

Geszentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes

A. Zielsetzung

Die dem Abwasserabgabengesetz zukommende Anreizwirkung auf Durchführung von Gewässerschutzmaßnahmen soll erweitert werden. Bisher wirkt das Abwasserabgabengesetz einseitig auf den Bau von Kläranlagen hin. Andere Maßnahmen, wie die Errichtung oder Erweiterung von Abwasseranlagen, die einer entsprechenden Abwasserbehandlungsanlage zugeordnet sind oder zumindest mit ihr im Zusammenhang stehen, sind für das ordnungsgemäße Funktionieren einer Abwasserbeseitigung aber ebenso unerlässlich und sollen deshalb in die Anreizwirkung einbezogen werden.

B. Lösung

Nach dem bestehenden Abwasserabgabengesetz können nur Investitionen zur Errichtung oder Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen (das sind vor allem Kläranlagen) mit der im Dreijahreszeitraum vor der Inbetriebnahme geschuldeten Abwasserabgabe verrechnet werden, wenn eine Minderung bei einem Abgabeparameter um mindestens 20 v. H. zu erwarten ist (vgl. § 10 Abs. 3 Abwasserabgabengesetz). Der Entwurf sieht einen neuen § 10 Abs. 4 vor, nach dem in bestimmten Fällen auch solche Investitionen zur Errichtung oder Erweiterung von Abwasseranlagen hälftig mit der Abwasserabgabe verrechnet werden können, die nicht die Verrechnungsvoraussetzungen nach § 10 Abs. 3 Abwasserabgabengesetz erfüllen.

Die Länder sollen zu abweichenden Bestimmungen ermächtigt werden, um die Verrechnungsregelung besser an ihre Verhältnisse anpassen zu können. Im übrigen ist die Regelung dem bestehenden und im Grundsatz bewährten § 10 Abs. 3 Abwasserabgabengesetz nachgebildet.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die Erweiterung der Verrechnungsmöglichkeiten kann von den Ländern ohne zusätzlichen Personal- und Sachaufwand im Rahmen des Vollzugs des Abwasserabgabengesetzes durchgeführt werden. Zusätzliche Kosten werden nicht erwartet.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (321) — 235 02 — Wa 103/93

Bonn, den 4. Februar 1993

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 648. Sitzung am 6. November 1992 beschlossenen Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

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

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes

Der Bundestag hat folgendes Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Abwasserabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. November 1990 (BGBl. I S. 2432) wird wie folgt geändert:

In § 10 wird folgender neuer Absatz 4 angefügt:

„(4) Werden Abwasseranlagen, die einer bestehenden und den Vorschriften des § 18b Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes entsprechenden Abwasserbehandlungsanlage zugeordnet sind, errichtet oder erweitert oder erfolgt ihre Errichtung oder Erweite-

rung im Zusammenhang mit einer Abwasserbehandlungsanlage, deren Aufwendungen nach Absatz 3 verrechnet werden, können die für die Errichtung und Erweiterung entstandenen Aufwendungen zur Hälfte mit der für die in den drei Jahren vor der Inbetriebnahme der Anlage insgesamt für diese Einleitung geschuldeten Abwasserabgabe verrechnet werden, soweit die Länder nichts anderes bestimmen. Absatz 3 Satz 2 bis 5 gelten entsprechend.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1993 in Kraft.

Begründung

Nach § 10 Abs. 3 Abwasserabgabengesetz können nur die Errichtung oder wesentliche Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen (Kläranlagen) mit der Abwasserabgabe verrechnet werden. Andere Maßnahmen, wie der Bau oder die Erweiterung von Kanalisationen, können im Einzelfall wasserwirtschaftlich dringlicher sein als eine aufwendige relativ geringfügige Wirkungsgradsteigerung bei der Kläranlage.

Damit in derartigen Fällen die ökologisch und ökonomisch richtigen Prioritäten gesetzt werden können, soll die bestehende Verrechnungsvorschrift ergänzt werden. Neben den nach § 10 Abs. 3 verrechenbaren Abwasserbehandlungsanlagen sollen aufgrund des neuen Absatzes 4 diejenigen Aufwendungen mit der geschuldeten Abwasserabgabe verrechenbar sein, die für die Errichtung oder Erweiterung solcher Abwasseranlagen entstehen, welche einer bestehen-

den nach den Regeln der Technik betriebenen Abwasserbehandlungsanlage zugeordnet sind. Das gleiche soll in den Fällen gelten, in denen die Abwasseranlagen im Zusammenhang mit einer Abwasserbehandlungsanlage errichtet oder erweitert werden, deren Aufwendungen nach § 10 Abs. 3 verrechnet werden.

Um dem Kläranlagenbau weiterhin Vorrang einzuräumen, sollen sonstige Abwasseranlagen nur zur Hälfte mit der im Dreijahreszeitraum vor der Inbetriebnahme geschuldeten Abwasserabgabe verrechnet werden können. Die Länder sollen darüber hinaus befugt sein, diese ergänzende Verrechnungsmöglichkeit an ihre Verhältnisse anzupassen. So könnte z. B. landesrechtlich ein anderes Verrechnungsverhältnis oder ein Zustimmungserfordernis für die ergänzende Verrechnungsmöglichkeit eingeführt werden.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

I. Zum Gesetzentwurf im ganzen

Der Bundesrat hält bereits zwei Jahre nach Erlass der 3. Novelle zum Abwasserabgabengesetz eine erneute Gesetzesänderung für notwendig, zu einer Zeit also, in der in den Ländern die Umsetzung der am 1. Januar 1991 in Kraft getretenen neuen Regelungen noch voll im Gange ist. Deshalb ist besonders sorgfältig zu prüfen, ob ein Novellierungsbedarf besteht, wobei sicher eine Rolle spielt, daß die Mehrheit der Länder selbst diesen Bedarf bejaht.

Die durchaus einschneidenden Veränderungen des Abgabensystems durch die 3. Novelle sind politisch kontrovers diskutiert worden und erst aufgrund der Empfehlung des vom Bundesrat angerufenen Vermittlungsausschusses im Kompromißwege zustande gekommen. Es liegt nahe, den einen oder anderen streitigen Punkt im jetzt eingeleiteten Gesetzgebungsverfahren wieder aufzugreifen. Von besonderer Bedeutung ist sicherlich, daß in die 3. Novelle nicht die aus dem deutschen Einigungsprozeß resultierenden spezifischen Probleme eingeflossen sind.

Diese Probleme sind inzwischen immer stärker in den Vordergrund gerückt. Sie beeinflussen auch die Diskussion über die in den alten Bundesländern zu bewältigenden Aufgaben auf dem Abwassersektor. Der hier vorliegende, vom Freistaat Bayern initiierte und vom Bundesrat in modifizierter Fassung beschlossene Gesetzentwurf soll einen Beitrag dazu leisten, die schon jetzt absehbaren Engpässe vor allem im kommunalen Bereich zu überwinden.

Insofern bleibt festzustellen, daß sich seit Verabschiedung der 3. Novelle zum AbwAG die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen spürbar verändert haben. Dies machen auch die neueren Diskussionen um den Wirtschaftsstandort Deutschland deutlich. Vor diesem Hintergrund erscheint der vom Bundesrat gezogene Novellierungsrahmen zu eng. Wenn schon eine erneute Novellierung des Abwasserabgabengesetzes in dieser Legislaturperiode ansteht, sollte das Instrument der Abwasserabgabe nach Ansicht der Bundesregierung umfassender als im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehen den aus heutiger Sicht im Abwasserbereich vorrangig zu bestehenden Herausforderungen angepaßt werden.

II. Zu Artikel 1

Die Bundesregierung berücksichtigt in ihren hier darzulegenden Vorstellungen zwar auch den vom Bundesrat vorgeschlagenen neuen § 10 Abs. 4, hält

aber weitergehende Änderungen für erforderlich. Sie schlägt deshalb vor, den Gesetzentwurf nach dem Eingangssatz wie folgt zu fassen:

1. § 9 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 4 Satz 2 wird der Satzteil

„ab 1. Januar 1995 70 DM
ab 1. Januar 1997 80 DM
ab 1. Januar 1999 90 DM“
ersetzt durch
„ab 1. Januar 1997 70 DM“.

Begründung

Die geltende Staffelung des Abgabesatzes ist erst auf Empfehlung des vom Bundesrat angerufenen Vermittlungsausschusses in das Gesetz eingefügt worden. Sie war bereits damals umstritten und ist unter den heutigen Rahmenbedingungen erst recht problematisch. Sie sollte deshalb wie vorgeschlagen korrigiert werden.

b) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird „75 vom Hundert“ ersetzt durch „75 vom Hundert, vom Veranlagungsjahr 1999 an um die Hälfte“.
bb) Die Sätze 2 und 3 werden aufgehoben.
cc) Satz 4 wird Satz 2 und wird im ersten Halbsatz wie folgt gefaßt: „Satz 1 gilt entsprechend,“.

Begründung

Die mit der Neufassung des § 9 Abs. 5 durch die 3. Novelle zum AbwAG erstmalig eingeführte stufenweise Anhebung des Abgabesatzes für die Restverschmutzung ist auf erhebliche Kritik gestoßen. Als wesentliche Gründe werden der Vier-Jahres-Zeitraum zwischen den Stufen, die bei der Gesetzesanwendung auftretenden Schwierigkeiten und der erforderliche zusätzliche Verwaltungsaufwand genannt. Ein von Niedersachsen in den Ausschüssen des Bundesrates eingebrachter Antrag zur Neufassung des § 9 Abs. 5 ist aus Geschäftsordnungsgründen nicht behandelt worden.

Die Bundesregierung trägt dieser Kritik mit der vorgeschlagenen Regelung Rechnung. Sie übernimmt im Kern die ursprüngliche Gesetzesfassung, die sich nach den bisherigen Erfahrungen im Grundsatz am besten von allen bisherigen Modellen bewährt hat. Beibehalten werden soll insbesondere die Gleichbehandlung von allgemein anerkannten Regeln der Technik und Stand der Technik bei der Ermäßigung des Abgabesatzes. Die Ermäßigung sollte nach Auffassung der Bundesregierung unter den derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zunächst höher sein (entsprechend der ersten Stufe in der geltenden Staf-

felung) und ab 1999 dann den als angemessen anzusehenden Satz von 50 % erreichen.

2. § 10 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 3 Satz 1 werden die Worte „deren Betrieb eine Minderung eines der der Ermittlung der Schadeinheiten zugrunde zu legenden Werte beim Einleiten in das Gewässer um mindestens 20 vom Hundert und eine entsprechende Verringerung der Schadstofffracht erwarten läßt“ ersetzt durch die Worte „deren Betrieb eine Minderung der Fracht einer der bewerteten Schadstoffe und Schadstoffgruppen in einem zu behandelnden Abwasserstrom um mindestens 20 vom Hundert sowie eine Minderung der Gesamtschadstofffracht beim Einleiten in das Gewässer erwarten läßt“.

Begründung

Die geltende Voraussetzung einer Schädlichkeitsverringerung um mindestens 20 % erweist sich im Zuge der fortschreitenden Entwicklung der Abwasserbehandlung zunehmend als problematisch, da die durch eine weitergehende Abwasserbehandlung vor allem durch innerbetriebliche Vermeidungsmaßnahmen technisch erreichbare prozentuale Emissionsminderung immer kleiner wird. Die gesetzliche Mindestrate von 20 % ist künftig in vielen Fällen nur durch mehrere kleinere Maßnahmen bei verschiedenen Abwasserteilströmen einzuhalten. Der geltende § 10 Abs. 3 könnte die nicht dem Gewässerschutz dienende Tendenz fördern, mit solchen Maßnahmen abzuwarten, bis die Schwelle von 20 % im Gesamtabwasser erreicht ist.

Die vorgeschlagene Neuregelung trägt dem Rechnung, indem künftig die Mindestrate nicht mehr auf die Gesamteinleitung, sondern auf den zu behandelnden Abwasserstrom bezogen wird. Voraussetzung hierfür ist, daß der Abwasserstrom auf den zu behandelnden Teil eingegrenzt wird und damit hinreichend definiert ist. Außerdem muß auch bei der Gesamteinleitung eine Verminderung der Schädlichkeit eintreten, ohne daß hierfür allerdings eine bestimmte Mindestrate erforderlich wäre.

Mit einer weiteren Änderung soll dem in diesem Zusammenhang allein maßgebenden Frachtgedanken Rechnung getragen werden: Die Schädlichkeitsverminderung wird nur noch auf die Fracht und nicht auch auf die Konzentration bezogen.

- b) Folgende Absätze 4 und 5 werden angefügt:

„(4) Werden Abwasseranlagen errichtet oder erweitert, die einer den Vorschriften des § 18b Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes entsprechenden oder einer nach Absatz 3 verrechnungsfähigen Abwasserbehandlungsanlage zugeordnet sind, so können bis zum Veranlagungsjahr 2000 die für die Errichtung oder Erweiterung entstandenen Aufwendungen zur Hälfte mit der für die in den drei Jahren vor der Inbetriebnahme der Anlage insgesamt für diese

Einleitung geschuldeten Abwasserabgabe verrechnet werden. Absatz 3 Satz 2 bis 5 gilt entsprechend.

(5) Werden in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet Abwasseranlagen errichtet oder erweitert, deren Aufwendungen nach Absatz 3 oder 4 verrechnungsfähig sind, so können die Aufwendungen oder Leistungen hierzu nach Maßgabe der Absätze 3 und 4 auch mit Abwasserabgaben verrechnet werden, die für andere Einleitungen bis zum Veranlagungsjahr 2005 geschuldet werden.“

Begründung

Zu Absatz 4

Die Bundesregierung stimmt der Initiative des Bundesrates zur Einführung eines neuen § 10 Abs. 4 grundsätzlich zu. Danach soll der Abgabeschuldner die Möglichkeit bekommen, die Abgabe unter bestimmten Voraussetzungen auch mit seinen Investitionen in sein Kanalsystem zu verrechnen. Der von der Bundesregierung vorgeschlagene Gesetzestext enthält — neben gewissen redaktionellen Änderungen — zwei Modifizierungen, eine Einschränkung und eine Erweiterung:

- Die nach dem Gesetzentwurf des Bundesrates in die neue Verrechnungsmöglichkeit einbezogenen Maßnahmen sind gewässerschutzpolitisch vernünftig. Bedenklich ist allerdings, daß eine auf Vermeidung und Verminderung schädlicher Emissionen bezogene Umweltabgabe mit Lenkungsfunktion auch für nicht unmittelbar emissionsmindernd wirkende Maßnahmen eingesetzt und insofern in ihrer eigentlichen Lenkungsfunktion geschmälert wird. Dies erscheint nur im Hinblick auf die unter I. erwähnten derzeitigen besonderen Rahmenbedingungen umweltpolitisch vertretbar. Deshalb sollte die Geltung der neuen Verrechnungsmöglichkeit wie vorgeschlagen zeitlich befristet werden. Dies ist nach Auffassung der Bundesregierung im Hinblick auf die einschränkenden Voraussetzungen, unter denen Sonderabgaben nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig sind, auch verfassungsrechtlich geboten.
- Der Entwurf des Bundesrates ermächtigt die Länder, abweichende Regelungen zu treffen. Die Bundesregierung hält eine solche Öffnungsklausel nicht für sachgerecht, weil sich gerade eine für die Verstärkung von Investitionsanreizen so bedeutsame Verrechnungsvorschrift nicht für divergierende Länderregelungen eignet.

Zu Absatz 5

Mit dem neuen § 10 Abs. 5 schlägt die Bundesregierung eine abgaberechtliche Kompensationsregelung vor, die dazu dienen soll, die verfügbaren Investitionsmittel so weit wie möglich dorthin zu lenken, wo sie jetzt und in der nächsten Zeit am dringendsten benötigt werden: in die neuen Bundesländer. Die Kompensation wird deshalb auf

Investitionen im Beitrittsgebiet konzentriert. Verrechnet werden dürfen danach auch Abwasserabgaben, die für eine andere als die zur Sanierung anstehende Einleitung geschuldet werden. Dies können sonstige Einleitungen des Abgabepflichtigen selbst sein, aber auch Einleitungen abgabepflichtiger Dritter.

Der Abgabeschuldner hat die Wahl, welche der Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 Abs. 3 bis 5 er nutzt. Das Ordnungsrecht bleibt hiervon unberührt, d. h. die jeweils zuständige Wasserbehörde entscheidet im Rahmen der einschlägigen Vorschriften, welche Anlagen innerhalb welcher Fristen zu sanieren sind.

Der zeitliche Rahmen für die Kompensationsregelung wird im Hinblick auf die derzeitige Sondersituation in den neuen Bundesländern und die Beschleunigungseffekte befristeter Vergünstigungen vorgeschlagen.

III. Weitere Änderungen des Abwasserabgabengesetzes

Über die unter II. vorgeschlagenen Änderungen hinaus gibt es noch andere Punkte, die aus der Sicht der Bundesregierung in eine Novellierung einbezogen werden könnten. Da diese Punkte aber noch nicht entscheidungsreif sind, regt die Bundesregierung eine Prüfung im weiteren Gesetzgebungsverfahren an. Sie ist bereit, hierbei aktiv mitzuarbeiten.

1. Sonderregelungen für die neuen Bundesländer

In der politischen Diskussion wird zunehmend die grundsätzlich auch aus Sicht der Bundesregierung verständliche Forderung nach Sonderregelungen für die neuen Bundesländer erhoben. Dabei geht es z. B. um

- das Hinausschieben der Inkraftsetzung des Abwasserabgabengesetzes um mehrere Jahre,
- die Einführung einer Staffelung der Abgabesätze in Anlehnung an die zu Beginn der Abgabenerhebung (1. Januar 1981) geltende Regelung,
- die Erweiterung des Zeitraums der für die Verrechnung nach § 10 Abs. 3 verfügbaren Abwasserabgaben auf fünf Jahre,
- weitergehende Verrechnungsmöglichkeiten im Rahmen des neuen § 10 Abs. 4 über die Vorschläge von Bundesrat und Bundesregierung hinaus.

Nach Auffassung der Bundesregierung sollte über zusätzliche Sonderregelungen für die neuen Bundesländer erst nach Abstimmung mit den betroffenen Landesregierungen entschieden werden. Die erwähnten Vorschläge sind im Bundesrat entweder überhaupt nicht (von keinem Land in keinem der beteiligten Ausschüsse) eingebracht oder abgelehnt worden. Hinzu kommt, daß zu klären ist, wie das Bedürfnis nach zusätzlichen Sonderregelungen im Lichte der hier vorgelegten Novellierungsvorschläge, die gerade für die neuen Bundesländer

weitreichende Entlastungen bringen, gesehen wird.

2. Meßlösung

Die betroffene Wirtschaft fordert vor dem Hintergrund der schwieriger gewordenen Wettbewerbssituation erneut die Einführung einer Option für eine Abgabenveranlagung nach Meßwerten. Die Bemessung der Abwasserabgabe nach den tatsächlich eingeleiteten statt nach den wasserrechtlich zugelassenen Schadstofffrachten hat durchaus umweltpolitische Vorteile, insbesondere aus der Sicht des wasserrechtlichen Vollzugs aber auch ihre Nachteile. Da wesentliche Belange der Länder berührt sind, sollte zunächst mit den Ländern sondiert werden, ob und ggf. in welcher Weise eine stärkere Orientierung der Abwasserabgabe an der tatsächlichen Einleitung realisierbar erscheint.

3. Sonstige Prüfpunkte

In die anstehenden Sondierungen mit den Ländern sollten auch andere überprüfenswerte Regelungen einbezogen werden, bei denen es in erster Linie um Anliegen des wasserrechtlichen Vollzugs geht. Aus der Sicht der Bundesregierung könnte dies z. B. sein:

- Klarstellung in § 4 Abs. 3 dahin gehend, daß auch eine Vorbelastung abgezogen werden kann, die die Schwellenwerte nicht überschreitet,
- Streichung der Sätze 6 bis 8 des § 4 Abs. 4, wonach die Zahl der Schadeinheiten auch bei Nichteinhaltung bestimmter, nicht der Abgabenveranlagung zugrundeliegender Bescheidwerte zu erhöhen ist.

Der Bund wird durch die Änderungsvorschläge der Bundesregierung nicht mit Kosten belastet. Bei den Ländern kann durch die Erweiterung der Verrechnungsmöglichkeiten von Investitionen zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen. Andererseits kann sich der Verwaltungsaufwand durch die einfachere Regelung der Restschmutzermäßigung (§ 9 Abs. 5) verringern. Eine Quantifizierung der beiden gegenläufigen Wirkungen ist nicht möglich. Es ist davon auszugehen, daß ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand mit den vorhandenen personellen und sächlichen Mitteln aufgefangen wird.

Bund, Länder und vor allem die Gemeinden werden, soweit sie als Abwassereinleiter abgabepflichtig sind, durch die Neuregelungen finanziell entlastet. Zur Größenordnung und Entwicklung des Abgabeaufkommens insgesamt sind nur Tendenzaussagen möglich. Die nach neuem Recht verrechnungsfähigen Aufwendungen dürften — begrenzt auf die vorgesehenen Fristen — die Abgabeschulden deutlich übersteigen. In welchem Umfang von den Verrechnungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wird, hängt von individuellen Entscheidungen der einzelnen Abwassereinleiter ab.

Soweit die Betroffenen Investitionen tätigen, um insbesondere die Anforderungen nach § 7a Abs. 1

WHG zu erfüllen, verringert sich zugleich ihre Abgabeschuld. In der Regel ist davon auszugehen, daß die geringere Abgabeschuld per Saldo die Investitionskosten nicht ausgleichen wird. Insoweit dürften die vorgeschlagenen Änderungen des Abwasserabgabengesetzes nicht zu Einzelpreissenkungen führen. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau sind von daher nicht zu erwarten.

