

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der Sanierung von Rüstungsaltslasten in der Bundesrepublik Deutschland (Rüstungsaltslastenfinanzierungsgesetz – RüstAltFG)

A. Zielsetzung

Nach Artikel 120 Grundgesetz trägt der Bund die Aufwendungen für Besatzungskosten und die sonstigen inneren und äußeren Kriegsfolgelasten nach näherer Bestimmung von Bundesgesetzen. Derzeit werden den Ländern lediglich die bei der Kampfmittelräumung entstehenden Kosten durch den Bund aufgrund einer durch Verwaltungsvorschriften geregelten freiwilligen Praxis des Bundes erstattet. Die Finanzierung einzelner Vorhaben ist vom Umfang der in den Bundesländern eingestellten finanziellen Mittel abhängig. Diese Praxis ist angesichts des wachsenden Umfangs der festgestellten Rüstungsaltslasten unter zunehmender Dringlichkeit ihrer Sicherung und Sanierung nicht mehr hinnehmbar. Bereits 1993 wurde eine Bundesratsinitiative zum Rüstungsaltslastenfinanzierungsgesetz in den Bundestag eingebracht. Das Gesetz scheiterte an den Bedenken der Bundesregierung zum Begriff der Rüstungsaltslasten und den vom Bund zu finanzierenden Maßnahmen.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die zur Sanierung von Altslasten erforderlichen Maßnahmen der Finanzierung durch den Bund unterzogen werden. Der vorliegende Entwurf enthält eine überarbeitete Begriffsbestimmung der Rüstungsaltslasten und der kostenverursachenden Maßnahmen und eine Regelung zur Sanierungs- und Finanzierungsplanung. Darüber hinaus erfolgt eine Bestimmung der Kostenträgerschaft, der Finanzierungsabwicklung und zur Einrichtung einer Rüstungsaltslastendatei.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

Dem Bund werden durch das Gesetz erhebliche zusätzliche Kosten entstehen, die im einzelnen noch nicht beziffert werden können. Nach Schätzungen ist davon auszugehen, daß die Sanierung sämtlicher Rüstungsaltslasten, von denen nennenswerte Gefährdungspotentiale ausgehen, mehrere 100 Mio. DM kosten wird.

E. Sonstige Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (431) – 378 00 – Rü 1/97

Bonn, den 23. Juli 1997

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 713. Sitzung am 6. Juni 1997 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der Sanierung von Rüstungsaltslasten in der Bundesrepublik Deutschland (Rüstungsaltslastenfinanzierungsgesetz – RüstAltFG)

mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der Sanierung von Rüstungsaltslasten in der Bundesrepublik Deutschland (Rüstungsaltslastenfinanzierungsgesetz – RüstAltFG)

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

§ 1**Zweck des Gesetzes**

Zweck des Gesetzes ist die Regelung der Finanzierung von Maßnahmen zum Schutz des Menschen, der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen vor Beeinträchtigungen durch Rüstungsaltslasten.

§ 2**Begriffsbestimmungen**

(1) Rüstungsaltslasten sind Grundstücke, auf denen in der Zeit vom 30. Januar 1933 bis zum 6. Oktober 1949 mit rüstungsspezifischen Stoffen oder Kampfmitteln zum Zwecke der Kriegsvorbereitung, Kriegsführung oder Demilitarisierung umgegangen wurde, wenn von ihnen eine Beeinträchtigung für das Wohl der Allgemeinheit ausgeht.

(2) Rüstungsspezifische Stoffe sind insbesondere

1. Sprengstoffe,
2. chemische Kampf- oder Reizstoffe,
3. Brand-, Nebel- und Rauchstoffe,
4. Treib- und Zündmittel,
5. Zusatzstoffe zur Erreichung taktischer Erfordernisse,
6. Produktionsbedingte Zwischen- und Abfallprodukte,
7. Rückstände aus der Kampfmittelvernichtung und
8. Abbau-/Stoffumwandlungsprodukte der genannten Stoffe.

(3) Kampfmittel sind insbesondere

1. Bomben,
2. Minen,
3. Handgranaten,
4. Hohl-, Haft- und andere Sprengladungen,
5. Munition,
6. Geschosse für Kriegswaffen und
7. Zünder.

§ 3**Anwendungsbereich**

Dieses Gesetz findet auf folgende Maßnahmen im Sinne von § 1 Anwendung:

1. technische Erkundungen zur Feststellung und Gefährdungseinschätzung von Rüstungsaltslasten,
2. Räumung und Beseitigung von Kampfmitteln auf Rüstungsaltslasten durch Suchen, Bergen, Befördern, Delaborieren oder Unschädlichmachen sowie Entsorgen,
3. Sicherung und Sanierung von Rüstungsaltslasten sowie Rekultivierung.

§ 4**Rüstungsaltslastendatei**

(1) Rüstungsaltslasten werden in eine Rüstungsaltslastendatei aufgenommen, die vom Umweltbundesamt geführt wird.

(2) Die Bundesregierung regelt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Art und Umfang der von den Ländern zum Zwecke der Finanzierung mitzuteilenden Daten sowie das Nähere über die Führung der Rüstungsaltslastendatei. Hierzu gehören insbesondere Angaben über

1. Art der Rüstungsaltslast,
2. Verursacher der Rüstungsaltslast,
3. Angaben zu den Eigentumsverhältnissen an der Rüstungsaltslast,
4. Lage und Größe der Rüstungsaltslast,
5. Art und Umfang einer Gefahr oder Störung,
6. voraussichtlich erforderliche Maßnahmen und Kosten und
7. Bearbeitungsstand.

§ 5**Finanzierungsprogramm**

Die Länder melden die Rüstungsaltslasten einschließlich der beabsichtigten Maßnahmen nach § 3 Nr. 1 bis 3 und der voraussichtlichen Kosten beim für Rüstungsaltslasten zuständigen Bundesministerium an. Dieses stellt ein fünfjähriges Finanzierungsprogramm auf, das jährlich fortgeschrieben wird. In diesem sind die aufgenommenen Rüstungsaltslasten, die Maßnahmen nach § 3 Nr. 1 bis 3 einschließlich der voraussichtlichen Kosten nach Rangfolge und zeitlicher Abfolge darzustellen. Das Finanzierungsprogramm wird im Benehmen mit den Ländern erstmals zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgestellt.

§ 6**Kosten**

(1) Der Bund trägt die Kosten für Maßnahmen nach diesem Gesetz unabhängig davon, ob Handlungs- oder Zustandsverantwortliche haften.

(2) Leistungen von Handlungs- oder Zustandsverantwortlichen an die Länder erhält der Bund.

(3) In den Fällen, in denen durch Maßnahmen nach § 3 Nr. 2 und 3 der Verkehrswert des Grundstücks erhöht wird und die Länder einen Wertausgleich erhalten, gilt Absatz 2 entsprechend.

§ 7**Finanzierung**

(1) Der Bund leistet Vorauszahlungen auf die im Finanzierungsprogramm für jeweils ein Jahr veranschlagten Kosten.

(2) Unaufschiebbare Maßnahmen zur Beseitigung erheblicher Gefahren, insbesondere zum Schutz von Leib und Leben oder zur Sicherung der öffentlichen Trinkwasserversorgung, können außerhalb des Finanzierungsprogramms durchgeführt werden. Der Bund erstattet auf Antrag die Kosten.

§ 8**Verwaltungsvorschriften**

Die Bundesregierung erläßt mit Zustimmung des Bundesrates die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften, insbesondere zur Schaffung einheitlicher Kriterien zur Aufstellung des Finanzierungsprogramms.

§ 9**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Rüstungsaltslasten haben in der Bundesrepublik Deutschland schwerwiegende Probleme verursacht, die dringend einer Lösung zugeführt werden müssen. Der Bundesrat hatte bereits 1992 eine Initiative für ein Rüstungsaltslastenfinanzierungsgesetz beschlossen, die 1993 von der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages abgelehnt wurde. Ein wesentlicher Grund für das Scheitern des Gesetzes im Bundestag war die Einbeziehung der „militärischen Altslasten“, d. h. die durch militärische Tätigkeit der alliierten Streitkräfte entstandenen Altslasten, die der jetzt vorliegende Entwurf ausklammert. Außerdem ist der seinerzeit geäußerten Kritik hinsichtlich einzelner vom Bund zu finanzierender Maßnahmen unbeschadet ihrer Zugehörigkeit zu den Aufwendungen für Kriegsfolgenlasten Rechnung getragen. So gehören die historische Recherche, die Erfassung und die verwaltungsmäßige Überwachung von Rüstungsaltslasten nicht mehr zu den nach dem vorliegenden Entwurf zu finanzierenden Maßnahmen. Weiterhin sind Kampfmittel nicht mehr generell von der Begriffsbestimmung für Rüstungsaltslasten umfaßt. Eine Kostenerstattungsregelung der Länder für von den Ländern errichtete und betriebene Zwischenlager und Entsorgungsanlagen enthält der Entwurf ebenfalls nicht.

Der Entwurf beabsichtigt, die Finanzierung von Maßnahmen zur Sanierung von Rüstungsaltslasten zu regeln. Diese Regelung erfordert die Klärung verschiedener Vorfragen; der Gesetzentwurf enthält

- eine Begriffsbestimmung, die die Feststellung ermöglicht, welcher Sachverhalt als Rüstungsaltslast anzusehen ist und welcher nicht,
- eine Bestimmung, für welche Maßnahmen in bezug auf Rüstungsaltslasten die Finanzierung geregelt werden soll,
- Regeln der Planung, der zufolge die dringlichen Probleme, die aus Rüstungsaltslasten entstehen, einer früheren Lösung zugeführt werden und die weniger dringlichen Probleme einer späteren Lösung überlassen werden können,
- eine auf dieser Planung aufbauende Finanzierungsplanung,
- Regeln zur Kostenträgerschaft.

Dem Bund steht eine besondere Gesetzgebungsbefugnis aus Artikel 120 des Grundgesetzes (GG) zu. Der Gesetzentwurf füllt den nach Artikel 120 Abs. 1 gegebenen Gesetzgebungsbedarf für Rüstungsaltslasten aus, die im wesentlichen erst seit etwa zehn Jahren als Kriegsfolgenlasten erkannt wurden.

Entsprechend der seit den 50er Jahren bestehenden Staatspraxis erstattet der Bund den Ländern lediglich die Zweckausgaben für die Beseitigung ehemals reichseigener Kampfmittel, von denen eine unmittel-

bare Gefahr für Leben oder Gesundheit des Menschen ausgeht.

Gemäß Artikel 120 Abs. 1 Satz 3 GG ist der Bund nicht zur Übernahme von Aufwendungen für Kriegsfolgenlasten verpflichtet, die in Bundesgesetzen weder geregelt worden sind noch geregelt werden und bis zum 1. Oktober 1965 von den Ländern oder Gemeinden erbracht worden sind. Bis 1965 haben aber die Länder und Gemeinden keine Aufwendungen zur Erhebung, Erfassung, Erkundung, Gefährdungsabschätzung, Sicherung, Sanierung und Rekultivierung von Rüstungsaltslasten, die Gefährdungen für die Umwelt, die natürlichen Lebensgrundlagen und damit für die menschliche Gesundheit darstellen, unternommen. Die Altslastenproblematik wird erst seit den 70er Jahren behandelt, auf die spezielle Problematik der Rüstungsaltslasten wurde man erst in den 80er Jahren aufmerksam.

Damit sind die Aufgaben in bezug auf Rüstungsaltslasten Aufwendungen für Kriegsfolgenlasten, die gemäß Artikel 120 Abs. 1 Satz 1 GG der Bund trägt, jedoch nach näherer Bestimmung von Bundesgesetzen.

Dies „besagt nur, daß der Bundesgesetzgeber die Auswirkungen eines schon in der Verfassung enthaltenen Rechtsatzes im einzelnen festlegen, das Verfahren zum Vollzug der Verfassungsnorm ordnen und Zweifelsfragen entscheiden soll. Dem Bundesgesetzgeber steht also nach Artikel 120 GG nicht die Befugnis zur Legaldefinition der vom Bund zu tragenen Kriegsfolgenlasten zu“ (BVerfGE 9, 325).

„Artikel 120 GG versteht unter Kriegsfolgenlasten die Lasten solcher Kriegsfolgen, deren entscheidende – und in diesem Sinne alleinige – Ursache der Zweite Weltkrieg ist“ (BVerfGE 9, 305). Zu den Kriegsfolgenlasten gehören nicht nur Gefahren für Leben oder Gesundheit von Menschen, sondern auch, wie erst in jüngster Zeit erkannt, Gefährdungen für die Umwelt und die natürlichen Lebensgrundlagen (vgl. Artikel 20a GG). Zu den Aufwendungen für die Beseitigung dieser Kriegsfolgenlasten gehören u. a. auch die Kosten ihrer Erkundung.

Zum Krieg gehörten auch die Maßnahmen zu seiner Vorbereitung, ohne die er nicht durchführbar gewesen wäre. Damit schließt der Begriff „Kriegsfolgenlasten“ ohne Zweifel die bei der Vorbereitung des Zweiten Weltkrieges verursachten Lasten ebenso mit ein wie die durch die Alliierten oder auf deren Veranlassung im Zuge der Beendigung des Krieges und der Demilitarisierung verursachten Lasten durch die Zerstörung oder Beseitigung von Anlagen und Erzeugnissen der Rüstungsproduktion.

Sofern das Bundesverfassungsgericht ausführt, daß „unter Umständen auch der Zeitablauf eine Rolle für die Frage spielen können (wird), ob eine Kriegsfolge-

last vorliegt“ (BVerfGE 9, 305, 324), hat es das Hinzutreten weiterer Ursachen im Blick, hinter die der Zweite Weltkrieg als maßgebliche Ursache zurücktreten könnte. Auch wenn grundsätzlich für alle bei der Vernichtung und Beseitigung von Rüstungsgütern nach Kriegsende verursachte Altlasten als entscheidende Ursache der Zweite Weltkrieg gelten dürfte, tritt nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR eine Verantwortung deutscher Stellen bei der Verursachung hinzu, sofern die Vernichtung nicht mehr aufgrund unmittelbarer Veranlassung und unter der Kontrolle der Alliierten durchgeführt wurde. Daher wird als geeignete zeitliche Abgrenzung der 6. Oktober 1949 vorgeschlagen, obwohl auch darüber hinaus die Beseitigung von Rüstungsgütern noch zum Teil unter alliierter Aufsicht stand.

Sofern der Bund bereits bisher im Rahmen der Staatspraxis die Finanzierung der Kriegsfolgelasten übernimmt, trifft ebenfalls der Regelungsbedarf nach Artikel 120 Abs. 1 Satz 1 GG zu, da die Einschränkungen von Artikel 120 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG nicht gelten.

Das Gesetz kann nicht auf Artikel 74 Nr. 9 GG gestützt werden, da die Ermächtigung nur für die Regelung der finanziellen Abgeltung von Kriegsschäden im Hinblick auf Dritte gilt (vgl. dazu von Münch, Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage 1983, Rdnr. 35 zu Artikel 44 GG); diese Materie regelt der Gesetzesentwurf nicht.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

Im Hinblick auf die Finanzierung nach Artikel 120 Abs. 1 GG ist der Bundesgesetzgeber nicht frei zu bestimmen, wozu er die Finanzierung von Kriegsfolgelasten aufnimmt (so auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Sondergutachten „Altlasten“ – Drucksache 11/6191, S. 203). § 1 benennt die Schutzgüter „Mensch“, „Umwelt“ und „natürliche Lebensgrundlagen“. Die zu finanzierenden Maßnahmen sind in § 3 näher bestimmt.

Zu § 2

Allgemeine Vorbemerkungen

Die Gesetzgebungsbefugnis für die Begriffsbestimmung ergibt sich aus Artikel 120 Abs. 1 GG. Die Begriffsbestimmung liegt im Kern innerhalb der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Beschluß vom 16. Juni 1959, BVerfGE 9, 305 [323 ff.]).

Die Ausführungen des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (im Sondergutachten „Altlasten“, Drucksache 11/6191, S. 203/204) bestätigen grundsätzlich die hier vertretene Auffassung, daß die vorgeschlagenen Definitionen sich im Rahmen der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes halten.

Der Begriff der „Rüstungsalast“ setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen.

a) Die Komponente „Rüstung“ bezieht sich primär auf die Art und Weise oder die Herkunft der Verursachung der heutigen „Last“ und erfaßt:

- alle Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen des Dritten Reiches als Staat, seiner Organe und Behörden und seiner mittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die im Zusammenhang mit der Aufrüstung, Kriegsführung und Kriegsbeendigung standen,
- alle Handlungen, Duldungen und Unterlassungen im Dritten Reich durch natürliche deutsche Personen (die nicht Amtsträger waren) und deutsche juristische Personen des privaten Rechts (Unternehmen), die im Zusammenhang mit der Aufrüstung, Kriegsführung und Kriegsbeendigung standen.

b) Die zeitliche Dimension „Rüstungsalast“ verlangt eine zeitliche Begrenzung des Regelungsgegenstandes.

Als erstmöglicher Zeitpunkt, zu dem Ursachen für eine Rüstungsalast gesetzt werden konnten, bietet sich der 30. Januar 1933 an. Dieser Zeitpunkt bezeichnet den Anfang der nationalsozialistischen Machtergreifung. Als letztmöglicher Zeitpunkt, zu dem Ursachen für eine Rüstungsalast gesetzt werden konnten, wird der 6. Oktober 1949 (DDR-Gründung) vorgeschlagen, da Rüstungsalasten noch durch Handlungen der alliierten Streitkräfte entstehen konnten.

c) Die Begriffskomponente „Last“ erfaßt im Einklang mit der herrschenden Auffassung jene Lasten für die Umwelt, die durch Gefahren für Umweltgüter oder Störungen von Umweltgütern aller Art entstehen.

Bloße Möglichkeiten einer Beeinträchtigung eines Schutzgutes in einer eher fernen Zukunft sind im Begriff der Rüstungsalast ausgeschlossen (so auch die Bundesregierung in Drucksache 11/6972).

Auch der Gefahrverdacht wird nicht in den Begriff der „Last“ übernommen.

Zu Absatz 1

Die Definition Rüstungsalast orientiert sich am grundstücksbezogenen Umgang mit in den Absätzen 2 und 3 näher beschriebenen Stoffen, der dem Zweck der Kriegsvorbereitung, -führung und/oder Demilitarisierung diene. Eine Unterscheidung nach Gewerbe/Industrie- oder Hoheitsbetrieben wird nicht vorgenommen, da beide Bereiche einbezogen werden sollen. Bei Privatunternehmen wird davon ausgegangen, daß sie weitgehend durch die jeweiligen Militärs mitgesteuert wurden. Auch Kampfmittel und damit die Kampfmittelräumung werden insoweit von der Kostentragungspflicht erfaßt.

Das Wohl der Allgemeinheit beinhaltet sowohl Aspekte des Umweltschutzes und der Raumordnung als auch der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Insbesondere werden die betroffenen Umweltmedien (Boden/Wasser/Luft) von dem Begriff des Wohls der Allgemeinheit erfaßt.

Rüstungsspezifische Stoffe und Kampfmittel werden in den Absätzen 2 und 3 näher definiert.

Die entscheidende Ursache für die in Absatz 1 definierten Rüstungsaltslasten ist der Zweite Weltkrieg.

Zu Absatz 2

Absatz 2 definiert die rüstungsspezifischen Stoffe.

Die Arbeitsgruppe „Rüstungsaltslasten“ im Altlastenausschuß der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) hat die Definition der rüstungsspezifischen Stoffe erarbeitet, auf die in diesem Gesetzentwurf zurückgegriffen wird. Die Definition geht über die wesentlichen originären Komponenten der Explosiv- und Kampfstoffproduktion hinaus und berücksichtigt zusätzlich Rückstände, Zwischen-, Abfall- und Umwandlungsprodukte, die heute als wesentliche Kontaminanten auftreten.

Zu Absatz 3

Bei den Kampfmitteln handelt es sich um funktionsfähige militärische Einsatzmittel, die als Bestandteile die originären rüstungsspezifischen Stoffe enthalten.

Zu § 3

§ 3 des Gesetzentwurfs bezeichnet die erforderlichen Maßnahmen zur Sanierung von Rüstungsaltslasten, angefangen bei der technischen Erkundung zur Feststellung und Gefährdungsabschätzung von Rüstungsaltslasten bis hin zur eigentlichen Sanierung. Die Benennung der Maßnahmen ist erforderlich, um sie den Regelungen der Kostenträgerschaft und der Finanzierung unterziehen zu können. Zu den technischen Erkundungen nach Nummer 1 gehören auch Überwachungsmaßnahmen vor Feststellung der Rüstungsaltslast.

Als Voraussetzung für die Regelung der Finanzierung ergibt sich die Regelungsbefugnis des Bundes aus Artikel 120 GG.

Zu den §§ 4 und 5

Die Erstellung einer Rüstungsaltslastendatei und eines Finanzierungsprogrammes soll dazu dienen, einen Überblick über die notwendigen Maßnahmen zu ermöglichen und die Ausführung der Maßnahmen zu strukturieren. Die Rüstungsaltslastendatei kann nur effektiv sein, wenn sie bundeseinheitlich ist. Dabei ist nicht ausgeschlossen, daß die Länder ihre Dringlichkeitslisten oder vorhandenen Dateien der vorgeschlagenen Datei übermitteln. Die Bestimmung der zu erhebenden Daten, die Regelung der hierbei anzuwendenden Verfahren und die nähere Ausgestaltung der Rüstungsaltslastendatei sind durch eine Rechtsverordnung vorzunehmen.

Die in dem Katalog des § 4 Abs. 2 aufgeführten Informationen dienen über die Erstellung einer Vergleichsgrundlage hinaus dem Zweck, den Erfolg einzelner Maßnahmen kontrollieren und die Effektivität der jeweiligen Maßnahmen abschätzen zu können. Auf diese Weise kann das Verhältnis von Mitteleinsatz und Erfolg optimiert und unnötiger finanzieller

Aufwand für wenig wirksame Maßnahmen vermieden werden. Auf die Nennung personenbezogener Daten soll verzichtet werden im Sinne der Kategorisierung nach Einzelpersonen, juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts.

Zugleich dient eine umfassende Datei der Information der Länder über die unterschiedlichen Sanierungsverfahren und deren Effektivität. Dieser Erfahrungsaustausch kann selbstverständlich auch unmittelbar zwischen einzelnen Ländern erfolgen. Eine Bündelung der Informationen erscheint jedoch trotz des Verwaltungsaufwandes, den die Übermittlung der Informationen an die Zentrale Sammelstelle erfordert, zur Beschleunigung des Informationsflusses sinnvoll, zumal direkte Auskunftersuchen zwischen einzelnen Ländern insgesamt ebenfalls einen großen Verwaltungsaufwand erfordern würden.

Da eine sachgerechte Prioritätensetzung im Rahmen der Sanierungsplanung vergleichbare Informationsgrundlagen bezüglich aller einzelnen Rüstungsaltslasten voraussetzt, sollte das Verfahren zur Beschaffung der Informationen standardisiert werden.

Nach dem Gesetzentwurf ist das Finanzierungsprogramm Grundlage für die Vergabe finanzieller Mittel. Angesichts der Begrenztheit dieser Mittel erscheint es nicht zweckmäßig, den Ländern jeweils gleiche oder anteilig gleiche Mittel zu überlassen, da die einzelnen Länder in unterschiedlicher Weise mit Rüstungsaltslasten belastet sind. Sinnvollerweise müssen die Bundesmittel nach Dringlichkeit der auszuführenden Maßnahmen vergeben werden. Um dies zu gewährleisten, ist es erforderlich, die Rüstungsaltslasten einheitlich für das Bundesgebiet zu erfassen und zu bewerten.

Die Rüstungsaltslastendatei sollte vom Umweltbundesamt geführt werden, das ohnehin mit der Erstellung und Einführung unterschiedlicher Informationssysteme auf dem Gebiet des Umweltschutzes befaßt ist.

Da durch das Finanzierungsprogramm die Finanzierung der einzelnen Maßnahmen festgelegt wird (§ 7), müssen die Länder und der Bund ihre Interessen bei der Aufstellung des Finanzierungsprogramms geltend machen können, ohne daß die eine oder andere Seite sachlich bevorteilt oder benachteiligt wird.

Die Länder sind bereits im Verfahren zur Aufstellung des Finanzierungsprogrammes maßgeblich beteiligt, da das Finanzierungsprogramm im Benehmen mit den Ländern aufgestellt wird. Damit wird auch der Anschein einer unzulässigen Mischverwaltung vermieden.

Zu § 6

§ 6 regelt die Kostenträgerschaft des Bundes für Maßnahmen zur Sanierung von Rüstungsaltslasten in Ausfüllung des Artikels 120 GG.

Derzeit besteht eine Staatspraxis (ausführlich geregelt in der Sammlung von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes [AKG] des BMF und BMBau Teil A und D – BMF VI A 2-/BMBau – B II 5 – November 1989 –,

Stand Februar 1996) zwischen Bund und Ländern für die Räumung und Beseitigung von Kampfmitteln (Munition und Geschosse) auf nichtbundeseigenen Liegenschaften. Die Regelungen sind gesetzlich nicht fixiert. Die gesamte Kostenerstattung ist nach der Staatspraxis u. a. von § 19 des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes und der dort genannten Voraussetzung abhängig, so daß von den Kampfmitteln konkrete Gefahren für Leib und Leben ausgehen müssen.

Bei Gefahren für andere Schutzgüter, z. B. das Wasser, ergeben sich nach geltender Rechtslage komplizierte Wege, um eine Räumungs- oder Kostenerstattungspflicht des Bundes in bezug auf nichtbundeseigene Liegenschaften zu begründen. In den bisherigen Kriegsfolgengesetzen sind die hier gemeinten Rüstungsaltposten im Verhältnis zwischen Bund und Ländern nicht erfaßt.

Die geltende Staatspraxis ist wegen ihrer nur ausschnittartigen Wirkungen für die Länder nicht mehr hinreichend; es bedarf daher einer umfassenden Ausfüllung des Artikels 120 GG.

Artikel 120 GG regelt „Lasten“ im Sinne finanzieller Folgen (Kosten), die den öffentlichen Händen in irgendeiner Form entstehen. Dieser Lastenbegriff ist nur eine Teilmenge des „Last“-Begriffs in Rüstungsaltposten, denn dort gibt es noch eine andere Teilmenge, nämlich die Last für die Umwelt. Beide „Lasten“ stehen aber in einer bestimmten Relation zueinander: Weil die Rüstungsaltpost eine Umweltlast ist, die ausgeräumt werden muß, entstehen dafür Kosten (finanzielle Lasten). Die Kostenfolgen der Ausräumung von Rüstungsaltposten sind demnach Kriegsfolgelasten im Sinne des Artikels 120 GG.

In Absatz 1 wird die auf Artikel 120 GG gestützte Kostentragung festgeschrieben. Daneben obliegt es den Ländern nach wie vor, Handlungs- oder Zu-

standsverantwortliche nach dem Verursacherprinzip heranzuziehen. Soweit Handlungs- oder Zustandsverantwortliche erfolgreich in Anspruch genommen werden konnten, sind diese Leistungen bei der Finanzierung nach § 7 zu verrechnen. Die Entscheidung über die Heranziehung von in Betracht kommenden Verantwortlichen obliegt im Bereich der ordnungsrechtlichen Zuständigkeit der Länder deren nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffenden Entscheidung.

Absatz 3 trifft eine Verrechnungsregelung für den Fall, daß durch Maßnahmen zur Sanierung von Rüstungsaltposten nach § 3 der Grundstücksverkehrswert erhöht wird und die Länder hierfür einen Wertausgleich erhalten. Dieser ist auf die Kosten anzurechnen, die der Bund den Ländern nach § 7 zu erstatten hat.

Zu § 7

Die Bundesfinanzierung der Kosten aus § 7 wird auf Artikel 120 GG gestützt.

In Absatz 2 wird geregelt, daß die Kosten von Sofortmaßnahmen außerhalb des Finanzierungsprogrammes erstattet werden.

Zu § 8

Zur Durchführung dieses Gesetzes, insbesondere hinsichtlich der Beschaffung der notwendigen Informationen, erscheint ein einheitliches, standardisiertes Verfahren geboten. Es kann durch allgemeine Verwaltungsvorschriften erreicht werden.

Zu § 9

Die Vorschrift enthält die Regelung des Inkrafttretens des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Der Gesetzentwurf des Bundesrates knüpft an die Bundesratsinitiative aus dem Jahre 1992 an, die vom Bundestag am 2. Juli 1993 abgelehnt wurde (Drucksache 12/3257).

Die Bundesregierung lehnt auch den erneuten Gesetzentwurf des Bundesrates ab.

Begründung

- a) Der Gesetzentwurf geht über die nach Artikel 120 Grundgesetz für Kriegsfolgelasten bestehende Kostenverteilungsregelung zwischen Bund und Ländern weit hinaus. Die Finanzierungsabwicklung und die Ausweitung der Kostenträgerschaft sowie die Errichtung einer Rüstungsalblastendatei beim Umweltbundesamt führen zu erheblichen zusätzlichen Ausgaben für den Bund.
- b) Der Bund leistet nach der zwischen ihm und den Ländern bestehenden Staats- und Verwaltungspraxis und aufgrund der sonstigen Beteiligungen an verschiedenen Vorhaben und Programmen schon bisher einen sehr hohen Anteil zur Finanzierung der Beseitigung von Rüstungsalblasten. Die Staatspraxis bezieht die Länder ausgewogen in die Finanzierung ein und beläßt ihnen die eigenverantwortliche Durchführung von Sicherungsmaßnahmen, die durch Kampfmittel verursacht wurden. Die Staatspraxis hat sich bewährt und sollte deshalb beibehalten werden. Eine gesetzliche Regelung zur Errichtung einer zentralen Rüstungsalblastendatei beim Bund ist nicht erforderlich. Beim Umweltbundesamt wird derzeit eine Datenbank für Rüstungsalblastenverdachtsstandorte aufgebaut. Die Länder, denen auch künftig die Erfassung und Gefahrenabschätzung der Rüstungsalblasten obliegen wird, waren von Beginn an in die konzeptionelle Entwicklung der Datenbank einbezogen.
- c) Die im Gesetzentwurf vorgesehene Ausweitung der Kostenträgerschaft sowie die Vorfinanzierung aller Maßnahmen durch den Bund ist wirtschaftlich kontraproduktiv (Bund zahlt, die Länder führen aus), knüpfen nicht an die den Ländern obliegende Verwaltungszuständigkeit an und verzögern eine unverzügliche finanzielle Heranziehung der Verantwortlichen.
- d) Eine Ausweitung der Kostenträgerschaft des Bundes im Bereich der Rüstungsalblasten kann angesichts der angespannten Haushaltslage des Bundes auch aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nicht in Betracht kommen. Der Bund hat ohnehin schon die Hauptlast für die Deutsche Einheit übernommen. Eine weitere Umverteilung zu Lasten des Bundeshaushalts ist nicht vertretbar.

Hierzu wird im einzelnen bemerkt:

Die Bundesregierung widmet der Rüstungsalblastenproblematik, die von den Ländern als eigenständiger Teil der gesamten Altlastenproblematik angesehen wird, hohe Aufmerksamkeit. Sie unterstützt die Bemühungen der Länder bei der Bewältigung der Problematik von Rüstungsalblasten schon seit Jahren durch erhebliche finanzielle Mittel aus verschiedenen Programmen und Vorhaben. Auch im Jahre 1997 hat die Bundesregierung in enger Zusammenarbeit mit den Ländern umfangreiche Anstrengungen unternommen. Zu erwähnen sind dabei insbesondere Bau und Finanzierung einer zweiten Verbrennungsanlage zur Entsorgung von chemischen Kampfstoffen und damit kontaminierter Materialien (Kosten bis jetzt rd. 231 Mio. DM) sowie die Finanzierung von Maßnahmen auf Konversionsliegenschaften.

Die Beseitigung von Rüstungsalblasten aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges ist als Gefahrenabwehr im ordnungsrechtlichen Sinne nach der föderalen Kompetenzverteilung des Grundgesetzes eine Aufgabe der Länder (Artikel 30, 83 Grundgesetz). Diese Zuständigkeit soll nicht verändert werden. Der Bund finanziert auf der Grundlage einer seit den fünfziger Jahren bestehenden Staatspraxis, die bei Neufassung des Artikels 120 Grundgesetz in den Jahren 1965 und 1969 als fortgeltende Kostenverteilungsregelung zwischen Bund und Ländern zugrunde gelegt worden ist, einen sehr hohen Anteil der Maßnahmen zur Beseitigung von Gefahren, die von Rüstungsalblasten ausgehen. Die Regelungen werden auch im Beitrittsgebiet angewandt. Sie haben sich in der Praxis bewährt und sollen deshalb beibehalten werden.

Demgegenüber sieht § 6 in Verbindung mit § 3 des Gesetzentwurfs abweichend von der Staatspraxis eine Kostenträgerschaft des Bundes vor, auch soweit es sich nicht um die Beseitigung von Gefahren für das Leben oder die Gesundheit von Menschen handelt. Der Bund soll auch dann die Sanierungskosten tragen, wenn von den Rüstungsalblasten Beeinträchtigungen der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen ausgehen (vgl. § 1). Hiervon werden insbesondere die Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft) erfaßt. Der Bund soll nicht nur die vollen Kosten der Gefahrenbeseitigung, sondern auch die Kosten für die technischen Erkundungen zur Feststellung und Gefährdungsabschätzung, für Sicherung und Sanierung von Rüstungsalblasten sowie für die Rekultivierung tragen (vgl. § 3). Eine Finanzierung dieser Maßnahmen durch den Bund unterliefe nicht nur die nach dem Konnexitätsgrundsatz bestehende Finanzierungsverantwortung der Länder für Umwelt- und Naturschutz, sondern ginge auch weit über die Verteilung der Kriegsfolgelasten in Artikel 120 Grundgesetz hinaus.

Die im Gesetz vorgesehenen Vorausleistungen des Bundes zur Vorfinanzierung der festgelegten Programme sowie der Finanzierung von Sofortmaßnahmen ist nach den Erfahrungen wirtschaftlich kontraproduktiv. Es folgt dem Prinzip: „Der Bund bezahlt, die Länder führen aus“. Ein solches Prinzip muß nicht nur denjenigen beunruhigen, dem die Kosten auferlegt werden sollen. Es ist auch haushaltsrechtlich und haushaltspolitisch unbefriedigend, selbst wenn die §§ 5 bis 7 des Entwurfs versuchen, dieses Prinzip durch Regelungen zu flankieren, nach denen dem Bund wenigstens bei der Veranschlagung der erforderlichen Mittel für den zu erstellenden Fünfjahresplan Einflußmöglichkeiten eingeräumt werden.

Dem Gesetzentwurf fehlt außerdem eine Bestimmung, die die Finanzierungsverpflichtung des Bundes unter dem Gesichtspunkt der Kausalität einschränkt. Die in § 3 in Verbindung mit § 2 des Gesetzentwurfs bezeichneten Maßnahmen sind Verwaltungsaufgaben der Länder, für die die Länder allgemein nach Artikel 104 a Abs. 1 und 5 Satz 1 Grundgesetz zwingend die Verwaltungsausgaben tragen. Eine abweichende Finanzlast des Bundes kann hier gesetzlich nur vorgesehen werden, soweit die spezielle Verfassungsbestimmung des Artikels 120 Grundgesetz dies eröffnet. Der Bundesgesetzgeber hat keine Befugnis zur Legaldefinition von „Kriegsfolgenlasten“. Die Verfassung bestimmt unmittelbar den Maßstab der geregelten Aufwandszuordnung: „Kriegsfolgenlasten sind die Lasten solcher Kriegsfolgen, deren entscheidende – und in diesem Sinne alleinige – Ursache der Zweite Weltkrieg ist. Je mehr Zeit verstreicht, desto mehr wird der Zweite Weltkrieg als maßgebliche Ursache ... zurücktreten“ (BVerfGE 9, 305 [324]). Der Gesetzentwurf geht über die Verteilung solcher Kriegsfolgen hinaus und überschreitet dadurch die Kompetenz des einfachen Gesetzgebers. Die Bundesregierung verweist auf ihre Stellungnahme zu dem entsprechenden Gesetzentwurf der 12. Wahlperiode (Drucksache 12/3257, Anlage 2).

Rüstungsaltslasten/Altlasten haben oftmals viele Ursachen, die zeitlich weit auseinanderfallen und bei

näherer Untersuchung zu unterschiedlichen Verantwortlichkeiten führen. Dem muß von Anfang an Rechnung getragen werden. Verantwortliche sollten vor Durchführung von Maßnahmen ermittelt und – soweit möglich – finanziell herangezogen werden. Die insoweit notwendigen Ermittlungen und Feststellungen müssen zeitnah und vor Ort von den Ländern durchgeführt und eventuelle Ansprüche – z. B. gegen frühere Anlagenbetreiber oder ihre Rechtsnachfolger – weiterhin unverzüglich geltend gemacht werden. Alles andere führt zu einem nicht vertretbaren Verwaltungs- und Finanzierungsaufwand.

Nach Artikel 120 Grundgesetz besteht keine Verpflichtung für den Bund, die Staatspraxis auf dem Gebiet der Finanzierung der Beseitigung von Kriegsfolgenlasten gesetzlich neu zu regeln. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat in den Jahren 1965/69 die seinerzeitige Kostenverteilung gebilligt, die im Gegensatz zu der im Gesetzentwurf vertretenen Auffassung auch die Kostenregelung zur Bewältigung der Rüstungsaltslastenproblematik einschloß. Schon in den vorangegangenen Jahren war es nämlich zwingend geboten, im Zusammenhang mit Bauvorhaben den Baugrund auf mögliche Kampfmittelbelastungen zu untersuchen, etwaige Grundwassergefahren zu erkennen und ihnen vorzubeugen bzw. sie zu beseitigen. Und selbstverständlich hat man auch damals bereits nach der Beräumung von Bombenblindgängern die betroffenen Grundstücke nach den Erfordernissen saniert. Der Bund ist weder von daher noch in anderer Weise verpflichtet, Leistungen in einem größeren Umfang als bisher zu erbringen. Angesichts der besonders angespannten Haushaltslage und der bestehenden Staatspraxis sind weitere finanzielle Verpflichtungen des Bundes nicht vertretbar.

Vor diesem Hintergrund, insbesondere aber im Hinblick auf die Finanzierungszuständigkeit, die an die den Ländern obliegende Aufgabe im Sinne der Verwaltungszuständigkeit anknüpft, ist die vom Bundesrat vorgesehene gesetzliche Regelung über die Finanzierung der Sanierung von Rüstungsaltslasten in Deutschland nicht gerechtfertigt.

