

05.02.90

Gesetzesantrag

der Freien und Hansestadt Hamburg

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes

A. Zielsetzung

Finanzielle Förderung von Gewässerschutzmaßnahmen in der DDR.

B. Lösung

Änderung des Abwasserabgabengesetzes mit dem Ziel, daß 40 vom Hundert des Aufkommens der Abwasserabgabe zweckgebunden für Maßnahmen zur Verbesserung der Güte von Gewässern auf dem Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik verwendet werden.

C. Alternativen

Finanzielle Förderung von Gewässerschutzmaßnahmen in der DDR durch Bereitstellung von Haushaltsmitteln aus den Haushalten von Bund und Ländern.

D. Kosten

Zehn Jahre lang ca. 160 Mio DM jährlich für die Länder.
Für den Bund entstehen Kosten in gleicher Höhe.

05.02.90

Gesetzesantrag

der Freien und Hansestadt Hamburg

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes

DER PRÄSIDENT DES SENATS
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG

Hamburg, den 2. Februar 1990

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Regierenden Bürgermeister
Walter Momper

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat beschlossen,
dem Bundesrat den als Anlage beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Abwasserabgabengesetzes nebst einer
EntschlieÙung des Bundesrates zur Bildung
eines Sondervermögens des Bundes zur
Unterstützung des Gewässerschutzes in der
Deutschen Demokratischen Republik*)

zuzuleiten.

*) siehe Drucksache 86/90

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 16. Februar 1990 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Henning Voscherau
Erster Bürgermeister

Entwurf

eines Gesetzes zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes

Vom

Artikel 1

Änderung des Abwasserabgabengesetzes

Nach § 13 des Abwasserabgabengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 1987 (BGBl. I S. 880) wird folgender § 13 a eingefügt:

"§13 a

Unterstützung des Gewässerschutzes auf dem Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik.

(1) 40 vom Hundert des Aufkommens der Abwasserabgabe der Jahre 1990 bis 1999 sind für Maßnahmen zur Verbesserung der Güte von Gewässern auf dem Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik zweckgebunden. Soweit die Länder die Bestimmung nach § 13 Abs. 1 Satz 2 getroffen haben, sind die Kosten des Verwaltungsaufwandes vor der Teilung des Aufkommens nach Satz 1 abzuziehen.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 sind insbesondere:

1. der Bau von Abwasserbehandlungsanlagen,
2. der Bau von Hauptverbindungssammlern, die die Einrichtung von Gemeinschaftskläranlagen ermöglichen,
3. der Bau von Anlagen zur Beseitigung des Klärschlammes,
4. Maßnahmen im und am Gewässer zur Beobachtung und Verbesserung der Gewässergüte.

(3) Das Aufkommen nach Abs. 1 wird einem Sondervermögen des Bundes zur Unterstützung des Gewässerschutzes auf dem Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik zugeführt. Der Bund trägt in gleicher Höhe zu dem Sondervermögen bei. Bund und Länder vereinbaren einvernehmlich, welche Maßnahmen aus dem Sondervermögen gefördert werden.

(4) Soweit das Aufkommen nach Abs. 1 nicht für den dort genannten Zweck verwandt wird, ist es zweckgebunden nach § 13 Abs. 1 Satz 1 im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu verwenden."

Artikel 2

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

1. Zustand der Gewässer in der Deutschen Demokratischen Republik

Die Gewässer in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) sind mit Schwermetallen, Cyaniden, Nitraten, Chlorkohlenwasserstoffen, Pflanzenschutzmitteln und vielen anderen gewässerschädlichen Stoffen belastet.

Der Gehalt an Quecksilber, der allein aus dem Chemiekombinat Bitterfeld jährlich in die Mulde, einen Nebenfluß der Elbe, gelangt, ist 30mal größer als der jährliche Ausstoß aller bundesdeutschen Elbanlieger. Wenn die Elbe bei Schnackenburg die Grenze der Bundesrepublik erreicht, ist sie so stark mit Stickstoff, Phosphor und Schwermetallen belastet, daß die heutigen Einleitungen Hamburgs und der übrigen Elbanlieger auf dem Gebiet der Bundesrepublik im Hinblick auf die Vorbelastung nicht mehr von wesentlicher Bedeutung für die Verschmutzung des Flusses und der Nordsee sind.

Nicht nur die großen Flüsse wie Elbe und Werra, auch die Nebenflüsse und Bäche sind in großem Maße verschmutzt. Die Gewässer sind über weite Strecken für jegliche Nutzung - als Trinkwasser, Badewasser oder für Fischereinutzungen - unbrauchbar. Zugleich hat die Wasserqualität auch katastrophale Auswirkungen auf Pflanzen, Kleinlebewesen und Fische in den Gewässern.

Es sind jedoch nicht nur die Menschen und die Umwelt auf dem Gebiet der DDR von der Gewässerbelastung betroffen. Die Flüsse aus der DDR, die wie beispielsweise Elbe und Werra auch durch die Bundesrepublik fließen, sind durch die Verunreinigungen, die sie in der DDR erfahren haben, in starkem Maße vorbelastet. Diese Vorbelastungen sind durch die biologische Selbstreinigungskraft des Wassers und durch hiesige Maßnahmen nicht mehr wettzumachen. In der Nordsee tragen die Schadstoffbelastungen aus den Flüssen wesentlich zur Gesamtschadstoffbelastung bei. Es besteht die Gefahr, daß die Nordsee - wesentlich mitverursacht durch die Schadstofffrachten aus den Flüssen - als ökologisches System nicht mehr lebensfähig ist, wenn nicht bald Abhilfe geschaffen wird.

2. Finanzielle Hilfen für den Gewässerschutz in der DDR

Der DDR werden aller Voraussicht nach aus eigener Kraft in den nächsten 10 Jahren entscheidende Verbesserungen nicht gelingen. Ein Durchbruch auf dem Gebiete des Gewässerschutzes würde erhebliche technische und finanzielle Mittel erfordern. Diese können von der gegenwärtigen Wirtschaft der DDR nicht bereitgestellt werden. Unter umweltpolitischen Gesichtspunkten ist es jedoch notwendig, daß in der DDR sobald wie möglich eine Verbesserung der Gewässergüte eintritt. Nach Lage der Dinge kann dies nur durch eine finanzielle Hilfe der Bundesrepublik erfolgen. Auch wenn dadurch Mittel für Gewässerschutzmaßnahmen in der Bundesrepublik entzogen werden, ist es in vielen Fällen ökologisch sinnvoller, Gewässerschutzmaßnahmen in der DDR zu finanzieren, weil mit dem gleichen finanziellen Aufwand der ökologische Effekt dort in der DDR unvergleichlich größer ist.

Die Mittel für eine vorübergehende finanzielle Hilfeleistung an die DDR könnten aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe, die für die Einleitung schadstoffhaltigen Abwassers erhoben wird, entnommen werden. Das Aufkommen aus der Abwasserabgabe fließt bisher den Ländern zu und ist zweckgebunden für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte zu verwenden. Es ist mit einem Gesamtaufkommen in der Bundesrepublik von ungefähr 460 Mio. DM jährlich zu rechnen. Davon ist der Verwaltungsaufwand der Länder für die Einziehung und Verwaltung der Abgabe in Höhe von 60 Mio. DM jährlich abzuziehen. Der überwiegende Teil des Aufkommens aus der Abgabe ist nach dem Gesetzentwurf weiterhin für Gewässerschutzmaßnahmen in der Bundesrepublik zu verwenden. 40 % des nach Abzug der Verwaltungskosten verbleibenden Aufkommens aus der Abgabe, das sind etwa 160 Mio. DM jährlich, würden nach dem Gesetzentwurf für Gewässerschutzmaßnahmen in der DDR zur Verfügung stehen. Es ist nicht beabsichtigt, die Hilfe für die DDR als Dauermaßnahme auszugestalten. Der Gesetzentwurf geht davon aus, daß innerhalb eines 10-Jahres-Zeitraumes aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe insgesamt eine Summe von 1,6 Mrd. DM für den Gewässerschutz in der DDR mobilisiert werden kann.

Für diesen erheblichen Betrag, der innerhalb eines 10-Jahres-Zeitraums der DDR zur Verfügung gestellt werden kann, sind keine zusätzlichen Einnahmen wie z.B. Steuererhöhungen oder zusätzliche Abgaben erforderlich. Die Fortschritte in der DDR werden allerdings mit einem teilweisen Verzicht auf die Förderung von Gewässerschutzmaßnahmen in der Bundesrepublik erkaufte. Dies ist jedoch angesichts des gewaltigen ökologischen Gefälles zwischen der Bundesrepublik und der DDR sinnvoll. Der Gesetzentwurf sieht vor, daß der Bund in gleicher Höhe wie die Länder zur Verbesserung des Gewässerschutzes in der DDR beiträgt. Die Beiträge des Bundes und der Länder werden in einem Sondervermögen zusammengeführt. Dadurch kann innerhalb des 10-Jahres-Zeitraums eine beträchtliche Summe - etwa 3,2 Mrd. DM - für die Verbesserung der Gewässer in der DDR aufgebracht werden.

3. Bisher geltende Zweckbindung des Aufkommens aus der Abwasserabgabe

Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) ist das Aufkommen der Abwasserabgabe für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen, zweckgebunden. Hinsichtlich des Begriffs "Gewässer" verweist § 1 AbwAG auf § 1 Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes. Zu den Gewässern im Sinne dieser beiden Gesetze zählen nicht die Gewässer der DDR. Diese Begrenzung hat ihre Bedeutung primär für die Abgabepflicht. Aber auch Förderungsmaßnahmen, die dem Gewässerschutz dienen, müssen nach der Zweckbindung Gewässern im Geltungsbereich des Abwasserabgabengesetzes zu Gute kommen. Dies schließt nicht aus, daß das Aufkommen auch für Maßnahmen außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes verwandt wird, sofern dadurch die Gewässergüte in der Bundesrepublik erhalten oder verbessert wird. Ein positiver Einfluß auf die Qualität eines Gewässers in der Bundesrepublik wird aufgrund der geographischen Situation bei Gewässerschutzmaßnahmen in der DDR

sehr häufig eintreten. Eine sinnvolle Maßnahme in der DDR soll jedoch nicht daran scheitern, daß im Einzelfall ein positiver Effekt für ein Gewässer der Bundesrepublik nicht nachweisbar ist. Außerdem soll sichergestellt werden, daß nicht nur im Einzelfall, sondern längerfristig und mit einem erheblichen Beitrag der Gewässerschutz in der DDR unterstützt wird. Dies kann durch eine ergänzende Regelung im Abwasserabgabengesetz erreicht werden.

4. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit

Bei der Abwasserabgabe handelt es sich um eine Sonderabgabe (Kloepfer, Umweltrecht, Seite 665). Für Sonderabgaben gelten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besondere finanzverfassungsrechtliche Vorgaben (BVerfGE 55, 274; 57, 139; 67, 256). Für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck - sei es als Haupt- oder Nebenzweck - ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine "gruppennützige" Verwendung des Abgabeaufkommens erforderlich (BVerfGE 67, 256, 276).

Es handelt sich bei der Abwasserabgabe jedoch nicht um eine Sonderabgabe mit Finanzierungszweck, sondern um eine Lenkungs-sonderabgabe (Berendes/Winters, Das neue Abwasserabgabengesetz Seite 21 ff., Seite 24). Die Abwasserabgabe soll einen Anreiz zur Vermeidung und Verminderung von Schadstoffeinführungen geben. Mit der Abwasserabgabe ist nicht beabsichtigt, Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben zu erzielen. Das Abgabeaufkommen, das den Ländern zufließt, ist weder primärer noch sekundärer Zweck, sondern lediglich die zwangsläufige Folge des AbwAG. Solche Sonderabgaben ohne Finanzierungszweck unterliegen nicht den strengen Kriterien des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere nicht der gruppennützigen Verwendung des Abgabeaufkommens (BVerfGE 57, 139, 167 ff; Jarass, Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, DÖV 1989 Seite 1013, 1021).

Im übrigen verlangt das Bundesverfassungsgericht auch bei Finanzierungs-sonderabgaben keine vollständige gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens. Das Bundesverfassungsgericht läßt es ausreichen, wenn das Abgabeaufkommen "überwiegend gruppennützig" verwandt wird (BVerfGE 55, 274, 316; 67, 256, 276 f.). Auch bei einer teilweisen Verwendung des Abgabeaufkommens für Gewässerschutzmaßnahmen in der DDR wird der überwiegende Teil des Abgabeaufkommens für Gewässerschutzmaßnahmen in der Bundesrepublik verwandt und damit im überwiegenden Interesse der Gesamtgruppe zweckgebunden eingesetzt.

Eine teilweise zweckgebundene Verwendung des Aufkommens aus der Abwasserabgabe für den Gewässerschutz in der DDR ist deshalb finanzverfassungsrechtlich zulässig.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu Artikel 1

§ 13 a Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 2 bestimmt die zweckgebundene Verwendung des Aufkommens. Die in Abs. 2 aufgeführten Maßnahmen sind gegenüber der Aufzählung in § 13 Abs. 2 eingeschränkt. Dadurch soll eine Konzentration auf die wichtigsten Maßnahmen erreicht werden. Durch die beispielhafte Aufzählung bestimmter Maßnahmen werden aber andere Maßnahmen nicht ausgeschlossen, sofern sie der Verbesserung der Gewässergüte dienen.

Der Verwaltungsaufwand, der den Ländern beim Vollzug des AbwAG entsteht, bleibt bei der Aufteilung des Aufkommens zwischen der Bundesrepublik und der DDR außer Betracht; er kann vorher abgezogen werden.

Durch die Einrichtung eines Sondervermögens werden die von Bund und Ländern aufgebrachten Finanzmittel zu einer effektiven Finanzmasse zusammengefaßt. Die Bildung eines Sondervermögens ist finanzverfassungsrechtlich zulässig (vgl. Artikel 110 Abs. 1 Grundgesetz). Der Gesetzgeber hat von dieser Befugnis auch in anderen Fällen Gebrauch gemacht (z.B. das Sondervermögen nach § 1 des Altölgesetzes). Die Einzelheiten sind durch ein ergänzendes Bundesgesetz zu regeln.

Die Vorschrift setzt voraus, daß eine Einigung mit den zuständigen Stellen der DDR über konkrete Gewässerschutzmaßnahmen erzielt wird. Kann diese Einigung ganz oder teilweise in dem vom Gesetz festgesetzten Zeitraum nicht erreicht werden, ist das Aufkommen insoweit für Gewässerschutzmaßnahmen in der Bundesrepublik zu verwenden (§ 13 Abs. 4).

2. Zu Artikel 2

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

3. Zu Artikel 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.