man den indirekten Weg, so bietet es sich an, bestimmte Inputs, bei deren Verarbeitung Sonderabfälle entstehen, mit einer Abgabe zu belegen.

Abgaben, die sich am Gruppenlastprinzip orientieren, können entweder als Steuern oder als Sonderabgaben eingeführt werden. Die Unterschiede zwischen einer Steuer und einer Sonderabgabe werden weiter unten genauer analysiert.⁵ Soweit nicht ausdrücklich von Steuern oder Sonderabgaben gesprochen wird, ist der Begriff "Abgabe" im weiteren immer als Oberbegriff für die beiden genannten Abgabensarten zu verstehen. Für eine systematische Beurteilung ist es hilfreich, Abgaben zunächst nur danach zu unterscheiden, ob sie in erster Linie einem Verwendungs- oder einem Wirkungszweck dienen.

4 Vgl. Benkert, W., Bunde, J., Hansjürgens, B. (1990), S.150.
5 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B III 2.4.3.2.

2.2. Verwendungszweckabgaben

2.2.1. Allgemeine Charakterisierung

Abgaben, mit deren Erhebung ein konkreter Finanzierungszweck verfolgt wird, werden als Verwendungszweckabgaben bezeichnet.⁶ Verwendungszweckabgaben sind im engeren Sinne kein Instrument einer fiskalisch ausgerichteten Finanzpolitik. Ihr Aufkommen wird nicht den allgemeinen Deckungsmitteln zur Erfüllung und Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben zugewiesen, sondern von vornherein einem bestimmten Verwendungszweck zugeführt. Insoweit bedienen sich Verwendungszweckabgaben zwar einer fiskalischen Funktion, sie streben also Entzugseffekte im privaten Bereich an; doch deuten in der Regel bereits ihre Erhebung, die Sonderform ihrer Verwaltung sowie ihre Zweckbindung die Verfolgung spezieller politischer Ziele an.⁷

Eine Verwendungszweckabgabe, die sich am Gruppenlastprinzip orientiert, ist neben der Zweckbindung dadurch gekennzeichnet, daß die Bemessungsgrundlage vom angestrebten Belastungskonzept und der Abgabesatz vom gewünschten Aufkommen determiniert wird. Anders gewendet: Über Abgabeobjekt und Abgabesatz wird grundsätzlich nach dem Repartitionsprinzip entschieden, d.h. die zur Sanierung notwendigen Finanzmittel eines Jahres werden durch die Auswahl der abgabepflichtigen Substanzen und die Höhe des Abgabesatzes auf die Abgabebzahler verteilt.⁸ Die Höhe des gewünschten Abgabeaufkommens hängt wiederum davon ab, wie stark die potentiellen Verursacher in die Finanzierung der Altlastensanierung eingebunden werden sollen, also letztlich davon, wie hoch man deren Verantwortungsanteil am Entstehen der zu sanierenden Altlasten einstuft.

Unabhängig davon, ob man eine Verwendungszweckabgabe im Produktionsprozeß oder bei der Entsorgung gefährlicher Abfälle erhebt, werden tendenziell solche Produktionsverfahren verteuert, bei denen gefährliche Abfälle entstehen. Da deren Entsorgung auch heute noch ein ernst zu nehmendes Umweltproblem darstellt, wird es als ein positiver Nebeneffekt angesehen, daß "zusätzlich zur notwendigen Aufbringung von Finanzmitteln ein zumindest in die richtige Richtung weisender Lenkungseffekt erzielt werden kann."⁹

6 Vgl. Schmolders, G., Hansmeyer, K.-H. (1980), S.68.

7 Vgl. Ewringmann, D., Schaffhausen, F.J. (1985), S.35 f.

8 Vgl. Hajen, L. (1986), S.369 f.

9 Benkert, W., Bunde, H.-J., Hansjürgens, B. (1990), S.152.

2.2.2. Ansatz beim Produktionsprozeß: das US-amerikanische Superfund-Modell

Da sich die bundesdeutschen Vorschläge zur Erhebung von Verwendungszweckabgaben, die im Produktionsprozeß ansetzen, an den US-amerikanischen Regelungen zur Finanzierung der Altlastensanierung orientieren, werden zunächst die dort praktizierten Finanzierungsregelungen kurz dargestellt.¹⁰

Das Superfund-Gesetz der USA (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act - CERCLA) aus dem Jahre 1980 stellt den ersten Versuch dar, mit Hilfe eines Fonds eine umfassende Erfassung und Sanierung kontaminierter Standorte bei gleichzeitiger Finanzierungsregelung zu gewährleisten. CERCLA räumt der amerikanischen Umweltbehörde EPA (Environmental Protection Agency) weitreichende Handlungskompetenzen und Finanzmittel für Sofortmaßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Sanierung kontaminierter Flächen ein.

Durch die zunächst bis 1985 befristete gesetzliche Regelung wurde ein Finanzierungsvolumen von insgesamt 1,6 Mrd US-Dollar geschaffen. Der Fonds wurde zu ca. 87,5 v.H. durch eine Besteuerung 11 organischer, 42 anorganischer Grundstoffe (chemical feedstock tax) sowie durch eine Abgabe auf Rohöl (petroleum tax) finanziert.¹¹ Die breite Bemessungsgrundlage sollte dazu beitragen, daß möglichst alle Unternehmen, die diese Stoffe herstellen bzw. weiterverarbeiten und damit zur Entstehung gefährlicher Abfälle beitragen, in die Finanzierung der Altlastensanierung eingebunden werden. Nur wenige Grundstoffe wurden von der Abgabepflicht freigestellt. Bei einigen Stoffen läßt sich die Ausnahmeregelung dadurch begründen, daß eine Besteuerung dem Gruppenlastprinzip entgegen gestanden hätte (z.B. bei Methan und Butan als Brennstoff oder bei Grundstoffen, die im Produktionsprozeß als Zwischenprodukte entstehen¹²). Andere Ausnahmeregelungen lassen sich nur als Ergebnis politischen Drucks von Interessengruppen erklären (z.B. Grundstoffe zur Herstellung von Düngemitteln oder Grundstoffe, die aus Kohle gewonnen werden).

Die Steuersätze differierten in Abhängigkeit von der Umweltschädlichkeit der belasteten Stoffe. So waren die Abgabesätze auf eine Tonne organische Substanzen durchweg höher

10 Zum US-amerikanischen Finanzierungsmodell vgl. Bachmann, G., Claus, F., Weingran, C. (1990), S.182 ff.; Committee on Ways and Means (1985); Hajen, L. (1986), S.352 ff.; Hill, R. (1986), S.29 ff.; Michels, W. (1987), S.51 ff.; Müller, F.G. (1985); Pirker, I. (1987), S.17 ff.; Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.127 ff.; Skinner, J.H. (1987), S.55 ff.; Wicke, L. (1985).

11 Die übrigen 12,5 v.H. der Fondsmittel wurden aus dem allgemeinen Steueraufkommen (general revenues) bereitgestellt.

12 In beiden Fällen entstehen durch die Verarbeitung unmittelbar keine Abfälle, die auf einer Deponie entsorgt werden müssen und zu einer Gefährdung des Bodens führen.

als die Sätze auf anorganische Substanzen. Die Anteile der drei besteuerten Produktgruppen am Gesamtaufkommen sollten in etwa ihrem Schadensrisiko entsprechen. Zwischen 1981 und 1984 waren diese Anteile sehr stabil und bildeten nach Ansicht der EPA die Ursache für Bodenschäden gut ab. Der Anteil der organischen Substanzen betrug ca. 65 v.H., anorganische Stoffe erbrachten ca. 20 v.H. und die Besteuerung des Rohöls erbrachte ca. 15 v.H. der am Gruppenlastprinzip orientierten Finanzmittel für den Superfund. Die absolute Höhe der jeweiligen Abgabesätze richtete sich nach dem gewünschten Aufkommen. Insofern handelte es sich um Verwendungszweckabgaben, die nach dem Repartitionsprinzip festgesetzt wurden. Erhoben wurden die Steuern bei den Produzenten und Importeuren der Grundstoffe. Dadurch konnten die Erhebungskosten gering gehalten und es konnte eine relativ große Nettoergiebigkeit erzielt werden.¹³

Zum Ende der zunächst vorgesehenen fünfjährigen Laufzeit wurde das Superfund-Gesetz verlängert, und die Mittel wurden auf insgesamt 8,5 Mrd US-Dollar bis Ende 1991 aufgestockt. Die Besteuerung der chemischen Grundstoffe und des Rohöls wurde zwar beibehalten und die Abgabesätze wurden sogar erhöht, gleichzeitig kam es aber zu einer Gewichtsverlagerung zwischen den einzelnen Einnahmenposten. Das Aufkommen aus der Grundstoff- und Rohölabgabe beträgt nunmehr nur noch knapp 50 v.H. der Gesamteinnahmen. Zusätzlich wurde eine spezielle Steuer auf Unternehmenseinkommen eingeführt (broad-based tax), aus deren Aufkommen ca. 30 v.H. der Fondsausgaben bestritten werden. Die übrigen Finanzmittel des Fonds stammen aus allgemeinen Steuermitteln (general revenues).

In der Bundesrepublik gab es bisher zwei Gesetzesinitiativen, die darauf abzielten - ähnlich wie beim US-amerikanischen Superfund -, gruppenlastorientierte Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung zu erheben. Beide Vorschläge konnten zwar politisch nicht durchgesetzt werden, sie zeigen aber, daß es auch in der Bundesrepublik Ansätze gibt, die Idee des Gruppenlastprinzips über Abgaben, die im Produktionsprozeß ansetzen, zu verwirklichen.

Die Bundestagsfraktion der GRÜNEN brachte 1986 einen Entwurf für ein Chlorsteuergesetz im Bundestag ein.¹⁴ Dieser Gesetzentwurf sah vor, jede Tonne Chlor, die in der Bundesrepublik verarbeitet oder in sonstiger Weise verbraucht wird, mit einer Abgabe von 300 DM zu belegen. Ein parallel hierzu eingebrachtes Altlastenfondsgesetz¹⁵ sollte sicherstel-

13 Beispielsweise waren 1983 nur 611 Unternehmen steuerpflichtig, die durchschnittlich ca. 500.000 US-Dollar abführten. Zwischen 1981 und 1984 wurden 47 v.H. der Steuern auf Grundstoffe von nur 10 Unternehmen aufgebracht.

14 Vgl. Bundestag-Drucksache 10/5530 vom 21.05.1986; zum Gesetzentwurf der GRÜNEN vgl. auch Brandt, E. (1987), S.229 ff.

15 Vgl. Bundestag-Drucksache 10/5529 vom 21.05.1986.

len, daß das Aufkommen aus der Chlorsteuer für Maßnahmen zur Finanzierung der Altlastensanierung zweckgebunden wird.

In eine ähnliche Richtung zielte eine Bundesratsinitiative der Freien und Hansestadt Hamburg aus dem Jahre 1986.¹⁶ Der Hamburger Senat schlug vor, eine bundeseinheitliche Zwecksteuer auf den Einsatz verschiedener chemischer Grundstoffe und Schwermetalle zu erheben. Als Anknüpfungspunkte wurden die Grundstoffe Chlor, Schwefelsäure, Synthesemmoniak, Natronlauge, Athylen, Acetylen, Benzol und Propylen sowie die Schwermetalle Quecksilber, Blei, Chrom, Nickel, Zink und Cadmium ins Auge gefaßt. Es sollte über 10 Jahre hinweg ein jährliches Aufkommen von ca. 1 Mrd DM erzielt werden. Erste Berechnungen ergaben, daß dieses Aufkommen hätte erreicht werden können, wenn die Steuersätze so gewählt worden wären, daß sich die belasteten Grundstoffe und Schwermetalle um jeweils ca. 3-5 v.H. des Produzentenpreises verteuert hätten. Das Aufkommen sollte in einen zentralen Altlastenfonds fließen und von dort den Bundesländern für Maßnahmen zur Altlastensanierung zugewiesen werden.

2.2.3. Ansatz bei der Entsorgung: das NRW-Modell

Es ist umstritten, ob eine der derzeit in Deutschland erhobenen Abfallabgaben die charakteristischen Merkmale einer Verwendungszweckabgabe aufweist.¹⁷ Im folgenden soll gezeigt werden, daß die im Rahmen des nordrhein-westfälischen Lizenzmodells zur Finanzierung der Altlastensanierung erhobene Lizenzabgabe als eine Verwendungszweckabgabe bezeichnet werden kann.¹⁸

Wer in Nordrhein-Westfalen Abfälle, die entsorgungspflichtige Körperschaften gemäß § 3 Abs. 3 AbfG von ihrer Entsorgungspflicht ausgeschlossen haben, behandelt oder ablagert, bedarf einer Lizenz. Die Lizenz wird durch das Landesamt für Wasser und Abfall vergeben und darf nur erteilt werden, wenn die beabsichtigte Nutzung der Lizenznehmer mit den ab-

16 Vgl. Bundesrat-Drucksache 386/86 vom 02.09.1986; zur Hamburger Bundesratsinitiative vgl. auch Brandt, E. (1987), S.246 ff.; Davidsohn, H., Herrnring, H.-W. (1988); Hajen, L. (1988).

17 Eine Unterscheidung zwischen solchen Verwendungszweckabgaben und anderen im Abfallbereich erhobenen Abgaben ist nicht immer eindeutig möglich. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B III 2.3.1.

18 Zum nordrhein-westfälischen Lizenzmodell vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (1991), S.22 ff.; Holtmeier, E.-L. (1990); Karl, H. (1987), S.63 ff.; Karl, H. (1988); Linke, B. (1989); Matthiesen, K. (1988a), S.32 ff.; Matthiesen, K. (1988b); Matthiesen, K. (1988c); Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.188 ff.; Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.119 ff.; Schmeken, W. (1989), S.185 ff.

fallwirtschaftlichen Zielvorstellungen des Landes in Einklang steht (§ 10 LAbfG-NRW). Bei den Abfällen, die von einer öffentlichen Entsorgungspflicht ausgeschlossen werden können, handelt es sich um Abfälle, die nach ihrer Art (z.B. Sondermüll) oder Menge (z.B. Bauschutt) nicht mit den in privaten Haushalten anfallenden Abfällen entsorgt werden können. Wer eine Lizenz erwirbt, muß hierfür eine Lizenzabgabe - bzw. in der Terminologie des Gesetzes ein Lizenzentgelt - entrichten.

Das Lizenzentgelt wird vom Landesamt für Wasser und Abfall festgesetzt und eingezogen. Bei der Festsetzung des Lizenzentgeltes ist von Seiten der Behörde darauf zu achten, daß nach der Gefährlichkeit der Abfälle und der Art der Entsorgung differenziert wird, daß Eigenentsorgern gegenüber Fremdentorgern ein Abschlag von bis zu 20 v.H. eingeräumt werden kann und daß ein jährliches Aufkommen von 50 Mio DM nicht wesentlich überschritten wird (§ 11 LAbfG-NRW). Das Aufkommen aus dem Lizenzentgelt fließt an den Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverband Nordrhein-Westfalen und muß für Maßnahmen zur Altlastensanierung und für die Entwicklung neuer Technologien zur Vermeidung und Entsorgung von Abfällen verwendet werden (§ 15 LAbfG-NRW).

Berechnung des Lizenzentgeltes

Die Berechnung des Lizenzentgeltes wird in der sog. Lizenzentgeltverordnung geregelt. Danach berechnet sich die Höhe des Lizenzentgeltes (L) als Produkt aus der Abfallmenge (A), dem Basisentgelt (B) und dem Entsorgungsfaktor (E):

$$L = A * B * E$$

Die Abfallmenge (A) ist das in Tonnen anzugebende Gewicht der ausgeschlossenen Abfälle, die während des Berechnungszeitraums (in der Regel ein Jahr) in der Deponie des Lizenznehmers behandelt oder abgelagert worden sind.

Die Höhe des Basisentgeltes (B) ist zum einen abhängig von der jeweils relevanten Abfallart und der ihr zugeordneten Abfallgruppe, zum anderen von der Entsorgungsform, d.h. davon, ob Eigen- oder Fremdentorgung vorliegt. Sowohl für Eigen- als auch für Fremdentorgung werden vier verschiedene Abfallgruppen unterschieden, die für beide Entsorgungsformen identisch sind. Die Abfallgruppen unterscheiden sich hinsichtlich der Gefahrenpotentiale, die mit der Entsorgung der ihnen zugeordneten Abfallarten verbunden sind. Besonders gefährliche Abfälle (z.B. Sonderabfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 AbfG)

werden der Gruppe I zugeordnet; Abfälle, von deren Entsorgung keine Gefahren ausgehen (z.B. Erdaushub, der nicht durch Schadstoffe verunreinigt ist, im Sinne des § 12 Abs. 1 AbfG), werden der Gruppe IV zugewiesen. Die genaue Zuordnung der verschiedenen Abfallarten zu den einzelnen Abfallgruppen kann der Anlage zur Lizenzentgeltverordnung entnommen werden. Das Basisentgelt pro Tonne Abfall ist nun um so höher, je größer die Gefahrenpotentiale bei der Entsorgung sind, und es ist in allen Abfallgruppen für Eigenentsorger um 20 v.H. geringer als für Fremdentsorger (s. Tabelle B.4).

Tab. B.4: Höhe des Basisentgeltes bei der Berechnung der Lizenzabgabe

| Abfallgruppe | Basisentgelt pro Tonne Abfall in DM | |
|--------------|-------------------------------------|----------------|
| | Fremdentsorger | Eigenentsorger |
| I | 5,30 | 4,24 |
| II | 3,00 | 2,40 |
| III | 0,70 | 0,56 |
| IV | 0,35 | 0,28 |

Die Höhe des Entsorgungsfaktors (E) richtet sich nach der Entsorgungsart. Die Entsorgungsfaktoren variieren in Abhängigkeit von der Umweltverträglichkeit der verschiedenen Entsorgungsarten (s. Tabelle B.5).

Tab. B.5: Höhe des Entsorgungsfaktors bei der Berechnung der Lizenzabgabe

| Entsorgungsart | Entsorgungsfaktor |
|--|-------------------|
| Physikalische, chemische oder biologische Behandlung | 0,1 |
| Verbrennung | 0,2 |
| Ablagerung | 1,0 |

Der hohe Entsorgungsfaktor für Ablagerungen resultiert zum einen aus dem Flächenverbrauch, der mit dieser Entsorgungsart verbunden ist. Zum anderen begründet sich der hohe Entsorgungsfaktor dadurch, daß die Kontaminationsgefahr besonders groß ist, wenn beispielsweise Sonderabfälle der Abfallgruppe I ohne Vorbehandlung im Boden abgelagert werden.

Ziele der Erhebung der Lizenzabgabe

Mit der Erhebung des Lizenzentgelts sollen drei Ziele verfolgt werden:

- Die Abfallentsorger sollen ein Entgelt für die ökonomischen Vorteile, die ihnen durch die Erteilung einer Lizenz entstehen, entrichten (Nutzungsgebühr).
- Durch die Verteuerung der Abfallentsorgung sollen umweltpolitisch erwünschte Lenkungseffekte realisiert werden (Lenkungsabgabe).
- Es soll ein Aufkommen in Höhe von 50 Mio DM pro Jahr für die Finanzierung von Maßnahmen im Bereich der Abfallentsorgung und der Altlastensanierung erzielt werden (Finanzierungsabgabe).

Zum ersten Ziel: Mit dem Lizenzentgelt soll ein Teil der wirtschaftlichen Vorteile abgeschöpft werden, "die mit der Erteilung der Lizenz und der damit eingeräumten Vorrangstellung vor konkurrierenden Bewerbern verbunden sind."¹⁹ Dabei soll sich die Höhe des Lizenzentgeltes im Sinne des Äquivalenzprinzips am Ausmaß des wirtschaftlichen Vorteils orientieren.²⁰

Der wirtschaftliche Vorteil der Deponiebetreiber wird in dem Konkurrenzschutz gesehen, der ihnen mit der Vergabe der Lizenz zu Teil wird. Den Lizenznehmern wird eine monopolartige Marktstellung eingeräumt. Durch Reglementierungen auf der Angebotsseite (bei der Lizenzvergabe) und der Nachfrageseite (Anschluß- und Benutzungszwang der Abfallproduzenten) sind die Lizenznehmer in der Regel sowohl vor regionsinterner als auch vor regionsexterner Substitutionskonkurrenz geschützt.²¹

¹⁹ Matthiesen, K. (1988a), S.33.

²⁰ Vgl. Matthiesen, K. (1988b), S.127.

²¹ Vgl. hierzu Karl, H. (1988), S.53 ff.

Diese Begründung ist aber nur dann stichhaltig, wenn gewährleistet ist, daß die effektive Abgabelast auch bei den Deponiebetreibern, denen durch das Lizenzsystem ein Konkurrenzschutz eingeräumt wird, anfällt. Dieses Ziel wird sich aber kaum erreichen lassen. Tritt der Deponiebetreiber als Fremdensorger auf, wird er versuchen, die von ihm zu entrichtende Lizenzgebühr auf die Abfallproduzenten, die die von ihm angebotene Dienstleistung in Anspruch nehmen, zu überwälzen. Die monopolistischen Strukturen und die Bemessung des Lizenzentgeltes erleichtern diesen Überwälzungsvorgang. Wenn der Abfallproduzent seine Abfälle zur Deponierung anliefert, kann der Deponiebetreiber exakt ermitteln, wie hoch das Lizenzentgelt sein wird, das er für die Entsorgung dieser Abfälle entrichten muß. Er kennt die Abfallmenge, er weiß, welcher Abfallgruppe die angelieferten Abfälle zugeordnet werden, und er weiß, auf welche Art und Weise die Abfälle entsorgt werden.

Die monopolistischen Strukturen - und damit auch die Überwälzbarkeit der Lizenzabgabe - könnten durch die Möglichkeit der Abfallerzeuger, auf die Eigenentsorgung auszuweichen, aufgebrochen werden. Die Erläuterungen zur Lizenzvergabe, die sich in der Begründung des Gesetzentwurfes wiederfinden, machen allerdings deutlich, daß auch die Genehmigung der Eigenentsorgung einem "repressiven Verbot mit Lizenzvorbehalt" unterworfen ist.²² Bedenkt man darüber hinaus den hohen Fixkostenanteil im Falle der Eigenentsorgung, kann wohl kaum von einer nennenswerten Substitutionskonkurrenz gesprochen werden. "Je restriktiver die Lizenzen vergeben werden und je intensiver die Eigenentsorgung reglementiert wird, um so mehr nimmt der Sondermüllentsorgungsmarkt den Charakter eines Ausnahmebereichs vom Wettbewerb an."²³

Die Landesregierung ist dem Vorwurf, die Monopolbildung auf dem Entsorgungsmarkt zu fördern, entgegengetreten: "Neue Lizenzen werden nach den abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen erteilt; hierbei wird berücksichtigt, daß die Abfallentsorgung aus einer Vielzahl unterschiedlicher technischer Vorgänge für jeweils bestimmte Abfallarten besteht und daß nur bestimmte Anbieter auf die unterschiedlichen Entsorgungsbereiche spezialisiert sind. Bezogen auf den gesamten Entsorgungsmarkt kann damit eine Vielzahl von Entsorgern tätig werden, einer unerwünschten Monopolbildung wird damit entgegengewirkt."²⁴ Diese Argumentation kann allerdings nicht überzeugen. Zum einen setzt sich der vom nordrhein-westfälischen Umweltminister beschriebene "gesamte Entsorgungsmarkt" offensichtlich aus einer Vielzahl einzelner Anbieter zusammen, die aufgrund ihrer Spezialisierung in keiner

22 Vgl. hierzu die bei Karl, H. (1988), S.53 f. zitierten Passagen aus der Begründung zum Entwurf des Landesabfallgesetzes.

23 Karl, H. (1988), S.53.

24 Matthiesen, K. (1988c), S.400.

Substitutionskonkurrenz zueinander stehen. Es mag also durchaus Marktlücken für innovative Anbieter geben; wer allerdings einmal einen bestimmten Entsorgungsbereich innerhalb einer Region abdeckt, ist durch die angebots- und nachfrageseitigen Reglementierungen vor Substitutionskonkurrenz geschützt. Zum anderen würde die Lizenzabgabe ihre Berechtigung als Nutzungsgebühr verlieren, wenn es tatsächlich gelänge, wettbewerbliche Strukturen auf dem Entsorgungsmarkt zu installieren. Schließlich ist es ja gerade der eingeräumte Konkurrenzschutz, der als Begründung für die Erhebung einer Nutzungsgebühr angeführt wird.

Dagegen gelingt eine effektive Belastung der Lizenznehmer bei den Eigenentsorgern, denn hier sind der Deponiebetreiber und der Abfallproduzent identisch. Allerdings ist im Falle der Eigenentsorger die Begründung für die Erhebung des Lizenzentgeltes ohnehin fragwürdig, denn solange sie ausschließlich ihre eigenen Abfälle entsorgen, entstehen ihnen aus der Schaffung monopolartiger Strukturen auf dem Entsorgungsmarkt auch keine einzelwirtschaftlichen Vorteile im zuvor genannten Sinne.²⁵

Gemäß der zweiten Zielsetzung sollen durch die Erhebung des Lizenzentgeltes aber auch umweltpolitisch erwünschte Lenkungseffekte erzielt werden.²⁶ Da das Lizenzentgelt mit großer Wahrscheinlichkeit vollständig auf die Abfallerzeuger überwältigt wird, ist zu prüfen, welche Wirkungen die Verteuerung der Entsorgungskosten bei den Abfallproduzenten hervorrufen kann. Kurzfristig wird die abfallintensive Güterproduktion angesichts gestiegener Entsorgungspreise c.p. schrumpfen. Langfristig setzt ein Bemühen ein, das Abfallaufkommen pro erstellter Gütereinheit zu senken, um über diesen Weg die Entsorgungskosten zu drosseln.²⁷ Die Abfallerzeuger können sich also den effektiven Belastungswirkungen des Lizenzentgeltes entziehen, wenn sie so investieren, daß der im Produktionsprozeß anfallende ausgeschlossene Abfall reduziert wird (Vermeidungs- bzw. Verwertungsinvestitionen).²⁸ Ein ökonomisch rational handelnder Unternehmer wird die Vermeidungskosten den Kosten gegenüberstellen, die ihm durch die Entsorgung der Abfälle entstehen.²⁹

25 Vgl. Karl, H. (1988), S.61 f.

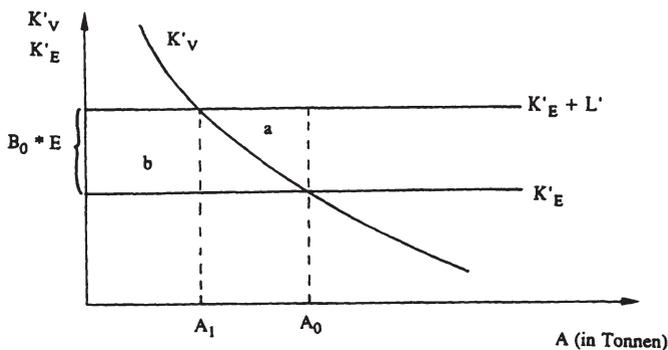
26 Vgl. Matthiesen, K. (1988a), S.35 f.

27 Vgl. Karl, H. (1988), S.60.

28 Vgl. Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.120.

29 Zu der folgenden Darstellungsweise vgl. auch Cansier, D. (1975), S.63 ff.

Abb. B.2: Graphische Darstellung der Lenkungswirkungen einer Abfallabgabe



Die Kurve K'_E in Abbildung B.2 spiegelt die Grenzkosten der Entsorgung des Abfallerzeugers vor der Erhebung des Lizenzentgeltes in Abhängigkeit von der Menge des entsorgten Abfalls (A) wider. Die Kurve $K'_E + L'$ zeigt die Grenzkosten der Abfallentsorgung nach der Erhebung des Lizenzentgeltes. Die Kosten der Vermeidung einer zusätzlichen Einheit Abfall, die Grenzvermeidungskosten der Abfallproduzenten, kommen in der Kurve K'_v zum Ausdruck.

In der Ausgangssituation werden die Unternehmen ihre Produktion so ausrichten, daß Abfälle in Höhe der Menge A_0 anfallen. An dieser Stelle sind die Grenzkosten der Vermeidung gleich den Grenzkosten der Entsorgung einer zusätzlichen Mengeneinheit Abfall. Nach der Erhebung der Lizenzabgabe verteuert sich die umweltintensive Produktion. Die Grenzkosten der Abfallentsorgung steigen pro Abfalleinheit um $L' = B_0 * E$. Für Unternehmen, bei deren Produktion lizenzentgeltspflichtige Abfälle anfallen, ist es nun rentabel, ihre Vermeidungsinvestitionen so weit auszudehnen, daß nur noch Abfälle in Höhe der Menge A_1 anfallen; denn die gesamten Kosten der Abfallentsorgung ($K_E + L + K_v$) sind jetzt um die Fläche a geringer als in einer Situation, in der weiterhin Abfall von der Menge A_0 im Produktionsprozeß entsteht.

Das Ausmaß des Lenkungseffektes hängt offensichtlich von der Höhe des Lizenzentgeltes pro entsorgter Abfalleinheit ab. Bei gegebenem Entsorgungsfaktor (E) entscheidet die Höhe des Basisentgeltes (B) darüber, inwieweit es für die Unternehmen effizient ist, ihre Kosten

durch Verwendung besserer Vermeidungstechnologien zu senken und damit das Abfallaufkommen zu reduzieren.³⁰

In der umweltökonomischen Literatur wird der beschriebene Lenkungsmechanismus als sog. Standard-Preis-Ansatz diskutiert.³¹ Beim Standard-Preis-Ansatz soll ein politisch vorgegebenes Umweltziel (Standard) durch Festlegung eines Abgabesaftes (Preis), von dem angenommen wird, daß er die umweltbelastenden Produzenten zu den umweltpolitisch erwünschten Vermeidungsmaßnahmen veranlaßt, erreicht werden. Bei der Erhebung des Lizenzentgeltes entfalten sich durch die Überwälzung der Abgabe auf die Abfallproduzenten zwar Lenkungseffekte; die Höhe des Abgabesaftes ergibt sich aber nicht - wie beim Standard-Preis-Ansatz - aus einem umweltpolitisch vorgegebenen Lenkungsziel, sondern wird aus dem Aufkommen abgeleitet, das mit der Abgabe erzielt werden soll. In § 11 Abs. 2 LAbfG-NRW ist eindeutig festgelegt, daß das Lizenzentgelt so festzusetzen ist, daß ein jährliches Aufkommen von 50 Mio DM nicht wesentlich überschritten wird. Bei der Abgabenerhebung dominiert also eindeutig das für Verwendungszweckabgaben charakteristische Repartitionsprinzip.³² Anders ausgedrückt: Die Höhe des Abgabesaftes $L' = B * E$ wird nicht vom Lenkungsziel "Reduktion der Abfallmenge von A_0 auf A_1 ", sondern vom fiskalischen Ziel "Aufkommen in Höhe von b " determiniert (s. Abb. B.2). Auch die Einschätzung des Sachverständigenrates für Umweltfragen, daß die Höhe des Lizenzentgeltes deutlich unter dem Niveau liegt, auf dem signifikante Anreizwirkungen zu erwarten sind, verdeutlicht, daß die Finanzierungsfunktion bei der Ausgestaltung der Lizenzabgabe im Vordergrund stand.³³

Zusammenfassend läßt sich die Lizenzabgabe vorerst wie folgt beurteilen. Da die Abgabenschuldner (die Deponiebetreiber) die Belastung mit großer Wahrscheinlichkeit auf die Abfallproduzenten überwälzen können, werden durch das Lizenzentgelt direkt keine wirt-

30 Weitere Lenkungswirkungen - außer Anreizwirkungen zur Verminderung des Abfallaufkommens auf Seiten der Abfallproduzenten - sind nicht zu erwarten. Die verschiedenen Abfallarten, die je nach Zuordnung zu einer der Abfallgruppen unterschiedlich stark durch die Lizenzabgabe belastet werden, stehen in keiner substitutionalen Beziehung zueinander. Mit anderen Worten: Die Abfallproduzenten können ihre Produktionsverfahren, bei denen ausgeschlossene Abfälle anfallen, i.d.R. nicht so umstellen, daß Abfälle einer geringer belasteten Abfallgruppe entstehen, ohne die Produktionsrichtung grundsätzlich zu verändern. Ebenso bestehen keine nennenswerten Substitutionsbeziehungen zwischen den verschiedenen Entsorgungsarten. Welche Abfallarten chemisch, biologisch oder physikalisch entsorgt werden müssen, welche verbrannt und welche abgelagert werden müssen, ist zum größten Teil ordnungsrechtlich normiert (Abfallgesetz, Verordnungen zum Abfallgesetz, TA Abfall, Bundesimmissionsschutzgesetz).

31 Vgl. hierzu Baumol, W.J., Oates, W.E. (1971), S.42 ff.

32 Diese Auffassung vertreten auch Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.102.

33 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.195.

schaftlichen Vorteile der Deponiebetreiber abgeschöpft, die mit der Erteilung der Lizenz und der damit eingeräumten Vorrangstellung vor konkurrierenden Bewerbern verbunden sind. Die Verteuerung der Abfallentsorgung vermindert zwar c.p. das Abfallaufkommen, die Höhe dieses Effektes wird aber nicht durch umweltpolitische Zielvorstellungen zur Abfallvermeidung determiniert, sondern von der Höhe des Aufkommens, das mit der Lizenz erzielt werden soll. Die daraus resultierende Priorität für die am Verwendungszweck orientierte Zielsetzung ist nur dann zu vertreten, wenn es auch gelingt, das mit der Lizenzabgabe angestrebte Belastungskonzept (Gruppenlastprinzip) zu realisieren. Das wird weiter unten zu prüfen sein.³⁴

2.3. Wirkungszweckabgaben

2.3.1. Allgemeine Charakterisierung

Bei Wirkungszweckabgaben "soll bereits durch die Androhung und Auferlegung der ... (Abgabe, d. Verf.) als solcher, meist ohne Rücksicht auf die Höhe des Aufkommens, ein bestimmter wirtschaftspolitischer, sozialpolitischer oder sonstiger nichtfiskalischer Zweck erreicht werden."³⁵ Damit sind bereits zwei grundlegende Unterschiede zu den Verwendungszweckabgaben deutlich geworden: Wirkungszweckabgaben sollen erstens nicht durch die Aufkommensverwendung, sondern durch die von ihnen ausgehenden Signal-, Preis-, Markt- und Einkommenswirkungen einer nichtfiskalischen Zielsetzung dienen. Daraus folgt zweitens, daß die konkrete Ausgestaltung der Abgabe von der erwarteten Inzidenz und nicht vom erwünschten Aufkommen determiniert wird.

Die meisten der heute diskutierten Umweltabgaben können den Wirkungszweckabgaben zugeordnet werden. Durch ihre Erhebung sollen Teile der im Produktions- oder Konsumtionsprozeß entstehenden externen Kosten den Verursachern angelastet werden. Die damit einhergehende Verteuerung umweltbelastender, ökonomischer Aktivitäten soll zu ökologisch erwünschten Anpassungsreaktionen auf Seiten der Marktteilnehmer führen. Dieser Anreizmechanismus wurde bereits im letzten Kapitel skizziert.³⁶ Wirkungszweckabgaben sind somit zweifellos ein Instrument zur Umsetzung des perspektivischen Verursacherprinzips.

34 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. III 2.4.1.

35 Schmölders, G., Hansmeyer, K.-H. (1980), S.68.

36 Vgl. hierzu die Ausführungen zur lenkungspolitischen Zielsetzung bei der Erhebung der Lizenzabgabe.

Inwieweit sind nun solche Wirkungszweckabgaben auch ein Instrument zur Umsetzung einer am Gruppenlastprinzip orientierten Finanzierung der Altlastensanierung?

Für die meisten der heute im Abfallbereich erhobenen oder geplanten Abgaben wird vorgeschlagen, Teile des dabei entstehenden Aufkommens für die Sanierung von Altlasten zu verwenden. Die Zweckbindung wird damit gerechtfertigt, daß die heutigen Abfallproduzenten eine besondere Mitverantwortung für die in der Vergangenheit entstandenen Bodenkontaminationen haben.

Die Übergänge zwischen einer am Gruppenlastprinzip orientierten Verwendungszweckabgabe, die bei der Entsorgung ansetzt, und einer Wirkungszweckabgabe im Abfallbereich, deren Aufkommen für die Altlastensanierung zweckgebunden wird, sind nicht immer eindeutig. Eine exakte, trennscharfe Unterscheidung ist nur schwer möglich.³⁷ In dieser Arbeit werden den Wirkungszweckabgaben solche Abgaben zugeordnet, bei deren Ausgestaltung (Festlegung der Bemessungsgrundlage und Höhe der Abgabesätze) die Lenkungs- und Anreizwirkungen im Vordergrund stehen. Die damit einhergehenden gruppenbezogenen Belastungswirkungen, die Höhe des entstehenden Aufkommens sowie dessen Verwendung sind zweitrangig. Bei typischen Verwendungszweckabgaben ist die Gewichtung - wie oben bereits erläutert - genau umgekehrt. Abgabesätze und Bemessungsgrundlage orientieren sich am Belastungskonzept und am gewünschten Aufkommen; die Lenkungswirkungen sind allenfalls ein willkommener Nebeneffekt.

Um Abgaben als Finanzierungsinstrumente zur Altlastensanierung zu beurteilen, ist die Unterscheidung bezüglich des Verwendungs- oder Wirkungszwecks wichtig. Während sich Verwendungszweckabgaben vor allem daran messen lassen müssen, ob das mit der Abgabenerhebung angestrebte Belastungskonzept grundsätzlich zulässig ist bzw. ob es überhaupt hinreichend realisiert werden kann, stellt sich bei Wirkungszweckabgaben die Frage, ob eine über das ursprüngliche Lenkungsziel hinausgehende, zweckgerichtete Mittelverwendung, angesichts damit einhergehender finanzpolitischer Unzulänglichkeiten, zu rechtfertigen ist. Mit anderen Worten: Verwendungszweckabgaben dürfen nur dann eingeführt werden, wenn eine am Gruppenlastprinzip orientierte Finanzierung wünschenswert ist und die Belastungskonzeption mit der Abgabe auch hinreichend umgesetzt werden kann. Wirkungszweckabgaben bedürfen einer solchen Rechtfertigung nicht. Sie werden erhoben, um bestimmte Vermeidungsanreize zu initiieren. Hier ist nun zu entscheiden, ob ein ohnehin entstehendes Aufkommen für die Finanzierung der Altlastensanierung zweckgebunden werden

37 Zu den Schwierigkeiten, Abgaben dahingehend zu unterscheiden, ob der Wirkungs- oder der Verwendungszweck das eigentliche Motiv für die Einführung der Abgabe war, vgl. auch Koch, H.-J. (1985), S.111 f.

soll, weil dadurch zusätzlich - wenigstens partiell - das Gruppenlastprinzip umgesetzt werden kann.³⁸

Bevor diesen Fragen nachgegangen wird, sollen zunächst einige Wirkungszweckabgaben, die bei der Abfallentsorgung ansetzen und aus deren Aufkommen Altlastensanierungen finanziert werden (sollen), vorgestellt werden.

2.3.2. Ansatz bei der Entsorgung: Landesabfallabgaben und geplante bundeseinheitliche Abfallabgabe

In Baden-Württemberg und Hessen wurden im Laufe des Jahres 1991 Abfallabgaben eingeführt; Niedersachsen erhebt seit dem 1. Januar 1992 eine Abgabe auf gefährliche Abfälle. Alle drei Abgaben können den Wirkungszweckabgaben zugeordnet werden. Dafür sprechen drei Gründe:

Zunächst wurde die Abgabe in allen drei Fällen mit der lenkungspolitischen Zielsetzung begründet.³⁹ Die Ausführungen zur nordrhein-westfälischen Lizenzabgabe haben allerdings gezeigt, daß die Klassifizierung des Gesetzgebers einer ökonomischen Analyse nicht unbedingt standhält. Ein weiteres Indiz für den lenkungspolitischen Charakter der hier diskutierten Abgaben ist die Höhe der Abgabesätze. Sie liegen - wie weiter unten noch genauer zu sehen ist - deutlich über den Abgabesätzen der Lizenzabgabe, so daß hier durchaus signifikante Ausweichreaktionen zu erwarten sind. Aber auch die Höhe der Abgabesätze liefert noch keine hinreichende Abgrenzung zwischen Verwendungs- und Wirkungszweckabgaben; denn hohe Abgabesätze können auch bei Abgaben auftreten, die vorwiegend eine Finanzierungsfunktion erfüllen. Sie kommen tendenziell immer dann zustande, wenn das Aufkommen besonders hoch und/oder die Bemessungsgrundlage besonders eng gewählt ist. Damit ist das wichtigste Unterscheidungsmerkmal aber bereits angesprochen. Die in Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen eingeführten Abgaben sind Wirkungszweckabgaben, weil sie nicht nach dem Repartitionsprinzip, sondern nach dem Quotitätsprinzip erhoben werden. D.h., die Höhe der Abgabesätze wird durch die erwarteten Ausweichreaktionen der Destinatäre und nicht - wie bei den Verwendungszweckabgaben - durch die Höhe des gewünschten Aufkommens determiniert.

38 Diese gedankliche Unterscheidung angesichts der ursprünglichen Intention der Abgabenerhebung findet man auch bei Trzaskalik, C. (1991), S.36.
 39 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (1991), S.20 (Baden-Württemberg); Landtag-Drucksache 13/80 vom 07.05.1991, S.19 (Hessen); Landtag-Drucksache 12/1930 vom 28.08.1991, S.33 (Niedersachsen).

Die in den drei Bundesländern erhobenen Abfallabgaben unterscheiden sich kaum hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung. Abgabeschuldner sind jeweils die Abfallerzeuger (§ 3 Abs. 1 LAbfAG-BaWü, § 2 Abs. 1 SABfAG-Hes, § 1 Abs. 2 AbfAG-Nds). In Hessen und Niedersachsen geht die Abgabepflicht auf den Deponiebetreiber über, wenn Abfälle entsorgt werden, die außerhalb des Landes angefallen sind (§ 2 Abs. 3 SABfAG-Hes, § 1 Abs. 3 AbfAG-Nds). Die Abgabe wird in allen Ländern nur auf besonders überwachungsbedürftige Abfälle (Sonderabfälle) erhoben. Die abgabepflichtigen Abfälle werden zudem im Hinblick auf ihre Vermeidbarkeit, die Schwierigkeit ihrer umweltverträglichen Entsorgung und ihre Verwertbarkeit als Reststoffe in drei Kategorien eingeteilt.⁴⁰ Der Abgabesatz pro Tonne überwachungsbedürftiger Abfälle ist in den einzelnen Kategorien unterschiedlich hoch (§ 4 Abs. 2 u. 3 LAbfAG-BaWü, § 3 Abs. 2 u. 3 SABfAG-Hes, § 3 Abs. 1 AbfAG-Nds):

Tab. B.6: Höhe der Abgabesätze pro Tonne bei den in Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen erhobenen Landesabfallabgaben

| Kategorie | Abgabesatz (bis 31.12.1992) | Abgabesatz (seit 1.1.1993*) |
|-----------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1 | 50 DM | 100 DM |
| 2 | 100 DM | 200 DM |
| 3 | 150 DM | 300 DM |

* In Niedersachsen gelten die erhöhten Abgabesätze erst ab 1. Januar 1994.

Das Aufkommen aus der Abfallabgabe ist in allen drei Ländern zweckgebunden (§ 10 LAbfAG-BaWü, § 9 SABfAG-Hes, § 10 AbfAG-Nds). Die eingenommenen Mittel können entweder für Maßnahmen zur Vermeidung und Verwertung von Sonderabfällen oder aber für Maßnahmen zur Altlastensanierung i.w.S verausgabt werden. In Niedersachsen darf der Anteil, der für die Sanierung von Altlasten verwendet wird, 50 v.H. des Aufkommens nicht übersteigen (§ 10 Abs. 3 AbfAG-Nds). In Baden-Württemberg und Niedersachsen entscheidet über die konkrete Mittelverwendung nicht alleine die Landesregierung, sondern

40 Welche Abfälle, unter welche Kategorie fallen, kann den jeweiligen Anlagen zu den Abfallabgabegesetzen entnommen werden. Sowohl die aufgeführten Abfallarten als auch ihre Zuordnung zu den einzelnen Kategorien sind in allen drei Ländern nahezu identisch.

ein Beirat, bestehend aus Vertretern des Landes, der Organisationen der Wirtschaft und der kommunalen Spitzenverbände (§ 11 LAbfAG-BaWü, § 11 AbfAG-Nds).

Seit Anfang des Jahres 1991 gibt es konkrete Pläne von Seiten der Bundesregierung, eine bundeseinheitliche Abfallabgabe einzuführen. Die im derzeitigen Entwurf⁴¹ vorgesehene Abgabe weist die gleichen Merkmale wie die bereits eingeführten Landesabfallabgaben auf und kann deshalb den Wirkungszweckabgaben zugeordnet werden: Die Bundesregierung betont ausdrücklich den lenkungspolitischen Charakter der Abgabe⁴², die Höhe der Abgabesätze läßt signifikante Ausweichreaktionen erwarten⁴³, und die Abgabenerhebung erfolgt nach dem Quotitätsprinzip.

Im Gegensatz zu den Landesabfallabgaben beschränkt sich der Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht darauf, lediglich den Sondermüll mit einer Abgabe zu belegen, sondern will alle Abfälle, soweit sie nicht gemäß § 1 Abs. 3 AbfG ausgenommen sind, unter die Abgabepflicht stellen (§ 2 EAbfAG). Beabsichtigt ist die Erhebung einer Vermeidungsabgabe für bestimmte Arten von Abfällen (§§ 3 - 11 EAbfAG) und die Einführung einer Deponieabgabe für alle Abfälle, die zur endgültigen Ablagerung kommen (§§ 12 - 18 EAbfAG).

Die Vermeidungsabgabe gliedert sich in eine Vermeidungsabgabe für besonders überwachungsbedürftige Abfälle (§ 3 EAbfAG) und eine Vermeidungsabgabe für Massen- und Industrieabfälle (§ 11 EAbfAG). Abgabeschuldner sind jeweils die Abfallerzeuger. Die Höhe der Abgabesätze ist aus Tabelle B.7 ersichtlich.

Tab. B.7: Höhe der Abgabesätze pro Tonne bei der geplanten bundeseinheitlichen Vermeidungsabgabe

| Abfallart | Abgabesatz |
|--|------------|
| Besonders überwachungsbedürftige Abfälle | 100 DM |
| Massen- und Industrieabfälle | 25 DM |

41 Den weiteren Ausführungen liegt der dritte Entwurf eines Abfallabgabengesetzes vom 11.09.1991 zugrunde.

42 Vgl. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1991b), S.2 f.

43 Vgl. Köck, W. (1991a), S.188 f.

In § 3 Abs. 2 enthält der Entwurf eine Dynamisierungsregelung: Die Abgabe erhöht sich im Zweijahresrhythmus um jeweils 20 v.H. des ursprünglichen Abgabesatzes, bis dieser sich nach 10 Jahren verdoppelt hat.

Die Zahlungspflicht bei der Deponieabgabe entsteht, wenn der Abfall endgültig abgelagert wird oder aber, wenn der Abfall aus dem Geltungsbereich des Gesetzes verbracht wird. Die Deponieabgabe ist also entweder von den Deponiebetreibern oder von den Müllexporteuren zu entrichten, und zwar auch dann, wenn für den selben Abfall schon eine Vermeidungsabgabe gezahlt worden ist (§ 13 EAbfAG). Die Abgabesätze differieren in Abhängigkeit von der Umweltschädlichkeit der Abfälle bei der Ablagerung im Boden:

Tab. B.8: Höhe der Abgabesätze pro Tonne bei der geplanten bundeseinheitlichen Deponieabgabe

| Abfallart | Abgabesatz |
|---|------------|
| Besonders überwachungsbedürftige Abfälle | 100 DM |
| Massen- und Industrieabfälle | 50 DM |
| Hausmüll, hausmüllähnliche Gewerbeabfälle | 25 DM |
| Bauschutt, Straßenaushub, Bodenaushub | 15 DM |

Auch für die Deponieabgabesätze ist eine Dynamisierung vorgesehen, die entsprechend der Regelung zur Vermeidungsabgabe ausgestaltet ist (§ 12 Abs. 6 EAbfAG). Für die neuen Bundesländer ist geplant - sowohl bei der Vermeidungs- als auch bei Deponieabgabe -, zunächst mit geringeren Abgabesätzen anzufangen (25 v.H. der regulären Abgabesätze) und dann sukzessive innerhalb von acht Jahren die Anpassung zu vollziehen.

Gemäß § 19 des Entwurfs ist vorgesehen, die Abgabe den Ländern zuzuweisen. 40 v.H. des Abgabeaufkommens eines jeden Landes sollen allerdings den neuen Bundesländern für die "Bewältigung ökologischer durch Abfall oder durch den Umgang mit gefährlichen, insbesondere wassergefährdenden Stoffen entstandenen Gefahren, Schäden und Folgelasten" (§ 19 Abs. 2 EAbfAG), also für die Altlastensanierung, zufallen. Das übrige Abgabeaufkommen ist zweckgebunden für Maßnahmen der Abfallvermeidung und -verwertung, aber auch für die "Erkundung und Bewältigung durch Abfall oder durch den

Umgang mit gefährlichen, insbesondere wassergefährdenden Stoffen verursachter ökologischer Gefahren, Schäden und Folgelasten" (§ 19 Abs. 3 EAbfAG) zu verwenden.

Sowohl bei den bereits bestehenden Landesabfallabgaben als auch bei der geplanten bundeseinheitlichen Abfallabgabe entfällt die Abgabepflicht für Abfälle aus kontaminierten Böden, die bei der Sanierung dieser Flächen anfallen (§ 1 Abs. 3 LAbfAG-BaWü, § 1 Abs. 2 SAbfAG-Hes, § 2 Abs. 1 AbfAG-Nds, § 4 Abs. 4 EAbfAG). Diese Regelung soll sicherstellen, daß die Bodensanierung nicht infolge zusätzlicher Kosten behindert wird.⁴⁴ Dem könnte entgegengehalten werden, daß andererseits abfallvermeidende Sanierungstechnologien (in situ-Verfahren) begünstigt würden, wenn Abfälle, die bei der Sanierung entstehen, ebenfalls in die Bemessungsgrundlagen eingingen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß letztlich nur Dekontaminationsverfahren von einer Abgabenerhebung betroffen wären; bei Sicherungsmaßnahmen fallen i.d.R. keine Sanierungsabfälle an.⁴⁵ D.h. eine Abgabenerhebung würde im Ergebnis den einzigen Sanierungsweg, der umfassende Rekultivierungen ermöglicht, verteuern. Das kann aber weder unter ökologischen noch unter ökonomischen⁴⁶ Aspekten erwünscht sein.

2.4. Beurteilung von Abgaben

2.4.1. Umsetzung des Gruppenlastprinzips

2.4.1.1. Grundsätzliche Beurteilung

Eine indirekte finanzielle Belastung der Abfallproduzenten, die über das bestehende Haftungsrecht nicht direkt zur Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen auf kontaminierten Deponien herangezogen werden können⁴⁷, wird von Befürwortern gruppenlastorientierter Finanzierungsstrategien als gerecht empfunden, weil die Produzenten sowohl die Gefährlichkeit der Stoffe als auch die Probleme ihrer sachgerechten Entsorgung kannten, einen wirtschaftlichen Vorteil aus der umweltbelastenden Ablagerung ihrer Produktionsrückstände gezogen haben und es ihnen nicht ermöglicht werden sollte, sich durch ein schlichtes

44 Vgl. z.B. Landtag-Drucksache 12/1930 vom 28.08.1991, S.39.

45 Zwar entstehen vor allem auch bei Umlagerungsverfahren entsorgungsbedürftige Sonderabfälle. Allerdings sollte diese Art der Altlastensanierung aufgrund ihrer ökonomisch und ökologisch bedenklichen Konsequenzen ohnehin nur in Ausnahmefällen angewendet werden. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. A II 1.2.

46 Aus ökonomischer Sicht sind Rekultivierungsmaßnahmen vorteilhaft, weil sie mehr Optionen für die spätere Wiedernutzung eröffnen.

47 Das gilt zumindest dann, wenn man sich der herrschenden juristischen Meinung vom "unmittelbaren Verursacher" anschließt. Die Abfallproduzenten können nur dann polizeirechtlich zur Verantwortung gezogen werden, wenn man der Lehre vom sog. "Zweckveranlasser" folgt. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B I 2. und die dort angegebene Literatur.

Rechtsgeschäft ihrer daraus resultierenden Verantwortung zu entziehen.⁴⁸ Finanzierungs-konzeptionen, die sich auf "Gerechtigkeitsargumente" stützen, enthalten immer subjektive Bewertungselemente und sind von daher gesehen stets angreifbar. Im folgenden geht es deshalb nicht darum, unterschiedliche Auffassungen darüber, was gerecht oder ungerecht ist, gegenüberzustellen. Es soll zunächst lediglich untersucht werden, wie die genannten Argumente, auf denen die "Gerechtigkeitsargumentation" basiert, aus ökonomischer Sicht interpretiert werden können. Zu diesem Zweck ist es hilfreich, sich die ökonomischen Beziehungen zwischen den Abfallproduzenten und den Deponiebetreibern zum Zeitpunkt der Altlastenentstehung näher vor Augen zu führen.

Ein Unternehmer, der bei einer genehmigten Deponie die Dienstleistung Abfallentsorgung erworben hatte, mußte davon ausgehen, daß nicht nur er, sondern vor allem auch der Deponiebetreiber die Probleme einer sachgerechten Entsorgung gefährlicher Stoffe kannte. Aufgabe des Betreibers war es nun, zu entscheiden, ob, wie und ggf. zu welchem Preis er bereit ist, diese Stoffe abzulagern. Falls er die gefährlichen Abfälle übernommen hatte, sich gleichzeitig aber nicht sicher war, ob er sie auch umweltgerecht entsorgen kann, hätte er das Risiko möglicher Kontaminationen und damit verbundener Sanierungsaufwendungen in seiner Preiskalkulation - bzw. bei öffentlichen Deponien in der Gebührenkalkulation - berücksichtigen müssen. Geschah dies nicht, erwarb der Produzent die Dienstleistung Abfallentsorgung "zu billig", weil ihm mögliche (externe) Kosten der Entsorgung nicht angelastet wurden.

Unmittelbarer Verursacher der externen Kosten - auch im rechtlichen Sinne - bleibt allerdings der Deponiebetreiber, der Produzent war lediglich Nutznießer der Externalisierung. Die entstehenden Nutzen verblieben nicht einmal notwendigerweise als Gewinne im Unternehmen des Abfallerzeugers, sondern wurden zum Teil - je nach den Marktconstellationen - auf ihm vor- bzw. nachgelagerte Güter- und Faktormärkte überwältigt.⁴⁹ Aus ökonomischer Sicht wäre es dann konsequent, alle potentiellen Nutznießer im Rahmen der ihnen entstandenen Wohlfahrtseffekte in die Finanzierung einzubinden. Eine solche allokationspolitisch erwünschte Kostenverteilung kann aufgrund vielfältiger Informationsdefizite heute freilich nicht mehr erreicht werden.⁵⁰ Ob es nun gerecht ist, die Abfallproduzenten als ein-

48 Vgl. Kloepfer, M. (1988), S.194; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.187; Wild, W. (1990), S.58.; Zimmermann, H. (1991a), S.104.

49 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. A I 4.

50 Vgl. hierzu auch Michels, W. (1987), S.60, der für den Fall einer am Gruppenlastprinzip orientierten Abgabenerhebung ausführt: "Eine unter Allokationsgesichtspunkten richtige Kostenzurechnung findet aber nicht statt und kann es auch nicht, da durch die Besteuerung von heute als bodenbelastend angesehenen Produktionsmitteln nicht rückwirkend soziale Zusatzkosten angelastet werden können. Insbesondere können für die in der Vergangenheit erzeugten Bodenschäden keine Vermeidungsanreize mehr ausgelöst werden."

zige Gruppe potentieller Nutznießer mit Hilfe bestimmter Finanzierungsinstrumente in die Altlastensanierung einzubeziehen, sei dahingestellt. Aus ökonomischer Sicht ist eine solche Vorgehensweise zumindest fragwürdig.

2.4.1.2. Spezielle Beurteilung

Gruppenbezogene Belastungskonzepte sind im Vergleich zu individuellen Belastungskonzeptionen - d.h. gegenüber der Anwendung geeigneter haftungsrechtlicher Instrumente im Sinne des retrospektiven Verursacherprinzips - immer suboptimal. Da beim Gruppenlastprinzip nur die Wahrscheinlichkeit der Kongruenz zweier Gruppen als Begründung für die Verteilung der Finanzierungslasten herangezogen wird⁵¹, sind Abweichungen von einer idealtypischen Belastungskonzeption, bei der nur die tatsächlichen Verursacher und früheren Nutznießer durch die Abgabe belastet werden, unvermeidlich. Aufgrund der zeitlichen Diskrepanz zwischen der Altlastenentstehung und der Abgabenerhebung besteht immer die Gefahr, daß noch bestehende Unternehmen, die in der Vergangenheit potentielle Verursacher waren, heute nicht mehr belastet werden und Produzenten, die für Altlasten keine Verantwortung tragen, zur Finanzierung herangezogen werden.

Solche Verzerrungswirkungen werden prinzipiell in Kauf genommen, weil eine über Abgaben mitfinanzierte Altlastensanierung als eine akzeptable Form der Kollektivhaftung angesehen wird.⁵² Je mehr Verzerrungseffekte entstehen, um so eher wird aber aus einer ursprünglich beabsichtigten Finanzierung im Sinne des Gruppenlastprinzips entweder eine auf die Allgemeinheit übergreifende Gemeinlastlösung⁵³ oder aber eine auf eine recht willkürlich festgelegte Gruppe übergreifende "Fremdlastlösung".

Zu einer finanziellen Belastung von Wirtschaftssubjekten, die in der Vergangenheit nicht zur Entstehung von Altlasten beigetragen haben, kann es - je nach Ausgestaltung der Abgabe - aus verschiedenen Gründen kommen:

- Einige abgabepflichtige Unternehmen müssen für die Sanierung von Altlasten aufkommen, die zu einem Zeitpunkt entstanden sind als das eigene Unternehmen noch nicht existierte oder noch nicht mit gefährlichen Stoffen hantierte.⁵⁴

51 Vgl. Benkert, W. (1987), S.214.

52 Vgl. Karl, H. (1987), S.72.

53 Vgl. Wagner, G.R. (1988), S.5.

54 Vgl. Committee on Ways and Means (1985), S.27 ff.; Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.107.

- Selbst bei Unternehmen, die bereits zum Zeitpunkt der Altlastenentstehung existierten und bei deren Produktion auch gefährliche Abfälle angefallen sind, können Verzerrungswirkungen entstehen. Im belastungspolitischen Sinne maßgeblich ist nicht das Unternehmen als solches, sondern die dahinter stehenden natürlichen Personen. Belastet werden im Endeffekt die Eigentümer. Veränderungen der Eigentumsverhältnisse über so lange Zeiträume wie zwischen Altlastenentstehung und Abgabenerhebung sind bei Personengesellschaften nicht selten, bei Kapitalgesellschaften sind sie der Regelfall.
- Manche Unternehmen können durch eine Grundstoffabgabe doppelt belastet werden, weil chemische Grundstoffe oder Schwermetalle nur in bestimmten Produktionsverfahren zu gefährlichen Abfällen führen.⁵⁵ Das Entstehen von Sondermüll kann z.B. mit Hilfe kostenaufwendiger Vermeidungs- oder Verwertungsverfahren verhindert werden.⁵⁶ Bei gleichem Einsatz chemischer Grundstoffe sind bei verschiedenen Unternehmen ungleiche Umweltbelastungen denkbar und um so wahrscheinlicher, je unterschiedlicher die unternehmensspezifischen Abfallpolitiken sind; dennoch ist für beide Unternehmen die gleiche Abgabenbelastung zu erwarten. Unternehmen, die heute oder auch bereits in der Vergangenheit umweltgerecht produziert und dafür höhere Kosten getragen haben, finanzieren die "nachträgliche Entsorgung" für die Unternehmen mit, die in der Vergangenheit diese Aufwendungen gespart haben.⁵⁷
- Abgaben, die bei der Entsorgung ansetzen, realisieren die angestrebte Belastungskonzeption nur dann, wenn ausschließlich solche Abfälle in die Bemessungsgrundlage eingehen, die im Boden abgelagert werden und deren Deponierung ursächlich für das Altlastenproblem ist. Diese Voraussetzungen erfüllen weder die in Nordrhein-Westfalen erhobene Lizenzabgabe noch die geplante bundeseinheitliche Abfallabgabe. So werden z.B. Bau- schutt sowie Straßen- und Erdaushub in beiden Fällen mit einer Abgabe belastet. Die Tatsache, daß das Abgabeaufkommen jeweils nur teilweise für die Altlastensanierung verwendet wird, schwächt diesen Einwand zwar ab; sie kann ihn aber nicht beseitigen.

Verzerrungseffekte treten auch dann auf, wenn sich heute noch existierende, potentielle Verursacher der Abgabe entziehen können:

55 Vgl. Committee on Ways and Means (1985), S.27 ff.; Karl, H. (1987), S.61.

56 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.188; Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.107.

57 Vgl. Hajen, L. (1986), S.370; Hartje, V. (1986), S.100 f.

- Unternehmen, die ihre Produktionsrichtung so verändert haben, daß im Produktionsprozeß keine gefährlichen Stoffe mehr eingesetzt werden oder keine gefährlichen Abfälle mehr anfallen, werden weder durch eine Grundstoff- noch durch eine Abfallabgabe belastet.⁵⁸
- Zudem dürfen keine Ausweichreaktionen auftreten, die dazu führen, daß abgabepflichtige Grundstoffe durch Stoffe substituiert werden, deren Verwendung ähnliche - möglicherweise noch unbekannte - Gefährdungen im Hinblick auf zukünftige Altlasten mit sich bringen kann.⁵⁹ Daher können Grundstoffabgaben die Belastungskonzeption besser erfüllen, wenn eine Vielzahl möglicher umweltbelastender Stoffe in die Bemessungsgrundlage eingeht und die Höhe der jeweiligen Abgabesätze sich am Grad der Umweltschädlichkeit der einzelnen Stoffe ausrichtet. Diesem Aspekt wird sowohl beim US-amerikanischen Superfund als auch bei der Hamburger Bundesratsinitiative Rechnung getragen. Die von den GRÜNEN vorgeschlagene Abgabe, die an nur einem einzigen Grundstoff - nämlich Chlor - bemessen wird, hat dagegen zur Folge, daß auch nur eine einzige Gruppe potentieller Verursacher selektiv in die Finanzierung eingebunden wird.⁶⁰

Schließlich gehen mit der Besteuerung von Grundstoffen und Abfällen wiederum zahlreiche Güter- und Faktormarktwirkungen einher.⁶¹ Zum Teil sind die dadurch hervorgerufenen Überwälzungsprozesse beabsichtigt. So sind z.B. bei Abfallabgaben, die von den Deponiebetreibern zu entrichten sind, die Abgabepflichtigen und die Destinatäre (Abfallproduzenten) nicht identisch. Auch bei Grundstoffabgaben, die am Ort der Produktion erhoben werden, kann es durchaus erwünscht sein, daß die effektive Zahllast (zumindest zum Teil) bei jenen Unternehmen wirksam wird, die chemische Grundstoffe im Produktionsprozeß einsetzen. Darüber hinausgehende Belastungswirkungen sind im Sinne des Gruppenlastprinzips akzeptabel, solange Wirtschaftssubjekte betroffen sind, die auch in der Vergangenheit entsprechende Nutzen aus der Externalisierung gezogen haben (z.B. die Konsumenten umweltintensiv hergestellter Güter). Wenn es aber bereits bei den unmittelbar belasteten Wirtschaftssubjekten bzw. den Destinatären zu starken Verzerrungen kommt, werden diese ohnehin unerwünschten Effekte aufgrund der Überwälzung auch noch ver-

58 Vgl. Karl, H. (1987), S.61.; Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.107.

59 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.195; Zimmermann, H. (1991a), S.106.

60 Allerdings wird man die von den GRÜNEN vorgeschlagene Chlorsteuer wohl eher den Wirkungszweckabgaben zuordnen müssen. Im Vordergrund der Abgabenerhebung steht hier offensichtlich die Zurückdrängung des als umweltgefährdend anzusehenden Grundstoffes Chlor, d.h. die Lenkungswirkung und nicht die fiskalische Wirkung. Vgl. hierzu auch Brandt, E. (1987), S.233.

61 Vgl. Karl, H. (1987), S.60.

stärkt. Selbst dort jedoch, wo bei der Gruppe der unmittelbar Belasteten bzw. den Destinatoren noch keine Verzerrungen auftreten, werden mit großer Wahrscheinlichkeit Verzerrungswirkungen auf den Güter- und Faktormärkten entstehen, da sich zumindest dort die Angebots- und Nachfragestrukturen gegenüber dem Zeitpunkt der Altlastenentstehung wesentlich verändert haben dürften.

Grundsätzlich sind Verzerrungswirkungen bei Wirkungszweckabgaben eher zu akzeptieren als bei Verwendungszweckabgaben, denn Verwendungszweckabgaben werden ja gerade erhoben, um eine am Gruppenlastprinzip orientierte Verteilung der Finanzierungslasten zu erreichen. Um so weniger es gelingt, die Finanzierungslasten auf die Gruppe der früheren, potentiellen Verursacher zu beschränken, desto stärker geht die Legitimation für die Erhebung von Verwendungszweckabgaben verloren. Dagegen werden Wirkungszweckabgaben durch Verzerrungseffekte nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die Entscheidung, ob sie erhoben werden sollen oder nicht, hängt in erster Linie von den angestrebten Lenkungswirkungen ab. Eine Zweckbindung ihres Aufkommens für die Finanzierung der Altlastensanierung läßt sich aber um so weniger rechtfertigen, je schlechter es gelingt, über die Einnahmenseite die Idee des Gruppenlastprinzips umzusetzen.⁶²

2.4.2. Lenkungswirkungen

Mögliche Anreize für umweltgerechtes zukünftiges Handeln haben zwar im Rahmen eines nachsorgenden Umweltschutzes nur subsidiären Charakter.⁶³ Dennoch wird in solchen Wirkungen zumindest ein positiver Nebeneffekt gesehen.⁶⁴ Der in der Literatur seit langem diskutierte Frage, ob Abgaben überhaupt ein geeignetes Instrument zur Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen sind, soll hier nicht nachgegangen werden.⁶⁵ Ziel dieser Arbeit ist es, den Lenkungseffekt von Abgaben im Kontext ihrer Finanzierungsfunktion zu beurteilen. Bei der Beurteilung muß zwischen Wirkungs- und Verwendungszweckabgaben unterschieden werden.

Bei Wirkungszweckabgaben steht die Lenkungsfunktion in einem latenten Zielkonflikt zur Finanzierungsfunktion. Je wirksamer der Lenkungsmechanismus greift, um so eher wird

62 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B III 2.4.5.

63 Vgl. Rudolph, K.-U., Benkert, W., Gellert, M., Kucklick, M. (1990), S.96.

64 Zur Wünschbarkeit von Anreizeffekten bei der Finanzierung von Altlastensanierungen vgl. auch Benkert, W., Bundes, J. Hansjürgens, B. (1990), S.148 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.187 f.; Wild, W. (1990), S.55 f.

65 Vgl. hierzu beispielhaft Cansier, D. (1975), S.63 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1978), S.534 ff.; Siebert, H. (1976), S.21 ff.; Wicke, L. (1991), S.356 ff.

das fiskalische Ziel verletzt. Im Extremfall wird der abgabepflichtige Tatbestand vollständig vermieden, und die Einnahmen zur Sanierung der Altlasten sinken auf Null.

Finanzierungs- und Lenkungsfunktion müssen allerdings nicht zwangsläufig in einer antinomistischen Zielbeziehung zueinander stehen. Wenn das Aufkommen aus einer Umweltabgabe zur Beseitigung der trotz einer Abgabenerhebung entstandenen Schäden verwendet wird, ist kein grundsätzlicher Zielkonflikt vorhanden. Je stärker die Lenkungswirkung ist, um so geringer ist zwar das Aufkommen, um so geringer ist aber gleichzeitig auch der noch entstehende Finanzierungsbedarf. Der Zielkonflikt bei der Finanzierung der Altlastensanierung ist deswegen besonders ausgeprägt, weil durch heutige Ausweichreaktionen infolge der Abgabenerhebung der aus der Vergangenheit resultierende Finanzierungsbedarf nicht mehr gemindert werden kann.⁶⁶

Gibt man dagegen ein bestimmtes Aufkommen als unabdingbares Ziel der Abgabenerhebung vor - erhebt man also eine Verwendungszweckabgabe -, so befindet man sich möglicherweise in einem Konflikt zwischen der Lenkungsfunktion und der angestrebten Belastungskonzeption. Die Lenkungswirkungen sind c.p. um so stärker, je höher der Abgabesatz und je enger die Bemessungsgrundlage gewählt ist.⁶⁷ Die Belastungskonzeption wird dagegen i.d.R. besser realisiert, wenn die Abgabe auf eine breite Bemessungsgrundlage angewendet wird. Die Wahrscheinlichkeit, alle potentiellen Verursacher zu belasten, ist bei einer weit gestreuten Abgabe höher.⁶⁸ Ein breite Bemessungsgrundlage ist bei einem vorgegebenen Aufkommen aber c.p. mit einem niedrigen Abgabesatz und einer geringen Lenkungswirkung verbunden.

Dieser Zielkonflikt kann anhand der oben bereits dargestellten Grundstoffabgaben verdeutlicht werden. Umfassende Grundstoffabgaben, wie sie beim US-amerikanischen Superfund praktiziert werden oder wie sie in der Hamburger Bundesratsinitiative vorgeschlagen wurden, haben aufgrund der geringen Abgabesätze keine merklichen Lenkungswirkungen. Die Produktabgaben des Superfund haben in den ersten Jahren nach Einführung immer unter 2 v.H. der Produktpreise auf der Produzentenstufe gelegen. Es wurden weder auf der Verarbeitungsstufe noch beim Endverbrauch der Produkte, bei deren Herstellung chemische Grundstoffe zum Einsatz kamen, signifikante Ausweichreaktionen festgestellt.⁶⁹ Auch der Hamburger Vorschlag hätte nur zu einer Verteuerung zwischen 3 und 5 v.H. auf der Pro-

66 Vgl. hierzu auch Benkert, W. (1987), S.216.

67 Vgl. Zimmermann, H. (1991b), S.13.

68 Eine allzu breite Bemessungsgrundlage birgt allerdings wiederum die Gefahr, daß viele nicht-potentielle Verursacher in die Finanzierung eingebunden werden. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B III 2.4.1.2.

69 Vgl. Hajen, L. (1986), S.362.

duzentenstufe geführt.⁷⁰ Bei der von den GRÜNEN vorgeschlagenen Chlorsteuer wären dagegen aufgrund des relativ hohen Abgabesatzes signifikante Ausweichreaktionen zu erwarten gewesen. Ein Abgabesatz von 300 DM pro Tonne Chlor hätte unter bestimmten Annahmen zu einer Mengenreduktion um ca. 25 v.H. geführt.⁷¹ Auf der anderen Seite steht aber eine Abgabe, die nur einen einzigen anorganischen, chemischen Grundstoff besteuert, der Idee einer Abgabenerhebung zur Umsetzung des Gruppenlastprinzips entgegen. Der angestrebten Belastungskonzeption werden umfassende Grundstoffabgaben zweifellos eher gerecht.⁷²

Streng genommen können sogar jegliche Lenkungswirkungen von Verwendungszweckabgaben als ein Verstoß gegen die zugrunde liegende Belastungskonzeption angesehen werden.⁷³ Potentielle Verursacher, die aufgrund der Abgabe dem belasteten Tatbestand ausweichen, müssen zwar Vermeidungskosten aufwenden; sie beteiligen sich aber nicht mehr an der Sanierung heute bereits vorhandener Altlasten. Ihre Ausweichreaktionen und die damit verbundenen Kosten können "nur noch" als ein Beitrag zur Vermeidung zukünftiger Altlasten angesehen werden⁷⁴; das ursprünglich intendierte Belastungskonzept wird durchbrochen.

Schließlich gibt es eine weitere Konfliktebene zwischen Wirkungs- und Verwendungszweckabgaben. Obwohl die jeweils primäre Intention der Abgabenerhebung unterschiedlich ist, haben beide Abgabearten oftmals ähnliche oder sogar identische Bemessungsgrundlagen. So finden sich z.B. zahlreiche Überschneidungen zwischen der Bemessungsgrundlage der nordrhein-westfälischen Lizenzabgabe und den Bemessungsgrundlagen der oben dargestellten Wirkungszweckabgaben. Diese Überschneidungen sind nicht zufällig. Sondermüll beispielsweise ist nicht nur die Hauptursache für kontaminierte Böden auf stillgelegten Abfalldeponien und damit wichtigster Bestandteil einer Verwendungszweckabgabe, die bei der Entsorgung ansetzt, sondern auch die Hauptursache der heute noch entstehenden Umweltschäden im Bereich der Abfallentsorgung und deshalb ebenfalls wichtigste Bemessungsgrundlage einer Wirkungszweckabgabe, die bei der Entsorgung ansetzt.

Würde man nun Sondermüll einmal aus lenkungspolitischen und ein weiteres mal aus belastungspolitischen Gründen mit einer Abgabe belegen, so widerspräche das dem Grundsatz der Widerspruchslosigkeit und Systemhaftigkeit, wonach ein Abgabensystem so auszuge-

70 Vgl. Hajen, L. (1988), S.3.

71 Vgl. Bundestag-Drucksache 10/5530 vom 21.05.1986, S.1 ff. und eigene Berechnungen.

72 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B III 2.4.1.2.

73 Vgl. Michels, W. (1987), S.59.

74 Vgl. Wagner, G.R. (1988), S.4.

stalten ist, daß keine ungerechtfertigten Überschneidungen und Lücken im Abgabensystem auftreten.⁷⁵

Versucht man dagegen, beide Ziele mit nur einer Abgabe zu realisieren, so entstehen kaum lösbare Kompatibilitätsprobleme. Unvereinbarkeiten und daraus resultierende Zweckkollisionen lassen sich am Beispiel der Sondermüllabgaben verdeutlichen. Durch eine Wirkungszweckabgabe werden zwar auch die potentiellen Verursacher von Altablagerungen belastet bzw. werden durch eine Verwendungszweckabgabe auch Lenkungseffekte initiiert; die Höhe der jeweils "richtigen" Abgabesätze wird aber durch unterschiedliche Faktoren determiniert. Bei Wirkungszweckabgaben richtet sich der Abgabesatz nach der gewünschten Lenkungswirkung, bei Verwendungszweckabgaben bestimmt das angestrebte Aufkommen und damit der "Verantwortungsanteil" der Destinatäre die Höhe des Abgabesatzes.⁷⁶

"Soweit einzelne Forderungen miteinander konkurrieren, muß sorgfältig abgewogen werden, welches Gewicht sie haben und wieweit man die eine oder die andere zum Zuge kommen lassen will."⁷⁷ Bei der Entscheidung, ob man Verwendungs- oder Wirkungszweckabgaben, die bei der Entsorgung ansetzen, erheben sollte, müssen demnach immer auch die "Opportunitätskosten der Nicht-Einführung" des anderen Abgabentypus berücksichtigt werden.

2.4.3. Abgabensystematische Beurteilung

2.4.3.1. Zulässigkeit der Sonderabgaben

Alle in der Bundesrepublik erhobenen Abgaben, deren Aufkommen ganz oder zum Teil für die Finanzierung der Altlastensanierung verwendet wird, gehören zu den sog. Sonderabgaben.⁷⁸ Eine allgemein anerkannte, abgabensystematische Einordnung der Sonderabgaben ist bis heute noch nicht gelungen. Während sich im juristischen Schrifttum hierzu weit auseinander liegende Auffassungen herausgebildet haben, hat die Finanzwissenschaft den Sonderabgaben bisher kaum Beachtung geschenkt.⁷⁹ Alleine angesichts der Vielzahl von Ab-

⁷⁵ Vgl. Haller, H. (1972), S.243.

⁷⁶ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B III 2.2.3., wo am Beispiel der Lizenzabgabe die unterschiedlichen Zielsetzungen ausführlich erläutert wurden.

⁷⁷ Haller, H. (1972), S.243.

⁷⁸ Inzwischen haben sich weitere, meist synonym verwendete Begriffe herausgebildet: "Abgabe besonderer Art", "nicht steuerliche Abgabe", "außersteuerliche Abgaben", "parafiskalische Sonderabgaben", "besondere Abgaben", "zweckgebundene öffentliche Abgaben", "Quasi-Steuern" oder "parafiskalische Sonderabgaben". Vgl. hierzu Patzig, W. (1981), S.730 f.

⁷⁹ Im juristischen Schrifttum sind bereits zahlreiche Monographien erschienen. Vgl. hierzu beispielhaft Henseler, P. (1984); Köck, W. (1991b); Meßerschmidt, K. (1986); Rottländer, F.

gaben, die gegenwärtig unter dem Begriff der Sonderabgabe subsumiert werden⁸⁰, ist es dringend geboten, durch eine ökonomisch und juristisch akzeptable Legaldefinition dem "Wildwuchs steuerähnlicher Sonderabgaben"⁸¹ entgegenzuwirken.

In der Rechtsprechung hat man zunächst versucht, Sonderabgaben als subsidiäre Abgabensart anzusehen. Abgaben, die sich nicht in die traditionelle Dreiteilung der Steuern, Gebühren und Beiträge einordnen ließen, wurden als Abgaben besonderer Art (Sonderabgaben) bezeichnet.⁸² Nach diesem weitgehend kasuistischen Ansatz sind Sonderabgaben letztlich ein "negativ definiertes Sammelsurium" an sich unsystematischer Abgabeformen.⁸³ Das ist aber weder ausreichend, um die Kompetenzordnung der bundesdeutschen Finanzverfassung als tragendes Element der föderativen Ordnung vor einer Aushöhlung zu bewahren, noch ist ein solcher Ansatz geeignet, die beliebige Einsetzbarkeit von Abgaben einzudämmen und damit einen hinreichenden Individualschutz der Abgabepflichtigen, im Sinne des Gebotes der Gleichheit aller Bürger bei der Verteilung der öffentlichen Lasten, zu gewährleisten.⁸⁴

Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts hat 1980 mit seinem Urteil zur Berufsausbildungsabgabe⁸⁵ versucht, eine Basis für eine Dogmatik des Rechts der Sonderabgaben zu legen. Das Urteil hat den Anspruch, für alle Sonderabgaben zu gelten, sie als eigenständigen Abgabentypus positiv zu definieren sowie die verfassungsrechtlichen Anforderungen bezüglich ihres Einsatzes und ihrer Ausgestaltung abschließend festzulegen.⁸⁶ Da Sonderabgaben den Steuern in ihrer fiskalischen und nichtfiskalischen Wirkung sehr ähnlich sind, wäre es ohne solche Vorgaben zu leicht möglich, das Steuerverfassungsrecht zu unterlaufen, indem man anstelle einer Steuer eine Sonderabgabe einführt.⁸⁷

(1988). Im finanzwissenschaftlichen Schrifttum gibt es bislang nur wenige umfassende Abhandlungen zu diesem Thema. Hierzu zählen die Arbeiten von Caesar, R. (1980) und Schemmel, L. (1980).

80 Zu den verschiedenen Arten von Sonderabgaben vgl. Caesar, R. (1980), S.390 f.; Schmid-Bleibtreu, B., Klein, F. (1990), S.838 und die dort angegebene Literatur. Speziell zu Sonderabgaben im Umweltschutzbereich vgl. Borell, R., Schemmel, L., Stern, V. (1990), S.11 ff.

81 Schemmel, L. (1980).

82 Vgl. hierzu beispielhaft die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur baden-württembergischen Feuerwehrabgabe (BVerfGE 13, 167, S.170), zur Umlage nach dem Milch- und Fettgesetz (BVerfGE 18, 315, S.328) oder zur Abschöpfung bestimmter Erträge der Spielbanken (BVerfGE 28, 119, S.150).

83 Vgl. Henseler, P. (1984), S.16.

84 Vgl. Friauf, K.H. (1977), S.106 f.; Hansmeyer, K.-H., Ewringmann, D. (1990), S.48; Meßerschmidt, K. (1987), S.90 ff.

85 Vgl. BVerfGE, 55, 274.

86 Vgl. Henseler, P. (1984), S.19.

87 Vgl. Jarass, H.D. (1989), S.1014.

In dem besagten Urteil hat das Bundesverfassungsgericht drei zentrale Kriterien festgelegt, die erfüllt sein müssen, damit die Erhebung einer Sonderabgabe verfassungsrechtlich zulässig ist:

- Die Abgabepflichtigen müssen eine homogene Gruppe darstellen, die sich "durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit"⁸⁸ abgrenzen. Wichtig ist, daß es sich um eine bereits existierende Gruppe handelt, die nicht erst durch die Abgabenerhebung normativ konstituiert wird.⁸⁹
- Die mit der Abgabe belastete Gruppe muß dem mit der Abgabe verfolgten Verwendungszweck evident näher stehen als die Gesamtheit der Staatsbürger und Steuerzahler. Aus dieser Sachnähe ergibt sich eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung des Verwendungszwecks.⁹⁰ Sonderabgaben rechtfertigen sich somit aus der sachlichen Verantwortung der belasteten Gruppe für die Erfüllung des zu finanzierenden Zwecks bzw. als Ausgleich für eventuell erwachsene Vorteile der Gruppenmitglieder. Die Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen bleibt bei Sonderabgaben unberücksichtigt.⁹¹
- Das Abgabeaufkommen muß i.d.R. zweckgebunden im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig verwendet werden. Die gruppennützige Verwendung bedeutet nicht, daß das Aufkommen im Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen verwendet wird; das überwiegende Gruppeninteresse ist ausschlaggebend.⁹² Wenn eine Sonderabgabe, die z.B. bei Unternehmen erhoben wird, auf die Konsumenten überwältigt wird, kann für die Beurteilung der Gruppennützigkeit auch auf die Gruppe der Verbraucher abgestellt werden.⁹³ Schließlich kann auch eine vollständig fremdnützige Verwendung ausnahmsweise zulässig sein, wenn "die Natur der Sache eine finanzielle Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen zugunsten fremder Begünstigter aus triftigen Gründen eindeutig rechtfertigt."⁹⁴ Diese Voraussetzung ist z.B. erfüllt, wenn die unmittelbaren Verursacher von Umweltbeeinträchtigungen mit einer Sonderabgabe belegt werden.⁹⁵

88 BVerfGE, 55, 274, S.305 f.

89 Vgl. Meßerschmidt, K. (1986), S.238 f.

90 Vgl. BVerfGE, 55, 274, S.306 f.

91 Vgl. Friauf, K.H. (1977), S.117.

92 Vgl. BVerfGE 55, 274, S.307 f.

93 Vgl. Jarass, H.D. (1989), S.1018.

94 BVerfGE 55, 274, S.307.

95 Vgl. hierzu Jarass, H.D. (1989), S.1018, der auf eine entsprechende Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster aus dem Jahre 1984 verweist.

Ein Jahr nach dem Urteil zur Berufsausbildungsabgabe hat der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts durch seine Entscheidung zur Schwerbehindertenabgabe für sog. Lenkungs-sonderabgaben die restriktiven Zulässigkeitskriterien gelockert.⁹⁶ Die Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Abgabenzweck und die daraus resultierende Gruppenverantwortung sowie die gruppennützige Verwendung des Aufkommens soll bei diesem Typus von Sonderabgaben nur eingeschränkt gelten.⁹⁷

Wodurch unterscheiden sich nun konkret Lenkungsabgaben von Finanzierungsabgaben, für die weiterhin die oben genannten Kriterien in der strengen Form gelten sollen?

Der Unterschied liegt darin, daß die mit Lenkungsabgaben bezweckte Sachaufgabe durch die Belastung der Abgabepflichtigen erreicht wird und nicht durch die Verwendung der eingenommenen Mittel.⁹⁸ Diese formal-juristische Unterscheidung entspricht weitgehend der oben bereits erläuterten Differenzierung zwischen Verwendungs- und Wirkungszweckabgaben.⁹⁹ Allerdings muß bei einer Lenkungsabgabe das Aufkommen zweckgebunden verwendet werden.¹⁰⁰ Das gilt für eine Wirkungszweckabgabe nicht, denn hier liegt kein "muß" vor. Jedoch wird gerade bei den hier diskutierten Wirkungszweckabgaben eine solche Zweckbindung für die Altlastensanierung freiwillig angestrebt. Eine Lenkungsabgabe ist also dadurch gekennzeichnet, daß das Aufkommen nicht durch die für den Verwendungszweck erforderlichen Mittel, sondern allein durch die Lenkungsfunktion determiniert wird. Für die Ausgestaltung der Lenkungsabgabe ist es irrelevant, ob das erzielte Aufkommen für die Verwendungsaufgabe ausreicht oder nicht. "Es gibt keine Anpassung nach oben, wenn dafür noch weitere Mittel erforderlich sind, und keine Anpassung nach unten, wenn die Erträge für den Verwendungszweck nicht in vollem Umfang benötigt werden."¹⁰¹ Bei der Finanzierungsabgabe orientiert sich die Gestaltung der Abgabe (Aufkommen, Abgabepflichtige, Bemessungsgrundlage und Abgabenhöhe) dagegen allein an der Aufgabe, die mit den Einnahmen realisiert werden soll.

Die gelockerten Zulassungskriterien für Lenkungsabgaben, die sich aus dem Urteil des 1. Senats zur Schwerbehindertenabgabe ergeben haben, wurden 1984 mit der Investitionshil-

96 Vgl. hierzu BVerfGE 57, 139.

97 Vgl. BVerfGE 57, 139, S.167.

98 Vgl. Jarass, H.D. (1989), S.1019.

99 Vgl. hierzu die Ausführungen in den Kap. B III 2.2.1. und B III 2.3.1.

100 Vgl. Jarass, H.D. (1989), S.1019.

101 Jarass, H.D. (1989), S.1020.

feentscheidung des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts¹⁰² wieder teilweise aufgehoben. Die Richter urteilten, daß, sofern eine Sonderabgabe Finanzierungszwecke verfolgt - unabhängig davon, ob als Haupt- oder Nebenzweck -, grundsätzlich die Zulässigkeitskriterien für Finanzierungsabgaben gelten.¹⁰³

Es läßt sich bereits an dieser Stelle feststellen, daß es bislang noch große Unsicherheiten hinsichtlich der abgabenrechtlichen Beurteilung von Sonderabgaben gibt. Im Ergebnis besteht die Gefahr, daß die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien entweder der Manipulation des Gesetzgebers anheimfallen oder weiterhin als Vorbehalt eines Letztentscheidungsrecht des Bundesverfassungsgerichts fungieren.¹⁰⁴ Beides ist unbefriedigend, wenn man gruppenlastorientierte Abgaben unter ökonomischen oder ökologischen Gesichtspunkten für ein geeignetes Instrument zur Finanzierung der Altlastensanierung hält.

Bevor die oben diskutierten Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung vor dem Hintergrund der vom Verfassungsgericht aufgestellten Kriterien eingehender analysiert werden, soll noch kurz auf die Unterscheidung zwischen Steuern und Sonderabgaben eingegangen werden.

2.4.3.2. Sonderabgaben versus Zwecksteuern

Weber, der den Begriff der Sonderabgabe erstmals im wissenschaftlichen Schrifttum verwendete, definierte Sonderabgaben als Geldleistungen, die im Gegensatz zu Steuern primär wirtschaftspolitische und nicht fiskalische Zielsetzungen haben.¹⁰⁵ Es wird also vorgeschlagen, Abgaben, bei denen bereits durch die Erhebung und nicht erst durch die Aufkommensverwendung ein bestimmter Sachzweck erzielt werden soll, als Sonderabgaben zu bezeichnen.¹⁰⁶ Danach wären alle Wirkungszweckabgaben den Sonderabgaben zuzurechnen. Dieser Abgrenzung steht entgegen, "daß die Steuer in der modernen Industriegesellschaft zwangsläufig auch zum zentralen Lenkungsinstrument aktiver staatlicher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden ist, wobei der Zweck, Einkünfte für die Bereitstellung allgemeiner Staatsaufgaben zu erzielen, sogar als Nebenzweck nicht selten völlig in den

102 Vgl. BVerfGE 67, 256.

103 Vgl. BVerfGE 67, 256, S.276 f.

104 Vgl. Osterloh, L. (1982), S.423.

105 Vgl. Weber, W., Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen, in: Huber, E.R. (Hg.), Idee und Ordnung des Reiches II, Hamburg 1943, S.82 ff.; zitiert in: Arndt, H.-W. (1990), S.36 FN 177.

106 Vgl. Koch, H.-J. (1985), S.109.

Hintergrund tritt.¹⁰⁷ Damit schließt sich das Bundesverfassungsgericht einer bereits seit langem in der Finanzwissenschaft erhobenen Forderung an, wonach Steuern auch für (ausschließlich) lenkende Eingriffe zur Verfügung stehen sollten.¹⁰⁸

Etwas erfolgversprechender erscheint zunächst der Versuch, "Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens"¹⁰⁹ als Steuern zu charakterisieren. Klassifikationskriterium wäre die Zweckbindung einer Abgabe. Demnach wären alle oben beschriebenen Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung - unabhängig davon, ob es sich um Verwendungs- oder Wirkungszweckabgaben handelt - den Sonderabgaben zuzurechnen. Dieser Abgrenzung steht allerdings entgegen, daß das Bundesverfassungsgericht sog. Zwecksteuern ebenfalls als Steuern eingestuft hat. Dabei handelt es sich um Steuern, deren Ertrag in einem nur begrenzten Aufgabenbereich verwandt werden kann.¹¹⁰ Die Unterscheidung zwischen Steuern und Sonderabgaben hängt nun von der Konkretisierung des Verwendungszwecks ab. Bei Sonderabgaben ist die Zweckbindung konkreter als bei Zwecksteuern.¹¹¹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfüllen Zwecksteuern eine "allgemeine Aufgabe" und Sonderabgaben eine "besondere Aufgabe".¹¹²

Im juristischen Schrifttum wird jedoch kritisiert, daß die Unterscheidung zwischen allgemeinen und besonderen Aufgaben keine trennscharfe Differenzierung zuläßt, die einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten könnte.¹¹³ In der Finanzwissenschaft gibt es ebenfalls keine Kriterien, mit deren Hilfe man allgemeine und besondere Aufgaben zweckmäßig voneinander abgrenzen könnte.¹¹⁴

Eine eindeutige Differenzierung könnte schließlich die folgende Negativ-Abgrenzung liefern: Einnahmen zur Erfüllung allgemeiner Aufgaben liegen dann nicht vor, wenn die Einnahmen zweckgebunden verwendet werden und keinem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zufließen. Danach sind Abgaben, die in einen Fonds oder ein Sondervermögen fließen

107 BVerfGE 55, 274, S.299.

108 Vgl. hierzu beispielhaft Haller, H. (1981), S.213 ff.; Neumark, F. (1970), S.19; Schmolders, G., Hansmeyer, K.-H. (1980), S.68 f.

109 BVerfGE 55, 274, S.298.

110 Vgl. hierzu Jarass, H.D. (1989), S.1017 und die dort angegebenen Urteile des Bundesverfassungsgerichts.

111 Vgl. Jarass, H.D. (1989), S.1017 f.

112 Vgl. BVerfGE 55, 274, S.310 f.

113 Vgl. hierzu Koch, H.-J. (1985), S.108 und die dort angegebene Literatur.

114 Im Rahmen der öffentlichen Kreditfinanzierung wird mitunter zwischen ordentlichen und außerordentlichen Aufgaben oder zwischen Ausgaben zu werbenden und nicht werbenden Zwecken unterschieden; vgl. hierzu Peffekoven, R. (1986), S.74 ff. Diese Unterscheidungen sind allerdings für die hier zu behandelnde Problematik wenig hilfreich.

keine Steuern.¹¹⁵ Dieses Kriterium ist allerdings nicht unumstritten. Einige Autoren konstatieren, daß die haushaltsmäßige Behandlung einer Abgabe für die Unterscheidung von Zwecksteuern und Sonderabgaben irrelevant ist.¹¹⁶

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß nach der Anerkennung von Lenkungs- und Zwecksteuern das Spektrum der Sonderabgaben bei strikter Anwendung der Subsidiarität zwar enger geworden ist.¹¹⁷ Eine eindeutige, für die gesetzgebenden Gebietskörperschaften hinreichend rechtssichere Abgrenzung ist bis heute allerdings noch nicht gelungen. Im nächsten Abschnitt soll nun untersucht werden, wie die verschiedenen bestehenden und geplanten Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung abgabensystematisch beurteilt werden können.

2.4.3.3. Die Einordnung der Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hält es grundsätzlich für möglich, daß gruppenlastorientierte Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung als Zwecksteuern erhoben werden können.¹¹⁸ Folgt man der Argumentation des Rates, so gilt dies sowohl für Verwendungs- als auch für Wirkungszweckabgaben und zwar unabhängig davon, ob sie im Produktionsprozeß oder bei der Entsorgung ansetzen:

Die Erhebung einer Zwecksteuer sei immer dann möglich, wenn mit der Abgabe mehrere Ziele verfolgt werden. Der Sachverständigenrat rekurriert damit implizit auf die oben schon angesprochene Differenzierung zwischen allgemeinen und besonderen Aufgaben. Eine Wirkungszweckabgabe erfülle diese Voraussetzung bereits dadurch, daß sie neben der zweckgebundenen Mittelverwendung für die Altlastensanierung eine Lenkungsfunktion in bezug auf die Vermeidung zukünftiger Altlasten wahrnehme. Dagegen dienen Verwendungszweckabgaben der Verfolgung mehrerer Ziele - und damit der Erfüllung einer allgemeinen Aufgabe -, wenn das Abgabebefkommen nicht ausschließlich zur Finanzierung der Altlastensanierung, sondern darüber hinaus für weitere Zwecke, z.B. für Maßnahmen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen, verwendet wird.¹¹⁹

115 Vgl. Koch, H.-J. (1985), S.109.

116 Vgl. Rottländer, F. (1988), S.21. Jarass verweist in diesem Zusammenhang wiederum auf entsprechende Urteile des Bundesverfassungsgerichts, wonach eine solche Abgrenzung nicht zulässig sei; vgl. hierzu Jarass, H.D. (1989), S.1017.

117 Vgl. Meßerschmidt, K. (1986), S.217.

118 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.192.

119 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.191.

Gegen eine steuerliche Ausgestaltung von Abfallabgaben könnte angeführt werden, daß sie ungeachtet der persönlichen Leistungsfähigkeit erhoben werden¹²⁰ und somit gegen das verfassungsrechtlich und finanzwissenschaftlich begründete Gebot einer Besteuerung im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips verstoßen.¹²¹ Diese Argumentation muß allerdings relativiert werden. Im bundesdeutschen Steuersystem mit der Umsatzsteuer und der Einkommensteuer als den beiden wichtigsten und aufkommensstärksten Steuern spielt das Leistungsfähigkeitsprinzip zwar eine dominierende Rolle¹²²; das bedeutet aber nicht, daß die Erhebung weiterer, nicht unmittelbar die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte berücksichtigende Steuern als unsystematisch abzulehnen wäre.¹²³ Auch von juristischer Seite wird die Einführung von Steuern, die nicht dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgen, unter bestimmten Bedingungen als gerechtfertigt angesehen. Eine Lastengleichheit sei jedenfalls dann nicht erforderlich, wenn die Durchsetzung höherwertiger Gemeinwohlinteressen eine Durchbrechung der steuerlichen Verteilungsgrundsätze erfordere.¹²⁴

Es stellt sich nun die Frage, warum alle heute in Deutschland erhobenen Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung als Sonderabgaben eingeführt wurden, obwohl aus abgabensystematischen Gründen - sofern man der Argumentation des Sachverständigenrates und anderer Autoren¹²⁵ folgt - auch eine Steuerlösung möglich wäre. Dafür gibt es zum einen budgetpolitische Gründe und zum anderen - und das dürfte der wohl entscheidende Punkt sein - finanzausgleichspolitische oder kompetenzrechtliche Gründe. Hierauf wird später noch näher einzugehen sein.¹²⁶ Zuvor ist zu prüfen, inwieweit die verschiedenen Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung den Anforderungen, die an Sonderabgaben gestellt werden, genügen.

Bei der in Nordrhein-Westfalen erhobenen Lizenzabgabe ist zunächst umstritten, ob es sich überhaupt um eine Sonderabgabe handelt. Für die Landesregierung ist das Lizenzentgelt

120 Vgl. Kloepfer, M. (1991), S.45.

121 Zum Leistungsfähigkeitsprinzip vgl. Haller, H. (1981), S.42 ff. und Neumark, F. (1970), S.121 ff. (finanzwissenschaftliche Argumentation); Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1990), S.169 f. (verfassungsrechtliche Argumentation).

122 "Beide Steuern zusammen sollen dazu führen, daß die einzelnen Staatsbürger ein gleiches relatives Bedürfnisbefriedigungsoffer auf sich zu nehmen haben und darüber hinaus eine Nivellierung der Bedürfnisbefriedigungsniveaus von bestimmtem Umfang eintritt." Haller, H. (1981), S.348.

123 Neumark stellt in diesem Zusammenhang optimale bzw. "chemische reine" und akzeptable bzw. "second best"- Lösungen gegenüber. Haller unterscheidet zwischen rationalen und historisch entwickelten Steuersystemen und versucht, für letztere Kriterien zu entwickeln, wonach Modifikationen vom Idealsystem akzeptabel sind. Vgl. hierzu Haller, H. (1981), S.347 ff.; Neumark, F. (1970), S.382 ff.

124 Vgl. Birk, D. (1983), S.238.

125 Vgl. hierzu Brandt, E. (1987), S.105 f.; Kloepfer, M. (1991), S.58 f.

126 Vgl. hierzu die Ausführungen in den Kap. B III 2.4.4. und B III 2.4.5.

seinem Rechtscharakter nach eine Gebühr.¹²⁷ "Der Umweltminister geht davon aus, daß die Lizenznehmer nämlich wegen der Lizenzierung und Beschränkung der Zahl der Wettbewerber ohne wettbewerblichen Druck auf dem Entsorgungsmarkt tätig werden können und zudem die Garantie haben, daß sie ihr 'Angebot' auch tatsächlich auf dem Markt absetzen können. Das unternehmerische Risiko ist damit minimiert; dies alles rechtfertigt die Erhebung einer Gebühr."¹²⁸ Aus ökonomischer Sicht ist diese Argumentation - wie bereits ausführlich dargelegt - nicht haltbar.¹²⁹ Aber auch von juristischer Seite gibt es Einwände gegen die abgabensystematische Einordnung der Lizenzabgabe als Gebühr, die zum Teil der ökonomischen Argumentation ähnlich sind.¹³⁰ Im weiteren wird die Lizenzabgabe den Sonderabgaben zugeordnet.

Gegen die Zuordnung aller in dieser Arbeit diskutierten Abgaben zu den Sonderabgaben werden erhebliche Bedenken vorgetragen:

Die Forderung, daß mit Sonderabgaben eine "homogene Gruppe" belastet werden muß, sehen die meisten Autoren als erfüllt an.¹³¹ Die Einwände richten sich vor allem gegen die Erfüllung der Kriterien "Gruppenverantwortung" und "gruppennützige Verwendung". Inwieweit gruppenlastorientierte Abgaben gegen diese Kriterien verstoßen, könnte entscheidend davon abhängen, ob man die jeweiligen Abgaben den Verwendungs- oder Wirkungszweckabgaben zuordnet; denn Lenkungsabgaben müssen, wenn man sich den gelockerten Zulässigkeitsvoraussetzungen des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts¹³² anschließt, nur in beschränktem Maße eine besondere Sachnähe zwischen der belasteten und der durch die Mittelverwendung begünstigten Gruppe aufweisen.¹³³ Im folgenden sei zur

127 Vgl. Matthiesen, K. (1988b), S.127.

128 Schmeken, W. (1989), S.187.

129 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B III 2.2.3.

130 Vgl. Friauf, K.H. (1987), S.62 ff.; Papier, H.-J. (1987), S.441. Andere juristische Autoren akzeptieren zwar, daß es sich bei der Lizenzabgabe formal um eine Gebühr handelt. Sie machen aber dennoch gebührenrechtliche Bedenken gegen die Art und Weise ihrer Ausgestaltung geltend. Vgl. hierzu Kloepfer, M., Follmann, W. (1988), S.580 ff.; Trzaskalik, C. (1991), S.26 ff.

131 Zweifel an der Erfüllung dieses Kriteriums findet man beispielsweise bei Friauf, K.H. (1987), S.74 ff. (Lizenzentgelt), Brandt, E. (1987), S.106 ff. (Abfallabgaben, Grundstoffabgabe).

132 Vgl. hierzu die oben bereits erläuterten Einschränkungen, die aus der Entscheidung zur Schwerbehindertenabgabe resultieren; BVerfGE 57, 139.

133 So auch Brandt, der betont, daß eine Abfallabgabe, die aus lenkungspolitischen Gründen erhoben wird, auch dann verfassungskonform ist, wenn ihr Aufkommen nicht gruppennützig verwendet wird. Vgl. Brandt, E. (1987), S.107 f. Ebenso hat die niedersächsische Landesregierung in ihrer Gesetzesbegründung zur Abfallabgabe explizit darauf hingewiesen, daß die strengen Kriterien des Verfassungsgerichts nicht erfüllt werden müßten, weil mit der Abgabenerhebung in erster Linie eine Verhaltensbeeinflussung bezweckt werde. Vgl. Landtag-Drucksache 12/1930 vom 28.08.1991, S.35.

Vereinfachung angenommen, daß alle Sonderabgaben die restriktiveren Zulässigkeitsvoraussetzungen des 2. Senats erfüllen müssen.¹³⁴

Gegen alle Arten von Abgaben wird vorgebracht, daß das Kriterium der "Gruppenverantwortung" nicht erfüllt sei, weil keine vollständige Identität zwischen den abgabepflichtigen und den für die Entstehung der Altlasten verantwortlichen Wirtschaftssubjekten bestehe.¹³⁵ Wie die Ausführungen zu den Belastungswirkungen bereits gezeigt haben¹³⁶, ist eine solche vollständige Übereinstimmung tatsächlich nur höchst zufällig vorhanden. Allerdings ist fraglich, ob formal-juristisch eine vollständige Identität überhaupt vorliegen muß.

"Die mit der Abgabe belastete Gruppe muß dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näherstehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler."¹³⁷ Diese Bedingung kann auch bereits dann als erfüllt angesehen werden, wenn ein überwiegender Teil der zu finanzierenden Aufgaben in die Verantwortung der belasteten Gruppe fällt.¹³⁸ Folgt man der These von der nur überwiegenden Gruppenverantwortung, so müssen die zuvor formulierten Einwände relativiert werden, denn sowohl bei der Lizenzabgabe als auch bei den oben diskutierten Abfallabgaben werden nur Teile des Ertrags für die Finanzierung der Altlastensanierung verwandt. Bei der Mittelverwendung wäre nun zu berücksichtigen, "daß der für die Finanzierung von Maßnahmen, die der Sanierung von Altlasten dienen, festgelegte Anteil im wesentlichen dem Anteil der potentiellen Verursacher an der in Anspruch genommenen Gruppe entsprechen müßte, wobei allerdings dem Gesetzgeber ein gewisser Spielraum zur Pauschalierung dieses Anteils zustünde."¹³⁹

Bei dieser Argumentation wird aber ein weiteres Dilemma deutlich¹⁴⁰: Um dem Kriterium der "überwiegenden Gruppenverantwortung" zu genügen, muß die Zweckbindung der eingenommenen Mittel über die Altlastensanierung hinausgehen. Das hat aber zur Folge, daß

134 Diese Betrachtungsweise empfiehlt sich nicht zuletzt deshalb, weil die oben vorgenommene Zuordnung der Abfallabgaben zu den Wirkungszweckabgaben im juristischen Schrifttum heftig umstritten ist. Vgl. hierzu Kloepfer, M. (1991), S.67 ff.

135 Vgl. hierzu Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.191; Karl, H. (1987), S.62 f. (Grundstoffabgabe), Friauf, K.H. (1987), S.81 ff. (Lizenzabgabe), Kloepfer, M. (1991), S.74 f. (Abfallabgaben).

136 Vgl. hierzu Kap. B III 2.4.1.2.

137 BVerfGE 67, 256, S.276.

138 Vgl. Kloepfer, M. (1991), S.75, der sich auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsausbildungsabgabe bezieht, wonach das Merkmal der Gruppenverantwortung nicht derart verstanden werden darf, daß sich die Gruppen der für die Aufgabe Verantwortlichen und der Abgabepflichtigen vollständig decken müssen.

139 Kloepfer, M. (1991), S.75.

140 Vgl. hierzu Kloepfer, M. (1991), S.76.

die Verwendung des Aufkommens - nach den Abgrenzungskriterien des Bundesverfassungsgerichts - der Erfüllung einer allgemeinen und nicht einer besonderen Aufgabe dient und deshalb die Abgabe als Steuer qualifiziert werden müßte. Beschränkt man dagegen den Verwendungszweck auf Maßnahmen zur Altlastensanierung, dürfte eine Einordnung als Sonderabgabe wegen der fehlenden, vollständig kongruenten Gruppenverantwortung verfassungsrechtlich nicht haltbar sein.

Schließlich ergibt sich ein besonderes Problem bei der geplanten, bundeseinheitlichen Abfallabgabe. Hier sollen 40 v.H. des Abgabeaufkommens eines jeden Landes zur Finanzierung der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern bereitgestellt werden. Bedenkt man darüber hinaus, daß die Abgabesätze in den neuen Bundesländern nur stufenweise den jeweiligen Tarifen in den alten Ländern angepaßt werden sollen, ergeben sich Zweifel, ob bei dieser Abfallabgabe dem Kriterium der "Gruppenverantwortung" noch Rechnung getragen wird. Mit Ausnahme solcher Altlasten, die auf Müllexporte aus der Bundesrepublik in die ehemalige DDR zurückzuführen sind, lassen sich hier keine Verantwortlichkeiten der Abgabepflichtigen in den alten Ländern konstruieren.

Auch gegen die Erfüllung des dritten Kriteriums - der gruppennützigen Verwendung - werden zahlreiche Einwände vorgetragen. Es wird kritisiert, daß allen diskutierten Abgabearten das verfassungsrechtlich geforderte Merkmal der "gruppennützigen Verwendung" des Aufkommens fehle, da die Abgabepflichtigen aus der Altlastensanierung grundsätzlich keinen - gegenüber der Allgemeinheit - gesteigerten unmittelbaren Nutzen ziehen würden.¹⁴¹ Aus ökonomischer Sicht kann man diesen Einwand bestätigen. Die Ausführungen in Kapitel A II 4. haben gezeigt, daß sowohl die direkten als auch die indirekten Nutzen einer verbesserten Umweltqualität infolge sanierter Altlasten vor allem der Allgemeinheit innerhalb einer bestimmten Region - etwa einer Kommune - zugute kommen: Zum einen werden die Gesundheitsgefährdungen, die von verseuchten Böden ausgehen beseitigt; zum anderen erhöhen sanierte Altlasten die Standortattraktivität einer Kommune und verbessern damit indirekt die Wohlfahrt der dort ansässigen Unternehmen und Haushalte.

Dennoch lassen sich verschiedene Fälle konstruieren, bei denen von einer gruppennützigen Verwendung gesprochen werden könnte:

Zunächst könnte das Kriterium als erfüllt gelten, wenn aufgrund der abgabefinanzierten Altlastensanierung die unmittelbaren Verursacher nicht mehr haftbar gemacht würden, d.h.

¹⁴¹ Vgl. hierzu Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.191 (Grundstoffabgabe), Friauf, K.H. (1987), S.79 ff. (Lizenzentgelt), Kloepfer, M. (1991), S.81 (Abfallabgaben).

wenn auf die Anwendung der spezialgesetzlichen und polizeirechtlichen Haftungsregelungen verzichtet werden müßte.¹⁴² Zumindest bei jenen Unternehmen, die anderenfalls unmittelbar zur Haftung herangezogen würden, entstünde nun ein gruppenspezifischer Nutzen. Allerdings käme eine grundsätzliche Haftungsfreistellung einem Verstoß gegen das Prinzip der Regelbindung gleich, denn Regelbindung bedeutet auch, daß bestehende Gesetze möglichst konsequent angewendet werden.¹⁴³

Weiterhin ist die Argumentation zu überprüfen, wonach durch Maßnahmen zur Sanierung von Altablagerungen ehemals kontaminierte Flächen wieder als Deponieraum zur Verfügung stehen. Eine gruppennützige Verwendung könnte nun als gewährleistet angesehen werden, weil daraus resultierende Vorteile - z.B. über geringere Deponiegebühren - letztlich auch denjenigen zugute kommen, bei denen heute abgabepflichtige Abfälle anfallen. Allerdings ist auch hier eine Verknüpfung zwischen der Abgabenbelastung und dem beschriebenen Nutzen problematisch. "Denn eine umweltverträgliche Sanierung der Altlasten ist rechtlich geboten und hängt nicht von der Art der Finanzierung ab. Der beschriebene Vorteil ist deshalb nicht Folge der Finanzierung der Maßnahmen durch die Abfallabgabe."¹⁴⁴

Als letzter Ausweg bleibt, darauf zu verweisen, daß in Ausnahmefällen auch eine vollständig fremdnützige Verwendung des Abgabeaufkommens zulässig ist. Das Verfassungsgericht führte hierzu aus, fremdnützige Sonderabgaben seien unzulässig, es sei denn, die Natur der Sache rechtfertige eine finanzielle Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen zugunsten fremder Begünstigter aus triftigen Gründen.¹⁴⁵ Da aber nichts näheres darüber gesagt wird, wann eine solche Ausnahmesituation vorliegt¹⁴⁶, besteht die Gefahr, daß das Kriterium der gruppennützigen Verwendung immer unterlaufen werden kann und auch eine abgabensystematische Abgrenzung zu den Steuern nahezu unmöglich wird.¹⁴⁷

Als Ergebnis zur abgabensystematischen Diskussion kann folgendes festgestellt werden: Gegen die Ausgestaltung der in dieser Arbeit diskutierten Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung als Sonderabgaben bestehen erhebliche Einwände, aber auch Unsicherheiten. Diese sind zum großen Teil auf die uneinheitliche und damit unbefriedigende Rechtsprechung der obersten Gerichte zurückzuführen. Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts legt bei Sonderabgaben grundsätzlich die restriktiveren Zulässigkeitskriterien

142 Vgl. Koch, H.-J. (1985), S.109.

143 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B I 2.

144 Kloepfer, M. (1991), S.82.

145 Vgl. BVerfGE 55, 274, S.307.

146 Vgl. Brandt, E. (1987), S.87.

147 Vgl. Nutzinger, H.G., Zahrnt, A. (1989), S.11.

an, der 1. Senat schwächt diese ab, sofern die Finanzierungsfunktion der Abgabe nicht im Vordergrund steht. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts setzt zudem eigene Maßstäbe an Sonderabgaben.¹⁴⁸ "Auch wenn die Dogmatik der Rechtsprechung zu Sonderabgaben noch nicht als ausgereift erscheint, so steht doch fest, daß ein Ergebnis von Sonderabgaben in jedem Falle Zweckbindungen im öffentlichen Haushalt und in vielen Fällen Sondertöpfe sind."¹⁴⁹ Auf die sich hieraus ergebende Problematik wird noch näher einzugehen sein.¹⁵⁰

Eine Ausgestaltung der Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung als Zwecksteuern wäre unter abgabensystematischen Gesichtspunkten einfacher. Daß dennoch alle heute existierenden Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung als Sonderabgaben erhoben werden, hat vor allem finanzausgleichspolitische Gründe.

2.4.4. Finanzausgleichspolitische Beurteilung

2.4.4.1. Objekt- und Ertragshoheit

Wenn man spezielle Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung erheben möchte, sind aus finanzausgleichspolitischer Sicht zunächst zwei Fragen zu beantworten¹⁵¹:

- Welche Ebene im föderativen Staatsaufbau hat das Recht, einen bestimmten Vorgang oder Gegenstand mit einer Abgabe zu belegen und diese im einzelnen auszugestalten? Das ist die Frage nach der Objekt- oder Gesetzgebungshoheit.
- Welche Ebene im föderativen Staatsaufbau hat das Recht, die Erträge aus einer Abgabe für den eigenen Haushalt zu vereinnahmen? Das ist die Frage nach der Ertragshoheit.

Diese beiden Fragen werden im folgenden sowohl für den Fall, daß die jeweilige Abgabe als Steuer eingeführt wird, als auch für den Fall einer Ausgestaltung als Sonderabgabe behandelt.

148 Diese Unsicherheiten und die daraus resultierenden Gestaltungsspielräume spiegeln sich eindrucksvoll in den verschiedenen Gutachten wider, die zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben eingeholt wurden. Vgl. hierzu beispielhaft Friauf, K.H. (1987); Kloepfer, M. (1991); Salzwedel, J. (1987).

149 Zimmermann, H. (1991b), S.13.

150 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B III 2.4.5.

151 Vgl. Peffekoven, R. (1980), S.619. Neben den beiden genannten Aspekten stellt sich auch die Frage nach der Verwaltungshoheit, die aber aus ökonomischer Sicht nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Steuerverteilung

Für die Zuweisung von Steuerquellen unterscheidet man im finanzwissenschaftlichen Schrifttum zunächst wiederum zwei Systeme: das Trennsystem und das Verbundsystem.¹⁵² Beim Trennsystem kann sich jede Körperschaft die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Einnahmen autonom beschaffen. Dagegen wird eine Steuer beim Verbundsystem von einer Ebene erhoben, während die übrigen Ebenen nach einer im voraus bestimmten Quote am Ertrag partizipieren. Auf die Vor- und Nachteile sowie auf mögliche Modifikationen der einzelnen Systeme soll hier nicht näher eingegangen werden.¹⁵³ Für die nun vorzunehmende Beurteilung der Steuern zur Finanzierung der Altlastensanierung hinsichtlich ihrer Objekt- und Ertragshoheit sind vielmehr die im Grundgesetz vorgesehenen Regelungen zur Steuerverteilung maßgeblich.

Die Gesetzgebungskompetenz ist in Art. 105 GG und die Ertragshoheit ist in Art. 106 GG geregelt. Hierbei handelt es sich um ein sog. Mischsystem, das sowohl Elemente des Trenn- als auch des Verbundsystems enthält. Für die weiteren Überlegungen spielen die Verbundsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) keine Rolle; denn die beiden Steuerarten, die im Kontext der Altlastensanierung diskutiert werden - nämlich die Abfallsteuern, die bei der Entsorgung ansetzen, und die Grundstoffsteuern, die im Produktionsprozeß ansetzen -, müßten im Rahmen des Trennsystems eingeführt und dem Ertrag nach verteilt werden.¹⁵⁴

Das bundesdeutsche Trennsystem ist im wesentlichen ein sog. gebundenes Trennsystem ohne Objekthoheit. Bei einem solchen System werden den einzelnen Ebenen die Erträge bestimmter Steuern zugewiesen, wobei die zentrale Körperschaft die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Allerdings gibt es in gewissen, eng definierten und umstrittenen Grenzen auch die Möglichkeit, neue Steuern zu erheben und diese - zum Teil auch durch die Länder und Gemeinden - gesetzlich auszugestalten.

152 Vgl. Peffekoven, R. (1980), S.619 f.

153 Vgl. hierzu Peffekoven, R. (1980), S.619 ff.

154 Für die in Nordrhein-Westfalen erhobene Lizenzabgabe werden hinsichtlich der kompetenzrechtlichen Zuordnung Fragen diskutiert, auf die im weiteren nicht näher eingegangen werden soll. Dabei geht es im wesentlichen darum, ob der Bund die Entsorgung von Abfällen, die von der öffentlichen Entsorgungspflicht ausgeschlossen sind, bereits abschließend geregelt hat oder nicht. Vgl. hierzu Kloepfer, M., Follmann, W. (1988), S.574 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.189. Diese Überlegungen sind vor allem dann relevant, wenn man die Lizenzabgabe als eine Nutzungsgebühr deklariert. Sieht man dagegen in der Lizenzabgabe in erster Linie eine Wirkungszweckabgabe oder - wie in Kapitel B III 2.2.3. dieser Arbeit dargelegt - eine Verwendungszweckabgabe, gelten für das Lizenzentgelt die gleichen Argumentationen, wie für die übrigen im folgenden zu diskutierenden Abfallabgaben.

Gerade diese Möglichkeit ist nun für die Einführung von Steuern zur Finanzierung der Altlastensanierung von zentraler Bedeutung, denn sowohl eine Grundstoff- als auch eine Abfallsteuer wären neue Steuern. Insbesondere von juristischer Seite werden gegen ein großzügig ausgelegtes Steuerfindungsrecht der Gebietskörperschaften starke Bedenken vorgetragen.¹⁵⁵ Unbestritten ist das Steuerfindungsrecht bei den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. Gemäß Art. 105 Abs. 2a GG haben die Länder bei diesen Steuern die Gesetzgebungskompetenz, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern sind Steuern, die an örtlichen Gegebenheiten, d.h. "im Gebiet der steuererhebenden Gemeinden anknüpfen und wegen der Begrenzung ihrer unmittelbaren Wirkungen auf das Gemeindegebiet nicht zu einem die Wirtschaftseinheit berührenden Steuereffekte führen können."¹⁵⁶ Insbesondere die zweite Voraussetzung wird weder bei einer Grundstoffsteuer noch bei einer Abfallsteuer als erfüllt angesehen.¹⁵⁷

Ein über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern hinausgehendes Steuerfindungsrecht ist umstritten. Die Befürworter einer restriktiven Auslegung wollen die Objekt- und Ertragsheftigkeit auf die in Art. 106 GG genannten Steuern beschränkt wissen. Danach wäre das Steuerfindungsrecht auf solche Abgaben begrenzt, deren Verteilung in der Verfassung bereits geregelt ist.¹⁵⁸ Begründet wird diese Auffassung vor allem mit bundesstaatlichen Erwägungen. "Die Finanzverfassung enthalte eine dezidierte Ertragsverteilungsregelung, um die Gebietskörperschaften ihrem politischen Gewicht entsprechend finanziell auszustatten. Ein Steuerfindungsrecht über die in Art. 106 GG genannten Steuerarten hinaus würde Bund und Länder in die Lage versetzen, beliebig neben den verteilten Steuern neue Steuern einzuführen und damit die Balance außer Kraft zu setzen."¹⁵⁹

Gegen diese Auffassung läßt sich zunächst vorbringen, daß den wirtschaftlichen Entscheidungsträgern bei einer äußerst restriktiven Auslegung des Steuerfindungsrechts der Einsatz potentiell wichtiger, ökonomischer Eingriffsinstrumente unbotmäßig erschwert wird. In Zeiten sich ständig verändernder politischer Prioritäten - die Altlastensanierung oder der Umweltschutz allgemein sind hierfür überzeugende Beispiele - kann es nicht sinnvoll sein, den Einsatz möglicherweise effizienter Instrumente mit einer parlamentarisch nur selten zu erreichenden Zweidrittelmehrheit zu verknüpfen. Hinzu kommt, daß es in der Finanzver-

155 Vgl. hierzu Köck, W. (1991b), S.9 f. und die dort angegebene Literatur.

156 Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1990), S.1189 f.

157 Vgl. hierzu auch Brandt, E. (1987), S.127 ff.

158 Vgl. Brandt, E. (1987), S. 101 u. 128 f.; Köck, W. (1991b), S.9 f.; Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1990), S.1181.

159 Köck, W. (1991b), S.10.

fassung selbst ein flexibles Element gibt, das eigens dafür vorgesehen ist, möglicherweise auftretende Ungleichgewichte in der vertikalen Finanzausstattung auszugleichen. Die Anteile von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen sind zu diesem Zweck nicht verfassungsrechtlich fixiert, sondern können gemäß Art. 106 Abs. 4 GG durch einfaches Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, neu festgesetzt werden, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben beider Ebenen wesentlich anders entwickelt.¹⁶⁰ Dabei sind auch die von den jeweiligen Ebenen erhobenen Sonderabgaben den Einnahmen zuzurechnen - und zwar unabhängig davon, ob das Aufkommen dem regulären Haushalt oder einem Sonderfonds zugeführt wird.¹⁶¹ Somit schützt dieser Mechanismus theoretisch sogar davor, daß die vertikale Einnahmenbalance durch eine ersatzweise Einführung von Sonderabgaben unterlaufen wird.

Aber selbst wenn man das Steuerfindungsrecht nicht in der von manchen Autoren geforderten restriktiven Art und Weise auslegt, ergeben sich weitere wichtige Einschränkungen bei der Einführung neuer Steuern, die u.a. verdeutlichen, warum die heute bestehenden Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung als Sonderabgaben und nicht als Steuern erhoben werden. In Art. 106 GG werden die Steuern nach dem Steuerobjekt, d.h. nach dem Tatbestand, an den das Gesetz die Steuerpflicht knüpft¹⁶², unterschieden. Danach wäre eine Abfallsteuer den Verkehrsteuern und eine Grundstoffsteuer den Verbrauchsteuern zuzurechnen.¹⁶³

Abfallsteuern

Für die Gesetzgebungskompetenz bei den Verkehrsteuern gelten die Vorschriften zur konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über Steuern, bei denen ihm das Aufkommen ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen (Art. 105 Abs. 2 GG). Zwar steht das Aufkommen aus den Verkehrsteuern gemäß Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 GG den Ländern zu, dagegen können aber die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG als erfüllt angesehen werden. Danach besteht ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung, wenn die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über

160 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 6.1.

161 Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1978), S.139 f.; Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile (1981), S.47. Gegen eine Berücksichtigung von Sonderabgaben bei der Festlegung der Umsatzsteueranteile spricht sich z.B. Köck aus. Vgl. hierzu Köck, W. (1991b), S.108 ff.

162 Vgl. Peffekoven, R. (1986), S.42.

163 Vgl. Brandt, E. (1987), S.109 ff.; Kloepfer, M. (1991), S.50; Michels, W. (1987), S.58.

das Gebiet eines Landes hinaus, sie erfordert (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG). Die Ausführungen in Kap. B II 3.2.1. haben bereits gezeigt, daß die Existenz von Altlasten die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse verletzen kann. Schließlich ist die Aufgabe "Abfallbeseitigung", wozu auch die Sanierung von Altlasten zählt, in Art. 74 Nr. 24 GG ausdrücklich als Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung genannt.¹⁶⁴ Damit kann zunächst festgestellt werden: Wenn der Bund von seinem Recht der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch macht, liegt die Objekthoheit für die Einführung von Abfallsteuern beim Bund und die Ertragshoheit bei den Ländern.¹⁶⁵

Insoweit wäre auch gegen die Einführung der geplanten bundeseinheitlichen Abfallabgabe als Steuer nichts einzuwenden. Dennoch ergeben sich hier weitere Probleme, die mit der Mittelverwendung zusammenhängen. Zunächst stellt sich die Frage, ob der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz auch die Verwendung des Aufkommens, das den Ländern zusteht, regeln darf. Zudem stellt sich die Frage, ob er darüber hinaus Teile des Aufkommens für Zwecke außerhalb der Länder binden darf. Beides ist im Entwurf des Abfallabgabengesetzes vorgesehen. Nach § 19 Abs. 3 EAbfAG müssen die Länder 60 v.H. ihres Aufkommens für "traditionelle" Maßnahmen der Abfallpolitik - z.B. für die Beratung auf dem Gebiet der Vermeidung und Verwertung von Abfällen oder für Maßnahmen zur umweltverträglichen Entsorgung - verwenden. Die übrigen 40 v.H. des Abgabeaufkommens eines jeden Landes sind gemäß § 19 Abs. 2 EAbfAG für die Altlastensanierung in den neuen Bundesländern bestimmt.

Während eine zentral vorgegebene Zweckbindung für abfallwirtschaftliche Maßnahmen im eigenen Bundesland von juristischer Seite - mit Hinweis auf Art. 74 Nr. 24 GG - als noch vertretbar angesehen wird, wird eine Mittelbindung für Zwecke außerhalb des Landes auch verfassungsrechtlich abgelehnt.¹⁶⁶ Aus staatspolitischen und ökonomischen Gründen sind beide Arten der Zweckbindung nicht zu vertreten. Folgt man der politisch vorgegebenen und auch ökonomisch vertretbaren Auffassung, daß die Aufgabenkompetenz für die Altlastensanierung auf der Ebene der Länder angesiedelt sein sollte¹⁶⁷, spricht vieles dafür, diesen Körperschaften auch die Entscheidung über die Art der Mittelverwendung zu überlassen. Massive zentrale Eingriffe in Ausgabenentscheidungen der unteren Gebietskörper-

164 Andere Autoren gehen sogar noch einen Schritt weiter, wenn sie darauf hinweisen, daß der Bund über das Steuerrecht auch in den ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder eingreifen kann. "Grenzen ergeben sich nur im Falle des Mißbrauchs oder dann, wenn der Gesetzgeber über die steuerrechtliche Regelung sachgesetzliche Regelungen der Länder in diesem Bereich außer Kraft setzen würde." Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1990), S.1182.

165 Vgl. auch Brandt, E. (1987), S. 109; Davidsohn, H., Herrnring, H.-W. (1988), S.156; Kloepfer, M. (1991), S.44 ff.

166 Vgl. Kloepfer, M. (1991), S.47 ff.

167 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 5.

schaften widersprechen dem Prinzip der Autonomie und sind insofern staatspolitisch unerwünscht.¹⁶⁸

Allerdings wurde weiter oben auch festgestellt, daß es durchaus sinnvoll sein kann, durch innerstaatliche Transferzahlungen den unterschiedlichen regionalen Belastungen mit kontaminierten Flächen entgegenzuwirken.¹⁶⁹ Es wäre nun zu überlegen, ob die Teile des Aufkommens, die der Bund für die Altlastensanierung im Beitrittsgebiet zweckbinden möchte, nicht dazu verwendet werden könnten, Zuweisungen über Art. 104a Abs. 4 GG zu finanzieren. Gegen eine solche Lösung spricht, daß Finanzhilfen Zuweisungen des Bundes an die Länder aus seinen eigenen Mitteln sein sollen.¹⁷⁰ Verwendet man dagegen Teile des Steueraufkommens aus der Abfallabgabe, entstehen im Ergebnis horizontale Zuweisungen zwischen den alten und den neuen Bundesländern und nicht - wie in Art. 104a Abs. 4 GG vorgesehen - vertikale Transfers des Bundes an die Länder.

Es ist bereits angeklungen, daß es ökonomisch sinnvoll wäre, nicht nur die Ertrags-, sondern auch die Objekthoheit auf die Länder zu übertragen. Es ist also im weiteren zu prüfen, ob eine Abfallabgabe als Landesabfallsteuer erhoben werden kann.

Da eine Abfallsteuer der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 105 Abs. 2 GG unterliegt, kann ein Land nur dann die Objekthoheit einer solchen Steuer wahrnehmen, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht. Sobald der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch macht, wird für die Länder eine kompetenzrechtliche Sperrwirkung ausgelöst.¹⁷¹ Damit ist das sog. Gleichartigkeitsverbot angesprochen, das die Bürger in einem Rechtsstaat davor bewahren soll, mehrfach und eventuell in unkoordinierter Weise durch Steuern, die in ihren wesentlichen Merkmalen übereinstimmen, in Anspruch genommen zu werden.¹⁷² Das Gleichartigkeitsverbot ist nicht alleine ein juristischer Besteuerungsgrundsatz, es ist ebenso ein Element des im finanzwissenschaftlichen Schrifttums aufgestellten Grundsatzes der Widerspruchslosigkeit und Systemhaftigkeit von Steuermaßnahmen.¹⁷³ Die Gefahr interföderativer Überschneidungen bei der Besteuerung

168 Vgl. Peffekoven, R. (1980), S.610. Die staatspolitischen Bedenken werden auch nicht dadurch abgeschwächt, daß in § 19 Abs. 2 EAbfAG festgelegt ist, daß die Art und Weise der Verwendung des Aufkommens für die Altlastensanierung in den neuen Bundesländern in einer Rechtsverordnung geregelt wird, die die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erläßt. Diese Zusatzbestimmung ist vor allem im Falle der Ausgestaltung als Sonderabgabe bedeutend, denn im Falle einer Steuerlösung wäre das Abfallabgabengesetz ohnehin ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz.

169 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B II 5.

170 Vgl. Kloepfer, M. (1991), S.50 ff.

171 Vgl. Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1990), S.1180 f.

172 Vgl. Brandt, E. (1987), S.125 f.

173 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B III 2.4.2.

besteht immer dann, wenn die einzelnen Ebenen völlige Gestaltungsfreiheit bei der Abgabenerhebung haben. Man spricht in einem solchen Fall auch von einem ungebundenen Trennsystem oder Konkurrenzsystem. Aus steuersystematischen Gründen ist ein solches System der vertikalen Steuerverteilung abzulehnen. "Hierbei kann keine einheitliche, systemvolle, an bestimmten Belastungszielen orientierte und sonstigen Zielen Rechnung tragende Erhebung öffentlicher Abgaben zustande kommen, das Ergebnis wird vielmehr eine Kumulierung der nebeneinander erhobenen Abgaben mit unkontrollierbaren Belastungs- und sonstigen Wirkungen sein. Kurz: ein rationales Steuersystem ist nicht realisierbar."¹⁷⁴ Zwar sind in der Finanzwissenschaft verschiedene Systeme von Steuerverrechnungen zwischen den einzelnen Ebenen (sog. Offsets) entwickelt worden¹⁷⁵; allerdings dürfte es damit wohl kaum gelingen, das ursprünglich intendierte Belastungskonzept von gruppenlastorientierten Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung aufrecht zu erhalten.

Damit kann zunächst festgestellt werden, daß eine Abfallsteuer nur dann als Landessteuer eingeführt werden kann, wenn der Bund von seinem Recht im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung keinen Gebrauch macht und zudem eine Landesabfallsteuer anderen Bundessteuern nicht gleichartig ist. Die Einführung der geplanten bundeseinheitlichen Abfallabgabe würde also dazu führen, daß auf Länderebene keine Abgaben, die bei der Entsorgung ansetzen, eingeführt werden könnten bzw. bereits eingeführte Abgaben wieder abgeschafft werden müßten. Das bedeutet aber auch, daß die Länder, denen die Aufgabenkompetenz für die Altlastensanierung übertragen wurde, nicht mehr über die Ausgestaltung jener Instrumente entscheiden können, die zur Aufgabenerfüllung eingesetzt werden. Dieses Ergebnis ist im übrigen unabhängig davon, ob es sich bei der Abfallabgabe um eine Steuer oder - wie bei den in Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen erhobenen Abfallabgaben - um eine Sonderabgabe handelt; denn die Vorschriften zur kompetenzrechtlichen Sperre und zum Gleichartigkeitsverbot gelten für beide Arten von Abgaben.

Schließlich sollte noch erwähnt werden, daß im juristischen Schrifttum auch der Standpunkt vertreten wird, daß es grundsätzlich nicht möglich ist, Abfallabgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung als Landessteuern zu erheben. "Weil die dem Land zustehenden Steuergesetzgebungskompetenzen sich kaum zur Finanzierung der Altlastensanierung eignen - dies jedenfalls, wenn man der h.M. zur Beschränkung des Steuerfindungsrechts auf die in

¹⁷⁴ Haller, H. (1981), S.371 f.

¹⁷⁵ Vgl. hierzu Peffekoven, R. (1980), S.619 f.

Art. 106 GG typenmäßig vorgegebenen Steuern folgt -, werden lediglich die nichtsteuerlichen Abgaben als mögliche Finanzierungsinstrumente in Betracht gezogen."¹⁷⁶

Grundstoffsteuern

Grundstoffsteuern zählen zu den speziellen Verbrauchsteuern. Die Objekt- und Ertragshoheit spezieller Verbrauchsteuern liegt - mit Ausnahme der Ertragshoheit bei der Biersteuer - beim Bund. Ein Ziel des Finanzausgleichs ist es, allen Ländern ein in etwa gleich hohes Steueraufkommen pro Kopf zu sichern. Vor diesem Hintergrund ist es konsequent, die weniger stark streuenden Steuern den Ländern und die stärker streuenden dem Bund zuzuweisen. "Diesem Erfordernis wird die Regelung des Art. 106 GG gerecht, wenn sie - abgesehen von den Gemeinschaftsteuern - die indirekten Steuern, d.h. vor allem die am Ort der Produktion erhobenen Verbrauchsteuern, dem Bund zuweist."¹⁷⁷ Wenn Grundstoffsteuern, aus deren Aufkommen Altlastensanierungen finanziert werden sollen, als Bundessteuern erhoben werden, ist die fehlende Kongruenz zwischen Aufgabenhoheit und Ertragskompetenz wiederum kritisch zu beleuchten.

Im Falle der Grundstoffsteuern ist zu überlegen, ob die fehlende Kongruenz nicht dadurch abgeschwächt werden kann, daß der Bund den Ländern das Aufkommen über Zuweisungen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG indirekt überträgt.¹⁷⁸ Im Gegensatz zu einer Abfallsteuer ist bei einer Grundstoffsteuer eine entsprechende Verwendung des Aufkommens durch den Bund möglich, denn hier werden eigene Einnahmen des Bundes eingesetzt, um regionale Belastungsunterschiede der Länder im Bereich der Altlastensanierung auszugleichen. Es werden also "echte" vertikale Transfers und nicht - wie bei einer Abfallsteuer, deren Erträge eigentlich den Ländern zustehen - im Ergebnis horizontale Finanzaufweisungen geleistet. Dieser Weg - Erhebung einer bundeseinheitlichen Grundstoffsteuer und Umverteilung des Aufkommens an die Länder über vertikale Zuweisungen des Bundes - wurde sowohl in dem Entwurf der GRÜNEN für ein Chlorsteuergesetz als auch in der Hamburger Bundesratsinitiative zur Einführung einer Steuer auf chemische Grundstoffe und Schwermetalle eingeschlagen.¹⁷⁹

176 Trzaskalik, C. (1991), S.2. Diese Auffassung wird beispielsweise nicht geteilt von Brandt, E. (1987), S.128 f. und Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1990), S.1188 f. u. S.1198.

177 Peffekoven, R. (1987), S.184.

178 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.191 f.

179 Vgl. Bundesrat-Drucksache 386/86 vom 02.09.1986, S.2; Bundestag-Drucksache 10/5530 vom 21.05.1986, S.5.

Umstritten ist, ob die Länder eine Steuer, für die eigentlich der Bund die Objekt- und Ertragshoheit hat, einführen und vereinnahmen dürfen, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht.¹⁸⁰ Genau dieser Fall läge vor, wenn man eine spezielle Verbrauchsteuer - nämlich die Grundstoffsteuer - als Landessteuer erheben würde.¹⁸¹ Ökonomisch spricht - abgesehen davon, daß nun Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung wieder zusammenfallen würden - vieles dafür, Grundstoffsteuern nicht auf Landesebene zuzulassen. Zum einen entstünden - wie bereits erwähnt - unerwünschte horizontale Verteilungseffekte, wenn man das Aufkommen aus einer stark streuenden, indirekten Verbrauchsteuer den Ländern zuweisen würde. Zum anderen bestünde die Gefahr, daß einige Bundesländer eine solche Grundstoffsteuer einführen und andere nicht oder zumindest mit abweichenden Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen. Es könnte dann zu ähnlichen - zum Teil verzerrenden - Wettbewerbswirkungen zwischen den Bundesländern kommen, wie man sie aus der Theorie der Besteuerung des internationalen Handels kennt.¹⁸² Solche innerstaatlichen Wettbewerbsverzerrungen werden vermieden, wenn eine Grundstoffsteuer als Bundessteuer ausgestaltet wird.¹⁸³

Verteilung von Sonderabgaben

Auf Sonderabgaben sind die Vorschriften der Finanzverfassung zur vertikalen Steuerverteilung weder direkt noch indirekt anwendbar. Die Objekthoheit folgt der allgemeinen Kompetenzverteilung der Art. 70 ff. GG, die Ertragshoheit richtet sich nach der Gesetzgebungskompetenz.¹⁸⁴ Dennoch bestehen für Sonderabgaben finanzverfassungsrechtliche Vorgaben, die nicht unmittelbar dem Grundgesetz zu entnehmen sind, sondern auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen sind. Dabei handelt es sich um die im letzten Abschnitt diskutierten abgabensystematischen Anforderungen, die verhindern sollen, daß das Steuerverfassungsrecht ausgehöhlt wird, indem man anstelle einer Steuer eine Sonderabgabe erhebt.¹⁸⁵

Bereits nach diesen Ausführungen wird ein Motiv für die Einführung von Sonderabgaben deutlich. Da sich die Gesetzgebungskompetenz nach den Sachzuständigkeiten der Art. 70

180 Vgl. hierzu Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (1990), S.1188 f. und S.1198.

181 Dagegen hält Brandt die Einführung einer Grundstoffsteuer auf Landesebene ohnehin nicht für möglich, weil durch die Anknüpfung an eine Form des Warenumsatzes die Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer nicht zu vermeiden sei. Vgl. Brandt, E. (1987), S.132.

182 Vgl. hierzu Peffekoven, R. (1983), S.227 ff. und die Ausführungen in Kap. B III 2.4.4.2.

183 Vgl. Hajen L. (1986), S.371; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.191.

184 Vgl. Jarass, H.D. (1989), S. 1013 f.

185 Vgl. Jarass, H.D. (1989), S. 1014.

ff. GG richtet, können Sonderabgaben durch Verordnungen der zuständigen Ministerien erlassen werden.¹⁸⁶ Zwar haben die Fachministerien zweifellos einen näheren Sachbezug zum Abgabentatbestand als das Finanzministerium¹⁸⁷; es ist allerdings auch kaum zu bestreiten, daß durch diese kompetentielle Zuordnung - in Verbindung mit dem Zwang zur Zweckbindung - für einzelne Ministerien ein besonderer Anreiz entsteht, Abgaben als Sonderabgaben auszugestalten. "Wer in seinem Ressort eine Sonderabgabe einführen konnte, hat eigene Mittel, die für die Zwecke dieses Ressorts zweckgebunden sind."¹⁸⁸ Die relative Bedeutung eines Ministeriums innerhalb einer Regierung nimmt zweifellos zu, wenn man weniger auf Zuteilungen aus dem Finanzministerium angewiesen ist, sondern zum Teil über eigene Abgaben verfügen kann.¹⁸⁹

Abfallsonderabgaben

Die Erhebung einer Abfallabgabe unterliegt sachlich dem Bereich des Abfallrechts, bei dem - wie oben dargestellt - dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht. "Soweit also der Abgabentatbestand an Sachverhalte anknüpft, die dem Bereich des Abfallrechts unterfallen, ist dies von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gedeckt."¹⁹⁰ Man kann dem Bund von daher gesehen zwar formal die Objekt- und Ertragshoheit einer Abfallsonderabgabe zuweisen¹⁹¹; aus ökonomischer Sicht wäre es allerdings besser, wenn die Länder, die die Aufgabenkompetenz im Bereich der Altlastensanierung wahrnehmen, auch über den Einsatz jener Instrumente bestimmen können, die für die Aufgabenerfüllung von Bedeutung sind.

Der Bund hat im Abfallbereich - und damit grundsätzlich auch im Bereich der Altlastensanierung - gemäß Art. 74 Nr. 24 GG von seinem Recht der konkurrierenden Gesetzgebung

186 Aus der Gesetzgebungszuständigkeit für eine Sonderabgabe folgt nun allerdings nicht ohne weiteres, daß das zuständige Ministerium in dem betreffenden Sachgebiet auch eine Abgabe erheben darf. Der Gesetzgeber muß darüber hinaus in dem jeweiligen Kompetenzbereich - über die bloße Mittelbeschaffung hinaus - "gestaltend" wirken. Im juristischen Schrifttum ist umstritten, ob diese Anforderung von einer Abgabe, die bei der Entsorgung ansetzt und deren Aufkommen (zum Teil) für die Altlastensanierung verwendet wird, erfüllt wird. Während Trzaskalik argumentiert, daß Abgaben, die ausschließlich dazu dienen, die Sanierungskosten in den Fällen abzudecken, in denen ein verantwortlicher Störer nicht in Anspruch genommen werden kann, diese Anforderung nicht erfüllen, vertritt Kloepfer die Auffassung, daß die geplante bundeseinheitliche Abfallabgabe einen entsprechenden Sachzweck erfüllt. Vgl. Kloepfer, M. (1991), S.60; Trzaskalik, C. (1991), S.32 f.

187 Vgl. Caesar, R. (1980), S.408.

188 Zimmermann, H. (1991b), S.13.

189 Vgl. Zimmermann, H. (1991b), S.13.

190 Kloepfer, M. (1991), S.60.

191 Vgl. Kloepfer, M. (1991), S.84.

Gebrauch gemacht. Diese Tatsache alleine löst aber noch keine kompetenzrechtliche Sperrwirkung auf Seiten der Länder aus. Entscheidend ist, ob speziell die Altlastensanierung durch bundesrechtliche Normierungen bereits abschließend geregelt ist.¹⁹² Da das Abfallgesetz des Bundes weder Regelungen darüber enthält, wie mit Hilfe ökonomischer Instrumente Einfluß auf die Menge und die Zusammensetzung des Abfalls genommen werden könnte, noch darüber, welche öffentlichen Mittel zur Finanzierung der Altlastensanierung eingesetzt werden sollten, steht einer Einführung von Sonderabgaben im Abfallbereich auf Länderebene nichts entgegen. "Es gibt auch keine Hinweise darauf, daß nach dem Willen des Bundesgesetzgebers der Einsatz derartiger Instrumente ausgeschlossen sein soll."¹⁹³ Unter kompetenzrechtlichen Aspekten ist somit gegen die Erhebung der Abfallabgaben in Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen nichts einzuwenden; aus finanzausgleichspolitischer Sicht ist es ohnehin erwünscht, die Objekt- und Ertragshoheit auf die Länder zu übertragen.

Fazit

Es sollte deutlich geworden sein, daß eine wesentliche Ursache dafür, daß Abfallabgaben als Sonderabgaben erhoben werden, die Unsicherheit darüber ist, ob die Einführung einer Abfallsteuer auf Landesebene einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten würde. Die unmittelbaren ökonomischen Wirkungen einer Abfallabgabe auf Länderebene sind unabhängig davon, für welchen Abgabentypus man sich entscheidet. In beiden Fällen ist gewährleistet, daß die Ebene, die derzeit in der Bundesrepublik die Aufgabenkompetenz für Altlastensanierungen wahrnimmt - nämlich die Länderebene -, auch die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über Abgaben hat, aus deren Aufkommen Sanierungsmaßnahmen finanziert werden sollen. Eine solche Kongruenz ist aus der Sicht der Föderalismustheorie erwünscht. Eine Steuerlösung hätte allerdings den Vorteil, daß der Gefahr, durch Einführung immer neuer Sonderabgaben ein zunehmend intransparentes Abgabensystem zu schaffen, Einhalt geboten würde.

Bei Grundstoffabgaben steht - zunächst aus rein nationalem Blickwinkel - einer steuerlichen Ausgestaltung nichts entgegen. Allerdings spricht hier sowohl aus ökonomischen als auch aus verfassungsrechtlichen Gründen vieles für eine zentrale Ertrags- und Gesetzgebungshoheit. Das hat wiederum zur Konsequenz, daß die Ebene, die die Aufgabenverantwortung trägt, weder die Objekt- noch die Ertragshoheit über das zur Aufgabenerfüllung vorgese-

192 Vgl. Brandt, E. (1987), S.119.

193 Brandt, E. (1987), S.120.

hene Finanzierungsinstrument besitzt. Dieses Problem kann abgeschwächt werden, wenn der Bund das Aufkommen aus einer Grundstoffsteuer verwendet, um - aus distributions- oder strukturpolitischen Gründen ohnehin notwendige - Zuweisungen an die Länder zu vergeben.

2.4.4.2. EG-rechtliche Restriktionen

Die Möglichkeiten zur Einführung neuer Umweltabgaben in Deutschland können nicht mehr alleine im nationalen Rahmen, sondern müssen auch im Hinblick auf den zunehmenden Einfluß der EG-Ebene gesehen werden. In den letzten Jahren wurden in zahlreichen Politikbereichen Entscheidungskompetenzen auf die EG übertragen; das gilt sowohl für die Umweltpolitik als auch für die Abgabepolitik.¹⁹⁴

Bislang wird allerdings weder eine Umweltabgabe auf europäischer Ebene erhoben, noch gibt es konkrete Vorschriften zur Einführung einer solchen Abgabe.¹⁹⁵ Formal ergeben sich keine unmittelbaren Restriktionen, eine Abfall- oder Grundstoffabgabe nicht einzuführen, weil die Objekt- und Ertragshoheit bereits der supranationalen Ebene zugewiesen wären. Dennoch müssen indirekte Restriktionen beachtet werden, die aus den steuerlichen Vorschriften der Art. 95-99 EG-Vertrag (EGV) resultieren können. Erklärtes Ziel der EG ist es, einen Binnenmarkt ohne Grenzen zu schaffen, in dem die Waren wie in einem Nationalstaat frei und ohne Beschränkungen an jedem Ort der Gemeinschaft angeboten werden können. Um dieses Ziel zu erreichen, dürfen auch durch die Abgabepolitik keine nennenswerten Wettbewerbsbeschränkungen entstehen. Neben dem abgabenrechtlichen Diskriminierungsverbot in Art. 95 EGV spielen dabei die Vorschriften über die Steuerharmonisierung (Art. 99 EGV) in der EG eine besondere Rolle.¹⁹⁶ Diese Vorschriften sind nur im Falle der Erhebung einer Grundstoffsteuer relevant; Abfallabgaben - d.h. Verkehrssteuern - führen weder zu einer Diskriminierung ausländischer Waren noch unterliegen sie den Harmonisierungsvorschriften des EG-Vertrags.

Nach Art. 95 EGV dürfen inländische Produktionen nicht durch die Erhebung von Abgaben geschützt werden. Dabei ist es sekundär, ob es sich bei der erhobenen Abgabe um eine Steuer oder um eine Sonderabgabe handelt.¹⁹⁷ Eine Diskriminierung könnte nun vorliegen,

194 Vgl. Benkert, W., Bunde, J., Hansjürgens, B. (1990), S.98 f.

195 Erste Ansätze zur Einführung einer Umweltabgabe auf EG-Ebene gibt es im Bereich der sog. CO₂-Abgaben. Vgl. hierzu Ewringmann, D., Hansmeyer, K.-H. (1991); Düngen, H., Schmitt, D. (1990).

196 Vgl. Benkert, W., Bunde, J., Hansjürgens, B. (1990), S.99.

197 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.193 f.

wenn eine Grundstoffabgabe auf inländische und importierte Grundstoffe erhoben würde, der belastete Grundstoff aber nicht oder kaum im Inland hergestellt würde.¹⁹⁸ Die Abgabe käme nun in ihrer protektionistischen Wirkung einer Zollerhebung gleich.¹⁹⁹ Wenn also in die Bemessungsgrundlage einer Grundstoffabgabe viele Stoffe eingingen, die nicht im Inland hergestellt werden, wäre die Einführung einer solchen Abgabe angesichts Art. 95 EGV problematisch.

Dies muß aber nicht bedeuten, daß eine Grundstoffabgabe zwangsläufig verboten würde, denn die EG-Rechtsprechung hat deutlich gemacht, "daß Handelshemmnisse hingenommen werden müssen, sofern sie notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden."²⁰⁰ Nach Art. 100a EGV können diese zwingenden Erfordernisse auch im Umweltschutz begründet sein.²⁰¹ Schließlich hat auch die EG-Kommission in ihrer Stellungnahme zum Verursacherprinzip darauf hingewiesen, daß Finanzmittel zur Altlastensanierung dadurch aufgebracht werden können, daß bestimmte Industriezweige gezielt kostenmäßig belastet werden.²⁰² Genau diesem Zweck dienen die hier diskutierten Grundstoffabgaben.

Soll die Grundstoffabgabe als Steuer ausgestaltet werden, muß eine weitere EG-rechtliche Hürde übersprungen werden. Das Harmonisierungskonzept der EG-Kommission zu den speziellen Verbrauchsteuern sieht vor, daß innerhalb der EG nur noch Steuern auf Mineralöle, Tabakwaren und alkoholische Getränke erhoben werden.²⁰³ Da aber gemäß EG-Vertrag auch der Umweltschutz Bestandteil der Steuerpolitik der EG ist (Art. 130r Abs. 2 Satz 3 EGV), darf die Steuerharmonisierung nicht zu Lasten der Zielsetzungen des Umweltschutzes gehen.²⁰⁴ Hinzu kommt, daß nach Art. 130t EGV weitergehende nationale Schutzmaßnahmen insbesondere dann gerechtfertigt sind, wenn es um den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen geht.²⁰⁵ Eine solche Bedrohung kann von kontaminierten Böden zweifellos ausgehen.²⁰⁶

Diesem Umstand hat die EG-Kommission in ihrem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zu den speziellen Verbrauchsteuern Rechnung getragen. Danach sollen aus Umweltschutzgründen erhobene Steuern im nationalen Rahmen auch dann zulässig sein, wenn sie über die zuvor genannten Arten von speziellen Verbrauchsteuern hinausgehen. Allerdings unter

198 Vgl. Benkert, W., Bunde, J., Hansjürgens, B. (1990), S.99 f.

199 Vgl. Peffekoven, R. (1978), S.168.

200 Benkert, W., Bunde, J., Hansjürgens, B. (1990), S.99.

201 Vgl. Benkert, W., Bunde, J., Hansjürgens, B. (1990), S.99 f.

202 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989), S.17.

203 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S.5 und S.19.

204 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.194.

205 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.194.

206 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. A I 2.

der ausdrücklichen Bedingung, "daß der freie Warenverkehr nicht beeinträchtigt wird und dies nicht eine Beibehaltung der Steuergrenzen zur Folge hat."²⁰⁷ Konkret bedeutet dies, daß der innergemeinschaftliche Handel mit Grundstoffen weder zu Steuerbefreiungen bei der Ausfuhr noch zu einer Besteuerung bei der Einfuhr noch zu Kontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft führen darf.²⁰⁸ Für eine üblicherweise am Ort der Produktion erhobene spezielle Verbrauchsteuer hat dies zur Folge, daß sie nach dem Ursprungslandprinzip erhoben werden muß, denn das Ursprungslandprinzip zieht im Falle einer Produktionsbesteuerung keinen Grenzausgleich nach sich. Im folgenden sei zudem der durchaus realistische Fall angenommen, daß im Inland eine Steuer auf Grundstoffe erhoben wird und die übrigen EG-Staaten Grundstoffe steuerfrei lassen. Daraus resultieren nun sowohl belastungspolitisch als auch im engeren Sinne wettbewerbspolitisch²⁰⁹ unerwünschte Effekte.

Wettbewerbsnachteile können sowohl für inländische Produzenten von Grundstoffen entstehen als auch für jene inländischen Unternehmen, in deren Produktion im Inland hergestellte Grundstoffe als Vorleistungen eingehen, sofern es den Lieferanten gelingt, zumindest Teile der Steuerlast auf ihre Abnehmer zu überwälzen. Einer Überwälzung auf die Abnehmer steht allerdings entgegen, daß diese dann auf steuerfreie Grundstoffe aus anderen EG-Ländern ausweichen. Somit wird wohl vor allem die internationale Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Grundstoffproduzenten abnehmen, da sich ihre relative Kostensituation gegenüber Konkurrenten aus anderen EG-Staaten verschlechtert. Der tendenziell kompensierend wirkende Wechselkursmechanismus²¹⁰ hat innerhalb des Europäischen Währungssystems praktisch keine Bedeutung.²¹¹ Relativierend ließe sich dagegen vorbringen, daß von anderen Faktoren, wie Produktivitätsunterschieden, Lohnkosten, Transportkosten oder der Belastung durch direkte Steuern, vergleichsweise wichtigere Wettbewerbswirkungen ausgehen.²¹² Im Sinne der Marginaltheorie wirkt sich jedoch jede noch so geringe Kostenveränderung auf die Wettbewerbsfähigkeit aus. Es muß aber ebenfalls bedacht werden, daß auch

207 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S.10.

208 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S.19.

209 Wettbewerbspolitische Effekte i.e.S. sind hier als Abgrenzung zu wettbewerbspolitischen Wirkungen i.w.S. zu verstehen, wozu in der Literatur mitunter Allokations-, Zahlungsbilanz- und fiskalische Wirkungen gezählt werden. Vgl. hierzu Peffekoven, R. (1978), S.164 f. Im folgenden werden unter wettbewerbspolitischen Wirkungen nur solche verstanden, die sich auf die Kosten der Unternehmen - also auf die Wettbewerbsfähigkeit - auswirken.

210 Vgl. hierzu Peffekoven, R. (1983), S.234 f.

211 Selbst bei flexiblen Wechselkursen wäre es unwahrscheinlich, daß Veränderungen der Handelsströme von Grundstoffen signifikante Wechselkursreaktionen nach sich ziehen würden.

212 So wurde beispielsweise in den USA festgestellt, daß durch die im Rahmen des Superfund erhobenen Grundstoffsteuern infolge der geringen Abgabesätze keine nennswerten internationalen Wettbewerbsnachteile entstanden sind. Vgl. Committee on Ways and Means (1985), S.73 f.

jede andere Form der spezifischen, kostenmäßigen Inanspruchnahme des Unternehmenssektors zur Finanzierung der Altlastensanierung - sei es durch Steuern oder Sonderabgaben, sei es durch Grundstoff- oder Abfallabgaben oder sei es durch freiwillige Vereinbarungen - ähnliche Effekte hervorrufen würde.

Interessanter sind die Verzerrungswirkungen, die durch eine Besteuerung nach dem Ursprungslandprinzip entstehen können. Zur Erinnerung: Durch die Abgabenerhebung sollen die faktischen oder potentiellen Verursacher von Altlasten in die Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen eingebunden werden. Neben den bereits in Kapitel B III 2.4.1.2. diskutierten Abweichungen von der angestrebten Belastungskonzeption, können durch die Abgabenerhebung im Ursprungsland weitere hinzukommen, weil aus EG-Staaten importierte Grundstoffe steuerfrei bleiben. Das hat zur Folge, daß Teile des Verursacherkreises nicht zur Finanzierung der Altlastensanierung herangezogen werden. Das sind zum einen alle ausländischen Grundstoffproduzenten, die ihre Produkte aus der EG in die Bundesrepublik exportieren, und zum anderen alle inländischen Unternehmen, die chemische Grundstoffe aus anderen EG-Staaten in ihrer Produktion verwenden.²¹³

Wettbewerbsnachteile und die beschriebenen Verzerrungswirkungen könnten weitgehend vermieden werden, wenn man die Grundstoffe nicht bei der Produktion, sondern bei der Weiterverarbeitung oder beim Endverbrauch besteuern würde.²¹⁴ Diese Form der Besteuerung käme in ihren Wirkungen der sog. Einzelhandelssteuer gleich, die ohne Grenzausgleich zu einer Besteuerung nach dem Bestimmungslandprinzip führt.²¹⁵ Allerdings würde die von der EG-Kommission erhobene Forderung, daß keine Kontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft mehr stattfinden sollen, dazu führen, daß bestimmte technische Schwierigkeiten dieser Besteuerungsform kaum gelöst werden könnten.²¹⁶ Hinzu kommt, daß die wettbewerbs- und belastungspolitischen Probleme zwar zum Teil beseitigt würden; diese Vorteile aber zu Lasten einer kostengünstigen Erhebung der Steuer erzielt würden.

213 Die Ausführungen in Kapitel B III 2.4.1.2. haben gezeigt, daß sowohl die Hersteller als auch die Abnehmer von chemischen Grundstoffen als potentielle Verursacher von Altlasten angesehen werden können.

214 Auf der Verwendungsebene blieben z.B. Wettbewerbsnachteile bestehen, weil inländische Unternehmen, die chemische Grundstoffe in ihrer Produktion einsetzen - im Falle einer Besteuerung bei der Weiterverarbeitung - auch weiterhin vergleichsweise höhere Kosten als ausländische Konkurrenten zu tragen hätten. Wettbewerbsneutral wäre eine solche Besteuerungsform allerdings auf der Produzentenebene.

215 Vgl. hierzu Peffekoven, R. (1983), S.222.

216 Wenn es z.B. nicht gelingt, unterschiedliche Steuerbelastungen infolge von Direktimporten zu vermeiden - und die Erfahrungen aus den USA mit den sales-taxes und use-taxes zeigen, daß dies schwierig sein dürfte -, werden auch bei einer Einzelhandelssteuer ohne Grenzausgleich Wettbewerbs- und Verzerrungswirkungen auftreten. Vgl. hierzu Peffekoven, R. (1969), S.425 ff.

"Die Zahl der Steuerpflichtigen vervielfacht sich, wenn Grundstoffe nicht auf der Ebene der Produktion, sondern der Weiterverarbeitung oder des Endverbrauchs besteuert werden, ... sofern die Erfassung des Steuertatbestandes überhaupt möglich ist."²¹⁷

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß eine Einführung von Grundstoffabgaben den Vorschriften des EG-Vertrags zwar nicht widersprechen würde; eine Erhebung nach dem Ursprungslandprinzip aber dennoch unerwünschte Wirkungen nach sich ziehen würde: Die internationale Konkurrenzfähigkeit inländischer Grundstoffproduzenten würde geschwächt, und bestimmte Gruppen potentieller Verursacher könnten sich ihrer Finanzierungsverantwortung entziehen. Eine alternative Besteuerung bei der Weiterverarbeitung oder beim Endverbrauch wäre technisch schwierig und mit höheren Verwaltungskosten verbunden.

2.4.4.3. Horizontaler Finanzausgleich unter den Ländern

Die bisherigen finanzausgleichspolitischen Überlegungen haben sich auf die vertikale Verteilung der Objekt- und Ertragshoheit - und zwar sowohl auf nationaler als auch unter Einbeziehung der supranationalen Ebene - konzentriert. Im folgenden geht es um die horizontale Einnahmenverteilung. Dabei stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die Einführung einer Abgabe zur Finanzierung der Altlastensanierung auf die Ermittlung der Finanzkraft im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs unter den Ländern hat.²¹⁸

Der Finanzausgleich unter den Ländern wird nicht tangiert, wenn das Aufkommen aus der Abgabe dem Bund zusteht. Das wird immer dann der Fall sein, wenn die Abgabe als Grundstoffsteuer oder als Sonderabgabe mit zentraler Ertragshoheit eingeführt wird. Im weiteren müssen deshalb nur die horizontalen Finanzausgleichseffekte einer Abfallsteuer sowie von Sonderabgaben, deren Erträge den Ländern zustehen, näher analysiert werden. Für diese Abgaben müssen im Kontext des Länderfinanzausgleichs die folgenden drei Fragen geklärt werden:

- Sollen Abgaben, deren Aufkommen zweckgebunden ist (Zwecksteuern, Sonderabgaben), in die Berechnung der Finanzkraftmeßzahl einbezogen werden?
- Sollen Sonderabgaben - falls man ihre Zweckbindung als unproblematisch erachtet - bei der Ermittlung der Finanzkraft berücksichtigt werden?

²¹⁷ Vgl. Hajen, L. (1986), S.371.

²¹⁸ Zum System des Finanzausgleichs unter den Ländern vgl. die Ausführungen in Kap. B II 6.2.

- Sollen auch Abgabearten in die Berechnung eingehen, die nicht in allen Ländern oder zumindest nicht in allen Ländern einheitlich erhoben werden?

Von der ersten Fragestellung sind alle hier zu diskutierenden Abgabearten betroffen. Die Frage nach der Zweckbindung stellt sich zum einen, weil alle bislang bei der Ermittlung der Finanzkraftmeßzahl berücksichtigten Einnahmen frei verfügbare Haushaltsmittel sind. Zum anderen wird argumentiert, daß die Einbeziehung zweckgebundener Abgaben nur dann gerechtfertigt wäre, wenn die Aufgabe, deren Finanzierung durch nicht fungible Einnahmen sichergestellt werden soll, auch als spezieller Bedarf in das Ausgleichsverfahren eingestellt werden könnte. Da dieser Weg durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich versperrt ist²¹⁹, dürften zweckgebundene Abgaben auch nicht im horizontalen Finanzausgleich berücksichtigt werden.²²⁰ Dagegen könnte zunächst vorgebracht werden, daß Altlastensanierung keine spezielle Aufgabe in dem Sinne ist, daß sie nur in einzelnen Bundesländern anfällt. Eine Sonderbelastung einzelner Länder besteht höchstens insoweit, als die öffentlichen Sanierungskosten pro Einwohner unterschiedlich hoch sind. Daraus kann - wie in Kapitel B II 6.2. bereits dargelegt - durchaus die Forderung nach kompensatorisch wirkenden Finanzzuweisungen abgeleitet werden. Allerdings wurde an dieser Stelle auch gezeigt, daß die Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu keiner ökonomisch adäquaten Kompensation führen würden. Zumindest solange alle Länder eine Abgabe gleicher Art und Höhe zur Finanzierung der Altlastensanierung erheben, spricht nichts dagegen, die daraus resultierenden Einnahmen auch bei der Ermittlung der Finanzkraft zu berücksichtigen.²²¹ Im Gegenteil: Würde man alle Einnahmearten, die in irgendeinem Zusammenhang mit einer Ausgabenkategorie stehen, grundsätzlich unberücksichtigt lassen, bestünde die Gefahr, daß "es hierdurch zu einer Erosion des Indikators der Finanzkraft kommen könnte."²²²

Als nächstes ist die Frage zu klären, ob Sonderabgaben in die Berechnung der Finanzkraftmeßzahl einbezogen werden sollen oder ob der Indikator Finanzkraft durch die Steuereinnahmen bereits hinreichend repräsentiert ist. Da die ökonomischen und fiskalischen Wir-

219 Vgl. BVerfGE 72, 330, S.400 ff. Danach wird der Finanzbedarf eines Landes im wesentlichen an der tatsächlichen Einwohnerzahl gemessen. Ausnahmen sind lediglich bei der Einwohnerwertung der Stadtstaaten und Gemeinden sowie bei den Hafenlasten zulässig.

220 Vgl. Köck, W. (1991b), S.114.

221 Auf die Frage, ob das auch dann noch gilt, wenn nicht alle Länder eine solche Abgabe erheben, wird an späterer Stelle in diesem Kapitel noch eingegangen.

222 Fischer, H. (1988), S.110. Die Sachverständigenkommission weist in ihrem Gutachten sogar explizit darauf hin, daß auch Verwendungszwecksteuern bei der Ermittlung der Finanzkraft berücksichtigt werden sollten. Vgl. Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile (1981), S.51.

kungen von Steuern und Sonderabgaben sehr ähnlich sein können, spricht zunächst alles dafür, auch diese Einnahmenart bei der Ermittlung der Finanzkraft zu berücksichtigen. Andernfalls entstünden Anreize, alleine aus fiskalischen Gründen auf das Konstrukt der Sonderabgaben zurückzugreifen. Schließlich hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Länderfinanzausgleich ausgeführt: "Treten zu den Steuern weitere Abgaben hinzu, die vom Volumen her bedeutsam sind und nicht gleichmäßig anfallen, sind diese ebenfalls in die Berechnung der Finanzkraft der Länder einzubeziehen."²²³ Daraufhin hat der Gesetzgeber beschlossen, daß die bergrechtliche Förderabgabe, die nicht den Steuern zugerechnet wird - die aber ein jährliches Aufkommen von ca. 2 Mrd DM erbrachte und zu gut 90 v.H. in Niedersachsen anfiel²²⁴ -, voll in den horizontalen Finanzausgleich einzubringen ist. Es muß allerdings zunächst als unbefriedigend angesehen werden, daß andere quantitativ bedeutsame und regional stark streuende nichtsteuerliche Abgaben²²⁵ - darunter auch die in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen erhobenen Abfallabgaben²²⁶ - weiter unberücksichtigt bleiben. Ein Grund dafür könnte sein, daß diese Abgaben nicht in allen Ländern erhoben werden.

Damit sind wir bei der dritten der oben aufgeworfenen Fragen: Sollen Abgabearten einbezogen werden, die nicht in allen Ländern oder zumindest nicht in allen Ländern einheitlich erhoben werden? Diese Frage stellt sich auf jeden Fall bei den Sonderabgaben; bei Abfallsteuern ist sie nur dann relevant, wenn das Steuerfindungsrecht bei den Ländern liegt, d.h. wenn der Bund von seinem Recht der konkurrierenden Gesetzgebung keinen Gebrauch macht.

Wenn alle Bundesländer eine Abgabe zur Finanzierung der Altlastensanierung erheben, diese Abgaben sich aber durch die Auswahl der Bemessungsgrundlagen und/oder die Höhe der Abgabesätze unterscheiden, sollten diese Einnahmen - nach Anwendung bestimmter Normierungsverfahren²²⁷ - in die Finanzkraftmeßzahl eingehen.²²⁸ Problematisch wird eine solche Vorgehensweise bereits dann, wenn die Länder unterschiedliche Arten von

223 BVerfGE 72, 330, S.400.

224 Vgl. Peffekoven, R. (1987), S.198 f.

225 Die bundesweit erhobene Abwasserabgabe erbringt ein jährliches Aufkommen von ca. 500 Mio DM. Der nur in Baden-Württemberg existierende sog. Wasserpennig war in den Haushaltsjahren 1989 und 1990 mit jeweils 160 Mio DM angesetzt. Vgl. Borell, R., Schemmel, L., Stern, V. (1990), S.27 und S.92.

226 Bei der baden-württembergischen Abfallabgabe wird ein jährliches Aufkommen von ca. 40 Mio DM erwartet. Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (1991), S.20. Die in Hessen erhobene Sonderabfallabgabe erbrachte bereits im Jahre 1991 (01.08. - 31.12.1991) Einnahmen in Höhe von ca. 10 Mio DM. Vgl. Braune, G. (1992), S.6.

227 Vgl. hierzu Fischer, H. (1988), S.103 f.

228 Eine solche Normierung gibt es im bundesdeutschen Länderfinanzausgleich bei den Realsteuern. Die Einzelheiten hierzu sind in § 8 Abs. 2 bis 5 FAG geregelt.

Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung erheben, d.h. wenn einige Länder beispielsweise eine Abfallabgabe und andere eine Grundstoffabgabe einführen. Die daraus resultierenden Schwierigkeiten bei der Normierung sind jenen ähnlich, die entstehen, wenn einige Bundesländer überhaupt keine Sanierungsabgabe erheben.

Der zuletzt genannte Fall spiegelt die Situation in der Bundesrepublik wider. Zur Zeit erheben nur vier Länder eine Abgabe, deren Aufkommen zum Teil für die Finanzierung der Altlastensanierung verwendet wird. Würde man diese Abgaben normieren und anschließend in die Berechnung der Finanzkraftmaßzahl einbeziehen, hätte das zur Konsequenz, daß jedes Land seine Finanzkraft - um in den Genuß von Finanzzuweisungen zu kommen - nach unten manipulieren könnte, indem es auf die Erhebung solcher Abgaben verzichtet.²²⁹ Die US-amerikanische Advisory Commission on Intergovernmental Relations hat versucht, Indikatoren zu entwickeln, die bei der Entscheidung, wann eine Abgabe in den Finanzausgleich einzubeziehen ist, herangezogen werden sollen.²³⁰ Die von der Kommission vorgeschlagenen Kriterien lösen allerdings nicht das zuvor beschriebene Problem, daß für einzelne Körperschaften incentives hervorgerufen werden, die ihnen verfügbaren Abgabequellen nicht mehr in Anspruch zu nehmen. Dieses Problem könnte nur dann gelöst werden, wenn auch den Ländern, die keine Sanierungsabgabe erheben, ein fiktives Abgabeaufkommen (Normierung i.w.S.) zugerechnet würde.

Allerdings zieht auch dieses Verfahren unerwünschte ökonomische Wirkungen nach sich. Zur Autonomie einer Körperschaft gehört auch, von ihrer Möglichkeit, Abgaben zu erheben, keinen Gebrauch zu machen.²³¹ Es liegt im Ermessen eines jeden Landes, wie es die notwendigen Mittel zur Finanzierung der ihm zugewiesenen Aufgabe "Altlastensanierung" beschafft. Bei einer Normierung i.w.S. würde sich im horizontalen Ausgleichsverfahren nun die Position jener Länder verbessern, die Sanierungsabgaben erheben. Dadurch entstünde aber im Ergebnis eine ungerechtfertigte Benachteiligung der Körperschaften, die sich - aus welchen Gründen auch immer - dafür entschieden haben, andere Finanzierungswege - z.B. vollständige Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln, höhere Kreditfinanzierung oder Teilfinanzierung über andere Instrumente des Gruppenlastprinzips (freiwillige Vereinbarungen) - einzuschlagen, die zu keiner Kompensation im Länderfinanzausgleich führen. Abgesehen davon wäre ein solch weitgehendes

229 Vgl. Fischer, H. (1988), S.100. Ewringmann hat ausgerechnet, daß bei einer vollständigen Einbeziehung des in Baden-Württemberg erhobenen Wasserpennings in das System des Finanzausgleichs - d.h. bei Einbeziehung sowohl in den vertikalen (Umsatzsteuerverteilung) als auch in den horizontalen Ausgleich (Länderfinanzausgleich) - weniger als 20 v.H. der ursprünglichen Einnahmen im eigenen Land verblieben. Vgl. Ewringmann, D. (1990), S.71.

230 Vgl. hierzu Fischer, H. (1988), S.101 f.; Gläser, M. (1981), S.163 ff.

231 Vgl. Köck, W. (1991b), S.114.

Normierungsverfahren technisch nur sehr schwer zu realisieren, so daß der damit verbundene Aufwand und die daraus resultierende Intransparenz des Ausgleichsverfahrens möglicherweise in keiner vernünftigen Relation zum sich ergebenden Ausgleichseffekt stehen.²³²

Schließlich geht von Sonderabgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung noch ein indirekter Effekt auf den horizontalen Finanzausgleich aus. Sonderabgaben schmälern das Aufkommen der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer, weil sie als Betriebsausgaben oder Werbungskosten absetzbar sind.²³³ Die daraus resultierenden Verzerrungswirkungen, sind jenen ähnlich, die im gegenwärtigen Ausgleichssystem durch die Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuerschuld im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer hervorgerufen werden. Angenendt hat für diesen Fall im einzelnen nachgewiesen, daß die traditionellen Normierungsverfahren nicht verhindern können, daß durch eine Erhöhung der Gewerbesteuer-Hebesätze in einer Gemeinde tendenziell die Finanzkraft des Landes vermindert wird, in dem sich diese Gemeinde befindet.²³⁴ Wollte man solche Verzerrungswirkungen vermeiden, entstünden wiederum kaum vertretbare Erfassungs- und Bewertungsprobleme. Eine unterschiedliche Steueranspannung kann in letzter Konsequenz nie vollständig beseitigt werden. Wie sich beispielsweise unterschiedliche Hebesätze bei den Realsteuern und uneinheitlich erhobene Sonderabgaben auf die Investitionsbereitschaft und damit - unter Verwendung einiger Kausalitäten - wiederum auf das Steueraufkommen auswirken, kann zwar in der Steuertheorie - *ceteris paribus* - erklärt werden; Quantitäten und horizontale Umverteilungseffekte sind hierzu aber nicht mehr objektiv ermittelbar.

Angesichts der in diesem Abschnitt aufgezeigten Probleme ist es vertretbar, daß die in vier Bundesländern erhobenen Abfallabgaben bei der Berechnung der Finanzkraftmeßzahl unberücksichtigt bleiben. Das bedeutet allerdings keineswegs, daß Sonderabgaben grundsätzlich nicht in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden sollten.

2.4.5. Budgetpolitische Beurteilung

2.4.5.1. Allgemeines

Alle hier diskutierten Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung sind zweckgebundene Abgaben. Werden sie als Steuern erhoben, handelt es sich um Zwecksteuern; werden

232 Vgl. Peffekoven, R. (1987), S.200.

233 Vgl. Köck, W. (1991b), S.115.

234 Vgl. Angenendt, W. (1984), S.86 f.

sie als Sonderabgaben eingeführt, ist eine Zweckbindung ohnehin zwingend vorgeschrieben.

Die Finanzwissenschaft steht der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen traditionell skeptisch gegenüber.²³⁵ Sie propagiert das Nonaffektationsprinzip als Haushaltsregel, die auch in § 7 Haushaltsgrundsätzegesetz festgelegt ist. Nach diesem Prinzip dienen alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Wenn von diesem Grundsatz abgewichen wird - sei es durch eine Zweckbindung bestimmter Abgaben im regulären Haushalt oder sei es durch eine institutionelle Auslagerung bestimmter Einnahmearten -, bedarf das einer besonderen Rechtfertigung, die aus den Zielen der Abgabenerhebung abgeleitet werden kann.²³⁶

Im Bereich des Umweltschutzes ergeben sich zwei Arten von Rechtfertigungen für Zweckbindungen:

- "Soweit Abgaben überhaupt nur erhoben werden, um eine bestimmte Aufgabe zu finanzieren, erscheint die Zweckbindung als notwendige Folge der Abgabenerhebung."²³⁷ Das gilt im Grunde genommen für alle Verwendungszweckabgaben und insbesondere für solche, die sich am Gruppenlastprinzip orientieren. Denn die hinter dem Gruppenlastprinzip stehende Belastungskonzeption kann nur dann umgesetzt werden, wenn das Aufkommen auch zweckgebunden für die Sanierung von Altlasten verwendet wird.
- "Mit der Zweckbindung des Abgabenaufkommens lassen sich Effekte kombinieren, deren gemeinsame Wirkung allerdings von der Intensität der Äquivalenzbeziehung zwischen Erhebungszweck und Verwendung abhängt."²³⁸ Damit sind die Lenkungseffekte einer Wirkungszweckabgabe angesprochen. Eine derartige Äquivalenzbeziehung ist aber bei Wirkungszweckabgaben, deren Aufkommen zur Beseitigung von Altlasten eingesetzt wird, nicht gegeben. Sie wäre nur dann vorhanden, wenn das Aufkommen zur Beseitigung der trotz der Abgabenerhebung entstehenden Umweltschäden (Neulasten) verwendet würde. Allerdings ist auch eine solche Zweckbindung kritisch zu beurteilen; denn sie ist keinesfalls notwendig, um die Effektivität lenkender Umweltabgaben zu steigern. Das gewünschte ökologische Ziel kann auch durch die richtige Wahl der Abgabesätze - d.h. durch höhere Abgabesätze - herbeigeführt werden.²³⁹

235 Vgl. hierzu auch Wittmann, W. (1981), S.9 ff. und die dort angegebene Literatur.

236 Vgl. Benkert, W. (1988), S.108 und S.113.

237 Benkert, W. (1988), S.112.

238 Benkert, W. (1988), S.112.

239 Vgl. Tewinkel, A., Hansjürgens, B. (1991), S.153 f.

Damit läßt sich bereits eine erste Feststellung treffen. Bei Verwendungszweckabgaben muß die Affektation des Aufkommens entweder - möglicherweise auch als "notwendiges Übel" - hingenommen werden, oder aber man hält die Bedenken gegen eine Zweckbindung für so schwerwiegend, daß man auf den Einsatz dieses Instruments ganz verzichtet. Dagegen werden Wirkungszweckabgaben nicht grundsätzlich in Frage gestellt, wenn man eine Zweckbindung aus budgetpolitischen Gründen als unerwünscht erachtet. Ihre originäre, lenkungs-politische Funktion können sie auch dann noch erfüllen, wenn die Einnahmen als allgemeine Deckungsmittel in den Haushalt eingestellt werden²⁴⁰; allerdings verlieren sie dann ihre unmittelbare Relevanz für die Finanzierung der Altlastensanierung.

Was spricht nun aus budgetpolitischen Gründen gegen eine Zweckbindung von Abgaben? Diese Frage wird in den beiden nächsten Abschnitten ausführlich behandelt. Zuvor soll noch kurz aufgezeigt werden, gegen welche Budgetgrundsätze²⁴¹ eine Zweckbindung verstößt.

Um den Funktionen eines öffentlichen Budgets²⁴² gerecht werden zu können, "wurde in der Finanzwissenschaft eine Reihe von Prinzipien entwickelt, die sowohl Inhalt als auch Form des Haushaltsplans betreffen und die bei der Aufstellung und dem Vollzug beachtet werden müssen."²⁴³ Der Grundsatz der Einheit läßt sich - wie später noch näher gezeigt wird - aus der politischen Kontrollfunktion des Budgets ableiten. Dieser Grundsatz verlangt zum einen, daß alle Einnahmen und Ausgaben einer Gebietskörperschaft innerhalb eines einzigen Haushaltsplans aufzuführen sind. Diese Forderung wird dann nicht mehr erfüllt, wenn bestimmte Einnahmen institutionell ausgelagert, d.h. einem Sonderfonds zugewiesen werden. Zum anderen aber ist das Prinzip der Budgeteinheit materiell erst dann zu verwirklichen, "wenn es durch den Grundsatz der fiskalischen Kasseneinheit ergänzt wird."²⁴⁴ Diese Forderung entspricht dem Prinzip der Nonaffektation; sie wird sowohl durch Zweckbindungen im regulären als auch durch eine Auslagerung von Einnahmen in Nebenhaushalte verletzt. Institutionelle Auslagerungen verstoßen darüber hinaus gegen den Grundsatz der Vollständigkeit.²⁴⁵ Nach diesem Prinzip dürfen Einnahmen und Ausgaben

240 Mitunter wird sogar die Auffassung vertreten, daß die umweltpolitische Zielsetzung ohne eine Zweckbindung besser realisiert werden kann. "Die Lenkungswirkung einer Umweltabgabe läßt sich grundsätzlich konfliktfreier und zielgerechter erreichen, wenn fiskalische Erwägungen ausgeklammert bleiben." Diekmann, B. (1990), S.462.

241 Vgl. hierzu Peffekoven, R. (1986), S.10 ff., Senf, P. (1977), S.391 ff.

242 Man unterscheidet üblicherweise zwischen der allgemein politischen, finanzpolitischen, wirtschaftspolitischen und juristischen Funktion eines Budgets. Vgl. hierzu Kitterer, W., Senf, P. (1980), S.546 f.

243 Peffekoven, R. (1986), S.10.

244 Peffekoven, R. (1986), S.11.

245 Vgl. Caesar, R. (1980), S.411.

nicht gegeneinander verrechnet werden, d.h. sie sollen nach dem Bruttoprinzip budgetiert werden. Im Falle von Sonderfonds läßt Art. 110 Abs. 1 GG es dagegen genügen, wenn die Salden in den Haushalt eingestellt werden.

Im folgenden sollen die budgetpolitischen Bedenken konkretisiert werden. Dabei geht es zunächst um die Wirkungen, die alleine durch eine Zweckbindung hervorgerufen werden. Daran anschließend wird eine - über die Zweckbindung hinausgehende - institutionelle Auslagerung einer kritischen Betrachtung unterzogen.

2.4.5.2. Zweckbindung von Abgaben

"Sobald einzelne Ausgabezwecke durch Zuweisung einer besonderen Einnahmequelle gewissermaßen privilegiert werden, während sich die anderen Aufgabengebiete der Staatstätigkeit nach der Decke der sonstigen Einkünfte strecken müssen, ist die Gleichwertigkeit der Staatszwecke durchbrochen; auf der anderen Seite wird die Verwaltung gegebenenfalls gezwungen, eine vielleicht wichtige Ausgabe zurückzustellen, bis die für sie zweckbestimmte Einnahme aufgekommen ist."²⁴⁶ Damit sind die beiden zentralen Kritikpunkte, die gegen eine Zweckbindung von Einnahmen vorgebracht werden, angesprochen: nämlich erstens, daß bestimmte Ausgaben alleine durch ihre haushaltstechnische Behandlung gegenüber anderen Ausgabearten bevorzugt werden, und zweitens die Gefahr, daß sich die zur Verfügung stehenden Einnahmen und die notwendigen Ausgaben disproportional entwickeln.

Zum ersten Kritikpunkt: Durch Zweckbindungen wird die Haushaltsführung inflexibel und das Recht der Legislative, nach gesamtstaatlichen Prioritäten über die Ausgaben zu bestimmen, geschmälert. Die Souveränität des Parlaments gegenüber der Exekutive wird infolge der Zweckbindung bestimmter Einnahmen eingeschränkt; die politische Funktion des Budgets geht zum Teil verloren.²⁴⁷

Gelegentlich wird das Gegenargument vorgetragen, durch eine Affektation seien Umschichtungen zugunsten umweltverbessernder Ausgaben schneller zu realisieren.²⁴⁸ Das gelte um so mehr, wenn die Zweckbindung mit einer institutionellen Auslagerung verbunden sei, weil die größere Unabhängigkeit eines Parafiskus gegenüber der Regierung, die im

246 Schmolders, G. (1970), S.74.

247 Vgl. Caesar, R. (1980), S.412; Diekmann, B. (1990), S.460; Schemmel, L. (1980), S.31; Tewinkel, A., Hansjürgens, B. (1991), S.154.

248 Vgl. Hansmeyer, K.-H. (1980), S.732.

Konfliktfälle Umweltbelange wohl eher zurückstelle, eine ökologisch orientierte Mittelverwendung in besonderer Weise fördere.²⁴⁹ Die Intention, durch eine Zweckbindung die Bewältigung der Aufgabe "Altlastensanierung" zu erleichtern, weil eine Umstrukturierung der allgemeinen Budgetmittel in Richtung Umweltschutz nur schwer möglich ist, verkennt aber die Funktion des öffentlichen Haushaltsverfahren. Zwar kann auch eine Nonaffektation die Starrheit der Einnahmen- und Ausgabenstruktur nur schwer überwinden, denn auch ohne Zweckbindungen steht ein hoher Prozentsatz der Staatsausgaben aufgrund von Verfassungsbestimmungen, Gesetzen und Verordnungen bereits vor Beginn des Budgetkreislaufes fest.²⁵⁰ Allerdings ist eine Nonaffektation besser geeignet, "eine Form der Mittelverschwendung zu vermeiden, die daraus resultiert, daß über Einnahmen weitgehend unabhängig von Bedarfsabwägungen unter gesamtstaatlichen Vorzeichen verfügt werden kann."²⁵¹ Darüber hinaus stellt der Umweltschutz nur eine - wenn auch zweifellos wichtige - öffentliche Aufgabe unter anderen dar. "Umweltschutzbelange sollten sich (deshalb, d. Verf.), wie andere Interessen auch, der Konkurrenz um knappe Budgetmittel im parlamentarischen Entscheidungsprozeß unterwerfen müssen. Da die staatlichen Ausgaben im Zeitablauf einem Bedeutungswandel unterliegen, ist es wichtig, auf sich verändernde Prioritätensetzungen flexibel reagieren zu können."²⁵²

Der zweite zentrale Kritikpunkt lautete, daß eine Zweckbindung sowohl zu einer Über- als auch zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen führen kann, weil die Ausgaben weniger von einem politisch festgelegten Bedarf als vielmehr von der Höhe der Einnahmen bestimmt werden. Zum einen können die zweckgebundenen Mittel höher sein als der Bedarf, so daß die allgemeinen Haushaltsmittel möglicherweise nicht ausreichen, um die übrigen Aufgaben erfüllen zu können. Zum anderen ist es denkbar, daß die zweckgebundenen Einnahmen zu gering sind, um die spezifische Aufgabe zu befriedigen.²⁵³ Dieser Einwand muß allerdings relativiert werden, wenn sich die Ausgestaltung der Abgabe am gewünschten Aufkommen orientiert (Repartitionsprinzip), d.h. wenn Verwendungszweckabgaben erhoben werden. Falls hier Einnahmen und Ausgaben auseinanderklaffen, müssen entsprechende Diskrepanzen durch eine Anhebung der Abgabesätze ausgeglichen werden.²⁵⁴ Zumindest sollte die Erhebung einer Verwendungszweckabgabe zeitlich befristet sein, um allfällige Anpassungen - die sich im übrigen nicht alleine auf die Tarife, sondern ebenso auf

249 Vgl. Franke, S.F. (1991), S.27.

250 Vgl. Wittmann, W. (1981), S.13.

251 Diekmann, B. (1990), S.461.

252 Tewinkel, A., Hansjürgens, B. (1991), S.154.

253 Vgl. Zimmermann, H. (1991b), S.13

254 Vgl. Wittmann, W. (1981), S.14.

die Bemessungsgrundlage und damit auf den Kreis der Destinatäre beziehen können - vornehmen zu können.²⁵⁵

Als ein entscheidender Vorteil der Zweckbindungen wird immer wieder genannt, "daß sie die individuellen Präferenzen besser erfassen und die Konsumentensouveränität stärken."²⁵⁶ Hinter dieser Argumentation steht die Vorstellung, daß das Äquivalenzprinzip der Besteuerung besser als das Leistungsfähigkeitsprinzip geeignet sei, eine allokatationseffiziente Bereitstellung öffentlicher Güter zu gewährleisten.²⁵⁷ Auf diese Diskussion, die im finanzwissenschaftlichen Schrifttum ausführlich geführt worden ist²⁵⁸, muß an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Mit den hier diskutierten Verwendungszweckabgaben sollen nämlich nicht die Nutznießer von Altlastensanierungen, sondern die potentiellen Verursacher von Altlasten aus der Vergangenheit in die Finanzierung eingebunden werden. Ebenso werden die oben beschriebenen Wirkungszweckabgaben nicht mit der Absicht erhoben, die Wirtschaftssubjekte gemäß ihren Präferenzen für sanierte Böden zu belasten. Eine im klassischen Sinne äquivalenztheoretische Rechtfertigung wäre höchstens bei der oben bereits diskutierten Finanzierung nach dem Gemeinlastsprinzip von Bedeutung. Versteht man Altlastensanierung als die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes, so könnte im Sinne des Äquivalenzprinzips von jenen Wirtschaftssubjekten eine Abgabe erhoben werden, denen aus der Altlastensanierung ein Nutzen entsteht. Da das aber technisch äußerst schwierig ist, greift man auf eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln zurück und versucht dem individuellen Äquivalenzprinzip nahe zu kommen, indem man die sanierungsverantwortlichen Körperschaften nach dem Kriterium der fiskalischen Äquivalenz auswählt.²⁵⁹

2.4.5.3. Institutionelle Auslagerung

Gegen eine - über die Zweckbindung von Einnahmen hinausgehende - institutionelle Auslagerung von bestimmtem öffentlichen Aufgaben wird immer wieder der Vorwurf erhoben, die politische Kontrolle gehe verloren. "Die Gefahr, daß diese Ausgabenzwecke nicht mehr dem politischen Diskurs unterliegen und sich verselbständigen, liegt auf der Hand."²⁶⁰

255 Von dieser Möglichkeit wurde z.B. beim US-amerikanischen Superfund Gebrauch gemacht. Im Anschluß an die zunächst vorgesehene Laufzeit von fünf Jahren wurden die Abgabesätze und Bemessungsgrundlagen der Grundstoffsteuer zum Teil modifiziert, um dem veränderten Ausgabenbedarf gerecht zu werden. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B III 2.2.2.

256 Wittmann, W. (1981), S.18.

257 Vgl. Wittmann, W. (1981), S.19.

258 Vgl. hierzu Haller, H. (1981), S.13 ff.; Schmidt, K. (1980), S.134 ff.

259 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 3.1.2.2.

260 Diekmann, B. (1990), S.460.

Sonderfonds sind dem jährlichen parlamentarischen Budgetierungsprozeß entzogen.²⁶¹ Sonderabgaben, die außerhalb des allgemeinen Haushalts verwaltet werden, werden vom Parlament aufgrund einer einmaligen Dringlichkeitsprüfung meist über mehrere Jahre oder sogar für unbestimmte Zeit bewilligt. "Eine alljährliche Überprüfung dieses Beschlusses - wie sie sich bei einer Aufnahme der Einnahmen und Ausgaben in den Haushalt quasi automatisch ergeben würde - unterbleibt zumeist."²⁶² Daraus können nun verschiedene Gefahren resultieren.

Zunächst ist zu befürchten, daß Sonderabgaben und Sonderfonds länger als nötig bestehen²⁶³ und die konkrete Mittelverwendung von den ursprünglichen Vorstellungen des Parlaments abweicht.²⁶⁴ Notwendige Korrekturen, die aus neueren Entwicklungen resultieren können, werden vom Parlament möglicherweise nicht angegangen, weil der Korrekturbedarf nicht frühzeitig erkannt wird. Da sich meist nur die Salden der jeweiligen Sondervermögen in den öffentlichen Haushalten wiederfinden, wird ein frühzeitiges Erkennen von konkreten Fehlentwicklungen durch die Parlamente erschwert.²⁶⁵ Allerdings können Fonds durch Auflagen derart beeinflußt werden, daß sie kein vollkommen zielwidriges Eigenleben mehr zu führen vermögen und sich der politischen Willensbildung, Entscheidung und Kontrolle weitgehend unterwerfen müssen.²⁶⁶

So wird die Gefahr der Verschleierung bereits gemindert, wenn zwar weiterhin nur die Salden eines Sonderfonds im regulären Haushalt ausgewiesen werden, gleichzeitig aber die Pflicht besteht, eine gesonderte Rechnung, die dem Bruttoprinzip folgt, zu veröffentlichen.²⁶⁷ Darüber hinaus sind auch in den Aufsichtsgremien von Fonds normalerweise Repräsentanten der wichtigsten politischen Gruppen vertreten, und es besteht die Möglichkeit, Sondervermögen der Kontrolle durch die Rechnungshöfe zu unterwerfen (§ 43 Haushaltsgrundsatzgesetz). Die bisherigen Erfahrungen mit der politischen und juristischen Kontrolle von Sonderfonds zeigen jedoch, daß es sich hierbei um einen nur unzureichenden Ersatz für die unmittelbare parlamentarische Kontrolle handelt.²⁶⁸ Ob die jeweiligen Kontrollmechanismen die politische Programmfunktion des öffentlichen Haushaltsgebahrens hinreichend gewährleisten, kann letztlich nur für den konkreten Einzelfall entschieden werden.

261 Vgl. Benkert, W. (1988), S.116; Tewinkel, A., Hansjürgens, B. (1991), S.154.

262 Schemmel, L. (1980), S.30.

263 "Fonds und Spezialrechnungen haben zähes Leben und sterben nicht eher, als bis sie mehrere Male liquidiert wurden." Heinig, K. (1949), S.451.

264 Vgl. Schemmel, L. (1980), S.30.

265 Vgl. Caesar, R. (1980), S.412.

266 Vgl. Wittmann, W. (1981), S.12.

267 Vgl. Heinig, K. (1949), S.464 f.

268 Vgl. hierzu Caesar, R. (1980), S.413 f.; Schemmel, L. (1980), S.32 ff.

Im letzten Abschnitt wurde bereits darauf hingewiesen, daß ein grundsätzliches Problem von Zweckbindungen darin zu sehen ist, daß sich die zur Verfügung stehenden Einnahmen und die erforderlichen Ausgaben nicht proportional entwickeln. Eine institutionelle Auslagerung zweckgebundener Abgaben wird nun gerade dann als sinnvoll erachtet, wenn der Abgabenzufluß und der Mittelabfluß zur Altlastensanierung Schwankungen unterliegen, die eine Haushaltsperiode überschreiten.²⁶⁹ Selbst bei Abgaben, die nach dem Repartitionsprinzip erhoben werden, sind solche Diskrepanzen nicht auszuschließen.²⁷⁰ Während Haushaltsüber- und -unterschreitungen im regulären Budget nicht problemlos durch Kredite oder Übertragungen bereinigt werden können²⁷¹, kann Liquiditätsschwankungen bei der Bewältigung längerfristiger Sonderaufgaben durch eine Übertragung auf Fonds flexibler und reibungsloser begegnet werden.²⁷² Allerdings ist es schwierig zu entscheiden, welcher Aufgabe dieses Privileg zugestanden werden soll. Letztlich sind ein Großteil der budgetwirksamen öffentlichen Aufgaben längerfristig angelegt. Wollte man alle diese Aufgaben außerhalb des regulären Haushalts abwickeln, so käme das einem Rückfall in die Fondswirtschaft gleich.

Faßt man die Ergebnisse der letzten beiden Abschnitte zusammen, so lassen sich verschiedene Kriterien formulieren, die mindestens erfüllt sein sollten, damit eine Abgabe zweckgebunden erhoben und außerhalb des regulären Haushalts verwaltet werden darf. "Die Bildung von Sonderfonds ist nur dort sinnvoll, wo erstens speziell die für den Ausgabenbedarf erhobene Abgabe der Deckung des Finanzbedarfs dient, zweitens zwischen Abgaben- und Ausgabenzweck eine enge inhaltliche Beziehung besteht und drittens (subsidiär) die Ausgabenabflüsse in anderen Haushaltsperioden als die Abgabenzuflüsse stattfinden."²⁷³ Diese Forderungen werden nur von Verwendungszweckabgaben erfüllt, nicht aber von Wirkungszweckabgaben. Dennoch sollten auch Verwendungszweckabgaben aufgrund der übrigen Bedenken - etwa der mangelnden politischen Kontrolle - nicht leichtfertig institutionell ausgelagert werden. Eine institutionellen Auslagerung ist budgetpolitisch immer nur dann unbedenklich, wenn das traditionelle Haushaltsverfahren nicht angewendet werden kann. Das gilt z.B. für die im nächsten Kapitel zu behandelnden Einnahmen aus freiwilligen Vereinbarungen. Hier rechtfertigt sich eine institutionelle Auslagerung alleine daraus, daß die so erbrachten Mittel haushaltstechnisch überhaupt nicht in den normalen Budgetplan eingestellt werden können, weil diese Einnahmenart im Haushaltsrecht nicht vorgesehen ist.

269 Vgl. Benkert, W. (1988), S.114 f.

270 Vgl. Wittmann, W. (1981), S.14.

271 Zu den Grundsätzen der Spezialität und den jeweiligen Ausnahbestimmungen vgl. Kitterer, W., Senf, P. (1980), S.552.

272 Vgl. Caesar, R. (1980), S.410; Wittmann, W. (1981), S.14.

273 Benkert, W. (1988), S.116.

3. Freiwillige Vereinbarungen zur Umsetzung des Gruppenlastprinzips (Kooperationsmodelle)

3.1. Charakterisierung

Modelle, mit denen eine am Gruppenlastprinzip orientierte Finanzierung der Altlastensanierung durch freiwillige Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft erreicht werden soll, bezeichnet man als Kooperationsmodelle. Sie basieren auf dem Kooperationsprinzip, das als Leitbild für die Ausgestaltung umweltpolitischer Entscheidungsprozesse zu verstehen ist. Das Kooperationsprinzip fordert "Mitverantwortlichkeit und Mitwirkung der Betroffenen von umweltbeeinträchtigenden wirtschaftlichen und sonstigen Aktivitäten ... und ... (deren, d.Verf.) Beteiligung bei geplanten oder durchzuführenden umweltschützenden Maßnahmen."²⁷⁴ In dieser ursprünglichen Version, die auf den Umweltbericht der Bundesregierung aus dem Jahre 1976 zurückgeht²⁷⁵, wird das Kooperationsprinzip "als Grundsatz für eine frühzeitige Information und Beteiligung der Betroffenen im umweltpolitischen Willensbildungsprozeß und damit als demokratisch-pluralistisches Verfahrensprinzip verstanden."²⁷⁶ In den Kooperationsmodellen zur Finanzierung der Altlastensanierung geht die Partizipation über die frühzeitige Information und Beteiligung im Willensbildungsprozeß hinaus; die Unternehmen werden zu gleichberechtigten Verhandlungs- und Vertragspartnern der Gebietskörperschaften. Bezüglich der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte nicht-staatlicher Stellen handelt es sich somit um eine sehr weitgehende Auslegung des Kooperationsgedankens.

Grundsätzlich können zwei Arten von Kooperationsvereinbarungen unterschieden werden²⁷⁷:

- Abkommen, die rechtlich verbindlich sind, und
- Absprachen, die rechtlich unverbindlich sind.

In der Bundesrepublik Deutschland erlauben die Gesetze keine rechtlich verbindlichen Kooperationsabkommen, sondern nur rechtlich unverbindliche Absprachen. "Sie brauchen bei einer Änderung der Situation, etwa der Wirtschaftslage oder dem Aufkommen neuer Techniken, nicht mehr beachtet zu werden. Die Einhaltung der Absprache kann vom Staat nicht erzwungen werden."²⁷⁸ Aufgrund des technischen Fortschritts bei den Sanierungstechno-

274 Wicke, L. (1991), S.144.

275 Vgl. Bundestag-Drucksache 7/5684 vom 28.07.1976, S.9.

276 Hansmeyer, K.-H., Schneider, H.K. (1990), S.50.

277 Vgl. Buttgerit, R. (1991), S.98.

278 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.192.

logien und des aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht weiten Interpretationsspielraums bei der Entscheidung, ob sich die Wirtschaftslage geändert hat, hängt die Einhaltung der Vereinbarungen weitgehend vom "goodwill" der Vertragspartner ab. Während der Staat im Vertrauen auf die Kooperationslösung eigene Gesetzesinitiativen zurückstellt, drohen den Unternehmen bei Nichteinhalten der Absprache keine unmittelbaren Konsequenzen.

Allen bislang praktizierten Kooperationsmodellen liegen die folgenden Merkmale zugrunde:

- Kooperationsmodelle basieren auf freiwilligen Vereinbarungen zwischen einem Bundesland und dort ansässigen Unternehmen.
- Kooperationsmodelle haben subsidiären Charakter, d.h. die Kosten der Altlastensanierung werden nur dann übernommen, wenn haftungsrechtlich kein Verursacher zur Finanzierung herangezogen werden konnte.
- Im Rahmen der Kooperationsvereinbarungen verpflichten sich außer den Unternehmen, die als faktische Verursacher einer kontaminierten Fläche gelten, auch die Bundesländer, sich an den Kosten der Sanierung zu beteiligen.
- Die Kooperationsvereinbarungen sind zeitlich begrenzt und finanziell limitiert. Sie werden vorzeitig außer Kraft gesetzt, wenn im Bund oder im jeweiligen Bundesland eine gesetzliche Regelung für die Finanzierung von Altlastensanierungen verabschiedet wird.

Bislang gab es in drei Bundesländern - in Rheinland-Pfalz, Hessen und Bayern - Kooperationsmodelle zur Finanzierung der Altlastensanierung. Derzeit ist nur noch das bayerische Kooperationsabkommen in Kraft.

3.2. Kooperationsmodelle in der Praxis

3.2.1. Rheinland-pfälzisches Kooperationsmodell²⁷⁹

Das erste Kooperationsmodell zur Finanzierung der Altlastensanierung wurde für Rheinland-Pfalz entwickelt. Im Dezember 1986 schlossen das Land, der Landkreistag und der Städtetag Rheinland-Pfalz sowie die Industrie- und Handelskammern und die Landesvereinigung Rheinland-Pfälzischer Unternehmensverbände einen Kooperationsvertrag über die Sanierung von Altlasten, die aus der Entsorgung von Sonderabfällen entstanden sind. Kontaminierte ehemalige Betriebsgelände (Altstandorte) wurden von dieser vertraglichen Regelung nicht erfaßt.

Die Sanierungsaufgabe wurde organisatorisch bei der Gesellschaft zur Beseitigung von Sonderabfällen in Rheinland-Pfalz (GBS) angesiedelt. Bis dahin war die GBS, die bereits 1977 gegründet worden war, lediglich für die Entsorgung von Sonderabfällen zuständig. Zur Verwirklichung des Kooperationsmodells wurde der Aufgabenbereich der GBS durch eine Satzungsänderung erweitert. Die Gesellschaft erhielt ein Beschlußorgan, die Sanierungskommission, die mit einer Dreiviertel-Mehrheit darüber zu entscheiden hatte, ob und in welchem Umfang eine Sanierung in Angriff genommen werden sollte. In der Sanierungskommission waren alle Gesellschafter der GBS - das sind die oben genannten Kooperationspartner - entsprechend ihren Gesellschaftsanteilen vertreten.

Wenn die Gesellschaft sich entschieden hatte, eine kontaminierte Deponie zu sanieren, waren die hierfür erforderlichen Mittel vorrangig von den haftungsrechtlichen Verursachern aufzubringen. Die nach Abzug dieser Verursacherbeiträge verbliebenen Sanierungskosten wurden je zur Hälfte vom Land und der GBS getragen. Der Kostenanteil der GBS wurde aus Zuschlägen zu den Entsorgungspreisen für die Sonderabfallbeseitigung sowie aus freiwilligen Zahlungen von Firmen, die nicht über die GBS entsorgten (Eigenentsorger), erbracht. Angesichts eines Finanzvolumens von insgesamt 50 Mio DM für zunächst vier Jahre (Landesanteil zuzüglich Anteil der GBS), betrug der am Gruppenlastprinzip orientierte Finanzierungsbeitrag der Unternehmen im Durchschnitt 6,25 Mio DM/Jahr.

²⁷⁹ Zum rheinland-pfälzischen Kooperationsmodell vgl. Grundvertrag zwischen dem Land Rheinland-Pfalz, dem Landkreistag Rheinland-Pfalz e.V. in Mainz, dem Städtetag Rheinland-Pfalz e.V. in Mainz, der Industrie- und Handelskammer für die Pfalz in Ludwigshafen, handelnd für alle rheinland-pfälzischen Industrie- und Handelskammern, sowie der Landesvereinigung Rheinland-Pfälzischer Unternehmensverbände in Mainz. Vgl. hierzu auch Deutscher Industrie- und Handelstag (1991), S.5 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.196; Strickrodt, B. (1988); Wagener, H. (1990), S.189 ff.

Die Befristung der Kooperationsvereinbarung bis Ende 1990 machte Verhandlungen über ihre Fortführung notwendig. Dabei erklärte sich die rheinland-pfälzische Wirtschaft bei unveränderten Konditionen zu einer Verlängerung des Programms um weitere vier Jahre bereit. Die Verhandlungen scheiterten jedoch unter anderem an der Absicht des Landes, in Zukunft auch Sanierungen kontaminierter Betriebsgelände, für die haftungsrechtlich kein Verursacher mehr herangezogen werden kann, im Rahmen des Kooperationsmodells zu finanzieren. Derzeit erwägt die Landesregierung - anstelle einer kooperativen Lösung - eine Abgabe auf Sondermüll einzuführen.

3.2.2. Hessisches Kooperationsmodell²⁸⁰

Im November 1989 wurde in Hessen ein Kooperationsvertrag zur Altlastensanierung zwischen dem Bundesland und Verbänden der Wirtschaft des Landes abgeschlossen. Die Organisationsstruktur des hessischen Modells lehnte sich eng am rheinland-pfälzischen Kooperationsmodell an. Die Verantwortung für die Planung, Durchführung und Finanzierung von Altlastensanierungen wurde der Hessischen Industriemüll GmbH (HIM) übertragen, die bereits für die Sonderabfallentsorgung in Hessen zuständig war. Welche Altlasten saniert und welche konkreten Maßnahmen jeweils durchgeführt werden sollten, entschied auch hier eine Sanierungskommission, die paritätisch mit Vertretern des Landes Hessen sowie Vertretern der Unternehmensverbände besetzt war. Auf der Grundlage der Entscheidungen der Sanierungskommission vergab die HIM Sanierungsaufträge an Dritte.

Die Kosten für die Sanierung von Altlasten wurden von der HIM nur dann übernommen, wenn ein Verantwortlicher ganz oder teilweise nicht oder nicht rechtzeitig haftungsrechtlich zur Finanzierung herangezogen werden konnte. Anders als beim rheinland-pfälzischen Kooperationsmodell beschränkte sich die hessische Vereinbarung zwischen Land und Wirtschaft allerdings nicht ausschließlich auf die Sanierung gewerblicher Altablagerungen, sondern galt - in besonderen Einzelfällen - auch für die Sanierung gewerblicher Altstandorte. Voraussetzung für eine Sanierung von Altstandorten war, daß der eigentliche Verursacher in schutzwürdiger Weise von der Umweltverträglichkeit seines Handelns ausgehen konnte.

²⁸⁰ Zum hessischen Kooperationsmodell vgl. Vereinbarung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Altlastensanierung zwischen dem Land Hessen, dem Hessischen Landkreistag in Wiesbaden, dem Hessischen Städtetag in Wiesbaden, dem Hessischen Städte- und Gemeindebund in Mühlheim am Main einerseits und dem Hessischen Handwerkstag in Wiesbaden, der Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern in Frankfurt am Main, der Vereinigung hessischer Unternehmerverbände e.V. in Frankfurt am Main andererseits sowie der Hessischen Industriemüll GmbH in Wiesbaden. Vgl. hierzu auch Deutscher Industrie- und Handelstag (1991), S.7 ff.; Essing, I. (1991), S.12 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.197.

Damit wird deutlich, daß die Einbeziehung von Altstandorten in engem Zusammenhang mit der Regelung des § 21 Abs. 2 AbfAG-Hes gesehen werden muß, wonach auf die Durchsetzung des individuellen Verursacherprinzips immer dann verzichtet wird, "wenn der Verantwortliche im Zeitpunkt des Entstehens der Verunreinigung darauf vertraut hat, daß eine Beeinträchtigung der Umwelt nicht entstehen könne, und wenn dieses Vertrauen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles schutzwürdig ist."²⁸¹

Für die Finanzierung der Sanierungsaufgaben der HIM wurden für die ersten drei Jahre (1990-1992) insgesamt 50 Mio DM bereitgestellt, die jeweils zur Hälfte vom Land Hessen und der Wirtschaft aufzubringen waren. Der Finanzierungsanteil der Wirtschaft wurde von den Sondermüllproduzenten erbracht. Während sich die Eigenentsorger über freiwillige Beiträge an den Kosten der Altlastensanierung beteiligten, wurden die Fremdentorger - durch die HIM als Träger der Sonderabfallbeseitigung in Hessen - über Aufschläge auf die Entsorgungsgebühren in die Finanzierung eingebunden.

Nachdem im Jahre 1991 in Hessen eine Sonderabgabe auf gefährliche Abfälle eingeführt wurde, deren Aufkommen u.a. zur Finanzierung der Altlastensanierung verwendet wird, wurde die Kooperationsvereinbarung bereits vorzeitig außer Kraft gesetzt. § 6 des Vertrages über die Zusammenarbeit zwischen Land und Wirtschaft auf dem Gebiet der Altlastensanierung bestimmte, daß die getroffenen Vereinbarungen nicht mehr gelten, sobald eine gesetzliche Regelung im Bund oder in Hessen verabschiedet wird, die eine anderweitige Finanzierung von Altlastensanierungen zum Inhalt hat.

3.2.3. Bayerisches Kooperationsmodell²⁸²

In Bayern werden seit dem 1. Januar 1989 für die Dauer von zehn Jahren Altlastensanierungen auf dem Wege einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem Freistaat und der Wirtschaft des Landes finanziert. Institutionelle Träger des bayerischen Kooperationsmodells sind zwei juristischen Personen: die Gesellschaft zur Altlastensanierung in Bayern mbH (GAB) sowie die Gemeinschaftseinrichtung zur Altlastensanierung in Bayern e.V.

281 Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur Finanzierung der Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip, insbesondere Kap. B I 3.

282 Zum bayerischen Kooperationsmodell vgl. Satzung für die Gemeinschaftseinrichtung zur Altlastensanierung in Bayern sowie Satzung der Gesellschaft zur Altlastensanierung in Bayern mbH. Vgl. hierzu auch Deutscher Industrie- und Handelstag (1991), S.15 ff.; Landesverband der Bayerischen Industrie e.V. (1988); Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.196 f.

Die GAB ist der eigentliche Träger der Altlastensanierung; ihr obliegen die Planung, Auftragsvergabe und finanzielle Abwicklung der einzelnen Sanierungsfälle. Grundsätzlich werden durch die GAB nur solche Altlasten saniert, für die haftungsrechtlich kein Verursacher mehr herangezogen werden kann. Darüber hinaus beschränkt sich die Sanierungsverantwortung der GAB auf Deponien mit industriellen oder gewerblichen Abfällen sowie auf kontaminierte Betriebsgelände. Gesellschafter der GAB sind zu jeweils 50 v.H. der Freistaat Bayern und die Gemeinschaftseinrichtung zur Altlastensanierung in Bayern. Über die Gemeinschaftseinrichtung hat sich die bayerische Industrie verpflichtet, der GAB jährlich einen Betrag in Höhe von 3 Mio DM für die Altlastensanierung bereitzustellen. Einen Finanzierungsbeitrag in gleicher Höhe erhält die GAB aus dem Landeshaushalt, so daß über das Kooperationsmodell - auf zehn Jahre begrenzt - insgesamt 60 Mio DM für die Altlastensanierung in Bayern zur Verfügung gestellt werden.

Die Mitgliedschaft in der Gemeinschaftseinrichtung zur Altlastensanierung in Bayern beruht auf Freiwilligkeit. Die Mitgliedsbeiträge der Unternehmen werden in einem dreistufigen Verfahren ermittelt:

- Stufe 1: Der Mindestbeitrag beträgt 500,- DM. Ergibt sich aus Stufe 2 oder 3 ein höherer Beitrag, so gilt der höhere Beitrag.
- Stufe 2: Der Beitrag beträgt 10 v.H. aller Sondermüllentsorgungskosten eines Unternehmens in Bayern im vorausgegangenen Jahr. Der auf den Sondermüllentsorgungskosten basierende Beitrag ist auf 300.000 DM begrenzt. Ergibt sich aus Stufe 3 ein höherer Beitrag, so gilt der höhere Beitrag.
- Stufe 3: Der Beitrag beträgt 1/25.000 des Umsatzes aller in Bayern gelegenen Betriebsstätten des Mitglieds im vorausgegangenen Jahr. Die Höhe des auf dem Umsatz basierenden Beitrages ist auf 50.000 DM begrenzt.

Das bayerische Kooperationsmodell ist die einzige derzeit noch gültige freiwillige Vereinbarung zwischen Staat und Wirtschaft zur Finanzierung der Altlastensanierung.

3.3. Beurteilung von Kooperationsmodellen

3.3.1. Gründe für das Zustandekommen freiwilliger Vereinbarungen

3.3.1.1. Motive der Unternehmen

Im Rahmen der Kooperationsmodelle gehen Unternehmen freiwillig Zahlungsverpflichtungen ein und verschlechtern ihre Kostensituation, ohne daß damit gleichzeitig eine unmittelbare Erlössteigerung oder Kostenreduktion an anderer Stelle im Unternehmen verbunden ist. Solche Verhaltensmuster sind für Unternehmen, die gewinnorientiert handeln, eigentlich atypisch. Es stellt sich deshalb die Frage nach den Gründen für das Zustandekommen freiwilliger Vereinbarungen bzw. nach möglichen indirekten monetären oder geldwerten Vorteilen der beteiligten Unternehmen.

Ein Motiv könnte darin zu sehen sein, daß Unternehmen, bei deren Produktion Sondermüll entsteht, in der Öffentlichkeit und damit letztlich von den potentiellen Nachfragern ihrer Produkte - unabhängig von den tatsächlichen haftungsrechtlichen Verantwortlichkeiten - als Verursacher der kontaminierten Flächen angesehen werden. Freiwillige Leistungen zur Beseitigung der Schäden könnten dann zur Verbesserung des Ansehens der betroffenen Unternehmen und zukünftig zu einer höheren Akzeptanz ihrer Produkte in der Bevölkerung beitragen.²⁸³ Vertreter von Unternehmensverbänden geben allerdings auch zu bedenken, daß gerade eine freiwillige finanzielle Beteiligung der Industrie in der Öffentlichkeit als "Schuldeingeständnis" gewertet werden könnte.²⁸⁴ Um diesen Eindruck zu vermeiden oder zumindest abzuschwächen, halten es die Unternehmen für unbedingt erforderlich, daß in den Kooperationsvereinbarungen auch eine finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand festgeschrieben wird.²⁸⁵

Im Rahmen der Kooperationsvereinbarungen wird der Wirtschaft das Recht eingeräumt, an der Festlegung von Sanierungsaufgaben und der Erstellung konkreter Sanierungsmaßnahmen mitzuwirken. Die Verpflichtung der Länder, Sanierungsvorhaben mit den Unternehmen abzustimmen, könnte ein weiteres Motiv sein, sich freiwillig an der Finanzierung zu beteiligen.²⁸⁶ Weder beim rheinland-pfälzischen noch beim hessischen Kooperationsmodell war es möglich, gegen die Stimmen der Unternehmensvertreter in der Sanierungskommission ein Sanierungsprogramm zu beschließen. Gleiches gilt für das bayerische Kooperationsmodell. Nach der Satzung der GAB entscheidet der Aufsichtsrat, der paritätisch mit Vertretern der bayerischen Landesregierung und Vertretern der Gemeinschaftseinrichtung

283 Vgl. Schmeken, W. (1989), S.185.

284 Vgl. Keune, H. (1988), S.2; Meller, E. (1987), S.42.

285 Vgl. Keune, H. (1988), S.2; Meller, E. (1988), S.139.

286 Vgl. Wagener, H. (1990), S.192.

zur Altlastensanierung in Bayern besetzt ist, über die zeitliche und sachliche Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel. Verbände der Wirtschaft haben immer wieder darauf hingewiesen, daß ein Mitbestimmungsrecht der Unternehmen bei der Festlegung von Prioritätenlisten und bei der Auftragsvergabe unabdingbare Voraussetzungen einer kooperativen Finanzierungslösung sind.²⁸⁷ Kritiker der Kooperationsmodelle sehen es dagegen gerade als problematisch an, "daß die Unternehmen über die Sanierungskommission selbst wesentlich an der Prioritätensetzung für Sanierungsmaßnahmen mitwirken und damit letztlich in einem Feld tätig werden, das eindeutig als hoheitliche Aufgabe einzustufen ist."²⁸⁸

Kooperationsmodelle enthalten den Versuch, ein gesetzgeberisches Verfahren durch eine Einigung "im Vorfeld" unnötig werden zu lassen. Voraussetzung derartiger Verhandlungen ist letztlich ein gewisser Druck über drohende alternative Maßnahmen durch die Legislative. Man kann daher die Androhung gesetzlicher Zwangsmaßnahmen auch als das eigentliche Instrument umweltpolitischer Kooperationslösungen ansehen.²⁸⁹ Die Verhandlungsbereitschaft der Unternehmen beruht dann weniger auf "Freiwilligkeit", sondern vielmehr auf einer "zwangswesen Einsicht" in deren Notwendigkeit, weil man weitergehenden Forderungen des Staates zuvorkommen will.²⁹⁰ Deshalb ist die Frage nach dem Zustandekommen von Kooperationsmodellen in erster Linie vor dem Hintergrund alternativer staatlicher Maßnahmen zu analysieren. Hierzu zählen im speziellen Fall der Altlastensanierung

- die Erhebung spezieller Abgaben,
- eine strengere Anwendung des haftungsrechtlichen Instrumentariums sowie
- eine restriktivere staatliche Abfallpolitik in der Zukunft.

Durch Kooperationsvereinbarungen sollen Unternehmen, die als potentielle Verursacher einer kontaminierten Fläche gelten, im Sinne des Gruppenlastprinzips an den Kosten der Altlastensanierung beteiligt werden. Eine am Gruppenlastprinzip orientierte Finanzierung der Altlastensanierung kann nicht nur über freiwillige Vereinbarungen zwischen einem Bundesland und den dort ansässigen Unternehmen, sondern - wie oben bereits dargelegt - auch über die Erhebung spezieller Abgaben erreicht werden. Der Gesetzgeber legt im Zuge von Abgabenslösungen die Bemessungsgrundlage und den Abgabesatz fest. Daraufhin ist die Belastung der Unternehmen weitgehend determiniert.²⁹¹ Die Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft der Unternehmen als Gruppe bzw. als einzelnes Unternehmen wird höchstens in-

287 Vgl. Keune, H. (1988), S.2 f.; Meller, E. (1987), S.42.

288 Hücke, J., Wollmann, H. (1989), S.29.

289 Vgl. Buttgerit, R. (1991), S.97 f.

290 Vgl. Wild, W. (1990), S.44.

291 Als einziger Freiheitsgrad bleibt den Unternehmen eine Reduktion der Bemessungsgrundlage - z.B. durch Minderung der Sondermüllproduktion.

direkt bzw. gar nicht berücksichtigt. Dagegen sind im Rahmen kooperativer Vereinbarungen das aufzubringende Finanzierungsvolumen und der Finanzierungsanteil der Unternehmen zentrale Verhandlungsgegenstände, d.h. die Belastung der Unternehmen wird von diesen maßgeblich beeinflusst.

Darüber hinaus bleibt es bei den Kooperationsmodellen der Gruppe der beteiligten Unternehmen überlassen, wie sie die Mittel zur Deckung ihres Kostenanteils an der Altlastensanierung aufbringen. Oder anders ausgedrückt: Bei Kooperationsmodellen entscheidet die Gruppe der potentiellen Verursacher selbst über die individuelle Verteilung der Finanzierungslasten. Damit kann nicht nur den Interessen der Unternehmen allgemein, sondern auch der wirtschaftlichen Situation einzelner Unternehmen Rechnung getragen werden. Zudem sind die finanziellen Belastungen der Unternehmen durch Kooperationsvereinbarungen für einen bestimmten Zeitraum ex ante festgeschrieben. Im Vergleich zu Abgabenslösungen sind Kooperationsvereinbarungen demnach mit einer geringeren Einschränkung unternehmensinterner Handlungsspielräume verbunden und erhöhen die Kalkulierbarkeit betrieblicher Kostenbelastungen. Damit erfüllen die Kooperationsmodelle zwei wichtige Forderungen, die in der Literatur an die sog. Ökonomieverträglichkeit umweltpolitischer Maßnahmen gestellt werden.²⁹² Die Ökonomieverträglichkeit soll "die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft an ökologische Anforderungen und insbesondere die schnelle Wiederherstellung von einzelbetrieblicher Wirtschaftlichkeit sicherstellen."²⁹³

Alle bislang praktizierten Kooperationsmodelle beschränkten oder beschränken sich zwar auf die Abwicklung und Finanzierung von Altlastensanierungen, für die kein haftungsrechtlicher Verursacher mehr zahlungspflichtig gemacht werden konnte bzw. kann (Subsidiaritätsprinzip); dennoch läßt sich - insbesondere am Beispiel des rheinland-pfälzischen und des hessischen Modells - zeigen, daß das Zustandekommen freiwilliger Vereinbarungen nicht losgelöst von der konkreten Umsetzung des individuellen Verursacherprinzips gesehen werden kann.

In der rheinland-pfälzischen Kooperationsvereinbarung verpflichtete sich das Land, von einem polizeirechtlichen Verwaltungsverfahren abzusehen, "soweit die fachgerechte Sanierung im Einzelfall durch Beschluß der Sanierungskommission sowie durch Berücksichtigung im Finanzierungsplan und Finanzierungsprogramm abgesichert ist" (§ 9 Abs. 2 GV). Darüber hinaus erklärte sich die Landesregierung bereit, auch in den Fällen, in denen die genannten Voraussetzungen nicht vorlagen - die zuständigen Behörden die Sanierung einer

²⁹² Zum Kriterium der Ökonomieverträglichkeit vgl. Klemmer, P. (1990), S.18 ff.

²⁹³ Klemmer, P. (1990), S.19.

Ablagerung aber dennoch für erforderlich hielten -, zunächst "eine Abstimmung mit der GBS über Notwendigkeit, Art und Umfang des Sanierungsprojektes sowie über die freiwilligen Finanzierungsbeiträge von Verantwortlichen zu suchen" (§ 9 Abs. 3 GV). Gegenstand der hessischen Vereinbarung war unter anderem die Sanierung gewerblicher Altablagerungen und gewerblicher Altstandorte in den Fällen, in denen ein grundsätzlich polizeirechtlich verantwortlicher Verursacher zum Zeitpunkt des Entstehens der Verunreinigung darauf vertraut hatte, daß eine Kontamination des Bodens nicht entstehen könne. Damit schränkten die Behörden auch hier freiwillig die Reichweite des ihnen zur Verfügung stehenden haftungsrechtlichen Instrumentariums ein.

Angesichts der bestehenden Rechtsunsicherheiten und vor dem Hintergrund des Prinzips der Regelbindung wird man die soeben genannten Einschränkungen bei der Umsetzung des individuellen Verursacherprinzips zwar grundsätzlich befürworten²⁹⁴; die Vorschriften deuten aber auch darauf hin, daß mit Hilfe des haftungsrechtlichen Instrumentariums von Seiten des Landes ein gewisser Verhandlungsdruck auf die Wirtschaft ausgeübt werden kann. Anders gewendet: Die Bereitschaft der Unternehmen, sich "freiwillig" an der Finanzierung von Altlastensanierungen zu beteiligen, wird zunehmen, wenn sich die staatlichen Stellen im Gegenzug verpflichten, unter bestimmten Voraussetzungen auf die Möglichkeiten einer polizeirechtlichen Haftung zu verzichten. Die Vorteile einer solchen Lösung dürften für die Gruppe der Unternehmen wiederum in der besseren Kalkulierbarkeit der auf sie zukommenden finanziellen Belastungen liegen. Das Risiko eines einzelnen Unternehmens, über das Polizeirecht unerwartet mit einem hohen Finanzierungsbeitrag belastet zu werden, nimmt ab, wenn möglicherweise individuell zurechenbare Sanierungskosten unter bestimmten Voraussetzungen ganz oder zumindest teilweise auf andere Unternehmen sowie auf das Land überwältzt werden können. Angesichts der bestehenden Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Anwendung der polizeirechtlichen Haftung bei der Altlastensanierung, sind die Risiken einer möglichen individuellen Inanspruchnahme für ein einzelnes Unternehmen nur schwer abzuschätzen, so daß die Anreize, sich im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung gegen solche Risiken quasi zu versichern, relativ hoch sein dürften.

Daß sich der Unternehmenssektor freiwillig an der Finanzierung von Altlastensanierungen beteiligt, hat vermutlich auch mit dem Wunsch zu tun, in anderen Bereichen der Sonderabfallwirtschaft allzu restriktive staatliche Maßnahmen zu vermeiden.²⁹⁵ Wenn sich die Unternehmen bei der Beseitigung von Schäden, die auf die Entsorgung gefährlicher Stoffe im

²⁹⁴ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B I 2.

²⁹⁵ Vgl. Benkert, W., Bunde, J., Hansjürgens, B. (1990), S.149 f.; Strickrodt, B. (1988), S.2.

Boden zurückzuführen sind, gemeinsamen Lösungswegen verschließen, müssen sie damit rechnen, daß der Gesetzgeber bei Standortausweisungen von Sondermülldeponien, bei der Festlegung von Grenzwerten für die Entsorgung oder beim Haftungsrecht in Zukunft strengere Maßstäbe anlegt. Auch wenn die Gebietskörperschaften mit diesen Maßnahmen nicht die heute bestehenden Finanzierungsprobleme bei der Altlastensanierung lösen können, so dienen sie dennoch als Druckmittel, um die Verhandlungsbereitschaft der Unternehmen im Bereich des nachsorgenden Umweltschutzes zu erhöhen. Die Forderungen von Unternehmensverbänden, kooperative Lösungen bei der Finanzierung von Altlastensanierungen in ein Gesamtkonzept einer zukunftsorientierten Sonderabfallbeseitigung einzubetten²⁹⁶, lassen einen solchen Zusammenhang zumindest als plausibel erscheinen. Auf der anderen Seite ist es nicht unproblematisch, wenn der öffentliche Sektor eine freiwillige Kostenbeteiligung der Wirtschaft bei der Altlastensanierung mit Zugeständnissen im Bereich des präventiven Umweltschutzes honoriert. Es sollte jedenfalls vermieden werden, daß bei der Suche nach Finanzierungsmöglichkeiten zur Beseitigung bereits eingetretener Schäden Maßnahmen zur Vermeidung zukünftiger Altlasten auf der Strecke bleiben.²⁹⁷

3.3.1.2. Motive des Staates

Während es für die Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen offensichtlich lohnend ist, sich freiwillig an der Finanzierung von Altlastensanierungen zu beteiligen, um weitergehenden Forderungen des öffentlichen Sektors zuvorzukommen, bleibt die Frage offen, was die staatlichen Entscheidungsträger veranlaßt, solche Forderungen nicht geltend zu machen. Hat sich ein Bundesland grundsätzlich entschieden, Teile der zur Finanzierung der Altlastensanierung notwendigen Finanzmittel im Sinne des Gruppenlastprinzips aufzubringen, so kann dies entweder über die Erhebung spezieller Abgaben oder über freiwillige Vereinbarungen mit der Gruppe der faktischen Verursacher geschehen. Es stellt sich deshalb die Frage nach den möglichen Vorteilen einer kooperativen gegenüber einer abgabenrechtlichen Lösung aus der Sicht des Staates.

Allgemein läßt sich feststellen, daß die Verwirklichung umweltpolitischer Ziele über Gesetze einen großen zeitlichen und bürokratischen Aufwand verursacht, der die inhaltliche Umsetzung verzögern kann. Wenn die von der Gesetzgebung potentiell betroffenen Wirtschaftssubjekte die Erfüllung dieser Ziele auch ohne vorausgegangene legislative Aktivitäten zusagen, können umweltpolitische Ziele durch eine kooperative Zusammenarbeit von

296 Vgl. Keune, H. (1988), S.2; Meller, E. (1988), S.139 f.

297 Vgl. Koch, H.-J. (1990), S.16 f.

Staat und Betroffenen schneller umgesetzt werden.²⁹⁸ Die zahlreichen abgabensystematischen, finanzausgleichs- und budgetpolitischen Probleme, die mit der Erhebung von Abgaben zur Umsetzung des Gruppenlastprinzips verbunden sind²⁹⁹, erschweren und verzögern nicht nur deren parlamentarische Verabschiedung. Die verfassungsrechtlich umstrittenen Fragen, unter welchen Voraussetzungen solche Abgaben als Steuern oder als Sonderabgaben eingeführt werden dürfen und welcher Ebene im föderativen Staatsaufbau die Objekt- und Ertragshoheit dieser Abgaben zusteht, lassen zudem befürchten, daß bereits eingeführte Abgaben einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten.

Das rheinland-pfälzische Umweltministerium sah schließlich einen weiteren Vorteil kooperativer Lösungen darin, daß die Unternehmen über die Finanzierung hinaus in die Bewältigung des Altlastenproblems eingebunden werden. "Damit wird sichergestellt, daß die Wirtschaft ihr chemisches Fachwissen über die abgelagerten Stoffe ebenso in die Sanierungsaufgabe einbringt wie den technischen Sachverstand für die Festlegung des Sanierungskonzeptes."³⁰⁰ Umwelt- und wettbewerbspolitisch kann sich eine solche Strategie jedoch als problematisch herausstellen, denn die Bereitschaft der Wirtschaft, ihr Know-how quasi unentgeltlich in die Kooperationsmodelle einzubringen, ist jeweils mit dem Zugeständnis verbunden, bei der Planung und Auftragsvergabe von Sanierungsprojekten mitzuentcheiden. Werden die regionalen Anbieter von Sanierungstechnologien direkt oder über Tochterunternehmen indirekt an der Planung von Sanierungsvorhaben beteiligt, so können sie dahin wirken, daß Sanierungen eher nach ihrer Produktpalette als nach ökonomischen oder ökologischen Kriterien ausgerichtet werden. "Besonders bei einem Mangel an technischer Kompetenz innerhalb der Behörden, auf den die hohe Wertschätzung der gewerblichen Hilfestellung schließen läßt, besteht die Gefahr, daß Konkurrenzverfahren nicht angemessen berücksichtigt werden"³⁰¹ und Anreize zur Weiterentwicklung und Verbesserung von Sanierungstechnologien, d.h. zu umwelttechnologischem Fortschritt, verloren gehen.

3.3.1.3. Regionale und politische Motive

Das Zustandekommen bzw. Scheitern von Kooperationsvereinbarungen ist auch abhängig von der Zusammensetzung der faktischen Verursacher und der parteipolitischen Zugehörigkeit der jeweiligen Landesregierung.

298 Vgl. Buttgerit, R. (1991), S. 181.

299 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B III 2.4.

300 Vgl. Ministerium für Umwelt und Gesundheit Rheinland-Pfalz (1986), S. 2.

301 Wagener, H. (1990), S. 199.

Je geringer die Anzahl der faktischen Verursacher von Altlasten ist, d.h. je weniger Unternehmen auf Seiten der gewerblichen Wirtschaft in den Kooperationsvertrag eingebunden werden müssen, desto größer ist die Chance, eine einvernehmliche Lösung zwischen den Kooperationspartnern zu finden. Die Probleme, die aus einer großen Anzahl von Betroffenen resultieren können, sind aus der Ökonomischen Theorie der Gruppen bekannt.³⁰² Für den einzelnen Unternehmer bestehen Anreize, eine Trittbrettfahrer-Position einzunehmen, d.h. sich einer finanziellen Belastung zu entziehen, solange keine Sanktionsmechanismen existieren, die ihn von den Vorteilen einer Kooperationsvereinbarung ausschließen.

Die günstigen Voraussetzungen auf der Seite der Unternehmen waren ein Grund dafür, daß in Rheinland-Pfalz bereits 1986 ein Kooperationsvertrag zustande kam. Die agrarische Struktur des Landes, die relativ geringe Anzahl der einzubeziehenden Unternehmen sowie deren räumliche Konzentration auf wenige Industrieregionen hatten den Einigungsprozeß der Kooperationspartner in Rheinland-Pfalz erleichtert.³⁰³ Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat ebenfalls darauf hingewiesen, daß hier Bedingungen vorlagen, die für den Abschluß einer Kooperationsvereinbarung besonders günstig waren, die zugleich aber keine unbesehene Übertragung auf Bundesländer mit einer anderen Wirtschaftsstruktur, d.h. mit einem höheren Industrialisierungsgrad, einer größeren Anzahl von einzubeziehenden Branchen und von Industriebetrieben innerhalb dieser Branchen, erlauben.³⁰⁴ So hatte z.B. die nordrhein-westfälische Landesregierung zunächst versucht - anstelle der Einführung einer Lizenzabgabe -, die Wirtschaft im Rahmen einer freiwilligen Vereinbarung in die Finanzierung der Altlastensanierung einzubinden. Die große Anzahl der Unternehmen, die sich an einer Kooperationsvereinbarung hätte beteiligen müssen, stand hier jedoch offenbar einer Einigung im Wege.³⁰⁵ Die Vielzahl der einzubeziehenden Unternehmen war schließlich auch ein Grund dafür, daß zwei Initiativen, die darauf abzielten, eine freiwillige Finanzierungsbeteiligung der Wirtschaft auf Bundesebene zu erreichen, scheiterten. Der Beschluß der Umweltministerkonferenz vom November 1984, binnen Jahresfrist eine kooperative Finanzierungslösung mit der Industrie zustande zu bringen³⁰⁶, blieb ebenso erfolglos wie eine Initiative des Bundesumweltministeriums aus dem Jahre 1991, die vorsah, daß Wirtschaft und öffentliche Hände ein gemeinsames Unternehmen in privatwirtschaftlicher Rechtsform gründen, zu dessen Aufgabe die Federführung und Finanzierung bei allen ökologischen Sanierungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern gehören sollte.³⁰⁷ Bei

302 Vgl. hierzu Buchanan, J.M. (1965); Sandler, T., Tschirhart, J.T. (1980).

303 Vgl. Hennecke, F. (1986), S.62; Schmeken, W. (1989), S.185.

304 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.198.

305 Vgl. Matthiesen, K. (1988b), S.128.

306 Vgl. Koch, H.-J. (1990), S.16.

307 Vgl. Kühl, C. (1991a), S. 186 f.

einem ersten Gespräch mit dem Ministerium wiesen die Industrievertreter bereits darauf hin, daß sich 18.500 betroffene Unternehmen kaum organisieren ließen.³⁰⁸

Ob es der Wirtschaft eines Landes gelingt, möglichst alle faktischen Verursacher in die Modelle einzubinden und damit eine wesentliche Voraussetzung für das Zustandekommen von Kooperationsvereinbarungen zu schaffen, hängt auch davon ab, welcher Institution die Altlastensanierung übertragen wird und nach welchem Schlüssel der von einem einzelnen Unternehmen aufzubringende Finanzierungsbeitrag berechnet wird. In Rheinland-Pfalz und Hessen wurde die Sanierungsaufgabe Gesellschaften übertragen, die früher bereits für die Entsorgung gewerblicher Sonderabfälle in diesen Ländern zuständig waren (GBS und HIM). Die Finanzierungsbeiträge der Wirtschaft wurden neben freiwilligen Zahlungen der Eigenentsorger durch Zuschläge auf die Entsorgungspreise von jenen Unternehmen aufgebracht, die ihre Sonderabfälle durch die GBS bzw. die HIM entsorgen ließen. Diese Regelung machte es einem einzelnen Unternehmen, das Sonderabfälle fremd entsorgte und somit zur Gruppe der faktischen Verursacher zählte, nahezu unmöglich, eine Free-Rider-Position einzunehmen. Im Grunde genommen blieb Unternehmen, die sich an der Finanzierung nicht beteiligen wollten, nur die Möglichkeit, ihre Abfälle selbst zu entsorgen. Da die Eigenentsorgung jedoch zunächst einer staatlichen Genehmigung bedurfte und sie zudem für Unternehmen mit einem vergleichsweise geringen Sondermüllaufkommen aufgrund der hohen Fixkosten i.d.R. ineffizienter als die Fremdentorgung ist, waren auch von daher gesehen keine Ausweichreaktionen zu erwarten. Mit anderen Worten: Wenn es in den Unternehmensverbänden, die die Kooperationsvereinbarungen mit dem Land aushandeln, eine Mehrheit für den in Hessen und Rheinland-Pfalz praktizierten Finanzierungsweg gibt, ist es für ein einzelnes Unternehmen, das seine Sonderabfälle fremd entsorgt, kaum mehr möglich, sich den finanziellen Belastungen der Kooperationsmodelle zu entziehen. Für die Fremdentorger haben die Zuschläge auf die Entsorgungspreise faktisch den Charakter von Zwangsabgaben.

Anders als in Rheinland-Pfalz und Hessen wurde in Bayern eine neue Gesellschaft - die GAB - gegründet, die ausschließlich für die Sanierung von Altlasten zuständig ist. Auch die Gemeinschaftseinrichtung zur Altlastensanierung in Bayern wurde eigens für den Zweck eingerichtet, die von der bayerischen Industrie für die Sanierung von Altlasten zugesagten Finanzmittel aufzubringen. Zwar bemessen sich auch hier die Finanzierungsbeiträge im wesentlichen am Sondermüllaufkommen eines Unternehmens³⁰⁹, dennoch können sich

308 Vgl. o.V. (1991), S.4.

309 Die Begrenzung der Mitgliedsbeiträge auf 300.000 DM in der Stufe 2 bevorzugt nicht große Sondermüllproduzenten, da in der Praxis für kein bayerisches Unternehmen, das seinen Sondermüll fremd entsorgt, diese Begrenzung wirkt. Damit soll allerdings verhindert werden,

sowohl Eigen- als auch FremdentSORger problemlos den finanziellen Belastungen entziehen. Ob sich ein Unternehmen an den Kosten der Altlastensanierung beteiligt, hängt einzig davon ab, ob es freiwillig der Gemeinschaftseinrichtung beiträgt. Im Prinzip kann dieser Finanzierungsschlüssel nicht einmal garantieren, daß die zugesagten Finanzmittel in Höhe von 3 Mio DM pro Jahr auch tatsächlich aufgebracht werden. Dieses Problem stellte sich bei der rheinland-pfälzischen und hessischen Regelung nicht. Nach Abzug der freiwilligen Zahlungen der EigenentSORger konnten die fehlenden Finanzmittel im Sinne des Repartitionsprinzips bei den FremdentSORgern beschafft werden. Daß es in Bayern bislang dennoch immer gelungen ist, die notwendigen Mittel aufzubringen, hat vermutlich mit den relativ geringen Kosten zu tun, die einem einzelnen Unternehmen durch seinen Mitgliedsbeitrag entstehen. Die niedrigen Mitgliedsbeiträge wie auch das geringe finanzielle Gesamtvolumen von 6 Mio DM pro Jahr erklären sich aus den weit unterdurchschnittlichen Sanierungskosten in diesem Bundesland.³¹⁰

Darüber hinaus kann der Abschluß von Kooperationsverträgen nicht losgelöst von der (partei-) politischen Couleur der jeweiligen Landesregierung gesehen werden. Alle bislang praktizierten Kooperationsmodelle kamen in Bundesländern mit CDU- bzw. CSU-geführten Landesregierungen zustande.³¹¹ Die hessische Kooperationsvereinbarung wurde vorzeitig außer Kraft gesetzt, nachdem die neue Landesregierung aus SPD und GRÜNEN 1991 eine Abgabe auf gefährliche Abfälle eingeführt hatte. In Rheinland-Pfalz, wo seit 1991 eine Koalition aus SPD und F.D.P. regiert, blieben Verhandlungen über eine Verlängerung der Ende 1990 ausgelaufenen Kooperationsvereinbarung zwischen Land und Wirtschaft erfolglos. Schließlich scheiterten auch in den ehemals CDU-geführten Bundesländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen bereits begonnene Verhandlungen über freiwillige Finanzierungslösungen, nachdem es in beiden Ländern zu einem Regierungswechsel kam.³¹² In Niedersachsen werden die Unternehmen seit dem 1. Januar 1992 über eine Abfallabgabe zur Finanzierung der Altlastensanierung herangezogen. In Schleswig-Holstein wird derzeit

daß Firmen, die für die Errichtung von EigententSORgerbetrieben große Aufwendungen getätigt haben, keine unbillig hohen Mitgliedsbeiträge zahlen müssen. Die Begrenzung der Mitgliedsbeiträge auf 50.000 DM in der Stufe 3 ist eine gewollte Privilegierung der Firmen, bei denen nur wenig Sondermüll anfällt und die keine besondere Problemnähe zur Altlastenentstehung besitzen. Vgl. Landesverband der Bayerischen Industrie e.V. (1988), Abschnitt "Mitgliedsbeiträge zur Gemeinschaftseinrichtung zur Altlastensanierung in Bayern e.V."

310 Vgl. hierzu auch Tab. A.3 in Kap. A II 2.2.

311 Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Kooperationsvereinbarungen gab es in Rheinland-Pfalz und Hessen jeweils eine Koalitionsregierung zwischen CDU und F.D.P. In Bayern stellte 1988 - wie auch heute noch - die CSU die Staatsregierung.

312 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (1989), S.10 f.; Deutscher Industrie- und Handelstag (1991), S.10 ff.

über eine Fondslösung verhandelt, die sowohl Elemente der Kooperationsmodelle als auch Elemente des in Nordrhein-Westfalen praktizierten Lizenzmodells aufweist.³¹³

Für den Zusammenhang zwischen den politischen Machtverhältnissen in einem Bundesland und dem Zustandekommen bzw. Scheitern freiwilliger Finanzierungsvereinbarungen gibt es mehrere Gründe. Freiwillige Vereinbarungen setzen ein gewisses Maß an gegenseitigem Vertrauen in die Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Verhandlungspartners voraus. Von daher gesehen kann es nicht überraschen, daß unterschiedlich entwickelte - und nicht zuletzt auch parteipolitisch geprägte - Beziehungen zwischen der Regierung und der Wirtschaft eines Landes das Zustandekommen von Kooperationsvereinbarungen beeinflussen.³¹⁴ Zudem kann man davon ausgehen, daß es in sozialdemokratischen Wählerschichten eine größere Skepsis gegen kooperative Maßnahmen des Staates gibt, bei denen - wie im Falle der Kooperationsmodelle zur Finanzierung der Altlastensanierung - die Partizipation der Wirtschaft über die frühzeitige Information und Beteiligung im Willensbildungsprozeß hinausgeht. Befürchtungen, bei Kooperationslösungen gelinge es den Unternehmen, als ein Kartell der Nichtanpasser und Besitzstandswahrer "die eigene Konkurrenz - sprich hier die Umweltpolitiker - zum Kartellbruder zu machen"³¹⁵, sind zwar sicherlich polemisch und überzogen; sie spiegeln jedoch wider, warum es gerade für sozialdemokratisch geführte Landesregierungen schwierig sein dürfte, bei den eigenen Anhängern eine hinreichende Akzeptanz für freiwillige Finanzierungsvereinbarungen zu finden. Schließlich gibt es in der SPD offensichtlich besondere ordnungspolitische Präferenzen für die Einführung von Umweltabgaben. Der ökologische Umbau des Abgabensystems sowie die damit verbundene Verteuerung umweltbelastender Produkte und Produktionsverfahren sind seit Ende der achtziger Jahre ein zentraler Bestandteil sozialdemokratischer Wahl- und Parteiprogramme.³¹⁶ Da freiwillige Vereinbarungen einerseits und Abgabenslösungen andererseits als grundsätzliche Alternativen angesehen werden können, um eine am Gruppenlastprinzip orientierte Finanzierung der Altlastensanierung zu erreichen, bestehen zumindest implizit programmatische Vorbehalte gegen Kooperationsmodelle. Zwar gibt es berechtigte Einwände gegen die ökologische Wirksamkeit und gegen die Belastungseffekte von Abfallabgaben, mit denen die potentiellen Verursacher kontaminierter Flächen in die Finanzierung von Sanierungsmaß-

313 Vgl. hierzu Deutscher Industrie- und Handelstag (1991), S.14 f.

314 Vgl. Koch, H.-J. (1990), S.16.

315 Maier-Rigaud, G. (1989), S.59.

316 Vgl. hierzu beispielhaft die Ausführungen zum ökologischen Umbau der Industriegesellschaft in Kapitel II des Wahlprogramms zur Bundestagswahl 1990 sowie die Ausführungen zur ökologischen Erneuerung und zu den öffentlichen Finanzen in Kapitel IV.4 des neuen Grundsatprogrammes der SPD.

nahmen eingebunden werden sollen³¹⁷; dennoch deuten die in verschiedenen sozialdemokratisch regierten Bundesländern eingeführten bzw. geplanten Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung darauf hin, daß damit auch der proklamierte ökologische Umbau des Abgabensystems vorangetrieben werden soll.

3.3.2. Umsetzung des Gruppenlastprinzips

Kooperationsmodelle sollen eine am Gruppenlastprinzip orientierte Finanzierung bei der Sanierung kontaminierter Flächen gewährleisten. Unternehmen, deren ökonomische Aktivitäten zum Entstehen der Kontaminationen beigetragen haben, sollen für die Sanierungskosten aufkommen, und zwar auch dann, wenn sie hierfür haftungsrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden können.³¹⁸ Inwieweit die angestrebte indirekte Belastung der sog. potentiellen Verursacher einerseits gerechtfertigt ist und andererseits gelingt, hängt im wesentlichen davon ab, welche Arten von Altlasten im Rahmen der Kooperationsmodelle saniert werden und wie die hierfür notwendigen Finanzmittel aufgebracht werden.

3.3.2.1. Einbeziehung von Altablagerungen und Altstandorten

Die Sanierung gewerblich verursachter Altablagerungen, für die es keinen haftungsrechtlichen Verursacher mehr gibt, ist Bestandteil aller bislang praktizierten Kooperationsmodelle. Im Grunde genommen läßt sich eine indirekte, am Gruppenlastprinzip orientierte Finanzierung auch nur bei der Sanierung von Altablagerungen rechtfertigen. Abfallerzeuger, denen die externen Kosten der Entsorgung nicht angelastet wurden, können zum einen als Nutznießer der Entstehung kontaminierter Deponien angesehen werden, weil sie die Dienstleistung Abfallentsorgung "zu billig" erwarben. Zudem waren ihre ökonomischen Aktivitäten - nämlich die Erzeugung gefährlicher Abfälle - die Voraussetzung dafür, daß auf den Deponien Bodenkontaminationen entstehen konnten.

Im Gegensatz zu Altablagerungen gehen Verunreinigungen auf ehemaligen Betriebsgeländen alleine auf ökonomische Aktivitäten der im haftungsrechtlichen Sinne verantwortlichen Wirtschaftssubjekte - nämlich der Betreiber der Anlagen - zurück. Andere Unternehmen haben weder eine Mitverantwortung für die entstandenen Schäden noch stellten sich bei ihnen unmittelbar einzelwirtschaftliche Vorteile - etwa in Form eingesparter Vermeidungskosten

³¹⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen in den Kap. B III 2.4.1. und B III 2.4.2.

³¹⁸ Zur Begründung vgl. die Ausführungen in Kap. B III 1.

sten - ein. Von daher gesehen läßt sich eine am Gruppenlastprinzip orientierte Finanzierung bei der Sanierung von Altstandorten, für die haftungsrechtlich kein Verursacher mehr herangezogen werden kann, nicht rechtfertigen, und es wird auch verständlich, warum sich die rheinland-pfälzische Wirtschaft in den Verhandlungen über eine Fortführung des Kooperationsmodells nicht bereit erklärt hat, die Sanierung von Betriebsstandorten in die Vereinbarung aufzunehmen. Oder bezogen auf das bayerische Kooperationsmodell: Daß in Bayern die von der Industrie aufgebrachtten Finanzierungsbeiträge u.a. für die Sanierung eben solcher Altstandorte verwendet werden, ist mit dem Gruppenlastprinzip nicht vereinbar.³¹⁹

Die Sanierung von kontaminierten Betriebsgeländen im Rahmen des hessischen Kooperationsmodells bedarf dagegen einer differenzierteren Beurteilung. Die hessische Vereinbarung beschränkte sich nämlich auf die Sanierung von Altstandorten, bei denen die Betreiber der Anlagen von der Umweltverträglichkeit ihrer Handlungen ausgehen konnten und bei denen aus diesem Grund staatlicherseits auf eine haftungsrechtliche Inanspruchnahme der Verursacher bewußt verzichtet wurde. Aus der konkreten hessischen Regelung läßt sich nun zwar wiederum keine gruppenspezifische Verantwortung für das Entstehen der kontaminierten Flächen, zumindest aber ein gruppenspezifischer Nutzen ableiten. Wie weiter oben bereits ausgeführt, wird das Risiko jedes einzelnen Unternehmens reduziert, mit einem hohen Finanzierungsbeitrag haftungsrechtlich zur Sanierung herangezogen zu werden, wenn möglicherweise individuell zurechenbare Sanierungskosten auf eine größere Gruppe von Wirtschaftssubjekten verteilt werden (Versicherungsprinzip).

3.3.2.2. Aufbringung der Finanzmittel

Die für die Sanierung notwendigen Finanzmittel werden im Rahmen der bislang praktizierten Kooperationsmodelle zur Hälfte aus dem Landeshaushalt und zur Hälfte über freiwillige Beiträge der Wirtschaft aufgebracht. Dabei stellt sich zunächst die Frage, inwieweit die aus öffentlichen Mitteln bereitgestellten Finanzierungsbeiträge mit dem Gruppenlastprinzip vereinbar sind. Wenn man das Gruppenlastprinzip als eine Finanzierungsstrategie versteht, mit der die anfallenden Sanierungskosten ausschließlich den faktischen Verursachern des Unternehmenssektors angelastet werden sollen, lassen sich die aus öffentlichen Mitteln bereit-

³¹⁹ Die Sanierung von Altstandorten ließe sich dann unter "belastungspolitischen" Aspekten nur noch mit Hinweis auf die Finanzierungsbeiträge des Landes rechtfertigen. Allerdings zeigen die Ausführungen im nächsten Abschnitt, daß die staatlichen Finanzierungsbeiträge auch als ein Instrument zur Umsetzung des Gruppenlastprinzips bei der Sanierung von Altablagern angesehen werden können.

gestellten Finanzierungsbeiträge nicht rechtfertigen. Es gibt jedoch gute Gründe, das Gruppenlastprinzip weiter zu fassen. Eine indirekte Verantwortung für Kontaminationen auf Sondermülldeponien kann nämlich nicht nur den Unternehmen angelastet werden, bei deren Produktion gefährliche Abfälle angefallen sind, sondern auch den politischen Entscheidungsträgern, die es in der Vergangenheit versäumt haben, durch entsprechende ordnungsrechtliche Maßnahmen dem Entstehen von kontaminierten Flächen entgegenzuwirken.³²⁰ Insoweit können die auf den ersten Blick nach dem Gemeinlastprinzip aufgebrauchten Finanzierungsbeiträge eines Landes durchaus als Bestandteil einer umfassenden, am Gruppenlastprinzip orientierten Finanzierungsstrategie verstanden werden.³²¹ Inwieweit sich in der jeweils hälftigen Einbeziehung des öffentlichen und des privaten Sektors die spezifischen Verantwortlichkeiten der beiden Gruppen widerspiegeln, läßt sich indes nur schwer beurteilen, weil es keine Kriterien gibt, mit deren Hilfe so unterschiedliche "Arten von Verantwortlichkeiten" auch nur annähernd objektiv quantifiziert werden könnten. Letztlich müssen die Finanzierungsanteile von Staat und Wirtschaft ebenso wie das gesamte Finanzierungsvolumen im Verhandlungsprozeß zwischen den Kooperationspartnern festgelegt werden.

Die Finanzierungsbeiträge eines einzelnen Unternehmens werden in allen Kooperationsmodellen im wesentlichen über Zuschläge bei der Entsorgung von Sonderabfällen erbracht. Die individuellen Belastungswirkungen sind deshalb den Belastungseffekten ähnlich, die bei der Erhebung von Abfallabgaben entstehen. Ebenso wie bei Abgabenerlösungen werden auch hier aufgrund der zeitlichen Diskrepanz zwischen der Altlastenentstehung und der Anwendung der Finanzierungsinstrumente Abweichungen von einer idealtypischen Belastungskonzeption, bei der nur die tatsächlichen Verursacher und früheren Nutznießer in die Finanzierung eingebunden werden, auftreten. Unternehmen, deren Produktionsrückstände in der Vergangenheit für die Schadstoffeinträge im Boden mitverantwortlich waren, werden nicht mehr oder zu gering belastet, wenn sie ihre Produktion so umgestellt haben, daß heute kein Sondermüll mehr anfällt oder gefährliche Abfälle in einem wesentlichen geringeren Ausmaß als früher entstehen. Umgekehrt werden durch die Bemessung am heutigen Abfallaufkommen auch Unternehmen zur Finanzierung herangezogen, deren ökonomische Aktivitäten die zu sanierenden Schäden aus der Vergangenheit nicht mitverursacht haben.

Sieht man dagegen von den individuellen Belastungswirkungen ab und fragt noch einmal grundsätzlich, ob und unter welchen Voraussetzungen eine am Gruppenlastprinzip orientierte Finanzierung überhaupt gerechtfertigt ist, so wird deutlich, daß freiwillige Vereinbarungen den abgaberechtlichen Lösungen vorzuziehen sind. Ein grundsätzlicher Einwand ge-

320 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. B II 4.

321 Ähnlich argumentiert der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.197 f.

gen Finanzierungsformen, die sich am Gruppenlastprinzip orientieren, rekurriert auf das Prinzip der Regelbindung. Folgt man dem Gedanken der strengen Regelbindung, so sind Maßnahmen unzulässig, mit denen Finanzierungslasten auf einzelne Gruppen verschoben werden sollen, die zuvor über das bestehende Haftungsrecht nicht zur Zahlung verpflichtet werden konnten.³²² Die Finanzierungsmaßnahmen werden an Tatbeständen bemessen, die in der Vergangenheit liegen und die damals nicht gegen bestehende Regeln verstießen. Regelungen, die gezielt die früheren Produzenten gefährlicher Abfälle in die Finanzierung der heute zu sanierenden Altlasten einbinden, können somit als ein Verstoß gegen das ökonomisch begründete Postulat der Regelbindung und das rechtsstaatlich begründete Rückwirkungsverbot belastender Gesetze angesehen werden.³²³ Dieser Einwand trifft vornehmlich auf alle Arten von Abgaben zu, die sich am Gruppenlastprinzip orientieren. "Zwar ist das Argument von der Gesamtverantwortung bestimmter Industriezweige für die Altlasten im Kern treffend, eine überzeugende gesetzestechnische Operationalisierung gerade des Verantwortungsanteils ist kaum denkbar. Strenggenommen führt der Gedanke der Abgabe wegen Verantwortlichkeit für die Altlasten zurück zur Verursacherhaftung, die ... (über das geltende Haftungsrecht hinaus, d.Verf.) aber nur unter Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Verbot echter Rückwirkungen neu eingeführt werden könnte."³²⁴ Entscheidend im Sinne der Regelbindung ist der Zwangscharakter von Abgaben und damit die Tatsache, daß sie auf legislativem Wege beschlossen werden, daß sie also auch ohne das Einverständnis der potentiell Belasteten eingeführt werden können. Anders ist das bei freiwilligen Vereinbarungen. Hier hängen die Zahlungen vom Einverständnis der belasteten Gruppe ab. "Die Freiwilligkeit des Beitrags paßt zu dem Tatbestand, daß hier keine haftungsrechtlich erhebliche, sondern nur eine faktische frühere Verursachung zugrunde liegt."³²⁵

322 Vgl. Blankart, C.B. (1988), S.70.

323 Vgl. Trzaskalik, C. (1991), S.4 und S.33 ff.

324 Koch, H.-J. (1985), S.105.

325 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990), S.198.

C. Schlußteil: Konturen einer rationalen Finanzierungsstrategie

Angesichts des zu erwartenden Finanzierungsbedarfs besteht im Bereich der Altlastensanierung nicht nur aus ökologischer, sondern auch aus ökonomischer Sicht akuter Handlungsbedarf. Dennoch ist die Altlastenproblematik - zumindest in den alten Bundesländern - seit Anfang der neunziger Jahre in den aktuellen politischen Diskussionen in den Hintergrund getreten. Das ist vor allem auf die abgeschwächte konjunkturelle Entwicklung und auf den immensen Transferbedarf zum Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur in den neuen Bundesländern zurückzuführen. Beide Faktoren haben die budgetären Handlungsspielräume der Länder und ihrer Kommunen sowie vor allem des Bundes erheblich eingengt. Da der überwiegende Teil der Sanierungskosten aus öffentlichen Mitteln finanziert werden muß, werden notwendige Sanierungsmaßnahmen derzeit zurückgestellt und bereits bestehende Finanzierungsmodelle der Länder nicht an den mittlerweile gestiegenen Finanzierungsbedarf angepaßt.

Auf der anderen Seite hat die Brisanz der Altlastenproblematik durch die Vereinigung nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht zugenommen. Der öffentliche Finanzierungsbedarf pro Einwohner dürfte in den neuen Bundesländern durchweg höher als in den alten Bundesländern sein.¹ Darüber hinaus haben sich kontaminierte Flächen in den neuen Ländern als ein zentrales Investitions- und Privatisierungshemmnis herausgestellt. Vor allem auf diese qualitative (ökonomische) Dimension der Umweltverschmutzung dürfte es zurückzuführen sein, daß in den neuen Bundesländern in den letzten drei Jahren konkrete Anstrengungen zur Bewältigung der ökologischen Altlasten unternommen wurden. Um die Bemühungen beim Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur nicht durch umweltpolitische Versäumnisse zu konterkarieren, wurden eine weitgehende Haftungsfreistellung privater Eigentümer und Investoren sowie ein Mischfinanzierungsprogramm zwischen Bund und neuen Ländern zur Deckung der verbleibenden öffentlichen Sanierungskosten verabschiedet.

Bei der Suche nach einer rationalen Finanzierungsstrategie stellt sich zunächst eine grundsätzliche Frage: Sollen einzelfallbezogene oder stärker pauschalisierende Finanzierungskonzeptionen realisiert werden? Auf den Einzelfall bezogene Verfahren wären zwar theoretisch

¹ Aus Tab. A.3 (Kap. A II 2.2.) ist ersichtlich, daß die Sanierungskosten pro Einwohner in allen neuen Bundesländern über dem Durchschnitt liegen. Bedenkt man darüber hinaus, daß der private Sektor faktisch überhaupt nicht direkt zur Finanzierung der Altlastensanierung in den neuen Ländern herangezogen werden kann (vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. B I 4.), so wird um so mehr deutlich, daß der öffentliche Finanzierungsbedarf in den neuen Ländern überdurchschnittlich ist.

- vor allem alloktionstheoretisch - der geeignetere Weg; ihnen stehen aber gleichzeitig kaum lösbare Informationsprobleme, instrumentale Defizite sowie pragmatische Aspekte entgegen:

- Entscheidet man sich für individuelle Finanzierungskonzeptionen, so müssen die komplexen und heterogenen Zusammenhänge bei der Entstehung und Sanierung von Altlasten in jedem Einzelfall möglichst exakt rekonstruiert werden, denn eine rationale Finanzierungsstrategie sollte an den Ursachen und Wirkungen einer kostenwirksamen Maßnahme ansetzen.

Einer Ursachenanalyse, bei der die verschiedenen Verantwortlichkeiten einzelner Wirtschaftssubjekte zunächst aufgedeckt und in einem zweiten Schritt - um zu einer adäquaten Kostenanlastung zu gelangen - monetär bewertet werden müßten, stehen kaum lösbare Identifikationsprobleme entgegen. Es läßt sich allenfalls erklären, inwieweit der sich selbst überlassene Marktmechanismus und inwieweit der interessegebundene politische Willensbildungsprozeß zum Entstehen kontaminierter Böden beigetragen haben. Solche Erklärungsmuster sind jedoch für eine einzelfallbezogene Finanzierungsstrategie wenig hilfreich; für eine stärker pauschalisierende Finanzierungskonzeption liefern sie dagegen Anhaltspunkte, wenn zu entscheiden ist, inwieweit dem privaten Sektor - angesichts bestehender Regulierungsdefizite der politischen Entscheidungsträger - überhaupt eine Verantwortung für Bodenkontaminationen übertragen werden kann. Allerdings darf auch die Reichweite dieses Erklärungsansatzes nicht überschätzt werden, denn in vielen - wenn nicht sogar in den meisten - Fällen herrschte zum Zeitpunkt der umweltbeeinträchtigenden Handlungen - sowohl auf Seiten der privaten Wirtschaftssubjekte als auch auf Seiten der politischen Akteure - Unkenntnis über die potentiellen Gefährdungen für den Boden. Aber auch daraus läßt sich ein für die Finanzierungsdiskussion wichtiges Ergebnis ableiten: Wenn zum Zeitpunkt der umweltgefährdenden Handlungen keine verschuldensunabhängigen Haftungsregelungen (z.B. verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung) existierten, können die unmittelbaren Verursacher (Emittenten) nur schwerlich für die ökologischen Folgen verantwortlich gemacht werden; es spricht dann wiederum vieles für eine Finanzierung der Sanierungskosten aus öffentlichen Mitteln.

Schließlich liefert auch eine Wirkungsanalyse kaum Informationen, die notwendig wären, um eine einzelfallbezogene Finanzierungsstrategie zu realisieren (einzelwirtschaftliche Wohlfahrtswirkungen der Entstehung und bei der Sanierung von Altlasten), sondern sie macht vielmehr deutlich, daß eine allokatiospolitisch erwünschte einzelwirtschaftliche Kostenanlastung angesichts der komplexen Wirkungszusammenhänge heute nicht mehr

möglich ist. Auf der anderen Seite lassen sich aus der Wirkungsanalyse nützliche Hinweise für eine eher pauschale Finanzierungsstrategie ableiten. Die Wirkungsanalyse liefert Anhaltspunkte über die regionale Streuung der mit einer Sanierung unmittelbar einhergehenden Nutzen (abnehmende Gesundheitsbeeinträchtigungen, bessere Umweltqualität), und sie macht deutlich, daß es darüber hinaus für eine von kontaminierten Flächen betroffene Region indirekte ökonomische Anreize gibt, Sanierungsmaßnahmen durchzuführen (Verbesserung der Standortqualität, Wiedernutzung von Gewerbeflächen).

- Eine vornehmlich auf den Einzelfall bezogene Finanzierungsstrategie ist nur dann realisierbar, wenn auch ein weitreichendes und hinreichend rechtssicheres haftungsrechtliches Instrumentarium vorhanden ist. Diese Voraussetzung ist in der Bundesrepublik nicht erfüllt. Es bestehen instrumentale Defizite im Bereich des Haftungsrechts, die dazu führen, daß der überwiegende Teil der zu sanierenden Altlasten nach dem Gemeinlastprinzip finanziert werden muß. Bei einer öffentlichen Finanzierung ist nun der Zwang zur Pauschalisierung ohnehin viel stärker als bei einer individuellen Kostenanlastung, wenn man nicht jede zu sanierende Altlast den oftmals langwierigen diskretionären Entscheidungsprozessen der Legislative und Exekutive - und den damit verbundenen Einflußmöglichkeiten von Interessengruppen - unterwerfen möchte.
- Schließlich sprechen weitere pragmatische Gründe für eine eher pauschale Finanzierungsstrategie. Einfache und transparente Finanzierungssysteme tragen dazu bei - wie auch die aktuellen Diskussionen um die Reform des Länderfinanzausgleichs zeigen -, die Strategieanfälligkeit zu reduzieren und die Kalkulierbarkeit für die betroffenen Wirtschaftssubjekte und Gebietskörperschaften zu erhöhen. Gerade dem zuletzt genannten Aspekt ist vor dem Hintergrund der strukturpolitischen Wirkungen von Altlastensanierungen eine besondere Bedeutung beizumessen.

Eine rationale Finanzierungsstrategie im Bereich der Altlastensanierung muß befriedigende Antworten auf die folgenden vier Fragen geben können:

1. Inwieweit sollen der private und der öffentliche Sektor in die Finanzierung eingebunden werden?
2. Welcher Ebene im föderativen Staatsaufbau soll die Aufgabenkompetenz für Altlastensanierungen übertragen werden?

3. Welche Gebietskörperschaften sollen sich an der Finanzierung öffentlich zu sanierender Altlasten beteiligen?
4. Mit welchen einnahmepolitischen Instrumenten sollen sich die ausgabenverantwortlichen Gebietskörperschaften die notwendigen Finanzierungsmittel beschaffen?

Zu 1:

Bei der Frage, ob der private Sektor in die Finanzierung der Altlastensanierung eingebunden werden sollte, geht es darum, inwieweit allfällige Sanierungskosten privaten Wirtschaftssubjekten direkt angelastet werden sollten. Indirekt sind private Wirtschaftssubjekte auch im Falle einer öffentlichen Finanzierung involviert, denn alle öffentlichen Einnahmen werden letztlich von den privaten Haushalten oder den Unternehmen aufgebracht.

Über die direkte Einbeziehung des privaten Sektors entscheidet letztlich alleine das zum Zeitpunkt der umweltbeeinträchtigenden Handlungen bestehende haftungsrechtliche Instrumentarium. Das vorhandene Haftungsrecht sollte einerseits soweit wie möglich ausgeschöpft werden, andererseits dürfen neue, weitergehende haftungsrechtliche Regelungen nicht auf Tatbestände in der Vergangenheit angewendet werden. Diese beiden Forderungen lassen sich sowohl ökonomisch (Prinzip der Regelbindung) als auch juristisch (Rückwirkungsverbot belastender Gesetze, Prinzip der Rechtssicherheit) begründen. Die Entscheidung, ob für eine konkrete Altlast ein privater Verursacher haftungsrechtlich verantwortlich gemacht werden kann, kann allerdings letztlich nur juristisch getroffen werden.

In der Bundesrepublik bestehen erhebliche Defizite bezüglich der Anwendbarkeit des haftungsrechtlichen Instrumentariums, und deshalb können auch nur vergleichsweise wenige Sanierungen unmittelbar dem privaten Sektor angelastet werden. Zu dem Zeitpunkt, als die Schadstoffe, die zu Bodenkontaminationen geführt haben, emittiert wurden, war ein wirksames Umwelthaftungsrecht (noch) nicht in Kraft.² Die Anwendbarkeit der wenigen spezialgesetzlichen Regelungen - vor allem des Abfall- und des Wasserrechts - ist in zeitlicher und sachlicher Hinsicht sehr stark restringiert. Ferner ist auch das Polizeirecht, das subsidiär immer dann angewendet werden kann, wenn spezialgesetzliche Regelungen nicht existieren oder nicht greifen, aufgrund technischer Durchsetzungsprobleme nur sehr begrenzt imstande, die zweifellos vorhandene "Regulierungslücke" zu schließen. Hinzu kommt ein

2 Das "Gesetz über die Umwelthaftung" wurde vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates am 10.12.1990 beschlossen und ist seit 01.01.1991 in Kraft.

weiterer Aspekt, der gegen eine sehr weitgehende Inanspruchnahme der polizeirechtlichen Generalklausel spricht. Im juristischen Schrifttum ist umstritten, ob das Polizeirecht überhaupt auf eine so umfassende (allgemeine) Problematik wie die der Bodenkontaminationen angewendet werden sollte oder ob es nicht auf Ausnahmefälle beschränkt werden sollte. Ebenso werden eine ganze Reihe von Einzelfragen sowohl in der juristischen Literatur als auch in der Rechtsprechung völlig unterschiedlich beantwortet. Vor diesem Hintergrund spricht zumindest aus ökonomischer Sicht - im Sinne des Postulats der Regelbindung - einiges gegen eine weitgehende Anwendung der polizeirechtlichen Generalklausel. Schließlich sollten Eigentümer und Investoren in den neuen Bundesländern grundsätzlich von einer polizeirechtlichen Haftung freigestellt werden. Eine direkte Kostenbeteiligung privater Wirtschaftssubjekte läßt sich hier nur dann rechtfertigen, wenn Investoren beim Kauf von Treuhandunternehmen sanierungsbedingte Preisabschläge gewährt wurden.

Es gibt zwei weitere ökonomische Aspekte, die zumindest indirekt die Frage nach der Inanspruchnahme des privaten Sektors betreffen. Wenn zu befürchten ist, daß ökonomisch oder ökologisch gebotene Sanierungsmaßnahmen aufgrund gerichtlicher Auseinandersetzungen über die haftungsrechtliche Verantwortung eines privaten Verursachers zu lange hinauszögert werden, sollten Gebietskörperschaften - unabhängig vom Ausgang der gerichtlichen Auseinandersetzung - eine öffentliche Ersatzvornahme überdenken. Darüber hinaus sollten privaten Wirtschaftssubjekten, die eine kontaminierte Fläche nutzen wollen, die zuvor aus öffentlichen Mitteln saniert werden mußte - deren Sanierung in der öffentlichen Prioritätenliste aber erst zu einem späteren Zeitpunkt ansteht -, Verhandlungen über eine Kostenbeteiligung angeboten werden.

Zu 2:

Bei der Frage nach der Aufgabenkompetenz im Bereich der Altlastensanierung sind zwei Fälle zu unterscheiden: die Verantwortung für Altlasten, bei denen öffentliche Gebietskörperschaften haftungsrechtlich als Verursacher anzusehen sind, und die Aufgabenkompetenz für Sanierungen, für die haftungsrechtlich kein privater Verursacher mehr herangezogen werden kann oder sollte.

Im ersten Fall ergibt sich die Aufgabenverteilung unmittelbar aus der haftungsrechtlichen Verantwortung. Eine solche Kompetenzzuordnung entspricht dem Prinzip der Regelbindung, das nicht nur gegenüber privaten Wirtschaftssubjekten, sondern ebenso gegenüber öffentlichen Körperschaften angewendet werden sollte. In der Praxis ist dieser Fall am häu-

figsten anzutreffen, wenn öffentliche Körperschaften - i.d.R. die Kommunen - Betreiber einer sanierungsbedürftigen Deponie waren.

Im zweiten Fall weisen die verfassungsrechtlichen Vorschriften in der Bundesrepublik die Aufgabenkompetenz den Ländern zu. Altlastensanierung gehört sachlich zum Bereich der Abfallbeseitigung, die wiederum der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern unterliegt. Da der Bund in Bezug auf die Altlastensanierung von seinem Recht der konkurrierenden Gesetzgebung keinen Gebrauch gemacht hat, geht die Aufgabenkompetenz auf die Länder über. Ob diese Kompetenzzuordnung ökonomisch zu vertreten ist, kann mit Hilfe der ökonomischen Theorie des Föderalismus beantwortet werden. Solange Altlastensanierungen von privaten Unternehmen ausgeführt werden - d.h. solange der Staat bei der öffentlichen Leistungserstellung auf private Vorleistungen zurückgreift - spielen economies of scale bei der Entscheidung über die innerstaatliche Verteilung der Aufgabenkompetenz keine Rolle. Mit anderen Worten: Altlastensanierungen können von Körperschaften der nachgeordneten Ebenen ebenso kosteneffizient durchgeführt werden wie von der zentralen Ebene. Dagegen spricht die bestmögliche Berücksichtigung individueller Präferenzen im Grunde genommen immer für eine möglichst dezentrale - d.h. kommunale - Aufgabenkompetenz. Im speziellen Fall der Altlastensanierung gibt es jedoch gewichtige Gegenargumente. Diese basieren auf der Vorstellung, daß die Bürger nur dann ihre wahren Präferenzen für öffentliche Leistungen artikulieren, wenn ihnen zumindest indirekt auch die Kosten der Leistungserstellung angelastet werden. Bei dezentraler Aufgabenkompetenz müßten demnach die Kommunen auch den größten Teil der anfallenden Sanierungskosten aus eigenen Mitteln tragen. Dem stehen nun aber sowohl ökonomische (allokations-, distributions- und strukturpolitische) als auch politische (Mitverantwortung übergeordneter Körperschaften für die Altlastenentstehung) Gründe entgegen. Diese Gründe rechtfertigen zwar nicht nur bei kommunaler, sondern auch bei einer Aufgabenkompetenz der Länder eine Mischfinanzierung; sie kommen jedoch im Falle einer kommunalen Aufgabenkompetenz in viel stärkerem Maße zum Tragen. Die Existenz von Spillover-Effekten verdeutlicht dies eindrucksvoll. Überträgt man die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für Altlastensanierungen grundsätzlich den Ländern, so sind die meisten interkommunalen Nutzenstreuungen - bis auf jene, die gleichzeitig landesexterne Effekte nach sich ziehen - automatisch internalisiert. Im Falle einer kommunalen Aufgabenkompetenz müßten dagegen zahlreiche interkommunale Spillover-Effekte mit Hilfe komplizierter Ausgleichsmaßnahmen kompensiert werden. Ebenso müßten den Kommunen große Teile der Sanierungskosten aus den anderen bereits genannten Gründen von übergeordneten Körperschaften erstattet werden, so daß im Ergebnis bei den Bürgern kaum mehr Anreize vorhanden wären, ihre wahren Präferenzen für Altlastensanierungen offenzulegen. Damit reduziert sich die Frage nach der Aufgaben-

verteilung aus ökonomischer Sicht auf den Bund und die Länderebene. Aus staatspolitischen Gründen - im Sinne des Subsidiaritätsprinzips - sollte die Aufgabenkompetenz schließlich den Ländern übertragen werden, zumal notwendige Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern so ausgestaltet werden können, daß den Ländern noch genügend eigenständige Ermessensspielräume offenstehen.

Zu 3:

Bei der Frage nach der Ausgabenverteilung im Bereich der Altlastensanierung ist wiederum danach zu unterscheiden, ob eine Körperschaft haftungsrechtlich für die Sanierung verantwortlich ist oder ob einer Gebietskörperschaft die Ausgabenverantwortung übertragen werden muß, weil private Verursacher nicht mehr zur Finanzierung herangezogen werden können oder sollen.

Wenn eine Körperschaft haftungsrechtlich für eine kontaminierte Fläche verantwortlich ist, sollte sie grundsätzlich für die Finanzierung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen aufkommen. Jede von diesem Grundsatz abweichende Finanzierungsregelung widerspricht dem allgemeinen Gerechtigkeitsempfinden und kann ökonomisch unerwünschte Reaktionen der potentiell betroffenen Körperschaften auslösen. Wenn z.B. eine haftungsrechtlich verantwortliche Kommune die finanziellen Konsequenzen einer von ihr verschuldeten Umwelteinträchtigung vollständig auf andere Körperschaften abwälzen kann, gehen jegliche Anreize verloren, umweltgefährdende Handlungen in der Zukunft zu vermeiden. Abweichende Finanzierungsregelungen dürfen deshalb nur in wohl begründeten Ausnahmefällen zugelassen werden. Bei der Sanierung kommunal betriebener Deponien ist z.B. eine finanzielle Beteiligung des Landes an den Sanierungskosten gerechtfertigt, weil die Kommunen im Rahmen der Abfalldeponierung der Aufsicht und Gesetzgebung der jeweiligen Bundesländer unterliegen. Insoweit wäre in diesem Fall eine finanzielle Beteiligung der Länder nicht nur gerechtfertigt, sondern - der Idee des Haftungsprinzips folgend - auch erwünscht. Die finanzielle Haftung einer Körperschaft sollte sich auf Handlungen beschränken, über die sie autonom entscheiden konnte. Dagegen läßt sich eine finanzielle Haftung für Handlungen, die einer Körperschaft von einer anderen vorgeschrieben wurden oder die sie im Rahmen ihrer Kompetenzen nicht verhindern konnte, weder mit Gerechtigkeitsüberlegungen noch im Hinblick auf erwünschte zukünftige Anreizwirkungen rechtfertigen. Schließlich kann eine finanzielle Beteiligung übergeordneter oder gleichgeordneter Körperschaften auch finanzausgleichspolitisch geboten sein. Kommunen mit einer unterdurchschnittlichen Finanz-

kraft sollten Teile der ihnen entstehenden Sanierungskosten von anderen Kommunen oder vom jeweiligen Bundesland erstattet bekommen.

In den Fällen, in denen den Ländern im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Aufgabenkompetenz (Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit) für Altlastensanierungen zufällt, haben sie verfassungsrechtlich grundsätzlich auch die Ausgabenverantwortung zu tragen. Die Kongruenz von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung ist nicht alleine ein verfassungsrechtlicher und verwaltungsökonomischer Grundsatz (Prinzip der Konnexität); sie entspricht auch dem aus der Ökonomischen Theorie des Föderalismus stammenden Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Dennoch gibt es ökonomische Gründe, vom Prinzip der Konnexität abzuweichen und eine Mischfinanzierung zuzulassen. Wenn von Altlastensanierungen Spillover-Effekte ausgehen, ist eine Mischfinanzierung geradezu notwendig, um das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz aufrecht zu erhalten. Ebenso sollten unter bestimmten Voraussetzungen distributions- und strukturpolitisch begründete Zuweisungen an eine aufgabenverantwortliche Körperschaft vergeben werden. Schließlich trägt eine Mischfinanzierung dazu bei, Regulierungsdefiziten des Bundes, die ursächlich für die Altlastenproblematik sind, Rechnung zu tragen. Vertikal-fiskalische Ungleichgewichte zwischen dem Bund und der Länderebene, die aus der grundsätzlichen Ausgabenverantwortung der Bundesländer resultieren, sollten im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung ausgeglichen werden, wobei Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Finanzierung der Altlastensanierung bei der Deckungsquotenberechnung als "notwendige Ausgaben" des Bundes zu berücksichtigen sind. Diese Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG sollten das "Kernstück" einer rationalen Finanzierungsstrategie sein. Bei entsprechender Ausgestaltung der Finanzhilfen kann mit diesen Zuweisungen den distributions- (Ausgleich horizontal-fiskalischer Ungleichgewichte), struktur- und allokatiospolitischen Anforderungen ebenso wie der politischen Mitverantwortung des Bundes an der Entstehung der Altlastenproblematik Rechnung getragen werden. Wie ein solches Zuweisungssystem im Detail aussehen könnte, wurde in Kapitel B II 6.5. sowie im Anhang I ausführlich dargelegt. Ein solches Zuweisungssystem ist aus mehreren Gründen vorteilhaft:

- Es kann im Rahmen der bestehenden Finanzverfassung durchgeführt werden. Die politischen Anforderungen (politische Durchsetzbarkeit) sind somit relativ niedrig.
- Es ist einfach, transparent und langfristig angelegt. Damit wird die Strategiefähigkeit gemindert und die Kalkulierbarkeit erhöht.

- Es beläßt die Aufgabenkompetenz bei den Ländern und bietet den Bundesländern hinreichend Entscheidungsspielräume, um ihrer Aufgabenverantwortung gerecht zu werden.
- Es trägt den besonderen Umständen der neuen Bundesländer Rechnung, ohne - wie das in anderen Bereichen der Finanzverfassung noch der Fall ist - hierfür Sonderprogramme aufzulegen oder Ausnahmeregelungen zuzulassen.
- Es kann ohne eine grundsätzliche Reform an sich im Zeitablauf verändernde Rahmenbedingungen angepaßt werden (z.B. neue zu sanierende Flächen), bzw. paßt sich das Zuweisungssystem bestimmten veränderten Rahmenbedingungen automatisch an (z.B. Veränderungen der relativen Finanz- und Wirtschaftskraft).

Zu 4:

Es bleibt noch die Frage offen, wie die ausgabenverantwortlichen Körperschaften - also der Bund und die Länder - die Mittel, die sie im Rahmen der Mischfinanzierung nach Art. 104a Abs. 4 GG bereitstellen müssen, aufbringen sollen. Hierbei können zunächst wieder zwei grundsätzliche Arten der Einnahmenbeschaffung unterschieden werden. Eine ausgabenverantwortliche Körperschaft kann die notwendigen Mittel entweder aus "allgemeinen Einnahmen" - d.h. über eine Erhöhung bereits bestehender Steuern, über Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen³ bzw. über zusätzliche Kreditaufnahme - oder durch Einführung spezieller, zweckgebundener Abgaben aufbringen.

Bei der Frage, welche Art der Mittelbeschaffung aus "allgemeinen Einnahmen" zu präferieren ist, spielen belastungspolitische Überlegungen im Hinblick auf Verantwortlichkeiten der Wirtschaftssubjekte an der Entstehung von Altlasten und im Hinblick auf individuell anfallende Nutzen der Altlastensanierung nur eine untergeordnete Rolle. Zwar lassen sich vor allem für eine Kreditfinanzierung von Sanierungsmaßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen belastungspolitische Argumente anführen ("Pay-as-you-use-Prinzip"); auf der anderen Seite sollte angesichts der ökonomisch wichtigeren - nämlich der wachstums- und verteilungspolitischen - Kriterien gerade in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation eine zunehmend kreditfinanzierte Ausgabenpolitik vermieden werden. Zunächst sollten alle Möglichkeiten einer sinnvollen Ausgabenkürzung in anderen Bereichen ausgeschöpft wer-

3 Eine Finanzierung aus dem in einer wachsenden Wirtschaft automatisch entstehenden Steuermehraufkommen kann gedanklich der Mittelbeschaffung über Ausgabensubstitution zugeordnet werden, wenn man unterstellt, daß das Steuermehraufkommen "normalerweise" dazu verwendet wird, die bereits bestehenden Ausgaben anteilig zu erhöhen.

den; dann erst sollte eine konjunkturgerechte und sozial verträgliche Erhöhung bestehender Steuern ins Auge gefaßt werden; die Nettoneuverschuldung sollte allenfalls als ultima ratio ausgedehnt werden.

Interessanter ist die Frage, ob eine ausgabenverantwortliche Körperschaft Teile der ihr entstehenden Finanzierungslasten über spezielle - am sog. Gruppenlastprinzip orientierten - Abgaben decken sollte oder ob sie ihre gesamten Sanierungsausgaben aus "allgemeinen Einnahmen" finanzieren sollte. Die Einführung am Gruppenlastprinzip orientierter Abgaben muß äußerst skeptisch beurteilt werden. Die Diskrepanzen zwischen einer idealtypischen Belastungskonzeption, durch die nur die potentiellen Verursacher einer Kontamination belastet werden, und den tatsächlichen Belastungswirkungen sind i.d.R. relativ stark. Zudem ist die Belastungskonzeption aus grundsätzlichen Erwägungen fragwürdig. Als potentielle Verursacher einer kontaminierten Fläche werden Produzenten gefährlicher Abfälle angesehen, die ihren Sondermüll bei einer privaten oder öffentlichen Deponie entsorgt haben. Von daher gesehen läßt sich die belastungspolitische Begründung allenfalls bei der Sanierung von Altablagerungen aufrecht erhalten. Betrachtet man nun die ökonomischen Beziehungen zwischen dem Deponiebetreiber und dem Abfallproduzenten zum Zeitpunkt der Altlastenentstehung und bedenkt man darüber hinaus, daß eine haftungsrechtliche Inanspruchnahme der Abfallproduzenten nicht möglich ist - d.h. das Verhalten der Abfallproduzenten legal war -, so können spezielle Abgaben zur Finanzierung der Sanierung von Altablagerungen nur schwerlich als gerecht empfunden werden. Es drängt sich vielmehr der Verdacht auf, daß solche Abgaben - zumindest indirekt - gegen das Rückwirkungsverbot belastender Gesetze und damit auch gegen das ökonomisch begründete Postulat der Regelbindung verstoßen; denn im Ergebnis wird versucht, nachträglich jene Wirtschaftssubjekte zu belasten, die zuvor über das bestehende Haftungsrecht nicht zur Finanzierung herangezogen werden konnten. Auch die immer wieder ins Feld geführten Lenkungswirkungen rechtfertigen nicht - sofern sie überhaupt signifikant sind - die Erhebung spezieller Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung. Im Gegenteil: Die Lenkungswirkungen stehen in einem latenten Zielkonflikt zur belastungspolitischen Konzeption und ließen sich konfliktfreier und zielgerichteter realisieren, wenn die Abgaben ohne Rücksicht auf budgetäre Zwänge und vermeintlich gerechte, retrospektive Belastungswirkungen ausgestaltet werden könnten. Neben den bereits angesprochenen budgetpolitischen Problemen sind Abgaben, die sich am Gruppenlastprinzip orientieren, mit einer ganzen Reihe abgabensystematischer und finanzausgleichspolitischer Probleme behaftet, die ihre Einführung unter finanzwissenschaftlichen Aspekten zusätzlich erschweren. Aus den genannten Gründen sollte auf die Erhebung spezieller, am Gruppenlastprinzip orientierter Abgaben zur Finanzierung der Altlastensanierung verzichtet werden.

Abschließend ist zu überlegen, ob die Länder Teile der bei ihnen anfallenden Sanierungsausgaben - anstatt über spezielle Abgaben - über freiwillige Vereinbarungen mit den potentiellen Verursachern von Altlasten finanzieren sollten. Kooperative Lösungen haben einen entscheidenden Vorteil gegenüber speziellen Abgaben: Da sie nicht auf legislativem Wege beschlossen werden, sondern nur im Einverständnis mit den potentiellen Verursachern zustande kommen, verstoßen sie nicht gegen das Postulat der Regelbindung.

Anhang I: Erläuterungen zur Formel zur Berechnung der Finanzhilfen im Rahmen eines Altlastenfinanzierungsgesetzes nach Art. 104a Abs. 4 GG

In einem **ersten Schritt** ist das Finanzierungsvolumen für die gesamte Laufzeit (t) des Zuweisungsprogramms festzulegen. Es wird an den normierten (durchschnittliche Sanierungsqualität) Kosten aller im Bundesgebiet nach dem Gemeinlastprinzip zu sanierenden Altlasten bemessen (K) und berechnet sich als Summe aus den in den einzelnen Bundesländern anfallenden normierten Sanierungskosten (K_j):

$$K = \Sigma K_j$$

Daraus lassen sich in einem **zweiten Schritt** die jährlichen Sanierungskosten eines Landes ($K_{i,j}$), deren Summe ($\Sigma K_{i,j}$) mit dem jährlichen Finanzierungsvolumen des Zuweisungsprogramms gleichgesetzt werden kann, ableiten. Die jährlichen Sanierungskosten eines Landes werden berechnet als Quotient aus den gesamten Sanierungskosten eines Landes und der Laufzeit (t) des Sanierungsprogramms:

$$K_{i,j} = K_j/t$$

In einem **dritten Schritt** können nun die jährlichen Zuweisungsbeträge an ein Land ($Z_{i,j}$) ermittelt werden. Dazu werden die jährlichen Sanierungskosten eines Landes ($K_{i,j}$) mit dem jeweiligen Zuweisungssatz des Landes (1 minus Eigenbeteiligungsquote des Landes) multipliziert. Die Höhe der Eigenbeteiligungsquote hängt zunächst davon ab, ob das zuweisungsberechtigte Land zu den alten oder zu den neuen Bundesländern gehört (E_O versus E_W). Die Eigenbeteiligungsquote eines Landes wird um einen bestimmten v.H.-Satz (E_D) reduziert, wenn es sich um ein finanzschwaches Land handelt, wobei die Finanzkraft eines Landes am Indikator $F_{i,j}$ bemessen wird. Im Gegensatz zu den distributionspolitisch motivierten Abschlägen (E_D) von der Eigenbeteiligungsquote E_O bzw. E_W vermindern die struktur- und allokatiospolitisch begründeten Abschläge (E_S und E_A) die Eigenbeteiligungsquote nicht generell, sondern nur für Sanierungsprojekte, die in strukturschwachen Regionen durchgeführt werden und/oder von denen landesexterne Nutzen ausgehen. Die Höhe der struktur- bzw. allokatiospolitisch begründeten Abschläge wird an den Indikatoren $W_{i,j}$ bzw. $N_{i,j}$ bemessen. Bei der Ermittlung der jährlichen Zuweisungsbeträge eines Landes können nun vier Fälle unterschieden werden:

- Altlasten, die nicht in strukturschwachen Regionen liegen und von deren Sanierung keine landesexternen Effekte ausgehen. Der Kostenanteil für die Sanierung solcher Altlasten an den gesamten jährlichen Sanierungskosten eines Landes wird durch den Koeffizienten a_{ij} angegeben.
- Altlasten, die in strukturschwachen Regionen liegen und von deren Sanierung keine landesexternen Effekte ausgehen. Der Kostenanteil für die Sanierung solcher Altlasten an den gesamten jährlichen Sanierungskosten eines Landes wird durch den Koeffizienten b_{ij} angegeben.
- Altlasten, die nicht in strukturschwachen Regionen liegen und von deren Sanierung landesexterne Effekte ausgehen. Der Kostenanteil für die Sanierung solcher Altlasten an den gesamten jährlichen Sanierungskosten eines Landes wird durch den Koeffizienten c_{ij} angegeben.
- Altlasten, die in strukturschwachen Regionen liegen und von deren Sanierung landesexterne Effekte ausgehen. Der Kostenanteil für die Sanierung solcher Altlasten an den gesamten jährlichen Sanierungskosten eines Landes wird durch den Koeffizienten d_{ij} angegeben.

Somit berechnen sich die jährlichen Zuweisungsbeträge an ein neues Bundesland nach der Formel

$$Z_{ij} = K_{ij} \left\{ a_{ij} [1 - (E_O - E_D(F_{ij}))] + b_{ij} [1 - (E_O - E_D(F_{ij}) - E_S(W_{ij}))] + c_{ij} [1 - (E_O - E_D(F_{ij}) - E_A(N_{ij}))] + d_{ij} [1 - (E_O - E_D(F_{ij}) - E_{SA}(N_{ij}, W_{ij}))] \right\}$$

und die jährlichen Zuweisungsbeträge an ein altes Bundesland nach der Formel

$$Z_{ij} = K_{ij} \left\{ a_{ij} [1 - (E_W - E_D(F_{ij}))] + b_{ij} [1 - (E_W - E_D(F_{ij}) - E_S(W_{ij}))] + c_{ij} [1 - (E_W - E_D(F_{ij}) - E_A(N_{ij}))] + d_{ij} [1 - (E_W - E_D(F_{ij}) - E_{SA}(N_{ij}, W_{ij}))] \right\},$$

wobei gilt:

$$\delta Z_{ij} / \delta F_{ij} \geq 0, \quad \delta Z_{ij} / \delta W_{ij} \geq 0, \quad \delta Z_{ij} / \delta N_{ij} \geq 0, \quad \text{und}$$

$$a_{ij} + b_{ij} + c_{ij} + d_{ij} = 1.$$

In einem **vierten Schritt** kann aus den jährlichen Zuweisungsbeträgen eines Landes der gesamte jährliche Zuweisungsbetrag (Z_i) ermittelt werden, den der Bund für die Altlastensanierung aufbringen muß:

$$Z_i = \Sigma Z_{i,j}$$

Schließlich ergibt sich aus den gesamten jährlichen Zuweisungsbeträgen des Bundes der Betrag (Z), den der Bund im Rahmen des gesamten Sanierungsprogrammes an die Länder transferieren muß:

$$Z = \Sigma Z_i$$

Allerdings lassen sich über diesen Betrag ex ante keine exakten Angaben machen, weil die gesamte Zuweisungssumme davon abhängt, wie sich die Finanz- und Wirtschaftskraft in den einzelnen Ländern entwickelt und wie sich als Folge daraus die Eigenbeteiligungsquoten der Länder verändern. Schließlich können während der Laufzeit des Sanierungsprogramms neue zu sanierende Altlasten hinzukommen. Wenn dem so ist und wenn diese Sanierungen im Rahmen des laufenden Programms finanziert werden sollen, müssen nicht nur die Eigenbeteiligungsquoten, sondern auch die jährlichen Sanierungskosten eines Landes ($K_{i,j}$) oder/und die Laufzeit des Sanierungsprogramms jährlich der neuesten Entwicklung angepaßt werden.

Z = Zuweisungssumme

K = gesamte normierte Sanierungskosten

E_O = Eigenbeteiligungsquote der neuen Bundesländer (konstant)

E_W = Eigenbeteiligungsquote der alten Bundesländer (konstant)

E_D = distributionspolitisch begründeter Abzug von der Eigenbeteiligungsquote

E_S = strukturpolitisch begründeter Abzug von der Eigenbeteiligungsquote

E_A = allokatiospolitisch begründeter Abzug von der Eigenbeteiligungsquote

E_{SA} = struktur- und allokatiospolitisch begründeter Abzug von der Eigenbeteiligungsquote

$F_{i,j}$ = Indikator für die unterdurchschnittliche Finanzkraft eines Landes

$W_{i,j}$ = Indikator für die unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft eines Landes

$N_{i,j}$ = Indikator für die von einer Sanierungsmaßnahme ausgehenden landesexternen Nutzen

$a_{i,j}$ = Anteil der Sanierungskosten - die bei Sanierungen entstehen, die nicht in strukturschwachen Regionen durchgeführt werden und bei denen keine Spillover-Effekte

entstehen - an den normierten jährlichen Sanierungskosten eines Landes (Grundbetrag des Landes)

$b_{i,j}$ = Anteil der Sanierungskosten - die bei Sanierungen entstehen, die in strukturschwachen Regionen durchgeführt werden und bei denen keine Spillover-Effekte entstehen - an den normierten jährlichen Sanierungskosten eines Landes (Grundbetrag des Landes)

$c_{i,j}$ = Anteil der Sanierungskosten - die bei Sanierungen entstehen, die nicht in strukturschwachen Regionen durchgeführt werden und bei denen Spillover-Effekte entstehen - an den normierten jährlichen Sanierungskosten eines Landes (Grundbetrag des Landes)

$d_{i,j}$ = Anteil der Sanierungskosten - die bei Sanierungen entstehen, die in strukturschwachen Regionen durchgeführt werden und bei denen Spillover-Effekte entstehen - an den normierten jährlichen Sanierungskosten eines Landes (Grundbetrag des Landes)

t = Zeitraum (in Jahren), in dem das Sanierungsprogramm durchgeführt wird

i = 1, ... t

j = 1, ... 16 (Indices der Bundesländer)

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.
- Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.
- Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.
- Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.
- Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.
- Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.
- Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.
- Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.
- Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.
- Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.
- Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.
- Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.
- Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.
- Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.
- Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.
- Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.
- Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. (*Optimal Taxation*). 1982.
- Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.
- Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.
- Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

- Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.
- Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.
- Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.
- Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabengrenze. 1984.
- Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.
- Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.
- Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.
- Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.
- Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrgerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.
- Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.
- Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe. 1993.
- Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.
- Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.
- Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.
- Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.
- Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.
- Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. 1988.
- Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.
- Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.
- Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.
- Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.
- Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonomische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

- Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.
- Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.
- Band 45 Cornelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.
- Band 46 Peter Saile: Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten – Die Kirchen als Parafisci. 1992.
- Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1992.
- Band 48 Andreas Burger: Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Eine Effizienzanalyse am Beispiel des "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". 1992.
- Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.
- Band 50 Barbara Seidel: Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. 1992.
- Band 51 Ralph Wiechers: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992.
- Band 52 Klaus Eckhardt: Probleme einer Umweltpolitik mit Abgaben. 1993.
- Band 53 Oliver Schwarzkopf: Die Problematik unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme innerhalb der EG. 1993.
- Band 54 Thorsten Giersch: Bergson-Wohlfahrtsfunktion und normative Ökonomie. 1993.
- Band 55 Li-Fang Chou: Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln aus ordnungspolitischer Sicht. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. 1993.
- Band 56 Harald Schlee: Einkommensteuerliche Behandlung von Transferzahlungen. Zur Neuordnung der Familienbesteuerung sowie der Besteuerung von Versicherungsleistungen und Sozialtransfers. 1994.
- Band 57 Alexander Spermann: Kommunales Krisenmanagement. Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmehausfälle (1980-92). 1993.
- Band 58 Otto Roloff / Sibylle Brander / Ingo Baren / Claudia Wesselbaum: Direktinvestitionen und internationale Steuerkonkurrenz. 1994.
- Band 59 Claudia Wesselbaum-Neugebauer: Internationale Steuerbelastungsvergleiche. 1994.
- Band 60 Stephanie Miera: Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. 1994.
- Band 61 Wolfgang Scherf: Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung. 1994.
- Band 62 Rainer Volk: Vergleich der Vergünstigungseffekte der verschiedenen investitionsfördernden Maßnahmen. 1994.
- Band 63 Hans-Georg Napp: Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft. 1994.

Band 64 Bernd Rahmann / Uwe Steinborn / Günter Vormholz: Empirische Analyse der Autonomie lokaler Finanzwirtschaften in der Europäischen Gemeinschaft. 1994.

Band 65 Carsten Kühl: Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung. 1994.

