

Gesetzentwurf

des Bundesrates

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

A. Problem und Ziel

In ganz Deutschland gehen mehr als ein halbes Jahrhundert nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges weiterhin von Fliegerbomben und anderer Kriegsmunition erhebliche Gefahren aus.

Eine Kostenübernahme durch den Bund scheidet bisher nach der vom Bund als ausreichend bezeichneten Staatspraxis aus, wenn es sich nicht um „reichs-eigene“ Munition, sondern um Kampfmittel der früheren Alliierten handelt.

Besonders stark betroffene Länder sind mit dieser Situation hoffnungslos überfordert. In Brandenburg beispielsweise werden nach Schätzungen des Innenministeriums auf 400 000 ha der Landesfläche noch Bomben, Granaten und Minen aus dem Zweiten Weltkrieg vermutet.

Darüber hinaus ist die Entmunitionierung bei den Hinterlassenschaften des Kalten Krieges der „Flaschenhals“ der Konversion. Zu den Gefahren von Personen- und Sachschäden, die von den im Boden verborgenen Kampfmitteln ausgehen, kommt hinzu, dass die aus Geldmangel verzögerte Befreiung ehemaliger Militärfelder von Munition auch den Prozess der zivilen Umwandlung erheblich verlangsamt. Da nicht zu verantworten ist, im Umgang mit Sprengkörpern ungeschultes Personal in solchen Gebieten arbeiten zu lassen, unterbleibt in vielen Fällen die Folgenutzung. Ein Teil der Munitionsverdachtsflächen muss darüber hinaus schon aus haftungsrechtlichen Gründen gegen den Zugang des Publikums gesperrt werden. Das führt in den betroffenen Regionen zu der paradoxen Folge, dass aus ehemaligen militärischen Sperrgebieten nun für das zivile Publikum unzugängliche Zonen werden und dass zivile Behörden oder Grundstücksgesellschaften dafür sorgen müssen, zivile Personen am Betreten ihres Umlands zu hindern.

Rüstungsaltslasten verursachen also in der Bundesrepublik Deutschland schwerwiegende Probleme, die dringend einer Lösung zugeführt werden müssen. Der Bundesrat hatte 1992 und 1997 Initiativen jeweils für ein Rüstungsaltslastenfinanzierungsgesetz beschlossen, die vom Deutschen Bundestag abgelehnt wurden.

Ziel des Gesetzes ist es, eine problemangemessenere Lastenteilung zwischen Bund und Ländern bei der Finanzierung von Maßnahmen zur Sanierung von Rüstungsaltslasten zu regeln, soweit sie nicht vom Bundes-Bodenschutzgesetz erfasst sind.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf knüpft an die früheren Initiativen des Bundesrates für ein RüstAltFG an.

Mit dem RüstAltFG soll der bisher unbefriedigende Zustand einer sogenannten „Staatspraxis“ des Bundes beendet werden, wonach der Bund den Ländern nur die Aufwendungen für die Kampfmittelräumung auf bundeseigenen Liegenschaften sowie für die Bergung und Vernichtung sogenannter „reichseigener Munition“ auf sonstigen Flächen erstattet.

Der Entwurf enthält einen Lösungsvorschlag für die Bundesfinanzierung der Bergung und Vernichtung auch alliierter Munition aus dem Zweiten Weltkrieg sowie von Rüstungsaltslasten, soweit sie nicht im Bundes-Bodenschutzgesetz erfasst sind, aus der Zeit des Kalten Krieges.

C. Alternativen

Als Alternative zu einer gesetzlichen Lösung kommt die „Bündelung der Interessen“ der betroffenen Kommunen und Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in Betracht. Diese ist bisher aber für den Gegenstand der Rüstungsaltslasten im Sinne dieses Gesetzes nicht in die Beratungen zum Länderfinanzausgleich eingebracht worden.

Eine weitere Möglichkeit wäre das Warten auf ein Bundeskonversionsprogramm und die Einbeziehung des Rüstungsaltslastenvolumens in eine solche Regelung. Das vom Bundesrat am 16. Februar 2001 und von der Ministerpräsidentenkonferenz am 5. April 2001 geforderte Bundeskonversionsprogramm beschränkt sich allerdings auf die Folgen der Bundeswehrstrukturreform. Eine Erweiterung um die Rüstungsaltslasten wäre auch aus systematischen Gründen schwierig, weil die Verbreitung der Rüstungsaltslasten weit über die ehemaligen Militärflächen hinausgeht (z. B. in Brandenburg ca. 400 000 ha belastet im Vergleich zu 240 000 ha ehemaliger Militärflächen).

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Bund

Der Bund erstattet den Ländern die Kosten der Kampfmittelräummaßnahmen auch alliierter Munition. Die Höhe dieser Kosten hängt von den konkreten Vorhaben ab. Sie übersteigen aber im Allgemeinen nicht die bei den Such- und Bergungsmaßnahmen auftretenden Kosten.

Länder

Auf Grund der Erstattung für die Such- und Bergungsmaßnahmen durch den Bund sind die den Länderhaushalten entstehenden Kosten vollständig abgedeckt. Die dadurch frei werdenden Landesmittel könnten dann zum Ausgleich für die Gefahrenabwehr- und Wiederherstellungskosten der Kommunen und Grundstückseigentümer verwendet werden.

Kommunen

Die kommunalen Haushalte könnten in Höhe der von den Ländern übernommenen Kosten für Gefahrenabwehr und Wiederherstellung entlastet werden.

2. Vollzugaufwand

Da die bisherigen Verwaltungsstrukturen (Erstattung der Kosten für „reichseigene“ Munition) genutzt werden können, wird von einem nur wenig erhöhten Verwaltungsaufwand ausgegangen.

E. Sonstige Kosten

Keine

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 14. November 2001

022 (413) – 378 00 – Rü 1/01

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik

11011 Berlin

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 767. Sitzung am 27. September 2001 beschlossenen

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

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

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.



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 Kampfmittel und rüstungsspezifische Stoffe.

**§ 2
Begriffsbestimmungen**

(1) Rüstungsaltslasten im Sinne dieses Gesetzes sind Grundstücke, auf denen mit rüstungsspezifischen Stoffen oder Kampfmitteln zum Zwecke der Kriegsvorbereitung, Kriegsführung oder Demilitarisierung umgegangen wurde, sowie die durch militärische Tätigkeiten der alliierten Streitkräfte und der Westgruppe der früheren sowjetischen Streitkräfte verursachten Kampfmittel und rüstungsspezifische Stoffe, wenn von ihnen eine Beeinträchtigung für das Wohl der Allgemeinheit ausgeht.

(2) Rüstungsspezifische Stoffe im Sinne dieses Gesetzes sind insbesondere

1. Sprengstoffe,
2. chemische und biologische Kampf- oder Reizstoffe,
3. Brand-, Nebel- und Rauchstoffe,
4. Treib- und Zündmittel,
5. Zusatzstoffe zur Erreichung taktischer Erfordernisse,

(3) Kampfmittel sind insbesondere

1. Bomben und Raketen,
2. Land- und Seeminen, Torpedos,
3. Hand- und Gewehrgranaten,
4. Spreng- und Zündmittel sowie Pionierladungen,
5. Geschosse, Kartuschen und Treibladungen für Kriegswaffen,
6. Leucht- und Signalmittel,
7. Zünder,
8. Chemische Munition und Nebenmittel.

**§ 3
Anwendungsbereich**

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

1. Erkundungen zur Feststellung und Gefährdungseinschätzung von Rüstungsaltslasten,
2. Räumung und Beseitigung von Kampfmitteln auf Rüstungsaltslasten im Sinne dieses Gesetzes durch

Suchen, Bergen, Befördern, Delaborieren oder Unschädlichmachen sowie Entsorgen,

3. Sicherung und Sanierung von Rüstungsaltslasten im Sinne dieses Gesetzes sowie Rekultivierung.

**§ 4
Belastungsdatei**

Rüstungsaltslasten werden in eine Belastungsdatei aufgenommen, die vom Umweltbundesamt geführt wird. Sie enthält 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 Rüstungsaltslasten im Sinne dieses Gesetzes einschließlich der beabsichtigten Maßnahmen nach § 3 und der voraussichtlichen Kosten bei der zuständigen Oberfinanzdirektion [bzw. der an ihre Stelle tretenden obersten Bundesbehörde] an. Diese stellt ein fünfjähriges Finanzierungsprogramm auf, das jährlich fortgeschrieben wird. Darin sind die aufgenommenen Rüstungsaltslasten und die Maßnahmen nach § 3 einschließlich der voraussichtlichen Kosten darzustellen. Das Finanzierungsprogramm wird im Benehmen mit den Ländern 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 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. Die Länder können im Rahmen dieser Finanzierung die Rangfolge und zeitliche Abfolge der Maßnahmen festlegen.

(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 für die Zuständigkeiten in den Fällen der §§ 4 und 5, zur Schaffung einheitlicher Kriterien für Art und Umfang der von den Ländern mitzuteilenden Daten zur Aufstellung des Finanzierungsprogramms.

§ 9

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

In ganz Deutschland gehen mehr als ein halbes Jahrhundert nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges weiterhin von detonierten Fliegerbomben und anderer Kriegsmunition erhebliche Gefahren aus. So ist auf dem Rollfeld des Siegerland-Flughafens in Burbach am 28. September 2000 eine Bombe explodiert – wenige Minuten nachdem eine Passagiermaschine an derselben Stelle gelandet war und knapp 20 Stunden vor der beabsichtigten Landung der niederländischen Königin Beatrix auf diesem Flughafen.

In Oranienburg, einer Ende des Zweiten Weltkrieges besonders stark bombardierten berlinnahen Stadt im heutigen Land Brandenburg, wird die Bevölkerung stets aufs Neue von Bomben- und Munitionsfunden aufgeschreckt. Seit 1990 wurden allein in dieser Stadt 98 Blindgänger entfernt (Stand: 17. August 2001). Immer wieder müssen die Bewohner ganzer Straßenzüge oder Stadtviertel evakuiert werden. Der Fall einer Familie, deren Wohnhaus wegen dringenden Verdachts einer darunter liegenden Bombe abgerissen werden musste, hat bundesweit Schlagzeilen gemacht.

Eine Kostenübernahme durch den Bund scheidet in den genannten Fällen nach der vom Bund als ausreichend bezeichneten Staatspraxis aus, wenn es sich nicht um „reichseigene“ Munition, sondern um Kampfmittel der früheren Alliierten handelt.

Besonders stark betroffene Länder sind mit dieser Situation hoffnungslos überfordert. In Brandenburg beispielsweise werden nach Schätzungen des Innenministeriums auf 400 000 ha der Landesfläche noch Bomben, Granaten und Minen aus dem Zweiten Weltkrieg vermutet.

Die Entmunitionierung ist auch bei den Hinterlassenschaften des Kalten Krieges der „Flaschenhals“ der Konversion. Zu den Gefahren von Personen- und Sachschäden, die von den im Boden verborgenen Kampfmitteln ausgehen, kommt hinzu, dass die aus Geldmangel verzögerte Befreiung ehemaliger Militärfelder von Munition auch den Prozess der zivilen Umwandlung erheblich verlangsamt. Da nicht zu verantworten ist, im Umgang mit Sprengkörpern ungeschultes Personal in solchen Gebieten arbeiten zu lassen, unterbleibt in vielen Fällen die Folgenutzung. Ein Teil der Munitionsverdachtsflächen muss darüber hinaus schon aus haftungsrechtlichen Gründen gegen den Zugang des Publikums gesperrt werden. Das führt in den betroffenen Regionen zu der paradoxen Folge, dass aus ehemaligen militärischen Sperrgebieten nun für das zivile Publikum unzugängliche Zonen werden und dass zivile Behörden oder Grundstücksgesellschaften dafür sorgen müssen, zivile Personen am Betreten ihres Umlands zu hindern.

Rüstungsaltposten verursachen also in der Bundesrepublik Deutschland schwerwiegende Probleme, die dringend einer Lösung zugeführt werden müssen. Der Bundesrat hatte 1992 und 1997 Initiativen jeweils für ein Rüstungsaltpostenfinanzierungsgesetz beschlossen, die vom Deutschen Bundestag abgelehnt wurden.

Dieser Entwurf beabsichtigt, die Finanzierung von Maßnahmen zur Sanierung von Rüstungsaltposten zu regeln, soweit sie nicht vom Bundes-Bodenschutzgesetz erfasst sind. Der Gesetzentwurf enthält

- eine Begriffsbestimmung, die die Feststellung ermöglicht, welcher Sachverhalt als Rüstungsaltpost als anzuhandeln ist und welcher nicht,
- eine Bestimmung, für welche Maßnahmen in Bezug auf Rüstungsaltposten die Finanzierung geregelt werden soll,
- Regeln der Planung, der zufolge die dringlichen Probleme, die aus Rüstungsaltposten entstehen, einer schnelleren 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 Rüstungsaltposten aus, soweit sie nicht vom Bundes-Bodenschutzgesetz erfasst sind.

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 unmittelbare 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 Kriegsfolgelasten 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 Rüstungsaltposten, die Gefährdungen für die Umwelt, die natürlichen Lebensgrundlagen und damit für die menschliche Gesundheit darstellen, unternommen. Die Altpostenproblematik wird erst seit den 70er Jahren behandelt, auf die spezielle Problematik der Rüstungsaltposten wurde man erst in den 80er Jahren aufmerksam.

Damit sind die Aufgaben in Bezug auf Rüstungsaltposten Aufwendungen für Kriegsfolgelasten, 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 Rechtesatzes 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 tragenden Kriegsfolgelasten zu“ (BVerfGE 9, 305, 325 – Beschluss vom 16. Juni 1959).

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

Der Begriff „Kriegsfolgelasten“ schließt die bei der Vorbereitung des Zweiten Weltkrieges verursachten Lasten ebenso mit ein wie die durch die Alliierten oder auf deren Verantwortung 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 Kriegsfolgelast 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 verursachten 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 auf Grund unmittelbarer Veranlassung und unter der Kontrolle der Alliierten durchgeführt wurde.

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.

Darüber hinaus sind in der ehemaligen DDR weitere Rüstungsaltslasten entstanden, die letzten Endes gleichfalls als Kriegsfolgelasten zu betrachten sind. Die Art und Weise der Nutzung der von der ehemaligen sowjetischen Armee (Westgruppe der Truppen, WGT) übernommenen Liegenschaften stand nicht in der Entscheidung ostdeutscher Gremien, da sie de facto den Status einer Besatzungsmacht über die Gründung des ostdeutschen Staates hinaus einnahm und keine Kontrolle ihrer Handlungen zuließ. Durch mangelhafte Räumung von Schieß- und Übungsplätzen, unsachgemäße Lagerung, nicht mehr nachvollziehbare Ablagerungen und Vergrabungen von Kampfmitteln müssen praktisch alle ehemaligen WGT-Flächen als Rüstungsaltslastenverdachtsflächen behandelt werden, von denen ein Großteil hochbelastet ist.

Die ostdeutschen Länder sind damit weit überfordert und zur Überwindung des bestehenden Zustands innerhalb eines vertretbaren Zeitrahmens auf die Übernahme der Kosten für Bergung und Vernichtung dieser Kampfmittel durch den Bund angewiesen.

Der Vollzug fällt nach Artikel 83 GG den Ländern zu.

Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates (Artikel 84 GG).

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“, Bundestagsdrucksache 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 (BVerfGE 9, 305, 323 ff.).

Die Ausführungen des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (a. a. O., S. 203 f.) bestätigen grundsätzlich die hier vertretene Auffassung, dass die vorgeschlagenen Definitionen sich im Rahmen der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes halten.

Der Begriff der „Rüstungsaltslast“ 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) Als Zeitpunkt, zu dem Ursachen für eine Rüstungsaltslast gesetzt werden konnten, wurde in früheren Entwürfen der 30. Januar 1933 bestimmt. Dieser Zeitpunkt bezeichnet den Anfang der nationalsozialistischen Machtergreifung.

Experten schlagen jedoch vor, durch Weglassen des Anfangsdatums auch Rüstungsaltslasten des Ersten Weltkriegs in eine Finanzierung einzuschließen. In Brandenburg z. B. gibt es einen aktuellen Fall, in dem chemische Munition aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg gefunden wurde. Da solche Fälle eher selten sind, ist das hierfür den Bund belastende Finanzierungsvolumen eher gering. Die Hineinnahme solcher Fälle schafft jedoch eine nicht zu unterschätzende Rechtssicherheit. Das Schlussdatum wird durch das Abzugsdatum der jeweiligen alliierten Streitkräfte (auch der WGT) bzw. die Freigabe von Liegenschaften durch die deutschen Streitkräfte bestimmt.

- 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 Rüstungsaltplast ausgeschlossen (so auch die Bundesregierung in Bundestagsdrucksache 11/6972). Auch der Gefahrverdacht wird nicht in den Begriff der „Last“ übernommen.

Zu Absatz 1

Die Definition Rüstungsaltplast 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. Altlasten im Sinne des Bundesbodenschutzgesetzes sind von der Regelung durch dieses Gesetz ausgeschlossen.

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 Rüstungsaltplasten ist der Zweite Weltkrieg sowie im Osten Deutschlands der Aufenthalt der Truppen der früheren sowjetischen Streitkräfte als Folge des Zweiten Weltkrieges, verbunden mit intensivem Übungsbetrieb ohne jegliche Mitsprache und Kontrolle durch die deutsche Seite im Zuge des Kalten Krieges.

Zu Absatz 2

Absatz 2 definiert die rüstungsspezifischen Stoffe.

Die Arbeitsgruppe „Rüstungsaltplasten“ im Altlastenausschuss der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) hat die Definition der rüstungsspezifischen Stoffe erarbeitet, auf die in diesem Gesetzentwurf zurückgegriffen wird, wobei die dort zusätzlich berücksichtigten Rückstände, Zwischen-, Abfall- und Umwandlungsprodukte nicht in das RüstAltFG einbezogen werden.

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 Rüstungsaltplasten, angefangen bei der technischen Erkundung zur Feststellung und Gefähr-

dungsabschätzung von Rüstungsaltplasten 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 Rüstungsaltplast.

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

Zu den §§ 4 und 5

Belastungsdatei und Finanzierungsprogramm sollen dazu dienen, einen Überblick über die notwendigen Maßnahmen zu ermöglichen und die Ausführung der Maßnahmen zu strukturieren. Die Belastungsdatei kann an den Vorarbeiten des Umweltbundesamtes (Datenbank für Rüstungsaltplastverdachtsstandorte RALV) anknüpfen. Sie wird nur dann aussagekräftig sein, wenn sie bundeseinheitlich ist. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass die Länder ihre Dringlichkeitslisten oder vorhandenen Dateien der vorgeschlagenen Bundesdatei übermitteln. Die Bestimmung der zu erhebenden Daten, die Regelung der hierbei anzuwendenden Verfahren und die nähere Ausgestaltung der Belastungsdatei sind durch eine Verwaltungsvorschrift (siehe § 8) vorzunehmen.

Die in dem Katalog des § 4 aufgeführten Informationen dienen über die Erstellung einer Vergleichsgrundlage hinaus dem Zweck, den Erfolg einzelner Maßnahmen kontrollieren und die Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahmen abschätzen zu können. Auf diese Weise kann das Verhältnis von Mitteleinsatz und Erfolg optimiert und unnötiger finanzieller Aufwand für weniger wirksame Maßnahmen vermieden werden. Auf die Nennung personenbezogener Daten soll verzichtet werden im Sinne der Kategorisierung nach Einzelpersonen und juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts.

Zugleich dient eine umfassende Datei der Information der Länder über die unterschiedlichen Sanierungsverfahren und deren Wirksamkeit. 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 eine 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 Rüstungsaltplasten 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 Rüstungsaltplasten belastet sind. Sinnvollerweise müssen die Bundesmittel nach Dringlichkeit der auszuführenden Maßnahmen vergeben werden. Um dies zu gewährleisten, ist es erforderlich, die Rüstungsaltp-

lasten einheitlich für das Bundesgebiet zu erfassen und zu bewerten.

Die Belastungsdatei sollte von einer zentralen Stelle des Bundes geführt werden. Der Bund regelt alles weitere in einer Verwaltungsvorschrift (§ 8).

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 bevorteiligt oder benachteiligt wird.

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

Die Länder melden ihre Rüstungsaltslasten einschließlich beabsichtigter Maßnahmen der zuständigen Oberfinanzdirektion, da dieser Meldeweg bereits heute für den Bereich der „reichseigenen“ Munition genutzt wird.

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 Rüstungsaltslasten 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 Rüstungsaltslasten, 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 Rüstungsaltslast eine Umweltlast ist, die ausgeräumt werden muss, entstehen dafür Kosten (finanzielle Lasten). Die Kostenfolgen der Ausräumung von Rüstungsaltslasten 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 Zustandsverantwortliche erfolgreich in Anspruch zu nehmen, sofern – wie im Fall der WGT – dem nicht Verträge und Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland entgegenstehen. Diese Leistungen sind bei der Finanzierung nach § 7 zu verrechnen. Die Entscheidung über das Heranziehen von in Betracht kommenden Verantwortlichen ist von den Ländern im Bereich ihrer ordnungsrechtlichen Zuständigkeit nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen.

Absatz 3 trifft eine Verrechnungsregelung für den Fall, dass durch Maßnahmen zur Sanierung von Rüstungsaltslasten 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.

Eine eigenverantwortliche Festlegung von Rangfolge und zeitlicher Abfolge durch die Länder ist erforderlich, um die Flexibilität bei notwendigen kurzfristigen Entscheidungen zu erhalten.

In Absatz 2 wird geregelt, dass die Kosten von Sofortmaßnahmen außerhalb des Finanzierungsprogramms 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 Bundesratsinitiativen aus den Jahren 1992 und 1997 an, die vom Bundestag am 2. Juli 1993 (Drucksache 12/3257) bzw. 13. Februar 1998 (Bundesratsdrucksache 322/97) abgelehnt wurden.

Die Bundesregierung lehnt auch den erneuten Gesetzentwurf des Bundesrates ab.

Begründung

1. 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 (Rüstungs-)Belastungsdatei beim Umweltbundesamt führen zu erheblichen zusätzlichen Ausgaben für den Bund.
2. Der Bund leistet nach der zwischen ihm und den Ländern bestehenden Staats- und Verwaltungspraxis und auf Grund der sonstigen Beteiligungen an verschiedenen Vorhaben und Programmen schon bisher einen sehr hohen Anteil zur Finanzierung der Beseitigung von Rüstungsaltslasten. 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 Belastungsdatei beim Bund ist nicht erforderlich. Beim Umweltbundesamt ist eine Datenbank für Rüstungsaltslastenverdachtsstandorte aufgebaut worden. Die Länder, denen auch künftig die Erfassung und Gefahrenabschätzung der Rüstungsaltslasten obliegen wird, waren von Beginn an in die konzeptionelle Entwicklung der Datenbank einbezogen.
3. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Ausweitung der Kostenträgerschaft sowie die Vorfinanzierung aller Maßnahmen durch den Bund ist wirtschaftlich kontraproduktiv (Bund zahlt, Länder führen aus), knüpfen nicht an die den Ländern obliegende Verwaltungszuständigkeit an und verzögern eine unverzügliche finanzielle Heranziehung der Verantwortlichen.
4. Eine Ausweitung der Kostenträgerschaft des Bundes im Bereich der Rüstungsaltslasten kann angesichts der angespannten Haushaltslage des Bundes auch aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nicht in Betracht kommen.

Hierzu wird im Einzelnen bemerkt:

Die Bundesregierung widmet der Rüstungsaltslastenproblematik, die von den Ländern als eigenständiger Teil der gesamten Altslastenproblematik angesehen wird, hohe Aufmerksamkeit. Sie unterstützt die Bemühungen der Länder bei der Bewältigung der Problematik von Rüstungsaltslasten

schon seit Jahren durch erhebliche finanzielle Mittel aus verschiedenen Programmen und Vorhaben.

Für die Beseitigung von Rüstungsaltslasten, die von ehemals reichseigenen Kampfmitteln herrühren und nicht bundeseigene Grundstücke belasten, wendet der Bund jährlich Kosten von bis zu 100 Mio. DM auf. Darüber hinaus trägt der Bund die Kosten für die Beseitigung von Rüstungsaltslasten auf bundeseigenen Grundstücken, für die der Bund umfassend – d. h. nicht auf ehemals reichseigene Kampfmittel beschränkt – haftet.

Die Beseitigung von Rüstungsaltslasten aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs 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 zugrundegelegt worden ist, einen sehr hohen Anteil der Maßnahmen zur Beseitigung von Gefahren, die von Rüstungsaltslasten 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 für umfassende Sanierungsmaßnahmen vor, also nicht nur für die Beseitigung von Gefahren für das Leben oder die Gesundheit von Menschen gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 1 des Allgemeinen Kriegsfolgenrechts (AKG). Der Bund soll über die Bestimmungen des AKG hinaus auch dann die Sanierungskosten tragen, wenn von den Rüstungsaltslasten 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 Rüstungsaltslasten 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. Das Prinzip: „Der Bund bezahlt, die Länder führen aus“ muss nicht nur denjenigen beunruhigen, dem die Kosten auferlegt werden sollen. Es ist auch haushaltstechnisch 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 Aufgaben der Länder, für die die Länder allgemein nach Artikel 104a Abs. 1 und 5 Satz 1 Grundgesetz die Zweck- und 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 „Kriegsfolgelasten“. Die Verfassung bestimmt unmittelbar den Maßstab der geregelten Aufwandszuordnung: „Kriegsfolgelasten 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 den entsprechenden Gesetzentwürfen der 12. und 13. Wahlperiode (Bundestagsdrucksache 12/3257 und Bundesratsdrucksache 322/97).

Rüstungsaltsen/Altsen haben oftmals viele Ursachen, die zeitlich weit auseinanderfallen und bei näherer Untersu-

chung 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 Kriegsfolgelasten gesetzlich neu zu regeln. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat in den Jahren 1965/1969 die seinerzeitige Kostenverteilung gebilligt, die im Gegensatz zu der im Gesetzentwurf vertretenen Auffassung auch die Kostenregelung zur Bewältigung der Rüstungsaltsenproblematik einschloss. Der Bund ist daher nicht 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 Rüstungsaltsen in Deutschland nicht gerechtfertigt.