

Vorläufiger Endbericht

Vorhaben Z 6 - 50 201-1/41 (FKZ 3711 26202)

Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung

von

Prof. Dr. rer. pol. Erik Gawel (Leitung)

Prof. Dr. jur. Wolfgang Köck

Dr. jur. Katharina Kern

Harry Schindler, M. A.

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

Departments Ökonomie und Umwelt- und Planungsrecht

Prof. Dr.-Ing. Robert Holländer

Dipl.-Ing. Katrin Anlauf

Dipl.-Kffr. Jana Rüger

Christoph Töpfer, M. Sc.

Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement (IIRM), Universität Leipzig

IM AUFTRAG

DES UMWELTBUNDESAMTES

November 2013

Vorbemerkungen

Der vorliegende Bericht wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes erarbeitet. Die in ihm enthaltenen Aussagen stellen ausschließlich die Ansicht der Verfasser dar.

Für zahlreiche wertvolle Hinweise bedanken wir uns bei den Vertretern der Bundesländer, Kommunen und Unternehmen, welche das Vorhaben im Rahmen eines Praxis-Begleitkreises beratend unterstützt haben (zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern siehe Anhang 1).

Inhalt

Tabellenverzeichnis.....	8
Abbildungsverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis.....	11
Zusammenfassung	16
0. Einleitung: Zielsetzung und Vorgehensweise	54
1. Rechtliche Rahmenbedingungen für die Neugestaltung der Abwasserabgabe.....	56
1.1 EINLEITUNG	56
1.2 EUROPARECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN, INSBESONDERE DIE VORGABEN DES ART. 9 WRRL FÜR DIE NEUGESTALTUNG DER ABWASSERABGABE.....	57
1.2.1 Die Vorgaben des Art. 9 WRRL im Überblick.....	57
1.2.2 Zum Erfordernis der verursachergerechten Ausrichtung der Wassernutzung.....	59
1.2.3 Zum Erfordernis der Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten.....	60
1.2.4 Konzeption und Ziele der WRRL als Grund und Grenze der Kostenanlastung?	61
1.2.5 Ergebnis	63
1.3 VERFASSUNGSRECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE NEUGESTALTUNG DER ABWASSERABGABE.....	64
1.3.1 Finanzverfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung einer Abwasserabgabe	64
1.3.1.1 Die Rechtsnatur der Abwasserabgabe	64
1.3.1.2 Die Rechtfertigung der Erhebung einer Abwasserabgabe	67
1.3.1.3 Anforderungen an die Aufkommensverwendung	70
1.3.2 Zur Sachgesetzgebungskompetenz für die Erhebung einer Abwasserabgabe, insbesondere zum Problem der Abweichungsrechte der Länder	71
1.3.2.1 Die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für die Sachmaterie des Wasserhaushalts	71
1.3.2.2 Abweichungsrechte der Länder und abweichungsfeste Bereiche	72
1.3.2.3 Ergebnis	74
1.3.3 Der Vorbehalt des Gesetzes im Abwasserabgabenrecht	75
1.3.3.1 Vorbemerkung.....	75
1.3.3.2 Die Erhebung einer Abwasserabgabe als Grundrechtseingriff.....	75
1.3.3.3 Anforderungen des Gesetzesvorbehalts und Folgerungen für den Gebrauch von Gesetz und Verordnung ...	76
1.3.3.4 Schlussfolgerungen für das Abwasserabgabenrecht	77
1.4 ZUSAMMENFASSUNG	78
2. Ziele und Beurteilungskriterien einer Weiterentwicklung der Abwasserabgabe	80
2.1 LEITLINIEN EINER REFORM	80
2.2 ZIELSYSTEM UND ANZULEGENDE BEURTEILUNGSKRITERIEN.....	82

2.3 ZIELKRITIK: ERSCHÖPFUNG EINER LENKUNGSZIELSTELLUNG DER ABWASSERABGABE?.....	86
3. Reformoptionen und ihre Bewertung.....	94
3.1 REFORM DER SCHMUTZWASSERABGABE	94
3.1.1 Kreis der Abgabepflichtigen	94
3.1.1.1 Gegenwärtige abgabenrechtliche Regelung.....	94
3.1.1.2 Reformbedarf.....	95
3.1.1.3 Kommunalabgaben als Alternative zur Indirekteinleiterabgabe?	98
3.1.1.4 Rechtlicher Regulierungsrahmen für Indirekteinleiter	106
3.1.1.5 Mögliche Ausgestaltung einer verursachergerechten Indirekteinleiterabgabe	121
3.1.1.6 Auswirkungen einer Indirekteinleiterabgabe	150
3.1.2 Bemessungsgrundlage I: Verfahren der Ermittlung.....	157
3.1.2.1 Bestehende Regelung.....	157
3.1.2.2 Änderungen der Abwasserverordnung durch Industrieemissionsrichtlinie und Auswirkungen auf Bescheidlösung nach dem AbwAG	158
3.1.2.3 Regelungen der Bundesländer.....	160
3.1.2.4 Reformbedarf.....	165
3.1.2.5 Reformoptionen	184
3.1.2.6 Zusammenfassung	201
3.1.3 Bemessungsgrundlage II: Parameterkatalog	203
3.1.3.1 Bestehende Regelung.....	203
3.1.3.2 Bewertung der Bemessungsgrundlage und Lenkungseignung neuer Schadparameter.....	203
3.1.3.3 Reformbedarf.....	208
3.1.3.4 Reformoptionen	225
3.1.3.5 Zusammenfassung	242
3.1.4 Zahllast I - Höhe des Abgabesatzes	245
3.1.4.1 Bestehende Regelung.....	245
3.1.4.2 Zielsetzung der Abwasserabgabe	246
3.1.4.3 Reformbedarf.....	249
3.1.4.4 Reformoptionen	254
3.1.4.5 Zusammenfassung und Reformempfehlungen.....	260
3.1.5 Zahllast II - Tarifverlauf	262
3.1.5.1 Bestehende Regelung in § 9 AbwAG	262
3.1.5.2 Landesrechtliche Bestimmungen	264
3.1.5.3 Reformbedarf.....	266
3.1.5.4 Reformoptionen	270
3.1.5.5 Zusammenfassung und Reformempfehlungen.....	278
3.1.6 Zahllast III – Verrechnungen (§ 10 Abs. 3-5).....	280
3.1.6.1 Bestehende Regelung.....	280
3.1.6.2 Landesrechtliche Bestimmungen	280
3.1.6.3 Reformbedarf.....	283
3.1.6.4 Reformoptionen	298

3.1.6.5 Zusammenfassung und Reformempfehlungen.....	312
3.2 REFORM DER NIEDERSCHLAGSWASSERABGABE	315
3.2.1 Die Niederschlagswasserabgabe im geltenden Recht	315
3.2.1.1 Ordnungsrechtliche Pflichten der Niederschlagswasserbeseitigung.....	315
3.2.1.2 Die abgabenrechtliche Regelung.....	316
3.2.1.3 Abgabegegenstand und Abgabepflichtige.....	317
3.2.1.4 Abwälzbarkeit.....	317
3.2.1.5 Abgabefreiheit	317
3.2.2 Reformierung oder Abschaffung der Niederschlagswasserabgabe?	318
3.2.2.1 Aufhebung der abgabenrechtlichen Trennung von Schmutz- und Niederschlagswasser?	319
3.2.2.2 Notwendigkeit einer Niederschlagswasserabgabe	320
3.2.3 Mögliche Ausgestaltung einer verursachergerechteren Niederschlagswasserabgabe.....	323
3.2.3.1 Verursachergerechte Bemessung	324
3.2.3.2 Bundeseinheitliche Regelung zu Ausnahmetatbeständen	333
3.2.4 Auswirkungen einer reformierten Niederschlagswasserabgabe.....	339
3.2.4.1 Lenkungseignung.....	339
3.2.4.2 Funktionale Verzahnung mit bestehendem Recht.....	340
3.2.4.3 Praktikabilität	341
3.2.4.4 Zahllasteffekte	342
3.3 REFORM DER KLEINEINLEITERABGABE.....	343
3.3.1 Bestehende Regelung.....	343
3.3.2 Aktuelle Situation hinsichtlich der Einleitungen aus Kleinkläranlagen	346
3.3.2.1 Bedeutung von Einleitungen aus Kleinkläranlagen.....	346
3.3.2.2 Leistungspotenzial von Kleinkläranlagen.....	350
3.3.3 Reformbedarf	351
3.3.4 Reformoptionen	354
3.3.5 Zusammenfassung.....	355
3.4 AUFKOMMENSVERWENDUNG	356
3.4.1 Bestehende Regelung.....	356
3.4.2 Reformbedarf	359
3.4.3 Reformoptionen	361
3.4.4 Zusammenfassung und Reformempfehlungen.....	365
4. Reformszenarien.....	367
4.1 ZIEL UND VORGEHENSWEISE BEI DER ENTWICKLUNG VON REFORMSZENARIEN	367
4.2. WECHSELWIRKUNGEN ZWISCHEN DEN KONSTRUKTIONSELEMENTEN DER ABWASSERABGABE.....	371
4.3 REFORMSZENARIO 1: „LENKUNGSERTÜCHTIGUNG“	372
4.3.1 Zielsetzungen	372

4.3.2 Konzeptionelle Elemente	373
4.3.3 Multikriterielle Bewertung.....	377
4.4 REFORMSZENARIO 2: „VOLLZUGSUNTERSTÜTZUNG“.....	380
4.4.1 Zielsetzungen	380
4.4.2 Konzeptionelle Elemente	381
4.4.3 Multikriterielle Bewertung.....	383
4.5 REFORMSZENARIO 3: „VOLLZUGSVEREINFACHUNG“.....	385
4.5.1 Zielsetzungen	385
4.5.2 Konzeptionelle Elemente	386
4.5.3 Multikriterielle Bewertung.....	388
4.6 BE- UND ENTLASTUNGSWIRKUNGEN DER REFORMELEMENTE UND REFORMSZENARIEN	389
4.6.1 Vorgehensweise	389
4.6.2 Charakterisierung der Einleiter	391
4.6.3 Auswirkungen auf Einleiter	394
4.6.3.1 Industrielle Einleiter	395
4.6.3.2 Kommunale Einleiter.....	400
4.6.3.3 Konsequenzen für den behördlichen Vollzug.....	415
4.6.4 Fazit	418
5. Abschließende Empfehlungen	421
5.1 PRIORISIERUNG VON REFORMEMPFEHLUNGEN	421
5.1.1 Priorisierung der Szenarien.....	421
5.1.2 Priorisierung der Reformelemente	426
Quellenverzeichnis	431
INTERNETQUELLEN	431
MONOGRAPHIEN, AUFSÄTZE UND BEITRÄGE IN SAMMELWERKEN	436
STELLUNGNAHMEN UND DISKUSSIONSBEITRÄGE DES PRAXIS-BEGLEITKREISES SOWIE VON VERBÄNDEN.....	453
Anhang.....	454
ANHANG 1: MITGLIEDER DES PRAXIS-BEGLEITKREISES.....	454
ANHANG 2: ABWASSERANFALL IN DEUTSCHLAND NACH ABWASSEREINLEITUNGSARTEN UND PRODUKTIONSBEREICHEN	455
ANHANG 3: WASSERRECHTLICHE ANFORDERUNGEN AN INDIREKTEINLEITER NACH BUNDESRECHT.....	458
ANHANG 4: LANDESRECHTLICHE BESTIMMUNGEN ZU AUSNAHMEN VON DER NIEDERSCHLAGSWASSERABGABE GEMÄß § 7 ABS. 2.....	463

ANHANG 5: LANDESRECHTLICHE BESTIMMUNGEN ZUR AUFKOMMENSVERWENDUNG UND ZWECKBINDUNG LT. HAUSHALTSPLAN	470
ANHANG 6: DURCHSCHNITTLICHE JAHRESSCHADSTOFFFRACHT (IN KG) BEI DIREKT- UND INDIREKTEINLEITERN AUFGESCHLÜSSELT NACH BRANCHEN.....	477
ANHANG 7: ZUORDNUNG FÜR EINE INDIREKTEINLEITERABGABE IN FRAGE KOMMENDEN PRODUKTIONSBEREICHE NACH CPA 2008 ZU BRANCHENSPEZIFISCHEN ANHÄNGEN DER ABWV	481

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Zielsystem der Weiterentwicklung der Abwasserabgabe	84
Tabelle 3-1:	Ordnungsrechtliche Anforderungen nach AbwV für einen erweiterten Parameterkatalog nach AbwA.....	129
Tabelle 3-2:	Anforderungen an häusliches und kommunales Abwasser nach Anhang 1 AbwV	131
Tabelle 3-3:	Anteile direkt und indirekt eingeleiteten Abwassers in Deutschland im Zeitraum 1995-2010 .	136
Tabelle 3-4:	Auswahl geeigneter Branchen für eine Indirekteinleiterabgabe nach quantitativen Kriterien	141
Tabelle 3-5:	Anteil der Abwassereinleitungen der Indirekteinleitungen der für eine Indirekteinleiterabgabe geeigneten Branchen 1995-2010.....	143
Tabelle 3-6:	Bestehende Anforderungen an Indirekteinleiter nach Bundesrecht für ausgewählte Branchen.....	145
Tabelle 3-7:	Bewertung der Reformoptionen zum Kreis der Abgabepflichtigen	157
Tabelle 3-8:	Zahllastkorrektur bei Überschreitungen nach §§ 4, 9 AbwAG	180
Tabelle 3-9:	Prüfschritte im Rahmen der Ermittlung einer erhöhten Zahllast.....	197
Tabelle 3-10:	Bewertung der Reformoptionen zum Verfahren der Ermittlung der Bemessungsgrundlage ..	203
Tabelle 3-11:	TOC- und CSB Gehalte und deren Verhältnis bei definierten Einzelstoffen und bekannter Konzentration.....	209
Tabelle 3-12:	Auszug der bestimmten CSB/ TOC Verhältnisse der AbwV.....	210
Tabelle 3-13:	Vergleich der gemessenen Konzentrationen ausgewählter organischer Mikroverunreinigungen in einem Gewässer unterhalb der Kläranlageneinleitung mit und ohne Ozonung des gereinigten Abwassers mit PNEC-Werten aus der Literatur.....	222
Tabelle 3-14:	Berechnung der Zahllast aufgrund Fischeitstes mit und ohne Salzkorrektur des ÜW für eine Schmutzwassereinleitung von 7 Mio. m³/a	232
Tabelle 3-15:	Zusammenfassung der Abgabevarianten	237
Tabelle 3-16:	Zu messende Parameter in den verschiedenen Varianten	237
Tabelle 3-17:	Koeffizienten zur Kühlwasserabgabeberechnung in Spanien	238
Tabelle 3-18:	Hypothetischer Vergleich der Abgabenlast mit Schadeinheiten nach AbwAG am Beispiel Hamburg und Bremen	240
Tabelle 3-19:	Bewertung der Reformoptionen zur Aktualisierung des Parameterkatalogs	245
Tabelle 3-20:	Bewertung der Reformoption Anhebung der Zahllast I / Regel-Abgabesatz	261
Tabelle 3-21:	Bewertung der Optionen zur Reform des Abgabentarifs.....	279
Tabelle 3-22:	Bewertung der Optionen zur Begrenzung der Verrechnungen.....	305
Tabelle 3-23:	Bewertung der Vorschläge zur Erweiterung der Verrechnungen	309
Tabelle 3-24:	Bewertung der Vorschläge zur Vereinfachung der Verrechnungen.....	311
Tabelle 3-25:	Gefährdungspotenzial von Niederschlagswassereinleitungen unter Berücksichtigung der Gewässerempfindlichkeit	321
Tabelle 3-26:	Belastung des Regenabflusses in Abhängigkeit von der Herkunftsfläche (F).....	326
Tabelle 3-27:	Belastung des Niederschlagswasserabflusses	326
Tabelle 3-28:	Abflusswerte in Abhängigkeit der Bauungsart.....	327
Tabelle 3-29:	Beispielberechnung der gewichteten abflusswirksam versiegelten Fläche	331
Tabelle 3-30:	Eignung von Maßnahmen zur Begrenzung akuter hydraulischer und stofflicher Gewässerbelastung durch Niederschlagswassereinleitungen	338
Tabelle 3-31:	Bewertung der Vorschläge zur Reform der Niederschlagswasserabgabe.....	343
Tabelle 3-32:	Landesrechtliche Regelungen zur Kleininleiterabgabe.....	344

Tabelle 3-33:	mittlere einwohnerspezifische Jahresfrachten aus Kleinkläranlagen und kommunalen Kläranlagen unter alleiniger Berücksichtigung des häuslichen Anteils.....	348
Tabelle 3-34:	Anpassung von Kleinkläranlagen/ abflusslosen Gruben an den Stand der Technik in Gebieten von Sachsen.....	348
Tabelle 3-35:	Vergleich der mittleren Ablaufwerte von verschiedenen Ausbaugrößen von Kläranlagen	350
Tabelle 3-36:	Bewertung der Optionen zur Reform der Kleineinleiterabgabe	355
Tabelle 3-37:	Aufkommen der AbWA nach Bundesländern von 1994 bis 2012 (Daten: BMU)	358
Tabelle 4-1:	Multikriterielle Bewertung des Reformszenarios „Lenkungsertüchtigung“	379
Tabelle 4-2:	Multikriterielle Bewertung des Reformszenarios „Vollzugsunterstützung“	384
Tabelle 4-3:	Multikriterielle Bewertung des Reformszenarios „Vollzugsvereinfachung“	389
Tabelle 4-4:	Charakterisierung der einzelnen gewerblichen Abgabepflichtigen (nichtöffentliche Kanalisation)	392
Tabelle 4-5:	Charakterisierung der einzelnen kommunalen Abgabepflichtigen (öffentliche Kanalisation)	393
Tabelle 4-6:	Bewertung der Kostenwirkungen der industriellen Einleiter je vorgeschlagenes Reformelement.....	396
Tabelle 4-7:	Berechnete Zahllast der industriellen Einleiter bei Anwendung der drei Reformszenarien	398
Tabelle 4-8:	Anzahl der Messungen für die Parameter CSB, N_{ges} und P (industrielle Einleiter) im Veranlagungsjahr	399
Tabelle 4-9:	Bewertung der Kostenwirkungen der kommunalen Einleiter je vorgeschlagenem Reformelement.....	401
Tabelle 4-10:	Auswirkung der Umstellung der Bemessungsgrundlage der Niederschlagswasserabgabe.....	403
Tabelle 4-11:	Auswirkung eines Wegfalls der Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe	405
Tabelle 4-12:	Behördenseitige Einschätzung zur Inanspruchnahme der (reformierten) Befreiungsregelung	406
Tabelle 4-13:	Schmutzwasser - Berechnete Zahllast der kommunalen Einleiter bei Anwendung der drei Szenarien	409
Tabelle 4-14:	Niederschlagswasser - Berechnete Zahllast der kommunalen Einleiter bei Anwendung der drei Szenarien	410
Tabelle 4-15:	Geschätzter Aufwand der kommunalen Einleiter bei einer Verrechnung nach § 10 Abs. 3 und 4 im Veranlagungsjahr.....	411
Tabelle 4-16:	Anzahl der Messungen für die Parameter CSB, N_{ges} und P der kommunale Einleiter im Veranlagungsjahr	412
Tabelle 4-17:	Anzahl der abgabepflichtigen/ abgabefreien Kommunen von Kleineinleitungen.....	417
Tabelle 5-1:	Multikriterielle Bewertung (Übersicht).....	423

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Vergleich der direkten und indirekten Emissionen im Jahr 2010 nach Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister	134
Abbildung 3-2: Verhältnis von direkt zu indirekt eingeleitetem Abwasser in Deutschland	137
Abbildung 3-3: Kühlwasserbereinigtes Verhältnis von direkt zu indirekt eingeleitetem Abwasser in Deutschland	137
Abbildung 3-4: Entwicklung des täglichen Pro-Kopf-Wasserverbrauchs in Deutschland.....	138
Abbildung 3-5: Durchschnittlicher Pro-Kopf-Verbrauch an Trinkwasser nach Bundesländern für das Jahr 2010	138
Abbildung 3-6: Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 AbwAG (aktuelle Fassung) und Erhöhung mit Teilerlass.....	195
Abbildung 3-7: Überschreitung der Umweltqualitätsnormen für Metalle in Oberflächengewässern	213
Abbildung 3-8: Entwicklung der Schwermetalleinträge in Gewässer	214
Abbildung 3-9: Zink im Schwebstoff.....	215
Abbildung 3-10: Stadtentwässerung nach Misch- und Trennsystem in Deutschland.....	216
Abbildung 3-11: Korrelation der Leitfähigkeit und der Chloridkonzentration mit dem Toxizitätsergebnissen des Fischeitests	225
Abbildung 3-12: Vereinfachte Darstellung eines Kühlkreislaufs	233
Abbildung 3-13: Entwicklung des nominalen Abgabesatzes im Vergleich zu einem die Inflation berücksichtigenden „Kompensationssatz“ seit 1997	251
Abbildung 3-14: Entwicklung des nominalen Abgabesatzes im Vergleich zu einem die Inflation berücksichtigenden „Kompensationssatz“ seit 1981	252
Abbildung 3-15: Entwicklung des nominalen und realen Abgabesatzes seit 1981	252
Abbildung 3-16: Entwicklung des Aufkommens aus der AbwA von 1994 bis 2014*.....	259
Abbildung 3-17: Kostenstruktur in der Abwasserbeseitigung 2008.....	260
Abbildung 3-18: Wirkungsweise einer Freibetragsregelung	274
Abbildung 3-19: Hierarchie zum (abgabenrechtlichen) Umgang mit Niederschlagswasser.....	324
Abbildung 3-20: Qualitative Änderung der Wasserbilanz einer Fläche in Abhängigkeit vom Versiegelungsgrad	328
Abbildung 3-21: Beispielgrundstück für die Ermittlung der versiegelten abflusswirksamen Flächen unter Anwendung von Gewichtungsfaktoren.....	331
Abbildung 3-22: prozentuale Verteilung der Bevölkerung ohne Anschluss an die öffentliche Kanalisation - verteilt nach Bundesländern	347
Abbildung 3-23: Einhaltung der Grenzwerte in Abhängigkeit der Wartungshäufigkeit (WV) bis 8 EW	351
Abbildung 5-1: Reformszenarien und ihre Bewertung im Überblick.....	422

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a.a.R.d.T.	allgemein anerkannte Regeln der Technik
ABK	Abwasserbeseitigungskonzept
Abs.	Absatz
AbwA	Abwasserabgabe
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
AbwV	Abwasserverordnung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFS	Abfiltrierbare Stoffe
Ag	Silber
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AOX	Adsorbierbare Organisch gebundene Halogene
ATKIS	Amtlich Topographisch-Kartographisches Informationssystem
ATT	Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren e. V.
ATV	Abwassertechnische Vereinigung e. V.
BadWürttWassG	Baden-Württembergisches Wassergesetz
BAFU	Bundesamt für Umwelt (Schweiz)
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGh	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BGW	Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BR	Bayerischer Rundfunk
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BSB ₅	Biochemischer Sauerstoffbedarf nach fünf Tagen
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
BWK	Bund der Ingenieure für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Kulturbau e.V.
Ca	Kalzium
Cd	Cadmium
Cl	Chlor
CO ₃ ²⁻	Carbonat
CPA	Statistische Güterklassifikation (engl.: <i>Classification of Products by Activity</i>)
Cr	Chrom
CSB	Chemischer Sauerstoffbedarf
ct	Eurocent
Cu	Kupfer
DBVW	Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft e. V.
DE	Direkteinleiter
DIBt	Deutsche Institut für Bautechnik
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVGW	Deutscher Verein des Gas- und Wasserfachs e. V.
DVWK	Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau e.V.
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.
EAWAG	Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (Schweiz)
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-RL	Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EKVO	Eigenkontrollverordnung
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
EU-VO	Europäische Verordnung
EW	Einwohnerwerte

EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
F&E	Forschung und Entwicklung
FG	Forschungsgruppe
FGG	Flussgebietsgemeinschaft
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
GEP	Generalentwässerungsplan bzw. -planung
GG	Grundgesetz
GIS	Geoinformationssysteme
GK	Größenklasse
GVK	Grenzvermeidungskosten
HCO ₃ ⁻	Hydrogencarbonat
HCOOH	Ameisensäure
Hg	Quecksilber
h. M.	herrschende Meinung
HMUELV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HQ	Wärmeabfuhrvermögen
i. V.m.	in Verbindung mit
IE	Indirekteinleiter
IIRM	Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig
IKMS	Internationale Kommissionen zum Schutz der Mosel und der Saar
IndVO	Indirekteinleiterverordnung
IRB	Informationszentrum Raum und Bau
ISI	Institut für System- und Innovationsforschung
K	Kalium
KA	Kläranlage
KAG	Kommunalabgabengesetz
LAWA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
LfU BW	Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg
M	Merkblatt
Mg	Magnesium
MKUNLV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

N	Stickstoff
Na	Natrium
NACE	statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der EU (frz.: <i>Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne</i>)
N _{anorg.}	Anorganisch gebundener Stickstoff
N _{ges}	Gesamtstickstoffgehalt
NBK	Niederschlagswasserbeseitigungskonzept
NH ₄ -N	Ammonium-Stickstoff
Ni	Nickel
NO ₂ -N	Nitrit-Stickstoff
NO ₃ -N	Nitrat-Stickstoff
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Niederschlagswasser
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OGewV	Oberflächengewässerverordnung
OOWV	Oldenburgisch-Ostfriesischer Wasserverband
OVG	Oberverwaltungsgericht
P	Phosphor
Pb	Blei
PI	Produktionsinnovation
PO ₄ -P	Orthophosphat-Phosphor
Priv HH	Private Haushalte
PRTR	Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister (engl. <i>Pollutant Release and Transfer Register</i>)
PTS	Wasser- und Umwelttechnik Symposium
QHF	Qualitative Hydrologie der Fließgewässer
RdErl.	Runderlass
RF	Reduktionsfaktor
RL	Richtlinie
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
SächsLfULG	Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
S.d.T.	Stand der Technik

SE	Schadeinheit
SFB	Schmutzfrachtberechnung
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SO ₄ ²⁻	Sulfat
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
T	Temperatur
TAE	Technische Akademie Esslingen e.V.
TN _b	gesamter gebundener Stickstoff (engl.: <i>Total Organic Carbon</i>)
TOC	gesamter organisch gebundener Kohlenstoff (engl.: <i>Total Organic Carbon</i>)
TrinkwV	Trinkwasserverordnung
TU	Technische Universität
UA / UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UFZ	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ
UGR	Umweltökonomische Gesamtrechnungen des Bundes
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
URK	Umwelt- und Ressourcenkosten
ÜW	Überwachungswert
V	Volumen
VCI	Verband der Chemischen Industrie e.V.
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e. V.
VO	Verordnung
VSR	Verein zum Schutz des Rheins und seiner Nebenflüsse e.V.
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZFW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Neugestaltung der Abwasserabgabe

1. Die Abwasserabgabe ist ein **Instrument zur verursachergerechten Anlastung der volkswirtschaftlichen Kosten (Umwelt- und Ressourcenkosten) der Abwassereinleitung** und entspricht insoweit den Intentionen des Art. 9 WRRL. Da die Anlastung der Restverschmutzung im gegenwärtigen Abwasserrecht einzig über die Abwasserabgabe sichergestellt wird, ist sie notwendig für eine vollständige **Verwirklichung der Ziele des Art. 9 WRRL**. Die Mitgliedstaaten haben zwar das Recht, bei ihrer Wasserpreisgestaltung den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung Rechnung zu tragen (Art. 9 Abs. 1 UAbs.3 WRRL) und damit sowohl mit Blick auf die Verursacherorientierung, als auch mit Blick auf die Anlastung der betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kosten Abstriche geltend zu machen; diese bedürfen aber der Rechtfertigung. Ein vollständiger Verzicht auf das bereits eingeführte Instrument der Abwasserabgabe dürfte vor diesem Hintergrund europarechtlich nur schwerlich zu rechtfertigen sein, zumal andere als betriebswirtschaftliche Kosten über die klassischen Gebühren und Entgelte nicht angelastet werden können, und auch das Ordnungsrecht aus systematischen Gründen und wegen Belangen der Verhältnismäßigkeit keine vollständige Internalisierung sicherstellen kann.
2. In ihrer **gegenwärtigen Ausgestaltung** schöpft die Abwasserabgabe ihr Potenzial zur verursachergerechten Kostenanlastung nicht aus, weil die Abgabepflicht derzeit u. a. nicht sicherstellen kann, dass die Verursacherorientierung bis zum Indirekteinleiter durchgehalten wird, und weil Abgabensätze und Bemessungsparameter nur bedingt den Kostenanlastungsgedanken transportieren, da mit der Abgabe auch andere Ziele verfolgt werden.
3. Auch eine reformierte Abwasserabgabe, die darauf gerichtet ist, konsequenter als bisher den Gedanken der (volkswirtschaftlichen) Kostenanlastung zu verwirklichen, bleibt auf eine **politisch-dezisionistische Bestimmung des Abgabesatzes** auf absehbare Zeit angewiesen, weil es vielfach an Marktpreisen, aber auch an praktisch geeigneten Methoden der Kostenbestimmung mangelt. Zudem können auch sozioökonomische Gründe und Gründe der Praktikabilität den Gesetzgeber dazu veranlassen, Kostenanlastungen nicht differenziert ortsbezogen, sondern abstrahierend Schadeinheit-bezogen vorzunehmen.
4. **Umwelt- und Ressourcenkosten entstehen auch dann, wenn gute Gewässerzustände erreicht sind**, weil die Aufnahmekapazität der Gewässer, in die eingeleitet wird, begrenzt ist und daher unter Bewirtschaftungsgesichtspunkten nur sehr eingeschränkt Nutzungen gestattet werden können. Zudem kann eine in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 geforderte „effiziente Ressourcennutzung“ konzeptionell nur dadurch sichergestellt werden, dass zustandsunabhängig externe Kosten weiter angelastete werden (siehe auch Ziff. 17).
5. Die Abwasserabgabe ist eine **nichtsteuerliche Abgabe**. Sie ist als **Gegenleistung** für eine staatliche Leistung anzusehen, nämlich für die Erlaubnis, das Wasser zu nutzen, obwohl es rechtlich der Allgemeinheit und nicht dem Nutzer zugeordnet ist. Damit gehört sie als sog. „Ressourcennutzungsgebühr“ zu den Vorzugslasten (Kausalabgaben), bzw. Entgeltabgaben und unterliegt nicht den Anforderungen, die das Verfassungsrecht an sog. Sonderabgaben richtet.

6. Als **Gegenleistungsabgabe** darf die Abwasserabgabe entweder am Vorteil der Inanspruchnahme der Wassernutzung oder an den Kosten der Wassernutzung bemessen werden. Eine Bemessung nach Schadeinheiten, wie es bei der Abwasserabgabe der Fall ist, verfolgt jedenfalls im Grundansatz ein Kosten bezogenes Konzept. Dieses darf in Ermangelung eindeutiger Kostenbestimmungen abstrahierend und pauschal durchgeführt werden, zumal der Gesetzgeber auch weitere Zwecke mit der Abgabe verfolgen darf, wie etwa die Berücksichtigung sozioökonomischer Belange (siehe auch oben (3)).

7. Die Erhebung der Abwasserabgabe auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis ist als **stoffbezogene Regelung im Sinne von Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG** zu qualifizieren, für die keine Abweichungskompetenz der Länder besteht. Die Abweichungsfestigkeit erstreckt sich auf alle Aspekte der Regelung. Dazu gehört auch die Regelung über die Verwendung des Abgabeaufkommens, weil sie in einem integralen Zusammenhang mit dem Gesamtkonzept steht.

8. Die Abwasserabgabe unterfällt in ihren zentralen Regelungen dem **allgemeinen Gesetzesvorbehalt** in seiner strengen Form als **Parlamentsvorbehalt**. Für das Verordnungsrecht verbleibt insoweit nur ein kleiner Anwendungsbereich.

Ziele und Beurteilungskriterien einer Weiterentwicklung der Abwasserabgabe

9. Eine Reform der Abwasserabgabe kann nur gelingen, wenn zunächst klar ist, welchem Ziel die Novellierung eigentlich dienlich sein soll. Der vorliegende Bericht geht davon aus, dass die **Hauptzielrichtung aus dem Wesenskern einer Abgabe als Gewässerschutzinstrument** abzuleiten ist, d. h. sie ist in derjenigen Funktion zu stärken, die ihr im Instrumentenmix als ökonomischer Hebel spezifischerweise zukommt: Im Rahmen der Vorsorge und ergänzend zum Ordnungsrecht reizt sie kosteneffiziente Minderungen der Gewässerinanspruchnahmen durch schädliche Abwassereinleitungen im Wege von Zahllastvermeidungsaktivitäten (Substitutionseffekte), aber auch durch das Zahlenmüssen selbst an (Einkommenseffekte der Zahllast). Ökonomisch wird dieser Gesamtkomplex als „**Lenkung**“ bezeichnet, indem der Produktionsfaktor bzw. das Konsumgut „Gewässer als Schadstoffsенke“ einen ökonomischen Preis erhält. Diese Ausrichtung steht in besonderem Einklang mit dem Auftrag aus Art. 9 WRRL zu vollkostendeckender Wasserpreispolitik.

10. **Leitlinie einer Reform des Abwasserabgabengesetzes** ist dementsprechend das **Ziel einer Ertüchtigung dieser Lenkungswirkung zugunsten des Gewässerschutzes unter Berücksichtigung der dadurch für Einleiter und Vollzugsbehörden jeweils ausgelösten Belastungen**. Dies setzt insbesondere voraus, dass konzeptionell – freilich unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit – die Zahllast der Abgabe gestärkt wird. Die verbleibende Zahllast für die Restinanspruchnahme, d. h. die gerade *nicht* vermiedenen Einleitungen, ist als ökonomischer **Lenkungskern** einer Umweltabgabe anzusehen. Diesen Kern gilt es bei Fortentwicklungen zu schützen und zu stärken.

11. **Dass diese Zahllast zugleich den öffentlichen Haushalten Finanzmittel zuführt (Finanzierungsfunktion) darf nicht verdecken, dass sie zugleich über den Kaufkraftentzug wichtige Lenkungsanreize organisiert**. Finanzierungseffekt und Einkommenseffekt sind zwei Seiten einer

Medaille. Die Verkürzung des Lenkungsgeschehens auf akute Substitutionseffekte der Behandlungs- oder Rückhaltetechnologie verkennt die Funktionsweise einer Lenkungsabgabe.

12. Unter Wahrung der Grundkonstruktion der Abgabe sollen vor diesem Hintergrund **drei grundlegende Reformziele** ermöglicht werden:

- einerseits eine **Modernisierung** vor dem Hintergrund veränderter gewässergütepolitischer Prioritäten und Vollzugsbedingungen, aber auch veränderter Vermeidungsoptionen und –kosten – etwa durch Überprüfung von Feststellungsverfahren und Parametern der Bemessungsgrundlage, der Abgabesätze etc. –,
- andererseits aber auch eine **Effektivierung** im Sinne einer Stärkung des konzeptionellen Grundauftrages zur ökonomisch effizienten Vorsorge und Ressourcenschonung; d. h. die Abgabe soll darin ertüchtigt werden, ökologische Knappheiten anzuzeigen und zu ökonomisch effizienten Vorsorgeanstrengungen anzureizen („Lenkung“);
- schließlich eine **Konsistenzverbesserung**: Die von Kompromissen gekennzeichnete Abgabenkonstruktion *de lege lata* soll bei Veränderungen im Zuge der Reform auf eine möglichst stimmige, widerspruchsfreie Gesamtkonzeption bezogen werden. Diese Konsistenzstärkung dürfte im Übrigen auch die politische Akzeptanz verbessern.

13. Vor diesem Hintergrund wird der Studie folgender konkretisierter **Katalog an Beurteilungskriterien** zugrunde gelegt, um Reformschritte bewerten zu können:

A. Kostenverantwortung

- **ökonomische Lenkungsdimensionen (Effizienz)**
 - **Minderungsanreize (Substitutionseffekte)**
 - **Zahllastanreize (Einkommenseffekte): Innovationsanreize, dynamische Mindernutzungsanreize, Markt- und Preiseffekte**
- **Widerspruchsfreiheit zu Art. 9 WRRL**

B. Effektivität

- **Eigene Lenkungsimpulse**
- **Vollzugshilfe (insbes. zugunsten der AbwV)**
- **Wasserwirtschaftliche Zielerfüllung**
 - **Gewässergüte**
 - **Sonstige** (z. B. Energieeffizienz, P-Recycling)

C. Verteilungseffekte

- **Aufkommen / Zahllast** (Belastung nach Sektoren; Sekundäreffekte wie Kommunalgebühren)
- **Verwaltungsaufwand** (Behörden, Kommunen, Industriell-gewerbliche Direkteinleiter; Indirekteinleiter)

D. Rechtssicherheit

Auf diese Weise wird ein **Beurteilungs- und Zielsystem** entwickelt, das ein konsistentes und zielführendes Gesamtreformwerk ermöglichen soll. Denn typischerweise sind bei Eingriffen in die gegebene Abgabenkonstruktion widerstreitende Zielbeiträge abzuwägen. Das System an Beurteilungskriterien soll gerade diese Zielkonflikte transparent machen und abwägende Entscheidungen fundieren. Durch die breite Kriterienschau und eine methodenbasierte Abwägung (multikriterielle Analyse) wird sichergestellt, dass eine eindimensionale Optimierung ebenso vermieden wird wie eine Novellierung im Bereich weniger relevanter oder transaktionskostenintensiver, aber zielbeitragsarmer Problembereiche.

14. Die Studie **verzichtet dabei auf die bislang übliche Einzeldiskussion von Reformpunkten zugunsten von „Reformszenarien“**. Diese sollen in einer Gesamtschau aufzeigen, wie die Weiterentwicklung der Abgabe unter einer jeweils leitenden Zielstellung (Lenkung, Vollzugshilfe, Vollzugsaufwand) insgesamt möglichst konsistent ausgestaltet werden könnte. Es ist daher der besondere methodische Ansatz dieser wissenschaftlichen Studie, die **Reformoptionen entlang grundlegender Zielpriorisierungen zu clustern** und dadurch die **Konsistenz der jeweiligen Reformperspektiven zu erhöhen**. Dabei wird es zugleich möglich, die kumulative Wirkung einzelner Reformbausteine auf übergreifende Aspekte wie

- Lenkungswirkung,
- Belastungseffekte,
- Vollzugsaufwand,
- Akzeptanz.
- Vollzugsunterstützung

im Gesamtzusammenhang einzuschätzen. Mithilfe von **Beispielrechnungen anhand von Datensätzen aus dem Praxis-Begleitkreis** des Forschungsprojekts (siehe Anhang 1) werden die voraussichtlichen Last- und Aufkommenseffekte quantitativ näher eingegrenzt (siehe Ziff. 102 ff.). Zugleich bietet diese **eindeutige Zielpriorisierung die Chance, einzelne Reformelemente klarer bewerten** zu können: So stellt sich beispielsweise eine Abgabesatzhalbierung in einer eindeutig auf Lenkungsertüchtigung gerichteten Reformperspektive als relativ klar kontraproduktiv heraus und kann gleichzeitig in der dadurch bewirkten Belastungsdimension mit anderen Elementen des Reformszenarios abgewogen werden. **Die unausweichlichen „Kompromisse“ zur Versöhnung von Zielkonflikten finden dann 1. konsistent anhand einer Zielpriorisierung und 2. im Gesamt-Szenario statt, so dass nicht Einzelelemente konzeptionell sachwidrig verfremdet werden müssen.**

15. Gegenüber dieser zuvor skizzierten Ziel-Perspektive wird **im Schrifttum** wiederholt eine generelle **konzeptionelle Erschöpfung von Lenkungszielstellungen** der Abgabe gesehen, daraus eine **Dominanz von Fiskalmotiven** bei der Weiterentwicklung abgeleitet oder eine **allgemeine Zielunklarheit** der Abwasserabgabe diagnostiziert bzw. der **Bedarf zur Formulierung „neuer“ und „eindeutiger“ Zielvorgaben** gesehen. Dabei wird die ökonomische Funktionsweise einer lenkenden Umweltabgabe, insbesondere das Verhältnis von Lenkung und Finanzierung, weiterhin grundlegend verkannt. Die Zahllast auf nicht vermiedene Einleitungen wirkt nicht nur über das entstehende Aufkommen finanzierend, sondern trägt zugleich elementare Lenkungseffekte (sog. Einkommenseffekte): Abgaben lenken daher auch und gerade dann, wenn Einleiter kurzfristig keine technischen Maßnahmen zu weitergehenden Behandlungsanstrengungen unternehmen – über

nachgelagerte Markt- und Preiseffekte, über Rentabilitäts- und Wettbewerbseffekte und über Innovationseffekte. Zugleich sollen Abgaben nicht nur auf eine globale Minderung hinwirken, sondern dabei vor allem auf eine *effiziente*, d. h. kostenminimale Strukturierung verschiedener Minderungsbeiträge einzelner Einleiter. Restverschmutzungsbelastung und Effizianzanreiz sind gerade die marktwirtschaftlichen Mehrwerte einer Abgabe, die ordnungsrechtlich nicht vermittelt werden können und daher selbst dann für beizubehaltende ökonomische Steuerungsverfahren streiten, wenn ein wie immer zu definierender „zufriedenstellender“ Gewässerzustand erreicht wäre.

16. Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner „neuen Zielsuche“ für die Abwasserabgabe. Das Ziel ist vielmehr klar: **Aufgabe der Abwasserabgabe ist die Freiheitsgrade schonende und kostenminimale Restrukturierung ökonomischer Produktions- und Konsumprozesse zur vorsorgenden Schonung von Gewässern in Gestalt von Abwassereinleitungen** mittels Auferlegung eines administrierten Preises. Diese Zielstellung ist weder überflüssig geworden noch durch unzureichende legislative Ausgestaltungen der Vergangenheit diskreditiert. Vielmehr ist die Abwasserabgabe künftig in die Lage zu versetzen, diesem ihrem originären Auftrag künftig wieder besser gerecht werden zu können.

17. Mit der in Ziff. 15 skizzierten funktionswidrigen Vorstellung der Abgabefunktion eng verbunden ist auch die zur Auslegung von Art. 9 WRRL neuerdings entwickelte Vorstellung, nach dem Erreichen „guter Zustände“ **entfalle sachlogisch das Erfordernis einer Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten (URK)**. Auf die Abwasserabgabe bezogen dürfte dies implizieren, dass bei hinreichend gutem chemischem Zustand der Einleitungsgewässer eine jedenfalls unionsrechtliche Rechtfertigung entfalle. Unabhängig von der Rechtsauslegung des Art. 9 WRRL verkennt auch dies grundlegend die ökonomische Funktionsweise einer Lenkungsabgabe, die Umwelt- und Ressourcenkosten in einer spezifischen Weise (nämlich über die zugemutete Zahl- und Lenkungslast) „berücksichtigt“. Die grundsätzliche Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten bei den Verursachern – sowohl in dem über das Punktziel „guter Zustand“ hinausgehenden Umfange nach als auch dauerhaft über den Zeitpunkt erstmaliger Zielerreichung hinaus – ist ökonomisch keineswegs funktionslos – und zwar aus fünf Gründen:

1. *Effiziente Strukturierung unmittelbarer Anstrengungen zur Minderinanspruchnahme*: Die URK-Anlastung bezweckt nicht nur eine beliebige, globale Mindernutzung von Wasserressourcen bis zum Zielwert, sondern gerade eine *effiziente* Zusammensetzung der Einzel-Anstrengungen zur Zielerreichung. Die URK-Anlastung trägt spezifisch dazu bei, einen Zielzustand zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten (z. B. bei der Abwassereinleitung) zu erreichen. Bei Wegfall der URK-Anlastung veränderten sich erneut die Preisrelationen, die Zusammensetzung der Verzichtsbeiträge erfolgte nicht mehr kostenorientiert, und der diesbezügliche Effizienzauftrag könnte hinfort nicht mehr erfüllt werden.

2. *Effizienter Strukturwandel der Volkswirtschaft über Markt- und Preiseffekte*: Die URK-Anlastung bezweckt nicht nur unmittelbar (technische) gewässerbezogene Maßnahmen bei den direkt Belasteten, sondern auch eine Weiterwälzung der Preiskorrektur in der Wertschöpfungskette: Spürbare URK bewirken eine Rentabilitätsbelastung des in einer wasserintensiven Produktion eingesetzten Kapitals, möglicherweise auch – je nach Überwälzungsgrad – erhöhte Produktpreise. Ob dies auf der Konsumentenseite zu Mindernachfragen oder auf der Angebotsseite zu Produktionseinschränkungen, Produktionsumstellungen, Produkt- oder Verfahrensinnovationen oder zum Abzug des

Kapitals in volkswirtschaftlich ergiebigere Verwendungen mit höherer Renditechance führt, bleibt den marktlichen und betrieblichen Entscheidern überlassen. Diese Markt- und Preiseffekte auf vorgelagerten Faktormärkten (z. B. Kapitalmarkt) und nachgelagerten Absatzmärkten tragen langfristig tendenziell zu einem ökologischen Strukturwandel bei, der ebenfalls von Mindernutzungen des Wasserhaushaltes durch Abwassereinleitungen begleitet ist.

3. *Beibehaltung des Zielzustandes*: Bei Wegfall der über URK bewirkten Preiskorrektur wird eine dauerhafte Zielerreichung gefährdet, die annahmegemäß nur deshalb erreicht werden konnte, weil die relativen Preise zuungunsten der Wassernutzung verschoben wurden. Werden die alten Preisrelationen wieder hergestellt, dürfte das erreichte Zielniveau mittel- und langfristig kaum zu halten sein. Die URK-Anlastung muss ein erreichtes Zielniveau *dauerhaft* durch ihre Anreizwirkung zum neuen ökonomischen Optimum bei den Nutzern machen können und damit die Zielerreichung nachhaltig in das Eigeninteresse der Wassernutzer stellen.

4. *Automatische Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen (dynamische Effizienz)*: Dauerhaft angelastete URK konfrontieren die Nutzer mit den verbleibenden Opportunitätskosten ihrer Gewässerinanspruchnahme und halten sie zu einer permanenten Überprüfung an, ob sich der individuelle Nutzen ihrer Wassernutzung angesichts der durch URK angezeigten gesellschaftlichen Kosten dieser Inanspruchnahme noch „rentiert“. Datenänderungen bei den Kosten, bei Technologien und Marktbedingungen, die eine veränderte ökonomisch rationale Nutzung nahelegen, werden dezentral transaktionskostenarm durchgeführt, ohne auf gegendruckanfällige und verzögerte ordnungsrechtliche Implementation von „Stand der Technik“ angewiesen zu sein. Auch Rejustierungen der Nutzungsansprüche durch Newcomer (z. B. neue Einleiter) oder Strukturwandel wird so geräuschlos und ohne Wettbewerbsverzerrung verarbeitet.

5. *Innovation*: Das permanente Nachdenken über den angemessenen Ressourcenverbrauch schließt auch den Anreiz zu Innovationen ein, die künftig (und nicht zu heutigen Bedingungen) zu einer Kostenminderung und zugleich zu einer Minderinanspruchnahmen der Gewässer beitragen können.

18. Vor diesem Hintergrund ist die seit langem weithin vernehmbare Klage darüber, die Abwasserabgabe habe angesichts der erreichten wasserwirtschaftlichen Verhältnisse lenkungspolitisch nichts mehr zu erledigen und erschöpfe sich mithin im Fiskalischen, sachlich kaum nachvollziehbar. Der Vortrag wird auch durch permanente Wiederholung nicht stimmiger. Die rhetorische Frage, „welche Kläranlage denn noch gebaut werden solle“, die eine Abgabe sinnvollerweise anreizen könnte, verfehlt den Ansatz einer Abgabenlenkung vollständig: **Eine Abgabe signalisiert den Gewässernutzern die (verbleibenden) gesellschaftlichen Kosten ihrer Inanspruchnahme und überlässt es gerade aus Effizienzgründen den Einleitern, daraus kurz- mittel- oder langfristig die Konsequenzen auf Absatz-, Beschaffungs- oder Kapitalmärkten sowie technologisch auf allen Stufen der Wertschöpfung zu ziehen, wenn Abwasser nunmehr – grundlegender marktwirtschaftlicher Logik folgend – ebenfalls seinen Preis erhält wie andere Faktoren oder Konsumgüter auch.** Im Gegensatz zum Ordnungsrecht muss eine Abgabe die Frage, was genau als Folge ihrer Erhebung „denn noch geschehen“ solle, gar nicht beantworten: Diese Antwort gibt vielmehr der Markt. Es bleibt dann Sache der politischen Steuerung, die

jeweiligen „Marktantworten“ und die umweltpolitischen Erwartungen an eine fortlaufend verbesserte Gewässergüte allgemein aufeinander abzustimmen.

Reformoptionen und ihre Bewertung

Kreis der Abgabepflichtigen (Indirekteinleiterabgabe)

Reformbedarf

19. Das ausschließliche Anknüpfen der Abgabepflicht an den (Direkt-) Einleiter stellt sowohl hinsichtlich der ökonomischen Effizienz als auch der ökologischen Effektivität einen seit langem bemängelten **Verstoß gegen das Verursacherprinzip** sowie **gegen das Ursprungsprinzip** dar.

20. Infolge der Zurechnung individueller Verursacherbeiträge zum jeweiligen Gewässernutzer werden Anstrengungen zur Vermeidung von Gewässerbelastungen dort unternommen, wo sie besonders kostengünstig realisiert werden können. Voraussetzung hierfür ist, dass sich die Höhe der Abgabe an der Schädlichkeit des Abwassers orientiert und dem Verursacher Optionen zur Reduzierung der Schädlichkeit zur Verfügung stehen. Die Beschränkung der Abwasserabgabe auf Direkteinleiter unterminiert somit das Verursacherprinzip, da eine **adäquate Weiterwälzung des individuellen Verursacherbeitrags in Form der mit der Abwasserabgabe verbundenen Zahllast auf die nachgeschalteten Glieder der Verursacherkette (u.a. Indirekteinleiter) in der Praxis bislang nicht realisiert wird**.

21. Zusätzlich provoziert das Durchbrechen des Verursacherprinzips **Wettbewerbsverzerrungen** zwischen Einleitern der gleichen Branche, falls diese teils als Indirekteinleiter, teils als Direkteinleiter fungieren (intra-sektoral), sowie u. U. zwischen verschiedenen Branchen, falls diese überwiegend der einen oder anderen Gruppe zuzurechnen sind (inter-sektoral).

22. Des Weiteren findet gegenwärtig auch das **Ursprungsprinzip**, demzufolge Emissionen möglichst an ihrer Entstehungsquelle vermieden werden sollten, keine Anwendung. Dabei stehen gerade Indirekteinleitern potenziell zusätzlich zu end-of-pipe-Vermeidungsmaßnahmen, Möglichkeiten zur Verringerung der Schädlichkeit im Produktionsprozess zur Verfügung. Die gegenwärtige Beschränkung der Abgabepflicht auf Direkteinleiter ist also unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten fragwürdig, zumal die **ursprüngliche Schwerpunktsetzung der Abwasserabgabe auf die Modernisierung der end-of-pipe-Behandlungsinfrastruktur seit längerem überholt ist**. Daher gilt es, die Einführung und mögliche Ausgestaltung einer Indirekteinleiterabgabe sowie entsprechende Auswirkungen, im Rahmen der Novellierung des AbwAG zu prüfen.

Grenzen verursachergerechter Gebühren

23. Die denkbare **Alternative einer verursachergerechten Überwälzung** der Abwasserabgaben-Zahllast auf Indirekteinleiter über kommunale Abgaben und Entgelte **überzeugt aus verschiedenen Gründen nicht**: Kommunalabgaben können das interne Überwälzungsproblem schon deshalb nicht lösen, weil sie auf kommunale Gebietskörperschaften und Zweckverbände beschränkt sind und andere, **private Formen der Indirekteinleitungen** nicht erfassen können, die auf vertraglicher

Basis Entgeltmodelle vorsehen. Darüber hinaus zeigt sich, dass **kommunale Träger kaum Veranlassung haben, effizienzorientierte Überwälzungen** i. S. v. Art. 9 Abs. 1 UA 2 1. Sp.str. WRRL über kommunales Satzungsrecht vorzunehmen. Schließlich kann gezeigt werden, dass die **herrschende Gebührenrechtsdogmatik** derartige Ausgestaltungen erheblich beschränkt. Ein **bundesrechtlicher Eingriff in die Landeskompetenzen zur Regelung der Kommunalabgaben** zur Behebung der Problematik dürfte wiederum verfassungsrechtlich beschränkt sein.

Indirekteinleiterabgabe und Ordnungsrecht

24. Das **ordnungsrechtliche Instrumentarium** zur Begrenzung und Reduzierung der Schadstoffeinträge von Indirekteinleitern ist sehr **ambitioniert**. Insbesondere das **bundesrechtliche Genehmigungsverfahren** für neue Indirekteinleitungen und die **Anpassungspflichten für bestehende Indirekteinleitungen** (§ 58 WHG) **sollen gewährleisten**, dass grundsätzlich auch diese Indirekteinleitungen **die nach dem Stand der Technik maßgebenden Anforderungen gem. § 57 WHG i.V.m. den allgemeinen und branchenspezifischen Anforderungen der AbwV erfüllen**. Hinzu kommt, dass genehmigungspflichtige Indirekteinleitungen die Funktionsfähigkeit der Kläranlagen und deren Pflichten als Direkteinleiter nicht beeinträchtigen dürfen, wodurch nochmals ordnungsrechtlich begrenzend auf die Produktionsabwässer eingegriffen werden kann.

25. Gleichwohl kann auch heute die ordnungsrechtliche Steuerung die durch Indirekteinleiter hervorgerufenen, gewässerschädlichen Beeinträchtigungen nicht vollständig auflösen. **Zahlreiche, untereinander divergierende landesrechtliche Ausnahmenvorschriften** (Anzeige statt Genehmigung, großzügige Anpassungsfristen), **Vollzugsdefizite** und die **Begrenztheit der Auf Lösungskompetenz von ordnungsrechtlichen Regeln** hinsichtlich der umfassenden Verhinderung gewässerschädigender Beeinträchtigungen (abseits von Verboten der Indirekteinleitung) bedingen hier notgedrungen Defizite. Damit hängt die Regulierung von Indirekteinleitern **in der Vollzugspraxis** dem ordnungsrechtlichen Zugriff auf Direkteinleiter hinterher.

26. Im Sinne bundeseinheitlicher Regelungen empfiehlt sich der **Erllass einer Bundesrechtsverordnung für Indirekteinleiter sowie für den Bereich der Selbstüberwachung** (§ 58 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, § 61 Abs. 3 i. V. m. § 23 WHG). Weitergehende landesrechtliche Rechtsvorschriften wären dann nur mehr möglich, wenn sie Verschärfungen gegenüber der bundesrechtlichen Regelung enthielten.

27. Zudem bietet sich zur Erreichung indirekteinleiterbezogener Minderungsmaßnahmen bezüglich der Abwasserschädlichkeit und einer verursachergerechten Kostenanlastung der von Indirekteinleitern verursachten Gewässerschäden die **Prüfung einer eigenständigen Indirekteinleiterabgabe** an, die an das bestehende ordnungsrechtliche Instrumentarium anknüpft und zugleich vollzugsunterstützende Wirkung entfalten kann.

28. Die Erhebung einer Indirekteinleiterabgabe käme als **nichtsteuerliche Abgabe** in Betracht, die der Bund aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG (Wasserhaushalt) als abweichungsfeste, da stoffbezogene Regelung i. S. v. Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG erlassen kann.

29. **Zweifelhaft** wäre die Erhebung einer Indirekteinleiterabgabe als **Ressourcennutzungsgebühr**, da die Einleitung in ein Kanalsystem keine Gewässerbenutzung im wasserrechtlichen Sinne ist, so dass der erforderliche Gegenleistungszusammenhang fehlt. **Rechtlich zulässig ist aber die**

Erhebung als Sonderabgabe mit Ausgleichs- bzw. Lenkungsfunktion. Insoweit ist auch eine **spezifizierte Veranlagung besonderer Problemstoffe** verbunden mit einer faktischen Belastung ausgewählter Indirekteinleiterbereiche **möglich**. Eine an die Verursacherbeiträge der Indirekteinleiter anknüpfende Abgabe, die sachlich nachvollziehbare Differenzierungen aus Gewässerschutzgründen vornimmt, verstößt nicht gegen das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG.

30. Aufgrund der bereits bestehenden Belastung der Indirekteinleiter mit der überwältigten Abwasserabgabe über die kommunalen Entwässerungsgebühren bzw. über privatrechtliche Entgelte ist **zur Vermeidung von Doppelbelastungen ein entsprechendes Anrechnungsverfahren** durchzuführen.

Mögliche Ausgestaltung einer verursachergerechten Indirekteinleiterabgabe

31. Eine Indirekteinleiterabgabe sollte auf **gewerbliche Indirekteinleiter** beschränkt werden. Eine Einbeziehung der privaten Haushalte liefe bestehenden kommunalrechtlichen Regelungen zuwider und wäre im Aufwand kaum zu bewältigen. Im Hinblick hierauf ist weiterhin zu prüfen, ob sämtliche gewerbliche Indirekteinleiter der identifizierten Branchen für eine abgabenrechtliche Erfassung in Frage kommen. Die Bestimmungen des bisherigen § 9 Abs. 2 Satz 2 AbwAG sehen bereits eine **Bagatellgrenze** vor, die auch für Indirekteinleiter gelten sollte.

32. Das übergeordnete Ziel der Abwasserabgabe besteht in der Verbesserung des Gewässerschutzes; insofern ist es nur konsequent, die **Parameterauswahl** in erster Linie an der **Schädlichkeit der Einleitungen** auszurichten. Direkte wie indirekte schädliche Einleitungen werden bundesweit über die Anforderungen nach AbwV bereits ordnungsrechtlich beschränkt, weshalb sie sich als Ausgangspunkt für die Parameterauswahl anbieten. Demgemäß kommen vor allem die Parameter **Blei, Cadmium, Chrom, Kupfer, Nickel und Quecksilber**, der **AOX** sowie die **Giftigkeit gegenüber Fischeiern** (G_{Ei}) für eine Indirekteinleiterabgabe in Betracht.

33. Aufgrund fehlender repräsentativer Daten über die Schädlichkeit des indirekt eingeleiteten Schmutzwassers, können geeignete Branchen für eine Indirekteinleiterabgabe nur näherungsweise mithilfe mengenbasierter Daten ausgewählt werden. Hierzu wurden die **indirekt eingeleiteten Abwassermengen** im Vergleich zur deutschlandweit insgesamt anfallenden Abwassermenge, des **Verhältnisses zwischen veranlagten Direkteinleitern und bisher nicht veranlagten Indirekteinleitern** innerhalb eines Produktionsbereichs sowie die **wasserordnungsrechtlichen Primärregulierung in Bezug auf abgaberelevante Schadparameter** und des **Gewässergefährdungspotenzials** herangezogen. Ausgehend hiervon wird vorgeschlagen, Indirekteinleiter, die einem der fünf Produktionsbereiche **Chemische Erzeugnisse, Dienstleistungen, Nahrungs- und Futtermittel/Getränke/Tabakerzeugnisse, Textilien/Bekleidung/Leder und Lederwaren, Wasser/Dienstleistungen der Wasserversorgung** bzw. den zugehörigen Branchen nach den Anhängen der AbwV zuzuordnen sind, als Abgabepflichtige auszuwählen.

34. Um eine **Doppelbelastung** der Indirekteinleiter durch abgaben- und satzungsrechtliche Zahllast zu vermeiden, sind die Abgabenteile, für die die Indirekteinleiter zukünftig unmittelbar veranlagt werden, von den zu entrichtenden kommunalen Entgelten abzuziehen. Hierdurch würde sich der **administrative Aufwand für die kommunalen Entsorger** aufgrund der weiteren Verkomplizierung der in vielen Gemeinden ohnehin komplexen Entgeltberechnung **weiter erhöhen**. Im Falle **privater Behandlungsanlagen** findet für bestimmte Parameter bereits derzeit eine differenziertere

Umlage der Abwasserabgabe auf die Indirekteinleiter statt. Eine Erweiterung oder Umstellung im Zuge der Umsetzung einer Indirekteinleiterabgabe dürfte somit **machbar, wenngleich aufwändig** sein.

35. Die **konkrete weitere Ausgestaltung einer Indirekteinleiterabgabe**, etwa hinsichtlich Bescheids- oder Messlösung, Kontroll- und Sanktionsmechanismen, Höhe des Abgabesatzes und Verlauf der Tariffunktion, Verrechnungsoptionen und Ermäßigungsmöglichkeiten sollen den geltenden Regelungen für Direkteinleitern entsprechen, um **Verzerrungen zwischen den Regelungen für Direkt- und Indirekteinleitern zu minimieren**.

Auswirkungen einer Indirekteinleiterabgabe

36. Die Ausdehnung der unmittelbaren Abgabepflicht auf Indirekteinleiter erfordert eine Abwägung zwischen **widerstrebenden Zielen, wie insbesondere der Stärkung der Lenkungswirkung und der Minimierung des Vollzugsaufwands**.

37. Hinsichtlich der **Lenkungswirkung** wird es von der verfügbaren Technik sowie deren Anschaffungs- und Betriebskosten im Verhältnis zur Belastung durch die Abwasserabgabe abhängen, ob sich durch eine Indirekteinleiterabgabe *Substitutionseffekte* ergeben. Die *Einkommenseffekte* über die Zahllast sind hiervon freilich unberührt und können auch nicht durch indirekteinleiterbezogenes Ordnungsrecht substituiert werden. Es bleibt insofern in **weiteren Untersuchungen** zu bestimmen, welche Vermeidungstechnologien hinsichtlich der gewählten Parameter zu welchen Kosten zur Verfügung stehen und **wie sich diese Kosten im Vergleich zur Abgabenbelastung ausnehmen**.

38. Durch einen direkten Zugriff der Abgabe auf Indirekteinleiter wird das Einhalten ordnungsrechtlicher Vorgaben auch in dieser Gruppe abgaberechtlich sanktioniert und somit die **vollzugsunterstützende Wirkung ausgeweitet**. Durch den Sanktionsmechanismus Indirekteinleiterabgabe könnte somit die bisher mangelhafte und nicht flächendeckend betriebene Überwachung der Indirekteinleiter beschleunigt und verbessert werden. Die entstehenden **Mehrkosten für diese behördliche Indirekteinleiterkontrolle** könnten aus dem Aufkommen der Abgabe finanziert werden und müssten nicht zusätzlich durch das vorhandene Personal gestemmt werden. Andererseits finden sich **bereits zahlreiche ordnungsrechtliche Regelungen für Indirekteinleiter**, mit denen Schadstofffrachten im Abwasser reduziert und gelenkt werden können. Damit **bestehen bereits vielfältige Instrumente, Indirekteinleiter mehr in die Pflicht zu nehmen** und den Schadstoffgehalt ihrer Abwässer zu reduzieren, als dies über eine abgabenrechtliche Lösung erreicht werden kann. Somit kann **zu Recht bezweifelt werden, ob die Einführung einer Indirekteinleiterabgabe allein als Sanktionsmechanismus der AbwV für besonders relevante Branchen den hohen Vollzugsaufwand rechtfertigt**. Vielmehr ist die vollzugsunterstützende Wirkung allein nicht ausreichend, sofern von einer Indirekteinleiterabgabe keine eigenständige Lenkungswirkung ausgeht.

39. Eine verursachergerechte Ausweitung der Abwasserabgabe geht mit einer **Reihe von Vollzugsproblemen** einher. Allem voran wird die Befürchtung der **Behördenvertreter** laut, dass der mit einer Indirekteinleiterabgabe verbundene erhöhte behördliche Vollzugs- und Überwachungsaufwand **mit dem vorhandenen Personal und den bereits jetzt ausgelasteten Vollzugskapazitäten nicht zu bewältigen** sei. Für **Entsorger** würde sich aufgrund des

notwendigerweise zu implementierenden Anrechnungsmodells die Kalkulation der Entgelte weiter verkomplizieren. Ferner wird befürchtet, dass durch eine steigende Abgabenlast für Indirekteinleiter diese **eigene Behandlungskapazitäten** errichten und somit zentrale Anlagen sich der Entstehung von **Überkapazitäten und im schlimmsten Fall einer eingeschränkt funktionstüchtigen Klaranlage** gegenübersehen, die mit für den **Entgeltzahler verbundenen Kostensteigerung** aufgrund notwendiger Anpassungsinvestitionen verbunden sein würden. Bei einer weiteren Verkomplizierung der Entgeltmodelle und steigenden Entgelten ist wiederum nicht auszuschließen, dass **kommunale Entsorger verstärkt unter Rechtfertigungsdruck geraten**, die Höhe ihrer Entgelte zu legitimieren. Bei **Betreibern privater Abwasserbehandlungsanlagen** könnten entsprechende Kostensteigerungen einen erheblichen **negativen Einfluss auf die wirtschaftliche Attraktivität von Industrieparks** ausüben.

40. In der Zusammenschau wird erneut deutlich, dass über die Einführung einer Indirekteinleiterabgabe eine **substantielle Verbesserung der Gewässergüte erreicht werden sollte, um die entstehenden Nachteile zu rechtfertigen**. Bis ein solcher positiver Effekt durch weitere Untersuchungen abgesichert werden kann, **sollte die Einführung der Indirekteinleiterabgabe aufgrund der offensichtlichen Vollzugsnachteile zunächst zurückgestellt werden**.

Bemessungsgrundlage I: Verfahren der Ermittlung

41. Das **Verfahren der Ermittlung der Schadeinheiten** als Grundlage der Berechnung der Zahllast ist in vielerlei Hinsicht reformbedürftig. Vor allem findet über die aktuelle Veranlagung nach Überwachungswerten keine Bemessung der Abgabe anhand der tatsächlich eingeleiteten Schadstofffracht, sondern anhand behördlich zugestander Schadstoffkontingente statt. Somit schlagen sich Frachtreduktionen nicht in der Zahllast nieder, wodurch Anreize zur Mindernutzung abgeschwächt werden. Auch die in § 4 Abs. 5 gebotene Möglichkeit, Überwachungswerte herabzuerklären, bietet keinen zufriedenstellenden Ausweg, da auch hier nicht die tatsächlich eingeleiteten Frachten herangezogen werden.

42. Zur Verbesserung der Anreizwirkung wird zunächst empfohlen, die derzeitige Bescheidlösung um eine **optionale Messlösung** zu ergänzen, wobei zur Vermeidung unnötigen Vollzugsaufwandes die Veranlagung nach Bescheid als Regelverfahren fortbestehen sollte. Die Vorteile einer ergänzenden Messlösung werden vor allem in der direkteren Anreizwirkung zur Reduzierung der Abwasserbelastung gesehen. Dabei wird nicht verkannt, dass eine optionale Messlösung möglicherweise auch heute bestehende Anreize zur Vermeidung von Belastungsspitzen abschwächen und damit weniger vollzugsunterstützend wirken könnte. Auch dürfte die Umsetzung einer solchen Messlösung bei Einleitern und Behörden zu einem höheren Vollzugsaufwand führen. Wird die Reform des AbwAG unter dem Primärziel der Verringerung des Vollzugsaufwandes in Angriff genommen, muss daher auf den unter Lenkungs Gesichtspunkten wichtigen Baustein Messlösung verzichtet werden. Unter finanziellen Belastungsgesichtspunkten hingegen ist die Einführung einer Messlösung unproblematisch, da es in keinem Fall zu einer höheren Gesamtlast aus Zahllast und Vollzugsaufwand käme, da die Einleiter selber bestimmen, ob sie nach Messlösung veranlagt werden wollen.

43. Die Einführung einer Messlösung berührt das konzeptionelle Grundgerüst der Abwasserabgabe und sollte daher folgenden grundlegenden Ausgestaltungsmaßnahmen folgen:

a) **Eine Messlösung ist weder Selbstzweck noch isoliertes Instrument der Lastminderung für Einleiter. Vielmehr ist sie als Teil einer umfassenden „Lenkungsertüchtigung“ der Abwasserabgabe anzusehen.** „Die Diskussion um die Messlösung macht daher letztlich erst Sinn, wenn man die Abwasserabgabe neu orientieren will und eine Revitalisierung der ökonomischen Anreizfunktion im Bereich der Restverschmutzung anstrebt.“ (Ewringmann/Scholl 1996, S. 7). Als solche ist sie aber funktional und sollte künftig eröffnet werden.

b) Den Hauptbedenken gegen eine Messlösung sollte konzeptionell entgegen getreten werden. **Der Vollzugsaufwand für die Behörden** wird durch konsequente **Eigenüberwachung** begrenzt. Die finanzielle **Gesamtbelastung für jeden einzelnen Einleiter steigt nicht**, wenn die Regelung **optional** ausgestaltet wird und es zur Selbstselektion „effizienter“ Nutzer der Messlösung kommt, für die sich die Wahrnehmung der Option gerade als insgesamt günstiger darstellt als eine Bescheidveranlagung.

c) Das **Messprogramm ist anspruchsvoll und robust** auszugestalten, um Missbrauch zu verhüten und Rechtsstreitigkeiten zu begrenzen. Dafür ist in Kauf zu nehmen, dass der Kreis der Teilnehmer begrenzt bleibt, was wiederum den behördlichen Vollzug entlastet.

d) **Kontrolle und Sanktionierung** der Überschreitung wasserrechtlicher Vorgaben bleiben grundsätzlich unverändert erhalten. Als Sanktion kommt bei Überschreitung von Überwachungswerten der Rückfall auf das Bescheidregime mit den zugehörigen Sanktionen in Betracht, die jedoch entschärft werden sollten. Zu beachten ist dabei auch, dass eine Neugestaltung des Sanktionsregimes im Zuge einer Messlösung nicht zu Anreiz-Verzerrungen zwischen Einleitern führen darf, welche nach unterschiedlichen Verfahren veranlagt werden.

e) Das **Institut der Herabberklärung entfällt**. Hierdurch wird eine weitere Verkomplizierung des Veranlagungsregimes vermieden und ein Teil des zusätzlichen Vollzugsaufwands im Zuge der Messlösung aufgefangen.

44. Insgesamt werden also Lenkungs-Vorteile gesehen, die nicht mit einer Mehrbelastung der Einleiter einhergehen, da die optionale Ausgestaltung nur diejenigen Einleiter zu einem Übergang auf die Messlösung bewegen wird, die davon Vorteile haben. Es ist allerdings zu vermuten, dass die Messlösung zusätzlichen Aufwand bei den zuständigen Aufsichtsbehörden mit sich bringen wird. Dazu wurden entsprechende Daten im Rahmen der Fallbeispiele erhoben (Ziff. 102 ff.)

Für die **Ausgestaltung der Messlösung** wird eine **kontinuierliche Abflussmessung** vorgeschlagen, wie dies bereits teilweise in Eigenüberwachungsvorschriften der Länder vorgesehen ist. Die **Ermittlung von Tagesmittelwerten der Schadparameter kann auf Grundlage volumen- oder mengenproportionalen 24h-Mischproben erfolgen**. Soweit kontinuierliche Messungen vorgenommen werden, sind diese auf Tagesmittelwerte umzurechnen. Das Messprogramm sollte von den zuständigen Behörden genehmigt und von diesen überwacht werden. Die **Mindestanzahl der Probenahmen** kann sich an den Vorgaben der EU-Richtlinie 91/271/EWG sowie an den gegenwärtigen Anforderungen der Bundesländer für den Fall einer Herabberklärung orientieren. Auf Wunsch der Einleiter sollte die Zahl der Probenahmen zudem erhöht werden können. Die Probenahmezeitpunkte wären durch die zuständigen Behörden festzulegen, um Manipulationen

vorzubeugen. Für die Ermittlung der Jahresabwasserabgabe sollten die Frachten addiert und im letzten Rechenschritt der Bezug zum Trockenwetterabfluss hergestellt werden.

45. Zusätzlich zur Problematik der mangelnden Präzision der Bescheidlösung birgt das gegenwärtige Verfahren zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage mit § 4 Abs. 4 eine komplizierte Regelung zur **Korrektur der zugrunde zulegenden Schadstofffracht im Falle einer Überschreitung der Überwachungswerte**. Die in diesem Fall vorgenommene Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten kann beträchtliche Ausmaße annehmen, die zwar erhebliche vollzugsunterstützende Wirkung entfalten, jedoch unter Lenkungs Gesichtspunkten fragwürdig sind und zudem in Einzelfällen für Einleiter erhebliche finanzielle Risiken bedeuten können. Darüber hinaus ist das komplexe Sanktionssystem mit mehreren rechtlichen Unsicherheiten behaftet, die eine z. T. im Hinblick auf die Zielsetzung der Abgabe problematische Rechtsprechung hervorgerufen haben. Auch bestehen erhebliche Unterschiede im Vollzug durch die Bundesländer, was eine unübersichtliche und u. U. wettbewerbsverzerrende Gemengelage zur Folge hat.

46. Das **Korrektur- und Sanktionssystem nach § 4 Abs. 4 sollte daher entschärft, vereinfacht und von bestehenden Unsicherheiten und ggf. Unterschieden im Ländervollzug bereinigt** werden. Eine Entschärfung der teils drastischen Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten bei Überschreitung von Überwachungswerten kann über einen **Teilerlass** erreicht werden, der unter bestimmten Voraussetzungen in Fällen besonders hoher Überschreitungen zur Anwendung kommt. Unter dem Gesichtspunkt der Unterbindung normwidrigen Einleiterverhaltens kann zudem eine **Verschärfung der 4-von-5-Regel** nach § 6 Abs. 1 AbwV dergestalt erwogen werden, dass diese lediglich auf Überschreitungen von bis zu 50 % eines Überwachungswertes angewendet wird.

47. Eine **Vereinfachung des komplizierten Sanktionsregimes**, zu dem auch die Ermäßigungsoption nach § 9 Abs. 5 zu zählen ist, gestaltet sich hingegen schwierig. Die zahlreichen Schritte der Prüfung, ob und in welcher Höhe die Zahl der Schadeinheiten zu erhöhen ist, stellen auf die Zurechenbarkeit der Überschreitungsursache sowie den Umfang der Überschreitung ab. Eine Reduzierung der Prüfschritte würde daher entweder Erhöhungen bei Überschreitungen zur Folge haben, die nicht dem Verantwortungsbereich des Einleiters zuzurechnen sind, weshalb hiervon auch keine Lenkungswirkung ausgehen kann. Oder aber die bereits (in zeitlicher Hinsicht) sehr schwache Verbindung zwischen Umfang der Überschreitung und Umfang der Erhöhung würde noch weiter gelockert. Zur Vereinfachung bietet sich daher letztlich lediglich der ohnehin unter Lenkungsaspekten zu empfehlende **Verzicht auf die Ermäßigungsoption** an.

48. Hinsichtlich der bestehenden, teils gerichtlich ausgefochtenen **Kontroversen um Details der Anwendungspraxis** des Verfahrens zur Ermittlung der Schadeinheiten ist festzuhalten, dass sich erstens die strittige Frage eines möglichen Vorabzugs von Vorbelastungen im Wasser aus der öffentlichen Wasserversorgung nach § 4 Abs. 3 AbwAG nicht durch ein Einbeziehen dieses Falles in die Vorabzugsregelung lösen lässt, da der Umfang der abzuziehenden Schädlichkeit in der Praxis kaum zu ermitteln sein dürfte. Zweitens sollte eine Klarstellung dahingehend erfolgen, dass bei einer Veranlagung nach § 6 Abs. 1 AbwAG auf behördliche Messergebnisse (Satz 2) anstatt einer behördlichen Schätzung (Satz 3) abgestellt wird, wenn bei Ablauf der Erklärungsfrist für den Einleiter noch keine Erklärungspflicht galt, etwa weil der betreffende Schadparameter erst nach Ablauf dieser Frist durch eine Gesetzesänderung hinzugekommen ist. Drittens sollten Unklarheiten hinsichtlich der Auslegung des Begriffs der „Abwassermenge“ in § 4 Abs. 5 S. 1 durch das Ersetzen des Begriffs durch „Schmutzwassermenge“ beseitigt werden. Mit Blick auf die unterschiedlichen

Vollzugspraktiken der Länder kann viertens über eine allgemeine Verwaltungsvorschrift ein stärkere Einheitlichkeit gewährleistet werden, etwa hinsichtlich der unterschiedlichen Methoden zur Ermittlung der Jahresschmutzwassermenge oder der unterschiedlichen Anforderungen an ein Messprogramm nach § 4 Abs. 5 AbwAG.

Bemessungsgrundlage II: Parameterkatalog

49. Im Rahmen der Untersuchung der Bemessungsgrundlage wurde der bestehende Parameterkatalog einer Überprüfung unterzogen. Grundsätzlich ergibt sich aus ökonomischen und rechtlichen Erwägungen, dass

- das direkte **Ansetzen der Abwasserabgabe am Schadstoffgehalt** des Abwassers grundsätzlich sinnvoll ist,
- die hierdurch implizierten hohen **Vollzugskosten** aber bei der Entscheidung über die Aufnahme neuer Schadparameter in die Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden müssen und **kein Missverhältnis zum hierbei realisierten ökologischen und ökonomischen Nutzen** bestehen darf,
- von einer **Reduzierung des Parameterkatalogs** abzusehen ist, da dies erreichte Erfolge im Gewässerschutz in Frage stellen würde,
- eine **prinzipielle Abgabeneignung** für alle Schadparameter besteht, bei denen eine ordnungsrechtliche Basissicherung besteht oder die andernfalls nicht dem Bereich der Gefahrenabwehr zuzuordnen sind, sich aber andererseits als „messbar“ und repräsentativ für ein relevantes Belastungsbild erweisen.

50. Konkret war unter diesen Voraussetzungen folgenden Fragen nachzugehen:

- Sollte der Parameter **Chemischer Sauerstoffbedarf CSB** durch einen neuen Parameter für den gesamten organischen Kohlenstoff (TOC) ersetzt werden?
- Ist es in diesem Zusammenhang sinnvoll, den bisherigen Schadparameter **Stickstoff gesamt** durch den gesamten gebundenen Stickstoff (TN_b) zu ersetzen?
- Sind die Anforderungen an die Einleitung von **Metallen** anzuheben?
- Sollten **Mikroverunreinigungen** in der Abwasserabgabe berücksichtigt werden und ggf. wie?
- Sollten **neue Parameter** für die Einleitung von **Salzen** und **Wärme** eingeführt werden?

In Abwägung der einzelnen Gesichtspunkte ergibt sich Folgendes:

51. Für den **Ersatz des CSB durch den Parameter TOC** sprechen viele praktische Erwägungen, die sich nicht zuletzt auf die bessere Umweltverträglichkeit und Analysierbarkeit beziehen. Dagegen könnte sprechen, dass eine direkte Entsprechung der beiden Parameter nicht gegeben ist. Die Autoren sprechen sich dagegen aus, dieses Anpassungs- und Übergangsproblem mit individuell festzulegenden Umrechnungsfaktoren zu lösen. Sie empfehlen vielmehr in Anlehnung an die von

der Europäischen Umweltagentur ermittelte Relation eine Ablösung der CSB-Schadeinheit durch eine TOC Schadeinheit.

52. In diesem Zusammenhang empfehlen die Autoren aus Gründen der Mess- und Überwachungsvereinfachung ebenfalls die **Ablösung des bisherigen Parameters Stickstoff gesamt durch den gesamten gebunden Stickstoff (TN_b)**. Auch bei diesen Parametern ist eine direkte Entsprechung nicht gegeben, da organisch gebundener Stickstoff im bisherigen Parameter nicht berücksichtigt wird. Diese zusätzliche Komponente kann im Mittel zu einer geringen Erhöhung der Abwasserabgabe führen, die aus Umweltsicht vertretbar erscheint.

53. Belastungen der Oberflächengewässer durch Metalle könnten Anlass sein, Schadeinheiten in der Abwasserabgabe zu erhöhen bzw. neu einzuführen. Die Ermittlungen haben jedoch nicht ergeben, dass Kläranlagen hier einen wesentlichen Beitrag. Relevant sind vor allem Kupfer und Zink – Belastungen, die aus über urbanen Flächen ablaufenden Niederschlagsereignissen stammen und zu einem größeren Umfang über das Trenn- als über das Mischsystem in die Gewässer gelangen. Eine Lösungsmöglichkeit über einzelne Parameter wird hier nicht gesehen. Vielmehr ist durch diesen Aspekt grundlegend die Frage der Niederschlagswasserbehandlung berührt und verdeutlicht die Notwendigkeit, dort Anreize für die Reduzierung von Belastungen zu verstärken.

54. Unter **Mikroverunreinigungen** werden organische Substanzen subsummiert, die in den Gewässern in sehr niedrigen Konzentrationen im Bereich von wenigen µg/l bis hinunter zu wenigen ng/l vorkommen und die bereits in so tiefen Konzentrationen den Ablauf grundlegender biochemischer Prozesse in der Natur beeinflussen können. Darunter fallen einerseits viele synthetische Substanzen wie Arzneimittelwirkstoffe, Stoffe mit bioziden Eigenschaften (z. B. für Materialschutz oder Gartenpflege), Lebensmittelzusatzstoffe, Inhaltsstoffe von Kosmetika oder Reinigungsmitteln, etc., aber auch Stoffe natürlichen Ursprungs wie beispielsweise Hormone. Die verfügbaren Gewässeruntersuchungen weisen auf einen deutlichen Handlungsbedarf hin, allerdings stehen zurzeit noch keine gefestigten Analyseverfahren zur Verfügung, um über einen Wirkungs-, Summen- oder Leitparameter einen Abgabetatbestand zu definieren. Sobald aber gefestigte Ergebnisse vorliegen, wäre die Aufnahme geeigneter Parameter in eine Abwasserabgabe erneut zu prüfen.

55. Der **Salzgehalt** ist ein wesentlicher Qualitätsparameter nach Anhang V der WRRL. Salzeinleitungen in Gewässer sind insbesondere durch einige wenige Branchen bekannt geworden, bei denen Salzabwasser in hohen Konzentrationen anfällt. Der **Einführung eines neuen allgemeinen Abgabeparameters für Salzeinleitungen** bspw. über bestimmte Salzionen in einem bestimmten Verhältnis oder über die Leitfähigkeit stehen die Autoren **zurückhaltend** gegenüber, da es in erheblichem Ausmaß zu Doppelveranlagungen kommen würde. **Aufgrund der oft dokumentierten Salz-Empfindlichkeit des bereits eingeführten Abgabeparameters Fischeigiftigkeit wird statt dessen vorgeschlagen, diesen Parameter zu ertüchtigen, zum einen indem die Bezugsgröße von derzeit 6.000 m³ signifikant verringert wird, zum anderen indem sichergestellt wird, dass auch die auf Chlorid- und Sulfationen beruhende Fischeigiftigkeit abgabewirksam wird.** Zusätzlich ist festzuhalten, dass die in einigen Bundesländern anzutreffende Praxis, eine **Salzkorrektur** nicht nur im Rahmen der Überprüfung einer möglichen Überschreitung der Überwachungswerte anzuwenden, sondern diese korrigierten Werte auch der Berechnung der Abgabeschuld zugrunde zu legen, der Intention des Gesetzgebers widerspricht. Hier sollte daher eine entsprechende Klarstellung erfolgen.

56. **Wärme** ist ein wesentlicher Parameter für das Erreichen des guten Zustands im Gewässer. Anthropogen eingeleitete Wärmelast kann die Selbstreinigungskraft eines Gewässers erheblich beeinträchtigen und darüber hinaus eine relevante Habitatveränderung gegenüber einem natürlichen Gewässerzustand herstellen. Beeinträchtigend wirken insbesondere auch die Temperatursprünge an Einleitungsstellen. Es wird deshalb die **Einführung eines Abwasserabgabeparameters auf eingeleitete Wärme** vorgeschlagen. Dieser sollte, wie die andere bisherigen Schadeinheiten auch, emissionsorientiert sein und die Vorbelastung, d. h. die Gewässertemperatur berücksichtigen. Damit sollte abgabepflichtig das Abwasser sein, dessen Temperatur die aktuelle Temperatur des Gewässers übersteigt. In Anlehnung an bestehende Abgabenregelungen im EU-Mitgliedsstaat Spanien wird für eine Schadeinheit eine Größenordnung von 0,25 GWh vorgeschlagen. Im Zuge einer Reform mit dem Schwerpunkt Vollzugsvereinfachung müsste auf die Einführung dieses Parameters und somit die Erfassung temperaturbedingter Beeinträchtigungen durch Abwassereinleitungen allerdings aufgrund des damit verbundenen zusätzlichen Aufwands verzichtet werden.

Zahllast I: Höhe des Abgabesatzes

57. Die Höhe des Abgabesatzes ist **entscheidend für den Umfang der Anreizwirkung** der Abwasserabgabe. Zugleich determiniert sie aus Sicht der Einleiter den Umfang der finanziellen Belastung. Die hieraus resultierende Konfliktlinie zwischen Belastung und Anreizsetzung zieht sich seit Beginn der Abgabenerhebung durch die politischen und wissenschaftlichen Debatten. Dabei ist insbesondere von wirtschaftswissenschaftlicher Seite seit Inkrafttreten des Gesetzes darauf verwiesen worden, dass sowohl der ursprüngliche (40 DM/SE ab 1981) als auch der gegenwärtig bestehende Satz (35,79 €/SE) deutlich zu gering bemessen sei. Auf Seiten der Abgabepflichtigen sowie teilweise in der rechtswissenschaftlichen Literatur wird hingegen die Forderung nach einer Erhöhung des Abgabesatzes häufig unter Verweis auf eine vermeintliche Zielerreichung abgelehnt.

58. Grundsätzlich ist die **Höhe des Abgabesatzes aus der Zielsetzung des Instruments abzuleiten**, genauer: aus der jeweiligen Ausgestaltung der Lenkungsabgabe. Die Abwasserabgabe ist dabei der Kategorie der *Demeritorisierungsabgaben* zuzuordnen. Einem solchen Instrument liegt kein konkretes Punktziel (etwa ein spezifischer Gewässerstandard), sondern vielmehr ein Richtungsziel (allgemeiner Strukturwandel) zugrunde. Im Falle der Abwasserabgabe besteht dieses Ziel in der Bewahrung und fortlaufenden Verbesserung der einleitungsbedingten Gewässerqualität unter dem Gesichtspunkt der Vorsorge. Die Höhe des Abgabesatzes ist dabei so zu bemessen, dass zumindest eine Verschlechterung des Gewässerzustandes verhindert wird und darüber hinaus auch ein spürbarer, dauerhafter Anreiz zu einer weiteren Mindernutzung im Sinne vorsorgender Gewässerpolitik erkennbar bleibt.

59. Dass der gegenwärtige Abgabesatz diesem Auftrag gerecht werden kann, ist jedoch zweifelhaft. Zum einen hat der bereits nominell seit jeher zu gering bemessene Abgabesatz heute einen spürbaren Teil seiner **realen Anreizkraft** verloren, da ein fortlaufender **Inflationsausgleich unterblieben ist**. Allein zur Wiederherstellung der Anreizwirkung von 1997 als dem Jahr der letztmaligen Anhebung des Satzes ist eine Anhebung auf 47,50 €/SE vonnöten. Zweitens erfordern **stetig zunehmende Nutzungsansprüche** an die Ressource „saubere Gewässer“ eine Erhöhung des

nominellen Abgabesatzes, um die daraus resultierende zunehmende Knappheit zu reflektieren¹. Drittens gehen mit der Weiterentwicklung des Standes der Technik auch **steigende Grenzvermeidungskosten** der Abwasserbehandlung einher, wodurch die Abgabe zumindest im Hinblick auf Primäreffekte an Wirkungskraft einbüßt. Schließlich ist viertens die aus den Ermäßigungs- und Verrechnungsboni resultierende Schwächung des *effektiven* Abgabesatzes stetig vorangeschritten, da die **Ermäßigung mittlerweile praktisch flächendeckend** gewährt wird und die **Verrechnungsmöglichkeiten** insbesondere im Kanalbereich auf dem Wege der Rechtsprechung **spürbar ausgeweitet** wurden.

60. Vor diesem Hintergrund ist im Zuge einer Überarbeitung des AbwAG eine Erhöhung des Abgabesatzes erforderlich. Dies kann zum einen in Form einer **Erhöhung des nominellen Satzes** nach § 9 Abs. 4 AbwAG erfolgen, wobei dieser **allein zur Kompensation der inflationären Auszehrung seit der letztmaligen Anhebung 1997 auf 47,50 € angehoben** werden sollte. Hiermit wäre **noch keine reale Mehrbelastung** der Einleiter gegenüber 1997 verbunden; weitere Fortschritte hinsichtlich eines vorsorgenden Gewässerschutzes erfordern vielmehr einen darüber hinaus gehenden Lenkungszuschlag, der spürbare Anreize für weitere Mindernutzungen setzt. Alternativ zu einer Anhebung des nominellen Satzes kann auch eine **Erhöhung des effektiven Satzes** durch Streichen der Ermäßigung und Eingrenzung von Verrechnungsoptionen erwogen werden. Denkbar ist hier auch eine (zusätzliche) Anpassung der Schadeinheiten einzelner Parameter, wenn hinsichtlich dieser besonderer Handlungs- bzw. Nachholbedarf gesehen wird. **Eine Erhöhung des effektiven Satzes ist dabei einer nominellen Anpassung vorzuziehen**, da hiermit weitere positive Effekte in Form einer Beseitigung bestehender Verzerrungen des Lenkungssignals einhergehen. Bei der Anpassung des Abgabesatzes sollte aber die aus den übrigen Reformschritten jeweils resultierende Belastungsveränderung berücksichtigt werden: Eine umfassende Aktivierung von Zahllasten im Rahmen einer Reform setzt geringere Anpassungsnotwendigkeiten beim Abgabesatz als ein Festhalten an der bisherigen Konzeption eines bloßen Vollzugsunterstützungs-Instruments. Unabhängig von der jeweils gewählten Ertüchtigungsvariante sollte jedoch mindestens eine „**Glättung**“ **des Abgabesatzes auf 40 €SE** erfolgen, um einen minimalen Ausgleich für die zwischenzeitlich eingetretene reale Entwertung vorzusehen.

Zahllast II: Tarifverlauf

61. Infolge der Halbierung des Abgabesatzes bei Erfüllung der Voraussetzungen nach § 9 Abs. 5 AbwAG erfährt der Tarif der Abwasserabgabe eine Spaltung in einen ermäßigten und einen nicht-ermäßigten Teil. Erklärter Zweck dieser Tarifspaltung ist die Unterstützung der Einhaltung der in WHG und AbwV dargelegten Anforderungen an die Abwassereinleitung. Die vollzugsunterstützende Wirkung wird jedoch mit einem **schwerwiegenden Bruch des Verursacher- bzw. Effizienzprinzips** erkauft: Danach sollte für jede Schadeinheit zwingend der gleiche Abgabesatz

¹ Zwar konnten in den letzten Jahren konstante bzw. sinkende Ablauffrachten bei (kommunalen) Kläranlagen verzeichnet werden. Diese verweisen jedoch zunächst auf verbesserte Reinigungsleistungen anstatt auf sinkende *Nutzungsansprüche* (abwasserrelevante Schadstoffproduktion bzw. -konsum), die – vermittelt über die Behandlung auf Kläranlagen – lediglich in geringerem Umfang realisiert wurden. Im Allgemeinen ist mit einer Zunahme des BIP als Indikator für den Umfang der Wirtschaftsaktivitäten auch von einem Anstieg dieser Ansprüche auszugehen. Zudem steigen Nutzungsansprüche auch infolge einer zunehmenden Sensibilität gegenüber der Ressource sauberes Wasser, was sich u.a. in der anspruchsvollen EU-WRRL widerspiegelt und ebenfalls eine Verschärfung der Nutzungskonkurrenz bzw. Knappheit bedeutet.

gezahlt werden. Zwar wird ein erheblicher Teil der Effizienzvorteile der Abwasserabgabe durch die parallele Existenz des Ordnungsrechts ohnehin suspendiert, da oberhalb der Anforderungen der AbwV an Abwassereinleitungen eine Behandlung ohne Rücksicht auf spezifische Vermeidungskosten obligatorisch ist. Jedoch wird durch die Ermäßigung auch die verbleibende Wirkung der Abwasserabgabe im Bereich der darunterliegenden Restverschmutzung erheblich reduziert. Auch mit dem Auftrag aus Art. 9 WRRL, Umwelt- und Ressourcenkosten umfassend zu berücksichtigen, lässt sich dies schwerlich vereinbaren. Zudem verstärkt die Ermäßigungsoption intersektorale Wettbewerbsverzerrungen, welche sich aus den nach Branchen variierenden Voraussetzungen für das Erlangen des Bonus⁴ ergeben, sowie den Umfang des sprunghaften Anstiegs der Zahllast bei Überschreitung der Anforderungen nach AbwV („Raketenproblematik“). Zusätzlich zu diesen grundsätzlichen konzeptionellen Widersprüchen sind mit § 9 Abs. 5 u. 6 in der Praxis diverse Unsicherheiten verbunden, die eine unübersichtliche und den Zielen der Abwasserabgabe teils zuwiderlaufende Rechtsprechung provoziert haben (Zulässigkeit der Ermäßigung für Teilzeiträume nach § 4 Abs. 5 AbwAG, Anwendung der „4-von-5-Regel“ bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen nach § 9 Abs. 5 u. 6, Vorgehensweise bei fehlenden Anforderungen nach AbwV).

62. Angesichts dieser vielfältigen Beeinträchtigungen der konzeptionell zentralen Zahllast aus der Abwasserabgabe ist eine Reform der Tarifspaltung dringend angezeigt. Empfohlen wird für eine Reform mit Ertüchtigungsabsicht eine **ersatzlose Streichung der Ermäßigungsregelung**, wodurch die genannten Wirkungsbrüche und Anwendungsunsicherheiten vollständig beseitigt würden. Dies bedeutet keineswegs eine vollständige Preisgabe der vollzugsunterstützenden Funktion der Abwasserabgabe, da über die Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 auch die Überschreitung der Anforderungen nach WHG und AbwV weiterhin in einer spürbaren Erhöhung der Zahllast mündet. Zudem muss beachtet werden, dass eine derartige Lenkungsstärkung zwar die punktförmige **Vollzugsunterstützung** reduziert, diese Funktion aber keineswegs vollständig preisgibt: Jede Anreizstärkung zur Emissionsminderung unterstützt auch – wenngleich in anderer, eigenständiger Form – die Begrenzungsanliegen des Wasserordnungsrechts. Die Vollzugsunterstützung würde damit von einem punktuellen Unterstützungsanreiz zu einem begleitenden, gleichsinnigen Anreizgeschehen umgebaut, nicht aber gänzlich aufgegeben.

63. Alternative Wege zur Verringerung der mit der Ermäßigung verbundenen Beeinträchtigung der Lenkungswirkung erscheinen hingegen wenig zielführend. Eine **Beschränkung des Bonus⁴ auf anspruchsvolle Parameter** hätte ein Zerfallen der Abgabe in einen stärker lenkungsorientierten und einen stärker vollzugsorientierten Teil und somit eine weitere Vergrößerung der konzeptionellen Unstimmigkeit der Abgabe zur Folge. Der in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur vorgeschlagene und auch vom Sachverständigenrat für Umweltfragen unterstützte Austausch des Ermäßigungsbonus durch eine **Freibetragsregelung** hingegen birgt aufgrund der mit der Festlegung der Höhe des Freibetrags verbundenen Unsicherheiten die Gefahr, dass die Umstellung insgesamt zu einer Schwächung der Anreizwirkung führt.

64. Daher sollte auf die Ermäßigung in tarifärer Hinsicht ersatzlos verzichtet werden. Als Ausgleich für die hiervon ausgehende finanzielle Belastungssteigerung für Abgabepflichtige kann erwogen werden, die ansonsten angezeigte substanzielle Erhöhung des nominellen Abgabesatzes auszusetzen. Soll die Tarifspaltung aus vollzugspolitischen Motiven lediglich eingeschränkt werden oder unverändert fortbestehen, ist zumindest eine Beseitigung der genannten Anwendungsunsicherheiten angezeigt. Dies erfordert zum einen eine Entscheidung über die Anwendung der „Gilt“-Regelung nach § 6 Abs. 1 AbwV bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für

den Bonus. Zum anderen sollte eine Klarstellung dahingehend erfolgen, dass im Fall unklarer Voraussetzungen i. S. eines nicht definierten Standes der Technik einheitlich auf das Einhalten des jeweiligen Überwachungswerts abzustellen ist.

Zahllast III: Verrechnungen

65. Die über § 10 Abs. 3 u. 4 AbwAG gebotene Möglichkeit, Investitionsaufwendungen mit der Abgabeschuld zu verrechnen, stellt ebenso wie die Tarifspaltung einen Bruch mit dem Verursacher- bzw. Effizienzprinzip dar und ist daher grundsätzlich als **Fremdkörper innerhalb einer Lenkungsabgabe** anzusehen. Das häufig angeführte Argument, lediglich über Verrechnungen sei die Abwasserabgabe noch in der Lage, Anreize setzen, beruht abermals auf der Verkennung des mehrdimensionalen Wirkungsgefüges einer Umweltabgabe. Das Ziel der Schonung von Gewässern soll nicht allein durch das Initiieren von technischen Modernisierungen erreicht werden, sondern auch, wie in der Gesetzesbegründung ausdrücklich festgehalten wurde, durch eine Veränderung von Produktions- und Konsummustern. Insbesondere im Hinblick auf den bereits weit fortgeschrittenen Stand der Technik kann es daher nicht mehr um das Anreizen von behandlungsseitigen Investitionen „um jeden Preis“ gehen. Stattdessen rücken vom Einkommensentzug ausgehende sekundäre Markt- und Preiseffekte der Abgabe in den Vordergrund, welche die Rentabilität abwasserintensiver Verfahren und Produkte herabsetzen und somit mittelfristig Mindernutzungen der Ressource Wasser herbeiführen sowie Innovationen zur Reduzierung der Schadstoffbelastung fördern. Diese Effekte werden jedoch durch die bestehenden umfangreichen Verrechnungsoptionen erheblich reduziert oder gar vollständig suspendiert. Im Übrigen zeigen die Inanspruchnahmen zumindest der Verrechnungstatbestände nach § 10 Abs. 3 AbwAG, dass offensichtlich jenseits des ordnungsrechtlich Geforderten noch Lenkungspotenzial unerschlossen ist.

66. Zudem bewirken die bestehenden Verrechnungskonditionen eine **Förderung ineffizienter Investitionen**, da sich das Verrechnungsvolumen nicht am ökologischen Beitrag sondern am Umfang der finanziellen Aufwendungen für ein Vorhaben bemisst. Besonders deutlich wird dieser Fehlanreiz im Kontext von Verrechnungen für Investitionen in Kanalsysteme, denen häufig kein dem Umfang der verrechneten Zahllast angemessener Beitrag zum Gewässerschutz zuzurechnen ist. Die im Zuge der Rechtsprechung und teilweise auch auf dem Wege der Landesgesetzgebung erfolgte sukzessive Erweiterung der Verrechnungsmöglichkeiten in diesem Bereich hat diese fragwürdige Praxis weiter verschärft. Die von Seiten der Einleiter vielfach erhobene Forderung zur Ausweitung der Verrechnungsmöglichkeiten, etwa i. S. einer expliziten und umfassenden **Berücksichtigung von Kanalsanierungen, ist daher als mit einer Lenkungsabgabe nicht vereinbar abzulehnen.**

67. Stattdessen legen die von den Verrechnungen ausgehenden Fehlanreize eine **vollständige Streichung** dieses Instituts nahe. Auch die im Rahmen der Studie erhobenen Be- und Entlastungsrechnungen (Ziff. 102 ff.) offenbarten die Hypertrophie des Verrechnungsinstituts, da insbesondere mehrere kommunale Kläranlagen ihre Zahllast auf diese Weise komplett auf Null reduzieren konnten. Durch den Wegfall der Verrechnungen würde sich einerseits im Abgabenvollzug eine erhebliche Vereinfachung ergeben, andererseits könnten die durch die Abwasserabgabe generierten Mittel dann vollständig nach den gewässergütepolitischen Prioritäten der Länder eingesetzt werden. Eine Streichung der Verrechnungsoptionen **schärft also das Lenkungsprofil der Abgabe, verlagert die Zahllastreduzierungsanreize an die konzeptgemäße**

Stelle, sichert die Effizienz des Investitionsverhaltens der Einleiter, verhindert Mitnahmeeffekte und entlastet den Vollzug ganz erheblich. Lediglich die Belastungsimplication ist im Blick zu behalten: Da die derzeitigen Verrechnungen im Wesentlichen ein **Instrument der Belastungsreduzierung** darstellen, müssen sie auch in dieser Funktion beurteilt werden. Als **Anreizinstrument** hingegen werden die konzeptionell kaum tauglichen Verrechnungen abgelöst durch kraftvolle Restverschmutzungsanreize: Wo bisher eine geschwächte Restbelastung keine durchgreifenden Minderungsanreize mehr vermitteln konnte und daher hilfsweise Investitionsprämien zu einer Verbesserung der Investitionsneigung beitragen sollten, so kann künftig eine klare Restverschmutzungsbelastung ausreichende ökonomische Anreize setzen, um (nun jedoch: effiziente) Investitionsmaßnahmen lohnend erscheinen zu lassen; Verrechnungsregelungen könnten insofern *aus Anreizgründen* entfallen, vor allem, soweit sie gar nicht auf Schädlichkeitsminderungen gemäß § 3 gerichtet sind.

68. Erscheint eine vollständige Streichung aller Verrechnungen unter Belastungsgesichtspunkten dennoch als nicht vertretbar, so sollten die bestehenden Möglichkeiten zumindest stark eingeschränkt werden. Insbesondere Maßnahmen nach dem derzeitigen § 10 Abs. 4 AbwAG sollten zukünftig mehr nicht verrechnungsfähig gestellt sein. Um ein Absinken der Abgabeschuld auf null zu verhindern, empfiehlt sich zudem eine **Deckelung des Verrechnungsvolumens**, etwa auf 50 % der ohne Verrechnungen ermittelten Zahllast. Hinsichtlich dergestalt weitergeführter Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 AbwAG kann im Wege einer **Schlussabrechnung** eine weitere Aufwandsreduzierung erfolgen, d.h. auf die bisherige Stundung der Abgabeschuld wird zugunsten einer einmaligen Verrechnung nach Abschluss des Investitionsvorhabens verzichtet. Hieraus resultierende finanzielle Nachteile auf Seiten der Einleiter in Form potenziell entgangener Zinseinnahmen auf die bislang gestundeten Beträge können ggf. aus dem Abgabenaufkommen kompensiert werden. Unter dem Aspekt der Vollzugsunterstützung erscheint es weiterhin sinnvoll, Verrechnungen in solchen Fällen auszuschließen, in denen der Einleiter seiner Pflicht zur Erklärung gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 nicht nachkommt, um dahingehend einen weiteren Anreiz zu setzen. Zusätzlich sollten bei einer Beibehaltung von Verrechnungsoptionen **Klarstellungen** dahingehend erfolgen, dass (herab-)erklärte Werte nach § 4 Abs. 5 AbwAG nicht als Referenzwert für die Prüfung der erforderlichen Schadstofffrachtminderung gemäß § 10 Abs. 3 AbwAG gelten können, sowie dass der nach § 4 Abs. 4 AbwAG erhöhte Teil der Abgabe auch bei einer Veranlagung nach § 6 Abs. 1 AbwAG analog zu § 10 Abs. 3 S. 2 AbwAG nicht verrechnungsfähig ist.

Reform der Niederschlagswasserabgabe

Reformbedarf

69. Während sich die Höhe der Schmutzwasserabgabe grundsätzlich nach der Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers richtet und in Schadeinheiten bestimmt wird, entfällt im Rahmen der Niederschlagswasserabgabe eine Bewertung der Schädlichkeit – die Abgabe wird stattdessen **pauschal** bestimmt. Die pauschalierte Ermittlung der Abgabenhöhe unterscheidet zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Kanalisationen. Für Einleitungen aus **nichtöffentlichen Kanalisationen** errechnet sich die Abgabengesamtlast auf Basis der Größe der **befestigten gewerblichen Fläche**. Bei Einleitungen über **öffentliche Kanalisationen** knüpft die Pauschalisierung hingegen nicht an die Fläche, sondern an die **Zahl der angeschlossenen**

Einwohner an. Sowohl die Zahl der angeschlossenen Einwohner, als auch die Größe der befestigten Fläche kann **geschätzt** werden.

70. **Abgabefrei** bleiben hingegen von Schienenwegen abgeleitetes Niederschlagswasser sowie die Ableitung von gewerblichen Flächen, sofern das Entwässerungsgebiet nicht mehr als drei Hektar umfasst. Darüber hinaus ermächtigt § 7 Abs. 2 AbwAG die Länder, **Ausnahmen von der Abgabepflicht** vorzusehen. Die Länder haben zwar in unterschiedlichem Umfang von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht, insgesamt haben diese landesrechtlichen Ausnahmetatbestände in vielen Fällen jedoch zu einer **vollständigen Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe** geführt.

71. Es lassen sich im Kern somit zwei Problemfelder der gegenwärtigen Regelung *de lege lata* identifizieren: Infolge der **pauschalierten Bemessung** der niederschlagswasserbezogenen Abgabelast erfolgt zum einen **keine verursachergerechte Anlastung der entstandenen Schädlichkeiten**, wodurch Anreize in den Kommunen etwa zur Sanierung von Kanalnetzen oder zur Verlangsamung der fortschreitenden Flächenversiegelung oder gar zur Entsiegelung bestehender Flächen weitgehend entfallen. Zum anderen hat die landesrechtliche Ausgestaltung der **Ausnahmetatbestände** teilweise zu einer vollständigen Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe und somit zu einer **Aushöhlung des Lenkungsanreizes** geführt. Eine Befreiung folgt zumeist im Rahmen der ohnehin einzuhaltenden ordnungsrechtlichen Vorgaben automatisch.

Mögliche Ausgestaltung einer verursachergerechteren Niederschlagswasserabgabe

72. Um diesen Problemen zu begegnen wird zum einen der **gänzliche Umstieg auf einen Flächenmaßstab** als verursachergerechtere Bemessungsgrundlage für die Niederschlagswasserabgabe geraten. Für **gewerbliche bzw. industrielle Einleitungen** über eine nicht-öffentliche Kanalisation findet bereits seit dem Einbezug dieser Abgabepflichtigen in die Niederschlagswasserabgabe durch die 2. Novellierung des AbwAG der Flächenmaßstab Anwendung. Bemessungsgrundlage ist der volle Hektar bebaute oder befestigte Fläche. Die **Regelung für öffentliche Kanalisationen**, die bisher auf die angeschlossenen Einwohner abstellt, ist dagegen anzupassen. Als Bemessungsgrundlage für eine kommunale Abgabe auf Niederschlagswasser wird ebenfalls der **volle Hektar bebaute oder befestigte Fläche** vorgeschlagen. Während **öffentliche Flächen** in jedem Fall unter Einsatz geeigneter **Technik** ermittelt werden sollten, um den behördenseitigen Kontrollaufwand hinsichtlich der **Verlässlichkeit der Daten** nicht unverhältnismäßig zu erhöhen, kann für die Bestimmung des **privaten Anteils** weiterhin die **Eigenveranlagung der Grundstücksbesitzer bzw. fundierter Schätzung dieser Flächen** durch den Entsorger gestattet werden. Um weiterhin der **zunehmenden Flächenversiegelung** zu begegnen, wird ferner vorgeschlagen, die Möglichkeit der **Gewichtung** der bebauten und befestigten Fläche **nach Versiegelungsgrad** zu gewähren. Es sollte den Ländern überlassen werden, die konkrete Ausgestaltung entweder selbst zu übernehmen oder die Regelungsbefugnis auf die lokale Ebene zu verlagern, um den teilweise örtlich sehr verschiedenen naturräumlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

73. Zum anderen wird eine **Neuregelung der Ausnahmetatbestände auf Bundesebene** angeregt. Grundsätzlich befähigen Ausnahmetatbestände dazu, die Anreizwirkung auch dort zu erhalten, wo dies durch die Regelung des Normalfalls nicht möglich ist. So können auf Basis eines Flächenmaßstabs Behandlungsmaßnahmen zur (dezentralen) Reinigung des Niederschlagswassers

nicht honoriert werden. Derartige **Brüche in der Anreizfunktion sind über die Gestaltung der Ausnahmetatbestände abzufangen**. Zur Effektivierung der Anreizfunktion sollten künftig sämtliche Abgabepflichtige die **Niederschlagswasserabgabe in vollem Umfang entrichten**, sofern kein **Antrag auf Befreiung** von der Niederschlagswasserabgabe gestellt wird. Ob ein Befreiungsantrag positiv beschieden wird, sollte des Weiteren an die Voraussetzung geknüpft werden, dass nachweislich eine **hydraulische und stoffliche Gewässerentlastung** erfolgt. Der Nachweis des Reinigungsgrads der Niederschlagswasserbehandlungsanlagen sowie der Minderung der hydraulischen Belastung ist durch den **Abgabepflichtigen** im Rahmen des Befreiungsantrags zu erbringen und kann auch für Teileinzugsgebiete erbracht werden. Die zu erzielende Reinigungsleistung kann dabei ebenso durch den kombinierten Einsatz mehrerer Technikoptionen erreicht werden, entscheidend sind die Gesamtemissionen in die Gewässer (inkl. Einleitung durch Entlastung). Die Ermittlung erfolgt in Ermangelung von Messdaten über ein geeignetes **Schmutzfrachtsimulationsmodell** und ggf. **weitere Nachweise**. Welche Nachweise im Einzelnen zu erbringen sind und welche Schmutzfrachtsimulationsmodelle als geeignet gelten, ist **landesrechtlich auszugestalten**. Dem Landesgesetzgeber soll des Weiteren auch überlassen werden, ob er für Betreiber von Anlagen verschiedener Größenklassen unterschiedliche Anforderungen an die Schmutzfrachtsimulation stellt. Die **Voraussetzung für eine vollständige Befreiung** sollte hingegen durch den **Bundesgesetzgeber** festgelegt werden, um ein erneute Aushöhlung der Niederschlagswasserabgabe zu vermeiden. Sie sollte bundesweit als diejenige Restverschmutzung des Niederschlagswassers bestimmt werden, die unter Gewässerschutzpunkten (Erreichung des guten Zustands) gerade noch toleriert wird und somit den angestrebten **Idealzustand abbilden**. Denn nur für diesen kann eine vollständige Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe als zielführend gelten.

Auswirkungen einer reformierten Niederschlagswasserabgabe

74. Eine reformierte Niederschlagswasserabgabe, die auf einem verursachergerechteren Flächenmaßstab inkl. Gewichtungsoption basiert und eine Befreiung von der Abgabenlast vorsieht, die an die Reduktion der Schadstofffrachten im Niederschlagswasser in Misch- und Trennsystem gekoppelt ist, würde deutlich **stärkere Lenkungsimpulse** senden als die bisherige Ausgestaltung und somit die Teilabgabe auch auf ein starkes Fundament hinsichtlich ihrer Rechtfertigung stellen. Neben dem **Unterbinden der Aushöhlung** der Niederschlagswasserabgabe über zu weitgefaste landesrechtliche Befreiungsregelungen, steht künftig der **Gewässerschutz stärker im Fokus**.

75. Die bestehende Bindung der landesrechtlichen Ausnahmeregelungen an den Stand der Technik bleibt über die Gestaltung der Ausnahmetatbestände weiterhin erhalten, wird jedoch um weitere Befreiungsbedingungen ergänzt. Die **vollzugsunterstützende Wirkung** im Hinblick auf das Ordnungsrecht **bleibt somit bestehen**. Gleichzeitig wurde eine **technikoffene Lösung** gewählt, um Innovationen nicht zu behindern, sondern vielmehr die Weiterentwicklung des S.d.T. zu unterstützen. Zusätzlich ergibt sich über die Einführung des Flächenmaßstabs eine **Verzahnung mit dem Kommunalabgabenrecht**. Es kann angenommen werden, dass sich eine abgabenrechtliche Belastung nach Flächenmaßstab positiv auf den Vollzug der jeweiligen KAG auswirkt.

76. Bezüglich des **Vollzugaufwandes** ist mit dem Flächenmaßstab **zunächst eine substanzielle Steigerung** verbunden, die mit der Ermittlung der notwendigen Flächendaten einhergeht. Die Erfahrungen mit dem bisher gültigen Einwohnermaßstab, der ebenfalls dahingehend kritisiert wurde, dass die Beschaffung dieser Daten äußerst aufwendig sei, zeigen jedoch, dass sich der

Fortschreibungsaufwand in der Praxis in Grenzen hält. Es wird daher insgesamt nach Abschluss der **Umstellungsphase nicht mit einem dauerhaft höheren Verwaltungsaufwand** durch die Änderung der Bemessungsgrundlage gerechnet. Die Gestaltung der Befreiungsregelungen intendiert ferner, dass **die Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe zukünftig die Ausnahme** und nicht die Regel darstellt. So können Behandlungsanstrengungen der Entsorger bei gleichzeitig **verträglichen Kontrollaufwand** der Behörden gewürdigt werden.

77. Durch Reduktion der Befreiungsmöglichkeiten wird sich die aus der Niederschlagswasserabgabe resultierende **Zahllast erhöhen**. Je nach landesrechtlicher Ausgestaltung könnte durch die Gewährung einer Gewichtungsmöglichkeit der Flächen nach ihrem Versiegelungsgrad diese Mehrbelastung abgefedert werden. Dass sich gleichwohl im Ganzen eine höhere Belastung ergibt, ist **lenkungspolitisch jedoch zunächst einmal zweckdienlich und konzeptkonform**.

78. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Anwendung der für die Niederschlagswasserabgabe vorgesehenen Reformschritte vor dem Hintergrund der mit der Reformierung verfolgten Zielstellung und schwerpunktmäßigen Ausrichtung der Abwasserabgabe geprüft werden sollte. Während die Reformierung der Bemessungsgrundlage für eine lenkungswirksame aber auch für eine vollzugsunterstützende Abwasserabgabe empfohlen wird, kann bei einer stärkeren Ausrichtung auf vollzugsvereinfachende Elemente die Beibehaltung des Einwohnermaßstabs zur Minimierung des Verwaltungsaufwands beitragen. Die bundeseinheitliche Regelung der Befreiungstatbestände sollte hingegen bei jedweder Ausrichtung der Reformbemühungen Berücksichtigung finden. Andernfalls steht der durch zahlreiche Befreiungen ausgehöhlten Lenkungswirkung der Teilabgabe ein kaum zu rechtfertigender Verwaltungsaufwand gegenüber.

Reform der Kleininleiterabgabe

79. Als Kleininleitungen werden **Einleitungen von Abwasser bezeichnet, die weniger als 8 Kubikmeter/Tag Schmutzwasser aus Haushaltungen und ähnliches Schmutzwasser betragen** (§ 9 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 8 Abs. 1 Satz 1 AbwAG). Derzeit existieren in Deutschland ca. 2 Mio. Kleinkläranlagen. Die aus diesen Anlagen kommenden Kleininleitungen tragen deutlich überproportional zur Gewässerverschmutzung bei.

80. Die Kleininleiterabgabe weist gegenüber der herkömmlichen Schmutzwasser-Abgabe **eine Reihe von Besonderheiten** auf: sie wird bundesrechtlich nur erhoben, wenn bestimmte ordnungsrechtliche Standards der Abwasserbehandlung und die Beseitigung der Schlämme nicht gewährleistet sind, sie wird aufgrund landesrechtlicher Festlegungen nicht vom Einleiter erhoben, sondern von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft (i. d. R. von der Gemeinde), und die Schadeinheiten werden nicht ermittelt, sondern **pauschal berechnet** und mit der Hälfte der nicht an die öffentliche Kanalisation angeschlossenen Gemeindeeinwohner angesetzt.

81. Kleininleitungen unterliegen nicht nur der Abgabepflicht, sondern insbesondere **auch ordnungsrechtlichen Pflichten**; diese konzentrieren sich praktisch im Wesentlichen auf den Regeln der Technik entsprechende Abwasserbehandlungsanlagen (Kleinkläranlagen). Die Länder haben damit begonnen, die ordnungsrechtlichen Pflichten auszubauen, indem teilweise neue landesseitige Kleinkläranlagenverordnungen geschaffen worden sind, deren Implementierung – insbesondere mit Blick auf die Sanierung von bestehenden Kleinkläranlagen – noch der Bewältigung harret. Dem Gewässerschutz könnte in hohem Maße gedient werden, wenn es gelingt,

den Stand der Technik bei den Kleinkläranlagen durchzusetzen. Hierbei kann der Kleineinleiterabgabe eine wichtige Funktion zukommen.

82. Die Kleineinleiterabgabe ist vom Bundesgesetzgeber – anders als die Abwasserabgabe im Übrigen – ausschließlich **als Vollzugsunterstützungsinstrument konzipiert** worden, kann aber in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung diesen Zweck nicht bzw. nicht mehr in vollem Maße erfüllen, weil teilweise die Überwälzung auf den Kleineinleiter nicht stattfindet, bzw. weil die Orientierung auf die allgemeinen Regeln der Technik als Maßstab der Abgabebefreiung angesichts der Gewässerbelastungen, die von Kleinkläranlagen ausgehen, nicht (mehr) sachgerecht ist.

83. Für die **Reform der Kleineinleiterabgabe** ergibt sich aus alledem folgender Befund: sie muss sicherstellen, dass die **Abgabe auf den Einleiter überwälzt** wird und dass eine **Befreiung** von der Abgabepflicht nur dann erfolgt, wenn die Kleinkläranlage den Stand der Technik einhält, wenn der Anlagenbetreiber seine Anlage regelmäßig wartet und wenn eine gesicherte Schlammabfuhr gewährleistet ist.

Aufkommensverwendung

84. Die Verwendung der Einnahmen aus der Abwasserabgabe wird auf Seiten der Abgabepflichtigen vielfach als **intransparent** kritisiert. Tatsächlich ist aus den Haushaltsplänen der Bundesländer vielfach kaum ohne weiteres ersichtlich, ob das gesamte Aufkommen zweckgemäß verwendet wird. Da ohnehin Nachweise über den Verbleib der Mittel zu führen sind, sollte der bereits im ursprünglichen Gesetzesentwurf vom 18.6.1974 vorgesehene Vorschlag einer gesonderten Veröffentlichung der Einnahmen und Ausgaben im Zuge einer zukünftigen Novelle umgesetzt werden. Dies kann in Form einer **jährlichen Berichtspflicht der Länder an den Bund** geschehen, deren Ergebnisse öffentlich einsehbar sind (**Publizitätspflicht**); die bisherige „Holinformation“ könnte somit zu einer „Bringinformation“ umgestaltet werden. Die hierdurch bewirkte Erhöhung der Transparenz ist insbesondere bei der empfohlenen Streichung oder Einschränkung der Verrechnungsmöglichkeiten sinnvoll, da in der Folge die Bedeutung der Vergabe der Mittel über § 13 AbwAG erheblich zunimmt und die bestehenden Transparenzmängel umso schwerer wögen. Umgekehrt kann dieser Schritt akzeptanzerhöhend für aufkommensmehrende Reformoptionen wirken.

85. Neben der Diskussion um die Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung existieren unterschiedliche Vorstellungen auch im Hinblick auf das zugrundeliegende **Verwendungskriterium**, welches den Bereich der aus dem Aufkommen zu fördernden Maßnahmen absteckt. Die bislang bestehende Beschränkung auf Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte wird dabei vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen in der Wasserwirtschaft von Seiten einiger Verbände zunehmend infrage gestellt. Dabei wird auf umfangreiche Investitionserfordernisse im Zusammenhang mit der Kanalsanierung oder der Anpassung der Strukturen an den bevorstehenden demographischen und klimatischen Wandel verwiesen, die vielfach keinen unmittelbaren Bezug zur Gewässergüte aufweisen und daher gegenwärtig nicht aus dem Aufkommen der Abgabe bedacht werden können. Auch weitere umweltpolitische Ziele im Bereich der Entwässerung, wie etwa die Rückgewinnung von Nährstoffen oder Energie, kommen hier in Betracht.

86. Da die Aufkommensverwendung nach der Wasserpfeffennig-Entscheidung des BVerfG nicht mehr unter dem Vorbehalt der engen verfassungsrechtlichen Grenzen einer Sonderabgabe steht, besteht

ein **weiter politischer Spielraum** zur Erweiterung des Verwendungskriteriums. Sollen zukünftig Investitionen im Zusammenhang mit den genannten Herausforderungen aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe förderfähig sein, könnte daher etwa erwogen werden, die bestehende Zweckbestimmung nach § 13 Abs. 1 AbwAG um **Maßnahmen „zur Förderung von ökologisch vorteilhaften Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung“** zu erweitern. Maßnahmen außerhalb des Abwassersektors blieben damit ausgeschlossen, jedoch wäre die Mittelverwendung nicht auf strikt gewässerschutzbezogene Maßnahmen beschränkt. Auch dies kann vor dem Hintergrund finanzieller Mehrbelastungen aus Reformschritten an anderer Stelle akzeptanzsichernd wirken, sofern auf diese Weise der Rückfluss der Mittel an den Kreis der Einleiter erhöht wird.

87. Bei der **Bezuschussung von gebührenfähigen Maßnahmen zur bloßen Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung wird jedoch zur Zurückhaltung geraten**. Faktisch wäre dies eine Verschonungssubvention der Gewässerbenutzer, da kostendeckende Gebühren (zu Lasten anderer dringlicher Zuschusszwecke der knappen Abgabemittel) künstlich nach unten korrigiert werden. Neben einem Verstoß gegen die Grundsätze aus Art. 9 WRRL ist hier auch das Finanzierungserfordernis fraglich, da gerade andere Quellen (kostendeckende Entgelte) zur Finanzierung zur Verfügung stehen. Dies gilt jedenfalls strikt für rechtlich ohnehin verbindliche Investments. Hiervon unberührt bleiben können jedoch **Aufkommensverwendungen, die überobligatorisches Handeln honorieren sollen**, da insoweit die Konkurrenz der Finanzierungsformen zurücktritt. Dies könnte auch als Ausnahmeargument nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL tragfähig sein, soweit der Verzicht auf volle Kostendeckung die weitergehende Gewässerschonung gerade erst möglich macht.

88. Im Sinne der Aktualisierung der Abwasserabgabe ist schließlich der unter § 13 Abs. 2 AbwAG aufgeführte Verweis aus den Bau von **Anlagen zur Beseitigung von Klärschlamm** zu überdenken. Zwar steht eine ordnungsgemäße Klärschlammabeseitigung in untrennbarem Zusammenhang mit dem Ziel des Gewässerschutzes. Angesichts der im Abfallrecht seit längerem bestehenden Entsorgungshierarchie ist eine Förderung der Beseitigung jedoch nicht mehr zeitgemäß. Vielmehr sollte auf eine Verwertung von Klärschlämmen abgestellt werden.

Reformszenarien

89. Die voranstehenden Ausführungen zur Abwasserabgabe verweisen nicht nur auf den in vielen Punkten bestehenden Reformbedarf. Sie machen zugleich deutlich, dass in vielen Fällen mehrere Reformoptionen denkbar sind, die nicht selten in unterschiedliche Richtungen weisen. So dürfte etwa die unter Lenkungsgesichtspunkten angezeigte Einführung einer Messlösung zu einer spürbaren Steigerung des Vollzugsaufwands führen. Der auf Seiten der Einleiter bestehende Wunsch nach einer Ausweitung von Verrechnungsmöglichkeiten wiederum verträgt sich kaum mit dem ebenfalls bestehenden Ziel einer möglichst einfachen, unbürokratischen Regelung. Die bisherige Geschichte der Abwasserabgabe trägt deutlich die Spuren derartiger, vielfach nicht systematisch verarbeiteter **Zielkonflikte** und ist in vielen Bereichen von inkrementell entworfenen **Kompromissen** geprägt. Im Ergebnis weist die heutige Abgabe **erhebliche konzeptionelle Widersprüche** auf und bietet zudem aufgrund des Fehlens eines stimmigen Gesamtmodells im Zuge jeder Novelle eine breite Angriffsfläche für Partikularinteressen.

90. Selbstverständlich kann beim Vorliegen widerstreitender Interessen eine ausschließlich auf ein einziges Ziel ausgelegte Abwasserabgabe keine sinnvolle Lösung darstellen. Gleichwohl können auf dem Wege einer **maßvollen Zielpriorisierung** die **konzeptionelle Stimmigkeit** des Abgabainstruments **deutlich erhöht und bestehende Wirkungsbrüche abgebaut werden**. Eine solche Schwerpunktsetzung bietet zugleich die Gelegenheit, die Entscheidung für oder gegen einzelne Reformschritte nachvollziehbar und transparent zu gestalten. Zum dritten können durch eine solche Vorgehensweise Zielkonflikte systematisch aufgedeckt und die Konsequenzen aufgezeigt werden, die aus der Berücksichtigung der verschiedenen an die Abwasserabgabe herangetragenen Interessen resultieren.

91. Die **Zusammenstellung von Reformoptionen nach Maßgabe eines leitenden Primärziels** wird hierbei als **Reformszenario** bezeichnet. Den Ausgangspunkt der Szenarienbildung bietet die Wahl eines Schwerpunktziels, welches aus der Vielzahl der an die Abwasserabgabe herangetragenen Motive – effizienter Gewässerschutz, geringe finanzielle Belastung der Einleiter, geringer Vollzugsaufwand, Einfachheit der Regelung, Rechtssicherheit, Konsistenz mit Art. 9 WRRL, Unterstützung des ordnungsrechtlichen Vollzugs etc. – auszuwählen ist. Das vorliegende Gutachten beschränkt sich hierbei auf drei Aspekte und somit zugleich auf **drei Reform-Szenarien**:

- Szenario „**Lenkungsertüchtigung**“: Im Vordergrund steht das Ziel des Setzens von Anreizen zur effizienten Gewässernutzung. Die Abwasserabgabe wird hierbei als eigenständiges Instrument des vorsorgenden Gewässerschutzes konzipiert, das zugleich in besonderer Weise dem Auftrag aus Art. 9 WRRL entspricht. Effizienz wird dabei als „öffentliches Gut“ verstanden, welches der Allgemeinheit zugutekommt und typischerweise keine Interessenvertretung hat, weshalb diese Schwerpunktsetzung aus wissenschaftlicher Perspektive ein Kernanliegen darstellt.
- Szenario „**Vollzugsunterstützung**“: Die künftige Abgabe wird auf die Unterstützung vom Ordnungsrecht vorgegebener Standards ausgerichtet und erfüllt somit eine im Wesentlichen ergänzende Funktion. Anstelle von Effizienz rücken somit die Verringerung von Vollzugsdefiziten und die Vermeidung von Belastungsspitzen in den Vordergrund.
- Szenario „**Vollzugsvereinfachung**“: Primärziel der künftigen Abwasserabgabe ist die Vereinfachung des Gesetzesvollzugs und konsequente Entbürokratisierung; dies betrifft sowohl den Vollzugsaufwand seitens der Behörden als auch der Einleiter. Die „vollzugsschlanke Abgabe“ kann dabei in den übrigen Kriteriendimensionen (Lenkungsanreize, Vollzugsunterstützung, Belastungsminderung, Einzelfalldifferenzierung) nur Basisleistungen erbringen.

92. Dabei werden ausdrücklich **keine Extremszenarien** verfolgt. Die hier zugrunde gelegte Zielpriorisierung bedeutet nicht die völlige Vernachlässigung konkurrierender Zielsetzungen, sondern lediglich eine primäre Entscheidungsregel für den Fall des Vorliegens gleichrangiger, aber diametral gelagerter Interessen. In jedem Szenario werden die Aspekte Lenkungswirkung, finanzielle Belastung, Vollzugsaufwand, Vollzugsunterstützung und Akzeptanz mit berücksichtigt und möglichst zielkonforme Potenziale eines Interessenausgleichs ausgeschöpft.

Reformszenario 1: „Lenkungsertüchtigung“

93. **Ziel des Reformszenarios „Lenkungsertüchtigung“** ist der Entwurf einer möglichst eigenständigen, auf die ökonomische Anreizwirkung abstellenden Abwasserabgabe. Im Zentrum steht dabei die im Restverschmutzungsbereich verbleibende Zahllast, von der spürbare Anreize zur Reduzierung der Schadstofffrachten unter Berücksichtigung spezifischer Grenzvermeidungskosten ausgehen sollen. Nur so kann die Abgabe substanzielle Effizienzvorteile gegenüber einer rein ordnungsrechtlichen Steuerung realisieren. Zugleich kann auf diese Weise eine angemessene „Berücksichtigung“ von Umwelt- und Ressourcenkosten im Sinne von Art. 9 WRRL erfolgen.

94. Nach Maßgabe dieser Schwerpunktsetzung sind folgende Änderungen gegenüber der bestehenden Abgabekonstruktion vorzunehmen:

- **Perspektivische Einbeziehung** ausgewählter Sektoren mit hoher Gewässergütepriorität in den Wirkungsbereich der Abwasserabgabe über eine „**Indirekteinleiterabgabe**“;
- Ergänzung des Verfahrens der Ermittlung der Schadeinheiten durch eine **optionale Messlösung** bei gleichzeitiger Streichung der bisherigen Heraberkklärungsoption (§ 4 Abs. 5 AbwAG);
- Ergänzung der **Bemessungsgrundlage** um einen Parameter zur Wärmebelastung; Ersatz der bestehenden Parameter CSB und N_{ges} durch die neuen Parameter TOC bzw. TN_b ; Ertüchtigung des Parameters Fischeigiftigkeit;
- **Rückbau des Sanktionsregimes** durch Streichung der Ermäßigungsoption sowie Abschwächung der Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten bei Überschreitung wasserrechtlicher Anforderungen (Teilerlass);
- im Gegenzug für die Streichung der Ermäßigung **Verzicht auf Anhebung des nominellen Abgabesatzes** bzw. „Glättung“ auf 40 €/SE (minimaler Kaufkraftausgleich);
- Streichung aller Verrechnungen oder, falls dies zu weitgehend erscheint, zumindest der Verrechnungen nach § 10 Abs. 4 AbwAG. Verbleibende Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 AbwAG sollten im Umfang auf 50 % der Abgabeschuld gedeckelt und im Rahmen eines Schlussabrechnungsverfahrens vollzogen werden;
- Umstellung der Bemessungsgrundlage der **Niederschlagswasserabgabe** auf einen flächenbezogenen Maßstab; einheitliche Festlegung der Anforderungen für Befreiung durch den Bundesgesetzgeber;
- Zugrundelegung der gesamten Zahl nicht angeschlossener Einwohner bei der Bemessung der **Kleininleiterabgabe**; Gewährung der Befreiung nur bei Einhalten des Standes der Technik und weiterer Voraussetzungen; zusätzliche Veranlagung von „Bürgermeisterkanälen“ als Kleininleitungen;
- Erweiterung des Kriteriums der **Aufkommensverwendung** auf ökologisch vorteilhafte Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung; Einführung einer jährlichen Berichtspflicht der Länder an den Bund bzgl. Einnahmen und Ausgaben.

95. Eine dergestalt ertüchtigte Abgabe würde weiterhin eine **vollzugsunterstützende Aufgabe** wahrnehmen (Indirekteinleiter), die allerdings in ihrer Intensität reduziert, grundsätzlich aber beibehalten würde. Zusätzlicher **Vollzugaufwand** im Zusammenhang mit der Erfassung von Indirekteinleitungen, einer Messlösung und ggf. im Zuge einer flächenbezogenen Niederschlagswasserabgabe wird durch die Streichung bzw. Einschränkung der Verrechnungsoptionen und ggf. die Veranlagung von Bürgermeisterkanälen nach § 8 teilkompensiert. Auch die **finanzielle Belastungssteigerung** infolge der Streichung der Ermäßigung und Einschränkung der Verrechnungen wird durch den Verzicht auf eine ansonsten angezeigte substanzielle Anhebung des nominellen Abgabesatzes, die Einführung einer Messlösung und die Reduzierung der Sanktionswirkung von § 4 Abs. 4 begrenzt. Es bestehen zudem erhebliche Spielräume für eine gegenüber der realen Abgabelast von 1997 belastungsneutrale Rejustierung. **Akzeptanzsichernd** können neben der Messlösung und der Entschärfung der „Raketenproblematik“ durch einen Teilerlass auch die Erhöhung der Transparenz der Mittelverwendung sowie die Modernisierung der Abgabe allgemein wirken.

Reformszenario 2: „Vollzugsunterstützung“

96. Im Vordergrund dieses Szenarios steht die Unterstützung der Einhaltung wasserrechtlicher Anforderungen in Form von Überwachungswerten sowie der Anforderungen nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 57 Abs. 2 WHG und der Abwasserverordnung. Anstelle einer möglichst effizienten, an der präzisen Bestimmung der Bemessungsgrundlage ausgerichteten Abgabe rückt somit *de facto* die Vermeidung von Belastungsspitzen in den Vordergrund. Dem Instrument kommt somit vor allem eine unterstützende Funktion zu, die es durch einen spürbaren Anstieg der Zahllast bei Überschreitung der wasserrechtlichen Anforderungen erfüllen soll. Dies geschieht im Wesentlichen durch eine sehr grobe und somit häufig umfangreiche Korrektur der Bemessungsgrundlage nach § 4 Abs. 4, sowie durch das Versagen des Ermäßigungsbonus⁶ bei normwidrigen Einleitungen (§ 9 Abs. 5 u. 6). Diese Elemente werden daher weitgehend beibehalten. Die Reform der Abwasserabgabe beschränkt sich somit weitgehend auf eine Aktualisierung (Parameterkatalog, Klärung bestehender Rechtstreitigkeiten) sowie die Ausschöpfung von Potenzialen einer Lenkungsertüchtigung, welche nicht mit dem Motiv der Vollzugsunterstützung kollidieren.

97. Die vorgeschlagenen Änderungen umfassen in diesem Fall im Wesentlichen:

- **Perspektivische Einbeziehung** ausgewählter Sektoren mit hoher Gewässergütepriorität **und** mit Vollzugsunterstützungsbedarf des Indirekteinleiter-Ordnungsrechts in den Wirkungsbereich der Abwasserabgabe über eine „**Indirekteinleiterabgabe**“;
- die mögliche Einführung einer **optionalen Messlösung** und im Gegenzug die Streichung der bisherigen Heraberkklärungsoption nach § 4 Abs. 5 AbwAG;
- die **Verschärfung der „4-von-5-Regel“** nach § 6 Abs. 1 AbwV im Kontext der Anwendung im Bereich des AbwAG durch Begrenzung auf Überschreitungen von max. 50 %;
- die Beibehaltung der Regelung zur **Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 AbwAG**, allerdings auch hier mit der Option eines Teilerlasses in Extrembereichen;

- eine **Aktualisierung der Bemessungsgrundlage** durch Ersetzen der bestehenden Parameter CSB und N_{ges} durch die neuen Parameter TOC bzw. TN_b , die Aufnahme eines neuen Parameters zur Wärmebelastung sowie die Ertüchtigung des Parameter Fischeigiftigkeit;
- eine spürbare, ggf. schrittweise **Anhebung des Abgabesatzes** im Umfang eines Inflationsausgleichs (auf 47,50 €/SE) zzgl. Lenkungszuschlag;
- die Streichung von **Verrechnungen** nach § 10 Abs. 4 AbwAG sowie die Deckelung verbleibender Verrechnungsoptionen (§ 10 Abs. 3 AbwAG) auf 50 % der Abgabeschuld und Umstellung auf das Verfahrensmodell „Schlussabrechnung“;
- Umstellung der Bemessungsgrundlage der **Niederschlagswasserabgabe** auf einen flächenbezogenen Maßstab; einheitliche Festlegung der Anforderungen für Befreiung durch den Bundesgesetzgeber;
- Zugrundelegung der gesamten Zahl nicht angeschlossener Einwohner bei der Bemessung der **Kleininleiterabgabe**; Gewährung der Befreiung nur bei Einhalten des Standes der Technik und weiteren Voraussetzungen; zusätzliche Veranlagung von „Bürgermeisterkanälen“ als Kleininleitungen;
- Erweiterung des Kriteriums der **Aufkommensverwendung** auf ökologisch vorteilhafte Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung; Einführung einer jährlichen Berichtspflicht der Länder an den Bund bzgl. Einnahmen und Ausgaben.

98. Über die Erhöhung des Abgabesatzes, die Einbeziehung ausgewählter Indirekteinleiter sowie ggf. die Einführung einer optionalen Messlösung kann die **Lenkungswirkung** der Abgabe auch in diesem Szenario erhöht werden. Der steigende **Vollzugaufwand** der ersten beiden Reformschritte wird durch die Einführung einer Schlussabrechnung bei Verrechnungen sowie ggf. durch die Veranlagung von „Bürgermeisterkanälen“ nach § 8 teilkompensiert. Die Vollzugsunterstützung wird im Kern beibehalten und durch die Anhebung des Abgabesatzes und Verschärfung der „Gilt“-Regel nach § 6 Abs. 1 AbwV weiter ausgebaut. Die **finanzielle Belastung** würde nach einem deutlichen Absinken seit 1997 erneut in überschaubarem Maße zunehmen. Die Aspekte Messlösung, Teilerlass bei extremen Belastungsspitzen sowie transparente und erweiterte Aufkommensverwendung können **akzeptanzunterstützend** wirken.

Reformszenario 3: „Vollzugsvereinfachung“

99. Das dritte Reformszenario fokussiert das Kriterium Vollzugaufwand und beleuchtet folglich, wie eine konsequent „entbürokratisierte“ Abwasserabgabe zu gestalten wäre. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das AbwAG durch Bagatellgrenzen und Schwellenwerte (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 5, 10 Abs. 3), die Bescheidveranlagung und Pauschalierungen bzw. Freistellungsoptionen (Niederschlagswasser, Kleininleitungen) bereits an vielen Stellen vollzugsvereinfachende Komponenten enthält. Der von Abwasserverbänden häufig als ungebührlich empfundene Vollzugaufwand stellt damit bereits eine Restgröße dar und würde zudem aufgrund von Eigenkontrollverordnungen zu substanziellen Teilen auch bei gänzlicher Abschaffung der Abwasserabgabe nicht entfallen. Weitere Aufwandsreduzierungen bzw. der Verzicht auf Reformoptionen, die mit zusätzlichem Aufwand verbunden sind, stehen zudem häufig in Konflikt mit der Lenkungswirkung der Abgabe (z. B.

Messlösung, Umfang des Parameter-Kataloges) oder aber auch dem Wunsch nach einer einzelfallorientierten Reduzierung der Zahllast (z. B. Herabklärung, Verrechnungen). Da eine weitere Schwächung der Lenkungswirkung der Abwasserabgabe kaum vertretbar erscheint, muss sich das Reformszenario dabei auf lenkungsneutrale Optionen zur weiteren Verringerung des Vollzugsaufwands beschränken.

100. Im Hinblick auf die diskutierten Reformoptionen bedeutet dies

- den dauerhaften **Verzicht** auf die Einführung einer **Indirekteinleiterabgabe** sowie einer **optionalen Messlösung**;
- die bestehenden Parameter CSB und N_{ges} sind durch die neuen Parameter TOC bzw. TN_b zu ersetzen und der Parameter Fischeigiftigkeit zu ertüchtigen;
- die Abschaffung des **Ermäßigungsbonus** nach § 9 Abs. 5 u. 6 sowie im Gegenzug den Verzicht auf eine Anhebung des nominellen **Abgabesatzes**;
- die Streichung von **Verrechnungen** nach § 10 Abs. 4 AbwAG, die Deckelung verbleibender Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 AbwAG auf 50 % der Abgabeschuld sowie die Umstellung auf ein Schlussabrechnungsverfahren;
- den Verzicht auf eine flächenbezogene Bemessungsgrundlage bei der **Niederschlagswasserabgabe** sowie die Eingrenzung von Befreiungen;
- die Zugrundelegung der gesamten Zahl nicht angeschlossener Einwohner bei der Bemessung der **Kleininleiterabgabe** sowie die zusätzliche Veranlagung von „Bürgermeisterkanälen“ als Kleininleitungen sowie
- Erweiterung des Kriteriums der **Aufkommensverwendung** auf „ökologisch vorteilhafte Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung“; **Einführung einer jährlichen Berichtspflicht der Länder an den Bund** bzgl. Einnahmen und Ausgaben.

101. Da sich viele Reformoptionen zum Kriterium Vollzugsaufwand neutral verhalten, führt auch dieses Szenario zu einer – allerdings im Vergleich zu Szenario 1 geringeren – Stärkung der **Lenkungswirkung**. Die **vollzugsunterstützende Wirkung** wird dabei reduziert, die **finanzielle Belastung** nimmt hingegen zu. **In weiten Teilen bedeutet die Schwerpunktsetzung auf das Ziel Vollzugsvereinfachung lediglich den Verzicht auf eine ansonsten erforderliche Intensivierung der Lenkungswirkung**; nennenswerte Potenziale zur weiteren Vereinfachung der bestehenden Regelung sind mit Ausnahme einer starken Einschränkung bzw. gänzlichen Abschaffung von Verrechnungsmöglichkeiten sowie der Einordnung von Bürgermeisterkanälen als Kleininleiter kaum gegeben. Der hierbei z. T. angeführte Vorschlag einer Verkleinerung der Bemessungsgrundlage (Streichung von Schadparametern) käme einer Teilabschaffung der Abgabe gleich und kann daher nicht in Frage kommen.

Be- und Entlastungswirkungen

102. Um die finanziellen Auswirkungen (nominelle Be- und Entlastungen) der vorgeschlagenen Reformbausteine und die Änderung des Aufwandes für Einleiter und Behörden präziser abschätzen zu können, wurde eine im Umfeld des Praxis-Begleitkreises eine **fragebogenbasierte Erhebung über die Effekte der Reformbausteine auf typische Einleiter (Fallbeispiele)** durchgeführt. Die Befragung erstreckte sich auf Einleiter unterschiedlicher Größenklassen (2 bis 5) und Einzugsgebiete (ländlich, urban) und schloss auch industrielle Einleiter ein. Es handelt sich hierbei um eine typisierende, nicht aber repräsentative Auswahl, die lediglich erste grobe Einschätzungen hinsichtlich der Effekte der Reformelemente ermöglicht. Einzelne Reformbausteine wie die Kappung der Zahllasterhöhung bei extremen Überschreitung der Überwachungswerte nach § 4 Abs. 4 AbwAG (Teilerlass) konnten wegen der Einzelfallbezogenheit dieser Regelung in den Fallbeispielen nicht quantitativ erfasst werden. Datengrundlage war jeweils das Jahr 2009 bzw. das letzte Jahr mit vollständigen Veranlagungsdaten. Auf Grundlage der Befragung konnte sodann die Zahllast für Kombinationen der Reformelemente entsprechend den Szenarien Lenkungsertüchtigung, Vollzugsunterstützung und Vollzugsvereinfachung ermittelt werden. Auf diese Weise kann ein grober Eindruck von den durch die Reformvorschläge ausgehenden nominellen Be- und Entlastungswirkungen gewonnen werden. Diese sind gleichwohl von realen Belastungswirkungen (Berücksichtigung von Inflationseffekten) strikt zu trennen (dazu Ziff. 59 f.).

103. Bei den **befragten Einleitern** handelt es sich zum einen um fünf kommunale Kläranlagen, von denen zwei der Größenklasse 2 und eher ländlich geprägten Gebieten zuzuordnen sind, während die übrigen drei Anlagen der Größenklasse 5 (zwei Anlagen) oder 4 (eine Anlage) entsprechen und die Abwässer urban geprägter Einzugsgebiete behandeln. Die befragten kommunalen Einleiter nutzen die bestehende Ermäßigungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG, sowie in verschiedenem Umfang auch die Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 Abs. 3 und 4 AbwAG und/oder die Möglichkeit der Herabberklärung des CSB-Überwachungswertes. Drei der kommunalen Einleiter entrichten keine Niederschlagswasserabgabe und vier der Einleiter keine Kleininleiterabgabe. Zum anderen wurden industrielle Einleiter befragt. Diese nutzen ebenfalls die Ermäßigungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 5 bzw. 6 AbwAG und entrichteten im betrachteten Kalenderjahr keine Niederschlagswasserabgabe.

Finanzielle Auswirkungen der Reformelemente

104. Im Hinblick auf die **einzelnen Reformelemente** im Bereich der **Schmutzwasserabgabe** ist zunächst festzuhalten, dass die Inanspruchnahme der **Messlösung** (ohne Berücksichtigung von Einmaleffekten aus Verrechnungen) bei den befragten industriellen Einleitern eine Verringerung der Abgabeschuld im betrachteten Kalenderjahr um ca. 35 % bzw. 45 % zur Folge gehabt hätte. Bei kommunalen Einleitern hätte sich eine Verringerung der Abgabeschuld um ca. 10 % bis 50 % ergeben. Die Messlösung kompensiert somit in erheblichem Umfang (z. T. sogar vollständig) den mit der Streichung der Ermäßigung verbundenen finanziellen Belastungsanstieg im Bereich der Schmutzwasserabgabe. Hinzu kommen bei einigen der befragten Einleiter zwar weitere spürbare Zahllasterhöhungen infolge der Streichung oder Eingrenzung von Verrechnungstatbeständen nach § 10 Abs. 3 und 4. Diese Einmaleffekte sind jedoch lediglich Momentaufnahmen, welche die strukturelle Zahllast nicht adäquat widerspiegeln. Im Rahmen einer Einschätzung der (dauerhaften) Veränderung der finanziellen Belastung müssen sie daher gesondert berücksichtigt werden.

105. Der **Ersatz der Parameter** CSB und N_{ges} durch die Parameter TOC und TN_b hat bei den befragten Einleitern jeweils eine Zahllaständerung im einstelligen Prozentbereich zur Folge. Im Fall des CSB und TOC ergaben sich sowohl Erhöhungen als auch Verringerungen in dieser Größenordnung. Durch die Einführung eines Abgabeparameters „Wärme“ würde sich bei den betrachteten Anlagen eine Abgabenerhöhung von weniger als 1 % bis 4 % ergeben. Sofern ein Schwellenwert von 15 GWh zugrunde gelegt wird, müssten drei der betrachteten kommunalen Anlagen (GK 4 oder kleiner) keine Abgabe auf den Parameter Wärme entrichten.

106. Bei Zusammenstellung der Reformschritte zu kohärenten **Reformszenarien** ergäbe sich (unter Ausschluss der Einmaleffekte aus Verrechnungen) zunächst für die befragten **industriellen Einleiter** im Falle des Szenarios „Lenkungsertüchtigung“ in einem Fall eine Erhöhung der Zahllast um ca. 40 %, beim anderen Einleiter hingegen eine Verringerung um ca. 30 %. Eine Anwendung des Reformszenarios „Vollzugsunterstützung“ wäre mit einer substantiellen Verringerung der Zahllast um ca. 20 % bzw. ca. 60 % einhergegangen, wobei der Rückgang maßgeblich auf den zahllast-mindernden Effekt der Messlösung zurückzuführen gewesen wäre. Das Reformszenario „Vollzugsvereinfachung“ hätte sich bei beiden Unternehmen in einer deutlichen Erhöhung der Zahllast um ca. 120 % niedergeschlagen. Der Anstieg wäre vor allem der Streichung der Ermäßigung geschuldet, deren Effekt im Gegenzug zu den anderen Reformszenarien nicht durch die finanziellen Vorteile einer Messlösung kompensiert worden wäre.

107. Ein in der Tendenz ähnliches Bild ergibt sich auch im Hinblick auf die **kommunalen Einleiter**. Während das Reformszenario „Lenkungsertüchtigung“ in einer Erhöhung der Zahllast von ca. 40 % bis 150 % resultiert hätte, würde das Szenario „Vollzugsunterstützung“ aufgrund der Einführung einer Messlösung bei gleichzeitigem Verzicht auf die (in konzeptioneller Hinsicht eigentlich gebotene) Abschaffung der Tarifspaltung eine deutlich geringere Erhöhung (30 % – 50 %) oder teilweise sogar Entlastung (– 10 % bis – 15 %) nach sich ziehen. Das Reformszenario „Vollzugsvereinfachung“ schlug wiederum mit bei allen kommunalen Einleitern mit der höchsten Zahllaststeigerung zu Buche (ca. 125 % – 160 %).

108. Im Hinblick auf die **Niederschlagswasserabgabe** ist im Wesentlichen die Umstellung auf den Flächenmaßstab für eine Veränderung der Zahllast relevant. Hierbei gäbe es sowohl Gewinner als auch Verlierer: Ob sich ein einzelner Einleiter ggü. der derzeitigen Situation hinsichtlich der Zahllast besser oder schlechter stellt, ist abhängig vom Verhältnis der angeschlossenen Einwohner zur Anzahl der Hektar be-/überbaute Fläche. Je höher die Einwohnerdichte, desto vorteilhafter wäre die Anwendung des Flächenmaßstabs. Bei den beiden Einleitern, die zu diesem Punkt Angaben übermittelten (jeweils Größenklasse 5, urbaner Einzugsraum), hätte eine Bemessung nach Flächenmaßstab im betrachteten Kalenderjahr einmal eine Verringerung der Niederschlagswasserabgabe um ca. 40 % ergeben, im zweiten Fall hingegen eine Erhöhung um ca. 65 %. Für den Kreis jener Einleiter, welche gegenwärtig aufgrund von Befreiungsregelungen keine Niederschlagswasserabgabe entrichten, können zudem im Zuge einer bundeseinheitlichen Befreiungsregelung zukünftig ebenfalls substantielle zusätzliche Zahllasten anfallen.

Auswirkungen der Reformelemente auf den Verwaltungsaufwand von Einleitern und Behörden

109. Unter den diskutierten Reformelementen haben im Wesentlichen die Messlösung, die Neuregelung der Verrechnungsoptionen, die Einführung eines Flächenmaßstabes als Grundlage der Ermittlung der Niederschlagswasserabgabe sowie die Einführung bundeseinheitlicher Befrei-

ungsvoraussetzungen im Kontext der Niederschlagswasser- und Kleininleiterabgabe spürbare Auswirkungen auf den **Verwaltungsaufwand**.

110. Auf Seiten der befragten **Einleiter** ist zunächst festzustellen, dass diese den zusätzlichen Aufwand für eine Messlösung als gering einstufen (pro Monat ca. 2-4 h), da im Rahmen der Eigenüberwachung bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine große Anzahl von Messungen durchgeführt wird. Die Streichung oder Eingrenzung von Verrechnungsmöglichkeiten hätte hingegen teilweise erhebliche Entlastungen im Umfang von 13-240 Personen-Stunden im Kalenderjahr zur Folge. Die Umstellung der Bemessungsgrundlage der Niederschlagswasserabgabe auf einen Flächenmaßstab würde bei allen Einleitern, die hierzu Angaben übermittelt haben, keinen Mehraufwand bedeuten, da Flächendaten bereits vorliegen.

111. Für **Behörden** hingegen ist die Einführung einer Messlösung mit einem spürbaren Umstellungsaufwand (Abstimmung mit den Einleitern, Änderung von Datenbanken und EDV-Programmen) sowie kontinuierlichem Mehraufwand im Zuge der dann erforderlichen Überwachung verbunden. Einen einmaligen Umstellungsaufwand würde auch der Übergang von CSB auf TOC und N_{ges} auf TN_b mit sich bringen. Ein dauerhafter Mehraufwand im Rahmen der Aktualisierung der Bemessungsgrundlage wird jedoch lediglich im Hinblick auf die Einführung eines neuen Parameters für Wärmebelastung gesehen. Auch der Umstellung der Bemessung der Niederschlagswasserabgabe auf einen Flächenmaßstab wird ein substanzieller Mehraufwand beigemessen (2-4 VZÄ pro Jahr). Eine bundesweite Vereinheitlichung der Befreiungsvoraussetzungen hingegen hätte, von einer Umstellungsphase abgesehen, keine dauerhafte Zusatzbelastung zur Folge. Der Mehraufwand im Zuge eines zu prüfenden Wartungsvertrages als zusätzliche Voraussetzung für eine Befreiung von der Kleininleiterabgabe wird sehr unterschiedlich eingeschätzt, im Maximum mit 2 VZÄ pro Jahr.

112. Der **beschriebene Mehraufwand** würde jedoch durch vollzugsvereinfachende Reformschritte **zu substanziellen Teilen kompensiert**. Hierzu zählen zum einen Entfallen der Möglichkeit der Herabberklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG bei Einführung einer Messlösung (bis zu 0,5 VZÄ pro Jahr). Auch die Streichung oder Eingrenzung von Verrechnungen hätte eine spürbare Verringerung des Arbeitsaufwandes der Behörden zur Folge, wobei insbesondere Verrechnungen im Kanalbereich gemäß § 10 Abs. 4 AbwAG als besonders vollzugaufwändig beurteilt werden (ca. 1,7 VZÄ pro Jahr im Vergleich zu 0,4 – 0,6 VZÄ pro Jahr für Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 AbwAG). Eine zusätzliche leichte Verringerung des Vollzugaufwandes ergäbe sich darüber hinaus im Falle einer Aufhebung der Tarifspaltung (ca. 0,2 VZÄ pro Jahr). Auch die Veranlagung von sog. Bürgermeisterkanälen als Kleininleitungen dürfte sich in einigen Bundesländern aufwandsmindernd bemerkbar machen.

Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse der Befragung

113. Die Befragung bestätigt die Vermutung, dass im Zuge einer Reform der Abwasserabgabe die maßgeblichen Veränderungen der Zahllast von den Reformelementen Messlösung und Streichung der Ermäßigung ausgingen. Die **finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Aktualisierung des Parameterkataloges** hingegen sind **gering** und bewegen sich lediglich im einstelligen Prozentbereich. Die kumulierten Zahllastveränderungen der Reformszenarien werden folglich maßgeblich von der Einbeziehung der Messlösung und Aufhebung der Tarifspaltung bestimmt. Das Reformszenario „Vollzugsvereinfachung“, in dem auf eine Messlösung verzichtet würde, hätte

entsprechend die höchsten Steigerungen der Zahllast zur Folge. Das Szenario „Vollzugsunterstützung“, welches die Messlösung und lediglich eine „Glättung“ des Abgabesatzes beinhaltet, würde hingegen bei einem Teil der Einleiter sogar zu Entlastungen führen. Eine Reform der Abwasserabgabe unter diesem Fokus würde jedoch die Aushöhlung der Lenkungswirkung fortführen. **Das unter ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten zu präferierende Szenario „Lenkungsertüchtigung“ hingegen hätte lediglich eine moderate Steigerung der Zahllast und eine entsprechende Ertüchtigung der Anreizwirkung zur Folge. Dabei wird die Belastungsmehrung aus Wegfall der Abgabesatzhalbierung und Erhöhung des Abgabesatzes zu wesentlichen Teilen aus der Verringerung der Bemessungsgrundlage im Rahmen der Messlösung kompensiert. Der finanzielle Belastungszuwachs fällt insgesamt sogar geringer aus als im Szenario „Vollzugsvereinfachung“. Kraftvolle Minderungsanreize bei gleichzeitiger Möglichkeit der Veranlagung nur der tatsächlich gemessenen Werte ergibt auch lenkungspolitisch Sinn. Auf diese Weise erhalten zahlreiche Einleiter ökonomische Anreize, zur Messlösung überzuwechseln. Bei alledem ist zu beachten, dass es sich hierbei lediglich um nominale Zahllaständerungen handelt, welche die substanziellen Entlastungseffekte infolge der inflationären Auszehrung des Abgabesatzes in der Vergangenheit nicht widerspiegeln.** Zudem bietet die Messlösung u. U. Möglichkeiten der Abgabeminderung, die sich in einer späteren Praxis ggfs. als wirkungsvoller erweisen können als hier in vorsichtiger Vorabschätzung angegeben.

114. Aussagen zur Änderung des mit der Erhebung der Abwasserabgabe verbundenen **Vollzugaufwandes** können nur unter Vorbehalt getroffen werden, da sich mehrere Reformaspekte in dieser Hinsicht nur schwer bewerten lassen. Grundsätzlich ist aber auch hier die Tendenz erkennbar, dass **aufwandssteigernde Reformelemente** (v. a. Messlösung, neuer Parameter Wärme, Flächenbezug der Niederschlagswasserabgabe) **durch aufwandsverringende Reformschritte** (v. a. Entfallen der Herabklärung und Einschränkung von Verrechnungen) **zu substanziellen Teilen kompensiert** werden. Eine Überforderung von Einleitern oder Behörden durch die diskutierten Reformoptionen ist somit nicht zu erwarten. Werden die Anforderungen an eine Messlösung in enger Anlehnung an das bestehende Monitoring-System aus Eigenüberwachung und behördlichen Kontrollmessungen gestaltet, ist zusätzlich zum Reformszenario „Vollzugsvereinfachung“ auch im Reformszenario „Lenkungsertüchtigung“ unter bestimmten Voraussetzungen **sogar eine Netto-Entlastung der Behörden denkbar**, wodurch neue Kapazitäten für die Bewältigung ihrer Kernaufgaben freigelegt werden können.

Abschließende Empfehlungen

115. Wird eine seit langem geforderte **„Revitalisierung“ der Abwasserabgabe** angestrebt, sollte dies mit Blick auf die vorgestellten Reformszenarien durch Zugrundelegung des Szenarios „Lenkungsertüchtigung“ erfolgen. Insbesondere durch die Streichung der Ermäßigungs- sowie (ggf. nur eines Teils) der Verrechnungsboni werden erhebliche Beeinträchtigungen der ökonomischen Lenkungswirkung beseitigt, welche aus einer Abkehr vom Prinzip „gleiche Zahllast für gleiche Schädlichkeit“ resultieren. Im Bereich der Restverschmutzung entstünden neue Anreize zur Prüfung weitergehender Behandlungsmaßnahmen, welche zu einer Verringerung der Schädlichkeit über die Anforderungen der AbwV hinaus führen. Übersteigen hingegen die Kosten für derartige Maßnahmen die von der Reform ausgehende zusätzliche Zahllast, mündet die Stärkung der Lenkungswirkung in einem erhöhten Einkommensentzug bei Produzenten und Konsumenten

abwasserintensiver Güter und Dienstleistungen. Hierdurch werden der Strukturwandel hin zu einer ökologisch verträglicheren Wirtschaftsweise beschleunigt und Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten umweltfreundlich produzierender Unternehmen abgebaut. Auch setzt eine erhöhte Zahllast neue Anreize für Innovationen und damit für mittel- und langfristige Fortschritte bei der Vermeidung von gewässerschädlichen Stoffeinträgen. Schließlich stellt das Reformszenario einen weiteren Schritt zur Umsetzung des in Art. 9 WRRL verankerten Prinzips einer umfassenden, am Verursacherprinzip ausgerichteten Kostendeckung dar.

116. **Nachteile des Szenarios** bestehen zum einen in Form eines steigenden Vollzugsaufwands durch die Aufnahme vollzugsintensiver Reformschritte (Messlösung, perspektivisch auch Indirekteinleiterabgabe). Dies kann jedoch teilweise durch vollzugsvereinfachende Maßnahmen an anderer Stelle kompensiert werden, wobei vor allem der Verzicht auf Verrechnungen, insbesondere im Bereich von Kanälen zu nennen ist. Ein zweiter Nachteil besteht in der Abschwächung der vollzugsunterstützenden Wirkung, welche bislang maßgeblich vom Ermäßigungsbonus ausgeht. Allerdings entfaltet eine Lenkungsabgabe per se vollzugsunterstützende Wirkung dadurch, dass sie hohe Schadstofffrachten mit einer hohen Zahllast belegt. Nicht zuletzt durch den Mechanismus zur Korrektur der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 AbwAG sehen sich Einleiter auch weiterhin starken Anreizen gegenüber, die ordnungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Dies gilt auch bei einer Veranlagung nach dem Messprinzip, wenn bei Überschreitung der Anforderungen gemäß AbwV auf den Bescheid zurückgegriffen wird.

117. **Eine Entscheidung zugunsten des Szenarios „Vollzugsunterstützung“ erscheint vor diesem Hintergrund weniger zielführend.** Zwar wäre bei einer zukünftigen Verschärfung der Anforderungen der AbwV von einer zügigen Anpassung der Einleiter an die neuen Standards auszugehen. Der Preis für diesen Beschleunigungseffekt besteht jedoch in einer Fortführung einer unter Effizienzgesichtspunkten kaum wirkungsvollen Abwasserabgabe. Da die fehlenden Freiheitsgrade ordnungsrechtlicher Instrumente Effizienzverluste provozieren, indem sie alle Einleiter ohne Rücksicht auf die jeweiligen Grenzvermeidungskosten zu Vermeidungsanstrengungen zwingen, nehmen die Wohlfahrtseinbußen bei jeder Fortschreibung der Anforderungen stetig zu. Daher sollten weitere Fortschritte im Gewässerschutz ohnehin durch den intensivierten Einsatz marktförmiger Instrumente wie der Abwasserabgabe erfolgen. Hinzu kommt, dass der u. U. steigende Vollzugsaufwand anderer sinnvoller Reformschritte wie der Einführung einer Indirekteinleiterabgabe oder einer optionalen Messlösung kaum zu rechtfertigen ist, wenn sich an anderer Stelle substantielle Effizienzvorteile ohne jeglichen Mehraufwand bzw. sogar mit einer Vollzugsverschlinkung realisieren lassen, wie das bei einer Streichung von Ermäßigung und Verrechnungen nach § 10 Abs. 4 AbwAG der Fall ist. Auch die bestehenden Widersprüche zum umfassenden und am Verursacherprinzip ausgerichteten Kostendeckungsgrundsatz nach Art. 9 WRRL nähmen weiter zu.

118. Die Analyse des **Reformszenarios „Vollzugsvereinfachung“** zeigt, dass durchaus **Potenziale einer lenkungsunschädlichen „Verschlinkung“** durch Senkung von Transaktionskosten in den Bereichen Verrechnungen und Wegfall Abgabesatzhalbierung sowie bei Einzelpunkten wie bspw. den sog. Bürgermeisterkanälen bestehen. Auf die von vielen Seiten begrüßte Einführung einer Messlösung und die hiervon ausgehenden finanziellen Entlastungen müsste dabei freilich verzichtet werden. Auch die unmittelbare Veranlagung von Indirekteinleitern bliebe unberücksichtigt. Hierdurch blieben freilich gewisse Widersprüche zu Art. 9 WRRL erhalten. Vor diesem Hintergrund kommen daher Reduzierungen des Parameterkataloges oder die Abschaffung der

bereits pauschalierten Abgaben für Niederschlagswasser- und Kleineinleitungen nicht in Betracht. Durch diese Schritte würden jeweils erhebliche Belastungspotenziale im Gewässerschutz ausgeblendet, wodurch sich zusätzliche Widersprüche zu Art. 9 WRRL ergäben. Eine „vollzugsschlanke“ Abgabenregelung darf im Übrigen keinesfalls Erwartungen hinsichtlich einer Zahllastsenkung wecken; vor allem von Einleiterseite werden diese beiden Aspekte oftmals unzulässig vermischt. Die **Senkung von Transaktionskosten bei der Erhebung der Abgabe ist klar von der Variation der verbleibenden Zahllast zu trennen**. Insoweit dürfte dieses Szenario ebenfalls auf Akzeptanzprobleme stoßen, ohne jedoch die Lenkungswirkung systematisch verbessern zu können.

119. **Insgesamt kann daher von den untersuchten Reformszenarien lediglich die Variante „Lenkungsertüchtigung“ überzeugen. Die Alternativen hierzu beschreiten entweder den Weg der Aushöhlung der Abwasserabgabe fort („Vollzugsunterstützung“) oder behindern eine grundlegende Revitalisierung des Instruments („Vollzugsvereinfachung“). Die durch „Lenkungsertüchtigung“ eintretende Belastungsmehrung erscheint nicht zuletzt in historischer Perspektive und bei Unterscheidung nomineller und realer Belastungen vertretbar; der administrative Mehraufwand wird dabei gezielt begrenzt und tritt nicht außer Verhältnis zum Reformziel. Die Belastungsrechnungen zeigen, dass weithin die Reduzierung der Bemessungsgrundlage durch die Messlösung andere Komponenten der nominellen Belastungsmehrung kompensieren können. Stärkere Lenkungsanreize in Verbindung mit einer Veranlagung nach tatsächlichen Einleitungsverhältnissen bilden so eine starke konzeptionelle Kombination: Sie balanciert die Be- und Entlastungen einer Reform aus, macht das Messen für Einleiter ökonomisch attraktiv und beendet eine seit langem beklagte Lenkungsschwachstelle des Gesetzes.**

120. Nimmt man unabhängig von den diskutierten Reformszenarien jeweils einzelne Gestaltungselemente in den Blick, ergeben sich folgende zentrale Reformempfehlungen:

- Der **Kreis der Abgabepflichtigen** kann **perspektivisch** um ausgewählte Bereiche von Indirekteinleitern erweitert werden, um somit auch in diesem Akteursfeld eine zumindest teilweise verursachergerechte Heranziehung zu gewährleisten. Eine abschließende Bewertung der Vor- und Nachteile ist jedoch mangels repräsentativer Daten zu Emissionen und Minderungspotenzialen derzeit nicht möglich. **Eine eindeutige, akute Priorität kommt diesem Bereich daher aber nicht zu.**
- Die **Bemessungsgrundlage** sollte um einen **Parameter zur Wärmebelastung** erweitert werden. Zudem sind die bestehenden Parameter CSB und N_{ges} durch die neuen Parameter TOC und TN_b zu ersetzen. Um die Anreizwirkung hinsichtlich salzhaltiger Einleitungen zu erhöhen, sollte die Bezugsgröße des Parameters Fischeigiftigkeit herabgesetzt, die hierauf entfallende Zahllast also erhöht und die fischeitoxische Wirkung aller Salzionen abgabewirksam werden. Die Einführung eines eigenständigen Parameters für Salzbelastungen sowie für Mikroverunreinigungen ist gegenwärtig u. a. aufgrund fehlender ordnungsrechtlicher Standards nicht zu empfehlen.
- Das **Verfahren zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage** sollte um eine optionale Messlösung ergänzt werden. Dies entspricht in besonderer Weise der Konzeption einer Lenkungsabgabe, da die tatsächlichen Einleitungsverhältnisse zugrunde gelegt werden. Die

Optionalität sichert hierbei ab, dass keinem Einleiter eine Verschlechterung seiner individuellen Gesamt-Kostenbelastung (Zahllast, Transaktionskosten) zugemutet wird. Wird jedoch aus Gründen der Vereinfachung im Zuge einer Messlösung auf die bestehende Option der Herabklärung als dann „3. Weg“ verzichtet, kann es zu Belastungssteigerungen für Einleiter kommen, sofern diese bislang den Aufwand für eine Herabklärung zu stemmen in der Lage waren, eine Messlösung hingegen aber als zu kostspielig betrachten. Generell sollte eine Messlösung nur im Rahmen eines lenkungsorientierten Gesamtkonzepts und nicht allein zur finanziellen Belastungsreduzierung eingeführt werden.

- Die **Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten** bei Überschreitung von Überwachungswerten nach § 4 Abs. 4 AbwAG sollte im Umfang begrenzt werden. Dies kann durch das Modell eines Teilerlasses bei außergewöhnlichen Belastungsspitzen erreicht werden, wie es in Hessen bereits praktiziert wird.
- Der **Abgabesatz** ist über eine inflationsausgleichsorientierte Kompensation auf 47,50 € hinaus spürbar anzuheben, um der stetigen Ausweitung von Gewässernutzungsansprüchen und steigenden Grenzvermeidungskosten durch den zwischenzeitlich fortgeschrittenen Stand der Technik zu begegnen.
- Die **Tarifspaltung** ist (alternativ aber vorrangig zur spürbaren Anhebung des Abgabesatzes) ersatzlos zu streichen. Mit einer Lenkungsabgabe und dem hierbei zu verfolgenden Prinzip „gleiche Abgabe für gleiche Schädlichkeit“ sowie mit Art. 9 WRRL ist die bestehende Ermäßigungsregelung nicht zu vereinbaren. Die vollzugsunterstützende Wirkung der Abgabe besteht zudem durch § 4 Abs. 4 AbwAG sowie durch die generell steigende Zahllast bei sich erhöhender Bemessungsgrundlage zu weiten Teilen fort.
- **Verrechnungen** sind stark einzuschränken. Auch sie bedeuten eine Abkehr vom Prinzip „gleiche Abgabe für gleiche Schädlichkeit“ und reizen zudem ineffiziente Investitionen an. Insbesondere Verrechnungen in Kanäle sollten entfallen, da der Umfang der hierbei verrechneten Zahllast häufig in keinem Verhältnis zur damit realisierten Schädlichkeitsverminderung steht. Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 sollten zur Vermeidung von Vollverrechnungen gedeckelt (max. 50 % der Abgabeschuld) sowie aus Gründen der Vollzugsvereinfachung auf eine Schlussabrechnung umgestellt werden.
- Die **Niederschlagswasserabgabe** sollte beibehalten werden und eine flächenbezogene Bemessungsgrundlage erhalten. Hierbei ist der Versiegelungsgrad mit zu berücksichtigen. Zudem sollten die mittlerweile sehr umfangreich gewährten Befreiungen aufgrund der hohen Schadstoffbelastung des Niederschlagswassers durch eine bundeseinheitliche Definition von Befreiungsvoraussetzungen eingeschränkt werden.
- Die **Kleininleiterabgabe** ist ebenfalls beizubehalten und aufgrund der von Kleininleitungen ausgehenden starken Gewässerbelastung zu ertüchtigen. Zu diesem Zweck sollte die volle Zahl der nicht an eine Kanalisation angeschlossenen Einwohner bei der Bemessung zugrunde gelegt werden. Für Befreiung sollte zudem neben dem Einhalten des Standes der Technik auch das Vorliegen eines Wartungsvertrages verpflichtend gemacht werden.
- Die **Verwendung des Aufkommens** kann durch **Erweiterung des Verwendungskriteriums** auf Maßnahmen zur Förderung von „ökologisch vorteilhaften Maßnahmen im Bereich der

Abwasserentsorgung“ breiter gefasst werden. Auf diese Weise kann neuen Herausforderungen in der Wasserwirtschaft besser Rechnung getragen und ein größerer Rückfluss der Mittel an Abgabepflichtige ermöglicht werden. Zudem sollte die **Transparenz der Mittelverwendung über eine Berichtspflicht der Länder an den Bund** sowie die **Veröffentlichung** der hierbei gesammelten Daten zu Einnahmen und Ausgaben erhöht werden (Publizitätspflicht).