

Umweltforschungsplan
des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

Aufgabenschwerpunkt Abwasservermeidung, Abwasserbehandlung

Forschungskennzahl (UFOPLAN) 3711 26202

**Reform der Abwasserabgabe:
Optionen, Szenarien und Auswirkungen
einer fortzuentwickelnden 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
Permoserstr. 15, 04318 Leipzig

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
Grimmaische Straße 12, 04109 Leipzig

IM AUFTRAG
DES UMWELTBUNDESAMTES

Januar 2014

Berichtskennblatt

Berichtsnummer	UBA-FB 00
Titel des Berichts	Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung
Autor(en) (Name, Vorname)	Gawel, Prof. Dr. rer. pol. Erik (Leitung); Köck, Prof. Dr. jur. Wolfgang; Kern, Dr. jur. Katharina; Schindler, Harry, M. A. Holländer, Prof. Dr.-Ing. Robert; Anlauf Dipl.-Ing. Katrin; Rüger, Dipl.-Kffr. Jana; Töpfer, Christoph, M. Sc.
Durchführende Institution (Name, Anschrift)	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Departments Ökonomie und Umwelt- und Planungsrecht, Permoserstr. 15, 04318 Leipzig Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement (IIRM), Universität Leipzig, Grimmaische Straße 12, 04109 Leipzig
Fördernde Institution	Umweltbundesamt Postfach 14 06 06813 Dessau-Roßlau
Abschlussjahr	2014
Forschungskennzahl (FKZ)	3711 26202
Seitenzahl des Berichts	538
Zusätzliche Angaben	
Schlagwörter	Abwasserabgabe, Gewässergüte, Wasserrahmenrichtlinie, Schmutzwasser, Niederschlagswasser, Kleineinleiter, Indirekteinleitung, Reformszenarien

Report Cover Sheet

Report No.	UBA-FB 00
Report Title	Reform of the Waste Water Charge: Options, Scenarios and Effects Concerning a Revised Regulation
Author(s) (Family Name, First Name)	Gawel, Prof. Dr. rer. pol. Erik (Leitung); Köck, Prof. Dr. jur. Wolfgang; Kern, Dr. jur. Katharina; Schindler, Harry, M. A. Holländer, Prof. Dr.-Ing. Robert; Anlauf Dipl.-Ing. Katrin; Rüger, Dipl.-Kffr. Jana; Töpfer, Christoph, M. Sc.
Performing Organisation (Name, Address)	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Departments Ökonomie und Umwelt- und Planungsrecht, Permoserstr. 15, 04318 Leipzig Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement (IIRM), Universität Leipzig, Grimmaische Straße 12, 04109 Leipzig
Funding Agency	Umweltbundesamt Postfach 14 06 06813 Dessau-Roßlau
Report Date (Year)	2014
Project No. (FKZ)	3711 26202
No. of Pages	538
Supplementary Notes	
Keywords	waste water charge, water quality, Water Framework Directive, waste water, rainwater, small-scale dischargers, indirect discharge, reform scenarios

Kurzbeschreibung

Seit mehr als drei Jahrzehnten trägt die bundesrechtliche Abwasserabgabe zum Schutz der Gewässer in Deutschland bei. Als ökonomisches Instrument, welches die ordnungsrechtliche Basissicherung durch Emissionsstandards unterstützt und ergänzt, hat sie entscheidend zur kosteneffizienten Verbesserung der Gewässerqualität in der Vergangenheit beigetragen.

20 Jahre nach der letztmaligen substanziellen Überarbeitung des zugrundeliegenden Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) ist jedoch eine erneute Prüfung angezeigt: Inwieweit kann die Abgabe die an sie gestellten Aufgaben angesichts sich stetig wandelnder Rahmenbedingungen noch erfüllen? Erfasst sie alle heute relevanten Schadstoffe im Gewässerbereich? Setzt sie weiterhin ausreichende Anreize zur Senkung der gesamtwirtschaftlichen Kosten der Abwasserbehandlung? Entspricht sie den aktuellen Anforderungen des Verfassungs- und Europarechts?

Das vorliegende Gutachten analysiert mögliche Reformschritte unter den Aspekten einer Modernisierung der Abgabe, ihrer Effektivierung als Lenkungsinstrument und der Verbesserung der zielbezogenen Stimmigkeit (Konsistenz) der gesamten Abgabenkonstruktion. Es werden drei Reformszenarien entworfen (Lenkungsertüchtigung, Vollzugsunterstützung und Vollzugsvereinfachung) und nach insgesamt fünf Kriterien (Lenkung, Vollzugshilfe, Verwaltungsaufwand, Belastung und Akzeptanz) bewertet. Die Studie spricht sich für ein Reformszenario der Lenkungsertüchtigung der Abwasserabgabe aus.

Abstract

For more than three decades now the federally regulated waste water charge has contributed to the protection of waters in Germany. As an economic instrument which supports and complements the regulatory enforcement of basic protection through emissions standards, the German waste water charge has made a significant contribution to improving the quality of water bodies cost-effectively in the past.

However, twenty years after the last substantial revision of the underlying German Waste Water Charges Act (AbwAG) a re-examination of the legislation is indicated: Faced with constantly changing framework conditions, to what extent is the levy still able to fulfill its purpose? Does it cover all pollutants relevant to the area of waters today? Does it continue to provide adequate incentives to reduce the economic costs of waste water treatment? Does it meet the current requirements of constitutional and European law?

The present report analyses a number of potential reform steps under the aspects of a modernisation of the charge, its effectiveness as a steering instrument, and the improvement of the target consistency of the entire levy structure. Three reform scenarios are created (improved steering, enforcement support and enforcement simplification) and evaluated according to five criteria (steering, support for enforcement, administrative costs, burden and acceptance). The study advocates a reform scenario that improves the steering aspect of the waste water charge.

Vorbemerkungen

Der vorliegende Bericht wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes in der Zeit von Mai 2012 bis Januar 2014 erarbeitet. Die in ihm enthaltenen Aussagen stellen ausschließlich die Ansicht der Verfasser dar.

In Form eines vorläufigen Endberichtes wurden die Ergebnisse bereits am 11. November 2013 auf der Abschlusstagung des Forschungsvorhabens in Leipzig vorgestellt. Die auf der Tagung geäußerten Hinweise und kritischen Anregungen wurden in der abschließenden Bearbeitung noch berücksichtigt. Ein kurzer Tagungsbericht ist im Anhang der Veröffentlichung enthalten.

Für zahlreiche wertvolle Hinweise bedanken wir uns bei den Vertreterinnen und 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). Gleiches gilt für Vertreterinnen und Vertreter weiterer Institutionen, die an einer Befragung im Rahmen des Vorhabens teilgenommen haben.

Der Bericht hat weiterhin von der intensiven und fruchtbaren Zusammenarbeit mit den Auftraggebern stark profitiert. Besonderer Dank gilt der konstruktiven Unterstützung durch das Umweltbundesamt, allen voran Dr. *Jörg Rechenberg*, *Christine Winde* und Dr. *Dietmar Wunderlich*. Dank gebührt auch MinDirig Dr. *Fritz Holzwarth* sowie Dr. *Frank Hofmann* vom Bundesumweltministerium, die den Entstehungsprozess des Gutachtens mit vielen wertvollen Anregungen begleitet haben.

Herzlicher Dank geht weiterhin an eine Reihe von studentischen und wissenschaftlichen Hilfskräften, die uns bei der Erstellung der Textteile unterstützend zur Seite standen: *David Anders*, *Sylvia Bittner*, *Katharina Lehmann*, *Paul Stegmann*, *Tom Wehner* und *Anja Werner*. Schließlich danken wir *Anne Wessner* für die sorgfältige und umsichtige Erstellung der Druckfassung.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	10
Tabellenverzeichnis	12
Abkürzungen	15
Zusammenfassung	21
Summary.....	35
Kurzfassung.....	49
0 Einleitung: Zielsetzung und Vorgehensweise.....	81
1 Rechtliche Rahmenbedingungen für die Neugestaltung der Abwasserabgabe.....	83
1.1 Einleitung	83
1.2 Europarechtliche Rahmenbedingungen, insbesondere die Vorgaben des Art. 9 WRRL für die Neugestaltung der Abwasserabgabe.....	83
1.2.1 Die Vorgaben des Art. 9 WRRL im Überblick	83
1.2.2 Zum Erfordernis der verursachergerechten Ausrichtung der Wassernutzung.....	85
1.2.3 Zum Erfordernis der Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten	86
1.2.4 Konzeption und Ziele der WRRL als Grund und Grenze der Kostenanlastung?.....	89
1.2.5 Ergebnis.....	90
1.3 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Neugestaltung der Abwasserabgabe	91
1.3.1 Finanzverfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung einer Abwasserabgabe.....	91
1.3.2 Zur Sachgesetzgebungskompetenz für die Erhebung einer Abwasserabgabe, insbesondere zum Problem der Abweichungsrechte der Länder.....	97
1.3.3 Der Vorbehalt des Gesetzes im Abwasserabgabenrecht.....	101
1.4 Zusammenfassung.....	103
2 Ziele und Beurteilungskriterien einer Weiterentwicklung der Abwasserabgabe.....	105
2.1 Leitlinien einer Reform	105
2.2 Zielsystem und anzulegende Beurteilungskriterien	107
2.3 Zielkritik: Erschöpfung einer Lenkungszielstellung der Abwasserabgabe?.....	110
3 Reformoptionen und ihre Bewertung.....	119
3.1 Reform der Schmutzwasserabgabe.....	119
3.1.1 Kreis der Abgabepflichtigen	119

3.1.2	Bemessungsgrundlage I: Verfahren der Ermittlung	180
3.1.3	Bemessungsgrundlage II: Parameterkatalog	224
3.1.4	Zahllast I – Höhe des Abgabesatzes	265
3.1.5	Zahllast II – Tarifverlauf	281
3.1.6	Zahllast III – Verrechnungen (§ 10 Abs. 3-5)	299
3.2	Reform der Niederschlagswasserabgabe	333
3.2.1	Die Niederschlagswasserabgabe im geltenden Recht	333
3.2.2	Reformierung oder Abschaffung der Niederschlagswasserabgabe?	337
3.2.3	Mögliche Ausgestaltung einer verursachergerechteren Niederschlagswasserabgabe	341
3.2.4	Auswirkungen einer reformierten Niederschlagswasserabgabe	356
3.2.5	Zusammenfassung und Reformempfehlung	359
3.3	Reform der Kleininleiterabgabe	361
3.3.1	Bestehende Regelung	361
3.3.2	Aktuelle Situation hinsichtlich der Einleitungen aus Kleinkläranlagen	364
3.3.3	Reformbedarf	369
3.3.4	Reformoptionen	371
3.3.5	Zusammenfassung und Reformempfehlung	373
3.4	Aufkommensverwendung	374
3.4.1	Bestehende Regelung	374
3.4.2	Reformbedarf	376
3.4.3	Reformoptionen	379
3.4.4	Zusammenfassung und Reformempfehlungen	382
4	Reformszenarien	385
4.1	Ziel und Vorgehensweise bei der Entwicklung von Reformszenarien	385
4.2	Wechselwirkungen zwischen den Konstruktionselementen der Abwasserabgabe	389
4.3	Reformszenario 1: „Lenkungsertüchtigung“	390
4.3.1	Zielsetzungen	390
4.3.2	Konzeptionelle Elemente	391
4.3.3	Multikriterielle Bewertung	394
4.4	Reformszenario 2: „Vollzugsunterstützung“	397
4.4.1	Zielsetzungen	397
4.4.2	Konzeptionelle Elemente	398
4.4.3	Multikriterielle Bewertung	400

4.5	Reformszenario 3: „Vollzugsvereinfachung“	402
4.5.1	Zielsetzungen.....	402
4.5.2	Konzeptionelle Elemente.....	403
4.5.3	Multikriterielle Bewertung	405
4.6	Be- und Entlastungswirkungen der Reformelemente und Reformszenarien	406
4.6.1	Vorgehensweise	406
4.6.2	Charakterisierung der Einleiter	407
4.6.3	Auswirkungen auf Einleiter und Behörden.....	410
4.6.4	Fazit.....	431
5	Abschließende Empfehlungen.....	435
5.1	Priorisierung der Szenarien	435
5.2	Priorisierung der Reformelemente.....	439
6	Quellenverzeichnis	445
	Internetquellen	445
	Monographien, Aufsätze und Beiträge in Sammelwerken.....	450
	Stellungnahmen und Diskussionsbeiträge des Praxis-Begleitkreises sowie von Verbänden	469
7	Anhang.....	471
	Anhang 1: Mitglieder des Praxis-Begleitkreises	471
	Anhang 2: Abwasseranfall in Deutschland nach Abwassereinleitungsarten und Produktionsbereichen	472
	Anhang 3: Wasserrechtliche Anforderungen an Indirekteinleiter nach Bundesrecht	476
	Anhang 4: Landesrechtliche Bestimmungen zu Ausnahmen von der Niederschlagswasserabgabe gemäß § 7 Abs. 2 AbwAG.....	480
	Anhang 5: Landesrechtliche Bestimmungen zur Aufkommensverwendung und Zweckbindung lt. Haushaltsplan.....	489
	Anhang 6: Durchschnittliche Jahresschadstofffracht (in kg) bei Direkt- und Indirekteinleitern aufgeschlüsselt nach Branchen	498
	Anhang 7: Zuordnung für eine Indirekteinleiterabgabe in Frage kommenden Produktionsbereiche nach CPA 2008 zu branchenspezifischen Anhängen der AbwV.....	501
	Anhang 8: Fragebögen zur Erfassung der Be- und Entlastungswirkungen einer reformierten Abwasserabgabe.....	504
	Anhang 9: Tagungsbericht.....	528

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1:	Vergleich der direkten und indirekten Emissionen im Jahr 2010 nach Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister	156
Abbildung 3-2:	Verhältnis von direkt zu indirekt eingeleitetem Abwasser in Deutschland.....	159
Abbildung 3-3:	Kühlwasserbereinigtes Verhältnis von direkt zu indirekt eingeleitetem Abwasser in Deutschland.....	159
Abbildung 3-4:	Entwicklung des täglichen Pro-Kopf-Wasserverbrauchs in Deutschland.....	160
Abbildung 3-5:	Durchschnittlicher Pro-Kopf-Verbrauch an Trinkwasser nach Bundesländern für das Jahr 2010	160
Abbildung 3-6:	Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 AbwAG (aktuelle Fassung) und verhältnismäßige Neuordnung	217
Abbildung 3-7:	Überschreitung der Umweltqualitätsnormen für Metalle in Oberflächengewässern.....	234
Abbildung 3-8:	Entwicklung der Schwermetalleinträge in Gewässer	235
Abbildung 3-9:	Zink im Schwebstoff.....	237
Abbildung 3-10:	Stadtentwässerung nach Misch- und Trennsystem in Deutschland	238
Abbildung 3-11:	Korrelation der Leitfähigkeit und der Chloridkonzentration mit dem Toxizitätsergebnissen des Fischeitests.....	247
Abbildung 3-12:	Vereinfachte Darstellung eines Kühlkreislaufs.....	254
Abbildung 3-13:	Entwicklung des nominalen Abgabesatzes im Vergleich zu einem die Inflation berücksichtigenden „Kompensationssatz“ seit 1997	270
Abbildung 3-14:	Entwicklung des nominalen Abgabesatzes im Vergleich zu einem die Inflation berücksichtigenden „Kompensationssatz“ seit 1981	271
Abbildung 3-15:	Entwicklung des nominalen und realen Abgabesatzes seit 1981	272
Abbildung 3-16:	Entwicklung des Aufkommens aus der AbWA von 1994 bis 2014	279
Abbildung 3-17:	Kostenstruktur in der Abwasserbeseitigung 2008	279
Abbildung 3-18:	Wirkungsweise einer Freibetragsregelung	294
Abbildung 3-19:	Hierarchie zum (abgabenrechtlichen) Umgang mit Niederschlagswasser	341
Abbildung 3-20:	Qualitative Änderung der Wasserbilanz einer Fläche in Abhängigkeit vom Versiegelungsgrad	346
Abbildung 3-21:	Beispielgrundstück für die Ermittlung der versiegelten abflusswirksamen Flächen unter Anwendung von Gewichtungsfaktoren.....	348
Abbildung 3-22:	Prozentuale Verteilung der Bevölkerung ohne Anschluss an die öffentliche Kanalisation – verteilt nach Bundesländern.....	365

Abbildung 3-23: Einhaltung der Grenzwerte in Abhängigkeit der Wartungshäufigkeit (WV) bis 8 EW	367
Abbildung 3-24: Vergleich der DWA-Umfrage mit den Werten aus der Veröffentlichung von Straub 2008 (Überschreitungen in Prozent).....	368
Abbildung 3-25: Mögliche Ursachen für nicht ausreichende Reinigungsleistung von Kleinkläranlagen (arithmetisches Mittel).....	368

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Zielsystem der Weiterentwicklung der Abwasserabgabe.....	108
Tabelle 3-1:	Ordnungsrechtliche Anforderungen nach AbwV für einen erweiterten Parameterkatalog nach AbwA.....	152
Tabelle 3-2:	Anforderungen an häusliches und kommunales Abwasser nach Anhang 1 AbwV	154
Tabelle 3-3:	Anteile direkt und indirekt eingeleiteten Abwassers in Deutschland im Zeitraum 1995-2010.....	158
Tabelle 3-4:	Auswahl geeigneter Branchen für eine Indirekteinleiterabgabe nach quantitativen Kriterien	163
Tabelle 3-5:	Anteil der Abwassereinleitungen der Indirekteinleitungen der für eine Indirekteinleiterabgabe geeigneten Branchen 1995-2010	165
Tabelle 3-6:	Bestehende Anforderungen an Indirekteinleiter nach Bundesrecht für ausgewählte Branchen	166
Tabelle 3-7:	Bewertung der Reformoptionen zum Kreis der Abgabepflichtigen	177
Tabelle 3-8:	Pro und contra einer Indirekteinleiterabgabe.....	180
Tabelle 3-9:	Zahllastkorrektur bei Überschreitungen nach §§ 4, 9 AbwAG.....	202
Tabelle 3-10:	Prüfschritte im Rahmen der Ermittlung einer erhöhten Zahllast.....	219
Tabelle 3-11:	Bewertung der Reformoptionen zum Verfahren der Ermittlung der Bemessungsgrundlage.....	224
Tabelle 3-12:	TOC- und CSB-Gehalte und deren Verhältnis bei definierten Einzelstoffen und bekannter Konzentration.....	231
Tabelle 3-13:	Auszug der bestimmten CSB/TOC-Verhältnisse der AbwV	231
Tabelle 3-14:	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.....	244
Tabelle 3-15:	Berechnung der Zahllast aufgrund Fischeitestes mit und ohne Salzkorrektur des ÜW für eine Schmutzwassereinleitung von 7 Mio. m ³ /a	253
Tabelle 3-16:	Zusammenfassung der Abgabevarianten.....	257
Tabelle 3-17:	Zu messende Parameter in den verschiedenen Varianten.....	257
Tabelle 3-18:	Koeffizienten zur Kühlwasserabgabeberechnung in Spanien	258
Tabelle 3-19:	Hypothetischer Vergleich der Abgabenlast mit Schadeinheiten nach AbwAG am Beispiel Hamburg und Bremen.....	260
Tabelle 3-20:	Bewertung der Reformoptionen zur Aktualisierung des Parameterkatalogs.....	264
Tabelle 3-21:	Bewertung der Reformoption Anhebung der Zahllast I/ Regel-Abgabesatz.....	281

Tabelle 3-22:	Bewertung der Optionen zur Reform des Abgabentarifs	299
Tabelle 3-23:	Bewertung der Optionen zur Begrenzung der Verrechnungen.....	323
Tabelle 3-24:	Bewertung der Vorschläge zur Erweiterung der Verrechnungen	328
Tabelle 3-25:	Bewertung der Vorschläge zur Vereinfachung der Verrechnungen.....	330
Tabelle 3-26:	Gefährdungspotenzial von Niederschlagswassereinleitungen unter Berücksichtigung der Gewässerempfindlichkeit	339
Tabelle 3-27:	Belastung des Regenabflusses in Abhängigkeit von der Herkunftsfläche (F)	343
Tabelle 3-28:	Belastung des Niederschlagswasserabflusses.....	344
Tabelle 3-29:	Abflusswerte in Abhängigkeit der Bebauungsart	345
Tabelle 3-30:	Beispielberechnung der gewichteten abflusswirksam versiegelten Fläche	349
Tabelle 3-31:	Eignung von Maßnahmen zur Begrenzung akuter hydraulischer und stofflicher Gewässerbelastung durch Niederschlagswassereinleitungen.....	355
Tabelle 3-32:	Bewertung der Vorschläge zur Reform der Niederschlagswasserabgabe	359
Tabelle 3-33:	Landesrechtliche Regelungen zur Kleininleiterabgabe	362
Tabelle 3-34:	Anpassung von Kleinkläranlagen/abflusslosen Gruben an den Stand der Technik in Gebieten von Sachsen.....	366
Tabelle 3-35:	Vergleich der mittleren Ablaufwerte von verschiedenen Ausbaugrößen von Kläranlagen	366
Tabelle 3-36:	Bewertung der Optionen zur Reform der Kleininleiterabgabe	373
Tabelle 3-37:	Aufkommen der AbWA nach Bundesländern von 1994 bis 2012	375
Tabelle 4-1:	Multikriterielle Bewertung des Reformszenarios „Lenkungsertüchtigung“	396
Tabelle 4-2:	Multikriterielle Bewertung des Reformszenarios „Vollzugsunterstützung“	401
Tabelle 4-3:	Multikriterielle Bewertung des Reformszenarios „Vollzugsvereinfachung“	406
Tabelle 4-4:	Charakterisierung der einzelnen gewerblichen Abgabepflichtigen (nichtöffentliche Kanalisation).....	408
Tabelle 4-5:	Charakterisierung der einzelnen kommunalen Abgabepflichtigen (öffentliche Kanalisation).....	409
Tabelle 4-6:	Bewertung der Kostenwirkungen der industriellen Einleiter je vorgeschlagenes Reformelement.....	412
Tabelle 4-7:	Berechnete Zahllast der industriellen Einleiter für Schmutzwasser bei Anwendung der drei Reformszenarien.....	413
Tabelle 4-8:	Anzahl der Messungen für die Parameter CSB, N_{ges} und P (industrielle Einleiter) im Veranlagungsjahr	414

Tabelle 4-9:	Bewertung der Kostenwirkungen der kommunalen Einleiter je vorgeschlagenem Reformelement.....	417
Tabelle 4-10:	Auswirkung der Umstellung der Bemessungsgrundlage der Niederschlagswasserabgabe	418
Tabelle 4-11:	Auswirkung eines Wegfalls der Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe	419
Tabelle 4-12:	Behördenseitige Einschätzung zur Inanspruchnahme der (reformierten) Befreiungsregelung.....	420
Tabelle 4-13:	Schmutzwasser – Berechnete Zahllast der kommunalen Einleiter bei Anwendung der drei Szenarien.....	422
Tabelle 4-14:	Niederschlagswasser – Berechnete Zahllast der kommunalen Einleiter bei Anwendung der drei Szenarien	423
Tabelle 4-15:	Geschätzter Aufwand der kommunalen Einleiter bei einer Verrechnung nach § 10 Abs. 3 und 4 im Veranlagungsjahr	424
Tabelle 4-16:	Anzahl der Messungen der Parameter CSB, Nges und P bei den kommunalen Einleitern im Veranlagungsjahr.....	425
Tabelle 4-17:	Anzahl der abgabepflichtigen/abgabefreien Kommunen von Kleineinleitungen.....	430
Tabelle 5-1:	Reformszenarien und ihre Bewertung im Überblick.....	436
Tabelle 5-2:	Multikriterielle Bewertung (Übersicht)	437

Abkürzungen

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	Deutsches 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)
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
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
NWVB	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
Rdnr.	Randnummer
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
SK	Salzkorrektur
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.
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZFW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Kurzfassung

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Neugestaltung der Abwasserabgabe

Unionsrechtliche Anforderungen

1. Die Abwasserabgabe, die seit mehr als 30 Jahren in Deutschland erhoben wird, ist ein **Instrument zur verursachergerechten Anlastung der volkswirtschaftlichen Kosten der Abwassereinleitung** (Umwelt- und Ressourcenkosten, URK) 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. Art. 9 Abs. 1 S. 1 WRRL** verlangt, dass die Mitgliedstaaten unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten zu berücksichtigen haben. Bis 2010 haben die Mitgliedstaaten darüber hinaus dafür zu sorgen, dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt und dass die verschiedenen Wassernutzungen einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL).
2. Die Mitgliedstaaten haben zwar das Recht, bei ihrer Wasserpreisgestaltung den sozialen, öko-logischen 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 Kostenanlastung sicherstellen kann.
3. 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.
4. Was genau unter Umwelt- und Ressourcenkosten zu verstehen ist und wie die Anlastung dieser Kosten zu erfolgen hat, legt die WRRL nicht näher fest. In der politischen und der ökonomischen Diskussion wird in diesem Zusammenhang häufig der Internalisierungsansatz einer Erfassung, Monetarisierung und exakten Zurechnung externer Umweltfolgen bemüht, der jedoch in der Praxis scheitern muss. In Anerkennung dessen haben UmweltökonomInnen schon in den frühen 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts vereinfachte Ansätze der Berücksichtigung von URK entwickelt, wie den „Standard-Preis-Ansatz“ (Kostenanlastung entsprechend politisch definierter Punkteziele) und das Konzept der „Demeritorisierung“ (Kostenanlastung im Interesse einer allgemeinen Mindernutzung ohne definiertes Punkteziel). Letzteres liegt der Abwasserabgabe als Restverschmutzungsabgabe (aber auch den Wasserentnahmeentgelten der Länder) von jeher zugrunde. Demgemäß ist in der nationalen Rechtsprechung anerkannt, dass die Kostenbestimmung, also die **Abgabesatzfestlegung**, **notwendig politisch-dezisionistische Elemente** enthalten muss, weil der Stand der umweltökonomischen Erkenntnisse Präziseres nicht zulässt.

5. In der Debatte um die URK-Anlastung im Rahmen von Art. 9 WRRL ist ein solch sicherer Rechtsboden mangels einschlägiger europäischer Rechtsprechung zwar noch nicht erreicht, die jahrzehntelange nationale juristische Befassung mit Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten lässt aber den Schluss zu, dass die Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten qua demeritorisierender Abgabe auch ein adäquater Ansatz zur Implementation von Art. 9 WRRL ist. In Teilen der Literatur wird demgegenüber behauptet, dass Art. 9 WRRL lediglich ein unterstützendes Mittel zur Erreichung der Gewässerschutzziele des Art. 4 WRRL sei und demgemäß keine Kostenanlastung mehr erfolgen dürfe, wenn die Ziele des Art. 4 WRRL erreicht seien. Ein solches Verständnis von Art. 9 WRRL (Art. 9 als gesetzgeberische Entscheidung für den Standard-Preis-Ansatz) greift ersichtlich zu kurz. Art. 9 WRRL ist nicht nur auf Art. 4 WRRL bezogen, sondern hat – genau wie der kombinierte Ansatz des Art. 10 WRRL – eine eigenständige Funktion zur Gewährleistung einer nachhaltigen Wassernutzung (Art. 1 WRRL). Folgerichtig werden Maßnahmen auf der Grundlage von Art. 9 im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung gesetzlich als grundlegende Maßnahmen eingeordnet (Art. 11 Abs. 3 lit. b WRRL), die stets zu ergreifen sind, und nicht als spezifisch flussraumbezogene ergänzende Maßnahmen zur wasserkörperbezogenen Zielerreichung (Art. 11 Abs. 4 WRRL). Art. 9 WRRL verlangt, dass „die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen“. Das kann eine Abwasserabgabe **nur dann, wenn jede Wassernutzung** (bezogen auf die Einleitung von Abwasser: jede Restverschmutzung) **kostenpflichtig ist**, weil nur auf diese Weise der Effizienzauftrag erfüllt werden kann. Eine andere – hier nicht zu behandelnde – Frage ist, ob sie nach EU-Recht vollständig eingepreist werden müssen und wie der Nachweis darüber zu führen ist.

Verfassungsrechtliche Anforderungen

6. Neben den vergleichsweise neuen europarechtlichen Anforderungen muss eine Reform der Abwasserabgabe auch verfassungsrechtlichen Maßstäben genügen, wobei an dieser Stelle zunächst finanzverfassungsrechtliche und kompetenzrechtliche Vorgaben in den Blick zu nehmen sind. In finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht ist wichtig, ob die Abwasserabgabe eine Steuer ist und damit den Kompetenzvorschriften der Finanzverfassung unterliegt, oder ob sie eine nichtsteuerliche Abgabe ist, die immer dann besonders strengen Rechtfertigungskriterien unterliegt, wenn sie nicht als Gegenleistung für eine staatliche Leistung qualifiziert werden kann. Die Abwasserabgabe ist eine **nichtsteuerliche Abgabe**, weil sie – anders als eine Steuer – nicht voraussetzungslos zur Erzielung von Einnahmen erhoben wird. Sie ist vielmehr 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. Diese Einordnung ist durch die Rechtsprechung zwar noch nicht bestätigt worden, folgt aber zwingend aus den Grundsätzen, die das BVerfG in seinem sog. „Wasserpfenning“-Beschluss entwickelt hat.

7. Als **Gegenleistungsabgabe** darf die Abwasserabgabe entweder am Vorteil der Inanspruchnahme der Wassernutzung oder an den Kosten der Wassernutzung bemessen werden, damit die Distanz zur Steuer gewahrt bleibt. Eine Bemessung nach Schadeinheiten, wie es bei der Abwasserabgabe der Fall ist (§ 3 AbwAG), verfolgt jedenfalls im Grundansatz ein kostenbezogenes Konzept. Dieses darf in Ermangelung eindeutiger Kostenbestimmungen, wie bereits ausgeführt, abstrahierend und pauschal durchgeführt werden, zumal der Gesetzgeber von Verfassungs wegen auch weitere Sachzwecke mit der Abgabe verfolgen darf, wie etwa

sozioökonomische Ziele. Gegenleistungsabgaben/Entgeltabgaben zur Abschöpfung eines Nutzungsvorteils unterliegen keinen besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der Aufkommensverwendung. Eine Zweckbindung des Aufkommens für spezifische Aufgaben des Gewässerschutzes ist aber verfassungsrechtlich zulässig und auch sinnvoll zur Herstellung von Akzeptanz.

8. Als eine nichtsteuerliche Abgabe unterliegt die Abwasserabgabe den Kompetenzvorschriften der Art. 70 ff. GG. Als ein Instrument der Gewässergütebewirtschaftung ist die Abgabe der Sachmaterie „Wasserhaushalt“ zuzurechnen. Dem Bund steht seit der Föderalismusreform 2006 die Gesetzgebungsbefugnis über den Wasserhaushalt als konkurrierende Befugnis zu (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG). Gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG dürfen die Länder, soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis für die Sachmaterie Wasserhaushalt Gebrauch gemacht hat, Regelungen treffen, die von der Bundesregelung abweichen. Das den Ländern durch die Verfassung eingeräumte Abweichungsrecht erstreckt sich allerdings nicht auf stoff- oder anlagebezogene Regelungen. Die Erhebung der Abwasserabgabe ist als **stoffbezogene Regelung im Sinne von Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG** zu qualifizieren, für die keine Abweichungskompetenz der Länder besteht, weil an stofflichen Parametern angesetzt wird, um damit die Intensität der Gewässerbenutzung abzugelten bzw. auf die Intensität der schadstofflichen Gewässerbenutzung einzuwirken. Stoffbezogen ist auch eine Abgabenerhebung, die am Parameter der Fischeigiftigkeit – und damit an einem Wirkparameter – ansetzt, weil es dabei um die Anzeige eines Schadstoffgehaltes und damit um einen Stoffbezug geht. Selbst die Bemessung auf der Grundlage eines Schadparameters „Wärme“ ist ein Stoff- bzw. Anlagenbezug im Sinne der Verfassung, weil die Wärmezuführung eine Folge der Emissionen durch Anlagen ist.

Ziele und Beurteilungskriterien einer Weiterentwicklung der Abwasserabgabe

9. Eine Reform der Abwasserabgabe kann nur gelingen, wenn klar ist, welchem Ziel die Novellierung dienlich sein soll. Die Studie 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 zukommt: Im Rahmen der Vorsorge und ergänzend zum Ordnungsrecht reizt sie kosteneffiziente Minderungen der Gewässerinanspruchnahmen als Folge schädlicher Abwassereinleitungen an. Dies geschieht einerseits im Wege von Zahllastvermeidungsaktivitäten (Substitutionseffekte), andererseits aber auch durch das Zahlenmüssen selbst (Einkommenseffekte). Ökonomisch wird dieser Gesamtkomplex als **„Lenkung“** bezeichnet, indem der Produktionsfaktor bzw. das Konsumgut „Gewässer als Schadstoffsенke“ einen administrierten Preis erhält, der dessen ökonomische Knappheit (nicht dessen Mangel) zum Ausdruck bringt. Auch für nicht vermiedene Einleitungen ist danach zu zahlen, was eine „kostenwahre“ Weiterwälzung ermöglicht und Innovationen anreizt. Diese Konzeption steht in besonderem Einklang mit dem Auftrag aus Art. 9 WRRL zu vollkostendeckender Wasserpreispolitik und zu effizienten Nutzungsanreizen über Wasserressourcen.

10. **Leitlinie einer Reform** des AbwAG ist mithin die **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 – gerade die Zahllast der Abgabe gestärkt wird. Die verbleibende Zahllast für die Restinanspruchnahme, d. h. die gerade nicht vermiedenen Einleitungen, ist als ökonomischer **Lenkungs-kern** einer Umweltabgabe anzusehen. Diesen Kern gilt es bei Fortentwicklungen zu schützen und zu stärken. Er

unterscheidet die Abgabeanreize von den Verhaltensbefehlen des Ordnungsrechts, das die zulässigen Einleitungen unentgeltlich belässt.

11. Dass diese Zahllast zugleich den öffentlichen Haushalten Finanzmittel zuführt (Finanzierungs-funktion) darf nicht verdecken, dass sie zugleich über den Kaufkraftentzug wichtige Lenkungsanreize organisiert. Finanzierungseffekt und Einkommenseffekt sind zwei Seiten derselben Medaille. Die Verkürzung des Lenkungsgeschehens auf akute Substitutionseffekte der heute verfügbaren Behandlungs- oder Rückhaltetechnologie verkennt die volle 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 Konsistenz-stärkung dürfte im Übrigen auch die politische Akzeptanz verbessern.

13. Eine Novellierung des AbwAG muss sich dabei an fünf wesentlichen Kriterien messen lassen: Lenkungseignung des Abgabeanreizes (Effektivität und Kosteneffizienz), Vollzugsunterstützung des Wasserrechts, Vollzugaufwand, Akzeptanzverbesserung und Verhältnismäßigkeit der Belastung.

14. Die Studie **verzichtet 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, Vollzugaufwand) insgesamt möglichst konsistent ausgestaltet werden könnte. Es ist daher der besondere methodische Ansatz der 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,
- Vollzugaufwand,
- Akzeptanz und
- Vollzugsunterstützung

im Gesamtzusammenhang einzuschätzen. Mithilfe von **Beispielrechnungen anhand von Datensätzen aus dem Praxis-Begleitkreis** des Forschungsprojekts wurden zugleich die voraussichtlichen Last- und Aufkommenseffekte quantitativ näher eingegrenzt (siehe Ziff. 92 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 klar kontraproduktiv heraus und kann gleichzeitig in der dadurch bewirkten Entlastungswirkung mit anderen Elementen des Reformszenarios abgewogen werden. **Die unausweichlichen „Kompromisse“ zur Versöhnung von Zielkonflikten finden dann einerseits konsistent anhand einer Zielpriorisierung und andererseits erst im Gesamt-Szenario statt, so dass nicht Einzelelemente konzeptionell sachwidrig verfremdet werden müssen.**

15. Gegenüber der 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 und 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. Dauerhafte Restverschmutzungsbelastung und Kostenminimierungsanreiz 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.** Aufgabe der Abwasserabgabe ist und bleibt die 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, ihrem originären Auftrag künftig wieder besser gerecht werden zu können.

17. Somit 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. Die rhetorische Frage, „welche Kläranlage denn noch gebaut werden solle“, die eine Abgabe sinnvollerweise anreizen könnte, verfehlt den Ansatz einer Abgabenlenkung: **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

18. Das ausschließliche Anknüpfen der Abgabepflicht an den Direkteinleiter in ein Gewässer (§ 1 AbwAG) stellt sowohl hinsichtlich der ökonomischen Effizienz als auch der ökologischen Effektivität eine seit langem bemängelte Unzulänglichkeit des AbwAG dar. Die Beschränkung der Abwasserabgabe auf Direkteinleiter führt zu Verzerrungen zwischen Direkt- und Indirekteinleitern und unterminiert 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. Auch das Ursprungsprinzip, demzufolge Emissionen möglichst an ihrer Entstehungsquelle vermieden werden sollten, findet so keine durchgehende Anwendung. Die Potenziale bei Indirekteinleitern zur Verringerung der Schädlichkeit im Produktionsprozess bleiben so weitgehend ungenutzt.

19. Auch zur Vollzugsunterstützung des Ordnungsrechts käme eine unmittelbare Veranlagung von Indirekteinleitern in Betracht. 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. Gleichwohl kann auch heute die ordnungsrechtliche Steuerung die durch Indirekteinleiter hervorgerufenen gewässerschädlichen Beeinträchtigungen nicht vollständig auflösen. Zahlreiche, untereinander divergierende landesrechtliche Ausnahmvorschriften (Anzeige statt Genehmigung, großzügige Anpassungsfristen), Vollzugsdefizite und die Begrenztheit der Auflösungskompetenz 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.

Grenzen verursachergerechter Gebühren

20. Als mögliche Alternative zur Indirekteinleiterabgabe wird vielfach eine verursachergerechte Überwälzung der Abwasserabgaben-Zahllast auf Indirekteinleiter über kommunale Abgaben und Entgelte diskutiert; dies **überzeugt freilich aus verschiedenen Gründen nicht**: Kommunalabgaben können das interne Überwälzungsproblem schon deshalb nicht erschöpfend 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.

21. 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 durchaus machbar sein.

Mögliche Ausgestaltung einer verursachergerechten Indirekteinleiterabgabe

22. 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. **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.

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

24. Eine Indirekteinleiterabgabe sollte grundsätzlich 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.

25. 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 kommen 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 in Betracht.

Auswirkungen einer Indirekteinleiterabgabe

26. 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. Durch einen direkten Zugriff der Abgabe auf Indirekteinleiter würde 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 Vollzugaufwand rechtfertigt. Vielmehr ist die vollzugsunterstützende Wirkung allein nicht ausreichend, sofern von einer Indirekteinleiterabgabe keine eigenständige Lenkungswirkung ausgeht.

27. Eine verursachergerechte Ausweitung der Abwasserabgabe geht freilich mit einer **Reihe von Vollzugsproblemen** einher. Allem voran wird die Befürchtung von Behördenvertretern 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 lokal höchst unterschiedliche 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.

28. In der Zusammenschau wird deutlich, dass über die partielle Einführung einer Indirekteinleiterabgabe eine **konkrete, substantielle Verbesserung der Gewässergüte erreicht werden sollte**, um die hohen Kosten im Vollzug 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

29. Das **Verfahren der Ermittlung der Schadeinheiten** als Grundlage der Berechnung der Zahllast ist in vielerlei Hinsicht reformbedürftig. Vor allem findet über die aktuelle Regel-Veranlagung nach Überwachungswerten (§ 4 Abs. 1) keine Bemessung der Abgabe anhand der tatsächlich eingeleiteten Schadstofffracht, sondern anhand behördlich zugestanderer 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 und die Inanspruchnahme für die Einleiter wenig attraktiv ausgestaltet ist.

30. Zur Verbesserung der Anreizwirkung wird zunächst empfohlen, die derzeitige Bescheidlösung um eine **optionale Messlösung** zu ergänzen, die für jeden Schadparameter

separat angewählt werden können sollte. Zur Vermeidung unnötigen Umstellungsaufwandes sollte die Veranlagung nach Bescheid als Regelverfahren fortbestehen. 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 bestehende Anreize zur Vermeidung von Belastungsspitzen abschwächen und damit weniger vollzugsunterstützend wirken könnte. Auch dürfte die Umsetzung einer solchen Messlösung bei den Behörden zu einem höheren Vollzugsaufwand führen – bei Einleitern hingegen führt die *self selection* zum sicheren Ausschluss von Mehrbelastungen. Wird die Reform des AbwAG unter dem Primärziel der Verringerung des Vollzugsaufwandes in Angriff genommen, müsste auf den unter Lenkungs Gesichtspunkten wichtigen Baustein Messlösung verzichtet werden. Unter Belastungs Gesichtspunkten 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.

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

- Eine Messlösung ist **weder Selbstzweck noch isoliertes Instrument der Lastminderung** für Einleiter. Vielmehr ist sie als Teil einer umfassenden „Lenkungsertüchtigung“ der Abwasserabgabe anzusehen. Als solche ist sie aber funktional und sollte künftig eröffnet werden.
- 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.
- 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.
- **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.
- Das Instrument **Herabberklärung** entfällt. Hierdurch wird eine weitere Verkomplizierung des Veranlagungsregimes vermieden und ein Teil des zusätzlichen Vollzugsaufwands im Zuge der Messlösung aufgefangen.

32. Im Hinblick auf die konkrete **Ausgestaltung der Messlösung** wird zunächst vorgeschlagen, die Inanspruchnahme dieses Veranlagungsprinzips **auch für einzelne Parameter** zu ermöglichen. Somit können somit andere Parameter, bei denen eine Messlösung nicht vorteilhaft erscheint, parallel weiter nach dem bisherigen Bescheidprinzip veranlagt werden. Aus Sicht der Behörden ist eine solche Vorgehensweise unproblematisch. Für den Einleiter wiederum senken sich die Barrieren, die Messlösung in Anspruch zu nehmen. Weiterhin wird

eine **kontinuierliche Abflussmessung** angeraten, 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 Herabklärung 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.

33. Zusätzlich zur Anreiz-Problematik der Bescheidlösung birgt das gegenwärtige Verfahren zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage mit § 4 Abs. 4 eine nicht unproblematische Regelung zur **Korrektur der zugrunde zu legenden Schadeinheiten** im Falle einer Überschreitung der Überwachungswerte. Die in diesem Fall vorgenommene Erhöhung kann beträchtliche Ausmaße annehmen, die zwar erhebliche vollzugsunterstützende Wirkung entfalten, jedoch unter Lenkungsgesichtspunkten fragwürdig sind und zudem in Einzelfällen für Einleiter erhebliche finanzielle Risiken bedeuten können. Auch bestehen erhebliche Unterschiede im Vollzug durch die Bundesländer, was eine unübersichtliche und u. U. wettbewerbsverzerrende Gemengelage zur Folge hat. Insgesamt ist das komplexe Veranlagungssystem mit rechtlichen Unsicherheiten behaftet, die eine z. T. im Hinblick auf die Zielsetzung der Abgabe problematische Rechtsprechung hervorgebracht haben.

34. Das **Korrektur- und Sanktionssystem nach § 4 Abs. 4** sollte daher entschärft 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 eine Begrenzung erreicht werden, die 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.

35. Hinsichtlich der teils gerichtlich ausgefochtenen Kontroversen um die **Anwendungspraxis** des Verfahrens zur Ermittlung der Schadeinheiten ist festzuhalten:

- Die strittige Frage eines möglichen Abzugs von Vorbelastungen im Wasser aus der öffentlichen Wasserversorgung nach § 4 Abs. 3 AbwAG lässt sich wohl nicht durch Einbeziehen in die Vorabzugsregelung lösen, da der Umfang der abzuziehenden Schädlichkeit in der Praxis kaum zu ermitteln sein dürfte.
- Es 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.
- Ferner 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 schließlich über eine allgemeine Verwaltungsvorschrift eine 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

36. Mit Blick auf die Bemessungsgrundlage wurde auch der bestehende Parameterkatalog nach § 3 Abs. 1 AbwAG 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,
- 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.

37. Die Überprüfung des Parameterkataloges ergibt jedoch keinerlei Anhaltspunkte für den Wegfall eines der bislang veranlagten Schad- oder Wirkparameter. Eine angebliche Obsoleszenz eines Parameters aus § 3 Abs. 1 AbwAG für die Abwasserabgabe könnte mit der fehlenden Relevanz für das Einleitungsgewässer oder aber im Abwasserstrom begründet werden: Dass die derzeit veranlagten Schadparameter in Gewässern grundsätzlich keine Problemqualität mehr aufwiesen, wird kaum ernstlich behauptet werden können. Dass sie akut möglicherweise aufgrund von Minderungsanstrengungen der Vergangenheit keine Besorgnis mehr auslösen, gibt keine Veranlassung, die hierfür verantwortlichen Gewässerschutzinstrumente in ihrer diesbezüglichen Garantenstellung zu schwächen: Weder werden deshalb die ordnungsrechtlichen Anforderungen aufzuheben sein noch sollte die abgabenrechtliche Erfassung entfallen. Soweit aus diesem Grunde die Abwasserströme selbst kaum noch Schadstofffrachten enthalten, ist ohnehin gar nicht erkennbar, worin die von einer fortgeltenden Abgabenerfassung ausgehende Beschwer liegen könnte: In diesem Falle wird schlicht keine Zahllast fällig. Der Fall, dass eine ansonsten ruhende Zahllast etwa auf Schwermetalle durch punktuelle Einleitungsspitzen nach § 4 Abs. 5 AbwAG zu sprunghaften Zahllaststeigerungen führen können, gibt ebenfalls keinerlei Veranlassung, die Parameter zu streichen: Hier trägt der Abgabeanreiz funktional weiterhin systemgerecht dazu bei, dafür Sorge zu tragen, dass durch geeignete Prozessführung derartige schädliche Belastungsspitzen gerade unterbleiben. Die Abwasserabgabe nimmt insofern auch bei ansonsten „schlafenden Parametern“ eine wichtige Wächterfunktion wahr, deren angebliche Obsoleszenz weder gewässerökologisch noch belastungsökonomisch zu überzeugen vermag. Die Überprüfung des Parameterkataloges bezieht sich vor diesem Hintergrund auf eine Modernisierung und ggf. Erweiterung.

38. Für den **Ersatz des Parameters CSB durch TOC** sprechen viele praktische Erwägungen, die sich nicht zuletzt auf die bessere Umweltverträglichkeit und Analysierbarkeit beziehen. Dagegen könnte freilich sprechen, dass eine direkte Entsprechung der beiden Parameter nicht gegeben ist. Es ist aber nicht empfehlenswert, dieses Anpassungs- und Übergangsproblem mit

individuell festzulegenden Umrechnungsfaktoren zu lösen. Vielmehr ist in Anlehnung an die von der Europäischen Umweltagentur ermittelte Relation eine pauschalierte Ablösung der CSB-Schadeinheit durch eine TOC-Schadeinheit vorzunehmen (ca. Faktor 3).

39. Aus Gründen der Mess- und Überwachungsvereinfachung ist ferner die **Ablösung des bisherigen Parameters Stickstoff gesamt durch den gesamten gebunden Stickstoff (TN_b)** vorzusehen. 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.

40. 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 leisten. 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.

41. Unter **Mikroverunreinigungen** werden organische Substanzen subsumiert, die in den Gewässern in sehr niedrigen Konzentrationen vorkommen und bereits dadurch 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 wie auch die jüngsten europäischen Rechtsentwicklungen in Gestalt der verstärkten Fokussierung auf Mikroverunreinigungen durch die neue RL 2013/39/EU 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.

42. 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.

43. **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-Mitgliedstaat 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

44. 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 Konfliktklinie 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.

45. 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.

46. Dass der gegenwärtige Abgabesatz diesem Auftrag noch 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“, wie sie in der WRRL und ihren Tochter-Richtlinien zum Ausdruck kommt, eine Erhöhung des nominellen Abgabesatzes, um die daraus resultierende zunehmende Knappheit von Gewässern als Schadstoffsenken zu reflektieren. 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.

47. 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 €/SE 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.

48. 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.

49. Die bisweilen gegen eine rein „politische“ Bestimmung von Abgabesätzen vorgetragene Kritik greift nicht durch. Sowohl unions- wie auch verfassungsrechtlich sind dem Gesetzgeber weite Spielräume zur Abschöpfung von Sondervorteilen und zur „Berücksichtigung“ von Umwelt- und Ressourcenkosten eröffnet. Weder eine Monetarisierung und individuelle Zurechnung von externen Kosten noch eine Ausrichtung an Grenzvermeidungskosten im Rahmen eines sog. Standard-Preis-Ansatzes sind praktisch durchführbar. Weder könnte so eine bessere Legitimation der „Abgabepreise“ gelingen, noch wäre für den Gewässerschutz etwas gewonnen, wollte man sich auf praktisch undurchführbare und methodisch angreifbare „Berechnungen“ verlassen. Der Staat steht hier weiterhin klar in der politischen Gestaltungsverantwortung, der rechtlich nur bei evidenter Unverhältnismäßigkeit Grenzen gezogen sind.

Zahllast II: Tarifverlauf

50. Infolge der Halbierung des Abgabesatzes bei Erfüllung der Voraussetzungen nach § 9 Abs. 5 oder 6 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** erkaufte: Danach sollte für jede Schadeinheit zwingend der gleiche Abgabesatz gezahlt werden. Als Folge der Ermäßigung wird gerade die noch verbleibende Lenkungswirkung der Abwasserabgabe im Bereich der Restverschmutzung erheblich reduziert. Auch mit dem Auftrag aus Art. 9 WRRL zu grundsätzlich voller Kostendeckung, effizientem Ressourcenumgang und „Berücksichtigung“ von Umwelt- und Ressourcenkosten lässt sich dies schwerlich vereinbaren. Zudem verstärkt die Ermäßigungsoption intersektorale Wettbewerbsverzerrungen, welche sich aus den nach Branchen variierenden Voraussetzungen für das Erlangen des Bonus‘ 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).

51. 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 unterstützt jede Anreizstärkung zur Emissionsminderung zugleich auch – wenngleich in anderer, eigenständiger Form – die Begrenzungsanliegen des Wasserordnungsrechts.

52. Alternative Wege zur Verringerung der mit der Ermäßigung verbundenen Beeinträchtigung der Lenkungswirkung erscheinen hingegen wenig zielführend. Eine **Beschränkung des Bonus 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 Ersatz durch eine **Freibetragsregelung** steht mit Art. 9 WRRL und den ökonomischen Funktionen der Zahllast im Konflikt und eröffnet unnötig neue Angriffspunkte bei der Festlegung der Freibeträge.

53. Daher sollte auf die Ermäßigung im Lenkungs- wie im Vollzugsvereinfachungs-Szenario 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 (Szenario Vollzugsunterstützung), so 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

54. 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 zu 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 durchaus noch Lenkungspotenzial unerschlossen ist.

55. 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.**

56. Stattdessen legen die von den Verrechnungen ausgehenden vielfältigen Fehlanreize eine **vollständige Streichung** dieses Instituts nahe. Auch die im Rahmen der Studie erhobenen Be- und Entlastungsrechnungen (siehe Ziff. 92 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 AbwAG gerichtet sind.

57. Erscheint eine vollständige Streichung aller Verrechnungen unter Belastungsgesichtspunkten politisch dennoch 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. Bei insoweit 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 – sofern die Herabklärung beibehalten wird – (herab-)erklärte Werte nach § 4 Abs. 5 AbwAG nicht als Referenzwert für die Prüfung der erforderlichen Schadstofffrachtminderung gemäß § 10 Abs. 3 AbwAG gelten können. Zudem sollte 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 sein.

Reform der Niederschlagswasserabgabe

Reformbedarf

58. 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 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.

59. **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.

60. 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** größtenteils zu einer fast 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

61. Um diesen Problemen zu begegnen, könnte sich zunächst der vollständige **Umstieg auf einen Flächenmaßstab** als verursachergerechtere Bemessungsgrundlage für die Niederschlagswasserabgabe empfehlen. Für **gewerbliche bzw. industrielle Einleitungen** über eine nicht-öffentliche Kanalisation findet bereits seit dem Einbezug dieser Abgabepflichtigen in die Niederschlagswasserabgabe durch die 2. Novelle des AbwAG der Flächenmaßstab Anwendung. Bemessungsgrundlage ist der volle Hektar bebauter oder befestigter 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 bebauter oder befestigter 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 auch zukünftig 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 natur-räumlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

62. Zum anderen wird eine **Neuregelung der Ausnahmetatbestände auf Bundesebene** angeregt. Grundsätzlich befähigen Ausnahmetatbestände bei einer flächenbezogenen Niederschlagswasserabgabe dazu, zusätzliche frachtbezogene Anreizwirkungen auszubringen. 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. Eine Befreiung sollte 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 Ermittlung erfolgt in Ermangelung von Messdaten über geeignete Schmutzfrachtsimulationsmodelle und ggf. weitere Nachweise nach näherer Bestimmung durch die Länder. Die Voraussetzung für eine vollständige Befreiung sollte hingegen durch den Bundesgesetzgeber festgelegt werden, um ein erneute Aushöhlung der Niederschlagswasserabgabe zu vermeiden. Sie könnte bundesweit als diejenige Restverschmutzung des Niederschlagswassers bestimmt werden, die unter Gewässerschutzpunkten (Erreichung des guten Zustands) gerade noch toleriert wird und somit den angestrebten Zielzustand abbildet. Denn nur für diesen kann eine vollständige Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe als zielführend gelten. Dies gilt uneingeschränkt für das Vollzugshilfe-Szenario. Im Rahmen des Lenkungsszenarios hingegen würde dadurch die Restverschmutzungsveranlagung komplett suspendiert; hier empfiehlt sich eine nur äußerst restriktive Eröffnung von Befreiungstatbeständen, die den verbleibenden Umwelt- und Ressourcenkosten noch angemessen Rechnung trägt.

Auswirkungen einer reformierten Niederschlagswasserabgabe

63. 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 weitgefasste landesrechtliche Befreiungsregelungen, steht künftig der **Gewässerschutz stärker im Fokus**.

64. 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 Standes der Technik zu unterstützen.

65. Bezüglich des **Vollzugsaufwandes** ist mit dem Flächenmaßstab **zunächst eine Steigerung** verbunden, die mit der Ermittlung der notwendigen Flächendaten einhergeht. Allerdings liegen im Rahmen der fortschreitenden Umstellung kommunaler Abwasserentgelte auf den gesplitteten Tarif entsprechende Flächendaten in vielen Gemeinden entweder bereits vor oder ihre Erhebung steht ohnehin an. Des Weiteren zeigen die Erfahrungen mit dem bisher gültigen Einwohnermaßstab, der ebenfalls dahingehend kritisiert wurde, dass die Beschaffung dieser Daten äußerst aufwendig sei, 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.

66. 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**.

67. Während die Reform 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 – in je angemessener Ausgestaltung – Berücksichtigung finden. Andernfalls steht der durch zahlreiche Befreiungen ausgehöhlten Lenkungswirkung der Teilabgabe ein kaum zu rechtfertigender Verwaltungsaufwand gegenüber.

Reform der Kleininleiterabgabe

68. 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.

69. 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.

70. Kleineinleitungen 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.

71. 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.

72. Für die **Reform der Kleineinleiterabgabe** ergibt sich aus alledem folgender Befund: Sie muss sicherstellen, dass die **Abgabe auf den Einleiter überwältzt** wird und dass eine **Befreiung** von der Abgabepflicht – die hier im Unterschied zur Schmutzwasserabgabe aufgrund einer fehlenden Alternative zum Vollzugshilfefokus gerechtfertigt ist – 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. Aus Anreizgründen ist die Anzahl der Schadeinheiten auf mindestens 1 (volle Anzahl nicht-angeschlossener Einwohner) anzuheben.

Aufkommensverwendung

73. 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 von 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 wägen. Umgekehrt kann dieser Schritt akzeptanzerhöhend für aufkommensmehrende Reformoptionen wirken.

74. Daneben steht auch die **Zweckbindungsvorschrift des § 13** auf dem Prüfstand. 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.

75. Da die Aufkommensverwendung nach der Wasserpfennig-Entscheidung des BVerfG nicht mehr unter dem Vorbehalt der engen verfassungsrechtlichen Grenzen einer Sonderabgabe stehen dürfte (dazu oben Ziff. 6), besteht ein **weiter politischer Spielraum** zur Erweiterung des Verwendungskriteriums. Auch wenn eine Zweckbindung bei einer Sondervorteilsabschöpfungsabgabe verfassungsrechtlich nicht mehr geboten sein sollte, ist sie rechtspolitisch gleichwohl weiter zu befürworten. § 13 sollte insoweit beibehalten, aber weiterentwickelt werden.

76. Sollen zukünftig Investitionen im Zusammenhang mit den genannten neuartigen wasserwirtschaftlichen Herausforderungen aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe förderfähig sein, könnte 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 weiter möglich, aber von dieser speziellen Erweiterung der Verwendungszwecke gezielt ausgenommen. Dadurch wäre die Mittelverwendung nicht mehr auf strikt gewässerschutzbezogene Maßnahmen beschränkt. Die neu hinzutretenden Zwecke kämen aber wiederum nur dem Abwassersektor zugute. Dies kann vor dem Hintergrund nomineller Mehrbelastungen aus der Novellierung akzeptanzsichernd wirken, sofern auf diese Weise der Rückfluss der Mittel an den Kreis der Einleiter erhöht wird.

77. Bei der **Bezuschussung von gebührenfähigen Maßnahmen** zur bloßen Sicherstellung einer ordnungsgemäßen kommunalen 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 kommunales 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.

78. 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

79. Die bisherige Geschichte der Abwasserabgabe trägt deutlich die Spuren zahlreicher, vielfach nicht systematisch verarbeiteter **Zielkonflikte** und ist in vielen Bereichen von inkrementell entworfenen Kompromissen geprägt. Im Ergebnis weist das AbwAG **erhebliche**

konzeptionelle Widersprüche auf und bietet aufgrund des Fehlens eines stimmigen Gesamtmodells im Zuge jeder Novelle eine breite Angriffsfläche für Partikularinteressen.

80. Vor diesem Hintergrund kann eine auf ein einziges Ziel ausgelegte Abwasserabgabe keine sinnvolle Lösung darstellen. Gleichwohl lässt sich über eine **maßvolle Zielpriorisierung** die **konzeptionelle Stimmigkeit** des Abgabeninstruments **deutlich erhöhen**. 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.

81. Die **Zusammenstellung von Reformoptionen nach Maßgabe eines leitenden Primärziels** wird hierbei als **Reformszenario** bezeichnet. Den Ausgangspunkt der Szenarienbildung bildet mithin die Wahl eines Schwerpunktziels, welches aus der Vielzahl der an die Abwasserabgabe herangetragenen Anliegen – 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.

82. 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 konfliktärer 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“

83. **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.

84. 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;
- 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 flächen-bezogenen Maßstab; einheitliche Festlegung der Anforderungen für Befreiung durch den Bundesgesetzgeber;
- Zugrundelegung mindestens 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.

85. Eine dergestalt ertüchtigte Abgabe würde weiterhin eine **vollzugsunterstützende Aufgabe** wahrnehmen (z. B. über die Sanktion nach § 4 Abs. 4), die allerdings in ihrer Intensität reduziert, grundsätzlich aber beibehalten würde. Zusätzlicher **Vollzugsaufwand** 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 noch belastungsneutrale Rejustierung. **Akzeptanzsichernd** können neben der Messlösung und der Entschärfung der „Raketenproblematik“ durch eine Sanktionsbegrenzung auch die Erhöhung der Transparenz der Mittelverwendung sowie die Modernisierung der Abgabe allgemein wirken.

Reformszenario 2: „Vollzugsunterstützung“

86. 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 Ermäßigungsbonus 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.

87. 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 Herabklärungsoption 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 einer Sanktionsentschärfung 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 flächen-bezogenen Maßstab; einheitliche Festlegung der Anforderungen für Befreiung durch den Bundesgesetzgeber;

- Zugrundelegung der gesamten Zahl nicht angeschlossener Einwohner bei der Bemessung der **Kleineinleiterabgabe**; Gewährung der Befreiung nur bei Einhalten des Standes der Technik und weiteren Voraussetzungen; zusätzliche Veranlagung von „Bürgermeisterkanälen“ als Kleineinleitungen;
- 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.

88. 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, Sanktionsentschärfung bei extremen Belastungsspitzen sowie transparente und erweiterte Aufkommensverwendung können **akzeptanzunterstützend** wirken.

Reformszenario 3: „Vollzugsvereinfachung“

89. 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, Kleineinleitungen) 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 Vollzugaufwands beschränken.

90. 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 **Kleineinleiterabgabe** sowie die zusätzliche Veranlagung von „Bürgermeisterkanälen“ als Kleineinleitungen 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.

91. Da sich viele Reformoptionen zum Kriterium Vollzugaufwand 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 stärkere 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 Kleineinleiter 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

92. 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 **fragebogenbasierte Erhebung über die Effekte der Reformbausteine auf typische Einleiter (Fallbeispiele) und zuständige Behörden** durchgeführt. Die Befragung erstreckte sich auf kommunale Einleiter unterschiedlicher Größenklassen (2 bis 5) und Einzugsgebiete (ländlich, urban) und schloss auch industrielle Einleiter ein. Zum anderen wurden neben den Einleitern auch Vertreter der Landesbehörden gebeten, die zu erwartenden Änderungen des Vollzugaufwands abzuschätzen. 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 extremer Überschreitung der Überwachungswerte nach § 4 Abs. 4 AbwAG 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 und der Vollzugaufwand 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. 46 f.).

Finanzielle Auswirkungen der Reformelemente

93. 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 nach § 9 Abs. 5 u. 6 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.

94. 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.

95. Unter Ausschluss der Einmaleffekte aus Verrechnungen ergäbe sich insgesamt 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 substanziellen 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.

96. 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 %).

97. 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 gegenüber 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 %. Als Folge einer Einschränkung der bislang großzügig gehandhabten Befreiungstatbestände im Rahmen einer bundeseinheitlichen Regelung könnten zudem u. U. spürbare Mehrkosten auf einige Einleiter zukommen. Die befragten Einleiter sind allerdings aufgrund ihrer hohen technischen Standards bei der

Niederschlagswasser-Entsorgung zuversichtlich, auch in diesem Fall zukünftig befreit zu bleiben.

Auswirkungen der Reformelemente auf den Verwaltungsaufwand von Einleitern und Behörden

98. Unter den diskutierten Reformelementen haben im Wesentlichen die Messlösung, die Neuregelung der Verrechnungsoptionen sowie die Einführung bundeseinheitlicher Befreiungsvoraussetzungen im Kontext der Niederschlagswasser- und Kleineinleiterabgabe spürbare Auswirkungen auf den **Verwaltungsaufwand**.

99. Auf Seiten der befragten **Einleiter** ist 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.

100. 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. Der Umstellung der Bemessung der Niederschlagswasserabgabe auf einen Flächenmaßstab wird kein substanzieller Mehraufwand beigemessen. Auch eine bundesweite Vereinheitlichung der Befreiungsvoraussetzungen 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 Kleineinleiterabgabe wird sehr unterschiedlich eingeschätzt, im Maximum mit 2 VZÄ pro Jahr.

101. Der **beschriebene Mehraufwand** würde jedoch durch vollzugsvereinfachende Reformschritte **zu substanziellen Teilen kompensiert**. Hierzu zählen zum einen das Entfallen der Möglichkeit der Herabklärung 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 vollzugsaufwändig 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 Vollzugsaufwandes ergäbe sich darüber hinaus im Falle einer Aufhebung der Tarifspaltung (ca. 0,2 VZÄ pro Jahr). Auch die Veranlagung von sog. Bürgermeisterkanälen als Kleineinleitungen dürfte sich in einigen Bundesländern aufwandsmindernd bemerkbar machen.

Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse der Befragung

102. 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.

103. Aussagen zur Änderung des mit der Erhebung der Abwasserabgabe verbundenen **Vollzugaufwandes** können nur unter Vorbehalten 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) 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

104. 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.

105. **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 vollzugvereinfachende 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.

106. **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 Vollzugsverschlankung 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.

107. Die Analyse des **Reformszenarios „Vollzugsvereinfachung“** zeigt, dass **durchaus Potenziale einer lenkungsunschädlichen „Verschlankung“** 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.

108. **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 grund-legende 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.

109. Bei einer Durchsicht **einzelner Reformelemente** unabhängig von den Szenarien ergeben sich **folgende Prioritäten:**

- Der **Kreis der Abgabepflichtigen** kann perspektivisch um ausgewählte Bereiche von Indirekt-einleitern 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 wohl 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 Mikro-verunreinigungen 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. Aus Gründen der Vereinfachung sollte im Zuge einer Messlösung auf die bestehende Option der Herabklärung verzichtet werden. 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 unter Verhältnismäßigkeitsaspekten im Umfang begrenzt werden. Dies kann durch Modelle einer Kappung bei außergewöhnlichen Belastungsspitzen erreicht werden, wie es in Hessen bereits praktiziert wird.
- Der **Abgabesatz** ist über eine inflationsausgleichsorientierte Kompensation auf 47,50 Euro/SE hinaus spürbar anzuheben, soweit der stetigen Ausweitung von Gewässernutzungsansprüchen und steigenden Grenzvermeidungskosten durch den zwischenzeitlich fortgeschrittenen Stand der Technik begegnet werden soll. Bei gleichzeitig implementierten weiteren zahllaststeigernden Maßnahmen kann darauf zugunsten einer Glättung auf 40 Euro/SE verzichtet werden.
- 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 **Kleineinleiterabgabe** ist ebenfalls beizubehalten und aufgrund der von Kleineinleitungen ausgehenden starken Gewässerbelastung zu ertüchtigen. Zu diesem Zweck sollte mindestens 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, aber dabei zugleich auf den Einleiterkreis als Begünstigte fokussiert 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).