

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zur Beseitigung von Altlasten (Altlastenfondsgesetz — Altfg)

A. Problem

Auf ca. 30 000 Fälle allein in der Bundesrepublik Deutschland werden die Altlasten, d. h. stillgelegte Ablagerungsplätze mit kommunalen und gewerblichen Abfällen (Altablagerungen), wilde Abhaldungen, Aufhaldungen und Verfüllungen mit umweltgefährdenden Produktionsrückständen, ehemalige Industriestandorte und andere Bodenkontaminationen, geschätzt. Deren Sanierung wird ca. 10 bis 20 Milliarden DM kosten, die dringlichsten Fälle allein ca. 10 Milliarden DM nach Schätzungen des Umweltbundesamtes. Die Verursacher dieser Altlasten können für diese Kosten meist nicht belangt werden, da sie nicht bekannt sind, nicht mehr existieren oder zahlungsunfähig sind. Die Gemeinden und Länder sind mit diesen Kosten überfordert. Es ist auch nicht einzusehen, weshalb die Allgemeinheit für die Sanierung dieser Altlasten aufkommen soll, die größtenteils von Industrie und Gewerbe im Zusammenhang mit gewinnträchtiger Produktion entstanden sind. Es ist deshalb eine Finanzierungslösung zu finden, die die Allgemeinheit nicht unmittelbar belastet.

B. Lösung

Durch Bundesgesetz wird ein Altlastenfonds gebildet, der aus dem Aufkommen der Chlorsteuer (Drucksache 10/5530) finanziert wird. Aus diesem Altlastenfonds werden den Ländern bei Vorliegen bestimmter gesetzlich definierter Voraussetzungen Finanzhilfen gewährt.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Im Gesetz wird vorgeschrieben, daß die Kosten der Verwaltung des Altlastenfonds aus Fondsmitteln gedeckt werden. Aus der Chlorsteuer (Drucksache 10/5530) werden dem Altlastenfonds ca. 600 bis 800 Millionen DM jährlich zufließen (vgl. Begründung des Entwurfs eines Chlorsteuergesetzes, Drucksache 10/5530).

Entwurf eines Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zur Beseitigung von Altlasten (Altlastenfondsgesetz — AltFG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Errichtung und Verwaltung des Altlastenfonds

(1) Zur finanziellen Unterstützung der Länder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Beseitigung von Altlasten wird ein Sondervermögen des Bundes mit der Bezeichnung „Altlastenfonds“ gebildet.

(2) Die Verwaltung des Altlastenfonds obliegt dem Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft (Bundesamt). Die Kosten der Verwaltung werden aus Fondsmitteln gedeckt.

§ 2

Begriffsbestimmungen

(1) Altlasten im Sinne dieses Gesetzes sind Altablagerungen, kontaminierte Standorte und sonstige Bodenkontaminationen.

(2) Altablagerungen sind insbesondere

- verlassene und stillgelegte Ablagerungsplätze mit kommunalen und gewerblichen Abfällen,
- wilde Ablagerungen,
- Aufhaldungen und Verfüllungen mit umweltgefährdenden Produktionsrückständen, Bauschutt und Bergematerial.

(3) Kontaminierte Standorte sind insbesondere

- ehemalige Industriestandorte sowie firmeneigene Deponien,
- Flächen früherer Gaswerke, Kokereien und Hüttenwerke,
- Altanlagen zur Lagerung und zum Transport wassergefährdender Stoffe,
- Gelände ehemaliger Munitionsfabriken.

(4) Sonstige Bodenkontaminationen sind insbesondere

- infolge von Klärschlammaufbringung oder von Schadstoffablagerungen in Überschwemmungsgebieten stark belasteter Flüsse kontaminierte Böden,
- Munitions- und Kampfmittelablagerungen.

§ 3

Aufgabe des Altlastenfonds

Aufgabe des Altlastenfonds ist es, den Ländern Finanzhilfen für Investitionen im Zusammenhang mit Maßnahmen nach §§ 4 und 5 dieses Gesetzes zu gewähren.

§ 4

Förderungsfähige Maßnahmen

(1) Aus Mitteln des Altlastenfonds können die Länder nur Maßnahmen finanzieren, die der Abschätzung und der Abwehr von Gefahr dienen, die von Altlasten ausgehen (Altlastensanierung).

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 sind neben technischen und baulichen Maßnahmen zur Beseitigung der von Altlasten ausgehenden Gefahren insbesondere

1. die Erfassung,
2. die vorläufige Gefährdungsabschätzung,
3. die Untersuchung und Bewertung,
4. die Beobachtung,
5. die Absicherung und Überwachung von Altlasten.

(3) Aus Mitteln des Altlastenfonds können die Länder weiterhin Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen an Dritte für wirtschaftliche Nachteile erbringen, die diesen durch die von Altlasten ausgehenden Gefahren oder durch Maßnahmen zur Abschätzung und Abwehr solcher Gefahren entstehen. Die Länder regeln die Voraussetzungen sowie Art und Umfang der Leistungen nach Satz 1.

§ 5

Vorrang der Verursacherhaftung

(1) Für Maßnahmen nach § 4 Abs. 1 und 2 dürfen die Länder Mittel aus dem Altlastenfonds unbeschadet Absatz 3 nur verwenden, wenn

1. der Verursacher der Altlasten oder sein Rechtsnachfolger nicht mehr bestehen oder nicht zu ermitteln sind oder bei ihnen Zahlungsunfähigkeit eingetreten ist,
2. die ausschließliche Finanzierung der Maßnahmen durch den Verursacher der Altlast zu dessen Zahlungsunfähigkeit führt, eine erhebliche Gefährdung von bestehenden Arbeitsplätzen bewirkt oder im Hinblick auf den jeweiligen Verur-

sachungsbeitrag oder andere besondere Umstände des Einzelfalls unbillig ist,

3. der Verursacher der Altlast das Land selbst oder ein Kreis oder eine Gemeinde ist.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 und 3 sind die Verursacher angemessen an der Finanzierung zu beteiligen.

(3) Die Länder dürfen Mittel aus dem Altlastenfonds zur Vorfinanzierung von Maßnahmen nach § 4 Abs. 1 und 2 verwenden, wenn die Durchführung der Maßnahmen wegen der von einer Altlast ausgehenden Gefahren unverzüglich erfolgen muß, der Verursacher die erforderlichen Maßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig durchführt und eine Vorfinanzierung der Maßnahme aus Fondsmitteln erforderlich ist. Bei einer Vorfinanzierung nach Satz 1 bleiben die Länder verpflichtet, bestehende Kostenersatzungsansprüche gegen den Verursacher geltend zu machen. Einnahmen aus Kostenersatzungen nach Satz 2 dürfen nur nach Maßgabe von §§ 4 und 5 verwendet werden.

§ 6

Aufbringung der Fondsmittel

(1) Die Mittel für den Altlastenfonds werden aus dem Aufkommen der Chlorsteuer aufgebracht.

(2) Das Bundesamt wird ermächtigt, zur Gewährung von Mitteln zur Vorfinanzierung nach § 5 Abs. 3 Kredite bis zur Höhe von 50 Millionen Deutsche Mark aufzunehmen.

§ 7

Verteilung der Fondsmittel

(1) Von den jährlich zur Verfügung stehenden Fondsmitteln werden an die Länder Finanzhilfen zur Altlastensanierung gewährt, wenn

1. von einer bestimmten Altlast besonders erhebliche Gefahren ausgehen und zu deren Beseitigung besonders umfangreiche Maßnahmen erforderlich sind,
2. die erforderlichen Mittel für die Durchführung der Gesamtheit der in einem Land dringend er-

forderlichen und zur Ausführung anstehenden Maßnahmen nach § 4 nicht durch das Landesaufkommen aus der Sondermüllabgabe und den im Vorjahr erzielten Einnahmen aus Kostenersatzungen aufgrund von Vorfinanzierungen nach § 5 Abs. 3 aufgebracht werden können.

(2) Der Bundesminister des Innern entscheidet über die Gewährung von Finanzhilfen nach Absatz 1 auf der Grundlage von Beratungen mit den zuständigen Ministern und Senatoren der Länder in deren Einvernehmen.

§ 8

Altlastensanierungsprogramme

Die Länder stellen jährlich Programme über die durchzuführenden Maßnahmen zur Abschätzung und Abwehr der von Altlasten ausgehenden Gefahren auf (Altlastensanierungsprogramme). In dem Programm sind die zur Finanzierung der Maßnahmen erforderlichen Mittel, der voraussichtliche Finanzbedarf für Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen nach § 4 Abs. 3 und für Vorfinanzierungen nach § 5 Abs. 3 sowie die Maßnahmen, für die das Land Finanzhilfen nach § 7 Abs. 1 in Anspruch nehmen will, aufzuführen. Die im Vorjahr erzielten Einnahmen aus Kostenersatzungen aufgrund von Vorfinanzierungen gemäß § 5 Abs. 3 sind ebenfalls anzugeben.

§ 9

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 10

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 21. Mai 1986

Borgmann, Hönes, Volmer und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Verlassene und stillgelegte Ablagerungsplätze mit kommunalen und gewerblichen Abfällen (Altablagerungen), wilde Ablagerungen, Aufhaldungen und Verfüllungen mit umweltgefährdenden Produktionsrückständen, auch in Verbindungen mit Bergematerial und Bauschutt, ehemalige Industriestandorte, Korrosionen von Leitungssystemen, defekte Abwasserkanäle, abgelagerte Kampfstoffe, unsachgemäße Lagerung wassergefährdender Stoffe und andere Bodenkontaminationen haben meist sog. Altlasten zur Folge (vgl. auch Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung — Drucksache 10/2977), die heute zu einer der größten Bedrohungen der Umwelt und der Menschen geworden sind. Das Auffinden, die Erfassung und Beseitigung von Altlasten ist eine der dringlichsten Aufgaben geworden. Bisher hat sich die Erfassung von Altlasten in den meisten Bundesländern auf Altablagerungen beschränkt. Aber selbst diese schätzt das Umweltbundesamt schon auf mehr als 30 000, davon mehr als 1 000 dringliche Sanierungsfälle. Bei konsequenter Einbeziehung aller ehemaligen Betriebsgelände (z. B. früherer Gaswerke, Kokereien, Hüttenwerke und Munitionsfabriken) dürfte sowohl die Zahl der Altlasten wie der sanierungsbedürftigen Fälle noch wesentlich höher liegen.

Altlasten sind prinzipiell von denjenigen zu sanieren, die diese verursacht haben (Verursacherprinzip). Die Durchsetzung dieses Prinzips stößt in der Praxis aber auf Schwierigkeiten, da die Verursacher meist nicht mehr zu ermitteln oder zahlungsunfähig sind. In diesen Fällen erfolgte die Sanierung — wenn überhaupt — bislang nach dem Gemeinlastprinzip. Ohne finanzielle Hilfe von außen sind jedoch die hierfür zuständigen Gebietskörperschaften überfordert, die Kosten hierfür sind immens, so daß nach einem anderen Weg der Finanzierung der Altlastensanierung zum notwendigen Schutz von Umwelt und Gesundheit der Menschen gesucht werden muß. Als Lösung wird hier die Bildung eines Altlastenfonds auf Bundesebene zur Altlastensanierung vorgeschlagen, welcher aus dem Aufkommen der Chlorsteuer finanziert wird. Hiermit soll erreicht werden, daß nicht nur Mittel zur Sanierung von Altlasten beschafft werden, sondern gleichzeitig dafür Sorge getragen wird, daß die Entstehung künftiger Altlasten vermieden oder zumindest verringert wird. Die Stoffklasse der chlorierten Kohlenwasserstoffe ist als besonders umwelt- und gesundheitsgefährdend anzusehen. Ihre Abfälle, aber auch ihre ganz normale Produktion und Anwendung trägt entscheidend zum Altlastenproblem bei. Deshalb wird hier die Errichtung des Altlastenfonds verknüpft mit der Einführung einer Verbrauchsteuer auf Chlor, aus deren Aufkommen der Altlastenfonds gespeist werden soll und die gleichzeitig zur Reduzierung des Eintrags von chlororga-

nischen Verbindungen in die Umwelt führen soll. Zur weiteren Begründung wird auf den gleichzeitig mit diesem Gesetzentwurf eingebrachten Entwurf zu einem Chlorsteuergesetz verwiesen.

Ebenfalls gleichzeitig mit der Einbringung dieses Gesetzentwurfs wird der Entwurf eines Gesetzes über die Erhebung einer Abgabe auf Sondermüll in den Deutschen Bundestag eingebracht. Die Beseitigung von Sondermüll in der heute üblichen Form (Deponierung, Verbrennung) führt nämlich zu den Altlasten von morgen. Eine umweltneutrale Form der Sonderabfallbeseitigung existiert derzeit nicht. Das Gefährdungspotential der alten wie der neuen Altlasten wird wesentlich durch den Schadstoffgehalt in den Abfällen bestimmt. Als Lenkungsinstrument primär zur Vermeidung oder wenigstens Reduzierung des Aufkommens von Sonderabfällen wird in diesem Gesetzentwurf eine nach Gefährdungspotential gestaffelte Sonderabfallabgabe erhoben. Die Mittel aus dieser Abgabe, die von den Ländern in eigener Verantwortung erhoben und genutzt werden sollen (ähnlich dem Abwasserabgabengesetz) werden erheblich höher als das Aufkommen aus der Chlorsteuer sein. Diese Mittel werden daher die Grundlage der Altlastensanierung in den einzelnen Bundesländern darstellen, während die Finanzhilfen des Bundes aus dem Altlastenfonds und der Chlorsteuer in erster Linie für besonders gefährliche und finanziell umfangreiche Sanierungen und daneben für solche Bundesländer, deren Aufkommen aus der Sondermüllabgabe nicht ausreichend ist zur Sanierung, bestimmt sind.

Durch das Altlastenfondsgesetz wird ein Sondervermögen des Bundes errichtet. Aus diesem Sondervermögen werden den Ländern zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Beseitigung der Altlasten Finanzhilfen gewährt. Die Mittel für den Altlastenfonds werden aus dem Aufkommen der Chlorsteuer aufgebracht, die durch das Altlastenfondsgesetz einer Zweckbindung unterworfen wird. Das Gesetz regelt die Verteilung der Finanzhilfen an die Länder im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 104 a GG. Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates.

1. Errichtung eines Sondervermögens

Die Einrichtung des Sondervermögens „Altlastenfonds“ ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Zwar ist in Artikel 110 Abs. 1 GG das Prinzip der „Einheit des Haushaltes“ verankert, wonach alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen sind. Artikel 110 Abs. 1 GG bestätigt aber zugleich die Zulässigkeit der Errichtung von Sondervermögen, indem in Satz 1 zweiter Halbsatz für Bundesbetriebe und Sondervermögen bestimmt wird, daß in den Bundeshaushaltsplan nur die Zu-

fürungen und Ablieferungen einzustellen sind. Artikel 115 Abs. 2 GG sieht ebenfalls ausdrücklich die Existenz von Sondervermögen des Bundes vor. Die genannten Regelungen beziehen sich nicht ausschließlich auf die traditionellen Sondervermögen des Bundes, wie die Bundespost, die Bundesbahn, das ERP-Sondervermögen oder den Lastenausgleichsfonds. Vielmehr wird die Schaffung neuer Sondervermögen vom GG nicht ausgeschlossen. Der Gesetzgeber hat auch anderweitig von der Befugnis, Sondervermögen zu schaffen, die vom übrigen Haushalt getrennt verwaltet werden, Gebrauch gemacht. Zu nennen sind etwa der „Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes“ und das aufgrund von § 1 des Altölgesetzes errichtete Sondervermögen.

2. Gewährung von Finanzhilfen an die Länder

Das Altlastenfondsgesetz sieht vor, daß aus dem Sondervermögen „Altlastenfonds“ den Ländern bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Finanzhilfen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Beseitigung der Altlasten gewährt werden und sieht eine entsprechende Zweckbindung des Chlorsteueraufkommens vor.

Zwar ist die Durchführung von Maßnahmen zur Abschätzung und Abwehr von Gefahren, die von Altlasten ausgehen, nach Artikel 30 und Artikel 83 GG eine landeseigene Angelegenheit, deren Kosten nach Artikel 104a Abs. 1 GG grundsätzlich von den Ländern aus den ihnen selbst zustehenden Mitteln zu tragen sind. Die Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Beseitigung der Altlasten aus dem Aufkommen der Chlorsteuer, das nach Artikel 106 Abs. 1 Nr. 2 GG dem Bund zusteht, stellt eine Durchbrechung des Grundsatzes in Artikel 104a Abs. 1 dar, wonach sich die Ausgabenlast nach der Aufgabenverantwortung richtet. Die Durchbrechung dieses Grundsatzes ist aber unbedenklich, weil die Voraussetzungen von Artikel 104a Abs. 4 GG, der die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder abschließend regelt, vorliegen. Artikel 104a GG findet auch Anwendung auf Sondervermögen des Bundes, weil andernfalls durch die Bildung neuer Sondervermögen die Zuständigkeitsgrenzen des Artikels 104a Abs. 1 GG umgangen werden könnten (Maunz in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Rdnr. 13 zu Artikel 104a).

Nach Artikel 104a Abs. 4 GG darf der Bund den Ländern Finanzhilfen nur für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, wenn diese

- zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
- zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
- zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.

Die Gewährung von Finanzhilfen für die Wahrnehmung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Beseitigung der Altlasten trägt diesen Anforderungen

Rechnung. Es handelt sich bei den geförderten Maßnahmen im Zusammenhang mit der Beseitigung der Altlasten um „Investitionen“ im Sinne von Artikel 104a Abs. 4 GG. Unter Investitionen werden haushaltsrechtlich vor allem Baumaßnahmen und der Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen sowie von Beteiligungen verstanden (Maunz, a. a. O., Rdnr. 43 zu Artikel 104a GG). Bei den nach § 4 des Gesetzes förderungsfähigen Maßnahmen handelt es sich um Investitionen in diesem Sinne. Zur Abschätzung und Abwehr der Gefahren, die von Altlasten ausgehen, sind einerseits technische und bauliche Maßnahmen in erheblichem Umfang erforderlich. Dabei handelt es sich um Strukturinvestitionen, wie bei Investitionen auf dem Gebiet des Städtebaus, des Krankenhausbaus und der Errichtung von Verkehrswegen, die — in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 39, 96, 114) — anerkannterweise Investitionen im Sinne von Artikel 104a Abs. 4 GG darstellen. Daß es sich bei den Maßnahmen zur Altlastensanierung insbesondere um Maßnahmen der Gefahrenabwehr handelt, ist für die Einordnung als „Investitionen“ im Sinne von Artikel 104a Abs. 4 GG unerheblich.

Auch die sonstigen förderungsfähigen Maßnahmen nach § 4 Abs. 2 sind als „Investitionen“ in diesem Sinne anzusehen, weil sie in unmittelbarem Zusammenhang zu den baulichen und technischen Maßnahmen zur Beseitigung der Altlasten stehen.

Die Gewährung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen nach § 4 Abs. 4 stellt „Investitionen“ nach Artikel 104a Abs. 4 GG dar, weil die gewährten Leistungen ihrem Zweck nach von den Leistungsempfängern für Investitionen — etwa den Neubau von Häusern, die infolge einer Altlast abgerissen werden müssen — verwendet werden.

Da die Voraussetzungen des Artikels 104a Abs. 4 GG für das finanzielle Eingreifen des Bundes im Aufgabenbereich der Länder begrifflich äußerst unbestimmt gefaßt sind, steht dem Gesetzgeber bei entsprechenden Gesetzesvorhaben ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Die verfassungsrechtliche Prüfung bei der Anwendung von Artikel 104a Abs. 4 GG im Einzelfall ist deshalb darauf beschränkt, ob diese Begriffe im Prinzip zutreffend ausgelegt werden (BVerfGE 39, 96, 114 f.; Maunz, a. a. O., Rdnr. 46 zu Artikel 104a GG). Die Regelung in § 4 über die förderungsfähigen Maßnahmen ist vom Beurteilungsspielraum des Bundesgesetzgebers gedeckt und verfassungsrechtlich unbedenklich.

Die Investitionen zur Altlastensanierung sind auch „besonders bedeutsam“. Sie haben in Ausmaß und Wirkung besonderes Gewicht (BVerfGE 39, 96, 115). Für die dringlichen Maßnahmen zur Altlastensanierung sind in den nächsten Jahren nach unterschiedlichen Schätzungen Finanzmittel in Höhe von 10 bis 15 Milliarden DM aufzubringen.

Die Investitionen zur Sanierung der Altlasten sind auch zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet erforderlich und die Mitwirkung des Bundes ist aus Gründen der gesamtsstaat-

lichen Strukturpolitik erforderlich. Die Aufgabe der Altlastensanierung übersteigt die finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Länder. Verschiedene Länder sind durch besonders gefährliche und umfangreiche Altlasten in weitaus stärkerem Maße finanziell belastet als andere. Ohne die Gewährung von Finanzhilfen durch den Bund könnten daher Verzerrungen in der Wirtschaftskraft zwischen den Ländern entstehen. Ob bestimmte Investitionen einer der Fallgruppen des Artikels 104a Abs. 4 Satz 1 GG zuzuordnen ist, steht im Beurteilungsspielraum des Bundesgesetzgebers (BVerfGE 39, 96, 115).

Die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für Maßnahmen der Länder zur Abschätzung und Abwehr von Gefahren, die von Altlasten ausgehen, ist verfassungsrechtlich zulässig.

3. Aufbringung der Fondsmittel

Die Aufbringung der Mittel des Altlastenfonds nicht aus allgemeinen Haushaltsmitteln, sondern ausschließlich aus dem Aufkommen aus der Chlorsteuer, die insoweit einer Zweckbindung unterworfen wird, ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Der Gesetzgeber kann das Aufkommen aus bestimmten Steuern einer Zweckbindung für bestimmte Verwaltungsaufgaben unterstellen. Der haushaltsrechtliche Grundsatz der Gesamtddeckung aller Ausgaben durch alle Einnahmen (§ 8 BHO) hat keinen Verfassungsrang (Maunz, a. a. O., Rdnr. 43 zu Artikel 110 GG).

4. Verteilung der Finanzhilfen an die Länder

Das Gesetz regelt in § 7 die Verteilung der Fondsmittel an die Länder abschließend. Die Regelung trägt den Anforderungen Rechnung, die das Bundesverfassungsgericht anlässlich der Überprüfung des Städtebau-Förderungsgesetzes für die Verteilung von Finanzhilfen aufgestellt hat (BVerfGE 39, 96, 116 ff.).

Danach kann die Verteilung der Finanzhilfen an die Länder durch eine gezielte projektbezogene Förderung einzelner Vorhaben erfolgen. In diesem Fall muß das Gesetz Regelungen über die Auswahl der zu fördernden Investitionsvorhaben und die Fixierung eines einheitlichen Maßstabes, nach dem die Bundesmittel den Ländern zugeteilt werden, enthalten. Das Altlastenfondsgesetz trägt diesem Erfordernis Rechnung, indem es selbst abschließend die Voraussetzungen, unter denen einzelne Vorhaben aus dem Fonds gefördert werden können, regelt.

Das Gesetz trifft weiterhin Vorsorge dagegen, daß es bei der Gewährung zusätzlicher Finanzhilfen an einzelne Länder zu einer unzulässigen Einflußnahme des Bundes in Angelegenheiten der Länder kommt. Die Entscheidung über die Gewährung zusätzlicher Finanzhilfen wird vom Bundesminister des Inneren auf Grundlage von Beratungen mit den zuständigen Ministern und Senatoren der Länder und im Einvernehmen mit diesen getroffen. Bund

und Länder sind daher unter einen Einigungszwang gestellt. Sie müssen mit dem Ziel verhandeln, sich zu einigen und sich deshalb ernsthaft bemühen, die notwendigen Entscheidungen gemeinsam herbeizuführen (BVerfGE 39, 96, 119). Die einzelnen Länder sind dabei zu bundesfreundlichem Verhalten verpflichtet und dürfen eine Einigung nicht aus sachfremden Gründen vereiteln (BVerfGE 39, 96, 120).

Das Gesetz trägt dem Erfordernis Rechnung, daß der Bund den Ländern nur Finanz„hilfen“ gewähren darf, nicht aber die Finanzierung der fraglichen Investitionen vollständig übernehmen kann (BVerfGE 39, 96, 116). Die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen zur Altlastensanierung erfolgt nur teilweise aus den Mitteln des Altlastenfonds. Der aufgrund des voraussichtlichen Chlorsteueraufkommens zu erwartende Umfang der Fondsmittel reicht nicht aus, um den gesamten Mittelbedarf für die Altlastensanierung zu decken.

5. Zustimmung des Bundesrates

Da das Altlastenfondsgesetz nicht nur die Einrichtung des Altlastenfonds und die Zweckbindung der Chlorsteuer, sondern auch die Gewährung und Verteilung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder regelt, bedarf es nach Artikel 104a Abs. 4 Satz 2 GG der Zustimmung des Bundesrates.

B. Besonderer Teil

Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 — Errichtung und Verwaltung des Altlastenfonds

Zu Absatz 1

Die Vorschrift regelt die Errichtung eines Altlastenfonds als Sondervermögen des Bundes. Es wird zugleich der Zweck des Altlastenfondsgesetzes genannt, den Ländern bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Beseitigung von Altlasten finanzielle Unterstützung zuteil werden zu lassen. Der Bund bekennt sich damit zu seiner Mitverantwortung für die Lösung der umfangreichen Probleme im Zusammenhang mit den Altlasten. Die Regelung stellt klar, daß die Unterstützung der Länder durch den Bund durch Gewährung von Finanzhilfen im Sinne von Artikel 104a GG erfolgt, ohne den Grundsatz der gesonderten Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Frage zu stellen.

Zu Absatz 2

Die Verwaltung des Altlastenfonds wird dem Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft übertragen, weil dort bereits einige andere Sondervermögen des Bundes verwaltet werden und damit Erfahrungen und Fachkenntnisse für diese Aufgabe vorausgesetzt werden können. Satz 2 bestimmt, daß die Ko-

sten der Verwaltung des Sondervermögens nicht aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes bestritten werden sollen, sondern aus Mitteln des Altlastenfonds selbst.

Zu § 2 — Begriffsbestimmungen

Der Begriff „Altlasten“ ist eine jener zahlreichen Wortschöpfungen, die innerhalb der umweltpolitischen Diskussion der vergangenen Jahre zur Beschreibung eines neuartigen Sachverhalts entstanden sind. Er hat Eingang auch in die wissenschaftliche Debatte gefunden. Es ist deshalb geboten, den Begriff „Altlasten“ als Rechtsbegriff einzuführen. Bei der Definition kann aber trotz der verbreiteten Verwendung des Begriffs nicht auf einen allgemein anerkannten Begriffsinhalt zurückgegriffen werden. Deshalb wird in der Vorschrift eine Begriffsbestimmung vorgenommen, die die Breite der als Altlasten zu bezeichnenden Sachverhalte konkretisiert.

Zu Absatz 1

Der Begriff „Altlasten“ wird gesetzestechnisch durch Begriffe bestimmt, die ihrerseits der Erläuterung bedürfen. Altablagerungen, kontaminierte Standorte und sonstige Bodenkontaminationen beschreiben die verschiedenen Sachverhaltsgruppen, denen die Gefahr der Verursachung umweltgefährdender Bodenkontaminationen gemeinsam ist und die deshalb im Begriff „Altlasten“ zusammenzufassen sind.

Zu den Absätzen 2 bis 4

Die Begriffe „Altablagerungen, kontaminierte Standorte und sonstige Bodenkontaminationen“ bedürfen als Oberbegriffe selbst wieder der Erläuterung. Hierzu werden jeweils gewichtige Beispielsgruppen in der Vorschrift angeführt — den Beispielcharakter macht die jeweilige Verwendung des Wortes „insbesondere“ deutlich — damit eine Vielzahl von Altlastenfällen bereits im Gesetz als solche festgeschrieben sind. Damit sollen die möglichen Auslegungsschwierigkeiten bezogen auf die Oberbegriffe und damit vor allem in Bezug auf den Begriff „Altlasten“ durch das Gesetz selbst eingeschränkt werden.

Die gewählte Begriffsbestimmung stützt sich dabei auf die Altlastendefinition im Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN (Drucksache 10/3625) und der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung (Drucksache 10/2977).

Die Gebäude ehemaliger Munitionsfabriken (Absatz 3) und die Munitions- und Kampfmittelablagerungen (Absatz 4) werden zum Begriff der Altlasten gezählt.

Zu § 3 — Aufgabe des Altlastenfonds

Die Vorschrift regelt die Aufgabe des Altlastenfonds, Mittel für eine bestimmte Verwaltungsauf-

gabe der Länder bereitzustellen in enger Anlehnung an die durch Artikel 104 a GG vorgezeichneten Grenzen. Aus dem Fonds werden den Ländern Finanzhilfen für Investitionen gewährt, die für Maßnahmen im Zusammenhang mit Altlasten erforderlich werden. Für die nähere Bestimmung der zu unterstützenden Maßnahmen wird auf die folgenden Vorschriften verwiesen.

Zu § 4 — Förderungsfähige Maßnahmen

Zu Absatz 1

Durch diese Vorschrift wird eine Zweckbindung für den Einsatz der Fondsmittel vorgenommen, die für die Länder verbindlich ist. Die Länder können aus Mitteln des Fonds nur Maßnahmen finanzieren, die der Abschätzung und der Abwehr von Gefahren dienen, die von Altlasten ausgehen. Die Gefahrenabschätzung wird neben der Gefahrenabwehr gesondert hervorgehoben, weil sich in der Vergangenheit wiederholt gezeigt hat, daß umfangreiche Maßnahmen notwendig sind, um das Gefahrenpotential einer Altlast überhaupt erkennen und abschätzen zu können und es nicht verantwortbar ist, eine Finanzierung von Maßnahmen durch den Altlastenfonds erst eingreifen zu lassen, wenn der Eintritt von Gesundheits- und Umweltgefahren unmittelbar bevorsteht oder bereits erfolgt ist.

Die förderungsfähigen Maßnahmen werden in den folgenden Absätzen (Absätze 2 bis 4) näher erläutert.

Zu Absatz 2

In der Vorschrift kommt zum Ausdruck, daß im Vordergrund der notwendigen Maßnahmen solche zur Beseitigung der von Altlasten ausgehenden Gefahren stehen müssen. Die Beseitigung ist aber ihrerseits gleichzeitig lediglich eine Phase im Prozeß der bei einer Altlast erforderlichen Maßnahmen. Diese der unmittelbaren Beseitigung zeitlich vorgelegerten, einhergehenden und nachfolgenden Maßnahmen werden in Nummern 1 bis 5 aufgezählt.

Zu Absatz 3

Durch Altlasten sind nicht nur die natürliche Umwelt und die menschliche Gesundheit bedroht, sondern daneben auch vermögenswerte Positionen. Einige spektakuläre Fälle, in denen sich ganze Wohngebiete auf Altlasten befinden, haben dieses Problem in das öffentliche Bewußtsein gerückt. Der Gartenanbau auf den betreffenden Grundstücken muß eingestellt werden oder gar das ganze Haus aufgegeben werden. Hierdurch geraten eine Vielzahl von Einzelnen ohne eigenes Verschulden in wirtschaftliche Notlagen, weshalb es dringend angezeigt ist, die finanziellen Möglichkeiten zu Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen zu schaffen. Das gleiche gilt für jene Fälle, in denen Gefahrenabwehrmaßnahmen wie ein Nutzungsentzug durch Bautätigkeiten oder gar ein Häuserabriß technisch

notwendig werden, obwohl für den hiervon Betroffenen von der Altlast keine unmittelbare Gefahr ausgeht, sondern der Schaden der Allgemeinheit droht, insbesondere durch Grundwasserverunreinigungen, die von der betreffenden Altlast ausgehen. Beide Sachverhaltsgruppen sind in der Regelung angeführt. Die nähere Ausgestaltung der Voraussetzungen sowie von Art und Umfang der zu gewährenden Leistungen bleibt den Ländern vorbehalten. Damit ist klargestellt, daß durch § 4 Abs. 4 des Gesetzes keine subjektiv rechtlichen Leistungsansprüche des Betroffenen begründet werden, sondern lediglich die Länder ermächtigt sind, die Fondsmittel für Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen einzusetzen.

Den Ländern bleibt überlassen, ob diese Leistungen lediglich als Härteausgleich und Billigkeitsentschädigung gewährt werden oder ob auch spezielle Schadensersatzregeln und Enteignungsentschädigungen geschaffen werden sollen. In allen Fällen müßte auch das Verhältnis der öffentlichen Leistungen zu der Ersatzpflicht des Verursachers geregelt werden.

Zu § 5 — Vorrang der Verursacherhaftung

Zu Absatz 1

Die Vorschrift dient der Durchsetzung des Verursacherprinzips. Die breite öffentliche Diskussion über die Altlasten und der damit einhergehende wachsende politische Druck auf die öffentliche Verwaltung darf nicht dazu führen, daß Lösungen auf Kosten der Allgemeinheit gesucht werden, die eine Entlastung der tatsächlich Verantwortlichen bewirken. Die Länder dürfen deshalb Maßnahmen nach § 4 Abs. 1 und 2 des Gesetzes nur aus Mitteln des Altlastenfonds finanzieren, wenn der Verursacher der Altlast entweder nicht mehr haftbar zu machen ist (Nummer 1) oder aber eine (vollständige) Heranziehung unter engen Voraussetzungen unbillig erscheint (Nummer 2). Sonst bleibt das Verursacherprinzip lediglich unbeachtlich, wenn der Verursacher der Altlast das Land, ein Kreis oder eine Gemeinde ist.

Nummer 1 regelt die verschiedenen Alternativen, in denen eine Kostentragung durch den Verursacher oder dessen Rechtsnachfolger aus tatsächlichen Gründen nicht möglich ist.

In der ersten Alternative sind der Verursacher und gegebenenfalls auch sein Rechtsnachfolger rechtlich nicht mehr existent, insbesondere weil sie gesellschaftsrechtlich liquidiert wurden. In der zweiten Alternative ist ein Verursacher nicht haftbar zu machen, weil insbesondere bei öffentlichen Depositionen die Feststellungen der zuständigen Ordnungsbehörden keinen rechtlich nachweisbaren Verantwortungsbeitrag bestimmter Benutzer ergeben. In der dritten Alternative ist die Verantwortlichkeit einer bestimmten natürlichen oder juristischen Person gegeben und der Verursacher ist auch noch vorhanden, aber er ist zahlungsunfähig, so daß die Einleitung eines Konkurs- oder Vergleichsverfahrens bevorsteht oder bereits erfolgt ist.

Grundsätzlich wird aus der Fassung von Nummer 1 im Umkehrschluß deutlich, daß im Regelfall allein der Verursacher für die Gefahrenabwehrmaßnahmen im Zusammenhang mit Altlasten die Kosten zu tragen hat.

Nummer 2 läßt vom Vorrang der Verursacherhaftung in engen Grenzen Ausnahmen zu, weil es unter den genannten Voraussetzungen unbillig ist, den Verursacher ausschließlich heranzuziehen. In den angeführten Fällen soll es den Ländern daher möglich sein, Fondsmittel einzusetzen, wobei Absatz 2 klarstellt, daß die Verpflichtung bestehen bleibt, die Verursacher in diesem Fall zumindest angemessen an der Finanzierung zu beteiligen.

Ein ausnahmsweiser Einsatz von Fondsmitteln trotz Bestehen eines zahlungsfähigen Verursachers ist zulässig, wenn die Kostenlast der Altlastensanierung den Verursacher in die Zahlungsunfähigkeit treiben würde, wobei dieses unbillig sein muß. Hier von ist in der Regel auszugehen, wenn durch das wirtschaftliche Ende des Verursachers nicht ersetzbare Arbeitsplätze in erheblichem Umfang verlorengelassen werden.

Unbillig sein kann allerdings bereits die Gefährdung von bestehenden Arbeitsplätzen. Bei größeren Betrieben kann damit gerechnet werden, daß die Kosten infolge der Inanspruchnahme als Verursacher nicht notwendig zur Zahlungsunfähigkeit führen werden, weil diese durch Betriebsumstellungen und Entlassungen abgewendet wird. Damit würden die aufzubringenden Kosten zwar nicht der Allgemeinheit auferlegt, aber es kann unbillig sein, die Altlastenbeseitigungsmaßnahmen faktisch durch Teile der Belegschaft „zahlen“ zu lassen. Die Kostenentlastung des Verursachers wegen einer Gefährdung von Arbeitsplätzen soll aber nur erfolgen, wenn Entlassungen andernfalls unabwendbar sind, weil der Verantwortliche nachweislich über keine anderen wirtschaftlichen Ausgleichsmöglichkeiten verfügt.

Sind mehrere Verursacher für das Entstehen einer Altlast verantwortlich, kann es unbillig sein, nur wenige, die noch bestehen oder noch ermittelt werden konnten, in vollem Umfang allein finanziell in der Verantwortung zu lassen. Mit dieser Regelung soll eine möglicherweise bestehende gesamtschuldnerische Haftung nicht ausgeschlossen werden, sondern nur für bestimmte Fälle eine Billigkeitsregelung ermöglicht werden, insbesondere wenn die Verweisung auf den Innenausgleich der Gesamtschuldner keine tatsächlichen Erfolgsaussichten hat, obwohl dieser Ausgleich im Hinblick auf den tatsächlichen Verantwortungsbeitrag des Heranzuziehenden merkliche Entlastung erbracht hätte.

Zuletzt können finanzielle Hilfen der Länder auch gewährt werden, wenn dies im Hinblick auf besondere Umstände des Einzelfalls der Billigkeit entspricht. Welches Gewicht diese Umstände haben müssen, ergibt sich zunächst aus einem Vergleich mit den anderen geregelten Fällen. Die Anwendung dieser allgemeinen Billigkeitsklausel kommt insbesondere in Fällen in Betracht, in denen die zuständigen Behörden bereits genaue Erkenntnisse über

die von abgelagerten Abfällen oder bestimmten Produktionsverfahren ausgehenden Gefahren der Bodenkontamination hatten, aber eine Fortsetzung der entsprechenden Handlungsweisen des Verursachers rechtlich durch Erlaubnisse, Genehmigungen oder andere Rechtsakte legitimiert haben. Wenn eine solche faktische Mitverantwortung der öffentlichen Verwaltung gegeben ist, die die polizeirechtliche Verantwortlichkeit des Verursachers rechtlich unberührt läßt, können Billigkeitsgründe für einen Kostenleistungsbeitrag aus Fondsmitteln gegeben sein.

Nummer 3 läßt Ausnahmen vom Vorrang der Verursacherhaftung weiterhin zu, wenn der Verursacher der Altlast das Land selbst oder ein Kreis oder eine Gemeinde ist. Insbesondere Abfall- und Sondermülldeponien sind häufig auf Flächen, die im Eigentum der Länder, Kreise oder Gemeinden stehen, eingerichtet worden. Die Altlasten sind aber nicht dadurch allein, sondern insbesondere durch die Anlieferung einer Vielzahl gefährlicher Stoffe entstanden. Häufig können diese Produzenten aber rechtlich nicht herangezogen werden, so daß den öffentlichen Eigentümer die Kostentragung allein treffen würde, wenn nicht aus den Fondsmitteln ein Ausgleich geschaffen wird. Diese bevorzugte Behandlung öffentlicher Eigentümer rechtfertigt sich zum einen aus der Tatsache, daß diese häufig überhaupt keine Kenntnisse davon hatten, in welchem umweltschädlicher Weise ihr Dienstleistungsangebot von den Abfallerzeugern ausgenutzt wurde. Vor allem aber dürfen die Kostenlasten zur Altlastensanierung nicht andere notwendige öffentliche Aufgaben finanziell verunmöglichen.

Auch für die Länder, Kreise und Gemeinden sieht Absatz 2 des Entwurfs aber eine angemessene Beteiligung an der Finanzierung der Maßnahmen vor.

Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Beteiligung der Verursacher in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 und 3 ist insbesondere auf den Umfang des Verursachungsbeitrags und auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der entlasteten Verursacher abzustellen.

Zu Absatz 3

Die Regelung ermöglicht es den Ländern, Fondsmittel zur Vorfinanzierung von Maßnahmen nach § 4 Abs. 1 und 2 einzusetzen. Grundsätzlich läßt eine Vorfinanzierung den Vorrang der Verursacherhaftung unberührt, weil die Kostentragung aus öffentlichen Mitteln nur vorübergehend erfolgt.

Mittel, die zur Vorfinanzierung eingesetzt werden, sind aber von vornherein als solche anzusehen, die eigentlich sofort vom Verursacher aufzubringen wären, so daß die Vorfinanzierung Mittel beansprucht, die für andere Maßnahmen möglicherweise fehlen. Vorfinanzierungen sind auch mit dem Nachteil verbunden, den aufgrund einer gegebenenfalls akuten Gefahr, die von einer Altlast ausgeht, auf dem Verursacher lastenden Handlungsdruck der Öffentlichkeit abzubauen. Der dergestalt entla-

stete Verursacher sieht sich in der Folgezeit in manchen Fällen vielleicht eher veranlaßt, nach Möglichkeiten zu suchen, seine Kostenerstattungspflichten in Frage zu stellen. Zuletzt ist jede Vorfinanzierung dem Risiko ausgesetzt, daß das Eintreten des Kostenschuldners durch dessen Zahlungsunfähigkeit ausfällt.

Aus den genannten Gründen werden Vorfinanzierungen aus Fondsmitteln nur unter engen Voraussetzungen zugelassen.

Die von einer Altlast ausgehenden Gefahren müssen unverzügliches Handeln erforderlich machen. Der unmittelbar bevorstehende Schadenseintritt ist demnach die erste Voraussetzung. Weiterhin wird für die Zulässigkeit der Vorfinanzierung gefordert, daß der Verursacher die erforderlichen Maßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig durchführt. Entweder ist festzustellen, daß der Verursacher seinen Handlungspflichten überhaupt nicht nachkommt oder aber er nur solche Maßnahmen eingeleitet hat, die die gebotene Gefahrenbeseitigung nicht innerhalb angemessener Zeit erreichen. Zuletzt kann eine Vorfinanzierung lediglich erfolgen, wenn der Verursacher in der soeben beschriebenen Weise seine Handlungs- und Mitwirkungspflichten verweigert und darüber hinaus den zuständigen Behörden keine finanziellen Leistungen gewährt, obwohl der Verursacher zu diesen insbesondere im Rahmen einer eingeleiteten Ersatzvornahme im Wege der Vorschußleistung verpflichtet ist.

Absatz 3 Satz 2 hat lediglich die klarstellende Funktion, die Länder anzuhalten, Vorfinanzierungen keinesfalls als finanzielle Entlastung der Verursacher wirken zu lassen, sondern die gegenüber diesen entstandenen Kostenerstattungsansprüche geltend zu machen.

Absatz 3 Satz 3 schreibt vor, daß auch die Einnahmen aus Kostenerstattungen der Zweckbindung für Maßnahmen der Altlastensanierung unterliegen, um zu verhindern, daß die Zweckbindung durch Vorfinanzierung unterlaufen wird.

Zu § 6 — Aufbringung der Fondsmittel

Zu Absatz 1

Diese Vorschrift bestimmt für die Verwendung der Chlorsteuer eine Zweckbindung. Das Aufkommen der Chlorsteuer wird in den Altlastenfonds eingebracht. In der Bundesrepublik Deutschland bestehen Produktionskapazitäten für 3,5 Mio. Tonnen Chlor bzw. Chlorträger. Wenn man davon ausgeht, daß diese nicht voll ausgeschöpft werden, betragen die Einnahmen ca. 600 bis 800 Mio. DM pro Jahr. Auch nach Schätzung der Fachleute fließen dem Fonds auf der Basis der Produktionszahlen für Chlor damit jährlich ca. 600 bis 800 Mio. DM zu. Bei der Abschätzung der voraussichtlichen Fondsmittel ist aber zusätzlich der mit der Verteuerung des Chloreinsatzes durch die Chlorsteuer bezweckte Produktionsrückgang von Chlor zu beachten, der mangels Vorausberechenbarkeit in der oben ge-

nannten Überslagsberechnung der Jahresmittel des Fonds keine Berücksichtigung gefunden hat.

Zu Absatz 2

Aufgrund der Versäumnisse der Vergangenheit besteht bekanntlich derzeit bezüglich einer Vielzahl von Altlasten ein unverzüglicher Handlungsbedarf. Die beschränkten Mittel der öffentlichen Haushalte, die in vielen Fällen beansprucht werden, weil die Verursacherhaftung ausfällt oder noch nicht durchgesetzt ist, reichen nicht aus. Die Errichtung des Altlastenfonds durch den Bund und die Gewährung von Finanzhilfen für die Länder werden hier einige entlastende Unterstützung bringen. Allerdings sind auch diese Mittel in ihrem Umfang beschränkt, so daß aus den Fondsmitteln die vordringlichen und unabsehbaren Aufgaben zu finanzieren sind. Weil Vorfinanzierungen ein Handeln anstelle des verantwortlichen Verursachers bedeuten, werden dieser Verwendung von Fondsmitteln in § 5 Abs. 3 enge Grenzen gesetzt. Weil andererseits Vorfinanzierungen nicht endgültig verausgabte Mittel darstellen, wird das Bundesamt ermächtigt, zur Gewährung von Mitteln zur Vorfinanzierung Kredite bis zur Höhe von 50 Mio. DM aufzunehmen. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt wie die der übrigen Fondsmittel nach § 7 des Gesetzes.

Zu § 7 — Verteilung der Fondsmittel

Zu Absatz 1

Die Vorschrift regelt die Verteilung der Fondsmittel nach den Grundsätzen, die das BVerfG in seiner grundlegenden Entscheidung zum Städtebauförderungsgesetz aufgestellt hat (BVerfGE 39, 96) und sieht statt einer quotenmäßigen Globalzuweisung der Fondsmittel an die Länder eine gezielte Förderung einzelner Vorhaben vor (vgl. A II 4).

Dem Bund wird die Möglichkeit verschlossen, in die Angelegenheiten der Länder hineinzuregieren durch Geldzuwendungen, die nach ungleichen Maßstäben und unter verschiedenen Bedingungen erfolgen.

Im einzelnen ist die Gewährung von Finanzhilfen in den folgenden Fällen möglich:

Nummer 1 stellt auf Altlasten ab, von denen besonders erhebliche Gefahren ausgehen, deren Beseitigung besonders umfangreiche Maßnahmen erfordern. Die Regelung trägt den Erfahrungen der jüngsten Zeit mit besonders gefährlichen und umfangreichen Altlasten wie Münchehagen (Niedersachsen) oder Georgswerder (Hamburg) Rechnung, bei denen die Gefahrenbeseitigung sehr umfangreiche Maßnahmen erfordern und hohe Kosten verursachen wird. Die Länder, die mit solchen Altlasten belastet sind, können möglicherweise gezwungen sein, sämtliche anderen Maßnahmen zur Altlastensanierung an anderen Orten völlig zurückzustellen.

Deshalb sind hier Finanzhilfen angezeigt, die nach der vorliegenden Regelung möglich sind.

Nummer 2 gibt Ausgleichsmöglichkeiten zwischen den Ländern, die mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln aus dem Aufkommen der Sondermüllabgabe die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen leisten können und solchen, bei denen nachweislich ein höherer Finanzbedarf besteht. Um die Länder anzuhalten, für Finanzhilfen nur solche Vorhaben in die Beratungen einzubringen, für die ein Finanzierungsbedarf tatsächlich besteht, und nicht lediglich in weiterer Zukunft vorausszusehen ist, können Mittel nach Nummer 2 nur für zur Ausführung anstehende Maßnahmen zugeteilt werden.

Das Aufkommen aus der Sondermüllabgabe wird einbezogen, weil zu berücksichtigen ist, daß diese Mittel den Ländern nach dem Sondermüllabgabengesetz zweckgebunden zur Altlastensanierung zur Verfügung stehen. Die Regelung in Nummer 2 ermöglicht einen gewissen Ausgleich zwischen den Ländern bezogen auf die unterschiedlichen Einnahmen aus der Sondermüllabgabe. Die Regelung gewährleistet den notwendigen Ausgleich zwischen den Ländern, ohne den Weg einer Erhebung der Sondermüllabgabe durch den Bund zu gehen oder aber die von den Ländern erhobenen Abgabemittel dem Bund zuzuweisen, um sie ebenfalls in den Altlastenfonds einzubringen. Gegen eine solche andere Lösung des Länderausgleichs sprechen neben finanzverfassungsrechtlichen Problemen vor allem der immense Verwaltungsaufwand, der mit einer Erhebung oder Verwaltung der Sondermüllabgabe durch den Bund verbunden wäre.

Die Einnahmen aus Kostenerstattungen werden einbezogen, weil auch diese nach § 5 Abs. 3 Satz 3 für Maßnahmen der Altlastensanierung zweckgebunden sind.

Zu Absatz 2

Die Entscheidungen über Finanzhilfen nach Absatz 1 fällt der Bundesminister des Innern nach Beratungen mit den zuständigen Ministern und Senatoren der Länder. Sie werden gemeinsam einem Einigungszwang unterworfen, weil diese Entscheidungen nur im Einvernehmen erfolgen dürfen. Durch dieses Konsensgebot sowie die im Gesetz im einzelnen geregelten Tatbestände für Zusatzhilfen ist dem Artikel 104a GG auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 39, 96ff.) in vollem Umfang Rechnung getragen.

Zu § 8 — Altlastensanierungsprogramme

Finanzhilfen des Bundes können den beabsichtigten Unterstützungszweck nur dann in optimaler Weise entfalten, wenn in allen Ländern umfassende Programme über die erforderlichen Maßnahmen zur Altlastensanierung erstellt werden. In Absatz 1 werden die Länder deshalb angehalten, jährlich Altlastensanierungsprogramme aufzustellen. Die Länder sollen in den Programmen den Finanzbedarf für die verschiedenen Maßnahmengruppen im Zusammenhang mit der Altlastensanierung aufführen.

In die Programme sind die Maßnahmen, für die Finanzhilfen nach § 7 in Frage kommen, auszuweisen, damit sie als Grundlage für die Beratungen und Entscheidungen nach § 7 Abs. 2 dienen können.

§ 8 zielt darauf ab, von den Ländern eine möglichst umfassende und konkrete Jahresbedarfsermittlung zu erhalten. Dieses Ziel könnte nicht erreicht werden, wenn die Erstattungen nach Vorfinanzierungen in den Vorjahren im Ansatzjahr auf der Einnahmenseite unberücksichtigt blieben.

Zu § 9 — Berlin-Klausel

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu § 10 — Inkrafttreten

Das Gesetz soll am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten, sofern nicht im Hinblick auf das Inkrafttreten des Chlorsteuergesetzes eine andere Regelung erforderlich ist.