

Nr. 19

September 2000

Olaf Lüke

SCHUTZ DER UMWELT -  
EIN NEUES BETÄTIGUNGSFELD FÜR  
GENOSSENSCHAFTEN?



INSTITUT FÜR GENOSSENSCHAFTSWESEN  
AM STADTGRABEN 9  
48143 MÜNSTER  
GERMANY  
TEL (02 51) 83 - 2 28 91 / 83 - 2 28 01  
FAX (02 51) 83 - 2 28 04  
E-MAIL ROLF.GREVE@UNI-MUENSTER.DE

Nr. 19

SCHUTZ DER UMWELT –  
EIN NEUES BETÄTIGUNGSFELD FÜR  
GENOSSENSCHAFTEN?

von

**Dipl.-Volksw. Olaf Lüke**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
des Instituts für Genossenschaftswesen der Universität Münster

September 2000

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Genossenschaftliche Organisationsformen im Umweltbereich</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Umweltgenossenschaften und Umweltinstrumente</b> .....	<b>9</b>
3.1 Allokation und Marktversagen .....	9
3.2 Internalisierung versus Emissionsstandardisierung .....	11
3.3 Umweltinstrumente in ordnungspolitischer Betrachtung .....	11
<b>4. Zwangsgenossenschaften und Haftungsrecht</b> .....	<b>15</b>
4.1 Aufgaben .....	15
4.2 Mitgliedschaft und Gliederung .....	21
<b>5. Private Genossenschaften und Auflagen</b> .....	<b>23</b>
5.1 Aufgaben und Gliederung .....	24
5.2 Mitgliedschaft und Finanzierung .....	25
<b>6. Zusammenfassung</b> .....	<b>27</b>
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b> .....	<b>28</b>

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Die Aufgaben der Umweltpolitik sind es, vorhandene Umweltschäden zu vermindern oder zu beseitigen, Schäden für Mensch und Umwelt abzuwehren, Umweltrisiken zu minimieren und Entwicklungsfreiräume für zukünftige Generationen offenzuhalten oder zu erweitern.<sup>2</sup> In der praxisorientierten Umweltökonomie wird ein aus *staatlichen und privaten Initiativen* bestehendes Maßnahmenbündel entwickelt, welches die Gewähr dafür bietet,

- die zuvor unter Befragung von Experten definierten ökologischen Ziele mit minimalem Aufwand umzusetzen (Minimalprinzip) oder
- mit gegebenem Aufwand einen maximalen Umwelteffekt zu realisieren (Maximalprinzip).<sup>3</sup>

Vor diesem Hintergrund wird in dem vorliegenden Arbeitspapier die Frage aufgeworfen, welche ökonomische Bedeutung Genossenschaften im Umweltbereich erlangen können und wie die Selbsthilfeorganisation Eingang in das Theoriegebäude der Umweltökonomie findet. Um diesen Sachverhalt zu klären, ist es zunächst erforderlich, zwei unterschiedliche Begriffsinhalte voneinander abzugrenzen: private und öffentlich-rechtliche Genossenschaften (Kapitel 2). Die Methode, die dieses leistet, ist die Kollektivgütertheorie. Sie zeigt auf, wo die grundsätzlichen Bereitstellungsunterschiede für die betrachteten Gütertypen liegen. Die Umweltökonomie ihrerseits verdeutlicht, daß der marktwirtschaftliche Allokationsmechanismus durch Einsatz umweltpolitischer Maßnahmen so zu beeinflussen ist, daß die gewünschten Ergebnisse eintreten. Unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten zeigt sich, daß bestimmte Umweltinstrumente in Kombination mit genossenschaftlichen Kooperationsformen innovative Lösungswege für die Umweltpolitik anbieten (Kapitel 3).

Spezielle Umweltschäden (Distanz- und Summationsschäden) verursachen aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften erhebliche Haftungslücken. Diese Problemstellung könnte durch Verknüpfung des Umweltinstruments Haftungsrecht mit der Institution Genossenschaft - speziell einer öffentlich-rechtlichen Zwangsgenossenschaft - ausge-

---

<sup>1</sup> Das vorliegende Arbeitspapier ist ein Teilergebnis des Forschungsprojektes „Genossenschaften und Privatisierung“, das am Institut für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster unter Leitung von Professor Dr. Heinz Grosseckler durchgeführt wird.

<sup>2</sup> Vgl. Wicke, L. (1996), S. 6 f.

<sup>3</sup> Vgl. Wicke, L. (1996), S. 13.

räumt werden. Die Konstruktion und Anreizstruktur dieser Verknüpfung werden vorgestellt (Kapitel 4).

Ausgehend von der Überlegung, daß sich die kommunalen Gebietskörperschaften aus bestimmten Bereichen der wirtschaftlichen Betätigung zurückziehen werden, um sie privaten Bereitstellungsverbänden zugänglich zu machen, gewinnt die Privatisierung und Deregulierung für die Neugründung von Genossenschaften erheblich an Bedeutung.<sup>4</sup> Von einer Privatisierung können auch Umweltaufgaben, etwa im Bereich der Abwasserentsorgung, erfaßt werden. (Kapitel 5). Die Bedeutung des umweltpolitischen Instrumentariums bei einer privaten Bereitstellung liegt in der Internalisierung jener externen Effekte, die bisher als Begründung für ein öffentliches Handeln herangezogen wurden. Anhand aktueller Untersuchungsergebnisse des DGRV<sup>5</sup> und einer Mustersatzung des Genossenschaftsverbandes Berlin-Hannover wird die empirische Relevanz dieses Bereichs deutlich.

---

<sup>4</sup> Vgl. Grossekketter, H. (1998): Genossenschaften und Privatisierung, in: W. Jäger (Hrsg.), Freiheit und Bindung als Grundlage der marktwirtschaftlichen und demokratischen Ordnung, 50 Jahre Institut für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Münster, S. 210-226; Hartwig, K.-H. (2000): Wenn der Staat sich zurückzieht: Aufgabenfelder für genossenschaftliche Betätigung im Zuge von Deregulierung und Privatisierung, in: Bankinformation und Genossenschaftsforum, 8/00, S. 76-79; Wülker, H.-D. (1998): Neugründungen von Genossenschaften, in: Bankinformation und Genossenschaftsforum, 3/98, S. 75-77.

<sup>5</sup> Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V., Bonn.

## 2. Genossenschaftliche Organisationsformen im Umweltbereich

Die Kollektivgütertheorie unterscheidet zwei Merkmale<sup>6</sup> nach denen Güter eingeteilt und ihnen Bereitstellungs- und Finanzierungsempfehlungen zugeordnet werden können:

- Ein Merkmal ist die *Rivalität im Konsum*. Es drückt aus, ob sich die gemeinsamen Nutzer eines Gutes gegenseitig bei dessen Verwendung behindern oder nicht. Wenn eine solche Einschränkung für die Nutzer existiert, *rivalisiert* der Konsum, andernfalls wird er als *nicht rivalisierend* bezeichnet.
- Das zweite Merkmal ist die *privatrechtliche Exkludierbarkeit*. Es gibt an, ob die Möglichkeit besteht, jene potentiellen Nutzer eines Gutes mit privatrechtlichen Mitteln und zu verhältnismäßig geringen Kosten von dessen Verwendung auszuschließen, die nicht bereit sind, sich an seiner Finanzierung zu beteiligen. Folglich kann eine Exklusion *möglich* oder *nicht möglich* sein.

Beide Merkmale besitzen zwei (polare) Ausprägungen.<sup>7</sup> Folglich ergeben sich vier Kombinationsmöglichkeiten, die jeweils einen Gütertyp kennzeichnen. GROSEKETTLER führt folgende Bezeichnungen ein:<sup>8</sup>

RIVALITÄT IM KONSUM	EXKLUDIERBARKEIT	
	möglich	nicht möglich
rivalisierend	Individualgut	Quasikollektivgut
nicht rivalisierend	Klubkollektivgut	Prototypisches Kollektivgut

Tab. 1: *Grobgliederung für Individual- und Kollektivgüter nach GROSEKETTLER*<sup>9</sup>

Für die folgende Untersuchung sind die Klubkollektivgüter und die prototypischen Kollektivgüter von Bedeutung. Deshalb sollen ihre Charakteristika kurz beschrieben werden. *Klubkollektivgüter* sind jene Gebrauchsgüter, die einer Gruppe von Nutzern dienen können. Bei ihnen ist eine Exklusion zu vertretbaren Kosten durchsetzbar. Es handelt sich etwa um Theateraufführungen, Ausbildungsleistungen oder Sportanlagen.

<sup>6</sup> Vgl. Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B./ Kullmer, L. (1975 ff.), Bd. 1, S. 71.

<sup>7</sup> Es wird an dieser Stelle darauf verzichtet, die zwischen den polaren Ausprägungsformen der beiden Merkmale liegenden, ebenfalls möglichen Werte mathematisch herzuleiten. Vgl. Grossektler, H. (1999), S. 537ff.

<sup>8</sup> Vgl. Grossektler, H. (1985), S. 212.

<sup>9</sup> Vgl. Grossektler, H. (1999), S. 535.

Klubmitglieder und Nicht-Nutzungsberechtigte können leicht voneinander unterschieden werden, wenn der Klub eine überschaubare Mitgliederzahl aufweist. Es stehen kostengünstige Exklusionstechniken bereit: schon ein einfacher Zaun schützt die Tennisanlage vor Eindringlingen. Normalerweise besteht unter den Mitgliedern keine Verwendungsrivalität, weil die vorhandenen Kapazitäten ausreichen. Es sollte dann zur Finanzierung ein Beitrag erhoben werden, der den Charakter eines *Optionspreises* besitzt. Jeder der ihn zahlt, darf das Gut in Anspruch nehmen. Sollte die vorhandene Bedienungskapazität nicht ausreichen, weil es etwa zu zeitlichen Häufungen bei der Nutzung kommt, so können Knappheitspreise erhoben werden. Sie orientieren sich an den Eigenschaften der entstehenden Grenznutzungskosten.<sup>10</sup> Wird für die Bereitstellung einer zusätzlichen (infinitesimal) kleinen Leistungseinheit ein Preis erhoben, bezeichnet man diese Gebührenkomponente als *Grenzkostenpreis*.

Bei *prototypischen Kollektivgütern* muß die gemeinsame Nachfrage dagegen organisiert werden. Da ein privatrechtlicher Ausschluß von Trittbrettfahrern, die eine Beteiligung an den finanziellen Lasten ablehnen werden, nicht durchsetzbar ist, muß die Bereitstellung unter Anwendung hoheitlichen Zwanges erfolgen. Es kommen also nur solche Bereitstellungsverbände in Frage, die über die dem öffentlichen Recht vorbehaltenen Kompetenzen verfügen und ihre Mitglieder einem Nutzungs- und Finanzierungszwang unterwerfen dürfen. Rechtssicherheit, Landesverteidigung wie auch Deiche sind derartige Kollektivgüter.

*Genossenschaften des privaten Rechts* sind Klubs im zuvor beschriebenen Sinne. Als Vereine tragen sie ein Unternehmen, dessen Einrichtungen sie ihren Mitgliedern, die zugleich Kunden sind, zur Verfügung stellen. Es handelt sich um solche Leistungen, die die Mitglieder individuell wirtschaftlich fördern (Identitätsprinzip). Sie folgen dabei den Grundsätzen der Selbsthilfe, der Selbstverantwortung und der Selbstverwaltung.<sup>11</sup> Die von ihnen bereitgestellten Güter sollen sich durch relativ geringe Grenzkosten und niedrige Exklusionskosten auszeichnen, um ihren besonderen institutionellen Vorzügen gerecht zu werden.<sup>12</sup> Entsprechende Eigenschaften besitzen die zuvor beschriebenen Klubkollektivgüter.<sup>13</sup> Die Bereitstellung von Klubkollektivgütern für eine Gruppe erlaubt es, Produktionskostenvorteile (die sich aus Mindestgrößenerfordernissen, Groß-

---

<sup>10</sup> Es entstehen Überfüllungskosten, Verdrängungskosten oder Überlastkosten. Vgl. Grossektler, H. (1985), S. 216.

<sup>11</sup> Vgl. Jäger, W. (1991), S. 10; Grossektler, H. (1996), S. 119.

<sup>12</sup> Vgl. Grossektler, H. (1984), S. 73.

<sup>13</sup> Grossektler bezeichnet sie als geborene Betätigungsfelder von Genossenschaften, vgl. derselbe (1984), S. 73.

anlagen-, Harmonisierungs-, Zentralisierungs- und/ oder Spezialisierungseinsparnissen ergeben)<sup>14</sup> oder Machtvorteile durch Schaffung von Märkten zu realisieren. Die Bereitstellung einer weiteren Mengeneinheit verursacht bis zum Erreichen der Kapazitätsgrenze relativ geringe Grenzkosten. Gleichzeitig ist eine privatrechtliche Exklusion einfach durchzusetzen. Ein für die Erhaltung wünschenswerter Umweltbedingungen bedeutsames Klubkollektivgut, welches sich genossenschaftlich organisieren lassen könnte, ist die Abwasserentsorgung. Da die privatwirtschaftliche Erfüllung der Entsorgungsaufgabe erhebliche Verantwortung für die Umweltressourcen Boden und Wasser bedingt, kann man berechtigterweise von einer *privaten Umweltgenossenschaft* sprechen.

Von den privaten Genossenschaften im Sinne des Genossenschaftsgesetzes (GenG)<sup>15</sup> unterscheiden sich die *öffentlich-rechtlichen Genossenschaften*.<sup>16</sup> Es handelt sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie entstehen, wenn der Staat unter Anwendung des öffentlichen Rechts einen bestimmten Kreis von Wirtschaftssubjekten dazu zwingt, die Bereitstellung (Organisation der Nachfrage) eines (*prototypischen*) *Kollektivgutes* zu organisieren.<sup>17</sup> Es mangelt dann an dem für private Genossenschaften typischen Merkmal der Freiwilligkeit.<sup>18</sup> Eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft wird deshalb als *Zwangsgenossenschaft* bezeichnet.<sup>19</sup> Der Zweck und der mitgliedschaftsrechtliche Status der Angehörigen folgen aus einem staatlichen Hoheitsakt. Ohne öffentlichen Organisationszwang käme es nicht zur marktwirksamen Nachfrage in Gestalt eines Bereitstellungsverbandes, weil ein Ausschluß zahlungsunwilliger Nutzer mit privatrechtlichen Mitteln nicht möglich wäre.

---

<sup>14</sup> Vgl. Grossekketter, H. (1984), S. 65.

<sup>15</sup> Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, i. d. F. der Bekanntmachung v. 19. August 1994, BGBl. I S. 2202.

<sup>16</sup> Vgl. Irriger, U. (1991), S. 29ff.

<sup>17</sup> Der Zwangszusammenschluß kann durchaus im Interesse seiner Mitglieder liegen. Vgl. Irriger, U. (1991), S. 34.

<sup>18</sup> Vgl. Grossekketter, H. (1984), S. 65.

<sup>19</sup> Vgl. Grossekketter, H. (1999), S. 543.



Dennoch weisen die Zwangsgenossenschaften genossenschaftstypische Elemente in mehr oder minder starker Ausprägung auf, etwa die *Mitgliederförderung*, das *Identitätsprinzip* und den *Selbsthilfegedanken*.<sup>20</sup> Der Staat seinerseits delegiert eine öffentliche Aufgabe und nutzt dabei unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips die fachliche Kompetenz der Mitglieder. Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind etwa Deichgenossenschaften<sup>21</sup> und Handwerkskammern<sup>22</sup>. Wenn der öffentliche Zweck im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes liegt, spricht man von *öffentlich-rechtlichen Umweltgenossenschaften*. Vorbilder für Umweltgenossenschaft sind die etwa 12.000 Wasser- und Bodenverbände, die es in Deutschland gibt.<sup>23</sup> Sie nehmen als genossenschaftlich organisierte, öffentlich-rechtliche Körperschaften vielfältige Aufgaben in den Bereichen der Wasser- und Bodenbewirtschaftung wahr. Darin eingebunden sind die Landschaftspflege und die Verteilung der gemeinschaftlich genutzten Ressourcen. Weithin bekannt sind aber nur die großen Abwasserverbände in Nordrhein-Westfalen, deren Verantwortung sich auf ein ausgedehntes Wassereinzugsgebiet erstreckt. Sie wurden zum Teil bereits vor rund einhundert Jahren gegründet.

Am 14. Dezember 1899 entstand als erster großer Wasserverband die *Emschergenossenschaft*. Das Emscher-Hochwasser verursachte regelmäßig Überschwemmungen, die in dem dicht besiedelten Raum Krankheitsepidemien förderten. Mit dem Gesetz betreffend die Bildung einer Genossenschaft zur Regelung der Vorflut und zur Abwasserreinigung im Emscher-Gebiet vom 14. Juli 1904 erhielt der Verband ein öffentlich-rechtliches Korsett. Heute umfaßt die Emschergenossenschaft ein Verbandsgebiet von 865 km<sup>2</sup> und 2,4 Mill. Einwohnerwerten (Einwohner). Sie hat eine große ökonomische und ökologische Bedeutung für das Industrieviertel an der Ruhr und über die Region hinaus. Letztlich gelangt das geklärte Emscherwasser über den Rhein in die Nordsee. Die hohen Aufwendungen kommen den europäischen Meeren und der Arterhaltung zu gute.

---

<sup>20</sup> Vgl. Irriger, U. (1991), S. 242 ff.

<sup>21</sup> Vgl. Goldbeck, J. (1991).

<sup>22</sup> Vgl. Irriger, U. (1991).

<sup>23</sup> Vgl. Rapsch, A. (1993), S. 1; Endres, A./Holm-Müller, K. (1993), S. 161 – 187, Weller, C. (1991), S. 23 ff.

### 3. Umweltgenossenschaften und Umweltinstrumente

Private wie öffentlich-rechtliche Genossenschaften agieren im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Bindung. So eröffnet ihnen die marktwirtschaftliche Ordnung vielfältigste Handlungsmöglichkeiten, bietet ihnen die Wahl, kreativen oder ökonomischen Anreizen zu folgen. Der Staat setzt hingegen dort normative Grenzen, wo ihm die Wahrung der Verfassungsvoraussetzungen notwendig erscheint. Für jeden Marktteilnehmer soll ein möglichst großer Freiheitsraum gewährleistet bleiben. In den Überlegungen der Umweltökonomie findet sich diese Polarität wieder. Der *marktwirtschaftliche Allokationsmechanismus* ist das präferierte Verfahren, mit dem eine optimale Güterverteilung herbeizuführen ist. Einhergehen soll sie mit einem optimalen Umweltqualitätsniveau. Da das mikroökonomische Marktgleichgewichtsmodell diese Bedingungen nicht ohne weiteres zu erreichen vermag, wird das Freiheitsfeld durch geeignete *umweltpolitische Instrumente* begrenzt. Sie haben lenkende Funktion, fügen sich mehr oder minder unauffällig in den Marktmechanismus ein. Beide Elemente tragen zum Verständnis der Funktionsweise von Umweltgenossenschaften innerhalb des marktwirtschaftlichen Systems bei. Deshalb ist es sinnvoll, zunächst das Marktversagen zu erläutern, welches den umweltpolitischen Instrumenteneinsatz begründet. Der Einsatz bestimmter umweltpolitischer Instrumente ist konstituierend für die Entstehung privater oder öffentlich-rechtlicher Umweltgenossenschaften. Zwei dieser Instrumente werden vorgestellt.

#### 3.1 Allokation und Marktversagen

Im mikroökonomischen Marktgleichgewichtsmodell ist im Schnittpunkt von Angebots- und Nachfragekurve die *pareto-optimale* Preis-Mengen-Kombination zu finden. Durch eine Änderung dieser Koordinaten ist es nicht möglich, ein Wirtschaftssubjekt dieser Modellökonomie besser zu stellen, ohne ein anderes zu benachteiligen. Die gleichgewichtige Produktionsmenge determiniert den maximalen sozialen Überschuß, der sich als Summe von Konsumenten- und Produzentenrente ergibt.<sup>24</sup> Auf dem betrachteten Markt ist damit das erzielbare Wohlfahrtsmaximum erreicht.

Das mikroökonomische Marktgleichgewichtsmodell *abstrahiert von der Existenz von Umweltproblemen*, weil es ausschließlich die Nutzen- und Kostenwirkungen zwischen Anbietern und Nachfragern abbildet. Die Ursache von Umweltproblemen sind negative externe Effekte. Sie resultieren aus den Anreizwirkungen des unreglementierten

---

<sup>24</sup> Vgl. Fritsch, M./ Wein, T./ Ewers, H.-J. (1999): S. 53f.

Marktmodells. Der Verantwortliche einer umweltschädigenden Handlung verursacht bei einem *Dritten* Kosten, die seine Handlungen hinsichtlich der Qualität und des Umfangs nicht beeinflussen. Die Nutzensituation des Dritten wird also mitbestimmt von der Aktivität eines Individuums, welches in seinem Handeln autonom ist.<sup>25</sup>

Der an den marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus erhobene Anspruch, menschliches Verhalten zu antizipieren und damit die Berücksichtigung negativer externer Effekte zu erreichen, macht deutlich, daß das Marktgleichgewicht und die pareto-optimale Preis-Mengen-Kombination nicht deckungsgleich sind.<sup>26</sup> Da das Allokationsergebnis die umweltökonomischen Erwartungen nicht erfüllt, kennzeichnet man die Situation als *Marktversagen*.<sup>27</sup>

Die Zielsetzung umweltökonomischer Überlegungen besteht darin, *eine systemimmanente Überwindung des Marktversagens* zu erreichen. Es sprechen gute Gründe dafür, den marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus beizubehalten, um ihn bei der Internalisierung negativer externer Effekte einzusetzen. Im Fokus steht hierbei die Wesensgleichheit von Umweltproblemen und Marktmechanismus. Beide implizieren das *Verursachungsprinzip* als Grundelement.<sup>28</sup> Ein Marktteilnehmer, der eine knappe Ressource verbraucht, muß für den gegebenenfalls in einer anderen Verwendungsrichtung und bei einem anderen Marktteilnehmer eintretenden Engpaß Entschädigung leisten. Als Verursacher der Knappheitsfolgen tritt er in Höhe der Produktionsgrenzkosten ein, die seiner marginalen Zahlungsbereitschaft entsprechen. Der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang ist äquivalent mit dem des Umweltproblems. Hier verursacht der Emittent eine Einschränkung der Handlungsfreiheit bei dem Betroffenen, die Knappheitsfolgen zeitigt. Es fehlt lediglich ein Sanktions- bzw. Steuerungsinstrument für das Ausmaß und die Qualität der Inanspruchnahme von Umweltfaktoren. Eine Einbindung des Umweltbereichs in den Allokationsmechanismus würde diese Komponenten ergänzen. Negative externe Effekte können durch Anlastung ihrer zugehörigen Kosten bei den Verursachern internalisiert und umweltgerechte Steuerungsimpulse induziert werden.

---

<sup>25</sup> Vgl. Endres, A. (1994), S.14. Ein Beispiel für einen negativen externen Effekt ist die Einleitung von Säure durch ein Chemieunternehmen in einen Fluß. Die Minderung der Wasserqualität könnte die Fischpopulation schädigen. Die Ertragssituation der Fischer würde in Folge der Aktivitäten des Chemieunternehmens geschmälert. Eine Bewertung der negativen externen Effekte führt zu den externen Kosten. Im Beispiel handelte es sich um die Einkommensverluste der Fischer. Dabei sind unter Umständen intergenerative Langzeitwirkungen zu beachten.

<sup>26</sup> Vgl. Endres, A. (1994), S.18.

<sup>27</sup> Vgl. Fritsch, M./ Wein, T./ Ewers, H.-J. (1999), S. 92 ff.

<sup>28</sup> Vgl. Endres, A. (1994), S. 19f.

Die Suboptimalität eines unter Einbeziehung von negativen externen Effekten bewerteten mikroökonomischen Gleichgewichtsmodells ist deshalb durch *geeignete umweltökonomische Instrumente* so zu beeinflussen, daß Identität von Gleichgewicht und Pareto-Optimalität erreicht wird.

### 3.2 Internalisierung versus Emissionsstandardisierung

Die theoretische Umweltpolitik untersucht die Einsatzmöglichkeiten von Instrumenten zur Erreichung definierter Umweltziele und analysiert die zugehörigen Gestaltungsmöglichkeiten. Es stehen zwei Arten von Instrumenten zur Verfügung, die sich im angestrebten Grad der theoretischen Zielerreichung unterscheiden.<sup>29</sup> Instrumente zur *Internalisierung externer Effekte* sind

- Verhandlungen zwischen den beteiligten Parteien (Coase-Theorem),
- Haftungsregeln und
- Pigou-Steuern.

Alle drei Strategien stützen das Werturteil, daß die externen Kosten der Umweltschädigung voll zu erfassen sind. Bei der zweiten Art handelt es sich um emissionsstandardorientierte Instrumente. Sie basieren auf einer definierten Belastungsgrenze.<sup>30</sup> Es sind:

- Auflagen,
- Abgaben und
- Zertifikate.

Diese Strategien visieren keine vollständige Erfassung aller externen Kosten an.

### 3.3 Umweltinstrumente in ordnungspolitischer Betrachtung

Der Staat begegnet den auftretenden ökologischen Herausforderungen durch eine entsprechende Gestaltung des ordnungspolitischen Rahmens. Er erläßt *Gesetze* (Rechtsnormen), die den Umweltschutz gewährleisten sollen. Gesetze sind abstrakt-generelle Regelungen und deshalb weder an einen speziellen Adressaten gerichtet, noch auf einen bestimmten Fall bezogen. Sie sind ein Element des verfügbaren umweltpolitischen Instrumentariums.

---

<sup>29</sup> Vgl. Endres, A. (1994), S. 32.

<sup>30</sup> Vgl. ebenda, S. 98.

Die prozeßpolitische Umsetzung der ordnungspolitischen Vorgaben leisten die öffentliche Verwaltung und besondere Private. Ihnen stehen weitere umweltpolitische Instrumente zur Verfügung. So haben sie die Möglichkeit über *Verwaltungsakte*<sup>31</sup> konkret- und abstrakt-individuelle Regelungen zu erlassen, beispielsweise Auflagen. Die zuständige Umweltbehörde<sup>32</sup> kann ihren Sachverstand einbringen und damit dem Subsidiaritätsgedanken Geltung verschaffen. Ist die *Genossenschaft* ein geeignetes institutionelles Spielregelsystem, das die Anwendung umweltpolitischer Instrumente im marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus unterstützt?

Das *Coase-Theorem* ist auf eine bilaterale Verhandlungslösung ausgerichtet. Mittels Zuweisung von Eigentumsrechten an Umweltressourcen wird eine Vertragspartei in die Lage versetzt, ihre Rechte gegen finanzielle Kompensation zu transferieren und einen Ausgleich des Schadens zu erreichen. Eine derartige parteiliche Konstruktion entspricht nicht dem Genossenschaftsmodell. Dort tritt eine solidarisch-homogene Gruppe aufgrund einer Interessengleichrichtung zusammen. Die Mitglieder sind keine Kontrahenten, sondern nutzen ein gemeinschaftlich bereitgestelltes Gut, um ihre individuellen Ziele zu verwirklichen. Somit scheidet die Verhandlungslösung unter der verfolgten Fragestellung aus.

Die *Pigou-Lösung* sieht vor, den Verursacher negativer Externalitäten mit Steuern in Höhe der dabei entstehenden Schäden zu belasten. Folglich ist er verpflichtet, eine Abgabe pro Emissionseinheit zu zahlen, die den externen Grenzkosten entspricht. Dieses Vorgehen ist in einer Genossenschaft des privaten Rechts allerdings nicht umsetzbar, weil das Ausmaß (Extensionsniveau) ihrer Finanzierungs Kompetenzen<sup>33</sup> zu niedrig ausgeprägt ist: d. h. es fehlt ihr an dem hierfür erforderlichen öffentlichen Recht, Steuern erheben zu dürfen, das erst auf der Ebene einer Gemeinde vergeben wird.

Schließlich besteht die Möglichkeit, Umweltbeeinträchtigungen über das *Haftungsrecht* zu internalisieren. Es legt die Bedingungen fest, welche für die Entschädigung gelten. Dabei eröffnet sich eine interessante genossenschaftliche Anwendungsmöglichkeit. Eine Genossenschaft läßt sich mit der Kompetenz ausstatten, Haftungsregeln für ihre Mit-

---

<sup>31</sup> § 35 S. 1 VwVfG. Zu den Begriffsmerkmalen des Verwaltungsaktes und dem Unterfall der Allgemeinverfügung siehe Maurer, H. (1995), S. 176 ff.

<sup>32</sup> Gemäß § 1 Abs. 4 VwVfG ist eine Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Der verwaltungsverfahrensrechtliche Behördenbegriff umfaßt Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, Beliehene und Verwaltungshelfer. Das Handeln der beiden letzteren Privatrechtssubjekte ist der beleihenden bzw. beauftragenden Behörde zuzurechnen.

<sup>33</sup> Vgl. Grosseckler, H. (1999), S. 543.

glieder zu erlassen, um im Auftrag des Staates Prävention und Schadenausgleich zu betreiben. Dafür muß sie allerdings die Rechtsform einer *Körperschaft des öffentlichen Rechts* annehmen. Die praktische Bedeutung einer Delegation haftungsrechtlicher Aufgaben auf eine Umweltschutzgenossenschaft wird in der Überwindung des bestehenden Vollzugsdefizits im Ordnungsrecht gesehen. Worin dieses Defizit besteht und welche Funktionen die Genossenschaft übernehmen kann, wird im Kapitel 4 erläutert.

Unter den emissionsstandardorientierten Instrumenten sind die *Auflagen* (Gebote und Verbote) von Bedeutung. Von einer Gebietskörperschaft werden konkret-individuelle Regeln geschaffen, die den Verursachern von Emissionen in einer bestimmten Region und zu einer bestimmten Zeit individuelle Höchstgrenzen vorschreiben.<sup>34</sup> Die Prävention ist entscheidend.<sup>35</sup> Eine Auflage kann sich insbesondere an eine *private Umweltgenossenschaft*, etwa einen Abwasserentsorgungsverband richten. Es wird ihm genau vorgegeben, wie das Grundwasser vor Verunreinigungen zu schützen ist und welche Restverschmutzung im geklärten Abwasser vorhanden sein darf. Wie die Auflagen technisch erfüllt werden und welche Verbandsgröße sich als ökonomisch sinnvoll empfiehlt, bleibt der Privatinitiative überlassen. Folglich könnte sie zur Überwindung negativer externer Effekte eingesetzt werden. Ein entsprechendes Modell wird im Kapitel 5 vorge-

---

<sup>34</sup> Vgl. Endres, A. (1993), S.99.

<sup>35</sup> Das Haftungsrecht stellt zwar ein ähnliches Instrument dar, das aber hinsichtlich der Haftung und der angestrebten vollständigen Kostenerfassung höheren Erwartungen genügt.

stellt. Eine Betrachtung von Abgaben und Zertifikaten ist an dieser Stelle nicht erforderlich.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Das Instrument der *Abgabe* zielt darauf, die regionalen Verursacher von Emissionen mit Kosten zu belasten, um die zuvor exogen definierte Emissionshöchstgrenze einhalten zu können. Bemessungsgrundlage könnten die verursachten Schadstoffmengeneinheiten, eingesetzte Produktionsfaktormengen oder die erzeugten Endproduktmengen sein. Ein endogener Ausgleich zwischen den tatsächlichen Kosten und Nutzen des Umweltverzehr, wie sie die Pigou-Steuer anstrebt, wird nicht erreicht. Abgaben sind ein Oberbegriff für öffentliche Einnahmen, die auf der Finanzhoheit von Gebietskörperschaften und einiger Parafisci beruhen. Die Erhebung von Zwangsgebühren und –beiträgen läßt sich an eine öffentlich-rechtliche Zwangsgenossenschaft delegieren. Steuern, Zölle und Sozialabgaben werden hingegen nur von Verbänden mit einem höheren Extensionsniveau der Finanzierungskompetenz erhoben. Die Bemessungsgrundlage einer von der Zwangsgenossenschaft erhobenen Abgabe ist auf solche Leistungen beschränkt, die zwischen der genossenschaftlichen Organisation und ihren Mitgliedern ausgetauscht werden. Ein Wasserverband kann die eingeleiteten Schadstoffmengeneinheiten mit einer Gebühr belegen, aber nicht die von dem Verursacher erzeugten Güter und Dienstleistungen. *Zertifikate* sind Emissionserlaubnisscheine. Sie werden vom Staat herausgegeben und gestatten dem Besitzer eine Schadstoffemission in bestimmter Qualität und Höhe. Die Gesamtmenge herausgegebener Zertifikate entspricht der zuvor definierten Gesamtemissionsmenge des Schadstoffs, die für eine Region als tragbar angesehen wird.

## 4. Zwangsgenossenschaften und Haftungsrecht

Die anschließende Untersuchung betrachtet das umweltpolitische Instrument des Haftungsrechts im Kontext einer öffentlich-rechtlichen Umweltgenossenschaft. Die Kombination der primär rechtlichen und der organisatorischen Institutionen sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- *Erstens* soll die Lücke in der Umwelthaftung durch ein kollektives Eintreten der in der Genossenschaft erfaßten Hauptverantwortlichen geschlossen werden.
- *Zweitens* könnte die Genossenschaft ein Präventionssystem zur Vermeidung von Umweltschäden entwickeln und einsetzen.
- *Drittens* schafft der öffentlich-rechtliche Status der Genossenschaft die Möglichkeit, das Umweltrecht zu deregulieren und den Erlaß entsprechender Vorschriften an die subsidiäre Institution zu delegieren.<sup>37</sup>

### 4.1 Aufgaben

Die unbefriedigende Situation der Umwelthaftung ist zurückzuführen auf die Bedeutungszunahme von Distanz- und Summationsschäden, von denen besonders Wälder, Gebäude und Flüsse betroffen sind. *Distanzschäden* sind Umweltschäden, bei denen große Entfernungen zwischen dem Ort der schadensbegründenden Emission und dem Ort des Schadenseintritts liegen. *Summationsschäden* sind dagegen Umweltschäden, die im Zusammenwirken mehrerer schadensbegründender Ereignisse ausgelöst werden. Seit den siebziger Jahren nimmt die Zahl der Umweltereignisse zu, die Distanz- und/oder Summationsschäden verursachen und das bürgerliche Haftungsrecht an eine faktische Grenze führen, die die Rechtsverwirklichung unmöglich macht.<sup>38</sup>

Die Rechtsprechung scheidet bei komplexen Ereignissen an der Ermittlung des Verursachers der schädlichen Umwelteinwirkung. Folglich ist das auf einer transparenten bilateralen Beziehung aufbauende Haftungsrecht in bestimmten Fällen kein geeignetes Instrument.

Das Schließen dieser Haftungslücke gelingt nur, wenn zwischen das individuelle Verursachungsprinzip und das Gemeinlastprinzip (Kostenfolgen trägt die Allgemeinheit) zu

---

<sup>37</sup> Vgl. Marburger, P./ Gebhard, T. (1993), S. 116.

<sup>38</sup> Vgl. Kinkel, K. (1989), S. 294.



sätzlich ein kollektives Verursachungsprinzip tritt. Es wird auch als Gruppenlastprinzip bezeichnet, weil die Folgekosten durch die Gruppe von Rechtssubjekten zu tragen sind, welche typischerweise den Umweltschaden verursacht hat.<sup>39</sup> Hierunter fallen beispielsweise die Altlastenbeseitigung (z.B. Müllkippen) durch eine Gruppe von Chemieunternehmen oder der Ausgleich von Waldschäden durch Energiewirtschaftsunternehmen, Industrieunternehmen und Kraftfahrzeugbesitzer. Das kollektive Verursachungsprinzip bildet den Hintergrund, vor dem Fonds gebildet oder Sonderabgaben erhoben werden.

Es könnte als Legitimationsgrundlage dienen, um eine vorher definierte Gruppe von Rechtssubjekten, die als typische Emittenten einzustufen sind, in einer öffentlich-rechtlichen Umweltgenossenschaft zu erfassen.<sup>40</sup> Die einzelwirtschaftliche Verantwortung wäre auf die Gemeinschaft zu übertragen, die dem Anspruchsberechtigten einen aus Umwelteinwirkungen entstandenen Schaden ersetzen müßte. Das im Haftungsrecht verankerte kollektive Verursachungsprinzip wäre demnach das konstituierende Element einer Zwangsgenossenschaft, das die Praktikabilität des Umwelthaftungsrechts erhöhen soll.

Die weitere Untersuchung verlangt eine genaue Abgrenzung des Tatbestandes genossenschaftlicher Umwelthaftung. Sofern dem hier formulierten Vorschlag gefolgt wird, muß der Umfang der Haftung genauer definiert werden. Ebenso ist das Verhältnis von Individualhaftung und kollektiver Haftung als Folge des verwendeten Tatbestandsbegriffs genauer zu beleuchten.

#### a) Tatbestand genossenschaftlicher Umwelthaftung und Haftungsausschluß

Das Defizit in der Umsetzung des Haftungsrechts ist eine Konsequenz der durch Distanz- und Summationsschäden erschwerten Individualisierung von Verursachern. Ein System des kollektiven Schadensausgleichs muß deshalb einige generelle Anforderungen erfüllen.<sup>41</sup> Die angestrebte Lösung muß *erstens* ökonomisch effizient sein. Eine Entschädigung durch kollektiven Ausgleich soll ein vertretbares Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Eine derartige Forderung bezieht sich natürlich besonders auf den Aufwand, der erforderlich wäre, um einen Emittenten als Verantwortlichen zu lokalisieren.

---

<sup>39</sup> Vgl. Bender, B./ Sparwasser, R./ Engel, R. (1995), S. 28f.

<sup>40</sup> Vgl. Marburger, P./ Gebhard, T. (1993), S. 128.

<sup>41</sup> Vgl. Kinkel, K. (1989), S. 294 f.

Zum *zweiten* bedarf es einer Konzentration auf jene Umweltbeeinträchtigungen, die – unter Berücksichtigung der in einer Industriegesellschaft geltenden besonderen Bedingungen – den konsensfähigen Umweltstandard deutlich unterschreiten.<sup>42</sup> Die Voraussetzungen eines Entschädigungsanspruchs müssen genau definiert werden.

*Drittens* soll das einzuführende neue Haftungssystem die Distanz- und Summationsschäden einer abschließenden Regelung zuführen, ohne weitere Ausgleichssysteme ansprechen zu müssen.

Diesen Systemanforderungen zuzustimmen bedeutet, den Tatbestand genossenschaftlicher Umwelthaftung von der Existenz eines beliebigen Umweltschadens abhängig zu machen. Jeder Schadensfall im Umweltbereich ist von der Genossenschaft zu vertreten.<sup>43</sup> Faktisch handelt es sich dann um eine Verdachtshaftung, weil im Rahmen des kollektiven Verursachungsprinzips unterstellt werden darf, daß jede Schädigung von einem Mitglied der Genossenschaft ausgelöst wurde.

Eine wie auch immer begründete Einschränkung des Tatbestandes der genossenschaftlichen Haftung würde hingegen auf eine Individualisierung des Verursachers nicht verzichten können, weil beim Auftreten des Schadens zunächst noch unklar bliebe, ob die Genossenschaft kollektiv oder ein einzelner Emittent individuell zur Verantwortung herangezogen werden müßte. Handelte es sich um Distanz- oder Summationsschäden, so wäre eine Aufklärung nicht möglich. Der Betroffene ginge leer aus und die Vielzahl gescheiterter Aufklärungsversuche oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand entschädigter Betroffener machten das System ineffizient.

Deshalb wird dem Vorschlag zugestimmt, den Tatbestand genossenschaftlicher Umwelthaftung umfassend auf die Merkmale

- Beeinträchtigung von Wasser, Boden und Luft,
- Schaden sowie
- Kausalität zwischen Umweltbeeinträchtigung und Schaden

zu stützen.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. Kinkel, K. (1989), S. 295.

<sup>43</sup> Vgl. Gebhard, T. (1995), S. 72.

<sup>44</sup> Vgl. Gebhard, T. (1995), S. 73.

Die Kausalitätsanforderung wäre so zu formulieren, daß sie der Geschädigte erfüllen kann. Eine kollektive Haftung der Genossenschaft ist selbstverständlich auszuschließen, wenn der Verursacher eines Umweltschadens bekannt, aber kein Mitglied in ihr ist.<sup>45</sup>

#### b) Umfang genossenschaftlicher Haftung

Die genossenschaftliche Umwelthaftung betrifft Personenschäden, Vermögensschäden und ökologische Schäden. Angesichts des weiten Tatbestandsbegriffs sind alle umweltbedingten Körper- und Gesundheitsschäden einzubeziehen, trotz eventuell auftretender Abgrenzungsprobleme zu Schäden, die durch die gesetzliche Krankenversicherung und teilweise durch die Unfallversicherung abgedeckt sind. Begründet wird dies damit, daß das genossenschaftliche System eine gerechte Lastenverteilung von Umweltbeeinträchtigungen erreichen möchte.<sup>46</sup> Wenn Umweltbeeinträchtigungen von der Gemeinschaft der Krankenversicherten getragen würden, wäre dies nicht gewährleistet.

Die Leistungen bei Personenschäden sollten unbegrenzt sein und den Lebensunterhalt des Betroffenen durch Übernahme der Heilungskosten, Ersatz von Einkommensausfall oder Erbringung von Rentenleistungen bei Erwerbsunfähigkeit absichern. Sach- und Vermögensschäden sollten dagegen einer Haftungsbegrenzung unterliegen.<sup>47</sup> Begründet wird dies damit, daß der entstandene Schaden in bestimmten Bereichen, etwa bei Wald- oder Gebäudeschäden, wirtschaftlich vertretbar nicht ersetzt werden kann. Die Beiträge zur Umweltschutzgenossenschaft wären von ihren Mitgliedern bei unbeschränkter Haftung nicht tragbar. Außerdem ist eine unbegrenzte Haftung mit dem hier unterstellten Prinzip der Verdachtshaftung nicht vereinbar. Sinnvoll wäre es, den Schadenersatzanspruch wenn möglich statt in Geld unmittelbar als Wiederaufforstungsleistung, Entgiftung verseuchter Böden, etc. zu erfüllen.<sup>48</sup> Die mit jedem Schadensfall wachsende Erfahrung einer Umweltgenossenschaft könnte zu einer raschen Wiederherstellung des betroffenen Ökosystems beitragen.

Ökologische Schäden entstehen am Naturhaushalt insgesamt. Hierbei sind zwei Problemfelder zu beachten.<sup>49</sup> Der wirtschaftliche Schadenswert einer Umweltbeeinträchti-

---

<sup>45</sup> Vgl. Gebhard, T. (1995), S. 74.

<sup>46</sup> Vgl. Gebhard, T. (1995), S. 75.

<sup>47</sup> Vgl. Gebhard, T. (1995), S. 77f.

<sup>48</sup> Vgl. Kinkel, K. (1989), S. 295.

<sup>49</sup> Vgl. Gebhard, T. (1995), S. 79f.

gung liegt häufig unter dem ökologischen. Somit sollte eine Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes (Naturalrestitution, § 249 Abs. 1 BGB) verlangt werden und nicht ein geldlicher Ersatz. Zum zweiten ist die beschädigte Sache unter Umständen herrenlos (z.B. Fauna). Ungeklärte Eigentumsverhältnisse müssen durch eine lückenfüllende Gesetzgebung bezüglich der Anspruchserhebung im Interesse der Allgemeinheit sinnvoll ergänzt werden. Auch in diesem Zusammenhang ist eine Haftungsbegrenzung vorzuziehen.

c) Verhältnis von Individualhaftung und kollektiver Haftung sowie genossenschaftlicher Regreßanspruch

Die Festlegung des Verhältnisses zwischen dem geltenden Umweltrecht und dem Prinzip kollektiver Haftung durch eine Umweltgenossenschaft impliziert drei Möglichkeiten:<sup>50</sup>

- Subsidiäre Haftung  
(Ausfallhaftung der Genossenschaft bei gescheiterter Individualisierung des Schädigers),
- Gesamtschuldnerische Haftung  
(Nebeneinander beider Haftungssysteme),
- Haftungsablösung  
(Ersatz der Individualhaftung durch gesamtschuldnerische Haftung).

Die beiden ersten Varianten erfordern zwingend, den Emittenten zu bestimmen. Weil das aber in vielen Fällen, die einen unklaren Ursache-Wirkungs-Zusammenhang aufweisen, scheitert und von vornherein Rechtsunsicherheiten schafft, sollte die Haftungsablösung präferiert werden. Sie harmoniert am zuverlässigsten mit dem Anspruch der Genossenschaft, den Tatbestand der Haftung auf alle Beeinträchtigungen von Umweltmedien auszudehnen und somit die Summations- und Distanzschäden abschließend zu regeln. Das Vorbild für diese Verfahrensweise liefert die gesetzliche Unfallversicherung. Problematisch ist die bereits angesprochene Abgrenzung zwischen genossenschaftlicher Haftung und gesetzlicher Unfall- und Krankenversicherung. Darin wird nochmals die Notwendigkeit einer präzisen Formulierung des umweltbezogenen Tatbestandes deutlich.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Vgl. Gebhard, T. (1995), S. 81ff.

<sup>51</sup> Vgl. Gebhard, T. (1995), S. 83.

Abschließend sei noch auf die mögliche Konstruktion eines Regreßanspruches der Genossenschaft gegen ihre Mitglieder eingegangen. Praktisch würde die Durchsetzung dieses Anspruchs in vielen Fällen aus den gleichen Gründen scheitern, aus denen sie dem unmittelbar Betroffenen eine Aufklärung des Schuldigen verwehren. Die Intransparenz des Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs wird aber wegen des kollektiven Haftungsprinzips nicht mehr so deutlich, weil der Geschädigte im Rechtsstreit seinen Anspruch mittels einer Verdachtshaftung und der Wahrscheinlichkeitsvermutung durchsetzt, daß der Verantwortliche Mitglied der Umweltgenossenschaft ist. Der Versuch einer Individualisierung unterbleibt. Folglich weiß der Schuldige nicht mit letzter Sicherheit, ob eine solche in einem Prozeß zum Erfolg und unter dem Prinzip der Individualhaftung zu seiner Verurteilung geführt hätte. Eine Anerkennung dieser Überlegung hat zur Folge, daß der Regreßanspruch trotz des Beweislastproblems für die Genossenschaft ein scharfes Schwert sein könnte. Ein Mitglied, welches zwar in einem kollektiven Haftungssystem versichert ist, aber mit der schwer kalkulierbaren Gefahr lebt, entdeckt und in Regreß genommen zu werden, wenn es gegen das von der Umweltgenossenschaft erlassene Recht verstößt und die Umwelt fahrlässig oder gewollt schädigt, wird sich tendenziell eher wohlverhalten, als wenn es völlig an einem Sanktionsinstrument fehlt.

Die Entwicklung eines Präventionssystems durch die Genossenschaft könnte einen umfangreichen Katalog von Aufgaben erschließen:<sup>52</sup>

- 1) Erlaß von verbindlichen Umweltschutzvorschriften,
- 2) Aufsicht über deren Einhaltung,
- 3) Verhängung von Sanktionen bei Nichteinhaltung der Vorschriften,
- 4) Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen.

Die Kernkompetenz der Genossenschaft ist der Erlass von Umweltschutzvorschriften. Hinsichtlich der Normenhierarchie handelt es sich dabei um Verhaltensregeln, die der staatlichen Rechtsetzung mittels Verfassung, Gesetzen und Rechtsverordnungen nachgeordnet sind, aber für die Zwangsmitglieder Gültigkeit besitzen.

Die Regulierung des Staates muß sich auf zwei neue Bereiche erstrecken. Zunächst muß er die Reichweite der genossenschaftlichen Umweltschutzvorschriften eingrenzen. Ansonsten bestünde das Risiko einer Einmischung in verschiedenste gesellschaftliche Felder. Damit korreliert die zweite Anforderung. Dem Staat muß es gelingen, eine Trennung zwischen den gesetzlichen Umweltraumbedingungen und den genossenschaftlichen Bestimmungen zu ziehen.

---

<sup>52</sup> Vgl. Marburger, P./ Gebhard, T. (1993), S. 147.

## 4.2 Mitgliedschaft und Gliederung

Die Mitglieder einer öffentlich-rechtlichen Umweltgenossenschaft sind ausschließlich diejenigen, die das Umweltmedium durch ihre Aktivitäten schädigen.<sup>53</sup> Dabei kann zunächst offen bleiben, ob alle Emittenten einbezogen werden oder nur die Hauptverursacher, wie etwa bestimmte Industrieunternehmen.<sup>54</sup>

Dennoch müssen rechtlich abgesicherte Kriterien definiert werden, nach denen der Mitgliederkreis einer Umweltgenossenschaft zu erfassen ist. MARBURGER/GEBHARD schlagen vor, den vom Bundesverfassungsgericht in der Rechtsprechung zu den Sonderabgaben entwickelten Grundsätzen zu folgen.<sup>55</sup> Die zu belastende Gruppe wird dann nach drei Kriterien abgegrenzt:

- gemeinsame vorgegebene Interessenlage oder besondere gemeinsame Gegebenheiten;
- evident größere Nähe zum verfolgten Zweck als jede andere gesellschaftliche Gruppe;
- die Aufgabe muß überwiegend in ihre Verantwortung fallen.

Die Mitglieder sollen eine Solidargemeinschaft bilden, die sich eigenverantwortlich und selbstverwaltet dem Genossenschaftszweck, also der Haftung und der Prävention, widmet. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, bedarf es einer homogenen, in ihren Interessen weitgehend gleichgerichteten Gruppe.<sup>56</sup>

Eine Gliederung der Genossenschaften könnte nach den Umweltmedien Wasser, Boden und Luft erfolgen.<sup>57</sup> Haftung und Prävention würden sich jeweils auf das entsprechende

---

<sup>53</sup> Vgl. Marburger, P./ Gebhard, T. (1993), S. 125f.

<sup>54</sup> Vgl. Marburger, P./ Gebhard, T. (1993), S. 122, S. 126

<sup>55</sup> Vgl. Marburger, P./ Gebhard, T. (1993), S. 128.

<sup>56</sup> Vgl. Marburger, P./ Gebhard, T. (1993), S. 127.

<sup>57</sup> Der Vorschlag einer Anbindung der Umweltgenossenschaften an die Berufsgenossenschaften soll hier nicht weiter verfolgt werden, da er mit vielen Nachteilen verbunden ist. Siehe dazu: Marburger, P./ Gebhard, T. (1993), S. 116 – 121.

Medium erstrecken. Als Untergliederungsaspekte wäre für Wasser- und Bodengenossenschaften eine Regionalisierung denkbar, die sich an bestimmten Wasserläufen (Vorflutern) orientiert. Das ist auch wegen der engen Verbindung von Wasser- und Bodenemissionen sinnvoll. Da Luftemissionen sehr große räumliche Distanzen überwinden können, scheint hier eine bundesweite Genossenschaft sinnvoll.

## 5. Private Genossenschaften und Auflagen

Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes werden auch von den kommunalen Gebietskörperschaften wahrgenommen, etwa im Bereich der Abwasserentsorgung. Es gilt die auf dem Gemeindegebiet anfallenden Abwässer zu sammeln, fortzuleiten und in einer geeigneten Kläranlage zu behandeln, um sie dann in ein Gewässer einzuleiten oder ausnahmsweise zu versickern, zu verregnen oder zu verrieseln.<sup>58</sup>

Grundsätzlich ist die Gemeinde nicht der richtige Bereitstellungsverband für diese Aufgabe, da ihre Finanzierungs Kompetenzen weit über das erforderliche Niveau hinausreichen.<sup>59</sup> Es besteht die Gefahr, daß wesentliche Motivations- und Informationsvorteile zwischen dem Verband und seinen Mitglieder verloren gehen. Die Miteigentums- und folglich Mitbestimmungsrechte werden verwässert. Die Konstruktion des Bereitstellungsverbandes orientiert sich nicht konsequent an den Anforderungen des Kongruenzprinzips.<sup>60</sup>

Die Bereitstellungsmenge an Abwasserentsorgungseinheiten wird willkürlich durch die Größe des Gemeindeverbandes determiniert. Technische Entwicklungen, die in einigen Bereichen lokale Großkläranlagenmonopole und kostenintensive Kanalisationsnetze ersetzen könnten, finden keine angemessene Berücksichtigung.<sup>61</sup>

Die rechtlichen Rahmenbedingungen, welche für die gegenwärtige institutionelle Ausgestaltung der Abwasserentsorgung verantwortlich sind, sollen hier nicht problematisiert werden. Es sei lediglich darauf hingewiesen, daß sie entscheidenden Anteil an den retardierten Privatisierungsbestrebungen haben.<sup>62</sup>

Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden<sup>63</sup> im Bereich der Abwasserbeseitigung wird mit externen Effekten technologischer Art begründet. Dabei handelt es sich um Gesundheitsgefährdungen und Umweltverschmutzungen, die durch eine unzureichende Abwasserreinigung oder undichte Kanalleitungen ausgelöst werden könnten. Zweifel-

---

<sup>58</sup> Vgl. Gem. Rd. Erl. des Innen- und Umweltministeriums NW 1989, S. 84.

<sup>59</sup> Vgl. Grosseckler, H. (1999), S. 543 f.

<sup>60</sup> Das Kongruenzprinzip vereinigt drei Teilprinzipien: das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, das Demokratieprinzip und das Prinzip der Immediatkontrolle.

<sup>61</sup> Vgl. Ankara, Ü. / Lammers, U. (1994), S. 1850.

<sup>62</sup> Vgl. hierzu Brüning, C. (1997).

<sup>63</sup> Vgl. grundlegend Koch, M. (1992).



haft ist allerdings, ob der gemeindliche Vielzweckverband die Aufgabe deshalb integrieren muß, um sie selbst zu erbringen. Die Alternative besteht in einer *privaten Abwasserentsorgungsgenossenschaft*, die sich aus einer oder vielen lokalen Kläreinheiten zusammensetzen kann. Eine Behörde kann sich darauf beschränken, Qualitätsmaßstäbe für den Transport und die Reinigung vorzugeben und in Gestalt einer *Auflage* gezielt an denjenigen Entsorger zu richten, dessen technische Lösung sie zu reglementieren wünscht. Sofern Enteignungen erforderlich werden, um das Leitungsnetz über ein privates Grundstück zu führen, bietet sich ein kooperatives Vorgehen zwischen dem Bereitstellungsverband und der Gebietskörperschaft an (*public-private-partnership*).

Das die zunächst theoretisch vorgestellten Abwasserentsorgungsgenossenschaften von großer praktischer Relevanz sind, zeigen die Ergebnisse einer aktuellen Erhebung des DGRV zu den *Neugründungen von Genossenschaften*.<sup>64</sup> Im Betrachtungszeitraum 1. Januar 1993 bis 31. August 1998 wurden in 17 Regional- und Fachprüfungsverbänden insgesamt 109 Genossenschaftsneugründungen<sup>65</sup> registriert. Unter ihnen befanden sich 16 Wasserver- bzw. Abwasserentsorgungsgenossenschaften, deren Anteil somit etwa 15% beträgt. Sie sind überwiegend in ländlich geprägten Verbänden entstanden, die einen niedrigen Erschließungsgrad aufwiesen. Die Analyse der Bestimmungs- und Erfolgsfaktoren von Neugründungen ergab, daß die Rechtsformwahl bei den Wassergenossenschaften in vier Fällen auf einer Vorgabe der zuständigen Behörde beruhte. Die Institution genießt bei der gegebenen Problemstellung also das notwendige Vertrauen.

## 5.1 Aufgaben und Gliederung

Eine private Abwasserentsorgungsgenossenschaft soll jene Aufgaben übernehmen, die bisher von der Gebietskörperschaft verrichtet wurden. Mithin wird sie die Bereitstellung des Kanalnetzes und/oder der Kläranlage(n) übernehmen. Die optimale Größe des Verbandes – hinsichtlich der bereitgehaltenen Entorgungsmengeneinheiten – wird wesentlich von der Siedlungsstruktur innerhalb des Raumes bestimmt. So ist vorstellbar, daß innerhalb der bisherigen Gemeindegrenzen mehrere Insellösungen oder aber über Gemeindegrenzen hinweg Entsorgungsverbände entstehen.

---

<sup>64</sup> Wülker, H.-D. (2000): Die Genossenschaften - Wegbereiter einer Renaissance der Genossenschaftsidee?, Vortrag, gehalten am 17. Januar 2000 im Oberseminar zum Genossenschaftswesen des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

<sup>65</sup> Bloße Gründungsanfragen sowie Fusionen und Umwandlungen wurden nicht berücksichtigt. Ebenfalls unberücksichtigt blieben Neugründungen bei den Wohnungsbau- und Konsumgenossenschaften sowie jene Fachprüfungsverbände in den neuen Bundesländern, die dem DGRV nicht angehören.

Der Genossenschaftsverband Berlin-Hannover hat für die in seinem Verbandsgebiet ansässigen Abwasserentsorgungsgenossenschaften eine Mustersatzung entworfen. Gegenstand der Unternehmen ist gemäß § 2 Abs. 2 dieser Satzung „...die Förderung der Mitglieder bei der Einführung und dem Betrieb einer Abwasserbehandlung durch

- gemeinschaftliche Nutzung eigener und fremder Abwasserbehandlungsanlagen, Rohrleitungsnetze und sonstigen Anlagen und Maschinen;
- Unterstützung und Beratung der Mitglieder und Anlagenbetreiber bei der Festlegung der Anlagenkonzeption und bei der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, Verordnungen und Anforderungen;
- Vermittlung eines Erfahrungsaustausches unter den Mitgliedern über den Anlagenbetrieb;
- Wahrnehmung und Vertretung der Interessen der Mitglieder im Hinblick auf die Abwasserbehandlung;
- gemeinschaftlicher Einkauf von Bau- und Zubehörteilen für Abwasserbehandlungsanlagen oder die Vermittlung von Einkaufsmöglichkeiten oder Dienstleistungen;
- gemeinschaftliche Verwertung oder Entsorgung von Reststoffen der Abwasserbehandlung auch durch Errichtung und Betrieb eigener Einrichtungen und Anlagen;
- Übernahme oder Vermittlung von Planungsarbeiten oder sonstigen Dienstleistungen;
- Wartung der Anlagen.“

Das mögliche Aufgabenspektrum ist damit eingegrenzt. Die Genossenschaft kann sich auf die Bereitstellung beschränken, indem sie lediglich Verwaltungs- und Koordinationsaufgaben übernimmt und die Herstellung (Produktion) an Dritte vergibt (Make-or-buy-Frage).<sup>66</sup>

## 5.2 Mitgliedschaft und Finanzierung

Potentielle Mitglieder von Abwasserentsorgungsgenossenschaften sind private Haushalte, Gewerbe- und Industriebetriebe sowie öffentliche Einrichtungen. Die Finanzierung der bereitgestellten Leistungen erfolgt über einen gemischten Tarif. Während sich die Grenzkostengebühren an der anfallenden Abwassermenge orientieren, wird für den Unterhalt des Netzes und der Anlagen ein fixkostenbezogener Beitrag erhoben. Da die

---

<sup>66</sup> § 2 Abs. 3 Mustersatzung.

Verbandsmitglieder unterschiedlich große Vorteile aus der bereitgestellten Leistung ziehen können und für eine höhere Leistungsanspruchnahme umfangreichere Kapazitäten bereitgehalten werden müssen, ist eine Beitragsdifferenzierung nach Nutzergruppen vorzunehmen. Sie darf sich allerdings nicht an der tatsächlichen Leistungsabnahmemenge orientieren.

## 6. Zusammenfassung

Anhand zweier Beispiele sollte gezeigt werden, daß die Genossenschaften unter Anwendung unterschiedlicher umweltpolitischer Instrumente (Haftungsrecht vs. Auflagen) einen wichtigen Beitrag zur Allokation von Umweltressourcen leisten können. Eine öffentlich-rechtliche Umweltgenossenschaft könnte zur Überwindung der Haftungslücke bei Distanz- und Summationsschäden beitragen. Gleichzeitig würde eine Deregulierung des Umweltrechts erfolgen, weil die genossenschaftliche Körperschaft bestimmte legislative Funktionen im Auftrag des Staates übernimmt (Subsidiaritätsprinzip). Zum anderen entfallen jene Transaktionskosten, die bisher im Zuge von Umweltschädigungen vor den Gerichten entstanden, um den verantwortlichen Emittenten zu spezifizieren.

Im Bereich der Abwasserentsorgung würden private genossenschaftliche Selbsthilfeorganisationen unter öffentlicher Aufsicht einerseits unmittelbar zur Bewältigung einer gesamtgesellschaftlichen Umweltaufgabe beitragen, andererseits könnte im Wege der Privatisierung jener bisher durch die Kommune erbrachten Leistungen ein ökonomisch sinnvollerer Bereitstellungsmodell realisiert werden.

**Literaturverzeichnis**

- Ankara, Ü/ Lammers, U. (1994):  
Subterra – Pflanzkläranlagen mit unterirdischen Abwassereintrag, in: Korrespondenz Abwasser 10/94, 41. Jg., S. 1850 –1852.
- Bender, B./ Sparwasser, R./ Engel, R. (1995):  
Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechtes, 3. neubearb. u. erw. Aufl., Heidelberg.
- Brüning, C. (1997):  
Der Private bei der Erledigung kommunaler Aufgaben insbesondere bei der Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung, Berlin.
- Endres, A./ Marburger, P. (1993):  
Umweltschutz durch gesellschaftliche Selbststeuerung: gesellschaftliche Umweltnormierungen und Umweltgenossenschaften, Bonn.
- Endres, A./ Holm-Müller, K. (1993):  
Die deutschen Wasserverbände als Vorbild für Umweltgenossenschaften, in: A. Endres/ P. Marburger, Umweltschutz durch gesellschaftliche Selbststeuerung: gesellschaftliche Umweltnormierungen und Umweltgenossenschaften, Bonn, S. 161 -187.
- Endres, A. (1994):  
Umweltökonomie: eine Einführung, Darmstadt.
- Fritsch, M./ Wein, T./ Ewers, H.-J. (1999):  
Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 3. völlig überarb. u. erw. Aufl., München.
- Gebhard, T. (1995):  
Umweltgenossenschaften? Möglichkeiten und Grenzen einer genossenschaftlichen Umwelthaftung und Umweltprävention, Trier.
- Gem. Rd. Erl. des Innen- und Umweltministeriums NW 1989.
- Grossekettler, H. (1984):  
Ordnungspolitisch legitimierte Genossenschaftsaufgaben, in: W. Jäger/ H. Pauli (Hrsg.): Genossenschaften und Genossenschaftswissenschaft, Wiesbaden, S. 57 - 94.
- Grossekettler, H. (1985):  
Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung. Ein Beitrag zu den Bereitstellungs- und Finanzierungsregeln für öffentliche Leistungen, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 43, 1985, S. 211 – 252.
- Grossekettler, H. (1996):  
Die Stellung der Genossenschaften im System der Verbände, in: H. Bonus/ H. Grossekettler/ B. Großfeld/ H. Wagner (Hrsg.), Humanität und Genossenschaften, Münster, S. 119-132.
- Grossekettler, H. (1998):  
Genossenschaften und Privatisierung, in: W. Jäger (Hrsg.), Freiheit und Bindung als Grundlage der marktwirtschaftlichen und demokratischen Ordnung, 50 Jahre Institut für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Münster, S. 210-226.

- Grossekettler, H. (1999):  
Öffentliche Finanzen, in: D. Bender et. al., Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Politik, Bd. 1, 7. Aufl., S. 519 – 672.
- Hartwig, K.-H. (2000):  
Wenn der Staat sich zurückzieht: Aufgabenfelder für genossenschaftliche Betätigung im Zuge von Deregulierung und Privatisierung, in: Bankinformation und Genossenschaftsforum, 8/00, S. 76-79.
- Horbach, J. (1992):  
Neue Politische Ökonomie und Umweltpolitik, Frankfurt a. M., New York.
- Irriger, U. (1991):  
Genossenschaftliche Elemente bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Münster.
- Jäger, W. (1991):  
Der Genossenschaftsbegriff in der Theorie und in der Wirtschaft,  
in: ZfgG, 41. Jg., 1991, S. 2 – 19.
- Kinkel, K. (1989):  
Möglichkeiten und Grenzen der Bewältigung von umwelttypischen Distanz- und Summationsschäden, in: ZRP (Zeitschrift für Rechtspolitik), Heft 8, S. 293 –298.
- Koch, M. (1992):  
Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, Berlin.
- Marburger, P./ Gebhard, T. (1993):  
Umweltgenossenschaften, in: A. Endres/ P. Marburger, Umweltschutz durch gesellschaftliche Selbststeuerung: gesellschaftliche Umweltnormierungen und Umweltgenossenschaften, Bonn, S. 116 – 160.
- Musgrave, R. A./ Musgrave, P. B./ Kullmer, L (1975ff):  
Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, S. 71.
- Rapsch, A. (1993):  
Wasserverbandsrecht, München.
- Weller, C. (1991):  
Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Wasser- und Bodenverbände, Münster.
- Wicke, L. (1996):  
Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung, 4. überarb., erw. u. akt. Aufl., München.
- Wülker, H.-D. (1998):  
Neugründungen von Genossenschaften, in : Bankinformation und Genossenschaftsforum, 3/98, S. 75-77.

## **Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster**

- Nr. 1 *Holger Bonus*  
Wirtschaftliches Interesse und Ideologie im Umweltschutz  
August 1984
- Nr. 2 *Holger Bonus*  
Waldkrise - Krise der Ökonomie?  
September 1984
- Nr. 3 *Wilhelm Jäger*  
Genossenschaftsdemokratie und Prüfungsverband. Zur Frage der Funktion  
und Unabhängigkeit der Geschäftsführerprüfung  
Oktober 1984
- Nr. 4 *Wilhelm Jäger*  
Genossenschaft und Ordnungspolitik  
Februar 1985
- Nr. 5 *Heinz Grossekketter*  
Ökonomische Analyse der interkommunalen Kooperation  
März 1985
- Nr. 6 *Holger Bonus*  
Die Genossenschaft als Unternehmungstyp  
August 1985
- Nr. 7 *Hermann Ribhegge*  
Genossenschaftsgesinnung in entscheidungslogischer Perspektive  
Februar 1986
- Nr. 8 *Joachim Wiemeyer*  
Produktivgenossenschaften und selbstverwaltete Unternehmen - Instru-  
mente der Arbeitsbeschaffung?  
September 1986
- Nr. 9 *Hermann Ribhegge*  
Contestable markets, Genossenschaften und Transaktionskosten  
März 1987

- Nr. 10 *Richard Böger*  
Die Niederländischen Rabobanken - Eine vergleichende Analyse -  
August 1987
- Nr. 11 *Richard Böger / Helmut Pehle*  
Überlegungen für eine mitgliederorientierte Unternehmensstrategie in  
Kreditgenossenschaften  
Juni 1988
- Nr. 12 *Reimut Jochimsen*  
Eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - Chancen und Risiken  
August 1994
- Nr. 13 *Hubert Scharlau*  
Betriebswirtschaftliche und steuerliche Überlegungen und Perspektiven  
zur Unternehmensgliederung in Wohnungsbaugenossenschaften  
April 1996
- Nr. 14 *Holger Bonus / Andrea Maria Wessels*  
Genossenschaften und Franchising  
Februar 1998
- Nr. 15 *Michael Hammerschmidt / Carsten Hellinger*  
Mitgliedschaft als Instrument der Kundenbindung in Genossenschafts-  
banken  
Oktober 1998
- Nr. 16 *Holger Bonus / Rolf Greve / Thorn Kring / Dirk Polster*  
Der genossenschaftliche Finanzverbund als strategisches Netzwerk –  
Neue Wege der Kleinheit Oktober 1999
- Nr. 17 *Michael Hammerschmidt*  
Mitgliedschaft als ein Alleinstellungsmerkmal für Kreditgenossenschaften  
– Empirische Ergebnisse und Handlungsvorschläge  
April 2000
- Nr. 18 *Claire Binisti-Jahndorf*  
Genossenschaftliche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene  
August 2000
- Nr. 19 *Olaf Lüke*  
Schutz der Umwelt – Ein neues Betätigungsfeld für Genossenschaften?  
September 2000