

# **II. Lenkungserfolg und Weiterentwicklung bestehender Wassernutzungsabgaben**

## **Abwasserabgabe**

Prof. Dr. Erik Gawel

# Aspekte

- **Probleme der Messung des Lenkungserfolges von Umweltabgaben**
- **Erfolgs- und Defizitanalyse**
- **Reformoptionen**
- **Ausblick**

# Messung des Lenkungserfolges der AbwA

## Probleme eines empirischen Nachweises von Lenkungserfolgen

1. Bei **Demeritorisierungsabgaben** fehlt ein klarer Zielparameter mit eindeutig vorgegebenen Zielwert, an dessen Erreichung man den Lenkungserfolg messen könnte.

Ziel des Gesetzgebers war es, wirtschaftliche Anreize zu setzen,

- „in erheblich stärkerem Maße als bisher Kläranlagen zu bauen,
- den Stand der Abwasserreinigungstechnik zu verbessern,
- abwasserarme oder abwasserlose Produktionsverfahren verstärkt einzuführen,
- abwasserintensiv hergestellte Güter sparsam zu verwenden.“

(BT-Drs. 7/2272, S. 2)

# Messung des Lenkungserfolges der AbwA

2. **Empirische Beobachtungen von Zeitreihen** vor und nach Einführung einer Abgabe sind **methodisch unzureichend**:

Relevante Referenzsituation ist das zeitgleiche Allokationsergebnis **ohne** Abgabenhebung (nicht etwa: Lage **vor** Abgabenerhebung).

Dies erfordert aber zwingend eine **theoriegestützte Modellbildung**.

# Messung des Lenkungserfolges der AbwA

3. Eine **partialanalytische Betrachtung** von Substitutionseffekten reicht nicht aus.

Abgabenlenkung beschreibt gerade die Gesamtheit aller allokativen Wirkungen des Abgabendzugriffs.

→ **Einkommenseffekte** betrachten!

# Messung des Lenkungserfolges der AbwA

4. **Instrumentenverbund** aus direkten staatlichen Maßnahmen, Subventionen, ordnungsrechtlichen Vorgaben und Lenkungsanreiz:

→ Insgesamt erzielte gewässergütepolitische Erfolge in spezifische Lenkungsbeiträge zerlegen und einzelnen Instrumenten zuordnen werden können.

Ohne **Modellierung** empirisch nicht lösbar!

- Probleme der Messung des Lenkungserfolges von Umweltabgaben
- **Erfolgs- und Defizitanalyse**
- Reformoptionen
- **Ausblick**

# Erfolgs- und Defizitanalyse

## Empirische Befunde

- empirisch belegbar: gewässergütepolitischer **Lenkungserfolg des Verbundes von Ordnungs- und Abgabenrecht**
- AbwA vor allem als **Vollzugshilfe** des Ordnungsrechtes und als **Finanzierungsinstrument** wirksam

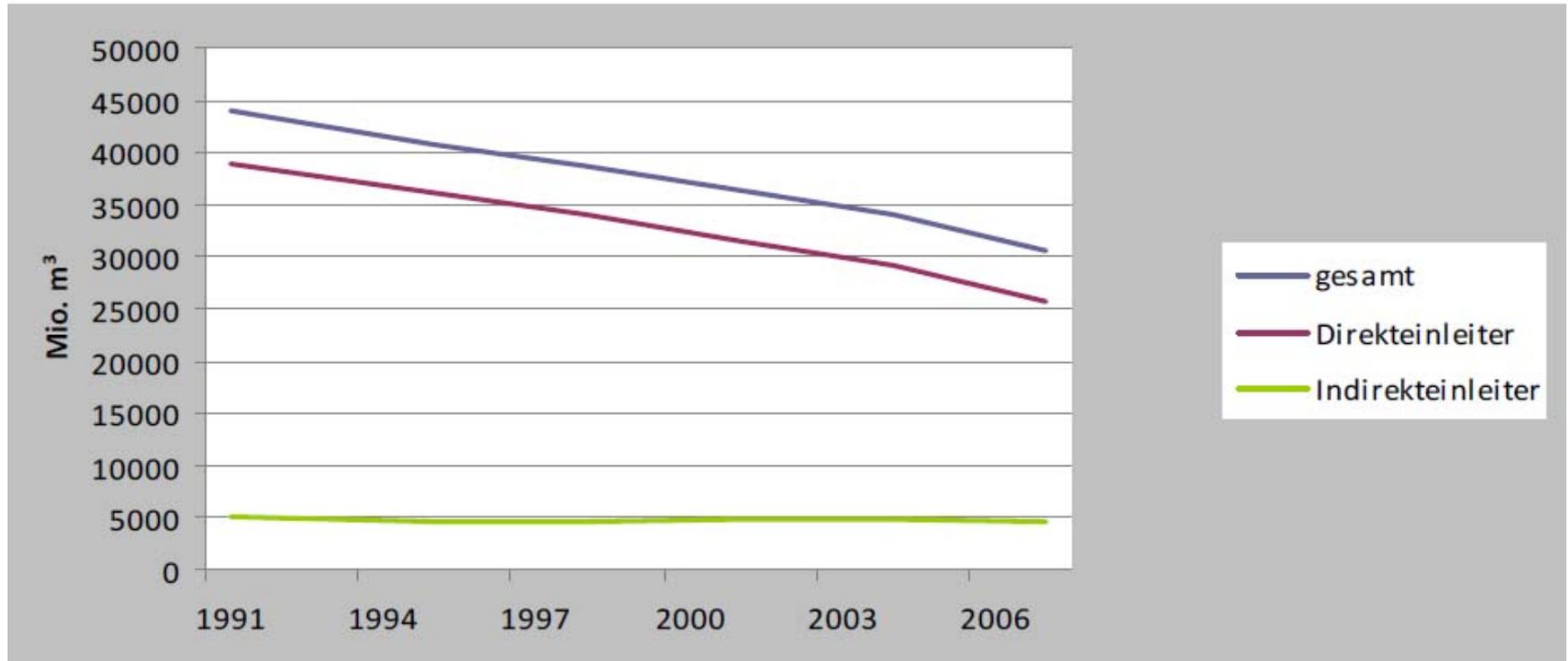
# Erfolgs- und Defizitanalyse

## Empirische Befunde

- Empirische Evidenz (Wirkung des Instrumentenmix‘) zu finden bei:
  - Entwicklung der **Abwassermengen** bei Direkteinleitern
  - Deutlicher Anstieg der Anteile **biologischer Kläranlagen** und der **Anschlussdichte** an die öffentliche Abwasserentsorgung
  - Verbesserung der **Gewässergüte**
- Gleiche Wirkrichtung zwischen Abgabenlösung und Ordnungsrecht **erschwert trennscharfe Zuordnung** der Lenkungsbeiträge

# Erfolgs- und Defizitanalyse

## Abwasserabgabe

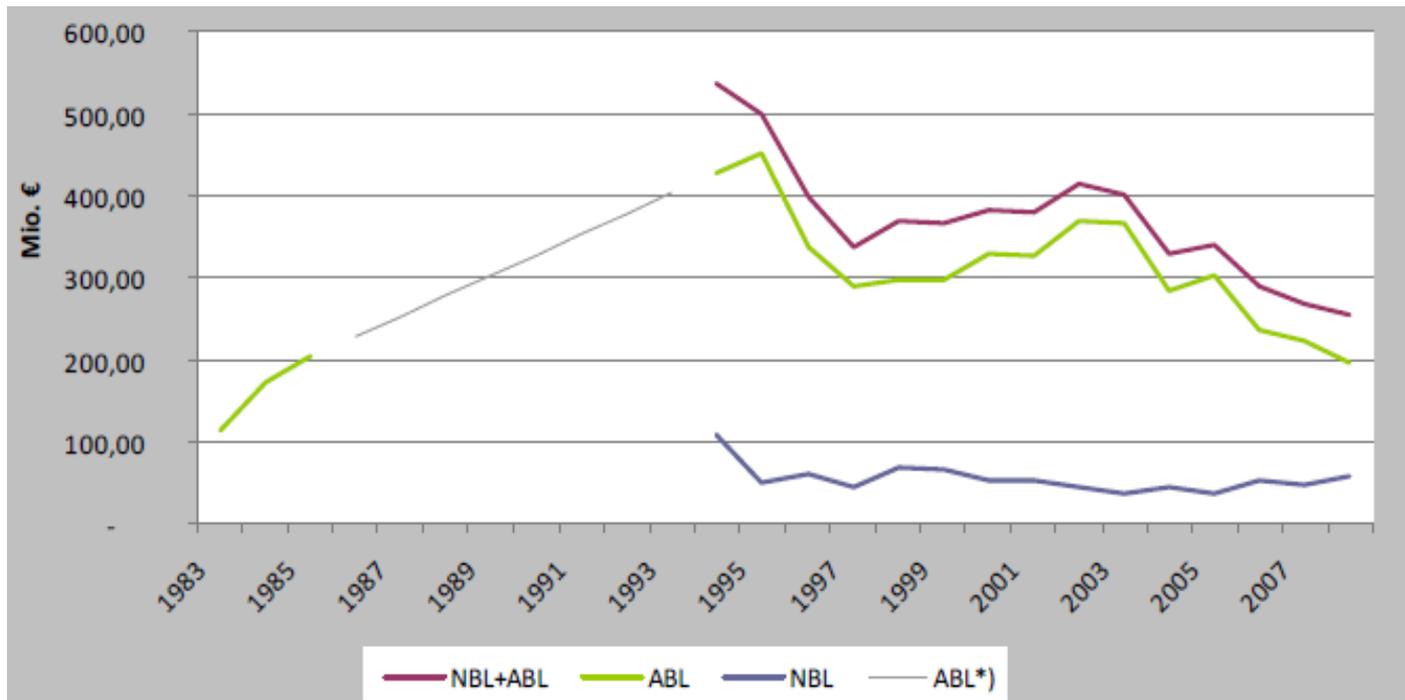


Entwicklung des Abwasseranfalls in Deutschland

# Erfolgs- und Defizitanalyse

## Abwasserabgabe

Aufkommen der AbwA seit Anfang der 1990er Jahre unter jährlichen Schwankungen rückläufig



# Erfolgs- und Defizitanalyse

## Schwach ausgebildet bleiben:

- weitergehende **eigenständige Reinigungsbeiträge im Bereich der Restverschmutzung**
- **Innovationseffekte**

# Erfolgs- und Defizitanalyse

## Ursachen der Lenkungsschwäche

1. Verbleibende **Zahllast auf die Restverschmutzung** wird vom Gesetzgeber **systematisch gemindert** durch:
  - reduzierte effektive Abgabensätze jenseits wasserrechtlicher Anforderungen (50% gemäß § 9 Abs. 5 AbwAG)
  - Verrechnungsklauseln (§ 10 AbwAG)
  - Reale Entwertung der Zahllast im Zeitverlauf durch Stagnieren der nominalen Abgabensätze
2. **Fehlende Anreize der „Bescheidlösung“**

# Erfolgs- und Defizitanalyse

## Fazit

- Insgesamt belegt empirische Evidenz spürbare **Effekte im Instrumentenverbund ...**
- ... zudem Effekte als **Vollzugshilfe** und durch **Signalfunktion**
- Eigenständige Anreize konstruktionsbedingt schwach ausgeprägt  
→ „**Effizienzversagen**“

# Erfolgs- und Defizitanalyse

1. Ist im Hinblick auf **ökonomische / ökologische / institutionelle Rahmenbedingungen** eine Verhaltenssteuerung durch Abgaben für das Lenkungsproblem sinnvoll?



2. Ist die gewählte Abgabenkonstruktion innerhalb des geprüften lenkungsgeeigneten Umfeldes **ziel- und konzeptkonform** sowie **funktional leistungsfähig** ausgestaltet?



# Erfolgs- und Defizitanalyse

Im Rahmen der **Defizitanalyse** wurden insbesondere überprüft:

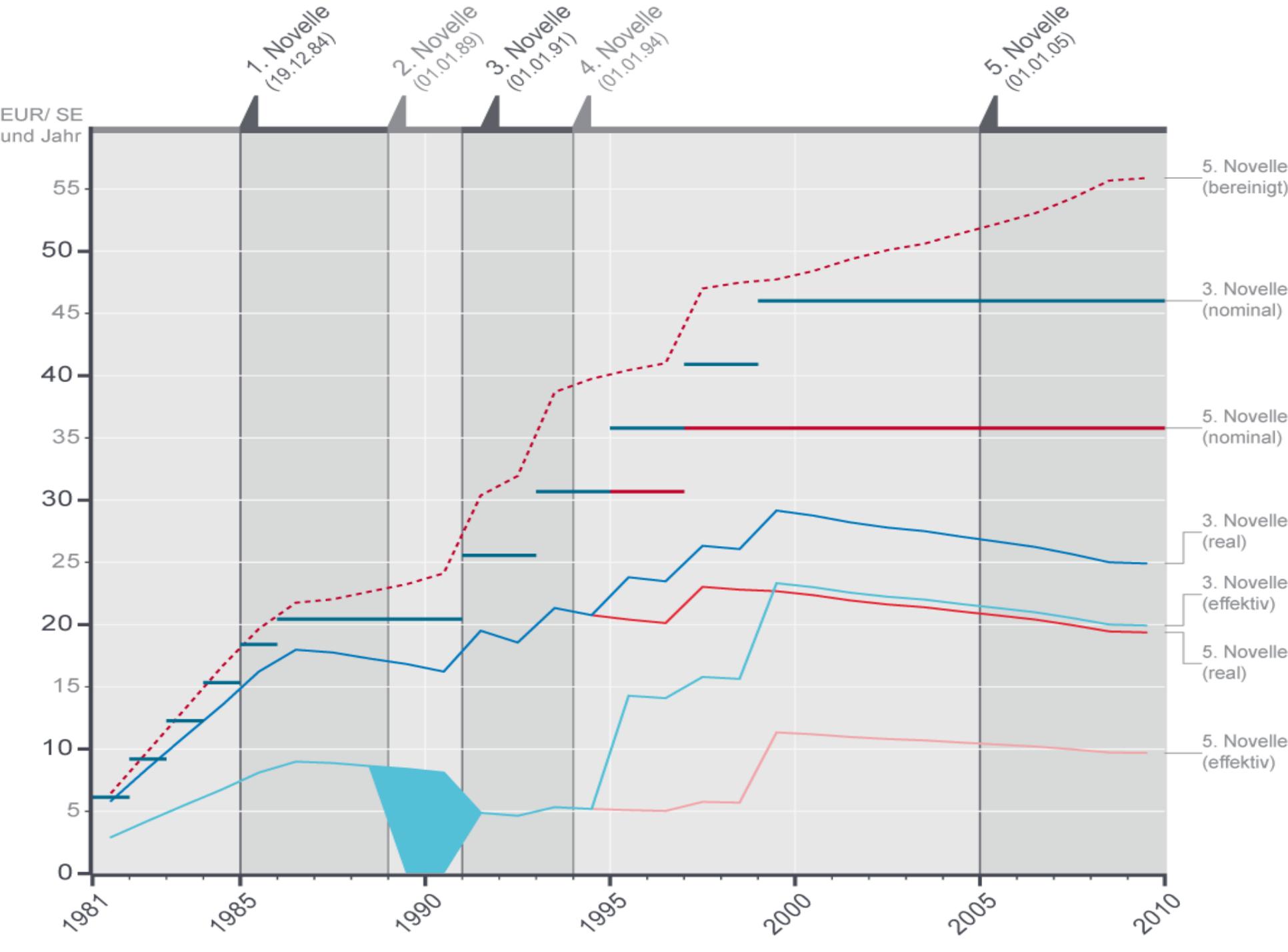
- Höhe und Differenzierung der **Abgabesätze**,
- die **Tarifkonstruktion**,
- die **Bemessungsgrundlage**,
- die Anbindung an das **Wasser-Ordnungsrecht**,
- der **Kreis der Abgabepflichtigen**,
- die **Regeln zur Ermittlung der Zahllast**,
- Aspekte einer **regionalen Differenzierung**.

- Probleme der Messung des Lenkungserfolges von Umweltabgaben
- Erfolgs- und Defizitanalyse
- **Reformoptionen**
- **Ausblick**

# Reformoptionen

## Abgabesätze

- seit **1997** unverändert: **35,79 EUR**
- „rohe“ und **halbierte effektive** Abgabesätze
- **schleichender Verlust der Anreizwirkung** in einer inflatorischen Wirtschaft
- **Inflationsausgleich** seit 1997:  
heutiger Abgabesatz müsste bei ca. **42 EUR/SE** liegen
- **Inflationsausgleich** seit 1981:  
heutiger Abgabensatz müsste bei ca. **56 EUR/SE** liegen



# Reformoptionen

## Abgabesätze

- die **Abgabensätze** der AbwA werden als **zu niedrig** eingeschätzt
- **Anhebung** im Bereich der **Restverschmutzung**  
(soll trotz der gestiegenen Kosten auch weiterhin ein Innovationsanreiz ausgeübt werden)
- **Inflationsausgleich** der nominalen Sätze
- **Aufgabe der Tarifspaltung** nach § 9 Abs. 5 AbwAG

# Reformoptionen

## Anbindung an das Wasser-Ordnungsrecht

Die Vollzugs-Vorteile kehren sich zum **Nachteil für die eigenständige Lenkungsfunktion mit dynamischem Innovationsanreiz** um.

**Veränderte Prioritäten** erfordern **Umbau des Instrumentenverbundes**

# Reformoptionen

## Bemessungsgrundlage I: Schad-Parameter

**Wechselvolle Historie** der Schad-Parameter in § 3 Abs. 1 AbwAG

**Derzeitiger Katalog:** CSB, Phosphor (P), anorganischer Stickstoff ( $N_{\text{anorg.}}$ ), organische Halogenverbindungen (AOX), Metalle: Quecksilber (Hg), Cadmium (Cd), Chrom (Cr), Nickel (Ni), Blei (Pb) und Kupfer (Cu), Giftigkeit gegenüber Fischeiern (GEi)

**Veränderungen** erwägenswert: **zusätzliche Parameter** (organischer Kohlenstoff TOC, Salze, Wärmelast) / **Wegfall** von zweifelhaften bzw. weniger prioritären Parametern (CSB?)

# Reformoptionen

## Bemessungsgrundlage II: Bescheiden oder Messen?

**Bescheidlösung** (§ 4 Abs. 1 AbwAG): veranlagt wird die wasserrechtlich zugestandene Fracht

- fehlender Anreiz zur Emissionsminderung
- aber: minimale Transaktionskosten
- ↓ Institut der **Optionslösung** (anreizschwach)

**Abwägung erforderlich: Vollzugaufwand gegen funktionalen Mehrwert**

**Messung**: veranlagt wird „gemessene“ Fracht

- Anreiz zur Emissionsminderung
- aber: Spezifikation eines Mess- und Veranlagungsregimes
- potenziell hohe Transaktionskosten (**Optionslösung!**)
- Aufkommensminderung!

# Reformoptionen

## Kreis der Abgabepflichtigen: Indirekteinleiterproblematik

- **Fehlende wirksame Anreize** bei IE
- Ungleichbehandlung von DE und IE führt zu **inter- und intrasektoralen Verzerrungen**

### Lösungsoptionen:

- Erweiterung der Abgabepflicht auf **ausgewählte gewerbliche Indirekteinleiter**
- ↓ Verursachergerechte Ertüchtigung der **Abwassergebühren**

**Transaktionskosten beachten!**

# Reformoptionen

## Ermittlung der Zahllast: Verrechnungen nach § 10 AbwAG

➤ Förderung der **Investitionsneigung**, **Belastungsminderung**

aber:

↓ **Verzerrung** (ineffiziente Maßnahmen lohnend; Bevorzugung von end-of-pipe gegenüber integrierten Maßnahmen)

↓ **Konzeptwidrige** Verrechnung von Ausgaben für lenkungsfremde Maßnahmen (§ 10 Abs. 4 und 5)

besser:

➔ Antizipation der künftigen Abgabeminderung, nicht volle Investitionsverrechnung

➔ zumindest: Verzicht auf Verrechnung lenkungsfremder Investitionen

# Reformoptionen

## Emissions- oder Immissionsprinzip: Regionale Differenzierung?

- AbwA als Instrument eines **bundeseinheitlichen Emissionsprinzips** gestaltet
- Als **regionales Bewirtschaftungsinstrument** vorstellbar und von UmweltökonomInnen gefordert (*Siebert, Ewringmann, RSU*).
- Durch **WRRL** erneut zu prüfen, aber auch dort „**kombinierter Ansatz**“, zudem: **Verschlechterungsverbot, Meeresschutz**, zu klärende **Ober-/Unterlieger-Problematik**.
- Gefahr **instrumenteller Abstimmungsprobleme** im Spannungsfeld aus Emissions- und Immissionsprinzip.

# Reformoptionen

## Emissions- oder Immissionsprinzip: Regionale Differenzierung?

- Entscheidend: **Perspektive einer universellen Restbelastungsfunktion im Instrumentenmix.**
- AbwA als **Instrument einer emissionsorientierten Basislenkung beibehalten** und in dieser Funktion **ertüchtigen.**

# Reformoptionen

## Vollzugaufwand und Bürokratiekosten

**Transaktionskosten** einer Abgabenlenkung beachten!

Aber: **Spannungsverhältnis** zwischen „Vereinfachung“ sowie Lenkungsqualität und Belastungsgerechtigkeit

- + Messlösung, IE
- Tarifspaltung, Verrechnungen

**Komplexität im Abgabenrecht**  
gerade durch Beachtung von **Interessen**

- Probleme der Messung des Lenkungserfolges von Umweltabgaben
- Erfolgs- und Defizitanalyse
- Reformoptionen
- **Ausblick**

# Ausblick

- **Wirkungsumfeld** des AbwAG heute ein anderes als bei dessen Einführung vor etwa 30 Jahren ...
- ... neue Erfordernisse durch **WRRL**, veränderte **Belastungssituation**, **Kosten** und **Technologien** etc.
- **Es sollte nicht die Abschaffung, sondern die konzeptionelle Ertüchtigung der Abgabe zur umweltpolitischen Aufgabe gemacht werden!**
- Dazu: Wichtige Anhaltspunkte aus der **Defizitanalyse**

# Ausblick

- Bis auf weiteres: **Instrument des Emissionsprinzips.**
- **Tarifspaltung aufheben!**
- **Sätze nominal und real anpassen!**
- Prüfen: **Indirekteinleiter, „Messlösung“, Verrechnungen!**
- **Vollzugaufwand und Bürokratiekosten im Blick behalten!**

# Ausblick

- AbwA gibt dem **ökonomisch knappen** und **ökologisch sensiblen Produktionsfaktor Wasser** einen **Preis**.
- In dieser **Funktion der Preiskorrektur nicht substituierbar** durch das Ordnungsrecht.
- **Spürbare Restverschmutzungsbelastung** ist **Wesenskern** dieser Preiskorrektur.
- Zudem: **Gewässergütepolitischer Handlungsbedarf** im **Restnutzungsbereich; Vollzugshilfefunktion** zunehmend **obsolet; Auftrag** aus **Art. 9 WRRL**

# Vielen Dank für Ihr Interesse!

[www.ufz.de/economics](http://www.ufz.de/economics)

