

Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes (LAbfAG)

A. Zielsetzung

Mit der Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes soll dem Rückgang des Sonderabfallaufkommens Rechnung getragen und bei Weitererhebung der Abfallabgabe zu besorgende Fehlsteuerungen vermieden werden. Zugleich werden mit der Aufhebung des LAbfAG Wettbewerbsnachteile für die baden-württembergische Wirtschaft beseitigt.

B. Wesentlicher Inhalt

Das Landesabfallabgabengesetz wird mit Rückwirkung zum 1. Januar 1997 aufgehoben.

Darüber hinaus regelt das Gesetz, wie die ausstehenden Festsetzungsverfahren der Jahre 1991 bis 1996 durchzuführen sind sowie die weitere zweckgebundene Verwendung des verbleibenden Abgabeaufkommens.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Durch die Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes wird die baden-württembergische Wirtschaft um ca. 20 Millionen DM/a (geschätztes Aufkommen für 1997 mit fallender Tendenz in den Folgejahren) entlastet. Das Land verliert zweckgebundene Einnahmen in gleicher Höhe. Durch den Wegfall des mit der Abfallabgabenerhebung verbundenen Verwaltungsaufwands bei den Stadt- und Landkreisen sowie den Landesoberkassen entfallen jährliche Kosten in Höhe von ca. 2,9 Millionen DM.

**Staatsministerium
Baden-Württemberg
Ministerpräsident**

Stuttgart, den 11. März 1997

An den
Präsidenten des Landtags
von Baden-Württemberg

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

ich beehre mich, Ihnen in der Anlage den von der Landesregierung verabschiedeten Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes mit Vorblatt und Begründung zu übersenden und bitte Sie, die Beschlußfassung des Landtags herbeizuführen.

Angesichts der angestrebten rückwirkenden Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes zum 1. Januar 1997 wäre ich sehr dankbar, wenn der Gesetzentwurf bereits Gegenstand der Landtagsberatungen am 19./20. März 1997 sein könnte.

Mit freundlichen Grüßen

Teufel
Ministerpräsident

Gesetz zur Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes

§ 1

Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes

Das Landesabfallabgabengesetz (LAbfAG) vom 11. März 1991 (GBl. S. 133) wird aufgehoben.

§ 2

Durchführung ausstehender Festsetzungs- und Erhebungsverfahren

Die ausstehenden Festsetzungs- und Erhebungsverfahren für die Jahre 1991 bis 1996 sind nach den Bestimmungen des Landesabfallabgabengesetzes zu Ende zu führen.

§ 3

Weitere Verwendung des Abfallabgabeaufkommens

(1) Nach Außerkrafttreten des Landesabfallabgabengesetzes verbleibende Haushaltsausgabereste aus dem Abgabeaufkommen bleiben zweckgebunden.

(2) Die Vergabe der Mittel erfolgt nach Maßgabe der §§ 10 und 11 LAbfAG.

(3) Der für die Durchführung der ausstehenden Festsetzungs- und Erhebungsverfahren (§ 2) erforderliche Verwaltungsaufwand wird letztmals für das Jahr 1997 nach Maßgabe von § 12 LAbfAG gedeckt.

§ 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1997 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Das Landesabfallabgabengesetz wurde im Jahre 1991 vor dem Hintergrund steigender Sonderabfallmengen und eines aus damaliger Sicht drohenden Entsorgungsnotstandes im Lande eingeführt. So ging das damalige Ministerium für Umwelt in seiner Mitteilung an den Landtag vom 27. Dezember 1990 (LT-Drs. 10/4545) davon aus, daß die einzige im Betrieb befindliche Sonderabfalldeponie in Billigheim bis zum Jahre 1999 erschöpft sein würde. Sonderabfallverbrennungskapazitäten des Landes gab es nicht. Daher sollten nach den damaligen Planungen sowohl eine Nachfolgedeponie für Billigheim als auch zwei Sonderabfallverbrennungsanlagen im Land gebaut werden. Ziel der Sonderabfallpolitik der Landesregierung war daher, die Potentiale zur Vermeidung und Verwertung von Sonderabfällen auszuschöpfen und für die verbleibenden Sonderabfälle die erforderliche Entsorgungssicherheit auf Landesebene zu gewährleisten. Das Landesabfallabgabengesetz war ein wichtiger Eckpfeiler in dem Sonderabfallwirtschaftskonzept der Landesregierung.

Ausweislich der verfügbaren Daten zum Sonderabfallaufkommen in Baden-Württemberg gingen die Sonderabfallmengen von 1991, dem Jahr der Einführung des Abfallabgabengesetzes, bis 1994 um mehr als 50 % zurück. Das Ministerium für Umwelt und Verkehr geht davon aus, daß sich dieser Mengenrückgang, wenn auch in abgeschwächter Form, auch in den Jahren 1995 und 1996 fortgesetzt hat. Ergebnis dieser Entwicklung ist, daß aufgrund des Ministerratsbeschlusses vom 24. Juli 1995 bis auf weiteres alle Planungen für weitere zentrale Sonderabfallentsorgungsanlagen im Land eingestellt werden konnten. Das mit dem Landesabfallabgabengesetz verbundene Gesetzesziel, mit dem marktwirtschaftlichen Instrument der Abgabe auf die Verringerung der Sonderabfallmengen und die Verwertung von Sonderabfällen hinzuwirken, wurde somit im wesentlichen erreicht.

Daneben erweist sich bei der längerfristigen Anwendung des Gesetzes als wesentlicher Schwachpunkt, daß die Abgabepflicht allein am Tatbestand der Abfallbeseitigung bei gleichzeitig unklarer bundesrechtlicher Unterscheidung zwischen Abfallbeseitigung und Abfallverwertung anknüpft. Das marktwirtschaftliche Instrument der Abfallabgabe wirkt daher mit zunehmender Geltungsdauer des Landesabfallabgabengesetzes unter ökologischen Gesichtspunkten kontraproduktiv, indem fragwürdige Verwertungsverfahren forciert und Abfallbeseitigungsmaßnahmen zu Abfallverwertungsmaßnahmen umdeklariert werden.

Durch die Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes soll daher den veränderten Rahmenbedingungen der Sonderabfallwirtschaft in Baden-Württemberg Rechnung getragen und mit einer weiteren Erhebung der Abfallabgabe verbundene unerwünschte Lenkungswirkungen unterbunden werden. Zugleich werden damit Wettbewerbsnachteile der baden-württembergischen Wirtschaft gegenüber anderen Bundesländern beseitigt.

II. Inhalt

Das Gesetz sieht die Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes rückwirkend zum 1. Januar 1997 vor (§§ 1, 4).

In § 2 wird klargestellt, daß die noch nicht abgeschlossenen Festsetzungsverfahren für die Jahre 1991 bis 1996 nach den Vorschriften des Landesabfallabgabengesetzes durchzuführen sind.

§ 3 regelt die Verwendung des Abgabenaufkommens nach Außerkrafttreten des Landesabfallabgabengesetzes.

III. Kosten

1. Land

Beim Land entfallen jährliche, zweckgebundene Einnahmen in Höhe von derzeit ca. 20 Mio. DM (mit abnehmender Tendenz).

Auf der anderen Seite entfällt der mit dem Vollzug des Landesabfallabgabengesetzes verbundene Verwaltungsaufwand bei den Landesoberkassen.

2. Kommunen

Bei den unteren Abfallrechtsbehörden der Stadt- und Landkreise entfällt der mit dem Vollzug des Landesabfallabgabengesetzes verbundene Verwaltungsaufwand. Der entsprechende Ausgleich im Rahmen des § 11 des Finanzausgleichsgesetzes entfällt daher ab dem Jahr 1998.

Die Änderung findet in der geplanten Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes zum 1. Januar 1998 Berücksichtigung.

3. Gewerbliche Wirtschaft

Die gewerbliche Wirtschaft des Landes wird durch die Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes in Höhe von ca. 20 Mio. DM/a mit abnehmender Tendenz entlastet.

IV. Anhörung der Verbände

In dem für die Anhörung bestimmten Gesetzentwurf wurde das konkrete Jahr der Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes offengelassen, um im Rahmen der Verbandsanhörung ein umfassendes Meinungsbild erheben zu können.

Zu dem Gesetzentwurf wurden die kommunalen Landesverbände, der Landesverband der baden-württembergischen Industrie, die Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg, der Handwerkstag, der Landesverband der Chemischen Industrie, die anerkannten Naturschutzverbände, die berührten Verbände der gewerblichen Wirtschaft, der Entsorgungswirtschaft und der Bauwirtschaft sowie weitere Verbände angehört.

Das wesentliche Ergebnis der Anhörung läßt sich wie folgt zusammenfassen:

– Zielsetzung des Gesetzes (§§ 1 und 4)

Alle Wirtschaftsverbände, die sich zum Gesetzentwurf geäußert haben, unterstützen grundsätzlich die Zielsetzung des Gesetzentwurfs und fordern ganz überwiegend eine rückwirkende Aufhebung des Gesetzes zum 1. Januar 1997.

Auch der Landkreistag Baden-Württemberg legt Wert darauf, daß das Gesetz zum frühestmöglichen Zeitpunkt (1. Januar 1997) aufgehoben wird. Nach Auffassung des Städtetages soll das Landesabfallabgabengesetz rückwirkend zum 1. Januar 1997 aufgehoben werden; allerdings unter dem Vorbehalt, daß das Restaufkommen der Abfallabgabe auch für die Sanierung von Altlasten aus dem industriellen und gewerblichen Bereich verwendet und die Polizeikostenregelung für die Stadtkreise verbessert wird. Ähnliche Bedenken äußert auch der Gemeindetag, der einer Aufhebung des Gesetzes dennoch zustimmt. Zum Aufhebungszeitpunkt will sich der Gemeindetag nicht äußern.

Bereits im Rahmen der Novellierung des Altlastenrechts hat das damalige Umweltministerium zugesagt, die bisherige Polizeikostenregelung in § 52

Landkreisordnung zu überprüfen. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens für ein Wasserrechtsvereinfachungs- und -beschleunigungsgesetz ist beabsichtigt, eine für alle relevanten Bereiche des Umweltrechts einheitliche Polizeikostenregelung zu schaffen, die sich an § 10 Abs. 4 Landesbodenschutzgesetz orientieren soll und damit auch eine Kostenerstattung für die Stadtkreise vorsieht.

Der Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg lehnt die Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes ab, da durch die Abschaffung der Sonderabfallabgabe die Arbeit der mit der Abgabe finanzierten Abfallberatungsagentur gefährdet werde.

Der Naturschutzbund Deutschland (NABU) lehnt eine Aufhebung des Gesetzes zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenfalls ab und fordert eine Ausdehnung der Abgabepflicht auf bestimmte besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung.

Die Landesregierung lehnt eine solche Ausweitung der Abgabe ab: Eine Ausdehnung der Abgabe auf alle Abfälle zur Verwertung ist nicht sachgerecht, da in vielen Fällen eine Verwertung von Sonderabfällen die ökologisch und ökonomisch bessere Lösung gegenüber der Abfallbeseitigung darstellt. Eine differenzierte Ausdehnung der Abgabe auf einen Teil der Abfälle zur Verwertung ist nicht leistbar, da eine allgemeine und vor allem praktikable Festlegung einer Verwertungshierarchie für einzelne Verfahren der Abfallverwertung in absehbarer Zeit nicht zu erbringen ist.

– Durchführung ausstehender Festsetzungs- und Erhebungsverfahren (§ 2)

Die Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern schlägt vor, daß nur die schon laufenden Festsetzungs- und Erhebungsverfahren für die Jahre 1994 bis 1996 nach den Bestimmungen des Landesabfallabgabengesetzes zu Ende zu führen sind. Zur Begründung wird ausgeführt, daß damit dem Umstand Rechnung getragen werde, daß von den zuständigen Behörden keine weiteren, zusätzliche mit zum Teil unverhältnismäßigem Aufwand betriebene Nachforschungen und Nacherhebungen erfolgen.

Die Festsetzungs- und Erhebungsverfahren für die Jahre 1991 bis 1993 sind zum ganz überwiegenden Teil abgeschlossen. Für eine Sonderregelung für die noch wenigen laufenden Verfahren aus den Jahren 1991 bis 1993 besteht kein Bedarf; im übrigen würde gegen eine Einstellung dieser Verfahren das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung aller Abgabepflichtigen sprechen. Deswegen sind erforderlichenfalls auch für abgabepflichtige Tatbestände, die sich für die Laufzeit des Gesetzes noch ergeben sollten, Festsetzungs- und Erhebungsverfahren durchzuführen. Die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gilt grundsätzlich für jedes Verwaltungsverfahren und damit auch für die abgabenrechtlichen Festsetzungs- und Erhebungsverfahren.

– Weitere Verwendung des Abfallabgabeaufkommens (§ 3)

Der Städtetag fordert, daß die noch nicht verbrauchten Mittel aus dem Aufkommen der Abfallabgabe auch für die Bewältigung von Altlasten aus dem industriellen und gewerblichen Bereich zu verwenden sind. In die gleiche Richtung äußert sich auch der Gemeindetag, der darüber hinaus eine Konzeption des Landes erwartet, die eine angemessene Beteiligung der Industrie/des Gewerbes an der Altlastenerkundung/-sanierung/-überwachung gewährleistet.

Der Landesverband der baden-württembergischen Industrie fordert, daß die nicht verbrauchten Mittel der Abfallabgabe ausschließlich für die Sanierung von Altlasten, für deren Beseitigung ein Verursacher nicht oder nicht mehr

herangezogen werden kann, zu verwenden seien. Für Verwaltungszwecke und zur Fortführung der Abfallberatungsagentur sollen keine weiteren Mittel verwendet werden. Der Handwerkstag bittet um die weitere Förderung der Umweltberater durch die noch nicht verbrauchten Mittel der Abfallabgabe.

Der Ministerrat hat in seiner Sitzung vom 5. November 1996 beschlossen, daß die noch nicht verplanten oder gebundenen Mittel aus dem Abfallabgabebaufkommen zur Fortführung der Arbeit der Abfallberatungsagentur, für Förderprojekte zur Vermeidung und Verwertung von Sonderabfällen sowie für Maßnahmen der Altlastensanierung verausgabt werden. Die bisherige Mitsprache der baden-württembergischen Wirtschaft bei der Mittelverwendung ist auch nach Aufhebung des Gesetzes gewährleistet.

Eine ausschließliche Verwendung der noch nicht verplanten oder gebundenen Mittel aus dem Abgabebaufkommen für die Sanierung von Altlasten wäre nicht sachgerecht und auch mit verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Verwendung des Abgabebaufkommens kaum in Einklang zu bringen. Die Abfallabgabe soll möglichst weitgehend für die Erreichung der Ziele des Gesetzes (Vermeidung und Verwertung von Sonderabfällen) an die Wirtschaft zurückfließen. Sie ist als sog. Sonderabgabe konzipiert. Eine wesentliche verfassungsrechtliche Vorgabe hierbei ist, daß das Aufkommen der Abgabe überwiegend gruppennützig verwendet werden muß. Eine ausschließliche Verwendung der Restmittel für Maßnahmen der Altlastensanierung wäre unter dem Aspekt der Gruppennützigkeit verfassungsrechtlich bedenklich.

Der Landesverband der baden-württembergischen Industrie regt in § 3 einen neuen Absatz 4 an, aus dem hervorgeht, daß für das Jahr 1997 keine Vorauszahlungen in Rechnung gestellt werden, die nach dem Gesetz am 1. April und am 1. Oktober für den laufenden Veranlagungszeitraum zu entrichten wären (§ 8 LAbfAG). Der Verband der Chemischen Industrie empfiehlt eine gesetzliche Regelung, die klarstellt, daß bereits geleistete Vorauszahlungen, die einen Zeitraum betreffen, in dem das Abfallabgabengesetz bereits außer Kraft getreten ist, zurückerstattet werden.

Eine gesetzliche Regelung über die Modalitäten einer Vorauszahlung für das laufende Jahr 1997 ist nicht erforderlich und wäre auch nicht zweckmäßig, da bei einer rückwirkenden Aufhebung des Gesetzes zum 1. Januar 1997 die Bekanntmachung des Aufhebungsgesetzes nach Lage der Dinge erst nach dem ersten Vorauszahlungstermin vom 1. April erfolgen würde. Das Ministerium für Umwelt und Verkehr wird vielmehr die unteren Abfallrechtsbehörden bitten, die bisherigen abgabepflichtigen Erzeuger rechtzeitig vor dem Zahlungstermin 1. April von der Vorauszahlungspflicht zu befreien. Mit dieser Maßnahme wird bei einer rückwirkenden Aufhebung des Gesetzes unnötiger Aufwand an Zeit und Arbeit bei den zuständigen Behörden und der berührten Wirtschaft vermieden.

Mit der zeitnahen Befreiung von der Vorauszahlungspflicht würde auch kein Präjudiz für das Gesetzgebungsverfahren geschaffen werden, da sich die Befreiung nur auf die gesetzliche Vorauszahlungspflicht beschränkt und keinen materiell-rechtlichen Verzicht oder Erlaß auf die Abgabe darstellt.

B. Einzelbegründung

Zu §§ 1 und 4

Anlaß für die rückwirkende Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes zum 1. Januar 1997 ist der deutliche Rückgang des Sonderabfallaufkommens, sowie die aus ökologischer Sicht schwer hinnehmbaren und zunehmenden Fehlsteue-

rungen im Bereich der Abfallverwertung bei einer Weitererhebung der Abfallabgabe. Unter diesen Voraussetzungen ist die Beibehaltung der Abfallabgabepflicht der erzeugenden Wirtschaft und der Entsorgungswirtschaft im Blick auf den Standortnachteil gegenüber Bundesländern ohne Abfallabgabe und den dadurch bedingten Wettbewerbsverzerrungen nicht länger zumutbar (vgl. auch den zweiten Bericht des Ministeriums für Umwelt und Verkehr an den Landtag über den Vollzug des Landesabfallabgabengesetzes, LT-Drs. 12/772).

Zu § 2

Durch § 2 wird klargestellt, daß die bis zum 31. Dezember 1996 der Abfallabgabepflicht unterfallenden Sachverhalte auch nach Außerkrafttreten des Gesetzes nach Maßgabe des Landesabfallabgabengesetzes zu behandeln sind.

Zu § 3

Mit Außerkrafttreten des Landesabfallabgabengesetzes werden voraussichtlich nicht gebundene Haushaltsreste aus dem zweckgebundenen Abfallabgabeaufkommen in Höhe von ca. 45–50 Mio. DM vorhanden sein. Absatz 1 stellt sicher, daß die aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderliche Zweckbindung auch nach dem Außerkrafttreten des Abfallabgabengesetzes erhalten bleibt. Gemäß Absatz 2 bleiben für die weitere Verausgabung der Abgabemittel die §§ 10 und 11 des Landesabfallabgabengesetzes auch nach dem 1. Januar 1997 wirksam.

Mit der Aufhebung des Landesabfallabgabengesetzes entfällt mittelfristig auch der durch den Vollzug des LAbfAG bedingte Verwaltungsaufwand bei den mit der Abfallabgabbeerhebung betrauten unteren Abfallrechtsbehörden (Stadt- und Landkreise). Da nach der Konstruktion des Gesetzes der durch die Erhebung der Abfallabgabe entstehende Verwaltungsaufwand jeweils im Folgejahr (nachgeschaltete Abgabbeerhebung) anfällt, muß im Jahre 1997 noch die Zuführung von Finanzmitteln aus dem Abfallabgabeaufkommen an den allgemeinen Staatshaushalt für das Abgabjahr 1996 erfolgen.