

Vorläufiger Endbericht

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

Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung

von

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

Prof. Dr. jur. Wolfgang Köck

Dr. jur. Katharina Kern

Harry Schindler, M. A.

*Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ
Departments Ökonomie und Umwelt- und Planungsrecht*

Prof. Dr.-Ing. Robert Holländer

Dipl.-Ing. Katrin Anlauf

Dipl.-Kffr. Jana Rüger

Christoph Töpfer, M. Sc.

Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement (IIRM), Universität Leipzig

IM AUFTRAG

DES UMWELTBUNDESAMTES

November 2013

Vorbemerkungen

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

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

Inhalt

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

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

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

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

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

Tabellenverzeichnis

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

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

Abbildungsverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

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

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

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

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

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

Zusammenfassung

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Neugestaltung der Abwasserabgabe

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

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

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

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

Ziele und Beurteilungskriterien einer Weiterentwicklung der Abwasserabgabe

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

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

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

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

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

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

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

A. Kostenverantwortung

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

B. Effektivität

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

C. Verteilungseffekte

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

D. Rechtssicherheit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reformoptionen und ihre Bewertung

Kreis der Abgabepflichtigen (Indirekteinleiterabgabe)

Reformbedarf

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

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

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

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

Grenzen verursachergerechter Gebühren

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

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

Indirekteinleiterabgabe und Ordnungsrecht

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

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

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

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

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

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

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

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

Mögliche Ausgestaltung einer verursachergerechten Indirekteinleiterabgabe

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

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

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

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

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

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

Auswirkungen einer Indirekteinleiterabgabe

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

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

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

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

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

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

Bemessungsgrundlage I: Verfahren der Ermittlung

41. Das **Verfahren der Ermittlung der Schadeinheiten** als Grundlage der Berechnung der Zahllast ist in vielerlei Hinsicht reformbedürftig. Vor allem findet über die aktuelle Veranlagung nach Überwachungswerten keine Bemessung der Abgabe anhand der tatsächlich eingeleiteten Schadstofffracht, sondern anhand behördlich 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bemessungsgrundlage II: Parameterkatalog

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

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

50. Konkret war unter diesen Voraussetzungen folgenden Fragen nachzugehen:

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

In Abwägung der einzelnen Gesichtspunkte ergibt sich Folgendes:

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

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

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

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

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

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

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

Zahllast I: Höhe des Abgabesatzes

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

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

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

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

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

Zahllast II: Tarifverlauf

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

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

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

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

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

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

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

Zahllast III: Verrechnungen

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

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

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

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

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

Reform der Niederschlagswasserabgabe

Reformbedarf

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

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

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

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

Mögliche Ausgestaltung einer verursachergerechteren Niederschlagswasserabgabe

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

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

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

Auswirkungen einer reformierten Niederschlagswasserabgabe

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

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

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

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

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

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

Reform der Kleininleiterabgabe

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

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

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

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

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

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

Aufkommensverwendung

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

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

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

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

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

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

Reformszenarien

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

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

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

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

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

Reformszenario 1: „Lenkungsertüchtigung“

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

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

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

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

Reformszenario 2: „Vollzugsunterstützung“

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

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

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

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

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

Reformszenario 3: „Vollzugsvereinfachung“

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

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

100. Im Hinblick auf die diskutierten Reformoptionen bedeutet dies

- den dauerhaften **Verzicht** auf die Einführung einer **Indirekteinleiterabgabe** sowie einer **optionalen Messlösung**;
- die bestehenden Parameter CSB und N_{ges} sind durch die neuen Parameter TOC bzw. TN_b zu ersetzen und der Parameter Fischeigiftigkeit zu ertüchtigen;
- die Abschaffung des **Ermäßigungsbonus** nach § 9 Abs. 5 u. 6 sowie im Gegenzug den Verzicht auf eine Anhebung des nominellen **Abgabesatzes**;
- die Streichung von **Verrechnungen** nach § 10 Abs. 4 AbwAG, die Deckelung verbleibender Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 AbwAG auf 50 % der Abgabeschuld sowie die Umstellung auf ein Schlussabrechnungsverfahren;
- den Verzicht auf eine flächenbezogene Bemessungsgrundlage bei der **Niederschlagswasserabgabe** sowie die Eingrenzung von Befreiungen;
- die Zugrundelegung der gesamten Zahl nicht angeschlossener Einwohner bei der Bemessung der **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.

101. Da sich viele Reformoptionen zum Kriterium Vollzugsaufwand neutral verhalten, führt auch dieses Szenario zu einer – allerdings im Vergleich zu Szenario 1 geringeren – Stärkung der **Lenkungswirkung**. Die **vollzugsunterstützende Wirkung** wird dabei reduziert, die **finanzielle Belastung** nimmt hingegen zu. **In weiten Teilen bedeutet die Schwerpunktsetzung auf das Ziel Vollzugsvereinfachung lediglich den Verzicht auf eine ansonsten erforderliche Intensivierung der Lenkungswirkung**; nennenswerte Potenziale zur weiteren Vereinfachung der bestehenden Regelung sind mit Ausnahme einer starken Einschränkung bzw. gänzlichen Abschaffung von Verrechnungsmöglichkeiten sowie der Einordnung von Bürgermeisterkanälen als 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

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

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

Finanzielle Auswirkungen der Reformelemente

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

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

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

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

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

Auswirkungen der Reformelemente auf den Verwaltungsaufwand von Einleitern und Behörden

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

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

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

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

112. Der **beschriebene Mehraufwand** würde jedoch durch vollzugsvereinfachende Reformschritte **zu substanziellen Teilen kompensiert**. Hierzu zählen zum einen Entfallen der Möglichkeit der Herabberklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG bei Einführung einer Messlösung (bis zu 0,5 VZÄ pro Jahr). Auch die Streichung oder Eingrenzung von Verrechnungen hätte eine spürbare Verringerung des Arbeitsaufwandes der Behörden zur Folge, wobei insbesondere Verrechnungen im Kanalbereich gemäß § 10 Abs. 4 AbwAG als besonders 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 Kleininleitungen dürfte sich in einigen Bundesländern aufwandsmindernd bemerkbar machen.

Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse der Befragung

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

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

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

Abschließende Empfehlungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

0. Einleitung: Zielsetzung und Vorgehensweise

Am 1.1.1978 trat mit dem Abwasserabgabengesetz ein Steuerungsinstrument in Kraft, das „als umweltpolitischer Pionier des Einsatzes von Umweltanreizinstrumenten“² gelten kann. Vor dem Hintergrund zunehmender Gewässerschäden und dem offenkundigen Zusammenhang mit der Einleitung von oft nur unzureichend oder gar nicht gereinigten Abwässern hatte bereits das 1. Umweltprogramm der Bundesregierung 1971 die Einführung eines ökonomischen Anreizinstrumentes zur Verbesserung der Situation angekündigt. Seither ist die stark auf die Unterstützung des damals an vielen Stellen defizitären Ordnungsrechts bzw. seines Vollzuges ausgerichtete Abwasserabgabe zahlreichen Veränderungen unterworfen worden,³ wobei sich an der Grundkonstruktion einer im Wesentlichen unterstützenden „Restverschmutzungsabgabe“⁴ bis zur letzten signifikanten, fünften Novelle 2004 im Wesentlichen nichts geändert hat.

Seit dem Inkrafttreten vor über 30 Jahren, aber auch seit dem Fünften Änderungsgesetz von 2004 hat sich das Umfeld der Abgabe substanziell verändert. Neben neuen Erfordernissen in der Gewässerschutzpolitik ausgehend vom Erlass einer Europäischen Wasserrahmenrichtlinie und dem in ihr verankerten Grundsatz der Kostendeckung von Wasserdienstleistungen lassen auch neue Gefahrenstoffe, veränderte gewässergütepoltische Prioritäten, Weiterentwicklungen des Wasserrechts sowie Fortschritte in den Bereichen Behandlungs- und Analysetechnik oder Einflüsse allgemeiner Wandelprozesse (demographischer und klimatischer Wandel) ein aktualisierte Standortbestimmung der Abwasserabgabe angeraten erscheinen. Nicht zuletzt ist die kritische Diskussion der Abwasserabgabe, die schon weit im Vorfeld ihrer Einrichtung eingesetzt hat und bis heute zu kontroversen Veränderungsvorschlägen von Seiten der Länder, von Einleiterverbänden sowie aus der Wissenschaft geführt hat.

Vor diesem Hintergrund werden im Rahmen der durch das Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Studie „Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung“ die entsprechenden Entwicklungen identifiziert und in der Folge **Optionen zur Modernisierung und gleichzeitigen Effektivierung der Abgabe** konturiert und analysiert. Dabei liegt ein besonderes Augenmerk auf der **Eignung dieser Optionen für den Vollzug** durch Behörden, Kommunen und Unternehmen. Ziel dieser Analyse ist es – nicht zuletzt mit Blick auf die Komplexität der Materie und der mit ihr verbundenen vielfältigen Interessen und Zielsetzungen – eine fundierte **Entscheidungsgrundlage** für eine zukünftige Reform der Abgabe bereitzustellen. Auf diese Weise soll das Risiko unerwünschter Nebenfolgen minimiert und die Effizienz und Effektivität der Abgabe durch die Vermeidung konstruktionsspezifischer Widersprüche optimiert werden.

Zu diesem Zweck wird methodisch nicht etwa ein einziger Reformentwurf entwickelt, der alle Widersprüche zwischen konkurrierenden Zielen der und Anforderungen an die Abwasserabgabe auflösen oder perpetuieren müsste; vielmehr werden verschiedene **Reformszenarien** entwickelt, die versuchen, unterschiedliche Schwerpunktsetzungen bei der Weiterentwicklung der Abgabe mög-

² Gawel (2011b), S. 185.

³ Für einen Überblick der Änderungshistorie des AbwAG siehe statt vieler Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG AbwAG, Vorbemerkung AbwAG, Stand 5.3.2013, Rdnr. 1 ff.

⁴ Zu diesem Konzept Gawel/Ewringmann (1994b) m. w. Nachw.

lichst konsistent zu verarbeiten und es so erlauben, stimmige Zukunftskonzepte für die Abwasserabgabe weiterzuverfolgen.

Hierzu werden zunächst die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen einer Fortentwicklung des Abwasserabgabengesetzes geklärt (**Kapitel 1**). Zu den europarechtlichen Rahmenbedingungen sind insbesondere die Vorgaben des Art. 9 WRRL für die Neugestaltung der Abwasserabgabe in den Blick zu nehmen. Hinsichtlich der nationalen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sind zunächst die gegenwärtigen finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung einer Abwasserabgabe, die Kompetenzordnung nach der Föderalismusreform, Abweichungsbefugnisse der Länder sowie die denkbare Rechtsformenwahl bei der Neugestaltung der Abwasserabgabe zu klären. Mit Blick auf den Vollzug ist ferner von Bedeutung, was im Einzelnen möglicherweise auf den Verordnungsgeber delegiert werden kann und welche Möglichkeiten und Grenzen einer Steuerung des Vollzuges durch allgemeine Verwaltungsvorschriften des Bundes bestehen.

Innerhalb dieses rechtlichen Rahmens sind anschließend grundlegende Ziele und Kriterien zur systematischen Beurteilung möglicher Reformelemente einer fortentwickelten Abwasserabgabe eruiert (**Kapitel 2**). Da die Abgabe unterschiedliche, nicht immer miteinander in Einklang zu bringende Zielsetzungen enthält, stellt dieser Schritt die Voraussetzung für eine transparente, kohärente und umfassende Bewertung entlang politischer Präferenzen dar.

Im Anschluss daran werden aktuelle Herausforderungen und entsprechende Reformoptionen identifiziert, konkretisiert und anhand der entwickelten Kriterien bewertet (**Kapitel 3**). Dieser Teil gliedert sich in zehn Unterpunkte, welche sich an den lenkungspolitisch relevanten Konstruktionsmerkmalen der Abgabe orientieren: Die Festlegung des Kreises der unmittelbar Abgabepflichtigen (Direkt- und Indirekteinleiterproblematik (Abschnitt 3.1.1), die Gestaltung der Bemessungsgrundlage sowohl hinsichtlich ihrer praktischen Ermittlung (Stichwort „Messlösung“ versus Bescheidlösung – Abschnitt 3.1.2) als auch der zugrunde zu legenden Schadparameter (Abschnitt 3.1.3), die Regelungen zur Ermittlung der Zahllast einschließlich der Höhe der Abgabesätze (Abschnitt 3.1.4), der Tariffunktion (Reaktion der Zahllast auf Variationen der Bemessungsgrundlage – Abschnitt 3.1.5) sowie Ausnahmen und Verrechnungsmöglichkeiten (Abschnitt 3.1.6), sowie der Niederschlagswasserabgabe nach § 7 AbwAG (Abschnitt 3.2) und der Kleineinleiterabgabe nach § 8 AbwAG (Abschnitt 3.3). Abschließend werden die Regelungen zur Aufkommensverwendung betrachtet (Abschnitt 3.4).

In **Kapitel 4** werden die aus den vorangegangenen Analysen gewonnen Erkenntnisse für den Entwurf praktischer Reformszenarien genutzt. Kern dieses Teils ist es, entlang der zentralen Zielsetzungen konsistente Reformpakete zu identifizieren und in ihren Wirkungen vergleichend zu bewerten. Dazu werden in den Abschnitten 4.1 und 4.2 zunächst die Grundlagen für die Erarbeitung entsprechender Reformszenarien entwickelt. Die Abschnitte 4.3 bis 4.5 stellen dann die jeweiligen Zielsetzungen und konzeptionellen Elemente der Reformszenarien dar und unterziehen diese einer überblicksartigen multikriteriellen Bewertung. Abschnitt 4.6 präzisiert anschließend anhand von Fallbeispielen die nominellen Be- und Entlastungswirkungen sowohl der einzelnen Reformelemente als auch der Reformszenarien für typische Einleiter sowie die damit verbundene Änderung des Verwaltungsaufwands für Einleiter und Behörden.

Das **Kapitel 5** bündelt die in zuvor in Abschnitt 3 zusammengestellten Informationen und leitet daraus abschließende Empfehlungen für die konkrete Weiterentwicklung des Abwasserabgabengesetzes ab.

1. Rechtliche Rahmenbedingungen für die Neugestaltung der Abwasserabgabe

1.1 Einleitung

Für die Reform der Abwasserabgabe sind die Vorgaben und Rahmenbedingungen des Europarechts und des Verfassungsrechts zu beachten. Mit Blick auf das Europarecht sind in besonderem Maße die Anforderungen bedeutsam, die sich aus Art. 9 WRRL ergeben, weil die WRRL u.a. verlangt, dass die Mitgliedstaaten bis zum Jahre 2010 dafür zu sorgen haben, „dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen“. (siehe unten 1.2).

In verfassungsrechtlicher Hinsicht ergeben sich, wie bei jeder Geldleistungspflicht, zunächst Abgrenzungsfragen zum Finanzverfassungsrecht. Die Abwasserabgabe ist bisher als sog. Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion von den Steuern geschieden und finanzverfassungsrechtlich gerechtfertigt worden. Ob diese Rechtfertigung noch Bestand haben kann, wird in jüngerer Zeit in Teilen der Literatur unter Hinweis auf Erschöpfungen der Lenkungsfunktion in Zweifel gezogen. Auch in anderer Hinsicht ergeben sich zwischenzeitlich Zweifel an der bisherigen Rechtfertigung: Durch die verfassungsgerichtliche Anerkennung der landesrechtlichen Wasserentnahmeentgelte im Jahre 1995 ist ein neuer Pfad der Rechtfertigung nichtsteuerlicher Abgaben beschritten worden, der dazu führen muss, auch über die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Abwasserabgabe neu nachzudenken (siehe unten 1.3.1).

Kompetenzrechtliche Anforderungen ergeben sich nicht nur in Abgrenzung zum Finanzverfassungsrecht, sondern auch als Folge der Föderalismusreform aus dem Jahre 2006. Für die Reform der Abwasserabgabe ist zu bedenken, dass das Abwasserabgabenrecht kein Rahmenrecht mehr ist, sondern in die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes fällt. Ein besonderes bundesstaatliches Bedürfnis für eine Bundesregelung muss für die Neugestaltung des Abwasserabgabenrechts nicht dargetan werden, sondern wird vom GG vermutet (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG). Zu beachten ist allerdings, dass das GG den Ländern im Bereich der Regelungsmaterie des Wasserhaushaltes ein Abweichungsrecht einräumt, das jedoch nicht unbegrenzt ist und sich insbesondere nicht auf stoff- und anlagebezogene Regelungen erstreckt (Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG) (dazu unten 1.3.2).

Eine Reform der Abwasserabgabe, die dem Vereinfachungsanliegen Rechnung tragen will, muss auch das Verhältnis von gesetzlicher und untergesetzlicher Regelung in den Blick nehmen. Was muss der Gesetzgeber selbst regeln und wo darf er die Regierung ermächtigen, in einem weniger aufwendigen Verfahren durch Verordnungen Regelungen zu treffen, um das Abwasserabgabenrecht schneller an neuere Entwicklungen anzupassen? (siehe unten 1.3.3)

1.2 Europarechtliche Rahmenbedingungen, insbesondere die Vorgaben des Art. 9 WRRL für die Neugestaltung der Abwasserabgabe

1.2.1 Die Vorgaben des Art. 9 WRRL im Überblick

Die Anforderungen, die sich aus Art. 9 WRRL für die „Wassergebührenpolitik“ in Deutschland ergeben, waren bereits Gegenstand der Vorläuferstudie „Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe“ aus dem Jahre 2011 und sind dort im Kapitel 1.1) ausführlich erörtert worden.⁵

Auf eine Wiederholung dieser Ausführungen wird hier verzichtet. Die Ergebnisse sind in der genannten Studie wie folgt zusammengefasst worden:⁶

„(1) Die Mitgliedstaaten sind gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL verpflichtet, bis 2010 dafür zu sorgen, dass ihre Wasserpreisgestaltung für die Wasserdienstleistungen angemessene Anreize für die Benutzer setzt, Wasserressourcen effizient zu nutzen. Die Verpflichtung auf einen angemessenen Anreiz meint mehr als nur eine kostendeckende Gebührenpolitik. Sie verlangt, dass die ‚Wassergebührenpolitik‘ verursachergerecht auszurichten ist, weil nur so der von der WRRL geforderte angemessene Anreiz hergestellt werden kann.

(2) Der Begriff der Wasserdienstleistungen zielt auf die Sektoren Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung; er schließt dabei auch die Eigenversorgung (Wasserentnahme) und die Eigenbeseitigung (Direkteinleitung von Abwässern in Gewässer) ein, erfasst aber nicht alle Handlungen, die mit Zugriffen auf das Wasser verbunden sind. (...)

(3) Die unter (1) genannten Pflichten zur Wasserpreisgestaltung enthalten nicht nur Anforderungen an die Erhebung von Wassergebühren im klassischen Sinne und an die staatliche Prüfung der Preistarife privater Versorger, sondern schließt auch die Erhebung weiterer Abgaben ein, soweit bestimmte Kostenpositionen, wie insbesondere die Umwelt- und Ressourcenkosten, nur auf diese Weise angemessen geltend gemacht werden können. Die Instrumente der Abwasserabgabe und auch das Wasserentnahmeentgelt zahlreicher Bundesländer finden insbesondere hier ihren Niederschlag. Sie bilden Ansatzpunkte für die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten, schöpfen diesen Ansatz aber bisher nur unvollkommen aus.

(4) (...)

(5) Die Mitgliedstaaten haben das Recht, bei ihrer Wasserpreisgestaltung den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung Rechnung zu tragen (Art. 9 Abs. 1 UAbs.3 WRRL). Das Vorliegen solcher Gründe kann im Einzelfall dazu führen, von der Erfüllung der genannten Pflichten gänzlich abzusehen. In der Regel werden die genannten Auswirkungen aber lediglich zu einer (temporären) Mindererfüllung im Hinblick auf die Kostendeckung und die verursachergerechte Verteilung berechtigen. Die Darlegungslast für das

⁵ Siehe Gawel/Köck et al. (2011), S. 38-51. Dort findet sich auch eine gründliche Auswertung der vorhandenen Literatur.

⁶ Vgl. Gawel/Köck et al. (2011), S. 50.

Vorliegen solcher Auswirkungen trifft den Mitgliedstaat. Die Auswirkungen müssen ermittelt und gerade auch mit Blick auf die Pflichten des WRRL bewertet werden. Für die Bewertung ist dem Mitgliedstaat ein Beurteilungsspielraum zuzugestehen.

(6) Rechtfertigungsbedürftig ist nach alledem das Abweichen von der Kostendeckung und der verursachergerechten Verteilung der Kosten. Mit Blick auf die Pflicht zur Einbeziehung der Umwelt- und Ressourcenkosten ist insbesondere rechtfertigungsbedürftig, wenn auf vorhandene Instrumente, die sich für die Realisierung dieser Kosten in besonderer Weise eignen, wie das Wasserentnahmeentgelt und die Abwasserabgabe (siehe oben 3.), verzichtet werden soll.“

Diese Ergebnisse sind zwischenzeitlich einer rechtsgutachterlichen Überprüfung durch den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) unterzogen worden.⁷ Das BDI-Gutachten bestätigt die vorstehenden Aussagen in hohem Maße (z. B. restriktive Auslegung des Wasserdienstleistungsbegriffs), kommt teilweise aber auch zu anderen Ergebnissen. So wird die Eigenver- und -entsorgung durch den Einleiter bzw. Entnehmer von *Durner/Waldhoff* – anders als in unserer Studie - nicht als „Wasserdienstleistung“ qualifiziert, weil es nach Auffassung der Gutachter für die Qualifizierung als Dienstleistung auf einen zwischengeschalteten Dienstleister ankomme und zudem alle wasserwirtschaftlichen Aspekte bereits über das Zulassungsregime erfasst seien.⁸ Insgesamt sehen die BDI-Gutachter angesichts des bestehenden Gebührenregimes und auch der komplexen Finanzbeziehungen im Bereich der Wasserverbände sowie der bereits existierenden Abgaben auf die Abwassereinleitung und die Wasserentnahme keine sich aus Art. 9 WRRL ergebenden Zwänge für eine Weiterentwicklung der Wassernutzungsabgaben.⁹

Bemerkenswert ist, dass die Gutachter jedenfalls die bereits existierenden Abgaben auf die Abwassereinleitung und die Wasserentnahme als Instrumente zur Implementierung von Art. 9 WRRL einordnen. Ob Art. 9 WRRL die Erhebung weiterer Wassernutzungsabgaben gebietet, kann für die Zwecke dieser Studie dahinstehen. Jedenfalls sind die Mitgliedstaaten der EU als Adressaten der WRRL rechtfertigungspflichtig, wenn sie Wasserdienstleistungen nicht kostendeckend zur Verfügung stellen. Ob die Erfüllung ordnungsrechtlicher Pflichten eine ausreichende Rechtfertigung beinhaltet, ist für jede Wassernutzung am Maßstab der verursachergerechten Anlastung einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten sowie der Angemessenheit dieser Anlastung zu prüfen. Dies war das Ergebnis unserer Vorläuferstudie,¹⁰ und dieses Ergebnis ist auch durch das Gutachten von *Durner/Waldhoff* nicht erschüttert worden. Entgegen den Einwänden von *Durner/Waldhoff* ist daran festzuhalten, dass die Eigenver- und -entsorgung eine Wasserdienstleistung im Sinne der WRRL ist, deren Kosten einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten berücksichtigt werden müssen.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Anforderungen des Art. 9 WRRL ergibt sich folgender spezifischer Befund für rechtspolitische Überlegungen zur Reform der Abwasserabgabe:

⁷ Vgl. *Durner/Waldhoff* (2013), S. 13-64.

⁸ Vgl. *Durner/Waldhoff* (2013), S. 50.

⁹ Vgl. *Durner/Waldhoff* (2013), S. 60.

¹⁰ Vgl. *Gawel/Köck et.al.* (2011), S. 46-50.

1.2.2 Zum Erfordernis der verursachergerechten Ausrichtung der Wassernutzung

Die Abwasserabgabe ist ein Instrument, das einen wichtigen **Beitrag zur verursachergerechten Ausrichtung der Wassernutzung** leistet, insbesondere auch in den Bereichen der Abwasser-einleitung, die durch ordnungsrechtliche Maßnahmen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht mehr gesteuert werden können. In dieser Funktion, nämlich als verursacherbezogene Anlastung der Restverschmutzung durch Abwassereinleitung, die auch bei Einhaltung des Standes der Abwasserbehandlungstechnik noch verbleibt, ist sie das einzige verfügbare Instrument, um auch insoweit noch dem Verursachergedanken Rechnung tragen zu können.

Durch die KAG der Länder ist dafür gesorgt, dass die Abwasserabgabe an die Indirekteinleiter, die das Kanalsystem nutzen, weitergereicht werden können.¹¹ Allerdings verzichten das gegenwärtige Abwasserabgabenrecht und das Kommunalabgabenrecht darauf, die Verursacherorientierung der Abwasserabgabe für die Gebührenbemessung der Kanalbenutzung durch die Indirekteinleiter konsequent fortzuschreiben, so dass es – jenseits der ordnungsrechtlichen Anforderungen, die an Indirekteinleiter gerichtet werden¹² - von den jeweiligen Abwassergebührenordnungen abhängt, ob eine verursachergerechte Ausrichtung der Wassernutzung auch mit Blick auf die Kanalnutzer (Indirekteinleiter) erfolgt (dazu näher unten 3.1.1.2).

Eine Abwasserabgabe, die auch die sog. Indirekteinleiter adressiert, entspricht dem Anliegen des Art. 9 WRRL, für eine verursachergerechte Ausrichtung der Wassernutzung Sorge zu tragen, in besonderer Weise.¹³ Das Verursacherprinzip muss aber von den Mitgliedstaaten gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL lediglich berücksichtigt werden, so dass von der Weiterverfolgung des Verursacherprinzips abgesehen werden darf, wenn der dafür zu betreibende Aufwand zu hoch ist.¹⁴ Ob dies der Fall ist, bedarf noch näherer Aufklärung.

Nimmt sich der Gesetzgeber der Indirekteinleiterproblematik an, stehen ihm dabei folgende Regelungsoptionen zur Verfügung:

1. Den Abgabepflichtigen wird aufgegeben, für die verursachergerechte Kostenanlastung auch bei der Überwälzung der Abgabe auf die Nutzer der Entsorgungseinrichtungen Sorge zu tragen.
2. Der Bundesgesetzgeber regelt die Erhebung einer Indirekteinleiterabgabe unmittelbar.

Die sich dabei stellenden Rechtsfragen werden in dem entsprechenden Fachkapitel erörtert (siehe unten 3.1).

¹¹ Vgl. etwa § 11 Abs. 2 Nr. 2 SächsKAG.

¹² Siehe zu den ordnungsrechtlichen Anforderungen an Indirekteinleiter unten Kapitel 3.1.1.3.

¹³ Vgl. dazu auch *Palm/Wermter/Grünebaum/Lemmel/Nisipeanu/Pehl/Amrath* (2012), 1048, 1055.

¹⁴ Siehe zum Erhebungsaufwand als Begründungen für Durchbrechungen der Gleichbehandlung auch BVerwG, Urt. v. 11.11.1987, BVerwGE 78, 275, 277.

1.2.3 Zum Erfordernis der Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten

Bekanntermaßen werden die sog. „finanziellen Kosten“ der Wasserdienstleistung¹⁵ über Gebühren und Entgelte nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder angelastet. Bei privatisierter Ver- und -entsorgung erfolgt die Anlastung über die Wasser- und Abwasserpreise. Gemäß dem WATECO-Arbeitsbericht „Economics and the Environment“ gehören zu den finanziellen Kosten die Betriebskosten, die Wartungskosten, die Investitions- und Kapitalkosten, die Verwaltungskosten und andere direkte Kosten.¹⁶ Art. 9 WRRL zielt aber nicht nur auf die Anlastung der betriebswirtschaftlichen Kosten, sondern auch auf die Anlastung der volkswirtschaftlichen Kosten, die als „Umwelt- und Ressourcenkosten“ ausdrücklich erwähnt sind,¹⁷ und die nach Erkenntnissen der EU-Kommission in den Mitgliedstaaten der EU bis zur Verabschiedung der WRRL kaum berücksichtigt worden sind.¹⁸

Unter Umweltkosten werden üblicherweise Kosten für Schäden verstanden, „die der Wasserverbrauch für Umwelt, Ökosysteme und Personen mit sich bringt, die die Umwelt nutzen“.¹⁹ Ressourcenkosten sind demgegenüber „Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden“.²⁰

Eine Abgabe, die sich nach der Schädlichkeit des Abwassers bemisst, nimmt auf die Grundidee der Umwelt- und Ressourcenkosten im Ansatz Bezug, auch wenn dieser Ansatz in der gegenwärtigen Ausgestaltung der Abwasserabgabe mehrfach durchbrochen worden ist.²¹ Erwägungen in der Fachliteratur gehen dahin, die „durchschnittlichen Eliminationskosten je Schadparameter zu ermitteln und diese dann in Relation zu den bewerteten Schadeinheiten zu setzen“ oder aber die „Kosten für geeignete Ausgleichsmaßnahmen“ abzuschätzen.²² Letzteres bereitet gegenwärtig noch enorme Schwierigkeiten und auch das Eliminationskostenkonzept hat fragwürdige Konsequenzen, weil die Eliminationskosten im Restverschmutzungsbereich überproportional ansteigen und bestenfalls geschätzt werden können.

Für die Erhebung einer Abgabe, die für sich in Anspruch nimmt, Umwelt- und Ressourcenkosten anzulasten, um damit den Anforderungen des Art. 9 WRRL nachzukommen, bedarf es der Ermittlung dieser Kosten, soweit diese Kosten unter zumutbaren Bedingungen aufgeklärt werden können.²³ Der Gesetzgeber darf aber in Ermangelung von Marktpreisen und allgemein anerkannten Methoden der Ermittlung und Bewertung²⁴ sein Gestaltungsermessen bei der Bemessung der

¹⁵ Vgl. dazu die Mitteilung der Kommission vom 26.7.2000, KOM (2000) 477 endg., S. 10.

¹⁶ Vgl. WATECO, Annex IV.1.14; siehe auch EU-Kommission, KOM (2000) 477 endg, S. 10.

¹⁷ Vgl. dazu ausführlich: Umweltdachverband (Österreich) (2012), S. 81 ff.

¹⁸ Vgl. *EU-Kommission* (2000), S. 11.

¹⁹ Vgl. *Gawel/Köck u. a.* (2011), S. 44.

²⁰ Vgl. *Gawel/Köck u. a.* (2011), ebenda.

²¹ Siehe dazu schon *SRU* (2004), Rn. 479.

²² Vgl. *Palm et. al.* (2012), 1048, 1056.

²³ Dazu näher *Umweltdachverband* (Österreich) (2012), S. 87 f.

²⁴ Siehe dazu auch das im Rahmen des CIS-Prozesses erarbeitete Guidance Document No. 1 „Economics and the environment“, S. 48: „Although the application of the Guidance and the carrying out of the economic analysis by 2004

Abgabesätze ausüben.²⁵ Dieses erstreckt sich auch auf die Berücksichtigung weiterer Zwecke, wie etwa sozioökonomische Faktoren der Abgabenbelastung oder besondere Lenkungsziele.²⁶ Demgemäß ist die Festlegung des Abgabesatzes keine Kostenberechnung, die sich wie die betriebswirtschaftlichen Kosten im herkömmlichen Gebührenrecht präzise bestimmen ließen, sondern es handelt sich wegen der strukturellen Bewertungs- und Berechnungsprobleme immer auch um eine politische Entscheidung mit dezisionistischen Elementen. Dies ist von der Rechtsprechung bestätigt worden.²⁷

Eine Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten kann zwar auch über andere Instrumente erfolgen²⁸, nämlich insbesondere über die Umweltschadenshaftung nach dem Umweltschadensgesetz, aber diese Anlastung ist an spezifische Voraussetzungen geknüpft und eröffnet nur einen sehr schmalen Anwendungsbereich für die reaktive Geltendmachung solcher Kosten, so dass einzig die Abwasserabgabe geeignet erscheint, jenseits ordnungsrechtlicher Möglichkeiten proaktiv/präventiv einen effektiven Beitrag zur Kostenanlastung bei der Einleitung von Schmutzfrachten in Gewässer zu leisten. Dies darf und muss dann notwendig auch in abstrahierender Weise geschehen. In der Fachliteratur wird zwar kritisch eingewendet, dass Umwelt- und Ressourcenkosten differenziert anfallen – je nach Zustand und Knappheitssignal des Flussraumes, in den eingeleitet wird²⁹ (dazu auch unten 1.2.4), aber der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, eine differenzierte flusseinzugsgebietsbezogene Kostenermittlung vorzunehmen, sondern darf sich – gerade auch unter Berücksichtigung sozioökonomischer Erwägungen, die Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL ausdrücklich gestattet – für bundeseinheitliche Abgabesätze pro Schadeinheit entscheiden.

1.2.4 Konzeption und Ziele der WRRL als Grund und Grenze der Kostenanlastung?

In der (rechts-) politischen Diskussion um eine Fortentwicklung der Abwasserabgabe wird unter Berufung auf die WRRL zum Teil eine regional differenzierte, flussgebiets- und gewässerqualitätsspezifische Anpassung der Abgabe als geboten angesehen.³⁰ Weniger entschieden aber gleichwohl in diese Richtung tendierend hat die EU-Kommission mit Blick auf Art. 9 WRRL

will help develop a practical knowledge base, some methodological issues are likely to require more time for in-depth research and analysis integrating technical and economic expertise. Selected issues can already be identified as requiring further methodological development, for example: How to assess *environmental and resource costs*: how can methods for assessing environmental costs (developed at an academic level) be made operational in the context of the development of river basin management plans?"

²⁵ Siehe dazu für den in Niedersachsen erhobenen Wasserpfeffig: BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010, NVwZ 2010, 831.

²⁶ Siehe dazu schon *Kloepfer* (1972), S. 232 ff.

²⁷ Siehe BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010, NVwZ 2010, 831.

²⁸ Siehe mit Blick auf die Wasserversorgung auch das Positionspapier der LAWa vom 23./24.9.2010 „Wasserwirtschaftliche Grundsätze der Wasserversorgung und ihr Einfluss auf deren Kosten“, das deutlich macht, dass Umwelt- und Ressourcenkosten über ordnungsrechtliche Pflichten für die Wasserversorger entstehen und einen Einfluss auf die Preisbildung haben (müssen).

²⁹ Vgl. SRU (2004), Rz. 479.

³⁰ Vgl. zur Abwasserabgabe: SRU (2004), Tz. 479; *Ewringmann* (2002), S. 265, 284; VKU (2008), S. 4. Siehe auch *Köhler/Meyer* (2006) Einleitung, Rn. 142.

das Flusseinzugsgebiet als „geeignete Grundlage zur Ermittlung von Umwelt- und Ressourcenkosten“ identifiziert, „weil externe ökologische Faktoren auf dieser Ebene zum Tragen kommen“.³¹

Der SRU plädiert in Anlehnung an den flussgebietsbezogenen Ansatz der WRRL für eine regional differenzierte Abgabenerhebung, die sich an der jeweiligen regionalen Knappheitssituation zu orientieren habe.³² In Anlehnung daran wird insbesondere in der Entsorgungswirtschaft vertreten, dass für diejenigen Wasserkörper, für die gute Zustände bereits erreicht sind, auf die Erhebung von Entgelten zu verzichten ist.³³ Da die Abwasserabgabe nach ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung im Wesentlichen auf den chemischen Zustand der Gewässer zielt, ließe sich darüber hinaus auch argumentieren, dass die Einhaltung des von der WRRL geforderten guten chemischen Zustandes die Grenze markiert, bis zu der zulässigerweise die Abwasserabgabe überhaupt erhoben werden dürfe.³⁴ Verallgemeinernd wird im Schrifttum auch davon gesprochen, dass jenseits guter Zustände keine im Sinne von Art. 9 WRRL berücksichtigungsfähigen Umwelt- und Ressourcenkosten mehr bestünden, da diese lediglich auf die Zielerreichung guter Zustände abzielten.³⁵

Wir halten eine solche Auffassung nicht für überzeugend. Die WRRL erschöpft sich nicht allein darin, gute Gewässerzustände herzustellen, sondern es geht neben der Qualitätszielerreichung auch noch um andere Ziele,³⁶ wie etwa um die „Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen“ (Art. 1 lit. b WRRL). Ausdrücklich in der Richtlinie erwähnt ist auch der Beitrag der WRRL zum Schutz der Meeresgewässer (Art. 1 3. Spiegelstrich WRRL). Eine Betrachtungsweise, die die Ziele der WRRL auf rein qualitätsorientierte und regionale (Wasserkörper bezogene) Konzepte fokussiert, ist deshalb zu eng angelegt. Die Ziele der WRRL gehen darüber hinaus und damit auch der legitime Einsatzort einer auf Art. 9 WRRL gestützten „Wassergebührenpolitik“. Die Anlastung der Restverschmutzung, die trotz Einhaltung ordnungsrechtlicher Vorgaben noch verbleibt, belastet die Gewässer auch dann, wenn der Wasserkörper, in den eingeleitet wird, dabei noch in einem guten Zustand verbleibt. Ressourcenkosten entstehen nämlich auch dann noch, weil die Selbstreinigungsleistung des Wassers bezüglich der Restschmutzfracht begrenzt ist und daher andere Nutzungen ohne Gefahr für den Gütezustand nicht mehr oder nur noch sehr eingeschränkt möglich sind.³⁷ Art. 9 WRRL verlangt und rechtfertigt daher die Anlastung jeglicher Schmutzwassereinleitung, unabhängig davon, ob der gute Gewässerzustand eingehalten ist oder nicht.

Selbst wenn der Entsorgungswirtschaft darin zu folgen wäre, dass Art. 9 WRRL einzig auf die Qualitätsziele der WRRL bezogen sind, ergibt sich daraus noch nicht, dass zukünftig für mehr als 80% der Wasserkörper eine Abwasserabgabe nicht mehr erhoben werden dürfte:

³¹ Vgl. *EU-Kommission* (2000), S. 18.

³² *SRU* (2004), Tz. 483.

³³ So ausdrücklich *VKU* (2008), S. 4.

³⁴ Siehe dazu auch die Stellungnahme des BDEW vom 27.5.2013 anlässlich des Zwischenberichts zu diesem Forschungsprojekt.

³⁵ *Palm et al.* (2011).

³⁶ Vgl. dazu *Gawel/Köck et al.* (2011), S. 164 ff.

³⁷ Vgl. dazu auch *EU-Kommission* (2000), S. 10.

- Zunächst verkennt diese Argumentation grundlegend die ökonomische Funktionalität einer Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten, die auch nach Art. 9 WRRL ersichtlich auf eine effiziente Ressourcennutzung abzielt; eine unvollständige Anlastung jedenfalls verfehlt die Effizienzbedingung (dazu auch unten Abschnitt 2.2).
- Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der gute chemische Gewässerzustand in Deutschland künftig wahrscheinlich in deutlich weniger Wasserkörpern erreicht werden wird, als wir gegenwärtig meinen, weil die Umweltqualitätsnormen der RL 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik bei der Bestandsanalyse auf der Basis der Bewirtschaftungspläne 2009 noch nicht berücksichtigt werden konnten.³⁸ Auch lässt die jüngst verabschiedete Änderungsrichtlinie 2013/39/EU vom 12. August 2013 zur Änderung der Prioritäre Stoffe RL 2008/105/EG auf der europäischen Ebene erwarten, dass die nun neu hinzugekommenen Umweltqualitätsnormen für weitere Stoffe,³⁹ neue Anforderungen mit sich bringen und ihrerseits verursachergerecht angelastet werden müssen.
- Schließlich rechtfertigt sich die Abwasserabgabe nicht nur vor dem Hintergrund der WRRL, sondern aus grundsätzlichen ressourcenökonomischen Erwägungen der Nutzung öffentlicher Güter (dazu unten 1.3).

1.2.5 Ergebnis

Die Abwasserabgabe ist ein Instrument, das in besonderer Weise dazu geeignet ist, auf eine verursachergerechte Anlastung der Kosten für Wasserdienstleistungen einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten hinzuwirken. Auch in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung leistet die Abwasserabgabe bereits einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele, schöpft aber ihr Potenzial bei weitem noch nicht aus, wie sich etwa im Umgang mit der Indirekteinleiterproblematik zeigt oder in der noch defizitären Umwelt- und Ressourcenkostenorientierung. Auch wenn die Abwasserabgabe künftig deutlicher die Umwelt- und Ressourcenkostenorientierung betonen sollte, kann dies nicht dazu führen, die Abgabe gewissermaßen wie eine herkömmliche Benutzungsgebühr zu berechnen, da es für die hier interessierenden volkswirtschaftlichen Kosten vielfach keine Marktpreise gibt und die Methodenentwicklung zur Bestimmung dieser Kosten deutliche Grenzen hat. Die Festlegung des Abgabesatzes bleibt somit auf absehbare Zeit immer auch ein Akt politischer Dezipision. Umwelt- und Ressourcenkosten bestehen auch dann, wenn gute Gewässerzustände erreicht sind, weil die Aufnahmekapazität der Gewässer, in die eingeleitet wird, begrenzt ist und daher unter Bewirtschaftungsgesichtspunkten nur sehr eingeschränkt Nutzungen gestattet werden können.

Ein Verzicht auf eine Abwasserabgabe, der unter Hinweis auf die erreichten Lenkungszwecke des gegenwärtig geltenden AbwAG (Stichwort: Anreiz zur Durchsetzung des Standes der Technik in der Abwasserwirtschaft) in der Fachliteratur teilweise gefordert worden ist,⁴⁰ setzt sich in

³⁸ Vgl. *BMU*, Die Wasserrahmenrichtlinie. Auf dem Weg zu guten Gewässern - Ergebnisse der Bewirtschaftungsplanung 2009 in Deutschland, 2010, S. 28. Siehe dazu auch *Köck* (2012), 140, 142; *Ginzky/Heiss* (2013), S. 129.

³⁹ Vgl. *Ginzky/Heiss* (2013), 129 f.

⁴⁰ Siehe die Darstellung bei *Köhler/Meyer* (2006), Einleitung, Rn. 137. Jüngst: *Nisipeanu et al.* (2013), S. 70, 71.

Widerspruch zu den Anforderungen, die Art. 9 WRRL an die Mitgliedstaaten richtet,⁴¹ weil damit ein zentrales Anreizinstrument zur effizienten Nutzung von Wasserressourcen und zur Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten aufgegeben werden würde. Die Mitgliedstaaten haben zwar das Recht, bei ihrer Wasserpreisgestaltung den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung Rechnung zu tragen (Art. 9 Abs. 1 UAbs.3 WRRL), es dürfte aber sehr schwerfallen, gegenüber der Gemeinschaft tragfähig zu begründen, warum auf die Erhebung einer Abgabe verzichtet wird, die in besonderer Weise geeignet erscheint, das Verursacherprinzip und die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten bei der Nutzung der Wasserressourcen jenseits der Möglichkeiten ordnungsrechtlicher Bewirtschaftung zur Anwendung zu bringen, zumal die klassischen Wasserbenutzungsgebühren bei Verzicht auf die Abwasserabgabe keine Handhabe bieten, andere als betriebswirtschaftliche Kosten zum Ansatz zu bringen.

1.3 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Neugestaltung der Abwasserabgabe

1.3.1 Finanzverfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung einer Abwasserabgabe

In der Vorläuferstudie aus dem Jahre 2011 sind die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben ausführlich erörtert worden.⁴² Daher genügen an dieser Stelle einige wenige Ausführungen.

1.3.1.1 Die Rechtsnatur der Abwasserabgabe

Für die Erhebung einer Abwasserabgabe kommt es zunächst darauf an, ob sie als Steuer oder als nicht-steuerliche Abgabe einzuordnen ist, weil Steuern auf der Grundlage der Gesetzgebungskompetenzen der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) erhoben werden, nicht-steuerliche Abgaben demgegenüber auf der Grundlage der Sachgesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG). Nicht-steuerliche Abgaben bedürfen gemäß der Rechtsprechung des BVerfG als geldliche Einnahmen des Staates, die jenseits der Voraussetzungen der Finanzverfassung erhoben werden, einer besonderen Rechtfertigung, um vor den Anforderungen der steuerlichen Belastungsgleichheit zu bestehen und die Finanzverfassung vor einer Aushöhlung zu bewahren⁴³ (Steuerstaatsdoktrin).

Steuern sind dadurch gekennzeichnet, dass Einnahmen erzielt werden sollen, die vom Staat nicht für eine spezifische Gegenleistung erhoben werden. Die Abwasserabgabe wird „für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer im Sinne von § 3 Nummer 1 bis 3 des Wasserhaushaltsgesetzes“ erhoben (§ 1 AbwAG). Die Abwasserabgabe muss als nicht-steuerliche Abgabe qualifiziert werden, wenn sie in einem Gegenleistungszusammenhang steht. Sie muss auch dann als eine nicht-

⁴¹ Vgl. *Ginzky/Rechenberg* (2006), S. 348, die die Erhebung einer Abwasserabgabe als „EG-rechtlich zwingend geboten“ ansehen; ähnlich: *Zöllner*, in *Landmann/Rohmer* (2010), zu AbwAG Vorb, Rn. 5; *Laskowski*, (2010), S. 728.

⁴² Siehe *Gawel/Köck u.a.* (2011), S. 51-68.

⁴³ Siehe nur BVerfGE 93, 319, 342 ff. – Wasserpfennig.

steuerliche Abgabe qualifiziert werden, wenn sie als sog. Sonderabgabe oder als eine sonstige Abgabe eigener Art⁴⁴ einzuordnen wäre. Sonderabgaben sind nach der Rechtsprechung des BVerfG „hoheitlich auferlegte Geldleistungen, denen keine unmittelbare Gegenleistung gegenübersteht“.⁴⁵ Der fehlende Gegenleistungsbezug macht es so schwierig, Sonderabgaben von den Steuern zu unterscheiden.

Die Abwasserabgabe ist bislang nicht Gegenstand bundesverfassungsgerichtlicher Befassung gewesen. Verschiedene Landesverwaltungsgerichte haben sie in den 1980er Jahren als Sonderabgabe qualifiziert, wenngleich als eine Sonderabgabe mit einer besonderen Lenkungs- und Ausgleichsfunktion,⁴⁶ für die eigene Rechtfertigungskriterien gelten sollen. Die Qualifizierung der Abwasserabgabe als Sonderabgabe entspricht auch der wohl herrschenden Auffassung in der Literatur.⁴⁷ In der Literatur wird in diesem Zusammenhang allerdings in zunehmendem Maße darauf hingewiesen, dass die Abwasserabgabe mittlerweile durch verschiedene gesetzliche Eingriffe,⁴⁸ aber auch durch Zielerreichung ihre besondere Lenkungsfunktion in erheblichem Maße verloren habe und sie demgemäß nur noch gerechtfertigt werden könne, wenn sie den strengeren Voraussetzungen entspreche, die das BVerfG an sog. Finanzierungs-Sonderabgaben richtet.⁴⁹ Dass die Lenkungswirkung der Abwasserabgabe zwischenzeitlich deutlich vermindert ist, dürfte unbestreitbar sein und ist ja auch ein wichtiger Grund gewesen, die hier vorliegende Studie in Auftrag zu geben, um über die Fortentwicklung der Abwasserabgabe nachzudenken. Nicht so eindeutig ist demgegenüber, ob die Abwasserabgabe ihre Ziele erreicht hat und demgemäß nicht mehr benötigt wird; denn die Ziele der Abwasserabgabe beziehen sich nicht nur auf die Lenkung hin zum Stand der Technik der Abwasserreinigung, sondern sehr viel weitergehend auf einen effizienten Umgang mit der Ressource Wasser.⁵⁰ Vor diesem Hintergrund ist das Lenkungsanliegen keineswegs bereits erschöpft, sondern bedarf der Nachjustierung und Ertüchtigung.

Ob die Lenkungsfunktion für die Rechtfertigung der Abwasserabgabe auch zukünftig noch bedeutsam ist, erscheint mittlerweile jedoch aus einem anderen Grunde sehr zweifelhaft: Durch die Grundsatzentscheidung des BVerfG in seinem Beschluss vom 7. November 1995 zum sog.

⁴⁴ Da es einen *numerus clausus* der Abgabeformen nicht gibt (vgl. BVerfGE 82, 159, 181 – Absatzfondgesetz; BVerfGE 93, 319, 342 – Wasserpfeffnig), ist die Palette der nichtsteuerlichen Abgaben erweiterbar. So hat das BVerfG mittlerweile eine Reihe von Abgaben eigener Art neben die klassischen Vorzugslasten (Beitrag und Gebühr) und die Sonderabgabe gestellt (so z. B. die Fehlbelegungsabgabe im Wohnungsbaurecht, die vom BVerfG als „Abschöpfungsabgabe“ bezeichnet worden ist; siehe BVerfGE 78, 249, 266 ff.).

⁴⁵ Vgl. statt vieler *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth* (2012), zu Art. 105, Rn. 9 mit umfangreichen Hinweisen auf die BVerfG-Rechtsprechung.

⁴⁶ Siehe OVG Münster, Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348, 350; VGH Mannheim, Beschl. v. 27.1.1984, DVBl. 1984, 345 f.; BayVG, Beschl. v. 18.1.1984, BayVBl. 1984, 279, 280; siehe auch VGH Kassel, Beschl. v. 28.6.1983, UPR 1984, 30, 31, der ausschließlich die Lenkungsfunktion betont.

⁴⁷ Vgl. nur *Kotulla* (2005), Einführung, Rn. 2 mit umfangreichen Hinweisen auf die Literatur. Siehe auch *Berendes* (1995), S. 13 f.; *Nisipeanu* (1997a), S. 5 ff. Ausführlich: *Meßerschmidt* (1986), S. 191-252.

⁴⁸ Siehe dazu *Breuer* (2004), Rn. 21 ff.

⁴⁹ So etwa *Durner/Waldhoff* (2013), S. 104 f.: „... erweist sich die Abwasserabgabe als zielunscharfe nichtsteuerliche Abgabe mit einem stillen Funktionswandel von der Lenkung hin zur Finanzierung. Die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an Finanzierungs-(sonder-)abgaben sind jedoch vergleichsweise strenger, als an reine Lenkungsabgaben. (...) Auch wenn zur Zeit noch nicht eindeutig ein entsprechender Verstoß festgestellt werden kann, bewegt sich die Abgabe doch in die Richtung eines Verstoßes gegen Finanzverfassungsrecht.“

⁵⁰ Vgl. dazu schon die Gesetzesbegründung zum AbwAG 1976 in BT-Drs. 7/2272, S. 21 f.

„Wasserpfennig“ des Landes Baden-Württemberg und zur Grundwasserentnahmeabgabe des Landes Hessen,⁵¹ ist die bisherige Einordnung der Abwasserabgabe substanziell in Frage gestellt.⁵² In unserer Vorläufer-Studie aus dem Jahre 2011 haben wir dazu ausgeführt:

„Durch den Wasserpfennig-Beschluss des BVerfG ist nicht nur entschieden worden, dass eine Abgabe für die Entnahme von Wasser zulässigerweise erhoben werden darf, sondern der vom BVerfG anerkannte Ansatzpunkt ist auch geeignet, ein neues Licht auf die Rechtfertigung der Abwasserabgabe zu werfen. (...) Denn die Ermöglichung der Einleitung von Abwasser unterscheidet sich rechtlich nicht von der Ermöglichung der Entnahme von Wasser. Beides sind Wassernutzungen. Während die Einleitung von Abwasser auf die Wasserressourcen in qualitativer Hinsicht einwirkt, wirken sich Entnahmen auf die verfügbare Wassermenge aus. Legt man die Einordnung und die Maßstäbe der „Wasserpfennig“-Entscheidung zugrunde, ist auch die Ermöglichung der Einleitung von Abwasser als eine individuell zurechenbare staatliche Leistung zu qualifizieren, die einen abschöpfungsfähigen Sondervorteil gegenüber all denen darstellt, die angesichts der begrenzten Aufnahmekapazitäten der Gewässer diese Art der Wassernutzung nicht (mehr) vornehmen können.⁵³ Durch den Gegenleistungscharakter ist – wie das BVerfG zutreffend hervorgehoben hat – eine ausreichende Distanz zur Steuer gewahrt.“

Bestätigt wird diese Auffassung nicht nur von namhaften Kommentatoren des Abwasserabgabenrechts,⁵⁴ sondern auch durch die tiefeschürfende Habilitationsschrift von Ute Sacksofsky über „Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben“ aus dem Jahre 2000, die ihre Ergebnisse wie folgt zusammenfasst:

„Abgaben auf die Nutzung natürlicher Ressourcen sind nicht-steuerliche Abgaben. Sie stellen Gegenleistungsabgaben für eine tatsächliche Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung dar und werden somit treffend durch die Bezeichnung ‚Umweltnutzungsgebühr‘ gekennzeichnet. Natürliche Ressourcen stellen Güter der Allgemeinheit dar. Für die Annahme einer staatlichen Leistung reicht es aus, dass der Abgabepflichtige ein solches Gut der Allgemeinheit tatsächlich nutzen konnte. Ihm floss dadurch ein Vorteil zu, dass er eine Nutzung an einem Gut realisieren konnte, welches ihm rechtlich nicht zugeordnet ist. Daher sind sowohl die Abwasserabgabe als auch die Wasserentnahmeabgaben oder eine Abgabe auf die Emission bestimmter Luftschadstoffe als Umwelt-nutzungsgebühren anzusehen.“⁵⁵

Die Abwasserabgabe ist somit 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“⁵⁶ zu den

⁵¹ BVerfGE 93, 319 ff. – Wasserpfennig.

⁵² Siehe nur Köhler/Meyer (2006), Einführung, Rn. 44 f. Siehe grundlegend auch Sacksofsky (2000), S. 197 ff. A.A. Kotulla (2005), Einführung, Rn. 2.

⁵³ So auch Köhler/Meyer (2006), Einführung, Rn. 44 f.; ähnlich: Zöllner, in: Landmann/Rohmer (2010), Vorbem. AbwAG, Rn. 6.

⁵⁴ Siehe vorgehende Fn.

⁵⁵ Vgl. Sacksofsky (2000), S. 210.

⁵⁶ Vgl. Murswiek (1994), 170 ff.

Vorzugslasten (Kausalabgaben),⁵⁷ bzw. Entgeltabgaben.⁵⁸ Der Gegenleistungsbezug scheidet die Abwasserabgabe sowohl von der Steuer als auch von der Sonderabgabe⁵⁹, und die Rechtfertigungskriterien die für die Sonderabgaben vom BVerfG entwickelt worden sind, sind auf die Abwasserabgabe nicht anwendbar. Dies gilt auch für die partiell abweichenden Kriterien, die von verschiedenen Landesverwaltungsgerichten in den 1980er Jahren für die Abwasserabgabe als Sonderabgabe mit besonderer Ausgleichs- und Lenkungsfunktion entwickelt worden sind. Da die Abwasserabgabe als Umweltnutzungsabgabe eine Gegenleistungsabgabe ist, zielen alle Argumente, die die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Abwasserabgabe wegen einer möglichen zwischenzeitlich erschöpften Lenkungswirkung⁶⁰ in Zweifel ziehen,⁶¹ ins Leere (dazu auch unten 1.2).

Selbst wenn man der Einordnung der Abwasserabgabe als Gegenleistungsabgabe/Entgeltabgabe nicht folgen würde, weil sie in der formalen Konstruktion nicht an die Einleitungserlaubnis gekoppelt ist und deshalb nicht als Gegenleistung gewertet werden kann, bzw. weil das Einleiten-Lassen in ein Gewässer keine leistende Einrichtung des Staates im Sinne des klassischen Gebührenrechts ist,⁶² besteht in Rechtsprechung und Literatur in hohem Maße Übereinstimmung darüber, dass die Abwasserabgabe jedenfalls nicht den Kriterien zu unterwerfen ist, die für herkömmliche Sonderabgaben entwickelt worden sind⁶³ (dazu näher unten 1.2).

1.3.1.2 Die Rechtfertigung der Erhebung einer Abwasserabgabe

Als Gegenleistungsabgabe/Entgeltabgabe ist die Abwasserabgabe am Vorteil der Leistung zu bemessen. Dieser Vorteil muss ein materieller und nicht nur ein formeller sein. Ein materieller Vorteil liegt vor, wenn die Nutzung des Wassers durch Abwassereinleitung nicht nur die „Ausübung einer grundrechtlich abgesicherten Freiheit“ darstellt,⁶⁴ wie es bei der Gewässernutzung zweifellos der Fall ist.⁶⁵ Niemand hat das Recht, Gewässer zu verschmutzen oder sonst erheblich zu

⁵⁷ Vgl. *Waldhoff* (2007) § 116, Rn. 86.

⁵⁸ Vgl. *P. Kirchhof* (2007), § 119, Rn. 38.

⁵⁹ Differenzierend: *Wendt/Jochum* (2006), 333, 339, die die Abwasserabgabe als „Abschöpfungsabgabe“ qualifizieren und den Sonderabgaben im weiteren Sinne zurechnen. *Wendt/Jochum* heben nicht auf den Gestattungsakt ab (Gegenleistung), sondern auf den Sondervorteil, den die Nutzung des Wassers für denjenigen darstellt, der hierauf keinen Anspruch hat. In der Sache ergeben sich daraus allerdings keine anderen rechtlichen Konsequenzen als die, die für die Gegenleistungsabgaben ermittelt worden sind.

⁶⁰ So kürzlich wieder *Palm et. al.* (2012), 1048, 1051.

⁶¹ Vgl. dazu insbesondere *Nisipeanu* (2006), 125, 127 ff., der insbesondere auch wegen der erreichten Lenkungszwecke von einer „zur faktischen Steuer mutierten Sonderabgabe“ spricht.

⁶² Diese Auffassung war insbesondere vor der Wasserpfennig-Entscheidung des BVerfG sehr verbreitet; vgl. statt vieler *Berendes* (1995), S. 13; *Weyreuther* (1988), 161, 164; siehe auch *Köck* (1991), S. 43.

⁶³ Vgl. statt vieler *Berendes* (1995), S. 14; *Köck* (1991), S. 151 ff. A.A. etwa *Nisipeanu* (1997a), S. 9, der die Abwasserabgabe an den strengen Kriterien (Gruppenhomogenität, Gruppenverantwortung für die zu erledigende Sachaufgabe, Gruppennützigkeit der Aufkommensverwendung) misst, die für die sog. (Finanzierungs-) Sonderabgaben entwickelt worden sind; ebenso: *Meßerschmidt* (1986), S. 238.

⁶⁴ Siehe *Sacksofsky* (2000), S. 216.

⁶⁵ Dazu schon BVerfGE 58, 300, 328 ff. – Nassauskiesung. Siehe insbesondere BVerfGE 93, 319, 345 ff. – Wasserpfennig.

belasten. Wenn der Staat es einzelnen gestattet, einem Gewässer Schmutzfrachten zuzuführen, liegt darin ein abschöpfungsfähiger Vorteil für den Abwassereinleiter.

Fraglich ist allerdings, wie dieser Vorteil zu bemessen ist. In seinem Wasserpfennig-Beschluss schreibt das BVerfG:

„Die für die Abgrenzung zur Steuer unerlässliche Abhängigkeit der Wasserentnahmeentgelte von einer Gegenleistung bleibt allerdings nur erhalten, wenn deren Höhe den Wert der öffentlichen Leistung nicht übersteigt. Andernfalls würde die Abgabe insoweit – wie die Steuer – „voraussetzungslos“ erhoben. Sie diene dann nicht mehr nur der Abschöpfung eines dem Abgabeschuldner zugewandten Vorteils, sondern griffe zugleich auf seine allgemeine Leistungsfähigkeit im Blick auf die Finanzierung von Gemeinlasten zu.“⁶⁶

An anderer Stelle ist dazu angemerkt worden, dass der Vorteil einer individuell zugewendeten Leistung „entweder nach dem individuellen Wert dieses Vorteils oder aber nach den individuell zu verantwortenden Kosten der Inanspruchnahme bemessen werden“ kann.⁶⁷ Dies eröffnet die Möglichkeit, die bereits angesprochenen Umwelt- und Ressourcenkosten zum Ansatz zu bringen (siehe oben I.).

Einen wichtigen Hinweis zur Wertbestimmung hat das BVerfG in seiner Entscheidung zur Niedersächsischen „Wasserentnahmegebühr“ gegeben. Dort heißt es:

„Sofern kein feststellbarer Marktpreis und keine allgemein anerkannte Bewertungsmethode für die Bestimmungen des Wertes des öffentlichen Gutes existieren, dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll, hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Festlegung der Gebührensätze, die sich allerdings nicht an sachfremden Merkmalen orientieren und, gemessen an den vernünftigerweise in Betracht kommenden Hilfskriterien zur Bewertung des Vorteils, nicht in einem groben Missverhältnis stehen dürfen.“⁶⁸

Vorteilsabschöpfung beinhaltet somit für den Vorgang der Abwassereinleitung ein weites Regelungsermessen.⁶⁹ Der Abgabesatz kann orientiert sein am Zustand der Wasserkörper, in die eingeleitet wird (Differenzierungskonzept),⁷⁰ er kann aber auch von konkreten Zuständen abstrahieren und Umwelt- und Ressourcenkosten proaktiv pauschal anlasten, wie es gegenwärtig bei der Abwasserabgabe der Fall ist.

Soweit der hier vertretenen Auffassung von der Abwasserabgabe als Gegenleistungsabgabe / Entgeltabgabe nicht gefolgt wird, ist hilfsweise noch kurz auf die Rechtfertigung der Abwasserabgabe als Sonderabgabe mit besonderer Ausgleichs- und Lenkungsfunktion einzugehen, die bisher bei der rechtlichen Beurteilung der Abwasserabgabe prägend gewesen ist. Das BVerfG stellt an die Erhebung von herkömmlichen (Finanzierungs-)Sonderabgaben drei kumulativ zu

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 93, 319, 345 ff. (347).

⁶⁷ Vgl. Gawel (2011c), 1000, 1006, unter Hinweis auf Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit: Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes, FS Geiger, 1989, 518. Siehe dazu auch Waldhoff (2007) § 116, Rn. 86.

⁶⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010, NVwZ 2010, 831, 832 – Wasserentnahmeentgelt Niedersachsen.

⁶⁹ Dazu auch Sacksofsky (2000), S. 225 f.

⁷⁰ Dazu näher Gawel/Möckel (2011), S. 333, 341 ff.

erbringende Zulässigkeitsanforderungen: (1) Belastung einer homogenen Gruppe, die sich vom Kreis der sonstigen Steuerpflichtigen deutlich unterscheidet; (2) eine besondere Sachverantwortung der abgabepflichtigen Gruppe für die Erfüllung der Sachaufgabe, für die die Abgabe erhoben wird; (3) die gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens.⁷¹ Für Sonderabgaben, die wie die Abwasserabgabe, eine besondere Ausgleichs- und Lenkungsfunktion haben,⁷² werden demgegenüber weniger strenge Anforderungen gestellt. Insbesondere wird nicht verlangt, dass das Abgabenaufkommen eine gruppennützige Verwendung zugunsten der Abgabepflichtigen finden muss.⁷³ In den bisherigen landesverwaltungsgerichtlichen Entscheidungen, die sich mit der rechtlichen Zulässigkeit der Abwasserabgabe zu befassen hatten, ist die Antriebs- und Lenkungsfunktion der Abwasserabgabe besonders betont⁷⁴ und demgemäß festgestellt worden, dass die Zulässigkeitskriterien, die das BVerfG für sog. (Finanzierungs-)Sonderabgaben aufgestellt hat, nur eingeschränkt angewendet werden können. Konsequenzen ergeben sich daraus insbesondere für die Frage der Aufkommensverwendung.

Allerdings darf nicht ignoriert werden, dass über die Zulässigkeit der Abwasserabgabe von den Gerichten zuletzt vor etwa 30 Jahren entschieden worden ist und dass in der Zwischenzeit durch den Gesetzgeber die Lenkung stark in Richtung Vollzugsunterstützung umgestaltet worden ist (§ 9 Abs. 5 AbwAG), so dass jedenfalls dieser Lenkungsaspekt mittlerweile sein Ziel erreicht hat.⁷⁵ Ob dadurch, wie in Teilen der Literatur behauptet, die Lenkungsabgabe zu einer Finanzierungsabgabe mutiert ist, die nun an den Erfordernissen der Finanzierungs-Sonderabgaben zu messen wäre, ist eine gerichtlich noch nicht entschiedene Frage. Mit der Lenkung zur Vollzugsunterstützung ist allerdings nur ein Lenkungsaspekt neben anderen angesprochen: aus der Belastung der Restverschmutzung ergeben sich weitere Lenkungssignale in Richtung Verschmutzungsvermeidung, auch wenn diese Signale den Adressaten infolge der Halbierung des Abgabesatzes bei Einhaltung wasserrechtlicher Anforderungen an die Abwassereinleitung (§ 9 Abs. 5 AbwAG) nur noch in eingeschränkter Form erreichen. Dennoch wird man wegen der Mehrdimensionalität der Lenkung nicht davon sprechen können, dass die Abgabe als Ganze nunmehr ihren Charakter eingebüßt hat.

Auch eine weitere Rechtfertigung wird im Zusammenhang mit der Abwasserabgabe in Literatur und Rechtsprechung verwendet: Die Verursacherabgabe,⁷⁶ die eine Finanzierungsverantwortlichkeit aus vorausgegangenem Tun begründet und sich damit ebenfalls von den herkömmlichen (Finanzierungs-)Sonderabgaben abgrenzt. Welche Anforderungen an Verursacherabgaben zu richten sind, ist verfassungsgerichtlich ebenfalls noch nicht explizit geklärt. Sie weisen aber eine nahezu vollständige Schnittmenge zu den Ressourcennutzungsabgaben auf, so dass insoweit der Wasserpfennig-Beschluss des BVerfG als richtungsweisend angesehen werden kann.

⁷¹ Vgl. BVerfGE 55, 274, 298 ff. - Berufsausbildungsabgabe; siehe dazu aus der reichhaltigen Literatur nur *Pieroth*, in *Jarass/Pieroth* (2012), zu Art. 105, Rn. 10. Ausführlich zum Ganzen statt vieler: *Köck* (1991), S. 98 ff.

⁷² Vgl. BVerfGE 57, 139, 167 ff. – Schwerbehindertenabgabe.

⁷³ BVerfGE 57, ebenda.

⁷⁴ Vgl. VGH Kassel, Beschl. v. 28.6.1983, UPR 1984, 30 ff.; OVG Münster, Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348 ff.; BayVGH, Beschl. v. 18.1.1984, BayVBl. 1984, 279 f.; VGH Mannheim, Beschl. v. 27.1.1984, DVBl. 1984, 345 f.

⁷⁵ Vgl. statt vieler resümierend: *Nisipeanu* (2013), 71.

⁷⁶ Vgl. OVG Münster, Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348, 350; siehe auch *Kirchhof* (2007), § 119, Rn. 99 ff.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass die Abwasserabgabe als sog. „Ressourcennutzungsgebühr“ oder „Kausalabgabe“ zu qualifizieren ist und den Anforderungen unterliegt, die das BVerfG in seinem Wasserpfennig-Beschluss entwickelt hat. Die Abgabe darf entweder am Vorteil der Inanspruchnahme der Wassernutzung oder an den Kosten der Wassernutzung bemessen sein. Eine Bemessung nach Schadeinheiten, wie es bei der Abwasserabgabe der Fall ist, verfolgt ein Kosten bezogenes Konzept. Dieses darf in Ermangelung eindeutiger Kostenbestimmungen abstrahierend und pauschal durchgeführt werden, zumal der Gesetzgeber auch weitere Zwecke mit der Abgabe verfolgen darf, wie etwa die Berücksichtigung sozioökonomischer Belange.

1.3.1.3 Anforderungen an die Aufkommensverwendung

Wird der hier vertretenen Auffassung gefolgt, dass es sich bei der Abwasserabgabe um eine Gegenleistungsabgabe/Entgeltabgabe zur Abschöpfung eines Nutzungsvorteils handelt, ergeben sich für die Frage, ob das Aufkommen zwingend für einen bestimmten Zweck eingesetzt werden muss, keine besonderen verfassungsrechtlichen Vorgaben.⁷⁷

Wegen des Verfassungsgrundsatzes der Vollständigkeit des Haushaltsplans ist lediglich zu beachten, dass die Einnahmen aus der Abwasserabgabe in den jeweiligen Landeshaushalt eingestellt werden.⁷⁸ Im Übrigen ist der Gesetzgeber frei darin, die Verwendung des Abgabeaufkommens festzulegen.⁷⁹ Er ist insbesondere nicht an den Aufkommensverwendungskatalog gebunden, den § 13 AbwAG gegenwärtig vorsieht.

Gesetzliche Zweckbindungen des Abgabeaufkommens sind verfassungsrechtlich zulässig. Das BVerfG hat dazu in seinem Wasserpfennig-Beschluss aus dem Jahre 1995 ausgeführt:

„Allgemein wird davon ausgegangen, dass dem Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts Verfassungsrang nicht zukommt (Vogel/Walter, BK (1971), Art. 105 Rdnr. 44; Stern, StaatsR II (1980), S. 1244; Kisker, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR IV (1990), § 89 (Rdnr. 77); vgl. auch BVerfGE 7, 244, 254; BVerfGE 9, 291, 300). Es kann dahinstehen, ob diese Auffassung uneingeschränkt zutrifft. Eine – möglicherweise verfassungswidrige – Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers könnte allenfalls dann angenommen werden, wenn Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfänden.“⁸⁰

Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwendungszweck bestehen demgegenüber bei (Finanzierungs-)Sonderabgaben, weil sie zulässigerweise nur dann erhoben werden können, wenn das Abgabeaufkommen gruppennützig im Interesse der Aufkommenspflichtigen eingesetzt wird (siehe oben 1.2). Solchen Zweckbindungen unterliegt die Abwasserabgabe von Verfassungs wegen nicht.⁸¹

⁷⁷ Dazu näher *Meßerschmidt* (1986), S. 180 ff.; *Kirchhof* (2007), § 119, Rn. 57 f.

⁷⁸ Vgl. BVerfGE 93, 319, 347 - Wasserpfennig.

⁷⁹ Vgl. BVerfGE 93, 319, 347 – Wasserpfennig.

⁸⁰ BVerfGE 93, 319, 348 – Wasserpfennig.

⁸¹ Siehe auch *Wendt/Jochum* (2006), 341.

1.3.2 Zur Sachgesetzgebungskompetenz für die Erhebung einer Abwasserabgabe, insbesondere zum Problem der Abweichungsrechte der Länder

Das Abwasserrecht wird üblicherweise der Sachmaterie des Wasserhaushaltes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG) zugerechnet.⁸² Vereinzelt ist auch die Sachmaterie der „Abfallbeseitigung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG a.F.; heute: „Abfallwirtschaft“) als Kompetenzgrundlage genannt worden.⁸³ Die hier vertretene Qualifizierung der Abwasserabgabe als Gegenleistungsabgabe für die Gewässerbenutzung spricht jedoch eindeutig dafür, die Abwasserabgabe als Instrument der Gütebewirtschaftung zu verstehen und die Gesetzgebung auf die Sachmaterie des Wasserhaushaltes zu stützen.

1.3.2.1 Die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für die Sachmaterie des Wasserhaushalts

Dem Bund steht seit der Föderalismusreform 2006 die Gesetzgebungsbefugnis über den Wasserhaushalt als konkurrierende Befugnis zu (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG). Konkurrierende Befugnis bedeutet, dass die Länder Gesetzgebungsbefugnisse haben, solange und soweit der Bund von seiner Befugnis keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Soweit der Bund von seiner Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht hat, tritt eine **Sperrwirkung** für die Landesgesetzgebung ein.⁸⁴ Diese ist umfassend, wenn die Bundesregelung als eine „**erschöpfende Regelung**“ anzusehen ist. Ob dies der Fall ist, hängt von einer **Gesamtwürdigung** ab.⁸⁵ Von einer erschöpfenden Regelung ist grundsätzlich auszugehen, wenn ein Bundesgesetz bei eigener umfassender Regelung ausdrückliche Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung enthält, weil damit i.d.R. ausgesagt ist, dass landesrechtliche Regelungen im Übrigen ausgeschlossen sein sollen.⁸⁶ Ist eine Bundesregelung nicht als erschöpfend zu qualifizieren, bleibt das Gesetzgebungsrecht der Länder insoweit erhalten; ergänzende oder lückenfüllende Regelungen durch die Länder sind dann möglich.

Einschränkend verlangt Art. 72 Abs. 2 GG von der Ausübung der Gesetzgebung durch den Bund in den Fällen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 GG, dass die bundesrechtliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse **erforderlich** ist. Nach Art. 72 Abs. 4 GG kann in diesem Zusammenhang bestimmt werden, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann. Das **Erforderlichkeitskriterium** gilt nach Inkrafttreten des Föderalismusreform-Gesetzes nicht mehr für die Ausübung der konkurrierenden Befugnis insgesamt, sondern ist auf einige ausgewählte Bereiche zurückgeschnitten worden. Dies zu

⁸² Vgl. Degenhart, in: Sachs (2011), zu Art. 74, Rn. 124; Pieroth, in: Jarass/Pieroth (2012), zu Art. 74, Rn. 71; Stettner, in: Dreier (2007), zu Art. 74, Rn. 144.

⁸³ So etwa von Kotulla (2005), Einführung, Rn. 23; siehe auch Köhler/Meyer (2006), Einleitung, Rn. 20.

⁸⁴ Vgl. dazu BVerfGE 2, 232 <236>; 32, 319 <327>; 98, 265 <300>; 109, 190 <229>; 113, 348 <371>; siehe aus der Literatur statt vieler etwa Degenhart, in: Sachs (2011), zu Art. 72 GG, Rn. 27.

⁸⁵ Vgl. BVerfGE 7, 342, 347; E 49, 343, 358; E 67, 299, 324.

⁸⁶ BVerfGE 20, 238, 256; E 21, 106, 115; E 24, 367, 386. Siehe aus der Kommentarliteratur etwa Stettner, in Dreier, zu Art. 72 GG, Rn. 41 f.; Degenhart, in: Sachs (2011), zu Art. 72 GG, Rn. 27; Uhle, in: Kluth (Hrsg.) (2007), zu Art. 72 GG, Rn. 18.

erreichen war ein zentrales Regelungsziel des Bundes im Ringen um die Neuordnung des Bundesstaates.⁸⁷ Für die Sachmaterie des Wasserhaushaltes findet die Kompetenzausübungsregel des Art. 72 Abs. 2 GG keine Anwendung.

Das Abwasserabgabengesetz ist – folgt man der Einordnung in die Sachmaterie des Wasserhaushaltes – noch als Rahmengesetz auf der Grundlage des Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a.F. ergangen.⁸⁸ Die Rahmengesetzgebungsbefugnis gibt es seit der sog. Föderalismusreform im Jahre 2006 nicht mehr. Gem. Art. 125b Abs. 1 GG gilt das AbwAG aber gleichwohl als Bundesrecht fort. Die Länder dürfen seit dem 1 Januar 2010 allerdings abweichende Regelungen treffen (Art. 125b Abs. 1 S. 3 GG), soweit das Grundgesetz Abweichungsrechte gewährt.

1.3.2.2 Abweichungsrechte der Länder und abweichungsfeste Bereiche

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 Abweichungsgesetzgebung stellt ein Novum im deutschen Verfassungsrecht dar,⁸⁹ vereinzelt ist sie auch als „Systembruch“ gewertet worden.⁹⁰ Die präzise verfassungsrechtliche Verortung der Bedeutung der Regelung zur Abweichungsgesetzgebung ist noch unklar.⁹¹ Betont wird einerseits, dass für die Gegenstände der Abweichungsgesetzgebung eine „doppelte Vollkompetenz von Bund und Ländern“ besteht.⁹² In diesem Zusammenhang ist auch von einer „echten konkurrierenden Zuständigkeit“ gesprochen worden, weil „Bund und Länder auf diesen Gebieten im Wortsinne miteinander im Wettbewerb stehen“.⁹³ In der Literatur wird aber auch darauf verwiesen, dass alle Gegenstände, die der sog. Abweichungsgesetzgebung unterliegen, „ausnahmslos in die Vorranggesetzgebung des Bundes nach Art. 72 II GG fallen. Auf diesen Gebieten wird also das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung ohne weitere Prüfung unwiderlegbar vermutet“.⁹⁴ Vor diesem Hintergrund erscheint die Abweichungsgesetzgebung als ein „Wertungswiderspruch“,⁹⁵ der dazu führen muss, das „Recht zur Abweichung als Ausnahme zur vorrangigen Regel der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (zu werten), und daher prinzipiell eng zu

⁸⁷ Siehe statt vieler *Stünker* (2007), S. 91 ff.

⁸⁸ Dazu näher *Köhler/Meyer* (2006), Einführung, Rn. 16 ff.

⁸⁹ Siehe statt vieler *Klein/Schneider*, DVBl. 2006, 1549, 1552; *Ipsen*, NJW 2006, 2801, 2803.

⁹⁰ So etwa *Grandjot* (2006), 97, 98.

⁹¹ Siehe zum Folgenden auch *Köck/Wolf* (2008), 353 ff.

⁹² *Ipsen*, NJW 2006, 2801, 2803.

⁹³ *Ipsen*, NJW 2006, 2801, 2804.

⁹⁴ *Degenhart* (2006), 1209, 1212.

⁹⁵ *Degenhart* (2006), ebenda; ders., in: *Sachs* (2011), zu Art. 72 GG, Rn. 42; *Kotulla* (2007), 489, 491.

interpretieren.⁹⁶ Klärung kann hier nur durch eine verfassungsgerichtliche Entscheidung erwartet werden, die es gegenwärtig noch nicht gibt.

Wie bereits erwähnt, erstreckt sich das Abweichungsrecht der Länder nicht auf die Bereiche der stoff- oder anlagenbezogenen Regelungen. In der Begründung zum Verfassungsgesetzentwurf heißt es dazu:

„Stoffliche Belastungen oder von Anlagen ausgehende Gefährdungen der Gewässer sind Kernbereiche des Gewässerschutzes, die durch bundesweit einheitliche rechtliche Instrumentarien zu regeln sind. Auf Stoffe oder Anlagen ‚bezogen‘ sind alle Regelungen, deren Gegenstand stoffliche oder von Anlagen ausgehende Einwirkungen auf den Wasserhaushalt betreffen, z. B. das Einbringen und Einleiten von Stoffen.“⁹⁷

In der Literatur finden sich nur sehr wenige erläuternde Ausführungen. Am ausführlichsten haben sich bisher *Ginzky/Rechenberg* mit dem Begriff der stoffbezogenen Regelungen befasst. Sie legen ein weites Begriffsverständnis zugrunde und zählen neben den stoffemissionsbezogenen Vorschriften auch stoffbezogene Benutzungs- und Bewirtschaftungstatbestände, stoffbezogene Einleitungsverbote und –begrenzungen sowie stoffbezogene Qualitätsnormen zu den stoffbezogenen Regelungen.⁹⁸ Regelungen zu Gewässerbenutzungsabgaben, beispielhaft nennen sie das Wasserentnahmeentgelt, werden demgegenüber von *Ginzky/Rechenberg* pauschal den nicht abweichungsfesten Regelungen zugerechnet.⁹⁹ Diese Zurechnung erscheint vorschnell, weil jedenfalls die Abwasserabgabe als Gewässerbenutzungsabgabe ganz maßgeblich durch einen Stoffbezug charakterisiert ist.

§ 3 Abs. 1 AbwAG lautet: *„Die Abwasserabgabe richtet sich nach der Schädlichkeit des Abwassers, die unter Zugrundelegung der oxidierbaren Stoffe, des Phosphors, des Stickstoffs, der organischen Halogenverbindungen, der Metalle Quecksilber, Cadmium, Chrom, Nickel, Blei, Kupfer und ihrer Verbindungen sowie der Giftigkeit des Abwassers gegenüber Fischeiern (...) bestimmt wird.“*

Hier sind eine Reihe von Stoffen unmittelbar angesprochen und zur maßgeblichen Grundlage der Abgabebemessung gemacht worden. Nach *Kotulla* (2007) umfasst der Stoffbegriff

„grundsätzlich alle chemischen Elemente und ihre Verbindungen, einschließlich der Gemische, Gemenge und Lösungen unabhängig von ihrem jeweiligen Aggregatzustand, ob sie aus der Natur gewonnen oder künstlich hergestellt sind. Als Stoffe kommen Materialien, Produkte und Erzeugnisse sowie Abfälle in Betracht.“

Und weiter schreibt er:

⁹⁶ *Schulze-Fielitz* (2007), 249, 256; siehe auch *Köck/Wolf* (2008), 353, 356. A.A.: *Degenhart*, in: *Sachs* (2011), zu Art. 72, Rn. 43; *Degenhart* (2010) 422, 426.

⁹⁷ Vgl. BT-Drs. 16/813 vom 7.3.2006.

⁹⁸ Vgl. *Ginzky/Rechenberg* (2006), 344, 348; so auch *Kotulla* (2007), 489, 494; *Reinhardt* (2010), S. 459, 487 f.

⁹⁹ Vgl. *Ginzky/Rechenberg* (2006), 344, 349. Ebenso *Zöllner*, Vorb zum AbwAG, Rn. 7a.

„Die Stoffbezogenheit von Regelungen ist vor dem Hintergrund des intendierten Schutzes der Gewässer vor den von Stoffen möglicherweise ausgehenden nachteiligen Veränderungen der Wasserbeschaffenheit (z. B. Verschmutzung, Erwärmung, Strahlenbelastung) zu begreifen.“¹⁰⁰

Eine Abgabe, die an gütebewirtschaftungsrelevante Stoffparameter ansetzt, um im Restverschmutzungsbereich für eine Anlastung der Umwelt- und Ressourcenkosten Sorge zu tragen, ist eine stoffbezogene Regelung, die flankierend und ergänzend zum stoffbezogenen Ordnungsrecht (Emissionsanforderungen, Erlaubnisvorbehalte, Qualitätsnormen) hinzutritt. Entscheidend ist nicht die instrumentelle Form (Abgabe, Verbot, Gebot), sondern allein der Umstand, ob im Gewand des Abgabekleides eine stoffbezogene Regelung getroffen worden ist – und dass ist bei einer Abwasserabgabe, die an stofflichen Parametern ansetzt, um damit die Intensität der Gewässerbenutzung abzugelten bzw. auf die Intensität der schadstofflichen Gewässerbenutzung einzuwirken, unzweifelhaft der Fall. Nur so kann dem Willen des Verfassungsgesetzgebers, „stoffliche Belastungen als Kernbereiche des Gewässerschutzes durch bundesweit einheitliche rechtliche Instrumentarien zu regeln“,¹⁰¹ Genüge getan werden. Demgemäß unterfällt die Abwasserabgabe in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung den stoffbezogenen Regelungen im Sinne von Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG und ist insoweit eine abweichungsfeste Regelung. Das gilt auch für den wirkungsbezogenen Indikator „Fischeigiftigkeit“; denn dieser Parameter soll bestimmte Schadstoffgehalte anzeigen und ist damit der Sache nach ebenfalls eine stoffbezogene Regelung.

Fraglich ist demgegenüber, ob dieser Befund auch für den im Rahmen dieser Studie untersuchten möglichen neuen Schadparameter der „Wärme“ zutrifft. Hier ist zunächst zu bedenken, dass beim Schadparameter „Wärme“ nicht die Wärme an sich gemeint ist, sondern die Zuführung erwärmten Abwassers in Relation zur Umgebungstemperatur.¹⁰² Eine Abwasser bezogene Regelung kann an sich schon als stoffbezogene Regelung qualifiziert werden, weil Abwasser zweifellos ein Stoff im Rechtssinne ist. Der Wärmeparameter, d. h. die Temperatur des zugeführten Abwassers, muss auch für sich betrachtet als eine stoffbezogene Regelung im verfassungsrechtlichen Sinne qualifiziert werden, weil es dem Verfassungsgesetzgeber mit seiner Regelung darum ging, mit dem Stoff- und Anlagenbezug Emissionen in Gewässer einer bundeseinheitlichen Regelung zuzuführen.¹⁰³ Dass die Zuführung von „Wärme“ in ein Gewässer eine Emission ist, steht außer Frage.¹⁰⁴ Dass sie die Folge des Prozesses der Abwasserbehandlung in einer Anlage (Anlagenbezug!) ist, steht ebenfalls außer Frage.

1.3.2.3 Ergebnis

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass es sich bei der Abwasserabgabe, wenn sie künftig auf der Basis der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis erhoben wird, um stoffbezogene (bzw.

¹⁰⁰ Kotulla (2007), S. 489, 493.

¹⁰¹ BT-Drs. 16/813 v. 7.3.2006.

¹⁰² Siehe unten Kap. 3.1.3.

¹⁰³ Vgl. Ginzky/Rechenberg (2006), S. 347 f.; Ruttloff (2007), S. 333 f.

¹⁰⁴ Siehe dazu auch Kotulla (2007), S. 493, der die Wärme ausdrücklich im Zusammenhang mit dem Stoffbezug anspricht.

anlagenbezogene) Regelungen im Sinne von Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG handelt, für die keine Abweichungskompetenz der Länder besteht. Die Abweichungsfestigkeit erstreckt sich auf alle Aspekte der Regelung. Dazu gehört auch die Regelung über die Verwendung des Abgabeaufkommens, weil sie in einem integralen Zusammenhang mit dem Gesamtkonzept steht.

Aus dem Befund, dass die Abwasserabgabe im Falle ihrer Neuregelung als eine Vollregelung auf der Basis der konkurrierenden Kompetenz abweichungsfestes Bundesrecht sein wird, ergeben sich rechtspolitische Optionen: das gegenwärtige – als Rahmenrecht erlassene und fortgeltende – AbwAG gewährt den Ländern eigenständige Ausgestaltungsmöglichkeiten. Vielfach enthält das AbwAG auch explizite Hinweise auf Regelungskompetenzen der Länder (§ 3 Abs. 3; 7 Abs. 2; 8 Abs. 2; 9 Abs. 2; 10 Abs. 2; 13 Abs. 1 S. 2). Diese Kompetenzen könnten nun vom Bund genutzt werden, ohne dass Abweichungen hingenommen werden müssen. Auch ergeben sich Möglichkeiten, den Vollzug über bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften zu steuern. Ob es sinnvoll ist, die bisher den Ländern zugewiesenen Ausgestaltungsbereiche nunmehr einer bundeseinheitlichen Regelung zuzuführen, bzw. vollzugsvereinheitlichende Verwaltungsvorschriften zu erlassen, ist in den entsprechenden Fachkapiteln zu erörtern.

1.3.3 Der Vorbehalt des Gesetzes im Abwasserabgabenrecht

1.3.3.1 Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen dienen der verfassungsrechtlichen Beurteilung des Gebrauchs von parlamentarischem Gesetzesrecht und exekutivem Ordnungsrecht im Abwasserabgabenrecht. Sie sind relevant insbesondere für die Frage, was der parlamentarische Gesetzgeber dem Ordnungsgeber überlassen darf und was er selbst regeln muss. Den praktischen Anlass dafür bilden Überlegungen zur schnelleren Anpassung des Abwasserrechts an neuere Entwicklungen durch Nutzung von Ordnungsrecht.

Vorgegangen wird dabei in drei Schritten. Zunächst wird herausgearbeitet, dass die Erhebung einer Abwasserabgabe als Grundrechtseingriff zu bewerten ist und einer gesetzlichen Grundlage bedarf (siehe unten 1.3.3.2). In einem zweiten Schritt werden die Anforderungen an die Gesetzesvorbehalte dargelegt und auf das Problem des Gebrauchs von Gesetz und Verordnung angewendet (siehe unten 1.3.3.3). Im dritten Schritt werden die Erträge für das Abwasserabgabenrecht aufgezeigt (1.3.3.4).

1.3.3.2 Die Erhebung einer Abwasserabgabe als Grundrechtseingriff

Durch das AbwAG wird demjenigen, der Abwasser in ein Gewässer einleitet, eine Abgabepflicht auferlegt, deren Höhe sich nach der Schädlichkeit des Abwassers bestimmt. Die Verpflichtung, für ein bestimmtes Verhalten eine Abgabe zu entrichten, ist als Grundrechtseingriff zu qualifizieren; denn nach heutigem Verständnis „kann als Eingriff jedes staatliche Handeln angesehen werden, dass dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder

teilweise unmöglich macht oder wesentlich erschwert.“¹⁰⁵ Gewässer sind zwar dem einzelnen rechtlich nicht zugeordnet und es gibt auch keinen Rechtsanspruch auf die Nutzung von Gewässern, aber durch die staatliche Erlaubnis, Abwässer in ein Gewässer einzuleiten, wird eine Rechtsposition geschaffen, die den Schutz von Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG genießt und deren Ausübung durch die Entgeltspflicht erschwert wird.

1.3.3.3 Anforderungen des Gesetzesvorbehalts und Folgerungen für den Gebrauch von Gesetz und Verordnung

Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Soweit in spezifische Grundrechte eingegriffen wird, ergeben sich die Anforderungen aus den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten. So verlangt Art. 14 Abs. 1 GG, dass eine Inhalts- und Schrankenbestimmung durch die Gesetze erfolgt. Art. 12 Abs. 1 GG bestimmt, dass die Berufsausübung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden kann.

Von den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten zu unterscheiden ist der sog. rechtsstaatliche und demokratische Gesetzesvorbehalt, der auch als allgemeiner Gesetzesvorbehalt bezeichnet wird.¹⁰⁶ Im Anwendungsbereich dieses Vorbehaltes ist es der Exekutive und Verwaltung untersagt, ohne gesetzliche Grundlage tätig zu werden.¹⁰⁷ Der Anwendungsbereich des allgemeinen Gesetzesvorbehalts wird mit Hilfe der Wesentlichkeitstheorie bestimmt. Nach dieser Theorie muss der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.¹⁰⁸ Was „wesentlich“ ist, ist in einer Reihe von BVerfG-Entscheidungen herausgearbeitet worden. Für unseren Zusammenhang ist bedeutsam, dass alle grundrechtsrelevanten Entscheidungen dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt unterliegen. Die Grundrechtsrelevanz der Abwasserabgabe ist bereits festgestellt worden (siehe oben 3.2). Somit unterliegt die Abwasserabgabe dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt.

Mit dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt ist nicht nur das Gesetz im materiellen Sinne angesprochen,¹⁰⁹ sondern auch das Verhältnis von parlamentarischer und exekutiver Gesetzgebung; denn im Anwendungsbereich des allgemeinen Gesetzesvorbehalts ist das Parlament gefordert: es darf die Entscheidung über die Grundlagen des Handelns nicht anderen Normgebern, auch nicht der Exekutive, überlassen. Gefordert ist daher ein förmliches Gesetz durch den parlamentarischen Gesetzgeber, das allerdings im Rahmen der Bestimmtheitsanforderungen durch sonstiges Recht konkretisiert werden kann.¹¹⁰

¹⁰⁵ Vgl. *Sacksofsky* (2012), § 40, Rn. 79 (mit umfangreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG und der Literatur).

¹⁰⁶ Vgl. statt vieler: *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (2012), zu Art. 20, Rn. 47.

¹⁰⁷ Vgl. *Sachs*, in: *Sachs* (2011) zu Art. 20, Rn. 113.

¹⁰⁸ *Jarass*, ebenda; *Sacksofsky* (2012), Rn.84, jeweils mit umfangreichen Hinweisen auf die BVerfG-Rechtsprechung.

¹⁰⁹ Dazu näher *Sachs*, in: *Sachs* (2011), zu Art. 20, Rn. 107.

¹¹⁰ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (2012), zu Art. 20, Rn. 53.

Wie genau und bestimmt das förmliche Gesetz sein muss, hängt wiederum von der Wesentlichkeit ab.¹¹¹ In den Worten von *Hartmut Maurer*:

„Je nach dem Grad der Wesentlichkeit besteht eine Stufenfolge von ganz wesentlichen Angelegenheiten, die der parlamentarische Gesetzgeber selbst regeln muss, über weniger, aber doch noch wesentliche Angelegenheiten, die aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung durch Rechtsverordnung (Art. 80 I 2 GG) geregelt werden können, bis zu den nicht mehr wesentlichen Angelegenheiten, die von der Verwaltung selbst [...] geregelt werden können. Die Wesentlichkeit entscheidet nicht nur über die Reichweite, sondern auch über die Regelungsdichte; je wesentlicher eine Angelegenheit ist, desto präziser und differenzierter muss die jeweilige Regelung sein.“¹¹²

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass der allgemeine Gesetzesvorbehalt verlangt, dass der Gesetzgeber in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen hat. Daraus folgt die Notwendigkeit eines förmlichen Gesetzes, aber nicht zwingend die Notwendigkeit einer jeden Regelung durch förmliches Gesetz. Auch der Einsatz der Rechtsverordnung bleibt im Rahmen des allgemeinen Gesetzesvorbehalts möglich. Das konkrete Verhältnis von förmlichem Gesetz (Parlamentsgesetz) und Rechtsverordnung bestimmt sich nach dem Grad der Wesentlichkeit.

1.3.3.4 Schlussfolgerungen für das Abwasserabgabenrecht

Der verfassungsrechtliche Maßstab für den Gebrauch von Gesetzes- und Verordnungsrecht ist mit der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG insgesamt unscharf bestimmt, weil es nicht nur auf die Abgrenzung von „wesentlich“ und „unwesentlich“ ankommt, sondern darüber hinaus auf den Grad der Wesentlichkeit.

Versucht man die Gegenstände des Abwasserabgabenrechts nach dem Grad der Wesentlichkeit zu sortieren, so fallen die Bestimmung des Abgabesatzes, die Parameter der Abgabebemessung, die Möglichkeiten der Minderung durch Einhaltung des Standes Technik, durch Verrechnung und Herabberklärung sowie die Zweckbindung des Abgabeaufkommens sicherlich zu den ganz wesentlichen Regelungen, die vom parlamentarischen Gesetzgeber getroffen werden müssen.

Zu den Parametern der Abgabebemessung, die als ganz wesentlich einzuordnen sind, zählt nicht nur die lapidare Entscheidung, dass die Abgabe nach der Schädlichkeit zu bemessen ist, sondern auch die Entscheidung, welche Parameter für die Schädlichkeitsbestimmung maßgeblich sein sollen. Dass dabei der Stand der Wissenschaft und Technik, jedenfalls aber eine vernünftige sachverständige Einschätzung, gesetzesvorbereitend einzubeziehen ist, ergibt sich schon aus den Pflichten einer guten Gesetzgebungsarbeit.

Wie erwähnt, muss die Festlegung des Abgabesatzes dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten bleiben. Dies gilt selbstverständlich auch für die im Rahmen dieser Studie diskutierte mögliche Reformfestlegung, dass der Abgabesatz zur Aufrechterhaltung seiner Lenkungsfunktion

¹¹¹ *Jarass*, Rn. 54.

¹¹² *Maurer* (2013), § 8, Rn. 21.

dynamisch an die Inflationsrate zu koppeln ist und in welchen Zeitperioden dies zu geschehen hat. Als eine eher untergeordnete technische Frage, die dem Ordnungsgeber im Rahmen von Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG zur Ausgestaltung überlassen werden kann, erscheint demgegenüber die Frage, nach welchen Berechnungsmethoden der Inflationsausgleich zu bestimmen ist. Außergewöhnliche Inflationsraten können dazu führen, die Anpassung des Abgabesatzes nicht der Verordnung zu überlassen, sondern dem Parlament. Hier empfiehlt es sich, eine entsprechende Klausel in das AbwAG aufzunehmen, wenn man grundsätzlich die Anpassung an die Inflation als sinnvoll erachtet.

1.4 Zusammenfassung

(1) Die Abwasserabgabe ist ein Instrument zur verursachergerechten Anlastung der volkswirtschaftlichen Kosten (Umwelt- und Ressourcenkosten) der Abwassereinleitung und entspricht insoweit den Intentionen des Art. 9 WRRL. Da die Anlastung der Restverschmutzung im gegenwärtigen Abwasserrecht einzig über die Abwasserabgabe sichergestellt wird, ist sie notwendig für eine vollständige Verwirklichung der Ziele des Art. 9 WRRL. Die Mitgliedstaaten haben zwar das Recht, bei ihrer Wasserpreisgestaltung den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung Rechnung zu tragen (Art. 9 Abs. 1 UAbs.3 WRRL) und damit sowohl mit Blick auf die Verursacherorientierung, als auch mit Blick auf die Anlastung der betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kosten Abstriche geltend zu machen; diese bedürfen aber der Rechtfertigung. Ein vollständiger Verzicht auf das bereits eingeführte Instrument der Abwasserabgabe dürfte vor diesem Hintergrund europarechtlich nur schwerlich zu rechtfertigen sein, zumal andere als betriebswirtschaftliche Kosten über die klassischen Gebühren und Entgelte nicht angelastet werden können, und auch das Ordnungsrecht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit keine vollständige Internalisierung sicherstellen kann.

(2) In ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung schöpft die Abwasserabgabe ihr Potenzial zur verursachergerechten Kostenanlastung nicht aus, weil die Abgabepflicht derzeit nicht sicherstellen kann, dass die Verursacherorientierung bis zum Indirekteinleiter durchgehalten wird und weil Abgabensätze und Bemessungsparameter nur bedingt den Kostenanlastungsgedanken transportieren, weil mit der Abgabe auch andere Ziele verfolgt werden.

(3) Auch eine reformierte Abwasserabgabe, die darauf gerichtet ist, konsequent den Gedanken der (volkswirtschaftlichen) Kostenanlastung zu verwirklichen, bleibt auf eine politisch-dezisionistische Bestimmung des Abgabesatzes auf absehbare Zeit noch angewiesen, weil es vielfach an Marktpreisen, aber auch an praktisch geeignete Methoden der Kostenbestimmung mangelt.

(4) Umwelt- und Ressourcenkosten entstehen auch dann, wenn gute Gewässerzustände erreicht sind, weil die Aufnahmekapazität der Gewässer, in die eingeleitet wird, begrenzt ist und daher unter Bewirtschaftungsgesichtspunkten nur sehr eingeschränkt Nutzungen gestattet werden können.

(5) Die Abwasserabgabe ist eine nichtsteuerliche Abgabe. Sie ist als Gegenleistung für eine staatliche Leistung anzusehen, nämlich für die Erlaubnis, das Wasser zu nutzen, obwohl es rechtlich der Allgemeinheit und nicht dem Nutzer zugeordnet ist. Damit gehört sie als sog.

„Ressourcennutzungsgebühr“ zu den Vorzugslasten (Kausalabgaben), bzw. Entgeltabgaben und unterliegen nicht den Anforderungen, die das Verfassungsrecht an sog. Sonderabgaben richtet.

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

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

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

2. Ziele und Beurteilungskriterien einer Weiterentwicklung der Abwasserabgabe

Auf der Grundlage der im ersten Forschungsvorhaben¹¹³ entwickelten grundlegenden Leitlinien zu einer Reform hat das aktuelle Forschungsprojekt das Ziel, im Rahmen einer kritischen Überprüfung der aktuellen Rechtslage und ihrer Auswirkungen jeweils konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der Abwasserabgabe zu entwerfen, in ihren Auswirkungen zu bewerten und zu priorisieren sowie Vorschläge zu einer möglichen Novellierung des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) bis hin zu konkreten Formulierungsvorschlägen zu erarbeiten.

Eine systematische und funktionale Weiterentwicklung der Abwasserabgabe kann nur gelingen, wenn klare Zielstellungen benannt und explizite Beurteilungskriterien entwickelt sind, anhand derer mögliche Reformoptionen konkret abgeprüft werden können. Andernfalls bleibt eine Reform Stückwerk, die vielleicht Einzelaspekte „reparieren“, kaum aber in konsistenter Weise eine Weiterentwicklung betreiben kann. Zudem besteht die Gefahr, dass Teilziele bedient werden (z. B. Unterstützung der Kanalsanierung), der lenkungspolitische Gesamtzusammenhang aber schrittweise immer weiter aufgelöst und Auswirkungen auf andere Zielstellungen (z. B. Aufkommen für Maßnahmen nach der WRRL) nicht ausreichend berücksichtigt werden.

In diesem Sinne soll zunächst klar definiert werden, in welche Richtung ein Reformprozess angestoßen werden soll und welchen Zielen dieser dienlich sein möge (Abschnitt 2.1). Zugleich sind konkrete Beurteilungskriterien festzulegen, an denen einzelne rechtspolitische Maßnahmen in ihrem Zielbeitrag zu messen sind (Abschnitt 2.2). Gerade angesichts der Vielzahl an zu diskutierenden Reformoptionen (dazu unten Kap. 3) ist eine systematische Evaluierung erforderlich, um auch Wechselwirkungen zu identifizieren und die Auswirkungen auf z. T. widerstreitende Ziele (Lenkungsintensität, Praktikabilität, Aufkommen, wirtschaftliche Vertretbarkeit) abschätzen zu können (dazu Kap. 4).

2.1 Leitlinien einer Reform

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

¹¹³ Siehe Gawel/Köck et al. (2011).

Leitlinie einer Reform des Abwasserabgabengesetzes ist vor diesem Hintergrund das Ziel einer Ertüchtigung der Lenkungswirkung der Abgabe zugunsten des Gewässerschutzes unter Berücksichtigung der dadurch für Einleiter und Vollzugsbehörden jeweils ausgelösten Belastungen. Unter Wahrung der Grundkonstruktion der Abgabe sollen auf diese Weise drei grundlegende Reformziele ermöglicht werden:

- einerseits eine **Modernisierung** vor dem Hintergrund veränderter gewässergütepolitischer Prioritäten und Vollzugsbedingungen, aber auch veränderter Vermeidungsoptionen und -kosten gelingen – 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. Eine solche Effektivierung erfordert eine Fokussierung der konkreten Ausgestaltung auf den Lenkungsauftrag, aber auch eine Überprüfung des konkreten Zusammenspiels aus Wasserordnungsrecht und Abgabimpuls, um mögliche Fehlsteuerungen zu identifizieren und abzustellen. Dies folgt im Übrigen der Empfehlung des SRU von 2004, der es „vor dem Hintergrund der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie für geboten [hält], die Abwasserabgabe unter Rückbesinnung auf ihren ursprünglichen Zweck als eigenständiges Lenkungs- und Internalisierungsinstrument im Restverschmutzungsbereich zu revitalisieren (Restverschmutzungsabgabe), das auf eine kontinuierliche Verbesserung des Gewässerzustandes abzielt“¹¹⁴.
- 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. Die Konsistenzstärkung dürfte auch die politische Akzeptanz verbessern. Dabei wird es insbesondere auch darauf ankommen, den in der Zwischenzeit von der Rechtsprechung z. T. entwickelten lenkungsfernen Auslegungen des AbwAG¹¹⁵ durch Klarstellungen erneut einen konsistenten Bezugsrahmen bereitzustellen und die Abweichungskompetenzen der Länder kritisch zu überprüfen.

Tendenziell bedeutet eine Intensivierung der durch die Abgaben verfolgten Lenkungsfunktionen zwar einen volkswirtschaftlichen und gewässergütepolitischen Ertrag. Dieser geht aber tendenziell auch mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei Behörden und Einleitern sowie mit ambivalenten Aufkommenseffekten einher (Minderaufkommen durch Messlösung, Mehraufkommen als Folge neuer Parameter etc.). Eine derartige Modernisierungs- und Effektivierungsstrategie muss deshalb stets die **vollzugspraktische Eignung** sicherstellen sowie die dadurch ausgelösten Belastungen in Verwaltung und Einleitungssektoren angemessen berücksichtigen. Hierzu diene im Vorhaben auch die Etablierung und Einbeziehung eines beratenden **Begleitkreises aus Praktikern** der Abwasserabgabe, die Entwicklung geeigneter Beurteilungskriterien für Reformmaßnahmen (dazu unten) sowie die multikriterielle Bewertung konkreter Vorschläge in Kap. 4. Während an isolierten

¹¹⁴ SRU (2004), Ziff. 478.

¹¹⁵ Siehe Berendes (2006).

Einzel-Reformvorschlägen oder aber lediglich konzeptionellen Richtungsempfehlungen im Schrifttum kein Mangel besteht,¹¹⁶ liegen doch bisher keine aktuellen Gesamtbetrachtungen vor, welche einzelne Reformoptionen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Anforderungen an eine weiterentwickelte Abgabenkonstruktion in rechtspolitisch und vollzugspraktisch belastbarer Weise zu einem zugleich wirkungsseitig abgesicherten Gesamt-Reformszenario zusammenfügen. Genau dies ist aber Ziel des Vorhabens.

Mögliche Ausgestaltungsvarianten einer künftigen Abwasserabgabe können nur dann systematisch beurteilt und für eine konkrete Novellierung in Betracht gezogen werden, wenn klargestellt ist, worauf die Reformbemühungen konkret abzielen und welche Beurteilungskriterien für einzelne Reformschritte im Einzelnen anzulegen sind. Hierzu wird nachfolgend ein einheitliches Beurteilungs- und Zielsystem entwickelt, das ein konsistentes und zielführendes Gesamtreformwerk sicherstellen soll (Abschnitt 2.2).

2.2 Zielsystem und anzulegende Beurteilungskriterien

Neben einem klaren Orientierungsrahmen an Leitlinien für eine Reform bedarf es eines konkretisierten Zielsystems, insbesondere für die „Lenkung“ einer Abgabe, sowie eines validen Kriterienrasters zur Beurteilung von Reformoptionen. Mögliche Ausgestaltungsvarianten einer künftigen Abwasserabgabe können dann systematisch beurteilt und für eine konkrete Novellierung in Betracht gezogen werden. Dabei wird von den drei in Abschnitt 2.1 skizzierten Reformperspektiven der **Modernisierung** (Anpassung an neue Rahmenbedingungen, z. B. Parameter), der **Effektivierung** (Stärkung des konzeptionellen Grundauftrages) und der **Konsistenzverbesserung** (Systematik der Abgabenelemente, Bund-Länder-Problematik, Konzept-Abweichungen durch Rechtsprechung, Rechtssicherheit) ausgegangen.

Zunächst ist darzulegen, worauf die Reformbemühungen konkret abzielen (**Reformziele**). Hier steht im Zentrum das **Lenkungsziel**, d. h. die Eignung der Abgabe, im Rahmen der Vorsorge für wohldefinierte Schadparameter ökonomische Anreize zu setzen, in effizienter Weise Mindernutzungen von Gewässern als Schadstoffsenke herbeizuführen. Durch die „Berücksichtigung“ von Umwelt- und Ressourcenkosten einer Nutzung von Gewässern als Schadstoffsenke im Restverschmutzungsbereich sowie durch das Setzen von Anreizen für eine gerade *effiziente* Gewässernutzung für diesen Zweck steht diese Zielsetzung in besonderer Weise im Einklang mit dem Auftrag aus Art. 9 WRRL. Das Vorhaben wird alle Konstruktionselemente der Abgabe sowie denkbare Reformoptionen unter dieser Leitlinie prüfen. Lenkung zerfällt dabei in das Vermögen, Einleiter (kurzfristig) zu Vermeidungsanstrengungen anzuhalten, um der Zahllast auszuweichen (**Substitutionseffekte**), sowie in die Effekte einer nicht vermiedenen Zahllast selbst, also die ökonomische Belastung der Gewässernutzung, von der langfristig gewässerschonende Überprüfungen von Produktions-, Konsum- und Kapitalbereitstellungsentscheidungen sowie Innovationen der Behandlungs- und Vermeidungstechnik ausgehen (**Einkommenseffekte**). Beide

¹¹⁶ Siehe dazu statt vieler nur Böhm (1989); DIW/FiFo (1999), 283 ff.; Ewringmann (2002), S. 265 ff.; Gawel/Köck et al. (2011); Gawel (2011b), S. 185 ff.; Nisipeanu (1997a); ders. (2006), S. 125 ff.; ders. (2013); Palm (2006), S. 53 f.; Palm/Wermter et al. (2012); SRU (1974); ders. (2004), 268 ff.; Scholl (1998).

Lenkungsdimensionen tragen zugleich eine zum Ordnungsrecht komplementäre und von Art. 9 WRRL im Grundsatz verlangte **Internalisierung externer Umwelt- und Ressourcenkosten** der Inanspruchnahme von Gewässern in ihrer Senkenfunktion. Reformoptionen müssen sich daher unter Lenkungs- wie unter Internalisierungs-aspekten insbesondere daran messen lassen, dass sie eine angemessene Zahllast generieren.

Vor diesem Hintergrund scheiden beispielsweise im Rahmen der Vorsorge angezeigte neue Schadparameter im Sinne von § 3 Abs. 1 AbwAG nicht bereits deshalb aus, weil gegenwärtig keine geeigneten oder erschwinglichen Vermeidungstechnologien bereit stehen oder deren Grenzkosten weit über den potenziellen Abgabesätzen liegen (fehlende Substitutionseffekte); grundsätzlich können auch statische und dynamische Einkommenseffekte sowie die Internalisierungsfunktion derartige Zahllasten rechtfertigen und einen langfristigen Strukturwandel initiieren.

Dabei geht das Vorhaben davon aus, dass die Grundausrichtung der Abwasserabgabe, welche in § 3 Abs. 1 Satz 1 AbwAG zum Ausdruck kommt („Die Abwasserabgabe richtet sich nach der Schädlichkeit des Abwassers“), die Lenkungsziele materiell anleitet. D. h. es kommt gerade auf ökonomische Anreize an, die Menge und Schädlichkeit von eingeleitetem Abwasser zu mindern. Anderweitige Lenkungsinhalte können zwar mitverfolgt werden, müssen sich aber vor dem Anspruch des hier verfolgten spezifischen Gewässerschutzes rechtfertigen.

Darüber hinaus gebietet die enge Verzahnung mit dem Wasserordnungsrecht, auch die **Vollzugshilfefunktion** zu betrachten: Neuregelungen sollen ein funktionales Zusammenspiel zwischen ordnungsrechtlichen Anforderungen an Abwasser- und Niederschlagswassereinleitungen und Abgabeanreiz gewährleisten und dabei insbesondere ordnungsrechtliche Vorgaben mit Hilfe des ökonomischen Hebels wirkungsvoll unterstützen.

Ferner ist als strikte Nebenbedingung für alle Reformüberlegungen die **Praktikabilität des Vollzuges** zu beachten: Das Vorhaben wird nur solche Neuregelungen in den engeren Empfehlungskreis aufnehmen, die erwarten lassen, im Vollzug für Behörden und Einleiter unter vertretbaren Bedingungen handhabbar zu sein. Die entsprechenden Informationen stellt insbesondere der Praxisbegleitkreis zur Verfügung.

Daneben wird zu Recht erwartet, dass die Regelungen zur Abgabenerhebung eine ausreichende **Rechtssicherheit** bieten, insbesondere also hinreichend klar formuliert sind und unnötige Unschärfen im Vollzug im Interesse sowohl der Zahler als auch der Vollzugsinstanzen vermeiden.

Schließlich ist beachtlich, mit welchem **Aufkommen** aus der modifizierten Abgabe jeweils zu rechnen ist und was dies **branchenspezifisch als (Zusatz-) Be- oder Entlastung** der industriellen oder kommunalen Einleitungssektoren bedeutet. Die Vertretbarkeit ist daher ebenso zu beachten wie das Interesse der öffentlichen Hand, aus der Restverschmutzung ein gewisses Netto-Aufkommen nach Abzug der Verwaltungskosten zu generieren.

Tabelle 2-1 fasst die wesentlichen Aspekte des Zielsystems noch einmal zusammen.

Tabelle 2-1: Zielsystem der Weiterentwicklung der Abwasserabgabe
(Eigene Darstellung)

Allokations- ziele	Lenkungs- eignung	Effektivität I (Ausrichtung auf Gewässerschutz / auf Schädlichkeit von Abwasser)	
		Effektivität II (Ausrichtung auf <u>andere</u> Ziele)	
		Effizienz durch Substitutionseffekte	
		Effizienz durch Einkommenseffekte	
		Widerspruchsfreiheit Art. 9 WRRL	
Neben- wirkungen der Abgaben- lenkung	Funktionale Verzahnung mit dem Ordnungsrecht	Konsistenz	
		Vollzugshilfe	
Neben- wirkungen der Abgaben- lenkung	Praktikabilität	Vollzugsaufwand der Abgabepflichtigen	
		Behördlicher Vollzugsaufwand	
		Rechtssicherheit	
	Zahllasteffekte	Wirtschaftliche Belastung	Industriell-gewerbliche Sektoren
			Gebührenzahler
		(Netto-)Aufkommen	

Aus diesem Zielkanon sind nachfolgend **konkrete Beurteilungskriterien** für einzelne Reformschritte abzuleiten. So kann etwa die Funktion, ökonomische Anreize gerade im Bereich der Schonung von Gewässern als Senke für Schadstoffe zu etablieren, anhand des Indikators „Bezug zur Abwasser-Schädlichkeit“ oder weiter gefasst „Bezug zum Gewässerschutz“ evaluiert werden. Beispielsweise eröffnet § 10 AbwAG derzeit die Möglichkeit, die Zahllast gerade nicht als langfristige Beschwer zur Initiierung von Überprüfungen gewässernutzungsrelevanter ökonomischer Entscheidungen einzusetzen sondern als kurzfristige Anreizmasse zur Verwirklichung mehr oder weniger gewässerschutzdienlicher Maßnahmen der Einleiter. Hier stellt sich die Abwägungsfrage, welche Funktion der Zahllast dem Gewässerschutz im Ergebnis dienlicher ist und wie weit der Kreis verrechnungsfähiger Investitionen gezogen werden sollte (dazu unten Abschnitt 3.1.6). So könnte der Bezug zur Abwasser-Schädlichkeit zwar bei weiter Definition (noch weiter) gelockert, aber durchaus funktional der Gewässerschutz insgesamt bedient werden, etwa indem die Förderung von Investitionen im Kanalbereich über den Verrechnungsweg ausgeweitet und somit z. B. Anreize zum Anschluss weiterer Kleineinleiter an zentrale Kläranlagen erhöht werden. Die konkreten Beurteilungskriterien machen derartige Zusammenhänge transparent und ermöglichen politische Abwägungen.

Vor diesem Hintergrund wird folgender konkretisierte **Katalog an Beurteilungskriterien** herangezogen:

A. Kostenverantwortung

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

B. Effektivität

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

C. Verteilungseffekte

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

D. Rechtssicherheit

Auf diese Weise wird ein **einheitliches Beurteilungs- und Zielsystem** herangezogen, das ein konsistentes und zielführendes Gesamtreformwerk ermöglichen soll. Denn typischerweise sind bei Eingriffen in die gegebene Abgabenkonstruktion widerstreitende Zielbeiträge abzuwägen. Das in Tabelle 2-1 dargestellte Grundgerüst an Beurteilungskriterien soll gerade diese Zielkonflikte transparent machen und die in Kap. 4 anstehenden abwägenden Entscheidungen fundieren. Durch die breite Kriterienschau und eine methodenbasierte Abwägung (multikriterielle Analyse) wird sichergestellt, dass eine eindimensionale Optimierung ebenso vermieden wird wie eine Novellierung im Bereich weniger relevanter oder transaktionskostenintensiver, aber zielbeitragsarmer Problembereiche.

2.3 Zielkritik: Erschöpfung einer Lenkungszielstellung der Abwasserabgabe?

Gegenüber der in Abschnitt 2.2. zuvor skizzierten Ziel-Perspektive wird freilich im Schrifttum anhaltend, so auch erneut in jüngerer Zeit, eine generelle konzeptionelle Erschöpfung von Lenkungszielstellungen der Abgabe gesehen,¹¹⁷ daraus eine Dominanz von Fiskalmotiven bei der Weiterentwicklung abgeleitet¹¹⁸ oder eine allgemeine Zielunklarheit der Abwasserabgabe¹¹⁹ diagnostiziert bzw. der Bedarf zur Formulierung „neuer“ und „eindeutiger“ Zielvorgaben gesehen¹²⁰. Bisweilen wird auch ein weiterentwickelnder Ansatz, der vom Lenkungsgedanken der Abwasserabgabe ausgeht, als zu unambitioniert verworfen und – etwa unter bloßen Finanzierungsgesichtspunkten – eine völlige Neuausrichtung der Abgabe¹²¹ gefordert.

Allen diesen Einschätzungen gemeinsam ist die Vorstellung, ein über die Abwasserabgabe administrierter Preis auf schädliche Abwassereinleitungen könne unter den gegebenen wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen keinen Lenkungsauftrag mehr wahrnehmen und sei daher als „ökonomischer Hebel“ weder noch länger zu rechtfertigen noch künftig sinnvoll zu ertüchtigen. Diese in vielfältigen Variationen seit langem vorgetragene Kritik verkennt *grundlegend* Sinn und Erscheinungsformen ökonomischer Verhaltenslenkung über (administrierte) Preise.¹²²

Um dies in komprimierter Form noch einmal zu skizzieren, seien nachfolgend die wiederkehrenden Haupt-Motive der Lenkungskritik kurz rekapituliert:

1. Da in Deutschland kein Wassermangel herrsche, bedürfe es keiner (ergänzenden) Knappheitsbewirtschaftung durch eine Abgabe.¹²³
2. Da bereits weitgehend zufriedenstellende chemische Gewässergütezustände erreicht und in früheren Jahrzehnten noch fehlende Kläranlagen zwischenzeitlich errichtet seien, habe die Abwasserabgabe „ihr Ziel“ erreicht und somit ihre Existenzberechtigung verloren.¹²⁴
3. Auch eine Rechtfertigung der Abwasserabgabe über Art. 9 WRRL laufe ins Leere, da bei Erreichen „guter Zustände“ keine (zusätzlichen) Umwelt- und Ressourcenkosten mehr zu berücksichtigen seien.¹²⁵

¹¹⁷ Nisipeanu et al. (2013), S. 71; Durner/Waldhoff (2013), S. 104; Palm u. a. (2012), S. 1048 ff. So auch bereits Köhler/Meyer (2006), S. V. So unlängst auch BDEW (2013), S. 3: „Weder das Wasserhaushaltsgesetz noch die Abwasserverordnung zeigen deshalb neue Zielsetzungen auf, die es durch eine Modifizierung oder sonstige Fortschreibung des AbwAG zu erreichen gälte.“

¹¹⁸ Nisipeanu et al. (2013), S. 71. Köhler/Meyer (2006), S. V, sehen als Ergebnis verschiedener Entwicklungen eine „wasserwirtschaftlich überflüssige“ „Ressourcen- und Finanzierungsabgabe“.

¹¹⁹ Siehe etwa Durner/Waldhoff (2013), S. 102 f.

¹²⁰ Palm u. a. (2012), S. 1048 ff.

¹²¹ BDEW (2013).

¹²² Dazu bereits eingehend Gawel/Ewringmann (1994b), Gawel (2001), Gawel (2011a), Gawel/Köck u. a. (2011), Gawel (2013).

¹²³ So etwa – wenngleich mit Blick auf Wasserentnahmeabgaben – Euler (1998).

¹²⁴ Statt vieler etwa Bode (2011).

¹²⁵ So etwa Palm u. a. (2011); ähnlich bereits Fries/Nafu (2006), S. 156 f. Siehe auch VKU (2008), S. 4.

4. Selbst wenn noch Handlungsbedarf bestünde, sei der mit der Abwasserabgabe verbundene Anreiz zur Investition in verbesserte Abwasserbehandlungsmaßnahmen angesichts der hohen Standards und der mit weiteren Verbesserungen einhergehenden Grenzkosten zu gering und die Abgabe somit lenkungspolitisch wirkungslos.
- Ad 1: Der Verweis auf das Wasserdargebot in Deutschland geht schon deshalb fehl, weil hierbei die Konzepte von „Wassermangel“ und „Wasserknappheit“ verwechselt werden.¹²⁶ Knappheit im ökonomischen Sinne ist nicht mit einem „Mangelzustand“ gleichzusetzen, bei dem die Nachfrage nicht bedient werden kann. „Knapp“ sind aus ökonomischer Perspektive vielmehr alle Güter, an die unterschiedliche Nutzungsansprüche in einem Ausmaß gestellt werden, dass eine nicht umfassend auflösbare Konkurrenz dieser Ansprüche vorliegt. Auf funktionierenden Märkten wird eine solche Knappheit durch die Existenz eines Preises sichtbar, der u. a. anzeigt, dass zur Produktion dieser Güter begrenzte und werthaltige Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital, Natur, Wissen) eingesetzt werden mussten, die nunmehr für alternative Verwendungen nicht mehr zur Verfügung stehen. In diesem Sinne sind auch Brot und Mobiltelefone knapp, obwohl hieran in Deutschland gewiss kein Mangel besteht. Die Knappheit der von Gewässern erbrachten vielfältigen Ökosystemleistungen wird hingegen daran deutlich, dass typischerweise eine bestimmte Nutzungsart (z. B. Einleitung von Abwässern) andere ausschließt oder zumindest beeinträchtigt (z. B. Nutzung als Badegewässer). Ein umfangreich als Abwassersenkende dienender Vorfluter wird nur begrenzt für die Gewinnung von Trinkwasser, als Badegewässer oder Angelgewässer geeignet sein.

Indem die Abwasserabgabe dem Einleiter diese Beeinträchtigung in Form entgangener Nutzungsmöglichkeiten durch einen administrierten Preis für seine Gewässernutzung signalisiert, legt sie die Grundlage für einen Ausgleich der bestehenden Nutzungskonflikte auf volkswirtschaftliche effiziente Weise: Ist der Einleiter bereit, den Preis zu zahlen, bedeutet dies (im Idealfall der Übereinstimmung des Preises mit den Verzichtskosten entgangener Nutzungen), dass sein Nutzungsinteresse gegenüber konkurrierenden Ansprüchen überwiegt, sein Interesse also ökonomisch gesehen Vorrang hat. Im entgegengesetzten Fall müssen seine Ansprüche vor denen konkurrierender Nutzungen zurückstehen. Auf diese Weise findet das Gut „Ökosystemleistungen von Gewässern“ seine Verwendung stets dort, wo es den höchsten gesellschaftlichen Nutzen stiftet. Dabei ist weiterhin zu bedenken, dass Knappheit nicht allein in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht bestehen kann: Selbst wenn „unendlich viel“ Wasser vorhanden wäre, kann infolge einer hohen Schadstoffbelastung eine Verknappung in dem Sinne auftreten, dass es für viele Anwendungen nicht mehr zur Verfügung steht (z. B. Trinkwassergewinnung, Erholungszwecke, Einsatz für Produktionszwecke). Knappheit aus Sicht der an der Schädlichkeit des Abwassers orientierten Abwasserabgabe bezieht sich also genau genommen auf das Gut „Nutzungsvorrat von Gewässern“, so dass ein möglichst großes Potenzial unterschiedlicher Nutzungsalternativen bewahrt werden kann.

Im Übrigen ist auch die Vorstellung, ein gegebenes Dargebot könne vollständig mengenmäßig für anthropogene Zwecke „entnommen“ und verwendet werden, verfehlt.¹²⁷ Dies vernachlässigt die nach § 1 WHG ebenfalls schutzwürdigen natürlichen Funktionen des Wasserhaushaltes. Zu

¹²⁶ Dazu bereits *Gawel/Fälsch* (2011); *Gawel* (2013).

¹²⁷ Siehe *Gawel/Fälsch* (2011) m. w. Nachw.

Recht gilt daher nach internationalen Konventionen (Konzept des „Water Exploitation Index“¹²⁸) bereits ab einer Nutzungsquote von 20% „Wasserstress“ – ein Wert, der für verschiedene Flussgebietseinheiten in Deutschland (Rhein, Weser, Elbe) längst erreicht ist.¹²⁹

- Ad 2: Auch der zweite Einwand gegen die Abwasserabgabe, aufgrund des mittlerweile stark verbesserten chemischen Zustandes der Gewässer habe diese ihre Existenzberechtigung eingebüßt, hält einer näheren Prüfung nicht stand. Zunächst einmal ist darauf zu verweisen, dass die chemische Gewässerqualität zwar durchaus inzwischen in weiten Teilen Deutschlands zufriedenstellend ist. Gleichwohl existieren weiterhin zahlreiche Wasserkörper, bei denen weiterhin Handlungsbedarf gegeben ist. Vielfach wird dies auf diffuse Einträge, etwa aus der Landwirtschaft zurückzuführen sein. Wie eine aktuelle Studie aus Hessen jedoch zeigt, kommt auch Punktquellen hierbei weiterhin eine hohe Bedeutung zu: Während über 90 % der untersuchten Gewässer im Abstand von mindestens 3 km zur nächsten Kläranlage mindestens einen guten Zustand erreichten, war dies bei Gewässern in geringerem Abstand nur bei etwa 50 % der Fall.¹³⁰ Den Autoren zufolge sind Einleitungen aus Kläranlagen „still an important source of oxygen-depleting organic pollution, despite the extensive technological improvements in wastewater management over several centuries“¹³¹. Zudem rücken – bei fortlaufend steigenden Ansprüchen an die Gewässergüte – laufend weitere Stoffe und Einträge in den Fokus, deren Gewässerbelastung als problematisch gilt: Dies gilt für Salze und Wärme ebenso wie für prioritäre Stoffe nach Unionsrecht und ganz allgemein für Mikroverunreinigungen. Insoweit kann von einer Erledigung von Problemstellungen im Bereich der chemischen Gewässergüte kaum gesprochen werden.

Selbst wenn diffuse Einleitungen heute die einzige relevante Eintragsquelle von Schadstoffen bildeten, so wäre die Abwasserabgabe keineswegs überflüssig. Würde die von ihr ausgehende *Preiskorrektur* bzgl. Güter und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Gewässernutzung rückgängig gemacht werden, nähme die ökonomische Attraktivität der Verschmutzung von Gewässern durch Abwassereinleitungen wieder zu, woraufhin die bisher erreichten Erfolge gefährdet würden. „Das Ansinnen, eine Abgabe nach einem bestimmten Erfolg wieder abzuschaffen, ist insoweit ähnlich plausibel wie der Vorschlag, ein Verbot wieder aufzuheben, wenn sich vorübergehend keine Übertretungen haben feststellen lassen, oder einen Immissionsgrenzwert wieder zu streichen, wenn z. Z. keine Überschreitung droht“.¹³² Mit der nämlichen Begründung („gute Erfolge in der Vergangenheit“) ließe sich auch der Wegfall des kompletten Wasserordnungsrechtes einfordern, was aus naheliegenden Gründen aber niemand tut. Allein zur Bewahrung der Erfolge aus der Vergangenheit ist es aber sogar im Gegenteil erforderlich, den Abgabeanreiz analog zur wirtschaftlichen Entwicklung nominal stetig zu erhöhen, um den Realwert des Anreizes auch in einer dynamischen, insbesondere inflationären Wirtschaft aufrecht zu erhalten.

¹²⁸ Vgl. *Raskin/Gleick et al.* (1997).

¹²⁹ EEA (2009).

¹³⁰ Vgl. *Bunzel/Kattwinkel/Liess* (2013).

¹³¹ Ebd., S. 597.

¹³² *Ewringmann* (2002), S. 269.

Schließlich ist zu bedenken, dass sich das Ziel der Abgabe keineswegs in der Herstellung eines Punktziels erschöpft. Schon der Einschluss von Schadparametern in die ursprüngliche Bemessungsgrundlage von 1976, die im damaligen Güteklassen-System nicht enthalten waren, deutet ein erweitertes Zielverständnis an. Zudem verweisen die Bestrebungen zur Erhöhung der Abgabe Anfang der 1990er Jahre¹³³ trotz bereits umfangreicher Erfolge nicht allein auf den Wunsch der Bundesländer nach höheren Einnahmen. Vielmehr rückte im Anschluss an die zuvor im Zentrum stehende Gefahrenabwehr verstärkt das Motiv eines *vorsorgenden Ressourcenschutzes* in den Vordergrund, der sich einem nicht quantifizierbarem Zurückdrängen von Ressourcennutzungen verschreibt und somit noch unerkannten Gefahren vorbeugt sowie heute noch nicht absehbaren, zukünftigen Nutzungsansprüchen Chancen zur Realisierung wahrht.¹³⁴

- Ad 3: Mit Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie hat die Abwasserabgabe zudem zwischenzeitlich eine weitere Legitimationsgrundlage erhalten (dazu oben Abschnitt 1.2). In diesem Zusammenhang besteht allerdings teilweise die Vorstellung, nach dem Erreichen „guter Zustände“ entfalle sachlogisch das Erfordernis einer Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten.¹³⁵ Auf die Abwasserabgabe bezogen dürfte dies implizieren, dass bei hinreichend gutem chemischen Zustand der Einleitungsgewässer eine jedenfalls unionsrechtliche Rechtfertigung entfalle (dazu bereits oben Abschnitt 1.2.4). Jenseits der Frage, inwieweit sich dies *rechtlich* Art. 9 WRRL überhaupt je entnehmen lassen kann, verkennt auch dies grundlegend die *ökonomische* Funktionsweise einer Abgabe, die Umwelt- und Ressourcenkosten (URK) anzulasten bestrebt ist. Diese ökonomischen Funktionszusammenhänge dürften wiederum bei der juristischen Auslegung von Art. 9 WRRL nicht völlig unbeachtlich sein: Die **Anlastung von URK bei den Verursachern** sowohl in dem über das Punktziel „guter Zustand“ hinausgehenden Umfange nach als auch dauerhaft über den Zeitpunkt erstmaliger Zielerreichung hinaus ist nämlich ökonomisch keineswegs funktionslos – und zwar aus fünf Gründen:

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

2. *Effizienter Strukturwandel der Volkswirtschaft über Markt- und Preiseffekte*: Die URK-Anlastung bezweckt nicht nur unmittelbar (technische) gewässerbezogene Maßnahmen bei den direkt Belasteten, sondern auch eine Weiterwälzung der Preiskorrektur in der Wertschöpfungskette: Spürbare URK bewirken eine Rentabilitätsbelastung des in einer wasserintensiven Produktion eingesetzten Kapitals, möglicherweise auch – je nach

¹³³ Z. B. BT-Drs. 390/90 (Beschluss), S. 1 f.

¹³⁴ Vgl. *Hansmeyer/Schneider* (1992).

¹³⁵ So etwa *Palm u. a.* (2011); ähnlich bereits *Fries/Nafu* (2006), S. 156 f. Siehe auch *VKU* (2008), S. 4.

Überwälzungsgrad – erhöhte Produktpreise. Ob dies auf der Konsumentenseite zu Mindernachfragen oder auf der Angebotsseite zu Produktionseinschränkungen, Produktionsumstellungen, Produkt- oder Verfahrensinnovationen oder zum Abzug des Kapitals in volkswirtschaftlich ergiebigere Verwendungen mit höherer Renditechance führt, bleibt den marktlichen und betrieblichen Entscheidern überlassen. Diese Markt- und Preiseffekte auf vorgelagerten Faktormärkten (z. B. Kapitalmarkt) und nachgelagerten Absatzmärkten tragen langfristig tendenziell zu einem ökologischen Strukturwandel bei, der ebenfalls von Mindernutzungen des Wasserhaushaltes begleitet ist. Diese Markt- und Preiseffekte sind wichtiger Bestandteil der ökonomischen Funktionalität von URK und können nicht einfach abgeschaltet werden, weil ein Ziel erreicht sei: Ihre Anlastung sichert eine effiziente Restrukturierung aller wasserbezogenen Produktions- und Konsumprozesse unter Beachtung der wahren Faktorkosten der Wasserinanspruchnahme. Zwar kann ein ökologisches Ziel auch anderweitig (nämlich ineffizient) erreicht werden, die dauerhafte URK-Anlastung sichert aber gerade den Effizienz-Mehrwert bei der Zielerreichung.

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

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

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

- Ad 4: Auch der Einwand, die Abgabe könne angesichts hoher Kosten für technische Lösungen zur weiteren Verbesserung der Ablaufwerte ohnehin keine Wirkung entfalten, verkürzt abermals die ökonomische Funktionsweise einer lenkenden Umweltabgabe auf akute Substitutionseffekte und verkennt deren dynamische Funktionsweise.¹³⁶ Abgaben lenken über sog.

¹³⁶ Dazu bereits eingehend *Ewringmann/Schafhausen* (1985); *Gawel/Ewringmann* (1994b); *Gawel* (2001), *Gawel/Köck u. a.* (2011), S. 78 ff.; *Gawel* (2011a), *Gawel* (2011b), S. 189 ff.

Einkommenseffekte¹³⁷ (dazu bereits oben) auch und gerade dann, wenn Einleitern aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen kurzfristig keine Optionen zu weitergehenden Behandlungsanstrengungen eröffnet sind – über nachgelagerte Markt- und Preiseffekte, über Rentabilitäts- und Wettbewerbseffekte und vor allem auch über längerfristig wirkende Innovationseffekte. Denn Sinn der Zahllast ist es in dynamischer Hinsicht auch, gerade erst neuartige Optionen hervorzubringen, die vielleicht künftig eine wirtschaftliche Zusatzvermeidung oder Zusatzreinigung gestatten. Das aktuelle Technik- und Kostenniveau ist für die dynamischen Effekte gerade nicht ausschlaggebend. Ob die Zahllast auf verbleibende Abwassereinleitungen auf der nachgelagerten Konsumentenseite zu Mindernachfragen oder auf der Angebotsseite zu Produktionseinschränkungen, Produktionsumstellungen, Produkt- oder Verfahrensinnovationen oder zum Abzug des Kapitals in volkswirtschaftlich ergiebigere Verwendungen mit höherer Renditechance führt, bleibt gerade den marktlichen und betrieblichen Entscheidern überlassen. Abgaben lassen als ökonomische Instrumente Freiheitsgrade der Entscheidung über knappe Ressourcen, um dezentrales Kosten- und Nutzenwissen zu verwenden, das einem zentralen Planer nicht zur Verfügung steht – der Markt wird als „Entdeckungsverfahren“ genutzt. Ob dabei Mindernutzungen tatsächlich ins Werk gesetzt werden, in welchem Umfang, in welcher Region und Branche sowie auf welcher Stufe des Wertschöpfungsprozesses und wann genau (jetzt oder später), bleibt im Rahmen der Abgabenlenkung aus gutem Grunde gerade offen.

Dass die Abwasserabgabe ausdrücklich auch diesen Wirkungsbereich einschließt, kommt bereits in der ursprünglichen Gesetzesbegründung zum Ausdruck: Ziel der Abgabe ist demnach nicht allein der Bau von Kläranlagen, sondern ebenfalls die Verbesserung des Standes der Abwasserbehandlungstechnik, die verstärkte Einführung abwasserarmer- bzw. abwasserloser Produktionsverfahren sowie eine sparsame Verwendung abwasserintensiv hergestellter Güter.¹³⁸ Zugleich sollen Abgaben nicht nur auf eine globale Minderung hinwirken, sondern dabei vor allem auf eine *effiziente*, d. h. kostenminimale Strukturierung verschiedener Minderungsbeiträge einzelner Einleiter. Restverschmutzungsbelastung und Effizienzanzreiz 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.

Vor diesem Hintergrund ist die seit langem weithin vernehmbare Klage darüber, die Abwasserabgabe habe angesichts der „erreichten wasserwirtschaftlichen Verhältnisse“¹³⁹ lenkungspolitisch nichts mehr zu erledigen und erschöpfe sich mithin im Fiskalischen,¹⁴⁰ sachlich kaum nachvollziehbar. Die rhetorische Frage, „welche Kläranlage denn noch gebaut werden solle“, die eine Abgabe sinnvollerweise anreizen könnte,¹⁴¹ verfehlt den Ansatz einer Abgabenlenkung

¹³⁷ Vgl. z. B. *Kemper* (1993), S. 38; *Reichmann* (1994), S. 53-58; *Gawel* (2011a).

¹³⁸ Vgl. BT-Drs. 77/2272, S. 2.

¹³⁹ *Palm u. a.* (2012), S. 1051.

¹⁴⁰ *Nisipeanu et al.* (2013), S. 71, der von „Gewöhnung“ der Gebietskörperschaften an eine bequeme Finanzquelle ohne wirklichen Gestaltungssinn spricht. Eine zu Lasten von Lenkung immer stärker erfolgende Akzentuierung des Fiskalzweckes wollen auch *Durner/Waldhoff* (2013), S. 104 f., sowie *Köhler/Meyer* (2006), S. V, wahrnehmen.

¹⁴¹ So wohl *Nisipeanu et al.* (2013), S. 71, wenn dort festgehalten wird: „[Die Abgabe] schafft keine Anreize mehr für zusätzliche Reinigungsleistungen und es fällt zudem schwer, einen wasserwirtschaftlichen Problembereich zu identifizieren, der sich mit der Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe im Sinne einer Verhaltenssteuerung lösen ließe“.

vollständig: Eine Abgabe signalisiert den Gewässernutzern die (verbleibenden) gesellschaftlichen Kosten ihrer Inanspruchnahme und überlässt es gerade aus Effizienzgründen den Einleitern, daraus kurz- mittel- oder langfristig die Konsequenzen auf Absatz-, Beschaffungs- oder Kapitalmärkten sowie technologisch auf allen Stufen der Wertschöpfung zu ziehen, wenn Abwasser nunmehr – grundlegender marktwirtschaftlicher Logik folgend – ebenfalls seinen Preis erhält wie andere Faktoren oder Konsumgüter auch. Im Gegensatz zum Ordnungsrecht muss eine Abgabe die Frage, was genau als Folge ihrer Erhebung „denn noch geschehen“ solle, gar nicht beantworten! Diese Antwort gibt vielmehr der Markt. Es bleibt dann Sache der politischen Steuerung, die jeweiligen „Marktantworten“ und die umweltpolitischen Erwartungen an eine fortlaufend verbesserte Gewässergüte allgemein aufeinander abzustimmen. Diese Erwartungen sind bei einer auf Strukturwandel abzielenden Abgabe aber gerade nicht punktförmig oder maßnahmenkonkret, sondern zielen insgesamt auf fortlaufende Verbesserungen und Innovationen ab.¹⁴²

Aus ökonomischer Sicht ist die Zahllast, die auf nicht vermiedene „Restnutzungen“ anfällt, essentieller Bestandteil der Ressourcenlenkung: Nur sie vermittelt den nötigen vollständigen Kaufkraftentzug, der die Rentabilität wasserintensiver Produktionsprozesse entsprechend den sozialen Kosten der Ressourcennutzung belastet, die Preise der hieraus hervorgegangenen Produkte auf ihr „kostenwahres“ Niveau anhebt, alle Ressourcennutzer wettbewerbsneutral anhand „ökologisch wahrheitsgetreuer“ Preise entscheiden lässt und permanent zu Innovationen zwecks Kostenminderung und weiterer Ressourcenenlastung anhält. Die URK-Anlastung ist daher auch bei „Zielerreichung“ mitnichten überflüssig, sondern vermittelt vielmehr den aus Effizienzgründen notwendigen Kaufkraftentzug als Entgelt für die Faktornutzung. Der explizite Effizienzauftrag bei der Nutzung von Wasserressourcen aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 1. Sp.str. WRRL kann mithin nicht (mehr) erfüllt werden, wenn die Anlastung der URK bei Zielerfüllung ausgesetzt oder gar in Höhe des Übererfüllungsbetrages von vorneherein als Freibetrag ausgereicht würde.

Im Hinblick auf die genannten Funktionen der Zahllast wird schließlich deutlich, dass auch die in der Vergangenheit mehrfach erfolgte Verschärfung der ordnungsrechtlichen Anforderungen (Fortschreibung des S.d.T.) keine Begründung für einen Verzicht auf die Abwasserabgabe bzw. ihre notwendige Ertüchtigung darstellen kann. Zwar wird der Wirkungsbereich der Abgabe durch diese Entwicklung immer kleiner (und die mit der undifferenzierten ordnungsrechtlichen Steuerung verbundenen Effizienzverluste immer größer). Die Aufgabe des Instrumentes, über das Belegen der Restverschmutzung mit einem Preis den Gewässernutzern die sozialen Kosten ihres Handelns aufzubürden und hierdurch die ansonsten bestehende Verzerrung der Rentabilität gewässerschädigender Aktivitäten zu mindern, bleibt davon jedoch unberührt. Solange diese Aufgabe aufgrund von Verrechnungsoptionen, Tarifspaltung etc. nur sehr eingeschränkt wahrgenommen werden kann, ist die Reformbedürftigkeit des Abwasserabgabengesetzes weiterhin gegeben.

Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner „neuen Zielsuche“ für die Abwasserabgabe. Das Ziel ist und bleibt vielmehr klar: die Freiheitsgrade schonende und kostenminimale Restrukturierung wasserzehrender Produktions- und Konsumprozesse zur vorsorgenden Schonung von Gewässern durch Abwassereinleitungen im Wege einer permanenten Konfrontation mit den gesellschaftlichen Kosten der Gewässerinanspruchnahme. Diese

¹⁴² Dazu eingehend *Gawel/Köck et al.* (2011), S. 67 ff.

Zielstellung ist weder überflüssig geworden noch durch unzureichende legislative Ausgestaltungen der Vergangenheit diskreditiert. Vielmehr ist die Abwasserabgabe künftig in die Lage zu versetzen, diesem ihrem originären Auftrag künftig wieder besser gerecht werden zu können.

Eine lenkungspolitische Ertüchtigung der Abwasserabgabe wahrt und verstärkt im Übrigen gerade den verschiedentlich angemahnten klareren Abstand zu einer bloßen „Finanzierungsabgabe“¹⁴³. Zwar ermangelt es auch gegenwärtig – trotz legislativer lenkungspolitischer Unzulänglichkeiten – dieses Abstandes nicht, doch kann eine künftige Lenkungsertüchtigung offensichtlich dazu beitragen, die oftmals unzureichende Wahrnehmung des ökonomischen Lenkungsauftrages zu verbessern.

¹⁴³ So etwa das Monitum bei *Köhler/Meyer* (2006), S. V, oder *Durner/Waldhoff* (2013), S. 104 f.

3. Reformoptionen und ihre Bewertung

Die nachfolgenden Kapitel gliedern sich entsprechend der einzelnen Konstruktionselemente der bestehenden Abwasserabgabe (Kreis der Zahlungspflichtigen, Bemessungsgrundlage, Abgabesätze etc.). In den einzelnen Abschnitten werden jeweils mögliche Schritte zu einer Reform des AbwAG erörtert. Dazu wird zunächst die im jeweiligen Analysepunkt *de lege lata* bestehende Regelung kurz skizziert. Anschließend werden der im Schrifttum sowie von Seiten der Behörden, Verbände und Abgabepflichtigen gesehene Handlungsbedarf sowie grundlegende Möglichkeiten einer entsprechenden Überarbeitung identifiziert. Zu diesem Zweck wird zunächst ein kurzer Blick auf den **ursprünglichen Begründungszusammenhang** der jeweiligen konzeptionellen Bausteine geworfen und geprüft, inwieweit dieser unter den aktuellen Bedingungen noch zum Tragen kommt sowie welche grundsätzlichen Probleme die bestehende Regelung aufwirft. D. h. es wird identifiziert, welcher **Reformbedarf** sich jeweils ergibt. Wo erforderlich, findet dabei auch eine **Analyse und Bewertung des Rechtskontextes** statt, etwa hinsichtlich der zahlreichen das Gesetz konkretisierenden Bestimmungen der Bundesländer. In einem weiteren Schritt werden **Reformoptionen** vorgestellt und einer Prüfung nach Maßgabe der im Kap. 2 dargestellten Kriterien sowie weiterer relevanter Aspekte unterzogen. An geeigneten Stellen findet zudem eine summarische (tabellarische) Bewertung der zu erwartenden Auswirkungen der Reformschritte anhand der Kriterien aus 2.2 statt, um einen kurzen Überblick über die sich daraus ergebenden grundlegenden Verschiebungen im Wirkungsgefüge der Abgabe zu ermöglichen.

3.1 Reform der Schmutzwasserabgabe

3.1.1 Kreis der Abgabepflichtigen

3.1.1.1 Gegenwärtige abgabenrechtliche Regelung

Nach der derzeit gültigen Fassung des AbwAG werden bisher ausschließlich Direkteinleiter abgabenrechtlich herangezogen (§ 9 Abs. 1 AbwAG). Unter Direkteinleitung sind solche Einleitungen zu verstehen, bei denen Abwässer unmittelbar in ein Gewässer oder den Untergrund verbracht werden, statt sie zur (weiteren) Behandlung zentral einer öffentlichen Kläranlage oder einer sonstigen Abwasserbehandlungsanlage Dritter zuzuführen. Neben den kommunalen Entsorgern umfasst die Gruppe der Direkteinleiter auch private Grundstücksbesitzer oder Gewerbebetriebe, die ihr Abwasser dezentral reinigen und anschließend in ein Gewässer einleiten. Demgegenüber sind etwa private Haushalte, aber auch Gewerbeeinheiten, die ihr Abwasser in die öffentliche Kanalisation einleiten und entsprechend der kommunalen Abwasserbehandlungsanlage zuführen, sogenannte Indirekteinleiter und damit keine Abgabepflichtigen nach den gegenwärtigen Bestimmungen des AbwAG.

3.1.1.2 Reformbedarf

Das ausschließliche Anknüpfen der Abgabepflicht an den (Direkt-) Einleiter erfolgte im Gesetzgebungsverfahren zusätzlich zu vollzugspraktischen Erwägungen auch unter der Annahme, dass angesichts der stark verbesserungsbedürftigen Situation der Abwasserbehandlungsmaßnahmen im Bundesgebiet ein Ansetzen bei dem hierfür verantwortlichen unmittelbaren Einleiter der Gewässergüte am ehesten dienlich sei.¹⁴⁴ Während diese Vorstellung im Hinblick auf Abwässer aus privaten Haushalten, welche in zentralen kommunalen Kläranlagen behandelt werden, unmittelbar einleuchtet, stellt sich die Sachlage bei gewerblichen Indirekteinleitern anders dar. Sowohl hinsichtlich der ökonomischen Effizienz als auch der ökologischen Effektivität sind mit der gegenwärtigen Regelung erhebliche Einbußen verbunden, die sich als Verstoß gegen

1. das Verursacherprinzip sowie gegen
2. das Ursprungsprinzip

fassen lassen.

- Ad 1: Das Verursacherprinzip stellt im Kern ein **Effizienzkriterium** dar.¹⁴⁵ Es lässt sich auf den Ansatz zurückführen, Umweltprobleme als Konsequenz des Vorliegens externer Kosten aufzufassen. Da die Kosten aus der Inanspruchnahme von Umweltressourcen üblicherweise nicht dem Nutzer zugerechnet sondern auf Dritte abgewälzt werden, spiegelt sich ihre Knappheit nicht in den für die wirtschaftlichen Akteure maßgeblichen Marktpreisen wider. Diese Akteure werden bestrebt sein, die für sie kostenfreie Nutzung stetig auszuweiten, um ihre Produktionskosten zu senken bzw. den Gewinn zu erhöhen, wodurch langfristig eine Übernutzung der Ressource und somit vermeidbare Wohlfahrtsverluste drohen. Eine mögliche Lösung dieses Problems besteht darin, externe Effekte über staatliche Internalisierungsabgaben in Marktprozesse zu integrieren. Hierfür ist die individuelle Zurechnung der Schadenskosten bzw. behelfsweise der Schadensvermeidungskosten auf den Verursacher erforderlich. Ist dies gewährleistet, schränken Wirtschaftssubjekte ihre Nutzung soweit ein, wie die dafür in Kauf zu nehmenden Kosten unterhalb der ansonsten zu zahlenden Abgabe liegen. Aufgrund in der Praxis variierender Vermeidungskosten führen die mit der Internalisierungsabgabe verbundene Freiheit, sich zwischen Vermeidungsanstrengungen oder dem Zahlen der Abgabe entscheiden zu können, dazu, dass Vermeidungsanstrengungen dort stattfinden, wo sie gesamtwirtschaftlich am günstigsten realisiert werden können.

Obwohl die Abwasserabgabe keine klassische Internalisierungsabgabe darstellt (vgl. hierzu Abschnitt 3.1.4.2), kommt auch hier der beschriebene Effizienzmechanismus mit gewissen Einschränkungen¹⁴⁶ zum Tragen: Infolge der Zurechnung individueller Verursacherbeiträge zum jeweiligen Gewässernutzer werden Anstrengungen zur Vermeidung von

¹⁴⁴ Vgl. Roth (1991), S. 50 Rdnr. 3.

¹⁴⁵ Vgl. Hansmeyer/Schneider (1992), S. 50; Hansjürgens (1992), S. 51.

¹⁴⁶ Im Gegensatz zum Ziel einer praktisch nicht umsetzbare Internalisierungsabgabe in Form der absoluten Wohlfahrtsmaximierung („optimality“) besteht das Ziel von Standard-Preis- und Demeritorisierungsabgaben in einer Reduzierung von Vermeidungskosten im Vergleich v.a. zu anderen ordnungsrechtlichen Instrumenten der Umweltpolitik („efficiency without optimality“). Vgl. Baumol/Oates (1971) sowie Abschnitt 3.1.4.2.

Gewässerbelastungen dort unternommen, wo sie besonders kostengünstig realisiert werden können. Voraussetzung hierfür ist, dass die Höhe der Abgabe so weit wie möglich dem relativen Verursacherbeitrag entspricht, sich also an der Schädlichkeit des Abwassers orientiert, sowie, dass dem Verursacher Optionen zur Reduzierung der Schädlichkeit zur Verfügung stehen.

Die bisweilen im Zusammenhang mit der Abwasserabgabe bestehenden Ansichten, vorrangig der Direkteinleiter als unmittelbar auf den Gewässerzustand Einfluss nehmender Akteur¹⁴⁷ oder aber der Indirekteinleiter in seiner Eigenschaft als Abwassererzeuger¹⁴⁸ sei als eigentlicher Verursacher anzusehen, gehen dabei fehl. Entscheidend ist nicht die Position des Akteurs in der Verursacherkette und eine daraus abgeleitete vermeintliche vorrangige Verantwortlichkeit sondern vielmehr Umfang und vor allem Kostenstruktur seiner Optionen zur Reduzierung von Emissionen, also seine potenzielle Fähigkeit, Effizienzgewinne zu realisieren. Sowohl Direkteinleiter als auch Indirekteinleiter bis hin zum Konsument eines Endprodukts, bei dessen Herstellung Abwasser anfällt, sind potenziell gleichermaßen verantwortlich für die Schädigung der Gewässer. Die Realisierung des Verursacherprinzips bedeutet daher nicht, den „wahren“ Verursacher heranzuziehen, sondern jedes Glied der Verursacherkette mit seinem individuellen Verursacherbeitrag zu konfrontieren, damit Vermeidungsmaßnahmen an der kostengünstigsten Stelle des Marktprozesses umgesetzt werden. Dies kann sowohl im Bereich der Abwasserbehandlung sein, als auch im Produktionsprozess oder auf Seiten des Endverbrauchers im Sinne einer Verlagerung der Nachfrage auf weniger umweltschädliche Produkte.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Beschränkung der Abwasserabgabe auf Direkteinleiter das Verursacherprinzip unterminiert, soweit eine **adäquate Weiterwälzung des individuellen Verursacherbeitrags in Form der mit der Abwasserabgabe verbundenen Zahllast auf die nachgeschalteten Glieder der Verursacherkette in der Praxis bislang nicht realisiert wird**¹⁴⁹. Insbesondere bei der Weitergabe der Zahllast von Direkt- an Indirekteinleiter wird der Effizienzmechanismus ausgehebelt, da die Weitergabe nicht oder nur teilweise schädlichkeitsbezogen und damit verursachergerecht erfolgt. Nicht selten bemessen sich die von Indirekteinleitern zu zahlenden Entwässerungsgebühren oder –entgelte am Umfang des Frischwasserbezugs, dessen Aussagekraft hinsichtlich der Schädlichkeit des Abwassers gering ist¹⁵⁰. Vielmehr verleitet diese Bemessungsgrundlage zur Erhöhung des durchschnittlichen Schadstoffgehalts durch eine Reduzierung der Abwassermenge. Infolgedessen bleibt eine adäquate Abwägung zwischen individuellem Verursacherbeitrag und den Kosten zur Verfügung stehender Vermeidungsoptionen aus. Dies führt zur Preisgabe von Potenzialen kostengünstiger Behandlung oder gar integrierter Vermeidung auf Seiten der Indirekteinleiter, da deren Ausschöpfung nicht mit einer entsprechenden Senkung der Gebühren bzw. Entgelte einhergeht. Stattdessen würden die finanziellen Vorteile eines solchen Schrittes auf alle Benutzer der zentralen Kläranlage verteilt, während die Kosten hierfür allein beim vermeidenden Akteur anfielen. Andersherum werden die finanziellen Nachteile durch den Verzicht auf die Reduzierung der Schädlichkeit und die daraus resultierenden höheren Entwässerungsgebühren bzw. –entgelte auf alle Benutzer der zentralen Kläranlage verteilt, das Verursacherprinzip also

¹⁴⁷ Vgl. *Kotulla* (2005), § 9 Rdnr. 6.

¹⁴⁸ Vgl. *Nisipeanu* (1997a), S. 192.

¹⁴⁹ Vgl. *Ewringmann* et al. (1981); *Rincke* (1982).

¹⁵⁰ Vgl. *Gawel/Ewringmann* (1994a), S. 11-13; *Karl/Ranné* (1995), S. 32 f.

durch das Gemeinlastprinzip ersetzt. Diese Verzerrung in der Verursacherkette pflanzt sich von den Indirekteinleitern aus weiter fort, so dass letztlich auch Endverbraucher keine effiziente Konsumententscheidung treffen können, da die auf die Abwasserabgabe zurückgehenden Kostenbestandteile nicht die gewässerspezifische Schädlichkeit des jeweiligen Produkts reflektieren. Im ungünstigsten Fall fördert das bestehende Preissystem die Nachfrage nach Produkten, bei deren Herstellung sich zwar Prozesswasser sparen lässt, die im Endeffekt aber besonders umweltschädlich sind.

Zudem erscheint vor diesem Hintergrund mangelnder Kosteneffizienz fraglich, ob eine Beschränkung der Abgabepflicht allein auf Direkteinleiter dem **Vollkostendeckungs- und Effizienzgedanken des Art. 9 WRRL** (vorbehaltlich der Ausnahmemöglichkeiten) zunächst im Grundsatz entsprechen kann.

Zusätzlich zu den genannten Effizienzverlusten infolge der Untergrabung der kostenminimierenden Aufteilung von Vermeidungsmaßnahmen zwischen Direkt- und Indirekteinleitern sowie dem Widerspruch zu Art. 9 WRRL provoziert das Durchbrechen des Verursacherprinzips **Wettbewerbsverzerrungen** zwischen Einleitern der gleichen Branche, falls diese teils als Indirekteinleiter, teils als Direkteinleiter fungieren (intra-sektoral), sowie u. U. zwischen verschiedenen Branchen, falls diese überwiegend der einen oder anderen Gruppe zuzurechnen sind (inter-sektoral)¹⁵¹. So ist es beispielsweise denkbar, dass im letztgenannten Fall eine vorwiegend aus Indirekteinleitern bestehende Branche dadurch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber einer vorwiegend aus Direkteinleitern bestehenden Branche mit vergleichbarer hoher Schädlichkeit des Abwassers erzielt, dass sie ihre Kosten gemäß ihres Schädlichkeitsbeitrags auf andere, branchenfremde Indirekteinleiter im gleichen Einzugsgebiet verteilt, deren Abwasser eine geringere Schädlichkeit aufweist.

- Ad 2: Der bisherige Verzicht der abgaberechtlichen Heranziehung von (gewerblichen) Indirekteinleitern wiegt auch deshalb besonders schwer, weil dieser Akteursgruppe potenziell zusätzlich zu end-of-pipe-Vermeidungsmaßnahmen Möglichkeiten zur Verringerung der Schädlichkeit im Produktionsprozess zur Verfügung stehen. Diese integrierten Maßnahmen sind nachgeschalteten end-of-pipe-Maßnahmen in ökologischer Hinsicht häufig überlegen, da sie mit einer **Vermeidung von „Rohemissionen“** einhergehen, während end-of-Pipe-Maßnahmen nicht selten lediglich eine Verlagerung der Emissionen von einem Umweltmedium in ein anderes bedeuten (z. B. Luft, Boden). Hieraus leitet sich das folglich auf das Kriterium der **ökologischen Effektivität** zielende **Ursprungsprinzip** ab, demzufolge Emissionen möglichst an ihrer Entstehungsquelle vermieden werden sollten¹⁵². Im Kontext der Abwasserabgabe wird die Problematik des Abweichens vom Ursprungsprinzip besonders deutlich: Die im Zuge der Abwasserbehandlung „vermiedenen“ Schadstoffeinträge in Gewässer finden sich in den Klärschlämmen der Behandlungsanlagen wieder, von denen aus sie im Zuge der landwirtschaftlichen Verwertung in Böden verlagert oder bestenfalls im Anschluss an eine thermische Behandlung in Form von Verbrennungsrückständen mittelfristig im ökologischen Niemandsland zwischengelagert werden, um dann eines Tages wieder an anderer Stelle in

¹⁵¹ Vgl. *Karl/Ranné* (1995), S. 33.

¹⁵² Art. 191 Abs. 2 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

Erscheinung zu treten.¹⁵³ Auch dies lässt sich als Verstoß gegen das Verursacherprinzip werten, da somit neue Umweltschäden entstehen, die dem ursprünglichen Verursacher nicht angelastet werden¹⁵⁴.

Die gegenwärtige Beschränkung der Abgabepflicht auf Direkteinleiter ist also unter aus Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten fragwürdig, zumal die **ursprüngliche Schwerpunktsetzung der Abwasserabgabe auf die Modernisierung der end-of-pipe-Behandlungsinfrastruktur seit längerem überholt ist**. Bereits im Vorfeld der 2. und 3. Novelle des AbwAG wurden daher Überlegungen zu einer Einbeziehung von Indirekteinleitern angestellt¹⁵⁵, die bislang aber folgenlos blieben. Sollen weitere Fortschritte im Gewässerschutz erzielt werden, dürften diese mit steigenden Grenzvermeidungskosten einhergehen, wodurch das Effizienzziel der Abgabe zudem zunehmend an Gewicht gewinnt. Die Inkaufnahme der beschriebenen Effizienzeinbußen aus der restriktiven Konfiguration des Kreises der Abgabepflichtigen lässt sich lediglich dann begründen, wenn die zu erwartenden Effizienzgewinne durch die steigenden Transaktionskosten (Vollzugsaufwand) im Zusammenhang mit der Einführung einer Abgabepflicht für Indirekteinleiter überkompensiert würden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass seit der 5. Novelle des WHG auch für Indirekteinleiter bereits gewisse ordnungsrechtliche Anforderungen gelten (dazu 3.1.1.3), wodurch sich die „vollzugstechnische Kluft“ hin zu einer Indirekteinleiterabgabe erheblich verringert und diese zudem ihre vollzugsunterstützende Funktion ausweiten könnte.

Bevor im Weiteren die Ausgestaltung einer Indirekteinleiterabgabe und ihre Auswirkungen geprüft werden, soll jedoch zunächst ein Blick auf mögliche **Alternativen zur verursachergerechten Heranziehung** dieser Gruppe geworfen werden. Hierbei kommt in Betracht, **die Überwälzung der Abgabe im Wege der kommunalen Abwasserbeseitigungsentgelte verursachergerecht auszugestalten**. Eine im folgenden Abschnitt vorgenommene nähere Analyse sowohl der rechtlichen Zulässigkeitskriterien, der Anreize zur verursachergerechten Umlage durch kommunale Direkteinleiter wie auch der Reichweite des Kommunalabgabenrechts zeigt deutlich, dass dies **keine realistische Alternative** darstellt, das Anliegen des AbwAG im Indirekteinleiterbereich überzeugend umzusetzen.

3.1.1.3 Kommunalabgaben als Alternative zur Indirekteinleiterabgabe?

Kommunalabgaben können das interne Überwälzungsproblem schon deshalb nicht lösen, weil sie auf kommunale Gebietskörperschaften und Zweckverbände beschränkt sind und andere, **private Formen der Indirekteinleitungen** nicht erfassen können, die auf vertraglicher Basis Entgeltmodelle vorsehen.

Darüber hinaus fragt sich, ob kommunale Träger überhaupt Veranlassung haben, effizienzorientierte Überwälzungen i. S. v. Art. 9 Abs. 1 UA 2 1. Sp.str. WRRL vorzunehmen (Abschnitt 3.1.1.3.a) bzw. inwieweit das herrschende Gebührenrecht derartige Ausgestaltungen überhaupt zuließe (Abschnitt 3.1.1.3.b).

¹⁵³ Vgl. zu dieser Kritik an der Ausgestaltung der Abwasserabgabe bereits *Praml* (1986), S. 69.

¹⁵⁴ Vgl. *Hansjürgens* (1992), S. 94.

¹⁵⁵ Vgl. BR-Drs. 112/3/1986 und 112/4/1986; BT-Drs. 11/7231, S. 2.

a. Anreize für kommunale Direkteinleiter zur verursachergerechten Überwälzung

Das Ausbleiben einer verursachergerechten Abwälzung der Abwasserabgabe auf Indirekteinleiter infolge der Heranziehung von pauschalen Bemessungsgrundlagen wie den Frischwassermaßstab ist kein Zufall. Schließlich bestehen für den kommunalen Abwasserreiniger nur sehr begrenzte Anreize, über schädlichkeitsbezogene Entgeltgestaltungen eine Umverteilung der finanziellen Belastung seiner Kunden vorzunehmen, da er in jedem Fall stets die ihm entstehenden Kosten umlegen kann und dazu Bemessungen wählen wird, die den politischen Widerstand gegen die Gebührenerhebung minimieren. Verursachergerechte Anlastungen bei potenten und lokal einflussreichen industriellen Indirekteinleitern dürften kaum dazu gehören. Es bestehen vielmehr erhebliche Anreize, einflussreiche Indirekteinleiter durch unmerkliche Umverteilung der kommunalen Abwasserabgabenzahllast auf alle Benutzer weitgehend zu schonen.

Eine Ausnahme hiervon bilden lediglich Risiken für Direkteinleiter infolge von unerwartet bzw. unzulässig hohen Schadstofffrachten, die ihm von Seiten der Indirekteinleiter überantwortet werden. Hierzu zählen vor allem die Störung des ordnungsgemäßen Betriebs der Kläranlage aber auch finanzielle Risiken bspw. in Form des Verlusts des Ermäßigungsbonus nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG. Aus diesem Grund sowie im Hinblick auf den Äquivalenzgrundsatz, demzufolge bei der Bemessung von Kommunalabgaben die Schädlichkeit des Abwassers nicht völlig außer Acht gelassen werden darf,¹⁵⁶ sehen viele Gemeindegremien bei Überschreitung der zwischen Direkt- und Indirekteinleiter vereinbarten Schadstofffrachten bzw. bei haushaltsunüblicher Schädlichkeit die Erhebung von **Starkverschmutzerzuschlägen** vor. Dass dieses Instrument wie teilweise behauptet¹⁵⁷ eine verursachergerechte Heranziehung von Indirekteinleitern gewährleisten, ist jedoch aus mehreren Gründen zu bezweifeln:

- Auf Seiten kommunaler Vertreter im Praxis-Begleitkreis ist erstens darauf verwiesen worden, dass auf die Erhebung solcher Zuschläge aus Sorge vor **Nachteilen im Wettbewerb** um die Ansiedlung von Unternehmen von vielen Kommunen häufig verzichtet wird.
- Zweitens schränke auch der kontinuierliche **hohe Überwachungsaufwand** zur Feststellung erhöhter Schadstofffrachten aus Indirekteinleitungen die Attraktivität einer solchen Maßnahme für Kläranlagenbetreiber weiter ein.
- Drittens sei in Einzugsgebieten mit mehreren gewerblichen Indirekteinleitern häufig eine **zweifelsfreie Zuordnung erhöhter Frachten zu einem bestimmten Verursacher** gar nicht möglich.
- Viertens wird teilweise auf die Erhebung der Zuschläge auch vor dem Hintergrund verzichtet, dass der betreffende Indirekteinleiter möglicherweise die Errichtung eigener Behandlungskapazitäten in Betracht zieht, was zu **Überkapazitäten auf der zentralen Kläranlage** führen kann.
- Fünftens könne auch der Fall eintreten, dass **erhöhte Zulauffrachten bei gewissen Schadparametern im Interesse des Betreibers der zentralen Kläranlage** sind, da diese sich

¹⁵⁶ Vgl. z. B. *Schöcke/Fabry* (2007), S. 222.

¹⁵⁷ Vgl. *Schöcke/Fabry* (2007), S. 225.

vorteilhaft auf den Klärprozess auswirken. Auch hier besteht seitens des Betreibers der zentralen Anlage u. U. kein Interesse an der Erhebung eines Zuschlags.

Selbst dort, wo trotz der genannten Fehlanreize Starkverschmutzerzuschläge zur Anwendung kommen, kann von einer verursachergerechten Abwälzung der Abgabelast auf Indirekteinleiter keine Rede sein. Aus Gründen der Vereinfachung bemessen sich die Zuschläge in der Regel lediglich am Indikator Kohlenstoff^{ff158} und lassen daher andere Schadstoffe wie Schwermetalle, Phosphor und Stickstoff außer Betracht. Insgesamt können Starkverschmutzerzuschläge also kaum als praktikable Alternative zu einer Indirekteinleiterabgabe angesehen werden, zumal es fraglich ist, ob eine in der Wirkung vergleichbare, das heißt die tatsächliche Schadstoffbelastung des Abwassers gleichermaßen präzise abbildende Zuschlagsregelung überhaupt Vorteile etwa hinsichtlich des Vollzugsaufwands aufweisen würde. Ein Vorzug könnte allenfalls darin bestehen, dass die im Fall der Starkverschmutzerzuschläge sich in den Händen der zentralen Kläranlagen befindende Entscheidungshoheit, eine verursachergerechte Heranziehung des Indirekteinleiters vorzunehmen oder zu unterlassen, einen Freiraum zur Vermeidung der im letzten Spiegelstrich angesprochenen Problematik böte, dass also eine Beeinträchtigung der biologischen Behandlungsprozesse auf der zentralen Kläranlage ggf. verhindert werden könnte. Dieser Vorteil besteht allerdings nur dann, wenn es im Rahmen der Ausgestaltung einer Indirekteinleiterabgabe nicht möglich ist, diesen Konflikt zufriedenstellend zu lösen.

b. Rechtliche Grenzen von verursachergerechten Abwassergebühren

Selbst dort, wo Kommunen willens sind, die finanzielle Belastung der Abwasserabgabe und die damit verbundene Anreizwirkung schädlichkeitsbezogen an gewerbliche Indirekteinleiter weiterzureichen, stößt die Anwendung des Verursacherprinzips auf erhebliche rechtliche Hindernisse und Grenzen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz (aa) als auch im Hinblick auf die bestehenden Grundsätze des Gebührenrechts (bb), die Grenzen haftungsrechtlicher Regelungen (cc) und des kommunalen Satzungsrechts (dd).

aa. Kompetenzrechtliche Grenzen

Der Bund hat das Gesetzgebungsrecht für den Wasserhaushalt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG); hierzu gehört auch die Erhebung wasserbezogener Abgaben.¹⁵⁹ Unzweifelhaft erstreckt sich die Bundeskompetenz auch auf die Erhebung einer sog. Indirekteinleiterabgabe. Ob der Bund demgegenüber auch Regelungen treffen darf, die darauf zielen, dass kommunale Abwasserentsorger die Kostenlast der Abwasserabgabe verursachergerecht auf die Nutzer der kommunalen Abwasserinfrastruktur weiterreichen, ist demgegenüber zweifelhaft; denn den Ländern steht die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das kommunale Abgabenrecht zu (Art. 70 Abs. 1 GG).¹⁶⁰ Demgemäß spricht einiges dafür, hier die Grenze der Bundeskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG zu sehen. Da das Problem in Literatur und Rechtsprechung – soweit ersichtlich – bislang nicht erörtert worden ist, kann mehr als eine erste Einschätzung an dieser Stelle nicht geleistet werden.

¹⁵⁸ So etwa in Hessen; vgl. *Schöcke/Fabry* (2007), S. 223.

¹⁵⁹ Vgl. *Degenhart*, in: *Sachs* (2011), zu Art. 74, Rn. 124.

¹⁶⁰ *Uhle*, in: *Maunz/Dürig* (2009), Art. 70 Rdn. 87 und 150.

bb. Grenzen des aktuellen Gebührenrechts

Bekanntermaßen wird die **Abwasserabgabe im Rahmen der Entwässerungsgebühren** als ein Teil¹⁶¹ der – der öffentlichen Kläranlage entstehenden – Kosten an die Indirekteinleiter **abgewälzt**.¹⁶² Insgesamt haben die Länder im Detail unterschiedliche Abwälzungsregelungen, die von **Abwälzungspflichten**¹⁶³ **über Soll-**¹⁶⁴ **hin zu Ermessensvorschriften**¹⁶⁵ reichen. Die Festschreibung eines konkreten Abwälzungsmaßstabes für die Abwälzung der Abwasserabgabe z. B. im Sinne einer Differenzierung nach den in § 3 AbwAG i.V.m. der dazugehörigen Anlage erfassten Schadstoffe und Schadstoffgruppen erfolgt auf landesrechtlicher Ebene jedoch nicht. Vielmehr richtet sich der bei der Abwälzung der Abwasserabgabe auf den Indirekteinleiter zu beachtende Abwälzungsmaßstab bei der Benutzung von öffentlichen Abwasserbehandlungsanlagen nach den Maßstäben der kommunalen Abgabengesetze und den entsprechenden satzungsrechtlichen Regelungen.¹⁶⁶ Es gelten daher die **allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätze**. Die bestehende Gebührenrechtsdogmatik (**Äquivalenzprinzip, Gleichheitsgrundsatz, Prinzip der Leistungsproportionalität, Wahrscheinlichkeitsmaßstab, unterschiedliche Gebührenerhebungspflichten**) **erschwert bzw. verhindert jedoch die verursachergerechte Abwälzung der Abwasserabgabe** auf Indirekteinleiter bzw. die verursachergerechte und ökologisierte Ausgestaltung der Abwassergebühren:

Zum einen bestimmt das **Äquivalenzprinzip**, als Ausdruck des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG), die Erhebung von Benutzungsgebühren.¹⁶⁷ Danach müssen **Gebühr und tatsächlicher Wert** der in Anspruch genommenen und von der Gemeinde erbrachten Leistung **einander annähernd entsprechen** bzw. sie dürfen in keinem Missverhältnis zueinander stehen.¹⁶⁸ Auch wenn das Äquivalenzprinzip nur bei gröblicher Störung des Ausgleichsverhältnisses verletzt ist,¹⁶⁹ so ergeben sich jedenfalls dann **verfassungsrechtliche Schwierigkeiten** bei einer Gebührenregelung, wenn die **Schadstofffracht** der Indirekteinleiter durch die kommunale Abwasseranlage nicht oder **nicht vollständig entfernt werden** kann. In diesen Fällen stellt sich die Frage, worin (bezogen auf die Schadstoffeliminierung) die kommunale,

¹⁶¹ Neben Kosten für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung (z. B. Betriebs- und Personalkosten), Abschreibungen sowie Zinsen.

¹⁶² Siehe auch OVG Hamburg vom 8.12.2012, 5 Bf 434/04, Tz. 36. Teilweise wird in den Landesgesetzen konkret klargestellt, dass die Abwasserabgabe nach dem Abwasserabgabenrecht zu den Kosten der öffentlichen Einrichtung gehören, für die Benutzungsgebühren erhoben werden Vgl. § 11 Abs. 2 Nr. 2 SächsKAG, § 14 Abs. 3 Nr. 3 KAG BW.

¹⁶³ § 6 Abs. 1 HmbgAbwAG, § 2 Abs. 1 HessAbwAG, § 6 Abs. 1 Nds.AbwAG, § 65 Abs. 1 LWG NRW, § 2 Abs. 1 LABwAG R-P, § 132 Abs. 3 SaarlWG, § 7 Abs. 1-3 AbwAG ST, § 8 Abs. 1 ThürAbwAG.

¹⁶⁴ Art. 8 BayAbwAG, § 5 Abs. 1, 2 BremAbwAG, § 8 Abs. 2 SächsAbwAG.

¹⁶⁵ § 115 Abs. 2 WasG BW, § 8 Abs. 2 S. 3 AbwAG Bln, § 7 Abs. 2 BbgAbwAG, § 6 Abs. 4 AbwAG MV, § 132 Abs. 4 SaarlWG, § 2 AbwAG SH.

¹⁶⁶ Dies folgt bereits daraus, dass die Einleitung von Abwasser in öffentliche Abwasserbehandlungsanlagen ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis begründet, auf das die Kommunalabgabengesetze der jeweiligen Länder anwendbar sind. Zudem verweisen einige abwasserabgabenrechtliche Ausführungsgesetze der Länder bezüglich der Abwälzbarkeit der Abwasserabgabe auf den Indirekteinleiter direkt auf die kommunalen Abgabengesetze (vgl. von Berlin, Bremen, Hessen Niedersachsen, NRW, Schleswig-Holstein und Saarland).

¹⁶⁷ *Brüning*, in: Driehaus (Hrsg.), § 6 Rdn. 49b.

¹⁶⁸ Vgl. BVerfGE 20, 257, 270; 108, 1 ff; BVerwGE 13, 214, 222f; 26, 305, 308 ff; 80, 36, 39.

¹⁶⁹ BVerwGE 12, 162, 166; BVerwGE 26, 305, 308 f.

über die Gebühr abzugeltende Leistungserbringung liegt.¹⁷⁰ Ähnliche Bedenken ergeben sich im Hinblick auf den landesrechtlich begründeten, in vielen KAGs verankerten **Grundsatz der Leistungsproportionalität** (z. B. § 4 Abs. 2 KAG NRW; § 10 Abs.3 HessKAG), der postuliert, dass die Gebührenpflichtigen nur mit den Kosten belastet werden dürfen, die durch die Erbringung der in Anspruch genommenen Leistung entstehen.¹⁷¹

Zum anderen erfordern es die bundesrechtlich begründeten **Grundsätze der Gleichheit und der Äquivalenz** (wie auch der landesrechtlich begründete Grundsatz der Leistungsproportionalität) nicht, dass die Gebühren nach dem Maß der durch die Benutzung im Einzelfall jeweils verursachten Kosten erhoben werden müssen;¹⁷² die Gebühren dürfen nur nicht völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen kommunalen Leistung festgesetzt werden.¹⁷³ Im Vordergrund der Gebührenbemessung steht daher der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Leistung und Gegenleistung**, hinter dem der Grundsatz der Kostenverursachung mitunter zurücktreten muss.¹⁷⁴ Ein **zwingendes Abstellen auf die Kostenverursachung** der Indirekteinleiter ist über das Gebührenrecht **nicht** gewährleistet.

Auch die in den KAGs festgeschriebene und richterlich anerkannte Ersetzung des **Wirklichkeitsmaßstabes** durch den Wahrscheinlichkeitsmaßstab¹⁷⁵ mit der Folge **vielfältiger Pauschalierungen** und i. d. R. der Umlegung nach dem **Frischwassermaßstab**¹⁷⁶ ermöglicht keine verur-

¹⁷⁰ Freilich ist zu beachten, dass durch die Rechtsprechung nicht geklärt ist, wann eine das Äquivalenzprinzip verletzende gröbliche Störung des Ausgleichsverhältnisses vorliegt. Bislang ist die Rechtsprechung mit Beantwortung dieser Frage recht großzügig umgegangen und hat keine gröbliche Störung des Ausgleichsverhältnisses und damit keine Verletzung des Äquivalenzprinzips angenommen, wenn der Gebührenpflichtige mit Kosten belastet wird, von denen 12 % bzw. bis zu 25 % Kosten einer tatsächlich nicht in Anspruch genommenen kommunalen Leistung sind. Vgl. BVerwG, B. v. 25.3.1985, KStZ 1985, S. 129; VGH München, NVwZ-RR 1995, S. 603 und NVwZ-RR 2002, S. 380.

¹⁷¹ *Brüning*, in: Driehaus, § 6 Rdn. 52f m. w. Nachw., wobei auch hier die Rspr. in bestimmten Fällen Abweichungen vom Prinzip der Leistungsproportionalität zulässt, z. B. aus Gründen der Praktikabilität (vgl. Hess VGH B. v. 07.03.2012, 5 C 206/10.N) oder der Wirtschaftlichkeit (VG München, U. v. 13.9.2011 - M 2 K 11.1461).

¹⁷² *Brüning*, in: Driehaus, § 6 Rdn. 50; BVerwG, Urt. V. 26.10.1977, KStZ 1978, S. 131; B. v. 25.3.1985, KStZ 1985, S. 129; BVerwGE 112, 297.

¹⁷³ *Brüning*, in: Driehaus, § 6 Rdn. 49a; BVerfGE 50, 217.

¹⁷⁴ Siehe auch *Brüning*, in: Driehaus, § 6 Rdn. 205, wonach die Gebühren nicht kosten-, sondern leistungsbezogen bemessen werden unter Verweis auf OVG Münster, Urt. v. 22.3.1990 – 2 A 2113/86; BVerwG, B. v. 12.2.1974 – VII B 89.73 und weitere Rechtsprechung.

¹⁷⁵ Vgl. z. B. § 10 Abs.3 S. 2 HessKAG, § 6 Abs.3 S. 2 KAG NRW, § 5 Abs.3 S. 2 NdsKAG, § 12 Abs. 4 S. 1 2. Hs. ThürKAG; OVG NRW, Urt. v. 30.07.2012, Az: 9 A 2799/10, NVwZ-RR 2012, S. 904-906; BVerwGE 26, 317ff; [BVerwG vom 25.3.1985 NVwZ 1985, S. 496](#).

¹⁷⁶ Aufgrund des geringen Verwaltungsaufwandes, wegen Messproblemen und in Anbetracht des verhältnismäßig geringen Anteil der Abwasserabgabe an den kommunalen Entwässerungskosten wird regelmäßig auf die Trinkwasser- bzw. Frischwassermenge abgestellt. Hintergrund ist der Gedanke, dass derjenige, der eine bestimmte Menge an Frischwasser bezieht, einen bestimmten Anteil davon der Entwässerungseinrichtung zuführen wird. Je mehr Frischwasser bezogen wird, desto mehr Schmutzwasser wird der Entwässerungseinrichtung wieder zugeführt (vgl. [BayVerfGH v. 29.11.1976 BayVBl 1977, S. 242](#)). Siehe auch *Brandt* (1983a), S. 84, 86f. Das Abstellen auf diesen Mengenmaßstab wird vielfach kritisiert, weil er die Schädlichkeit des – vom Indirekteinleiter den Abwasseranlagen zugeführten – Abwassers unberücksichtigt lässt und damit dem Votum des Gesetzgebers nach einer schädlichkeitsadäquaten, d.h. verursachergerechten Abwälzung widerspricht. (*Doetsch et al.* (1980), S. 391 ff; *Nisipeanu* (1997a), S. 198. Außerdem wird befürchtet, dass dadurch der Indirekteinleiter veranlasst wird, seine verbrauchte Wassermenge zu reduzieren, so dass die Schädlichkeitskonzentrationen/Schmutzfracht ansteigen und eine Reduzierung der Schadstoffeinträge gerade nicht angereizt wird.

sachergerechte Belastung der Indirekteinleiter. Soweit nach dem herrschenden Gebührenverständnis als Grenze des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes nur auf das „offensichtliche Missverhältnis zur Inanspruchnahme“ abgestellt wird (z. B. § 6 Abs. 3 S. 2 KAG NRW) wird, wird wieder auf das **Äquivalenzprinzip** rekurriert. Da es demgegenüber unerheblich ist, ob der vernünftigste, gerechteste oder dem Wirklichkeitsmaßstab am nächsten kommende Verteilungsmaßstab gewählt wird,¹⁷⁷ ist wenig Raum für eine zuverlässig verursachergerechte Anlastung.

Außerdem prägen **unterschiedliche Gebührenerhebungspflichten** bezüglich der Notwendigkeit der Erhebung von Benutzungsgebühren das Bild, die je nach landesgesetzlicher Regelung von **Kann- über Soll- hin zu Mussregelungen** variieren.¹⁷⁸ Hinzukommen länderspezifische **Unvertretbarkeitsklauseln**, wonach Benutzungsgebühren (grundsätzlich oder insbesondere auch für Einrichtungen der Abwasserbeseitigung) bei unvertretbarer Belastung oder öffentlichem Interesse nicht erhoben werden bzw. zu reduzieren sind.¹⁷⁹ Zwar weisen einige Länderkommunalabgabengesetze auch explizit darauf hin, dass bei der Gebührenbemessung auch die Berücksichtigung von umwelt- und rohstoffschonenden Lenkungszielen und die **Erhebung lenkungsbezogener Zuschläge** möglich sind (vgl. § 14 Abs. 2 S. 1 SächsKAG, § 5 Abs. 3a KAG ST). Aber auch diese werden – wie in Sachsen – wieder **durch das Äquivalenzprinzip eingefasst**, indem lenkungsbezogene Zuschläge „**nur innerhalb der Grenzen eines angemessenen Verhältnisses zwischen Leistung und Gegenleistung zulässig**“ sind. Diese landesgesetzliche Regelung folgt dem vorherrschenden Verständnis des Gebührenrechts, wonach Benutzungsgebühren auch Lenkungswirkungen verfolgen können¹⁸⁰, sich dabei aber wiederum innerhalb der durch das Äquivalenzprinzip und den Gleichheitsgrundsatz gezogenen Grenzen (s. o.) bewegen müssen.

Hinzu kommt, dass die Erhebung von **Starkverschmutzerzuschlägen**¹⁸¹ ausweislich einer entsprechend zurückhaltenden Rechtsprechung¹⁸² aufgrund von weiten Ermessensspielräumen **nicht**

¹⁷⁷ *Schulte/Wiesemann*, in: Driehaus, § 6 Rdn. 208 mit vielfältigen Rspr.-nachweisen; Vgl. z. B. OVG Münster, Urt. v. 16.7.1992, 9 A 1331/90; OVG Münster, U. v. 25.8.1995 – 9 A 3836/93; OVG Magdeburg, U. v. 11.6.2001, DVBl. 2002, S. 494.

¹⁷⁸ Z. B. können in Rheinland-Pfalz, Sachsen und Hessen Benutzungsgebühren erhoben werden (§ 7 Abs. 1 KAG RP, § 9 Abs. 1 SächsKAGG; § 10 Abs. 1 HKAG), während diese in Sachsen-Anhalt erhoben werden müssen (§ 5 Abs. 1 KAG ST). NRW und Thüringen begründen für unterschiedliche Fälle Pflichten bzw. Möglichkeiten der Gebührenerhebung (§ 6 Abs. 1 KAG NRW, § 12 Abs. 1 ThürKAG).

¹⁷⁹ Siehe z. B. § 7 Abs. 3 KAG RP und § 5 Abs. 1 S. 2 2. Hs. und Abs. 3 KAG ST.

¹⁸⁰ *Schulte/Wiesemann*, in: Driehaus, § 6 Rdn. 110 m. w. Nachw.; BVerfGE 217, 226; BVerwG DÖV 1975, S. 856 und BayVBl. 1997, S. 437.

¹⁸¹ Teilweise werden - höchstrichterlich anerkannt (BVerwG vom 16.9.1981 [KStZ 1982, S. 69](#); [BVerwG, Urt. v. 26.10.1977 - VII C 4.76](#) - KStZ 1978, S. 131) - für besonders stark verschmutztes Abwasser sog. „Starkverschmutzerzuschläge“ erhoben, um der hierdurch verursachten Mehrinanspruchnahme der Abwasserbehandlungsanlagen Rechnung zu tragen und die hierdurch entstehenden Kosten entsprechend dem Äquivalenzprinzip, dem Gleichheitssatz und dem kostenrechnerischen Verursachungsprinzip den verursachenden Einleitern aufzuerlegen.

¹⁸² I. d. R. werden Starkverschmutzerzuschläge zwar als zulässig, aber gerade nicht als geboten angesehen. Vgl. VG Sachsen, Urt. v. 29.5.2009 - 5 D 20/06 unter Verweis auf *Schulte/Wiesemann*, in: Driehaus, § 6 Rdnr. 378. VG Magdeburg, B. v. 23.9.2004, Az. 9 B 165/04. So im Ergebnis wohl auch BayVG, Urt. v. 18.5.1999, Az. 23 B 95.1119, der den Gemeinden einen weiten Ermessensspielraum bezüglich der Erhebung von Starkverschmutzerzuschlägen zugesteht, und zwar sowohl hinsichtlich der Entscheidung, ob solche Zuschläge überhaupt zu erheben sind, als auch ab welcher Schmutzwassermenge und ab welchem Verschmutzungsgrad im Verhältnis zum normalen Abwasser Zuschläge zu erheben sind (Grenzwertregelung), welche Parameter zu wählen sind (BSB₅, CSB, nichtfiltrierbare Stoffe, Stickstoff, Phosphor und weitere), welche Kostenanteile des Betriebs der Kläranlage verschmutzungsabhängig sind und welche

verpflichtend ist und zudem wegen gegenläufiger Interessen der Gemeinde (Praktikabilität, Verwaltungsaufwand, Kostendeckungsgebot) nicht regelmäßig erhoben wird.

Der Umstand, dass die herrschende Gebühren-Dogmatik und das Kommunalabgabenrecht der Länder bislang auf den Auftrag aus Art. 9 Abs. 1 UA 2 1. Sp.str. WRRL, „bis 2010“ Anreize zu effizienter Wasserressourcennutzung zu platzieren, bislang überhaupt nicht reagiert hat,¹⁸³ ändert an diesem Befund nichts. Vielmehr unterstreicht gerade dies die besonderen Schwierigkeiten, auf eine Lösung des Verursacherproblems im Wege der Kommunalabgaben zu vertrauen.

cc. Grenzen haftungsrechtlicher Regelungen

Zum Teil wird diskutiert, vereinfachte Haftungstatbestände einzuführen mittels derer leichter auf Indirekteinleiter zugegriffen werden kann, wenn sich ihr Einleitverhalten beim Direkteinleiter abwasserabgabenrechtlich negativ auswirkt.¹⁸⁴ Tatsächlich enthalten heute bereits viele Ortsentwässerungssatzungen (und privatrechtliche Vereinbarungen bei privaten Abwasseranlagen) **Haftungsvorschriften für durch den Indirekteinleiter hervorgerufene Störungen der Abwasserbehandlung** infolge der Einleitung von schädlichem Abwasser oder sonstigen Stoffen in die Abwasseranlagen und dem Abwasserbeseitiger dadurch entstehende Mehrkosten. Auf **landesrechtlicher Gesetzesebene** beinhalten allein die Ausführungsgesetze zum Abwasserabgabengesetz in Hessen (§ 2 Abs. 2 HessAbwAG) und Thüringen (§ 8 Abs. 2 ThürAbwAG) eine explizite landesrechtliche Ermächtigung zur Heranziehung des Indirekteinleiters **für eine durch ihn hervorgerufene Erhöhung der Abwasserabgabe nach § 4 Abs. 4 S. 2 AbwAG oder den Verlust der Vergünstigungen der Abwasserabgabe nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG** aufgrund von durch Indirekteinleitungen hervorgerufenen Störungen der Abwasserbehandlung. Die Indirekteinleiter der ursächlichen Schadstoffe können der Schädlichkeit ihrer Einleitung entsprechend zu der durch die Störung verursachten Abgabenerhöhung herangezogen werden. Grundsätzlich ist eine entsprechende Haftungsvorschrift auf landesrechtlicher Ebene zur Klarstellung und zur entsprechenden Ausrichtung und Gewichtung der kommunalabgabenrechtlichen Umwälzungsmaßstäbe zu begrüßen. Allerdings ist zweifelhaft, ob allein haftungsrechtliche Regelungen eine verursachergerechte Veranlagung von Indirekteinleitern absichern und letztendlich zu einem besseren Gewässerschutz führen können. Denn ausweislich der Meinungsäußerung im Begleitkreis ist in diesem Kontext der – gerade für den Bereich von Haftungen wichtige – Nachweis der Verursacherschaft der erhöhten Schadstofffrachten in der Praxis und die Zuordnung zu einem bestimmten Indirekteinleiter nach wie vor schwierig. Die im Rahmen der Eigenüberwachung zu generierenden Daten können hier zwar weiterhelfen, aber nicht

Messmethoden zur Bestimmung der konkreten Verschmutzung der jeweiligen betrieblichen Abwasser zu wählen sind und ob typisierend zwischen verschiedenen gewerblichen Unternehmungen zu unterscheiden ist. Verneinend auch *Lohmann*, in: Driehaus, § 6 Rdnr. 687. Auch der VGH Baden-Württemberg (Beschl. v. 5.11.2007, 2 S 2921/06) gesteht der Gemeinde wegen des beachtlichen Verwaltungsaufwandes, den vielfältigen rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten und den damit zusammenhängend erheblichen rechtlichen Risiken einen weiten Ermessensspielraum bezüglich der Erhebung eines Starkverschmutzerzuschlages zu. Anders wohl [OVG Schleswig, Urt. v. 21.06.2000, 2 L 9/99, KStZ 2001, S. 51](#) sowie [OVG Lüneburg, Urt. v. 10.04.1980, 3 A 258/75, KStZ 1980, S. 190-196](#), wonach sich aus [§ 6 Abs. 4 S. 2 KAG](#), dem Gleichheitsgrundsatz und dem Äquivalenzprinzip für eine Gemeinde die Verpflichtung ergeben könne, einer verstärkten Inanspruchnahme der Abwasserbeseitigungsanlage durch Einleiten besonders stark verschmutzter Abwässer etwa durch "Verschmutzungszuschläge" Rechnung zu tragen.

¹⁸³ Siehe dazu *Gawel* (2012a), S. 1 ff., m. w. Nachw.

¹⁸⁴ *Palm et al.* (2012), S. 1048, 1056.

in allen Fällen. Zudem richten sich haftungsrechtlichen Tatbestände ihrem Wesen nach auf die Verletzung von Sorgfaltspflichten und sind für Ausnahmesituationen konzipiert, dienen aber nicht zur Abdeckung der verursachergerechten Inanspruchnahme der Indirekteinleiter im Regelfall. Der Verweis auf die alleinige Absicherung von – beim Direkteinleiter auftretenden – abwasserabgabenrechtlichen Kostenverursachungen durch Indirekteinleiter über vereinfachte haftungsrechtliche Regelung anstelle einer Indirekteinleiterabgabe kann daher nicht überzeugen.

dd. Grenzen des kommunalen Satzungsrechts

Die auf kommunaler Ebene bestehenden **satzungsrechtlichen Vorschriften** können eine Durchreichung der Schädlichkeit auf den verursachenden Indirekteinleiter bei der Abwälzung der Abwasserabgabe i. d. R. ebenfalls nicht sicherstellen. Sie regeln zwar das Benutzungsverhältnis zwischen dem Indirekteinleiter und der die öffentliche Kläranlage betreibende Kommune und können abwasserseitige Grenzwerte zur Begrenzung der Schadstoffkonzentration und/oder –fracht des eingeleiteten Abwassers und weitergehende Anforderungen enthalten.¹⁸⁵ Allerdings dienen diese satzungsrechtlichen Vorgaben vor allem der **Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit von Leitungsnetz und Behandlungsanlagen**, dem **Schutz von Sicherheit und Gesundheit des Kläranlagenpersonals** und der Sicherstellung der Einhaltung von den Gemeinden als Direkteinleiter obliegenden Anforderungen bezüglich Kläranlage und Klärschlamm Entsorgung, jedoch nicht dem Gewässerschutz.¹⁸⁶

c. Zwischen-Fazit

Aufgrund der vorgenannten konstruktiven Schwach-Punkte einer Beschränkung der Abgabepflicht auf Direkteinleiter, angesichts der fehlenden realistischen Alternative einer Lösung der Probleme über Kommunalabgaben und mit Blick auf den inzwischen stark fortgeschrittenen Stand der Abwasserreinigung sollte erneut geprüft werden, inwieweit durch das Einbeziehen ausgewählter Teilbereiche von Indirekteinleitern der Fokus von der Abwasserreinigung stärker auf die Vermeidung von schädlichem Abwasser gelegt werden kann.

Diese näher zu prüfende abgaberechtliche Heranziehung erscheint auch deshalb nicht von vorneherein unter **Verwaltungsaufwandsgesichtspunkten** abwegig, da der Indirekteinleitersektor **Gegenstand eines zunehmend dichter geknüpften Netzes wasserordnungsrechtlicher Vorgaben** ist, welche offensichtlich ebenfalls darauf abstellen, dass Maßnahmen bereits im Teilstrom vor der Vermischung in der Beseitigungsanlage ergriffen werden. Auf diese Weise unterliegen bestimmte Sektoren bereits der ordnungsrechtlichen Überwachung. Hieran kann auch die Abwasserabgabe anknüpfen und die Funktionen der Vollzugshilfe sowie ggf. weitergehender

¹⁸⁵ Z. B. erforderliche Vorbehandlungsmaßnahmen, Eigenkontrolluntersuchungen durch Indirekteinleiter einschließlich entsprechender Nachweispflichten, Anzeigepflichten für geänderte Abwasserzusammensetzungen, Sanktions- und Haftungstatbestände, Weiterleitung der durch den Indirekteinleiter verursachten finanziellen Schäden z. B. durch erhöhte Zahlung der Abwasserabgabe) - vgl. *Nisipeanu* (2004), S. 372, 375 ff. Erfolgt die Einleitung des Abwassers in eine private Abwasseranlage, dann werden die für eine rechtmäßige Abwasserbeseitigung erforderlichen Anforderungen in privatrechtlichen Verträgen zwischen dem Einleiter und dem Anlagenbetreiber festgelegt (siehe bereits oben zu § 59 WHG).

¹⁸⁶ Vgl. *Gawel/Ewringmann* (1994a), S. 24; *Reinhardt/Czychowski* (2010), § 58 Rdn.11.

Lenkungsanreize übernehmen. Der aktuelle wasserordnungsrechtliche (Basis-) Zugriff auf Indirekteinleiter wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

3.1.1.4 Rechtlicher Regulierungsrahmen für Indirekteinleiter

a. Ordnungsrechtliche Regelungen für Indirekteinleiter

aa. Indirekteinleitergenehmigung nach Bundesrecht

Indirekteinleitungen werden heute mehr denn je ordnungsrechtlich geregelt. Durch das neue WHG vom 31.7.2009, in Kraft seit dem 1.3.2010, wurde eine **bundesrechtliche Genehmigungspflicht** für bestimmte industrielle und gewerbliche Indirekteinleitungen in öffentliche (§ 58 WHG) und private Abwasserbehandlungsanlagen, die der Beseitigung von gewerblichem Abwasser dienen (§ 59 WHG), eingeführt.¹⁸⁷ Mit der Genehmigungspflicht soll gewährleistet werden, dass grundsätzlich auch das Einleiten von Abwasser in diese Abwasseranlagen den nach dem Stand der Technik maßgebenden Anforderungen gem. § 57 WHG¹⁸⁸ entsprechen muss. In der jeweiligen Genehmigung wird bestimmt, welche Anforderungen entsprechend dem Stand der Technik eingehalten werden müssen, damit das Abwasser in die Abwasseranlage eingeleitet werden darf. Den konkreten Maßstab bilden dabei die Anforderungen der Abwasserverordnung, aber auch andere Vorgaben können Berücksichtigung finden (z. B. Vorgaben der WRRL). §§ 58, 59 WHG dienen dem Gewässerschutz und sollen sicherstellen, dass gewisse gefährliche Stoffe, die vom Behandlungsvermögen der zentralen Abwasserbehandlungsanlagen nicht erfasst werden, nicht eingeleitet werden, sondern vorab vom Indirekteinleiter zurückgehalten oder durch entsprechende Maßnahmen gemindert werden. Damit zielen die §§ 58, 59 WHG letztendlich als originäre Ausprägung des Verursacherprinzips auf die Etablierung von vorgeschalteten Maßnahmen durch den verursachenden Indirekteinleiter zur Reduzierung der Schadstoffe an der Quelle.¹⁸⁹ Die Genehmigungserteilung obliegt grundsätzlich den zuständigen Behörden. Jedoch kann gem. § 58 Abs. 1 S. 4 WHG landesrechtlich festgesetzt werden, dass die Genehmigung des Betreibers einer öffentlichen Abwasseranlage die Genehmigung der zuständigen Behörde ersetzt.

¹⁸⁷ Bis dato überantwortete § 7a Abs. 4 WHG den Ländern die Regulierung von Abwassereinleitungen in öffentliche Abwasseranlagen. In den meisten Bundesländern bestanden entsprechende Genehmigungspflichten für die Einleitung von Abwasser in öffentliche Abwasserbehandlungsanlagen und in NRW ebenso für die Einleitung von Abwasser in private Abwasserbehandlungsanlagen. Auch heute existieren in den meisten Bundesländer die Regelungen für Indirekteinleiter fort– entweder in speziellen Indirekteinleiterverordnungen (wie z. B. Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen), im Landeswasser- bzw. Abwassergesetzen (wie z. B. Bayern, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg) oder in Ortsentwässerungsgesetzen (Bremen).

¹⁸⁸ Die Anforderungen nach dem Stand der Technik werden durch Rechtsverordnungen, über die Anhänge zur Abwasserverordnung und als Anhänge zur Rahmen-Abwasserverwaltungsvorschrift konkretisiert.

¹⁸⁹ Reinhardt/Czychowski (2010), § 58 Rdn. 9.

bb. Begründung der Genehmigungspflicht

Genehmigungspflichtig sind nur solche Einleitungen in öffentliche Abwasseranlagen¹⁹⁰, für die in der Abwasserverordnung Anforderungen für den **Ort des Abwasseranfalls**¹⁹¹ oder an das **Abwasser vor dessen Vermischung** mit Abwasser anderer Herkunft¹⁹² festgelegt sind (§ 58 Abs. 1 S. 1 WHG). Dies erfolgt in der Abwasserverordnung branchenspezifisch in ihren jeweiligen Anhängen und betrifft nach der aktuellen Abwasserverordnung zurzeit 38 Industrie- und Gewerbebranchen (z. B. Herstellung von Beschichtungsstoffen und Lackharzen, Chemische Industrie, Eisen-, Stahl- und Tempergießerei, Zahnbehandlung) (siehe Anhang 3). Ausnahmen von der Genehmigungspflicht eröffnet § 58 Abs. 1 S. 2 WHG, wonach die Bundesregierung aus Gründen der Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung die Möglichkeit hat, mittels Rechtsverordnung von der Genehmigungspflicht zugunsten eines Anzeigenvorbehaltes abzusehen. Hiervon hat sie bislang jedoch keinen Gebrauch gemacht. Allerdings gelten bestehende Länderregelungen, die Anzeigenvorbehalte begründen, fort (§ 58 Abs. 1 S. 3 WHG).¹⁹³

cc. Genehmigungsvoraussetzungen

Die Genehmigungsvoraussetzungen sind in § 58 Abs. 2 Nr. 1-3 WHG geregelt und knüpfen die Genehmigungserteilung an drei Voraussetzungen:

- Erstens muss die **Indirekteinleitung im Einklang mit den nach der Abwasserverordnung für die Einleitung maßgebenden Anforderungen einschließlich der allgemeinen Anforderungen** stehen. D. h. sowohl die speziell für den Ort des Anfalls und vor der Vermischung festgelegten Anforderungen (Teile D und E der Anhänge) wie auch die branchenspezifischen Anforderungen gemäß Teil B der Anhänge sowie die allgemeinen Anforderungen der Abwasserverordnung, die für alle Herkunftsbereich gelten¹⁹⁴, müssen eingehalten werden. Damit wird ein vergleichbares Anforderungsniveau von indirekten Abwassereinleitungen und Direkteinleitungen von Abwasser in ein Gewässer entsprechend dem Stand der Technik (§§ 57 Abs. 2, 23 Abs. 1 Nr. 3 WHG) begründet.
- Zweitens **darf die Indirekteinleitung die Erfüllung der Anforderungen an die Direkteinleitung nicht gefährden**. D. h. eine Indirekteinleitergenehmigung ist zu versagen, wenn die Indirekteinleitung das Abwasser des Direkteinleiters so belastet, dass dessen

¹⁹⁰ Die Art der Einleitung des Abwassers (über kommunale Kanalsysteme, eigene Leitungen oder Tanklastzüge) in die Abwasseranlage spielt für die Genehmigungspflicht keine Rolle.

¹⁹¹ Gem. § 2 Nr. 5 AbwV ist der „Ort des Anfalls“ der Ort, an dem Abwasser vor der Vermischung mit anderem Abwasser behandelt worden ist bzw. der Ort an dem es erstmalig gefasst wird.

¹⁹² Gem. § 2 Nr. 6 AbwV ist Vermischung die Zusammenführung von Abwasserströmen unterschiedlicher Herkunft.

¹⁹³ Vgl. *Deutscher Bundestag*, BT-Drs. 16/12275, S. 69 zu § 58. Siehe dazu unten stehende Ausführungen.

¹⁹⁴ Gem. § 3 AbwV ist die Schadstofffracht nach Prüfung der Verhältnisse im Einzelfall so gering zu halten, wie dies durch Einsatz Wasser sparender Verfahren bei Wasch- und Reinigungsvorgängen, Indirektkühlung und den Einsatz von schadstoffarmen Betriebs- und Hilfsstoffen möglich ist. Verlagerungen von Umweltbelastungen auf andere Schutzgüter wie Luft und Boden sind nach dem Stand der Technik zu vermeiden. Als Konzentrationswerte festgelegte Anforderungen dürfen nicht entgegen dem Stand der Technik durch Verdünnung erreicht werden. Zudem sind die in § 3 Abs. 4 bis 6 AbwV festgeschriebenen Anforderungen an die Vermischung sowie an die Parameter für Abwasser-teilstrome zu beachten.

Einleitung in das Gewässer gegen die (im Einleitungsbescheid festgesetzten) Anforderungen des § 57 Abs. 1 i.V.m. der AbwV verstoßen würde, z. B. wenn die Kläranlage nicht in der Lage ist, bestimmte gefährliche Schadstofffrachten abzubauen oder zu minimieren. Deshalb können Indirekteinleitergenehmigung auch mit Parameteranforderungen versehen werden, die in der AbwV nicht geregelt sind (z. B. pH-Wert).¹⁹⁵ Bei der Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit sind auch Summationswirkungen, das Erfordernis der Vermeidung von Belastungsspitzen oder die Erhaltung wasserwirtschaftlich erforderlicher Reservekapazitäten zu berücksichtigen.¹⁹⁶

- Drittens müssen vom **Indirekteinleiter Anlagen betrieben werden, die zur Einhaltung der vorgenannten Anforderungen geeignet und erforderlich** sind. Insoweit hat die Genehmigungsbehörde darauf zu achten, dass die Leistungsfähigkeit der Anlagen für die Aufnahme und Verarbeitung der Schadstofffrachten ausreichend ist.¹⁹⁷

Die Indirekteinleitergenehmigung ist als repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt ausgestaltet, d. h. selbst bei Vorliegen aller Genehmigungsvoraussetzungen besteht kein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Indirekteinleitergenehmigung, da die Genehmigungsbehörde ein Versagungsermessen hat.¹⁹⁸ Zudem begründet § 58 Abs. 2 WHG nur **wasserrechtliche Anforderungen** für die Benutzung von Abwasseranlagen an. In der Indirekteinleitergenehmigung können aus Gewässerschutzgründen gem. § 58 Abs. 4 i.V.m. § 13 Abs. 1 WHG¹⁹⁹ – auch nachträglich – weitergehende Anforderungen an die Beschaffenheit des Abwassers gestellt werden. So können z. B. strengere Grenzwerte oder Anforderungen an Stoffe, die in der AbwV für den jeweiligen Anwendungsbereich nicht geregelt sind, aufgrund der Immissionssituation im Gewässer und zur Verhütung nachteiliger Veränderungen der Gewässerbeschaffenheit festgesetzt werden und innerbetriebliche Vorbehandlungsmaßnahmen gefordert werden. Orientierungspunkt sind dabei i.d.R. die verfügbaren Verfahren nach dem Stand der Technik. Allerdings können in der Genehmigung, wenn dies zur Einhaltung der Qualitätsanforderungen an die Gewässer oder zur Sicherstellung der Anforderungen an die Direkteinleitung bzw. bezüglich des Betriebs von Abwasseranlagen erforderlich ist, auch Anforderungen gestellt werden, die über den Stand der Technik hinausgehen (z. B. Festsetzungen für Stoffe, die in der Liste der prioritären Stoffe enthalten sind).²⁰⁰

¹⁹⁵ Vgl. Bayerisches Landesamt für Umwelt, *Abwassereinleitungen aus Industrie und Gewerbe* (2012), S. 14.

¹⁹⁶ Vgl. Reinhardt/Czychowski (2010), § 58 Rdn. 23.

¹⁹⁷ Vgl. Reinhardt/Czychowski, (2010), § 58 Rdn. 24.

¹⁹⁸ Vgl. Reinhardt/Czychowski, (2010), § 58 Rdn. 21 f.

¹⁹⁹ Nach § 13 Abs. 1 WHG sind Inhalts- und Nebenbestimmungen auch nachträglich sowie auch zu dem Zweck zulässig, nachteilige Wirkungen für andere zu vermeiden oder auszugleichen.

²⁰⁰ Vgl. Gawel/Ewringmann (1994a), S. 25; Bayerisches Landesamt für Umwelt, *Abwassereinleitungen aus Industrie und Gewerbe* (2012), S. 15. Siehe z. B. Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Verwaltungsvorschrift zur Indirekteinleiterverordnung v. 4.6.2012 – IndirekteinleiterVwV –, StAnz 2012, S. 641, Nr. 4.1. Siehe auch die Konkretisierungen in den landesrechtlichen Regelungen zur Indirekteinleitergenehmigung unten.

Exkurs: Neuerungen durch die Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU

Änderungen der Abwasserverordnung

Zum einen wird durch das nationale Umsetzungspaket²⁰¹ die Abwasserverordnung dahingehend geändert, dass die allgemeinen **Anforderungen der AbwV und die in den Anhängen gekennzeichneten Emissionsgrenzwerte** (§ 1 Abs. 2 AbwV neu) nunmehr **direkt gegenüber dem Einleiter von Abwasser ins Gewässer** gelten²⁰², so dass der Einleiter eigenständig verpflichtet ist, seine Einleitungen an neue Vorgaben der AbwV durch erforderliche Anpassungsmaßnahmen anzugleichen. Ein **entsprechender Festsetzungsbescheid** der zuständigen Behörde, mit der die wasserrechtliche Erlaubnis an die geänderten Vorgaben der AbwV angepasst werden würde, ist in diesen Fällen ordnungsrechtlich **nicht mehr erforderlich**.²⁰³ Damit gilt die Abwasserverordnung diesbezüglich unmittelbar nur gegenüber dem Direkteinleiter. Mittelbar schlagen sich inhaltliche Änderungen der AbwV auch auf genehmigungspflichtige Indirekteinleiter insoweit durch, als **erstens** genehmigungspflichtige Indirekteinleiter die **allgemeinen (§ 3 AbwV) und die für die Einleitung maßgebenden Anforderungen (Teile B, D, E der jeweiligen AbwV-Anhänge)** einhalten müssen und **zweitens durch die Indirekteinleitung „die Erfüllung der Anforderungen an die Direkteinleitung nicht gefährdet“ werden darf**. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, dann ist die Indirekteinleitergenehmigung nicht zu erteilen bzw. die bestehende Indirekteinleitung anzupassen (§ 58 Abs. 2 Nr. 1, 2 Abs. 3 WHG).

Zum anderen nimmt das WHG Regelungen (in §§ 54, 57 WHG) auf, die sicherstellen sollen, dass innerhalb von 4 Jahren nach Verabschiedung der BVT-Schlussfolgerungen²⁰⁴ auf europäischer Ebene die Abwassereinleitungen von Industrieanlagen i. S. v. Anhang I der RL 2010/75/EU den BVT-Anforderungen entsprechen müssen. Dies geschieht z. B. durch die gesetzgeberische Eigenverpflichtung zur **zeitnahen Anpassung der einschlägigen Rechtsverordnungen an die BVT-Schlussfolgerungen** (§ 57 Abs. 4 S. 1 WHG neu), **wie auch mittels der Verpflichtung zur eigenständigen** (§ 57 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 WHG) **und behördlichen Anpassung** des Anlagenbetriebes an geänderte Technikstandards. Die **BVT-Vorgaben** werden im nationalen Wasserrecht über die

²⁰¹ Die Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU wurde mit dem (1) Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen vom 08.04.2013 (mit Änderungen des BImSchG, des WHG, des KrWG, des UmwRG, des NiSchG, des UVPG, des USchadG und des StGB) (BGBl. 2013 I Nr. 17 v. 12.4.2013, S. 734 ff), (2) der Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen, zur Änderung der Verordnung über Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte und zum Erlass einer Bekanntgabeverordnung (BR-Drs. 319/12 v. 25.05.2012, BR-Drs. 319/12 (B) v. 14.12.2012, Kabinetts-Beschluss v. 23.01.2013) sowie (3) der Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen, zur Änderung der Verordnung zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen beim Umfüllen oder Lagern von Ottokraftstoffen, Kraftstoffgemischen oder Rohbenzin sowie zur Änderung der Verordnung zur Begrenzung der Kohlenwasserstoffemissionen bei der Betankung von Kraftfahrzeugen (BR-Drs. 319/12 (B) v. 14.12.2012, Bundestags-Beschluss vom 21.2.2013) umgesetzt. Hierzu *Kern* (2013a), S. 150 ff.

²⁰² Die übrigen Anforderungen der Anhänge – ebenso wie weitergehende, d. h. über die Anforderungen der AbwV hinausgehende Anforderungen – müssen bei der Erteilung der wasserrechtlichen Zulassung für das Einleiten von Abwasser nach wie vor festgesetzt werden.

²⁰³ BR-Drs. 319/12, S. 120f; BR-Drs. 319/12 (B) v. 14.12.2012, S. 51.

²⁰⁴ In den sog. „BVT-Schlussfolgerungen“ werden die zentralen Elemente der BVT-Merkblätter, die ihrerseits Dokumente über die „besten verfügbaren Techniken“ sind, festgehalten. Sie beinhalten die Konklusion zu den besten verfügbaren Techniken einschließlich ihrer Beschreibung und einer Bewertung ihrer Anwendbarkeit, die mit den besten verfügbaren Techniken „assoziierten Emissionswerte“ sowie die dazugehörigen Überwachungsmaßnahmen –und Verbrauchswerte sowie ggf. einschlägige Standortsanierungsmaßnahmen (Art. 3 Nr. 12 IE-RL). Sie werden von der Kommission im Komitologie-Verfahren verabschiedet (Art. 13 Abs. 5 IE-RL).

Anhänge der Abwasserverordnung umgesetzt, indem branchenspezifische Anforderungen einschließlich Emissionsgrenzwerte für das Einleiten von Abwasser ins Gewässer aufgestellt werden. Demzufolge müssen die mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionsgrenzwerte der BVT-Schlussfolgerungen nunmehr mit den Festlegungen in der Abwasserverordnung korrespondieren bzw. diese umsetzen. Damit sind grundsätzlich auch **genehmigungspflichtige Indirekteinleiter von den kommenden Änderungen der AbwV betroffen**, denn diese Indirekteinleitungen müssen gem. § 58 Abs. 2 Nr. 1 WHG die in der AbwV festgeschriebenen allgemeinen Anforderungen sowie die für die spezielle Einleitung festgelegten Anforderungen einhalten, sonst wird keine Genehmigung für das Einleiten des Abwassers in die Abwasseranlage erteilt. Bestehende Indirekteinleitungen sind anzupassen (§§ 58 Abs. 3, 59 Abs. 1 WHG). Infolge der im März 2013 verabschiedeten BVT-Schlussfolgerungen „Eisen- und Stahlerzeugung“ sowie „Glasherstellung“ stehen die ersten materiellen Änderungen an. Aktuell wird ein Entwurf zur Änderung der AbwV²⁰⁵ diskutiert, der zur Umsetzung dieser BVT-Schlussfolgerungen Anpassungen in den Anhängen 29 (Eisen- und Stahlindustrie), 41 (Herstellung und Verarbeitung von Glas und Mineralfasern) und 46 (Steinkohleverkokung) vornehmen will. Zudem soll eine Pflicht zur Führung eines Abwasserkatasters begründet werden, mit dem der Betreiber einer Abwasseranlage die Einhaltung der Anforderungen nachweist. Weiterhin ist eine Regelung vorgesehen, Abwasseranlagen energieeffizient zu betreiben und Energiepotenziale der Abwasserbeseitigung zu nutzen.

dd. Besonderheiten für Einleitungen in private Abwasserbehandlungsanlagen

Auch die **Einleitung von Abwasser in eine private Abwasseranlage**, die der Beseitigung von gewerblichem Abwasser dient (z. B. gewerbliche Einleitungen in Kläranlage eines Industrieparks), ist **genehmigungspflichtig** (§ 59 Abs. 1 WHG). Bezüglich Auslösung der Genehmigungspflicht und Genehmigungsvoraussetzungen gelten die obigen Voraussetzungen, so dass für Indirekteinleitungen in öffentliche und private Abwasseranlagen grundsätzlich das gleiche Rechtsregime gilt. Allerdings kann gem. § 59 Abs. 2 WHG die zuständige Behörde eine Freistellung von der Genehmigungsbedürftigkeit erteilen, wenn ein gleichwertiger Vertrag zwischen dem Abwasserproduzent und dem Betreiber der Abwasseranlage besteht. Dies ist zu bejahen, wenn die vertraglichen Regelungen inhaltlich einer ansonsten zu erteilenden Indirekteinleitergenehmigung entsprechen.

ee. Geltungsbereich für alte und neue Anlagen und Übergangsregelungen

Die wasserrechtlichen Vorgaben des Bundesrechts für Indirekteinleitungen in öffentliche und private Abwasseranlagen gelten grundsätzlich für neue wie für vorhandene Einleitungen. Gem. § 58 Abs. 3 WHG müssen **vorhandene Einleitungen an die aktuellen Anforderungen der AbwV** und den sonstigen Voraussetzungen des **§ 58 Abs. 2 WHG innerhalb angemessener Fristen**²⁰⁶

²⁰⁵ Bundesregierung, Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Abwasserverordnung, des Abwasserabgabengesetzes und der Rohrfernleitungsverordnung, Stand 19.07.2013.

²⁰⁶ Das Verständnis der angemessenen Frist variiert auch wieder innerhalb der Bundesländer und wird mitunter recht großzügig interpretiert. Beispielsweise gesteht Hessen grundsätzlich eine 5jährige Anpassungsfrist nach Bekanntma-

angepasst werden unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Insofern **muss der Einleiter innerhalb angemessener Fristen erforderliche Anpassungsmaßnahmen seiner Entwässerungspolitik- und -technik vornehmen** und die in den Anhängen der AbwV für Direkteinleiter jeweils in Teil F aufgestellten, branchenspezifischen „Anforderungen an vorhandene Einleitungen“ berücksichtigen.²⁰⁷ Dies gilt sowohl für die bereits bei Inkrafttreten des WHG 2010 vorhandenen Indirekteinleitungen als auch für solche Indirekteinleitungen, die nach Einführung der bundesrechtlichen Genehmigungspflicht für Indirekteinleitungen eine Genehmigung erhalten haben, welche jedoch zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr den Anforderungen nach Abs. 2 entspricht, z. B. aufgrund einer Fortschreibung des Standes der Technik. Dadurch wird sichergestellt, dass auch bestehende, alte Indirekteinleitungen auf das aktuelle Niveau des Standes der Technik gehoben werden. **Landesrechtliche Zulassungen**, die für das Einleiten von Abwasser in öffentliche oder private Abwasseranlagen erteilt worden, **gelten als Genehmigung i. S. v. §§ 58, 59 WHG** fort (§ 105 Abs. 1 S. 1 WHG), sind aber ggf. gem. §§ 58 Abs. 3 WHG anzupassen, was gem. §§ 58 Abs. 4 i. V. m. § 13 Abs. 1 WHG über nachträgliche Nebenbestimmungen möglich ist. Genehmigungsfrei bleiben weiterhin vor dem 1.3.2010 bereits vorhandene und zum damaligen Zeitpunkt nicht genehmigungspflichtige Einleitungen in öffentliche und private Abwasseranlagen (§ 105 Abs. 1 S. 2 WHG).

ff. Landesrechtliche Vorschriften

Parallel zu den bundesrechtlichen Vorschriften für Indirekteinleiter sind die **landesrechtlichen Vorschriften für Indirekteinleiter zu beachten**, die in Indirekteinleiterverordnungen, Landeswasser- oder Abwassergesetzen und Entwässerungsgesetzen sowie assoziierten Verwaltungsvorschriften²⁰⁸ bzw. Ministererlassen konkretisierende und teilweise über das Bundesrecht hinausgehende bzw. zulässigerweise Bundesrecht abschwächende Regelungen enthalten. Die Frage, ob und inwieweit im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung, insbesondere im Bereich der abweichungsfesten/freien Regelungen neben bundesrechtlichen Regelungen länderspezifische Regelungen fortgelten bzw. neu geschaffen werden dürfen, wird äußerst kontrovers diskutiert. Grundsätzlich gilt zwar, dass soweit der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (hier: Wasserhaushalt) von seiner Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht hat, eine **Sperrwirkung** für die Landesgesetzgebung eintritt.²⁰⁹ Diese ist umfassend, wenn die Bundesregelung eine „**erschöpfende Regelung**“ ist. Ob dies der Fall ist, hängt von einer **Gesamtwürdigung** ab.²¹⁰ Ausdrückliche Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung bei eigener umfassender bundesgesetzlicher Regelung, deuten i.d.R. auf eine erschöpfende Regelung hin, weil damit i.d.R. ausgesagt ist, dass

chung des maßgeblichen Anhangs zur Abwasserverordnung im Staatsanzeiger für das Land Hessen zu, die jedoch im Einzelfall ausgeweitet werden kann (§ 3 Hess IndVO).

²⁰⁷ Reinhardt/Czychowski (2010), § 58 Rdn.26.

²⁰⁸ Siehe z. B. für Hessen: Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Verwaltungsvorschrift zur Indirekteinleiterverordnung vom 04.06.2012 – IndirekteinleiterVwV –, StAnz 2012, S. 641.

²⁰⁹ BVerfGE 2, 232, 236; 32, 319 327; 98, 265 300; 109, 190 229; 113, 348 371; Degenhart, in: Sachs (2011), zu Art. 72 GG, Rdnr. 27.

²¹⁰ Vgl. BVerfGE 7, 342, 347; E 49, 343, 358; E 67, 299, 324.

landesrechtliche Regelungen im Übrigen ausgeschlossen sein sollen.²¹¹ Bei nicht erschöpfenden Regelungen können die Länder ergänzende oder lückenfüllende Regelungen erlassen.

Gem. § 58 Abs. 1 S. 3 WHG **können die Länder weitergehende Rechtsvorschriften mit strikteren Genehmigungserfordernissen** aufstellen. Wenn auch die Konstruktion des § 58 Abs. 1 S. 3 WHG als systematisch (zumindest) fragwürdig betrachtet wird²¹², so gilt dennoch, dass es sich bei § 58 Abs. 1 S. 3 WHG um eine stoff- und anlagenbezogene Regelung handelt, von der die Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 GG grundsätzlich nicht abweichen dürfen.²¹³ Die Ermächtigungsregelung ermöglicht es ihnen aber, an die Gewässereinleitung in öffentliche Abwasseranlagen strengere als die bundesgesetzlichen Anforderungen stellen.²¹⁴ Diese Ausführungen beziehen sich aber nur auf den Fall, dass der Bund von seiner in § 58 Abs. 1 S. 2 WHG enthaltenen Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung Gebrauch gemacht hat.

Aktuell gelten bestehende **länderrechtliche Anzeigenvorbehalte statt Genehmigungspflichten und länderrechtliche Übertragungen der Überwachung der Einleitung auf Sachverständige weiter, da die Bundesregierung noch nicht von ihrer Ermächtigung zum Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung Gebrauch** gemacht hat.²¹⁵ Denn gem. § 23 Abs. 3 WHG stellt der Gesetzgeber klar, dass „solange und soweit die Bundesregierung von der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Absatz 1, auch in Verbindung mit § 46 Abs. 2, § 48 Abs. 1 Satz 2, § 57 Abs. 2, § 58 Abs. 1 Satz 2, § 61 Abs. 3, § 62 Abs. 4 und § 63 Abs. 2 Satz 2, keinen Gebrauch gemacht hat, sind die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung entsprechende Vorschriften zu erlassen“. Es handelt sich hierbei um eine Vergesetzlichung des bereits in der Gesetzesbegründung zum WHG geäußerten gesetzlichen Willens.²¹⁶ Damit entfaltet die Ermächtigung zur bundesgesetzlichen Rechtsverordnung in § 58 Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 23 WHG **keine Sperrwirkung**, so dass die Länder auch weiterhin zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt sind, bis der Bund bezüglich der zu regelnden Materie eine eigene Bundesrechtsverordnung erlässt.²¹⁷ Wegen Art. 80 Abs. 4 GG ist zudem **unerheblich** ist zudem, ob die Länder in Ausführung der Verordnungsermächtigung eine **Verordnung** oder ein **Parlamentsgesetz** erlassen.²¹⁸ Sollte die Bundesregierung jedoch gem. § 58 Abs. 1 S. 2 WHG eine Rechtsverordnung erlassen, werden die diesbezüglichen landesrechtlichen Vorschriften hinfällig, wenn sie hinter den

²¹¹ BVerfGE 20, 238, 256; E 21, 106, 115; E 24, 367, 386. *Stettner*, in: Dreier, Art. 72 GG, Rdn. 41 f.; *Degenhart*, in: Sachs (2011), Art. 72 GG, Rdn. 27; *Uhle*, in: Kluth (2007), zu Art. 72 GG, Rdn. 18.

²¹² *Durner* (2012), S. 18.

²¹³ *Berendes* (2010), § 58 Rdnr. 7; *Nisipeanu*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (2011), § 58 Rdnr. 30.

²¹⁴ *Nisipeanu*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (2011) § 58 Rdnr. 31. Z. B. Ausweitung der Genehmigungspflicht auf Industriebereiche, für die in der Abwasserverordnung keine Anforderungen für den Ort des Anfalls des Abwassers oder vor seiner Vermischung festgelegt sind). Ebenso können landesrechtliche Regelungen bezüglich solcher Inhaltstoffe der Abwasser aufgestellt werden, die in den Abwasseranlagen nicht (ausreichend) reduziert werden können.

²¹⁵ *Nisipeanu*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (2011), § 58 Rdnr. 30.

²¹⁶ Vgl. BR-Drs. 280/09; *Bundesregierung*: Gesetzentwurf der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes, BT-Drs. 17/6055 v. 06. 06. 2011, S. 27.

²¹⁷ Siehe auch *Durner* (2012), S. 24.

²¹⁸ *Mann*, in: Sachs (2011), Art. 80 Rdn. 50; *Durner* (2012), S. 24 f.

Vorgaben des Bundesrechts zurückbleiben (z. B. würde eine landesrechtliche Befreiung von einer bundesrechtlichen Genehmigungspflicht nicht möglich sein).²¹⁹

gg. Indirekteinleitergenehmigungen nach Landesrecht

Die **aktuell bestehenden länderrechtlichen Vorschriften** bezüglich Begründung einer Genehmigungspflicht für Indirekteinleiter neben den bundesrechtlichen Vorgaben sowie bezüglich Genehmigungsvoraussetzungen und Anzeigenvorbehalte **variieren sehr stark**:

- In den meisten Bundesländern entsprechen die landesrechtlichen Vorgaben **zur Begründung einer Genehmigungspflicht** für indirekte Abwassereinleitungen „1 zu 1“ den bundesrechtlichen Vorgaben.²²⁰
- Die Bundesländer Berlin²²¹, Bremen²²², Hamburg²²³ unterstellen daneben **weitere Indirekteinleitungen einer Genehmigungspflicht**.
- Zum Teil werden in den Bundesländern auch **weitergehende Genehmigungsvoraussetzungen** festgeschrieben, z. B. wenn die Indirekteinleitungen aus IVU-Anlagen stammen²²⁴.

²¹⁹ Möglich wären allerdings landesrechtliche Verschärfungen in Form einer landesrechtlichen Genehmigung anstatt einer bundesrechtlichen Anzeige. Zudem gestattet § 58 Abs. 1 S. 4 WHG den Ländern, Vorschriften zu fassen, wonach die Genehmigung des Betreibers einer öffentlichen Abwasseranlage die Genehmigung der zuständigen Behörde ersetzt.

²²⁰ In Niedersachsen (§ 98 NWG), Brandenburg (§§ 3 i.V.m. 2 Abs. 1 BbgIndVO), Baden-Württemberg (§§ 5 Abs. 1 i.V.m. §§ 2, 3 Abs. 1 IndVO BW i.V.m. § 45k WasG BW), Hessen (§ 1 Nr. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 HessIndVO i.V.m. §§ 38 Abs.3 HessWG), Sachsen-Anhalt (§ 17 LWG ST i.V.m. § 1 STIndEinV), Thüringen (§ 59 Abs. 1 ThürWG), Rheinland-Pfalz (§ 55 Abs. 1 R-P WG), Sachsen (§ 64 Abs. 1 SächsWG), Schleswig-Holstein (§ 33 Abs. 1 SH LWG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 42 Abs. 1 MVLWG), Saarland (§ 51 Abs. 1 SaarlWG) entspricht die Begründung einer Genehmigungspflicht für Indirekteinleiter den bundesrechtlichen Vorgaben des § 58 WHG. Das Bayerische Wassergesetz enthält keine eigenständigen Vorschriften zur Indirekteinleitergenehmigung, so dass die bundesrechtlichen Vorgaben 1 zu 1 gelten.

²²¹ Gem. § 3 Abs. 2 BlnIndVO besteht eine zusätzliche Genehmigungspflicht für Indirekteinleiter, wenn im Abwasser die in der Anlage zur IndVO aufgeführten Stoffe bzw. Stoffgruppen (AOX, Arsen, Blei, Cadmium, Chlor, Chlorierte Kohlenwasserstoffe, Chrom, Cyanid, Kupfer, Nickel, Quecksilber, Silber, Zink) eingeleitet werden, an dem Ort vor der Vermischung des Abwassers die in der Anlage genannte parameterspezifische Konzentration erreicht wird und der tägliche Abwasseranfall mindestens insgesamt täglich 20 Kubikmeter beträgt.

²²² Grundsätzlich unterliegen die Einleitungen von allen gewerblichen und industriellen Abwässer in öffentliche Abwasserbehandlungsanlagen einer Erlaubnisspflicht (§ 8 Abs. 1 BremEOG).

²²³ Grundsätzlich gilt gem. § 11a Abs. 1 HmbAbwG die Genehmigungspflicht für alle Arten von Abwassereinleitungen in öffentliche Abwasserbehandlungsanlagen, unabhängig davon, ob AbwV branchenspezifische Anforderungen für den Ort des Anfalls oder vor der Vermischung aufstellt. Keiner Genehmigung bedürfen aber gem. § 11a Abs. 3 Einleitungen von häuslichem Abwasser; nicht nachteilig verändertem Niederschlagswasser (außer in Fällen der Mengenbegrenzung nach § 7 Abs. 1 S. 3); Abwasser aus Brennwertanlagen mit einer Nennwärmebelastung von weniger als 200 kW aus gasbefeuerten Anlagen oder mit schwefelarmem Heizöl befeuerten Anlagen; Abwasser aus Ölabscheidern für Kompressorenkondensat; Abwasser, das nicht aus Herkunftsbereichen der Abwasserverordnung stammt und keiner Abwasserbehandlung bedarf; Abwasser aus Amalgamabscheidern; Abwasser aus Abscheideranlagen für Leichtflüssigkeiten mit Nenngrößen 10 oder kleiner; Abwasser aus Abscheideranlagen für Fette mit Nenngrößen 10 oder kleiner und Abwasser aus Neutralisationsanlagen für gasbefeuerte Brennwertanlagen mit einer Nennwärmebelastung ab 200 kW bis kleiner 1 MW, sofern die „Allgemeinen Einleitungsbedingungen“ eingehalten werden.

²²⁴ Siehe § 98 i. V. m. §§ 13, 15-17 NdsWG, § 2 Abs. 2 ST IndEinV i. V. m § 152a, 31 a-g ST WasG alt, § 64 Abs. 9 SächsWG.

- In vielen Bundesländern (Berlin und Brandenburg²²⁵, Baden-Württemberg²²⁶, Hessen, Sachsen-Anhalt²²⁷, Thüringen²²⁸, Bremen²²⁹, Rheinland-Pfalz²³⁰, Sachsen²³¹, Schleswig-Holstein²³²) bedarf die Indirekteinleitung bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (geringe Abwassermenge, bestimmte Abwasseranlagen) **keiner Genehmigung, sondern lediglich einer Anzeige**. Oft ist dies der Fall, wenn das **Abwasser vor der Einleitung in einer wasserrechtlich oder bauart- bzw. bauordnungsrechtlich zugelassenen Anlage behandelt** wird (Sachsen, Berlin, Brandenburg, Bremen, Thüringen, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein). Teilweise wird für den Anzeigenvorbehalt aber auch darauf abgestellt, dass das **Abwasser aus bestimmten Herkunftsbereichen** stammt (wie z. B. in Hessen,²³³ Thüringen). Zum Teil werden vorgenannte Voraussetzungen auch kombiniert (z. B. Sachsen-Anhalt) oder auf **andere Bedingungen** abgestellt (z. B. Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Sachsen, Mecklenburg-

²²⁵ Gem. § 4 Abs. 1 BlnIndVO und § 4 Abs. 1 BbgIndVO genügt eine Anzeige anstatt einer Genehmigung, wenn Abwasser eingeleitet wird aus Abwasseranlagen oder gleichwertigen Einrichtungen zur Minderung der Schadstofffracht, die der Bauart nach zugelassen sind und bei denen entsprechend dieser Zulassung die Anforderungen nach § 2 Abs. 1 (allgemeinen und besonderen Anforderungen der AbwV) als eingehalten gelten.

²²⁶ Nach § 5 Abs. 2 BW IndVO entfällt die Genehmigungspflicht, wenn das Abwasser vor seiner Einleitung in die öffentliche Abwasseranlage in einer wasserrechtlich genehmigten oder nach anderen Vorschriften zugelassenen Anlage behandelt wird und in dieser Genehmigung die Anforderungen an die Einleitung des Abwassers nach §§ 2 oder 3 festgelegt sind oder wenn das Abwasser die im Anhang der IndVO für die Stoffe und Stoffgruppen (AOX, Arsen, Blei, Cadmium, Chlor, Chlorierte Kohlenwasserstoffe, Chrom, Cyanid, Kupfer, Nickel, Quecksilber, Silber, Zink) genannten Konzentrationen oder Frachten unterschreitet.

²²⁷ Gem. §§ 3 Abs. 1 i.V.m. 2 Abs. 3, 4 ST IndEinV gilt angezeigte Einleitung als genehmigt, wenn Abwasser aus Herkunftsbereichen des Anhang 17, 41, 49, 50, 52, 53, 55 der AbwV stammt, mit einer im Sinne des jeweiligen Anhangs der AbwV zugelassener Anlage behandelt wird und die in Teil B des jeweiligen Anhangs der Abwasserverordnung genannten allgemeinen Anforderungen eingehalten werden.

²²⁸ Gem. § 59 Abs. 2 ThürWG i.V.m. § 2 Abs. 1 ThürIndEVO ist eine Genehmigung zugunsten einer Anzeige für das Einleiten von Abwasser in öffentliche Abwasseranlagen nicht erforderlich, wenn die Einleitung aus Abwasserbehandlungsanlagen erfolgt, für die ein Verwendbarkeits- oder Übereinstimmungsnachweis im Sinne des § 55 Abs. 4 erbracht worden ist oder wenn das Abwasser aus Herkunftsbereichen des Anhang 49, 50, 52, 53 der Abwasserverordnung stammt.

²²⁹ Die Erlaubnis gilt als erteilt, wenn Entwässerungsbaugenehmigung nach § 12a Abs. 1 BremEOG vorliegt.

²³⁰ Nach §§ 55 Abs. 1 S. 2 i. V. m. Abs. 4 WG RP entfällt die Genehmigungspflicht, wenn die Anforderungen nach dem Stand der Technik unter bestimmten Voraussetzungen als eingehalten gelten, diese Voraussetzungen erfüllt werden und die Einleitung von der abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaft im Einzelfall nach ihrer Satzung über den Anschluss an die öffentliche Abwasseranlage genehmigt ist. Wann dies der Fall ist kann die oberste Wasserbehörde durch Rechtsverordnung bestimmen.

²³¹ Gem. § 64 Abs. 3 SächsWG gilt bei rechtzeitiger Anzeige die Genehmigung widerruflich als erteilt, wenn erstens zur Verminderung der Schadstofffracht eine Einrichtung mit bauartrechtlicher Zulassung genutzt wird, die die wasserrechtlichen Anforderung berücksichtigt oder wenn zweitens die Schadstofffracht so durch die Behandlung in einer öffentlichen Abwasserbehandlungsanlage vermindert wird, dass die Vorgaben der AbwV in gleichem Maße eingehalten werden wie durch die Behandlung beim Einleiter.

²³² Gem. § 33 Abs. 3 SH WG gilt die Genehmigung als erteilt, wenn u. a. zur Verminderung der Schadstofffracht nach § 7a Abs. 1 S. 1 WHG eine serienmäßig hergestellte Abwasserbehandlungsanlage eingebaut, aufgestellt und betrieben wird, für die eine Bauartzulassung nach § 35 Abs. 3 oder ein Verwendbarkeitsnachweis nach § 35 Abs. 2 Nr. 3 oder eine Zulassung im Sinne von § 35 Abs. 2 Nr. 2 vorliegt.

²³³ Nach § 2 Abs. 2 HessIndVO reicht eine Anzeige, wenn das Abwasser aus Betrieben iSv Anhang 17, 22, 31, 38, 41, 49, 50, 52, 53, 55 der AbwV stammt und die entsprechenden, in der Verwaltungsvorschrift zur Indirekteinleiterverordnung genannten Voraussetzungen eingehalten sind.

Vorpommern²³⁴). Keine Anzeigenvorbehalte enthalten die Regelungen in Niedersachsen, Bayern und Saarland.

- Darüber hinaus enthalten die Länder **konkretisierende und klarstellende Vorschriften bezüglich des Genehmigungsinhaltes**.²³⁵ Diese ermöglichen es **aus Gewässerschutzgründen dem Indirekteinleiter Verpflichtungen aufzuerlegen, die über den Stand der Technik hinausgehen**, wie z. B. die Einhaltung bestimmter Einleitungsgrenzwerte für Substanzen der Liste der prioritären Stoffe, und zwar auch dann, wenn diese nicht in der Abwasserverordnung umgesetzt sind und ggf. keine dem Stand der Technik entsprechenden Behandlungsverfahren existieren.

hh. Selbstüberwachung

Ebenfalls durch das WHG 2010 wurde erstmals aus vollzugsunterstützenden Gründen und als Ausfluss des Prinzips der Eigenkontrolle eine **bundesrechtliche Regelung zur Selbstüberwachung von Abwassereinleitungen und Abwasseranlagen** geschaffen, die bis dahin zumeist in landesrechtlichen Regelungen enthalten waren²³⁶. Für **Indirekteinleitungen begründet § 61 Abs. 1 WHG eine gesetzliche Pflicht zur Selbstüberwachung, die neben die behördliche Überwachung nach §§ 100-102 WHG tritt**.²³⁷ Der Indirekteinleiter ist verpflichtet, sein Abwasser nach Maßgabe einer Rechtsverordnung gem. § 61 Abs. 3 WHG oder des die Einleitung zulassenden behördlichen Bescheides, die jeweils nähere Überwachungsvorgaben enthalten, durch fachkundiges Personal oder durch geeignete Stellen untersuchen zu lassen.

Die **länderrechtlichen Bestimmungen zur Selbstüberwachung** normieren zumeist in den Landeswassergesetzen, Eigenkontrollverordnungen²³⁸ und entsprechenden Verwaltungsvorschriften

²³⁴ Gem. § 42 Abs. 4 MV LWG wird die oberste Wasserbehörde ermächtigt, durch Rechtsverordnungen die Voraussetzungen zu bestimmen, unter denen die Genehmigung als erteilt gilt.

²³⁵ Z. B. stellen § 98 Abs. 3 i. V. m. §§ 12 Abs. 1, 15 Abs. 3 NdsWG stellen klar, dass in Fällen, in denen das Gewässerschutzrecht Anforderungen an die Reinheit der Gewässer aufstellt, die aktuell nicht mit dem Stand der Technik erreicht werden können und daher nicht in den Anhängen der Abwasserverordnung enthalten sind, in die Indirekteinleitergenehmigung zusätzliche, d. h. über die Abwasserverordnung hinausgehende Verpflichtungen aufzunehmen sind. In die gleiche Richtung geht § 72 Abs. 2 BbgWG, indem klargestellt wird, dass dem Indirekteinleiter aufgegeben werden kann, dem Abwasser bestimmte Stoffe ganz fernzuhalten, im Abwasser bestimmte Werte einzuhalten, geeignete Verfahren und Betriebsweisen einzuhalten, geeignete Abwasserbehandlungsanlagen zu betreiben und weitere Anforderungen einzuhalten, um nachteilige Wirkungen für das Wohl der Allgemeinheit zu verhüten oder auszugleichen. (So ähnlich aus § 11a Abs. 1 S. 2 HmbAbwG). Sehr ausdifferenzierte Vorschriften bezüglich des Genehmigungsinhaltes beinhalten auch die §§ 8 a-e des BremEOG, indem zahlreiche Vorgaben benannt werden, wenn aus Gewässerschutzgründen oder zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Abwasserbeseitigung und Klärschlammverwertung die Versagung der Genehmigung zwingend, möglich oder die Verhängung von Nebenbestimmungen erforderlich ist.

²³⁶ Vgl. § 83 BW WG, § 75 BbgWG, § 68 BlnWG, § 139 BremWG, § 40 HessWG, § 41 MVWG, § 100 NdsWG, §§ 60, 60a, 61 NRWG, § 57 R-P WG, § 54 SaarWG, § 64 Abs. 4, 5, 65 SächsWG, § 82 ST WG, § 60 Abs. 1 ThürWG, Bayerische Eigenüberwachungsverordnung - EÜV).

²³⁷ Die Grundüberwachungspflicht bezüglich der Einhaltung der materiell-rechtlichen Anforderungen für das Einleiten von Abwasser in eine Abwasseranlage durch die zuständige Wasserbehörde gem. §§ 100-102 WHG bleibt bestehen.

²³⁸ Siehe z. B. Hessische Abwassereigenkontrollverordnung (EKVO) vom 23. Juli 2010, GVBl. I 2010, 257; Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landesentwicklung über Art und Häufigkeit der Eigenkontrolle von Abwasseranlagen und Abwassereinleitungen (Eigenkontrollverordnung - EigenkontrollVO) vom 7.

Häufigkeit und Durchführung von Probenahmen, Messungen, Analysen, Aufzeichnungs- und Übermittlungspflichten sowie Zuständigkeiten (z. B. Überwachung von anzeigepflichtigen Indirekteinleitergenehmigungen durch sachverständige Stellen). **Diese Regelungen gelten grundsätzlich weiterhin fort bis sie durch o.g. Bundesrechtsverordnung abgelöst werden** (§ 61 Abs. 3 WHG, § 23 Abs.3 WHG)²³⁹, was noch nicht geschehen ist.

Oktober 1994, SächsGVBl. 1994, S. 1592; Verordnung über die Eigenkontrolle von Abwasserbehandlungsanlagen (Eigenkontrollverordnung - EKVO) vom 18. Februar 1994, Amtsblatt 1994, S. 638.

²³⁹ Vgl. *Bundesregierung*, BT-Drs. 16/12275, S.70. Siehe auch die Ausführungen unter 3.1.1.4 ff und zu einzelnen Streitfragen zur Reichweite und Sperrwirkung des § 61 WHG bezüglich länderrrechtlicher Vorschriften im Besonderen *Durner* (2012) m.w.Nachw.

Exkurs: Neuerungen durch die Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU

Die neue Zulassungs- und Überwachungsverordnung für Industriekläranlagen und industrielle Abwässer (IZÜV)

Mit der neuen Zulassungs- und Überwachungsverordnung für Industriekläranlagen (IZÜV)²⁴⁰ sollen bundesrechtlich die europarechtlich determinierten **Überwachungsvorschriften** für **industrielle Abwasserbehandlungsanlagen** sowie **Gewässerbenutzungen durch Anlagen i.S.v. Anhang I der RL 2010/75/EU** umgesetzt werden. Die Verordnung gilt aber in Teilen (§§ 8, 9, 10 IZÜV) auch für **Indirekteinleitungen von Industrieanlagen des Anhang I**²⁴¹, und zwar dann, wenn die Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG nicht greift, so dass es spezieller, wasserrechtlich begründeter Überwachungsvorschriften bedarf. Dies sind erstens **Altanlagen, die nicht nach dem BImSchG genehmigt wurden** (betrifft insbesondere Anlagen in den neuen Bundesländern), zweitens **Anlagen, bei denen die Überwachung laut Anlagenzulassung nicht nach dem BImSchG erfolgt** und drittens **Anlagen, die nach Landesrecht keiner Indirekteinleitergenehmigung bedurften**, denn erst mit dem „Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts“ vom 31. Juli 2009 wurde in das Bundesrecht die Indirekteinleitergenehmigung eingeführt.²⁴² Für diese ausgewählten Indirekteinleitungen gelten dann auch die allgemeinen neu eingeführten Vorschriften über die **Überwachungspläne und Überwachungsprogramme** (§ 9 IZÜV), welche bisher im Landesrecht nicht enthalten waren.²⁴³ Nunmehr verpflichtet § 8 Abs. 5 i.V.m. § 9 Abs. 2 und 3 IZÜV zur Durchführung einer **Regelüberwachung**. Auf der Grundlage von **Überwachungsplänen** (§ 9 Abs. 1) haben die zuständigen Behörden **Überwachungsprogramme** für die betroffenen Anlagen aufzustellen, in denen **Zeiträume für Vor-Ort-Besichtigungen** anzugeben sind (§ 9 Abs. 2). Die Zeitintervalle zwischen den Vor-Ort-Besichtigungen richten sich dabei nach einer systematischen Beurteilung der mit der Anlage oder Gewässerbenutzung verbundenen Umweltrisiken (§ 9 Abs. 2 S. 2), wobei bestimmte Zeiträume (ein Jahr/drei Jahre) in Abhängigkeit des zu definierenden Risikogrades der Gewässerbenutzung nicht überschritten werden dürfen (§ 9 Abs. 3). Ebenso gelten für diese speziellen Indirekteinleiter die **Übermittlungspflichten der Länder an den Bund**.²⁴⁴

²⁴⁰ Siehe *Bundesregierung*, BR-Drs. 319/12, S. 59 ff.

²⁴¹ Also für das Einleiten von Abwasser in private oder öffentliche Abwasserbehandlungsanlagen gem. §§ 58, 59 WHG (§ 1 Abs. 1 S. 2 IZÜV).

²⁴² Siehe auch *Bundesregierung*, BR-Drs. 319/12, S. 164.

²⁴³ Vielmehr erfolgte die Überwachung von den zuständigen Wasserbehörden anlassbezogen nach pflichtgemäßem Ermessen.

²⁴⁴ Mit § 10 IZÜV ist beabsichtigt, dass die Länder dem BMU nach Aufforderung Informationen über die Umsetzung der Richtlinie 2010/75/EU übermitteln. Übermittlungspflichtig sollen sein die repräsentativen Daten über Emissionen der Anlagen oder Gewässerbenutzungen oder über ihre sonstigen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt (1.), die betreffenden Emissionsgrenzwerte für die Anlagen oder Gewässerbenutzungen (2.), Informationen darüber, ob und inwieweit der Stand der Technik oder seine Ausnahmen bei dem Betrieb der Anlagen oder Gewässerbenutzungen angewendet werden (3.) und die Berichte nach § 14 (4).

ii. Sanktionen

Verstöße gegen die Vorgaben für Indirekteinleiter sind **sanktionsbewehrt**. So handelt **ordnungswidrig, wer ohne Genehmigung** nach § 58 Abs. 1 S. 1 bzw. § 59 Abs. 1 S. 1 WHG Abwasser in einer Abwasseranlage einleitet (§ 103 Abs. 1 Nr. 9 WHG). Eine Ordnungswidrigkeit liegt auch vor, wenn mit der Einleitung **gegen die vollziehbaren Nebenbestimmungen** (auch wenn diese nachträglich z. B. aus Anpassungszwecken erlassen wurden) der Genehmigung **verstoßen wird** (§§ 103 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. §§ 58 Abs. 4, 59 Abs. 1 WHG). Mögliche Sanktionen belaufen sich bundesrechtlich auf Geldbußen i. H. v. maximal 50.000 Euro (§ 103 Abs. 2 WHG). Daneben bestehen **landesrechtliche Sanktionsandrohungen** gegenüber Indirekteinleitern.

jj. Fazit, Bewertung, Reformoptionen

Das ordnungsrechtliche Instrumentarium zur Begrenzung und Reduzierung der Schadstoffeinträge von Indirekteinleitern in öffentliche und private Abwasseranlagen ist sehr ambitioniert. Insbesondere durch das bundesrechtliche Genehmigungsverfahren für neue Indirekteinleitungen und die Anpassungspflichten für bestehende Indirekteinleitungen soll gewährleistet werden, dass grundsätzlich auch diese Indirekteinleitungen den nach dem Stand der Technik maßgebenden Anforderungen gem. § 57 WHG i.V.m. der Abwasserverordnung entsprechen und vom Indirekteinleiter eigenständige schadstoffreduzierende Maßnahmen vorgenommen werden. Bei näherer Betrachtung ergeben sich jedoch folgende Probleme:

- a. Die o. g. Zielvorstellungen des Bundesgesetzgebers werden durch die bestehenden, vielfältigen und heterogenen Ausnahmeregelungen der Länder (z. B. Anzeige statt Genehmigung, großzügige Anpassungsfristen) mehr oder minder torpediert, z. T. im Ergebnis außer Kraft gesetzt und ergeben jedenfalls kein einheitliches Bild bezüglich der tatsächlichen ordnungsrechtlichen Erfassung der Indirekteinleiter.
- b. Zuzugeben ist, dass durch die daneben zur Anwendung kommenden konkretisierenden, verschärfenden oder entschärfenden länderrechtlichen Genehmigungsregelungen abwasseranlagen- und gewässerschützende Schwerpunkte gesetzt werden, indem – wie in einigen Bundesländern geschehen – weitere Indirekteinleitungen einer Genehmigungspflicht unterworfen werden. Zuzugeben ist auch, dass in die Indirekteinleitergenehmigungen aus Gewässerschutzgründen gem. § 58 Abs. 4 i. V. m. § 13 Abs. 1 WHG bzw. nach landesrechtlichen Regelungen auch (nachträglich) Anordnungen bezüglich der Beschaffenheit des Abwassers aufgenommen werden können, die über die Abwasserverordnung hinausgehen und aktuell nicht mit dem Stand der Technik erreicht werden können (z. B. Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter Einleitungsgrenzwerte wie beispielsweise für Substanzen der Liste der prioritären Stoffe), und zwar auch dann, wenn diese nicht in der Abwasserverordnung umgesetzt sind und ggf. keine dem Stand der Technik entsprechenden Behandlungsverfahren existieren). Fraglich ist allerdings, ob von dieser Ermächtigung flächendeckend bzw. jedenfalls in begründeten Fällen überhaupt Gebrauch gemacht wird.
- c. Hinzu kommt, dass Aussagen aus dem Praxisbegleitkreis auf ein nicht unerhebliches Vollzugsproblem hinsichtlich der Überwachung von Indirekteinleitungen hindeuten. Gesetzlich

festgeschrieben ist zwar, dass im Rahmen der Gewässeraufsicht (§ 100 WHG, z. B. § 63 HWG, § 116 Abs. 1 Nr. 1a WG NRW) die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen bei Abwasseranlagen und bei Abwassereinleitungen von Indirekteinleitern von der Wasserbehörde zu überwachen sind. Dies gilt auch bezüglich der Überwachung von lediglich anzeige- statt genehmigungspflichtigen Indirekteinleitern, wobei in diesem Feld die Überwachung der anzeigepflichtigen Einleitungen mitunter auf sachverständige Stellen übertragen wird, mit z. T. sehr großen Überwachungsabständen (z. B. Überwachungsfrequenzen von 2,5 bzw. 5 Jahre, vgl. § 2 Abs. 4 HessIndVO). Daneben bestehen flankierend landesgesetzlich bzw. behördlich begründete Selbstüberwachungsvorschriften der Indirekteinleiter – mit teilweisen Übertragungspflichten der Abwasseruntersuchung auf sachverständige Stellen – die ebenfalls je nach Bundesland unterschiedlich ausgestaltet sind, im Ergebnis aber zu Datenübermittlungspflichten an die Behörden führen (z. B. § 60 a WG NRW). Somit müssten im Grunde bei den Wasserbehörden ausreichend belastbare Informationen über das Abwasser und dessen Schadstoffgehalt (bezogen auf die branchenspezifischen Anforderungen der AbwV) von Indirekteinleitern vorliegen, wenn auch mitunter mit der Einschränkung der nichtjährlichen Aktualität. Allerdings ist nach Aussagen von Behördenvertretern zu vermuten, dass diese – jedenfalls in einzelnen Bundesländern – aufgrund einer geringen behördlichen Kontrolldichte bei weitem nicht in dem Ausmaß verfügbar sind, wie es der Gesetzestext erwarten lässt.

Um der Zielsetzung des WHG-Gesetzgebers besser gerecht zu werden, Indirekteinleitungen vergleichbar an die Anforderungen der AbwV heranzuführen und unter den Bundesländern bestehende, divergierende Anspruchspotenziale an Indirekteinleiter einzufangen, empfiehlt sich der Erlass einer einheitlichen Rechtsverordnung des Bundes gem. § 58 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 i. V. m. § 23 Abs. 1 Nr. 5, 8 und 10 WHG mit der bestimmt wird, unter welchen Voraussetzungen die Indirekteinleitung anstelle einer Genehmigung nur einer Anzeige bedarf.

Für vergleichbare Anforderungen im Bereich der Selbstüberwachung (insbesondere bezüglich der Ermittlung der Abwassermenge, der Häufigkeit und der Durchführung von Probenahmen, Messungen und Analysen einschließlich der Qualitätssicherung, Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten sowie der Ausnahmen von der Selbstüberwachung) wäre ebenfalls der Erlass einer Bundesrechtsverordnung angezeigt (§ 61 Abs. 3 i. V. m. § 23 Abs. 1 Nr. 8, 9 und 11 WHG).

Zudem könnte eine Indirekteinleiterabgabe in diesem Bereich vollzugsunterstützende Wirkung entfalten.

b. Möglichkeiten und Grenzen einer verursachergerechten Heranziehung von Indirekteinleitungen über das Ordnungsrecht

Das ambitionierte ordnungsrechtliche Instrumentarium zur Begrenzung und Reduzierung der Schadstoffeinträge von Indirekteinleitern in öffentliche und private Abwasseranlagen wird tatsächlich durch zahlreiche, untereinander divergierende landesrechtliche Ausnahmegesetze (Anzeige statt Genehmigung, großzügige Anpassungsfristen) unterlaufen und durch zusätzliche Vollzugsprobleme weiter geschwächt.

Zwar gibt insbesondere die bundesrechtliche Indirekteinleitergenehmigung den Behörden grundsätzlich ein entsprechendes Instrumentarium an die Hand, die Zusammensetzung und den

Schädlichkeitsgrad der Abwässer – ebenso wie die Frage, ob industrielle Abwässer bestimmter Herkunftsbereiche in Abwasserbehandlungsanlagen eingeleitet werden dürfen – über ordnungsrechtliche Vorgaben zu regulieren. Genehmigungspflichtige Indirekteinleiter müssen – über die Geltung der Vorgaben der Abwasserverordnung – in materieller Hinsicht die gleichen allgemeinen und branchenspezifischen Anforderungen an das Abwasser (mit Ausnahme der Anforderungen bezüglich des Abwassers an der Einleitestelle ins Gewässer, Teil C der branchenspezifischen Anhänge) erfüllen. Hinzukommt, dass die genehmigungspflichtigen Indirekteinleitungen die Funktionsfähigkeit der Kläranlagen und die Erfüllung ihrer Pflichten als Direkteinleiter ebenfalls nicht beeinträchtigen darf, 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. Weitgehende landesrechtliche Ausnahmevorschriften, 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 bundesgesetzlich proklamierte ordnungsrechtliche Angleichung der Regulierung von Indirekteinleitern an die Regulierung von Direkteinleitern (bezüglich der Geltung der Anforderungen nach der AbwV) in der Vollzugspraxis dem ordnungsrechtlichen Zugriff auf Direkteinleiter hinterher.

Zudem sehen sich die auf kommunalrechtlicher Ebene existierenden, verschiedenen (theoretischen) Ansätze zur verursachergerechten Heranziehung von Indirekteinleitern (Kommunale Satzungen, Haftungstatbestände, Entgeltliche Abwälzungsregelungen inkl. Starkverschmutzerzuschläge) in der Praxis mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert und können im Ergebnis keine umfassende und regelmäßige verursachergerechte Inanspruchnahme der Indirekteinleiter sicherstellen (siehe Abschnitt 3.1.1.3). Letztendlich ist wohl davon auszugehen, dass eine Durchreichung der Schädlichkeit auf den verursachenden Indirekteinleiter bei der Abwälzung der Abwasserabgabe i. d. R. nicht erfolgt, so dass hierüber kaum ein Anreiz zur Ergreifung von schadstoffvermeidenden oder schadstoffvermindernden Maßnahmen ausgehen wird. Mangels regelmäßiger verursachergerechter und schädlichkeitsorientierter Abwälzung der Abwasserabgabe auf die Indirekteinleiter geschieht zudem die verbleibende, ordnungsrechtlich zugestandene gewässerschädigende Beeinträchtigung durch Indirekteinleitungen in vielen Fällen ohne Anlastung der entsprechenden Umwelt- und Ressourcenkosten und kann dadurch zur einer Ungleichbehandlung der Indirekteinleiter zuungunsten der Direkteinleiter führen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie dennoch - das Ordnungsrecht unterstützende bzw. über das Ordnungsrecht hinausgehende - Minderungsmaßnahmen zur Senkung von Menge und Schädlichkeit des einzuleitenden Abwassers von Indirekteinleitern erreicht werden können und eine verursachergerechte Kostenanlastung der von Indirekteinleitern verursachten Gewässerschäden erreicht werden kann. Denn Industrie und Gewerbe können am ehesten als originäre Verursacher durch betriebsinterne Vorgänge, Änderung der Produktionsabläufe und Vermeidungs- und Verminderungstechniken Einfluss auf Zusammensetzung und Menge ihrer Abwässer nehmen. Insofern bietet sich die Prüfung einer eigenständigen Indirekteinleiterabgabe an, die an das bestehende ordnungsrechtliche Instrumentarium anknüpft und zugleich vollzugsunterstützende Wirkung entfalten kann, wenngleich dies ohne Frage mit einem gesteigerten Vollzugaufwand verbunden wäre. Im Sinne bundeseinheitlicher Regelungen empfiehlt sich dabei gleichzeitig der

Erlass einer bundesrechtlichen Rechtsverordnung gem. § 58 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 i. V. m. § 23 Abs. 1 Nr. 5, 8 und 10 WHG mit der bestimmt wird, unter welchen Voraussetzungen die Indirekteinleitung anstelle einer Genehmigung nur einer Anzeige bedarf. Weitergehende landesrechtliche Rechtsvorschriften wären dann nur mehr möglich, wenn sie Verschärfungen gegenüber der bundesrechtlichen Regelung enthielten (z. B. landesrechtliche Genehmigungspflicht statt bundesrechtlicher Anzeige, über das Bundesrecht hinausgehende Genehmigungsvoraussetzungen).

3.1.1.5 Mögliche Ausgestaltung einer verursachergerechten Indirekteinleiterabgabe

Bevor konkrete Ausgestaltungsoptionen einer potentiellen Abgabe für Indirekteinleitungen im Rahmen des AbwAG näher beleuchtet werden können, gilt es zunächst das Ziel zu untersuchen, dem eine derartige Abgabe dienen soll. Unter dem Schirm der Indirekteinleiterabgabe kann somit etwa der Aspekt der verursachergerechten Kostenanlastung und allokativen Gleichstellung von Direkt- und Indirekteinleiter besonders forciert werden, oder die Ausgestaltung richtet sich verstärkt auf ökologische Aspekte und die Stärkung bzw. Schaffung von Lenkungsanreizen zur Reduktion der Schadstofffracht von Abwässern, die (direkt wie indirekt) in Gewässer eingeleitet werden²⁴⁵. Hinzu kommt die von *Gawel/Ewringmann* 1994 als dritte Option benannte „Indirekteinleiterabgabe als subsidiäres Vollzugsinstrument“²⁴⁶: So argumentieren die Autoren, dass eine entsprechend ausgestaltete Abgabe den Vollzug der ordnungsrechtlichen Vorgaben der AbwV beschleunigen und auf diese Weise zu einer verbesserten Gewässergüte führen könnte.²⁴⁷ Zwar kann inzwischen der Prozess der Erfassung regelungsbedürftiger Einleitungen, die unter die AbwV und ihre Anhänge fallen, als gesichert gelten; auch die wasserrechtlichen Bescheide wurden entsprechend umgestellt.²⁴⁸ Eine Kontrolle der Einhaltung dieser Vorgaben findet nach Auskunft einzelner Landesbehörden jedoch kaum statt; der Vollzugsaufwand sei mit dem vorhandenen Personal kaum zu bewältigen.²⁴⁹ Auch sei die Anwendung von Indirekteinleiterverordnungen zur Regelung des Verhältnisses zwischen Direkt- und Indirekteinleiter zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich: So würden diese Verordnungen etwa in Sachsen-Anhalt umfassend genutzt, in Sachsen hingegen kaum.²⁵⁰ Ein substanzieller Beitrag zur Verbesserung des Vollzuges könnte somit auch weiterhin dort geleistet werden, wo Abgaben- und Ordnungsrecht stärker miteinander verzahnt und Synergieeffekte geschaffen werden können.

Auf die Frage, wie eine Indirekteinleiterabgabe gestaltet werden müsste, um für diese Aspekte bei vertretbarem Aufwand für den Vollzug einen entscheidenden Mehrwert bieten zu können, soll in diesem Abschnitt genauer eingegangen werden.

²⁴⁵ Vgl. *Gawel/Ewringmann* (1994a), S. 33 ff.

²⁴⁶ Vgl. ebd. S. 33.

²⁴⁷ Vgl. zum Regelungsgehalt der AbwV Abschnitt 3.1.1.2 sowie Anhang 3.

²⁴⁸ Vgl. *DWA* (2004), S. 19 ff.

²⁴⁹ Plenardiskussion mit dem Praxis-Begleitkreis vom 21.02.2013

²⁵⁰ Plenardiskussion mit dem Praxis-Begleitkreis vom 10.10.2012.

a. Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Indirekteinleiterabgabe²⁵¹

Die Erhebung einer Indirekteinleiterabgabe käme als nichtsteuerliche Abgabe in Betracht, die flankierend und ergänzend zum stoffbezogenen Ordnungsrecht wirkt.

aa. Gesetzgebungskompetenz

Eine Abgabe auf die Indirekteinleitung, also die Einleitung von Abwasser in ein Kanalsystem, dient der Gewässergütebewirtschaftung, weil Indirekteinleitungen über die mittelbare Gewässerbenutzung zu erheblichen Gewässerbelastungen führen können, so dass die Gesetzgebung auf die Sachmaterie des Wasserhaushaltes zu stützen wäre. Hierfür stünde dem Bund die Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG (Wasserhaushalt) zu.²⁵² Der Kompetenztitel „Wasserhaushalt“ umfasst „das Recht der Bewirtschaftung des Wasserschatzes nach Wassermenge und Wassergüte“,²⁵³ wozu auch die Festsetzung von Abgaben gehören kann.²⁵⁴ Die Inanspruchnahme dieser Gesetzgebungskompetenz bedarf dabei nach heutiger Verfassungslage weder der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG n. F.) noch wäre bei einem zu dieser Sachmaterie erlassenen Bundesgesetz die formelle Zustimmung des Bundesrates erforderlich (Art. 74 Abs. 2 GG n. F.)²⁵⁵ (siehe auch oben 1.3.2.1).

Folge einer bundesrechtlichen Regelung wäre eine **Sperrwirkung** für die Landesgesetzgebung.²⁵⁶ Ob diese Sperrwirkung umfassend ist, weil es sich bei der Bundesregelung um eine „**erschöpfende Regelung**“ handelt, hängt von einer **Gesamtwürdigung** ab.²⁵⁷ Die Auslegung im Einzelfall begegnet häufig erheblichen Schwierigkeiten. Grundsätzlich ist von einer erschöpfenden Regelung auszugehen, wenn ein Bundesgesetz bei eigener umfassender Regelung ausdrückliche Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung enthält, denn damit wird i.d.R. ausgesagt, dass landesrechtliche Regelungen im Übrigen ausgeschlossen sein sollen.²⁵⁸ Ist eine Bundesregelung nicht als erschöpfend zu qualifizieren, bleibt das Gesetzgebungsrecht der Länder insoweit erhalten; ergänzende oder lückenfüllende Regelungen durch die Länder sind dann möglich.

Fraglich ist allerdings, ob der Bund eine Indirekteinleiterabgabe als **abweichungsfeste Regelung** treffen könnte oder ob die Länder abweichende Regelungen erlassen könnten. Dies wäre der Fall, soweit ihnen das Grundgesetz Abweichungsrechte gewährt. Gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG dürfen

²⁵¹ Siehe hierzu auch die grundsätzlichen Ausführungen in Kap. 1.

²⁵² Ausführlich hierzu siehe die Erörterungen unter 1.3.2.1.

²⁵³ Vgl. *Stettner*, in: *Dreier* (2007), Art. 74, Rn. 144.

²⁵⁴ Für Abwasserabgaben: *Stettner*, in: *Dreier* (2007), Art. 74 Rn. 144; *Maunz/Dürig* (2009), Art. 75 Rn. 30; *Rengeling* (2008), Rn. 79; *Rozek*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck* (2010), Art. 75 Rn. 51.

²⁵⁵ *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme u. a.* (2012), Vorbemerkung, Rdn. 7a.

²⁵⁶ Vgl. dazu BVerfGE 2, 232 <236>; 32, 319 <327>; 98, 265 <300>; 109, 190 <229>; 113, 348 <371>; siehe aus der Literatur statt vieler etwa *Degenhart*, in: *Sachs*, zu Art. 72 GG, Rn. 27.

²⁵⁷ Vgl. BVerfGE 7, 342, 347; E 49, 343, 358; E 67, 299, 324.

²⁵⁸ BVerfGE 20, 238, 256; E 21, 106, 115; E 24, 367, 386. Siehe aus der Kommentarliteratur etwa *Stettner*, in *Dreier*, zu Art. 72 GG, Rn. 41 f.; *Degenhart*, in: *Sachs*, zu Art. 72 GG, Rn. 27; *Uhle*, in: *Kluth* (Hrsg.), *Föderalismusreform-Gesetz, 2007*, zu Art. 72 GG, Rn. 18.

die Länder, soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis für die Sachmaterie Wasserhaushalt Gebrauch gemacht hat, Regelungen treffen, die von der Bundesregelung abweichen.²⁵⁹ Das den Ländern durch die Verfassung eingeräumte Abweichungsrecht erstreckt sich allerdings nicht auf **stoff- oder anlagebezogene Regelungen**, da insoweit dem Bund die Vollregelungskompetenz für stoff- und anlagenbezogene Regelungen zusteht. Was allerdings unter stoff- oder anlagenbezogenen Regelungen i.S.v. Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG zu verstehen ist, ist nicht abschließend geklärt und in der Literatur – soweit überhaupt diesbezüglich Auseinandersetzungen vorliegen – **umstritten**. Grundsätzlich beschäftigen sich stoffbezogene Regelungen mit der stofflichen Belastung der Gewässer, also insbesondere mit den eingebrachten Stoffen, die nachteilige Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Wassers und seine Güte haben können.²⁶⁰ Teilweise werden in der Literatur unter Berufung auf den Wortlaut und der bisherigen Regelungssystematik der Begriff „stoff- oder anlagenbezogene Regelungen“ eng interpretiert und nur „die unmittelbar dem Gewässerschutz dienenden Vorschriften (des Wasserhaushaltsgesetzes und der Landeswassergesetze) über den ordnungsgemäßen Umgang mit Gewässern und wassergefährdenden Stoffen bzw. Anlagen“ als erfasst angesehen.²⁶¹ Da abgabenrechtliche Regelungen, wie z. B. das Abwasserabgabenrecht insoweit nur mit indirekt verhaltenssteuernden Wirkungsmechanismus operieren, könnten nach dieser engen Ansicht die Länder hiervon gem. Art. 72 Abs. 3 GG abweichende Vorschriften erlassen.²⁶² Andere Vertreter in der Literatur legen den stoff- und anlagenbezogenen Begriff weiter aus und zählen hierzu auch Regelungen, die der Minderung des Eintrages von Wasser gefährdenden Stoffen über fiskalische Instrumente dienen, so dass abgabenrechtliche Regelungen, die auf Minderung des Stoffeintrages in Gewässer zielen, auch der Vollkompetenz des Bundes unterliegen.²⁶³ Dieser Auslegung schließt sich der vorliegende Bericht an²⁶⁴, da es nicht entscheidend ist, dass **stoffbezogenen Regelungen** ausschließlich im Kleid des Ordnungsrechts erscheinen (Emissionsanforderungen, Erlaubnisvorbehalte, Qualitätsnormen). Sie **können auch mit dem Instrument einer Abgabe verwirklicht werden**. Wichtig ist allein, dass eine stoffbezogene Regelung getroffen wurde. Das ist bei einer **Abgabe, die an stofflichen Parametern** ansetzt, um damit die **Intensität der mittelbaren Gewässerbenutzung durch Schadstoffeinträge zu reduzieren bzw. abzugleichen**, der Fall. Nur so kann dem Willen des Verfassungsgesetzgebers, „stoffliche Belastungen als Kernbereiche des Gewässerschutzes durch bundesweit einheitliche rechtliche Instrumentarien zu regeln“,²⁶⁵ Genüge getan werden. Folglich könnte eine

²⁵⁹ Ausführlich hierzu siehe die Erörterungen unter 1.3.2.2; Klein/Schneider (2006), S. 1549ff; Grandjot (2006), S.97 ff; Ipsen (2006), S. 2801 ff.

²⁶⁰ Vgl. Stettner, in: Dreier (2007), Art. 72, Rn. 58; Aml. Begründung, BT-Drs. 16/813, S. 11; Uhle (2007), Art. 72, Rn. 49; Kotulla (2007), S. 489, 493.

²⁶¹ Vgl. Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme, u. a (2012), Vorbemerkung, Rdn. 7a für die Abwasserabgabe unter Berufung auf Ginzky/Rechenberg (2006), S. 344, 346 ff.; Knopp, in: Reinhardt (2007), S. 42 ff. und Kotulla (2007), S. 489, 493 f.; Schulze-Fielitz, (2007), S. 249, 258.

²⁶² Vgl. Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme, u. a (2012), Vorbemerkung, Rdn.7a für die Abwasserabgabe.

²⁶³ Vgl. Gawel/Köck et al. (2011) S. 250, für Düngemittel- und Pestizidabgaben. Für ein weites Begriffsverständnis, dass stoffemissionsbezogene Vorschriften, stoffbezogene Benutzungs- und Bewirtschaftungstatbestände, stoffbezogene Einleitungsverbote und –begrenzungen sowie stoffbezogene Qualitätsnormen zu den stoffbezogenen Regelungen umfasst sind auch Ginzky/Rechenberg (2006), S. 344, 349, die allerdings Regelungen zu Gewässerbenutzungsabgaben pauschal den nicht abweichungsfesten Regelungen zurechnen

²⁶⁴ Siehe auch Abschnitt 1.3.2.2.

²⁶⁵ BT-Drs. 16/813 v. 7.3.2006.

Indirekteinleiterabgabe als stoffbezogene Regelungen im Sinne von Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG abweichungsfest erlassen werden.

bb. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen der Erhebung einer Indirekteinleiterabgabe

Im Kapitel 1.3.1 sind die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben untersucht worden. Der Befund lautete, dass die gegenwärtig erhobene Abwasserabgabe als Ressourcennutzungsgebühr bzw. als Kausalabgabe oder Entgeltabgabe in einem Gegenleistungszusammenhang steht und daher nicht den Kriterien zu unterwerfen ist, die an Sonderabgaben gerichtet werden.

Ob dieser Befund auch für eine Indirekteinleiterabgabe gilt, ist sehr zweifelhaft; denn die Einleitung in ein Kanalsystem ist noch keine Gewässerbenutzung. Die Gewässerbenutzung ist aber die Voraussetzung für die Qualifizierung einer Geldleistungspflicht als Ressourcennutzungsgebühr. Somit bleibt für die Indirekteinleiterabgabe nur die Qualifizierung als eine nichtsteuerliche Abgabe, die in keinem Gegenleistungszusammenhang steht. Solche Abgaben werden als Sonderabgaben bezeichnet.

Wie bereits in Kapitel 1.3.1 erörtert, sind Sonderabgaben nur unter sehr engen Voraussetzungen verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Allerdings hat das BVerfG weniger strenge Anforderungen an Sonderabgaben gestellt, die nicht der Finanzierung besonderer Aufgaben dienen, sondern in einem besonderen Ausgleichs- bzw. Lenkungszusammenhang stehen.²⁶⁶

- Merkmal einer Lenkungsabgabe ist, dass „der mit ihr verfolgte Zweck allein durch die Belastungswirkung der Abgabe erreicht wird, nicht durch die Verwendung eingenommener Mittel“, ein Finanzierungszweck darf nicht verfolgt werden.²⁶⁷
- Die für Sonderabgaben erforderliche Gruppenhomogenität²⁶⁸, also die besondere Sachnähe und Gruppenverantwortlichkeit muss sich bei Lenkungsabgaben auf das Lenkungsziel und nicht auf die zu finanzierende Aufgabe beziehen. Es ist eine „handlungsbezogene Gruppenverantwortlichkeit“ erforderlich.²⁶⁹ Anzunehmen ist dies, „wenn die Abgabe ein die Allgemeinheit oder Dritte belastendes Handeln einschränken soll, das von den Abgabepflichtigen verursacht oder veranlasst wird“.²⁷⁰
- Eine gruppennützige Aufkommensverwendung ist nicht erforderlich.²⁷¹ Ausreichend ist, wenn die Verwendung des Abgabenertrages in einem inneren Zusammenhang mit der

²⁶⁶ BVerfGE 67, 256, 278; BVerfGE 82, 159, 181; BVerwGE 74, 308, 312; *Jarass* (1999), S. 53.

²⁶⁷ Vgl. *Jarass* (1999), S. 53.

²⁶⁸ Gruppenhomogenität bedeutet, dass der Kreis der Abgabepflichtigen gegenüber der Allgemeinheit als homogene Gruppe durch abgegrenzt werden kann.

²⁶⁹ Vgl. *Jarass* (1999), S. 58.

²⁷⁰ Vgl. *Jarass* (1999), S. 58 unter Verweis auf BVerwGE 74, 308, 312, *Meßerschmidt* (1986), S. 244 ff, *Breuer* (1992), S. 485, 494.

²⁷¹ Vgl. BVerfGE 57, 139, 167 ff. – Schwerbehindertenabgabe. Siehe auch die landesverwaltungsgerichtliche Judikatur zur Abwasserabgabe, die unter Rückgriff auf die angenommene Antriebs- und Lenkungsfunktion der Abwasserabgabe betont, dass die Zulässigkeitskriterien, die das BVerfG für sog. (Finanzierungs-)Sonderabgaben aufgestellt hat,

Belastungswirkung und damit mit dem Abgabenzweck steht, d. h. eine „lenkungs-
zweckbezogene Verwendung des Abgabenertrages“ erfolgt.²⁷² Dies ist zu bejahen, wenn das
Aufkommen zur Beseitigung oder Reduzierung der von den Abgabepflichtigen verursachten
Umweltbeeinträchtigungen eingesetzt wird wie z. B. bei der Entwicklung neuartiger,
umweltschonender Technologien.²⁷³

- Zudem ist eine periodische Überprüfung der Lenkungsabgabe erforderlich dahingehend,
ob der mit der Belastungswirkung verbundene Lenkungszweck ausreichend fortbesteht.²⁷⁴

Eine Indirekteinleiterabgabe könnte also dann als Lenkungsabgabe gerechtfertigt werden,
wenn die abgabepflichtigen Indirekteinleiter eine handlungsbezogene Gruppenverantwortung für
den mit der Abgabe verfolgten Zweck tragen, der kein Finanzierungszweck ist. Lenkungsziel einer
Indirekteinleiterabgabe wäre, über eine verursachergerechte Kostenanlastung im Indirekt-
einleiterbereich eine Reduzierung von mittelbaren Schadstoffeinleitungen in die Gewässer zu
erreichen, indem Anreize geschaffen werden, dass der Indirekteinleiter eigenständige
Verminderungs- oder Vermeidungsmaßnahmen vornimmt. Zudem könnten dem Indirekteinleiter
die durch seine mittelbare Gewässereinleitung und -nutzung entstehenden Umwelt- und
Ressourcenkosten verursachergerecht angelastet werden.²⁷⁵ Der Lenkungszweck könnte aus
gewässergütepolitischen Erwägungen im Besonderen auf solche Problemstoffe verdichtet werden,
die durch Abwasserbeseitigungsanlagen nicht oder nur unzureichend entfernt werden können und
daher an der Quelle zurückgehalten werden müssen. Eine Beschränkung auf bestimmte
Problemstoffe könnte technisch dadurch erfolgen, dass die Abgabepflicht an das Vorhandensein
bestimmter Substanzen im Abwasser anknüpft. Erfasst werden könnten sowohl Stoffe, für die in der
Abwasserverordnung bereits allgemeine oder – über die Anhänge branchenspezifische – besondere
Anforderungen gestellt werden. Regelungsfähig wären aber auch solche gewässerschädlichen
Stoffe, die nicht in der Abwasserverordnung geregelt umgesetzt sind und für die ggf. keine dem
Stand der Technik entsprechenden Behandlungsverfahren existieren, die aber aufgrund ihrer
besonderen Schädlichkeit bzw. zur Einhaltung der Qualitätsanforderungen an die Gewässer von den
Gewässern fernzuhalten sind (z. B. Substanzen der Liste der prioritären Stoffe). Damit könnten i.E.
durch die Festschreibung eines bestimmten Parameterkatalogs eine faktische Eingrenzung und
Erfassung von nur ausgewählten Industrie- und Gewerbesektoren erfolgen.

Die handlungsbezogene Gruppenverantwortlichkeit läge vor, da die Gewässerbelastungen mit
Stoffen, die nicht oder unzureichend in Kläranlagen eliminiert werden können durch die indirekt
einleitenden Betriebe verursacht werden.

nur eingeschränkt angewendet werden können: Vgl. VGH Kassel, Beschl. v. 28.6.1983, UPR 1984, S. 30 ff.; OVG
Münster, Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, S. 348 ff.; BayVGH, Beschl. v. 18.1.1984, BayVBl. 1984, S. 279 f.; VGH
Mannheim, Beschl. v. 27.1.1984, DVBl. 1984, S. 345 f.

²⁷² BVerwGE 74, 308, 311ff, *Jarass* (1999), S. 59.

²⁷³ Vgl. *Jarass* (1999), S. 59 f.

²⁷⁴ Vgl. *Jarass* (1999), S. 60.

²⁷⁵ Vgl. *Gawel/Ewringmann* (1994a), S. 33 f.

Die Ertragsverwendungsoptionen wären bei einer als Lenkungsabgabe ausgestalteten Indirekteinleiterabgabe breit gefächert und könnten z. B. zur Entwicklung neuer Technologien eingesetzt werden, mit denen die Problemstoffe zurückgehalten werden können.

Aufgrund der bereits bestehenden Belastung der Indirekteinleiter mit der überwälzten Abwasserabgabe über die kommunalen Entwässerungsgebühren (kommunale Abwasseranlagen) bzw. über privatrechtliche Entgelte (private Abwasseranlagen) ist zur Vermeidung von Doppelbelastungen ein entsprechendes Anrechnungsverfahren durchzuführen.²⁷⁶

cc. Lastengleichheit, Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG

Eine faktische Belastung ausgewählter Indirekteinleiterbereiche mit einer Indirekteinleiterabgabe aufgrund der Veranlagung besonderer Problemstoffe und damit eine selektive Abgabepflicht würde nicht gegen das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fordert der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, das wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches nicht willkürlich gleichbehandelt werden darf. Mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG ist danach bei festgestellter Ungleichbehandlung nur zu fragen, ob für die Differenzierung sachlich einleuchtende Gründe bestehen, nicht hingegen, ob die jeweils gerechteste und zweckmäßigste Regelung getroffen wurde.²⁷⁷ Dem Gesetzgeber steht insoweit ein Gestaltungsspielraum zu, der nur dann übertreten ist, wenn kein vernünftiger, aus der Natur der Sache einleuchtender Grund für die Ungleichbehandlung besteht²⁷⁸. Nimmt man die Gruppe aller Indirekteinleiter als Maßstab, so bestünde zwar eine Ungleichbehandlung zwischen den mit der Indirekteinleiterabgabe belasteten und den faktisch freigestellten Indirekteinleitern. Dies wäre jedoch keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung, da die Abgabe an die Verursacherbeiträge der Indirekteinleiter anknüpft, indem sie sachlich nachvollziehbare Differenzierungen aus Gewässerschutzgründen anhand des Schädlichkeitsgrades der Stoffe, der Nichtabbaubarkeit in den Kläranlagen und den letztendlichen Gewässerauswirkungen der mit diesen Schadstoffen belasteten Abwässer vornimmt.

Problematischer sind in diesem Zusammenhang die akzeptanzbelastenden „politischen“ Fragen der Gleichbehandlung.

b. Parameter-Katalog für Indirekteinleiter

Grundsätzlich kommen verschiedene Kriterien zur Auswahl der Parameter in Frage, für die Indirekteinleiter sinnvoll abgabenrechtlich veranlagt werden können. Unter Berücksichtigung der zu Beginn des Abschnitts 3.1.1.4 beschriebenen Zielstellung einer Indirekteinleiterabgabe umfassen Auswahlkriterien im Besonderen die Folgenden: Das übergeordnete Ziel der Abwasserabgabe besteht in der Verbesserung des Gewässerschutzes; insofern ist es nur konsequent, die

²⁷⁶ Vgl. Gawel/Ewringmann (1994a), S. 43 ff.

²⁷⁷ BVerfGE 84, 239, 269; BVerfGE 93, 121, 134; BVerfGE 28, 243, 261; BVerfGE 81, 278, 292 ff; BVerfGE 84, 212, 228. BVerwG, Urt. v. 16. September 1981, BVerwG 8 C 48.81, Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 45 S. 11 f.

²⁷⁸ BVerfG, Beschl. v. 17.1.1978, 1 BvL 13/76, NJW 1978, 933, 935; BVerwG, Urt. v. 8.11.1968, BVerwG VII C 99.67, BVerwGE 31, S. 33, 34.

Parameterauswahl in erster Linie an der Schädlichkeit der Einleitungen auszurichten. Des Weiteren sollen Vollzugsdefizite abgebaut werden, der Vollzugaufwand gleichzeitig aber in einem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen stehen. Unter diesen Gesichtspunkten bieten sich ordnungsrechtliche Vorgaben als Ausgangspunkt für die Parameterauswahl an, wie in Abschnitt aa. näher ausgeführt. Darüber hinaus ist anzudiskutieren, wie mit Schadstoffen verfahren werden soll, deren Einleitung die Gewässer belastet, die ordnungsrechtlich bisher jedoch nicht erfasst sind, vgl. hierzu Abschnitt bb. Abschließend werden in Abschnitt cc. die vorgeschlagenen Parameter mit Hilfe von Emissionsdaten aus der Praxis auf ihre Relevanz überprüft.

Rein behandlungstechnische Kriterien, etwa die Verfügbarkeit von Messverfahren nach Stand der Technik der Parameterauswahl zugrunde zu legen, muss hingegen ausscheiden. Mittels abgabenrechtlicher Zahllast soll schließlich indirekt die Weiterentwicklung der Behandlungsverfahren und des Standes der Technik angeregt werden, da trotz allem weiterhin eine messbare zusätzliche Verunreinigung der Gewässer erfolgt (vgl. Abschnitt 2). Gleichwohl gilt es auch dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Betroffene Indirekteinleiter müssen die Möglichkeit erhalten, durch geeignete (technische) Maßnahmen die Zahllast für die getroffene Parameterauswahl reduzieren zu können.

aa. Anlehnung an ordnungsrechtliche Vorgaben

Zur Verbesserung des Gewässerschutzes und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips ist es sinnvoll, Indirekteinleitungen mit einer Abgabe zu belegen, wenn sie eine Beeinträchtigung der Gewässergüte zur Folge haben. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn in indirekt eingeleiteten Abwässern gefährliche Stoffe enthalten sind, die über die Behandlungsprozesse der zentralen Abwasserbehandlungsanlage nicht eliminiert oder ausreichend gemindert werden können (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.1.1.4.a). Auch soweit eine zentrale Behandlung erfolgt, kann eine Reduzierung an der Quelle vorteilhafter sein.

Erstmals wurde der Forderung, auch indirekte Gefahrstoffeinleitungen zu berücksichtigen, in der 5. Novellierung des WHG, welche am 01.01.1987 in Kraft getreten ist, Ausdruck verliehen. Alsdann enthielt der damalige § 7a WHG neben der Regelung, gefährliche Stoffe nach Stand der Technik zu eliminieren, bundeseinheitliche Vorschriften für Indirekteinleitungen²⁷⁹. So können seither nach Abs. 1 Satz 4 Anforderungen „auch für den Ort des Anfalls des Abwassers oder vor seiner Vermischung“ gestellt werden. Damit besteht hinsichtlich der Vermeidungsmaßnahmen bei gefährlichen Stoffen ordnungsrechtlich grundsätzlich kein Unterschied zwischen Direkteinleitungen und Indirekteinleitungen.²⁸⁰ Der wachsenden Bedeutung von Indirekteinleitungen wird in der letzten Novelle des WHG vom 31.07.2009 erneut Ausdruck verliehen und nun statt wie bisher implizit über § 7a Abs. 4 WHG über § 58 WHG die Einleitungen von Abwasser in öffentliche Abwasseranlagen und über § 59 die Einleitungen von Abwasser in private Abwasseranlagen explizit berücksichtigt (vgl. Abschnitt 3.1.1.4.a). An diese schädlichkeitsorientierten, existierenden ordnungsrechtlichen Vorgaben, kann für eine Indirekteinleiterabgabe im Sinne einer engen Verzahnung mit dem Ordnungsrecht angeknüpft werden.

²⁷⁹ Vgl. *Dirschka et al.* (2004), S. 5 f.

²⁸⁰ Ebd.; Der grundlegende Reformbedarf der Schmutzwasserabgabe insbesondere hinsichtlich des Parameterkatalogs bleibt hiervon unberührt. Hierauf wird in den nachfolgenden Kapiteln (vgl. Abschnitt 3.1.3) jedoch noch detailliert eingegangen, weshalb auf nähere Ausführungen hierzu an dieser Stelle verzichtet wird.

Eine Abgabe für Indirekteinleiter ist überdies, aus den bereits erläuterten Gründen wie etwa der rechtlichen Zulässigkeit einer solchen und der angestrebten allokativen Gleichstellung von Direkteinleitern und Indirekteinleitern bzw. dem Abbau von Verzerrungen zwischen diesen, an den Schadparametern und Abgabesätzen für die Direkteinleiter zu orientieren²⁸¹. Indirekteinleiter künftig für sämtliche Parameter der bisherigen (bzw. überarbeiteten) Anlage zu § 3 AbwAG zu veranlassen ist hingegen nicht zielführend, um die Funktionalität etwa der biologischen Behandlungsprozesse kommunaler Kläranlagen nicht zu beeinträchtigen. In der Praxis wird ein das Risiko einer Beeinträchtigung der Behandlungsleistung zentraler Abwasserbehandlungsanlagen von unterschiedlichen Betreibern verschieden hoch eingeschätzt. Während einerseits befürchtet wird, dass der, über eine Indirekteinleiterabgabe vermittelte Anreiz zur Schadstofffrachtminimierung im Vorfeld der Behandlung durch eine Kläranlage dazu führen könnte, dass für die Reduzierung von Nitraten und Phosphaten benötigte Kohlenstoffverbindungen nicht mehr in ausreichendem Maße in der Kläranlage vorhanden sind, sondern in Form von Essigsäure, Methanol oder Ethanol künstlich hinzugegeben werden müssten. Andererseits wird darauf verwiesen, das Risiko könne als eher gering eingeschätzt werden, weil derartige Reaktionen bei der Anwendung von Starkverschmutzerzuschlägen bislang kaum zu beobachten waren. Insgesamt schließt sich jedoch der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) als Interessensvertretung der kommunalen Entsorger der Befürchtung an, dass Behandlungsprozesse aufgrund eines ungünstigen Kohlenstoff-Stickstoff- und -Phosphat-Verhältnisses beeinträchtigt werden könnten und Steigerungen der zentralen Abwasserbehandlungskosten die Folge wären.²⁸² Infolgedessen erscheint eine Beschränkung einer potentiellen Indirekteinleiterabgabe auf wesentliche Problemstoffe als zweckmäßig.

Um sowohl ordnungsrechtliche als auch die für Direkteinleiter geltenden abgabenrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen, bietet sich die Bildung einer Schnittmenge der Bestimmungen der AbwAG und den Regelungen nach WHG, welche mittels AbwV und ihren branchenspezifischen Anforderungen konkretisiert werden, an. In der nachfolgenden Tabelle ist diese Schnittmenge dargestellt. Dem erweiterten Parameterkatalog nach AbwAG werden diejenigen Anhänge der AbwV zugeordnet, die branchenspezifische Anforderungen für die jeweiligen Parameter enthalten. Relevant für Indirekteinleiter sind ausschließlich die Anforderungen vor Vermischung (gelb hinterlegt) und für den Ort des Anfalls (hellrot hinterlegt), sowie gegebenenfalls die Anforderungen des Anhangs 48²⁸³ über die Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe (violett hinterlegt).

²⁸¹ Vgl. *Gawel/Ewringmann* (1994a), S. 37.

²⁸² Plenardiskussionen mit dem Begleitkreis vom 10.10.2012 und 21.02.2013; Stellungnahme des VKU vom 02.11.2012, S. 4.; *VKU* (2012) S. 4 f.

²⁸³ Anhang 48 dient in erster Linie der Umsetzung verschiedener Eu-Richtlinien (Richtlinien des Rates 76/464/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG, 86/280/EWG, 87/217/EWG, 88/347/EWG, 90/415/EWG, 92/112/EWG) und gilt gemäß der Bestimmungen des Anhangs 48 AbwV, Teil 1 „Anwendungsbereich“, Absatz 3 Anhang nicht, „[...] soweit seine Anwendung ausdrücklich ausgeschlossen ist oder ein anderer Anhang anzuwenden ist und die dort gestellten Anforderungen gleich streng oder strenger als diejenigen dieses Anhangs sind.“

Tabelle 3-1: Ordnungsrechtliche Anforderungen nach AbwV für einen erweiterten Parameterkatalog nach AbwA
(Darstellung nach SMUL 2013)

Parameter		Parameterverteilung (Nr. der Anhänge der AbwV)																															
Bisherige Parameter der AbwA	Nitrat-Stickstoff (NO3-N)	1	3	4	5	7	8	10	11	12	15	18	19	20	22	23	27	28	31	32	36	38	43	45	46	51	55	56	57				
	Nitrit-Stickstoff (NO2-N)	1	3	4	5	7	8	10	11	12	15	18	19	20	22	23	27	28	29	31	32	36	38	40	43	45	46	51	55	56	57		
	Phosphor, gesamt	1	3	4	5	6	7	8	10	11	12	14	15	17	18	19	22	23	25	27	28	29	32	36	38	40	43	45	46	51	55	57	
	Ammonium-Stickstoff	1	3	4	5	7	8	10	11	12	15	18	19	20	22	23	25	27	28	31	32	36	37	38	40	43	45	46	51	55	56	57	
	Blei	9	17	22	23	24	27	29	31	32	33	37	39	40	41	47	48	51	54	55	56												
	Cadmium	9	17	22	23	24	27	31	33	37	39	40	41	47	48	51	53	54	55	56													
	Chrom	9	17	22	23	24	25	26	27	29	31	33	37	38	39	40	41	47	48	51	53	54	55	56									
	Kupfer	9	17	22	23	24	27	29	31	33	37	38	39	40	41	43	47	48	51	54	55	56											
	Nickel	9	17	22	23	24	27	29	31	33	37	38	39	40	41	47	48	51	54	55	56												
	Quecksilber	9	22	23	27	31	33	38	39	40	42	47	48	50	51	53	55	56															
	AOX	9	13	17	19	20	22	23	24	25	26	27	28	29	31	32	36	38	39	40	42	43	45	51	52	53	54	55	56				
	CSB		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	32	33
			36	37	38	39	40	41	42	43	45	46	47	48	49	51	55	56	57														
	Giftigkeit ggü. Fischeiern (GEI)	9	13	19	22	23	24	25	27	29	32	33	37	38	39	40	42	43	46	47	48	51	54	56	57								
Weitere relevante Parameter (vgl. Kap. 3.1.3)	TOC	Als Ersatz für CSB																															
	TN _b	3	5	7	8	10	11	12	15	18	19	22	23	27	31	36	45	46	51	57													
	Salze (Chlorid, Sulfat)	48																															
		33	37	41	47	48																											

Legende

- Anforderungen Teil B (allgemeine Anforderungen)
- Anforderungen Teil C (Einleitstelle)
- Anforderungen Teil D (vor Vermischung)
- Anforderungen Teil E (Ort des Anfalls)
- Anhang 48

Der Logik einer Verzahnung der abgabenrechtlichen mit den ordnungsrechtlichen Bestimmungen auf Bundesebene folgend, kommen daher lediglich die folgenden Parameter für eine Indirekt-einleiterabgabe in Betracht:

- Die Metalle Blei, Cadmium, Chrom, Kupfer, Nickel und Quecksilber,
- der Summenparameter AOX (adsorbierbare organisch gebundene Halogene),
- sowie die Giftigkeit gegenüber Fischeiern (G_{Ei}).

Für die übrigen Parameter des AbwAG werden unter Berücksichtigung des Standes der Technik nach AbwV keine Anforderungen an Indirekteinleiter gestellt. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Behandlungsleistung der zentralen Abwasserbehandlungsanlagen für die übrigen Parameter wie etwa Phosphor, Stickstoff und CSB bzw. TOC ausreichend sind.

Für eine derartige Orientierung an den Vorgaben der Abwasserverordnung spricht, dass solche Stoffe dann nicht unter eine Abgabepflicht fallen, die in erster Linie für einen effizienten Betrieb öffentlicher Abwasseranlagen notwendig sind, wie etwa ein bestimmter CSB-Gehalt (bzw. TOC-Gehalt – vgl. Abschnitt 3.1.3). Auch wäre davon auszugehen, dass die entsprechende behördliche Indirekteinleiterüberwachung bereits zumindest in der Theorie vorgenommen wird und daher bei dieser Lösung prinzipiell kein zusätzlicher Messaufwand von Nöten wäre.²⁸⁴

bb. Erfassung ordnungsrechtlich bisher nicht geregelter Problemstoffe

Durch den vorgeschlagenen Parameterkatalog nicht erfasst werden können solche Stoffe, für die bisher ordnungsrechtlich keine Regelungen getroffen worden sind, die aufgrund ihrer Schädlichkeit aber dennoch erhebliche Probleme auf Kläranlagen auslösen oder nicht ausreichend entfernt werden können, beispielsweise Röntgenkontrastmittel oder Arzneimittel. Es wird daher diskutiert, ob eine abgabenrechtliche Erfassung solcher betrieblicher Emissionen diese Problematik entschärfen könnte.

Eine bundeseinheitliche Regelung für zusätzliche Parameter im Rahmen einer Indirekt-einleiterabgabe erscheint jedoch aus den folgenden Gründen nicht zielführend: Zum einen handelt es sich in aller Regel um Stoffe, die keine branchenweite, sondern lokal begrenzte Verwendung finden, in bundesweit geringen Mengen eingeleitet werden oder lediglich einzelne Gewässer betreffen. Um derartige Sonderfälle zu regeln, ist es gegenwärtig den Betreibern von Kläranlagen beziehungsweise den Kommunen überlassen, vermittels Satzungsrecht bzw. im Falle privatrechtlich geführter Abwasseranlagen über vertragliche Vereinbarungen, die Einleitung solcher Problemstoffe einzuschränken oder zu untersagen. In der Folge sind Indirekteinleiter gezwungen, technische Lösungen zur Vermeidung zu finden. Von dieser Möglichkeit machen zahlreiche Kommunen und Betreiber privater Anlagen bereits Gebrauch. Ob auf Basis solcher Regelungen deutlich gezieltere Anforderungen durchgesetzt werden können, als dies mithilfe einer Indirekteinleiterabgabe möglich

²⁸⁴ In der Praxis beschränkt sich die ordnungsrechtliche Erfassung jedoch häufig auf die wichtigsten Betriebe (NRW) oder auf wenige Parameter (Sachsen), die zudem frachtmäßig oft kaum von Bedeutung sind. Eine gesonderte Abschätzung dieser und anderer Zusammenhänge sowie damit verbundene Auswirkungen einer Indirekteinleiterabgabe sind Gegenstand des nachfolgenden Kapitels 3.1.1.5 und werden an dieser Stelle zunächst ausgeklammert.

wäre,²⁸⁵ erscheint fraglich, zumal ja bekanntlich nicht alle Abgabefunktionen ordnungsrechtlich substituiert werden können. Zwar mögen die Betreiber der betroffenen Kläranlagen mitunter am besten wissen, welche Stoffe angeschlossene Indirekteinleiter in die öffentliche Kanalisation einleiten;²⁸⁶ auf Bundes- aber auch auf Landesebene fehlt dieses dezentrale Wissen hingegen. Andererseits kann eine (auch sanktionierende) Abgabe die Unerwünschtheit bestimmter Einleitungen ökonomisch wirksam mitteilen. Stoffe, die unter keinen Umständen eingeleitet werden dürfen oder sollen, sind naturgemäß kein Fall für ein Vorsorgeinstrument, sondern sind satzungsrechtlich bzw. vertraglich schlicht zu untersagen, soweit rechtlich zulässig.

Zum anderen ist davon auszugehen, dass, sofern es etwa aufgrund des technologischen Fortschritts und dem Einsatz neuer Produktionsmaterialien oder –verfahren zur Einleitung von bisher nicht erfassten Schadstoffen kommt, die regional oder überregional die Erreichung von Gewässergütezielen (zunehmend) gefährden oder diesen entgegenstehen, wäre die Einführung denkbarer Parameter und Anforderungen auch für Direkteinleiter zu diskutieren. Andernfalls würden beispielsweise zwei Betriebe, die beide den betreffenden gefährlichen Stoff über das Abwasser ableiten, zu Lasten des Gewässerschutzes unterschiedlich behandelt, sollte der eine Betriebe sein Abwasser direkt und der zweite indirekt einleiten. Der Direkteinleiter würde somit für die Gewässerschädigung abgabefrei bleiben, während der Indirekteinleiter mit einer Abgabe belastet würde. Ziel einer Indirekteinleiterabgabe soll es jedoch sein, allokativen Verzerrungen zwischen den beiden Einleitergruppen zu reduzieren statt zu schaffen. Eine solche Ungleichbehandlung wäre aus sachlogischen Gründen kaum zu rechtfertigen. Ganz zu schweigen davon, dass durch solche Regelungen fragwürdige Anreize geschaffen würden, unsanktioniert Problemstoffe direkt in Gewässer einzuleiten.

Indirekteinleiterabgabe für Krankenhäuser?

Gegenwärtig wird Abwasser, das im Wesentlichen in Krankenhäusern anfällt, dem häuslichen Abwasser gleichgeordnet und an diese Abwässer für die nachfolgend dargestellten Parameter einheitliche Anforderungen nach Anhang 1 der AbwV gestellt:

Tabelle 3-2: Anforderungen an häusliches und kommunales Abwasser nach Anhang 1 AbwV

(Fundstelle des Originaltextes: BGBl. I 2004, 1118 – 1119)

AbwV, Anhang 1, Teil C: Anforderungen an das Abwasser für die Einleitungsstelle					
	CSB	BSB ₅	NH ₄ N	N _{ges}	P _{ges}
	mg/l	mg/l	mg/l	mg/l	mg/l
Proben nach Größenklassen (GK) der Abwasserbehandlungsanlagen:	Qualifizierte Stichprobe oder 2-Stunden-Mischprobe				
GK 1: kleiner als 60kg/d BSB ₅ (roh)	150	40	-	-	-
GK 2: 60 bis 300 kg/d BSB ₅ (roh)	110	25	-	-	-
GK 3: 300 bis 600 kg/d BSB ₅ (roh)	90	20	10	-	-
GK 4: 600 bis 6000 kg/d BSB ₅ (roh)	90	20	10	18	2
GK 5: größer als 6000 kg/d BSB ₅ (roh)	75	15	10	13	1

²⁸⁵ Meinungsäußerung in der Plenardiskussion mit dem Praxis-Begleitkreis vom 10.10.2012.

²⁸⁶ Kontrovers diskutiert im Plenum des Praxis-Begleitkreis am 10.10.2012 und am 21.02.2013.

Indirekteinleitungen aus Krankenhäusern bleiben somit ordnungsrechtlich bislang unberücksichtigt.

Ausgehend von der Diskussion um die Aufnahme der pharmazeutischen Wirkstoffe 17- α -Ethinylestradiol, 17- β -Estradiol und Diclofenac in die Liste der prioritären Stoffen im Bereich der Wasserpolitik auf europäischer Ebene²⁸⁷ ist die Forderung laut geworden, Abwassereinleitungen von Krankenhäusern einer Indirekteinleiterabgabe zu unterstellen. Über die innerbetriebliche Behandlung von Krankenhausabwasser soll die Gewässerbelastungen durch Pharmarückstände reduziert werden.

Zwar stellen pharmazeutische Rückstände, Arzneimittel und deren Stoffwechselprodukte sowie schwer abbaubare Röntgenkontrastmittel²⁸⁸ in Gewässern unbestritten ein Problem dar, weshalb gerade Krankenhäuser mitunter als „hot spots“ für bestimmte Arzneimittelinträge gelten. Dies stimmt aber nur bedingt, da Studien zufolge die Krankenhausabwässer die Arzneimittelfracht des kommunalen Abwassers nicht wesentlich erhöhen²⁸⁹. Zwar kann für spezielle Wirkstoffe der Anteil im Einzelfall auch bei 90 % liegen²⁹⁰. Für die meisten Wirkstoffe liegt jedoch der Anteil der Krankenhausabwässer am Gesamteintrag von Arzneimitteln ins Abwasser unter 20 %.²⁹¹ Dies folgt aus der vermehrten ambulanten Behandlung, der Verkürzung der Liegezeiten im Krankenhaus (z. B. Fortsetzung der antibiotischen Therapie daheim), der zeitverzögerten Ausscheidung der im Krankenhaus verabreichten Wirkstoffe zu Hause (z. B. Röntgenkontrastmittel, Zytostatika) und der hohen (ambulanten) Eigenmedikation.²⁹² Insbesondere die ökotoxikologisch relevanten Substanzen spielen im Abwasser von Allgemeinkrankenhäusern eine untergeordnete Rolle. Deutlich relevantere Emissionsquellen stellen Privathaushalte und die Veterinärmedizin dar²⁹³.

Gegenwärtig stellt der Ablauf der kommunalen Kläranlagen den Haupteintragspfad von Arzneistoffen in die Umwelt dar: In zentralen Behandlungsanlagen können die überwiegend mit dem häuslichen Abwasser eingetragenen Arzneimittlrückstände durch konventionelle Abwasserbehandlungstechniken häufig nicht oder nur geringfügig eliminiert werden und gelangen ungehindert in den Wasserkreislauf. Es wäre somit wenig zielführend die Eliminierung der genannten Stoffe auf Kliniken zu beschränken. Vielmehr gilt es das gesamte kommunale Abwasser zu erfassen und zu behandeln, statt einzelne Branchen mit einer Abgabe zu belegen.

Ausführungen, ob künftig Mikroverunreinigungen wie pharmazeutische Rückstände abgabenrechtlich grundsätzlich erfasst werden sollen, bleiben hiervon unberührt und schließen sich im Abschnitt 3.1.3 an.

²⁸⁷ Vgl. *Europäische Kommission* (2012); siehe hierzu auch die Ausführungen über Mikroverunreinigungen in Abschnitt 3.1.3.

²⁸⁸ Insgesamt stehen die folgenden ökotoxikologisch relevanten krankenhaustypischen Stoffgruppen unter Beobachtung: Desinfektionswirkstoffe, Röntgenkontrastmittel, sonstige Arzneimittel (wie Antibiotika oder Zytostatika) und Laborrückstände; vgl. *Flöser* (2006), S. 16.

²⁸⁹ Vgl. *Flöser* (2006).

²⁹⁰ Vgl. *Pinnkamp/Beier/Schröder et al.*, 2009.

²⁹¹ Vgl. bspw. *Adler/Molnar* (2004); *Römbke et al.* (1996); *Moser et al.* (2007).

²⁹² Vgl. *Flöser* (2006), S. 27.

²⁹³ Vgl. *Ebd.*, S. 22

cc. Emissionen ausgewählter Indirekteinleiter in der Praxis

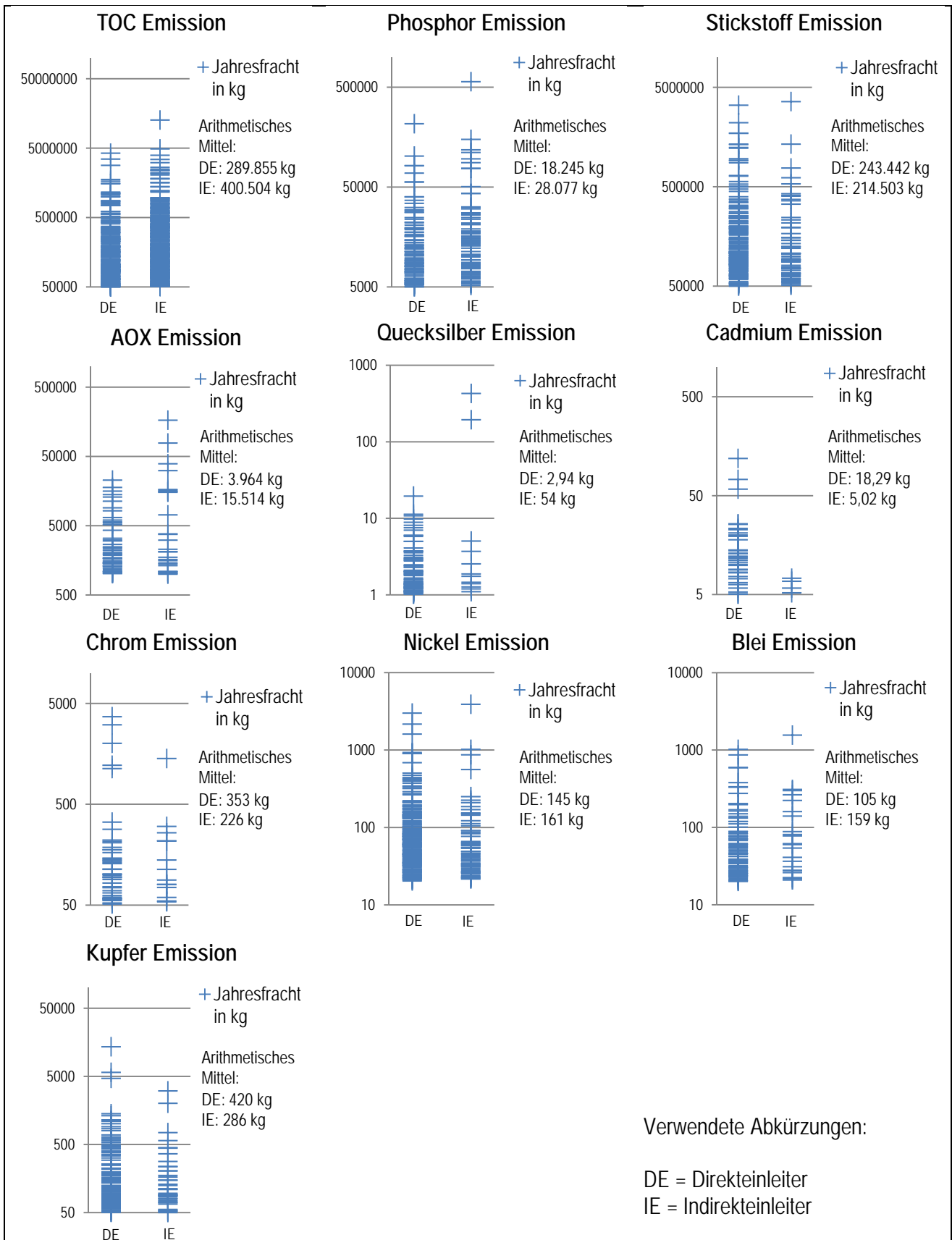
Bundesweit werden die Emission der wichtigsten Gewerbe- bzw. Industriebetriebe Indirekteinleitungen über das Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister (PRTR) mittels Schätzung oder Messung erfasst. Aufgezeichnet werden gegenwärtig die Emissionen der wichtigsten 4947 Betriebe in sämtliche Umweltmedien in einer Datenbank²⁹⁴. Die gegenwärtig zur Verfügung stehenden Daten beziehen sich auf das Erhebungsjahr 2010 und umfassen auch die schadstoffspezifischen Werte der Emissionen in Gewässer von 432 Direkteinleitern beziehungsweise Abwasser von 398 Indirekteinleitern²⁹⁵. Es werden mithin nicht sämtliche abwasserabgabepflichtigen Direkteinleiter oder sämtliche Betriebe, die für Indirekteinleiterabgabe grundsätzlich in Frage kommen erfasst, dennoch können diese Emissionsdaten erste Hinweise auf die tatsächlichen Schadstofffrachten von Indirekteinleitungen in der Praxis liefern und zur Überprüfung des vorgeschlagenen Parameterkatalogs verwendet werden. Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die direkten und indirekten Emissionen für die Parameter des AbwAG, soweit im Register erfasst²⁹⁶:

²⁹⁴ Vgl. *UBA* (2013)

²⁹⁵ Vgl. *UBA* (2013)

²⁹⁶ Da der Parameter CSB über die Datenbank nicht erfasst wird, sind stattdessen die TOC Emissionen der Direkt- und Indirekteinleiter dargestellt, da dieser, wie im späteren Abschnitt 3.1.3 ausführlich erläutert, künftig statt des CSB in den Parameterkatalog des AbwAG aufgenommen werden soll.

Abbildung 3-1: Vergleich der direkten und indirekten Emissionen im Jahr 2010 nach Schadstofffreisetzung- und Verbringungsregister
(Eigene Darstellung nach UBA (2013))



Wie sich zeigt, sind die von Indirekteinleitern emittierten Jahresfrachten je Parameter bzw. Schadstoff sowohl hinsichtlich der Spitzenwerte als auch der Durchschnittswerte vielfach höher als die der Direkteinleiter. Ausnahmen bilden die Parameter Stickstoff, Chrom, Cadmium und Kupfer: So ist die höchste Stickstofffracht zwar einem Indirekteinleiter zuzuordnen, im Schnitt emittieren die über das Register erfassten Indirekteinleiter jedoch 28.939 kg bzw. 12 % Stickstoff weniger als Direkteinleiter. Im Falle der Metalle Chrom und Cadmium emittieren Indirekteinleiter sowohl im Schnitt weniger als Direkteinleiter als auch die Einzeleinleitungen mit den höchsten Schadstofffrachten Direkteinleitern zuzuordnen sind. Diese Erkenntnisse sind zunächst etwas überraschend, werden jedoch auf die nicht flächendeckende Erfassung aller Emittenten zurückgeführt. Dieser Sachverhalt wird besonders für den Schadstoff Cadmium offenkundig. So leiten von den 398 erfassten Indirekteinleitern nur fünf Betriebe cadmiumhaltige Abwässer ein. Es ist somit äußerst fraglich, ob diese fünf Emittenten repräsentative Werte liefern. Für den Fall einer flächendeckenden Erfassung sämtlicher Schwermetalle emittenten wird davon ausgegangen, dass Indirekteinleiter im Schnitt mehr Schadstoffe emittieren, als dies bei den Direkteinleitern der Fall ist. Auch für den Parameter Kupfer sind den Direkteinleitern sowohl die Spitzenemissionswerte zuzuordnen, als auch diese Einleitergruppe im Durchschnitt 134 kg bzw. 32% mehr Kupfer pro Jahr emittiert. Insgesamt können jedoch die bisher unterstellten Zusammenhänge bestätigt werden: Abgesehen von den für kommunale Abwasserbehandlungsanlage unproblematisch entfernbaren Parametern wie TOC und Phosphor, wird von Indirekteinleitern deutlich mehr AOX und Schwermetall emittiert als dies bei Direkteinleitern der Fall ist. Besonders hervorstechen die Parameter AOX und Quecksilber, bei denen die indirekt eingeleiteten Frachten die der direkten Einleitungen um den Faktor fünf und Faktor 18 übersteigen. Für die übrigen Schwermetalle fällt der frachtbezogene Vergleich von Direkt- und Indirekteinleitungen nicht so eindeutig aus und ist gegebenenfalls durch weitere, repräsentative Untersuchungen abzusichern.

Dennoch geben die Ergebnisse des Vergleichs von Direkt- und Indirekteinleitungen anhand der Daten des Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregisters keinen Anlass den vorgeschlagenen Parameter zu modifizieren. So sind die Parameter AOX, Quecksilber, Nickel und Blei als sinnvolle Parameter für eine Indirekteinleiterabgabe aufgrund ihres hohen Anteils an den durchschnittlichen Gesamtschadstofffrachten bestätigt worden. Für die Parameter Cadmium und Chrom steht diese Bestätigung noch aus. Die Angabe von je nur fünf (Cadmium) bzw. vierzehn (Chrom) indirekt emittierenden Betrieben wird jedoch nicht als repräsentativ und somit auch als nicht ausreichend für das Verwerfen der Parameter für eine Indirekteinleiterabgabe angesehen.

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass, sofern bestimmte Stoffe den Gewässern ferngehalten werden sollen, die Einführung zugehöriger Parameter für die gesamte Schmutzwasserabgabe zu überdenken wären, wie dies im nachfolgenden Abschnitt 3.1.3 dargelegt wird. Damit können Anreize zur Entwicklung und dem Einsatz entsprechender Vermeidungstechnologien geschaffen, der Stand der Technik und somit nicht zuletzt auch die ordnungsrechtlichen Bestimmungen der AbwV weiterentwickelt werden. Die Anpassung des Ordnungsrechts könnte dann wiederum auch eine Ausweitung des Parameterkatalogs für Indirekteinleiter zur Folge haben. Für das Fernhalten von Problemstoffen aus Kläranlagen mit dem Ziel, die Funktionstüchtigkeit der Behandlungsprozesse zu erhalten, ist den Entsorgern im Rahmen des Satzungs- bzw. Privatrechts bereits ein effektives und effizientes Instrument an die Hand gegeben. Eine bundeseinheitliche Regelung über das AbwAG entfaltet in diesen Fällen keine zusätzliche Lenkungswirkung.

c. Adressatenkreis einer Indirekteinleiterabgabe

Wie bereits dargelegt, zeigt die Tatsache, dass auch für Indirekteinleitungen ordnungsrechtliche Vorgaben erlassen wurden, dass diese Einleitungen die Gewässerqualität negativ beeinflussen können, fraglich bleibt, ob jedoch der Umfang solcher Einleitungen ausreichend groß ist, um eine abgabenrechtliche Erfassung als sinnvoll erscheinen zu lassen. Basierend auf den Erhebungen des Statistischen Bundesamtes²⁹⁷ können zwischen 84,58% und 88,54% der Abwassereinleitung im Zeitraum vom 1995-2010 auf Direkteinleitungen zurückgeführt werden (vgl. Tabelle 3-3). Der überwiegende Anteil dieser Direkteinleitungen entfällt jedoch auf die Einleitung von Kühlwasser, welches zwar eine Wärmebelastung der Gewässer bedingt, durch den Gebrauch jedoch nicht verunreinigt wird. Bei der Betrachtung nur des produktionspezifischen Abwassers im Verhältnis zum des indirekt eingeleiteten Abwassers fällt hingegen auf, dass über 50% des Abwassers, die privaten und gewerblichen Indirekteinleitungen, nicht oder nur mittelbar mit einer Abwasserabgabe belastet werden, die sich an der Schädlichkeit des Abwassers orientiert. Aufgrund dieses hohen Anteils der Indirekteinleitungen am Gesamtaufkommen scheinen weitere Überlegungen zur abgabenrechtlichen Erfassung angebracht.

Tabelle 3-3: Anteile direkt und indirekt eingeleiteten Abwassers in Deutschland im Zeitraum 1995-2010

(Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2012 und 2013)

Jahr		1995	1998	2001	2004	2007	2010
Direkt eingeleitetes Abwasser		88,54%	87,77%	86,80%	85,97%	84,58%	85,95%
davon:	Kühlwasser	89,46%	90,63%	90,68%	88,84%	87,28%	88,01%
	produkt.spez. Abwasser	10,54%	9,37%	9,32%	11,16%	12,72%	11,99%
Indirekt eingeleitetes Abwasser		11,46%	12,23%	13,20%	14,03%	15,42%	14,05%

Eine flächendeckende Einbeziehung aller Indirekteinleiter (inklusive privater Haushalte) ist aufgrund des damit verbundenen Mess- bzw. Kontrollaufwands illusorisch. In einem ersten Schritt ist daher zu prüfen, welcher dieser Indirekteinleiter für eine Indirekteinleiterabgabe in Betracht kommt.

aa. Beschränkung auf gewerbliche Einleitungen

Der überwiegende Anteil des indirekt eingeleiteten Abwassers stammt aus privaten Haushalten (vgl. Abbildung 3-2 und Abbildung 3-3).

²⁹⁷ Die Ermittlung der Werte erfolgt durch Befragung der Produktionszweige; vgl. Lamp (2013).

Abbildung 3-2: Verhältnis von direkt zu indirekt eingeleitetem Abwasser in Deutschland
(Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2013)

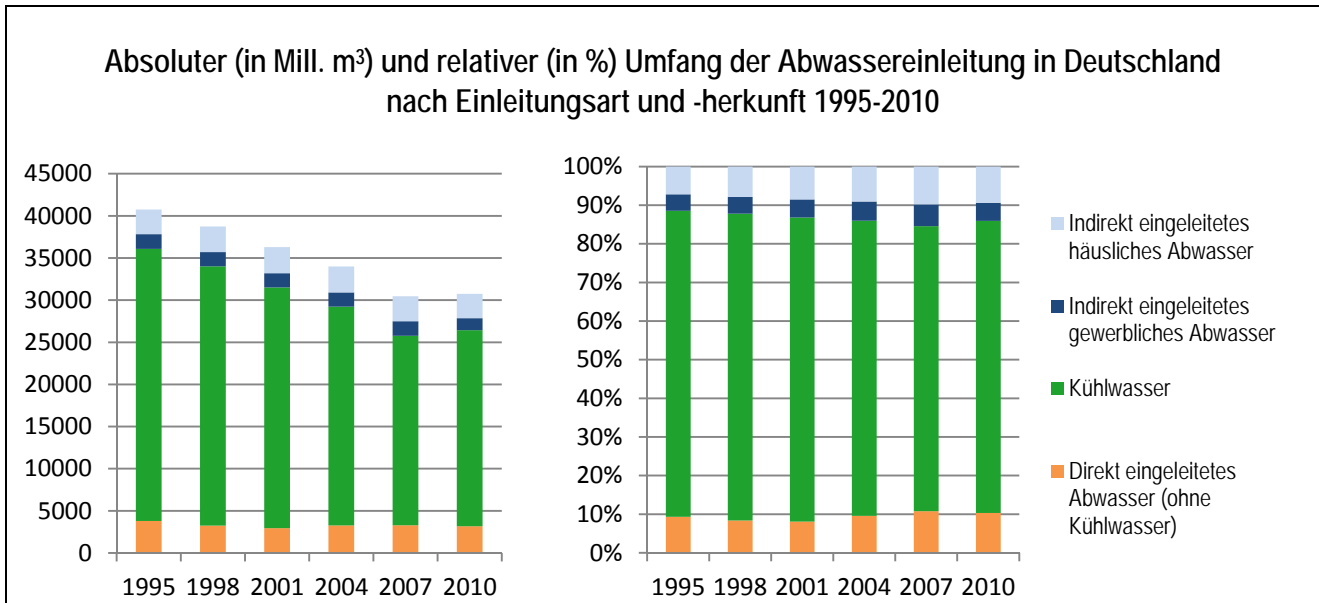
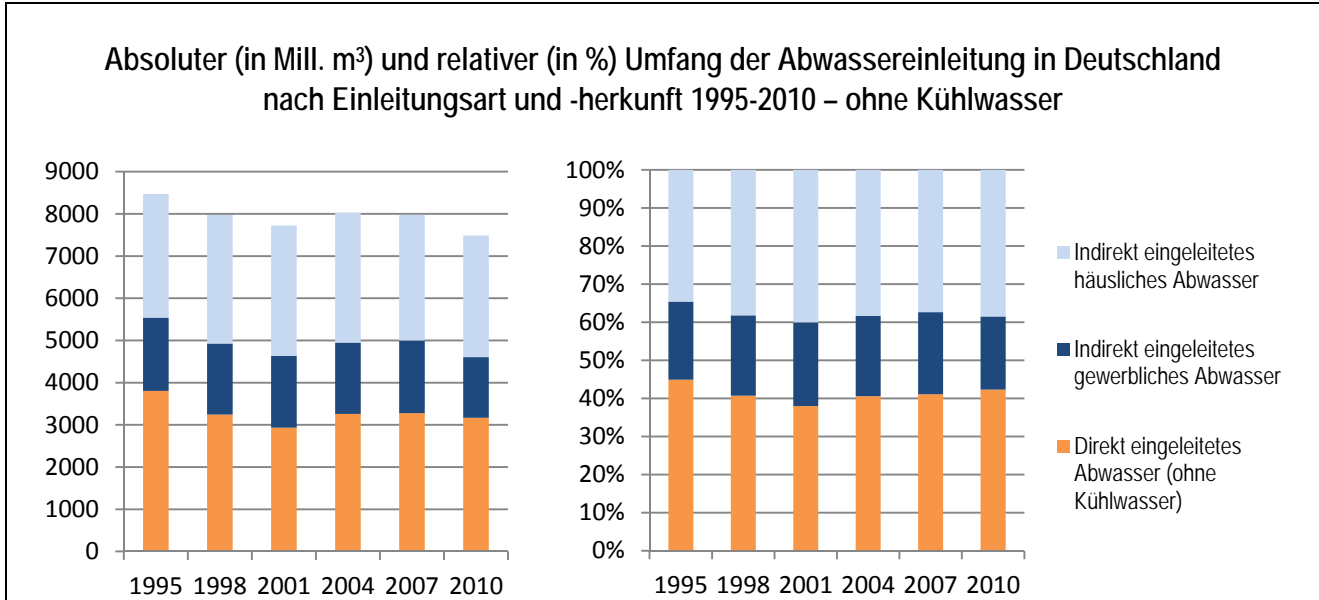


Abbildung 3-3: Kühlwasserbereinigtes Verhältnis von direkt zu indirekt eingeleitetem Abwasser in Deutschland
(Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2013)



Es ist aus verschiedenen Gründen dennoch nicht angezeigt, private Haushalte dem Zugriff einer Indirekteinleiterabgabe auszusetzen. Zum einen würde die schiere Anzahl häuslicher Indirekteinleiter und die pro Einleiter abgegebenen vergleichsweise sehr geringen Abwassermengen eine individuelle Veranlagung kaum in ein vernünftiges Verhältnis zum notwendigen Vollzugsaufwand stellen. In Frage käme bestenfalls eine pauschalierte Belastung der Anschlussnehmer. Dann wiederum würde die Abgabe in keiner Weise dazu anreizen, die Einleitung bestimmter Schadstoffe gänzlich zu vermeiden, sondern vielmehr die Abwassermenge insgesamt zu reduzieren. Da dieses Vorgehen zur Verschärfung der dem allgemeinen Frischwasserverbrauchs-

rückgang (vgl. Abbildung 3-4 und Abbildung 3-5), geschuldeten Probleme beitragen würde, ist es abzulehnen.

Abbildung 3-4: Entwicklung des täglichen Pro-Kopf-Wasserverbrauchs in Deutschland
(Quelle: Statistisches Bundesamt 2009; 2012, eigene Darstellung)

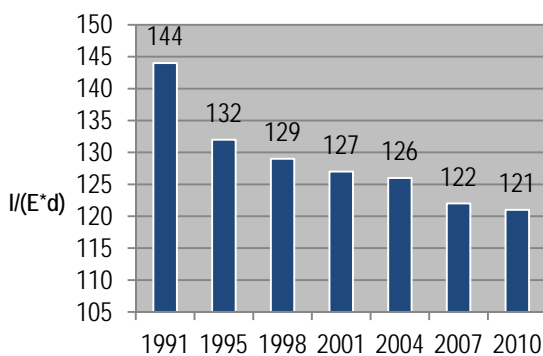


Abbildung 3-5: Durchschnittlicher Pro-Kopf-Verbrauch an Trinkwasser nach Bundesländern für das Jahr 2010
(Quelle: Statistisches Bundesamt 2012, eigene Darstellung)

Bundesland	Pro-Kopf-Verbrauch
NRW	135 l/E*d
Hamburg	134 l/E*d
SH	134 l/E*d
BW	115 l/E*d
MV	106 l/E*d
SN	84 l/E*d
Deutschland	121 l/E*d

Selbst wenn in Einzelfällen der private Haushalt sein Abwasser kostengünstiger dezentral behandeln könnte, besteht doch in weiten Teilen ein kommunaler Anschluss- und Benutzungszwang, also die Pflicht in die öffentliche Anlage einzuleiten und entsprechend auch das kommunale Entgelt für die Abwasserentsorgung zu entrichten. Neben Zielen aus dem Bereich des Gewässer- und Gesundheitsschutzes dient dieser Zwang auch dazu, die hydraulische und ökonomische Funktionsfähigkeit kommunaler Anlagen zu gewährleisten. Würden sich private Haushalte künftig etwa aufgrund der Anreizsetzung über die Abwasserabgabe dafür entscheiden, dezentrale Entsorgungssysteme auf ihrem Grundstück einzusetzen und sich von der öffentlichen Kanalisation gänzlich abzukoppeln, würden einerseits die Behandlungskosten steigen, um die Funktionstüchtigkeit der Abwasserbehandlungsanlagen weiterhin gewährleisten zu können und müssten andererseits auf weniger Gebührenzahler umgelegt werden. Um dieser Problematik entgegenzuwirken und die Kosten auf die Gesamtheit der solidarischen Gemeinschaft zu verteilen, besteht der Anschluss- und Benutzungszwang völlig zu recht. Des Weiteren verursachen Untersuchungen zufolge gerade private Kleinkläranlagen ganz erhebliche Gewässerbelastungen (vgl. Abschnitt 3.3.3). Die Erhöhung des Anteils der dezentralen Abwasserbehandlung auf Grundstücken, deren Anschluss an die öffentliche Kanalisation keine technischen oder wirtschaftlichen Gründe entgegenstehen, ist keinesfalls zu forcieren.

Eine Belastung der privaten Haushalte liefe somit nicht nur bestehenden kommunalrechtlichen Regelungen zuwider, sondern könnte weder einen Mehrwert im Hinblick auf die Verursachergerechtigkeit leisten, noch den erwünschten Lenkungseffekt erzielen. Im Ergebnis bleibt daher festzuhalten, dass private Haushalte für die Erhebung einer Indirekteinleiterabgabe ausgeklammert werden sollten.

bb. Identifikation geeigneter Branchen

Nach dem Ausscheiden der privaten Haushalte aus dem Adressatenkreis der Indirekteinleiterabgabe ist die Frage zu klären, welche gewerblichen und industriellen Einleiter sich für eine Indirekteinleiterabgabe anbieten.

Die einfachste Möglichkeit bestünde sicherlich darin, sämtliche Branchen einer solchen Abgabe zu unterziehen. Für diese Variante haben sich, sofern eine solche Abgabe denn eingeführt wird, einzelne Vertreter sowohl der Industrie als auch der Bundesländer ausgesprochen²⁹⁸. Eine branchenspezifische Differenzierung würde ihrer Ansicht nach zu Problemen im Vollzug sowie bei den Verrechnungen von Investitionen mit dem Abgabenaufkommen führen. Des Weiteren würde diese Option die stärkste vollzugsunterstützende Wirkung der Indirekteinleiterabgabe darstellen. Da jedoch ohnehin nicht für sämtliche Branchen auch ordnungsrechtliche Vorgaben hinsichtlich der gewählten Parameter bestehen, erscheint es weit sinnvoller den Kreis der Abgabepflichtigen lediglich auf solche Sektoren gewerblicher und industrieller Indirekteinleiter zu beschränken, die maßgeblich zur Gefährdung der Gewässergüte beitragen. Nur so kann dem erforderlichen Mess- bzw. Kontrollaufwand eine substanzielle Stärkung der Abgabe in Form von Schadstoffvermeidungsanreizen gegen gestellt werden. Daten über die Schädlichkeit von Indirekteinleitungen sind gegenwärtig bestenfalls den jeweils betroffenen Kommunen im Zuge des Erhebens von Starkverschmutzerzuschlägen als Bestandteil des kommunalen Abwasserentgelts bzw. den mit der Umsetzung der Abwasserverordnung betrauten Landesbehörden bekannt. Eine flächendeckende Erhebung von Daten zu Schadstofffrachten aufgeschlüsselt nach den im Abwasserabgabengesetz benannten Parametern wurde hingegen aufgrund fehlender Notwendigkeit bisher nicht vorgenommen. Zwar werden die bundesweit die Emissionen der wichtigsten Gewerbe- bzw. Industriebetriebe über das Schadstofffreisetzung- und Verbringungsregister mittels Schätzung oder Messung erfasst, da sich die Erhebungen auf wenig mehr als hundert Indirekteinleiter beschränken, können diese Daten bestenfalls zur stichprobenartigen Überprüfung der getroffenen Parameter- und Branchenauswahl dienen, aber nicht als Grundlage über die diesbezügliche Ausgestaltung einer Indirekteinleiterabgabe. Zum Vergleich, allein Nordrhein-Westfalen rechnet nach Angaben der Bezirksregierung Düsseldorf mit insgesamt über 20.000 Indirekteinleitern²⁹⁹. Der Vollständigkeit halber wurden die Daten des Registers neben der parameterspezifischen Auswertung im vorherigen Abschnitt dennoch auch für die einzelnen Produktionsbereiche³⁰⁰ ausgewertet, sowie Emissionen der Indirekteinleiter denen der Direkteinleiter gegenübergestellt. Die Ergebnisse dieser Auswertung werden in Anhang 6 dargestellt. Ziel dieser Vorgehensweise sollte sein, Branchen zu identifizieren, die zum einen für den jeweils betrachteten Parameter eine vergleichsweise große Menge von Schadstoffen emittieren und die zum anderen im Schnitt mehr Schadstoffe emittieren als Direkteinleiter derselben Branchen. Derartige Branchen würden sich dann in besonderer Weise für eine Indirekteinleiterabgabe anbieten. Es zeigt sich jedoch, dass für viele Produktionsbereiche im Register keine oder nur sehr wenige Datensätze erfasst sind, was die Aussagekraft der Auswertung für die hier betrachteten Zusammenhänge zusätzlich zu der ohnehin geringen Anzahl erfasster Indirekteinleiter insgesamt von nur 398 Betrieben weiter schmälert. Auf

²⁹⁸ Plenardiskussion mit dem Praxis-Begleitkreises vom 10.10.2012.

²⁹⁹ Stellungnahme der Bezirksregierung Düsseldorf vom 04.03.2013.

³⁰⁰ Die Einteilung der Produktionsbereiche folgt der vom Statistischen Bundesamt in den Tabellen zur UGR gewählten Einteilung, vgl. *Statistisches Bundesamt* (2013), sowie dem NACE-Code, vgl. *Eurostat* (o.J.).

Basis der Datensätze im Register kann daher keine Einschätzung erfolgen, welche Branchen sich aufgrund verstärkter Schadstoffemissionen besonders für eine Indirekteinleiterabgabe anbieten, sondern bestenfalls zur Plausibilitätsprüfung der im Folgenden unterbreiteten Vorschläge herangezogen werden.

Folglich kann die Auswahl derjenigen Branchen, die sich für eine Indirekteinleiterabgabe besonders anbieten, lediglich näherungsweise anhand bereits vorliegender Daten erfolgen. Neben den branchenspezifischen Bestimmungen der AbwV und der IndVO/VGS der Länder bezüglich einzuhaltender Anforderungen, sind dies des Weiteren die Erhebungen des Statistischen Bundesamt im Rahmen der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen des Bundes (UGR) zum Umfang der Abwassereinleitungsarten nach Produktionsbereichen³⁰¹. Auf Basis dieser mengenbasierten Daten wären die nachstehenden Ansätze denkbar:

- (1) Bestimmung geeigneter Branchen anhand der **indirekt eingeleiteten Abwassermengen** im Vergleich zur deutschlandweit insgesamt anfallenden Abwassermenge,
- (2) Bestimmung geeigneter Branchen anhand des **Verhältnisses zwischen veranlagten Direkteinleitern und bisher nicht veranlagten Indirekteinleitern** innerhalb eines Produktionsbereichs,
- (3) Bestimmung geeigneter Branchen anhand des **Gewässergefährdungspotenzials** der Indirekteinleitungen eines Produktionsbereichs. Ein bestehendes Gefährdungspotenzial wird in diesem Zusammenhang dann als bestehend gewertet, wenn nach Abwasserverordnung und ihren Anhängen Anforderungen an die jeweilige Branche gestellt werden.
- (4) Bestimmung geeigneter Branchen anhand der **wasserordnungsrechtlichen Primärregulierung in Bezug auf abgaberelevante Schadparameter** (dazu bereits Abschnitt 3.1.1.3).

Dabei schließen sich die Ansätze gegenseitig keineswegs aus, sondern eine Kombination der zugehörigen Kriterien kommt ebenfalls in Betracht. Im Folgenden wird zur Bestimmung der Branchen eine Schnittmenge unter Berücksichtigung aller drei Ansätze gebildet. Problematisch ist die Kombination der quantitativen Erhebungen und der Gliederung nach Produktionsbereichen des Statistischen Bundesamts mit den qualitativen Bestimmungen der AbwV und zugehörigen Anhängen aufgrund der mangelnden Übereinstimmung der Aufgliederung nach Branchen auf der einen Seite und der Gliederung nach Produktionsbereichen andererseits. Wenn auch keine vollständige Übereinstimmung erreicht werden konnte, so wurde dennoch versucht die Branchen den Produktionsbereichen möglichst zutreffend zuzuordnen. Tabelle 3-4 zeigt jene Produktionsbereiche, die sich für eine Indirekteinleiterabgabe in besonderer Weise anbieten³⁰²:

³⁰¹ Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2013).

³⁰² Vgl. dazu auch die ausführlichere Darstellung in Anhang 7.

Tabelle 3-4: Auswahl geeigneter Branchen für eine Indirekteinleiterabgabe nach quantitativen Kriterien
(Eigene Darstellung)

Produktionsbereich ³⁰³	Bestehen Anforderungen nach AbwV?	Zuordenbare Anhänge der AbwV	Bezeichnung der Anhänge
Chemische Erzeugnisse	ja	22, 36, 37, 42, 43 (ggf. 48 ³⁰⁴)	Chemische Industrie, Herstellung von Kohlenwasserstoff; Herstellung anorganischer Pigmente; Alkalichloridelektrolyse, Herstellung von Chemiefasern/ Folien u. Schwammtuch nach dem Viskoseverfahren sowie Celluloseacetatfasern (ggf. Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe)
Dienstleistungen	ja	52, 55 (ggf. 48)	Chemischreinigung, Wäschereien (ggf. Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe)
Nahrungs- u. Futtermittel, Getränke, Tabakerzeugnisse	ja	3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 18, 20, 21	Milchverarbeitung, Ölsaataufbereitung/ Speisefett u. Speiselölraffination, Herstellung von Obst- u. Gemüseprodukten, Herstellung von Erfrischungsgetränken u. Getränkeabfüllung, Fischverarbeitung, Kartoffelverarbeitung, Fleischwirtschaft, Brauereien, Herstellung von Alkohol u. alkoholischen Getränken, Zuckerherstellung, Fleischmehlindustrie, Mälzereien
Textilien, Bekleidung, Leder u. Lederwaren	ja	25, 38, 57 (ggf. 48)	Lederherstellung/ Pelzveredlung/ Lederfaserstoffherstellung, Textilherstellung, Wollwäschereien (Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe)
Wasser, Dienstleistungen der Wasserversorgung	ja	31	Wasseraufbereitung/ Kühlsysteme/ Dampferzeugung
Bauarbeiten	nein		
Energie, Dienstleistungen der Energieversorgung	nein		
Erzeugnisse der Land-/ Forstwirtschaft und Fischerei	nein		

Die der Auswahl zugrunde liegenden Berechnungen sind in Anhang 2 dargestellt. Danach bietet sich der Produktionsbereich **Chemische Erzeugnisse** an, obwohl maximal 40,83 Prozent des Abwasseraufkommens dieses Produktionsbereichs indirekt eingeleitet wird. Jedoch ist der Anteil der zugehörigen Abwassereinleitungen gemessen am gewerblichen Gesamtaufkommen der Indirekteinleiter mit bis zu 7,38 Prozent vergleichsweise hoch. So erreichen im Jahr 2010 lediglich vier der 27 gewerblichen bzw. industriellen Produktionsbereiche einen diesbezüglichen Wert von über einem Prozent. 26 dieser Sektoren liegen sogar bei einem Branchenanteil von unter einem halben Prozent. Noch eindeutiger verhält es sich für den Produktionsbereich **Dienstleistungen**. Dieser erreicht sowohl insgesamt den höchsten Anteil am Gesamtaufkommen aller

³⁰³ Die Gliederung nach Produktions- oder Wirtschaftsbereichen folgt nach Angaben des Statistischen Bundesamts der Klassifikation der Wirtschaftszweige WZ 2003 bzw. der europäischen NACE Rev.1, auf UN-Ebene der ISIC Rev. 3

³⁰⁴ Umsetzung der Richtlinien des Rates 76/464/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG, 86/280/EWG, 87/217/EWG, 88/347/EWG, 90/415/EWG, 92/112/EWG; Verpflichtungen der Vertragsstaaten aufgrund der Ergänzung des Anhangs IV vom 10. Juli 1990 des Übereinkommens zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigungen. Gilt für Abwasser, dessen Schadstofffracht im Wesentlichen aus der Verwendung von Stoffen stammt, die in diesem Anhang aufgeführt sind. Als Verwendung gilt jedes industrielle Verfahren, bei dem die in diesem Anhang genannten Stoffe oder Verbindungen hergestellt oder benutzt werden, oder jedes andere industrielle Verfahren, bei dem diese Stoffe auftreten. (Ausgenommen: Soweit Anwendung des Anhangs ausdrücklich ausgeschlossen ist, ein anderer Anhang anzuwenden ist und die dort gestellten Anforderungen gleich streng oder strenger als diejenigen dieses Anhangs sind)

gewerblichen/industriellen Indirekteinleitungen mit fast konstant über neun Prozent für den gesamten Untersuchungszeitraum. Lediglich für das Jahr 2007 wird mit 8,82 Prozent ein geringerer Anteil erreicht. Zusätzlich beträgt über alle erfassten Jahre hinweg der Anteil am Branchenaufkommen 100 %, sprich bei sämtlichen Abwassereinleitungen des Produktionsbereiches handelt es sich um indirekte Einleitungen. Weiterhin einen relevanten Anteil aller Indirekteinleitungen verzeichnet der Produktionsbereich **Nahrungs- und Futtermittel, Getränke, Tabakerzeugnisse** mit Werten zwischen 2,95 und 4,12 % (Tendenz allerdings sinkend), bei gleichzeitig einem Anteil der indirekten Abwassereinleitungen am Aufkommen der Branchen von 68,72 bis 74,63 %. Die Erzeugung von **Textilien, Bekleidung, Leder und Lederwaren** nimmt zwar in ihrer Bedeutung hinsichtlich des Anteil an den gesamten Indirekteinleitungen von knapp über einem Prozent im Jahr 1995 auf nur noch 0,34 % ab, jedoch wird ein nicht unwesentlicher Anteil des Branchenaufkommens indirekt eingeleitet. Die Werte bewegen sich im Spektrum von 85,19 bis 91,18 %. Klarer kann die mengenmäßige Relevanz des Produktionsbereichs Wasser, Dienstleistungen der Wasserversorgung bejaht werden. Sämtliche Abwässer werden indirekt eingeleitet und machen zwischen 2,34 und 2,83 % (Tendenz steigend) am Gesamtumfang aller Indirekteinleitungen aus. Da Kühlwasser in Deutschland zu einem großen Teil direkt eingeleitet wird, erfassen die Daten der Bundesstatistik allerdings nur einen Ausschnitt des Anwendungsbereiches des Anhangs 31.

Schließlich können noch die Sektoren **Bauarbeiten, Energie und Dienstleistungen der Energieversorgung** als auch **Erzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei** als mengenmäßig nicht unbedeutende Indirekteinleitungen eingestuft werden. Da diesen Produktionsbereichen jedoch keine Anforderungen aus den Anhängen der AbwV zugeordnet werden können, bleiben sie im Weiteren unberücksichtigt. Sollten die ordnungsrechtlichen Vorschriften zukünftig jedoch dahingehend ergänzt werden, dass sich auch für diese Bereiche Anforderungen ergeben, sollte eine Überprüfung ihrer Eignung als Adressaten der Indirekteinleiterabgabe erneut geprüft werden.

Tabelle 3-5 fasst den Anteil der Abwassereinleitungen der für eine Indirekteinleiterabgabe geeigneten Branchen noch einmal zusammen:

Tabelle 3-5: Anteil der Abwassereinleitungen der Indirekteinleitungen der für eine Indirekteinleiterabgabe geeigneten Branchen 1995-2010
(nach Statistisches Bundesamt 2013)

Verwendete Abkürzungen:

IE-Abwasser = indirekt eingeleitetes Abwasser;

DE-Abwasser = direkt eingeleitetes Abwasser;

IE = Indirekteinleiter;

DE = Direkteinleiter.

		1995	1998	2001	2004	2007	2010
		Mill. m ³	Mill. m ³	Mill. m ³	Mill. m ³	Mill. m ³	Mill. m ³
Erzeugnisse d. Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	DE-Abwasser	0	0	0	0	0	0
	IE-Abwasser	31	30	30	22	21	21
	Insgesamt	31	30	30	22	21	21
Nahrungs- u. Futtermittel, Getränke, Tabakerzeugn.	DE-Abwasser	87	69	70	72	74	71
	IE-Abwasser	218	203	199	170	196	156
	Insgesamt	305	272	269	242	270	227
Textilien, Bekleidung, Leder und Lederwaren	DE-Abwasser	6	6	5	3	4	3
	IE-Abwasser	58	43	41	31	23	18
	Insgesamt	64	49	46	34	27	21
Chemische Erzeugnisse	DE-Abwasser	754	681	784	1019	578	426
	IE-Abwasser	220	307	374	390	391	294
	Insgesamt	974	988	1158	1409	969	720
Energie und Dienstleistungen der Energieversorgung	DE-Abwasser	0	0	0	105	562	610
	IE-Abwasser	50	81	92	84	164	16
	Insgesamt	50	81	92	189	726	626
Wasser, Dienstleistungen der Wasserversorgung	DE-Abwasser	0	0	0	0	0	0
	IE-Abwasser	124	132	133	145	150	145
	Insgesamt	124	132	133	145	150	145
Bauarbeiten	DE-Abwasser	0	0	0	0	0	0
	IE-Abwasser	55	49	47	38	37	38
	Insgesamt	55	49	47	38	37	38
Dienstleistungen	DE-Abwasser	0	0	0	0	0	0
	IE-Abwasser	524	503	491	489	467	519
	Insgesamt	524	503	491	489	467	519
Anteil IE der ausgewählten Branchen an den gesamten gewerblichen/industriellen IE		73,61%	80,14%	82,96%	81,01%	84,24%	83,94%
Anteil IE der ausgewählten Branchen u. bestehenden Anforderungen nach Ordnungsrecht (gelb hinterlegt) an den ges. gew./indust. IE		65,78%	70,63%	73,00%	72,49%	71,34%	78,72%

Aufbauend auf diesen Ergebnissen wird vorgeschlagen, die fünf Produktionsbereiche

- (1) Chemische Erzeugnisse,
- (2) Dienstleistungen,
- (3) Nahrungs- und Futtermittel, Getränke, Tabakerzeugnisse,
- (4) Textilien, Bekleidung, Leder und Lederwaren,
- (5) Wasser, Dienstleistungen der Wasserversorgung

mit den zugehörigen Branchen nach den Anhängen der AbwV für die Prüfung einer Indirekteinleiterabgabe auszuwählen, da diese insgesamt ein günstiges Profil aufweisen und des Weiteren der Großteil – in den Jahren 1995 bis 2010 zwischen 66 % und 79 % (vgl. Tabelle 3-5) – aller gewerblichen Indirekteinleitungen auf sie entfällt, Tendenz steigend.

Für sämtliche der ausgewählten Branchen ergeben sich für die Parameter AOX, Quecksilber, Cadmium, Chrom, Nickel, Blei, Kupfer Anforderungen aus den Anhängen der AbwV (vgl. Tabelle 3-6).³⁰⁵ Darüber hinaus wurde die Ausweitung auf weitere Parameter, wie sie gemäß der Ausführungen in den Abschnitten 4.3 bis 4.5 für Direkteinleiter zur Diskussion gestellt werden, geprüft. Für diese Parameter ergeben sich jedoch keine Anforderungen an Indirekteinleiter der ausgewählten Branchen.

³⁰⁵ Vgl. für die ausführliche Darstellung der Anforderungen an Indirekteinleiter nach Bundesrecht Anhang 3.

Tabelle 3-6: Bestehende Anforderungen an Indirekteinleiter nach Bundesrecht für ausgewählte Branchen
(Eigene Zusammenstellung)

Indirekteinleiterbranche	A ³⁰⁶	Bestehende Parameter nach AbwAG							
		GPfl. ³⁰⁷	AOX	Quecksilber	Cadmium	Chrom	Nickel	Blei	Kupfer
Milchverarbeitung	3	-	-	-	-	-	-	-	-
Ölsaataufbereitung, Speisefett- und Speiselölraffination	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Herstellung von Obst- und Gemüseprodukten	5	-	-	-	-	-	-	-	-
Herstellung von Erfrischungsgetränken und Getränkeabfüllung	6	-	-	-	-	-	-	-	-
Fischverarbeitung	7	-	-	-	-	-	-	-	-
Kartoffelverarbeitung	8	-	-	-	-	-	-	-	-
Fleischwirtschaft	10	-	-	-	-	-	-	-	-
Brauereien	11	-	-	-	-	-	-	-	-
Herstellung von Alkohol und alkoholischen Getränken	12	-	-	-	-	-	-	-	-
Trocknung pflanzlicher Produkte für die Futtermittelherstellung	14	-	-	-	-	-	-	-	-
Zuckerherstellung	18	+		-	-	-	-	-	-
Verarbeitung tierischer Nebenprodukte	20	+	+	-	-	-	-	-	-
Mälzereien	21	-	-	-	-	-	-	-	-
Chemische Industrie	22	+	+	+	+	+	+	+	+
Lederherstellung, Pelzveredlung, Lederfaserstoffherstellung	25	+	-	-	-	+	-	-	-
Wasseraufbereitung, Kühlsysteme, Dampferzeugung	31	+	+	-	+	+	+	+	+
Herstellung von Kohlenwasserstoffen	36	+	+	-	-	-	-	-	-
Herstellung anorganischer Pigmente	37	+	-	-	+	+	+	+	+
Textilherstellung, Textilveredlung	38	+	+	-	-	+	+	-	+
Alkalichloridelektrolyse	42	+	+	-	-	-	-	-	-
Herstellung von Chemiefasern, Folien und Schwammtuch nach dem Viskoseverfahren sowie von Celluloseacetatfasern	43	+	+	-	-	-	-	-	+
Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe	48	-	-	+	+	+	+	+	+
Chemischreinigung	52	+	+	-	-	-	-	-	-
Wäschereien	55	+	+	+	+	+	+	+	+
Wollwäschereien	57	+	-	-	-	-	-	-	-

³⁰⁶ A = Anhang der Abwasserverordnung.

³⁰⁷ GPfl.= Genehmigungspflicht.

Es zeigt sich, dass bei Verwendung der oben beschriebenen Parameter einige Branchen, insbesondere dem Produktionsbereich Nahrungs- u. Futtermittel, Getränke, Tabakerzeugnisse Zugeordnete, zwar zunächst als geeignete Branchen für eine Indirekteinleiterabgabe identifiziert wurden, nun aber wieder von der Abgabepflicht entbunden werden, da für die gewählten Parameter nach den Anhängen der AbwV keine Vorgaben gemacht werden. Diese Sektoren fallen somit als geeignete Branchen aus, eine Indirekteinleiterabgabe sollte sich folglich auf die verbliebenen Branchen konzentrieren. Des Weiteren entfällt auch der Parameter G_{Ei} , da nach den Anhängen der AbwV nur für die Branche Steinkohleverkoking (Anhang 46) entsprechende Anforderungen für Indirekteinleitungen bestehen. Diese Branche gehört jedoch nicht zu den Produktionsbereichen für die sich eine Indirekteinleiterabgabe anbietet. Gleiches gilt für die Alkalichloridelektrolyse, für Wasseraufbereitung, Kühlsysteme und Dampferzeugung sowie für die Zuckerherstellung. Unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge verbleiben die folgenden Branchen als geeignete Adressaten einer Indirekteinleiterabgabe:

- (1) Chemische Industrie,
- (2) Chemischreinigung,
- (3) Herstellung anorganischer Pigmente,
- (4) Herstellung von Chemiefasern, Folien und Schwammtuch nach dem Viskoseverfahren sowie von Celluloseacetatfasern,
- (5) Herstellung von Kohlenwasserstoffen,
- (6) Lederherstellung, Pelzveredlung, Lederfaserstoffherstellung,
- (7) Textilherstellung, Textilveredlung,
- (8) Verarbeitung tierischer Nebenprodukte,
- (9) Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe,
- (10) Wäschereien,
- (11) Wollwäschereien.

Gemäß der Auswertung des Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister stellen sich weiterhin für die Parameter AOX sowie die Metalle weiterhin auch die Emissionen der Branchen Be- und Verarbeitung von Metall (Anhang 40 AbwV), die Herstellung von Papier und Pappe (Anhang 28 der AbwV) sowie der Produktionsbereich Kokerei und Mineralölerzeugnisse (für diesen ergeben sich jedoch keine Anforderungen nach den Anhängen der AbwV für die vorgeschlagenen Parameter) im Vergleich zu den Emissionen der Direkteinleiter als tendenziell hoch dar, wenngleich diese Ergebnisse wie ausgeführt nur stichprobenartigen Charakter besitzen. Dennoch zeigt sich, dass infolge der Bestimmung dieser Branchen nach Praktikabilitätsabwägungen anhand mengenbasierter Daten statt nach der tatsächlichen Schädlichkeit, einige der Branchen mit relevanten Schadstoffemissionen möglicherweise nicht erfasst werden. Daher wird angeregt die Branchenauswahl nach einigen Jahren Vollzugspraxis zu überprüfen, sollte die Indirekteinleiterabgabe eingeführt werden. Voraussetzung für die Sinnhaftigkeit einer solchen

Prüfung wäre freilich die erfolgte Schaffung dezentraler Behandlungskapazitäten zum Untersuchungszeitpunkt in nennenswerten Umfang. Sollte festgestellt werden, dass für die veranlagten Parameter keine erwähnenswerte Verbesserung der Gewässerqualität erreicht werden konnte, wären Überlegungen zur Ausweitung der Abgabepflicht auf weitere Branchen anzuschließen. Die bereits veranlagten Branchen müssten unter dem Gesichtspunkt der Planungssicherheit auch weiterhin abgabenrechtlich erfasst werden, andernfalls kann der über eine Indirekteinleiterabgabe zu erzielende Lenkungszweck nicht greifen. Die Errichtung geeigneter Anlagen zur Behandlung des Abwassers vor der Übergabe in die öffentliche Kanalisation wird in aller Regel mit Investitionen verbunden sein, die sich nicht amortisieren, würde die Abgabepflicht bereits nach wenigen Jahren wieder entfallen.

Zusammenfassend ist die Bestimmung eines Adressatenkreises für eine Indirekteinleiterabgabe aufgrund fehlender Daten über die tatsächlich emittierten Schadstoffe gewissen Unwägbarkeiten unterworfen. Anhand der herangezogenen Indizien „Abwassermenge“, „Existenz ordnungsrechtlicher Vorgaben“ und stichprobenartiger Überprüfung der Aussagen unter Zuhilfenahme des Schadstofffreisetzung- und Verbringungsregisters erscheint es dennoch wahrscheinlich, die relevantesten Indirekteinleiter hierüber zu erfassen.

cc. Geringfügigkeitsschwelle

Neben den privaten Haushalten ist zu überdenken, ob sämtliche gewerbliche Indirekteinleiter der identifizierten Branchen für eine Abgabe in Frage kommen. Die Einführung einer Begrenzung, bis zu welcher ein Gewerbebetrieb nicht zur Entrichtung einer Abgabe herangezogen wird, würde den Vollzugsaufwandes in geeigneter Weise reduzieren. Die Bestimmungen des bisherigen § 9 Abs. 2 Satz 2 regeln derartige Bagatellgrenzen laut Gesetzestext bereits für „Einleiter“. Es wird vorgeschlagen diese Regelungen auf Indirekteinleiter auszuweiten, sofern eine Indirekteinleiterabgabe im Rahmen des gewählten Reformszenarios (vgl. Abschnitt 4) eingeführt werden soll.

d. Vermeidung von Doppelbelastungen

Bei Einführung einer Indirekteinleiterabgabe muss sichergestellt werden, dass die Abgabepflichtigen nicht für Gleiches mehrfach über unterschiedliche Instrumente – einerseits durch eine Abwasserabgabe auf Indirekteinleitungen und andererseits über kommunale oder private Benutzungsentgelte – veranlagt werden.

So werden auf Indirekteinleiter, die in öffentliche Kanalisationen einleiten, gegenwärtig über das Entwässerungsentgelt Teile der Abgabenbelastung der kommunalen Abgabepflichtigen abgewälzt. Die Abwälzung erfolgt bisher regelmäßig jedoch nicht verursachergerecht in Abhängigkeit der eingeleiteten Schadstofffrachten, sondern pauschal. Die vom Direkteinleiter zu entrichtende Abwasserabgabe für alle Parameter wird der Kalkulationsgrundlage für die Abwasserentgelte zugeschlagen und anschließend, zumeist über einen Mengenschlüssel orientiert an der Abwassermenge³⁰⁸, auf sämtliche Anschlussnehmer umgelegt.

³⁰⁸ Hierzu ist zu bemerken, dass kommunale Entgelte nicht nach der tatsächlich eingeleiteten Abwassermenge gemäß den Anforderungen eines Wirklichkeitsmaßstabs bemessen werden, sondern hierzu häufig ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab etwa die mittels Wasserzähler bezogene Frischwassermenge und/oder die für Niederschlagswasser

Um eine **Doppelbelastung** der Indirekteinleiter durch abgaben- und satzungsrechtliche Zahllast zu vermeiden, kommen grundsätzlich **zwei Anrechnungsoptionen** in Betracht.

- (1) Entweder wird die Abgabenzahllast um die Entgeltanteile vermindert, die aufgrund der Abwälzung der kommunalen Abwasserabgabe auf Anschlussnehmer fällig werden,
- (2) oder die Abgabenanteile, für die die Indirekteinleiter zukünftig unmittelbar veranlagt werden, sind von den zu entrichtenden kommunalen Entgelten abzuziehen.

Die erste Möglichkeit scheidet aus Gründen der Verursachergerechtigkeit von vorneherein aus, würde sie doch dem Ziel, die gegenwärtig bestehenden Verzerrungen zwischen Direkt- und Indirekteinleitern zu minimieren, entgegenlaufen. Des Weiteren wäre eine Reduzierung der Indirekteinleiterabgabe um den Anteil des Kommunalentgelts vollzugstechnisch infolge der diffizilen lokalspezifischen Entgeltmodellen³⁰⁹, kaum praktikabel und eine bundeseinheitliche Regelung rechtlich nicht zulässig.

Somit bleibt die Option für diejenigen Parameter, für die eine Indirekteinleiterabgabe erhoben wird, keine zusätzlichen Abgabenanteile über das Abwasserentgelt auf die entsprechenden Indirekteinleiter umzulegen. Abgabenanteile für die übrigen Parameter bleiben in diesem Fall allerdings über Entwässerungsentgelte umlegbar, da der Indirekteinleiter weiterhin die Behandlungsleistung der kommunalen Abwasseranlage für diese Schadstoffe in Anspruch nimmt. Voraussetzung für diese Lösung wäre somit eine getrennte Ausweisung und Berechnung des Entgeltanteils für die Abwasserabgabe, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Parametern, und dem übrigen Entgelt für die Beseitigung des in die öffentliche Kanalisation eingeleiteten Abwassers. Abwasserabgabepflichtige Indirekteinleiter würden dann über das kommunale Benutzungsentgelt nur für solche Parameter kommunaler Abwasserabgabenanteile zu einer Zahlung herangezogen, für die sie die Reinigungsleistung des Entsorgers tatsächlich in Anspruch nehmen. Andernfalls könnte ein Indirekteinleiter, dessen aus der Abwasserabgabe resultierende Zahlungsverpflichtung pauschal (statt schadstoffspezifisch) von dem kommunalen Abwasserentgelt abgezogen würde, die Zahlungen für verschiedene Parameter miteinander verrechnen³¹⁰. Da jedoch nicht alle gewerblichen Indirekteinleiter zur Zahlung einer Abwasserabgabe herangezogen werden sondern nur bestimmte Branchen bedeutet ein solches Verrechnungsmodell für kommunale Entsorger, dass zunächst für jeden indirekt einleitenden Betrieb im Einzelfall zu prüfen ist, ob er Adressat einer Indirekteinleiterabgabe ist. Des Weiteren wäre eine zusätzliche Differenzierung des Entgeltmodells nötig. So ist zusätzlich ein reduzierter Tarif für gewerbliche Indirekteinleiter einzuführen, die über die Abwasserabgabe zur Zahlung herangezogen werden und ein höherer Tarif für solche Betriebe, die nicht den Branchen zuzurechnen sind, die für die Indirekteinleiterabgabe in Frage kommen. Diese zusätzliche Verkomplizierung könnte einerseits zu rechtlichen Unsicherheiten bei der Entgeltkalkulation führen. Andererseits würde die Problematik der Akzeptanz von Abwasserentgelten möglicherweise verschärft. Die gegenwärtige Berichterstattung in den Medien zeigt, dass bereits jetzt diverse Kommunen Probleme haben Ihre Entgeltkalkulation vor den

abflussrelevante versiegelte Grundstücksfläche herangezogen. Eine vollständig verursachergerechte Anlastung der Entgelte nach Wirklichkeitsmaßstab ist aus technischen und wirtschaftlichen Gründen kaum realisierbar; vgl. hierzu etwa *Brüning*, in: *Driehaus, KAG*, § 6 Rdnr. 374.

³⁰⁹ Vgl. *Holländer et al.* (2013), S. 63 ff.

³¹⁰ Vgl. *Gawel/Ewringmann* (1994a), S. 43.

Bürgern der Gemeinde zu rechtfertigen. So wird von den Bürgern in aller Regel nicht wahrgenommen, dass neben betrieblicher Effizienz und Effektivität vielfältige Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen die Höhe der Entgelte beeinflussen³¹¹. Stattdessen sind Schlagzeilen zu lesen wie „Abgezockt bei den Abwassergebühren“³¹², „Abwassergebühren: Versteckte kommunale Abzocke?“³¹³ oder „Bürger sauer über hohe Abwasser-Rechnungen“³¹⁴. Diese Artikel, wenn sie auch häufig die den Abwasserentgelten zugrundeliegenden Zusammenhänge völlig vernachlässigen und die Wirklichkeit der Abwasserentsorgung verkennen, verschärfen diese Problematik des fehlenden Bürgervertrauens weiter und sähen Misstrauen bei den privaten Gebühren- und Entgeltzahlern. Die Einführung eines reduzierten Satzes für bestimmte Gewerbebetriebe könnte zusätzliche Akzeptanzprobleme schaffen, da laut Nisipeanu „die Abwasserabgabe nicht in das Bewusstsein der Bürger eindringe, weil die Abwasserabgabe im Entwässerungsgebührenbescheid nicht gesondert ausgewiesen werde.“³¹⁵ Der kommunale Entsorger könnte sich mit Vorwürfen konfrontiert sehen, er würde zu Lasten privater Haushalte bestimmte Betriebe bevorzugen. Um dem entgegenzuwirken, gilt es, entsprechende Aufklärungsarbeit zu leisten und dem Vorwurf der Bevorzugung durch gesonderte Ausweisung der Abwasserabgabe in allen Gebührenbescheiden bzw. Entgeltabrechnungen gesondert auszuweisen. Laut Befürwortern der Abwasserabgabe könne über die Einblicknahme in die kommunale Entgeltkalkulation der konsequente Vollzug des Verursacherprinzips durch AbwA nicht nur für Direkt- und Indirekteinleiter sondern auch für den Bürger einen Anreiz zur Minderung der Abwassereinleitung leisten („Pilotcharakter der Abwasserabgabe“)³¹⁶. Ob diese Einschätzung realistisch ist, hängt sicherlich mit der Höhe der Entwässerungsentgelte und dem Anteil dieser, der auf die Abwasserabgabe entfällt ab. Nach Auskunft der Vertreter des Praxisbegleitkreises sei dieser Anteil der Abwasserabgabe gewöhnlich jedoch so gering, dass kaum damit zu rechnen sei, dass diesem eine Lenkungswirkung zukommen könnte³¹⁷.

Im Falle privater Behandlungsanlagen, etwa Kläranlagen von Industrie- oder Chemieparks, findet bereits derzeit eine differenziertere Umlage der Abwasserabgabe auf die Indirekteinleiter statt. Nach Auskunft der entsprechenden Vertreter im Praxis-Begleitkreis wird zumindest von einigen Betreibern der Kläranlage eine Splittung vorgenommen: So werden einzelnen Parameter, etwa AOX und Zink, im Innenverhältnis direkt veranlagt während die übrigen Parameter pauschal umgelegt werden³¹⁸. Somit bestehen bereits Erfahrungswerte in der verursachergerechten Umlage von Schadstoffemissionen. Eine Erweiterung oder Umstellung im Zuge der Umsetzung einer Indirekteinleiterabgabe dürfte somit weitaus weniger problematisch sein als dies im kommunalen Bereich der Fall ist. Auch die Vertreter der Praxis selbst halten eine verursachergerechte

³¹¹ Welche Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren sich vornehmlich auf die Kosten der Abwasserentsorgung und somit auch auf die Entgelthöhe auswirken wird in *Holländer et al.* (2013) ausführlich dargestellt.

³¹² Vgl. *Schumacher* (2009).

³¹³ Vgl. *BR (Hg.)* (2013).

³¹⁴ Vgl. *Szellas* (2013).

³¹⁵ Vgl. *Nisipeanu* (1997a), S. 274.

³¹⁶ Ebd.

³¹⁷ Plenardiskussion mit dem Praxis-Begleitkreises vom 04.03.2012.

³¹⁸ Plenardiskussion mit dem Praxis-Begleitkreises vom 10.10.2012 und 21.02.2013.

Abwälzung der AbWA auf den Indirekteinleiter anhand der tatsächlichen Schadstofffracht im Rahmen der gegenwärtigen Bedingungen für durchaus machbar wenngleich sehr aufwändig.

In der Zusammenschau mag somit zur Umsetzung einer Indirekteinleiterabgabe zwar kein zusätzlicher Messaufwand hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen je Parameter notwendig sein, sofern die Wasserbehörden die Ihnen im Zuge des Vollzugs der AbwV bzw. der IndVO überhaupt über entsprechende Daten verfügen und diese den kommunalen Entsorgern zugänglich machen. Der administrative Aufwand für die kommunalen Entsorger aufgrund der weiteren Verkomplizierung der in vielen Gemeinden ohnehin komplexen Entgeltberechnung würde sich dennoch erhöhen.

e. Bemessung und Zahllast

Die konkrete Ausgestaltung einer Bescheids- oder Messlösung, Kontroll- und Sanktionsmechanismen, die Höhe des Abgabesatzes und der Verlauf der Tariffunktion sowie Verrechnungsoptionen von Investitionskosten und Ermäßigungsmöglichkeiten werden in den folgenden Abschnitten noch einer näheren Überprüfung unterzogen und entsprechende Empfehlung für die Novellierung des AbwAG formuliert. Entsprechend sei an dieser Stelle lediglich auf diese Ausführung verwiesen unter dem Hinweis, dass entsprechende Regelungen analog auch für die Erweiterung des Kreises der Abgabepflichtigen auf Indirekteinleiter Anwendung finden sollen und müssen, um Verzerrungen zwischen den Regelungen für Direkt- und Indirekteinleitern zu minimieren.

3.1.1.6 Auswirkungen einer Indirekteinleiterabgabe

Die Ausdehnung der unmittelbaren Abgabepflicht auf Indirekteinleiter erfordert eine Abwägung zwischen widerstreitenden Zielen, wie insbesondere der Stärkung der Lenkungswirkung und der Minimierung des Vollzugaufwands. Im Folgenden werden daher die Einführung einer Indirekteinleiterabgabe bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Aspekte Lenkungseignung, funktionale Verzahnung mit dem Ordnungsrecht, Praktikabilität und Zahllasteffekte hin untersucht.

a. Lenkungseignung

Dem Mehraufwand im Rahmen der Veranlagung und Überwachung sollte – auch aus Gründen der verfassungsrechtlichen Legitimität – eine substanzielle Stärkung der Abgabe gegenüberstehen, etwa in Form von Anreizen zur Vermeidung von Schadstofffrachten und Verbesserung der Gewässergüte. Die Indirekteinleiterabgabe bietet diesbezüglich die Möglichkeit die lenkungspolitisch ungenügende, mittelbare Abwälzung über Abwasserentgelte durch eine direkte Erfassung punktueller Einleitungsvorgänge, die quantitativ (eingeleitete Abwassermenge) und qualitativ (vorhandene Auflagen nach AbwV) ein vergleichsweise hohes Schädigungspotenzial aufweisen, zu ersetzen. So werden von vielen Kommunen von den bisher bestehenden Instrumenten für eine verursachergerechtere Umlegung der Kosten des Direkteinleiters auf die gewerblichen und industriellen Indirekteinleiter wie die Abwälzung der Abgabelast auf den Indirekteinleiter oder dem

Erheben von Starkverschmutzerzuschlägen kein Gebrauch gemacht³¹⁹. Überwiegend mengenbasierte, in erster Linie auf Kostendeckung abzielende kommunale Abwasserentgelte bieten allerdings kaum Anreize, die Schädlichkeit der in die öffentliche Anlage eingeleiteten Abwässer zu reduzieren. Eine Indirekteinleiterabgabe könnte diesen „Wirkungsbruch in der Anreizfunktion“ unter einen „ökonomischen Überprüfungsdruck“ setzen und die kostenminimierende Aufteilung von Behandlungsmaßnahmen zwischen Direkt- und Indirekteinleitern deutlich verbessern. Trotz der grundsätzlichen Ablehnung der Einführung einer Indirekteinleiterabgabe in der Gesamtbewertung erkennt auch der VKU an, dass „durch eine Indirekteinleiterabgabe Anreize zur Vermeidung von Schadstofffrachten am Entstehungsort gesetzt und das Verursacherprinzip durch direkte Kostenanlastung gestärkt werden“ können³²⁰. Auf diese Weise könnte eine kontinuierliche Entlastung der Gewässer nach dem Vorsorgeprinzip bewirkt werden.

Andererseits ist fraglich wie groß sich der Vorteil gegenüber der jetzigen Heranziehung auf Basis von Indirekteinleitergenehmigungen, Indirekteinleiterverordnungen und der AbwV, die emissionsseitig den Stand der Technik für die geforderte Abwasserbehandlung für die verschiedenen Branchen am Ort des Abwasseranfalls und/oder vor der Vermischung festlegt, ausnimmt, da sich die Indirekteinleiterabgabe, wie vorgeschlagen, auf die Schadstofffracht weniger Problemstoffe des Indirekteinleiters bezieht. So sind es häufig gerade solche Stoffe, die bisher weder über das Ordnungs- noch über das Satzungs- bzw. Privatrecht (und somit auch nicht über eine Indirekteinleiterabgabe) erfasst werden und aus der gewerblichen Verwendung neuer (Produktions-)Verfahren und Materialien resultieren, die die Prozesse auf der Kläranlage und somit letztlich auch die Gewässergüte beeinträchtigen. Auch besteht die Gefahr, dass auf Ersatzstoffe ausgewichen wird, die nicht durch den herangezogenen Parameter erfasst werden. Des Weiteren haben sich Betreiber öffentlicher Kläranlagen üblicherweise auf die insgesamt eingeleiteten Schadstofffrachten eingestellt, insbesondere die organischen Frachten können abwassertechnisch und wirtschaftlich zur Effizienzsteigerung der Anlagen beitragen. Die Verminderung bestimmter Stoffgehalte, wie etwa über den TOC erfasst, oder gar der vollständige Rückzug auf eine eigene Klärung des bisher Indirekteinleitenden birgt die Gefahr der Schaffung von Überkapazitäten bei kommunalen Klärwerken. Insbesondere für die öffentlichen und privaten Entsorger kleiner Gemeinden oder Entwässerungsgebiete, in denen nur wenige oder keine Einwohner an die örtliche Abwasserbehandlung angeschlossen sind und der Großteil der Schadstofffrachten bzw. der Abwassermenge aus indirekt einleitenden gewerblichen Quellen stammt, könnte sich eine Indirekteinleiterabgabe – je nach Ausgestaltung und ausgelösten Anzeizeffekten – u. U. kontraproduktiv auf die wirtschaftliche und technische Effizienz der zentralen Abwasseraufbereitung auswirken.

Insgesamt wird es wohl 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.

³¹⁹ So empfiehlt etwa der Arbeitsbericht des ATV-Fachausschusses 7.4, „auf die Erhebung von verschmutzungsabhängigen Zuschlägen auf Abwassergebühren zu verzichten und nur in Einzelfällen solche anzuwenden.“ - vgl. auch *Albrod/Schulz* (2010), S. 82.

³²⁰ Stellungnahme des Verbands Kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) vom 02.11.2012 zum Zwischenbericht dieser Studie.

Es bleibt insofern in weiteren Untersuchungen zu bestimmen, welche Vermeidungstechnologien hinsichtlich der gewählten Parameter zu welchen Kosten zur Verfügung stehen und wie sich diese Kosten im Vergleich zur Abgabenbelastung ausnehmen.

b. Funktionale Verzahnung mit dem Ordnungsrecht

Durch einen direkten Zugriff der Abgabe auf Indirekteinleiter wird das Einhalten ordnungsrechtlicher Vorgaben auch in dieser Gruppe abgaberechtlich sanktioniert und somit die vollzugsunterstützende Wirkung ausgeweitet. Durch den Sanktionsmechanismus Indirekteinleiterabgabe könnte somit die bisher mangelhafte und nicht flächendeckend betriebene Überwachung der Indirekteinleiter beschleunigt und verbessert werden. Für eine grundsätzliche Verbesserung der Indirekteinleiterkontrolle spricht sich auch der VKU aus, um die Schadstoffemission an der Quelle zu unterbinden statt einseitig auf „end-of-pipe“-Technologien zu setzen.³²¹ Die entstehenden Mehrkosten für diese behördliche Indirekteinleiterkontrolle könnte dann auch aus dem Aufkommen der Abgabe finanziert werden und müsste 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 (vgl. Abschnitt 3.1.1.4). Auch ist den Kommunen bei geplantem Neubau von Industriebanlagen vorbehalten, im Rahmen der Erteilung der Baugenehmigung/immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ihr Einvernehmen wegen ungesicherter entwässerungstechnischer Erschließung zu verweigern. Bei privat betriebenen Abwasserbehandlungsanlagen besteht ferner die Möglichkeit über individuelle Verträge zwischen Direkt- und Indirekteinleiter detaillierte Anforderungen gegenüber dem Indirekteinleiter zu stellen. Etwa eine Übermittlung problematischer Stoffe vom Indirekteinleiter an den Direkteinleiter kann i.d.R. vertraglich ausgeschlossen werden, so dass der Indirekteinleiter gezwungen ist, technische Lösungen zur Vermeidung zu finden. 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. Aufgrund dieser wasser- und satzungsrechtlichen Entwicklungen erscheint die unmittelbare Heranziehung der Indirekteinleiter zur Abwasserabgabe etwa Köhler mittlerweile als untunlich³²².

Es kann somit zu Recht bezweifelt werden, ob die Einführung einer Indirekteinleiterabgabe allein als Sanktionsmechanismus der AbwV für besonders relevante Branchen den hohen Vollzugsaufwand rechtfertigt. Vielmehr ist die vollzugsunterstützende Wirkung allein nicht ausreichend, sofern von einer Indirekteinleiterabgabe keine eigenständige Lenkungswirkung ausgeht. Kann diese Lenkungswirkung jedoch bestätigt werden, entfaltet sich durch die

³²¹ So heißt es im VKU-Positionspapier zur Novellierung der Abwasserverordnung: „Aus Sicht des vorsorgenden Gewässerschutzes sollen etwaige weitergehende Maßnahmen [hier gemeint: flächendeckende Einführung einer vierten Reinigungsstufe] zuerst beim Verursacher bzw. Wirkstoff ansetzen. Hier kommt der *konsequenten Umsetzung der Indirekteinleiterüberwachung und der Produktverantwortung der Industrie*, insbesondere bei neuen auf den Markt gelangten Stoffen, eine besondere Bedeutung zu. Die einseitige Forderung nach „End-of-pipe-Technologien“ in der Trinkwasser- und Abwasserentsorgung ist aus Sicht des VKU weder ökonomisch noch ökologisch zielführend und stellt eine Abkehr vom Verursacherprinzip dar.“ – vgl. *VKU* (2012), S. 3.

³²² Vgl. *Köhler/Meyer* (2006), § 9 Rdn.24.

vorgeschlagene Gestaltung der Indirekteinleiterabgabe die vollzugsunterstützende Wirkung als positiver Zusatzeffekt.

c. Praktikabilität

Eine verursachergerechte Ausweitung der Abwasserabgabe auf den Indirekteinleiterbereich anhand der tatsächlichen Schadstofffrachten sei nach Angabe kommunalen und gewerblichen Direkt- und Indirekteinleitern im Rahmen der gegenwärtigen Bedingungen nach Aussagen der zentralen Entsorger durchaus möglich, aber sehr aufwändig. So wird befürchtet, dass insbesondere bei einer selektiven Ausgestaltung und lediglich der Veranlagung einzelner Branchen oder ausgewählter Parameter eine Reihe von Vollzugsproblemen resultieren würde:

Allem voran wird die Befürchtung der **Behördenvertreter** laut, dass der mit einer Indirekteinleiterabgabe verbundene erhöhte behördliche Vollzugs- und Überwachungsaufwand mit dem vorhandenen Personal und den bereits jetzt ausgelasteten Vollzugskapazitäten nicht zu bewältigen sei. Die Überwachung der Indirekteinleiter geschieht bisher nur bei den wichtigsten Betrieben und längst nicht in dem gleichen Umfang wie bei Direkteinleitern. So werden gegenwärtig für Einleitungsstellen ins Gewässer die Überwachungswerte festgelegt und veranlagt. Für Einleitungen in den Kanal werden in der Regel in den Genehmigungen, wenn überhaupt, nicht alle vorliegenden abgaberechtlichen Parameter geregelt sein. Aber auch in Fällen, in denen alle relevanten Daten in einer Indirekteinleitererlaubnis geregelt sind, könnte der Einleiter zur optionalen Messlösung (vgl. Abschnitt 3.1.2.5 a.) optieren, da wie bereits dargelegt die Indirekteinleiterabgabe in Großteilen analog zur Abwasserabgabe für Direkteinleiter gestaltet werden soll. Die Ermittlung der Jahresschmutzwassermenge ist jetzt schon bei kleineren direkt einleitenden Betrieben schwierig, bei Indirekteinleitern ist damit zu rechnen, dass die Bestimmung sich noch schwieriger gestaltet. Die Ermittlung der für die Abgabe wesentlichen Daten wird die Festsetzungsbehörde zumindest in den ersten Jahren vor Herausforderungen stellen. Deshalb wird nicht nur seitens der Behörden befürwortet, entsprechende Anforderungen an Indirekteinleiter über AbwV und Indirekteinleitergenehmigungen zu regeln und eine verursachergerechte Umlegung der Abgabe bei denjenigen wenigen Industriebetrieben, bei denen die Schmutzfracht dominieren, über Starkverschmutzerzuschläge durchzuführen.³²³ Dass dies kein lenkungsäquivalentes Szenario darstellen kann, wurde allerdings oben bereits dargelegt.

Erwartete Vollzugsprobleme der Indirekteinleiterabgabe in NRW

Nach Angaben der Bezirksregierung Düsseldorf erwartet die nordrhein-westfälischen Festsetzungsbehörden auch dann ein erheblicher Mehraufwand, wenn ausschließlich einige Branchen des Gewerbebereichs als Adressaten für eine Indirekteinleiterabgabe einbezogen werden. So sind derzeit in einer zentralen Datenbank in NRW über 18.000 indirekt einleitende Betriebe erfasst. Da die Erfassung der Indirekteinleitungen jedoch noch nicht abgeschlossen ist, wird insgesamt mit mehr als 20.000 Indirekteinleitern gerechnet. Jeder dieser Betriebe leitet Abwasser in die Kanalisation ab. Wie viele dieser Betriebe für die Abwasserabgabe nach den vorgeschlagenen Selektionskriterien für eine Indirekteinleiterabgabe relevant sind, ist nicht klar

³²³ Vgl. BT-Drs. 12/8344.

und müsste erst ermittelt werden. Nach ersten eigenen Einschätzungen würde sich die Arbeit für die Festsetzungsbehörde in NRW mehr als verzwanzigfachen. Dies sei mit dem vorhandenen Personal keinesfalls zu leisten.

Des Weiteren stelle sich die Frage nach dem Festsetzungsbescheiden für die Abgabe. Wer bekäme die Abgabenbescheide und wäre für jede Indirekteinleitung ein gesonderter Bescheid zu erstellen? Wenn dies der Fall sei, bleibt die Frage, wie gebündelt werden soll. Für die großen Städte in NRW kämen jeweils einige hundert abgabenrelevante Betriebe in Frage. Da auch jetzt schon wesentliche Einleiter Festsetzungsbescheide mit 20 und mehr Seiten bekommen, wäre ein Bündelungsbescheid vom Umfang kaum zu handhaben.

Auch von einer Entlastung der **kommunalen Entsorger** kann wie bereits geschildert, nicht unbedingt die Rede sein. Als Konsequenz aus der Indirekteinleiterabgabe stehen dem Vorteil, künftig nicht mehr für Vergehen der Indirekteinleiter zur Abgabenzahlung herangezogen zu werden, einige Schwierigkeiten bezogen auf Vollzug und Akzeptanz gegenüber. So würde sich aufgrund des notwendigerweise zu implementierenden Anrechnungsmodells von Abwasserabgabe und entgeltrechtlicher Erfassung (vgl. Abschnitt 3.1.1.5 d.) die Kalkulation der Entgelte weiter verkomplizieren. Dies würde nicht nur den Aufwand der Entgeltberechnung erhöhen, sondern könnte darüber hinaus zu Akzeptanzproblemen bei den Entgeltzahlern aus dem nicht-gewerblichen Bereich führen. So können die Bürger bereits jetzt schon kaum nachvollziehen, wie die Höhe der zu entrichtenden Entgelte zustande kommt. Ferner wird befürchtet, dass durch eine steigende Abgabenlast für Indirekteinleiter diese eigene Behandlungskapazitäten errichten und somit zentrale Anlagen sich der Entstehung von Überkapazitäten und im schlimmsten Fall einer eingeschränkt funktionstüchtigen Klaranlage gegenübersehen, die mit für den Entgeltzahler verbundenen Kostensteigerung aufgrund notwendiger Anpassungsinvestitionen verbunden sein würden. Bei einer weiteren Verkomplizierung der Entgeltmodelle und steigenden Entgelten ist wiederum nicht auszuschließen, dass kommunale Entsorger verstärkt unter Rechtfertigungsdruck geraten, die Höhe ihrer Entgelte zu legitimieren.

Dem befürchteten Vollzugsaufwand kann jedoch durch Hebung von Effizienzsteigerungspotenzialen begegnet werden. So geht etwa der VKU von vorhandenen Optimierungsmöglichkeiten im Bereich des Überwachungsaufwandes aus. Die Zusammenarbeit zwischen Überwachungsbehörde und kommunalen Abwasserentsorger „im Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen sowie beispielsweise die Optimierung der Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Behörde“ könne systematisch verbessert werden³²⁴. Sofern diese Potenziale genutzt werden, könnte damit in gewissem Umfang der Steigerung des Vollzugsaufwandes durch vermehrte Überwachung begegnet werden.

Auch die **Betreiber privater Abwasserbehandlungsanlagen** befürchten einen Anstieg des Vollzugsaufwandes aufgrund der zwar möglichen aber aufwendigen verursachergerechten Umlage der Abwasserabgabenanteile auf die Indirekteinleiter. So wäre eine Erfassung machbar, da Indirekteinleiter-Übergabepunkte bereits erfasst und von den Behörden für die Veranlagung der Betreiber nicht-öffentlicher Kläranlagen addiert werden. Weitaus stärker schlägt für diese

³²⁴ Vgl. VKU (2012), S.6.

Betroffenen zu Buche, dass in den meisten Chemie- und Industrieparks zentrale Kläranlagen betrieben werden, deren wirtschaftliche Existenz durch neue dezentrale Einheiten der einzelnen Wirtschaftseinheiten, die gegen die Indirekteinleiterabgabe gerechnet werden können, in Frage gestellt werden könnten. In jedem Fall wird mit erheblichen Kostensteigerungen für alle Standortunternehmen gerechnet. Diese Kostensteigerungen resultieren vor allem aus notwendigen Anpassungsmaßnahmen der Standortkläranlagen an die veränderten Frachten und Anforderungen. Daher wird in der Einführung einer Indirekteinleiterabgabe ein erheblich negativer Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit von Industrieparks gesehen.

Zuletzt wäre unter Vollzugsgesichtspunkten anzumerken, dass aufgrund des expliziten Bezugs der vorgeschlagenen Parameter auf die Bestimmungen der AbwV und regelmäßigen Überprüfung und Aktualisierung des dort festgeschriebenen Stands der Technik, eine analoge Prüfung des AbwAG notwendig ist. Es gilt zu erfassen, ob nach dem jeweils aktuellen Stand des Ordnungsrechts sämtliche relevante Parameter und damit auch relevante Branchen bereits auch abgabenrechtlich erfasst wurden oder eine Anpassung erfolgen muss. Die Umsetzung entsprechender Neuerungen erhöht wiederum den Vollzugsaufwand für sämtliche Beteiligte.

In der Zusammenschau der Praktikabilitätserwägungen wird erneut deutlich, dass über die Einführung einer Indirekteinleiterabgabe eine substantielle Verbesserung der Gewässergüte erreicht werden könnte, um die entstehenden Nachteile zu rechtfertigen. Auch sollte ein gewisses Aufkommen durch die Indirekteinleiterabgabe generiert werden, um die mit dem Vollzugsaufwand verbundenen Kosten direkt aus dem Aufkommen der Indirekteinleiterabgabe gegen finanzieren zu können. Andernfalls wären diese Kosten aus dem Gesamtaufkommen der AbwA zu finanzieren. Im Umkehrschluss würde dies bedeuten, dass diese Mittel nicht für Investitionen zur Förderung des Gewässerschutzes zur Verfügung stünden. Mit welchen Zahllasteffekten zu rechnen ist, wird im folgenden Abschnitt näher beleuchtet.

d. Zahllasteffekte

Bezüglich der Zahllast nach Einführung einer Indirekteinleiterabgabe ist damit zu rechnen, dass es unter den Indirekteinleitern sowohl Gewinner geben würde, die insgesamt weniger als bisher zu entrichten haben, als auch Verlierer, die in der Summe mehr zu entrichten haben. Dies gilt einerseits für diejenigen Indirekteinleiter, die in die Abgabepflicht einbezogen würden, andererseits aber auch für jene, die weiterhin indirekt über das Benutzungsentgelt der zentralen Behandlungsanlage Abgabenanteile überwältzt erhalten:

Für einen Teil der **über die Indirekteinleiterabgabe heranzuziehenden Einleiter** ist infolge der individuellen Zurechnung von Schadstofffrachten mit einer erhöhten finanziellen Belastung zu rechnen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund einer Heranziehung von Schadstofffrachten, die bislang durch die Verdünnung mit häuslichen Abwässern in der Kläranlage unter den Schwellenwerten liegen und somit abgabefrei sind³²⁵. Inwiefern sich diese Belastung produktionsseitig durch Möglichkeiten zur Verringerung der Abwassermenge bzw. –Schädlichkeit durch den Einsatz entsprechender Produktionsverfahren (Substitutionspotenziale) reduzieren lassen und wie sich diese auf die Zahllast auswirken, wird sich ebenso zeigen wie der Umfang etwaiger

³²⁵ Vgl. BT-Drs. 12/8344, S. 15.

sektoraler Wettbewerbsverzerrungen, die sich aufgrund der selektiven Einbeziehung nur bestimmter Branchen in eine Indirekteinleiterabgabe ergeben könnten. Andererseits wird es vermutlich auch Indirekteinleiter geben, deren eingeleitete Abwässer so geringe Schadstofffrachten aufweisen, dass diese gänzlich oder teilweise die Anforderungen für Indirekteinleiter unterschreiten und somit keine oder nur eine geringe Indirekteinleiterabgabe fällig wird. Daneben werden auf diese Einleiter für die Parameter der Indirekteinleiterabgabe von der Abwälzung der entsprechenden Abgabenanteile des Direkteinleiters über die Benutzungsentgelte befreit, so dass sie untern Strich möglicherweise insgesamt im Vergleich zum Status Quo eine geringere Zahllast verzeichnen könnten. Insgesamt dürfte das Gesamtaufkommen aus der Abwasserabgabe leicht steigen,

Für **sonstige Indirekteinleiter**, die auch künftig lediglich das kommunale oder private Entwässerungsentgelt entrichten, darunter auch die **privaten Haushalte**, sollte sich ebenso wie die privaten und kommunalen **Direkteinleiter** im Idealfall eine finanzielle Entlastung ergeben. Solche Indirekteinleiter, die eine vergleichsweise große Menge an Problemstoffe emittieren werden direkt veranlagt, so dass der Direkteinleiter für die Parameter AOX und die abgabenrechtlich belasteten Schwermetalle eine geringere oder möglicherweise keine Abwasserabgabe zu entrichten hat. Damit wäre weniger Abwasserabgabenzahllast der Kalkulationsgrundlage für die Entgeltberechnung zugrunde zu legen. Auf diese Weise könnte eine Entgelterleichterung für private HH und indirekt veranlagte Betriebe erzielt werden. Vor dem Hintergrund der bereits angesprochenen zunehmenden Diskussion über die Höhe der Abwasserentgelte in dem Medien, sprächen solche Entlastungen insbesondere der privaten Haushalte für die Einführung einer Indirekteinleiterabgabe, wobei derartige Ersparnisse in ihrem Umfang je nach ansässiger Gewerbe- und Industriebranchen und Ihrem Anteil an der Schmutzwassermenge und der Schadstoffbelastung sicherlich von Kommune zu Kommune variiert und seiner Höhe nach nicht überschätzt werden darf.

Insgesamt ist zunächst dennoch mit einem **steigenden Aufkommen** aus der Abwasserabgabe zu rechnen, wenn das Aufkommen aus der Indirekteinleiterabgabe hinzutritt. So ist davon auszugehen, dass das generierte Aufkommen aus der Indirekteinleiterabgabe zunächst höher ist als das bisherige Aufkommen für die jeweiligen Parameter über die Belastung der Direkteinleiter, da Erstere im Vergleich zu Letzteren bisher in aller Regel über keine Abwasserbehandlungsanlagen für die Schadstoffe AOX, Quecksilber, Cadmium, Chrom, Nickel, Blei und Kupfer verfügen. Nach einem gewissen Anpassungszeitraum, in dem Indirekteinleiter aufgrund der Abgabenlast ggf. eigene Behandlungskapazitäten errichtet haben und als Konsequenz ihre Schadstoffeinleitung mindern konnten, wird das Aufkommen wieder sinken.

Dem zunächst steigenden (Netto-)Aufkommen stehen behördliche **Ausgaben für den Vollzug** gegenüber, welche aus dem Aufkommen der Abgabe gedeckt werden können. Diese Ausgaben würden aufgrund des erhöhten Vollzugsaufwand ebenfalls steigen und das Nettoaufkommen mindern. Auf Basis des gegenwärtigen Wissenstands kann keine Aussage, welcher Effekt voraussichtlich überwiegt, getroffen werden und bedarf weiterer Untersuchungen sowie entsprechender administrativer Erfahrungswerte.

Die qualitative Abschätzung der Wirkung einer Indirekteinleiterabgabe wird in Tabelle 3-7 noch einmal überblicksartig zusammengefasst.

Tabelle 3-7: Bewertung der Reformoptionen zum Kreis der Abgabepflichtigen
(Eigene Darstellung; IE: Indirekteinleiter)

Reformoption	Kostenverantwortung			Effektivität		Verteilungswirkungen		
	Ökonomische Effizienz		Widerspruchsfreiheit Art. 9 WRRL	eigene Lenkung	Vollzugshilfe AbwV	Aufkommen	niedrige Zahllast	niedriger Vollzugsaufwand
	Substitutions-Effekte	Einkommens-Effekte						
IE-Abgabe	(+)	+	+	o	+	(+)	(-)	-

3.1.2 Bemessungsgrundlage I: Verfahren der Ermittlung

3.1.2.1 Bestehende Regelung

Die Ermittlung der Zahl der Schadeinheiten, aus der sich zusammen mit dem Abgabesatz die Zahllast (vor Ermäßigung und Verrechnung) ergibt, stellt ein zentrales Konstruktionselement der Abwasserabgabe dar. Seit Einführung der Abwasserabgabe wird die Frage, wie ihre Bemessungsgrundlage konkret zu ermitteln sei, kontrovers diskutiert. Der Gesetzgeber legt in § 4 Abs. 1 AbwAG als Regelfall die nach den wasserrechtlichen Einleitungsbescheiden jeweils zugelassenen Schmutzfrachten zugrunde („Bescheidlösung“). Der lenkungspolitischen Absicht der Abgabe würde freilich eine Heranziehung tatsächlicher Schmutzfrachten („Messlösung“) besser entsprechen: Hier verspüren die Einleiter konkrete Anreize, die Schädlichkeit ihres Abwassers zu reduzieren, um so die Bemessungsgrundlage und damit ihre Abgabelast zu verringern. Stattdessen eröffnet § 4 Abs. 5 AbwAG den Einleitern die Option einer sog. „Herabklärung“. Insgesamt ist das Reglement des AbwAG zur Ermittlung der Schadeinheiten – trotz Rekurses auf die „vollzugsfreundliche“ Bescheidlösung – höchst komplex. Die Komplexität der hierbei zur Anwendung kommenden Regeln deutet bereits darauf hin, dass hierbei verschiedene Zielsetzungen berücksichtigt werden sollten. Die wesentlichen Bestimmungen stellen sich wie folgt dar:

- **Veranlagung nach Bescheid:** Grundsätzlich bemisst sich zunächst nach § 4 Abs. 1 die der Berechnung der Schmutzwasserabgabe zugrundeliegende Zahl der Schadeinheiten nicht nach Messwerten, also der tatsächlich eingeleiteten Schadstofffracht, sondern nach den im wasserrechtlichen Erlaubnisbescheid festgelegten Überwachungswerten. Diese müssen mindestens die in den Anhängen der Abwasserverordnung festgesetzten Emissionswerten einhalten, können aber auf Betreiben der Behörden oder auf Wunsch des Einleiters auch verschärft werden.
- **Veranlagung nach erklärten Werten:** § 4 Abs. 5 ermöglicht es dem Einleiter, für einzelne oder alle Parameter oder auch für die Schmutzwassermenge niedrigere Werte zu erklären und die Zahllast dadurch zu senken. Voraussetzung ist, dass der Umfang der Verringerung mindestens 20 % des Überwachungswertes beträgt. Eine Besonderheit der Regelung besteht darin, dass eine solche Herabklärung auch für einen Teil des Veranlagungszeitraums möglich ist. Wird eine Überschreitung der erklärten Werte festgestellt, wird der Einleiter nach dem ursprünglichen Bescheid veranlagt, also so behandelt, als hätte er keine Herabklärung abgegeben.

- **Bagatellgrenze:** Bei Schadstofffrachten unterhalb der im Anhang zu § 3 definierten Geringfügigkeitsschwelle kann aus Gründen der Vollzugsvereinfachung auf eine Festlegung eines Überwachungswertes verzichtet werden.
- **Abzug von Vorbelastungen:** Geht ein Teil oder die gesamte Schädlichkeit des Abwassers auf Schadstoffbelastungen zurück, die sich bereits bei der Entnahme von Wasser aus einem Gewässer befanden, kann diese nicht verschuldete Schädlichkeit nach § 4 Abs. 3 geltend gemacht und von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden.
- **Korrektur der Bemessungsgrundlage bei Überschreitungen:** Ergeben Messergebnisse eine Überschreitung der Überwachungswerte, so wird die Zahl der zur Bemessung der Zahllast heranzuziehenden Schadeinheiten erhöht. Voraussetzung hierfür ist zunächst, dass ein Überwachungswert gemäß § 6 Abs. 1 AbwV auch als nicht eingehalten *gilt*. Das ist erst dann der Fall, wenn der gemessene Wert den Überwachungswert um mehr als 100 % überschreitet oder bei einer geringeren Überschreitung von diesem Wert und den vorangegangenen vier Messwerten mehr als eine Überschreitung vorlag („4-von-5-Regel“ gem. § 6 AbwV). Ergibt also eine Messung, dass der Überwachungswert nicht eingehalten ist und auch nicht als eingehalten gilt, so wird die Zahl der zugrunde zulegenden Schadeinheiten erhöht. Dabei richtet sich der Umfang der Erhöhung sowohl nach der Häufigkeit als auch nach der Höhe der Überschreitung (§ 4 Abs. 4). Zudem erfolgt eine Erhöhung der Schadeinheiten für *alle* Parameter bei einer Überschreitung der Jahresschmutzwassermenge (Abs. 4 Satz 7). In Kombination mit einer Herabberklärung verkompliziert sich die Prüfung zusätzlich (Abs. 5).

3.1.2.2 Änderungen der Abwasserverordnung durch Industrieemissionsrichtlinie und Auswirkungen auf Bescheidlösung nach dem AbwAG

In Umsetzung der IE-RL 2010/75/EU gelten gem. § 1 Abs. 2 AbwV neu die allgemeinen Anforderungen der **Abwasserverordnung** und die in den Anhängen gekennzeichneten Emissionsgrenzwerte³²⁶ zukünftig **unmittelbar gegenüber dem Gewässereinleiter**, „soweit nicht weitergehende Anforderungen in der wasserrechtlichen Zulassung für das Einleiten von Abwasser festgelegt sind“. Damit müssen neue ordnungsrechtliche Überwachungswerte infolge von Änderungen der AbwV und erforderliche Anpassungsmaßnahmen der Anlage durch den Einleiter bei vorhandenen Einleitungen nicht mehr erst durch einen Behördenbescheid festgesetzt werden. Vielmehr werden **direkteinleitende Anlagenbetreiber von Industrieanlagen, die unter die Industrieemissionsrichtlinie fallen** (vgl. vgl. Art. 10 i.V.m. Anhang I IE-RL, § 3 4. BImSchV i.V.m. Anhang 1) (sog. Industrieemissionsanlagen) sowie von **industriellen (nicht kommunalen) Abwasseranlagen**, in denen unbehandeltes Abwasser aus Industrieemissionsanlagen behandelt wird (sog. Industriekläranlagen), (§ 60 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 WHG neu) über § 57 Abs. 4 S. 1 Nr. 2, 2. HS WHG neu in die Pflicht genommen, durch technische Maßnahmen innerhalb von vier Jahren nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen **selbst sicherzustellen**, dass neu in die Abwasserverordnung aufgenommene Emissionsgrenzwerte eingehalten werden. Auch vorhandene **Abwassereinleitungen anderer Anlagen, die unter die AbwV fallen und keine**

³²⁶ Die übrigen Anforderungen der Anhänge, die nicht hinreichend bestimmt sind wie z. B. die Ermittlung eines Emissionsgrenzwertes bzw. Konzentrationswertes in Vermischungsfällen, sind bei der Erteilung einer wasserrechtlichen Zulassung für das Einleiten von Abwasser festzusetzen (§ 1 Abs. 2 S. 2 AbwV neu).

Industrieemissionsanlagen und Industriekläranlagen sind, hat der Betreiber durch erforderliche Anpassungsmaßnahmen innerhalb angemessener Fristen an die Anforderungen der AbwV anzupassen (§ 57 Abs.5 WHG).³²⁷

Bezüglich der **Auswirkungen** der unmittelbaren Geltung der AbwV **auf die Abwasserabgabe und den feststellenden Abwasserabgabenbescheid** ist auf den zweiten Halbsatz von § 57 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 WHG neu³²⁸ hinzuweisen, der statuiert, dass dabei **„die Emissionsgrenzwerte als im Einleitungsbescheid festgesetzt [gelten], soweit der Bescheid nicht weitergehende Anforderungen im Einzelfall festlegt“**.³²⁹ Damit wird fingiert, dass die neuen Emissionsgrenzwerte – obwohl keine tatsächliche Änderung der Einleitungsbescheide aufgrund der unmittelbaren Geltung der AbwV erforderlich ist – als im Einleitungsbescheid festgesetzt gelten³³⁰. D.h. auch die **ordnungsrechtliche Überwachung richtet sich ab dem Zeitpunkt der Geltung der neuen Emissionsgrenzwerte der AbwV auf diese neuen Emissionsgrenzwerte**, auch wenn sie nicht ausdrücklich in einem neuen Bescheid festgesetzt wurden.

Hintergrund dieser gesetzlichen Fiktion ist, dass das **Abwasserabgabengesetz** mit dem **Bescheidprinzip**³³¹ nach wie vor auf die im Einleitungsbescheid festgelegten **ordnungsrechtlichen Überwachungswerte** abstellt. Ändern sich nun die Anforderungswerte in der Abwasserverordnung, muss der Einleiter die strengeren Werte des Ordnungsrechts einhalten, die Abwasserabgabe würde sich jedoch – ohne die Anpassungsvorschrift des von § 57 Abs. 4 S. 1 Nr. 2, § 57 Abs.5 2. HS WHG – weiterhin nach den Bescheidwerten des ursprünglichen Einleiterbescheids bemessen. Zudem würde in diesem Fall der Einleiter nicht die Voraussetzungen des § 9 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 AbwAG³³² erfüllen, so dass die Ermäßigungen des Abgabensatzes nicht gewährt werden könnten. **Um diese Rechtsfolgen zu verhindern**, wurde die Regelung des § 57 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 2. HS, § 57 Abs.5 2. HS WHG neu eingeführt, der **abgabenrechtlich sicherstellt**, dass – wenn die betreffenden Einleitungen oder Anlagen die Emissionsgrenzwerte der Abwasserverordnung gemäß der Pflicht nach § 57 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 1. HS., § 57 Abs.5 WHG einhalten – **für die Berechnung der Abwasserabgabe die neuen Emissionsgrenzwerte als im Einleitungsbescheid festgesetzt gelten**

³²⁷ § 57 Abs.5 WHG dient zur Klarstellung, dass die AbwV nach ihrer Novellierung für alle Anlagen (d.h. nicht nur für Industrieemissions- oder Industriekläranlagen) **unmittelbar** gilt, d.h. auch diese Anlagen müssen eigenständig ohne das Erfordernis eines geänderten ordnungsrechtlichen Einleitungsbescheides an neue Anforderungen der AbwV angepasst werden. Wie viel Zeit der Betreiber für die Durchführung der Anpassungsmaßnahmen bleibt bzw. bis zu welchem Zeitpunkt diese Anlagen und ihre Abwassereinleitungen den Anforderungen der AbwV genügen muss, ist nicht näher im Gesetz definiert.

³²⁸ § 57 Abs.4 S.1 Nr.2 2. HS WHG gilt unmittelbar für Direkteinleitungen von Abwasser aus Industrieemissionsanlagen und Industriekläranlagen in Gewässer und über § vgl. § 57 Abs.5 2.HS WHG auch für andere Direkteinleitung in Gewässer von Anlagen, die unter die AbwV fallen und keine Industrieemissionsanlagen oder Industriekläranlagen sind.

³²⁹ § 57 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 WHG.

³³⁰ Soweit der Bescheid nicht weitergehende Anforderungen im Einzelfall festlegt.

³³¹ Nach dem Bescheidprinzip bemisst sich die **Berechnung der Abwasserabgabe** nicht nach Messwerten (also der tatsächlich eingeleiteten Schadstofffracht), sondern **nach den im wasserrechtlichen Erlaubnisbescheid festgesetzten Überwachungswerten**. Diese müssen mindestens den in den Anhängen der Abwasserverordnung festgesetzten Emissionswerten entsprechen, können auf Betreiben der Behörde oder auf Wunsch des Einleiters auch verschärft werden.

³³² § 9 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 AbwAG verlangt, dass der Einleiterbescheid keine schwächeren Anforderungen enthält als von den entsprechenden, aktuell gültigen Rechtsverordnungen aufgestellt werden.

und **somit der Berechnung zugrunde gelegt werden** (soweit der Bescheid nicht weitergehende Anforderungen im Einzelfall festlegt), auch wenn der ordnungsrechtliche Einleitungsbescheid tatsächlich nicht angepasst wurde.³³³ Abwasserabgabenrechtlich wird i.d.R. eine Anpassung der Höhe der Abwasserabgabe durch einen **neuen Abwasserabgabefestsetzungsbescheids erforderlich sein**.

Dieses **Auseinanderfallen von ordnungsrechtlicher und abgabenrechtlicher Bescheidanpassung** mag auf den ersten Blick unübersichtlich klingen,³³⁴ ist aber dem heutigen Recht bereits bekannt und stellt nicht das Bescheidprinzip an sich in Frage. Auch **heute** gibt es **bereits** mit dem Institut der Herabklärung **unterschiedliche Bescheidkonstellationen des Ordnungs- und Abwasserabgabenrechts**. So fallen erstens infolge einer erklärten **Herabklärung nach § 4 Abs.5 AbwAG** – wenn auch zeitlich begrenzt – die ordnungsrechtlichen Überwachungswerte im Einleitungsbescheid und die abgaberechtlichen Werte aufgrund der Erklärung nach § 4 Abs.5 AbwAG auseinander. Zweitens ist eine entsprechende Bescheidenanpassung – wenn auch in eine andere Richtung – nämlich durch Anpassung des Einleitungsbescheides erforderlich, wenn nicht besondere Umstände fortbestehen, die ein derartiges Auseinanderfallen rechtfertigen. Zum anderen wird der Vollzug im Grunde durch **zwei Kontrollinstanzen** (Behörden und Einleiter) begleitet werden. Einerseits werden die **Überwachungsbehörden** über die aktuellen – einschließlich der angepassten – Anforderungen der AbwV informiert sein und müssen ihre ordnungsrechtliche Überwachung den neuen AbwV-Anforderungen anpassen, so dass diese Informationen (zeitliche Geltung der neuen ordnungsrechtlichen Überwachungswerte) behördenintern – ohne die unmittelbare Notwendigkeit eines ändernden Einleitungsbescheides – vorhanden sind und für die Festsetzung der Abwasserabgabe bereit stehen. Dies hat zur Folge, dass eine automatisierte Anpassung der Abwasserabgabefestsetzung an die neuen Überwachungswerte erfolgen kann. Andererseits sind die **Einleiter** verpflichtet, ab einem bestimmten Zeitpunkt die Anforderungen der AbwV eigenständig einzuhalten, so dass auch sie über die neuen ordnungsrechtlichen Überwachungswerte im Bilde sind und darauf achten werden, dass die Höhe ihre Abwasserabgabe an die neuen Überwachungswerte angepasst wird, denn **i.d.R. bedeutet eine Verschärfung der Grenzwerte der AbwV bei entsprechender Einhaltung durch den Einleiter eine Verminderung der Abwasserabgabe**.³³⁵ Die letztendliche Vollzugserprobung bleibt abzuwarten.

3.1.2.3 Regelungen der Bundesländer

Die zuvor genannten Bestimmungen des AbwAG werden darüber hinaus durch zusätzliche, konkretisierende Regelungen der Länder ergänzt bzw. präzisiert. Dabei sind auch ohne ausdrücklichen bundesrechtlichen Vorbehalt vielfältige Bestimmungen einschließlich Erlassen und Verwaltungsvorschriften ergangen, die in Detailliertheit, Umfang und Inhalt von Bundesland zu

³³³ Siehe auch Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/10486, S. 58, Nr. 24.

³³⁴ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Stellungnahme vom 19.06.2013, zum vorläufigen Abschlussbericht des vorliegenden Forschungsvorhabens, Punkt 4.

³³⁵ Ergeben Messergebnisse eine Überschreitung der neuen, fingierten Überwachungswerte, so wird die Zahl der zur Bemessung der Zahllast heranzuziehenden Schadeinheiten wie üblich nach § 4 Abs.4 AbwAG erhöht.

Bundesland variieren und hier nicht vollumfänglich dargestellt werden können. Sie enthalten u. a. Vorgaben zu:

- dem **Inhalt des Festsetzungsbescheides** i. S. v. § 4 Abs. 1 S. 2 AbwAG. In der Regel muss die Behörde im Einklang mit der bundesrechtlichen Vorschrift die Überwachungswerte und die Jahresschmutzwassermenge festsetzen.³³⁶ Teilweise wird wie in Bayern im Gesetz näher definiert, dass die Überwachungswerte für die Konzentration in Milligramm je Liter, für den Verdünnungsfaktor in ganzen Zahlen zu begrenzen oder zu erklären sind. Weiter gehende Festsetzungsinhalte begründen z. B. Thüringen und Bayern, wo der die Abwassereinleitung zulassende Bescheid über die Anforderungen des § 4 AbwAG hinaus auch die in einem bestimmten Zeitraum einzuhaltende Abwassermenge (= Schmutzwasser + Niederschlagswasser) oder Schadstofffracht (z. B. m³/h, m³/d, kg/d) festlegen (§ 2 ThürAbwAG, Art. 3 S. 3 BayAbwAG) enthalten soll.
- der **Ermittlung der Jahresschmutzwassermenge** und den jeweiligen Zeitabständen, in denen die Ermittlung und Festsetzung zu geschehen hat. Beispielsweise ist in Hessen die Jahresschmutzwassermenge aufgrund einer Schätzung von der Wasserbehörde festzusetzen (§ 6 Abs. 1 S. 1 HessAbwAG). Dabei wird die Jahresschmutzwassermenge grundsätzlich nach der Methode des gleitenden Minimums³³⁷ ermittelt, bei deren Unmöglichkeit nachrangig durch Verdoppelung der verkauften Wassermenge^{338,339}. Demgegenüber hat in NRW der Einleiter die JSM selbst zu ermitteln und der Behörde zusammen mit den dabei zugrunde gelegten Messergebnissen und Daten mitzuteilen. Die Jahresschmutzwassermenge wird hier aus einzelnen von Niederschlag unbeeinflussten Schmutzwassermengen in kürzeren Zeiträumen hochgerechnet. Dabei sind regelmäßig wiederkehrende Schwankungen des Schmutzwasseranfalls im Verlauf des Jahres oder kürzerer Zeitabschnitte angemessen zu berücksichtigen (§ 69 Abs. 1, 2 WG NRW). In Bayern werden die Verfahren zur Ermittlung der JSM getrennt für bei Einleitung in ein Gewässer aus öffentlichen Abwasseranlagen und

³³⁶ Z. B. § 1 Abs. 1 SächsAbwAG, § 69 Abs. 1 WGNRW, Art. 3 S. 1, 2 BayAbwAG, § 6 Abs. 1 HessAbwAG geht nur auf die Festsetzung der Jahresschmutzwassermenge ein.

³³⁷ § 6 Abs. 1 S. 2 ff. HessAbwAG: Bei Abwasserbehandlungsanlagen, in denen das Abwasser mindestens nach den Anforderungen des Anhangs 1 der Abwasserverordnung zu behandeln ist, erfolgt diese Schätzung auf der Grundlage einer Ermittlung der Jahresschmutzwassermenge nach der Methode des gleitenden Minimums. Diese Methode wird im Staatsanzeiger für das Land Hessen durch das für den Gewässerschutz zuständige Ministerium bekannt gemacht. Die Abgabepflichtigen haben die für die Schätzung nach Satz 2 notwendigen Daten auf der Grundlage von Messergebnissen nach der Methode des gleitenden Minimums der Wasserbehörde in schriftlicher Form und auf Verlangen auch in elektronischer Form unter Verwendung der Vordrucke nach § 7 Abs. 2 vorzulegen.

³³⁸ Soweit Abwasserbehandlungsanlagen nach Anhang 1 der Abwasserverordnung entgegen Anhang 3 der Abwasser-eigenkontrollverordnung nicht mit einer Durchflussmesseinrichtung ausgestattet sind, erfolgt die Schätzung der Jahresschmutzwassermenge durch Verdoppelung der verkauften Wassermenge. Die verkaufte Wassermenge ist vom Abgabepflichtigen der Wasserbehörde mitzuteilen. Weitere Ausführungen zur Ermittlung der JSM enthält die Hessische Verwaltungsvorschrift Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz (VwV-AbwAG/HAbwAG), StAnz. 2007, 1225.

³³⁹ In Baden-Württemberg wird bei der Ermittlung der Jahresschmutzwassermenge ebenfalls im Wesentlichen auf das gleitende Minimum (unabhängig vom Entwässerungsverfahren) abgestellt. Dieser Weg ist immer dann zu wählen, wenn die automatische Durchflussmesseinrichtung vorhanden ist. Verfügen Anlagen nicht über automatische Durchflussmesseinrichtungen, so kann der Schmutzwasseranteil der Jahresschmutzwassermenge nach der Methode "Festlegung auf Grund der CSB-Zulaufkonzentration bei Trockenwetter" oder der Methode "Ermittlung aufgrund des Reinwasserverbrauchs" ermittelt werden. Vgl. Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Leitfaden Abwasserabgabe, Arbeitshilfe für die Festsetzungsbehörden Teil 1 Allgemeines und Vollzug, 2005, S. 24, 37.

Einleitung in ein Gewässer aus Abwasseranlagen von Industrie und Gewerbe in den Anhängen 17 und 18 zur Bayerischen Verwaltungsvorschrift³⁴⁰ definiert, in Thüringen in Teil A der Thüringischen Verwaltungsvorschrift³⁴¹. Insgesamt können bei den Schätzungen der JSM insbesondere die Ergebnisse aus der Abwassereigenkontrolle ausgewertet werden.

Oftmals beträgt die maximale Überprüfungsfrequenz der Jahresschmutzwassermenge max. 5 Jahre (z. B. § 6 Abs. 1 S. 1 HessAbwAG § 1 S. 2 SächsAbwAG, § 69 Abs. 1 WG NRW), teilweise auch nur zwei Jahre (§ 3 ThürAbwAG).

- der **Bewertung von Stickstoff**. Für die Fälle dass im Bescheid der Überwachungswert für Stickstoff nur für einen bestimmten Zeitraum (z. B. 1. Mai bis 31. Oktober) oder unter sonstigen Bedingungen (z. B. nur bei einer Abwassertemperatur von 12 °C und größer im Ablauf des biologischen Reaktors der Abwasserbehandlungsanlage) festgelegt ist, erklären einige Landesgesetze, dass dieser Wert bei der Festsetzung der Abwasserabgabe im gesamten Veranlagungszeitraum bzw. auch bei der Bewertung der Schädlichkeit von Abwassereinleitungen bei niedrigeren Temperaturen zugrunde zu legen ist (z. B. Art. 1 BayAbwAG, § 2 a NdsAbwAG, § 4 a Hessen, § 3 SächsAbwAG).
- der **Nichtzurechenbarkeit der Vorbelastung**. Teilweise wird festgelegt, dass die Vorbelastung frühestens für das auf die Antragstellung folgende Veranlagungsjahr zu berücksichtigen ist (z. B. § 4 Abs. 3 ThürAbwAG, Art. 4 BayAbwAG)³⁴², teilweise erfolgt die Berücksichtigung eher (z. B. § 74 WG NRW, § 4 SächsAbwAG). I.d.R. legen die Länder die Vorbelastung für einen längeren Zeitraum fest (z. B. 5 Jahre), in Thüringen soll die Festsetzung zwei Jahre nicht unterschreiten (§ 4 Abs. 2 ThürAbwAG) und in Sachsen-Anhalt soll dieser Zeitraum nicht überschritten werden (§ 3 SächsAbwAG).³⁴³
- der **Überwachung**. Die nähere Ausgestaltung der Gewässerraufsicht durch staatliche oder staatlich anerkannte Stellen (§ 4 Abs. 4 S. 1 AbwAG i.V.m. §§ 100- 102 WHG) ist Aufgabe des Landesrechts.³⁴⁴ Gem. Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG bestimmen die Bundesländer, welche Stelle für die Überwachung zuständig ist.
- der **Heraberkklärung**. Teilweise enthalten die Länderregelungen bezüglich der Erklärung einer verminderten Abwassermenge ausdrückliche Erklärungspflichten des Abgabenschuldners, welche Schmutzwassermenge sich daraus für den Erklärungszeitraum ergibt (§ 114 Abs. 2 WasG BW, Art. 10 Abs. 1 BayAbwAG, § 6 Abs. 2 HAbwAG, § 2 Abs. 3 AbwAG M-V, § 69

³⁴⁰ Verwaltungsvorschrift zum Abwasserabgabengesetz und zum Bayerischen Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes – VwVBayAbwAG v. 01.01.2004, Az: 52c-4505-2002/1, Anhang 17 und 18.

³⁴¹ Vierte Änderung und Neubekanntmachung der Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) und des Thüringer Abwasserabgabengesetzes (ThürAbwAG) - ThürVwVAbwAG, ThürStAnz 2011,1426, Teil A, S. 39ff. In Thüringen ist bei der Festlegung der JSM im Einleitungsbescheid soweit wie möglich auf eine zeitliche Staffelung der JSM nach dem Grad der anzuschließenden Einwohnerwerte zu achten (Ziff. 4.1.2).

³⁴² Nach *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (2013), § 4 Rdn. 28 ist der Ausschluss einer rückwirkenden Antragstellung von der Pauschalisierungsbefugnis des Gesetzgebers gedeckt und stellt keinen Verstoß gegen das in Art. 4 Abs. 3 AbwAG verankerte Verursacherprinzip dar (dazu kritisch *Köhler/Meyer* (2006), § 4 Rdn. 141).

³⁴³ Zu weiteren Landesregeln der Vorbelastung vgl. *Köhler/Meyer* (2006), § 4 Rdn. 406.

³⁴⁴ Vgl. z. B. § 13 HessAbwAG § 70 WGNRW

Abs. 6 LWG NRW, § 127a Abs. 1 SWG, § 5 Abs. 1 SächsAbwAG). Bezüglich der Inanspruchnahme der Herabklärung betont Hessen in seiner Verwaltungsvorschrift, dass die Erklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG kein Instrument ist, um auf Dauer ein Auseinanderfallen von ordnungsrechtlichen Werten (Überwachungswerte im Bescheid) und abgaberechtlichen Werten (aufgrund der Erklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG) zu erreichen. Bei Nichtfortbestehen besonderer Umstände, die ein derartiges Auseinanderfallen rechtfertigen (zum Beispiel, weil nach einer Kläranlagensanierung nach Ablauf der Einfahrphase nunmehr mit ausreichender Sicherheit feststeht, welche Überwachungswerte sicher eingehalten werden können), ist der Einleitebescheid – gegebenenfalls auch gegen den Widerstand des Abwassereinleiters – entsprechend anzupassen. Der Wasserbehörde ist es dagegen nicht möglich, eine Herabklärung zurückzuweisen.³⁴⁵ Wird in Hessen festgestellt, dass der erklärte Wert nicht eingehalten wurde (bzw. nicht nach der 4-aus-5-Regelung als eingehalten gilt), so erfolgt die Abgabefestsetzung auf Grundlage des Überwachungswertes des Einleiterbescheids. Wird allein im Eigenmessprogramm und nicht zusätzlich im Rahmen der behördlichen Überwachung auch eine Überschreitung der Bescheidwerte festgestellt, so führt dies nicht zu einer Erhöhung der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 AbwAG. Ergibt jedoch auch die behördliche Überwachung dass die Bescheidwerte überschritten wurden, so ist die Abgabe auf der Grundlage des Bescheidwertes festzusetzen, wobei eine Erhöhung der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 AbwAG erfolgt.³⁴⁶

- der **Ausgestaltung des Messprogramms** nach § 4 Abs. 5 AbwAG³⁴⁷. Nicht alle Länder enthalten hierzu Ausführungsvorschriften. Die regelnden Länder koppeln die behördlich zugelassenen Messprogramme zumeist auf die im Rahmen der Eigenkontrollüberwachung generierten Daten (z. B. Art. 5 Abs. 2 BayAbwAG; § 5 SächsAbwAG, § 127a Abs. 2 SWG) bzw. die im Rahmen dieser behördlich anerkannten Messprogramme generierten Proben ersetzen die an diesem Tag geforderte Probe für die Selbstüberwachung (z. B. § 69 Abs. 7 WG NRW, § 2 Abs. 3 AbwAG MV). Der Messablauf variiert mitunter zwischen den Bundesländern. Häufig sind Unterschiede in der Messhäufigkeit zu verzeichnen (z. B. in Sachsen: mindestens einmal monatlich, § 5 Abs. 2 SächsAbwAG; im Saarland: mindestens monatlich während der Spitzenablaufbelastung, § 127a Abs. 2 SWG; in Bayern: mindestens vierzehntägig und höchstens täglich, Art. 5 Abs. 2 BayAbwAG; in Mecklenburg-Vorpommern: mindestens einmal

³⁴⁵ Siehe Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz (VwV-AbwAG/HAbwAG), StAnz. 2007, 1225, S. 9f.

³⁴⁶ Siehe Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz (VwV-AbwAG/HAbwAG), StAnz. 2007, 1225, S. 9f.

³⁴⁷ Nach § 4 Abs. 5 AbwAG ist die Einhaltung des erklärten Wertes entsprechend den Festlegungen des Bescheides für den Überwachungswert durch ein behördlich zugelassenes Messprogramm nachzuweisen.

wöchentlich und höchstens täglich, § 2 Abs. 3 AbwAG M-V).³⁴⁸ Nähere Ausführungen zur konkreten Ausgestaltung sind meist in Verwaltungsvorschriften und Leitfäden enthalten.³⁴⁹

- zum **Umgang mit „Raketeneffekten“ und anderen Härtefällen**. Zumeist können „Raketeneffekte“ über die landesrechtlichen Härte- und Billigkeitsregeln aufgefangen werden, denn einen Spielraum für Abgabefestsetzungen in Härtefällen enthalten die landesrechtlichen Billigkeitsregelungen, teilweise mittels expliziter Regelungen wie z. B. § 80 Abs. 3 WG NRW³⁵⁰, teilweise unter Bezugnahme auf § 163³⁵¹ bzw. § 227³⁵² AO³⁵³. Beispielsweise erklärt Sachsen für das Festsetzungs- und Erhebungsverfahren der Abwasserabgabe die Abgabenordnung (§ 13 Abs. 1 SächsAbwAG) für anwendbar. In Hessen sind für die Stundung und den Erlass von Ansprüchen aus dem Abgabeschuldverhältnis die §§ 222 und 227 AO entsprechend anzuwenden, wobei § 14 Abs. 2 HessAbwAG explizit betont, dass § 227 AO mit der Maßgabe anzuwenden ist, dass bei einer sachlichen Unbilligkeit der Lenkungszweck des Abwasserabgabengesetzes zu beachten ist. Weitere Erläuterungen zum Verfahrensgang, der Zuständigkeit und der Inanspruchnahme der Billigkeitsregelungen sind mitunter in den Landesverwaltungsvorschriften oder in ministeriellen Ländererlassen³⁵⁴ enthalten.³⁵⁵ Nach der

³⁴⁸ In NRW gilt ein Messprogramm als behördlich anerkannt, wenn es folgendermaßen durchgeführt wird: Die Proben sind im Erklärungszeitraum einmal in einem Zeitraum von zwei Wochen an unterschiedlichen Tagen zu unterschiedlichen Tageszeiten zu entnehmen. In jedem Zwei-Wochen-Zeitraum muss ein Messergebnis aus dem Messprogramm vorliegen. Der erste Zwei-Wochen-Zeitraum beginnt mit dem ersten Tag des Erklärungszeitraumes. Diese Proben ersetzen die an diesem Tag geforderte Probe für die Selbstüberwachung. Die Ergebnisse der amtlichen Überwachung werden in der zeitlichen Reihenfolge in das Messprogramm eingeordnet. Wird eine geringere Abwassermenge, als im Bescheid festgelegt, erklärt, ist die Abwassermenge kontinuierlich zu messen § 69 Abs. 7 WG NRW.

³⁴⁹ Vgl. z. B. Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Leitfaden Abwasserabgabe, Arbeitshilfe für die Festsetzungsbehörden Teil 1 Allgemeines und Vollzug, 2005, S. 41 f.; Hessische Verwaltungsvorschrift Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz (VwV-AbwAG/HAbwAG), StAnz. 2007, 1225 S. 8 ff; Verwaltungsvorschrift zum Abwasserabgabengesetz und zum Bayerischen Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes – VwVBayAbwAG v. 01.01.2004, Az: 52c-4505-2002/1, S. 12.

³⁵⁰ § 80 Abs.3 WG NRW: Die zuständige Behörde kann die Abgabe ganz oder teilweise erlassen, wenn deren Einziehung nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre; unter den gleichen Voraussetzungen können bereits entrichtete Beträge erstattet oder angerechnet werden.

³⁵¹ § 163 AO [Abweichende Festsetzung von Steuern aus Billigkeitsgründen]: Steuern können niedriger festgesetzt werden und einzelne Besteuerungsgrundlagen, die die Steuern erhöhen, können bei der Festsetzung der Steuer unberücksichtigt bleiben, wenn die Erhebung der Steuer nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre. Mit Zustimmung des Steuerpflichtigen kann bei Steuern vom Einkommen zugelassen werden, dass einzelne Besteuerungsgrundlagen, soweit sie die Steuer erhöhen, bei der Steuerfestsetzung erst zu einer späteren Zeit und, soweit sie die Steuer mindern, schon zu einer früheren Zeit berücksichtigt werden. Die Entscheidung über die abweichende Festsetzung kann mit der Steuerfestsetzung verbunden werden.

³⁵² § 227 AO: Die Finanzbehörden können Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis ganz oder zum Teil erlassen, wenn deren Einziehung nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre; unter den gleichen Voraussetzungen können bereits entrichtete Beträge erstattet oder angerechnet werden.

³⁵³ Siehe z. B. § 13 Abs. 1 SächsAbwAG, § 13 Abs. 2 HessAbwAG, § 11 Abs. 1 Nr. 9, 10 NdsAbwAG.

³⁵⁴ Vgl. z. B. den für einen Einzelfall ergangenen Erlass des Hessischen Umweltministeriums vom 6. August 2001 (Az.: III 3 B – 79 b 16.05 – 2/01).

³⁵⁵ Z. B. schreibt Ziff. 2.3 der Hessischen Verwaltungsvorschrift vor, dass nach § 14 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit § 9 HAbwAG und § 55 HWG die Zuständigkeit für den Erlass der Abwasserabgabe unabhängig von der Betragshöhe bei der jeweils zuständigen Erhebungsbehörde liegt. Die Kreisausschüsse und Magistrate der kreisfreien Städte – untere Wasserbehörden – und die Regierungspräsidien – obere Wasserbehörden – haben bei der Stundung und dem Erlass der

aktuellen Vollzugspraxis in Hessen kommt ab einer Überschreitung des Überwachungswertes von 400 Prozent ein Teilerlass der Abwasserabgabe zur Vermeidung unbilliger Härten in Betracht.³⁵⁶

3.1.2.4 Reformbedarf

a. Verfahren zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage

Mit Blick auf die konkrete Ermittlung der Bemessungsgrundlage im Rahmen der Abwasserabgabenerhebung wird bereits seit Einführung dieses Instruments kontrovers über die unterschiedlichen Verfahren zur Feststellung der Schadeinheiten diskutiert: Neben der „Bescheidlösung“ wird seit langem die Einführung einer Veranlagung nach tatsächlich gemessenen Emissionswerten diskutiert („Messlösung“). Die Gesetzgebung zur Abwasserabgabe hat selbst eine wechselvolle Geschichte in Bezug auf das anzuwendende Verfahren hinter sich: Während die ursprünglich in § 5 AbwAG 1981 unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehene Möglichkeit der Messung abgaberelevanter Schadstoffkonzentrationen im Zuge der 2. Novelle zum 1.1.1989 abgeschafft und das System gänzlich auf die Bescheidlösung zugeschnitten wurde,³⁵⁷ kam eine im Zusammenhang mit der 5. Novelle 1996 umfänglich diskutierte neue Messlösung letztlich nicht zustande.³⁵⁸ Seither ist die Debatte keineswegs verstummt.³⁵⁹

Die Frage, welche Verfahrens-Variante letztlich besser geeignet ist, muss prinzipiell mit Blick auf die durch die Abgabe verfolgten Ziele beantwortet werden. Für eine Abwasserabgabe, die umweltpolitisch vor allem als eine Vollzugshilfe des Wasserhaushaltsgesetzes betrachtet wird, stellt

Abwasserabgabe ab einem Betrag von 51.000 Euro die vorherige Zustimmung des für die Wasserwirtschaft zuständigen Ministeriums einzuholen. Siehe Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz (VwV-AbwAG/HAbwAG), StAnz. 2007, 1225. Eine vergleichbare Regelung enthält die Verwaltungsvorschrift in Niedersachsen, wonach für Billigkeitsmaßnahmen nach den §§ 163 und 227 AO die jeweils für die Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe zuständigen Wasserbehörden zuständig sind. Entscheidungen der unteren Wasserbehörden und des NLWKN nach den §§ 163 und 227 AO bedürfen jedoch der Zustimmung der obersten Wasserbehörde für Beträge von im Einzelfall über 25 000 EUR. Vgl. Wasserentnahmegebühr und Abwasserabgabe; Vollzug der §§ 21 bis 28 NWG, des § 11 Nds. AG AbwAG und Anwendung der AO, Nds.MBl. 2012,468 Ziff.3.

³⁵⁶ Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz (VwV-AbwAG/HAbwAG), StAnz. 2007, 1225, S. 10 unter Verweis auf Erlass des Hessischen Umweltministeriums vom 6. August 2001 (Az.: III 3 B – 79 b 16.05 – 2/01). Die Hessische Verwaltungsvorschrift beschreibt detailliert unter Verweis auf die einschlägige Rechtsprechung die Reaktionsmöglichkeiten bei Erhöhung der Abwasserabgabe infolge einer Überschreitung. Danach ist im Falle einer festgestellten Überschreitung von der Wasserbehörde zu prüfen, ob die Abwasserabgabe nach § 14 Abs. 2 HAbwAG aus Billigkeitsgründen reduziert werden kann. Dies kommt nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen in Betracht (siehe Gesetzesbegründung zum HAbwAG in LT-Drucksache 14/2543), da das Abwasserabgabengesetz nicht an ein Vertretenmüssen der Schadstoffeinleitung, sondern allein an die Verursachung der Gewässerbelastung anknüpft. Unterhalb der 400 % - Schwelle kommt ein Teilerlass i.d.R. nicht in Betracht, weil hier zumeist keine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorliegt.

³⁵⁷ Vgl. hierzu *Berendes* (1995), S. 68 f.

³⁵⁸ Vgl. hierzu *Scholl* (1996a), S. 355 ff.; *Ewringmann/Scholl* (1996).

³⁵⁹ Siehe nur *Scholl* (1998); *Schendel* (1998), S. 155 ff.; *Gädecke* (1998), S. 246 ff.; *VKU* (2011), S. 3; *Ewringmann* (2002), S. 265, 277; *SRU* (2004), BT-Drs. 15/3600, Tz. 477, 480 ff.; *Nisipeanu* (2006), S. 125 ff.; *ders.* (2007), S. 148, 153; *Gawel/Fälsch* (2011).

die Bescheidlösung durchaus eine geeignete Ausgestaltung dar.³⁶⁰ Vordergründiges Ziel ist hierbei die Stärkung der Anreize zur Einhaltung der ordnungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere die beschleunigte Einhaltung des Standes der Technik im Bereich der Abwassereinleitungen gemäß § 57 WHG (vormals § 7a WHG a. F.). Zur Erfüllung dieser Zielstellung hat die Abwasserabgabe in ihrer heutigen Ausgestaltung bisher eindrucksvoll beigetragen.³⁶¹ Diese Vollzugsunterstützung wird zudem durch Rückgriff der Veranlagung auf ohnehin zu erlassende wasserrechtliche Bescheide vereinfacht und für alle Beteiligten transaktionskostensparend umgesetzt.

Eine vom Ordnungsrecht emanzipierte, mit eigenständigen Lenkungsauftrag ausgestattete Abwasserabgabe³⁶² sollte jedoch auf den tatsächlichen Einleitungsverhältnissen beruhen, um den Ressourcen-Disponenten überhaupt erst die Möglichkeit der Zahllast-Vermeidung durch Minder-einleitungen zu eröffnen. Gemessene Werte stellen die lenkungspolitisch „natürlichen“ Bemessungsgrundlagen dar. Nur bei einer Bemessungsgrundlage, die auf verändertes Einleitungsverhalten reagiert, werden durch die Abgabe überhaupt Anreize gesetzt, zur Abgabevermeidung die Schädlichkeit des Abwassers weiter zu reduzieren. Vom Einleiterverhalten unabhängige, inerte Zahllasten üben keinen Lenkungsanreiz jenseits der wasserrechtlichen Anforderungen aus.

So stellte schon die Begründung zum Gesetzentwurf vom 18.6.1974 fest: „Die Messung ist gegenüber der Pauschalierung [...] das Verfahren, das den Gegebenheiten beim einzelnen Einleiter am ehesten gerecht wird und einen stärkeren individuellen Anreiz zur Verminderung der Schmutzfracht des Abwassers ausübt“.³⁶³

Neben der Frage des Vollzugsaufwandes (Transaktionskosten) berührt die Wahl des Feststellungsverfahrens mithin auch die lenkungspolitische Konzeption der Abgabe in zentraler Weise: Bleibt die Abgabe auf eine Vollzugshilfe der wasserrechtlichen Anforderung beschränkt oder löst sie sich lenkungspolitisch von den Anforderungen nach AbwV und setzt eigenständige Anreize? Mit einer annähernd flächendeckenden Umsetzung des Standes der Abwasserbehandlungstechnik geraten die Vorsorgeziele im Bereich der Restbelastung zunehmend ins Blickfeld. Dies gilt nicht zuletzt im Lichte des Auftrages aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 WRRL, wonach die Mitgliedstaaten „dafür zu sorgen“ haben, dass „die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen“. Die Auferlegung einer verhaltensunabhängigen Zahlungspflicht dürfte jedoch kaum als „angemessener Anreiz“ für eine „effiziente“ Ressourcennutzung anzusehen sein. Unabhängig von dem im Einzelnen durchaus umstrittenen konkreten Verpflichtungsgehalt dieses Auftrages aus Art. 9³⁶⁴ setzt sich doch eine Abgabenslösung, die Umwelt- und Ressourcenkosten gleichsam als Fixum „nach Aktenlage“ überbringt, in ein ersichtliches Spannungsverhältnis zu den Anforderungen einer anreizorientierten Wasserpreispolitik.

Dieser **Zusammenhang zwischen durch Messung festgestellter Bemessungsgrundlage und Lenkungsziel** gilt freilich auch in umgekehrter Hinsicht: Die „Messlösung“ als Konstruktionsmerkmal einer reformierten Abwasserabgabe ist kein bloßes Vehikel der Belastungs-

³⁶⁰ Dazu auch *Berendes* (1995), S. 67.

³⁶¹ Siehe dazu *Gawel/Köck et al* (2011).

³⁶² So die Vorstellungen bei ökonomischen Autoren wie *Ewringmann* (2002) sowie beim *SRU* (2004), Tz. 477, 480 ff.

³⁶³ BT-Drs. 7/2272, S. 30.

³⁶⁴ Siehe dazu näher oben Abschnitt 1.1.

reduzierung. Vielmehr ist sie konzeptioneller Bestandteil einer auf ökonomische Anreize setzenden Gesamtkonstruktion.³⁶⁵ Es kann also nicht darum gehen, schlicht gemessene Werte zur Veranlagung zuzulassen, sondern die Abgabe konsequent, d. h. auch in den übrigen Konstruktionsmerkmalen, auf Lenkungswirkung auszurichten und erst in diesem konzeptionellen Zusammenhang auch die „Messlösung“ zu verankern. Das starke Interesse von Einleitergruppen an der Messlösung dürfte sich im Wesentlichen auf die damit verbundene Erwartung stützen, die Zahllast auf diese Weise dauerhaft zu reduzieren. **Da eine Messlösung jedoch gerade nicht als Instrument der Lastminderung zu diskutieren ist, sondern als Teil einer umfassenden „Lenkungsertüchtigung“ angesehen werden muss**, gilt uneingeschränkt die Feststellung von *Ewringmann/Scholl* von 1996:

„Die Diskussion um die Messlösung macht daher letztlich erst Sinn, wenn man die Abwasserabgabe neu orientieren will und eine Revitalisierung der ökonomischen Anreizfunktion im Bereich der Restverschmutzung anstrebt.“³⁶⁶

Dies bedeutet im Klartext, dass es eine Messlösung sinnvollerweise nicht zum „Nulltarif“ geben kann, um eine weitere Belastungsreduktion bei der Zahllast zu ermöglichen, sondern nur um den „Preis“ eines konzeptionell insgesamt klaren Lenkungsauftrages der Abgabe.

Wird der abgabepolitische Zielfokus in diesem Sinne perspektivisch auf eine gestärkte Lenkungsfunktion im Bereich der heutigen Restverschmutzung verlagert, dürften in funktionaler Hinsicht die Vorzüge einer Messlösung, insbesondere die dauerhaften Anreize zur Emissionsminderung im Bereich der Restverschmutzung, dem heutigen Bescheidsystem überlegen sein. Gleichwohl ist dabei zu überprüfen, ob die Messlösung neben ihrer systematischen Vorzüge auch im Vollzug auch ausreichend praktikabel anwendbar ist.

Zur näheren Analyse dieses Problemkreises werden zunächst nochmals die Vor- und Nachteile beider Systeme im Überblick behandelt (Abschnitt aa). Anschließend werden grundlegende Anforderungen an die Gestaltung einer Messlösung diskutiert (Abschnitt bb). Weiterhin wird erörtert, ob eine Messlösung obligatorisches werden oder den Einleitern die Wahl zwischen Mess- und Bescheidlösung offen stehen sollte (Abschnitt cc), welche Folgen bei Einführung einer Messlösung zu gewärtigen sind (Abschnitt dd) sowie schließlich welche Rolle die Herabberklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG in einem reformierten Veranlagungssystem zukommen sollte (Abschnitt ee). Abschnitt ff fasst dann die konzeptionellen Ausgangsüberlegungen zu einer Reform des Veranlagungssystems zusammen.

aa. Vor- und Nachteile von Mess- und Bescheidlösung

Am bestehenden System der Bescheidlösung wird seit jeher kritisiert, dass sich die ermittelte Bemessungsgrundlage nicht an der tatsächlichen Schadstofffracht eines Einleiters, sondern an der ihm im wasserrechtlichen Bescheid zugestandenen, maximalen Einleitung orientiert. Die Einführung einer Messlösung würde hingegen bewirken, dass die Abgabenlast des Einleiters auf dessen tatsächlicher, nämlich gemessener, und nicht auf der anhand des Bescheides gestatteten Emission basiert. Gerade in Fällen, in denen es zwischen genehmigter und tatsächlicher Schadstofffracht zu beträchtlichen Diskrepanzen kommt, sind die Auswirkungen auf die angesetzte

³⁶⁵ So auch zu Recht *Ewringmann/Scholl* (1996); zuvor bereits *Ewringmann* (2002), S. 270.

³⁶⁶ Vgl. *Ewringmann/Scholl* (1996), S. 7.

Bemessungsgrundlage entsprechend groß. Da die tatsächliche Schadstofffracht durch die Messlösung nun für die Höhe der Abgabenlast maßgeblich wird, rückt die ökonomische Anreiz- und Ausgleichsfunktion der Abgabe in den Vordergrund. Der Einleiter erfährt einen dauerhaften Anreiz zur Überprüfung seines Einleitungsverhaltens und ggf. zur Reduzierung der Schadstofffracht über das Niveau der ordnungsrechtlichen Anforderungen hinaus. Zudem wird mit der Loslösung von wasserrechtlichen Bescheidwerten überhaupt erst eine effiziente, kostenorientierte Differenzierung des Einleitungs-, Behandlungs- und Vermeidungsverhalten zwischen Einleitern möglich: Nicht mehr zentrale wasserrechtliche Vorgaben bestimmen die einzelwirtschaftlichen Abwasserentscheidungen, sondern ein je nach Einzelfall unterschiedlich ausfallendes Abwägungskalkül von Vermeidungskosten und Abgabezahllast. Die Messlösung stößt damit das Tor zur effizienten Allokation von Mindernutzungen bzw. Behandlungsmaßnahmen innerhalb der Einleitersektoren überhaupt erst auf.

Zugleich profitieren die Einleiter im Rahmen einer Messlösung von tendenziell reduzierten Zahllasten; der Messlösung wohnt umgekehrt also auch die Tendenz zur Reduzierung des Abgabeaufkommens inne. Das Interesse der Länder (als Abgabegläubiger nach § 1 Satz 2 und maßgebliche Träger der zweckbezogenen Verausgabungsregeln gemäß § 13 AbwAG) an der Einführung von Messlösungen wird aber nicht nur durch zu erwartende Aufkommensminderungen getrieben,³⁶⁷ sondern wohl noch stärker durch den dabei eintretenden gesteigerten Vollzugsaufwand.

Trotz der hohen ökonomischen Funktionalität sind mit der Einführung einer Messlösung auch einige, vor allem vollzugsbedingte Probleme verbunden, die im Rahmen einer Bescheidlösung nicht auftreten: In erster Linie geht es dabei um die Frage, wie die Messung der tatsächlichen Schadstofffracht letztlich ausgestaltet sein sollte. Werden technische und wirtschaftliche Restriktionen zunächst ignoriert, würde die „perfekte“ Messlösung die exakten Schadstofffrachten durch eine permanente Messung aller als relevant erachteten **Parameter** über die gesamte Veranlagungsperiode hinweg ermitteln. Aus Gründen der Zumutbarkeit, Praktikabilität und des damit zwangsläufig verbundenen, immensen technischen Aufwandes, lässt sich ein entsprechender Ansatz – insbesondere bei Anzahl und Größe der betroffenen Einleiter – nicht realisieren.³⁶⁸ Eine Messlösung kann daher bestenfalls in modifizierter Form implementiert werden, indem durch die Vorgabe eines methodischen Rahmens Stichprobenmessungen zur näherungsweise Ermittlung einer tatsächlichen Schadstofffracht durchgeführt werden. Gemessen werden also hier stichprobenartig Schadstoffkonzentrationen (mit anschließender Hochrechnung), nicht aber kontinuierliche Frachten. Doch auch für ein solches modifiziertes System von Stichproben ist im Vergleich zur Bescheidlösung mit steigenden Transaktionskosten bei Betreibern und Behörden zu rechnen, was in der Vergangenheit wiederholt zu Einwänden auch gegen diesen Ansatz geführt hat.³⁶⁹

Bei der **Abwassermenge** sind hingegen mit vertretbarem Aufwand kontinuierliche Messungen möglich.

Anders gestaltet sich in diesem Zusammenhang die Bescheidlösung nach § 4 Abs. 1 AbwAG: Da diese nicht an den tatsächlichen Emissionen, sondern an den ordnungsrechtlichen Überwachungswerten des Bescheides ansetzt, führt eine Verringerung der tatsächlichen Schadstofffracht nicht

³⁶⁷ So auch *Nisipeanu* (2007a), S. 148, 153.

³⁶⁸ Dazu auch *Berendes* (1995), S. 69.

³⁶⁹ Vgl. *Ewringmann/Scholl* (1996), S. 7.

ohne Weiteres zu einer Verringerung der Abgabenlast für den abgabepflichtigen Einleiter. Dazu ist erst die formale Anpassung, d. h. die Reduzierung der Bescheidwerte erforderlich. Bei den Einleitern soll dadurch ein Verhalten gefördert werden, ordnungsrechtlich genehmigte Einleitungsfazilitäten nicht in größerem Umfang vorzuhalten, als durch betriebliche Notwendigkeiten unbedingt erforderlich. Weiterhin wird der vergleichsweise geringe Vollzugsaufwand stets als Vorteil des Systems angeführt, auch weil die auf den ordnungsrechtlichen Gegebenheiten aufbauende Bescheidlösung keinen zusätzlichen Mess- und Kontrollaufwand über die bereits stattfindenden Eigen- und Überwachungsmessungen hinaus nach sich zieht.

Im Bereich der Restverschmutzung werden im System der Bescheidlösung dadurch aber auch anreizbezogene Defizite verursacht: Der Anreiz zur Verringerung der Schadstofffracht unterhalb der Überwachungswerte des Bescheides entfällt, denn aus der Senkung der Fracht resultiert für den Anlagenbetreiber zunächst keine Senkung der Zahllast. Dazu bedarf es gerade der ergänzenden formalen Absenkung der Bescheidwerte, an der ein Einleiter bei deutlicher Abweichung zur tatsächlichen Emission einerseits zwar Interesse zeigen wird, andererseits aber bemüht sein dürfte, eine freiwillige Verschärfung der ordnungsrechtlichen Grenzwerte aus strategischen Gründen zu vermeiden. Denn sind die Überwachungswerte im Bescheid erst einmal auf ein niedrigeres Niveau gesenkt, muss die überobligatorische Begrenzung der Schadstofffracht auch in der Zukunft gewährleistet sein, um ein Wirksamwerden ordnungs-, abgaben- und ggf. sogar strafrechtlicher Sanktionen zu vermeiden.³⁷⁰ Durch das Bescheidprinzip wird so zugleich das Verursacherprinzip durchbrochen, worunter auch die Akzeptanz der Abgabe leidet.³⁷¹ Schließlich bestimmen nicht unterschiedliche Grenzvermeidungskosten, sondern das Niveau der weitgehend statischen Überwachungswerte über die Allokation von Behandlungsmaßnahmen; die Effizienzvorteile einer Abgabenslösung werden dadurch erheblich reduziert.

Die Bescheidveranlagung auf der Basis der Überwachungswerte³⁷² führt zu einer erhöhten finanziellen Belastung von Einleitern auch infolge des dabei zur Anwendung kommenden „**Sicherheitsaufschlags**“, der eine Überschreitung und die daraus resultierenden Sanktionen aufgrund von natürlichen Schwankungen der Belastungssituation vermeiden soll.

Als systemischer Nachteil wird zudem die **Privilegierung illegaler Einleitungen** angeführt, da nur diese nach den tatsächlichen Einleitungen veranlagt werden, sowie von Einleitern, deren Bescheide noch nicht umgestellt sind.³⁷³

Eine Abkehr vom Bescheidprinzip zugunsten einer Messlösung spiegelte im Übrigen auch die veränderten Bedingungen im Abwasserbereich wider: Die massiven Vollzugsdefizite der Vergangenheit sind beseitigt, ein akuter und massiver Nachholbedarf hinsichtlich der Gewässergüte besteht in dieser Form nicht mehr. Hingegen rücken der Gedanke des vorsorgenden Gewässerschutzes sowie der Auftrag aus Art. 9 WRRL, angemessene Anreize zur effizienten Nutzung von Wasserressourcen zu sorgen, in den Vordergrund. Dabei dürfte – wie bereits ausgeführt – die Auferlegung einer verhaltensunabhängigen Zahlungspflicht kaum als

³⁷⁰ Vgl. *Nisipeanu* (2007), S. 151, bemerkt dazu treffend, dass hierbei „aus der Kür die Pflicht“ werde.

³⁷¹ Vgl. *Nisipeanu* (1997a), S. 84.

³⁷² Zur Umstellung der Veranlagung auf Überwachungswerte im Zuge der 2. Novelle 1986 und die damit einhergehende Zahllasterhöhung auch *Ewringmann/Scholl* (1996), S. 5.

³⁷³ Vgl. *Nisipeanu* (1997a), S. 129.

„angemessener Anreiz“ für eine „effiziente“ Ressourcennutzung im Sinne des Art. 9 WRRL anzusehen sein. Auch Art. 9 WRRL streitet insoweit in besonderem Maße für eine Messveranlagung.

Als **Nachteile einer Messlösung** werden demgegenüber – neben dem Vollzugaufwand – u. a. angeführt:

- je nach Ausgestaltung der in diesem Fall geltenden Sanktionen eine **Schwächung der vollzugsunterstützenden Wirkung**. Insbesondere bei einer Weiterentwicklung des Standes der Technik ist dann eine langsamere Umsetzung in der Praxis zu erwarten,³⁷⁴
- je nach Ausgestaltung eine mögliche Verringerung der **Anreize zur Vermeidung von Belastungsspitzen bzw. für einen ordnungsgemäßen Betrieb von Behandlungs- und Produktionsanlagen**;
- eine Erhöhung der **Unsicherheit hinsichtlich der zu erwartenden Abgabenlast**. Diese ist bei einer Veranlagung nach Bescheid konstant und daher vorhersehbar, vorausgesetzt die Überwachungswerte werden nicht überschritten;
- die Gefahr einer „Bestrafung“ von Kommunen, welche in den **Ausbau von Mischkanalisationen** investiert haben: Eine „echte“ Messlösung könnte nicht mehr wie bisher auf einer Schätzung der Schmutzwassermenge basieren, sondern müsste sich an der gemessenen Abwassermenge orientieren. Diese ist bei einer Zuführung von Niederschlagswasser zur Kläranlage durch Mischsysteme aber deutlich höher als bei Trennsystemen, woraus dann eine erhöhte Abgabe resultieren würde.³⁷⁵ Hier ist auf eine Abstimmung von Schmutzwasser- und Niederschlagswasser zu achten.

bb. Grundanforderungen an eine Messlösung

Durch die Abkehr vom bisherigen System der Bescheidlösung (ggf. einschließlich der Heraberkklärung – dazu unten) und die Umstellung auf eine modifizierte Messlösung würde zunächst erreicht, dass nunmehr tatsächliche Messwerte anstatt fiktiver Bescheid- oder Erklärungswerte für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage zur Anwendung kommen. Durch ein geeignetes Messprogramm müsste dabei eine durchschnittliche Schadstofffracht ermittelt werden, die sich aus der Jahresabwassermenge und den Mittelwerten einer gemessenen Schadstoffkonzentration berechnet. Den tatsächlichen Emissionen könnte man sich dadurch möglichst zielgerichtet auf Basis stichprobenartig gemessener Werte annähern, ohne dabei die Kosten einer umfassenderen bzw. permanenten Messung der relevanten Parameter zu verursachen.

Das anzulegende Messprogramm sollte dabei robust (d. h. missbrauchsfest) und für die Behörden vollzugsfreundlich angelegt sein. Dies bedeutet

1. ein **objektivierbares, nachvollziehbares und missbrauchsfestes Messprogramm nach klaren staatlichen Vorgaben**, z. B. was die Probenahmeterminale betrifft. Bei der unmittelbaren Zugrundelegung von Messwerten für die Berechnung der Abgabelast erhöht sich die finanzielle Relevanz solcher Werte für den Einleiter erheblich, weshalb auf Seiten der Behörden im Praxis-

³⁷⁴ So *Berendes* (1995), S. 68.

³⁷⁵ Stellungnahme des Ruhrverbandes zum Zwischenbericht vom 2.11.2012.

Begleitkreis **zahlreiche Rechtsstreitigkeiten über Messmethoden und -ergebnisse befürchtet** werden. Auf eine **klare, eindeutige und rechtssichere** Regelung ist folglich besonderer Wert zu legen, um erhöhten rechtlichen Risiken von Anfechtungen der Verfahren und Ergebnisse vor Gerichten wirksam entgegen zu treten;

2. eine unabhängig kontrollierte (z. B. Zertifizierung, Probenahme durch unabhängige Sachverständige, staatlich anerkannte Unternehmen) oder zumindest kontrollierbare **Eigenüberwachung**, die behördlicherseits lediglich auf Übereinstimmung mit den Anforderungen und - wie bisher - nach eigenem Reglement auf Einhaltung des Wasserordnungsrechts ausgelegt ist. Von der **Vermischung beider Messprogramme – etwa durch Zusammenfließen aller Messwerte aus verschiedenen Einleiter- und Behördenüberwachungen**³⁷⁶ – **wurde im Praxis-Begleitkreis teilweise abgeraten**³⁷⁷. Eine Begleitung der Eigenkontrollmessungen durch eigene Messungen steht den Behörden allerdings frei. Da von Seiten vieler Länder in der Vergangenheit signalisiert wurde, dass der entsprechende **Mehraufwand nicht durch die Vollzugsbehörden zu bewältigen** sei,³⁷⁸ muss dieser **den Einleitern in Form einer Eigenüberwachung überantwortet** werden. Soweit die vorgeschlagene abgaberelevante Eigenüberwachung aus möglichen Manipulationsgründen abgelehnt wird³⁷⁹, ist dem entgegenzuhalten, dass bereits im geltenden Recht das Prinzip der Eigenkontrolle und der Generierung von Messdaten durch unabhängige und qualifizierte Dritte auf Kosten des Anlagenbetreibers anerkannt ist.³⁸⁰ Auch wenn so generierte Eigenkontrollwerte bislang keine strafrechtliche oder abgabenrechtliche Relevanz hatten, so hatten sie jedoch nicht minder manipulationsanfällige genehmigungsbezogene Relevanz. Um Manipulationen auszuschließen, sind gleichwohl behördliche Kontrollen (auch der unabhängigen Sachverständigen) sowie ein **manipulationsresistentes Messverfahren** notwendig (siehe Nr. 1). Hierbei kann auf die Erfahrungen aus der Praxis der Heraberkklärung, die für diesen Fall bereits jetzt die Anwendung eines behördlich zugelassenen Messprogramms vorsieht, zurückgegriffen werden.

Als **Sanktionsmechanismus** bei Überschreitung der wasserordnungsrechtlichen Anforderung gemäß AbwV kommt insbesondere ein vollzugsfreundlicher Rückfall auf die Bescheidlösung einschließlich ihrer Sanktionskomponenten nach § 4 AbwAG in Frage. Im Falle einer Messlösung müsste ja ein **zusätzlicher Mechanismus** für die Bestimmung der Bemessungsgrundlage für den Fall **substanziell voneinander abweichender Ergebnisse von Eigenüberwachung und behördlicher Kontrolle** entwickelt werden, soweit eben nicht die – hilfsweise maßgeblichen – Bescheidwerte einschließlich Sanktionskomponenten als Rückfallposition zur Verfügung stehen.³⁸¹

Durch die Beibehaltung eines **gesonderten abgaberechtlichen Sanktionsregime**, welches die Überschreitung ordnungsrechtlicher Vorgaben mit einem z. T. sprunghaften Anstieg der Abgabelast

³⁷⁶ Zu diesem „Mischkonzept“ auch *Ewringmann/Scholl* (1996), S. 8.

³⁷⁷ Teilweise wurde aber auch ein alleiniger Rückgriff auf vom Betreiber selbst erhobene Messdaten abgelehnt (Stellungnahme HMUELV vom 1.7.2013, S.1 ff).

³⁷⁸ Vgl. BT-Drs. 12/8344, S. 14.

³⁷⁹ Stellungnahme des HMUELV vom 1.7.2013, S.1 ff.

³⁸⁰ Vgl § 61 WHG und Eigenkontrollverordnungen der Länder, für immissionsschutzrechtliche Anlagen: §§ 26 ff BImSchG.

³⁸¹ Überlegungen hierzu finden sich in *Ewringmann/Scholl* (1996), S. 8 f.

belegt (dazu bereits oben). Hierdurch würde auch im Rahmen der Messlösung der vollzugsunterstützende Charakter der Abgabe beibehalten. Die vielbeklagte **Übersanktionierung des Ordnungsrechts**³⁸² **durch hypertrophe und wenig transparente Sanktionsregelungen** sollte dabei durch grundsätzliche Entschlackung des § 4 ohnehin entgegen gewirkt werden.

Entscheidet man sich für eine solche „modifizierte Messlösung“, so ist damit noch nicht geklärt, wie das **Verfahren zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage** konkret aussieht. Vielmehr eröffnen sich hier vielfältige Alternativen technischer und administrativer Vorgehensweisen, die über die Anreiz-Effektivität, die Kosteneffizienz und den Verwaltungsaufwand bei Einleitern und Behörden entscheiden. Es gibt daher nicht „die“ Messlösung, sondern einen rechtspolitischen Entscheidungs- und Konkretisierungsbedarf über zentrale Elemente eines solchen Systems zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Entsprechende Überlegungen im Schrifttum zur Umstellung auf eine Messlösung wurden bereits in der Vergangenheit in Politik und Wissenschaft diskutiert und bieten hier Anknüpfungspunkte.³⁸³ Das zu entwickelnde Design muss insbesondere folgende Punkte konkretisieren:

- Betreiber- und Behördenpflichten, insbesondere Verhältnis von Eigen- und Kontrollmessungen;
- Anzahl, Zeitpunkt, Randbedingungen der erforderlichen Stichprobenmessungen;
- geeignete bzw. zugelassene Messverfahren;
- Ermittlung der anzusetzenden Jahresabwassermenge;
- Behördliche Überwachung der Betreiberpflichten, insbesondere geeignete Maßnahmen zur Begrenzung von Manipulationsmöglichkeiten;
- geeignete Sanktionsmechanismen,
- begleitende Anreizsicherung³⁸⁴ für Mindernutzungen durch Ertüchtigung des Abgabeanreizes (ausreichende Sätze, Verzicht auf Tarifspaltung und Zwangsdynamisierung von wasserrechtlichen Überwachungswerten).

Mit der Einführung einer modifizierten Messlösung werden sich auch die **Transaktionskosten** verändern („Vollzugaufwand“):

- Auf **Einleiterseite** kann zunächst ein **Mehraufwand in der Summe aus Zahllast und Verwaltungsaufwand individuell in jedem Einzelfall zuverlässig ausgeschlossen** werden, dass sich die Einleiter im Rahmen eines **Optionsmodells** (dazu unten (3)) für je ein Veranlagungsjahr selbst einer Veranlagungsmethode zuordnen; damit können zugleich Befürchtungen, der zusätzliche Vollzugaufwand auf Seiten der Einleiter könnte für manche Unternehmen existenzbedrohende Ausmaße annehmen,³⁸⁵ zuverlässig ausgeschlossen werden.
- Auf **Behördenseite** ist von einem begrenzten Mehraufwand auszugehen als Folge der Überprüfung der abgaberechtlichen Relevanz der Messwerte und einer abweichenden

³⁸² So *Nisipeanu* (1997a), S. 15 f.

³⁸³ Dazu u. a. *Ewringmann/Scholl* (1996); *Scholl* (1998); BR-Drs. 179/00 vom 24.03.2000: Entschließung des Bundesrates zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes; zur weiteren Diskussion auch *Nisipeanu* (2001), S. 1380 ff.

³⁸⁴ Dass die Einführung einer Messlösung von einer funktionalen Anreizsicherung des Abgabenimpulses begleitet sein sollte, betont auch *Ewringmann* (2002), S. 270.

³⁸⁵ Vgl. BT-Drs. 12/8344, S. 14.

Veranlagung; die Überwachung der Einhaltung wasserordnungsrechtlicher Vorgaben bleibt jedoch im Übrigen unberührt. Die Kosten auf Behördenseite sind bei der optionalen Ausgestaltung auch davon abhängig, in welchem Umfang die Option der Messlösung durch die Einleiter in Anspruch genommen wird. Aufgrund der geforderten **robusten Eigenüberwachung** ist zudem zu erwarten, dass die **Anzahl der für „Messen“ optierenden Einleiter überschaubar** bleibt. **Bei kompensatorischem Wegfall oder Einschränkung der Herabklärung** könnte sogar eine **Netto-Entlastung möglich** sein.

Hinzu kommen die **einmaligen Rüstkosten** einer flächendeckenden Implementierung des auf Messung beruhenden Veranlagungszweiges.

Die Anreize zur Emissionsminderung würden aber auch im Rahmen einer Messlösung gebremst, soweit über § 9 Abs. 5 AbwAG nur die halbe Zahllast als möglicher Ertrag einer Schädlichkeitsminderung „lockt“. Die **Tarifspaltung nach § 9 Abs. 5 AbwAG** sollte ohnehin aus ökonomischen Lenkungsgründen aufgegeben werden.³⁸⁶ Dies erübrigte auch die verunglückte Verschränkung der Ermäßigung mit dynamisierten Bescheidwerten nach § 9 Abs. 6 AbwAG, die im Rahmen einer Messlösung entfallen müsste. § 9 Abs. 6 AbwAG sollte bei einer Messlösung selbst dann entfallen, wenn sich der Gesetzgeber nicht von der Halbierung der Abgabensätze nach § 9 Abs. 5 AbwAG trennen kann: Im Rahmen einer Messlösung offenbarte Mindernutzungen sollten weniger als „Missbrauch“ der Bescheidlösung³⁸⁷ als vielmehr als lenkungspolitischer Erfolg des Abgabeanreizes verstanden werden. Zwar bricht sich diese Perspektive mit dem Minimierungsansatz in § 57 Abs. 1 WHG, aber zusätzliche Minderungsleistungen kann eine instrumentell hinzutretende Abgabe nur dann wirkungsvoll prämiieren, wenn diese ohne „Missbrauchsverdacht“ auch dauerhaft honoriert werden können.³⁸⁸ Die Besorgnis einer „Hortung“ von Einleitungsfazilitäten besteht ökonomisch viel eher dann, wenn solche Prämien nicht gewährt oder konterkariert werden und die Einleiter auf höherem Einleitungsniveau verharren – freilich ist diese „stille Hortung“ dann nicht sichtbar. Man mag nun entscheiden, was gewässergütepoltisch ergiebiger anmutet: die unsichtbare Hortung von Einleitungsfazilitäten auf dem Niveau der Anforderungen nach AbwV oder deren sichtbare Hortung bei freilich starkem Mindernutzungsanreiz?

Schließlich muss jedoch noch geklärt werden, ob „Messen“ eine lediglich optionale oder verbindliche Alternative zum „Bescheiden“ werden soll (dazu nachfolgend (3)).

cc. Modifizierte Messlösung als verpflichtendes oder optionales Instrument

Denkbar ist grundsätzlich die Ausgestaltung einer modifizierten Messlösung sowohl als *verpflichtende* Anforderung als auch als *optionales* Instrument bei der Bemessung der Abgabenlast. Bei der verpflichtenden Ausgestaltung würde das bisherige System der Bescheidlösung umfassend abgelöst. Zwischen den Abgabepflichtigen würde im Hinblick auf die erforderlichen Messungen Anforderungsgleichheit herrschen, die aber je nach individuellen Einleitungsverhältnissen und der

³⁸⁶ Dazu ausführlich *Gawel/Köck u. a.* (Fn. 7), Kap. 3, sowie Abschnitt 3.1.5 in diesem Gutachten.

³⁸⁷ So *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler*, AbwAG, § 4, Rdnr. 6, mit Blick auf eine Herabklärung bei fortbestehenden höheren Bescheidwerten.

³⁸⁸ Zu den Bruchlinien zwischen Minimierungsansatz und ökonomischem Ziel-Ansatz insbesondere *Bonus*, *Zwei Philosophien der Umweltpolitik*, List Forum 1983/84, S. 332 ff., und *Gawel*, *Umweltordnungsrecht - ökonomisch irrational? Die ökonomische Sicht*, in: *Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht. Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz*, 1999, S. 237 ff., m. w. Nachw.

bisher durchgeführten Eigenüberwachung zu unterschiedlichen Kostenveränderungen führen wird. Ggf. werden für bestimmte Einleitergruppen Ausnahmeregelungen oder pauschalisierende Veranlagungsansätze erforderlich. Auf Behördenseite ist – durch die umfassende Anwendung der Messlösung bei der überwiegenden Mehrzahl der Einleiter – mit einem deutlichen Anstieg der Verwaltungskosten (Veranlagung, Kontrolle) zu rechnen.

Alternativ lässt sich die Messlösung bei *optionaler* Anwendung in die Bescheidlösung einbetten; sie würde dabei die verunglückte Heraberkklärungsregelung (einschließlich der Verzahnung mit der Satzreduktion nach § 9 Abs. 6) ersetzen. Die durchaus vorhandenen Messprogramme des AbwAG würden so ausgebaut: Auch die Heraberkklärung ist ja bisher bereits durch die Neufassung der Sätze 5 und 6 des § 4 Abs. 5 AbwAG ab Veranlagungsjahr 1995 (4. Novelle) durch ein qualifiziertes Messprogramm zu plausibilisieren. Die Anwendung liegt dann im Entscheidungskalkül des Einleiters, der individuell zwischen der höheren Abgabenlast bei Veranlagung nach dem Bescheidsystem und dem betrieblichen Mehraufwand einer Messlösung in Verbindung mit einer reduzierten Abgabenlast abwägen muss. Für Einleiter mit großer Differenz zwischen genehmigter und tatsächlicher Schadstofffracht ist dabei ein Optieren zugunsten der Messlösung zu erwarten, während Einleiter mit vergleichsweise geringem Unterschied eine Beibehaltung der Veranlagung auf Bescheidbasis präferieren dürften. Aus ökonomischer Sicht liegt der **Vorteil der Optionslösung in der Minimierung der Kosten**, da die Einleiter als „Hüter dezentralen Wissens“ über den jeweils zu leistenden Veranlagungsaufwand die gesamtkostenminimale Lösung anwählen können. **Es kommt zur Selbstselektion effizienter Messlösungs-Nutzer.** Einleiter, bei denen ein Messregime ineffizient wäre, verbleiben bei den Überwachungswerten des Bescheides. In der Institutionen- und Informationsökonomik wird dieses Verfahren zur Aufdeckung asymmetrisch verteilter Informationen auch als „self selection“ im Rahmen eines sog. *Screenings* bezeichnet.³⁸⁹ Auf diese Weise würde eine optionale Messlösung ein dezentral gesteuertes **Effizienz-Ventil** anbieten. Diese Lösung erscheint daher vorzugswürdig. Es wird vorgeschlagen, diese Option der weiteren Prüfung zugrunde zu legen.

Die Einführung einer Messlösung als zusätzliche, **optionale** Variante neben dem Bescheidsystem würde insgesamt

- das **Risiko einer finanziellen Überlastung durch die aufwändige Eigenüberwachung beseitigen.** Vor allem kleinere Einleiter, bei denen der erhöhte Aufwand die möglichen Vorteile einer sinkenden Abgabelast überwiegt oder allgemein nicht tragbar ist, könnten weiterhin auf die Veranlagung auf Basis des Bescheids zurückgreifen.
- die **Komplexität der Abgabestruktur jedoch beibehalten bzw. noch erhöhen.**
- die genannten **Probleme im Zusammenhang mit dem Bescheidprinzip nur teilweise beseitigen.**

dd. Funktionale und vollzugsrelevante Folgen für die Erhebung der Abwasserabgabe

Durch die Einführung der modifizierten Messlösung rückt nunmehr die Anreiz- und Ausgleichsfunktion der Abgabe in den Vordergrund. Dies fördert insbesondere eine dynamische Fortentwicklung der faktischen Behandlungs- und Vermeidungsstandards im Restverschmutzungsbereich – insbesondere wenn zeitgleich eine Aufhebung der ökonomisch fragwürdigen

³⁸⁹ Hierzu Gawel, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 2009, S. 823 f.

Halbierung der Abgabensätze gemäß § 9 Abs. 5 AbwAG vorgenommen würde.³⁹⁰ In der Kombination beider Reformschritte ergäben sich spürbare Anreize zur weitergehenden Behandlung oder Vermeidung.

Dementgegen steht – je nach Ausgestaltung – die **Möglichkeit steigender Veranlagungs- und Kontrollkosten bei den Behörden**. Bei den Einleitern hingegen werden im Optionsmodell steigende Verwaltungskosten durch Zahllastminderungen mindestens kompensiert. Je nach Umfang des durch die Umstellung bedingten Rückgangs an emittierten Schadeinheiten ist gleichermaßen mit einem **Rückgang des Abgabenaufkommens** gegenüber der Bescheidlösung zu rechnen.

Auch für jene Einleiter, die im Rahmen einer optionalen Ausgestaltung der Messlösung zunächst an der Bescheidlösung festhalten, entsteht ein dynamischer Anreiz zur kontinuierlichen Verminderung der Schadstofffracht, da ab einer bestimmten lohnenden Vermeidungsleistung die Messlösung zur attraktiveren Alternative wird.

Entscheidende Dynamik kann die Umstellung auf eine modifizierte, optionale Messlösung auch im **Zusammenspiel mit einer Reform der Abgabenersatzermäßigung nach § 9 Abs. 5 AbwAG** entfalten. Entfällt nämlich die bisher praktizierte Tarifspaltung bei Einhaltung des Standes der Technik, steigt gleichermaßen die Attraktivität einer Messlösung, da bei Wegfall der Ermäßigung die Abgabenlast auch im Bereich der Restbelastung zum spürbaren Kostenfaktor für den Einleiter wird. Auch vergleichsweise weniger deutliche Unterschiede zwischen Ist- und Sollwerten können dann zu relevanten Differenzen bei der Abgabenbelastung führen. Der Anreiz des Einleiters zur Veranlagung nach tatsächlicher Schadstofffracht steigt. Weiterhin hat ein Wegfall der Abgabensatzermäßigung eine Verteuerung der Schadeinheiten im Restbelastungsbereich zur Folge, der sich positiv auf das Abgabenaufkommen auswirken und die rückläufige Anzahl an Schadeinheiten ausgleichen dürfte. Es bleibt aber offen, in welchem Umfang potenziell steigende Verwaltungskosten einer Messlösung künftig noch nennenswerte Nettoaufkommen zulassen, welche die gewässergütewirtschaftlichen Verwendungszwecke aus § 13 Abs. AbwAG zu bedienen vermögen.³⁹¹

ee. Schicksal der Herabklärung

Wird optional die Möglichkeit eröffnet, die Schädlichkeit des Abwassers anhand von Messdaten über die tatsächlichen Einleitungsverhältnisse zu ermitteln, so fragt sich, wie mit dem Institut der Herabklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG künftig umzugehen sein soll. Im Schrifttum wird mit der Einführung der Messlösung jedenfalls vielfach die Vorstellung verbunden, dass sich das AbwAG deutlich vereinfachen ließe, soweit nämlich das komplizierte Sanktionssystem (§ 4 Abs. 4) und die Herabklärung (§ 4 Abs. 5) entfallen könnten.³⁹²

Zur Entschärfung der oben unter (aa) beschriebenen Lenkungs-Problematik der reinen Bescheidlösung hat der Gesetzgeber die Veranlagung durch das Institut der optionalen Herabklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG erweitert.³⁹³ Danach hat der Abwassereinleiter die

³⁹⁰ Hierzu eingehend jüngst *Gawel/Köck et al.* (2011).

³⁹¹ Zum Aufkommen der Abwasserabgabe und zum Verwaltungskostenanteil (meist 10-20%) jüngst *Gawel/Köck et al.* (2011), Kap. 2.4 m. w. Nachw.

³⁹² So etwa *Nisipeanu* (1997a), S. 84, mit Blick auf die Herabklärung auch *Gawel/Fälsch* (2011).

³⁹³ Siehe hierzu *Berendes* (1995), S. 101 ff.; *Kotulla* (2005), § 4, Rdnr. 56 ff. *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler*, AbwAG, § 4, Rdnr. 6, spricht von einer „Durchbrechung“ des „starrten Systems des Bescheidprinzips“.

Möglichkeit, die Überwachungswerte per Erklärung für einen begrenzten Zeitraum von mehr als drei Monaten zu reduzieren, wenn er diese um mindestens 20 Prozent unterschreitet. Die Erklärungswerte müssen durch den Einleiter plausibilisiert und durch ein „behördlich zugelassenes Messprogramm“ nachgewiesen werden.

Durch die Möglichkeit der Herabklärung wird bereits im gegenwärtigen AbwAG versucht, das System der Bescheidlösung um einige Defizite zu bereinigen: Bei überobligatorischer Behandlungsleistung kann der Einleiter durch eigene Erklärung einer geringeren Schadstofffracht die zu zahlende Abgabenlast an die tatsächlichen Emissionen anpassen. Dies geschieht augenscheinlich zunächst ohne damit einhergehender Risiken: Die Erklärungswerte sind auf den Geltungszeitraum der Herabklärung begrenzt und führen damit (zunächst) nicht zu neuen, dauerhaft ambitionierteren Sollwerten für zukünftige Emissionen. Zudem droht bei Verfehlung der Erklärungswerte lediglich ein Rückfall auf die Zahllast vor Abgabe der Herabklärung auf Basis der Überwachungswerte – anders formuliert: auf dieselben Kosten, die auch ohne herabklärte Werte anfallen würden. Kann also der Einleiter von der Herabklärung nur profitieren ohne dabei die komplexen Anforderungen einer vollzugsfähigen Messlösung tragen zu müssen (positiver Optionswert)?

Bei genauerer Betrachtung gestalten sich die **ökonomischen Anreize für den Einleiter zur Nutzung der Herabklärung** etwas komplexer. Die nachfolgenden Einschränkungen sind daher auch im Hinblick auf die Vor- und Nachteile einer optionalen Messlösung zu problematisieren:

- Die herabklärten Werte sind – ebenso wie die Bescheidwerte selbst – **fiktiver Natur**. Das heißt, es erfolgt bestenfalls eine Annäherung an die tatsächliche Schadstofffracht, soweit der Einleiter über entsprechend punktgenaue Prognosen verfügt. Dabei wird ein Übererfüllen der Erklärung (gemessene Werte liegen unter den erklärten Werten) wiederum nicht belohnt, sondern ignoriert, wohingegen die Nichteinhaltung der Erklärung durch den Rückfall auf die bescheidlichen Überwachungswerte – wenn auch in vertretbarem Rahmen – sanktioniert wird.
- Um die **Praktikabilität** für den Vollzug zu gewährleisten, wird eine Herabklärung erst ab einem Zeitraum von mehr als drei Monaten und ab einem Reduzierungsumfang von mehr als 20 Prozent ermöglicht.³⁹⁴ In Verbindung mit möglichen Prognoseunsicherheiten bei den Einleitern (dazu bereits oben) besteht somit eine erhebliche Barriere für die Nutzung der Herabklärung.
- Mit der Wahrnehmung der Herabklärung geht **für den Einleiter ein gesteigerter Aufwand** bei der Abgabenveranlagung einher, der aus der Antragstellung selbst, der Begründung der Erklärungswerte („Darlegung der Umstände“ § 4 Abs. 4 Satz 3 AbwAG) und der Durchführung eines zugelassenen Messprogramms (§ 4 Abs. 5 Satz 5) entsteht. Die dabei anfallenden Kosten werden in das individuelle Entscheidungskalkül einbezogen und mit der potenziell einzusparenden Abgabenlast abgewogen. Dadurch werden das Verfehlen der herabklärten Werte und der damit verbundene Rückfall auf die ursprüngliche Abgabenlast durchaus zu einem Kosten-Risiko, da die (sicheren) Transaktionskosten der Herabklärung einer unsicheren Abgabenermäßigung gegenüberstehen. Um das entsprechende Risiko zu reduzieren, wird der Einleiter die herabklärten Werte tendenziell um einen Sicherheitsaufschlag erhöhen. Ein solches Verhalten geht wiederum zu Lasten der Annäherung an die tatsächliche Schadstofffracht und führt ggf. aus einzelwirtschaftlichen Erwägungen sogar zu einem völligen

³⁹⁴ Zu den formellen und materiellen Qualifizierungs-Erfordernissen einer Herabklärung gemäß § 4 Abs. 5 AbwAG statt vieler *Kotulla* (2005), § 4, Rdnr. 57 ff.

Verzicht auf die Herabklärung (Einsparpotenzial mit Sicherheitszuschlag zu gering, Verfehlen der 20-Prozent-Grenze etc.). Damit entfernt sich das Ergebnis der Bescheidlösung nach Herabklärung auch von dem Ergebnis einer optionalen Messlösung.

- Die **Anreize zur Herabklärung** werden durch die **Tarifspaltung** des § 9 Abs. 5 AbwAG abgesenkt, da zunächst einmal die Zahllast bei Einhaltung der wasserrechtlichen Bescheidenanforderungen, welche „mindestens den in einer Rechtsverordnung nach § 7a des WHG in der am 28.2.2010 geltenden Fassung oder § 23 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 57 Abs. 2 WHG festgelegten Anforderungen entspricht“, halbiert wird. Der mögliche Ertrag einer Herabklärung (in Form der verringerten Abgabeschuld) wird dadurch für den Einleiter erheblich gemindert: Denn zur Minderung stehen ohnehin im Regelfalle nur halbierte Zahllasten an.
- Um aber überhaupt weiterhin in den Genuss dieser Ermäßigung zu kommen, hat der Gesetzgeber durch den ab dem Veranlagungsjahr 1989 in § 9 AbwAG angefügten letzten Absatz (jetzt Absatz 6, früher Absatz 7) eine **Bescheidenanpassungspflicht** zur Erhaltung der Abgabensatzermäßigung eingeführt: So soll im Regelfall vermieden werden, dass durch großzügige Bescheidwertfestlegungen Verschmutzungsbefugnisse gehortet werden, deren abgaberechtliche Auswirkungen sodann durch Erklärungen korrigiert werden könnten.³⁹⁵ Die h. M. sieht im Erklärungsfalle die Reduzierung der Bescheidwerte als zwingende Voraussetzung der Abgabesatzhalbierung nach § 9 Abs. 6 an.³⁹⁶ Ohne diese Anpassung, d. h. bei Wegfall der Zahllast-Halbierung, dürfte eine Herabklärung betriebswirtschaftlich kaum noch für Einleiter relevant sein.³⁹⁷ Mit einer entsprechenden Anpassung der Bescheidwerte dürfte freilich das Nämliche gelten: Denn zwar wird die Abgabesatzhalbierung gesichert und dies auf verringertem Erklärungswertniveau, doch infolge des systematischen Nachrückens der Bescheidwerte an die gemäß § 4 Abs. 5 erklärte Werte setzt sich der Einleiter den „ordnungs-, ordnungswidrigkeiten-, straf- und auch abwasserabgabenrechtlichen“ Konsequenzen eines möglichen Verstoßes gegen die verschärften wasserrechtlichen Anforderungen aus.³⁹⁸ Im Ergebnis dürfte dies regelmäßig zum Verharren auf den bisherigen Bescheidwerten führen³⁹⁹ – jedenfalls dann, wenn die potenzielle Einsparmasse wegen der Halbierung ohnehin gering ausfällt.

Der Gesetzgeber will hier beides gleichzeitig: **Anreize zu Minderungen und zur Offenbarung nur dezentral bekannter Minderungspotenziale setzen, aber sogleich die Prämierung dieses Tuns teilweise im Interesse der Allgemeinheit einstreichen, indem die Anforderungen dementsprechend zeitgleich verschärft werden.** Damit wird aber gerade der Anreiz zur

³⁹⁵ Zöllner, in: Sieder/Zeitler, AbwAG, § 9, Rdnr. 7.

³⁹⁶ So etwa Zöllner, in: Sieder/Zeitler, AbwAG, § 9, Rdnr. 6.; Kotulla (2005), § 9, Rdnr. 67 ff.; a. A. Köhler/Meyer, § 9 Abs. 6 AbwAG: Ist eine Anpassung des Bescheides auch dann erforderlich, wenn er bereits den Anforderungen des § 9 Abs. 5 AbwAG entspricht?, ZfW 2008, S. 85 ff.

³⁹⁷ So wohl auch Zöllner, in: Sieder/Zeitler, AbwAG, § 9, Rdnr. 42, der „unter den heutigen Rahmenbedingungen“ nur noch einen „recht schmalen Anwendungsbereich“ für § 9 Abs. 6 AbwAG sieht. Ebenso Köhler/Meyer (2006), § 9 Rdnr. 94; Gawel/Fälsch (2011), S. 296 f.

³⁹⁸ Nisipeanu (2007), S. 152, der hier die Einleiter in einer Situation wähnt, wo diese sich „selbst das Messer an die Kehle setzen“.

³⁹⁹ Insoweit dürfte gerade kein „Anreiz für den erklärenden Abwassereinleiter“ bestehen, den Bescheid dauerhaft an die neue Emissionslage anzupassen – so aber Kotulla (2005), § 9, Rdnr. 67. Auch Berendes, Fehlentwicklungen in der Rechtsprechung des BVerwG zum Abwasserabgabengesetz, ZfW 2006, 151, 155, will bei § 9 Abs. 6 AbwAG eine „Flankierung“ der „starken Anreizwirkung des § 4 Abs. 5 AbwAG“ in der Praxis erkennen.

Offenbarung wieder herabgesetzt – das typische Anreizdilemma des ordnungsrechtlichen Steuerungsansatzes.⁴⁰⁰ Wo bisher freiwillige Minderemissionen zwingend für die Zukunft verpflichtend werden, schmilzt der Antrieb der dezentralen „Wissenshüter“⁴⁰¹ zur Aufdeckung von Minderungspotenzialen zusammen. Die Diskussion darüber, ob die Bescheidanpassung als zwingende Voraussetzung für den Erhalt der Abgabesatzermäßigung ausschließlich für den Fall gegeben sei, dass die Überwachungswerte im Bescheid noch nicht dem Stand der Technik entsprechen und dieser durch die Herabklärung erstmals eingehalten werde, vermag an der Grundproblematik kaum etwas zu ändern: **Insgesamt erscheint das Institut der Herabklärung in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung wegen Zielüberfrachtung ökonomisch als Fehlkonstruktion.** Eine Klärung der Zielstellung, vorzugsweise eine Beschränkung auf Anpassung an die tatsächlichen Einleitungsverhältnisse mit entsprechend gestärkten Anreizen durch Wegfall der Abgabesatz-Halbierung (siehe dazu 3.1.5), erscheint hier vorzugswürdig

Zusammenfassend ergeben sich damit für die Herabklärung *de lege lata* zwar gewisse Annäherungen an die tatsächlichen Einleitungsverhältnisse, aber nur äußerst schwache Anreize für die Einleiter, von diesem Instrument tatsächlich Gebrauch zu machen. Barrieren für die Inanspruchnahme ergeben sich aus der Ertrags schmäl erung über die Tarifabsenkung nach § 9 Abs. 5 AbwAG, aus der obligatorischen Dynamisierung der Bescheidanforderung auf offenbarte Minderbedarfe zum Erhalt der Ermäßigung, aus den von den Einleitern zu übernehmenden notwendigen Antrags-, Erklärungs- und Messkosten, aus den zeitlichen und mengenmäßigen Schwellenwerten für die Inanspruchnahme sowie aus dem Risiko des Rückfalls auf die bescheidlichen Überwachungswerte.

In einem neuen System einer optionalen Messlösung mit Bescheidrückfallmöglichkeit könnte sich dennoch ein **Bedarf für einen „dritten Weg“** ergeben: Geht man davon aus, dass eine anspruchsvolle, robuste und für den Behördenvollzug schlanke Messlösung realisiert werden sollte, dürfte der Aufwand für die Einleiter signifikant und daher die Anzahl der an Messprogrammen teilnehmenden Einleiter auf wenige Gro ß einleiter begrenzt bleiben. **Inso weit verbleiben voraussichtlich zahlreiche Klein- und Mitteleinleiter im Bescheidsystem und wären auf eine Herabklärung angewiesen. Allerdings sollte dann das Institut entschlackt und klar anreizseitig ausgerichtet werden.** Im Sinne einer Lenkungsertüchtigung wäre die Herabklärung strikt auf die Feststellung tatsächlich (temporär) niedrigerer Einleitungen als im Bescheid festgelegt zu beschränken und von Bescheiddynamisierungen oder anderen Ansprüchen im Vollzugsinteresse freizustellen.

ff. Zwischenfazit: Eckpunkte einer Messlösung

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

1. **Eine Messlösung ist weder Selbstzweck noch isoliertes Instrument der Lastminderung für Einleiter. Vielmehr ist sie als Teil einer umfassenden „Lenkungsertüchtigung“ der Abwasserabgabe anzusehen.** „Die Diskussion um die Messlösung macht daher letztlich erst

⁴⁰⁰ Zu den Anreizmängeln des Ordnungsrechts zur Offenbarung von Minderungspotenzialen auch Gawel, Technologieförderung durch Stand der Technik: Bilanz und Perspektiven, in: Hoffmann-Riem/Eifert (Hrsg.): Innovationsfördernde Regulierung, 2009, S. 197 ff., m. w. Nachw.

⁴⁰¹ Vgl. Gawel, ebenda.

Sinn, wenn man die Abwasserabgabe neu orientieren will und eine Revitalisierung der ökonomischen Anreizfunktion im Bereich der Restverschmutzung anstrebt.“ (Ewringmann/Scholl 1996, S. 7). Als solche ist sie aber funktional und sollte künftig eröffnet werden.

2. Den Hauptbedenken gegen eine Messlösung sollte konzeptionell entgegen getreten werden. **Der Vollzugaufwand für die Behörden** wird durch konsequente **Eigenüberwachung** begrenzt. **Bei kompensatorischem Wegfall oder Einschränkung der Herabberklärung** könnte sogar eine **Netto-Entlastung der Behörden möglich** sein. Die **Gesamtbelastung für jeden einzelnen Einleiter steigt dennoch nicht**, da die Regelung **optional** ausgestaltet wird und es zur Selbstselektion effizienter Nutzer der Messlösung kommt.
3. 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.
4. **Kontrolle und Sanktionierung** der Überschreitung wasserrechtlicher Vorgaben bleiben grundsätzlich unverändert erhalten. Als Sanktion kommt bei Abweichungen von Eigenüberwachung und behördlicher Kontrolle der Rückfall auf das Bescheidregime mit den zugehörigen Sanktionen in Betracht, die jedoch entschlackt 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.
5. Das **Institut der Herabberklärung** könnte grundsätzlich zugunsten der optionalen Messlösung **entfallen**; soweit jedoch die Notwendigkeit für einen „**dritten Weg**“ für **kleine und mittlere Einleiter** gesehen wird, ist eine **Entschlackung und konsequente Ausrichtung auf eine anreizkompatible Ausgestaltung** vorzusehen. Die bisherige Bescheidvollzugsorientierung ist dabei zugunsten einer Anreiz- und Lenkungsperspektive aufzugeben; dies gilt auch für § 9 Abs. 6 AbwAG.

b. Erhöhung der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 AbwAG

Ergibt die behördliche Überwachung, dass die im wasserrechtlichen Bescheid festgesetzten Werte überschritten wurden, wird die Abgabe unter Berücksichtigung der Höhe der Überschreitung sowie der Anzahl der festgestellten Überschreitungen erhöht. **Sinn und Zweck** dieser Regelung ist einerseits die **Korrektur der Bemessungsgrundlage** im Falle von Überschreitungen eines oder mehrerer Überwachungswerte. Gleichzeitig verfolgte der Gesetzgeber hiermit nach Auffassung der Rechtsprechung⁴⁰² das Ziel, Anreize zur Vermeidung von Belastungsspitzen zu setzen bzw. **Überschreitungen der Überwachungswerte auch abgabenrechtlich zu sanktionieren.**⁴⁰³

Die Korrektur der Bemessungsgrundlage überlagert sich zusätzlich mit dem ggf. eintretenden Verlust der Abgabesatzhalbierung nach § 9 Abs. 5 oder 6, soweit die Anforderungen nach den Anhängen der AbwV, also ein eigenständiger Prüfmaßstab, nicht eingehalten werden (vgl. Tabelle 3-8). Auf diese Weise ergeben sich nicht nur eine **unübersehbare Zahl von Fallgestaltungen**⁴⁰⁴

⁴⁰² BVerwG, Beschl. v. 20.08.1997, NVwZ 1998, 408.

⁴⁰³ So auch *Zöllner* (2013), § 4 Rdnr. 5, 34.

⁴⁰⁴ Siehe nur die – keineswegs vollständigen – 16 Fallbeispiele im RdErl. MU v. 22.2.2010 - 22/62005/01 (Nds.MBl. Nr. 10/2010 S. 360), geändert durch RdErl. v. 16.8.2010 (Nds.MBl. Nr.34/2010 S.908) - VORIS 28200 – (Erklärung

und eine **hochkomplexe Ermittlung der zugrunde zu legenden Schadeinheiten**, sondern auch im Einzelfall – je nach Konstellation – eine massive Erhöhung der Zahllast für den Einleiter als Folge von Überschreitungen („**Raketeneffekt**“) bis möglicherweise jenseits der Grenze der Verhältnismäßigkeit. Im Falle von Belastungsspitzen kann die Regelung zur Korrektur der Bemessungsgrundlage nach § 4 Abs. 4 bisher in Einzelfällen zu einer massiven, u. U. existenzbedrohenden Steigerung der Zahllast führen.⁴⁰⁵

Tabelle 3-8: Zahllastkorrektur bei Überschreitungen nach §§ 4, 9 AbwAG
(Eigene Darstellung)

		Anforderungen AbwV	
		eingehalten	nicht eingehalten
Überwachungswerte eingehalten		Satzermäßigung	keine Satzermäßigung
Überwachungswerte nicht eingehalten	Einmal überschritten	Satzermäßigung; hälftige Korrektur Bemessungsgrundlage	keine Satzermäßigung; hälftige Korrektur Bemessungsgrundlage
	Mehrmals überschritten	Satzermäßigung; volle Korrektur Bemessungsgrundlage	keine Satzermäßigung; volle Korrektur Bemessungsgrundlage

Punktuelle Verfehlungen können dabei kumulativ massive Erhöhungen der Zahllast nach sich ziehen, ohne dadurch noch anreizrelevante Verhaltenssteuerung bewirken zu können.

Umgekehrt sichert aber auch die **4-von-5-Regelung** des § 6 AbwV einen erheblichen Puffer auch für rechtswidriges Einleiterverhalten⁴⁰⁶. Nach § 6 AbwV gelten Überwachungswerte auch als eingehalten, wenn die Ergebnisse dieser und der vier vorausgegangenen staatlichen Überprüfungen in vier Fällen den jeweils maßgebenden Wert nicht überschreiten und kein Ergebnis den Wert um mehr als 100 Prozent übersteigt. Hierdurch sollen strafrechtliche Konsequenzen in solchen Fällen vermieden werden, in denen eine Überschreitung auf unvermeidbare, technisch bedingte Schwankungen in den Ablaufwerten der Kläranlage oder auf Ungenauigkeiten der Messverfahren zurückgeht. Während ein solcher Puffer gegen Zufallsergebnisse im Ordnungsrecht sinnvoll erscheint, erweist sich seine Anwendung im Abgabenrecht in zweierlei Hinsicht als problematisch: Zum einen werden die hiermit bedachten unvermeidbaren Schwankungen bereits bei der Festlegung von Überwachungswerten berücksichtigt, weshalb dem Einleiter mit der 4-von-5-Regel eine „doppelte Sicherheitsmarge“ zugestanden wird. Aus diesem Grund kann auch der Einwand nicht überzeugen, die 4-von-5-Regelung decke (zusätzlich) die Folgen unverschuldeter Betriebsstörungen

zur Einhaltung niedrigerer Überwachungswerte gemäß § 4 Abs. 5 AbwAG), Anlage 2, <http://www.recht-niedersachsen.de/28200/22,62005,01,anl2.pdf>.

⁴⁰⁵ Vgl. Nisipeanu (1997a), S. 127.

⁴⁰⁶ Vgl. zum Folgenden Scholl (1998), S. 77ff. Zur 4-von-5-Regel allgemein siehe Köhler/Meyer (2006), § 4 Rn. 166f.

mit ab⁴⁰⁷, zumal dies den bewusst sehr weit gezogenen Verantwortungsbereich des Einleiters „durch die Hintertür“ wieder stark einengt. Zum anderen gleichen sich aufgrund der Normalverteilung von Messergebnissen Abgabensteigerungen infolge unvermeidbarer Ablaufschwankungen (nach „oben“) durch ausbleibende Abgabensteigerungen infolge ebenjener Schwankungen („nach unten“) auf lange Sicht aus. Die 4-von-5-Regelung senkt also ohne Not den Anreiz, einen prozessstabilen Anlagenbetrieb zu gewährleisten. Bis zum ersten „Warnschuss“ in Form einer behördlich festgestellten Überschreitung kann der Einleiter „Sorgfaltkosten“ einsparen und höhere Schadstofffrachten einleiten, als ihm gemäß der Überwachungswerte zugestanden worden ist.

Insgesamt sollte also dieser Teil des Sanktionsregimes der Abwasserabgabe aufgrund der enormen Komplexität, der nach oben begrenzten anreizenden Wirkung und der im Einzelfall ganz erheblichen Mehrbelastungen, aber auch wegen der Begünstigung normwidrigen Verhaltens im Bereich von Überschreitungen bis 100 % **grundlegend überprüft** werden. Dabei wird die – auch vom Praxis-Begleitkreis unterstrichene – **Notwendigkeit einer sanktionierenden Komponente zur Vollzugsunterstützung und zur Heranziehung auch von Spitzenlasten zur Abgabenveranlagung nicht in Frage gestellt**.

c. Abzug von Vorbelastungen aus der öffentlichen Wasserversorgung

Kontroversen hinsichtlich der Option zur Berücksichtigung von Vorbelastungen nach § 4 Abs. 3 beziehen sich zum einen auf den in der Praxis erfolgenden Abzug einer Vorbelastung unterhalb der Schwellenwerte gemäß der Anlage zu § 3⁴⁰⁸, wobei dies von in der rechtswissenschaftlichen Literatur teilweise als unzulässig eingestuft wird⁴⁰⁹. Zum anderen wird mit Blick auf die niedrigen Schwellenwerte für Phosphor und Stickstoff der Ausschluss von Wasser aus der öffentlichen Wasserversorgung von der Vorbelastungsregelung als Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz gewertet, da die entsprechenden Grenzwerte der TrinkwV deutlich über den Schwellenwerten liegen⁴¹⁰.

In der Rechtsprechung ist letztere Frage noch nicht abschließend geklärt. Das OVG Schleswig-Holstein⁴¹¹ bejaht eine abgabemindernde Berücksichtigung von Vorbelastungen des Trinkwassers, da hierfür Wortlaut, Sinn und Zweck sowie die Entstehungsgeschichte des § 4 Abs.3 AbwAG sprächen, auch wenn das Trinkwasser nach seinem Gebrauch lediglich vermittelt über die

⁴⁰⁷ So Zöllner (2013), § 4 Rndr. 34.

⁴⁰⁸ In der Rechtsprechung wird der Abzug einer Vorbelastung unterhalb der Schwellenwerte gemäß der Anlage zu § 3 AbwAG für zulässig erachtet, vgl. z. B. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 14.3.2005, 2 S 1457/04, BWGZ 2005, S. 883-884; BayVGH, Urt. v. 30.4.1998, 22 B 94.1921, NVwZ-RR 1999, 530. Auch die für die Vorbelastungsermittlung anzusetzende Wassermenge sei nicht durch die bescheidmäßig festgelegte Jahresschmutzwassermenge "gedeckt" (so OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 26.03.2012, OVG 9 N 38.11, NVwZ-RR 2012, 526-528 (a.A. wohl Köhler/Meyer (2006) § 4 Rdnr. 146).

⁴⁰⁹ Vgl. Kotulla (2005), § 9 Rdnr. 55.

⁴¹⁰ Vgl. Kotulla (2005), § 4 Rdnr. 23.

⁴¹¹ OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 10.8.2009, 2 LB 6/09 unter Berufung auf BT-Dr. 7/2272, S. 8, 31 und BT-Dr. 10/5533, S. 18, 22. Zustimmung: Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (2013), § 4 Rdn.23. Köhler/Meyer (2006), § 4 Rdn. 124 ff, Nisipeanu (1997a), S. 107, wenn auch mit unterschiedlichem Verständnis der anzurechnenden Vorbelastung im Detail.

Leitungsnetze der öffentlichen Wasserver- und Entsorgung die Kläranlage erreicht. Insbesondere sei kein gesetzgeberischer Wille zu erkennen, der erstens eine Identität von Entnehmenden und Einleitendem verlange und zweitens die Nichtanwendbarkeit der Vorbelastungsregelung bei Einleitungen wolle, wo die öffentliche Wasserversorgung zwischen der Entnahme aus dem Gewässer und der Einleitung in ein Gewässer zwischengeschaltet ist. Demgegenüber verneint das OVG Magdeburg einen solchen Anspruch auf Schätzung und Berücksichtigung der Stickstoffbelastung des Trinkwassers gem. § 4 Abs.3 AbwAG.⁴¹² Ausweislich des Wortlauts von § 4 Abs.3 AbwAG würden Sachverhalte, bei denen das Wasser gerade nur „mittelbar“ einem Gewässer entnommen wird (z. B. mittels Zuleitung über Wasserversorgungseinrichtungen) nicht unter den Tatbestand des § 4 Abs. 3 Satz 1 AbwAG fallen, auch dann nicht, wenn das Wasser in seiner Beschaffenheit unverändert bleibt.⁴¹³ Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur wird das Unmittelbarkeitskriteriums des § 4 Abs.3 AbwAG nicht einheitlich verstanden. Teile der Literatur äußern bei einer engen Auslegung des § 4 Abs.3 AbwAG im Sinne einer Beschränkung auf „unmittelbaren“ Entnahmen des Wassers verfassungsrechtliche Bedenken wegen Verstoßes gegen das abgabenrechtliche Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG).⁴¹⁴ Vielmehr sollen im Wege einer verfassungskonformen Auslegung auch Vorbelastungen der öffentlichen Wasserversorgung berücksichtigt werden, da der Einleiter diese ebenso wenig verursacht hat. Demgegenüber verstehen andere Teile der Literatur das Kriterium der „unmittelbaren Wasserentnahme“ des § 4 Abs.3 AbwAG so, dass sich der Einleiter jedenfalls bei einer Wasserentnahme aus einer öffentlichen Wasserversorgung nicht auf eine Vorbelastung berufen könne, da der Gesetzgeber davon ausgegangen sei, dass dieses (Trink-)Wasser von vornherein keine abgaberelevante Schädlichkeit aufweise.⁴¹⁵ Zweifel bezüglich der Berücksichtigung von Vorbelastungen des Trinkwassers über § 4 Abs.3 AbwAG äußert das BVerwG, dass diese Frage mangels Entscheidungserheblichkeit im verhandelten Fall jedoch nicht näher beleuchtet hat.⁴¹⁶

Ungeachtet der mehrdeutigen Rechtsprechung stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die genannten Vorbelastungen berücksichtigt werden sollten, und falls ja, inwieweit dies in der Praxis möglich ist.

d. Schädlichkeitsermittlung nach dem höchsten Überwachungswert, § 6 Abs. 1 S. 2 AbwAG

§ 6 Abs. 1 AbwAG enthält eine Auffangregelung für den Fall, dass die zur Ermittlung der Schadeinheiten erforderlichen Festsetzungen nicht in einem Bescheid nach § 4 Abs. 1 AbwAG enthalten sind und begründet hierfür drei gestaffelte Berechnungsmöglichkeiten für die Überwachungswerte (Erklärung des Einleiters, § 6 Abs. 1 S. 1 – höchstes Messergebnis aus der behördlichen Überwachung, § 6 Abs. 1 S. 2 – behördliche Schätzung der Überwachungswerte, § 6

⁴¹² OVG Magdeburg - Beschluss vom 14. Mai 2002 - OVG 3 L 287/00, S. 3 ff.

⁴¹³ OVG Magdeburg - Beschluss vom 14. Mai 2002 - OVG 3 L 287/00, S. 3.

⁴¹⁴ Zöllner, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (2013)*, § 4 Rdn.23; *Köhler/Meyer (2006)*, § 4 Rdn. 124 ff; *Nisipeanu (1997a)*, S. 107; Dagegen OVG Magdeburg - Beschluss vom 14. Mai 2002 - OVG 3 L 287/00, S. 6f.

⁴¹⁵ Vgl. *Berendes (1995)*, S. 85.

⁴¹⁶ BVerwG, Urt. v. 24.6.2010, Az. 7 C 17/09, Rdn.30. Im streitgegenständlichen Fall vertrat auch der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht - im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit - die Ansicht, dass die Vorbelastung des Trinkwassers nicht nach § 4 Abs. 3 AbwAG abgezogen werden könne. Vgl. Ebenda Rdn.14 und 30 unter Verweis auf Stellungnahme des Vertreters des Bundesinteresses vom 9. April 2010.

Abs. 1 S. 3). Strittig ist, wie § 6 Abs. 1 anzuwenden ist, wenn bei Ablauf der Erklärungsfrist, also einen Monat vor Beginn des Veranlagungszeitraums, für den Einleiter keine Erklärungspflicht galt. Etwa weil für den betreffenden Schadparameter noch keine Abgabepflicht bestand, sondern dieser erst nach einer Gesetzesänderung als neuer Parameter ins AbwAG aufgenommen wurde. Diese Sonderkonstellation dürfte bei der Formulierung der Norm übersehen worden sein. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung scheidet in diesen Fällen ein Rückgriff auf eventuell vorliegende behördliche Überwachungsergebnisse aus und es erfolgt eine Schätzung der Veranlagungsgrundlagen.⁴¹⁷ Aus dem Wortlaut des § 6 AbwAG folge, dass eine Ermittlung der abgaberelevanten Schädlichkeit aus dem höchsten Messergebnis der behördlichen Überwachung voraussetze (§ 6 Abs. 1 S. 2 AbwAG), dass eine Erklärungspflicht nach § 6 Abs. 1 S.1 bestanden habe, was in diesen Fallkonstellationen gerade nicht gegeben ist. Diese Interpretation wird von Teilen der Literatur kritisiert, da sich aus der Systematik des § 6 Abs. 1 S. 1-3 AbwAG und aus den Gesetzesmaterialien eine klare „Hierarchie der Veranlagungsmethoden“ ergibt, so dass die jeweils nachrangigere, schlechtere Methode nicht zur Anwendung komme, wenn eine vorrangige verfügbar sei.⁴¹⁸ Außerdem ergebe sich gerade aus dem Wortlaut des § 6 Abs. 1 S. 3, dass eine Schätzung nur bei tatsächlichem Nichtvorliegen einer behördlichen Überwachungsmessung zugelassen ist.

Für die derzeitige Gesetzesanwendung ist jedoch davon auszugehen, dass der landesrechtliche Vollzug den Entscheidungen des BVerwG folgen wird, und in dieser speziellen Fallkonstellation eine Schätzung der Veranlagungsgrundlagen selbst bei Vorliegen eines behördlichen Überwachungsergebnisses vornehmen wird. Will der Gesetzgeber diese Vollzugspraxis ändern, dann wird eine gesetzliche Klarstellung erforderlich sein.

e. Unklarer Begriff der Abwassermenge in § 4 Abs. 5 Satz 1 AbwAG

Zusätzlich zur grundsätzlichen Debatte um das Verfahren der Ermittlung existiert zudem eine Kontroverse um den als **klärungsbedürftig empfundenen Begriff der „Abwassermenge“** in § 4 Abs. 5 Satz 1, der für den Fall der Herabklärung zum Teil als **Jahresschmutzwassermenge**,⁴¹⁹ zum Teil als **gesamte Abwassermenge inklusive Niederschlagswasser** interpretiert wird⁴²⁰ (wobei im zweiten Fall gleichwohl die Abgabeberechnung auf Basis der reduzierten Jahresschmutzwassermenge bestätigt wird, da sich sonst eine Doppelveranlagung des Niederschlagswassers ergeben würde). Kern der Frage ist also, ob die gesamte Abwassermenge oder nur die Jahresschmutzwassermenge um mindestens 20 % reduziert werden muss, um eine Herabklärung abgeben zu können. Eine höchstrichterliche Entscheidung zu diesem Themenkomplex existiert bislang nicht, da das BVerwG die Beantwortung der Frage, was unter Abwassermenge zu verstehen ist, ausdrücklich offen gelassen hat.⁴²¹

⁴¹⁷ BVerwG, Urt. v. 29.01.2001, DVBl. 2001, 1358. Nachfolgend BVerwG, Urt. v. 15.01.2002, DVBl. 2002, 487, 490f. Zustimmend *Köhler/Meyer* (2006), § 6 Rdn. 13.

⁴¹⁸ Vgl. *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (2013), § 6 Rdn.15; *Berendes* (2006), 151, 153f.

⁴¹⁹ Vgl. *Berendes* (1995), S. 102.

⁴²⁰ Vgl. *Kotulla* (2005), § 4 Rdnr. 62; *Zöllner* (2013), § 4 Rdnr. 47.

⁴²¹ BVerwG, NVwZ-RR 1999, 606; *Köhler/Meyer* (2006), § 4 Rdn. 375.

f. Unterschiede im Gesetzesvollzug der Bundesländer

Aus der Prüfung der ländereigenen Vorschriften zum Verfahren der Ermittlung (vgl. Abschnitt 3.1.2.3) ergibt sich ein uneinheitliches Bild, dass durch Varianzen bezüglich Umfang, Art und inhaltlicher Tiefe der landesrechtlichen Konkretisierungsregelungen und unterschiedliche Vollzugspraxen in den Bundesländern geprägt ist. Dadurch kann es zu unterschiedlichen Bemessungen der Abwasserabgabe, unterschiedlichen Inanspruchnahmen der Herabklärungen, variierenden „Raketeneffekten“ und divergierenden Belastungen bezüglich der Schädlichkeit vergleichbarer Abgabenschuldner kommen, mit der Folge von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Bundesländer, Unübersichtlichkeiten für die Einleiter, Akzeptanzproblemen durch die Abgabenschuldner und möglichen Wertungswidersprüchen. Beispielfhaft sei verwiesen auf die:

- unterschiedlichen Methoden zur Ermittlung der Jahresschmutzwassermenge in den einzelnen Bundesländern, die zu Unterschieden in der Bemessung der Abwasserabgabe führen können,
- unterschiedliche Anerkennungszeiträume für die Vorbelastung, und
- unterschiedlichen Konkretisierungen der Länder zur Ausgestaltung des Messprogramms nach § 4 Abs.5 AbwAG im Hinblick auf Regelungsdichte und Aufwand für die Einleiter, wodurch der Anreiz zur Inanspruchnahme der Herabklärung innerhalb der Bundesländer unterschiedlich gelagert sein kann⁴²².

Hier ist zu überlegen, inwieweit eine Vereinheitlichung des Vollzuges durch bundeseinheitliche, verbindliche Vollzugsregeln sinnvoll ist.

3.1.2.5 Reformoptionen

a. Einführung einer optionalen Messlösung

Wie dargestellt, sind die Wünsche seit den 90iger Jahren in der Diskussion um die Einführung einer Messlösung vielgestaltig. Einigkeit besteht insoweit, dass ein etwaiger zusätzlicher Aufwand bei Behörden und Einleitern soweit wie möglich zu vermeiden ist⁴²³. Dabei hat es auch an warnenden Stimmen nicht gefehlt, die die Messlösung als im Hinblick auf das Schutzziel für zu ineffektiv, kostenaufwändig und streitintensiv halten und frei nach Gauss vor der maßlosen Schärfe im Zahlenrechnen warnen⁴²⁴. Nisipeanu (1997a) befürwortet die umfassende Einführung einer Messlösung mit der Möglichkeit, für kleine Einleiter Schadstofffrachtwerte auch zu schätzen. Da solche Schätzwerte dann auch für mehrere Jahre gelten können sollen, zielt dies offenkundig eher auf eine Schätz- als auf eine Messlösung ab⁴²⁵. Es ist evident, dass Grundlage einer Messlösung Messungen sein müssen. Um die Schadstofffracht zu ermitteln, wird der Volumenstrom des Abwasserabflusses mit den jeweiligen Konzentrationen an Schadstoffen bzw. Abgabeparametern

⁴²² Hierzu auch Nisipeanu (1997b), S. 81ff.

⁴²³ Vgl. Winkhaus (1994) sowie Winkhaus (1997).

⁴²⁴ Vgl. Hahn (1994).

⁴²⁵ Vgl. Nisipeanu (1997b).

benötigt. Wie bereits dargelegt (vgl. Abs. 3.1.2.3.aa), wäre es aus Gründen der konzeptionellen Kohärenz eigentlich geboten, bei einer Messlösung alle Abwasseranteile diesem Regime zu unterwerfen und damit die Unterscheidung in Schmutzwasser und Niederschlagswasser aufzugeben.

Zwar kann grundsätzlich von der Prämisse ausgegangen werden, dass das abregnende Niederschlagswasser selbst bis auf leichte Verschiebungen des pH-Wertes nur sehr geringe Verschmutzungen aufweist. Verschmutzt wird es aber neben den aus der Luft aufgenommenen Schadstoffen vor allem durch Ablauf über versiegelte Flächen, wie Straßen und Dächer, und durch Vermischung mit Schmutzwasser in der Mischkanalisation. Im Wesentlichen handelt es sich um anthropogen verursachte Verschmutzungen, durch die das Niederschlagswasser einen Beitrag zur Jahresfracht an Schadeinheiten leistet. Dieser Beitrag ist nicht für alle Schadparameter gleich. Einen in der Relation hohen Beitrag leistet das urban abfließende Niederschlagswasser zur Belastung der Gewässer durch Kupfer und Zink (vgl. auch Abs. 3.1.3.3). Die gesamte gemessene Jahresfracht an Schadeinheiten unter Einschluss des Niederschlagswassers für die Abwasserabgabe zugrunde zu legen würde allerdings zu großen praktischen Problemen führen, schon bei regelmäßigen Beprobungen aller Niederschlagswassereinleitungsstellen und erst recht bei deren Ausrüstung mit Messeinrichtungen. Vorgezeichnet wäre andererseits eine gravierende Ungleichbehandlung von Einleitungen nach Misch- und Trennsystem. In jedem Falle wäre dies für die Einführung einer optionalen Messlösung keine realistische Option. Die Messlösung sollte sich daher, wie auch jetzt die Bescheidlösung, auf den Schmutzwasseranteil beschränken. Dies bedeutet, dass durch eine Messlösung, wie auch schon bisher, der mit dem Niederschlagswasser eingetragene Schadstofffrachtanteil insoweit abgabefrei bleibt als diese eingetragenen Schadeinheiten keine proportionale Zahlungspflicht auslösen, sondern die Zahlungspflicht für das Niederschlagswasser vielmehr pauschal ermittelt und an eigene Bedingungen geknüpft wird (vgl. u. Abs. 3.2.2). Im Begleitkreis wurde darüber hinaus auch der Wunsch geäußert, dass eine Messlösung die Möglichkeit bieten sollte, einzelne Parameter diesem neuen Regime zu unterwerfen, andere Abgabeparameter hingegen im Rahmen der Bescheidlösung zu belassen. Das nachstehend skizzierte Verfahren würde eine solche Option nicht ausschließen.

Ausgangspunkt der Ermittlung der Schadstofffracht für eine optionale Messlösung kann allerdings nur die gesamte gemessene Schadstofffracht innerhalb des Veranlagungszeitraums eines Jahres sein. Da diese dann Grundlage für die Ermittlung der Zahlungspflicht sein soll, stellt sich die Frage, mit welcher Detailauflösung und mit welcher Genauigkeit Volumenströme und Konzentrationen zu messen sind.

Grundsätzlich könnte eine einmalige Messung zur Ermittlung der Jahressumme des Abflusses und der darin enthaltenen Schadstofffracht ausreichend sein, wenn sowohl der Abfluss als auch der Schadstoffgehalt konstant blieben, d.h. keinerlei Konzentrationsschwankungen aufträten, oder diese vernachlässigbar wären. Vernachlässigbar wären Konzentrationsschwankungen, die regelmäßig, z. B. täglich, in genau gleicher Weise aufträten. Dann würde es ausreichen, einmal eine Tagessumme für die Fracht zu bilden und diese dann als Grundlage für die Ermittlung der Zahlungspflicht zu verwenden. Wenn aber Veränderungen im zeitlichen Verlauf bei einem oder beiden Faktoren, aus denen die Fracht ermittelt wird, nicht ausgeschlossen werden können, sind mehr Messungen erforderlich. Dies ist der Fall, wenn industrielle Direkt- oder Indirekteinleiter Chargenproduktion betreiben, bei denen unterschiedliche Produktionsabwässer, Spül- oder Reinigungswässer anfallen, wenn im kommunalen Bereich saisonbedingt mit unterschiedlichen Zahlen von Einwohnern zu rechnen ist oder anderweitige Variationen auftreten.

aa. Messung des Volumenstroms des eingeleiteten Abwassers

Die präzise Messung von Volumenströmen ist eine Standardaufgabe in vielen Prozessen in der Industrie. Auch in der Wasserversorgung werden Volumenströme genau genug gemessen um Zahlungspflichten auszulösen. Hinsichtlich der Verfügbarkeit von Messverfahren und der mit ihnen zu erzielenden Genauigkeit ist allerdings zu unterscheiden zwischen Abflussmessungen an vollgefüllten Rohren (Druckrohren) und sogenannten Freispiegelabflüssen, d.h. Abflüssen in teilgefüllten Rohren sowie in Abwasser- und anderen Kanälen. Während Volumenströme in Druckrohren inzwischen mit guter bis sehr guter Genauigkeit zu messen sind, ist die Messung von Freispiegelabflüssen komplexer. Durch Dükerung oder andere geeignete konstruktive Gestaltungen von Messstellen lassen sich aber auch bei Freispiegelabflüssen gute Genauigkeiten erzielen. Im Druckrohr und im Freispiegel können die Messungen durch verschiedene Einflüsse verfälscht werden, die die Messgenauigkeit herabsetzen. So können die Fließgeschwindigkeit und hydraulische Störeinflüsse (z. B. durch seitliche Zuflüsse) in der Anströmung der Messstelle sich ebenso auswirken wie Luftblasen, Feststoffanteile oder der Salzgehalt.⁴²⁶ Eine wesentliche Einflussgröße für die Auswahl des Messverfahrens ist auch die Spreizung des Messbereichs, den es zu erfassen gilt. Günstig ist ein Verhältnis zwischen minimalem und maximalem Abfluss von nicht mehr als 1:10. Allerdings können einige Verfahren, wie z. B. Messwehre und Wasseruhren auch erheblich größere Messbereiche erfassen. Die Verfahren weisen im unteren Teil des Messbereichs – also bei geringen Abflüssen – größere Fehler auf als bei höheren Abflüssen. Dies liegt an Störeinflüssen, die sich bei geringeren Messwerten überproportional auswirken. So berichten *Uhl et al.* (2010)⁴²⁷ für Freispiegelabflussmessungen mit getesteten mobilen Messgeräten bei geringen Wassertiefen von Fehlermittlungen bis zu - 97%, die durch Kalibrierung unter Laborbedingungen auf weniger als +/- 5% reduziert werden konnten. DIN 19559 Teil 1 empfiehlt sogar, bei diskontinuierlichen Einzelmessungen an Freispiegelabflüssen die Anwendung von zwei unterschiedlichen Messmethoden vorzusehen. *Bosseler et al.* (2001) haben im Hinblick auf die Eignung zur Durchflussmessungen an Regenentlastungsbauwerken⁴²⁸ die in der DIN 19559 Teil 1 genannten Verfahren einer näheren Untersuchung unterzogen, mit dem Ergebnis, dass bei ortsfester Installation Verfahren in ausreichender Zahl bereit stehen, bei denen sich Messfehler bei sachgerechter Kalibrierung und Wartung auf +/- 5 % und teilweise deutlich weniger begrenzen lassen⁴²⁹.

Damit erscheint es sinnvoll, für die Einführung einer Messlösung eine kontinuierliche Abflussmessung am Kläranlagenablauf vorzusehen, wie dies großenteils in Eigenüberwachungsvorschriften der Länder bereits erfolgt ist.⁴³⁰ In jedem Fall sollte die Messeinrichtung aufgrund der Zahlungsrelevanz eine Genauigkeit erreichen, die Messfehler größer als +/- 5% ausschließt. Da manche Anlagen eine Drift aufweisen und einer periodischen Rekalibrierung bedürfen, sollten die Messwerte gespeichert und die Qualität der Messungen und die

⁴²⁶ Vgl. DIN 19559 Teil 1, DIN EN 29104, DVGW Arbeitsblatt W 410.

⁴²⁷ Vgl. *Uhl et al.* (2010).

⁴²⁸ Vgl. *Bosseler et al.* (2001).

⁴²⁹ Die Technische Regel DVGW Arbeitsblatt W 420 fordert für induktive Durchflussmesser an Druckrohren eine Messgenauigkeit von +/- 1 %.

⁴³⁰ Bayerische Staatsregierung: Verordnung zur Eigenüberwachung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen (Eigenüberwachungsverordnung - EÜV) vom 20.9.1995, GVBl 1995, S. 769.

Messeinrichtung regelmäßig, soweit der Hersteller keine häufigeren Prüfungen empfiehlt mindestens einmal jährlich, durch den Betreiber selbst und in angemessenen Abständen durch Sachverständige überprüft werden.

bb. Messung und Wertung der Schadparameter

Neben dem Volumenstrom sind die Schadparameter der zweite Faktor zur Ermittlung der abgabenrelevanten Schadstofffracht. Es stellt sich deshalb die Frage, wie oft Messungen bzw. Analysen durchgeführt werden sollen, wie die Messungen durchzuführen sind und auf welche Weise aus diesen Messungen mit den Volumenstromdaten eine Fracht zu berechnen ist.

Die abwasserabgabenrelevanten Parameter lassen sich, insbesondere nach einer Umstellung auf TOC und TN_b, relativ kostengünstig und mit wenig Zeitaufwand bestimmen. Einzige Ausnahme ist der Parameter Fischeigiftigkeit aufgrund der erforderlichen 48-stündigen Exposition der befruchteten Fischeier mit den verschiedenen Verdünnungsstufen. Der Fischeitest ist deshalb vergleichsweise langwierig und teuer. Eine kontinuierliche oder quasi-kontinuierliche Messung der Fischeigiftigkeit ist nicht möglich. Es kann für die Ermittlung der Schmutzfracht deshalb nur eine begrenzte Anzahl von Proben innerhalb eines Jahres herangezogen werden. Die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser 91/271/EWG gibt bereits eine Mindestanzahl von Probenahmen in Abhängigkeit der Kläranlagengröße vor:

- 2.000 – 9.999 EW: zwölf Proben im ersten Jahr, 4 Proben in den darauffolgenden Jahren, wenn das Abwasser im ersten Jahr den Vorschriften der Richtlinie 91/271/EWG erfüllt;
- 10.000 – 49.999 EW: zwölf Proben;
- 50.000 EW oder mehr: 24 Proben.

Im Begleitkreis wurde angeregt, mindestens monatliche Konzentrationsmessungen durchzuführen, für größere Anlagen auch mindestens 14tätige oder wöchentliche Messungen. Schon heute haben Länder für den Fall einer Herabklärung teilweise deutlich häufigere Messungen vorgeschrieben, als dies nach der Richtlinie 91/271/EWG für kleinere oder mittlere Anlagen der Fall ist. In der Tat sind vier Probenahmen innerhalb eines Jahres vermutlich eine zu grobe Basis für eine Zahlungspflicht. Unter Berücksichtigung der derzeitigen Praxis in den Ländern⁴³¹ bei Herabklärungen wird deshalb vorgeschlagen mindestens 24 Probenahmen pro Jahr vorzusehen. Überdies wäre anzustreben, die Bedingungen für die Probenahmen so zu gestalten, dass im Falle einer schwankenden Abwasserbelastung auch der Einleiter selbst ein Interesse an einer häufigeren Probenahme hat. Auf Wunsch der Einleiter sollte es ermöglicht werden, die Zahl der Probenahmen zu erhöhen. Allerdings sollte die Terminierung aller Probenahmen, also die zeitliche Auswahl, in jedem Fall durch die Aufsichtsbehörden erfolgen und von diesen auch veränderlich gehalten werden. Da ein repräsentatives Bild der Abwasserbelastung zu erheben ist, sollten hohe und niedrige Werte mit gleicher Wahrscheinlichkeit erfasst werden.

⁴³¹ So sieht etwa das Bayerische Ausführungsgesetz zum AbwAG bereits heute mindestens 24 Messungen pro Jahr im Rahmen der Eigenüberwachung zum Nachweis der Einhaltung herabklärter Werte vor (vgl. § 5 Abs. 2 BayAbwAG).

Die Eigenüberwachungsvorschriften der Länder sehen für die Eigenüberwachung unterschiedliche Proben vor. So sind in Bayern täglich zeitversetzte 2h-Mischproben zu nehmen, während andere Länder Stichproben oder 24h-Mischproben zulassen⁴³², individuelle Anordnungen der zuständigen Behörden für chargenweise industrielle Einleitungen vorsehen oder grundsätzlich von mengen- bzw. volumenproportionalen Mischproben über 24h bzw. über die gesamte Ableitungszeit ausgehen^{433, 434}. Alle Länder lassen auch gleichwertige kontinuierliche Messungen und sogenannte betriebsanalytische Verfahren zu. Da hier die Frachtermittlung Ziel der Probenahme ist, erscheint es ausreichend, in Anlehnung an die Vorschriften der Länder volumen- oder mengenproportionale 24h-Mischproben zu nehmen und zu analysieren. Soweit kontinuierliche Messungen vorgenommen werden, sind diese auf Tagesmittelwerte umzurechnen. Alle Proben sind unter Einhaltung der in der Abwasserverordnung eingeführten Technischen Regeln und unter Beachtung der Analytischen Qualitätssicherung (AQS) zu nehmen und zu analysieren. Das Messprogramm sollte von den zuständigen Behörden genehmigt und von diesen überwacht werden. Grundlage einer solchen Genehmigung kann eine Sachverständigenaussage über die Eignung des Messprogramms sein. Auch Probenahme und Analytik können unter Hinzuziehung Dritter mit jeweils geeigneter Zulassung erfolgen.

Aus den Tagesmittelwerten und dem kontinuierlich gemessenen Abwasservolumenstrom lässt sich die abgabenrelevante Fracht ermitteln. Hierfür bestehen unterschiedliche Möglichkeiten. So wäre es denkbar, aus den Tagesmitteln ein Jahresmittel zu errechnen und dies mit der Jahressumme des Abflusses zu multiplizieren. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, aus Tagesmitteln und Abflussdaten jeweils von einem Probenahmezeitpunkt bis zum nächsten einen Frachtanteil zu errechnen und die Summation über das Jahr erst danach im letzten Rechenschritt zu vollziehen. Dieses Verfahren kann dann zu anderen Ergebnissen führen, wenn die Probenahmezeitpunkte nicht äquidistant über das Jahr verteilt sind und/oder die Abwassermengen ebenfalls jahreszeitlichen Schwankungen unterworfen sind. In diesem Fall könnten sich höhere oder niedrigere Schadparameterwerte im Ablauf stärker auf das Ergebnis auswirken. So würde eine (zu) hohe Schadstoffkonzentration am Tage der Probenahme zahlungswirksam für den ganzen Zeitraum bis zur nächsten Probenahme. Ggf. bestünde somit ein größerer Anreiz zur Reduzierung. Es wird deshalb vorgeschlagen die Jahresfracht nach diesem Verfahren zu ermitteln.

Es bleibt zu berücksichtigen, in welchem Verhältnis diese ermittelte Jahresfracht an Schadeinheiten zur Niederschlagswassermenge steht. Entsprechend der Bescheidlösung ist deshalb die ermittelte Fracht im Verhältnis des Trockenwetterabflusses zur gemessenen Abwassermenge zu reduzieren. Zur Bestimmung des Trockenwetterabflusses haben die Länder eigene Regelungen eingeführt, auf die hier zurückgegriffen werden kann.

⁴³² Nordrhein-Westfalen: Verordnung über Art und Häufigkeit der Selbstüberwachung von kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen und -einleitungen (Selbstüberwachungsverordnung kommunal - SÜV-kom) vom 25.5.2004, GV. NRW. S. 254.

⁴³³ Mecklenburg-Vorpommern: Verordnung über die Selbstüberwachung von Abwasseranlagen und Abwassereinleitungen (Selbstüberwachungsverordnung - SÜVO M-V) vom 20.12.2006, GVOBl. M-V 2007, S. 5.

⁴³⁴ Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (2001) Die neue Eigenkontrollverordnung (EKVO)-Hinweise für Betreiber kommunaler Abwasseranlagen – http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/31411/neue_eigenkontrollverordnung.pdf?command=downloadContent&filename=neue_eigenkontrollverordnung.pdf

Schließlich ist die Frage, wie mit Sondersituationen zu verfahren ist, in denen höhere als die ordnungsrechtlich vorgegebenen Werte gemessen werden. Ausgehend von der Mittelwertbildung über den Tagesverlauf kann eine Notwendigkeit Ausreißerwerte abzuziehen nicht abgeleitet werden. Eine der dem ordnungsrechtlichen Vollzug entsprechenden „4 von 5 – Regel“ erscheint für die Ermittlung der Abwasserabgabe im Zuge einer Messlösung nicht nur überflüssig, sondern eigentlich systemwidrig. Das vorgeschlagene Verfahren setzt einen eigenen finanziellen Anreiz, in dem sich ein Ausreißerwert abgabenerhöhend für den Zeitraum bis zur nächsten Messung auswirkt.

cc. Konsequenzen bei Überschreitung wasserrechtlicher Standards

Die Einführung einer Messlösung in das Gefüge der Abwasserabgabe bedeutet nicht zuletzt deshalb einen starken Eingriff in das Wirkungsgefüge des Instruments, weil die bestehenden Elemente der Vollzugsunterstützung infrage gestellt würden. Zum einen wäre eine Korrektur der Bemessungsgrundlage nach § 4 Abs. 4 AbwAG obsolet, womit die in der gegenwärtigen Form ebenfalls verbundene faktische Sanktionierung der Überschreitung der wasserrechtlichen Überwachungswerte entfiel. Zum anderen ist festzuhalten, dass der mit der Einführung der Messlösung verbundene Mehraufwand im Vollzug, aber auch die damit verfolgte Stärkung des Lenkungsanreizes nur dann konzeptionell zu überzeugen vermag, wenn die bestehende Tarifspaltung nach § 9 Abs. 5 und 6 ebenfalls aufgegeben wird.⁴³⁵ Erst dann fällt der Vorteil einer präzisen Bestimmung der Bemessungsgrundlage unter Lenkungsgesichtspunkten überhaupt ins Gewicht, zumal die Verzerrung der Lenkungswirkung durch die Tarifspaltung bedeutend größer ist (Halbierung der Abgabe) als die vom Bescheidsystem ausgehende Beeinträchtigung in dieser Hinsicht.

Von Vertretern der Bundesländer im Praxis-Begleitkreis ist jedoch mehrfach betont worden, dass die vollzugsunterstützende Funktion der Abwasserabgabe aus Sicht des Gewässerschutzes zwingend beibehalten werden sollte. Zudem wurde zu bedenken gegeben, dass bei einem parallelen Bestehen von Bescheid- und Messsystem eine Ungleichbehandlung der Einleiter die Folge wäre, da nach Bescheid veranlagte Abgabepflichtige weiterhin mit einer deutlichen Erhöhung der Zahllast bei Überschreitung der Überwachungswerte konfrontiert würden, während Belastungsspitzen bei einer Veranlagung nach Messwerten kaum spürbar ins Gewicht fielen.

Zur Bewahrung der vollzugsunterstützenden Funktion sowie zur Vermeidung von Verzerrungen zwischen unterschiedlich veranlagten Einleitern sollte deshalb auch im Falle der Veranlagung nach Messwerten eine Überschreitung wasserrechtlicher Standards sanktioniert werden, ohne dabei jedoch die gravierenden Anreizverzerrungen der Tarifspaltung erneut heraufzubeschwören. Als Kompromiss zwischen den beiden Polen und Nicht-Sanktionierung und Übersanktionierung bietet sich der **Rückfall auf die Veranlagung nach wasserrechtlichem Bescheid an, sobald die darin festgelegten Überwachungswerte überschritten worden sind**. Die Überschreitung würde dann wie bisher durch eine Erhöhung der anhand der Überwachungswerte festgestellten Bemessungsgrundlage nach § 4 Abs. 4 AbwAG erfolgen. Um eine ausreichende Fallhöhe zu gewährleisten und die Veranlagung nicht unnötig kompliziert zu gestalten, sollte bereits bei Überschreitung eines einzigen Wertes eine Rückkehr zum Bescheidprinzip für alle Parameter im gesamten Veranlagungszeitraum erfolgen. Auf diese Weise ergeben sich – zumindest hinsichtlich

⁴³⁵ Vgl. Ewringmann/Scholl (1996).

des durch die AbwV gesetzten Standards – gleiche Bedingungen für alle Einleiter unabhängig vom Veranlagungstyp. Zudem bleibt die vollzugsunterstützende Funktion der Abwasserabgabe grundsätzlich, wenn auch in modifizierter Form erhalten.

dd. Rechtssicherheit einer Messlösung

Teilweise sind hinsichtlich der Einführung einer Messlösung von Vertretern der Bundesländer im Praxis-Begleitkreis Bedenken dahingehend geäußert worden, dass durch die dann zunehmende Bedeutung von behördlichen bzw. durch anerkannte und überwachte Sachverständige oder Labore vorgenommenen Messmethoden und -werten für die Höhe der Zahllast das Risiko von Klagen gegen Abgabefestsetzungen spürbar ansteigen könnte⁴³⁶. Diesen Bedenken ist entgegen zu halten, dass weder behördliche Messungen noch durch unabhängige Sachverständige oder staatlich anerkannte Labore vorgenommene Messungen willkürlich im rechtsfreien Raum erfolgen, sondern nach gesetzlich festgelegten Regeln durchgeführt werden müssen. Entscheidend ist dabei die gesetzliche Ausgestaltung. Die Messergebnisse sind verwertbar, wenn die Untersuchung der Abwasserprobe einschließlich der Randbedingungen den Regeln für die Probenahme und die Analytik den Anforderungen des AbwAG (im Besonderen hinsichtlich der zwingend anzuwendenden Verfahren, vgl. Spalte 5 der Tabelle der Anlage zu § 3 AbwAG) entsprechen. Nach überzeugender Rechtsprechung⁴³⁷ werden zudem Messungenauigkeiten bei der amtlichen Überwachung nicht zugunsten des Abgabepflichtigen berücksichtigt, denn die in den Anhängen der Abwasserverordnung festgelegten Werte berücksichtigen bereits die Messunsicherheiten der Analysen- und Probenahmeverfahren (vgl. § 6 Abs. 2 S. 2 AbwV). Außerdem ist höchstrichterlich entschieden, dass weder das Abwasserabgabengesetz noch wasserrechtliche Vorschriften verlangen, dass zulässige Messtoleranzen bei der Ermittlung des Abwasservolumenstroms im Rahmen der Festsetzung der Abwasserabgabe berücksichtigt werden müssen.⁴³⁸

Soweit hier behördlicherseits häufige Fehlerquellen zu verzeichnen sind, ist eine qualifizierende Schulung der Probenehmer angezeigt, jedoch keine generelle Absage an die Messlösung. Hinzukommt, dass nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG das Ergebnisprotokoll der Überwachungsbehörden eine öffentliche Urkunde i.S.v. § 98 VwGO i.V.m. §§ 415 Abs. 1, 418 ZPO ist, so dass der Inhalt des Protokolls den vollen Beweis der darin bezeugten Tatsachen begründet. Allerdings kann der Abgabenschuldner einen Gegenbeweis gem. §§ 98 VwGO i.V.m. § 418 Abs. 2 ZPO antreten, der jedoch nur erbracht ist, wenn das Gericht von der Unrichtigkeit des Urkundeninhaltes überzeugt ist.⁴³⁹

Zur rechtlichen Absicherung könnte zudem eine dem § 6 Abs. 2 S. 2 AbwV entsprechende Vorschrift in das AbwAG eingeführt werden, wonach die abgaberechtlichen Überwachungswerte bereits die Messunsicherheiten der Analysen- und Probenahmeverfahren berücksichtigen.

⁴³⁶ Stellungnahme HMUELV vom 1.7.2013.

⁴³⁷ OVG Münster, Urt. v. 2.9.2004 – AZ.: 9 A 189/02; OVG Greifswald gefolgt, B. v. 17.1.2006, 1 L 97/03. A.a. OVG Koblenz, ZfW 2002, S. 107.

⁴³⁸ BVerwGE 124, 172.

⁴³⁹ Im Einzelnen: Köhler/Meyer (2006) § 4 Rdn. 189f.

b. Schicksal der Heraberkklärung

Wie unter 3.1.2.4 erläutert, stellt die Heraberkklärung keinen zufriedenstellenden Veranlagungsweg dar, da auch hier der Abgabebemessung grundsätzlich erklärte statt tatsächliche Werte zugrunde gelegt werden. Wird dieser Problematik mit der Einführung einer Messlösung begegnet, stellt sich die Frage, ob die Heraberkklärung als „kleine Messlösung“ weiterhin eine Daseinsberechtigung hat. Hierbei ist vor allem an Einleiter zu denken, welche gegenwärtig von der Option der Heraberkklärung profitieren, eine Veranlagung nach Messprinzip jedoch aufgrund des damit verbundenen höheren Mess- und Verwaltungsaufwandes nicht in Anspruch nehmen und somit in die Veranlagung nach Bescheid gedrängt würden.

Im Hinblick auf das unter a. vorgeschlagene Messregime, welches sich im Hinblick auf die erforderliche Anzahl von durch den Einleiter zu erbringenden Eigenmessungen an der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser 91/271/EWG sowie den Anforderungen der Bundesländer hinsichtlich der Eigenkontrolle im Zuge der Heraberkklärung orientiert, erscheint eine Streichung der Heraberkklärung jedoch als vertretbar. Auf diese Weise sollte eine Veranlagung nach Messprinzip keine unüberwindbare Hürde für jene Einleiter darstellen, die gegenwärtig die Option zur Heraberkklärung in Anspruch nehmen.

Selbst für den Fall, dass die Anforderungen an eine Messlösung über das aktuelle Anforderungsniveau einiger Bundesländer im Kontext von Heraberkklärungen hinaus gehen und in der Folge Einleiter die bisherigen Vorteile der Heraberkklärungs-Option verlieren ohne gleichzeitig den mit der Messlösung verbundenen Mehraufwand bewältigen zu können, sollte aus Gründen der Vereinfachung des Veranlagungssystems sowie zur Eingrenzung des damit verbundenen Vollzugsaufwandes lediglich die Messlösung als Alternative zur Veranlagung nach Bescheid fungieren. Wird hingegen im Zuge einer Reform des AbwAG auf die Einführung einer Messlösung verzichtet, sollte die Heraberkklärung allerdings beibehalten werden.

c. Reform des Sanktionssystems (§§ 4 Abs. 4 und 9 Abs. 5 u. 6 AbwAG)

Der Reformbedarf hinsichtlich des abgabenrechtlichen Sanktionssystems sei hier noch einmal kurz zusammengefasst: Zum ersten wird vor allem von Seiten der Abgabepflichtigen, aber auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur, der Beitrag der Regelung zum **Risiko eines sprunghaften Anstiegs der Zahllast** infolge einer festgestellten Überschreitung von Überwachungswerten und ggf. der Anforderungen der AbwV (sog. „Rakete“) kritisch gesehen (aa).⁴⁴⁰ Zum zweiten hat die Regelung im Zusammenhang mit dem Nebeneinander von Bescheidwerten, erklärten Werten und den Anforderungen der AbwV eine kaum mehr überschaubare **Komplexität** erreicht, weshalb Wege einer Vereinfachung zu prüfen sind (bb). Drittens ist ein Blick auf die 4-von-5-Regelung nach § 6 Abs. 1 AbwV zu werfen, welche das Risiko illegalen Einleiterverhaltens steigert und teilweise als Fremdkörper im Abgabenrecht betrachtet wird (cc).⁴⁴¹

⁴⁴⁰ Stellungnahmen BDEW (27.05.2013); DWA (02.11.2012); VKU (02.11.2011); in der rechtswissenschaftlichen Literatur z. B. Nisipeanu (1997a), S. 279; ausführlich Köhler/Meyer (2006), § 4. Rdnr. 153-293.

⁴⁴¹ Vgl. Scholl (1998), S. 77ff.

aa. Optionen zur Entschärfung der „Raketenproblematik“

Eine Entschärfung der genannten „Raketenproblematik“ sollte im Sinne einer Lenkungsabgabe primär durch eine Präzisierung der Bemessungsgrundlage erfolgen. Eine **abgabenaquate Sanktionierung** ergibt sich dann stets durch die tatsächlichen Einleitungsverhältnisse, auch soweit eben „hohe“ Einleitungen vorliegen und möglicherweise ordnungsrechtliche Vorgaben überschreiten. Hierdurch würde zum einen das Augenmerk der Einleiter stärker auf die jährliche Schadstofffracht gelenkt, die für das Treffen einer gesamtwirtschaftlich effizienten Entscheidung zwischen dem Zahlen der Abgabe oder der Reduzierung von Emissionen maßgeblich sein sollte. Zudem können auf diese Weise die u. U. erheblichen finanziellen Folgen für Einleiter, soweit sie als unverhältnismäßig und nicht mehr lenkungsunterstützend anzusehen sind, gemindert und somit die Akzeptanz der Abgabe erhöht werden.

Betrachtet man Überwachungswerte als zugestandene Verschmutzungskontingente an Einleiter, bedeutet ein solcher Schritt allerdings auch, dass mit zunehmender Präzisierung die abgabenrechtliche Sanktionswirkung bei Überschreitung dieser Kontingente abnimmt. An dieser Stelle ist also, ähnlich wie im Kontext der Sanktionierung der Anforderungen nach AbwV durch Art. 9 Abs. 5 u. 6, eine **Entscheidung zugunsten einer eigenständigeren Lenkungsabgabe oder aber eines Instruments zur Unterstützung wasserrechtlicher Standards** (in dem Fall in Form von Überwachungswerten) zu treffen.

Unabhängig davon ist künftig weiterhin der Bedarf anzuerkennen, auch **Belastungsspitzen als eigenständige Herausforderung des Gewässerschutzes** zu verstehen und im Rahmen einer Abgabenslösung angemessen zu berücksichtigen. Diese Funktion wurde auch im Praxis-Begleitkreis einhellig für wesentlich erachtet. Neben einer „möglichst präzisen Jahres-Frachtermittlung“ soll daher die Abwasserabgabe auch künftig über die Zahllast die Unerwünschtheit von temporären Belastungsspitzen zum Ausdruck bringen. Auch dies erfordert eine Austarierung von zwei verschiedenen „Sanktionsansätzen“.

In der Fachliteratur und der Vollzugspraxis lassen sich nun folgende unterschiedliche Vorschläge zur Entschärfung der „Raketenproblematik“ unterscheiden,⁴⁴² welche im Hinblick auf die genannten Abwägungs-Entscheidungen eine je eigene Charakteristik aufweisen. Hierzu zählen

1. die Präzisierung des Zeitraums der Überschreitung,
 2. die Nicht-Berücksichtigung von Überschreitungen, die nicht im (engeren) Verantwortungsbereich des Einleiters liegen,
 3. die Deckelung der Zahl der Schadeinheiten sowie
 4. der Teilerlass der erhöhten Abgabeschuld.
- Ad 1: Die „Raketenproblematik“ ergibt sich im Kern daraus, dass von einer Momentaufnahme der Schadstoffbelastung (die potenziell nur eine kurzzeitige Belastungsspitze abbildet) auf die Bemessungsgrundlage des gesamten (bzw. die Hälfte des) Veranlagungszeitraums geschlossen

⁴⁴² Vgl. zu den ersten beiden Punkten die Übersicht und Diskussion bei Köhler/Meyer (2006), § 4 Rdnr. 239-290.

wird. In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist dementsprechend angeregt worden, statt der pauschalen Festlegung der Dauer auf einen halben (einmalige Überschreitung) bzw. den gesamten Veranlagungszeitraum (mehrmalige Überschreitung) **den Zeitraum der Überschreitung behördlicherseits schätzen zu lassen.**⁴⁴³ Dabei wird offenbar insbesondere auf zeitlich begrenzte Überschreitungsursachen abgestellt, die auch durch Außenstehende nachvollziehbar sind, wie bspw. markante Wetterereignisse oder offenkundige Betriebsstörungen. In solchen Fällen solle das AbwAG daher die Möglichkeit eröffnen, die Dauer (bzw. den im Hinblick auf den Veranlagungszeitraum den entsprechenden Vomhundertsatz) der Erhöhung nach § 4 Abs. 4 entsprechend zu reduzieren. Vom Grundgedanken her erscheint dieser Ansatz als zielführend im Sinne einer Rückgewichtung von § 4 Abs. 4 hin zur Aufgabe einer präzisen Bestimmung der Bemessungsgrundlage, wobei eine entsprechende Reduzierung der Vollzugsunterstützungsfunktion hinzunehmen wäre. Dabei könnte als Kompromiss etwa erwogen werden, als zugrunde zu legende Erhöhungszeiträume lediglich volle Kalendermonate gelten zu lassen. Eine Belastungsspitze würde somit mindestens immer eine Erhöhung der Abgabe um einen Monat zur Folge haben, wodurch insbesondere bei sehr starken Überschreitungen eine spürbare Sanktionswirkung erhalten bliebe.

Gleichwohl ist von Seiten der Behörden darauf hingewiesen worden, dass die Ursache und damit die Dauer von Überschreitungen häufig kaum zweifelsfrei nachvollziehbar seien. Zudem ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Zahl von Rechtstreitigkeiten im Kontext der Abgabefestsetzung substanziell zunehmen würde, sollte die zugrunde liegende behördliche Einschätzung der Bemessungsgrundlage nicht mehr allein anhand der behördlichen Kontrollergebnisse erfolgen, sondern auch unter Berücksichtigung anderer, ggf. interpretationsbedürftigerer Daten wie etwa bzgl. Wetterereignissen. Dass die behördliche Schätzung der Überschreitungsdauer einen geeigneten Ausweg aus der „Raketenproblematik“ darstellt, erscheint vor diesem Hintergrund fraglich.

- Ad 2: **Prüfung der Zurechenbarkeit:**⁴⁴⁴ Ausgangspunkt dieses Ansatzes zur Entschärfung der Raketenproblematik ist die Feststellung, dass bereits heute Fälle „höherer Gewalt“ abgabenrechtlich nicht bewertet werden⁴⁴⁵. Diese Kategorie betrifft Ereignisse, die „unabhängig, ungewöhnlich (anormal) und unvorhersehbar sind und deren Folgen trotz aller Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können“⁴⁴⁶. Auch aus ökonomischer Sicht ist dies sinnvoll, da eine Erhöhung der Abgabe in solchen Fällen keinerlei (präventive) Anreizwirkung entfalten kann. Ein weiterer Vorschlag sieht daher vor, nicht nur den – sehr eng begrenzten – Ereignisraum der „höheren Gewalt“, sondern **alle Überschreitungen auszuschließen, die nicht dem Verantwortungsbereich des Einleiters zuzurechnen sind.**⁴⁴⁷ Dieser Verantwortungsbereich wird konkretisiert auf das generell ausreichende Funktionieren der Abwasserbehandlungsanlage sowie die Vorhersehbarkeit und Beherrschbarkeit des der Überschreitung zugrunde liegenden Ereignisses nach dem Stand der Technik. Somit liegt er

⁴⁴³ Vgl. Köhler/Meyer (2006), § 4 Rdnr. 290.

⁴⁴⁴ Vgl. Köhler/Meyer (2006), § 4 Rdnr. 273 ff.

⁴⁴⁵ Vgl. Kotulla (2005), S. 57 f., Rdnr. 45; Zöllner (2013), § 4 Rdnr. 34.

⁴⁴⁶ BVerwG, NVwZ 2004, 995 = DVBl. 2004, 1249, zit. nach Köhler/Meyer 2006, § 4 Rdnr. 253.

⁴⁴⁷ Vgl. Köhler/Meyer (2006), § 4 Rdnr. 273.

erheblich weiter als der Bereich der höheren Gewalt, und dürfte etwa auch vom Einleiter nicht verschuldete Betriebsstörungen (bspw. durch Brandstiftung) umfassen. Zudem wird in diesem Zusammenhang nahe gelegt, das Kriterium „Zurechenbarkeit“ nicht wie bisher in landesrechtlichen Bestimmungen (Erlasse nach § 163 AO) zu verankern, sondern direkt im AbwAG.⁴⁴⁸

Ein wesentlicher Unterschied zur jetzigen Regelung dürfte bei einer solchen Lösung in der Praxis darin bestehen, dass **jene Überschreitungen nicht mehr abgaberechtlich bewertet werden, welche auf unzulässige Indirekteinleitungen zurückgehen**. Hierbei wird darauf verwiesen, dass die Urheberschaft einer unzulässigen Indirekteinleitung ohnehin häufig nicht zweifelsfrei ermittelt werden könne, weshalb die Abgabe keine Anreizwirkung entfalten könne.⁴⁴⁹ Hinsichtlich dieses Arguments ist jedoch im Praxis-Begleitkreis behördlicherseits eingewandt worden, dass dies keinesfalls überall die Sachlage zutreffend beschreibt. In kleineren Kommunen mit einer geringen Anzahl von Indirekteinleitern sei eine Zuordnung erhöhter Schadstofffrachten zum Urheber häufig problemlos möglich, zumal die im Rahmen der Eigenüberwachung anfallenden Daten diese Zuordnung ggf. zusätzlich unterstützen. Diese Fallkonstellation sollte nicht aus dem Blickwinkel der Korrektur der Bemessungsgrundlage ausgeschlossen werden, da ansonsten hinsichtlich der betreffenden Indirekteinleiter bestehende abgabenrechtliche Anreize zum ordnungsgemäßen Betrieb ihrer Anlagen entfallen. Weiterhin wurde zu Bedenken gegeben, dass eine Neujustierung des Verantwortungsbereichs nicht unerhebliche Grenzziehungsprobleme aufwerfen und in der Praxis unweigerlich zahlreiche Rechtsstreitigkeiten provozieren würde. **Der Vorschlag der pauschalen Einschränkung des Verantwortungsbereichs erscheint somit nicht zielführend im Sinne des AbwAG.** Zweckmäßig wäre lediglich eine Einzelfallprüfung und der daraufhin vorgenommene (Teil-)Erlas der erhöhten Abgabeschuld in jenen Fällen, in denen tatsächlich keinerlei Zurechenbarkeit sowohl auf Seiten der Direkteinleiter als auch der Indirekteinleiter möglich ist. Eine spürbare Entschärfung der Raketenproblematik dürfte hiervon jedoch kaum ausgehen.

- Ad 3: **Deckelung der Zahl der Schadeinheiten:** Geht die anhand des Messergebnisses ermittelte Bemessungsgrundlage über die Schadstofffracht hinaus, welche dem Einleiter im Veranlagungszeitraum überantwortet bzw. von diesem in den Abwasserstrom eingebracht wird, so liegt es nahe, dass die Überschreitung eine Belastungsspitze abbildet. Dementsprechend sollte die Zahl der Schadeinheiten in derartigen Fällen auf den Umfang der Schadstofffracht vor der Behandlung des Abwassers begrenzt werden. Die Feststellung einer solchen Grenze dürfte in der Praxis allerdings kaum wenig möglich sein. Nach Angaben von Vertretern der Länder im Praxis-Begleitkreis sind in Fachkreisen daher bereits seit längerem pauschale Deckelungswerte von 500 oder 1.000 % des jeweiligen Überwachungswertes im Gespräch. Ein einheitliches Meinungsbild hierzu existiert jedoch nicht. Hinsichtlich einer pauschalen Deckelung ist zu bedenken, dass hierbei nicht berücksichtigt werden würde, ob die Überschreitung des Überwachungswertes nicht tatsächlich in einer entsprechend erhöhten Jahresschadstofffracht etwa infolge eines nicht ordnungsgemäßen Anlagebetriebs begründet liegt und eine Reduzierung der Abgabeschuld folglich dem Verursacherprinzip widersprechen würde. Aus

⁴⁴⁸ „Eine aus rechtsstaatlichen Gründen notwendige Korrektur dieser Regelung muss auf der Primärebene der Veranlagung erfolgen“ (Köhler/Meyer (2006), § 4 Rdnr. 290).

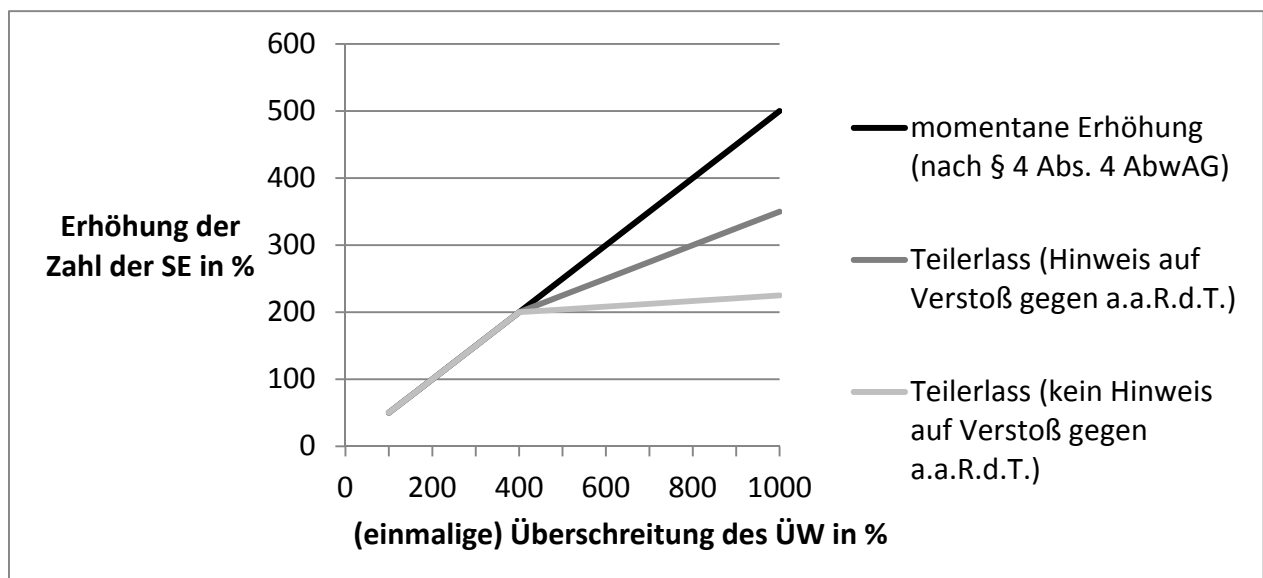
⁴⁴⁹ Vgl. Köhler/Meyer (2006), § 4 Rdnr. 214.

diesem Grund wurde eine pauschale Regelung durch einige Behörden als nicht zielführend abgelehnt.

- Ad 4: Eine Regelung, welche die mit der pauschalen Deckelung der Zahl der Schadeinheiten verbundenen Probleme vermeidet, ist in Hessen entwickelt worden⁴⁵⁰. Im Falle außergewöhnlich hoher Überschreitungen eines (Konzentrations-)Überwachungswertes wird, sofern bestimmte Voraussetzungen vorliegen, ein Teil der erhöhten Abgabe erlassen (Teilerlass). Auf diese Weise ist ein Anstieg der Schadstoffbelastung unabhängig von seinem Niveau stets mit einem weiteren Anstieg der Abgabeschuld verbunden, dieser „flacht“ jedoch ab einer festgelegten Grenze ab (vgl. Abbildung 3-6) und verringert somit das Risiko eines Missverhältnisses zwischen Abgabeschuld und Gewässerbelastung.

Abbildung 3-6: Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 AbwAG (aktuelle Fassung) und Erhöhung mit Teilerlass

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an die Stellungnahme des HMUELV vom 01.07.2013.



Der Teilerlass greift ab Überschreitungen von über 400 % des Überwachungswertes. Bis zu dieser Grenze ist in jedem Fall die vollständige Erhöhung zu zahlen. Die Voraussetzungen für einen Teilerlass bei höheren Überschreitungen sind restriktiv ausgestaltet, um sicher zu stellen, dass lediglich Fälle erfasst werden, in denen ein solches Missverhältnis wahrscheinlich ist, also keine umfangreichere Frachterhöhung sondern lediglich eine außergewöhnliche Konzentrationsspitze vorliegt. Erstens darf lediglich eine einmalige Überschreitung des Überwachungswertes gemäß den behördlichen Messwerten vorliegen. Zweitens werden auch Eigenkontrollwerte zur Prüfung der Einmaligkeit der Überschreitung bzw. der allgemeinen Stabilität des Anlagebetriebs herangezogen – diese dürfen den Überwachungswert nicht um mehr als 100 % überschreiten. Drittens wird der Umfang des Teilerlasses davon abhängig

⁴⁵⁰ Vgl. Punkt 3.1.5 VwV-AbwAG/HAbwAG in der Fassung vom 15.02.2011. Die weiteren Details entstammen der Stellungnahme des HMUELV vom 01.07.2013.

gemacht, ob anderweitige Hinweise auf einen nicht ordnungsgemäßen Anlagenbetrieb (Verstoß gegen die a.a.R.d.T.) vorliegen.

Diese in Hessen praktizierte Entschärfung der Raketenproblematik weist gewisse Ähnlichkeiten mit dem unter Punkt 1 erwähnten Vorschlag der (auf Grundlage einer behördlichen Schätzung vorgenommenen) Begrenzung der Dauer der Überschreitung auf. Da in vielen Fällen der Zeitraum durch Dritte (Behörden) jedoch kaum verlässlich eingeschätzt werden kann, wird hier pauschal eine Überschreitungsdauer von einem halben Monat unterstellt, bzw. von 3 Monaten, sofern Hinweise auf einen Verstoß gegen die a.a.R.d.T. vorliegen⁴⁵¹. Da der Teilerlass erst ab einer Überschreitung von mehr als 400 % des betroffenen Überwachungswertes greift, werden Belastungsspitzen weiterhin empfindlich sanktioniert. Gleichzeitig wird die von § 4 Abs. 4 AbwAG ebenfalls ausgeübte Funktion der Präzisierung der Bemessungsgrundlage gestärkt, indem einzelne Belastungsspitzen als auch als solche gewertet werden, anstatt sie pauschal als repräsentativ für die Hälfte des Veranlagungsjahres (bei einmaliger Überschreitung) zu veranschlagen. Hierdurch werden die Anreize für Einleiter vermindert, sich vorrangig auf die Vermeidung von Belastungsspitzen zu konzentrieren anstelle auf eine allgemeine Verringerung der Jahresschadstofffracht. Das genaue Verhältnis zwischen diesen beiden Polen – Anreize zur Vermeidung von Belastungsspitzen vs. Anreize zur Verringerung der Jahresschadstofffracht – kann durch die Definition der Voraussetzungen für einen Teilerlass, die Festsetzung der Grenze ab der ein Teilerlass zum Tragen kommt, sowie die Festsetzung der angenommenen Überschreitungsdauer weiter austariert werden.

Insgesamt erscheint dieser Ansatz zur Entschärfung der Raketenproblematik daher unter den vorgestellten Optionen als vorzugswürdig. Eine Verringerung der Komplexität des Sanktionsmechanismus⁴ ist hiermit freilich nicht verbunden; vielmehr würde der Umfang der letztlich zu zahlenden Abgabeschuld im Falle einer Überschreitung von Überwachungswerten nicht zuletzt aufgrund von Faktoren, die dann im Entscheidungsbereich der Veranlagungsbehörden liegen (Beurteilung bzgl. eines möglichen Verstoßes gegen die a.a.R.d.T.) weniger vorhersehbar. Wie der folgende Abschnitt zeigt, bieten sich kaum Potenziale für eine kompensatorische Vereinfachung des Veranlagungsverfahrens an anderer Stelle.

bb. Reduzierung der Komplexität des Verfahrens zur Ermittlung einer erhöhten Zahllast

Nicht zuletzt, wenn das bestehende Bescheidprinzip um eine optionale Messlösung ergänzt wird, sollte das bisherige, unübersichtliche Verfahren zur Ermittlung einer erhöhten Zahllast vereinfacht werden. Die Unübersichtlichkeit erschwert nicht nur die Arbeit der Festsetzungsbehörden, sondern mündet auch in einer starken Unsicherheit der Abgabepflichtigen hinsichtlich der letztlich zu zahlenden Abgabe. Wie bereits erwähnt, ist die Komplexität der hierbei zu berücksichtigenden Aspekte auch Ausdruck des Zielkonflikts zwischen eigenständiger, d. h. am tatsächlichen Umfang der Jahresschadstofffracht ausgerichteter Lenkung einerseits und der Unterstützung ordnungsrechtlicher Standards andererseits. Hieraus ergibt sich die widersprüchliche Aufgabe, bei der Berechnung der Abgabe so weit wie möglich den tatsächlichen Umfang der

⁴⁵¹ Der Teil der Erhöhung, der auf die Überschreitung des Überwachungswertes von über 400 % zurückgeht, wird um den Faktor 12 bzw. 2 vermindert. Da bei einmaliger Überschreitung gemäß § 4 Abs. 4 S. 4 bereits de facto eine Überschreitungsdauer von 6 Monaten angenommen wird, lässt sich dies als eine weitere Verkürzung auf 0,5 bzw. 3 Monate interpretieren.

Bemessungsgrundlage heranzuziehen, sowie gleichzeitig bei Überschreitung eines Standards die Bemessungsgrundlage bzw. behelfsweise den Abgabesatz spürbar zu erhöhen. Zusätzlich berücksichtigt das AbwAG, inwieweit die Ursache erhöhter Ablaufwerte überhaupt im Verantwortungsbereich des Einleiters anzusiedeln ist. Auf diese Weise ergibt sich schließlich folgende, in Tabelle 3-9 übersichtsartig zusammengestellte Prüfkaskade bei der Ermittlung der Zahllast:

Tabelle 3-9: Prüfschritte im Rahmen der Ermittlung einer erhöhten Zahllast
(Eigene Darstellung)

	Prüfkriterium	Prüfaspekt	Rechtsgrundlage	Konsequenzen für Zahllast	Zielsetzung
1	Höhere Gewalt	Zurechenbarkeit der Überschreitung	Billigkeits(-Teil-) Erlasse der Länder nach § 163 AO	Ausschluss der Erhöhung	Ausschluss unverschuldeter Anstiege der Schädlichkeit
2	„4-von-5-Regel“	Zurechenbarkeit der Überschreitung	§ 6 Abs. 1 AbwV	Ausschluss der Erhöhung	Ausschluss unverschuldeter Anstiege der Schädlichkeit
3	(Einhaltung erklärter Werte)	Höhe der Überschreitung	§ 4 Abs. 5 AbwAG i.V.m. § 4 Abs. 4 AbwAG	Erhöhung durch Rückfall auf Überwachungswerte	Korrektur der Bemessungsgrundlage
4	Einhaltung der Überwachungswerte	Höhe der Überschreitung	§ 4 Abs. 1 AbwAG i.V.m. § 4 Abs. 4 AbwAG	Erhöhung nach höchstem gemessenen Wert	Vollzugsunterstützung bzgl. Einhaltung der ÜW Korrektur der Bemessungsgrundlage
5	Einhaltung der Überwachungswerte	Häufigkeit der Überschreitung	§ 4 Abs. 1 AbwAG i.V.m. § 4 Abs. 4 AbwAG	Erhöhung für halbes oder ganzes Veranlagungsjahr	Vollzugsunterstützung bzgl. Einhaltung der ÜW Korrektur der Bemessungsgrundlage
6	Einhaltung des Standes der Technik	Höhe der Überschreitung	§ 9 Abs. 5 u. 6 AbwAG	Verdoppelung durch Verlust des Ermäßigungsbonus	Vollzugsunterstützung bzgl. Einhaltung des S.d.T.
7	(Einhaltung der Regeln der Technik)	Zurechenbarkeit der Überschreitung	Billigkeits(-Teil-) Erlasse der Länder nach § 163 AO	(Teil-)Erlass der Erhöhung	Ausschluss unverhältnismäßiger Abgabesteigerungen

Zunächst einmal werden erhöhte Ablaufwerte nicht geahndet, wenn ihr Ursprung der Kategorie „höhere Gewalt“ zuzuordnen ist,⁴⁵² der Abgabepflichtige also aufgrund nicht vorhersehbarer und nicht beherrschbarer Ereignisse die Überschreitung bspw. von Überwachungswerten nicht verhindern konnte. Somit wird der Verantwortungsbereich des Einleiters sehr weit gezogen, und schließt nach Ansicht mancher Juristen etwa auch Hochwasserfolgen mit ein⁴⁵³. In einem zweiten Schritt werden auch jene Fälle von Überschreitungen unberücksichtigt gelassen, die möglicherweise auf technisch unvermeidbare Ablaufschwankungen oder Mess- bzw. Analysefehler zurückgehen („4-von-5-Regel“)⁴⁵⁴. Im Falle einer Erklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG wird drittens geprüft, ob

⁴⁵² Vgl. *Kotulla* (2005), S. 57f; *Köhler/Meyer* (2006), § 4 Rdnr. 251ff.

⁴⁵³ So *Kotulla* (2005), § 2, Rdnr. 45. A.A. offenbar *Köhler/Meyer* (2006), § 3 Rdnr. 253.

⁴⁵⁴ Vgl. *Köhler/Meyer* (2006), § 4 Rdnr. 166f.

der herabklärte Wert eingehalten wurden. Die vierte und fünfte Prüfstufe betreffen die mögliche Überschreitung des Überwachungswertes, wobei sowohl der Umfang der Überschreitung als auch die Häufigkeit von Belang ist. Sechstens ist auch ein möglicher Verstoß gegen die durch den Stand der Technik definierten Anforderungen zu untersuchen, wobei hier i.d.R. die in den Anhängen der AbwV festgelegten Konzentrationswerte im Vordergrund stehen. Schließlich können in einem siebten Schritt im Rahmen von Billigkeits(-Teil-)erlassen zusätzliche Prüfkriterien wie die Einhaltung der Regeln der Technik zur Anwendung kommen, um eine unverhältnismäßige Steigerung der Abgabe zu vermeiden bzw. den Anstieg abzumildern.

In der Übersicht in Tabelle 3-9 wird ersichtlich, dass eine vollzugsunterstützende Wirkung im Rahmen der Ermittlung der Zahllast gleich auf dreierlei Weise erzielt wird: Erstens durch die Orientierung der Erhöhung der Abgabe nach § 4 Abs. 4 am höchsten gemessenen Wert – anstatt am Mittelwert aller behördlichen Messungen, was dem Ziel der Präzisierung der Bemessungsgrundlage und damit der Idee einer Lenkungsabgabe eher entsprechen würde –; zweitens durch die Ausdehnung der Erhöhung auf den halben bzw. gesamten Veranlagungszeitraum, ungeachtet der tatsächlichen Dauer der Überschreitung; drittens durch die Knüpfung des Ermäßigungsbonus‘ an die Einhaltung des Standes der Technik. Da die im wasserrechtlichen Bescheid festgesetzten Werte ohnehin nicht hinter den Stand der Technik zurückfallen dürfen, wird dieser anhand der Bemessungsgrundlage sowie des Abgabesatzes gewissermaßen doppelt sanktioniert. Da die Ermäßigungsregelung zudem eine der zentralen Beeinträchtigungen der Lenkungswirkung der Abwasserabgabe darstellt (vgl. Abschnitt 3.1.5), sollte daher zuallererst auf dieses Element verzichtet werden.

Eine weitere Vereinfachung des Verfahrens zur Ermittlung der Zahllast gestaltet sich indes schwierig. Im Hinblick auf die in Abschnitt 3.1.2.5 c. diskutierten Vorschläge zur Entschärfung der „Raketenproblematik“ könnte erwogen werden, über eine Schätzung der Dauer der Überschreitung die faktische Sanktionswirkung von § 4 Abs. 4 deutlich zu reduzieren. Allerdings setzt dieser Ansatz voraus, dass Behörden in der Lage sind, die jeweilige Überschreitung eben diesem Verantwortungsbereich zuzuordnen bzw. sie außerhalb zu verorten. Dies dürfte jedoch in der Praxis häufig kaum möglich sein. Erwogen werden kann hingegen ein Verzicht auf die abgabenrechtliche Anwendung der 4-von-5-Regelung, was zusätzlich zu einer Vereinfachung den Vorteil einer Reduzierung des Vollzugaufwands hätte (vgl. auch den folgenden Abschnitt cc). Insgesamt wäre bei Anwendung dieser Vereinfachungsoptionen eine hinreichende Sanktionswirkung hinsichtlich wasserrechtlicher Standards durch die Erhöhung nach § 4 Abs. 4 weiterhin gegeben. Bei Ergänzung der Bescheidlösung durch eine optionale Messlösung sollte zudem das Institut der Herabklärung verzichtet werden.

cc. Anwendung der 4-von-5-Regel

Mit Blick auf die mit der 4-von-5-Regel verbundene Begünstigung normwidrigen Einleitungsverhaltens im Bereich von Überschreitungen von Überwachungswerten von bis zu 100 % ist zu fragen, ob die Anwendung von § 6 AbwV im Abgabenrecht weiterhin als sinnvoll anzusehen ist. Die oben genannten Fragezeichen – Berücksichtigung von unvermeidbaren Schwankungen bereits durch Überwachungswerte, gleichermaßen zahllasttreibende wie zahllastsenkende Wirkung dieser Schwankungen – legen es nahe, auf eine Anwendung der 4-von-5-Regel im Zuge der Abgabefestsetzung zu verzichten. Dies würde zusätzlich zur Unterbindung vorsätzlich normwidrigen Verhaltens auch einen nicht unerheblichen Beitrag zur Vereinfachung des

komplizierten Sanktionsregimes leisten, Anreize für einen prozessstabilen Betrieb erhöhen sowie den Vollzugsaufwand reduzieren.

Allerdings könnte ein solcher Schritt auch dazu führen, dass bei der Festlegung von Überwachungswerten zukünftig eine noch größere Sicherheitsmarge einkalkuliert wird, was die grundsätzlichen Probleme des Bescheidprinzips (keine Abbildung der tatsächlichen Schadstofffracht) weiter verschärft. Daher sollte lediglich bei einer Reform, welche den Schwerpunkt auf die Unterbindung illegalen Einleiterverhaltens setzt, die gegenwärtige Anwendung der 4-von-5 Regel revidiert werden. Anstelle eines völligen Ausschlusses der Anwendung im Abgaberecht sollte im Hinblick auf die genannte Problematik im Zusammenhang mit dem Bescheidprinzip jedoch besser nur eine Verschärfung der Regel erfolgen. So könnten etwa nur noch Überschreitungen von bis zu 50 % des Überwachungswertes berücksichtigt werden, so wie dies bereits in der AbwasserVwV vom 9.11.1988 vorgesehen war⁴⁵⁵.

d. Abzug von Vorbelastungen aus der öffentlichen Wasserversorgung

Da Vorbelastungen nicht dem Verantwortungsbereich des Einleiters zuzurechnen sind und hier dementsprechend eine Lenkungsabgabe auch keine Anreizwirkung entfalten kann, ist die vom Gesetzgeber in § 4 Abs. 3 getroffene Vorabzugsregelung grundsätzlich sinnvoll. Dies sollte daher auch für Vorbelastungen aus der öffentlichen Wasserversorgung gelten. Nach Einschätzungen der Vertreter der Bundesländer im Praxis-Begleitkreis stellt sich hierbei allerdings das Problem, dass eine verlässliche Bestimmung der entsprechenden Vorbelastung kaum möglich ist. Hintergrund sind zum einen die stetigen Schwankungen infolge der sich fortlaufend verändernden Zusammensetzung aus unterschiedlichen Quellen. Zum anderen ist eine verlässliche Zuordnung von Vorbelastungen kaum möglich, wenn das gewonnene Wasser nach seinem Gebrauch auf mehrere Kläranlagen verteilt wird. Eine verlässliche anlagenspezifische Bestimmung der Vorbelastung sei daher praktisch ausgeschlossen. Eine Änderung der aktuellen Vorbelastungsregelung des § 4 Abs.3 AbwAG wird daher nicht empfohlen. Des weiteren erscheint eine Auflösung des Konfliktes, der zwischen AbwAG und TrinkwV infolge der unterschiedlichen Anforderungen an die (Ab-)Wasserqualität besteht, über eine Verschärfung der TrinkwV im Sinne einer Angleichung der betroffenen Parameterwerte an die Werte des AbwAG als unrealistisch. Die betroffenen Schwellen- bzw. Grenzwerte (z. B. für den Parameter Stickstoff) in den jeweiligen Rechtstexten weichen aufgrund der unterschiedlichen Schutzrichtungen und -güter zu weit voneinander ab.

e. Klarstellung bzgl. § 6 Abs. 1 S. 1-3 AbwAG

Vor dem Hintergrund der in diesem Bericht vorgeschlagenen Erweiterung der Abwasserabgabe um neue Schadparameter ist an eine gesetzliche Klarstellung des § 6 Abs. 1 S. 1-3 AbwAG dahingehend zu denken, dass bei neueingeführten Parametern ebenfalls eine Staffelung der Veranlagungsmethoden im Sinne einer vorrangigen Ermittlung der Schädlichkeit entsprechend dem höchsten Messergebnis der behördlichen Überwachung gegenüber einer nachrangigen behördlichen Schätzung der Veranlagungsgrundlagen gilt.

⁴⁵⁵ Vgl. zur Entwicklung der 4-von-5-Regel Köhler/Meyer (2006), § 4 Rdnr. 166.

f. Klarstellung bzgl. § 4 Abs. 5 Satz 1 AbwAG

Sofern das Institut der Herabklärung alternativ zu einer optionalen Messlösung beibehalten bleibt, sollte eine Klarstellung dahingehend erfolgen, ob sich die abwassermengenspezifische Herabklärung auf die gesamte Abwassermenge oder lediglich die im Bescheid festgesetzte Schmutzwassermenge beziehen soll. Da der Zweck der Herabklärung darin besteht, dem Einleiter für Anstrengungen zur Reduzierung der Schadstofffracht zu honorieren bzw. entsprechende Anreize zu setzen, liegt es nahe, hierbei auf die Schmutzwassermenge abzustellen, da es im Wesentlichen diese Größe ist, welche der Einleiter beeinflussen kann. Würde § 4 Abs. 5 eine 20 %ige Minderung der gesamten Abwassermenge voraussetzen, liefe der Abgabepflichtige im Falle von starken Niederschlägen u. U. in Gefahr, ohne eigenes Verschulden auf die ursprünglichen Bescheidwerte zurückzufallen. Daher sollte der Begriff „Abwassermenge“ in § 4 Abs. 5 S. 1 durch den der „Schmutzwassermenge“ ersetzt werden.

g. Optionen zur Vereinheitlichung des Vollzugs hinsichtlich der Ermittlung der Bemessungsgrundlage

Grundsätzlich ist ein verschiedenartiger Gesetzesvollzug innerhalb der Bundesländer hinzunehmen und von der verfassungsrechtlichen Ordnung gedeckt und gewollt, da die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (Art. 30, 83 Abs. 1, 84 Abs. 1 S. 1 GG). Eine Feinsteuerung des Vollzuges von Bundesgesetzen kann aber über Art. 84 Abs. 2 GG erreicht werden, indem die Bundesregierung⁴⁵⁶ mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften für den Vollzug des materiellen Bundesrechts sowie die Durchführung des Bundesgesetzes (Behördenorganisation, Verwaltungsverfahren) erlässt.⁴⁵⁷ Eine solche Einführung von verbindlichen Vollzugsregeln steht im freien Ermessen der Bundesregierung und ist nur in Ausnahmefällen geboten, z. B. wenn die in dem verschiedenartigen Gesetzesvollzug liegende Abweichung im Hinblick auf die bezweckte Bundeseinheitlichkeit nicht mehr hinnehmbar ist.⁴⁵⁸ Verbindliche bundesrechtliche Vollzugsregelungen im Bereich von § 4 AbwAG bedingen verschiedene Vorteile wie z. B. die Entwirrung der komplizierten und unübersichtlichen Regelungsansätze der Länder mit entsprechender Fokussierung auf eine Struktur sowie eine einheitlichere und vergleichbarere Bemessung und Belastung der Einleiter mit der Abwasserabgabe. Auf der anderen Seite eröffnet der Föderalismus - grundsätzlich gewollt - den Ländern Handlungsspielräume im Vollzug des AbwAG und ermöglicht es den Ländern, eigene Schwerpunkte im Vollzug zu setzen. Wird jedoch ein einheitlicherer Gesetzesvollzug des AbwAG angestrebt, - der mitunter auch von einzelnen Ländervertretern aus o.g. Gründen präferiert wird - , so empfiehlt sich der Erlass einer entsprechenden allgemeinen Verwaltungsvorschrift mit entsprechenden Vorgaben (z. B. Einführung einer einheitlichen Berechnungsmethode zur Bestimmung der Jahresschmutzwassermenge, nähere Definition bezüglich der Zurechnung der Vorbelastung, Modell zur Deckelung der Raketeneffekte, Ausgestaltung des Messprogramms) nach Art. 84 Abs. 2 GG oder aber eine überarbeitete gesetzliche Regelung im AbwAG.

⁴⁵⁶ Gemeint ist das gesamte Verfassungsorgan i.S.v. Art. 62 GG, so dass eine Delegation auf einzelne Minister oder nachgeordnete Behörden unzulässig ist. Vgl. BVerfGE 100, 249, 261; *Kirchhof*, in: *Maunz-Düring* (2011), Art. 84 Rdn. 181.

⁴⁵⁷ Ausführlich hierzu: *Kirchhof*, in: *Maunz/Dürig* (2009), Art. 84 Rdn.170.

⁴⁵⁸ VG Arnsberg, Urt. v. 29.6.2012, 12 K 955/11, Rdn. 65 unter Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 02.11.1994, 1 BvR 1048/90; BVerfGE 11, S. 6 ff.

3.1.2.6 Zusammenfassung

Das Verfahren der Ermittlung der Schadeinheiten als Grundlage der Berechnung der Zahllast ist in vielerlei Hinsicht reformbedürftig. Zum einen findet über die aktuelle Veranlagung nach Überwachungswerten keine Bemessung der Abgabe anhand der tatsächlich eingeleiteten Schadstofffracht sondern anhand behördlich zugestander Schadstoffkontingente statt. Somit schlagen sich Frachtreduktionen nicht in der Zahllast wider, wodurch Anreize zur Mindernutzung abgeschwächt werden. Auch die in § 4 Abs. 5 gebotene Möglichkeit, Überwachungswerte herabzuerklären, bietet keinen zufriedenstellenden Ausweg, da auch hier tatsächlich eingeleitete Frachten keine Rolle spielen und die Regelung durch Überfrachtung von Zielstellungen keine ausreichend wirksamen Anreize zur Wahrnehmung bietet.

Zur Verbesserung der Anreizwirkung wird zunächst empfohlen, die derzeitige Bescheidlösung um eine **optionale Messlösung** zu ergänzen. Zur Vermeidung unnötigen Vollzugsaufwands sollte die Veranlagung nach Bescheid gleichwohl weiterhin als Standard gelten, von dem zugunsten einer Messlösung abgewichen werden darf. Würde die Messlösung als Regelveranlagung gesetzt, würde voraussichtlich eine hohe Anzahl von Einleitern zunächst neu veranlagt und müsste im Anschluss auf Antrag wieder auf die bisherige Bescheidveranlagung zurückversetzt werden.

Die Vorteile einer Messlösung werden vor allem in der direkteren Anreizwirkung zur Reduzierung der Abwasserbelastung gesehen. Dabei wird nicht verkannt, dass eine optionale Messlösung möglicherweise auch heute bestehende Anreize zur Vermeidung von Belastungsspitzen abschwächen und damit weniger vollzugsunterstützend wirken könnte. Auch dürfte die Umsetzung einer solchen Messlösung bei den Einleitern zu einem höheren Vollzugsaufwand führen, jedoch in keinem Fall zu einer höheren Gesamtlast aus Zahllast und Vollzugsaufwand, da die Einleiter selber bestimmen, ob sie nach Messlösung veranlagt werden wollen.

Insgesamt werden also Lenkungs-Vorteile gesehen, die nicht mit einer Mehrbelastung der Einleiter einhergehen, da die optionale Ausgestaltung nur die Einleiter zu einem Übergang auf die Messlösung bewegen wird, die davon Vorteile haben. Es steht zu vermuten, dass die Messlösung auch zusätzlichen Aufwand bei den zuständigen Aufsichtsbehörden mit sich bringen wird. Zum einen könnten für Überprüfungen auch Sachverständige und/oder anerkannte Prüfstellen einbezogen werden, zum anderen könnten mit einem abgestimmten und anerkannten Messprogramm auch administrativer Aufwand durch rechtliche Auseinandersetzungen vermieden werden. Für die **Ausgestaltung der Messlösung** wird eine **kontinuierliche Abflussmessung** vorgeschlagen und die **Ermittlung von Tagesmittelwerten der Schadparameter auf Grundlage volumen- oder mengenproportionalen 24h-Mischproben**. Die Mindestanzahl der Probenahmen sollte sich an der EU-Richtlinie 91/271/EWG und der Praxis der Länder bei den Herabklärungen orientieren. 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.

Zusätzlich zur Problematik der mangelnden Präzision birgt das Verfahren zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage mit § 4 Abs. 4 eine komplizierte Regelung zur **Korrektur der zugrunde zulegenden Schadstofffracht im Falle einer Überschreitung der Überwachungswerte**. Die in diesem Fall vorgenommene Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten kann beträchtliche Ausmaße annehmen, die zwar erhebliche vollzugsunterstützende Wirkung entfalten, jedoch unter Lenkungs-

gesichtspunkten fragwürdig sind und zudem in Einzelfällen für Einleiter erhebliche finanzielle Risiken bedeuten können. Darüber hinaus ist das komplexe Sanktionssystem mit mehreren rechtlichen Unsicherheiten behaftet, die eine z. T. im Hinblick auf die Zielsetzung der Abgabe problematische Rechtsprechung hervorgerufen haben. Auch bestehen erhebliche Unterschiede im Vollzug durch die Bundesländer, was eine unübersichtliche und u. U. wettbewerbsverzerrende Gemengelage zur Folge hat.

Das **Korrektur- und Sanktionssystem nach § 4 Abs. 4** sollte daher entschärft, vereinfacht und von den genannten Unsicherheiten und ggf. Unterschieden im Ländervollzug bereinigt werden. Eine Entschärfung der teils drastischen Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten bei Überschreitung von Überwachungswerten kann über die Einführung eines Teilerlasses erreicht werden, wie er bereits in Hessen praktiziert wird. Hierbei wird dem Abgabenschuldner bei sehr hohen Überschreitungen ein Teil der erhöhten Abgabe erlassen. Voraussetzung ist, dass es sich beim erhöhten Messwert um eine außergewöhnliche Belastungsspitze handelt, wobei diese Außergewöhnlichkeit durch bestimmte Voraussetzungen definiert ist (z. B. Einmaligkeit der Überschreitung nach behördlichen Messergebnissen, keine starke Überschreitung nach Maßgabe der Ergebnisse der Eigenkontrolle). Auch wenn bei einer Überarbeitung des Sanktionsregimes dem Gesichtspunkt der Unterbindung illegalen Einleiterverhaltens besondere Priorität eingeräumt wird, sollte ein solcher Teilerlass in Betracht gezogen werden. Statt auf diesen zu verzichten, erscheint es sinnvoller, die 4-von-5-Regel gemäß § 6 Abs. 1 AbwV wieder zu verschärfen und nur noch für Überschreitungen von maximal 50 % des relevanten Wertes anzuwenden. Auf diese Weise wird die Übersanktionierung außergewöhnlicher Überschreitungen abgebaut, während im Gegenzug der Optionenraum für bewusst in Kauf genommene moderate Überschreitungen eingeschränkt wird.

Hiermit ist eine weitere Zunahme der Komplexität des Sanktionsregimes verbunden. Eine Vereinfachung des Regimes, zu dem auch die Ermäßigungsoption nach § 9 Abs. 5 zu zählen ist, gestaltet sich jedoch schwierig. Die zahlreichen Schritte der Prüfung, ob und in welcher Höhe die Zahllast zu erhöhen ist, stellen auf die Zurechenbarkeit der Überschreitung sowie ihren Umfang ab. Eine Reduzierung der Prüfschritte würde daher entweder Erhöhungen bei Überschreitungen zur Folge haben, die nicht dem (sehr weit bemessenen) Verantwortungsbereich des Einleiters zuzurechnen sind, weshalb hiervon auch keine Lenkungswirkung ausgehen kann. Oder aber die bereits sehr schwache Verbindung zwischen Umfang der Überschreitung und Umfang der Erhöhung der Abgabeschuld würde noch weiter gelockert. Zur Vereinfachung bietet sich daher lediglich der ohnehin unter Lenkungsaspekten zu empfehlende Verzicht auf die Ermäßigungsoption an.

Hinsichtlich der bestehenden, teils gerichtlich ausgefochtenen Kontroversen um Details der Anwendungspraxis ist festzuhalten, dass sich erstens die strittige Frage eines möglichen Vorabzugs von Vorbelastungen im Wasser aus der öffentlichen Wasserversorgung nach § 4 Abs. 3 nicht durch ein Einbeziehen dieses Falles in die Vorabzugsregelung lösen lässt, da der Umfang der abzuziehenden Schädlichkeit in der Praxis kaum zu ermitteln sein dürfte. Auch eine Auflösung des Konfliktes über eine Verschärfung der TrinkwV im Sinne einer Angleichung der betroffenen Parameterwerte an die Werte des AbwAG erscheint unrealistisch. Zweitens sollte eine Klarstellung dahingehend erfolgen, dass bei einer Veranlagung nach § 6 Abs. 1 AbwAG auf behördliche Messergebnisse (S. 2) anstatt einer behördlichen Schätzung (S. 3) abgestellt wird, wenn bei Ablauf der Erklärungsfrist für den Einleiter noch keine Erklärungspflicht galt, etwa weil der betreffende Schadparameter erst nach Ablauf dieser Frist durch eine Gesetzesänderung hinzugekommen ist.

Drittens sollten Unklarheiten hinsichtlich der Auslegung des Begriffs der „Abwassermenge“ in § 4 Abs. 5 S. 1 durch das Ersetzen des Begriffs durch „Schmutzwassermenge“ beseitigt werden. Mit Blick auf die unterschiedlichen Vollzugspraktiken der Länder kann zudem über eine allgemeine Verwaltungsvorschrift ein stärkere Einheitlichkeit gewährleistet werden, etwa hinsichtlich der unterschiedlichen Methoden zur Ermittlung der Jahresschmutzwassermenge oder der unterschiedlichen Anforderungen an ein Messprogramm nach § 4 Abs. 5 AbwAG.

Tabelle 3-10 zeigt abschließend eine überblicksartige Bewertung der zentralen Reformoptionen im Kontext des Verfahrens der Ermittlung der Bemessungsgrundlage.

Tabelle 3-10: Bewertung der Reformoptionen zum Verfahren der Ermittlung der Bemessungsgrundlage
(Eigene Darstellung)

Reformoption	Kostenverantwortung			Effektivität		Verteilungswirkungen		
	Ökonomische Effizienz		Widerspruchsfreiheit Art. 9 WRRL	eigene Lenkung	Vollzugs-hilfe AbwV	Aufkommen	niedrige Zahl-last	niedriger Vollzugs-aufwand
	Substitutions-Effekte	Einkommens-Effekte						
optionale Messlösung	+	+	+	+	-	-	+	-
§ 4 IV: Teilerlass	(o)	(o)	o	+	-	(-)	(+)	-

3.1.3 Bemessungsgrundlage II: Parameterkatalog

3.1.3.1 Bestehende Regelung

Die Abwasserabgabe zielt auf die kosteneffiziente Verbesserung des chemischen Gewässerzustands. Zu diesem Zweck setzt sie bei zentralen ökologisch und gesundheitlich bedenklichen Stoffen an, die als Schadparameter die Bemessungsgrundlage der Abgabe darstellen. Nach § 3 Abs. 1 AbwAG sind dabei alle Abwassereinleitungen abgabepflichtig, welche substantielle Schadstoffgehalte an oxidierbaren Stoffen, Phosphor, Stickstoff, organischen Halogenverbindungen sowie verschiedenen Metallen (Quecksilber, Cadmium, Chrom, Nickel, Blei, Kupfer und ihre Verbindungen) aufweisen. Zudem entfällt zusätzlich eine Abgabepflicht auf solche Abwässer, deren Giftigkeit gegenüber Fischeiern eine bestimmte Schwelle überschreitet.

3.1.3.2 Bewertung der Bemessungsgrundlage und Lenkungseignung neuer Schadparameter

Die unmittelbare Heranziehung von Emissionen (Frachten) zur Bemessung der Abgabelast ist aus ökonomischer Sicht am ehesten geeignet, die intendierte ökologische und ökonomische Wirkung zu erzielen. Zudem scheiden alternative Bemessungsgrundlagen wie Produktionsinput, Produkte an sich oder Produktionsverfahren schon deshalb aus, weil es sich bei kommunalen Kläranlagen als

eine der zentralen Zielgruppe nicht um Akteure aus dem produzierenden Sektor handelt. Aber auch hinsichtlich gewerblicher Einleiter sind Emissionsabgaben vorzuziehen, da die Anknüpfung an andere Bemessungsgrundlagen Effizienz- und Effektivitätsrisiken bergen, da sie nicht unmittelbar an der Ursache der Gewässerbelastung ansetzen.⁴⁵⁹

Die hohe Wirkmächtigkeit von Emissionsabgaben wird jedoch häufig durch einen erheblichen Vollzugaufwand erkauft. Während etwa bei einer Produktabgabe lediglich Produktmengen zu erheben sind, erfordert die direkte Erfassung von Emissionen nicht selten einen erheblichen technischen und personellen Aufwand und führt darüber auch zu finanziell spürbaren Belastungen. Aus diesem Grund spielt der Umfang des Parameterkataloges nicht nur für die Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz der Abgabe eine wesentliche Rolle, sondern auch im Hinblick auf ihre Effizienz, die durch zu hohe Transaktionskosten gemindert wird. Daher muss bei der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage zwischen der Reichweite bzw. der Genauigkeit der Erfassung gewässerschädigender Stoffe einerseits und dem Ziel einer für Behörden und Einleiter tragfähigen Belastung andererseits abgewogen werden.

Gegenwärtig ist der Umfang des Parameterkataloges nach § 3 AbwAG gemessen an der Liste der prioritären Stoffe gemäß Anhang X WRRL trotz einiger Erweiterungen in der Vergangenheit überschaubar. Dennoch wird von Verbänden der Wasserwirtschaft unter Verweis auf hohe Bürokratiekosten infolge der abgabenrechtlichen Erfassung ökologisch vermeintlich nicht mehr relevanter Schadstoffe eine deutliche Reduzierung z. T. bis auf einen einzigen Parameter angeregt.⁴⁶⁰ Ein derartiger Schritt wäre freilich gleichbedeutend mit einer Teil-Abschaffung der Abwasserabgabe. Hierdurch würden die bereits erreichten Fortschritte im Gewässerschutz in Frage gestellt, da die wirtschaftliche Attraktivität der Verwendung der entsprechenden Schadstoffe wieder zunähme (siehe hierzu auch Abschnitt 2.2). Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass gemäß § 4 Abs. 1 S. 4 bei solchen Schadparametern, die bei einem Einleiter keine relevanten Frachten erwarten lassen, ohnehin von einer Festlegung von Überwachungswerten abgesehen werden kann und in der Praxis überwiegend auch abgesehen wird. In der Regel wird der wasserrechtliche Bescheid lediglich für jene Parameter Überwachungswerte ausweisen, für die in der Abwasserverordnung branchenspezifische Höchstwerte festgesetzt sind. Ist dies der Fall, hat der Gesetzgeber also offensichtlich Handlungsbedarf erkannt, weshalb auch das Ansetzen der Abgabe an dieser Stelle sinnvoll ist. Bei jenen Parametern hingegen, die zwar in § 3 Abs. 1 AbwAG genannt sind, für die aber keine Überwachungswerte zugewiesen werden, entsteht keine Abgabepflicht und folglich auch kein abgabeninduzierter Mess- oder anderweitiger Bürokratieaufwand. Eine Reduzierung des bestehenden Parameterkatalogs ist insofern nicht erforderlich.

Im Gegenzug zu einer Reduzierung des Parameterkataloges in § 3 AbwAG kann es bei zunehmenden Belastungen der Umwelt durch abgaberechtlich bislang nicht erfasste Schadstoffe vielmehr ratsam sein, neue Parameter in die Bemessungsgrundlage aufzunehmen. Dabei steht aus ökonomischer Sicht die Reduzierung der Kosten für Anstrengungen zur Reduzierung der

⁴⁵⁹ So könnte bei einer Abgabe auf Behelfsgrundlagen wie den Umsatz eines Unternehmens eine Reduzierung der Bemessungsgrundlage erfolgen, ohne dass dabei Emissionen vermieden werden, etwa wenn die Umsatzverringerung auf die Einsparung an Personalkosten zurückgeht. Bei der Knüpfung der Abgabepflicht an den Produktionsinput hingegen würden Effizienzpotenziale im Verfahrensbereich etwa durch den Einsatz innerbetrieblicher Recyclingtechnologien nicht erfasst. Vgl. z. B. *Bongaerts/Meyerhoff* et al. (1988), S. 18ff; *Kemper* (1993), S. 39.

⁴⁶⁰ Stellungnahme *DWA* vom 2.11.2012; Stellungnahme *BDEW* vom 27.05.2013.

Schadstoffbelastung im Vordergrund (siehe hierzu Abschnitt 3.1.4.2). Der Verzicht auf die Erfassung relevanter Gewässer-Schadstoffe durch die Abwasserabgabe bedeutet vermeidbare gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsverluste in Form von Umweltschäden und der damit verbundenen Einschränkung von Nutzungsalternativen bzw. infolge des (verstärkten) Einsatzes alternativer, wenig effizienter umweltpolitischer Steuerungsinstrumente. Die Erweiterung des Parameterkataloges trägt daher weniger die Handschrift eines erweiterten Finanzbedarfs der öffentlichen Hand, der mit zunehmenden monetären Belastungen einhergeht.⁴⁶¹ Vielmehr spiegelt sich darin die zunehmende Inanspruchnahme der Gewässer durch menschliche Aktivitäten wider, beispielsweise in Form stetig steigender Nährstoffeinträge aus der industriellen Landwirtschaft, auf die folgerichtig im Zuge der dritten Novelle mit der Aufnahme von Phosphor und Stickstoff in die Bemessungsgrundlage reagiert wurde. In diesem Sinne ist im Zuge einer Aktualisierung der Abwasserabgabe zu prüfen, ob mittlerweile – nach anderthalb Jahrzehnten seit der letztmaligen Novellierung – weitere Belastungsaspekte eine abgabenrechtliche Regulierung nahelegen, sowie ob die bestehenden Parameter einer Überarbeitung bedürfen.

Bevor diese Prüfung im Weiteren vorgenommen und eine Empfehlung hinsichtlich der Aufnahme neuer Parameter ausgesprochen wird, bleibt jedoch zunächst zu klären, welche Schadstoffe sich für eine umweltpolitische Steuerung durch eine Lenkungsabgabe überhaupt *eignen*⁴⁶². Grundsätzlich gilt, dass reine Abgabelösungen im Bereich der Gefahrenabwehr ordnungsrechtlichen Lösungen unterlegen sind. Das betrifft zum einen **akute Gefährdungen**, die ein schnelles Eingreifen erfordern. Während etwa die Einführung von Grenzwerten eine sofortige Verhaltensänderung beim Emittenten nach sich zieht (sofern keine Vollzugsdefizite vorliegen), kann die Anreizwirkung einer Abgabe vom Emittenten zunächst u. U. vollständig an nachgelagerte Akteure in der Verursacherkette bis hin zum Endverbraucher weitergewälzt werden. Bis zur Manifestierung in Form von verändertem Investitions- oder Nachfrageverhalten und anschließenden Produktionsrückgängen können Monate wenn nicht Jahre vergehen. Zum zweiten bieten Umweltabgaben auch bei solchen Schadstoffen keine zufriedenstellende Lösung, bei denen die Überschreitung von Grenzwerten **potenziell irreversible oder anderweitig intolerable Schäden** nach sich zieht. Der Effizienzvorteil dieser Instrumentenklasse ergibt sich ja gerade daraus, dass Vermeidungsanstrengungen nicht im Hinblick auf Grenzwerte, sondern nach Maßgabe dezentraler Vermeidungskosten getroffen werden. Aus dem gleichen Grund stellen auch **Gefahrenstoffe, deren Belastung räumlich stark konzentriert auftritt**, ein durch Abgaben kaum optimal zu lösendes Umweltproblem dar. Übersteigen gerade bei Emittenten im Bereich solcher „hot spots“ die Grenzvermeidungskosten den (Grenz-) Abgabesatz, entscheiden sich die Akteure für das Zahlen der Abgabe; Vermeidungsanstrengungen am Ort der Belastung bleiben dann aus.

Im Fall der Abwasserabgabe gelten diese Einschränkungen allerdings insoweit nur bedingt, als dass die Abgabe nicht isoliert, sondern **im Zusammenspiel mit einer parallel bestehenden ordnungsrechtlichen Basissicherung** durch das Wasserhaushaltsgesetz und nachgelagerten Verordnungen wirkt. Sofern also eine solche Basissicherung für einen abgaberechtlich noch nicht erfassten Schadstoff bereits vorgesehen ist und sich die Freiheitsgrade der Verhaltenslenkung demnach auf den Bereich der Restverschmutzung beschränken, ist die **Gefahrenabwehr nicht nur bereits gewährleistet, sondern kann durch die vollzugsunterstützende Funktion der Abgabe in**

⁴⁶¹ Vgl. z. B. Nisipeanu (2006).

⁴⁶² Vgl. im Folgenden Hansjürgens (1992), S. 62f; Stehling (1999), S. 27f.

der Praxis sogar noch verstärkt werden. Dafür, die Erweiterung der Bemessungsgrundlage der Abwasserabgabe nur auf solche Schadstoffe zu beschränken, die ordnungsrechtlich bereits reguliert sind, spricht auch, dass für diese normierte Messverfahren vorliegen und die private und behördliche Infrastruktur zur Erfassung in Grundzügen vorhanden ist.

Auf der anderen Seite hätte die Aufnahme eines Schadparameters, für den bislang noch keine Emissionsstandards gelten, den Vorteil, dass die Lenkungswirkung in vollem Umfang, also nicht nur wie bisher im Bereich der Restverschmutzung zum Tragen käme. Auf diese Weise ließen sich deutlich höhere Effizienzgewinne bei der Verringerung der Stoffeinträge realisieren als im Zuge des kombinierten Einsatzes von Abgabeinstrument und Emissionsstandard. Voraussetzung hierfür wäre lediglich – neben der genannten Einschränkung hinsichtlich des Bereichs der Gefahrenabwehr –, dass eine **relevante Gruppe von Emittenten bzw. nachgelagerten Verursachern** existiert, deren **Grenzvermeidungskosten substantiell variieren**. Wird der infrage kommende Schadstoff lediglich durch eine sehr kleine Anzahl von Einleitern in die Umwelt entlassen oder ist absehbar, dass nur ein sehr eng begrenzter Katalog an Vermeidungsmaßnahmen zur Verfügung steht, der überall vergleichbare Kosten verursacht, bietet eine Abgablenkung unter reinen Substitutionsgesichtspunkten (und das auch nur unter Vernachlässigung von Einkommenseffekten) keinen Vorteil gegenüber einer ordnungsrechtlichen Steuerung. Hinsichtlich der im Kontext der Abwasserabgabe diskutierten möglichen neuen Schadparameter (siehe Abschnitt 3.1.3.2) trifft jedoch weder das eine noch das andere Ausschlusskriterium zu.

Dabei ist insbesondere zu beachten, dass der Begriff der „**Vermeidungsmaßnahmen**“ **nicht allein auf technische Maßnahmen zur Entfernung von Schadstoffen aus Abwässern abstellt, sondern sämtliche Aktivitäten innerhalb der Verursacherkette umfasst, die zu einer Verringerung der Emissionen führen (inklusive Markt- und Preiseffekte)**. Dazu gehören neben end-of-pipe-Behandlungsmaßnahmen und abwassersparenden Produktionsänderungen (Primäreffekte) auch die Verringerung der Produktions- oder Nachfragemenge aufgrund gestiegener Kosten bzw. Preise, der Marktaustritt von Grenzanbietern oder die Verschlechterung der Wettbewerbsposition besonders umweltschädlich produzierender Marktsubjekte (Sekundäreffekte).⁴⁶³ Zusätzlich zu Substitutionsmaßnahmen regt der mit der Abgabenerhebung verbundene Einkommensentzug Innovationen an, aus denen bspw. gegenwärtig noch nicht vorhandene Behandlungsmöglichkeiten hervorgehen können oder in deren Folge aktuell nicht wettbewerbsfähige Technologien wirtschaftlich werden. **Aus diesen Gründen sind auch solche Schadstoffe, für die gegenwärtig keine (wirtschaftlichen) Behandlungsverfahren zur Verfügung stehen, grundsätzlich einer Abgablenkung zugänglich**. Die Abgabenbelastung kann gerade in dynamischer Perspektive die innovative Schaffung derartiger Lösungen anregen: Aus den genannten Sekundäreffekten ergeben sich nämlich mittel- und langfristige Anreize, diese Lücke zu schließen, also neue kostengünstige Behandlungsverfahren zu entwickeln.

Zentral ist allerdings die Anforderung, dass **verlässliche Messverfahren** zur Feststellung der Gewässerbelastung bestehen und **Einzelstoffe einer Schadstoffklasse durch geeignete Summenparameter** abgebildet werden können, um Zufallslenkung einzelner Stoffe auszuschließen, die erst in Summe Gewässersignifikanz besitzen.

⁴⁶³ Vgl. Gawel/Köck et al. (2011), S. 76 ff.

Schließlich soll auf den Einwand eingegangen werden, bei einigen Schadstoffen wie Mikroverunreinigungen sei die gegenwärtige Abwasserabgabe mit ihrer Beschränkung auf Abwassereinleiter ungeeignet, da lediglich bei den Produzenten und Anwendern der Schadstoffe eine gewünschte Verhaltensänderung zu erreichen sei⁴⁶⁴. Die voranstehenden Ausführungen haben bereits aufgezeigt, dass auch bei fehlenden oder momentan nicht wirtschaftlichen technischen Behandlungslösungen auf Seiten der Einleiter die Abgabe durchaus ihre Wirkung entfalten kann, entweder durch Überwälzung des Abgabeanreizes auf nachgelagerte Verursacher oder in Form des Anregens technischer Innovationen (z. B. in Form neuer oder günstigerer Behandlungsverfahren). Im Falle von Mikroverunreinigungen durch Arzneimittel dürfte vor allem der zweite Wirkkomplex von Bedeutung sein, da Arzneirückstände im Abwasser vor allem aus privater Anwendung stammen, eine Weiterwälzung der Anreize der Abwasserabgabe in diesem Bereich aber aufgrund des fehlenden Schädlichkeitsbezuges von Entwässerungsgebühren jedoch ausbleibt. Ein Ansetzen der Abgabe beim Produzenten und damit an der Quelle von Gewässerschadstoffen trüge zwar dem Ursprungsprinzip stärker Rechnung (vergleiche hierzu Abschnitt 3.1.1.2). Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die betreffenden Stoffe zum Zeitpunkt ihrer Produktion nicht nur eine Eigenschaft als Gewässerschadstoff, sondern zunächst einmal als nutzbringende Substanz (etwa als Arzneistoff oder Pestizid) aufweisen. Setzt eine Abgabe bereits an dieser Stelle an, würden folglich auch Anreize zur Verringerung dieser gesellschaftlich erwünschten Nutzung gesetzt. Unerwünscht und damit geeigneteres Ziel der Vermeidungs- bzw. Minderungsanreize ist jedoch im Kern der Eintrag dieser Stoffe in Umweltmedien. Eine Umsetzung des Ursprungsprinzips sollte daher wenn möglich auf pragmatische Weise, d.h. an der Stelle erfolgen, an der die gewünschte Nutzung der Stoffe abgeschlossen ist und die Eigenschaft als (Gewässer-)Schadstoff in den Vordergrund rückt.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass

- das direkte Ansetzen der Abwasserabgabe an der Schadstofffracht des Abwassers grundsätzlich sinnvoll ist,
- die hierdurch implizierten hohen Vollzugskosten aber bei der Entscheidung über die Aufnahme neuer Schadparameter in die Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden müssen und kein Missverhältnis zum hierbei realisierten ökologischen und ökonomischen Nutzen bestehen darf,
- von einer Reduzierung des Parameterkatalogs abzusehen ist, da dies erreichte Erfolge im Gewässerschutz in Frage stellen würde,
- eine Abgabeneignung für alle Schadparameter besteht, bei denen eine ordnungsrechtliche Basissicherung bereits besteht oder die andernfalls nicht dem Bereich der Gefahrenabwehr zuzuordnen sind und sich als „messbar“ erweisen;
- das Vorhandensein aktuell wirtschaftlicher Behandlungs- oder Vermeidungstechnologie hingegen wegen der Markt- und Preiseffekte der Abgabe keine Voraussetzung für den Abgabeneinsatz ist.

⁴⁶⁴ Vgl. Stellungnahme des BDEW vom 27.05.2013, S. 4.

3.1.3.3 Reformbedarf

Im Rahmen der Anwendung der Bemessungsgrundlagen in der Praxis wurde ferner auch Reformbedarf in Bezug auf die zur Veranlagung herangezogenen Schadparameter nach § 3 Abs. 1 deutlich. Dieser Reformbedarf betrifft sowohl **gegenwärtig zugrunde zulegende Parameter**, die zur Ermittlung der Schadeinheiten nach § 3 Abs. 1 heranzuziehen sind, als auch die Frage nach der **Ergänzung des Parameterkatalogs** um weitere Größen. Hier steht vor allem der Zielaspekt der **Modernisierung** der Abwasserabgabe, d. h. ihre Ausrichtung an aktuellen wasserwirtschaftlichen Gegebenheiten, im Vordergrund (dazu oben Kap. 2). Da überdies seit der letzten Ergänzung des Parameterkatalogs sieben Jahre verstrichen sind, ist eine Prüfung hinsichtlich der erfassten Parameter sowie ggf. in Bezug auf die Höhe der jeweiligen Schadeinheiten angezeigt.

1. Zum einen ist zu prüfen, ob es bei den derzeit im Katalog enthaltenen Parametern Verminderungen oder anderer Modifikation bedarf: Insbesondere stellen sich diesbezüglich die Fragen, inwieweit:
 - Der **gesamte organische Kohlenstoff** (TOC) anstelle des Chemischen Sauerstoffbedarfs CSB zur Ermittlung der organischen Fracht herangezogen werden sollte.
 - Der **gesamte gebundene Stickstoff** (TN_b) den bisher gemessenen Gesamtstickstoffgehalt (N_{ges}) ersetzen sollte.
 - Anforderungen an Metalle anzuheben sind.
2. Zum anderen ist zu prüfen, ob Erweiterungen vorgenommen werden sollten. Vorschläge beziehen sich insbesondere auf die Berücksichtigung von:
 - **Mikroverunreinigungen** und in diesem Zusammenhang auch bisher nicht berücksichtigte, **weitere prioritäre Stoffe** der WRRL,
 - **Salzfrachten** und
 - **Wärme**.

a. Reformbedarf von derzeit im Katalog enthaltenen Parametern

Die Verwendung des Parameters CSB belastet aufgrund der zur Analyse benötigten Stoffe die Umwelt. Überdies ist das Analyseverfahren nicht für kontinuierliche Messungen geeignet. Anstelle des CSB sei der Parameter **TOC** besser für die verbreitete Anwendung geeignet. Im Zusammenhang mit einem Ersatz des CSB wird auch über eine Einführung eines Gesamtstickstoffparameters TN_b diskutiert, der anders als der bisherige Parameter Stickstoff Gesamt (N_{ges}) auch organisch gebundene Stickstoffanteile mit erfasst.

aa. CSB

Der CSB und TOC stellen Möglichkeiten dar, die organische Fracht einer Abwasserprobe zu bestimmen. „Während der CSB als Summe aller auf chemischem Weg oxidierbaren Substanzen ein

Maß für den maximalen erforderlichen Sauerstoffbedarf zur Oxidation der Kohlenstoffverbindungen darstellt, gibt der TOC direkt die Masse des gesamten organischen Kohlenstoffs an.⁴⁶⁵

Bei der Bestimmung des CSB kommen toxische und gesundheitsschädliche Chemikalien zum Einsatz. Dabei fallen mit Schwermetallen (Hg, Ag, Cr) belastete Abwässer an. Die Bestimmung des TOC ist gegenüber der des CSB weitaus umweltschonender. Bereits in der Bundesratssitzung vom 27.11.1998 wurde eine Umstellung befürwortet (BR-Drs. 781/98). Allerdings wurde schon in den vorlaufenden Ausschussberatungen auf den Kostenaufwand für die Umstellung der Analyse- und Messverfahren hingewiesen. Bis heute ist der Bundesratsbeschluss nicht umgesetzt worden. Da die Bestimmung des TOC aber nicht nur umweltschonender ist, sondern sich auch besser automatisieren lässt, streben die Fachbehörden von Bund und Ländern weiterhin die Einführung des TOC als maßgebenden Parameter in der Abwasserverordnung an.

Eine allgemeine Umrechnung vom Summenparameter CSB in TOC ist nicht möglich, da beide Parameter unterschiedliche Sachverhalte abbilden. Eine Umrechnung für einzelne Abwasserproben gelingt nur, wenn alle Einzelstoffe in der Probe bekannt sind, vgl. Tabelle 3-11. Dies ist aber in der Regel nicht der Fall. Auch besteht der Sinn des Summenparameters gerade darin, die Einzelbestimmung verzichtbar zu machen.

Tabelle 3-11: TOC- und CSB Gehalte und deren Verhältnis bei definierten Einzelstoffen und bekannter Konzentration

(Öller, 2009, S. 7)

Stoff	Formel	M [g/mol]	TOC [mg C/l]	CSB [mg O ₂ /l]	CSB:TOC [mg O ₂ / mg C]
Ameisensäure	HCOOH	46,03	26	35	1,35
Isopropanol	(H ₃ C) ₂ CH(OH)	60,10	60	240	4,00

Anstelle einer allgemeingültigen Umrechnung ergäbe sich vielmehr für jedes Unternehmen ein eigenes Umrechnungsverhältnis, das von der spezifischen Abwasserzusammensetzung auf einer Kläranlage abhängt. Nach Auffassung des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) sollte deshalb für eine Umstellung von CSB auf TOC ein für jede Abwasserbehandlungsanlage jeweils anlagenspezifischer Umrechnungsfaktor bestimmt werden⁴⁶⁶. Kritisch sieht der VKU eine bloße Anpassung mit Hilfe eines einheitlichen Umrechnungsfaktors, da eine pauschale Umrechnung mit einem festen Faktor nicht wissenschaftlich begründbar sei. In der Tat zeigen Untersuchungen erhebliche Unterschiede zwischen den CSB/TOC Verhältnissen einzelner Branchen (vgl. Tabelle 3-12). Auch innerhalb der Branchen gibt es erhebliche Unterschiede. Eine unternehmensindividuelle Festlegung von CSB/TOC-Verhältnissen würde allerdings nicht auf einen Wechsel des Abgabeparameters, sondern nur auf einen Wechsel des Analyseverfahrens (TOC statt CSB) hinauslaufen. Es muss bezweifelt werden, dass eine Vielzahl unternehmensindividueller

⁴⁶⁵ Braun et al. (1999), S. 26.

⁴⁶⁶ Stellungnahme des VKU zum Forschungsbericht „Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmengelt zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe“; 2011.

Umrechnungen von CSB in TOC administrativ vollziehbar ist. Die Abwasserverordnung bestimmt deshalb bereits heute „Ein in der wasserrechtlichen Zulassung festgesetzter Wert für den Chemischen Sauerstoffbedarf (CSB) gilt auch als eingehalten, wenn der vierfache Wert des gesamten organisch gebundenen Kohlenstoffs (TOC), bestimmt in Milligramm je Liter, diesen Wert nicht überschreitet.“ Die Europäische Umweltagentur sieht in Fragen des Gewässerschutzes ein mittleres Umrechnungsverhältnis von ca. $TOC = CSB/3$ als repräsentativ an:

*“All of the organic (carbon-containing) substances in natural waters may be termed TOC. There are many natural and man-made substances that all contribute to TOC. TOC is partly broken down by micro-organisms, in the process consuming oxygen. At high TOC concentrations, so much oxygen in the water may be used up that there is not enough to support fish and other aquatic animals, which then die. TOC can be measured directly in samples of water by treating it with chemical oxidants and then measuring the amount of carbon dioxide released. Alternatively it can be measured by determining how much oxygen it uses up during its complete oxidation to carbon dioxide. This is expressed in terms of the Chemical Oxygen Demand (COD). On an average the ratio COD/TOC is about 3:1 “.*⁴⁶⁷

Tabelle 3-12: Auszug der bestimmten CSB/ TOC Verhältnisse der AbwV
(Braun et al., 1999)

Anhang AbwV	Branche	Mittelwert CSB/ TOC Konz.-quotienten	Standardabweichung
1 GK 1	Gemeinden	3,23	0,42
1 GK 2	Gemeinden	3,16	0,41
1 GK 3	Gemeinden	2,99	0,37
1 GK 4	Gemeinden	2,99	0,37
GK 5	Gemeinden	2,92	0,39
2	Braunkohle-Brikettfabrikation	3,30	0,5
3	Milchverarbeitung	3,48	0,64
4	Ölsaatenaufbereitung, Speisefett- und Speiseölraffination	3,64	0,70
5	Herstellung von Obst- und Gemüseprodukten	2,86	0,38
6	Herstellung von Erfrischungsgetränken und Getränkeabfüllung	Weniger als 10 Vergleichsergebnisse	
7	Fischverarbeitung	3,51	0,45
8	Kartoffelverarbeitung	3,20	0,41
9	Herstellung von Beschichtungsstoffen und Lackharzen	3,64	0,24
10	Fleischwirtschaft	3,26	0,41
11	Brauereien	3,34	0,60
12	Herstellung von Alkohol und alkoholischen Getränken	Weniger als 10 Vergleichsergebnisse	

⁴⁶⁷Vgl. „dataservice“ unter <http://dataservice.eea.eu.int>
[http://glossary.eea.europa.eu/terminology/concept_html?term=total%20organic%20carbon%20\(toc\)](http://glossary.eea.europa.eu/terminology/concept_html?term=total%20organic%20carbon%20(toc))

Anhang AbwV	Branche	Mittelwert CSB/ TOC Konz.- quotienten	Standard- abweichung
13	Holzfasierplatten	3,28	0,36
14	Trocknung pflanzlicher Produkte für die Futtermittelherstellung	Weniger als 10 Vergleichsergebnisse	
15	Herstellung von Hautleim, Gelatine und Knochenleim	4,28	1,62
16	Steinkohlensaufbereitung	4,00	1,18
17	Herstellung keramischer Erzeugnisse	2,87	0,33
18	Zuckerherstellung	2,92	0,36
19	Zellstoffherzeugung	2,75	0,18
20	Verarbeitung tierischer Nebenprodukte	3,87	1,0
21	Mälzereien	3,04	0,23
25	Lederherstellung, Pelzveredlung, Lederfaserstoffherstellung	3,56	0,42
41	Glas und künstliche Mineralfasern	2,62	0,25
46	Steinkohlverkokung	2,65	0,18

Das Problem eines „richtigen“ CSB/TOC – Verhältnisses ist wissenschaftlich nicht lösbar und kann nur auf dem Wege einer Konvention erfolgen.

Es wird deshalb vorgeschlagen, in Übereinstimmung mit einer bereits vielfachen geübten Messpraxis, auf die Bewertung der Schädwirkung des Abwassers durch den Chemischen Sauerstoffbedarf zu verzichten und stattdessen künftig die Schädwirkung durch den Gesamtgehalt der abzubauenen organischen Kohlenstoffverbindungen des Abwassers als Grundlage für die Abwasserabgabe heranzuziehen. Diese ist als TOC entsprechend der in der Abwasserverordnung genannten Messvorschrift zu messen.

bb. Gesamter gebundener Stickstoff TN_b als Ersatz für den derzeitigen Stickstoffparameter des Abwasserabgabengesetzes

Als weitere Vereinfachung kann der Ersatz der derzeitigen Stickstoffparameter durch den Parameter TN_b gelten. Stickstoff, gesamt, (N_{ges}) ist bisher nach der Abwasserverordnung und dem Abwasserabgabengesetz als Summe des Ammonium-Stickstoffs (NH_4-N), des Nitrat- und Nitritstickstoffs (NO_3-N und des NO_2-N) definiert. Der organisch gebundene Stickstoff wird bisher nicht mit erfasst. Demgegenüber enthält der Parameter des gesamten gebundenen Stickstoffs (Total N bound - TN_b) neben den Größen des N_{ges} auch den organisch gebundenen Stickstoff.

Aus ökologischer Sicht ist ein Ersatz sinnvoll, da organisch gebundene Stickstoffverbindungen ebenfalls als Nährstoffe verfügbar werden können, d.h. eine Umwandlung in NH_4-N und NO_3-N in den Gewässern erfolgen kann.⁴⁶⁸ Aus messtechnischer Sicht ist ein Ersatz besonders dann sinnvoll, wenn auch ein Ersatz des CSB durch den Parameter TOC erfolgt, da Analyseapparaturen für den einen Parameter mit nur geringem Umrüstungsaufwand auch für den anderen Parameter zu verwenden sind.

⁴⁶⁸ Vgl. Braun et al. (1999), S. 9, 148.

cc. Weitere Parameter

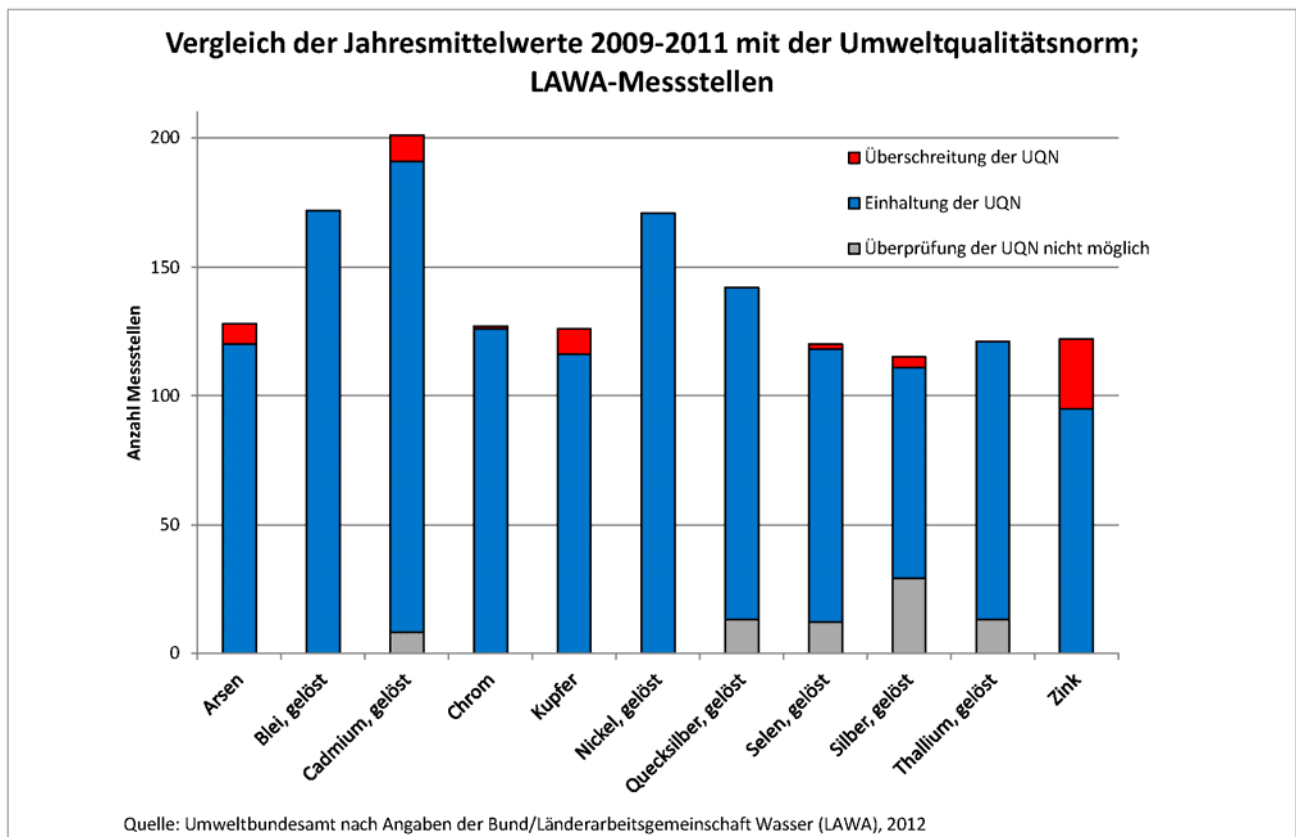
Vereinzelt wird angemerkt, dass weiterer technischer Aufwand zur Reduzierung von Phosphor und Stickstoff auf Kläranlagen nicht zu rechtfertigen sei angesichts der Tatsache, dass der größte Teil der Nährstofffracht heute aus diffusen Quellen stamme.⁴⁶⁹ Da jedoch Binnengewässer und Randmeere nach wie vor unter zu hohen Nährstoffeinträgen leiden, erscheint es nicht angemessen, auf die entsprechenden finanziellen Anreize zur Abwasserreinigung zu verzichten. Wie einer jüngsten Veröffentlichung von Nisipeanu et al. (2013) zu entnehmen ist, liegt bei großen Kläranlagen auch das Abgabenaufkommen aus den Parametern Phosphor und Stickstoff in der gleichen Größenordnung wie das aus dem Parameter CSB.⁴⁷⁰ Einschränkungen oder Änderungen bei den Parametern Stickstoff und Phosphor werden deshalb nicht empfohlen.

Ferner wird diskutiert, ob die Schadeinheiten für Metalle anzuheben sind, da eine Reihe von Messstellen der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser Überschreitungen der Umweltqualitätsziele für Oberflächengewässer anzeigt (siehe Abbildung 3-7). Als problematisch stellen sich danach Arsen, Cadmium, Kupfer und Zink dar. Die Ursachen scheinen jedoch nur teilweise auf Einleitungen aus Kläranlagen, vor allem auf Niederschlagswassereinleitungen (Kupfer und Zink) zurückzuführen sein, sondern zu einem wesentlichen Teil auf Bergbaultstandorte (Arsen und Cadmium) und Erosion.

⁴⁶⁹ Vgl. Zöllner, in: Sieder/Zeitler et al. (2012), § 3 Rn. 1.

⁴⁷⁰ Vgl. Nisipeanu, P., Lemmel, P., Frece, N. (2013).

Abbildung 3-7: Überschreitung der Umweltqualitätsnormen für Metalle in Oberflächengewässern
(UBA, 2012)

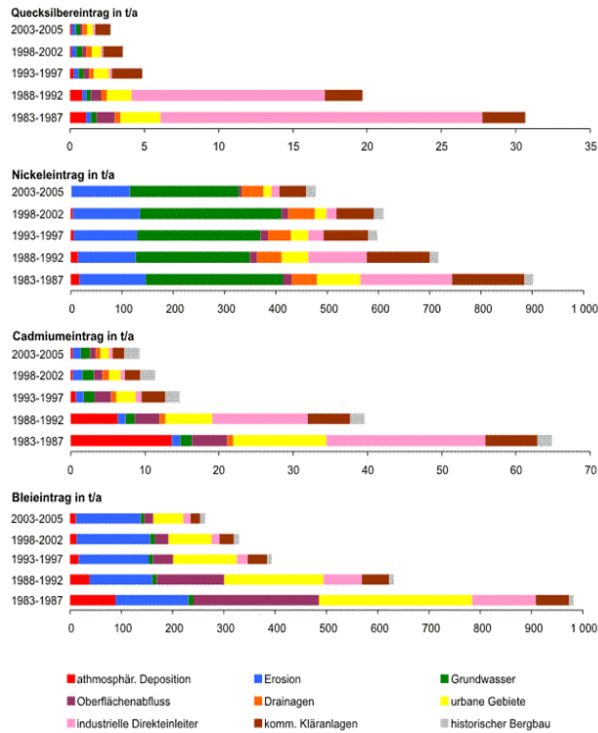


Zwar sind die Gesamtemissionen in den letzten Jahren ganz erheblich zurückgegangen, wie die nachfolgenden Abbildungen des Umweltbundesamtes zeigen (Abbildung 3-8); dennoch werden z. B. für Kupfer und Zink Überschreitungen der Umweltqualitätsnormen der EU-Wasserrahmenrichtlinie für Schwebstoffe in Mittel-, Nord- und Westdeutschland festgestellt (vgl. Abbildung 3-9). *Hillenbrand et al.* (2005) haben in ihren Untersuchungen die große Bedeutung der urbanen Flächen hervorgehoben, die für ca. 30% der Einträge verantwortlich sind. Danach wäre als übergreifende Maßnahme eine verbesserte Behandlung des abzuleitenden Niederschlagswassers sowohl im Misch- als auch im Trennsystem anzustreben. Weitere Schritte außerhalb des Wassersektors könnten die Substitution von Metallen in Bremsbelägen und die (bessere) Beschichtung von metallenen Bauelementen sein. Die Abbildung 3-10 zeigt, dass die örtliche Verteilung der Belastung der Sedimente mit Zink zu einem großen Teil mit dem Vorherrschen von Stadtentwässerung nach dem Trennsystem korreliert. Dass dies aber nicht der einzige Einflussfaktor ist, zeigen die Messwerte in Westdeutschland und im äußeren Norden.

In dieser Situation könnte von einer modifizierten Abwasserabgabe eine verbesserte Anreizwirkung ausgehen, so könnte die Abwasserabgabe auf Kupfereinträge deutlich erhöht werden, indem bspw. die Schadeinheit halbiert würde und Zink in den Kreis der abgaberelevanten Parameter aufgenommen wird. Angesichts der Emissionsmengen und der vorhandenen Umweltqualitätsziele wäre dann für Zink eine Schadeinheit in der Größenordnung des fünffachen Wertes für Kupfer anzusetzen. Zur Reduzierung des Eintrags über den Niederschlagswasserpfad bei Trennkanaalisation würde hierdurch allerdings kein Beitrag geleistet.

Abbildung 3-8: Entwicklung der Schwermetalleinträge in Gewässer
Quelle: UBA (2009)

Schwermetalleinträge (Quecksilber, Nickel, Cadmium, Blei) aus Punkt- und diffusen Quellen in die Oberflächengewässer in Deutschland



Schwermetalleinträge (Zink, Kupfer und Chrom) aus Punkt- und diffusen Quellen in die Oberflächengewässer in Deutschland

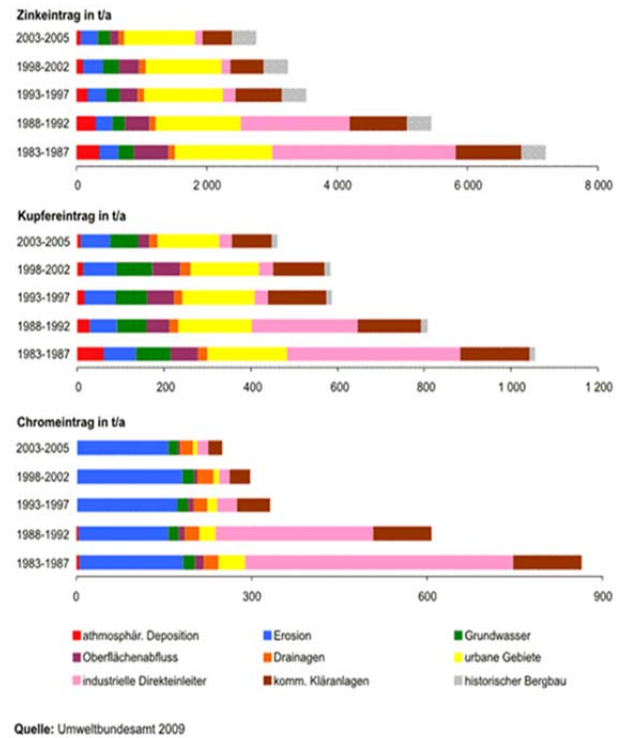


Abbildung 3-9: Zink im Schwebstoff
(UBA/LAWA, o.J.)

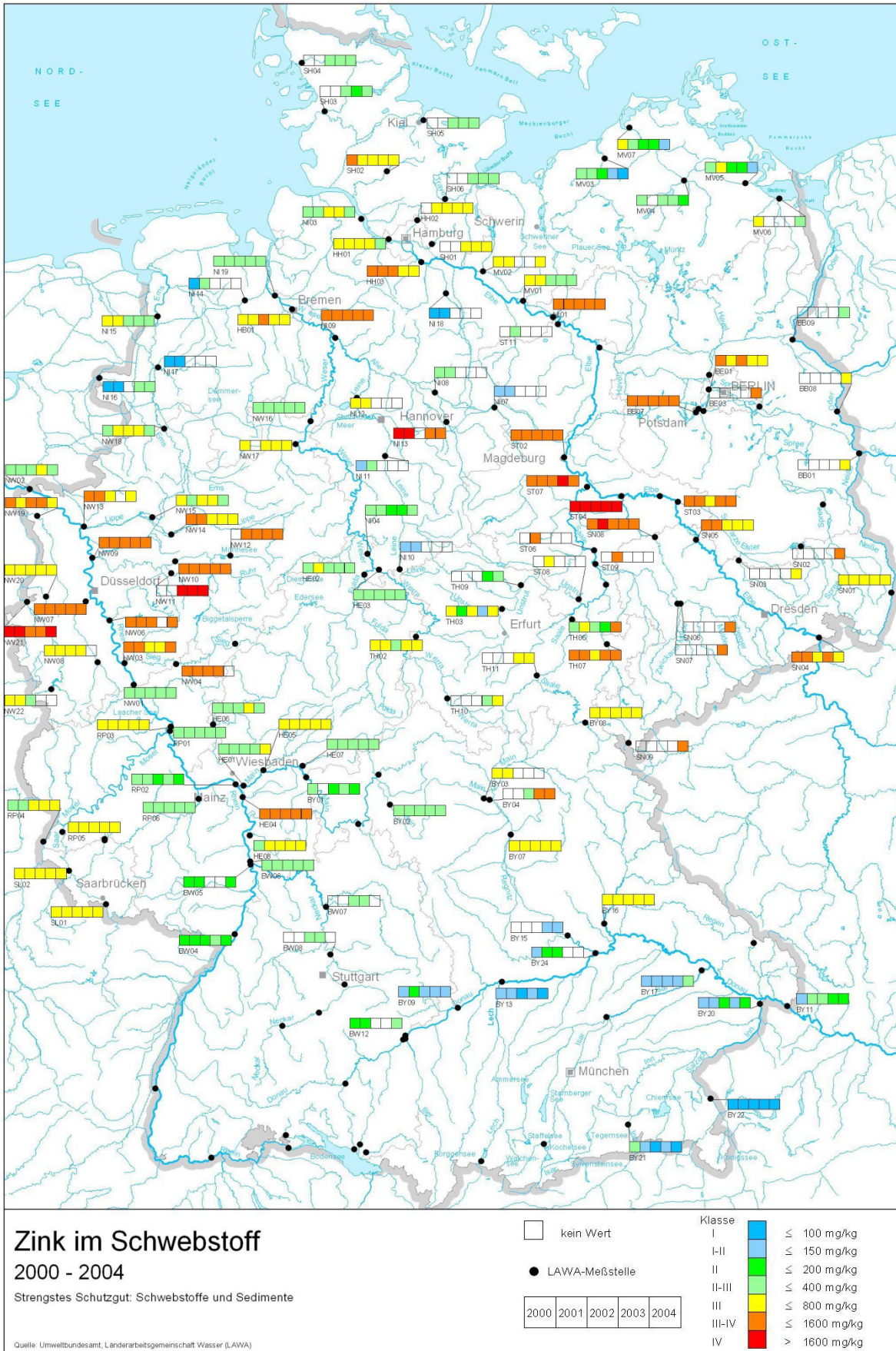
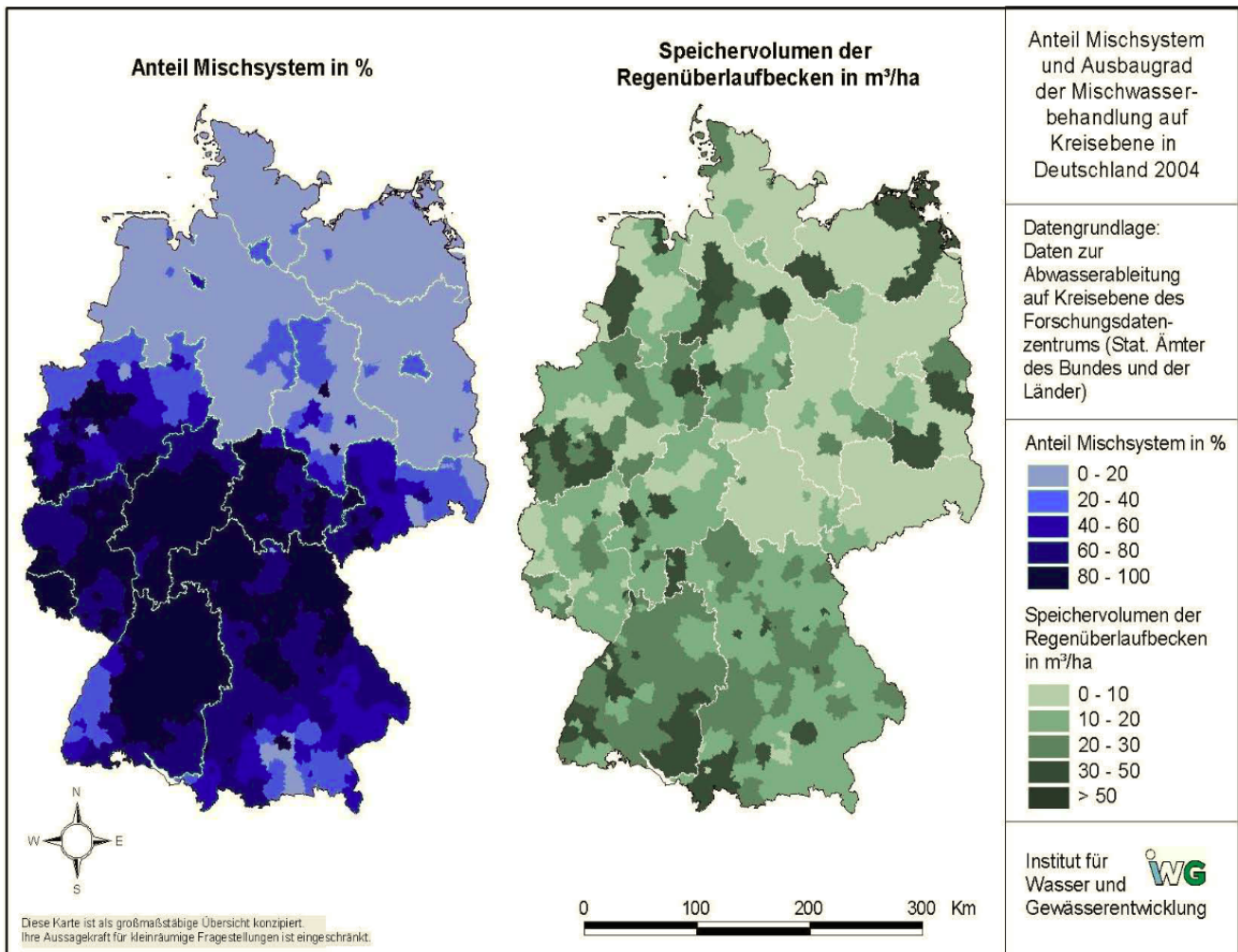


Abbildung 3-10: Stadtentwässerung nach Misch- und Trennsystem in Deutschland
(Fuchs et al., 2010)



b. Prüfung einer Erweiterung des Parameterkatalogs

Mit einer Erweiterung des Parameterkatalogs könnte einerseits auf bestehende und andererseits auf neue Abwasserbelastungen reagiert werden, die in den letzten Jahren zunehmend wasserwirtschaftliche Relevanz entwickeln.

aa. Gefährliche Stoffe

Nach Art. 1 Anstrich c in Verbindung mit Art. 16 Abs. 3 und Abs. 6 der Wasserrahmenrichtlinie besteht die Verpflichtung, den Eintrag prioritärer gefährlicher Stoffe in die Gewässer innerhalb von 20 Jahren zu beenden oder schrittweise einzustellen. Der Parameterkatalog des Abwasserabgabengesetzes enthält mit Cadmium und Quecksilber nur zwei aus der mit Entscheidung Nr. 2455/2001/EG vom Europäischen Parlament und Rat angenommenen Stoffliste. Weitere Stoffe dieser Liste sind im Parameterkatalog nicht explizit enthalten, werden aber durch enthaltene Summen- und Wirkungsparameter mit erfasst. Bisherige Untersuchungen hatten unter Berücksichtigung der Emissionspfade keine Notwendigkeit ergeben, weitere prioritäre gefährliche Stoffe explizit in den

Parameterkatalog aufzunehmen⁴⁷¹. Im Zusammenhang mit den sogenannten Mikroverunreinigungen ist allerdings zu prüfen, ob durch neue Parameter nicht doch materielle Anreize zur Verminderung der Einträge in die Gewässer geschaffen werden sollten (siehe unten).

bb. Wärme

Die eingeleitete Wärmelast kann die Selbstreinigungskraft eines Gewässers erheblich beeinträchtigen und darüber hinaus eine relevante Habitatveränderung gegenüber einem natürlichen Gewässerzustand herstellen. Beeinträchtigend wirken insbesondere Temperatursprünge an Einleitungsstellen. Wärme gilt als ein wesentlicher Parameter für das Erreichen des guten Zustands im Gewässer. Nach *Lange* (2009) sind ca. Zweidrittel der langfristigen Erwärmung der mittleren Temperatur des Rheins auf Kühlwassereinleitungen zurückzuführen.⁴⁷²

Auf europäischer Ebene ist die gesetzliche Grundlage für maximale Abwärmebelastungen von Gewässern die Fischgewässerrichtlinie (2006/44/EWG), welche aber im Oktober 2013 durch die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL - 2000/60/EG) abgelöst wird. Im Rahmen der WRRL darf dann durch Wärmeeinleitung das Erreichen eines guten ökologischen Zustands der Gewässer nicht beeinträchtigt werden.⁴⁷³ Auf bundesdeutscher Ebene gilt außerdem die Oberflächengewässerverordnung (OGewV), welche zur Einstufung des guten ökologischen Zustands Richtwerte für maximale Gewässertemperaturen und Temperaturerhöhungen vorsieht.⁴⁷⁴

Das zulässige Ausmaß der jeweiligen Wärmeeinleitung ist Teil der wasserrechtlichen Zulassung, was sich auch am Beispiel der wasserrechtlichen Erlaubnis des Kohlekraftwerk Moorburgs (Hamburg) zeigen lässt (vgl. Stadt Hamburg, 2011). Ähnliche ältere Bescheide lassen sich auch für Kraftwerke an der Unterweser finden (vgl. Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Bremen (1999)). In der neuen Zulassung für des Kohlekraftwerk Moorburg, mit Baubeginn 2007 und geplantem Betriebsbeginn 2014, werden explizit aus einer Umweltverträglichkeitsprüfung resultierend Einleitungsmenge, Temperatur, die daraus folgende Wärmeeinleitungsmenge sowie maximale Differenztemperaturen für Sommer- und Winterbetrieb festgelegt (vgl. Stadt Hamburg, 2011). Dies bezieht sich allerdings nur auf das Kraftwerk mit Durchlaufkühlung. Das Abfluten von aufkonzentriertem Kühlwasser aus dem geschlossenen Kühlkreislauf ist nur in Bezug auf die Abgabemenge geregelt. Das Beispiel zeigt, dass basierend auf aktueller Rechtslage und behördlicher Umsetzung im Bescheid bereits eine gewisse Datenbasis für eine mögliche Heranziehung zur Abwasserabgabe für den Parameter Wärme vorhanden sein sollte.⁴⁷⁵

Artikel 13 WRRL verlangt das Aufstellen von Bewirtschaftungsplänen für die zehn, in §7 WHG spezifizierten, Flusseinzugsgebiete. Diese beinhalten bereits das Thema Wärmelast bzw. sollten es adressieren (s. bspw. Bayrisches Umweltministerium, 2009, FGG Weser, 2009, Umwelt NRW,

⁴⁷¹ Vgl. *Hillenbrand et al.* (2007).

⁴⁷² Vgl. *Lange*, Studie Wärmelast Rhein, BUND 2009.

⁴⁷³ Ebenda i. V. m. Artikel 8 und Anhang 5 WRRL.

⁴⁷⁴ Siehe Anlage 6 zu § 5 Abs. 4 Satz 2 und Anlage 5 OGewV.

⁴⁷⁵ Ob dies flächendeckend der Fall ist, erscheint jedoch zweifelhaft: Im Begleitkreis wurde darauf hingewiesen, dass in Sachsen lediglich bei 10-20 % der Einleiter Temperaturdaten vorhanden seien. Auch die Wasserwerke Leipzig nehmen keine Temperaturmessungen vor.

2010 und BUND, 2009). In den Bewirtschaftungsplänen zur Donau und Weser wird die Erarbeitung bzw. Überarbeitung eines Wärmelastplans als konkretes Ziel festgelegt. Für die Elbe wurde nur darauf abgezielt, einen Wärmelastplan für die stark betroffene Tideelbe zu erstellen (FGG Elbe, 2009). Die Lastpläne basieren typischerweise auf Modellen zur Bestimmung der Gewässertemperatur und sollen als Entscheidungshilfe für Zulassungsbescheide dienen. Bisher sind allerdings nur wenige aktuelle Wärmelastpläne bzw. aktuelle Studien zur Wärmelast (bspw. BUND, 2009) verfügbar.

Während einerseits vereinzelt angeführt wird, dass bestehende Wärmelastpläne das Problem der Wärmebelastung ausreichend regeln können⁴⁷⁶, könnte andererseits eine Abgabe auf in das Gewässer eingeleitete Wärme einen zusätzlichen Anreiz zur Verbesserung der Ressourceneffizienz bieten. Auch wenn in der chemischen Industrie bereits Energieeinsparstechniken in weitem Umfang Verwendung finden, werden bei der Nutzung von Prozessenergie noch erhebliche Verbesserungspotenziale gesehen⁴⁷⁷. Auch stark belastete kommunale Kläranlagen können mindestens im Winter zu erheblichen Habitatveränderungen führen. Allerdings sahen kommunale Mitglieder des Begleitkreises keine Möglichkeiten, die Wärme im Kläranlagenablauf zu beeinflussen.

cc. Mikroverunreinigungen

„Unter Mikroverunreinigungen versteht man organische Substanzen, welche in den Gewässern in Konzentrationen im Bereich von wenigen Nano- bis Mikrogramm pro Liter vorkommen und die bereits in so tiefen Konzentrationen den Ablauf grundlegender biochemischer Prozesse in der Natur beeinflussen können. Darunter fallen einerseits viele synthetische Substanzen wie Arzneimittelwirkstoffe, Stoffe mit bioziden Eigenschaften (z. B. für Materialschutz oder Gartenpflege), Lebensmittelzusatzstoffe, Inhaltsstoffe von Kosmetika oder Reinigungsmitteln, etc., aber auch Stoffe natürlichen Ursprungs wie beispielsweise Hormone“ (Abegglen/ Siegrist (2012), S. 8). Untersuchungen im Rahmen der acatech⁴⁷⁸ und Empfehlungen des Umweltbundesamtes⁴⁷⁹ sind vorerst auf die Einführung von Umweltqualitätsnormen für Humanarzneimittelrückstände in Gewässern gerichtet, da in den nächsten Jahren mit einem weiteren Anstieg von Humanarzneimittellemissionen in die Gewässer über das Abwasser zu rechnen ist. Hervorgehoben wird aber auch die kontinuierliche Anreicherung von Röntgenkontrastmitteln in der aquatischen Umwelt wegen der ausgeprägten Persistenz dieser Stoffe“⁴⁸⁰.

Nach vielen orientierenden Untersuchungen seit den 90er Jahren u.a. in der Schweiz⁴⁸¹, Berlin⁴⁸², NRW⁴⁸³ und weiteren Regionen werden zurzeit, gefördert durch EU, Bund und Länder, in größerer

⁴⁷⁶ Vgl. Berendes (1995), S. 43 f.

⁴⁷⁷ Insbesondere bei KMU – vgl. Fraunhofer ISI (2009) PI-Mitteilung Nr. 51.

⁴⁷⁸ Vgl. Acatech Position: Georessource Wasser, 2012.

⁴⁷⁹ Vgl. UBA (2012).

⁴⁸⁰ Vgl. Bergmann (2011).

⁴⁸¹ Vgl. Abegglen/Escher et al. (2009).

⁴⁸² Vgl. Krause/Weigert/Heise/Litz (2009).

⁴⁸³ Vgl. z. B. Tacke, D.; Herbst, H.; Köster, S.; Beier, S.; Bergmann, A.; Mälzer, H.-J. (2008).

Zahl effiziente Emissionsminderungsmaßnahmen für unterschiedliche Mikroverunreinigungen untersucht⁴⁸⁴.

Stellte bereits 2004 das Umweltbundesamt fest, dass außer in wirklich naturnahen Quellgebieten Arzneistoffe in sämtlichen Fließgewässern Deutschlands anzutreffen sind⁴⁸⁵, werden inzwischen nicht nur in Niedrigwasserphasen in oberirdischen Gewässern Konzentrationen oberhalb der Vorsorgewerte gemessen⁴⁸⁶, sodass Handlungsbedarf im Rahmen des Gewässerschutzes zu unterstellen ist.

Auf europäischer Ebene werden Mikroverunreinigungen mit Blick auf ihr ökotoxikologisches, gewässerschädigendes Potenzial je nach Stoffgruppe (Metalle, Biozide, Pestizide, Arzneimittel, etc.) mit unterschiedlicher Intensität durch emissions- und immissionsseitige Vorschriften reguliert. Die europäische Kommunalabwasserrichtlinie selbst⁴⁸⁷, die dem Schutz der Umwelt vor schädlichen Auswirkungen der kommunalen Abwässer dient und Mindestanforderungen an die Abwasserbehandlung aufstellt,⁴⁸⁸ enthält jedoch weder Vorgaben bezüglich der Eliminierung von Mikroverunreinigungen durch spezifische Behandlungsstufen noch spezifische Emissionsgrenzwerte für Mikroverunreinigungen im einzuleitenden Kommunalabwasser. Dominierendes Regelwerk im Bereich der europäischen Wasserpolitik ist die Wasserrahmenrichtlinie⁴⁸⁹, die grundsätzlich für alle Arten von Schadstoffen gilt und in den Anhängen VIII, IX und X zur Bestimmung des guten chemischen und guten ökologischen Zustandes der Oberflächengewässer schadstoffbezogene Regulierungen enthält. Im Hinblick auf die besonders im Fokus stehende Gruppe der Arzneistoffe und Hormone ist festzuhalten, dass für diese im gegenwärtigen Recht keine rechtlich verfassten Umweltqualitätsnormen oder Emissionsgrenzwerte existieren⁴⁹⁰. Auch die RL 2008/105/EG⁴⁹¹ i.V.m. Artikel 16 und Anhang X WRRL, die europaweit gültige Umweltqualitätsnormen für die 33 prioritären Schadstoffe des Anhangs X der WRRL sowie für weitere acht sogenannte „andere Schadstoffe“ festschreibt, befasst sich nur mit Industriechemikalien, Pestiziden und Schwermetallen. Arzneistoffe und Hormone werden nicht reguliert, obwohl im Rahmen des damaligen Gesetzgebungsverfahrens vom Europäischen Parlament zunächst die Aufnahme von vier Arzneimittelwirkstoffen (Diclofenac,

⁴⁸⁴ Vgl. z. B. DEMEAU (<http://demeau-fp7.eu/>) sowie auch Projekte der BMBF Fördermaßnahme RiskWa (Risikomanagement von neuen Schadstoffen und Krankheitserregern im Wasserkreislauf) im Förderschwerpunkt Nachhaltiges Wassermanagement, (<http://www.fona.de/de/9850>), des Kompetenzzentrums Mikroschadstoffe NRW (<http://www.masterplan-wasser.nrw.de/>), des Kompetenzzentrums Spurenstoffe Baden-Württemberg (<http://www.komsbw.de/>) u. a.

⁴⁸⁵ Vgl. UBA Texte 29/05, S. 123 Arzneimittel in der Umwelt - Zu Risiken und Nebenwirkungen fragen Sie das Umweltbundesamt.

⁴⁸⁶ Z. B. Engelmann/Rohde (2009); Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2012), aktuell auch Vietoris (2013).

⁴⁸⁷ Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. L 135 vom 30.5.1991, 40.

⁴⁸⁸ Näher hierzu: Laskowski/Ziehm, in: Koch, Umweltrecht (2007), § 5, 219, 237, Rn. 38f.

⁴⁸⁹ RL 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1–73.

⁴⁹⁰ Ausführlich hierzu Kern (2011), S. 13f; Kern (2010), S.379 ff, 464 ff, 449 ff.

⁴⁹¹ Abl. EG Nr. L 348 vom 24.12.2008, 84.

Carbamazepin, Clotrimazol, Iopamidol) in eine Liste zur Überprüfung ihrer möglichen Einstufung als „prioritäre“ oder „prioritär gefährliche Stoffe“ diskutiert wurde.⁴⁹² Allerdings können Mikroverunreinigungen auch flussgebietspezifische Schadstoffe i. S. v. Anhang VIII der WRRL sein, die den ökologischen Zustand der Gewässer beeinflussen. Für diese spezifischen Schadstoffe sind von den Mitgliedstaaten selbst Umweltqualitätsnormen in Form von immissionsseitigen Konzentrationswerten zum Schutz der aquatischen Lebensgemeinschaften auf Grundlage von längerfristigen ökotoxikologischen Wirkungsdaten festzulegen (Art. 11 Abs.5 4.Sp.str., Anhang V, Ziff. 1.2.6 WRRL), wengleich auch hier in Deutschland bislang keine verbindlichen Festlegungen für Arzneistoffe und Hormone erfolgten.⁴⁹³

Auf nationaler Ebene stellt die Oberflächengewässerverordnung hauptsächlich in Umsetzung der europäischen Vorgaben Umweltqualitätsnormen für 33 +8 Stoffe zur Beurteilung des chemischen Zustands (Anlage 7) und Umweltqualitätsnormen für 162 flussgebietspezifische Schadstoffe zur Beurteilung des ökologischen Zustands auf. Ursprünglich sollten auch drei Arzneistoffe (das Antiepileptikum Carbamazepin, der Schmerz- und Entzündungshemmer Diclofenac und das Antibiotikum Sulfamethoxazol) als flussgebietspezifische Schadstoffe eingestuft und mit entsprechenden Umweltqualitätsnormen versehen werden⁴⁹⁴. Letztendlich konnte sich dieser Vorschlag aufgrund der erheblichen Gegenwehr der Bundesländer und in Anbetracht der anstehenden Änderungen im Rahmen des EU-Prioritätsfestsetzungsverfahrens zur Überarbeitung der Liste der prioritären Stoffe nicht durchsetzen.

Gleichwohl ist festzustellen, dass die Regulierung von Mikroverunreinigungen in europäischen und nationalen Gesetzgebungsverfahren zunehmend diskutiert wird, wie sich auch im kürzlich abgeschlossenen europäischen Gesetzgebungsverfahren zur Überarbeitung der Liste der prioritären Stoffe zeigt.⁴⁹⁵ Wesentlicher Kernpunkt des entsprechenden Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission vom 31. Januar 2012⁴⁹⁶ war die Erweiterung der Liste der prioritären Stoffe um 15 Substanzen, wozu auch erstmalig drei pharmazeutische Wirkstoffe (Diclofenac, 17 α -Ethinylestradiol (EE2) und Östradiol (E2)) gehören sollten, für die die Kommission Umweltqualitätsnormen für Binnenoberflächengewässer und sonstige Oberflächengewässer

⁴⁹² *Europäisches Parlament*, 2007, Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 22. Mai 2007 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2007/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG, P6_TC1_COD (2006) 0129, Anhang II Tabelle 2. Diese Forderung wurde von dem Europäischen Parlament aber nicht aufrechterhalten. Vgl. *Europäisches Parlament* 2008, Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in zweiter Lesung am 17. Juni 2008 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2008/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik, Anhang III.

⁴⁹³ Weitere Folge der Identifizierung eines Arzneistoffes als flussgebietspezifischer Schadstoff VIII wäre dessen Einbeziehung in Maßnahmenprogramme und die Entwicklung von risikomindernden Maßnahmen (wie z. B. Emissionsbegrenzungen bei Punktquellen (Art. 11 Abs. 3 lit.g) WRRL), oder ein Verbot der Einleitung oder eine vorherige Genehmigung bei diffusen Quellen (Art. 11 Abs. 3 lit. h) WRRL). Siehe auch Kern (2010), S. 380 ff.

⁴⁹⁴ Siehe Verordnungsentwurf des BMU vom 1. August 2010.

⁴⁹⁵ Richtlinie 2013/39/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 zur Änderung der Richtlinien 2000/60/EG und 2008/105/EG in Bezug auf prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpolitik, Abl. EG Nr. L 226 v. 24.8.2013, S. 1ff.

⁴⁹⁶ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2000/60/EG und 2008/105/EG in Bezug auf prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpolitik vom 31.1.2012, COM(2011) 876 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0876:FIN:DE:PDF>.

vorschlug.⁴⁹⁷ Auch wenn sich diese Aufnahme der drei pharmazeutischen Wirkstoffe in die Liste der prioritären Stoffe einschließlich deren assoziierten Umweltqualitätsnormen aufgrund der massiven Kritik von einzelnen Mitgliedstaaten und den betroffenen Industriebereichen nicht durchsetzen konnte, so enthält doch die neue RL 2013/93/EU zur Änderung der Richtlinien 2000/60/EG und 2008/105/EG in Bezug auf prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpolitik, die bis zum 14. September 2015 in nationales Recht umzusetzen ist, bemerkenswerte und richtungsweisende Vorgaben bezüglich der Berücksichtigung von Mikroverunreinigungen in Gewässern⁴⁹⁸. Indem der Richtlinienentwurf erstmals die Kontamination des Wassers und Bodens mit Arzneimittelrückständen als zunehmendes Umweltproblem anerkennt (vgl. Erwägungsgrund 15 der RL 2013/39/EU), ebnet er langsam den Weg für eine zukünftige Regulierung von Arzneistoffen auch im Gewässerschutzrecht. Hierzu trägt auch die festgeschriebene Aufnahme der drei Arzneimittelwirkstoffe Diclofenac, 17-beta-Östradiol (E2) und 17-alpha-Ethinylöstradiol (EE2) in die als neues Instrument geschaffene Beobachtungsliste bei⁴⁹⁹, die erstmals von der Kommission bis zum 14. September 2014 zu erstellen ist (neuer Art. 8b RL 2008/105/EG). Mit diesem neuen Überwachungsprozedere sollen durch die Mitgliedstaaten europaweite Monitoringdaten bezüglich der Konzentration von insbesondere neuen (Schad)Stoffen in der aquatischen Umwelt zusammengetragen werden⁵⁰⁰, um die Bewertung der Risiken und die Festlegung geeigneter Maßnahme zur Risikominderung dieser Stoffe einschließlich der Entscheidung über ihre eventuell spätere Aufnahme in die Liste der prioritären Stoffe zu erleichtern. Außerdem wird der Kommission aufgegeben möglichst bis zum September 2015 eine Strategie gegen die Verschmutzung von Gewässern durch pharmazeutische Stoffe zu entwickeln (neuer Art. 8c S.1 RL 2008/105/EG). Dabei soll sie ggf. bis zum 14. September 2017 mitgliedstaatenbezogene oder unionsweite Maßnahmen vorschlagen, – insbesondere für die drei Arzneistoffe der Beobachtungsliste – um Einleitungen, Emissionen und Verluste von umweltschädlichen Arzneistoffen in die aquatische Umwelt zu verringern.

⁴⁹⁷ Vgl. Anhang I und II des Kommissionsvorschlages. Im Übrigen sollen sechs dieser neuen Stoffe (Dicofol, PFOS, HBCDD, Quinoxifen, Heptachlor, Dioxine, dioxinähnliche Verbindungen) und zwei bereits auf der Liste befindlichen Stoffe (Diethylhexylphthalat (DEHP) und Trifluralin) als prioritär gefährlich eingestuft werden. Die Umweltqualitätsnormen sollen für sieben, sich bereits auf der Liste prioritärer Stoffe befindlichen Substanzen (Anthracen, bromierte Diphenylether, Fluoranthen, Blei/Bleiverbindungen, Naphtalin, Nickel/Nickelverbindungen und Polycyclische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK)) verschärft werden und für 13 Stoffe Umweltqualitätsnormen für Biota aufgenommen werden.

⁴⁹⁸ Im Übrigen wird die Liste der prioritären Stoffe um 12 neue Stoffe erweitert (Aclonifen, Bifenox, Cypermethrin, Dicofol, Heptachlor, Quinoxifen, Cybutryn, Dichlorvos, Terbutryn, Perfluoroctansulfonsäure (PFOS), Hexabromcyclododecan (HBCDD), Dioxin und dioxinähnliche PCB), für die EU-weite, ab Dezember 2018 geltende UQN für Oberflächengewässer und teilweise für Biota festgelegt wurden, welche grundsätzlich bis 2027 einzuhalten sind. Für sieben bereits in der RL 2008/105/EG regulierte prioritäre Stoffe (Anthracen, Bromierte Diphenylether, Fluorathen, Blei und Bleiverbindungen, Naphtalin, Nickel und Nickelverbindungen, Gruppe der PAK's) werden die UQN verschärft, die wiederum grundsätzlich bis Ende 2021 einzuhalten. Als neues Instrument wird die Beobachtungsliste eingeführt, worüber durch die Mitgliedstaaten unionsweit, gezielte und hochqualitative Überwachungsdaten bezüglich der Konzentration von insbesondere neuen (Schad)Stoffen in der aquatischen Umwelt gesammelt werden sollen (neuer Art. 8 b RL 2008/105/EG). Ausführlich zur novellierten RL 2008/105/EG infolge der RL 2013/39/EU: Kern (2013b), im Erscheinen.

⁴⁹⁹ Die Beobachtungsliste gibt zugleich für jeden Stoff die Überwachungsmatrizes und die möglichen Analysemethoden, die keine übermäßigen Kosten verursachen, an.

⁵⁰⁰ Vgl. Erwägungsgrund 27 der RL 2013/39/EU.

Allerdings erscheint eine Aufnahme eines Schadparameters für Mikroverunreinigungen in das Abwasserabgabengesetz verfrüht. Zum einen zeigt die Gegenüberstellung in Tabelle 3-13, dass Vorsorgewerte und Bestimmungsgrenzen noch so eng bei einander liegen, dass etwaige Schadeinheiten für eine Aufnahme von als Leitparametern geeigneten Stoffen in das Abwasserabgabenregime nicht sinnvoll zu definieren sind. Zum anderen ist auch die internationale Normenentwicklung von Analyseverfahren⁵⁰¹ noch nicht abgeschlossen⁵⁰². Sobald hier gefestigte Ergebnisse vorliegen oder im Rahmen des neu installierten europaweiten Monitoringprozesses belastbare Erkenntnisse generiert werden, wäre ggf. die Aufnahme geeigneter Parameter in eine Abwasserabgabe erneut zu prüfen.

Tabelle 3-13: Vergleich der gemessenen Konzentrationen ausgewählter organischer Mikroverunreinigungen in einem Gewässer unterhalb der Kläranlageneinleitung mit und ohne Ozonung des gereinigten Abwassers mit PNEC-Werten aus der Literatur
(verändert aus Abegglen/ Escher et al., 2009, S. 34)

Stoff	Ohne Ozonung	Mit Ozonung	PNEC chronisch
	µg/ l	µg/ l	µg/ l
Carbamazepin (Anti – Epileptikum)	0,51	< Bestimmungsgrenze*	0,5
Clarithromycin (Antibiotikum)	0,12	< Bestimmungsgrenze*	0,03
Diclofenac (Analgetikum)	0,41	< Bestimmungsgrenze*	0,1
Sulfamethoxazol (Antibiotikum)	0,12	< Bestimmungsgrenze*	0,15
* Die Bestimmungsgrenze lag bei ca. 0,01µg/l			

dd. Salzfracht

Der Salzgehalt ist ein wesentlicher Qualitätsparameter nach Anhang V der WRRL. Es ist deshalb zu diskutieren, ob die Salzfracht bzw. die Leitfähigkeit des Abwassers in die Abwasserabgabe einbezogen werden sollte. Der Salzgehalt wird hauptsächlich durch folgenden Ionen bestimmt: Na⁺; Ca²⁺, Mg²⁺, K⁺, Cl⁻, SO₄²⁻, CO₃²⁻ und HCO₃⁻. Der Gehalt an Salzionen beeinflusst den osmotischen Druck und ist damit eine existentielle Umweltbedingung für aquatische Ökosysteme. Durch die Einleitung von salzhaltigen Abwässern kann deshalb eine deutliche Veränderung der Besiedlung der Gewässer auftreten. Hohe Salzgehalte schränken darüber hinaus die Verwendbarkeit von Wasser für den menschlichen Gebrauch ein und können die Korrosion in wassertechnischen und anderen Anlagen fördern⁵⁰³. Hinzu tritt die unterschiedlich toxische Wirkung einzelner Ionen. Im Fall von Schwermetallsalzen sind die Kationen toxizitätsbestimmend. Bei den Anionen wirken

⁵⁰¹ Auf der Ebene eingeführter Wirkungstest scheinen Algen- und Leuchtbakterientest empfindlicher zu reagieren als Fisch und Fischeitest, vgl. *Kümmerer* (2004) und *Brünsing/Dott/Bressling* (2012).

⁵⁰² Persönliche Mitteilung UBA FG III.2.5.

⁵⁰³ *Seuter* (2000).

Chloridionen deutlich toxischer als Sulfationen, was zu Forderungen geführt hat, den Eintrag insbesondere von Chloridionen zu begrenzen⁵⁰⁴.

Auf europäischer Ebene bestehen derzeit für die Salzfracht in Abwässern oder den Salzgehalt im Gewässer (z. B. für Chlorid-, Kalium- oder Magnesiumgehalt) keine bindenden europäischen Emissionsgrenzwerte oder Umweltqualitätsnormen. Insbesondere sind Salze keine Schadstoffe i.S.v. Anhang IX der WRRL 2000/60/EG und auch keine prioritären bzw. prioritär gefährlichen Stoffe i.S.v. Anhang X WRRL, so dass sie den chemischen Zustand der Oberflächengewässer nicht mitbestimmen.

Im Rahmen des ökologischen Zustandes der Oberflächengewässer sind Salze nach der WRRL grundsätzlich von Bedeutung. Der ökologische Zustand ist in Art. 2 Ziff. 21 WRRL definiert als der Zustand eines entsprechenden Oberflächenwasserkörpers „gemäß der Einstufung nach Anhang V“. Er wird anhand von vier Qualitätskomponenten ermittelt (biologisch, hydromorphologisch, chemisch-physikalisch und chemischen Komponente), die jeweils anhand eines 5-stufigen Klassifikationssystems (sehr gut, gut, mäßig, unbefriedigend, schlecht) bewertet werden. Salzgehalt und teilweise der Versauerungszustand der Oberflächengewässer werden in Anhang V der WRRL⁵⁰⁵ als chemische und physikalisch-chemische Komponente aufgeführt, die für die Einstufung des ökologischen Zustands relevant ist. Ein guter Zustand von Flüssen und Seen ist bezüglich der physikalisch-chemische Qualitätskomponenten dann gegeben, wenn u.a. die Werte für das Säureneutralisierungsvermögen und den Salzgehalt nicht über den Bereich hinaus gehen, innerhalb dessen die Funktionsfähigkeit des Ökosystems und die Einhaltung der Werte für die biologischen Qualitätskomponenten gewährleistet sind (Anhang V Ziff. 1.2.1 und 1.2.2 WRRL).⁵⁰⁶ Quantifizierbare Grenzwerte für den Salzgehalt und den Versauerungszustand der Gewässer schreibt die WRRL jedoch nicht vor.

Zudem sind die physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten neben anderen grundsätzlich Gegenstand der überblicksweisen und operativen Überwachung der Mitgliedstaaten, für die die WRRL im Hinblick auf Salzgehalt und Versauerung eine grundsätzliche Überwachungsfrequenz von 3 Monaten empfiehlt, es sei denn der aktuelle Wissenstand bzw. Sachverständigenurteile legen größere Überwachungsintervalle nahe (Anhang V Ziff. 1.3.4 WRRL).

Im nationalen Bereich übernimmt die Oberflächengewässerverordnung die Vorgaben der WRRL. Zudem benennt sie als Anforderung für den sehr guten ökologischen Zustand und das höchste ökologische Potenzial für Fließgewässer für die Kenngröße Chlorid einen Mittelwert von 50 mg/l (Anlage 6, Ziff. 1.1.1 OGewV)⁵⁰⁷ und für Küsten- und Übergangsgewässer Werte für die Salinität (Anlage 6, Ziff. 1.3 OGewV).

⁵⁰⁴ Vgl. *Beisel/Petre/Ussiglio-Polatera* (2011), S. 2 f., 13, 38.

⁵⁰⁵ Salzgehalt und Versauerungszustand relevant für Flüsse und Seen (Anhang V 1.1.1, 1.1.2 WRRL), lediglich Salzgehalt relevant für Küstengewässer und Übergangsgewässer (Anhang V 1.1.3, 1.1.4 WRRL).

⁵⁰⁶ Für Küstengewässer und Übergangsgewässer enthält Anhang V keine nähere Bewertung des ökologischen Zustandes im Hinblick auf den Salzgehalt.

⁵⁰⁷ Oberflächengewässerverordnung vom 20.7.2011, BGBl. I S. 1429.

Nach dem Schema des LAWA – Arbeitskreises „Qualitative Hydrologie der Fließgewässer (QHF)“ können Fließgewässer aufgrund der Salzbelastung wie folgt eingestuft werden⁵⁰⁸:

- Zielvorgabe (Güteklasse II, gering belastet): Chloridkonzentrationen zwischen 50 – 100 mg/l
- Chloridkonzentrationen 200 – 400 mg/l: Eine Änderung der Besiedlung ist festzustellen. Es sind bereits empfindlichere Arten des Makrozoobenthos nicht mehr anzutreffen. In der Regel sind noch keine Auswirkungen auf Fische zu verzeichnen.
- Chloridkonzentrationen 400 – 1.000 mg/l (erhöhte bis hohe Salzbelastung): Die Biozönose ist hinsichtlich der Artenzahl bzw. Zusammensetzung deutlich reduziert.
- Chloridkonzentrationen 1.000 – 2.500 mg/l: Die aquatischen Lebensgemeinschaften bestehen hauptsächlich aus salztoleranten Arten, welche die Tendenz zu Massenentwicklungen aufweisen. Bei der Fischfauna ist eine Beschränkung auf adulte Individuen, welche besonders tolerant sind, vorzufinden. Eine Gewährleistung der natürlichen Reproduktion vieler Pflanzen- und Tierarten ist nicht vorhanden. Des Weiteren ist die Erkrankungsrate der noch vorkommenden Fischarten erhöht.
- Chloridkonzentrationen über 3.500 mg/l: geeignete Lebensbedingungen für Brackwasserarten.

Als relevant für Mitteleuropa werden Einleitungen salzhaltiger Abwässer des Steinkohlebergbaus, des Kavernenbaus in Salzstöcken und vor allem aber der Kali- und der Sodaindustrie benannt.⁵⁰⁹ Seit der Jahrtausendwende scheinen sich die Salzkonzentrationen in vom hessisch-thüringischen Kalibergbau beeinflussten oberirdischen Gewässern in Chloridkonzentrationsbereichen von 2500 mg/l zu stabilisieren, nachdem in den 80er Jahren noch zehnfach höhere Konzentrationen im Gewässer gemessen wurden⁵¹⁰. Auch Abwässer aus der Metallverarbeitung können hohe Salzanteile enthalten, ebenso Abwässer aus der Chemieindustrie, wobei Aufsalzung auch eine Folge der aus Umweltsicht erwünschten Schließung von Wasserkreisläufen sein kann. Da in kommunalen Kläranlagen heute die Phosphatfällung auch mithilfe von Aluminium- oder Eisensalzen durchgeführt werden, wäre zu fragen, ob kommunalen Kläranlagen ebenfalls einen signifikanten Beitrag zur Aufsalzung von Gewässern leisten. Nach einer Umfrage unter Mitgliedern des Begleitkreises scheint es jedoch wenig Anlass für derartige Bedenken zu geben⁵¹¹.

Die Ableitung salzhaltiger industrieller Abwässer ist ein spezifisches Problem, weil die technischen Möglichkeiten zur Salz Entfernung aus dem Abwasser begrenzt und teuer sind. So ist die Aufkonzentrierung ggf. bis hin zur Trocknung sehr energieintensiv und die sichere Verbringung und Ablagerung der Rückstände mit eigenen Risiken verbunden. Mögliche Alternativen, wie die Versenkung von Abwässern mit hohen Salzkonzentrationen in geeigneten geologischen

⁵⁰⁸ Zitiert nach *Seuter* (2000).

⁵⁰⁹ <http://www.vsr-gewaesserschutz.de/16.html>; 08.02.13.

⁵¹⁰ Vortrag Wagner, A., RP Kassel, anlässlich der Werra/Weser-Anrainerkonferenz 22. März 2007 (vgl. http://www.witzenhausen.eu/Eigene_Dateien/politik/pdf-politik/wagnerselle.pdf (Zugriff 18.04.2013)).

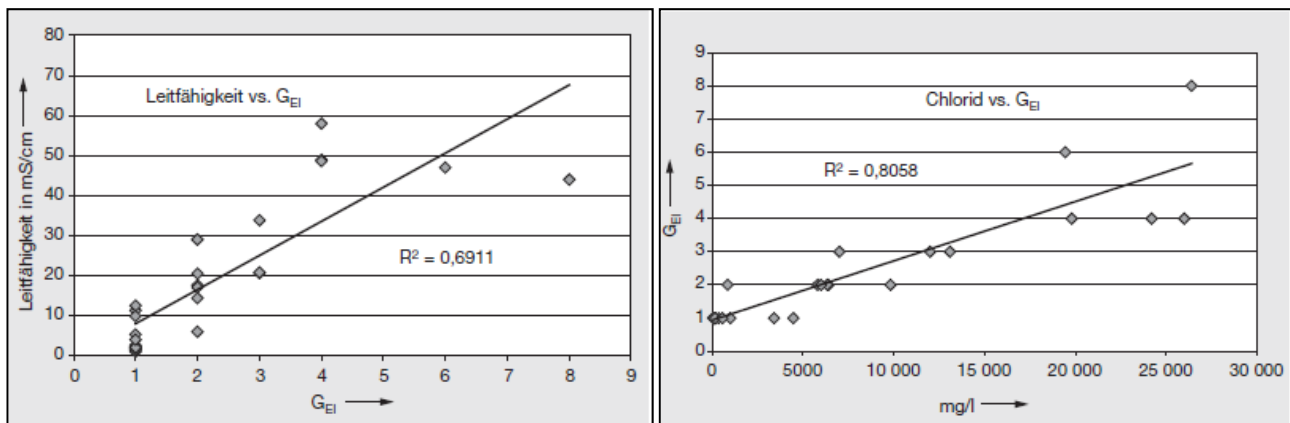
⁵¹¹ Bei einer kommunalen Kläranlage der Größenklasse 5 lag der Median der Chloridkonzentration bei 130 mg/l, was nach LAWA bereits ohne Verdünnung der Güteklasse II nahekommt.

Formationen, sind in ihrer Kapazität ebenfalls begrenzt und können darüber hinaus unerwünschte Rückwirkungen auf nutzbare quartäre Grundwasserleiter haben⁵¹².

Zur Einführung eines Schadparameters für die Salzbelastung könnte sich die Leitfähigkeit anbieten. Allerdings würden über die Leitfähigkeit die sehr unterschiedlich toxischen Wirkungen einzelner Ionen nicht abgebildet. Alternativ könnte sich anbieten, zur Abbildung der Salzbelastung nur die Chloridionen als Leitparameter heranzuziehen. In beiden Fällen würde sich auch die Frage einer Doppelanrechnung stellen, denn ein bereits bestehender abgabenrelevanter Parameter, der auf die toxische Wirkung der Salzfracht reagiert, ist der Fischei-Biotest. Die Einführung eines eigenen zusätzlichen Parameters für die eingeleitete Salzfracht im Abwasserabgabengesetz wird deshalb zurückhaltend beurteilt. Die im Fischeitest gemessene Toxizität erhöht sich mit steigender Salzkonzentration. Diese Korrelation von Toxizität und der Konzentration an Chlorid- und Sulfationen (siehe Abbildung 3-11) ist der Anlass für die sogenannte Salzkorrektur in Biotestverfahren nach § 6 Abs. 4 der Abwasserverordnung, die allerdings lediglich mit Blick auf die Anforderungen der Einleitungserlaubnis anzuwenden ist. Abwasserabgabenrechtlich gilt für die Ermittlung der Schädlichkeit die Bewertungsgrundlage des § 3 AbwAG.

Statt der Einführung eines zusätzlichen Parameters zur Abbildung der gewässerschädlichen Wirkung von Salzeinleitungen könnte eher daran gedacht werden, den bereits eingeführten Fischeitest zu ertüchtigen.

Abbildung 3-11: Korrelation der Leitfähigkeit und der Chloridkonzentration mit dem Toxizitätsergebnissen des Fischeitests
(Meinelt et al., 2005)



3.1.3.4 Reformoptionen

Für die diskutierten Parameter werden im Folgenden konkrete Reformoptionen diskutiert und bewertet.

⁵¹² Vgl. BMU (2010), S. 66.

a. Umstellung von CSB auf TOC

Mit dem Parameter CSB wird die Oxidierbarkeit angegeben. Das dafür vorgesehene Kaliumdichromatverfahren führt auf eine sehr weitgehende Mineralisierung von in der Regel über 95%. Dabei werden neben vorhandenen anorganischen Verbindungen Kohlenstoffverbindungen oxidiert, die sich ganz erheblich in ihrer chemischen Struktur, der Kettenlänge sowie der Anzahl und der Ausbildung ihrer funktionellen Gruppen unterscheiden. Darüber ergeben sich wesentliche Unterschiede. Ein Parameter, der nicht auf die Oxidierbarkeit gerichtet ist, sondern stattdessen Kohlenstoffanteile bestimmt, lässt demgegenüber besser vergleichbare Rückschlüsse auf die Oxidierbarkeit der Organik zu, kann jedoch nicht für alle Kombinationen von Abwasserinhaltsstoffen auf eine feste Relation Kohlenstoffgehalt zu CSB führen. Aufgrund der vorliegenden Untersuchungsergebnisse wird empfohlen, den CSB aufzugeben und als abgaberelevanten Parameter den TOC einzuführen.

Die Definition der Schädlichkeit für das Gewässer in § 3 Abs. 1 AbwAG sollte entsprechend nicht mehr über die Sauerstoffzehrung erfolgen, sondern über die organische Kohlenstofffracht. Parallel sollten auch in der Abwasserverordnung – soweit dies rechtlich möglich ist – Anforderungen künftig ausschließlich über den TOC definiert werden.

In diesem Zusammenhang ist auf mögliche Friktionen zum Abwasserordnungsrecht hinzuweisen, die sich jedoch erstens in einem überschaubaren Umfang bewegen dürften und zweitens nicht über das Abwasserabgabenrecht aufgelöst werden können. Da für bestimmte Abwassereinleiter (insbesondere kommunale Kläranlagen) – europarechtlich bedingt – grundsätzlich nach wie vor CSB-Grenzwerte und CSB-Überwachungen erforderlich sind, könnte eine novellierte Abwasserabgabe, die wie vorgeschlagen allein auf den TOC-Wert anstelle des CSB-Wertes abstellt, mitunter zu Parallelmessungen des TOC- und des CSB-Wertes führen.⁵¹³

Für **kommunale Kläranlagen** begründet die europäische Richtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser ordnungsrechtliche Anforderungen an die Einleitung kommunaler Abwässer in die Gewässer, die in Anhang I der AbwV national umgesetzt sind.⁵¹⁴ Gemäß Art. 4 Abs.1 und 3 RL 91/271/EWG muss das Abwasser im Ablauf kommunaler Behandlungsanlagen größer 2000 EW⁵¹⁵ den Anforderungen des Anhang I Abschnitt B und den Anforderungen in Tabelle 1 des Anhangs I entsprechen. In Anhang I Tabelle 1 werden für die Parameter BSB₅, CSB und suspendierte Schwebstoffe insgesamt Konzentrationswerte bzw. prozentuale Mindestverringierungen festgesetzt, die die kommunalen Abwässer einhalten müssen. Während der Parameter BSB₅ dabei durch die Parameter gesamter organischer Kohlenstoff (TOC)

⁵¹³ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Anmerkung zum Endbericht vom 19.6.2013.

⁵¹⁴ Bezüglich anderer Abwasserbereiche (z. B. produzierende Industrie) sind u.a. die neuen EU- BVT-Schlussfolgerungen entscheidend, die ebenfalls Anforderungen an deren Abwässer aufstellen und national in der AbwV umgesetzt werden. Auch in diesen BVT-Schlussfolgerungen wird teilweise auf den CSB-Wert rekurriert, teilweise kann aber auch der TOC-Wert zu Grunde gelegt werden. (Vgl. z. B. Durchführungsbeschluss der Kommission vom 28. Februar 2012 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen in Bezug auf die Eisen- und Stahlerzeugung, C(2012) 903, Abl. EG Nr. L 70 v. 8.3.2012, S. 63 ff.

⁵¹⁵ Ein EW (Einwohnerwert)“ entspricht der organisch-biologisch abbaubaren Belastung mit einem biochemischen Sauerstoffbedarf in 5 Tagen (BSB₅) von 60 g Sauerstoff pro Tag (Art. 2 Ziff.6 RL 91/271/EWG).

oder gesamter Bedarf an Sauerstoff (TOD) ersetzt werden kann, wenn eine Beziehung zwischen BSB 5 und dem Substitutionsparameter hergestellt werden kann, ist eine entsprechende Regelung für den Ersatz des Parameters CSB in Anhang I Tabelle 1 nicht vorgesehen. Demnach ist für Kläranlagen größer 2000 EW der CSB-Wert in der wasserrechtlichen Zulassung festzusetzen und grundsätzlich im Rahmen der ordnungsrechtlichen Überwachung entscheidend (siehe auch Anhang I Teil C der AbwV).

Allerdings eröffnet das Europäische Recht der behördlichen Überwachung gewisse Spielräume, die in Deutschland, namentlich mit § 6 Abs.3 AbwV, genutzt wurden. Für die gemäß Art. 15 Abs.1 RL 91/271/EWG notwendige behördliche Überwachung bestimmt Anhang I Abschnitt D der RL 91/271/EWG Anforderungen an das Kontrollverfahren, um die Einhaltung der Anforderungen des Anhangs I Abschnitt B – also auch des CSB-Wertes – zu überprüfen. Eine Öffnung des Europäischen Gesetzgebers für alternative Referenzmethoden zur Überwachung der einschlägigen Parameter – abseits der reinen Parametermessung nach vordefinierten Messverfahren – lässt sich aus Anhang I Abschnitt D Nr.1 S.1 entnehmen. Danach müssen die Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich sicherstellen, dass eine Überwachungsmethode angewandt wird, die zumindest dem in den folgenden Nummern beschriebenen Anforderungsniveau entspricht. Jedoch können auch andere als die genannten Verfahren angewandt werden, sofern mit ihnen nachweislich gleichwertige Ergebnisse erzielt werden. Soweit also TOC-Messungen zur Überprüfung des CSB-Wertes nachweislich gleichwertige Ergebnisse wie eigenständige CSB-Messungen liefern, sind diese zur CSB-Überwachung zulässig. Insoweit ermöglicht auch die AbwV in § 6 Abs.3, dass ein nach der Abwasserverordnung einzuhaltender oder in der wasserrechtlichen Zulassung festgesetzter Wert für den CSB auch als eingehalten gilt, wenn der vierfache Wert des gesamten organisch gebundenen Kohlenstoffs (TOC), bestimmt in Milligramm je Liter, diesen Wert nicht übersteigt. Somit ist es bereits nach heutigem Recht im Rahmen der technischen Gewässeraufsicht möglich und auch üblich⁵¹⁶, TOC-Messungen als Screening-Methode anstelle der CSB-Bestimmung durchzuführen, so dass nicht in jedem Fall ordnungsrechtlicher Überwachung CSB-Analysen durchgeführt werden müssen. Erst eine Überschreitung der in § 6 Abs. 3 AbwV festgelegten Schwelle erfordert nach wie vor eine CSB-Bestimmung.⁵¹⁷

Die europarechtlichen Vorgaben für **industrielle Direkteinleiter** sind sogar weniger streng und formulieren sich – je nach Herkunftsbereich des industriellen Abwassers – aus unterschiedlichen Rechtsakten. Unterschieden werden muss zwischen dem **biologisch abbaubaren Abwasser bestimmter Industriebranchen, die unter Anhang III der RL 91/271/EWG⁵¹⁸ fallen** und dem **Abwasser von Industrieemissionsanlagen, die unter die Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU fallen**. Für das Einleiten von **biologisch abbaubarem Abwasser aus dem**

⁵¹⁶ Siehe auch entsprechende landesrechtliche Regelungen, die in Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie Anforderungen an Einleitungen aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen aufstellen. Sie ermöglichen die Ersetzung des Parameters CSB durch einen anderen: gesamter organischer Kohlenstoff (TOC) oder gesamter Bedarf an Sauerstoff (TOD), wenn eine Beziehung zwischen BSB₅ oder CSB und dem Substitutionsparameter hergestellt werden kann (vgl. Anlage 3 der Bayerischen Reinhaltverordnung kommunales Abwasser – BayROkAbwV; BWROkA).

⁵¹⁷ *Zöllner*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/u.a. (2012, 2013), § 3 AbwAG Rdnr. 9.

⁵¹⁸ Erfasst werden folgende Industriebranchen: Milchverarbeitung, Herstellung von Obst- und Gemüseprodukten, Herstellung von Erfrischungsgetränken und Getränkeabfüllung, Kartoffelverarbeitung, Fleischwarenindustrie, Brauereien, Herstellung von Alkohol und alkoholischen Getränken, Herstellung von Tierfutter aus Pflanzenerzeugnissen, Herstellung von Hautleim, Gelatine und Knochenleim, Mälzereien und Fischverarbeitungsindustrie.

erstgenannten Herkunftsbereich stellen die mitgliedstaatlichen Behörden eigenständig geeignete Anforderungen auf (Art. 13 Abs.2 RL 91/271/EWG)⁵¹⁹. Da die RL 91/271/EWG insoweit keine Vorgaben bezüglich einer CSB-Wert-Überwachung enthält, sind die Mitgliedstaaten frei für diese industriellen Abwässer auf die TOC-Messung umzustellen, z. B. durch Änderung der entsprechenden Anhänge der AbwV. Das Ableiten **industriellen Abwassers des zweiten Herkunftsbereichs** bedarf gem. Art. 14 Abs.1 lit.a) RL 2010/75/EU einer Genehmigung, die u.a. Emissionsgrenzwerte für Schadstoffe der Liste in Anhang II enthält, wozu z. B. auch Stoffe zählen, „die sich ungünstig auf den Sauerstoffgehalt auswirken (und sich mittels Parametern wie BSB und CSB usw. messen lassen)“ (vgl. Anhang II Ziff. 12). Gem. Art. 14 Abs.2 RL 2010/75/EU können diese Emissionsgrenzwerte durch **äquivalente Parameter** ersetzt werden. Damit ist bereits in der Richtlinie selbst eine Öffnung zur Bestimmung der Oxidierbarkeit über den TOC-Parameter als äquivalentem Parameter angelegt. Hinzukommt, dass die Emissionsgrenzwerte und die äquivalenten Parameter auf die besten verfügbaren Techniken zu stützen sind, die in den neuen EU-BVT-Schlussfolgerungen⁵²⁰ festgelegt werden. Auch hier ist ein Wandel vom CSB-Wert auf den TOC-Wert zu erkennen, denn die jüngst erlassenen BVT-Schlussfolgerungen rekurren zwar teilweise auf den CSB-Wert, allerdings wird zunehmend zugestanden statt des CSB-Wertes den TOC-Wert zu messen.⁵²¹ Nach allem enthält die RL 2010/75/EU keine der Kommunalabwasser-Richtlinie vergleichbare Grundverpflichtung bezüglich des CSB-Wertes, so dass für industrielles Abwasser, das dem zweiten Herkunftsbereich unterfällt, eine Umstellung auf den TOC-Wert in den entsprechenden Anhängen der AbwV erleichtert möglich ist.

Zusammenfassend bleibt also festzuhalten, dass es bereits nach heutigem Recht (§ 6 Abs.3 AbwV) im Rahmen der technischen Gewässeraufsicht möglich und üblich ist, TOC-Messungen als Screening-Methode anstelle der CSB-Bestimmung durchzuführen. Erst eine Überschreitung der in § 6 Abs. 3 AbwV festgelegten Schwelle erfordert nach wie vor eine CSB-Bestimmung. Eine darüber hinaus gehende Anpassung der AbwV- im Gleichklang mit der Einführung des TOC-Wertes als Abgabenparameter – durch Festschreibung der TOC-Werte als neue ordnungsrechtliche Werte und entsprechende Änderung der branchenspezifischen Anhänge ist für die meisten industriellen Abwässer möglich und aufgrund der damit erstrebten Vollzugsvereinfachungen zu empfehlen. Lediglich bei Abwässern kommunaler Behandlungsanlagen größer 2000 EW ergeben sich diesbezüglich wegen der Vorgaben der RL 91/271/EWG Schwierigkeiten. Während eine Umstellung der ordnungsrechtlichen Werte von CSB auf TOC nach geltendem EU-Recht nicht möglich ist, ist die derzeit praktizierte Handhabung des TOC-Wertes als Screening-Methode (§6 Abs.3 AbwV) zulässig. Sollte es dennoch (z. B. infolge von TOC-Screening-Überschreitungen) zu Parallelmessungen des ordnungsrechtlichen CSB-Parameters und des neu vorgeschlagenen abwasserabgabenrechtlichen TOC-Parameters kommen, so vermindert dieser Befund zwar die angestrebten Entlastungspotenziale. Die Umstellung auf TOC-Analysen ist aber dennoch aus den o.g. Umwelt- und messanalytischen Gründen gerechtfertigt und rechtlich möglich, denn das

⁵¹⁹ Dies gilt für alle Einleitungen aus Betrieben mit mehr als 4 000 EW (Art. 13 Abs.1, 2 RL 91/271/EWG).

⁵²⁰ Diese BVT-Schlussfolgerungen stellen u.a. auch Anforderungen an das Abwasser der betroffenen Industrieanlagen auf und müssen national in der AbwV umgesetzt werden.

⁵²¹ Vgl. z. B. Durchführungsbeschluss der Kommission vom 28. Februar 2012 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen in Bezug auf die Eisen- und Stahlerzeugung, C(2012) 903, Abl. EG Nr. L 70 v. 8.3.2012, S. 63 ff – insbesondere Anhang Nr. 28 III (Sinteranlage, S.81), Nr. 39 V (S.84), Nr. 56 (Kokereien, S. 89).

Abwasserabgabenrecht ist durchaus frei andere Parameter für die Bestimmung der Abwasserschädlichkeit zugrunde zu legen als es das Abwasserordnungsrecht für die Beurteilung der Einleitungsanforderungen des Abwassers tut. Vielmehr ist zu empfehlen, auf europäischer Ebene auf eine generelle Umstellung auf den Parameter TOC bzw. die Zulassung des Ersatzes des CSB durch den TOC hinzuwirken. Gem. Art. 4 Abs.3 werden Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der RL/91/271/EWG durch die Kommission nach dem in Art. 18 Abs. 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

b. Umstellung von N_{ges} auf TN_b

Nach *Braun et al.* (1999, S. 149) führt die Einführung des TN_b dazu, dass die Einleiterüberwachung vereinfacht wird, da nicht mehr drei Methoden herangezogen werden müssen, sondern nur noch eine.

Bei den Untersuchungen von *Braun et al.* (1999) waren im Mittel 17 % des gesamten enthaltenen Stickstoffs organisch gebunden.⁵²² Damit würde sich bei der Umstellung von N_{ges} auf TN_b auch eine Erhöhung der Zahllast in gleicher Größenordnung ergeben. *Braun et al.* (1999) hatten deshalb diskutiert, die Schadeinheit für Stickstoff von 25 kg auf 30 kg anzuheben. Eigene Berechnungen haben gezeigt, dass dann die Umstellung im Mittel nur noch eine vernachlässigbare Änderung der Zahllast zur Folge hätte. Allerdings sind die Anteile des organisch gebundenen Stickstoffs in Abhängigkeit des Produkts und des Produktionsprozesses nicht in allen Branchen von gleicher Größe, sondern können sich je nach Produkt und Produktionsart unterscheiden.

Da auch der organisch gebundene Stickstoffanteil reaktiv und ökologisch relevant werden kann, widerspricht es nicht dem Grundsatz, die Zahllast entsprechend der Schädlichkeit abzustufen, wenn mit dem Übergang zu TN_b anstelle des N_{ges} und Einbeziehung eines bisher vernachlässigten Anteils es zu einer Erhöhung der Zahllast kommt. **Es wird daher der Übergang zu TN_b anstelle des bisherigen N_{ges} empfohlen.**

c. Fischeigiftigkeit

Der Fischeitest wurde als Ersatz für den Fischttest eingeführt, der aus Gründen des Tierschutzes nachteiliger war. Ein Verzicht auf diesen Wirkungstest erscheint nicht als praktikable Option, da dann die Notwendigkeit vermehrter Einzelanalysen entstehen würde. Gerade im Hinblick auf neu in das Blickfeld rückende Belastungen wäre es im Gegenteil wünschenswert, weitere Wirkungstests aufnehmen zu können und / oder den vorhandenen einen höheren Stellenwert einzuräumen. Für Letzteres könnte auch sprechen, dass der Salzgehalt des Abwassers zur Fischeitoxizität beiträgt. **Da der Fischeitest auf die Toxizität von Salzen reagiert und bereits heute zur Abwasserabgabe herangezogen wird, sollte dieser Parameter beibehalten und ertüchtigt werden. Ferner sollte erwogen werden, ihn durch eine signifikante Verringerung der Bezugsgröße von zurzeit 6000 m³ in seinem Gewicht zu stärken. Dadurch würde zum einen die Sensitivität der Zahllast für eine erhöhte Salzeinleitung verstärkt und zum anderen auch der toxischen Wirkung von Abwässern ein höheres Gewicht beigemessen.**

⁵²² Vgl. *Braun et al.* (1999), S. 148.

Die Ertüchtigung dieses Parameters erfordert allerdings, dass die auf die Salzeinleitungen zurückgehende Fischeitoxizität auch abwasserabgabenwirksam wird. Davon kann aber im zurzeit geübten Vollzug der Länder nicht grundsätzlich ausgegangen werden. Nach § 3 (1) AbwAG errechnet „sich die der Ermittlung der Zahl der Schadeinheiten zugrunde zulegende Schadstofffracht... nach den Festlegungen des... Bescheides“. Die AbwV enthält eine sogenannte Salzkorrektur für Toxizitätstests an Fischeiern, Daphnien, Leuchtbakterien und Algen. Nach § 6 Abs. 4 AbwV kann aufgrund dieser Salzkorrektur der im Bescheid festgesetzte Wert trotz Überschreitung auch dann als eingehalten gelten, „wenn die Überschreitung dieses festgesetzten Wertes auf dem Gehalt an Sulfat und Chlorid beruht. Der Verdünnungsfaktor erhöht sich in diesen Fällen um die Summe der Konzentrationen von Chlorid und Sulfat im Abwasser, ausgedrückt in Gramm pro Liter, geteilt durch den organismusspezifischen Wert x. Entspricht der Quotient nicht einem Verdünnungsfaktor der im Bestimmungsverfahren festgesetzten Verdünnungsfolge, so gilt der nächsthöhere Verdünnungsfaktor. Bei der Bestimmung der Giftigkeit ist für x beim Fischei der Wert 3 ... einzusetzen“. Das Abwasserabgabengesetz enthält in § 6 Abs. 1 eine entsprechend Formulierung. Sie wird dort im Hinblick auf die Einhaltung der Anforderungen bzw. Vermeidung der Überschreitungsfolgen eingeführt⁵²³.

Einige Ländervollzugsbehörden interpretieren nun den Bescheidwert für die Fischeitoxizität als salzbefreiten Überwachungswert, aus dem je nach gemessener individueller Salzkonzentration ein salzbeinhaltender Überwachungswert errechnet werden kann. Dementsprechend hat sich ein Gesetzesvollzug herausgebildet, in dem Salzeinleitungen mit hohen Konzentrationen an Chlorid- und Sulfationen zugelassen werden und diese wegen der Ausrichtung der Abwasserabgabe am Bescheid in Verbindung mit der Einhaltefiktion der Salzkorrektur zu einem großen Teil oder sogar gänzlich abgabefrei bleiben.⁵²⁴ In

⁵²³ Das Verhältnis von AbwV und AbwAG in in diesem Punkt war verschiedentlich auch Gegenstand von Gerichtsverfahren (z. B. BVerwG 7 C 10.11)

⁵²⁴ Die Salzkorrektur ist hauptsächlich bei gewerblichen – industriellen Einleitern von Bedeutung. Im Rahmen der Umfrage zu den Belastungsauswirkungen einer reformierten Abwasserabgabe ergab sich, dass die Salzkorrektur bei ca. 5-7 % der veranlagten gewerblich – industriellen Einleitungen relevant ist. Bei kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen ist die Salzkorrektur in der Regel nicht relevant .

Tabelle 3-14 wird diese Wirkung anhand einer praxisnahen Beispielrechnung verdeutlicht.

Tabelle 3-14: Berechnung der Zahllast aufgrund Fischeitestes mit und ohne Salzkorrektur des ÜW für eine Schmutzwassereinleitung von 7 Mio. m³/a

G _{Ei}	Chlorid [g/l]	Sulfat [g/l]	SK ⁵²⁵	SK als G _{Ei}	ÜW nach Abzug SK	Zahllast ohne SK [€] ⁵²⁶	Zahllast mit SK [€] ⁵²⁷
24	46	0,598	15,53	16	8	1.002.120	334.040
24	64,3	0,293	21,53	24	0	1.002.120	0

Es ist aber eine Sache, ob die Einhaltefiktion der Salzkorrektur lediglich zur Vermeidung pönalisierender Überschreitungsfolgen angewendet wird, und ganz eine andere, ob die der Einhaltefiktion zugrunde liegende Rechnung grundsätzlich abgabenreduzierende bzw. sogar abgabenbefreiende Wirkung hat. Letzteres ist aus Sicht der Autoren in hohem Maße anreizschädlich und auch nach der derzeitigen Formulierung des AbwAG nicht zwingend geboten. Im Zusammenhang mit der Ertüchtigung des Abgabeparameters Fischeitoxizität sollte daher klargestellt werden, dass die Abwasserabgabe entsprechend der Anlage zu AbwAG § 3 ohne Einrechnung einer Salzkorrektur zu entrichten ist, d.h. unter abgabenwirksamer Einbeziehung auch der von Chlorid- und Sulfationen ausgehenden fischeitoxischen Wirkungsanteile und ggf. mit der hier weiter vorgeschlagenen signifikanten Reduzierung der Bezugsgröße von derzeit 6000 m³. Nur unter diesen Voraussetzungen kann die Fischeitoxizität eine ökonomische Anreizwirkung zur Reduzierung der Salzbelastung entfalten.

Die Verwendung eines solcherart ertüchtigten Parameters Fischeitoxizität ist auch im Rahmen einer Messlösung problemlos möglich.

d. Wärme

Für die Einleitung von Abwärme sind verschiedene Parameteroptionen als Grundlage für einen Abgabentatbestand denkbar. Diese werden nachfolgend diskutiert. Als Diskussionsgrundlage für die Preisfindung werden die rechtlichen Regelungen in Spanien herangezogen.

⁵²⁵ Salzkorrektur

⁵²⁶ Berechnung bezieht sich auf G_{Ei}, Volumenstrom: 7 Millionen m³/a

⁵²⁷ Bezieht sich auf den Überwachungswert nach Abzug der SK

Abbildung 3-12: Vereinfachte Darstellung eines Kühlkreislaufs
(Quelle: Eigene Darstellung)

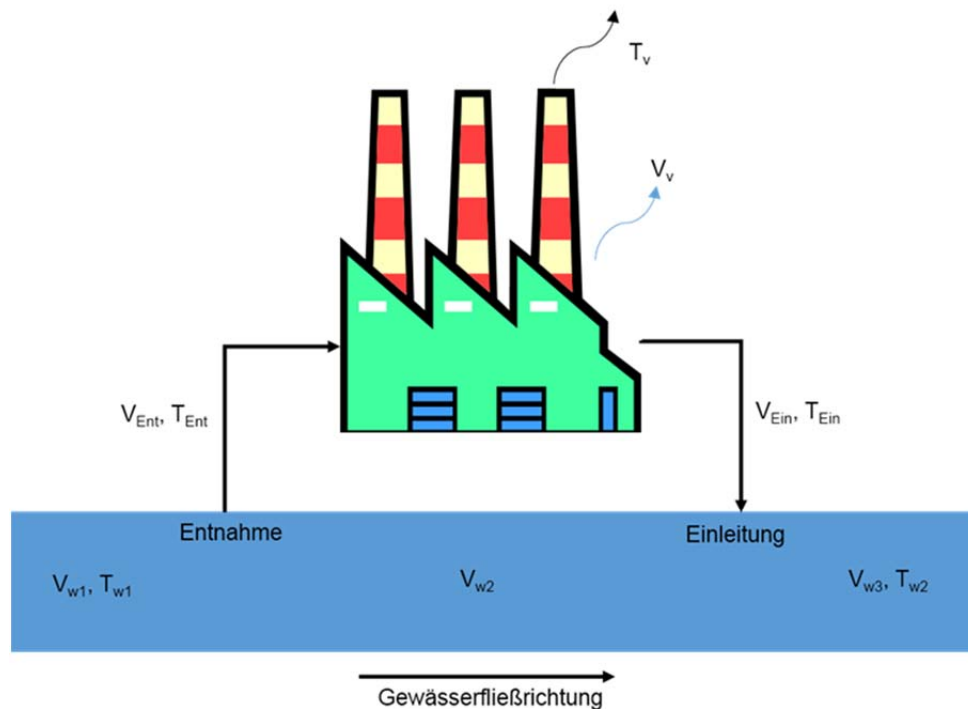


Abbildung 3-12 zeigt eine vereinfachte Darstellung eines Kühlkreislaufs an einem Fließgewässer und wichtige Ansatzparameter für eine Abgabe auf eingeleitete Kühlwässer und deren Wärmeeintrag. V_{w1} und T_{w1} beschreiben Volumen und Temperatur des Gewässers vor dem Eingriff. V_{Ent} und T_{Ent} bezeichnen die Menge an entnommenem Wasser und dessen Temperatur wobei $T_{Ent} \approx T_{w1}$ gesehen werden kann. V_{w2} ist der Massenstrom nach der Entnahme und ergibt sich aus $V_{w1} - V_{Ent}$. Nach der Wassernutzung wird das entnommene Kühlwasser abzüglich auftretender Verluste (V_v) dem Gewässer mit einer höheren Temperatur wieder zugeführt. Dabei gilt $V_{Ein} = V_{Ent} - V_v$ und $V_{w3} = V_{w2} + V_{Ein}$. Die Temperaturerhöhung im Gewässer nach der Einleitung (T_{w2}) hängt damit vom Wärmeeintrag und dem Ausgangszustand des Gewässers ab. Der Wärmeeintrag an der Mischzone lässt sich aus Massenstrom (V_{Ein}) und der Aufwärmespanne ($T_{Ein} - T_{Ent}$) ermitteln (vgl. *Stadt Hamburg*, 2011, S. 10). Im Folgenden werden Wärmeeinleitung, Wärmeeintrag und Abwärme als Synonyme verwendet. Sie beziehen sich auf die Energieeinleitung (Joule/Zeiteinheit bzw. Watt) durch Kühlwasser im Ablauf eines Kraftwerks, industriellen Anlage oder anderen Quellen, in ein Gewässer.

Ansatzpunkte einer Abgabenerhebung auf die Wärmeeinleitung können prinzipiell emissionsorientiert, immissionsorientiert oder eine Mischform aus beidem sein. Folgende Optionen wurden identifiziert:

1. *Sämtliche Wärmeeinleitung wird im Ablauf gemessen und mit einer zu bestimmenden Abgabe versehen.*
 - In dieser emissionsbasierten Lösung könnte die Messung von Temperatur und Abfluss durch den Einleiter selbst durchgeführt werden. Die Messungen sind gut zu automatisieren, Messwerte können kontinuierlich an die zuständige Behörde gemeldet

werden. Messungen der Temperatur müssten an der Einleite- und Entnahmestelle stattfinden. Volumenstrommessungen würden an der Einleitestelle genügen.

- Dadurch, dass die genannten Messungen in wasserrechtlichen Bescheiden (teilweise) schon gefordert werden (bspw. *Stadt Hamburg*, 2011 oder *Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Bremen* (1999)) erscheint dies eine praktikable Lösung ohne zusätzliche Rüstkosten für Einleiter und geringem Vollzugaufwand für die Behörde.
 - Die Zielorientierung einer Vermeidung einer bestimmten Gewässererwärmung ist jedoch nur indirekt gegeben. Die Abgabe würde einen kontinuierlichen Anreiz zur Minderung der Gesamtwärmeemissionen bilden, jedoch unabhängig von der angestrebten Gewässerzieltemperatur.
 - Die Anwendung des Verursacherprinzips nach WRRL ist mit der emissionsbasierten Messlösung gegeben, da etwaige Wärmeeinträge in das Gewässer dem Einleiter direkt zugeordnet werden können.
2. *Sämtliche Wärmeeinleitung wird gemessen und oberhalb eines zu bestimmenden Wärmeeintrags mit einer Abgabe versehen.*
- Eine Abwandlung der Variante 1 könnte sich an einer Bescheidlösung orientieren, die einen bestimmten Wärmeeintrag bzw. Aufwärmspanne genehmigt und bei dessen Überschreitung zur Abgabe auffordert.
 - Der Mess- und Vollzugaufwand sowie die Anwendbarkeit des Verursacherprinzips sind analog zu Variante 1 zu sehen.
 - Auf die Zielorientierung kann mit festgelegtem Aufwärmspannen zwar der Einfluss des einzelnen Einleiters gesteuert werden, allerdings bleiben externe Einflüsse (bspw. diffuse Quellen) unberücksichtigt.
3. *Sämtliche Wärmeeinleitung wird gemessen und mit einer Abgabe belegt, die sich bei Überschreitung einer bestimmten Wärmeeinleitung erhöht.*
- Diese Option kombiniert Variante 1 und 2. Mess- und Vollzugaufwand sowie die Anwendung des Verursacherprinzips sind analog zu den vorhergehenden Varianten.
 - Grenzwertdefinitionen könnten das Problem der Inflexibilität bzw. eines Erneuerungsbedarfes mit sich bringen.
 - Durch eine Belastung des gesamten Wärmeeintrages erhält der Einleiter einen generellen Anreiz seine Wärmeemissionen zu mindern. Durch höhere Tarife bei Überschreitung des im Bescheid festgelegten Wärmeeintrags ließen sich für das Gewässer schädliche, durch den Einleiter verursachte, Auswirkungen der Wärmeeinleitung effizienter als in Variante 1 steuern. Wie schon in Variante 2 identifiziert, kann die emissionsbasierte Lösung nur indirekt Einfluss auf die reale Gewässertemperatur nehmen, da nicht erfasste diffuse oder Punktquellen unberücksichtigt bleiben. Außerdem kann hier eine weitere

Wärmeeinleitung über einer kritischen Gewässertemperatur (bspw. an besonders heißen Tagen) nicht integriert werden.

4. *Die Wärmeeinleitung oberhalb einer festzulegenden Gewässergrenztemperatur wird gemessen und mit einer Abgabe belegt.*

- In dieser immissionsorientierten Lösung müssten Temperatur- und Volumenstrommessungen durch den Einleiter an Entnahme- und Einleitestelle stattfinden. Zusätzlich würde eine Messung der Gewässertemperatur nach der Einleitung (T_{w2}) benötigt werden, um die resultierende Gewässertemperatur ermitteln zu können.
- Mess- und Vollzugsaufwand wären in diesem Fall höher als in Variante 1, da zusätzlich Daten von der Behörde direkt im Gewässer erhoben werden müssten. Auch bei weitgehender Eigenkontrolle der Einleiter ist in dieser Variante eine zusätzliche Überwachungserfordernis zu berücksichtigen. In immissionsorientierten Lösungen könnte durch das zusätzliche behördliche Gewässermonitoring die Betrugsanfälligkeit reduziert werden.
- Die Festlegung einer fixen Grenztemperatur für Gewässer könnte dazu führen, dass mit Fortschritt des Forschungsstandes oder bedingt durch fortschreitende externe Einflüsse (bspw. Klimawandel) eine Anpassung der Grenztemperatur nötig wird.
- In dieser Variante kann eine gute Zielorientierung gewährleistet werden, da die für das Gewässer verträgliche Grenztemperatur vorher festgelegt wird und, bei Gefährdung dieser durch den Einleiter, die Abgabenlast einen aktiven Reduzierungsanreiz bewirkt.
- Die Anwendung des Verursacherprinzips ist bedingt gegeben. Zu zahlende Abgaben fallen zwar direkt auf die eingeleitete Wärmefracht des Verursachers an, allerdings kann das Eintreten der Abgabenlast unabhängig vom einzelnen Einleiter ausgelöst werden (bspw. Überschreitung der Gewässergrenztemperatur an einem heißen Sommertag, durch diffus verteilte Einleitungsquellen oder Punktquellen die nicht unter die Regelung fallen)

5. *Eingeleitete Wärmemenge oberhalb einer zu bestimmenden Differenztemperatur zum Gewässer wird mit einer Abgabe belegt.*

- Zur Bestimmung der Differenztemperatur ist der Unterschied zwischen T_{w1} und T_{w2} zu bilden. Überschreitet T_{w2} einen festgelegten Differenzgrenzwert, z. B. $\Delta T=3K$ fällt eine Abgabe auf weitere Wärmeeinleitung an.
- Im Vergleich zur Variante 4 würde hier zusätzlich eine weitere durch die Behörde koordinierte Messstelle zur Bestimmung von T_{w1} nötig werden. Dadurch stiegen Messaufwand und Vollzugsaufwand bei der Behörde.
- Auch hier reduziert die Festlegung einer fixen Differenztemperatur die Flexibilität. Eine Anpassung der Differenztemperatur nach unten könnte nötig werden, wenn, bspw. bedingt durch den Klimawandel, die Ausgangstemperatur des Gewässers auf ein ökologisch kritisches Maß steigt und die zusätzliche Temperaturerhöhung durch den

Einleiter dann u. U. die gewässerverträgliche Grenztemperatur überschreitet. Allerdings ist die Festlegung von Differenztemperaturen in einem kurzen Betrachtungszeitraum eine flexible Lösung zur Berücksichtigung externer, nicht vom Einleiter verursachter, Wärmebelastungen des Gewässers (bspw. Wärmeeinleitung durch diffuse Quellen).

- In Variante 5 kann durch Anreize zur Emissionsminderung über der Differenztemperatur eine weitere Temperaturerhöhung des Gewässers reguliert werden. Diese Möglichkeit bietet jedoch in der hier betrachteten Form keine Option eine für das Gewässer kritische Temperatur aktiv einzuhalten. In Verbindung mit einem maximalen Temperaturgrenzwert, über dem sich die Abgabenlast erhöht (Kombination von Variante 5 mit Variante 4) könnte dies erreicht werden.
- Die Anwendung des Verursacherprinzips ist durch die genaue Zurechenbarkeit der eingeleiteten Wärmemenge, aber auch durch das vom Einleiter ausgelöste Eintreten der Abgabenlast gewährleistet.

Tabelle 3-15: Zusammenfassung der Abgabevarianten
(Eigene Darstellung)

	Mess- aufwand	Vollzugs- aufwand	Betrugs- anfälligkeit	Flexibilität	Reduzierungs- anreiz	Zieltempera- tur- orientierung	Anwendung Verursacher- prinzip
Variante 1	+	+	++	+	++	+/-	++
Variante 2	+	+	++	-	+	+	+
Variante 3	+	+	++	-	+	+	+
Variante 4	-	-	+/-	-	+	++	+/-
Variante 5	--	-	+/-	+/-	+	+	++

++ sehr gut, + gut, +/- neutral, - schlecht, -- sehr schlecht; eine Bewertung +++ für Mess- und Vollzugaufwand, Betrugsanfälligkeit steht für niedrigen Aufwand bzw. wenig Betrugsanfälligkeit und vice versa

In Tabelle 3-15 sind die Varianten und deren Untersuchung hinsichtlich verschiedener Parameter noch einmal zusammenfassend dargestellt. Tabelle 3-16 stellt die in den einzelnen Varianten zu messenden Parameter und die jeweiligen Parteien mit Messaufwand zusammen.

Tabelle 3-16: Zu messende Parameter in den verschiedenen Varianten
(Eigene Darstellung)

	Zu messende Parameter	Zu messen von	Vorgeschlagenes Messintervall
Variante 1	$T_{Ent}, V_{Ent}, T_{Ein}, V_{Ein}$	Einleiter	kontinuierlich
Variante 2	$T_{Ent}, V_{Ent}, T_{Ein}, V_{Ein}$	Einleiter	kontinuierlich
Variante 3	$T_{Ent}, V_{Ent}, T_{Ein}, V_{Ein}$	Einleiter	kontinuierlich
Variante 4	$T_{Ent}, V_{Ent}, T_{Ein}, V_{Ein}, T_{w2}$	Einleiter und Behörde	kontinuierlich
Variante 5	$T_{Ent}, V_{Ent}, T_{Ein}, V_{Ein}, T_{w1}, T_{w2}$	Einleiter und Behörde	kontinuierlich

Es zeigt sich, dass die konzeptionelle Einbeziehung der Immissionsituation zwar eine bessere Anpassung an die Wärmesituation des Gewässers ermöglicht, andererseits aber den Messaufwand signifikant erhöht. Überdies wird auch zurzeit in allen bestehenden Abgabeparametern keine Berücksichtigung einer aktuellen Gewässerimmissionsituation vorgenommen. Kohärent zur bestehenden Regelung wäre daher eine Abwasserabgabe auf jede eingeleitete Wärmemenge, die zur Erhöhung der Temperatur des Gewässers beiträgt (s.o. Variante 1). Konzeptionskonform zur bestehenden Regelung für andere Abgabeparameter wäre die zusätzliche Berücksichtigung eines Jahresschwellenwertes unterhalb dessen eine Aufwärmung des Gewässers durch eingeleitetes Abwasser abgabefrei bliebe.

Diese Variante 1 wird nachfolgend weiter konkretisiert. Für die Abschätzung geeigneter Schadeinheiten und Vorschläge für Schwellenwerte wird von den bestehenden spanischen Regelungen ausgegangen

In der spanischen Gesetzgebung werden bspw. allgemeine Grenzen für Differenztemperaturen in Flüssen (3K) und maximale Temperaturen für Seen (30°C) bei der Einleitung von Kühlwässern vorgeschrieben, die durch die Behörde für Flusseinzugsgebiete mit speziellem Bewirt-

schaftungsplan verschärft werden können.⁵²⁸ Festlegungen dieser Art werden in Deutschland in den wasserrechtlichen Erlaubnissen getroffen (z. B. für thermische Kraftwerke⁵²⁹).

aa. Abschätzung einer Schadeinheit für die Wärmeeinleitung

In Spanien⁵³⁰ wird ein Grundpreis für Industrie und Gemeinden getrennt festgelegt, welcher sich nicht nur auf die Berechnung für Abgaben auf Kühlwasser, sondern auch auf andere Abwasseremissionen bezieht. Dieser beträgt für industrielle Aktivitäten 0,03005€/m³ und für kommunale Aktivitäten 0,01202 €/m³. Für die Abgabe auf Kühlwasser wird anschließend ein Gewichtungskoeffizient bestimmt. Die Höhe des Koeffizienten richtet sich nach der Erfüllung der festgelegten Grenztemperatur der Einleitung. Liegt diese höher als das Umweltqualitätsziel, geht ein höherer Koeffizient in die Berechnung ein. Zusätzlich sind die Koeffizienten für beide Fälle in einem abnehmenden Stufentarif nach Mengentranchen klassifiziert, wie es in Tabelle 3-17 zu sehen ist.

Tabelle 3-17: Koeffizienten zur Kühlwasserabgabeberechnung in Spanien

(Ministerio de Medio Ambiente, 2007, S. 154)

Volumen in hm ³ /Jahr	Temperatur höher als Umweltqualitätsziel ?	
	Nein	Ja
Bis 100	0,02	0,06
100 bis 250	0,01166	0,03498
250 bis 1000	0,00566	0,01698
Mehr als 1000	0,00125	0,00375

Der zutreffende Faktor wird anschließend noch mit den Betriebsstunden des Kraftwerkes im Verhältnis zu festgelegten Standardbetriebsstunden (6000h für konventionelle Wärmekraftwerke, 8000h für Kernkraftwerke) gewichtet und mit dem Grundpreis verrechnet. Wurde ein Kohlekraftwerk bspw. in einem Jahr mit 7500 Volllaststunden betrieben, so erhöht sich der Koeffizient für die Abgabe um $7500/6000 = 1,25$. Die Abgabe fällt auf die gesamte Kühlwassereinleitung an. Das spanische Modell kommt damit den oben aufgeführten Abgabenvarianten 3 und 5 am nächsten.

Zur Abschätzung der Größenordnung der sich ergebenden finanziellen Belastung wird nachfolgend mit den Parametern der spanischen Regelung der aktuelle Fall des Kohlekraftwerkes Hamburg Moorburg (1730MWel) betrachtet. Für die dort vorgesehene Einleitungsmenge von 1.584m³/h (Abflut aus Kreislaufkühlung mit Hybridkühlturm)⁵³¹ und angenommenen 6000 Betriebsstunden mit konstanter Abflut, ergäbe sich eine Jahreseinleitmenge von 9.504.000m³ bzw. 9,5hm³ und einen Koeffizienten bei Nichteinhaltung der Temperaturgrenze von 0,06. Damit ergäbe sich eine Abgabe von $0,03005€/m^3 * 0,06 = 0,001803€/m^3$. Pro Jahr würden demnach rund 17.100€ Kühlwasserabgabe

⁵²⁸ Vgl. *Ministerio de medio ambiente*, 2007, S. 153.

⁵²⁹ Vgl. *Stadt Hamburg*, 2011, S. 10.

⁵³⁰ Vgl. *Ministerio de medio ambiente*, 2007, S. 148-155.

⁵³¹ Vgl. *Stadt Hamburg* (2011).

anfallen. Bei Einhaltung des Temperaturgrenzwertes würde der Koeffizient auf 0,02 fallen und dadurch die jährliche Abgabe auf rund 6.000€ sinken. Der Bescheid erlaubt außerdem in der Betriebsart „Durchlaufkühlung“ eine wesentlich höhere Einleitmenge von maximal 231.840m³/h⁵³². Unter der Annahme von 6000 Betriebsstunden resultierte in diesem Fall eine jährliche Einleitmenge von 1391,04hm³ und eine Abgabepflicht von 253.556€ im Fall der Grenzwerteinhaltung und 764.724€ im Fall der Temperaturgrenzüberschreitung.

Eine entsprechende Rechnung für einen mittelgroßen Einleiter, wie bspw. dem Kraftwerk Mittelsbüren an der Weser mit 561hm³ jährlicher Einleitung⁵³³, ergäbe eine Abgabe bei Nichteinhaltung der Temperaturgrenzwerte von rund 497.000€ und bei Einhaltung von ca. 165.000€.

Außerdem fallen in Spanien bei Überschreitung der im Bescheid erlaubten Einleitmenge Zusatzgebühren an, die den jeweils aus der Temperatureinhaltung bzw. -überschreitung resultierenden Koeffizienten für den zu viel eingeleiteten Anteil um vier erhöhen. In den oben genannten Beispielen würden demnach im Hamburger Fall mit Hybridturmkühlung, bei einer stündlichen Einleitung von 2.000 m³ (416 m³ zu viel) und einer Nichteinhaltung der Temperaturgrenze ca. 35.100 € statt 17.100 € anfallen. Im Falle einer Überschreitung der Einleitungsgrenzwerte im Durchlaufkühlungsbetrieb um 109 hm³/a (Gesamteinleitung von 1500hm³) entstünden Mehrkosten von rund 16.000 € bei Einhaltung und rund 50.000 € bei Verfehlung der Temperaturgrenze. Im „worst case“ Szenario für das Weserkraftwerk mit einer Mehreinleitung von 39 hm³ pro Jahr (insgesamt 600 hm³), fielen statt der 497.000 € bei Nichteinhaltung dann 576.000 € an. Die Mehrkosten bei Einhaltung der Temperaturgrenze lägen bei ca. 26.000 €.

Mithilfe der Gleichung des Wärmeabfuhrvermögens (H_Q) (Gleichung 3.1.1) lässt sich der spezifische Wärmeeintrag bestimmen.

$$H_Q = \rho * c * Q * (T_{Ent} - T_{Ein}) \text{ (Gleichung 3.1.1)}$$

wobei ρ die Dichte von Wasser in kg/m³, c die spezifische Wärmekapazität des Wasser von 0,004184MJ/kg*K, Q den Volumenstrom in m³/s und $(T_{Ent} - T_{Ein}) = \Delta T$ die maximale Aufwärmspanne in K, d.h. also die Temperaturdifferenz zwischen Vorflut und eingeleitetem Kühlwasser darstellen⁵³⁴. Bei der im Beispiel bestimmten Einleitmenge von 44,1m³/s im Durchlaufkühlungsbetrieb und einer genehmigten Aufwärmspanne von 6K,⁵³⁵ ergäbe sich eine Wärmebracht im Einleitungsstrom von 1620 MJ/s oder 1600 MW. Bei einem angenommenen Volllastbetrieb von 6.000 h pro Jahr resultiert ein jährlicher Wärmeeintrag von 9.700 GWh in das Gewässer. Der Wärmeeintrag pro m³ eingeleitetem Abwasser (in einem bestimmten Zeitraum) mit einer Aufwärmspanne 6K beträgt 25,1 MJ/m³.

⁵³² Vgl. *Stadt Hamburg* (2010).

⁵³³ Vgl. *Umwelt Bremen* (1999).

⁵³⁴ Vgl. z. B. *Maniak* (2010), S. 438.

⁵³⁵ Vgl. *Stadt Hamburg* (2010).

Bei einer Festlegung der Abwasserabgabe auf Basis des Wärmeeintrags käme demnach der im Bescheid festgelegten, zulässigen Aufwärmspanne des Kühlwassers eine entscheidende Bedeutung zu. Mit steigender Aufwärmspanne steigt der Wärmeeintrag linear an. Betreiber von Anlagen hätten zudem aber einen nachhaltigen Anreiz die Aufwärmung des Kühlwassers im Prozess zu vermeiden und Aufwärmspannen, bspw. durch den Einsatz von Kühltürmen, zu reduzieren. Die eingeleitete Wärmeenergie über einen bestimmten Zeitraum kann damit als Grundlage für den Abgabentarif herangezogen werden. Dabei wären auch Tarifgestaltungen wie im beschriebenen spanischen Beispiel möglich. Bei einer Rückrechnung vom oben aufgeführten Beispiel der Zahllast für das Kraftwerk Hamburg Moorburg in Durchlaufkühlungsbetrieb mit eingehaltenen Gewässer-temperaturgrenzen, fielen 38,16€/GWh Wärmeeintrag an. Bei Nichteinhaltung der Immissionsgrenzwerte stiege dieser Wert auf 115,10 €/GWh. Im Bremer Fall resultierte eine Abgabenlast von 61,58 €/GWh bzw. 185,36 €/GWh, je nach Einhaltung oder Verfehlen der Temperaturgrenze.

Tabelle 3-18: Hypothetischer Vergleich der Abgabenlast mit Schadeinheiten nach AbwAG am Beispiel Hamburg und Bremen

(Eigene Berechnung unter Verwendung von Daten aus *Stadt Hamburg* (2010) und *Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Bremen* (1999))

	Hamburg		Bremen		Preis der Schadeinheit nach § 9 AbwAG in €
	Temperaturgrenze eingehalten?		Temperaturgrenze eingehalten?		
	Ja	nein	ja	nein	
Abgabenlast [€/hm³]	182,28	549,75	294,10	885,31	35,79 €
Anzahl Schadeinheiten	5,09	15,36	8,22	24,74	
Abgabenlast [€/GWh]	38,16	115,10	61,58	185,36	
Anzahl Schadeinheiten	1,07	3,22	1,72	5,18	1

Tabelle 3-18 vergleicht die durchschnittlichen energiebasierten und abflussmengenbasierten Abgabenlasten der Kraftwerke Hamburg Moorburg und Bremen Mittelsbüren nach dem spanischen Modell mit dem Abgabesatz für eine Schadeinheit nach §9 Abs. 4 AbwAG. Aus den beispielhaften Berechnungen nach dem energiebasierten spanischen Ansatz lässt sich eine Bandbreite von 38-62€/GWh bei Einhaltung der Temperaturgrenzen und von 115-185€/GWh bei deren Überschreitung identifizieren. Werden diese Werte mit dem Abgabensatz nach AbwAG verrechnet, lässt sich die Anzahl der notwendigen Schadeinheit bestimmen, deren Bandbreite bei 1,07-1,72 bzw. 3,22-5,18 liegt.

Bei den bisherigen Betrachtungen wurde vom Fall eines offenen Kühlsystems ausgegangen, in dem Wasser mit einer Entnahmetemperatur entnommen wird und erwärmtes Wasser mit einer Einleitungstemperatur dem Gewässer wieder zugeführt wird. Die Betrachtungen lassen sich aber in gleicher Weise für jegliche Abwassereinleitungen anstellen, die eine höhere Temperatur als das aufnehmende Gewässer aufweisen. Da es zur Ermittlung der eingeleiteten Wärmeenergie neben der Abwassermenge lediglich auf die Temperaturdifferenz zwischen dem eingeleiteten Abwasser und dem aufnehmenden Gewässer ankommt, ist in diesem allgemeinen Fall keine Entnahmetemperatur

erforderlich, sondern es ist stattdessen an einer geeigneten Stelle die von der Einleitung unbeeinflusste Gewässertemperatur zu messen.

Überträgt man das Konzept des Wärmeabfuhrvermögens auf eine kommunale Kläranlage mit einer über das Jahr angenommenen mittleren Einleittemperatur von 18°C, einer über das Jahr angenommenen mittleren Gewässertemperatur von 10°C und damit einer resultierenden mittleren Temperaturdifferenz des Abwassers zum Gewässer von 8K, lässt sich ein äquivalenter, zusätzlicher Wärmeeintrag von 33,47MJ/m³ bestimmen. Am Beispiel des Klärwerks Rosental in Leipzig mit 460.000 Einwohnerwerte (EW) und einer täglichen Einleitung von 110.000m³ (vgl. *KWL*, o.J.) ergäbe sich bei angenommenen 8760 Betriebsstunden (ein volles Jahr) ein Wärmeeintrag von 373,31GWh. Um auch hier den Bezug zur monetären Einheit herstellen zu können, soll noch einmal das spanische Beispiel aufgegriffen werden. Für kommunale Kläranlagen gilt dort ein Grundpreis von 0,01202€/m³ der um einen Koeffizienten erhöht wird. Dieser bestimmt sich für Kläranlage anhand von drei Faktoren: (1) Einwohneräquivalente, (2) adäquate Abwasserbehandlung und (3) Art des Gewässers in welches eingeleitet wird. Für jeden Aspekt wird je nach Fall ein Teilkoeffizient festgelegt. Die drei Teilkoeffizienten werden miteinander multipliziert und ergeben den Koeffizienten, welcher mit dem Grundpreis verrechnet wird und die Basis einer volumenbasierten Zahllast bildet.⁵³⁶ Für das Beispiel Leipzig betrügen die Unterkoeffizienten (1) 1,28 für EW größer 10.000, (2) 0,5 für die adäquate Behandlung des Abwassers und (3) 1 für die Einleitung in ein Gewässer ohne bestimmte Schutzvorschriften (keine Cyprinidengewässer, kein Erholungs- oder Schutzgebiet). Der anzusetzende Koeffizient betrüge damit 0,64 und der Einheitspreis 0,00601 €/m³. Es ist dabei allerdings zu beachten, dass dieser Preis nicht nur den Parameter Wärme, sondern alle Verschmutzungsparameter berücksichtigt. Das Rechenbeispiel hat demnach nur bedingte Aussagekraft. Für das Klärwerk Leipzig Rosental entstünde unter diesen Voraussetzungen eine Abgabenlast von 241.301,50 €. Rückgerechnet auf den Wärmeeintrag wären dies 646,39€/GWh, bezogen auf die Schadeinheit von 35,79 € ergäben sich 18 Schadeinheiten pro GWh. Diese Zahl deutet, im Vergleich zur Bandbreite der Kraftwerksbeispiele, eine Überbewertung aufgrund der Berücksichtigung anderer Verschmutzungsfaktoren an. Eine weitere Option ist die Bewertung der Kläranlage mit der Methodik für Kraftwerke, da diese nur auf die Wärmeeinleitung abzielt. Dabei ergäbe sich eine Abgabenlast von 9.652 € im Falle der Temperatureinhaltung und 28.956€ im Falle einer Überschreitung. Angesetzt wurde der Grundpreis für kommunale Einleitung (0,01202 €/m³). Die Rückrechnung auf den Wärmeeintrag ergäbe dann 25,86 €/GWh bei Einhaltung bzw. 77,57 €/GWh bei Verfehlung der Temperaturgrenze. Die entspräche nach AbwAG 0,7 bzw. 2,2 Schadeinheiten je GWh. Würde der spanische Grundpreis für industrielle Aktivitäten angesetzt (0,03005 €/m³) ergäben sich 1,75 bzw. 5,5 Schadeinheiten je GWh für unempfindliche Gewässer.

In Deutschland sind die Preise der Schadeinheiten nicht nach Einleiterbranche und Immissionssituation differenziert. In Anlehnung an die spanischen Tarife könnte eine Schadeinheit für Wärmeeinleitungen im AbwAG in der Größenordnung von 0,25 GWh liegen.⁵³⁷

Im Abwasserabgabengesetz sind Jahresschwellenwerte für die Einleitung von Schadeinheiten festgelegt, die das Fünffache einer Schadeinheit betragen. Mit der vorgeschlagenen Schadeinheit für

⁵³⁶ Vgl. *Ministerio de medio ambiente* (2007), S. 148-151.

⁵³⁷ Nach den Erhebung zur Kostenwirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen führt dieser Wert auf einen sehr moderaten ökonomischen Anreiz. In der Erhebung ergaben sich dadurch Erhöhungen der Abwasserabgabe in der Größenordnung von 1% bis 2% (vgl. Abschnitt 4.6.3).

Wärmeeinleitungen ergäbe sich dem entsprechend ein Schwellenwert ca. 1,5 GWh pro Jahr. Die oben angestellte grobe Abschätzung bezog sich auf eine Kläranlage der Größenklasse 5. Sofern die Annahme gerechtfertigt ist, dass von kleinen biologischen Kläranlagen eine signifikante Abwärmeauswirkung eher weniger zu unterstellen ist, könnte in Bezug auf die Wärmeeinleitung auch ein höherer Schwellenwert in der Größenordnung von 15 GWh erwogen werden.⁵³⁸

Damit lässt sich basierend auf den oben genannten Varianten ein Regime für eine Abwasserabgabe auf Wärmeeinleitungen definieren, das relativ einfach ist und einen finanziellen Anreiz zur Abwärmenutzung setzt. Es wird nur die Wärme abgabepflichtig, die über der aktuellen Gewässertemperatur liegt. Einleitungen von gleicher oder geringerer Temperatur als der des aufnehmenden Gewässers bleiben abgabefrei. Der zusätzliche Vollzugsaufwand ist begrenzt. Erforderlich ist die kontinuierliche Messung der Temperatur des aufnehmenden Gewässers und des einzuleitenden Abwasserstroms sowie der Abfluss/ die Höhe des Abwasserstromes. Durchflüsse und Temperaturen lassen sich sehr gut kontinuierlich messen und online übertragen. Für große Kläranlagen würde damit vor allem eine Abwärmenutzung im Winter angeregt.

Die Verwendung dieses neuen Parameters im Zuge einer Messlösung wirft keinerlei Probleme auf. Auch die Festsetzung von Bescheidwerten für Wärmeeinleitungen ist ohne methodische Schwierigkeiten möglich. Dazu wäre ein Überwachungswert lediglich für die Temperaturdifferenz zwischen eingeleitetem Abwasser und Vorflut festzusetzen. Aus dem Überwachungswert und dem Trockenwetterabfluss ergäbe sich dann die Jahressumme der eingeleiteten Wärmeenergie. Wie schon bisher bei anderen Parametern nach §4 Abs.1 AbwAG könnten auch unterschiedliche Überwachungswerte für unterschiedliche Zeiträume vorgesehen werden.

3.1.3.5 Zusammenfassung

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

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

⁵³⁸ Die Erhebung zur Kostenwirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen ergab, dass ein niedrigerer Schwellenwert in der Größenordnung von 7,5 bis 10 GWh notwendig wäre, wenn nicht nur kommunale Abwasserbehandlungsanlagen der GK 5, sondern auch solche der GK 4 mit erfasst werden sollen (vgl. Abschnitt 4.6.3).

Gefahrenabwehr zuzuordnen sind, sich aber andererseits als „messbar“ und repräsentativ für ein relevantes Belastungsbild erweisen.

Konkret war unter diesen Voraussetzungen folgenden Fragen nachzugehen:

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

In Abwägung der einzelnen Gesichtspunkte ergibt sich:

- Für den **Ersatz des CSB durch den Parameter TOC** sprechen viele praktische Erwägungen, die sich nicht zuletzt auf die bessere Umweltverträglichkeit und Analysierbarkeit beziehen. Dagegen könnte sprechen, dass eine direkte Entsprechung der beiden Parameter nicht gegeben ist. Die Autoren sprechen sich dagegen aus, dieses Anpassungs- und Übergangsproblem mit individuell festzulegenden Umrechnungsfaktoren zu lösen. Sie empfehlen vielmehr in Anlehnung an die von der Europäischen Umweltagentur ermittelte mittlere Relation eine Ablösung der CSB-Schadeinheit durch eine TOC Schadeinheit.
- In diesem Zusammenhang empfehlen die Autoren aus Gründen der Mess- und Überwachungsvereinfachung ebenfalls die **Ablösung des bisherigen Parameters Stickstoff gesamt durch den gesamten gebunden Stickstoff (TN_b)**. Auch bei diesen Parametern ist eine direkte Entsprechung nicht gegeben, da organisch gebundener Stickstoff im bisherigen Parameter nicht berücksichtigt wird. Diese zusätzliche Komponente kann im Mittel zu einer geringen Erhöhung der Abwasserabgabe führen, die aus Umweltsicht vertretbar erscheint.
- 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. Kupfer- und Zink-Belastungen, die aus über urbanen Flächen ablaufenden Niederschlagsereignissen stammen, gelangen zu einem größeren Anteil über das Trenn- als über das Mischsystem in die Gewässer. 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.
- „Unter **Mikroverunreinigungen** werden organische Substanzen subsummiert, die in den Gewässern in sehr niedrigen Konzentrationen im Bereich von wenigen µg/l bis hinunter zu wenigen ng/l vorkommen und die bereits in so tiefen Konzentrationen den Ablauf grundlegender biochemischer Prozesse in der Natur beeinflussen können. Darunter fallen einerseits viele synthetische Substanzen wie Arzneimittelwirkstoffe, Stoffe mit bioziden

Eigenschaften (z. B. für Materialschutz oder Gartenpflege), Lebensmittelzusatzstoffe, Inhaltsstoffe von Kosmetika oder Reinigungsmitteln, etc., aber auch Stoffe natürlichen Ursprungs wie beispielsweise Hormone⁵³⁹. Die verfügbaren Gewässeruntersuchungen weisen auf einen deutlichen Handlungsbedarf hin, allerdings stehen zurzeit noch keine gefestigten Analyseverfahren zur Verfügung, um über einen Wirkungs-, Summen- oder Leitparameter einen Abgabetatbestand zu definieren. Sobald aber gefestigte Ergebnisse vorliegen, wäre die Aufnahme geeigneter Parameter in eine Abwasserabgabe erneut zu prüfen.

- 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 stattdessen vorgeschlagen, diesen Parameter zu ertüchtigen. Dazu ist zum einen klarzustellen, wird, dass die reguläre Abwasserabgabe in ihrer Höhe unabhängig von der Salzkorrektur der Abwasserverordnung zu erheben und somit auch die auf Chlorid- und Sulfationen beruhende Fischeitoxizität in voller Höhe abgabewirksam ist. Zum anderen sollte die Bezugsgröße von derzeit 6.000 m³ signifikant verringert werden.**
- **Wärme** ist ein wesentlicher Parameter für das Erreichen des guten Zustands im Gewässer. Anthropogen eingeleitete Wärmelast kann die Selbstreinigungskraft eines Gewässers erheblich beeinträchtigen und darüber hinaus eine relevante Habitatveränderung gegenüber einem natürlichen Gewässerzustand herstellen. Beeinträchtigend wirken insbesondere auch die Temperatursprünge an Einleitungsstellen. Es wird deshalb die **Einführung eines Abwasserabgabeparameters auf eingeleitete Wärme** vorgeschlagen. Dieser sollte, wie die andere bisherigen Schadeinheiten auch, emissionsorientiert sein und die Vorbelastung, d.h. die Gewässertemperatur berücksichtigen. Damit sollte abgabepflichtig das Abwasser sein, dessen Temperatur, die aktuelle Temperatur des Gewässers übersteigt. In Anlehnung an bestehende Abgabenregelungen im EU-Mitgliedsstaat Spanien für eine Schadeinheit eine moderate Größenordnung von 0,25 GWh vorgeschlagen.

Tabelle 3-19 erfolgt abschließend eine überblicksartige Bewertung hinsichtlich der vorgeschlagenen Reformoptionen im Bereich des Parameterkatalogs.

⁵³⁹ Vgl. *Abegglen/ Siegrist* (2012), S. 8.

Tabelle 3-19: Bewertung der Reformoptionen zur Aktualisierung des Parameterkatalogs
(Eigene Darstellung)

Reformoption	Kostenverantwortung			Effektivität		Verteilungswirkungen		
	Ökonomische Effizienz		Widerspruchsfreiheit Art. 9 WRRL	eigene Lenkung	Vollzugshilfe AbwV	Aufkommen	niedrige Zahllast	niedriger Vollzugaufwand
	Substitutions-Effekte	Einkommens-Effekte						
Ersatz CSB durch TOC	(o)	(o)	o	o	(o)	(o)	(o)	(+)
Ersatz N_{ges} durch TN_b	(o)	(o)	o	o	(o)	(o)	o (-)	+
Ertüchtigung G_{Ei}	+	+	+	o	o	+	-	+
Neuer Parameter bzgl. Wärme	+	+	+	o	o	+	-	-

3.1.4 Zahllast I - Höhe des Abgabesatzes

3.1.4.1 Bestehende Regelung

Die Höhe des Abgabesatzes ist eine zentrale Variable der Abgabenkonstruktion. Von ihr geht einerseits die Anreizwirkung aus, da der Abgabesatz im marginalen Entscheidungskalkül eines Einleiters mit den Grenzvermeidungskosten abgeglichen wird; damit entscheidet der Satz über das Ausmaß an Vermeidungs- und Beseitigungsleistungen – sowohl zu einem bestimmten Zeitpunkt als auch in dynamischer Perspektive. Gleichzeitig ist der Abgabesatz – zusammen mit der mengenmäßigen Einleiterentscheidung und anderen abgaberechtlichen Einflussgrößen auf die Zahllast (z. B. Verrechnungen, Ermäßigungen) – eine wichtige Determinante der von der Abgabe ausgehenden Belastungswirkungen.

Zudem ist die Gestaltung des Abgabesatzes eng mit der ökonomischen Lenkungs-konzeption verknüpft: Eine internalisierende Abgabe wird hinsichtlich des Abgabesatzes anders auszustatten sein als eine punktzorientierte „Standard-Preis-Abgabe“ und diese wiederum anders als eine lediglich allgemein strukturwandelorientierte Demeritorisierungsabgabe.⁵⁴⁰

Der gegenwärtige Regel-Satz von 35,79 € pro Schadeinheit (SE) ist das Ergebnis eines langen Prozesses ausgehend von frühen Entwürfen der Bundesregierung, einer Untersuchung des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) im Jahre 1974, daran anknüpfenden Erwägungen im Gesetzgebungsprozess sowie der im Laufe der Zeit erfolgten Novellierungen des AbwAG, die wiederholt auch die Höhe der Regelsätze in verschiedene Richtungen angepasst haben.⁵⁴¹

⁵⁴⁰ Zu diesen Konzepten *Gawel/Köck et al.* (2011), S. 71 ff.; *Gawel* (2012b) sowie unten Kap. 3.1.4.2.

⁵⁴¹ Dazu im Überblick *Sieder/Zeitler et al.* (2013), Vorbemerkung AbwAG, Rdnr. 1-4e.

In Abhängigkeit vom jeweils künftig zu realisierenden Gesamtkonzept der Abgabe stellt sich die Frage, ob durch einen Regelsatz von 35,79 € ein Abgabensignal noch einen angemessenen und konzeptkonformen Umfang besitzt.

3.1.4.2 Zielsetzung der Abwasserabgabe

Zur Beantwortung der Frage nach der zweckmäßigen Höhe des Abgabesatzes ist der Blick auf jeweilige die **Zielsetzung** der Abwasserabgabe unerlässlich, da nur in Bezug auf dieses Ziel eine sinnvolle Beurteilung erfolgen kann. Aus umweltökonomischer Perspektive lassen sich je nach Abgabentyp verschiedene Zielsetzungen unterscheiden:

- *Internalisierungsabgaben* zielen auf die konkrete Anlastung externen Ressourcenverzehr und damit einen **gesamtwirtschaftlich effizienten Ressourceneinsatz** im Sinne einer Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt (absolute Effizienz, auch: „Optimalität“). Dieses Ziel kann durch die exakte Anlastung der durch die jeweilige Abwassereinleitung bewirkten sozialen Zusatz-Kosten umgesetzt werden. Da hierfür die notwendigen Informationen über die Höhe der externen Effekte nicht verfügbar sind, ist dieser Ansatz jedoch in der Praxis nicht geeignet zur Ableitung einer konkreten Abgabenhöhe.
- Als Alternative zu einem anzustrebenden „ökonomisch optimalen“ Zielzustand kommt die Realisierung einer politisch vorgegebenen Zielmarke in Betracht. Aufgabe von Umweltabgaben wäre dann die **Realisierung eines vorgegebenen politischen Ziels zu geringstmöglichen Kosten**, vor allem zu geringeren Kosten als durch Instrumente des Ordnungsrechts (relative Effizienz). Dies ist Auftrag einer sog. *Standard-Preis-Abgabe*, bei der ein konkretes Punktziel politisch definiert wird, welches es „effizient“ zu erreichen gilt. Die zu wählende Höhe des Abgabesatzes orientiert sich in diesem Fall an den **Grenzvermeidungskosten auf dem Niveau des politisch vorgegebenen Ziels**. Obwohl auch dieses Kostenniveau praktisch nur schwer zu bestimmen ist, kann hier zumindest durch einen Versuch-und-Irrtums-Prozess das gewünschte Ziel in der Praxis angenähert werden.
- Ein dritter Abgabentyp mit politischer Zielsetzung und noch geringeren Informationsanforderungen ist die sog. *Demeritorisierungsabgabe*. Dieser liegt kein konkretes, quantifizierbares Punktziel zugrunde – etwa in Fällen, in denen ein solches nicht sinnvoll definiert werden kann –, sondern lediglich eine Zielkategorie und eine Richtungsvorgabe: Im Falle der Abwasserabgabe ist dies der (chemische) Gewässerzustand und die Aufgabe, diesen zu bewahren und unter Vorsorgegesichtspunkten fortlaufend zu verbessern. Die Ableitung eines dazu passenden Abgabesatzes muss nach politischen Gesichtspunkten erfolgen: Er ist so festzusetzen, dass die dadurch bewirkten Strukturwandelprozesse zugunsten der Gewässergüte nach politischem Dafürhalten „ausreichend“ erscheinen. Man wird jedoch fordern müssen, dass der Abgabesatz zumindest **Fortschritte im Hinblick auf die der Abgabe zugeteilte Richtungs-aufgabe** zu erzielen vermag, mithin also spürbare Wirkung entfalten kann.

Allgemein ist also die Abgabenhöhe aus der konzeptionellen Zwecksetzung („Abgabentyp“) und der jeweiligen politischen Zielbeigabe der Abwasserabgabe abzuleiten. Die Historie der Abwasserabgabe offenbart, dass im Laufe ihrer langjährigen Geschichte durchaus **unterschiedliche Zielsetzungen** verfolgt wurden: Zwar wurde der ursprünglichen Abgabe auch der klare

punktzelförmige Auftrag zugeordnet, die im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 formulierte Zielstellung zu unterstützen, bis 1985 90 % des kommunalen und industriellen Abwassers vollbiologisch oder gleichwertig zu reinigen bzw. eine im Umfang dieses Ziel entsprechende Vermeidung zu gewährleisten⁵⁴². Auf diese Weise sollte flächendeckend in allen Gewässern mindestens die Güteklasse II realisiert werden. Diesem Ansatz folgend wurde die Abwasserabgabe zum Teil auch durchaus als Standard-Preis-Abgabe konzipiert: So führte der SRU beispielsweise in diesem Zusammenhang konkrete Berechnungen zum jeweils erforderlichen Abgabesatz zur Punktzielerfüllung durch.⁵⁴³ Zugleich war aber die Abgabe von Anfang an aber auch auf Schädlichkeits-Parameter ausgerichtet, die in der seinerzeitigen Güteklassen-Struktur gar keinen Niederschlag fanden. Ausweislich der Gesetzesbegründung wurde zudem klargestellt, dass die Abgabe insgesamt ein **breiter Zielfokus** zugeordnet war, der **eher einer Demeritorisierungsabgabe entsprach**, die einen vorsorgenden, langfristig angelegten Strukturwandel zum Schutz der Gewässer initiieren sollte: Danach sollte ihre Aufgabe vor allem darin bestehen, unabhängig von ordnungsrechtlichen Pflichten zur Abwasserbehandlung wirtschaftliche Anreize dafür zu setzen,

- „in erheblich stärkerem Maße als bisher Kläranlagen zu bauen,
- den Stand der Abwasserbehandlungstechnik zu verbessern,
- abwasserarme oder abwasserlose Produktionsverfahren verstärkt einzuführen,
- abwasserintensiv hergestellte Güter sparsam zu verwenden.“⁵⁴⁴

Diese gesetzgeberische Perspektive verdeutlicht einerseits die klare Wirkungszweckorientierung (Setzen wirtschaftlicher Anreize zur Verhaltenssteuerung), andererseits – durch Verzicht auf die Quantifizierung von externen Lasten oder konkreten Zielerreichungswerten und den breiten Wirkungsfokus – die Konzeption als Demeritorisierungsabgabe.

Zudem fand im Laufe der Abgabengeschichte eine weitere Akzentverschiebung statt: Nachdem der ursprüngliche avisierte Zeithorizont für das Teilziel Kläranlagenausbau („bis 1985“) überschritten war, wurden Forderungen zur weiteren Anhebung der Abgabesätze im Zuge der 3. Novelle 1990 nun nicht mehr im Hinblick auf die punktuelle Zielmarke Güteklasse II erhoben, sondern folgten dem Motiv einer allgemeinen, darüber hinausgehenden Verbesserung des Gewässerzustands.⁵⁴⁵ Auf diese Weise wurde der Fokus der Abwasserabgabe nochmals hin zu einer reinen Demeritorisierungsabgabe verschoben, deren Ziel ein **nicht quantifizierbares Zurückdrängen von Ressourcennutzungen** ist. Dieser Schritt entsprach nicht zuletzt der Einsicht, dass im Anschluss an die durch eine Abgabe lediglich zu unterstützende Beseitigung akuter Umweltschäden im Sinne einer Gefahrenabwehr nunmehr der **Vorsorgeaspekt** noch stärker in den Vordergrund treten müsse.⁵⁴⁶ Dass hierfür die Abwasserabgabe bemüht und entsprechend ausgerichtet wurde, entspricht durchaus ökonomischem Kalkül: Da die Vermeidungskosten mit zunehmender Behandlungsintensität stark ansteigen und ordnungsrechtliche Instrumente keinerlei Differenzierung in dem Sinne zulassen, dass Vermeidungsanstrengungen an den kostengünstigsten

⁵⁴² Vgl. BT-Drs. 7/2272, S. 1.

⁵⁴³ Vgl. SRU (1974), S. 82.

⁵⁴⁴ Vgl. BT-Drs. 7/2272, S. 2 (Gesetzesbegründung). Siehe hierzu auch *Hansmeyer* (1976), S. 65 ff.

⁵⁴⁵ Vgl. BT-Drs. 11/7231, S. 32f; BT-Drs. 390/90 (Beschluss), S. 1f.

⁵⁴⁶ Vgl. *Hansmeyer/Schneider* (1992), S. 38f.

Stellen stattfinden, wird die Fortschreibung des Ordnungsrechts zur Erfüllung vorsorgepolitischer Aufgaben immer ineffizienter und damit kostspieliger, und provoziert zudem steigende Vollzugsdefizite.⁵⁴⁷

Schließlich darf nicht übersehen werden, dass auch der breite sowie im Zeitablauf veränderte Parameter-Katalog nach § 3 AbwAG i. V. m. Anlage zu § 3 (etwa Hinzunahme von P und N in der 3. Novelle 1990) deutlich macht, dass der Abgabe eine klare Punktzielausrichtung und damit die Konzeption einer auf konkrete Minderungsleistungen bzw. Ausbaumaßnahmen gerichteten Lenkungsabgabe abging.

Als Zwischenfazit kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Abwasserabgabe im Laufe ihrer Geschichte immer stärker dem Phänotyp einer punktzelfreien, richtungsorientierten Demeritorisierungsabgabe entsprochen hat. **Ihre Zielsetzung war immer breiter ausgelegt als die bloße Unterstützung der Realisierung der Gewässergüteklasse II bis 1985 und hat sich im Laufe der Zeit noch stärker zu einem breit angelegten allgemeinen Vorsorgeauftrag gewandelt.** Zeitgleich mit dem verbesserten Gewässerzustand ist auch das gesellschaftliche Anspruchsniveau gestiegen und hat sich zum Teil auf neuartige Herausforderungen (z. B. Mikroverunreinigungen) einzustellen. Eine der permanenten Vorsorge verpflichtete Abwasserabgabe wird daher durch die erreichten Verbesserungen keineswegs in Frage gestellt.⁵⁴⁸

Der Wandel hin zu einer Demeritorisierungsabgabe und damit die Abkehr von einem konkreten zu verwirklichenden Punktziel bedeutet auch, dass ein zielführender Abgabesatz nicht aus den gegenwärtigen Kostenstrukturen der Abwasserbehandlung zu berechnen ist, wie dies bisweilen nahegelegt wird.⁵⁴⁹ Vielmehr ist der Abgabesatz nach Maßgabe des politisch zu konkretisierenden Ziels des vorsorgenden Gewässerschutzes festzulegen. Konkretisierend lässt sich daher zunächst nur Folgendes festhalten:

- Zwar zielt die Abgabe nicht (mehr) auf die Herstellung einer bestimmten Gewässergüte; im Hinblick auf das Verschlechterungsgebot ist aber einleuchtend, dass der Abgabeanreiz zunächst einmal **nicht unter das bislang realisierte Niveau zurückfallen darf.** Andernfalls steigt die Attraktivität gewässerbelastender Produktions- und Konsumstrukturen, wodurch eine erneute Zunahme der Gewässerbelastung zu erwarten ist, soweit entweder eigenständige Lenkungsbeiträge entfallen oder aber die Vollzugsunterstützung des Wasserordnungsrechts geschwächt wird. Die immer wieder erhobene Forderung nach einer Abschaffung der Abwasserabgabe „ist insoweit ähnlich plausibel wie der Vorschlag, ein Verbot wieder aufzuheben, wenn sich vorübergehend keine Übertretungen haben feststellen lassen, oder einen Immissionsgrenzwert wieder zu streichen, wenn z.Z. keine Überschreitung droht“⁵⁵⁰.
- Auch dem nunmehr im Vordergrund stehenden Richtungsauftrag im Sinne einer weiteren Zurückdrängung der Gewässernutzung folgend müsste das Anreizniveau der Abgabe und damit (bei gleichbleibender Tarifstruktur) **der Abgabesatz so weit steigen, dass ein spürbarer**

⁵⁴⁷ Vgl. *Hansmeyer/Schneider* (1992), S. 38 f.

⁵⁴⁸ Dazu ausführlicher *Gawel/Köck et al.* (2011), S. 69 ff.; *Gawel* (2011a), S. 213 ff.

⁵⁴⁹ Vgl. z. B. *Palm/Wermter et al.* (2013), S. 89.

⁵⁵⁰ Vgl. *Ewringmann* (2002), S. 269.

Beitrag für eine Mindernutzung erkennbar bleibt. Dies gilt angesichts gestiegener gesellschaftlicher Anforderungen an die Abwasserbehandlung und -vermeidung, der weiterhin kritisch zu bewertenden Auswirkungen von Schadstoffemissionen aus Punktquellen auf den chemischen Zustand der Gewässer⁵⁵¹, aber auch mit Blick auf tendenziell höhere Grenzvermeidungskosten im Bereich fortgeschrittener Vorsorge.

Insoweit kommt eine Absenkung des Regel-Abgabensatzes nicht in Betracht. Zu fragen ist allerdings, ob die jetzige Höhe angesichts der künftigen Herausforderungen und der konzeptionellen Neuausrichtung noch angemessen sein kann.

3.1.4.3 Reformbedarf

Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, dass der gegenwärtige Regel-Abgabensatz den zuvor formulierten Anforderungen derzeit sowie künftig noch gerecht werden kann. Gründe hierfür sind insbesondere

1. der seit jeher aus politischen Gründen zu gering bemessene Regel-Abgabensatz,
 2. die Aushöhlung der Lenkungswirkung infolge eines seit Inkrafttreten des Gesetzes ausgebliebenen (expliziten) Inflationsausgleichs,
 3. zunehmende Knappheiten durch steigende Gewässernutzungsansprüche,
 4. der zwischenzeitlich fortgeschrittene Stand der Technik,
 5. Interaktionen mit anderen Zahllast-Elementen der Abgabe, etwa die zunehmend weite Auslegung der Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 Abs. 4.
- Ad 1: Bereits das Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen von 1974 ermittelte einen **notwendigen effektiven Abgabeanreiz in Höhe von damals 80 DM/SE**, damit die Abwasserabgabe auch noch im Anschluss an die erste Investitionsphase bis 1980 zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe im Restverschmutzungsbereich in der Lage sei.⁵⁵² Bei Verabschiedung des AbwAG 1976 wich der Gesetzgeber von dieser Einschätzung jedoch u. a. mit der Begründung ab, dem AbwAG seien weitere umweltschutzpolitische Instrumente beigeordnet, weshalb der geringere Abgabensatz von 40 DM/SE ab 1980 ausreichend sei.⁵⁵³ Vielfach wird deshalb darauf verwiesen, dass der verwirklichte Abgabensatz ursprünglich nur halb so hoch wie wissenschaftlich empfohlen ausfiel. Tatsächlich wurde jedoch im Gutachten zusätzlich darauf hingewiesen, dass der nominelle Abgabensatz bei Einschluss einer Ermäßigungsoption noch weitaus höher ausfallen müsse.⁵⁵⁴ Legt man die Schätzungen des SRU hinsichtlich der Kostenvorteile von Abgaben- gegenüber Auflagenlösungen zugrunde, bewegten sich die infolge des weitaus geringeren realisierten Wertes zur Schonung der Unternehmen in Kauf genommenen Effizienzverluste dabei in Milliardenhöhe⁵⁵⁵ und bedeuteten eine

⁵⁵¹ Vgl. *Bunzel/Kattwinkel/Liess* (2013). Siehe hierzu auch die entsprechenden Ausführungen in Abschnitt 2.3.

⁵⁵² Vgl. *SRU* (1974), S. 82.

⁵⁵³ Vgl. BT-Drs. 7/2272, S. 23.

⁵⁵⁴ Vgl. *SRU* (1974), S. 32, 33.

⁵⁵⁵ Vgl. *SRU* (1974), S. 17.

entsprechende Mehrbelastung sowohl für die Wasserwirtschaft als auch für die Allgemeinheit. Zudem wird deutlich, dass jenseits des auf diese kostspielige Weise erreichten Zwischenziels bereits Mitte der 1980er nicht mehr von einem nennenswerten Beitrag der Abgabe über ihre vollzugsunterstützende Funktion und sehr begrenzte Einkommenseffekte hinaus ausgegangen werden kann. Konsequenterweise wurden immer wieder Forderungen nach einer starken Steigerung des Abgabesatzes erhoben⁵⁵⁶, bislang aber nicht realisiert.

Betrachtet man die **Abgabehistorie**, so wird ebenfalls deutlich, dass sich der gegenwärtige und seit 1997 geltende Regel-Abgabensatz weit unterhalb der gewässergütepolitischen Möglichkeiten bewegt: Die ursprünglich für 1995 vorgesehene Erhöhung auf 70 DM/SE⁵⁵⁷ wurde zum einen auf 1997 verschoben (§ 9 Abs. 4 Satz 2 AbwAG). Die zwischenzeitlich in Aussicht genommenen weiteren Erhöhungen auf 90 DM/SE (Dritte Novelle v. 2.11.1990, BGBl. I S. 2425) und sogar auf 140 DM/SE für 1999 nach Vorstellung des Bundesrates im zugehörigen Gesetzgebungsverfahren (siehe BT-Drs. 11/7505) wurden zum anderen entweder im Gesetzgebungsverfahren nicht realisiert (140 DM/SE) oder aber wieder aus dem Gesetz entfernt (90 DM/SE).⁵⁵⁸ Auch dies unterstreicht, dass der nunmehr seit über 15 Jahren unveränderte Abgabensatz lediglich eine politische Kompromiss-Linie verkörpert und signifikant unterhalb der ihm zgedachten Anreiz- und Lenkungsmöglichkeiten verharrt.

- Ad 2: Infolge der laufenden **Inflation** nehmen die reale ökonomische Bedeutung eines nominellen Abgabesatzes und die damit verbundene **Anreizwirkung für die Einleiter stetig ab**. Der seit 1997 geltende „rohe“ Abgabensatz von 35,79 €/SE müsste aktuell etwa bei 47,50 €/SE liegen, um einen allein dem damaligen Kaufkraftniveau vergleichbaren Anreiz zu entfalten (vgl. Abbildung 3-13). Legt man als Referenzwert das Jahr des Wirksamwerdens der Abgabepflicht, d. h. 1981 zugrunde, so wäre der Satz für 2014 auf 68,36 € anzuheben, um die tatsächliche Inflationsentwicklung (gemessen am Verbraucherpreisindex Deutschland) vollständig zu kompensieren (vgl. Abbildung 3-14).⁵⁵⁹ Dabei wird unterstellt, dass die zwischenzeitlichen Satzerhöhungen im AbwAG ausschließlich zur Verbesserung der Anreizwirkung und nicht zum Kaufkraftherhalt dienen.

Es ist für sog. Mengenabgaben, die nicht auf ökonomische Wertgrößen, sondern physikalische Bemessungsgrundlagen (hier: Schadeinheiten) erhoben werden, zur Erhaltung ihrer realen Anreizwirkung in einer inflationären Wirtschaft unerlässlich, die nominellen Abgabesätze in regelmäßigen Abständen anzuheben, nur um die historische Anreizwirkung im Zeitablauf aufrechterhalten zu können. Dies bedeutet ökonomisch gerade **keine Verschärfung der Anreizwirkung oder der Belastung**, sondern lediglich die reale Sicherung einer zu früheren Zeiten einmal für mindestens angemessen erachteten Abgabewirkung. Ansonsten drohen eine schleichende Auszehrung der Abgabe und eine permanente Absenkung der Anreizwirkung sowie eine ständige, nicht gerechtfertigte Belastungsminderung. Diese Auszehrungswirkung wird anhand von Abbildung 3-15 deutlich: Hier ist neben der gesetzlichen Entwicklung des nominellen Abgabesatzes auch der jeweilige reale Abgabensatz, also gemessen in Preisen von 1981, dargestellt. Gemessen an den Kaufkraftverhältnissen von 1981 hat der Abgabensatz

⁵⁵⁶ Z. B. *Maas* (1987), S. 65-85; BT-Drs. 11/7231 (1990) S. 33; BT-Drs. 390/90 (Beschluss) (1990), S. 1 f.

⁵⁵⁷ Siehe BT-Drs. 11/7231.

⁵⁵⁸ Zum Ganzen auch *Sieder/Zeitler et al.* (2013), Vorbemerkung AbwAG, Rdnr. 4a und 4c.

⁵⁵⁹ Vgl. auch *Gawel/Köck et al.* (2011), S. 141 f.

zwischenzeitlich einen realen Verzehr von 47,6 % erlitten und entspräche 2014 nur noch einem preisbereinigten Abgabesatz von 18,74 Euro. Dies bedeutet nicht nur fast eine Halbierung des Kaufkraftwertes des Abgabesatzes über rund 30 Jahre, sondern insbesondere auch, dass die reale Belastungs- und Anreizwirkung Jahr für Jahr gesenkt wird. Der Abgabesatz wird mithin ökonomisch betrachtet automatisch jedes Jahr um die Inflationsrate abgesenkt. Diese automatische Entwicklung muss korrigiert werden, um die Abgabe nicht real vollkommen auszuzehren.

Eine nominelle Anhebung des Abgabesatzes bedeutet im Umkehrschluss noch keineswegs, dass auch die reale Belastung erhöht wird, sondern zunächst nur, dass der zwischenzeitlich eingetretene Kaufkraftschwund (teilweise) ausgeglichen wird. Wie Abbildung 3-15 verdeutlicht, bedeutete selbst eine Verdoppelung des Abgabesatzes im Jahre 2014 lediglich, dass im Wesentlichen die einstige reale Anreizwirkung des Jahres 1981 wiederhergestellt würde – wenn man einmal unterstellt, dass die zwischenzeitlich vorgenommenen nominellen Satzsteigerungen die Wertung des Gesetzgebers verkörpern, verschärfte Anreizwirkungen hervorzubringen und nicht bloß Kaufkraftsicherung zu betreiben.

Abbildung 3-13: Entwicklung des nominalen Abgabesatzes im Vergleich zu einem die Inflation berücksichtigenden „Kompensationsatz“ seit 1997
(Eigene Berechnungen)

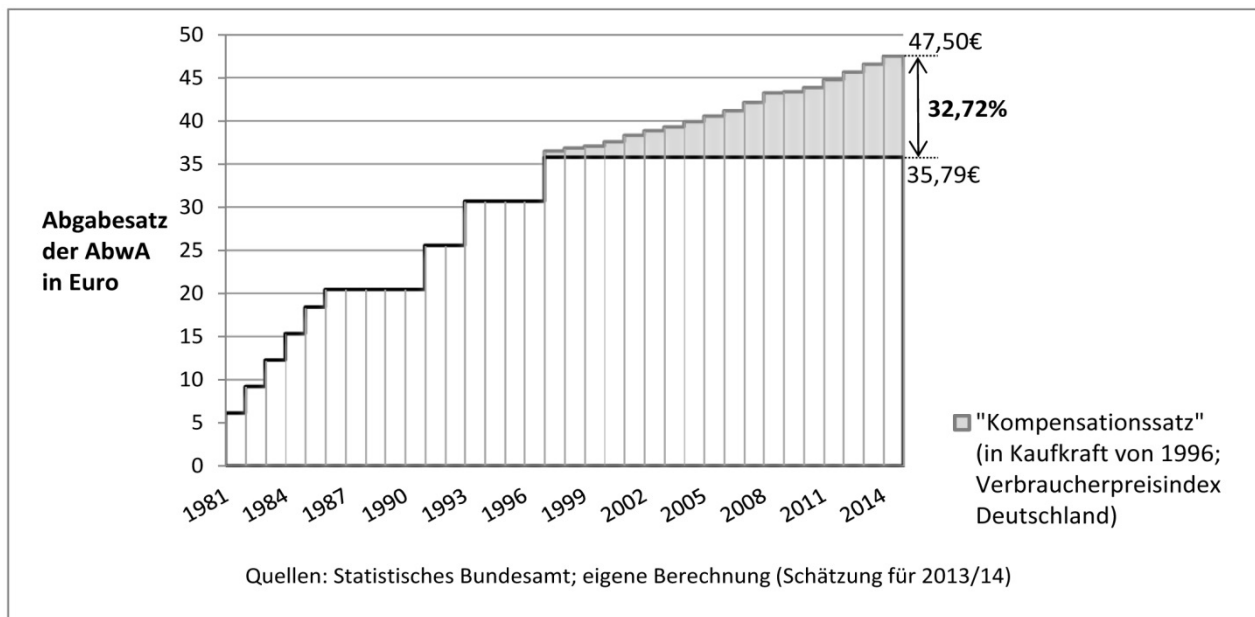


Abbildung 3-14: Entwicklung des nominalen Abgabesatzes im Vergleich zu einem die Inflation berücksichtigenden „Kompensationssatz“ seit 1981
(Eigene Berechnungen)

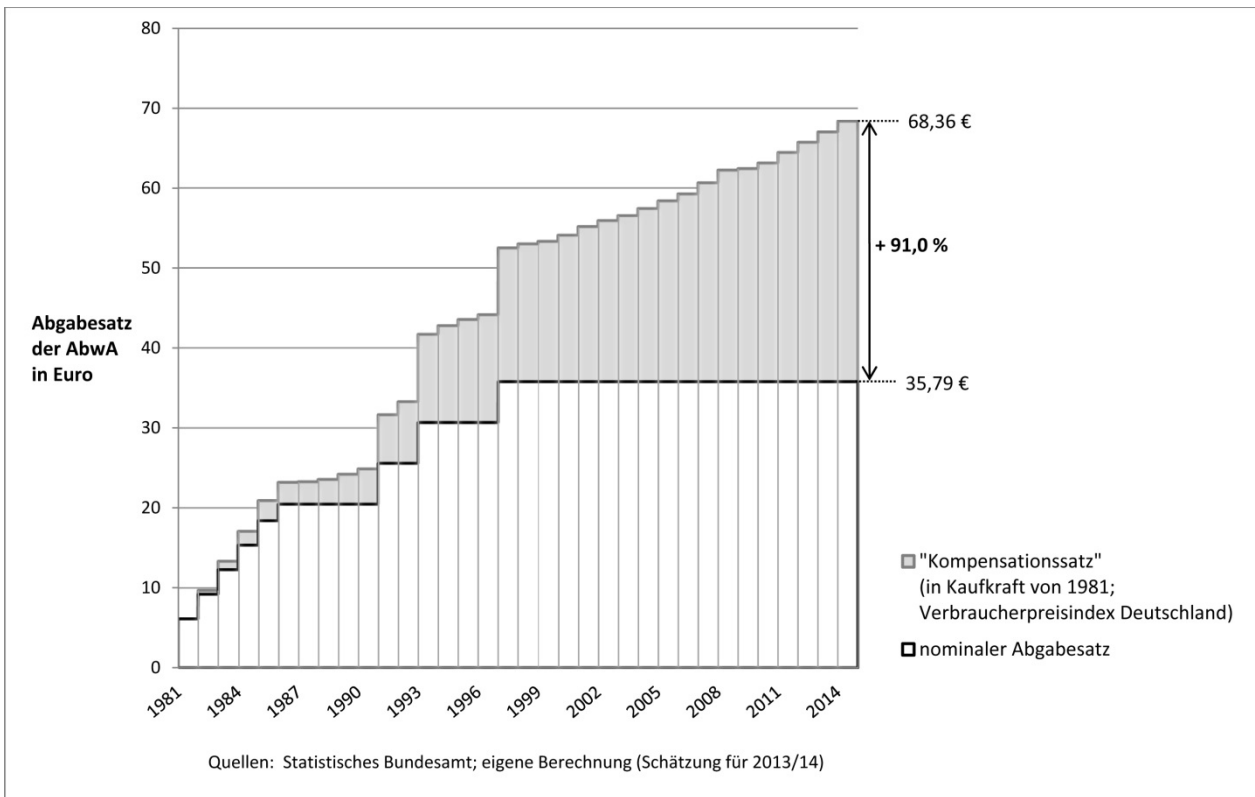
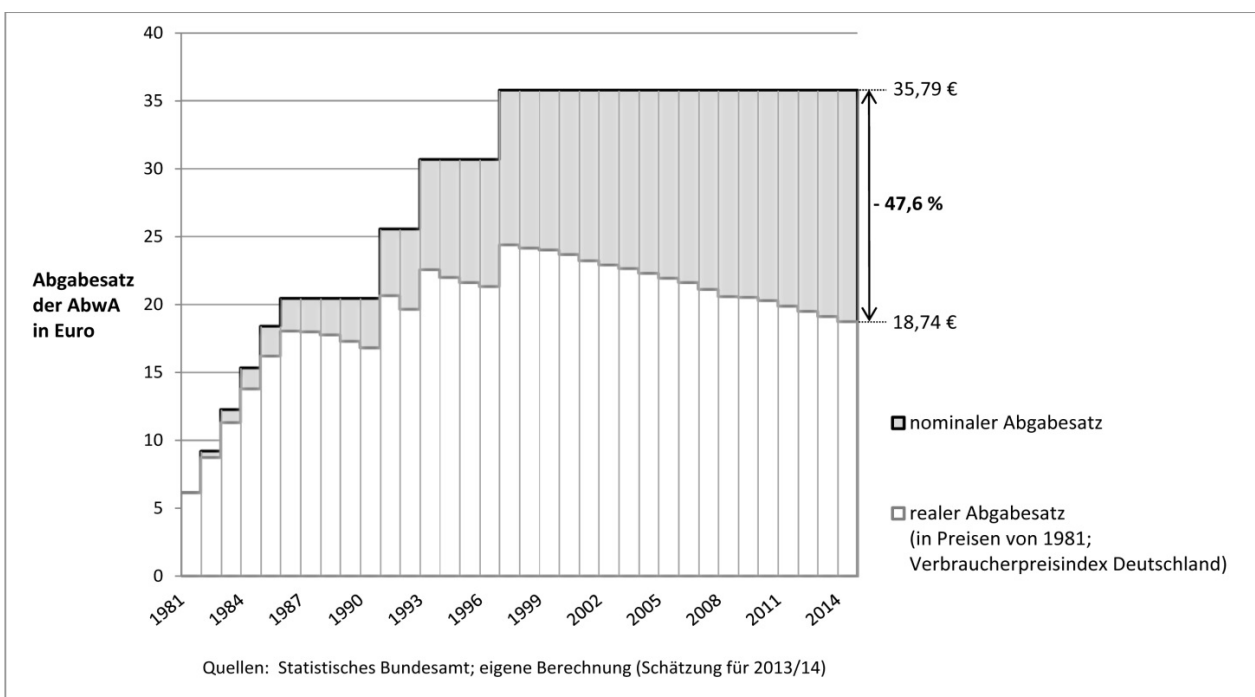


Abbildung 3-15: Entwicklung des nominalen und realen Abgabesatzes seit 1981
(Eigene Berechnungen)



- Ad 3: Grundsätzlich ist bei zunehmender Wirtschaftsleistung und steigendem Umweltbewusstsein – inklusive einer zunehmenden Sensibilität für das öffentliche Gut saubere Gewässer – von einem **Anstieg der Nutzungsansprüche an Gewässer** auszugehen. Zwar haben sich in den vergangenen Jahren die Ablauffrachten in der Regel stetig reduziert⁵⁶⁰. Diese Entwicklung wird jedoch eher auf gesteigerte Eliminationsraten in den Kläranlagen zurückzuführen sein⁵⁶¹ als auf den Rückgang der privat und gewerblich produzierten Schadstofffracht in Abwässern, welche den *Nutzungsanspruch* darstellt. Verringerte Ablauffrachten besagen daher lediglich, dass dieser Anspruch (auf Einleitung in Gewässer), vermittelt durch die Behandlung in Kläranlagen, in sinkendem Maße realisiert wird, nicht aber, dass der Nutzungsanspruch sinkt. Sobald die Potenziale zur Erhöhung von Eliminationsraten erschöpft sind, dürfte sich der Trend sinkender oder stabiler Ablaufwerte mit zunehmender Wirtschaftsaktivität (BIP) zumindest im gewerblichen Bereich wieder umkehren. Auch wenn infolge sinkender Bevölkerungszahlen zukünftig eine Minderung der Schadstofffrachten aus privaten Haushalten zu verzeichnen sein könnte, ist zu bedenken, dass Nutzungsansprüche auch in anderen Bereichen als der Abwassereinleitung zunehmen, was u.a. in der anspruchsvollen EU-WRRL zum Ausdruck kommt. Bspw. ist zu erwarten, dass dem Aspekt der Biodiversität in Gewässern zukünftig ein höherer Stellenwert beigemessen wird, was wiederum den Druck erhöht, diesbezüglich kritisch zu bewertende Nutzungen wie das Einleiten von Schadstoffen einzudämmen. Insgesamt dürfte sich daher die Knappheit des Gutes „sauberes Wasser“ weiter verschärfen.

Angesichts der damit verbundenen Ausweitung oder Wertsteigerung gewässernutzender Aktivitäten muss der Preis für die Verschmutzung erhöht werden, um deren Ausmaß konstant zu halten bzw. weiter einzuschränken, um den verschobenen Nutzungspräferenzen Rechnung zu tragen. Ökonomisch drückt sich diese Verknappung in tendenziell ansteigenden (Grenz-) Vermeidungskosten aus: Es wird wegen der erhöhten Ansprüche an Gewässer und des wachsenden wirtschaftlichen Wertes wasserintensiver Prozesse zunehmend „teurer“, auf die Nutzung der Gewässer als Senke zu verzichten. Hier muss die Abgabe mit ihrem Knappheitssignal und ihrem Minderungsanreiz angemessen Schritt halten. Wie bereits ausgeführt, kann eine Eingrenzung der Verschmutzungsaktivitäten auch auf ordnungsrechtlichem Wege, etwa über die weitere Verschärfung des Standes der Technik, erfolgen; diese Stoßrichtung ist aber wesentlich ineffizienter, damit gesamtgesellschaftlich kostspieliger und aufgrund der dann zunehmenden Wahrscheinlichkeit von Vollzugsdefiziten auch nur begrenzt effektiv.

- Ad 4: Da mit fortschreitendem Stand der Technik in der Regel auch steigende Grenzvermeidungskosten einhergehen, bedeutet ein gleichbleibender Abgabesatz einen **stetig sinkenden Anreiz für Investitionen in weitere Behandlungsanstrengungen**. Bereits bei Einführung des aktuellen Abgabesatzes von 70 DM/SE bzw. 35,79 €/SE Mitte der 1990er Jahre wurden die damaligen Grenzvermeidungskosten auf ein Vielfaches der damit erzielten effektiven Anreizwirkung geschätzt.⁵⁶² Zwar erschöpft sich die Wirkung der Abwasserabgabe

⁵⁶⁰ vgl. z. B. für Hessen: Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013), S. 11f.

⁵⁶¹ Ebd., S. 11.

⁵⁶² Vgl. Ewringmann/Gawel/Hansmeyer (1993), S. 13.

nicht im Initiieren zusätzlicher Behandlungsmaßnahmen, sondern schließt auch mittel- und langfristige Veränderungen in Produktions- und Konsummustern durch Verteuerung abwasserintensiv hergestellter Güter mit ein. Ein Ausbleiben zusätzlicher Investitionen in Abwasserbehandlungsmaßnahmen ist daher keineswegs - wie oftmals fälschlich unterstellt - gleichbedeutend mit einer Wirkungslosigkeit der Abgabe.⁵⁶³ Auch in diesen Fallkonstellationen wirksam werdende sog. Einkommenseffekte stoßen allerdings an verschiedene Wirkungsgrenzen wie bspw. geringe Nachfrageelastizitäten⁵⁶⁴, d. h. einer trotz steigender Preise nicht oder nur gering abnehmenden Nachfrage und somit gleichbleibendem Verschmutzungsumfang. In solchen Fällen ist eine weitere Zurückdrängung von Gewässerbelastungen auf die zusätzliche Fähigkeit der Abgabe angewiesen, die Eintragung hierbei unvermindert produzierter Schadstoffe durch verbesserte Behandlung zu verhindern.

- Ad 5: Im Vergleich zur Anreizwirkung von 1997 hat die Abwasserabgabe zusätzlich zu den bisher genannten Aspekten eine **weitere Unterminierung ihrer Lenkungswirkung infolge einer auf dem Rechtswege erfolgten Ausweitung konzeptwidriger Verrechnungsmöglichkeiten** hinnehmen müssen. Dies betrifft die nach § 10 Abs. 4 zulässige Verrechnung von Maßnahmen in Abwasserkanäle (siehe Abschnitt 3.1.6.3), die infolge des hier bestehenden enormen Investitionsbedarfs nicht selten zum Absinken der Abgabelast und damit der Anreizwirkung auf null führen. Die Abgabesätze müssen insoweit auch im Kontext der übrigen die Zahllast determinierenden Regelungen des AbwAG gesehen werden.

Insgesamt resultieren die genannten Einschränkungen hinsichtlich des Abgabesatzes in einer effektiven Anreizwirkung, welche im Vergleich zum in den 1990er Jahren gewässerschutzpolitisch für sinnvoll gehaltenen Niveau deutlich schwächer ausfällt, als durch den seither konstant gebliebenen nominalen Abgabesatz suggeriert wird. Die Frage, ob die Abgabe ihren Zielen im Sinne einer Bewahrung des erreichten Zustands oder gar eines weiteren Zurückdrängens der Gewässernutzung mit dem aktuellen Abgabesatz angemessen dienlich sein kann, muss vor diesem Hintergrund klar verneint werden. Insoweit ergibt sich hier ein klarer Handlungsbedarf.

3.1.4.4 Reformoptionen

Die Behebung der aufgezeigten Defizite erfordert eine Effektivierung der Lenkungswirkung der Abwasserabgabe über den Abgabesatz. Dies kann zugleich als Modernisierung des AbwAG angesprochen werden, soweit nämlich der Regel-Abgabensatz an die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse angepasst wird.

Zu diesem Zweck werden zunächst unterschiedliche *Varianten* diskutiert, wie ein solcher Schritt erfolgen kann. Dazu muss auch die Rolle des Abgabesatzes innerhalb der Gesamt-Konstruktion der Abgabe in den Blick genommen werden. Im Anschluss daran wird die Frage nach dem zweckmäßigen *Umfang* einer Effektivierung bzw. Modernisierung über den spezifischen Hebel des Regel-Abgabensatzes gestellt. Abschließend findet eine kurze Zusammenfassung von *Vor- und Nachteilen* einer Erhöhung statt.

⁵⁶³ Dazu eingehend Gawel (2011a).

⁵⁶⁴ Vgl. Hansjürgens/Schneider (1992), S. 58.

Grundsätzlich stehen zur Intensivierung der Lenkungswirkung unterschiedliche Varianten zur Verfügung, unter denen die Anhebung des nominellen Abgabesatzes nur eine darstellt. Im Einzelnen sind u. a. folgende Möglichkeiten denkbar:

1. Anhebung des nominellen Regel-Abgabesatzes,
 2. Anhebung des effektiven Abgabesatzes durch Streichung/Einschränkung der Ermäßigungsoption (§ 9 Abs. 5) und/oder der Verrechnungsregelungen (§ 10),
 3. Modifizierung der Schadeinheiten (Anlage zu § 3) bzw. des Reglements zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage (§ 4),
 4. Aufstockung des Lenkungsanreizes durch eine Reform der Mittelverwendung.
- Ad 1: Eine Ausweitung der Lenkungswirkung lässt sich prinzipiell über eine Erhöhung des nominellen Abgabesatzes nach § 9 Abs. 4 erreichen. Hierbei müssten zunächst **Inflationseffekte ausgeglichen werden**, was eine Anhebung von derzeit 35,79 €/SE auf ca. 47,50 €/SE bzw. 68,36 €/SE impliziert (vgl. Abschnitt 3.1.4.3). Diese Werte könnten der Übersichtlichkeit halber auf 50 bzw. 70 €/SE „geglättet“ werden. Zum Zweiten wäre es erforderlich, **darüber hinausgehende Preissteigerungen bei der Abwasserbehandlungstechnik** infolge eines weiterentwickelten Technikstandards sowie allgemein erhöhte Knappheiten von Gewässern als Senken zu berücksichtigen. Um zukünftig eine weitere inflationsbedingte Auszehrung zu verhindern, ist zudem auch in der Zukunft eine **regelmäßige Anpassung des Abgabesatzes an die Preissteigerungen** vorzunehmen.

Im Hinblick auf die zusätzlich erforderliche Berücksichtigung der Preissteigerungen auf dem Gebiet der Abwasserbehandlungstechnik ist zudem ein **weiterer Aufschlag** notwendig, welcher den Abgabesatz über die durchschnittlichen Grenzvermeidungskosten auf dem Stand der Technik erhebt, um entsprechend weitergehende Anreize zu setzen. Aktuelle Erhebungen zur Höhe dieser Kosten liegen jedoch nicht vor.

- Ad 2: Alternativ zu einer nominalen Erhöhung des Abgabesatzes kann auch eine Effektivierung durch Aufgabe der mit der Ermäßigung verbundenen Tarifspaltung sowie durch Einschränkung oder Abschaffung der Verrechnungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden. Beide Elemente werden häufig mit zusätzlichen Anreizwirkungen – einmal hinsichtlich der Einhaltung ordnungsrechtlicher Vorgaben, einmal in Bezug auf Investitionen in Kläranlagen und Kanalnetze – begründet, widersprechen jedoch der grundsätzlichen Logik einer Lenkungsabgabe. Damit diese ihre Aufgabe der Allokation volkswirtschaftlich sinnvoller Vermeidungsmaßnahmen im Restverschmutzungsbereich erfüllen kann, ist sie aus ökonomischen Gründen zwingend auf einen einheitlichen Abgabesatz angewiesen (Prinzip der „gleichen Abgabe für gleiche Schmutzlast“).⁵⁶⁵ Dieser hält Einleiter mit unterdurchschnittlichen Grenzvermeidungskosten zu weitergehenden Behandlungsmaßnahmen an und minimiert somit die Gesamtkosten der Vermeidung. Weiterhin bewirkt er über erhöhte Preise für abwasserintensiv produzierte Güter deren sparsamere Verwendung. Ermäßigungs- und Verrechnungsboni verzerren jedoch diesen Mechanismus und führen zudem zu einer Abweichung vom Verursacherprinzip und vom Effizienzprinzip, welche jeweils identische Abgabesätze pro Schadeinheit verlangen.

⁵⁶⁵ Vgl. Scholl (1998), S. 24; Ewringmann/Scholl (1996), S. 10.

Eine Streichung der Ermäßigungsoption würde einer Verdoppelung des nominalen Abgabesatzes im Restverschmutzungsbereich gleichkommen und ergäbe den zusätzlichen Vorteil der Beseitigung der genannten Verzerrung des Lenkungssignals. Auch die Aufgabe oder Einschränkung der Verrechnungsmöglichkeiten zeigte in diesem Zusammenhang Vorteile, wobei aufgrund fehlender Daten über den Umfang der verrechneten Abgabe keine Einschätzung über das Ausmaß der damit verbundenen Steigerung des effektiven Abgabesatzes getroffen werden kann. **Grundsätzlich sind diese Schritte zur Effektivierung der Abgabe einer Erhöhung der nominellen Sätze vorzuziehen, da sie zusätzlich zu einer Steigerung der Effektivität der Abgabe auch eine Verbesserung der Effizienz bewirken und wesentliche Konstruktionsmängel der Abgabe direkt adressieren. Die Höhe der Abgabesätze selbst, so defizient sie in insolierter Perspektive erscheinen mag, stellt dagegen nur ein graduelles Problem dar.** Im Hinblick auf den weiter unten zu erläuternden angemessenen Umfang einer Effektivierung könnten diese Maßnahmen (Verrechnung, Tarif) allerdings u. U. zu weitreichend sein und daher Entlastungen an anderer Stelle erfordern. In diesem Zusammenhang wird abermals der Blick auf die Höhe der Regel-Abgabesätze zu richten sein.

- Ad 3: Eine Erhöhung der Lenkungswirkung ist auch selektiv in Bezug auf einzelne, als vordringlich geltende Parameter möglich. Insbesondere wenn eine weitere Reduzierung der Gewässerbelastung hinsichtlich einzelner Gefahrenstoffe erwünscht ist, kann die Verringerung der betreffenden Schadeinheiten eine pragmatische Alternative zur Anhebung des Abgabesatzes darstellen. Zu denken ist hier vor allem Quecksilber und Cadmium, welche dem Erreichen eines guten Gewässerzustands nach wie vor nicht selten im Wege stehen⁵⁶⁶. Zu beachten ist, dass **durch eine solche Reformvariante finanzielle Belastungssteigerungen nicht einheitlich auf alle Einleiter verteilt werden** sondern insbesondere bei jenen Gruppen zu verzeichnen sein werden, bei denen die betreffenden Parameter einen vergleichsweise hohen Stellenwert in der Bemessungsgrundlage haben.
- Ad 4: In seinem Gutachten zur Abwasserabgabe 1974 hatte der Sachverständigenrat darauf hingewiesen, dass die von der nominalen Höhe des Abgabesatzes ausgehende Anreizwirkung durch eine **Verwendung der Mittel im Sinne der Abgabe** effektiv deutlich erhöht werden könne, ohne hierbei die grundsätzliche Wirkungsweise des Instrumentes zu beeinträchtigen. Konkret bedeutet dies eine gezielte Vergabe von Investitionshilfen – in Form von Zuschüssen, zinsgünstigen Krediten etc. – **an Einleiter mit unterdurchschnittlichen Vermeidungskosten**. Unter den damaligen Gegebenheiten erreichte der hierdurch erzielte „Aufstockungseffekt“ die beachtliche Größenordnung von damals ca. 75 % des nominellen Satzes⁵⁶⁷.

Unter Einbeziehung dieses Wirkmechanismus‘ lässt sich folglich theoretisch eine deutliche Erhöhung der Anreizwirkung ohne zusätzliche finanzielle Belastung der Abgabepflichtigen erreichen. Bislang orientierte sich die Mittelverwendung jedoch nicht an diesem Ziel einer entsprechenden Schwerpunktförderung, sondern erfolgte in Form einer breiten Verteilung auf die Gemeinden nach anderen Kriterien.⁵⁶⁸ Eine Aufkommensverwendung nach Maßgabe der spezifischen Grenzvermeidungskosten erscheint jedoch in der Praxis kaum durchführbar, da den

⁵⁶⁶ Vgl. *BMU* (2010), S. 28.

⁵⁶⁷ Vgl. *SRU* (1974), S. 19.

⁵⁶⁸ Vgl. *Sprenger/Körner et al.* (1994), S. 126.

Behörden die entsprechenden Informationen nicht vorliegen. Da von Seiten der Abgabepflichtigen keine wahrheitsgemäßen Angaben hierzu zu erwarten sind, wenn abzusehen ist, dass die Vergabe zinsgünstiger Kredite o. ä. hiervon abhängt, lässt sich dieses Defizit auch kaum beheben. Infolge dessen kann die vom SRU vorgesehene Aufstockungswirkung in der Praxis wohl kaum realisiert werden⁵⁶⁹, wodurch jedoch wiederum ein weiteres Begründungsmoment für geringere (oder nicht angehobene) Abgabesätze entfällt.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass sich bei angestrebter Erhöhung der Anreizwirkung grundsätzlich prioritär eine Effektivierung des Abgabesatzes durch **Streichung bzw. Einschränkung der Ermäßigung und/oder der Verrechnungsoptionen** empfiehlt. Denkbar ist aber auch die Modifizierung der Schadeinheiten bei jenen Stoffen, welche als gewässerschutzpolitisch besonders problematisch gelten bzw. bei denen noch stärkerer Nachholbedarf gesehen wird. Wenn auf diese Maßnahmen nicht zurückgegriffen werden kann, sollte eine Erhöhung des nominellen Abgabesatzes als Reformschritt herangezogen werden.⁵⁷⁰

Aus den voranstehenden Ausführungen wird zugleich deutlich, dass eine Reform des Abgabesatzes in engem Zusammenhang mit anderen Reformentscheidungen zum AbwAG steht: Sowohl eine „Begradigung“ des Tarifverlaufs als auch eine Verringerung der Schadeinheiten wirken effektiv wie eine Abgabesatzerhöhung. Zudem resultieren die Einführung einer Messlösung oder einer Freibetragsregelung (siehe Abschnitt 3.1.5.4) ebenfalls in einer nicht unbedeutenden Veränderung der Zahllast. Da Entscheidungen zu diesen Reformoptionen in konzeptioneller Hinsicht Vorrang vor einer Anpassung der Abgabesätze haben, sollte diese **erst im Anschluss daran nach Maßgabe der dann zu erwartenden Zahllastveränderungen** in ihrem Ausmaß bestimmt werden. Ist etwa mit einer Netto-Belastungsminderung infolge der Einführung einer Messlösung zu rechnen, muss dies bei der Festsetzung eines zukünftigen Abgabesatzes mit berücksichtigt werden, um eine weitere Aufweichung der Anreizwirkung zu verhindern. Ist im Gegensatz dazu mit einer Belastungszunahme infolge des Wegfalls bisheriger Bonusregelungen zu rechnen, welche über das erforderliche Ausmaß einer sinnvollen Stärkung des Lenkungsanreizes hinausgehen, kann auf eine Anhebung des nominellen Abgabesatzes u. U. verzichtet werden.

Was schließlich den **Netto-Umfang** einer angemessenen Erhöhung des effektiven Abgabesatzes betrifft, so ist aus der Diskussion des Reformbedarfs deutlich geworden, dass die Erhöhung insbesondere die seit der 4. Novelle erfolgte Auszehrung der Lenkungswirkung durch folgende Aspekte kompensieren muss:

- den fehlenden Ausgleich von Inflationseffekten,
- erweiterte Nutzungsansprüche im Zuge steigender Sensibilität für das Gut sauberes Gewässer,
- gestiegene Kosten für Behandlungsmaßnahmen sowie
- die Auszehrung des Zahllastanreizes durch Verrechnungen nach § 10 Abs. 4, soweit diese nicht im Zuge anderer Reformschritte entfallen.

⁵⁶⁹ Vgl. auch *Karl/Ranné* (1995), S. 31f.

⁵⁷⁰ So auch *Hansmeyer/Schneider* (1992), S. 66 sowie *Ewringmann/Scholl* (1996), S. 10.

Bereits der notwendige Inflationsausgleich erfordert eine nominelle Abgabesatzsteigerung, wobei an dieser Stelle nochmals betont werden soll, dass hiermit **keinerlei effektive Belastungszunahme gegenüber der 4. Novelle** verbunden ist, sondern lediglich ein (auch nur teilweises) Wiederherstellen der damaligen Anreiz-Situation. Hinsichtlich der verbleibenden Effekte sind hingegen keine quantitativen Aussagen möglich. Angemessen erscheint jedoch eine weitere Anhebung über einen reinen Inflationsausgleich hinaus. Ein solcher Schritt bedeutet zwar eine reale Belastungszunahme, eröffnet zugleich aber auch die Chance **einer substanzialen Anreizsteigerung** gegenüber der Situation von 1997. Soll die Abwasserabgabe aber über den aktuellen Zustand spürbar hinausgehende Anreize im Sinne eines vorsorgenden Gewässerschutzes vermitteln, ist eine weitere Anhebung des Abgabesatzes erforderlich.

Da eine reale Erhöhung der mit der Abwasserabgabe verbundenen **Netto-Belastung** kontrovers diskutiert werden dürfte, lohnt es sich, an dieser Stelle noch einmal auf die damit verbundenen Vor- und Nachteile zu werfen. Positive Wirkungen sind dabei

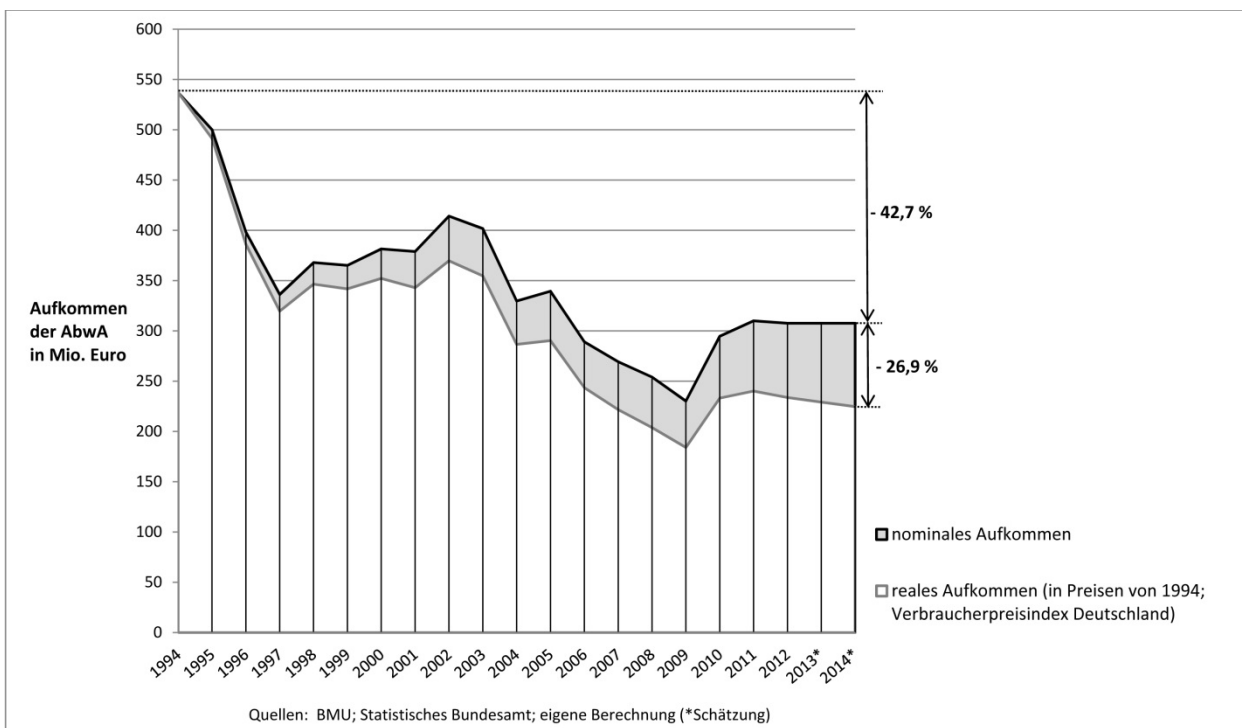
- die Wiederherstellung und ggf. Stärkung der Lenkungswirkung der Abgabe im Bereich der Restverschmutzung und daraus folgende Sicherung der erreichten Gewässerqualität sowie ggf. weitere Verbesserungen,
- daraus folgend die Erneuerung ihrer auf dem Charakter einer Lenkungsabgabe beruhenden Legitimität,
- eine stärkere Entsprechung des Kostendeckungsprinzips gemäß Art. 9 WRRL,
- die Stärkung einer effizienten Umsetzung des Vorsorgeprinzips,
- der Ausbau der vollzugsunterstützenden Wirkung (bei Beibehaltung des Bescheidprinzips und der Ermäßigungsregelung),
- eine tendenzielle Aufkommenssteigerung und damit Ausweitung der den Ländern für Maßnahmen des Gewässerschutzes zur Verfügung stehenden Mittel.

Nachteile einer Erhöhung des Abgabesatzes bestehen dagegen

- in der Verstärkung bestehender inter- und intrasektorale Wettbewerbsverzerrungen infolge branchenspezifischer Anforderungen an den Stand der Technik, sofern die abgabenrechtliche Verknüpfung zum Ordnungsrecht nicht vollständig beseitigt wird, sowie
- in einer erhöhten finanziellen Belastung für Abgabepflichtige und Gebührenzahler. Eine Zusatzbelastung tritt effektiv allerdings erst jenseits der Maßnahmen zur Wiederherstellung der ursprünglichen effektiven Zahllast im Jahr der letzten Anpassung 1997 ein, also bei einer Erhöhung über einen Inflationsausgleich auf 47,50 € hinaus. Im Hinblick auf den starken Rückgang auch des nominellen Abgabeaufkommens in den letzten zwei Jahrzehnten (vgl. Abbildung 3-16) ist zudem festzuhalten, dass die aus der Abwasserabgabe resultierende finanzielle Belastung von Kommunen, Unternehmen und Bürgern seit langem rückläufig ist. Nach starkem Einbruch des Aufkommens bis 2009 auf unter die Hälfte der Werte von 1994 haben sich die Einnahmen in den letzten Jahren wieder stabilisiert. Gerade der Wiederanstieg der letzten Jahre macht besonders deutlich, dass es in der jüngeren Vergangenheit keineswegs

nur (konzeptkonforme) Einleitungsminderungen sind, die zu verringerten Zahllasten geführt haben, sondern auch im Zeitablauf schwankende Elemente der Zahllastermittlung eine Rolle spielen – wie etwa das Ausmaß von Verrechnungen. Auch das *nominale* Aufkommen unterliegt in einer inflationären Wirtschaft dem Kaufkraftschwund. Daher liegt das *reale* Aufkommen (In Preisen von 1981) nochmals um ca. 27 % niedriger als der aktuelle Aufkommensbetrag. Auch hier gilt: **Die tatsächliche reale Belastungswirkung gegenüber den Einleitungssektoren wird nicht nur durch die stark rückläufigen nominalen Aufkommenswerte zum Ausdruck gebracht; zusätzlich müssen Inflationseffekte berücksichtigt werden. Im Ergebnis liegt 2014 das geschätzte reale Aufkommen (und damit die Entzugswirkung von Kaufkraft) um fast 60 % unter dem Wert von 1994! Selbst eine aktuelle Verdoppelung der Zahllast würde nur 80% der einstigen Belastungswirkung von 1994 erreichen.**

Abbildung 3-16: Entwicklung des Aufkommens aus der AbwA von 1994 bis 2014*
(Eigene Darstellung)



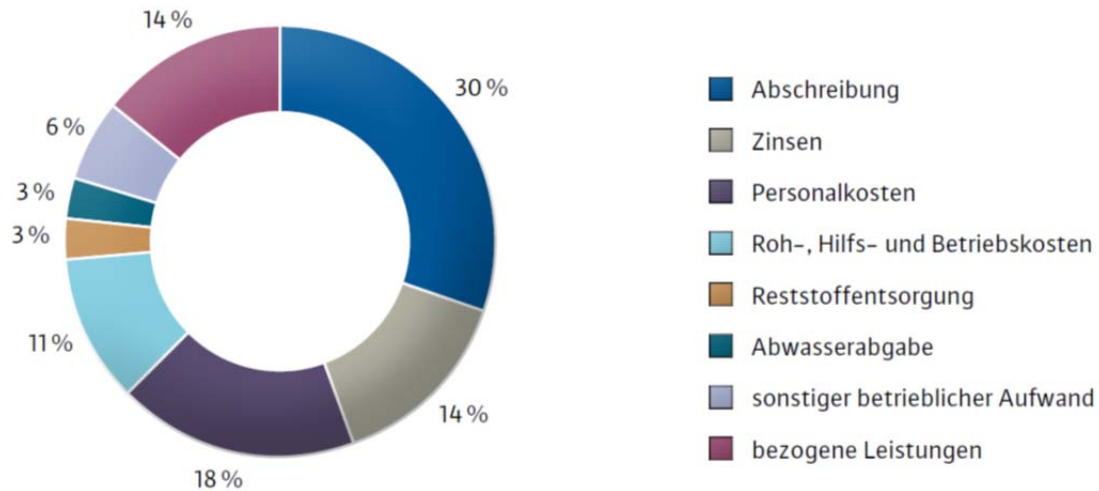
Weiterhin ist im Hinblick auf die **Gebührenbelastung** der Bürger darauf zu verweisen, dass der **Anteil der Abwasserabgabe an den Entwässerungsgebühren sehr gering ist** und sich in aller Regel in einer Größenordnung von lediglich 3-5 % bewegt (vgl. für das Jahr 2008 Abbildung 3-17).⁵⁷¹ Die Warnung vor einer Abgabenerhöhung unter Verweis auf die Belastung privater Haushalte durch die sogenannte „zweite Miete“⁵⁷² ist daher wenig überzeugend.

⁵⁷¹ Vgl. *BGW* (2003), S. 3; *ATT/BDEW et al.* (2011), S. 29.

⁵⁷² Stellungnahme des VKU vom 31.07.2013, S. 3.

Abbildung 3-17: Kostenstruktur in der Abwasserbeseitigung 2008

Quelle: ATT et al. (2011), S. 26.



Schließlich ist das im gleichen Kontext vorgebrachte Argument, eine Erhöhung der Gebührenbelastung durch die Abwasserabgabe sei nicht im Interesse der Allgemeinheit, zurückzuweisen, da eine Demeritorisierungsabgabe im Gegenteil gerade darauf abzielt, durch das Setzen eines Preises für die Inanspruchnahme einer Ressource diese im Interesse der Allgemeinheit vor einer Überbeanspruchung zu schützen. Eine durch die Abwasserabgabe bewirkte Erhöhung von Entwässerungsgebühren lässt sich daher eher als Ausdruck einer Verschiebung der relativen Gewichtung widerstreitender öffentlicher Interessen zugunsten sauberer Gewässer auffassen denn als Widerspruch zu diesen.

Abschließend ist noch der Einwand von **kommunaler Seite** im Begleitkreis zu erwähnen, dass bei kommunalen Kläranlagen eine Erhöhung keine substanzielle Anreizwirkung entfalten würde, da hier nach **Kostendeckungsprinzip** und nicht nach Gewinnoptimierung disponiert werde. Eine erhöhte Abgabelast würde demnach keine Verhaltensänderung, sondern lediglich höhere Gebühren für den Bürger bewirken. Dem ist freilich entgegen zu halten, dass diese gebührentreibende Wirkung z. T. vermieden werden kann, wenn Vermeidungsinvestitionen gerade günstiger sind als das Zahlen der Abgabe. In der Praxis außerordentlich wirksame politische Widerstände gegen Gebührenerhöhungen dürften auch hier die Kommunen unter den erwünschten wirtschaftlichen Abwägungsdruck setzen, nämlich das ökonomische Effizienzkalkül nachzuvollziehen und abzuwägen, ob „Zahlen“ oder „im Interesse des Gewässerschutzes Handeln“ jeweils für sie günstiger kommt.

3.1.4.5 Zusammenfassung und Reformempfehlungen

Zusammenfassend lassen sich hinsichtlich einer Reform des Abgabengesetzes die folgenden Empfehlungen festhalten:

3.1.5 Zahllast II - Tarifverlauf

3.1.5.1 Bestehende Regelung in § 9 AbwAG

a. Grundsätzliches

Der Tarifverlauf einer Abgabe betrifft grundsätzlich das Verhältnis von Bemessungsgrundlage und Abgabesatz. Ein linearer Grenzsatztarif ohne Freibetrag würde beispielsweise einen über die gesamte Bemessungsgrundlage einheitlichen Abgabesatz vorsehen. Tarifregelungen entscheiden u.a. darüber, ob ein Freibetrag (oder eine Freigrenze) vorgesehen ist und ob der (Grenz-) Abgabensatz über den Wertebereich der Bemessungsgrundlage (hier: Anzahl der Schadeinheiten) variiert.

Während gegenwärtig in Bezug auf die Bemessungsgrundlage „Schadeinheiten“ keine Freibetragsregelung vorgesehen ist (nicht zu verwechseln mit Schwellenwerten bei der Ermittlung von Schadeinheiten nach § 3 Abs. 1 Satz 2 AbwAG), sieht § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG eine Tarifspaltung dergestalt vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine Halbierung des Regel-Abgabensatzes, d. h. auf dann nur noch 17,90 €/SE, vorgesehen ist.

Diese im Grundsatz bereits seit 1976 vorgesehene Begünstigung der Restverschmutzung („nicht vermiedene Schadeinheiten“ - § 9 Abs. 5 AbwAG) wurde von Anfang an „überwiegend als systemwidrig empfunden“⁵⁷³. Sie ist deshalb schon im Ansatz systemwidrig, weil sie gegen das Grundprinzip aus § 3 Abs. 1 Satz 1 AbwAG verstößt: „Die Abwasserabgabe richtet sich nach der Schädlichkeit des Abwassers [...]“. Nach diesem Grundsatz kommt es auf gerade auf die nicht vermiedenen Schadeinheiten an, d. h. „wer verschmutzt, zahlt“. Für gleiche Schädlichkeit ist auch die gleiche Abgabe zu entrichten. Nach Maßgabe des Verursacher- und des Effizienzprinzips („gleiche Abgabe für gleiche Schädlichkeit“) und dem damit verbundenen ökonomischen Ziel der gesamtwirtschaftlichen Minimierung von Kosten im Bereich der Abwasserbehandlung ist grundsätzlich jeder eingeleiteten Schadeinheit stets ein einheitlicher Abgabesatz zugrunde zu legen. Nur unter diesen Voraussetzungen finden Vermeidungsmaßnahmen dort statt, wo sie am kostengünstigsten realisiert werden können. Jede Abweichung hiervon ist daher aus ökonomischer Sicht als Verstoß gegen die Effizienzbedingung rechtfertigungsbedürftig. Eine Tarifspaltung verstößt damit gegen ein Fundamentalprinzip der Abgabenlenkung.

Die dem gegenüber stehende Betrachtungsweise, derzufolge eine Ermäßigung ein zweckmäßiges Anzeielement ist, „stellt nicht auf die vom Abwassereinleiter objektiv verursachte Gewässerbelastung [ab], sondern auf die Billigung seines Handelns durch die Rechtsordnung („wer nicht ordnungsgemäß reinigt, zahlt“).“⁵⁷⁴ Sie kann daher auch nur im Rahmen einer Konzeption der Abgabe als Vollzugshilfe des Wasserordnungsrechts überzeugen.

⁵⁷³ Vgl. Berendes (1995), S. 139.

⁵⁷⁴ Vgl. Berendes (1995), S. 138.

b. Konkrete Ausgestaltung

Nach § 9 Abs. 5 AbwAG wird eine **Halbierung des Abgabesatzes** vorgenommen, wenn Abwassereinleitungen den an sie gestellten ordnungsrechtlichen Anforderungen nach WHG und AbwV ebenso genügen wie der wasserrechtliche Einleitungsbescheid nach § 4 Abs. 1 oder die Erklärung nach § 6 Abs. 1 S. 1. Im Kern beziehen sich diese Anforderungen auf die Einhaltung der im Anhang C der AbwV festgesetzten Konzentrationswerte für Schadstoffe im Abwasser, sowie auf das in § 3 Abs. 3 AbwV verankerte Verbot, diese Konzentrationswerte entgegen dem S.d.T. durch Verdünnung zu erreichen. Die Ermäßigungsregelung setzt also zum einen auch auf Seiten des Einleiters Anreize, die jeweilige Bescheidssituation (mithin seine Ablaufwerte) den Anforderungen anzupassen. Zum anderen sanktioniert sie zu hohe Fremdwasseranteile im Abwasser, da diese die Funktionsfähigkeit von Behandlungsanlagen beeinträchtigen können⁵⁷⁵ und zudem infolge des Verdünnungseffekts die konzentrationsspezifischen Anforderungen für das Erlangen der Ermäßigung aufweichen.

Zusätzlich zu den allgemeinen Anforderungen an den Erhalt der Ermäßigung in § 9 Abs. 5 AbwAG wird in Abs. 6 geregelt, wie im Sonderfall einer Herabberklärung zu verfahren ist, da sich hier abgabenrechtlich erklärte Werte vor die Überwachungswerte schieben, deren Höhe ein zentrales Kriterium für die Gewährung der Ermäßigung darstellt. Dabei wird zunächst klargestellt, dass auch im Falle einer Herabberklärung nach § 4 Abs. 5 nicht etwa die herabberklärten Werte selbst, sondern unverändert die bescheidlichen Überwachungswerte maßgeblich für die Ermäßigungsregelung sind und diese abermals den Anforderungen des Abs. 5 (Einhaltung der Anforderungen nach AbwV) entsprechen müssen. Dies bedeutet, dass im Falle einer Herabberklärung nur eine entsprechende Anpassung der Bescheidwerte selbst Maßgeblichkeit für die Prüfung der Anspruchsvoraussetzung für die Halbierung entfaltet.⁵⁷⁶ Die Ermäßigung ist also auch bei Herabberklärung nur zu gewähren, soweit der Bescheid die Anforderungen des Abs. 5 erfüllt. Dies beinhaltet einen abermaligen Vollzugsanreiz für den Einleiter, seinen Bescheid so gestalten zu lassen, dass dieser die Anforderungen der AbwV erfüllt, da er nur dann in den Genuss der Ermäßigung kommt.

Neben dem Anreiz, die materiellen wasserrechtlichen Anforderungen aus WHG und AbwV einzuhalten, wird so jeweils ein zusätzlicher Anreiz auf Seiten des Einleiters zur Bescheiddynamisierung implementiert. Die Regelung des Abs. 6 betrifft dabei den nach Auskunft des Begleitkreises heutzutage kaum noch relevanten Spezialfall, in denen die Einhaltung der Anforderungen der AbwV zwar nicht durch den Einleitungsbescheid, aber infolge einer Herabberklärung erfüllt werden, sofern der Bescheid „im Anschluss“ an die Herabberklärungsphase an die erklärten Werte angepasst wird.

Der bereits mit der Gesetzesfassung von 1976 in seinen Grundzügen eingeführte Ermäßigungsbonus war ursprünglich lediglich als Übergangsregelung vorgesehen worden, um die mit dem angestrebten Wandel im Abwassersektor verbundenen Belastungen nicht schlagartig wirksam werden zu lassen, sondern um einen moderateren Anpassungsprozess zu ermöglichen.⁵⁷⁷ Bereits in der zweiten Novelle wurde der Bonusregelung eine neue Aufgabe zugewiesen, die seither

⁵⁷⁵ Vgl. Rödel (2011).

⁵⁷⁶ Vgl. Berendes (1995), S. 140.

⁵⁷⁷ Vgl. BT-Drs. 7/2272, S. 24.

in einer Unterstützung der Einhaltung der Standards der AbwV besteht.⁵⁷⁸ Diese Neuorientierung unterstreicht abermals die Aufgabenzuweisung als ein im Wesentlichen der Vollzugsunterstützung dienendes Instrument. Bei Einführung neuer Parameter oder einer Verschärfung der AbwV kann dieser Dynamisierungsanreiz aber durchaus wieder Bedeutung gewinnen, wenn die Bescheidlage aufgrund von Vollzugsdefiziten (temporär) hinter die (dynamischen) Anforderungen nach AbwV zurückfällt.

Ohne die Tarifspaltung, d. h. bei einheitlichem Grenzabgabensatz, erfährt ein Einleiter hingegen einen kontinuierlich wirkenden Anreiz zur Minderung der Schädlichkeit seiner Einleitungen. Die Belohnung erfolgt hier dadurch, dass die Zahllast sich durch Emissionsminderungen reduziert, nicht aber durch Einhaltung bestimmter Grenzwerte oder die Übereinstimmung der Bescheid- oder Erklärungswerte mit diesen Anforderungen.

3.1.5.2 Landesrechtliche Bestimmungen

Voraussetzung für eine Ermäßigung des Abgabensatzes nach § 9 Abs.5 AbwAG ist u. a., dass die in der Abwasserverordnung „festgelegten Anforderungen im Veranlagungszeitraum eingehalten werden“, d. h. auch die **allgemeinen Anforderungen des § 3 AbwV** müssen eingehalten werden. Gem. **§ 3 Abs. 3 AbwV dürfen als Konzentrationswerte festgelegte Anforderungen nicht entgegen dem Stand der Technik durch Verdünnung** erreicht werden. Hierzu enthalten einige Landesausführungsgesetze Konkretisierungen (§ 115 a WasG BW, Art. 8a BayAbwAG, § 2 a HessAbwAG, § 9 LAbwAG RP)⁵⁷⁹, insbesondere zu der Frage, **wann von einer Verdünnung entgegen dem Stand der Technik** auszugehen und **welcher Wert als Konzentrationswert bei einer bestehenden Verdünnung** der Entscheidung über die Ermäßigung des Abgabensatzes zugrunde zu legen ist:

In Baden-Württemberg ist eine Verdünnung nur dann zulässig, „wenn im Jahresmittel der Verdünnungsanteil die Hälfte des Abwasserflusses bei Trockenwetter nicht übersteigt“ (§ 115 a Abs.1 S.1 WG BW). Bayern gestattet eine Verdünnung bei häuslichem und kommunalem Abwasser, „wenn der geschätzte Verdünnungsanteil im Jahresmittel ein Viertel des Abwasserflusses bei Trockenwetter nicht übersteigt“ (Art. 8a S. 2 BayAbwAG). Hessen stellt für

⁵⁷⁸ Vgl. BT-Drs. 10/5533, S. 1 f.

⁵⁷⁹ Thüringen enthält seine Konkretisierung zu § 9 Abs.5 AbwAG in einer Verwaltungsvorschrift. Danach ist eine Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 AbwAG trotz eines unzulässig hohen Fremdwasseranteils (Fremdwasser > 100 % Schmutzwasser) allerdings beim CSB dann zulässig, wenn der Abwassereinleiter nachweist, dass die ABA trotz des hohen Fremdwasseranteils durch die mechanisch-biologische Abwasserreinigung mindestens 80 % der CSB-Fracht zurückhält und im Regenwetterfall eine Wassermenge von $2 Q_s + Q_f$ ordnungsgemäß behandelt wird. Der Nachweis ist durch mindestens sieben monatlich und tagesversetzte, korrespondierende 24-Std.-Mischproben zu führen, wobei im arithmetischen Mittel mindestens ein Abbau von 80 % vorliegen muss. Die Überprüfungen einschließlich der Analysen haben von einer behördlich anerkannten Untersuchungsstelle und bei Trockenwetter zu erfolgen. Spätestens nach 5 Jahren ist dieser Nachweis erneut zu führen, außer wenn Veränderungen der Einleitungsbedingungen eintreten (z. B. bei Anschluss zusätzlicher Flächen). Für Phosphor und Stickstoff wird die Ermäßigung bei zu hohem Fremdwasseranteil dann gewährt, wenn eine gezielte Phosphorelimination (z. B. Fällung, biologisches Verfahren) bzw. gezielte Denitrifikation vorgenommen wird. Vgl. Vierte Änderung und Neubekanntmachung der Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) und des Thüringer Abwasserabgabengesetzes (ThürAbwAG)-ThürVwVAbwAG, ThürStAnz 2011, 1426, Punkt 4.1.7.2 c).

eine zulässige Verdünnung darauf ab, dass „der Fremdwasseranteil an der Jahresschmutzwassermenge 50 vom Hundert“ nicht überschreitet (§ 2 a Abs. 2 S. 1 HessAbwAG).

Besteht eine Verdünnung, dann ist der verringerte Konzentrationswert von der Wasserbehörde zu ermitteln. Bayern (Art. 8a S. 3 BayAbwAG) und Hessen (§ 2 a Abs. 2 S. 2 HessAbwAG) betonen, dass bei der Konzentrationswertermittlung die noch zulässige Verdünnung zu berücksichtigen ist. In Baden-Württemberg hat die Wertermittlung auf Grundlage des Verdünnungsanteils und der Ablaufkonzentration zu erfolgen (§ 115 a Abs. 1 S. 3 WG BW), in Hessen auf Grundlage der im Veranlagungsjahr insgesamt anfallenden Abwassermengen nach Anhang 3 der Abwasser-eigenkontrollverordnung, der Anforderungen nach Anhang 1 der AbwV und der Überschreitung des noch zulässigen Fremdwasseranteils (§ 2 a Abs. 2 S. 3 HessAbwAG⁵⁸⁰) und in Rheinland-Pfalz wird der Wert zugrunde gelegt, der ohne Verdünnung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Abbauleistung der Abwasserbehandlungsanlage zu erwarten wäre (§ 9 S. 1 LAbwAG RP).

Rheinland-Pfalz enthält als einziges Bundesland eine entsprechende Regelung zur Vermischung, wonach bei einer Vermischung entgegen den allgemein anerkannten Regeln der Technik als Konzentrationswert der Wert zugrunde zu legen ist, der ohne Vermischung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Abbauleistung der Abwasserbehandlungsanlage zu erwarten wäre (§ 9 S. 1 LAbwAG RP).

Hessen greift zudem in § 2 a Abs. 2 S. 4 HessAbwAG die Entwicklungen der Rechtsprechung zur alten Fassung des § 9 Abs. 5 AbwAG 1991⁵⁸¹ auf, die die Gewährung von Ermäßigungen in Fällen betreffen, in denen die AbwV für bestimmte Kläranlagen keine Anforderungen für die Parameter Stickstoff und Phosphor aufstellt. In diesen Fällen, in denen nach Anhang 1 der AbwV für Abwasseranlagen keine Anforderungen für die Parameter Stickstoff oder Phosphor gestellt werden, wird in Hessen für diese Parameter nur dann eine Ermäßigung gewährt, wenn für den Parameter Chemischer Sauerstoffbedarf eine Ermäßigung nach § 9 Abs.5 AbwAG zu gewähren ist.⁵⁸² Damit

⁵⁸⁰ Siehe auch *Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, Referat III5, Hinweispapier 2.0. Zur Ermittlung des Konzentrationswertes nach § 2a Abs.2 S.2 HAbwAG im Zusammenhang mit der Ermäßigung des Abgabensatzes nach § 9 Abs.5 AbwAG, Stand: 08. März 2012 sowie dazugehörige Excel-Tabellenblätter zur automatisierten Berechnung des verringerten Konzentrationswertes und der Jahresschmutzwassermenge.

⁵⁸¹ Vgl. VGHBW, Urt. v. 28.9.2000 – 2 S 944/98, NVwZ-RR 2001, 330. Nach der Rechtsprechung des BVerwG zur alten Fassung des § 9 Abs. 5 AbwAG 1991 (BVerwG, Urt. v. 28.10.1998 - 8 C 30/96 und 8 C 17/97) setzte bei Schadstoffen, an die keine Anforderungen in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach § 7a Abs. 1 WHG gestellt wurden, die Ermäßigung des Abgabensatzes gem. § 9 Abs. 5 S. 4 i.V.m. mit Satz 1 AbwAG 1991 u. a. voraus, dass die allgemein anerkannten Regeln der Technik im Veranlagungszeitraum eingehalten wurden, denn das eigentliche Tatbestandsmerkmal für die Abgabenermäßigung sei die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik, die lediglich durch eine Verwaltungsvorschrift konkretisiert wurden. Ob diese Auslegung auch für die neue Fassung des § 9 Abs.5 AbwAG gilt, nachdem sich der für die abwasserabgabenrechtliche Beurteilung maßgebliche Stand der Technik nicht mehr aus einer Verwaltungsvorschrift, sondern aus bindendem Außenrecht in Gestalt der Abwasserverordnung ergibt, wird bezweifelt (OVG Münster, 20.1.2010, DVBl. 2010, 454; Zöllner, in: Sieder/Zeitlitz, § 9 Rdn. 50).

⁵⁸² Eine vergleichbare Aussage enthält die Bayerische Verwaltungsvorschrift zum Abwasserabgabengesetz und zum Bayerischen Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes – VwVBayAbwAG – Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 30. November 2011 (AllMBl S. 688) unter Punkt 2.1.1.4. Danach kann die Abwasserabgabe für Stickstoff, gesamt und Phosphor, gesamt für die Einleitung von Abwasser aus Abwasserbehandlungsanlagen der Größenklassen 1, 2 und 3 des Anhangs 1 der AbwV nach § 9 Abs. 5 Satz 2 AbwAG nur dann ermäßigt werden, wenn gleichzeitig eine Ermäßigung für CSB nach § 9 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 u. 2 AbwAG gewährt werden kann. Siehe auch die Regelung in Thüringen: Eine Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 AbwAG ist trotz eines unzulässig hohen Fremdwasseranteils

knüpft die hessische Regelung an die inhaltliche Feststellung des VGHBW zur Indikatorenwirkung des CSB-Wertes an, wonach erstens von dem CSB-Wert auf die biologische Grundreinigung geschlossen werden kann und zweitens bei Einhaltung der AbwV-Anforderungen für den CSB-Wert davon ausgegangen werden kann, dass gleichzeitig eine angemessene Elimination von Phosphor und Stickstoff vorliegt. Insoweit führte der VGHBW weiter aus: „Führt der Fremdwasseranteil beim CSB zum Wegfall der Ermäßigung, so kann auch beim Gesamtstickstoff und beim Phosphor keine Ermäßigung gewährt werden, sofern jeweils keine Mindestanforderungen definiert sind. Im umgekehrten Fall führt eine Ermäßigung beim CSB auch zu einem ermäßigten Abgabesatz beim Gesamtstickstoff oder beim Gesamtphosphor.“⁵⁸³ Damit wird in Hessen der dem § 9 Abs.5 AbwAG innewohnende Grundsatz der parameterbezogenen Ermäßigung für die Parameter Stickstoff oder Phosphor in den o. g. Fällen verlassen⁵⁸⁴ und eine Kopplung der Ermäßigung an einen anderen Parameter eingeführt.

3.1.5.3 Reformbedarf

a. Konzeptioneller Reformbedarf

Die über die gegenwärtige Tarifgestaltung des § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG erreichte vollzugsunterstützende Wirkung, einerseits in Bezug auf die materielle Einhaltung des Wasserordnungsrechtes, andererseits in Bezug auf die Dynamisierung wasserrechtlicher Bescheide, wird mit einer Reihe gravierender Probleme und Verstöße gegen die Konzeption einer lenkenden Umweltabgabe erkauft. Hierzu zählen:

1. das **Durchbrechen des Verursacherprinzips, der Verstoß gegen den Effizienzgrundsatz und die Unterminierung des Berücksichtigungsauftrages aus Art. 9 WRRL** und die damit verbundene erhebliche **Schwächung der Lenkungswirkung** der Abgabe,
 2. das Hervorrufen von **Wettbewerbsverzerrungen** sowie,
 3. die **Verschärfung der Problematik eines sprunghaften Anstiegs** der Abgabelast durch „**Raketeneffekte**“.
- Ad 1: Der mit der Ermäßigungsoption geschaffene starke Anreiz zur Einhaltung der Anforderungen des WHG und zur Bescheidanpassung konnte angesichts der ursprünglichen

(Fremdwasser > 100 % Schmutzwasser) allerdings beim CSB dann zulässig, wenn der Abwassereinleiter nachweist, dass die ABA trotz des hohen Fremdwasseranteils durch die mechanisch-biologische Abwasserreinigung mindestens 80 % der CSB-Fracht zurückhält und im Regenwetterfall eine Wassermenge von $2 Q_s + Q_f$ ordnungsgemäß behandelt wird. Der Nachweis ist durch mindestens sieben monatlich und tagesversetzte, korrespondierende 24-Std.-Mischproben zu führen, wobei im arithmetischen Mittel mindestens ein Abbau von 80 % vorliegen muss. Die Überprüfungen einschließlich der Analysen haben von einer behördlich anerkannten Untersuchungsstelle und bei Trockenwetter zu erfolgen. Spätestens nach 5 Jahren ist dieser Nachweis erneut zu führen, außer wenn Veränderungen der Einleitungsbedingungen eintreten (z. B. bei Anschluss zusätzlicher Flächen). Für Phosphor und Stickstoff wird die Ermäßigung bei zu hohem Fremdwasseranteil dann gewährt, wenn eine gezielte Phosphorelimination (z. B. Fällung, biologisches Verfahren) bzw. gezielte Denitrifikation vorgenommen wird. Siehe auch Vierte Änderung und Neubekanntmachung der Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) und des Thüringer Abwasserabgabengesetzes (ThürAbwAG)- ThürVwVAbwAG, ThürStAnz 2011, 1426, Punkt 4.1.7.2 e).

⁵⁸³ VGHBW, Ur. v. 28.9.2000 – 2 S 944/98, NVwZ-RR 2001, 330.

⁵⁸⁴ Kritisch zum Abweichen von Grundsatz der parameterbezogenen Betrachtung bei der Ermäßigung der Abwasserabgabe: *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler*, § 9 Rdn. 50.

Situation massiver Vollzugsdefizite durchaus als sinnvoll betrachtet werden. Hierfür wird jedoch eine Abkehr vom Verursacherprinzip in Kauf genommen, da für die Höhe der Abgabelast nun nicht mehr allein die Zahl der Schadeinheiten sondern eben auch deren Verhältnis zum ordnungsrechtlichen Mindeststandard entscheidend ist. **Da das Einhalten der entsprechenden Voraussetzungen (Stand der Technik) inzwischen keine relevante Hürde mehr darstellt, kann diese Regelung insoweit als weitgehend überholt angesehen werden.** Lediglich im Hinblick auf das Verdünnungsverbot nach § 3 Abs. 3 AbwV bestehen noch nennenswerte vollzugsunterstützende Effekte. Der **erheblichen Schwächung der Lenkungswirkung** als Folge der Halbierung der Abgabelast stehen somit nur noch sehr eingeschränkte Vorteile gegenüber. Konkret bedeutet dies eine umfassende Preisgabe von Anreizen zur Entwicklung kostengünstiger Behandlungstechnologien sowie zum Wandel von Produktions- und Konsummustern. Auch dem **Berücksichtigungsauftrag von Umwelt- und Ressourcenkosten der Gewässerbenutzung aus Art. 9 WRRL**, der genau diese Effekte eines effizienten Ressourcenumganges bezweckt, kann so gerade nicht mehr entsprochen werden.

- Ad 2: Darüber hinaus bewirkt die branchenspezifische Differenzierung des geltenden Technikstandards **intersektorale Wettbewerbsverzerrungen**, da je nach Branchenzugehörigkeit Ermäßigungen mal gewährt, mal versagt werden können, obwohl eine gleiche Schädlichkeit des Abwassers vorliegt. Auf diese Weise erhalten einige Wirtschaftssektoren Wettbewerbsvorteile aufgrund von technischen Machbarkeiten, deren Berücksichtigung im Kontext einer ordnungsrechtlichen Gefahrenabwehr zweckmäßig sein mögen, nicht aber bei der Bemessung einer Umweltabgabe, für deren Wirkung das aktuelle Niveau des Technikstandards nur sehr bedingt von Bedeutung ist. Denn auch dort, wo keine ausreichenden technischen Lösungen zur Verringerung von Schadstofffrachten zur Verfügung stehen, entfaltet eine Abgabe Anreize durch Einkommensentzug und dadurch motivierte Innovationen oder anderweitige Preiseffekte.
- Ad 3: In den Ausführungen zur Bemessungsgrundlage ist bereits auf die Problematik eines sprunghaften Anstiegs der Abgabelast infolge einer Korrektur der Bemessungsgrundlage nach § 4 Abs. 4 eingegangen worden. Dieses Phänomen sowie die hieraus resultierenden finanziellen Risiken für Einleiter werden durch die Ermäßigungsregelung noch einmal gravierend verschärft. Gehen Belastungsspitzen nicht nur über die im Bescheid fixierten Überwachungswerte, sondern gleichzeitig über die Anforderungen der Abwasserverordnung hinaus, resultiert dies in einer zusätzlichen Verdoppelung der dann zu zahlenden Abgabelast („**Raketeneffekt**“).

b. Rechtsunsicherheiten und zielwidrige Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Ermäßigung

Zusätzlich zu diesen konzeptionellen Schwächen der bisherigen Regelung sind **erhebliche Rechtsunsicherheiten** in der Anwendung vorhanden, die in der Vergangenheit z. T. zu einer kontroversen Rechtsprechung und Literaturdebatte geführt haben. Strittig sind insbesondere

- die **Zulässigkeit einer Ermäßigung für Teilzeiträume** im Falle einer Herabklärung nach § 4 Abs. 5. Hierzu urteilte das BVerwG⁵⁸⁵, dass bei herabgeklärten Werten eine Abgabermäßigung auch für Teilzeiträume des Veranlagungsjahres wegen § 9 Abs. 6 AbwAG

⁵⁸⁵ BVerwG, Urteil vom 16.03.2005, - 9 C 7/04 .

möglich sei, so dass die Einleitungsanforderungen nach § 7a WHG alt bzw. §§ 23 WHG, 57 Abs. 2 WHG nicht im gesamten Veranlagungsjahr vorliegen müssen.⁵⁸⁶ Damit setzt sich die Rechtsprechung in Widerspruch zum Grundkonzept der Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und dem Jährlichkeitsprinzip nach § 11 Abs. 1 AbwAG, wonach auch für das Privileg der Ermäßigung der einjährige Veranlagungszeitraum gilt.⁵⁸⁷

Gegen die Rechtsprechung zur Abgabenermäßigung für Teilzeiträume bei herabgeklärten Werten wird z. T. eingewandt, dass:

- eine solche Interpretation eine unsachgemäße Privilegierung herabgeklärter gegenüber (behördlich geprüften) Überwachungswerten bedeutet,
- dies infolge landesrechtlicher Rundungsregelungen im Zusammenhang mit der Berechnung der Abgabelast (Abrundung auf volle Messeinheiten und damit Schadeinheiten) im Falle vieler Teilzeiträume die Abgabelast verringert und
- das Sanktionsregime unterlaufen wird, da die ganzjährige Sanktion in Form des Verwirkens des Ermäßigungsprivilegs dann durch eine Herabklärung auf ein Zeitraum außerhalb der Herabklärung beschränkt werden würde.⁵⁸⁸

§ 9 Abs. 6 gestatte dem Wortlaut nach keine Ermäßigung für Teile eines Veranlagungsjahres. Über § 9 Abs. 6 solle gerade nicht eine rein zeitweilige, unterjährige Einhaltung der WHG-Anforderungen herabgeklärte Werte honoriert werden, sondern die nachträgliche Bescheidanpassung. § 9 Abs. 6 soll im Grunde sicherstellen, dass kein Ausschluss der Ermäßigung für den Zeitraum der Herabklärung erfolgt, weil der Bescheidwert über den Anforderungen nach § 7a WHG alt bzw. §§ 23, 57 Abs. 2 WHG neu liegt. Folgt der Gesetzgeber dieser Betrachtungsweise bzw. will der Gesetzgeber die durch die Auslegung des BVerwG gestattete Privilegierung der herabgeklärten Werte, die nur zeitweilig die Anforderungen des §§ 7a WHG alt/23, 57 Abs. 2 WHG neu einhalten gegenüber den Bescheidwerten bzw. nach § 6 Abs. 1 S. 1 erklärten Werten, die ganzjährig diese Anforderungen einhalten müssen, aufheben, dann ist eine Überarbeitung von § 9 Abs. 6 AbwAG angezeigt. Dies ist deshalb notwendig, weil der Gesetzesvollzug der Länder der höchstrichterlichen Entscheidung folgen wird.

- die **Anwendung der „4-von-5-Regel“**. Strittig ist konkret, ob die Eingehaltensfiktion bzw. die „Gilt“-Regelung des § 6 Abs. 1 AbwV⁵⁸⁹ im Rahmen des § 9 Abs. 5 AbwAG anzuwenden ist und damit ausnahmsweise der Stand der Technik unbeachtet bleibt. Das OVG SH lehnt dies aufgrund des Wortlautes ab, da Abs. 5 S. 1 Nr. 2 AbwAG nicht entsprechend § 4 Abs. 4 S. 3 AbwAG eine „Gilt“-Regelung erwähne und § 9 Abs. 5 AbwAG eine eng auszulegende

⁵⁸⁶ Somit ist laut Rechtsprechung des BVerwG die (eigentlich nur ganzjährig mögliche) Ermäßigung im Falle einer (etwa 6-monatigen) Herabklärung auch für diesen kürzeren Zeitraum möglich.

⁵⁸⁷ Vgl. Köhler/Meyer (2006) § 9 Rdn.53.

⁵⁸⁸ Vgl. Berendes (2006), S. 154f. A.a. Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (2013), § 9 Rdn. 42.

⁵⁸⁹ Danach gilt ein Wert als eingehalten, wenn vier von fünf Messergebnissen den maßgeblichen Grenzwert einhalten und kein Ergebnis diesen Wert um mehr als 100 % übersteigt.

Ausnahmevorschrift sei.⁵⁹⁰ Dem wird jedoch entgegengehalten, dass dem AbwAG nicht zu entnehmen sei, dass die „Gilt“-Regelung wegen Sinnwidrigkeit nicht anwendbar sei und das Gericht die Bedeutung des § 6 Abs. 1 S. 1 AbwV als dem Stand der Wissenschaft Rechnung tragende Regelung verkenne.⁵⁹¹ Eine gesetzliche Klarstellung bezüglich der Anwendung der „Gilt-Regelung“ könnte die Differenzen zwischen Literatur und Rechtsprechung auflösen.

- inwieweit **Anforderungen für eine Ermäßigung** bei Kriterien im Bescheid zu erfüllen sind, für die **kein Stand der Technik definiert** ist.⁵⁹² Nach weit verbreiteter Ansicht handelt es sich hierbei um eine ausfüllungsbedürftige und –fähige Regelungslücke.⁵⁹³ Debattiert wird nun, ob im Rahmen des § 9 Abs. 5 S. 2 AbwAG⁵⁹⁴ überhaupt eine Einhaltung der Anforderungen entsprechend S. 1 Nr. 2, also eine Einhaltung der Bescheid- oder Erklärungswerte erforderlich ist und ob dennoch der Stand der Technik durch den Einleiter einzuhalten ist. Teilweise wird dies in Literatur verneint, da der entsprechend anwendbare § 9 Abs. 5 S. 1 AbwAG gerade nicht auf die Einhaltung der Bescheid- und Erklärungswerte abstellt.⁵⁹⁵

Dem wird jedoch in der Literatur entgegengehalten, dass eine Ermäßigungsgewährung unabhängig von der Höhe der Überwachungsergebnisse nicht der Intention des Abwasserabgabengesetzes entspreche, so dass § 9 Abs. 5 S. 2 dahingehend auszulegen sei, dass die Bescheid- und Erklärungswerte grundsätzlich einzuhalten sind, wenn sie (mindestens) dem Stand der Technik entsprechen.⁵⁹⁶ Die Rechtsprechung versucht den Problembereich dadurch zu lösen, indem sie in § 9 Abs. 5 S. 2 AbwAG eine Rechtsgrund- und nicht bloß eine Rechtsfolgenverweisung sieht.⁵⁹⁷ Die Gewährung einer Abwasserabgabenermäßigung nach § 9 Abs. 5 S. 2 hängt nicht davon ab, dass der Einleiter den Bescheid- oder Erklärungswert für den Teil einhält, der über den Stand der Technik hinausgehende Anforderungen aufstellt. Allerdings fordert die Rechtsprechung auch für die Abgabenermäßigung nach § 9 Abs. 5 S. 2 die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik, denn das eigentliche Tatbestandsmerkmal für die Abgabenermäßigung sei die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik. Dabei komme es nicht darauf an, ob sie nun in Verwaltungsvorschriften oder Rechtsverordnungen konkretisiert seien oder eben nicht. Soweit die Verwaltungsvorschrift (heute Rechtsverordnung) keine Anforderungen stellt, sind dann im Einzelfall die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu beachten, denn das Fehlen von Anforderungen in der

⁵⁹⁰ OVG SH, Urt. v. 21.1.1998 – 2 L 236/96.

⁵⁹¹ Vgl. Köhler/Meyer (2006) Einl. Rdn.76, § 9 Rdn. 67, 76.

⁵⁹² Vgl. Zöllner, in: Sieder/Zeitler et al. (2012), § 9 Rdnr. 50.

⁵⁹³ Vgl. Berendes (1995), S. 148; Köhler/Meyer (2006), § 9 Rdn. 85.

⁵⁹⁴ Nach § 9 Abs. 5 S. 2 AbwAG ist die Ermäßigung nach Maßgabe des S. 1 auch zu gewähren, wenn für die Überwachungswerte keine Anforderungen in den einschlägigen Rechtsverordnungen gestellt werden, z. B. weil das Abwasser nicht vom Anwendungsbereich der AbwV erfasst wird oder die AbwV für einzelne abgaberelevante Werte keine Anforderungen aufstellt. Typischer Fall ist, dass für Abwasseranlagen bestimmter Größenordnungen keine Anforderungen für Stickstoff oder Phosphor festgelegt sind.

⁵⁹⁵ Vgl. Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (2013), § 9 Rdn. 50; OVG Schleswig, Urt. v. 18.7.1996, UPR 1997, S. 340; BVerwG, B. v. 22.12.1999 - 11 B 45/99.

⁵⁹⁶ Vgl. Berendes (1995), S. 149; Köhler/Meyer (2006), § 9 Rdn. 89.

⁵⁹⁷ BVerwG, Urt. v. 28.10.1998 – 8 C 19/97 und 8 C 30/96, NVwZ 1999, S. 1116; BVerwG, Beschl. V. 22.12.1999 - 11 B 45/99; VGH BW DVBl. 2001, S. 80; OVG Koblenz, NVwZ 1999, S. 671; OVG Münster, UPR 2003, S. 459.

Rahmen-AbwasserVwV (heute Rechtsverordnung) führe nicht dazu, dass insoweit keine Regeln der Technik vorliegen.⁵⁹⁸

Konkretisiert wurden die Fälle am Beispiel von Kläranlagen bestimmter Größenordnungen, für die keine Mindestanforderungen für bestimmte Parameter: hier Phosphor und Stickstoff in der damaligen Verwaltungsvorschrift zu § 7a WHG alt (heute Rechtsverordnung AbwV) enthalten waren, es aber dennoch für die Elimination von Phosphor und Stickstoff Regeln der Technik gab. Nach der Rechtsprechung müssen auch diese Kläranlagen die unterschiedlichen CSB-Werte nach Anhang 1 der AbwV einhalten.⁵⁹⁹ Dabei kommt dem CSB-Wert eine Indikatorenwirkung zu, denn von dem CSB-Wert kann auf die biologische Grundreinigung geschlossen werden. Werden die Anforderungen für den CSB-Wert eingehalten, erfolgt die biologische Grundreinigung nach den anerkannten Regeln der Technik, was den Schluss auf eine angemessene Elimination von Phosphor und Stickstoff zulässt. Das OVG Koblenz verlangt darüber hinaus, dass der im Bescheid festgesetzte oder erklärte CSB-Wert gem. § 9 Abs. 5 S. 2 i. V. m. S. 1 mindestens dem in Anhang 1 festgelegten CSB-Wert entsprechen muss.⁶⁰⁰

Zum Teil stößt diese Rechtsprechung zur Ableitung des Standes der Technik auf Kritik, weil damit in bedenklicher Weise der Grundsatz der parameterbezogenen Ermäßigung der Abwasserabgabe verlassen werde.⁶⁰¹ Vor dem Hintergrund eines klaren und verständlichen Gesetzes empfiehlt sich eine gesetzliche Klarstellung.

c. Fazit Reformbedarf

Zusammenfassend sprechen Aspekte der **Effektivierung der Lenkungswirkung**, der Konsistenz mit **Art. 9 WRRL**, der **Beseitigung schwerwiegender konzeptioneller Mängel**, der **Vollzugsvereinfachung** und der **Rechtssicherheit** für einen ersatzlosen Wegfall der Tarifspaltung. Die **Vollzugsunterstützungsfunktion** und Überlegungen einer **Belastungsbegrenzung** streiten hingegen eher für eine Beibehaltung, auch wenn beide Aspekte gegenüber der Situation in den 70er und 80er Jahren signifikant an Bedeutung eingebüßt haben.

3.1.5.4 Reformoptionen

a. Grundlegende Reform der Ermäßigung

Im Hinblick auf die mit der Ermäßigungsregelung verbundenen Einschränkungen hinsichtlich der Lenkungswirkung der Abgabe und der finanziellen Planbarkeit für den Einleiter sind verschiedene Reformansätze denkbar. Hierzu zählen:

1. die vollständige Streichung des Ermäßigungsbonus,

⁵⁹⁸ BVerwG vom 28.10.1998, – 8 C 19/97 und 8 C 30/96, NVwZ 1999, S. 1116; VGH Baden-Württemberg v. 28.09.2000.

⁵⁹⁹ BVerwG, Urt. v 28.10.1998, – 8 C 19/97 und 8 C 30/96, NVwZ 1999, S. 1116.

⁶⁰⁰ OVG Koblenz, NVwZ-RR 1999, S. 671.

⁶⁰¹ Vgl. Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (2013), § 9 Rdn.50.

2. eine Einschränkung der Ermäßigung auf „anspruchsvolle“ Parameter,
 3. eine Verschärfung der Voraussetzungen für das Gewähren der Ermäßigung, sowie
 4. der Ersatz durch eine Freibetragsregelung zur Begrenzung der Belastungssteigerung.
- Ad 1: In Abschnitt 3.1.5.3 a. ist dargelegt worden, dass die Ermäßigungsregelung mit einer erheblichen Schwächung der Anreizwirkung einhergeht und zudem als überholt angesehen werden kann. Daher liegt eine ersatzlose Streichung nahe, zumal eine deutliche Überschreitung ordnungsrechtlicher Mindeststandards bereits jetzt infolge von § 4 Abs. 4 eine spürbare Erhöhung der Abgabelast über die Bemessungsgrundlage nach sich zieht. Dabei ist allerdings zu beachten, dass in jenen Fällen, in denen die festgesetzten Überwachungswerte die Anforderungen der Abwasserverordnung nicht oder nur in geringem Maße unterschreiten, die faktische Sanktionswirkung nach § 4 Abs. 4 u. U. sehr gering ausfällt. Die von der Abwasserabgabe ausgehenden Anreize für einen möglichst prozessstabilen Betrieb von Kläranlagen würden durch die Streichung der Bonusregelung nach § 9 Abs. 5 und 6 folglich insbesondere in derartigen Fällen substanziell reduziert. Aus diesem Grund wird ein solcher Schritt auch auf Seiten der zuständigen Behörden im Praxis-Begleitkreis teilweise kritisch gesehen. Ein einheitliches Meinungsbild hierzu existiert jedoch nicht; in einigen Bundesländern wird im Hinblick auf den ohnehin sehr niedrigen Abgabesatz ein genereller Verzicht auf die Satzhalbierung auch befürwortet.

Im Hinblick hierauf ist jedoch auch festzuhalten, dass eine Lenkungsstärkung die punktförmige Vollzugsunterstützung zwar reduziert, diese Funktion aber keineswegs vollständig preisgibt: Jede Anreizstärkung zur Emissionsminderung unterstützt auch – wenngleich in anderer, eigenständiger Form – die Begrenzungsanliegen des Wasserordnungsrechts. Die Vollzugsunterstützung würde damit von einem punktuellen Unterstützungsanreiz zu einem begleitenden, gleichsinnigen Anreizgeschehen umgebaut, nicht aber gänzlich aufgegeben.

Zwar würde ein solcher Schritt die Differenz zwischen normkonformer und erhöhter Zahllast am eigentlichen Grenzwert spürbar verringern, nicht aber den absoluten Betrag im Falle einer Überschreitung ordnungsrechtlicher Emissionsstandards. Erfolgt der Verzicht auf die Ermäßigungsregelung aber ohnehin auch als Alternative zur Anhebung des nominalen Abgabesatzes und damit unter dem Leitbild der Effektivierung der Abgabe, kann dies zusätzlich als sinnvoller Beitrag zur Reduktion der Drastik des Sanktionsregimes und der damit verbundenen finanziellen Risiken gewertet werden.

Eine Streichung des Ermäßigungsbonus ist nicht nur hinsichtlich der damit verbundenen vollzugsunterstützenden Wirkung sondern auch im Hinblick auf die finanzielle Belastung der Abgabepflichtigen zu sehen. Diese würde sich für jene Einleiter, welche bislang von der Bonusregelung profitieren, verdoppeln. Ein solches Vorgehen wird hier entsprechend kritisch gesehen.⁶⁰² Im Falle einer Entscheidung zugunsten dieser Reformoption wird eine finanzielle Entlastung an anderer Stelle für erforderlich erachtet. Zwar kann eine Netto-Entlastung nicht im Sinne der Lenkungswirkung sein, eine Berücksichtigung im Kontext einer möglichen Anhebung des Abgabesatzes (vgl. Abschnitt 3.1.4) erscheint jedoch geboten. Dabei ist eine Streichung der

⁶⁰² Stellungnahmen von BDEW (27.05.2013), Ruhrverband (02.11.2012) und VKU (02.11.2012 sowie 31.07.2013).

Ermäßigungsoption einer Satzerhöhung vorzuziehen, da der erstgenannte Schritt neben einer allgemeinen Stärkung der Lenkungswirkung mehrere mit der Tarifspaltung verbundene Probleme entfallen. Zusammengefasst ergäben sich Vorteile in Form

- einer Reduktion der finanziellen Risiken ausgehend von der Verdoppelung der ursprünglich einkalkulierten Abgabelast,
- einer erheblichen Stärkung der Lenkungswirkung,
- einer Vereinfachung der Abgabenkonstruktion,
- einer damit einhergehenden Reduktion des Vollzugsaufwands,
- der Aufhebung des Konflikts mit dem Verursacherprinzip, demzufolge die Abgabelast dem vollständigen Emissionsumfang entsprechen soll,
- der Verbesserung der Kongruenz mit Art. 9 WRRL, der prinzipiell eine Vollkostendeckung einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten vorsieht, sowie schließlich
- der Verringerung von Wettbewerbsverzerrungen, welche infolge branchenspezifischer Technik-Anforderungen an das Erlangen der Ermäßigung hervorgerufen werden.

Nachteile sind hingegen

- eine Reduzierung der vollzugsunterstützenden Wirkung insbesondere bei geringfügigen Überschreitungen,
- der Verlust der vollzugsunterstützenden Wirkung der Abgabe hinsichtlich des Verdünnungsverbots nach § 3 Abs. 3 AbwV sowie
- aus Sicht jener Abgabepflichtigen, die bislang vom Ermäßigungsbonus profitieren, eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung (Verdoppelung der Abgabeschuld für die betroffenen Schadparameter). Da jedoch ohnehin eine damit einhergehende Stärkung der Lenkungswirkung angezeigt ist und die Mehrbelastung zudem im Rahmen eines „Gesamtreformpaketes“ aufgefangen werden kann (vgl. hierzu Abschnitt 4), erscheint die Streichung der Ermäßigungsoption grundsätzlich vertretbar.

§ 9 Abs. 6 AbwAG sollte **bei einer Messlösung** (dazu oben 3.1.2) selbst dann entfallen, wenn sich der Gesetzgeber nicht von der Halbierung der Abgabensätze nach § 9 Abs. 5 AbwAG trennen mag: Im Rahmen einer Messlösung offenbarte Mindernutzungen sollten weniger als „Missbrauch“ der Bescheidlösung⁶⁰³ als vielmehr als lenkungspolitischer Erfolg des Abgabeanreizes verstanden werden. Zwar bricht sich diese Perspektive mit dem Minimierungsansatz in § 57 Abs. 1 WHG, aber zusätzliche Minderungsleistungen kann eine instrumentell hinzutretende Abgabe nur dann wirkungsvoll prämiieren, wenn diese ohne

⁶⁰³ So Zöllner, § 4, Rdnr. 6, mit Blick auf eine Herabberklärung bei fortbestehenden höheren Bescheidwerten.

„Missbrauchsverdacht“ auch dauerhaft honoriert werden können.⁶⁰⁴ Die Besorgnis einer „Hortung“ von Einleitungsfazilitäten besteht ökonomisch viel eher dann, wenn solche Prämien nicht gewährt oder konterkariert werden und die Einleiter auf höherem Einleitungsniveau verharren – freilich ist diese „stille Hortung“ dann nicht sichtbar. Man mag nun entscheiden, was gewässergütepolitisch ergiebiger anmutet: die unsichtbare Hortung von Einleitungsfazilitäten auf dem Niveau der Anforderungen der AbwV oder deren sichtbare Hortung bei freilich starkem Mindernutzungsanreiz?

- Ad 2: Ein möglicher Kompromiss zwischen Beibehaltung der Ermäßigungsregelung aus Gründen der verstärkten Sanktionierung der Mindeststandards und einer vollständigen Streichung besteht in einer **Beschränkung auf „anspruchsvolle“ Schadparameter**. Demnach würde eine Halbierung nur noch dort gewährt, wo in der Praxis ein relevantes Risiko von Überschreitungen der Mindeststandards weiterhin besteht. Ein solcher Schritt bietet sich insbesondere bei der Aufnahme neuer Schadparameter in die Bemessungsgrundlage an, um eine zügige Durchsetzung des für diese geltenden Standes der Technik zu gewährleisten. Dabei liegt es jedoch auf der Hand, dass dem Ziel der Vereinfachung der Abgabe damit nicht gedient ist. Vielmehr würde sich ihre Anreizlogik entlang alter und neuer Schadparameter teilen und das Instrument in einen stärker lenkungsorientierten sowie einen stärker vollzugsorientierten Bereich zerfallen. Eine konzeptionell konsistente Abgabenslösung rückt auf diese Weise in weite Ferne. Daher erscheint ein solches Vorgehen nicht empfehlenswert.
- Ad 3: Als weitere Reformmöglichkeit im Hinblick auf die Ermäßigungsregelung ist zudem vorgeschlagen worden, die hierbei geltenden **Voraussetzungen zu verschärfen**. Konkret könnte nicht bereits das Einhalten der ordnungsrechtlichen Mindeststandards den Anspruch auf Ermäßigung eröffnen, sondern erst das **Einhalten der nicht selten strengeren Bescheidwerte**. Dieses Kriterium war in der ursprünglichen Fassung des AbwAG von 1976 vorgesehen. Hierbei stellt sich allerdings das Problem, dass in der Folge die sinnvolle Anpassung der Bemessungsgrundlage mithilfe einer Herabberklärung nach § 4 Abs. 5 deutlich an Attraktivität verliere. Dies ergibt sich daraus, dass Einleiter damit rechnen müssen, dass Behörden im Anschluss an Herabberklärungen die Bescheidwerte entsprechend verschärfen. Würde der Ermäßigungsbonus auf diese Werte abstellen, stiege also für den Einleiter im Anschluss an eine Herabberklärung das Risiko, diesen Bonus zu verlieren.

Alternativ zu einer Bezugnahme auf ggf. strengere Werte des Bescheides ist eine Verschärfung der Voraussetzungen in Form eines **einheitlichen Mindeststandards für Fremdwasseranfall** denkbar. Bereits jetzt ist in vielen Bundesländern die Gewährung des Ermäßigungsbonus u.a. davon abhängig, dass der Fremdwasseranteil im Abwasserstrom eine bestimmte Grenze nicht überschreitet.⁶⁰⁵ Diese Regelungen gehen bislang im Detail weit auseinander, weshalb im Begleitkreis von behördlicher Seite vereinzelt eine bundeseinheitliche Regelung hierzu angemahnt worden ist. Eine Eingrenzung der Fälle, in denen eine Ermäßigung gewährt wird, ergibt sich bei einem solchen Schritt freilich lediglich dort, wo eine bundeseinheitliche Regelung über die bestehenden Bestimmungen der Länder hinausginge (vgl. zu den jeweiligen Bestimmungen Abschnitt 3.1.5.2).

⁶⁰⁴ Zu den Bruchlinien zwischen Minimierungsansatz und ökonomischem Ziel-Ansatz insbesondere *Bonus* (1983/84), S. 332 ff., und *Gawel* (1999), S. 237 ff., m. w. Nachw.

⁶⁰⁵ § 115 a WasG BW, Art. 8a BayAbwAG, § 2 a HessAbwAG, § 9 LAbwAG RP.

- Ad 4: Zu beachten bleibt noch der mögliche Einwand einer Belastungssteigerung, wenn nunmehr auch die Restverschmutzung voll veranlagt wird. Zur Lösung des Zielkonflikts zwischen Belastung und Lenkung kommt grundsätzlich auch eine **ergänzende Freibetragsregelung** in Betracht.⁶⁰⁶ Als Ausgleich für die Mehrbelastung infolge des Streichens des Ermäßigungsprivilegs wird ein **konstanter Abzug von der Bemessungsgrundlage** vorgeschlagen, durch den in der Folge ein Grundsockel an Belastung vollständig abgabefrei bliebe. Fundamentaler ökonomischer Vorzug dieser Entlastungskomponente wäre es, die Anreizwirkung eines unveränderten, regulären Abgabesatzes auch in Teilen des Restverschmutzungsbereiches zu erhalten und damit weitergehende Vermeidungsbeiträge zu erhalten und überdies Effizienz in der Zusammensetzung der Frachtminderung sicherzustellen. Die Freistellung wird dann auf einen zu bestimmenden Wert an Schadeinheiten begrenzt, um gleichwohl Kaufkraftschonung bei den Einleitern zu gewähren, ohne die Anreizfunktion wesentlich zu schwächen.⁶⁰⁷ Damit hätte eine Freibetragsregelung den Vorteil, dass der seit dem Bestehen der Abwasserabgabe geäußerten Forderung der Abgabepflichtigen nach der Möglichkeit, von der Abgabe befreit zu werden, entsprochen wird, wenngleich dies nicht bereits bei Einhalten der Standards nach AbwV, sondern erst bei weitergehender Reduzierung der Emissionen der Fall wäre.

Abbildung 3-18: Wirkungsweise einer Freibetragsregelung

(Ewringmann/Scholl, 1996, S. 15)

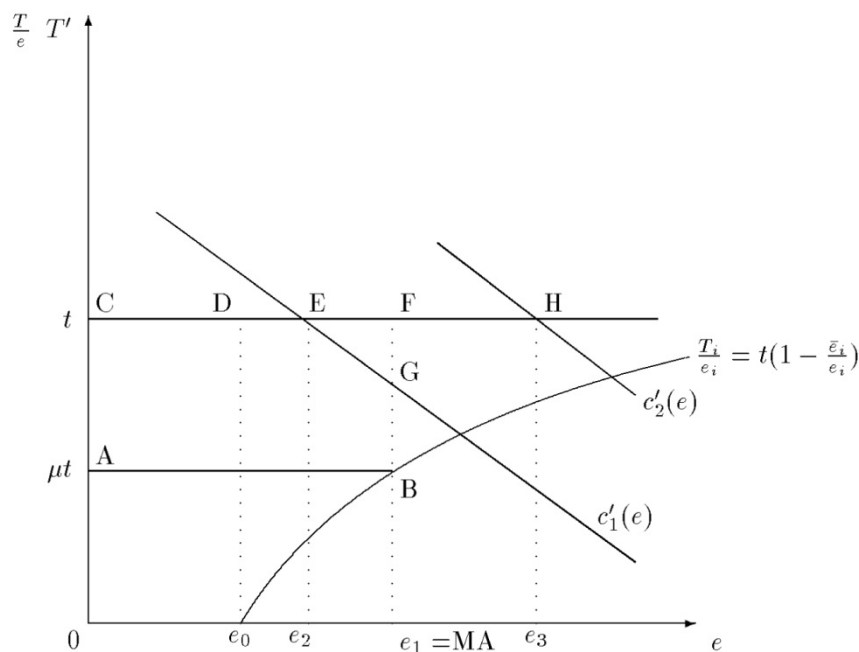


Abbildung 3-18 stellt die Wirkungsweise einer Freibetragsregelung anhand des Zusammenhangs zwischen dem Umfang der Emissionen e (Abszisse) und dem Abgabesatz T

⁶⁰⁶ Vgl. Ewringmann/Scholl (1996); Scholl (1998), S. 150-156; SRU (2004), Tz. 481.

⁶⁰⁷ Siehe zu einer ökonomischen Analyse des Modells Scholl (1998), S. 150 ff.

pro Emissionseinheit e T' (Ordinate) dar. Wird anstelle einer Restverschmutzungsermäßigung des Abgabensatzes auf dem Niveau AB ein einheitlicher Abgabesatz auf dem Level CH realisiert, so erhalten „günstige“ Reiniger mit der (niedrigeren) Grenzvermeidungskostenkurve c'_1 einen Anreiz, statt bis zum ordnungsrechtlich vorgegebenen Wert e_1 nunmehr bis e_2 zu reinigen oder zu vermeiden. Dies ist die höhere Anreizwirkung der fehlenden Tarifspaltung (Substitutionseffekt). Gegenüber der jetzigen Regelung führt dies für den Einleiter zu Mehrkosten in Höhe von $E_{Ge_1e_2}$ (zusätzliche Vermeidungskosten gegenüber der ordnungsrechtlichen Lösung). Durch einen Freibetrag e_0 könnte nun aber im Gegenzug die Zahllast um den Betrag CD_0e_0 reduziert werden. Gegenüber der jetzigen Regelung würde dann die Restverschmutzungszahllast in Höhe von $0Ae_0$ entfallen. Per Saldo könnte also eine verbesserte Behandlungsleistung (e_2 statt e_1) u. U. sogar zu gleichen Belastungswerten für den betreffenden Einleiter erreicht werden. Der Freibetrag bleibt so anreizunschädlich, mindert aber die distributive Last der Abgabe.

Um Verzerrungen zwischen Einleitern unterschiedlicher Größenordnung zu vermeiden, sollte dieser Freibetrag Bezug auf Schadstoffkonzentrationen nehmen anstatt auf Schadstoffmengen. Naheliegender wäre z. B. ein Prozentsatz, der in der Abwasserverordnung festgelegten zulässigen Ablaufkonzentrationen. Um nun weiterhin der Abgabe eine vollzugsunterstützende Wirkung mithilfe einer (maßvoll) sprunghaften Abgabenerhöhung zukommen zu lassen, könnte **im Falle einer Verletzung der ordnungsrechtlichen Anforderungen gemäß AbwV der Anspruch auf den Freibetrag entfallen**. Somit würde der vollzugsunterstützende Ermäßigungsbonus durch einen gleichermaßen vollzugsunterstützenden Freibetragsbonus abgelöst.

Zwar müssen auch bei dieser Variante gewisse Abstriche vom Ideal einer effizienten Verteilung von Vermeidungsanstrengungen im Restverschmutzungsbereich gemacht werden; diese fallen jedoch **geringer aus als bei der gegenwärtigen Tarifgestaltung**, vorausgesetzt, der Freibetrag wird nicht zu hoch angesetzt. Ein derart umgestalteter Tarif bewirkt eine indirekte Progression in der Form, dass der Anteil des Freibetrags an der nach Maßgabe der gesamten Bemessungsgrundlage zu zahlenden Abgabe mit zunehmender Unterschreitung der Mindeststandards steigt. Somit wird eine deutliche Übererfüllung der ordnungsrechtlichen Vorgaben stärker belohnt als durch eine bisher mögliche Herabberklärung. Eine lediglich minimale Übererfüllung würde hingegen – bei entsprechender Höhe des Freibetrags – mit einer Zunahme der Zahllast im Vergleich zur aktuellen Situation einhergehen. Auf diese Weise erhöht sich der Anreiz, eine über den Standard der AbwV hinausgehende Behandlungsleistung zu erzielen, da somit eine deutlich stärkere Reduzierung der Zahllast erreicht werden kann.

Die **Festlegung der konkreten Höhe des Freibetrages** gestaltet sich jedoch schwierig. Dabei ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Theoretisch ist eine – allein auf den Tarif bezogene – **aufkommensneutrale Reform** möglich, wobei Aufkommensneutralität lediglich im Hinblick auf das Entfallen der Ermäßigung, nicht aber gegenüber einem ggf. zusätzlichen Verzicht auf lediglich punktuell gewährte Verrechnungen erreicht werden kann. Ein solches Vorgehen gewährleistet, dass im Zuge einer Freibetragsregelung Abgabepflichtigen weder zusätzliche Belastungen auferlegt werden, noch dass die Lenkungswirkung der Abgabe infolge einer zu starken Reduzierung der Gesamt-Zahllast aller Einleiter reduziert wird. **In der Praxis scheitert die Ermittlung der hierfür geeigneten Freibetragsgrenze**

allerdings an Informationsrestriktionen in dem Sinne, dass Kenntnisse über die Verteilung der Zahllast bzw. über den Umfang der Unterschreitung der Mindeststandards jedes einzelnen Einleiters erforderlich wären. Aus diesem Grund kann das Festlegen der Freibetragsgrenze lediglich näherungsweise aus den weiteren Überlegungen abgeleitet werden.

- Prinzipiell muss dieser **deutlich unter 100 % der Emissionsstandards** liegen, da sich andernfalls die Lenkungswirkung der Abgabe selbst gegenüber der jetzigen Regelung noch weiter verringert. Ein Freibetrag in Höhe von 50 % der Mindeststandards würde die Zahllast jener Einleiter, welche diese Standards im Mittel gerade einhalten, im Vergleich zur jetzigen Ermäßigungsregelung unverändert lassen. Bei jenen Einleitern, welche die Mindeststandards übererfüllen, ergäbe sich eine vergleichsweise geringere Zahllast. Insgesamt sinkt also die kumulierte Zahllast aller Abgabepflichtigen und die hieraus resultierende Lenkungswirkung in Form von Einkommenseffekten, während jedoch Anreize zu weitergehenden Behandlungsanstrengungen zunehmen, da hiermit die Aussicht auf eine deutlich stärker absinkende Abgabelast verbunden ist (Stärkung von Substitutionseffekten).⁶⁰⁸ Angesichts steigender Kosten entsprechender Maßnahmen ist jedoch zukünftig mit einer Bedeutungsverlagerung von Substitutionseffekten hin zu von Einkommenseffekten zu rechnen, da das Zahlen der dann häufig geringeren Abgabe günstiger ist als Investitionen in noch effektivere Emissionsminderungstechnologien vorzunehmen. Infolge des Rückgangs der Zahllast und der damit verbundenen Verringerung der Einkommenseffekte ist daher in dieser Konstellation insgesamt mit einer Schwächung der Lenkungswirkung zu rechnen. Daraus folgt, dass **die Höhe des Freibetrags deutlich unterhalb von 50 % der Emissionsstandards liegen muss**. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommt auch *Scholl* (1998), der darauf verweist, dass bereits die im Rahmen der 3. Novelle des AbwAG eingeführte vollständige Abgabefreiheit bei einer Unterschreitung der Anforderungen nach AbwV um mehr als 50 % wieder abgeschafft wurde.⁶⁰⁹

Diese Überlegungen zeigen, dass die Festlegung einer konkreten Freibetragsgrenze mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Einer aufkommensneutralen Ablösung des Ermäßigungs- durch einen Freibetragsbonus stehen Informationsdefizite hinsichtlich der gegenwärtigen Verteilung der Zahllast sowie der genauen Differenz zwischen Bescheid- und Messwerten entgegen. Eine politische Festlegung der Freibetragsgrenze birgt die **Gefahr, dass ggf. stärkere Substitutionseffekte mit erheblich verminderten Einkommenseffekten erkaufte werden** und somit die Lenkungsfähigkeit der Abgabe insgesamt geschwächt wird. Insbesondere hinsichtlich des Setzens von Anreizen zur Weiterentwicklung von gewässerschutzbezogenen Technologien (**Innovationseffekte**) sind dann Rückschritte zu erwarten. Zugleich bedeutet der Freibetrag einen klaren **Widerspruch zu Art. 9 WRRL** und den dort verankerten Gedanken der vollen Kostenverantwortung gerade für die verbleibenden Umwelt- und Ressourcenkosten.⁶¹⁰ Wenn es richtig ist, dass die **verbleibende Zahllast über**

⁶⁰⁸ Dabei wird davon ausgegangen, dass nahezu alle Einleiter die Anforderungen nach AbwV mittlerweile einhalten und somit in den Genuss des Ermäßigungsprivilegs kommen.

⁶⁰⁹ Vgl. *Scholl* (1998), S. 153.

⁶¹⁰ Dies betont auch der *SRU* (2004), Tz. 481 („Verstoß gegen die Zielsetzung einer vollständigen Kosteninternalisierung“), der die Freibetragsregelung lediglich als Kompromiss zur Entlastung verstanden wissen will.

Markt- und Preis- sowie Innovations- und Wettbewerbseffekte zum Marken- und Wesenskern einer lenkenden Abgabe gehört, die sie vom Ordnungsrecht unterscheidet und zur Erhaltung der Einkommenseffekte der Lenkung gerade gestärkt werden muss,⁶¹¹ so kann eine Freibetragsregelung, die gerade diese Zahllast unterminiert, letztlich nicht überzeugen. Die Zahllast auf verbleibende Gewässerbenutzungen ist keine funktionsfreie Belastung, über die zur Kaufkraftschonung der Einleiter beliebig disponiert werden könnte, sondern Kernbestandteil von ökonomisch rationaler Abgabenlenkung.

Soll auf die bisherige Tarifspaltung nicht verzichtet werden, sollte zumindest den unter 3.1.5.3 b genannten rechtlichen Unsicherheiten bzw. Fehlentwicklungen der Rechtsprechung begegnet werden.

b. Beseitigung bestehender Rechtsunsicherheiten

Soll die Tarifspaltung (ggf. in veränderter Form) beibehalten werden, empfiehlt sich eine Klarstellung hinsichtlich der unter 3.1.5.3 genannten Rechtsunsicherheiten. Diese betreffen die Frage der Zulässigkeit einer Ermäßigung für Teilzeiträume im Kontext der Herabklärung (1), die Anwendung der „4-von-5-Regel“ (2) sowie die Vorgehensweise bei im Bescheid definierten Anforderungen, für die kein Stand der Technik definiert ist (3).

- Ad 1: Zur Änderung der höchstrichterlich initiierten Auslegungspraxis bezüglich der Abgabenermäßigung bei herabgeklärten Werten kann eine gesetzliche Regelung erfolgen, aus der sich ergibt, dass eine Ermäßigung nach § 9 Abs. 6 AbwAG nur möglich ist, wenn das gesamte Veranlagungsjahr durch Erklärungen nach § 4 Abs. 5 AbwAG abgedeckt ist und die herabgeklärten Werte auch in der behördlichen Überwachung ganzjährig eingehalten werden. Dies kann beispielsweise durch Aufnahme der Worte „im Veranlagungsjahr“ in § 9 Abs. 6 AbwAG geschehen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass hierdurch das durchaus sinnvolle Institut der Herabklärung deutlich an Attraktivität verliert. Ein solcher Schritt erscheint daher nicht empfehlenswert.
- Ad 2: Eine gesetzliche Klarstellung bezüglich der Anwendung der „Gilt-Regelung“ des § 6 Abs. 1 S. 1 AbwV im Rahmen des § 9 Abs. 5 S. 1 AbwAG könnte die Differenzen zwischen Literatur und Rechtsprechung auflösen. Wird dabei eine Entscheidung zugunsten der Anwendung der „Gilt-Regelung“ getroffen, bedeutet dies einen deutlich selteneren Verlust des Ermäßigungsbonus, da ein Großteil von gemessenen (aber dann nicht geltenden) Überschreitungen unberücksichtigt bliebe. Wird die Anwendung von § 6 Abs. 1 S. 1 AbwV im Kontext der Ermäßigung hingegen ausgeschlossen, stärkt dies die vollzugsunterstützende Wirkung der Abgabe im Hinblick auf die Einhaltung des Standes der Technik.
- Ad 3: Auch hinsichtlich der Ermäßigung bei Anforderungen des Bescheids, für die kein Stand der Technik definiert ist, empfiehlt sich eine bundesgesetzliche Klarstellung. Bislang ist die Vorgehensweise in diesem Punkt uneinheitlich: Zum Teil wird durch Verwaltungsvorschriften den Festsetzungsbehörden die Aufgabe der Bestimmung entsprechender Voraussetzungen für eine Ermäßigung zugeteilt, zum Teil wird ersatzweise die Einhaltung der entsprechenden

⁶¹¹ So eingehend Gawel/Köck et al. (2011), S. 69 ff.

Überwachungswerte als Entscheidungskriterium zugrunde gelegt⁶¹². Ist hier ein einheitlicher Vollzug erwünscht, kann der Rückgriff auf Überwachungswerte als alternative Voraussetzung für die Gewährung der Ermäßigung festgeschrieben werden.

3.1.5.5 Zusammenfassung und Reformempfehlungen

Die Tarifspaltung über § 9 Abs. 5 u. 6 diente ursprünglich einer Abmilderung der mit der Einführung der Abwasserabgabe verbundenen finanziellen Belastung. Heute erhält sie ihre Rechtfertigung über die damit verbundene vollzugsunterstützende Wirkung, da eine Ermäßigung des Abgabesatzes lediglich gewährt wird, wenn insbesondere die in den Anhängen der Abwasserverordnung festgesetzten Anforderungen an Ablaufwerte sowie das Verdünnungsverbot nach § 3 Abs. 3 AbwV eingehalten werden. Hierüber wird jedoch eine gravierende Beeinträchtigung der verbleibenden Lenkungswirkung der Abgabe im Restverschmutzungsbereich in Kauf genommen. Dies gilt umso mehr, als die Anforderungen der AbwV heute kaum noch eine relevante Hürde darstellen und der Ermäßigungsbonus daher nahezu flächendeckend gewährt wird.

Zwar ist eine vollzugsunterstützende Wirkung der Abwasserabgabe auch heute nicht völlig obsolet. Insbesondere wenn neue Parameter in die Bemessungsgrundlage aufgenommen werden, bei denen gegenwärtig Vollzugsdefizite nach Maßgabe bestehender oder neu zu definierender Mindeststandards bestehen, behält diese Aufgabe des AbwAG weiterhin ihre Berechtigung. Allerdings kann der Beitrag zum ordnungsrechtlichen Vollzug (wenngleich in geringerem Maße als bisher) auch über eine Korrektur der Bemessungsgrundlage erfolgen; eine konzeptionelle Notwendigkeit zur Beibehaltung eines ermäßigten Abgabesatzes besteht daher nicht. Lediglich die abgabenrechtliche Unterstützung des Verdünnungsgebotes nach § 3 Abs. 3 AbwV, das in der Praxis vor allem die Fremdwasserproblematik adressiert, entfiel ersatzlos.

Mit Blick auf die mit der Tarifspaltung verbundene Schwächung der Lenkungswirkung sollte diese Bonusregelung trotz der damit verbundenen Vorteile für den ordnungsrechtlichen Vollzug revidiert werden. Hierfür wurden mehrere Reformansätze vorgestellt, von denen die **vollständige Streichung der Ermäßigung die zu bevorzugende Variante** darstellt. Die alternative Beschränkung des Ermäßigungsprivilegs auf jene Parameter, bei denen die Erfüllung der Mindeststandards gegenwärtig eine Herausforderung darstellt, birgt die Gefahr einer konzeptionellen Spaltung der Abgabe in einen stärker vollzugsunterstützenden und stärker lenkungsorientierten Teil. Ein Verschärfen der Voraussetzungen der Ermäßigung durch einen einheitlichen Mindeststandard hinsichtlich des zulässigen Anteils von Fremdwasser kann die durch die Ermäßigung bestehende Beeinträchtigung der Lenkungswirkung nur sehr begrenzt zurückführen. Das Ersetzen des Ermäßigungsbonus durch eine Freibetragsregelung wiederum gestaltet sich schwierig, da die Bestimmung einer unter dem Gesichtspunkte der Lenkungswirkung sinnvollen Freibetragsgrenze aufgrund von Informationsrestriktionen kaum möglich ist. Würde diesem Ansatz gefolgt werden, bestünde das Risiko, dass die Freibetragsgrenze zu hoch angesetzt würde und es insgesamt zu einer weiteren Schwächung der Lenkungswirkung käme. Auch verstößt ein Freibetrag gegen den Wesenskern der Abgabe, auch durch Zahllasten permanent zu lenken,

⁶¹² Stellungnahmen der Vertreter der Bundesländer im Praxis-Begleitkreis vom August 2012.

sowie schließlich gegen den Auftrag aus Art. 9 WRRL, verbleibende Umwelt- und Ressourcenkosten aus Effizienzgründen anzulasten.

Daher sollte – bei gleichzeitigem Einschließen einer vollzugsunterstützenden Komponenten im Kontext der Ermittlung der Schadeinheiten – die Ermäßigungsregelung vollständig und in tarifärer Hinsicht ersatzlos entfallen. Die hieraus folgende effektive Verdoppelung der Zahllast für einen Großteil der Abgabepflichtigen ist bei einer Veränderung des Abgabesatzes sowie im Hinblick auf weitere Reformschritte mit zahllasterhöhender Wirkung zu beachten, um eine nicht tragfähige Erhöhung der finanziellen Gesamtbelastung zu vermeiden.

Lediglich bei einer Reform, die den Schwerpunkt auf die Stärkung der vollzugsunterstützenden Wirkung der Abwasserabgabe legt, sollte der Ermäßigungsbonus auch in Zukunft fortbestehen. In diesem Fall sollten Entscheidungen dahingehend getroffen werden, ob bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für den Bonus die „Gilt-Regelung“ gemäß § 6 Abs. 1 AbwV anzuwenden ist, sowie ob für den Fall unklarer Voraussetzungen i.S. eines nicht definierten Standes der Technik einheitlich auf das Einhalten des jeweiligen Überwachungswerts abzustellen ist. Zudem können einheitliche Mindestanforderungen hinsichtlich des Fremdwasseranteils als Voraussetzung für die Gewährung der Ermäßigung eingeführt werden.

Tabelle 3-21 fasst die zentralen diskutierten Reformoptionen hinsichtlich der Tarifstruktur noch einmal anhand einer überblicksartigen Bewertung zusammen.

Tabelle 3-21: Bewertung der Optionen zur Reform des Abgabentarifs
(Eigene Darstellung)

Reformoption	Kostenverantwortung			Effektivität		Verteilungswirkungen		
	Ökonomische Effizienz		Widerspruchsfreiheit Art. 9 WRRL	eigene Lenkung	Vollzugshilfe AbwV	Aufkommen	niedrige Zahllast	niedriger Vollzugaufwand
	Substitutionseffekte	Einkommenseffekte						
Streichen der Ermäßigung	+	+	+	+	–	+	–	o
Einschränkung der Ermäßigung	+	+	+	+	–	+	–	o
Verschärfung der Anforderungen an Ermäßigung	+	+	+	+	–	+	–	o
Freibetragsregelung	(+)	(o)	(o)	(+)	(–)	(o)	(o)	(o)

3.1.6 Zahllast III – Verrechnungen (§ 10 Abs. 3-5)

3.1.6.1 Bestehende Regelung

Das Abwasserabgabengesetz sieht in § 10 Abs. 3 und 4 vor, dass Aufwendungen zur Errichtung oder Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen sowie von Kanalsystemen, welche diesen Anlagen Abwasser zuführen, mit der Abgabeschuld verrechnet werden können. Im Falle von Investitionen in Behandlungsanlagen gilt eine Erheblichkeitsschwelle in Höhe einer mindestens 20 %igen Schadstofffrachtreduzierung innerhalb eines Abwasserteilstroms. Auf diese Weise soll Verwaltungsaufwand bei der Bearbeitung von Verrechnungsanträgen vermieden werden, von denen nur ein geringfügiger Beitrag zum Gewässerschutz ausgeht. Um überdies dem Nachholbedarf in den neuen Bundesländern übergangsweise Rechnung zu tragen, legt § 10 Abs. 5 AbwAG fest, dass in diesem Gebiet bis 2005 Investitionen auch mit der Abgabeschuld aus anderen Einleitungen verrechnet werden können.

Die Verrechnungsregeln der Abwasserabgabe wurden seit Inkrafttreten des Gesetzes 1976 sukzessive erweitert.⁶¹³ War zunächst nur eine Verrechnung im Sinne des Vorziehens der durch zusätzliche Behandlungsmaßnahmen verminderten Abgabe auf den Baubeginn vorgesehen („Bauzeitentlastung“), so ist inzwischen eine Verrechnung der gesamten Abgabeschuld und damit das Erreichen einer faktischen Nullabgabe möglich. Zudem waren ursprünglich lediglich Investitionen in Abwasserbehandlungsanlagen verrechnungsfähig. Seit dem 4. Änderungsgesetz vom 3.11.1994 hat darüber hinaus eine Ausweitung auf den vollständig neuen Maßnahmenbereich der Abwasserkanäle stattgefunden. Schließlich ist die Erheblichkeitsschwelle für Verrechnungen von Investitionen in Behandlungsanlagen im Laufe der Zeit abgesenkt worden, da sich die ursprünglich zu erbringende 20 %ige Minderung im gesamten Abwasserstrom mit fortschreitendem Technikniveau kaum noch zu erbringen war und daher das Erfordernis auf Teilströme beschränkt und damit die Schwelle insgesamt abgesenkt wurde.

3.1.6.2 Landesrechtliche Bestimmungen

Voraussetzung für eine Ermäßigung des Abgabensatzes nach § 9 Abs.5 AbwAG ist u. a., dass die in der Abwasserverordnung „festgelegten Anforderungen im Veranlagungszeitraum eingehalten werden“, d. h. auch die allgemeinen Anforderungen des § 3 AbwV müssen eingehalten werden⁶¹⁴. Gem. § 3 Abs. 3 AbwV dürfen als Konzentrationswerte festgelegte Anforderungen nicht entgegen dem Stand der Technik durch Verdünnung erreicht werden. Hierzu enthalten einige Landesausführungsgesetze Konkretisierungen (§ 115 a WasG BW, Art. 8a BayAbwAG, § 2 a HessAbwAG, § 9 LAbwAG RP)⁶¹⁵, insbesondere zu der Frage, wann von einer Verdünnung

⁶¹³ Siehe dazu im Überblick *Berendes* (1995), S. 153 ff., sowie die Rechtsprechungsanalyse in 3.1.6.3.

⁶¹⁴ OVG Münster, Urt. v. 30.11.1987 – 2 A 866/85; OVG Koblenz, Urt. v. 15.5.1996 - 12 A 11132/95. A.A. Köhler/Meyer (2006), § 9 Rdn. 67f.

⁶¹⁵ Thüringen enthält seine Konkretisierung zu § 9 Abs.5 AbwAG in einer Verwaltungsvorschrift. Danach ist eine Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 AbwAG trotz eines unzulässig hohen Fremdwasseranteils (Fremdwasser > 100 % Schmutzwasser) allerdings beim CSB dann zulässig, wenn der Abwassereinleiter nachweist, dass die ABA trotz des hohen Fremdwasseranteils durch die mechanisch-biologische Abwasserreinigung mindestens 80 % der CSB-Fracht zurückhält und im Regenwetterfall eine Wassermenge von $2 Q_s + Q_f$ ordnungsgemäß behandelt wird. Der Nachweis ist durch mindestens sieben monatlich und tagesversetzte, korrespondierende 24-Std.-Mischproben zu führen, wobei im

entgegen dem Stand der Technik auszugehen und welcher Wert als Konzentrationswert bei einer bestehenden Verdünnung der Entscheidung über die Ermäßigung des Abgabesatzes zugrunde zu legen ist: In Baden-Württemberg ist eine Verdünnung nur dann zulässig, „wenn im Jahresmittel der Verdünnungsanteil die Hälfte des Abwasserflusses bei Trockenwetter nicht übersteigt“ (§ 115 a Abs. 1 S.1 WG BW). Bayern gestattet eine Verdünnung bei häuslichem und kommunalem Abwasser, „wenn der geschätzte Verdünnungsanteil im Jahresmittel ein Viertel des Abwasserflusses bei Trockenwetter nicht übersteigt“ (Art. 8a S. 2 BayAbwAG). Hessen stellt für eine zulässige Verdünnung darauf ab, dass „der Fremdwasseranteil an der Jahresschmutzwassermenge 50 vom Hundert“ nicht überschreitet (§ 2 a Abs. 2 S. 1 HessAbwAG).

Bezüglich der Ermittlung des Konzentrationswertes bei einer bestehenden Verdünnung enthalten die Bundesländer ebenfalls unterschiedliche Regelungen. So betonen Bayern (Art. 8a S. 3 BayAbwAG) und Hessen (§ 2a Abs. 2 S. 2 HessAbwAG), dass bei der Konzentrationswertermittlung die noch zulässige Verdünnung zu berücksichtigen ist. In Baden-Württemberg hat die Wertermittlung auf Grundlage des Verdünnungsanteils und der Ablaufkonzentration zu erfolgen (§ 115 a Abs. 1 S. 3 WG BW). In Hessen erfolgt eine rechnerische Ermittlung des verringerten Konzentrationswertes auf Grundlage der im Veranlagungsjahr insgesamt anfallenden Abwassermengen nach Anhang 3 der Abwassereigenkontrollverordnung, der Anforderungen nach Anhang 1 der AbwV und der Überschreitung des noch zulässigen Fremdwasseranteils (§ 2 a Abs. 2 S. 3 HessAbwAG).⁶¹⁶ In Rheinland-Pfalz wird der Wert zugrunde gelegt, der ohne Verdünnung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Abbauleistung der Abwasserbehandlungsanlage zu erwarten wäre (§ 9 S. 1 LAbwAG RP).

Rheinland-Pfalz enthält als einziges Bundesland eine entsprechende Regelung zur Vermischung, wonach bei einer Vermischung entgegen den allgemein anerkannten Regeln der Technik als Konzentrationswert der Wert zugrunde zu legen ist, der ohne Vermischung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Abbauleistung der Abwasserbehandlungsanlage zu erwarten wäre (§ 9 S. 1 LAbwAG RP).

Hessen greift zudem in § 2 a Abs. 2 S. 4 HessAbwAG die Entwicklungen der Rechtsprechung zur alten Fassung des § 9 Abs. 5 AbwAG 1991⁶¹⁷ auf, die die Gewährung von Ermäßigungen in Fällen

arithmetischen Mittel mindestens ein Abbau von 80 % vorliegen muss. Die Überprüfungen einschließlich der Analysen haben von einer behördlich anerkannten Untersuchungsstelle und bei Trockenwetter zu erfolgen. Spätestens nach 5 Jahren ist dieser Nachweis erneut zu führen, außer wenn Veränderungen der Einleitungsbedingungen eintreten (z. B. bei Anschluss zusätzlicher Flächen). Für Phosphor und Stickstoff wird die Ermäßigung bei zu hohem Fremdwasseranteil dann gewährt, wenn eine gezielte Phosphorelimination (z. B. Fällung, biologisches Verfahren) bzw. gezielte Denitrifikation vorgenommen wird. Vgl. Vierte Änderung und Neubekanntmachung der Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) und des Thüringer Abwasserabgabengesetzes (ThürAbwAG)-ThürVwVAbwAG, ThürStAnz 2011, 1426, Punkt 4.1.7.2 c).

⁶¹⁶ Vgl. auch Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - Referat III5 – Wiesbaden, Hinweispapier 2.0 zur Ermittlung des Konzentrationswertes nach § 2a Abs. 2 Satz 2 HAbwAG im Zusammenhang mit der Ermäßigung des Abgabesatzes nach § 9 Abs. 5 AbwAG, Stand: 08. März 2012, http://verwaltung.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMULV_15/HMULV_Internet/med/734/734_26193-f81e-5317-9cda-a2b417c0cf46.22222222-2222-2222-2222-222222222222 (letzter Zugriff am 15.4.2013).

⁶¹⁷ Vgl. VGHBW, Urt. v. 28.9.2000 – 2 S 944/98, NVwZ-RR 2001, S. 330. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur alten Fassung des § 9 Abs. 5 AbwAG 1991 (BVerwG, Urt. v. 28.10.1998 - 8 C 30/96 und 8 C 17/97) setzte bei Schadstoffen, an die keine Anforderungen in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach § 7a Abs. 1 WHG gestellt wurden, die Ermäßigung des Abgabensatzes gem. § 9 Abs. 5 S. 4 i.V.m. mit Satz 1 AbwAG 1991 u. a. voraus, dass die allgemein anerkannten Regeln der Technik im Veranlagungszeitraum eingehalten wurden,

betreffen, in denen die AbwV für bestimmte Kläranlagen keine Anforderungen für die Parameter Stickstoff und Phosphor aufstellt. In diesen Fällen, in denen nach Anhang 1 der AbwV für Abwasseranlagen keine Anforderungen für die Parameter Stickstoff oder Phosphor gestellt werden, wird in Hessen für diese Parameter nur dann eine Ermäßigung gewährt, wenn für den Parameter Chemischer Sauerstoffbedarf eine Ermäßigung nach § 9 Abs.5 AbwAG zu gewähren ist.⁶¹⁸ Damit knüpft die hessische Regelung an die inhaltliche Feststellung des VGHBW zur Indikatorenwirkung des CSB-Wertes an, wonach erstens von dem CSB-Wert auf die biologische Grundreinigung geschlossen werden kann und zweitens bei Einhaltung der Anforderungen der AbwV für den CSB-Wert davon ausgegangen werden kann, dass gleichzeitig eine angemessene Elimination von Phosphor und Stickstoff vorliegt. Insoweit führte der VGHBW weiter aus: „Führt der Fremdwasseranteil beim CSB zum Wegfall der Ermäßigung, so kann auch beim Gesamtstickstoff und beim Phosphor keine Ermäßigung gewährt werden, sofern jeweils keine Mindestanforderungen definiert sind. Im umgekehrten Fall führt eine Ermäßigung beim CSB auch zu einem ermäßigten Abgabesatz beim Gesamtstickstoff oder beim Gesamtphosphor.“⁶¹⁹ Damit wird in Hessen der dem § 9 Abs.5 AbwAG innewohnende Grundsatz der parameterbezogenen Ermäßigung für die Parameter Stickstoff oder Phosphor in den o. g. Fällen verlassen⁶²⁰ und eine Kopplung der Ermäßigung an einen anderen Parameter eingeführt.

denn das eigentliche Tatbestandsmerkmal für die Abgabenermäßigung sei die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik, die lediglich durch eine Verwaltungsvorschrift konkretisiert wurden. Ob diese Auslegung auch für die neue Fassung des § 9 Abs.5 AbwAG gilt, nachdem sich der für die abwasserabgabenrechtliche Beurteilung maßgebliche Stand der Technik nicht mehr aus einer Verwaltungsvorschrift, sondern aus bindendem Außenrecht in Gestalt der Abwasserverordnung ergibt, wird bezweifelt (OVG Münster, 20.1.2010, DVBl. 2010, S. 454; *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (2013), § 9 Rdn. 50).

⁶¹⁸ Eine vergleichbare Aussage enthält die Bayerische Verwaltungsvorschrift zum Abwasserabgabengesetz und zum Bayerischen Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes – VwVBayAbwAG – Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 30. November 2011 (AllMBl S. 688) unter Punkt 2.1.1.4. Danach kann die Abwasserabgabe für Stickstoff, gesamt und Phosphor, gesamt für die Einleitung von Abwasser aus Abwasserbehandlungsanlagen der Größenklassen 1, 2 und 3 des Anhangs 1 der AbwV nach § 9 Abs. 5 Satz 2 AbwAG nur dann ermäßigt werden, wenn gleichzeitig eine Ermäßigung für CSB nach § 9 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 u. 2 AbwAG gewährt werden kann. Siehe auch die Regelung in Thüringen: Eine Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 AbwAG ist trotz eines unzulässig hohen Fremdwasseranteils (Fremdwasser > 100 % Schmutzwasser) allerdings beim CSB dann zulässig, wenn der Abwassereinleiter nachweist, dass die ABA trotz des hohen Fremdwasseranteils durch die mechanisch-biologische Abwasserreinigung mindestens 80 % der CSB-Fracht zurückhält und im Regenwetterfall eine Wassermenge von $2 Q_s + Q_f$ ordnungsgemäß behandelt wird. Der Nachweis ist durch mindestens sieben monatlich und tagesversetzte, korrespondierende 24-Std.-Mischproben zu führen, wobei im arithmetischen Mittel mindestens ein Abbau von 80 % vorliegen muss. Die Überprüfungen einschließlich der Analysen haben von einer behördlich anerkannten Untersuchungsstelle und bei Trockenwetter zu erfolgen. Spätestens nach 5 Jahren ist dieser Nachweis erneut zu führen, außer wenn Veränderungen der Einleitungsbedingungen eintreten (z. B. bei Anschluss zusätzlicher Flächen). Für Phosphor und Stickstoff wird die Ermäßigung bei zu hohem Fremdwasseranteil dann gewährt, wenn eine gezielte Phosphorelimination (z. B. Fällung, biologisches Verfahren) bzw. gezielte Denitrifikation vorgenommen wird. Siehe auch Vierte Änderung und Neubekanntmachung der Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) und des Thüringer Abwasserabgabengesetzes (ThürAbwAG)- ThürVwVAbwAG, ThürStAnz 2011, 1426, Punkt 4.1.7.2 e).

⁶¹⁹ VGH BW, Urt. v. 28.9.2000 – 2 S 944/98, NVwZ-RR 2001, S. 330.

⁶²⁰ Kritisch zum Abweichen von Grundsatz der parameterbezogenen Betrachtung bei der Ermäßigung der Abwasserabgabe: *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (2013), § 9 Rdn. 50.

3.1.6.3 Reformbedarf

a. Konzeptioneller Reformbedarf

Verrechnungen müssen in einer lenkenden Abgabenregelung grundsätzlich als **Fremdkörper**⁶²¹ angesehen werden: Eine lenkende Abgabe honoriert durch ihre Zahllast die Einleiter systematisch selbst für deren eigene Vermeidungs- und Behandlungsanstrengungen; auf diese Weise können sich die Abgabepflichtigen konzeptkonform dauerhaft selbst entlasten und die Zahllast verringern. Wer zugunsten des Gewässerschutzes investiert, wird dann und nur dann für seine Investments honoriert, wenn eine entsprechende Schädlichkeitsminderung gelingt. Soweit sich Investments gegenüber dieser automatischen Honorierung nicht als wirtschaftlich darstellen lassen, sollten sie unterbleiben – dies ist die Kosteneffizienzfunktion der Lenkungsabgabe. Dass zur Minderung der Zahllast zunächst eine „Lenkungslast“ geschultert werden muss, indem Verzicht geübt bzw. Investitionen getätigt werden müssen, entspricht systemnotwendig dem Anreiz- und Lastkonzept einer Abgabe und stellt keine „Doppelbelastung“ dar, wie immer wieder fälschlich behauptet wird.⁶²² Es geht daher nicht an, die Lenkungslast mit der Zahllast zu verrechnen. Dies höhlt die alloкатive Funktion der Zahllast aus, widerspricht dem Anreiz- und Ausgleichsgedanken der Abgabe und ist nicht vereinbar mit dem Gedanken der Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten durch nicht vermiedene Gewässernutzungen aus Art. 9 WRRL. Durch (Voll-) Verrechnungen werden überdies ineffiziente Maßnahmen angereizt, die sich nicht in der Abwägung aus Vermeidungskosten und Abgabelast durchsetzen, sondern nur nach Maßgabe der rechtlich eröffneten Kostensenkung durchgeführt werden. Insoweit findet auch eine ökonomisch ineffiziente und ökologisch fragwürdige Investitionslenkung statt.

Die stetige Ausweitung der Verrechnungsbestimmungen nach Anlass und Ausmaß der Verrechnungen verschärft die genannte Problematik. Sie verweist zugleich auf die vielfach mit der Abwasserabgabe verknüpfte Vorstellung, technische Fortschritte „um jeden Preis“ zu erzielen. Dies widerspricht jedoch fundamental dem Effizienzgedanken der Abgabe, die gerade effiziente von ineffizienten Maßnahmen selbsttätig durch dezentrales Abwägen seitens der „Hüter des Kostenwissens“, d. h. der Einleiter, abschichten möchte.

Vor diesem Hintergrund sind auch Bestrebungen zu beurteilen, die verrechnungsfähigen Anlässe künftig nochmals auszuweiten, etwa mit Blick auf P-Rückgewinnung in Abwasserströmen oder Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz. Entsprechende nochmalige Ausweitungen würden die in der Vergangenheit festzustellende Tendenz zur Extension von Verrechnungsregimen fortsetzen.

Hinzu kommt, dass die Rechtslage inzwischen von vielen Seiten als kompliziert und überholt kritisiert wird⁶²³.

Die umfassende Kritik am gegenwärtigen Verrechnungsregime, die mitnichten eine „Einzelmeinung“⁶²⁴ darstellt, lässt sich insgesamt in folgende Teilaspekte aufschlüsseln:⁶²⁵

⁶²¹ So bereits *Gawel/Köck et al.* (2011), S. 10, 149; mit Blick auf § 10 Abs. 4 AbwAG auch *Berendes* (1995), S. 168 und *Köhler/Meyer* (2006), § 10 Rndr. 127.

⁶²² Zum Ganzen bereits *Gawel/Köck et al.* (2011).

⁶²³ Vgl. z. B. *Berendes* (2006); *Breuer* (2012).

1. Konzeptwidrige Schwächung der Lenkungswirkung der Abgabe durch Aushöhlung der Zahllast;
 2. Ineffizienz und mangelnde ökologische Funktionalität durch das konkrete Verrechnungsregime;
 3. Überdehnung von Verrechnungsanlässen: Schwächung der Lenkungswirkung durch Einbeziehen von Zielstellungen, welche nicht im engeren Sinne gewässerschutzbezogen sind;
 4. zusätzliche, übermäßige Erweiterung durch landesrechtliche Regelungen;
 5. eine überholte Erheblichkeitsschwelle (§ 10 Abs. 3 Satz 1);
 6. veraltete Verrechnungsoptionen.
- Ad 1 und 2: Die Ausweitung der Verrechnungsoptionen folgte der Motivation, durch diesen zusätzlichen Bonus stärkere Anreize für Investitionen in (auch ineffiziente oder ökologisch zweifelhafte sowie ohnehin geplante) Maßnahmen im Bereich der Abwasserbehandlung bzw. -Zuführung zu setzen. Dies ist bereits im Ansatz konzeptwidrig und entspringt der irrigen „Doppelbelastungslehre“, wonach die Zahllast als unnütze und lenkungsfreie „Bestrafung“ erscheint. Demgegenüber ist aus ökonomischer Sicht festzuhalten, dass **Verrechnungen den Wesenskern einer Restverschmutzungsabgabe aushöhlen**, und zwar konzeptwidrig durch Verrechnung von Lenkungslast und Zahllast, die im Abgabensystem aber gerade eine additive Funktionalität besitzen. Konzeptionell sachgerecht mindert ein Einleiter seine Zahllast grundsätzlich nur dadurch, dass er seine Einleitungen reduziert und dadurch Zahllastermäßigungen realisiert. Die vielfach ins Feld geführte (investitionshemmende) „Doppelbelastung“ aus Zahllast und Investitionslast besteht konzeptionell nicht; beide sind vielmehr sachnotwendig, um den Einleitern die Kosten ihres Handelns vor Augen zu führen. Die Investitionslast wird nur deshalb in Kauf genommen, weil sie geringer ausfällt als die andernfalls drohende Zahllast auf noch höhere Einleitungen; daher ist auch keine strukturelle Investitionshemmung erkennbar, denn solche Investments, die günstiger sind als die Zahllast, werden von rationalen Investoren auch vorgenommen mit dem Erfolg einer Kosteneinsparung. Zudem besteht insbesondere bei Maßnahmen nach § 10 Abs. 4 die **Gefahr von Mitnahmeeffekten**, die bei der Verrechnung von ohnehin (infolge der sich verringernenden Abgabebelast) profitablen Maßnahmen entstehen⁶²⁶.

Die sowohl von Seiten der Abgabepflichtigen als auch behördlicherseits vielfach betonte wichtige Anreizwirkung der Verrechnungsoption stellt daher im Kern eine

⁶²⁴ So aber – vor dem Hintergrund der breiten Literaturkritik durchaus überraschend – *Palm/Wermter et al.* (2012), S. 1057. So hat sich nicht nur der SRU wiederholt für den Wegfall von Verrechnungen ausgesprochen (SRU 1996, Tz. 1250 ff.; SRU 204, Tz. 480 f.), auch im wissenschaftlichen Schrifttum gilt diese Forderung nachgerade als *Ceterum Censeo* einer ökonomisch rationalen Abwasserabgabepolitik – siehe nur statt vieler *Ewringmann* (2002), S. 291 f.; *DIW/FiFo* (1999), S. 280 ff.; *Karl/Ranné* (1995), S. 35 ff.; *Linscheidt/Ewringmann* (2000), S. 202; *Gawel* (1993a); *Scholl* (1998), S. 117, 127 f.; *Hansmeyer/Gawel* (1993), S. 328 f.; *Bergmann* (1990), S. 98 f.; *Maas* (1987), S. 83 f. Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum u. a. *Berendes* (1995), S. 152 ff.; jüngst *Breuer* (2012), S. 201.

⁶²⁵ Vgl. zu den Kritikpunkten im Einzelnen *Scholl* (1998), S. 117, 127 f., 137 ff.; *Berendes* (1995), S. 153 ff.; *Breuer* (2012), S. 201.

⁶²⁶ Vgl. *Scholl* (1998), S. 137.

Fehlanreizwirkung dar. Ist der Abgabesatz nicht ausreichend, um Einleiter zu weiteren Investitionen anzuhalten, bedeutet dies, dass in dieser Hinsicht keine kosteneffizienten Emissionsreduzierungspotenziale (mehr) bestehen. Die Abgabe entfaltet ihre Wirkung dann im Wege eines Einkommensentzuges und den daraus resultierenden Markt- und Preiseffekten wie bspw. durch die Verminderung der Rentabilität abwasserintensiv produzierter Güter.⁶²⁷ Auf diese Weise werden entlang der gesamten Verursacherkette effiziente Minderungspotenziale identifiziert und ausgeschöpft. Infolge der durch Verrechnungen betriebenen Forcierung von end-of-pipe-Investitionen wird dieser Wirkmechanismus verzerrt und eine weder ökologisch noch ökonomisch begründbare Schwerpunktsetzung betrieben.

Durch die auf dem Verrechnungsweg gebotene Möglichkeit zur Reduzierung der Zahllast werden das Verursacherprinzip durchbrochen,⁶²⁸ sekundäre Markt- und Preiseffekte in erheblichem Umfang reduziert sowie – aufgrund der Möglichkeit der Vollverrechnung – zudem volkswirtschaftlich ineffiziente Investitionen angereizt.⁶²⁹ Das gilt insbesondere für die inzwischen durch die Rechtsprechung sehr weit ausgelegten verrechnungsfähigen Maßnahmen in Kanalnetze gemäß § 10 Abs. 4. Diese Option hat dazu geführt, dass inzwischen selbst Kleinstumschlüsse unter hohem Verwaltungsaufwand verrechnet werden. Eine Rückgewichtung auf Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 wird daher als zwingend erforderlich erachtet, insbesondere im Fall einer Aufnahme neuer Schadparameter in die Bemessungsgrundlage und dem sich hierbei eröffnenden Verrechnungspotenzial.

Diese Situation hat weiterhin zu **starken Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Verrechnungsoptionen mit europäischem Recht** Anlass gegeben: Dabei werden erstens beihilferechtliche Bedenken geäußert.⁶³⁰ Zweitens steht in Frage, inwieweit Verrechnungslösungen einen Verstoß gegen Art. 9 WRRL bedeuten könnten, jedenfalls soweit eine Gewässerinanspruchnahme durch Schmutzwassereinleitungen trotz verminderter Zahllast weiter stattfindet (z. B. weil Kanalbau oder *de lege ferenda* möglicherweise eine Nährstoff-Rückgewinnung zahllastmindernd vergütet wird). Hierzu führt der SRU (2004, Tz. 481) zutreffend aus: „Denn die externen Kosten *pro eingeleiteter Schadstoffeinheit* sind im Restverschmutzungsbereich vollkommen unabhängig davon, welcher Stand der Abwasserbehandlung realisiert wurde und ob der Einleiter gegebenenfalls Investitionen in Kanalisations- oder Abwasserbehandlungsanlagen tätigt.“ Die ursprüngliche Rechtfertigung in Form einer erwünschten Förderung von Substitutionseffekten durch die Beseitigung einer angeblichen „Doppelbelastung“ aus Abgabelast und Investitionskosten entspricht zudem zumindest in Bezug auf § 10 Abs. 3 gar nicht mehr der heutigen Situation, in der umfangreiche Investitionsvorhaben wie etwa der Neubau einer gesamten Behandlungsanlage kaum noch anstehen. Hingegen besteht bei der weiterhin hohen Anzahl von (nicht selten vollständigen) Verrechnungen für kleinere Maßnahmen die bereits erwähnte **Gefahr von Mitnahmeeffekten**,

⁶²⁷ Vgl. Gawel/Köck et al. (2011), S. 76ff.

⁶²⁸ Siehe etwa Berendes (1995), S. 154, der von einer Abweichung vom Verursacherprinzip „in bedenklicher Weise“ spricht.

⁶²⁹ Dazu bereits Gawel/Köck et al. (2011).

⁶³⁰ Vgl. Berendes (1995), S. 155; Ewringmann (2002); SRU (2004), Tz. 481 („mindestens notifizierungsbedürftig“).

da diese teilweise ohnehin unumgänglich sind oder bereits vor dem Hintergrund einer sinkenden Abgabelast profitabel sind.⁶³¹

- Ad 3: Verrechnungen von Investitionen in Abwasserzuführungsanlagen gemäß § 10 Abs. 4 setzen zwar eine durch das Ergreifen der Maßnahme zu erwartende Schädlichkeitsreduzierung voraus. Diese Anforderung kann aber aufgrund einer nicht vorhandenen **Erheblichkeitsschwelle** als kaum wirksam angesehen werden. **Selbst wenn durch Umschlüsse Verringerungen von Schadstofffrachten erzielt werden, dürften diese in aller Regel in keinem Verhältnis zu den dadurch in Kauf genommen Einbußen bei der Lenkungswirkung der Abgabe stehen.** Aufgrund des im Kanalbereich bestehenden erheblichen Investitionsbedarfes erfolgt in nicht wenigen Fällen ein vollständiges Absinken der Zahllast und damit des Lenkungsanreizes im Kernbereich der Abgabe auf null bzw. eine dauerhafte erhebliche Reduzierung. Insgesamt erscheint der Verrechnungstatbestand daher als „eine mit dem Gesetzeszweck nicht kompatible Beihilfe- bzw. Subventionsregelung“.⁶³²

Diese Problematik ist seit Inkrafttreten der 4. Novelle noch dadurch verschärft worden, dass auf gerichtlichem Wege Verrechnungen für zulässig erklärt wurden, welche nicht einmal mehr die Mindestanforderung einer auch noch so geringen Schädlichkeitsreduzierung erfüllen. Hierzu zählen etwa Investitionen in jene Bereiche von Trennkanalisationen, die einer Sammlung und direkten, d. h. ohne Zwischenschaltung einer Behandlungsanlage erfolgenden Einleitung von Niederschlagswasser in Gewässer dienen (Niederschlagswasserkanäle)⁶³³. Auch die durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigte vollständige Verrechnungsmöglichkeit mit der Abgabelast für Einleitungen aus bestehenden Kanalnetzen, die zum Anschluss von Kleineinleitungen erweitert werden, fällt in diesen Problembereich⁶³⁴.

Ohnehin ist **nicht einzusehen, warum Investments, die über Benutzungsgebühren vollumfänglich refinanzierbar sind, durch konzeptwidrige Abgabereduzierungen subventioniert werden sollten. Es besteht in diesem Bereich nicht einmal ein durchgreifendes Entlastungsbedürfnis.**

Es **widerspricht** auch in besonderer Weise **Art. 9 WRRL**, wenn verbleibende Umwelt- und Ressourcenkosten (abgebildet durch die Abwasserabgabe-Zahllast) gegen betriebswirtschaftliche Kosten der Abwasserbeseitigung aufgerechnet werden. Die gesellschaftlichen Vollkosten der Abwasserbeseitigung werden so gerade verschleiert und subventioniert.

- Ad 4: Das Problem des **mangelhaften Bezuges vieler verrechnungsfähiger Maßnahmen zur Zielsetzung der Abwasserabgabe** wird vereinzelt durch landesrechtliche Bestimmungen noch verschärft: So gestattet das Bayerische Recht in gewissen Fällen eine Verrechnung mit der Zahllast der Niederschlagswasserabgabe, auch wenn die Voraussetzungen nach § 10 Abs. 3 und 4 nicht erfüllt sind, mithin also etwa die Schwelle einer 20 %igen Schadstofffrachtminderung nicht überschritten wird⁶³⁵. In Baden-Württemberg werden Verrechnungen für Maßnahmen zur

⁶³¹ Vgl. Scholl (1998), S. 137.

⁶³² Vgl. Ewringmann/Gawel/Hansmeyer (1993), S. 19.

⁶³³ BVerwG, NVwZ 2008, 1124; vgl. hierzu die kritische Besprechung durch Breuer (2012).

⁶³⁴ BVerwGE 120, 27 = NVwZ 2004; dazu kritisch Berendes (2006), S. 157ff.

⁶³⁵ Art. 9 Abs. 1 BayAbwAG.

Reduzierung des Fremdwasseranteils für zulässig erklärt, ohne dies an eine auch nur minimale Belastungsreduktion zu knüpfen.⁶³⁶

- Ad 5: Der inzwischen erreichte Stand der Behandlungsmaßnahmen lässt Zweifel an der Sinnhaftigkeit der 20 %-Schwelle gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 wiederaufleben. Im Kern der Kritik steht die Diagnose, dass **derart substanzielle Schädlichkeitsminderungen selbst bezogen auf Teilströme kaum noch zu realisieren** sind. Auf Seiten mehrerer Kommunalvertreter im Praxis-Begleitkreis wurde die Regelung daher als nicht mehr praxiswirksam eingestuft.
- Ad 6: Eine weitere Kritik an der vom AbwAG gebotenen Verrechnungsoptionen sieht weniger die stete Ausweitung als vielmehr eine **zu starke Begrenzung** als problematisch an. Im Sinne einer an Flussgebieten orientierten Bewirtschaftung wird etwa vorgeschlagen, auch jene Abgabeschulden der Verrechnung zugänglich zu machen, welche aus anderen Einleitungen in diesem Gebiet entstanden sind.⁶³⁷ Weiterhin wird gefordert, nicht lediglich auf Maßnahmen mit unmittelbarem Bezug zur Schädlichkeitsverringering im Abwasser abzustellen, sondern weitergehende, aktuelle Herausforderungen im Abwassersektor in den Verrechnungskanon einbeziehen. Dies betrifft Vorhaben zur Verringerung des Fremdwasseranfalls, Kanalsanierungen oder Aufwendungen für den anstehenden Strukturwandel angesichts des demographischen Wandels.⁶³⁸

Ein Sonderproblem wird in der **Interaktion aus Verrechnung und Abwälzungsvorgängen einer entsorgungspflichtigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft gegenüber Klein- oder Indirekteinleitern** gesehen:⁶³⁹ Soweit die abgabepflichtige Körperschaft zu einer abwäzenden Heranziehung von Einleitern nur nach Maßgabe der tatsächlich entrichteten Zahllast befugt ist, also etwa nur den Nettobetrag nach Verrechnung umzulegen vermag, wie unlängst das OVG Magdeburg bestätigt hat,⁶⁴⁰ so entfallt der Investitionsanreiz der Verrechnung, denn der Abgabenvorteil sei insoweit an die Abwälzungseinheiten weiterzureichen. Dass hier eine konzeptioneller Widerspruch aufschiene, dem rechtspolitisch im Zuge einer Novellierung entgegenzutreten sei,⁶⁴¹ ist jedoch nicht ersichtlich: Die im Wege der Abwälzung herangezogenen Einleiter können sowohl konzeptionell als auch rechtlich nur in Höhe der tatsächlich angefallenen und entrichteten Zahllast belastet werden. Eine Belastungsspaltung derart, dass diese Einleiter mit *fiktiven* Zahllasten belegt werden, die Entsorgungskörperschaft hingegen eine tatsächlich geminderte Abgabenschuld trifft und insoweit die Differenz vereinnahmt, kann sich auch nicht auf das Verursacher- oder Kostendeckungsprinzip berufen, denn die fraglichen Zahllasten bzw. die durch sie repräsentierten Gewässerbeeinträchtigungen sind dann ja tatsächlich nicht angefallen. Dass es den Investitionsanreiz für die Körperschaft schmälere, wenn die abgaberechtliche Honorierung vollumfänglich über die Umlage der jeweils resultierenden Zahllast an die Einleiter weiterzugeben ist, mag insoweit zutreffen, als eine abschließende, exklusive Vereinnahmung der Zahllastminderung einen höheren Anreiz böte. Allerdings ist dieser Zusammenhang jedwedem Investitionsverhalten unter dem

⁶³⁶ § 115 a Abs. 2 WasgBW.

⁶³⁷ Stellungnahme DWA v. 02.11.2012. So wohl auch *Palm et al.* (2012), S. 1057.

⁶³⁸ Vgl. VKU (2011), S. 5.

⁶³⁹ Stellungnahme MLU Sachsen-Anhalt v. 5.7.2013, S. 2 ff.

⁶⁴⁰ Siehe OVG Magdeburg, B. v. 17.7.2008 – 4 M 232/08, mit Blick auf Kleineinleitungen.

⁶⁴¹ So aber Stellungnahme MLU Sachsen-Anhalt v. 5.7.2013, S. 3 f.

Abwasserabgabenregime zu eigen und stellt keinerlei Besonderheit von Verrechnungsoptionen dar: Investiert etwa ein kommunaler Träger einer Abwasserbeseitigungseinrichtung zugunsten verringerter Ablaufwerte und macht sich dies in einer verringerten Zahllast bemerkbar (etwa durch Herabklärung oder im Rahmen einer künftigen Messlösung), so ist dieser „Vorteil“ im Rahmen der Abwassergebühren an die Indirekteinleiter weiterzureichen. Dies ergibt sich sowohl aus den Vorschriften des Kommunalabgabenrechts zur Ansatzfähigkeit von Kosten und zur bloßen Kostendeckung durch Abwasserentgelte (z. B. § 6 KAG NW) als auch aus Sinn und Zweck der Abwasserabgabe, die sich nach der Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers richtet (§ 3 AbwAG). Wegen des Kostendeckungsgrundsatzes für gebührenfähige Leistungen gilt dieser Zusammenhang im Übrigen sogar für jedwedes kommunale Investment in gebührenfinanzierten öffentlichen Einrichtungen.

Dass die Körperschaften aufgrund dieses zwingenden Korrespondenz-Zusammenhangs aus anfallenden Kosten und Gebührenhöhe *jedweden* Vorteil und damit Investitionsanreiz zugunsten von Gewässerschutzmaßnahmen einbüßen, trifft allerdings dennoch nicht zu: So wie im kommunalen Bereich durchaus nachvollziehbar beklagt wird, dass wegen des *Gebührenwiderstandes*⁶⁴² nicht alle Maßnahmen mit rechtlich ansatzfähigen Kosten tatsächlich auch mit entgeltsteigernder Wirkung *politisch* getätigt werden können, so bieten langfristig kostensenkende Investments, welche die Gebührenhöhe beschränken, einen *politischen Vorteil*, der diese Maßnahmen durchaus auf politischen Stimmenmärkten zu honorieren vermag.

Insgesamt besteht hier weder rechtlich noch konzeptionell Veranlassung oder auch nur Handhabe, bei Verrechnungen den zugewendeten Vorteil auf die investierende Einheit zu beschränken und die nachgeordneten Einleiter insoweit fiktive Zahllasten übernehmen zu lassen. Der Punkt wird daher nicht weiter verfolgt.

Zusammenfassend ist daher für die Verrechnungsproblematik festzuhalten, dass Verrechnungsregelungen grundsätzlich den Lenkungszielen der Abgabe entgegenstehen, indem sie weder primär volkswirtschaftlich sinnvolle noch ökologisch gebotene Maßnahmen zur Reduzierung der Gewässerbelastung fördern, sondern im Wesentlichen solche, bei denen ein hohes Verrechnungsvolumen zu erreichen sind. Die Verrechnung der Lenkungslast gegen die Zahllast ist im Kern konzeptwidrig. Auch europarechtlich ist die Verrechnung von Umwelt- und Ressourcenkosten mit betriebswirtschaftlichen Kosten der Abwasserbeseitigung sowie die Vereinbarkeit mit Beihilferecht mehr als zweifelhaft. Zusammen mit diversen landesrechtlichen Bestimmungen und zahlreichen Gerichtsurteilen bilden sie zudem ein kaum mehr überschaubares Geflecht aus Vorgaben, welche die vom Gesetzgeber ursprünglich vorgesehenen Eingrenzungen aufweichen und teilweise zu widersprüchlichen Anreizen führen. Die Fokussierung auf eine Minderung von Schadstoffeinträgen in Gewässer wird zudem vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen im Bereich der Wasserwirtschaft von den betroffenen Akteuren zunehmend infrage gestellt.

Die Verrechnungen sind – mit Ausnahme der Bauzeitentlastung (vgl. Abschnitt 3.1.6.4 a.) – als Instrument der Lastminderung anzusehen und als solche auch zu beurteilen. Insgesamt erscheint das

⁶⁴² Siehe zu diesem Konzept *Gawel* (2013b). Auf politischen Stimmen- und Stimmungsmärkten ergeben sich gegen individuelle Zahlungsverpflichtungen, insbesondere deren Erhöhung, erhebliche Widerstände unabhängig davon, ob diese rechtlich verlangt können oder diesen auch eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung gegenübersteht.

AbwAG-spezifische Verrechnungssystem de lege lata sowohl in seinen Grundzügen als auch seinen Einzelheiten als **dringend reformbedürftig**.

b. Reformbedarf mit Blick auf die Rechtsprechung zu Verrechnungen

Da sich weder aus §§ 10 Abs. 3-5 AbwAG noch aus anderen Regelungen des Abwasserabgabengesetzes ergibt, wie eine Verrechnung im Einzelnen zu erfolgen hat, ist mittlerweile eine umfassende Rechtsprechung zu diesen Verrechnungsmöglichkeiten zu verzeichnen. Tendenziell ist dabei eine Ausweitung der Verrechnungsmöglichkeiten durch die Rechtsprechung unter Betonung der vom Gesetzgeber gewollten Anreizwirkung des Abwasserabgabengesetzes zur Durchführung von Gewässerschutzmaßnahmen gerade auch im Verrechnungswege zu registrieren. Diese Entwicklung wird nicht unkritisch gesehen, insbesondere da die höchstrichterliche Rechtsprechung „nur beschränkt zum richtigen Verständnis des Gesetzes beitragen“ könne und immer wieder Urteile oder Beschlüsse „gravierende Defizite im Grundverständnis des Abwasserabgabensystems“ offenbarten, die teilweise sogar den Normgeber zum korrigierenden Eingreifen⁶⁴³ veranlassten.⁶⁴⁴ Entscheidende Stränge der höchstrichterlichen Rechtsprechung, die die praktische Anwendung der Verrechnungsregeln prägen sowie diesbezügliche Kritiken, werden nachfolgend dargestellt:

aa. Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 AbwAG

(1) Reine Willenserklärung reicht nicht für Verrechnung

Bezüglich der Erklärung der Verrechnung führte das BVerwG aus, dass eine Verrechnung nach § 10 Abs. 3 AbwAG nicht lediglich im Wege einer bloßen Willenserklärung des Abgabenschuldners bewirkt werden. Dies folge daraus, dass die getätigten Investitionsaufwendungen keine selbstständige Forderung des Abgabenschuldners gegenüber der Abgabenbehörde begründen, die der Abgabenschuldner der Abgabensforderung entgegenhalten könnte, um zu einer vereinfachten Erfüllung zu gelangen.⁶⁴⁵ Die Entscheidung über die Anerkennung der Verrechnung erfolge letztendlich im Verwaltungsakt.⁶⁴⁶ Es wird spekuliert, ob das BVerwG weiterhin an seinen eigenen Feststellungen festhalten will,⁶⁴⁷ da es in seinem Beschluss vom 25.10.2011⁶⁴⁸ vage Infragestellungen äußerte.

⁶⁴³ Vgl. Art. 1 Nr. 2 Dritte Verordnung zur Änderung der Abwasserverordnung vom 29.5.2000 (BGBl. I S. 751) inkl. Begründung BR-Drs. 771/99, S. 46. Die Korrektur bezieht sich auf die unzutreffende Auslegung der 4-von-5-Regel im Urteil v. 28.10.1998 – 8 C 16.96 – DVBl. 1999, S. 399.

⁶⁴⁴ Vgl. *Berendes* (2006), S. 151 f.

⁶⁴⁵ BVerwG 20.4.2005, 9 C 4/04, NVwZ 2005, S. 1070; so auch BVerwG, Urt. v. 26.06.2008, 7 C 2.08; OVG LSA, Beschl. v. 19.12.2011 – 4 L 90/10 –; OVG NW, Urt. v. 17.3.2010 – 9 A 2550/08. Zustimmung: *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme u. a.* (2012), § 10 Rdn. 53. Kritisch ThürOVG, Urt. v. 17.09.2007, 4 KO 726/05, ThürVBl 2008, S. 86-89 und *Köhler/Meyer* (2010), § 10 Rdnr. 34.

⁶⁴⁶ BVerwG, Urt. v. 20.04.2005, 9 C 4.04.

⁶⁴⁷ OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 30.5.2012, 4 L 224/11.

⁶⁴⁸ BVerwG, Beschluss vom 25.10.2011, 7 B 56/11.

(2) Referenzwert für Bestimmung der Schadstoffreduzierung um 20 %

Nach dem BVerwG ist es in Einzelfällen möglich bei der Prüfung der 20%- Schadstoffreduzierung für den „Vorher“-Wert auf einen nach § 4 Abs.5 AbwAG herabgeklärten Wert abzustellen, wenn dieser Wert den repräsentativen Zustand einer Abwasserbehandlungsanlage abbildet. Dies ist anzunehmen, wenn die Herabklärung über mehrere Jahre abgegeben und damit die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Abwasserbehandlungsanlage widerspiegelt und ein wirksamer Überwachungswert nach § 4 Abs. 1 Satz 2 AbwAG vorliegt.⁶⁴⁹ Dieser Auslegung wird mit dem Argument entgegengetreten, dass herabgeklärte Werte keine den Bescheidwerten gleichwertigen Werte sind und es immer Unsicherheiten mit sich bringe, ob der herabgeklärte Wert tatsächlich den repräsentativen Zustand einer Abwasserbehandlungsanlage widerspiegeln kann.⁶⁵⁰

Zudem anerkennt das BVerwG, die in § 10 Abs. 3 AbwAG geforderte Frachtverminderung auch auf Basis eines Vergleichs mit dem höchsten Messergebnis aus der behördlichen Überwachung zu ermitteln. Voraussetzung ist, dass auf einen längeren (grundsätzlich 5 Jahre dauernden) Überwachungszeitraum vor Inbetriebnahme der Anlage abgestellt wird, um Zufallsergebnisse zu vermindern.⁶⁵¹ Diese Rechtsprechung wird insoweit kritisiert, als dass das höchste Messergebnis eben nicht geeignet sei, repräsentative Zustände abzubilden. Dies könne auch nicht durch Einbeziehung früherer Zeiträume ausgeglichen werden.⁶⁵²

(3) Auslegung des Verrechnungsverbot des § 10 Abs. 3 S. 2 AbwAG

Die Verrechnungsmöglichkeit nach § 10 Abs. 3 S.1 AbwAG gilt gemäß § 10 Abs. 3 S. 2 AbwAG nicht für den nach § 4 Abs. 4 AbwAG erhöhten Teil der Abgabe. Eine solche Erhöhung der Abgabe ist vorzunehmen, wenn ein der Abgabeberechnung zugrunde zu legender Überwachungswert im Veranlagungszeitraum überschritten wird (§ 4 Abs. 4 S. 2 AbwAG)⁶⁵³. Das ist dann anzunehmen, wenn aufgrund der Gewässerüberwachung festgestellt wurde, dass die Bescheidwerte nicht eingehalten wurden. Strittig ist nun, ob das Verrechnungsverbot des § 10 Abs. 3 S. 2 AbwAG auch dann eingreift, wenn die Erhöhung auf der Nichteinhaltung eines Erklärungswertes nach § 6 Abs. 1 S.1 AbwAG beruht. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat ein Verrechnungsverbot verneint, wenn die Anwendbarkeit der Abgabenerhöhungsvorschrift des § 4 Abs. 4 AbwAG durch § 6 Abs. 2 vermittelt werde, da der eindeutige und vorrangige Bedeutung habende Wortlaut des § 10 Abs. 3 S. 2 AbwAG sich nur auf § 4 Abs. 1 beziehe.⁶⁵⁴ Dieser Annahme ist das BVerwG mit

⁶⁴⁹ BVerwG, Urt. v. 20.4.2005, 9 C 4.04. Zustimmung *Köhler/Meyer* (2010), §10 Rdn.102.

⁶⁵⁰ Vgl. *Berendes* (2006), S. 151, 156; *Kotulla* (2005), § 10 Rdn.50.

⁶⁵¹ BVerwG, Urt. v. 20.4.2005, 9 C 4.04; BVerwG v. 22.12.1998, 8 C 7.97. Zustimmung *Köhler/Meyer* (2010) § 10 Rdn. 69.

⁶⁵² Vgl. *Berendes* (2006), S. 151, 156 f.

⁶⁵³ Soweit der die Abwassereinleitung zulassende Bescheid Überwachungswerte festlegt, sind diese maßgeblich (§ 4 Abs. 1 AbwAG), andernfalls ergeben sich die Überwachungswerte aus einer entsprechenden Erklärung des Einleiters (§ 6 Abs. 1 S. 1 AbwAG), aus dem höchsten Messergebnis der behördlichen Überwachung (§ 6 Abs. 1 S. 2 AbwAG) oder letztlich aufgrund einer behördlichen Schätzung (§ 6 Abs. 1 S. 3 AbwAG). § 6 Abs. 2 AbwAG erklärt für diese Fälle § 4 Abs. 2-5 AbwAG für entsprechend anwendbar.

⁶⁵⁴ BayVGH, Urt. v. 16.01.2003, 22 B 98.620.

seiner Entscheidung vom 26.11.2003 entgegengetreten und hat das Verrechnungsverbot auch auf die Fälle der Nichteinhaltung eines Erklärungswertes nach § 6 AbwAG erstreckt. Dies sei vom Wortlaut des § 10 Abs. 3 S. 2 AbwAG gedeckt und durch gesetzes-systematische Gesichtspunkte begründet.⁶⁵⁵ Diese Auslegung wird in der Literatur z. T. kritisch gesehen, weil sie in nicht unbedenklicher Weise der Systematik und dem Gesetzeszweck einen Vorrang gegenüber der Bestimmtheit von Abgabetatbeständen und damit dem Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit einräumt.⁶⁵⁶

bb. Verrechnungsfähige Investitionen i.S.v. § 10 Abs. 4 AbwAG

(1) Niederschlagswasserkanäle

Mit Urteil vom 26.6.2008 hat das BVerwG⁶⁵⁷ eine weite Auslegung der nach § 10 Abs. 4 i. V. m: Abs. 3 AbwAG verrechnungsfähigen Investitionen proklamiert, in dem es gestattete, dass bei einer Abwasserkanalisation im Trennsystem sowohl die Aufwendungen für den Bau des Schmutzwasserkanals als auch diejenigen für den Bau des Niederschlagswasserkanals (auch wenn das Niederschlagswasser ungefiltert ins Oberflächengewässer eingeleitet wird) mit der Abwasserabgabe verrechnet werden können. Die Anwendbarkeit des § 10 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 würde nicht dadurch ausgeschlossen, dass nur ein Teil des Abwassers einer Zentralkläranlage zugeführt wird, wenn hierdurch die Schadstofffracht insgesamt gemindert wird. Da nach der Auffassung des BVerwG, bei einer Entwässerung im Trennsystem Schmutzwasser- und Niederschlagswasserkanal eine den allgemeinen Regeln der Technik entsprechende Einheit bilden, über die Abwasser einer Kläranlage zugeführt wird, und damit eine Anlage i. S. v. § 10 Abs. 4 bilden, seien die gesamten Aufwendungen als wirtschaftlich einheitliche Investition für den Bau verrechenbar. Dies folge daraus, dass mit Bau des Schmutzwasser- und des Niederschlagswasserkanals „ein einheitliches Abwasserbeseitigungskonzept für ein Gebiet“ verwirklicht wird und „nur der Bau des Niederschlagswasser- und des Schmutzwasserkanals gemeinsam es ermöglichen, eine vorhandene Einleitung aufzugeben“. Hinzukomme dass infolge der Entstehungsgeschichte, dem Sinn und Zweck sowie der Systematik des Abwasserabgabengesetzes die Verrechnungsmöglichkeiten bei einer Entwässerung im Trennsystem und im Mischsystem vergleichbar sein sollten. Dies wäre jedoch nicht der Fall bei einem getrennten Anlagenverständnis im Trennsystem mit der Folge der nur teilweisen Verrechnungsfähigkeit der Investitionen, da bei einer Entwässerung im Mischsystem alle Investitionen wie z. B. auch der allein der Niederschlagsentwässerung dienende Bau von Regenrückhaltebecken verrechnet werden können. Dieser höchstrichterlichen Auslegung sind die nachfolgenden instanzgerichtlichen Entscheidungen gefolgt.⁶⁵⁸ Gleichzeitig wurde instanzgerichtlich klargestellt, dass die erneute Überprüfung einer Rechtsfrage im Instanzenzug, die bereits letztinstanzlich geklärt ist, nur dann

⁶⁵⁵ BVerwG, Urt. v. 26.11.2003, 9 C 4/03.

⁶⁵⁶ Vgl. Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme u. a (2012), § 10 Rdn.56.

⁶⁵⁷ BVerwG, Urt. v. 26.6.2008, NVwZ 2008, S. 1124.

⁶⁵⁸ VG Chemnitz, Urt. v. 26.11.2008, 2 K 2117/04 und 2 K 924/06; SächsOVG, Beschl. v. 8.4.2011, 4 A 40/09; OVG Sachsen, 17.05.2011, 4 A 41/09. Im Vorfeld der Entscheidung des BVerwG hat das VG Chemnitz noch anders entschieden – siehe Urt. v. 12.12.2007, 2 K 1139/04.

angezeigt ist, wenn entweder neue erhebliche Gesichtspunkte vorgetragen werden oder wenn die Richtigkeit der höchstrichterlichen Rechtsauffassung in Rechtsprechung und Literatur „nicht nur vereinzelt“ in Frage gestellt wird. Bezüglich der Frage, ob es sich bei einem Trennsystem aus Schmutzwasser- und Niederschlagswasserkanal um eine einheitliche Anlage handele, sei dies aber nicht der Fall.⁶⁵⁹

Diese höchstrichterliche Ausweitung der Verrechnungsmöglichkeiten wird von Teilen der Literatur als Gewährung von ungerechtfertigten „Verschonungssubventionen“ scharf kritisiert.⁶⁶⁰ Unter Berufung auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte des § 10 Abs. 4 AbwAG, der Betrachtung gesetzessystematischer Zusammenhänge mit den wasserwirtschaftlichen Rahmenvorgaben und unter teleologischer Würdigung der Norm werden die Tatbestandsmerkmale des § 10 Abs. 4 AbwAG mit durchaus nachvollziehbarer Begründung anders interpretiert. Insoweit wird u. a. vorgebracht, dass

- der Bau eines Niederschlagswasserkanals die Voraussetzungen des § 10 Abs. 4 AbwAG (Zuführung des Niederschlagswassers direkt ins Gewässer anstatt zu einer Abwasserbehandlungsanlage, keine Minderung der Schadstofffracht durch Rückführung des Niederschlagswassers per direkte Einleitung ins Gewässer) nicht erfüllt.⁶⁶¹
- im Trennsystem errichtete Anlagen keine Anlagen in baulicher, technischer und funktionaler Hinsicht sind und dass ein „einheitliches Abwasserbeseitigungskonzept für ein Gebiet“ keine einheitliche Anlage begründet.⁶⁶²
- ausweislich der Entstehungsgeschichte sich die Verrechnungsmöglichkeiten nicht auf alle, sondern nur auf bestimmte Teile des Entwässerungssystems erstrecken sollen, nämlich nur auf Sammelkanalisationen, „durch die sanierungsbedürftige Einleitungen an eine ordnungsgemäße Abwasserbehandlungsanlage angeschlossen werden und dadurch insgesamt [...] geringere Schadstofffrachten in die Gewässer gelangen“^{663, 664}.
- keine gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßende Ungleichbehandlung bei differierenden Verrechnungsmöglichkeiten im Misch- und Trennsystem vorliegt.⁶⁶⁵
- das entgegen der Ansicht des 7. Senats des BVerwG „das System der Trennkanalisation keineswegs generell vorzugswürdig gegenüber dem alternativen System der Mischkanalisation“ ist.⁶⁶⁶

⁶⁵⁹ SächsOVG, Besch. v. 8.4.2011, 4 A 40/09, Rdn.10.

⁶⁶⁰ Vgl. *Breuer* (2012), S. 200 ff. Demgegenüber der Rspr. zustimmend: *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme u. a.* (2012), § 10 Rdn. 56a.

⁶⁶¹ Vgl. *Breuer* (2012), S. 200 f.

⁶⁶² Vgl. *Breuer* (2012), S. 200, 202.

⁶⁶³ *Bundestagsausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Ausschussbericht, auf den die Fassung des § 10 Abs. 4 AbwAG zurückgeht, BT-Drs. 12/6281 v. 30.11.1993, S. 5, 9; Vgl. auch *Berendes AbwAG*, 1995, S. 165.

⁶⁶⁴ Vgl. *Breuer* (2012), S. 200, 202; siehe auch *Bundesregierung*, BT-Drs. 12/4272 v. 4.2.1993, S.7.

⁶⁶⁵ Vgl. *Breuer* (2012), S. 200, 204.

- Die Verrechnung von Aufwendungen, die nicht zur Verringerung der Schadstofffracht im Abwasser führen, systemwidrig und sachgrundlos erfolgt und daher als Verschönungssubvention im Hinblick auf Art. 9 WRRL, der eine Deckung der Kosten für Wasserdienstleitungen und eine angemessene Anreizsetzung von Abgaben für effiziente Wasserressourcennutzung fordert, bedenklich ist.⁶⁶⁷

(2) Verrechnung von Kanalbaumaßnahmen und Bürgermeisterkanälen

Da § 10 Abs. 4 AbwAG selbst keine eigene Regelung dazu enthält, mit welcher Abwasserabgabe verrechnet werden kann, hat sich auch hierzu das BVerwG⁶⁶⁸ geäußert. Insoweit hat es unter Zugrundelegung teleologischer und historischer Auslegungsgesichtspunkten die Verrechnung von Aufwendungen für Entwässerungskanäle, die das Abwasser vorhandener Einleitungen im Sinne von § 10 Abs. 4 AbwAG einer Abwasserbehandlungsanlage zuführen auch mit der Abwasserabgabe für Einleitungen der bestehenden Abwasserbehandlungsanlage, an die zugeführt wird, gestattet.⁶⁶⁹ Eine Begrenzung der Verrechnungsmöglichkeit auf etwaige, für die wegfallenden Kleininleitungen geschuldeten, Abwasserabgaben erfordere § 10 Abs. 4 nicht. Dies folge daraus, dass der Gesetzgeber „im Interesse der Sicherung der Lenkungsfunction zwar den Kreis der privilegierungswürdigen Kanalbaumaßnahmen, nicht aber das bei der Abwasserabgabe zur Verfügung stehende Verrechnungsvolumen beschränken wollte“.⁶⁷⁰ Die Lenkungsfunction zur Schaffung von Anreizen für die Investition in Kanalbaumaßnahmen könne sich nur dann voll entfalten, wenn den regelmäßig sehr hohen Aufwendungen auch ein entsprechend hohes Verrechnungsvolumen gegenüberstehe. Das Abgabenaufkommen der durch die Sammelkanalisationen wegfallenden (Klein-)Einleitungen sei regelmäßig gering, da wegen § 8 Abs. 2 AbwAG häufig gar keine Abgaben erhoben würden und decke die Investitionskosten auch nicht annähernd ab. Bei einem engeren Verständnis bliebe für § 10 Abs. 4 nur noch ein theoretischer Anwendungsbereich und die Anreizfunktion würde praktisch ins Leere laufen lassen.

Dies wird in der Literatur zum Teil zu Recht vehement kritisiert⁶⁷¹, da eine derartiges weites Verständnis zum einen nicht dem Wortlaut von §§ 10 Abs. 3 und 4 entspreche und zum anderen nach dem Willen des Gesetzgebers nur solche Maßnahmen verrechnet werden dürfen, die auch für die Begründung der Abgabepflicht und ihren Umfang von Bedeutung seien. Dies sei gerade bei Abgaben für Einleitungen, deren Schädlichkeit sich durch eine Maßnahme nach §§ 10 Abs. 3, 4

⁶⁶⁶ Vgl. *Breuer* (2012), S. 200, 204. Fachlich wird freilich kontrovers diskutiert, welches System (Trenn- oder Mischsystem) im Hinblick auf die verursachten Gewässerbelastungen zu präferieren ist. Insbesondere wegen § 55 Abs. 2 WHG, der dem Trennsystem einen Vorrang vor dem Mischsystem einräumt. Studien attestieren aber auch dem Mischsystem Vorteile, z. B. bezüglich der emittierten CSB-Fracht. Detailliert dazu siehe z. B. *Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz* (2011), Vergleich der Auswirkungen von Einleitungen aus Misch- bzw. Trennsystemen auf Fließgewässer, Wiesbaden.

⁶⁶⁷ Vgl. *Breuer* (2012), S. 200, 204.

⁶⁶⁸ BVerwG, Urt. v. 20.1.2004, 9 C 13.03, NVwZ 2004, S. 1132.

⁶⁶⁹ BVerwG, Urt. v. 20.1.2004, 9 C 13.03., NVwZ 2004, S. 1132. Zustimmung *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme u. a.* (2012), § 10 Rdn. 56a; *Köhler/Meyer*, § 10 Rdn.137. Siehe auch OVG Rheinland- Pfalz, U. v. 17.08.2007, Az: 7 A 10366/07.

⁶⁷⁰ BVerwG, Urt. v. 20.1.2004, 9 C 13.03, Rdn. 21, NVwZ 2004, S. 1132.

⁶⁷¹ Vgl. *Berendes* (2006), S. 151, 157f.

nicht mindere, nicht gegeben. Zudem seien die Ausführungen zur Anreizfunktion der Verrechnungsregelungen verfehlt, denn entscheidend sei allein, ob die Investition tatsächlich zu den verrechnungsfähigen Maßnahmen gehöre oder nicht. Über § 10 Abs. 4 sollen gerade nicht jedwede Gewässerschutzinvestitionen, mögen sie für sich genommen auch sinnvoll sein, gefördert werden. Auch würde § 10 Abs. 4 bei einem engeren Verständnis nicht ins Leere laufen. *Berendes* betont insoweit, dass „verrechenbar können Aufwendungen nur mit solchen Abwasserabgaben sein, die für die Einleitungen geschuldet werden, deren Schädlichkeit abgabewirksam reduziert wird.“⁶⁷²

Auch die Frage, mit welchem Teil der insgesamt geschuldeten Abwasserabgabe ein Abgabepflichtiger die Aufwendungen für Anlagen im Sinne des § 10 Abs. 4 AbwAG verrechnen kann, wird vom Gesetz nicht ausdrücklich beantwortet und ist daher Gegenstand gerichtlicher Auslegung geworden. Nach einem Urteil des VG Magdeburg v. 30.10.2012⁶⁷³ können Schadstofffracht mindernde Investitionen – neben der für die Abwasserbehandlungsanlage zu entrichtende Abwasserabgabe – nicht nur mit der Abgabe für solche bisherigen Einleitungen verrechnet werden, die durch die Zuführung in eine bestehende Abwasserbehandlungsanlage künftig entfallen sollen. Vielmehr ist die Abwasserabgabe für eine Einleitungsstelle auch dann in Gänze verrechnungsfähig, wenn durch die Investitionsmaßnahme in die Zuführungsanlage, diese Einleitungsstelle nicht endgültig wegfällt.⁶⁷⁴ Hierzu führt das VG Magdeburg u. a. unter Berufung auf das Urteil des BVerwG vom 20.01.2004 zur Verrechenbarkeit von Investitionsmaßnahmen für Kanalbaumaßnahmen⁶⁷⁵ aus, dass der Gesetzgeber im Interesse der Sicherung der Lenkungsfunktion zwar den Kreis der privilegierungswürdigen Kanalbaumaßnahmen, nicht aber das bei der Abwasserabgabe zur Verfügung stehende Verrechnungsvolumen beschränken wollte. Da das Verrechnungsvolumen nicht zwingend von der Maßnahmenbezogenheit abhängt, sei eine vollständige Verrechnungsfähigkeit der Abwasserabgabe für die nicht entfallenden Einleitungsstellen zulässig.

(3) Verrechnung von Investitionskosten zur Verbesserung einer Abwasserkanalisation (wie z. B. Verbesserungsmaßnahmen an Regenüberlaufbecken)

⁶⁷² Vgl. *Berendes* (2006), S. 151, 157f.

⁶⁷³ Bei dem Urteil ging es um folgenden Sachverhalt: Innerhalb einer Ortslage wurde ein Kanalsystem zur Ablösung alter Bürgermeisterkanäle errichtet, wobei die „alten“ Einleitstellen der Bürgermeisterkanäle nach der Fertigstellung eines Bauabschnitts nicht komplett entfallen sind, sondern das Abwasser für die noch nicht umgeschlossenen Grundstücke weiterhin über die drei zu den Bürgermeisterkanälen gehörenden Einleitstellen ins Gewässer eingeleitet. Für diese Einleitstellen der Bürgermeisterkanäle ist eine Abwasserabgabe zu zahlen. Streitig war nun, in welchem Umfang die für diese Einleitungsstellen festgesetzte Abwasserabgabe innerhalb der Verrechnung zu berücksichtigen ist, wenn die jeweilige Einleitstelle nicht in Gänze aufgegeben wird, sondern sich durch den Umschluss vormaliger Indirekteinleiter (lediglich) die Schadstofffracht reduziert, mithin die Einleitungsstellen durch weitere Indirekteinleiter darüber hinaus beansprucht wird. Fraglich war insbesondere, ob nur eine anteilige Verrechnung entsprechend einer bauabschnittsweise Betrachtung vorgenommen werden dürfe, weil die vorhandene Schmutzwassereinleitung bei den außer Betrieb genommenen Bürgermeisterkanälen nur anteilig je Bauabschnitt erfolge.

⁶⁷⁴ VG Magdeburg, Urt. v. 30.10.2012, 9 A 333/10. Ähnlich auch VG Neustadt, Urt. v. 21.04.2005, 4 K 21116/04.NW, wonach eine Verrechnung von Investitionen für Sammlungs- und Fortleitungssysteme gem. §§ 10 Abs. 4 iVm Abs. 3 AbwAG nicht voraussetze, dass durch diese Anlagen das gesamte Abwasser einer Einleitung umschlossen wird. Bestätigend im Verfahrensgang OVG RP, Urt. v. 8.12.2005, 12 A 110009/05, wonach eine Verrechnung von Investitionsaufwendungen für Entwässerungskanäle auch bei einer nur teilweisen Aufgabe der vorhandenen Einleitung möglich ist. Siehe OVG RP, Urt. v. 17.08.2007, 7 A 10366/07.

⁶⁷⁵ BVerwG, Urteil v. 20.1.2004, 9 C 13.03., NVwZ 2004, S. 1132.

Der gerichtlich geprägten weiten Auslegung des § 10 Abs. 4 AbwAG folgend entschied der VGH Baden-Württemberg, dass auch Investitionskosten, die der funktionellen Verbesserung bzw. Ertüchtigung eines vorhandenen Mischwasserkanalsystems dienen, eine „Erweiterung von Zuführungsanlagen“ i. S. v. § 10 Abs. 4 AbwAG sind und daher verrechnet werden können, wenn die Maßnahmen eine Minderung der Schadstofffracht bewirken und die Gewässerbelastung verringert wird.⁶⁷⁶ Dies gelte auch für Mess-, Regel- und Drosseleinrichtungen, die allein der Speicherung bzw. Zurückhaltung des Abwassers dienen und gerade keine unmittelbare Zuführung des Abwassers zur Kläranlage bewirken, da nach Sinn und Zweck des § 10 Abs. 4 der Begriff „Zuführungsanlagen“ weit zu verstehen ist in dem Sinne, dass das Kanalsystem insgesamt und nicht die isolierte Baumaßnahme zu betrachten ist. Zwar sei die gesetzgeberische Entscheidung für unterschiedliche Entstehungsvoraussetzungen der Verrechnungsfähigkeit von Investitionen in Kläranlagen (Verringerung der Einleitung von Schadstoffen in einem bestimmten gesetzlich festgelegten Mindestumfang, § 10 Abs. 3) und Kanalsysteme (Verrechnung bei jeder Schadstoffminderung, § 10 Abs. 4) rechtspolitisch fragwürdig, aber vom Gesetzgeber beabsichtigt und deshalb hinzunehmen⁶⁷⁷, auch wenn das zur Folge hat, dass das gesamte Aufkommen aus der Abwasserabgabe allein durch Verrechnung von Investitionen in das Kanalsystem entfallen könnte, obwohl diese Investitionen weit weniger wirksam seien als solche in Kläranlagen.

(4) Auslegung des Einleitungsbegriffs in § 10 Abs. 4 AbwAG

Der VGH Baden-Württemberg erklärte weiterhin, dass die Verrechnungsmöglichkeit mit der Abwasserabgabe nach § 10 Abs. 4 AbwAG nicht auf Fälle beschränkt sei, in denen mindestens zwei Einleitungen zusammengeführt und in diesem Sinne ein "Umschluss" bewirkt wird. Dem Wortlaut von § 10 Abs. 4 AbwAG könne nicht entnommen werden, dass die Minderung der Schadstofffracht auf einem „Umschluss“ bzw. der Aufgabe einer bisherigen Entlastungs- bzw. Einleitungsstelle beruhen muss.⁶⁷⁸ Auch die zur öffentlichen Einrichtung der abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaft gehörenden Grundstücksanschlüsse und –anschlussleitungen sind als Teil der Zuführungsanlagen i. S. d § 10 Abs. 4 AbwAG anzusehen, so dass bei der Errichtung eines Schmutzwasserkanals zur Kläranlage, mit dem die bisherigen Direkt-einleitungen von Kleineinleitern ins Gewässer erfasst werden, auch die der Investitionen für die Herstellung der Grundstücksanschlüsse verrechnungsfähig sind.⁶⁷⁹

(5) Verrechnung von Investitionsaufwendungen bei Mischwasserkanalisation mit der Schmutzwasserabgabe

Gerichtlich festgestellt wurde ebenfalls, dass bei einer Mischwasserkanalisation die Investitionsaufwendungen für Regenüberlaufbecken nicht nur mit der Niederschlagswasserabgabe,

⁶⁷⁶ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 6.3.2012, 2 S 268/11. Ebenso vorgehend VG Freiburg (Breisgau), Urt. v. 13. Dezember 2010, Az: 6 K 2196/08.

⁶⁷⁷ So auch BVerwG, Urt. v. 20.1.2004, 9 C 13.03., NVwZ 2004, S. 1132. Siehe auch OVG RP, Urteil v. 17.08.2007, Az:7 A 10366/07, Rdn. 20.

⁶⁷⁸ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 6.3.2012, 2 S 268/11.; anderer Ansicht wohl *Köhler/Meyer* (2010), § 10 Rdn. 129; *Breuer* (2012), S. 200.

⁶⁷⁹ VG Halle, Urt. v. 12.11.2010, 4 A 273/10. Nachfolgend: OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 05.05.2011, 4 L 259/10.

sondern auch mit der Schmutzwasserabgabe verrechnet werden können. Der erforderliche Bezug zwischen der Investitionsmaßnahme und der als verrechnungsfähig in Frage kommenden Abwasserabgabe,⁶⁸⁰ sei bei der Schaffung von Regenüberlaufbecken im Mischwasser-Sammelkanalisation auch zur Schmutzwasserabgabe gegeben, da in das Regenüberlaufbecken nicht nur Niederschlagswasser, sondern auch Schmutzwasser gelange.⁶⁸¹

cc. Fazit und Reformbedarf

Insgesamt ist festzustellen, dass die höchstrichterliche und instanzgerichtliche Rechtsprechung die Anwendung der Verrechnungsregeln entscheidend geprägt hat und deren Anwendungsbereiche insbesondere im Bereich des § 10 Abs. 4 AbwAG unter Berufung auf die vom Gesetzgeber angeblich gewollte Anreizwirkung des Abwasserabgabengesetz zur Durchführung von Gewässerschutzmaßnahmen im Verrechnungswege extensiv ausgeweitet hat. Diese Entwicklung der Rechtsprechung korrespondiert im Grunde mit der über Jahre praktizierten gesetzgeberischen Entscheidung, die Verrechnungsmöglichkeiten mit jeder AbwAG-Novelle zu erweitern und immer mehr Möglichkeiten zu schaffen, Abgaben durch eigene Investitionen zu sparen. Insofern stehen die Verrechnungsmöglichkeiten aufgrund ihrer ureigenen Durchbrechung des Verursacherprinzips und der zwangsläufigen Verminderung der Lenkungseffekte des Abwasserabgabengesetzes seit je her als systemfremd in der Kritik.⁶⁸² Diese Kritiker fordern eine restriktive Anwendung der Verrechnungsregelungen im Ganzen und stehen der extensiven Auslegung durch das BVerwG im Einzelnen skeptisch gegenüber (zu dem einzelnen Reformbedarf siehe die Bemerkungen zu den jeweiligen Urteilen). Insbesondere die erweiternde Interpretation bezüglich verrechnungsfähiger Investitionen des § 10 Abs. 4 AbwAG begegnet im Hinblick auf den Wortlaut, den fehl interpretierten Anreizfunktionen der Verrechnungsregelung und der Zielsetzung der Abwasserabgabe erheblichen Bedenken. Verrechnungen, die keinen Bezug zur Minderung der Schadstofffracht mehr haben (wie z. B. Niederschlagswasserkanäle, Kanalbaumaßnahmen und Bürgermeisterkanälen) erscheinen insgesamt systemwidrig.⁶⁸³ Zu bedenken ist auch, infolge der extensiven Auslegung des § 10 Abs. 4 AbwAG das Aufkommen der Abwasserabgabe sinkt, ohne dass damit – eigentlich angestrebte – Gewässerentlastungen einhergehen. Teilweise wird überdies vorgetragen, dass die aktuellen Verrechnungsoptionen gegen die Europäischen Beihilferegulungen in Art. 107 ff. AEUV verstoßen.⁶⁸⁴ Eine abschließende Bewertung ist an dieser Stelle nicht möglich, jedoch sollen kritische Punkte kurz skizziert werden. Gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Grundsätzlich kann auch die Befreiung von Abgaben eine Beihilfe sein, da sie sich belastungsmildernd auswirkt.⁶⁸⁵ Erforderlich ist jedoch die Begünstigung bestimmter bzw. Produktionszweige im Sinne der Gewährung eines selektiven Vorteils, d.h. die Förderung darf nicht

⁶⁸⁰ Vgl. Köhler/Meyer (2010) § 10 Rn. 89.

⁶⁸¹ OVG RP, Urt. v. 17.08.2007, 7 A 10366/07; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 6.3.2012, 2 S 268/11.

⁶⁸² Vgl. Berendes (1995), S. 154 f.; Breuer (2012), S. 200, 204.

⁶⁸³ So schon SRU (1996), Tz. 484.

⁶⁸⁴ Vgl. Berendes (1995), S. 155, 168.

⁶⁸⁵ EuGH, Rs. C-6/97, Slg. 1999, I-2997, Rn. 16.

der gesamten Wirtschaft zugutekommen, was vorliegend zweifelhaft sein kann. Insbesondere ist ein selektiver Vorteil dann nicht anzunehmen, wenn eine unterschiedliche Behandlung aus systemimmanenten Gründen gerechtfertigt ist.⁶⁸⁶ Außerdem muss die Unterstützung den tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen (können), was in Fällen des Fehlens eines relevanten Marktes und bei rein innerstaatlichen Auswirkungen i. d. R. nicht anzunehmen ist.⁶⁸⁷ Die Erfüllung dieses Merkmals ist jedenfalls fraglich bei Begünstigungen einer zur Abwasserbeseitigung verpflichteten Körperschaft, die bezüglich der Abwasserbeseitigung nicht mit anderen Körperschaften oder Firmen in Wettbewerb steht.⁶⁸⁸ Überlegenswert ist auch, ob durch Reduzierung einer nicht zwingend durch das EU-Recht vorgeschriebenen – in Anbetracht von Art. 9 WRRL zwar gebotenen, aber dennoch den Mitgliedstaaten über Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL einigen Spielraum bezüglich der (vollständigen) Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten gewährenden – Abgabe ein Beihilfetatbestand, insbesondere eine Besserstellung gegenüber anderen Wirtschaftsteilnehmern, ausgelöst werden kann. Auf der anderen Seite ist natürlich fraglich, ob extensive Verrechnungsmöglichkeiten, die kaum mehr auf den Gewässerschutz durchschlagen, noch als systemimmanente Erleichterungen einzustufen sind. Rechtfertigungsgründe für beihilferechtliche Subventionen können sich aus den Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen ergeben, wonach sowohl umweltschützende Investitionsbeihilfen als auch Beihilfen i. F. v. Umweltsteuerermäßigungen unter bestimmten Voraussetzungen als mit dem Markt vereinbar gelten.⁶⁸⁹ Überdies ergeben sich Erleichterungen für Beihilfen i.S.d. allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung⁶⁹⁰ und geringfügige Beihilfen, sog. „De-minimis-Beihilfen“ (Gewährung von 200.000 Euro innerhalb von drei Steuerjahren)⁶⁹¹.

Jedenfalls sind aber solche Regelungen, die ein Unterlaufen des Anreizsystems der Abwasserabgabe begünstigen, vor dem Hintergrund von Art. 9 WRRL – der den Mitgliedstaaten den Auftrag gibt, dafür zu sorgen, dass die auf Wasserdienstleistungen erhobenen Abgaben angemessene Anreize für die Benutzer zeitigen, Wasserressourcen effizient zu nutzen – kontraproduktiv.⁶⁹² Breuer spricht insoweit von „Verschonungssubventionen“, die dem Gebot des Art. 9 WRRL zuwiderlaufen.

⁶⁸⁶ Vgl. *Bär-Bouyssière*, in: Schwarze (2012), Art. 107 Rdn. 46 ff., 50.

⁶⁸⁷ Vgl. *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (2011), Art. 107 Rdn. 31, 37.

⁶⁸⁸ So *Köhler/Meyer* (2010), § 13 Rdn. 28.

⁶⁸⁹ *Europäische Kommission*, Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen, Abl. V. 1.4.2008 Nr. C 82, S. 1 ff, Ziff. 5 ff, 15 ff, 73 ff, 151, 154 ff.

⁶⁹⁰ Verordnung (EG) Nr. 800/2008 vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung).

⁶⁹¹ Verordnung 1998/2006/EG v. 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen. Abl. V. 28.12.2006, Nr. L 379, S. 5 ff.

⁶⁹² Vgl. *Breuer* (2012), S. 200, 204.

3.1.6.4 Reformoptionen

a. Grundsätzliche Reformüberlegungen in konzeptioneller Hinsicht

Die Darstellung der Kritik an den gegenwärtigen Verrechnungsregelungen macht neben dem prinzipiellen Reformbedarf deutlich, dass eine Überarbeitung grundsätzlich in zwei Richtungen gehen und – je nach Zielsetzung - entweder in eine **Einschränkung oder eine Ausweitung** der zu verrechnenden Maßnahmen münden kann: Eine konzeptkonform lenkungsorientierte Reform muss eine Einschränkung betreiben, eine belastungsorientierter Ansatz würde hingegen sogar noch für eine Ausweitung streiten. Eine hierzu quer liegende, dritte Stoßrichtung besteht darüber hinaus in der Gestaltung einer **vollzugsschlankeren und einheitlicheren** Regelung. Im Folgenden werden diese Ansätze näher beleuchtet und mögliche Varianten zur Umsetzung der jeweiligen Zielsetzung diskutiert.

aa. *Einschränkung der Verrechnungsoptionen*

Wie bereits ausgeführt widersprechen Verrechnungen mit Ausnahme der ursprünglichen Regelung von 1976 der Zielsetzung der Abwasserabgabe, über die Anlastung von externen Kosten eine Korrektur verzerrter Preise von gewässerschädigenden Gütern und Dienstleistungen vorzunehmen und auf diese Weise eine effiziente Mindernutzung von Gewässerressourcen herbeizuführen. Dieses Ziel wird erreicht, wenn Einleiter mit geringen Vermeidungskosten zu Investitionen in weitergehende Behandlungsmaßnahmen angehalten werden (Substitutionseffekte), während Einleiter mit hohen Vermeidungskosten sich für das Zahlen der Abgabe entscheiden und dies im Idealfall den Preis abwasserintensiv hergestellter Produkte erhöht (Einkommenseffekte). Während die durch Verrechnungen in Kauf genommenen Effizienzverluste in den 1970er und 80er Jahren noch unter Verweis auf die Notwendigkeit schneller Fortschritte in der Abwasserbehandlung hätten rechtfertigt werden können, steht heute den Verrechnungsmöglichkeiten kein greifbarer Vorteil mehr gegenüber. Aufgrund der zunehmenden Kosten für weitergehende Behandlungsmaßnahmen bedeutet hingegen jeder durch Verrechnungen erfolgte Eingriff in das Verhältnis von Substitutions- und Einkommenseffekten stetig zunehmende Effizienz- und damit Wohlfahrtsverluste.

Im Sinne einer Stärkung der Lenkungswirkung der Abwasserabgabe sollte daher eine **Einschränkung der Verrechnungsregelungen** erfolgen. Ein solcher Schritt kann auf verschiedenem Wege erfolgen:

1. Vollständige Streichung der Verrechnungsmöglichkeiten;
 2. Rückkehr zur ursprünglichen Regelung des Vorziehens der durch die Maßnahme zu erwartenden Minderung der Abgabelast („Bauzeitentlastung“);
 3. Verstärkte Eingrenzung der verrechnungsfähigen Maßnahmen;
 4. Einschränkung des Verrechnungsumfangs;
 5. Ausschluss von Verrechnungen bei einer Veranlagung nach § 6 Abs. 1 S. 2-4.
- Ad 1: Da alle Verrechnungen mit Ausnahme der im nächsten Abschnitt diskutierten Variante („Bauzeitentlastung“) die Lenkungswirkung der Abgabe beeinträchtigen und Investitionen zur Reduzierung der Schädlichkeit im Restverschmutzungsbereich nur dann ökonomisch effizient sind, wenn sie für den Maßnahmenträger auch ohne Verrechnungsbonus finanziell vorteilhaft

sind, sollte eine vollständige Streichung aller Verrechnungsmöglichkeiten erwogen werden. Ein solcher Schritt hätte vielfältige Konsequenzen. Positiv hervorzuheben ist dabei Folgendes:

- Der Vollzug des Abwasserabgabengesetzes würde **erheblich vereinfacht** und die Schwächung der Abgabe auch infolge der den Zielen der Abgabe zuwiderlaufenden Judikatur beseitigt.
- Durch die Rückgewichtung der Lenkungswirkung auf Einkommenseffekte und daraus resultierende Preiskorrekturen würden **Wettbewerbsnachteile für umweltfreundlich produzierende Unternehmen reduziert** und der Wandel hin zu ressourcenschonenderen Produktions- und Konsummustern unterstützt.
- Die vom AbwAG ausgehende Investitionsförderung würde sich vollständig auf § 13 verlagern und in der Folge den **staatlichen Gestaltungsspielraum erweitern**. Das bedeutet, dass die durch die Abwasserabgabe generierten Mittel nach Maßgabe gewässerschutzpolitischer Kriterien eingesetzt werden könnten, wodurch sich Chancen zur Korrektur der gegenwärtig „end-of-pipe“-lastigen Investitionsförderung ergäben. Der Einwand seitens wasserwirtschaftlicher Interessensverbände, die Einleiter könnten individuell und dezentral sinnvollere Investitionsentscheidungen treffen⁶⁹³, kann nicht überzeugen, da das Verrechnungsregime eben nicht das Effizienzkriterium in den Vordergrund stellt, sondern zuallererst dort Investitionsanreize setzt, wo hohe Verrechnungsvolumina realisiert werden können. Der Bereich Kanalnetze zeigt zudem, dass die Höhe des Verrechnungsvolumens häufig auch in keinerlei Verhältnis zum ökologischen Beitrag einer Maßnahme steht.
- Alternativ birgt die Verlagerung der Förderung von Investitionsvorhaben vom Verrechnungsverfahren auf den Prozess der Aufkommensverwendung nach § 13 ein erhebliches Potenzial zur Aufstockung des Lenkungsanreizes der Abgabe, ohne dafür Einleiter finanziell stärker zu belasten. Wird das Einkommen vollständig zugunsten der Abgabepflichtigen verwendet, ist (von ggf. entstehenden Mehrkosten für die Verwaltung der Mittel abgesehen) von einer **im Mittel gleichbleibenden Belastung für alle Einleiter** auszugehen. Der wesentliche Unterschied zur Verrechnungsregelung besteht dann darin, dass das Zahllastpotenzial nach Maßgabe von Gewässerschutzkriterien zum Einsatz kommt und nicht wie bisher dort, wo die Mindestvoraussetzungen für eine Verrechnung gegeben sind (siehe Punkt 3.4). Zudem könnten im Rahmen einer Mittelvergabe durch Förderprogramme **Mitnahmeeffekte ausgeschlossen oder zumindest deutlich reduziert** werden.
- Zudem gewinnen die **Länder die Souveränität**, über die Aufkommensmittel (über § 13) nach **wasserwirtschaftlichen Prioritäten** und nicht (über § 10) nach Verrechnungsverlangen der Einleiter zu allozieren.

Kritisch ist hingegen zu sehen, dass

⁶⁹³ Stellungnahme des VKU vom 31.07.2013, S. 11.

- eine **teilweise Abkehr vom Bonus-Malus-Prinzip** erfolgt. Von Seiten einiger Bundesländer wurde betont, dass Investitionsanreize im Wesentlichen nur noch vom Verrechnungsbonus ausgingen. Unter anderem würden Anreize zu ökologisch wünschenswerten Umschlussmaßnahmen, also zur Umleitung bestehender Schmutzwasseranschlüsse von alten zu neueren, effektiveren Kläranlagen, entfallen. Dem ist entgegenzuhalten, dass eine Lenkungsabgabe keine „Investitionen um jeden Preis“ zum Ziel haben kann und die Zahllast wichtige eigene Funktionalität besitzt, die wiederhergestellt werden muss.
- bei der **Aufnahme neuer Parameter** in die Bemessungsgrundlage die Nachrüstung entsprechender Technologien langsamer vorstättengehen dürfte als es mit dem Verrechnungsbonus zu erwarten ist. Allerdings würde eine zügigere Umsetzung auch ein Verzicht auf Effizienzvorteile bedeuten, da Behandlungsmaßnahmen dann nicht nur dort stattfinden, wo sie zu vergleichsweise geringe Kosten realisiert werden können, sondern auch an Stellen, wo durch Verrechnungen besonders viel Abgabe gespart werden kann. Da es sich bei den infrage kommenden Stoffen (Mikroverunreinigungen, Salze) bzw. beim Parameter Wärme nicht um akute Gefährdungen handelt, kann auf den „Beschleunigungseffekt“ durch Verrechnungen eher verzichtet werden.
- im Zuge einer Weiterentwicklung des Standes der Technik die **vollzugsunterstützende Wirkung von § 10 Abs. 4 entfiel**. Da Verrechnungen im Zusammenhang mit Kanalnetzinvestitionen nur gewährt werden, wenn die betreffende Kläranlage dem Stand der Technik entspricht, besteht gegenwärtig ein starker Anreiz, neue Technikstandards zügig umzusetzen. An dieser Stelle ist gleichwohl anzumerken, dass eine weitere Fortschreibung der Mindeststandards steigende Effizienz- und damit vermeidbare Wohlfahrtsverluste nach sich zieht, da ein stetig wachsender Kreis an Einleitern zu Vermeidungsmaßnahmen gezwungen wird, welcher diese Standards nur zu sehr hohen Kosten erfüllen kann. Weitere Fortschritte im Gewässerschutz sollten daher ohnehin durch eine Ertüchtigung der Abgabelösung realisiert werden, da hierbei weitergehende Minderungsanstrengungen lediglich dort unternommen werden, wo sie am kostengünstigsten realisiert werden können. Soll zukünftig ein solcher Weg beschritten werden, kann auf die vollzugsunterstützende Wirkung von § 10 Abs. 4 weitgehend verzichtet werden, zumal wenn sich eine solche ggf. bereits aus anderen Bonus-Malus-Regelungen des Gesetzes ergibt.
- die Investitionsförderung über § 13 **zusätzlich „bürokratisiert“** würde: Anstelle einer „direkten Vergabe“ der Mittel in Form einer Reduzierung der Abgabeschuld würde das Aufkommen u. U. einen aufwändigen Prozess ausgehend vom Einziehen der Mittel, dem Aufsetzen eines Programms zur Vergabe der Mittel, der Bewerbung des Einleiters um diese Mittel, einer Prüfung der Bewerbung durch die zuständigen Behörden sowie der Bereitstellung der Mittel an den Bewerber und ggf. Rückforderung im Falle der Vergabe in Form von Darlehen durchlaufen. Inwieweit die ohnehin anstehende Ausreichung von Aufkommensmitteln sich hier insgesamt „aufwendiger“ darstellt als die interne Verrechnung und daher ein Netto-Entlastungseffekt in Frage steht, muss jedoch offen bleiben.

- die mit einer solchen Verlagerung der Mittelverwendung verbundene Erhöhung des staatlichen Einflusses mit **verstärkten Akzeptanzproblemen** auf Seiten der Einleiter einhergehen könnte. Das gilt insbesondere dann, wenn die Verwendung der Mittel weiterhin wenig transparent erfolgt und eine sachfremde Nutzung nicht ausgeschlossen werden kann. Einer Reform der Verrechnungsregelung sollte daher **durch eine öffentlich nachvollziehbare Mittelverwendung ergänzt** werden.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf verwiesen worden, dass im Vergleich zum bestehenden Modell eine Mittelvergabe über § 13 Anreize für Investitionen dadurch schmälern würde, dass hinsichtlich einer Verrechnung ein Rechtsanspruch bestehe, dies bei einer Förderung hingegen nicht der Fall sei. Dem ist abermals entgegenzuhalten, dass Verrechnungen in der bisherigen Form grundsätzlich konzeptwidrig sind und gerade deshalb kein Rechtsanspruch darauf bestehen sollte. Auch im Hinblick auf Mitnahmeeffekte sind solche Automatismen kritisch zu beurteilen und das Zwischenschalten einer Prüfung vor der Vergabe der Mittel zu begrüßen. Dafür spricht auch die Mittelvergabe nach wasserwirtschaftlichen Prioritäten und nicht nach Zufälligkeiten der Kostensenkungsanreize bei den Einleitern.

Auch ist die z. T. beschworene Gefahr zu verneinen, dass eine solche Abkehr vom Anreizsystem nach dem Bonus-Malus-Prinzip zu einer Beschränkung auf günstige, aber vergleichsweise weniger effiziente Behandlungstechnologien führt⁶⁹⁴, mithin also potenzielle „Effizienzvorteile“ verschenkt werden. Hierzu ist festzuhalten, dass effiziente Investitionen ja gerade jene sind, welche nach Maßgabe eines einheitlichen – also auch nicht durch Verrechnungen verzerrten – Abgabesatzes erfolgen. Momentan lediglich aufgrund des Verrechnungsbonus erfolgende Behandlungsanstrengungen finden gerade nicht dort statt, wo sie gesamtwirtschaftlich sinnvoll sind, sondern dort, wo hohe Verrechnungsvolumina erreicht werden können.

- Ad 2: Soll ein Bonus für Investitionsmaßnahmen im Sinne der Abgabe nicht vollständig verzichtet, die Regelung jedoch in ihrer konzeptwidrigen Ausgestaltung korrigiert werden, liegt eine **Rückkehr zum ursprünglichen Modell der Bauzeitentlastung** von 1976 nahe.⁶⁹⁵ Dieses sah vor, die bis zur Vollendung einer Investitionsmaßnahme noch anfallende Zahllast auf die künftig verminderte Schadstofffracht auszusetzen, also die zu erwartende Reduzierung der Zahllast auf den Beginn des Investitionsvorhabens vorzuziehen.⁶⁹⁶ Da der Einleiter sich in diesem Fall bezogen auf die durch die Maßnahme betroffene Schadstofffracht bereits zwischen den Optionen „Investition in eine Behandlungsmaßnahme“ und „Zahlen der Abgabe“ zugunsten der ersteren entschieden hat, stehen dem Vorziehen der verringerten Abgabelast keine effizienz-mindernden Anreizverluste gegenüber. Gegen das Bauzeitprivileg bestehen keinerlei konzeptionelle Bedenken.

Dabei wäre die **Rolle der Erheblichkeitsschwelle** zu überbedenken: Da momentan kaum noch substantielle Reduktionspotenziale bestehen und die Erheblichkeitsschwelle einer 20 %igen

⁶⁹⁴ So *Berendes* (1995), S. 152.

⁶⁹⁵ § 10 Abs. 3 AbwAG in der Fassung vom 13.9. So bereits vorgeschlagen von *Maas* (1987), S. 83 f.; *Gawel* (1993a), S. 394 f.

⁶⁹⁶ Zur ökonomischen Legitimation dieses Modells siehe *Gawel* (1993a). Ebenso *Berendes* (1995), S. 152 ff.

Mindestreduktion der Schadstofffracht nur noch selten überschritten wird, wäre die Praxisrelevanz herabgesetzt. Dies könnte als sachgerecht gelten, wenn dem Vollzugsaufwand für „geringfügige“ Minderungsmaßnahmen ein größeres Gewicht als der sachgerechten Entlastungswirkung beigemessen würde. Über eine Reduzierung des Schwellenwertes bei konzeptkonformer Verschlinkung der Verrechnungsregelung ist allerdings nachzudenken, da der Vollzug von zahlreichen Verrechnungsoptionen entlastet würde. Die geringere Zahl an Verwaltungsvorgängen lieferte den Spielraum, auch z. B. 10%-Minderungen anzuerkennen.

Auf Seiten der Vollzugsbehörden wird das Ersetzen der gegenwärtigen Verrechnungsoptionen durch eine Bauzeitbefreiung jedoch teilweise äußerst kritisch gesehen. Hintergrund sind Bedenken, dass sich der Umfang der Konzentrations- bzw. Frachtverminderung weder verlässlich prognostizieren noch im Anschluss an eine Maßnahme nachprüfen lässt. Dies trifft insbesondere bei einer Veranlagung nach Messprinzip zu, da hier keine (verringerten) Überwachungswerte als Prüfmaßstab herangezogen werden können, sondern lediglich auf Messwerte zurückgegriffen werden kann. Da diese Werte aber aufgrund saisonaler, klimatischer oder produktionsbedingter Schwankungen häufig substanziell variieren, ließen sich Verbesserungen in den Ablaufwerten kaum zweifelsfrei auf die betreffende Maßnahme zurückführen. Es könnten im Gegenteil trotz erfolgreicher Minderung im angezeigten Umfang sogar erhöhte Werte im Anschluss an die Inbetriebnahme der Maßnahme registriert werden. Aber auch im Rahmen des Bescheidsystems, in dem ein Rückgriff auf stabile Überwachungswerte möglich ist, wird die Praktikabilität des Modells angezweifelt. In der Vergangenheit seien über § 4 Abs. 5 und § 6 Abs. 1 häufig Werte im Anschluss an eine Maßnahme im Hinblick auf die 20 %-Schwelle „passend“ erklärt worden, um so trotz real unzureichender Minderung in den Genuss des Bonus‘ der Abgabeminderung zu kommen. Aus diesen Gründen wird eine Rückkehr zum ursprünglichen § 10 Abs. 3 daher abgelehnt.

- Ad 3: Sofern weitergehende Verrechnungen als Bestandteil eines Bonus-Malus-Systems prinzipiell fortbestehen, aber in ihrem Umfang begrenzt werden sollen, besteht die Möglichkeit der **Eingrenzung der in Frage kommenden Maßnahmen**. Für einen solchen Schritt kämen vor allem Verrechnungen für Kanalinvestitionen infrage, da diese nicht selten zum Absinken der Zahllast und der damit verbundenen Lenkungswirkung auf null führen, während im Gegenzug häufig keine nennenswerten oder zumindest dem Verrechnungsumfang angemessene Minderung von Schadstofffrachten erfolgt. Von behördlicher Seite wird deshalb auch mit Blick auf den hohen Vollzugsaufwand vielfach eine **Streichung von § 10 Abs. 4** und somit eine Beschränkung der Verrechnungsregelung auf die Errichtung bzw. Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen als wünschenswert angesehen. Eine Rückgewichtung von Verrechnungen auf Maßnahmen nach § 10 Abs. 3 wird insbesondere **im Falle einer Aufnahme neuer Parameter** in das AbwAG für zwingend notwendig erachtet. Dafür spricht auch, dass über Kommunalabgaben bereits eine Finanzierungsmöglichkeit für Kanalbaumaßnahmen besteht. Die Vor- und Nachteile eines solchen Schrittes sind im Wesentlichen identisch mit den unter Punkt 1 genannten Gesichtspunkten, d.h. einer Stärkung der Lenkungswirkung und Vereinfachung der Abgabe steht eine steigende „Bürokratisierung“ bei der Mittelverwendung und ggf. Akzeptanzprobleme auf Seiten der Abgabepflichtigen gegenüber, wobei letztere durch eine Erhöhung der Transparenz in der Mittelverwendung aufgefangen werden können.

Da es weitgehend irrelevant ist, ob eine Schädlichkeitsminderung im Bereich der Kanalnetze oder durch eine Behandlung am Ort der Einleitung erfolgt, besteht alternativ zur Streichung von

§ 10 Abs. 4 zudem eine abgeschwächte Möglichkeit der Eingrenzung verrechnungsfähiger Maßnahmen in der **Ergänzung der Regelung durch eine Erheblichkeitsschwelle** analog zu § 10 Abs. 3 S.1. Auf diese Weise ließe sich eine Vielzahl vollzugsintensiver, aber ökologisch kaum relevanter Maßnahmen aus dem Verrechnungskanon ausschließen. Allerdings kann hierfür nicht einfach auf die Schwellenregelung aus Abs. 3 zurückgegriffen werden, da etwa ein Anschluss eines neuen Ortsteils an eine zentrale Kläranlage an der Einleitestelle keine Schadstofffrachtminderung, sondern eine -erhöhung zur Folge hat. Auch ein auf Schätzwerten basierender Vorher- Nachher-Vergleich der Summe der Schadeinheiten aus den Einleitungen der zentralen Kläranlage und des neu anzuschließenden Gebiets dürfte nicht zielführend sein, da aufgrund der in der Regel vergleichsweise geringen Größenordnung des Neuanschlusses die zu realisierende Schadstofffrachtreduktion häufig kaum ins Gewicht fällt. Darüber hinaus hängt eine solchermaßen ermittelte anteilmäßige Frachtreduktion nicht nur von der absolut erreichten Verbesserung ab sondern auch von der Größenordnung der bestehenden zentralen Kläranlage. Auf diese Weise könnte es dazu kommen, dass bei gleicher Frachtminderung ein Anschluss an das Kanalnetz in einem Ort verrechnungsfähig wäre, in einem anderen hingegen nicht. Eine Definition der Erheblichkeitsschwelle in Form einer 20 %igen Minderung im Teilstrom, also bezogen allein auf das Abwasser eines neu an die zentrale Kläranlage anzuschließenden Ortsteils, ist ebenfalls nicht zielführend. Diese Voraussetzung dürfte aufgrund der vergleichsweise schlechten Behandlungsleistung der im Vorfeld vorliegenden Kleinkläranlagen in jedem Fall erfüllt sein, gerade auch bei jenen Kleinstanschlüssen, die es auszuschließen gilt. Praktikabel erscheint daher allein die Festsetzung einer **absoluten Schwelle** in Form einer bestimmten Anzahl von Schadeinheiten, deren Einleitung durch die zu verrechnende Maßnahme verhindert wird. Um hierfür einen sinnvollen Wert festlegen zu können, müsste jedoch zunächst eine Bewertung dahingehend erfolgen, welche Anzahl von Schadeinheiten als Bagatelle anzusehen ist und welche nicht. Zudem ist offen, inwieweit sich eine entsprechende Frachtreduzierung in der Praxis tatsächlich nachweisen ließe. Unter Berücksichtigung der Ziele einer Vereinfachung des Gesetzes sowie der Reduzierung von Vollzugsaufwand stellt eine Streichung von § 10 Abs. 4 daher weiterhin die eindeutig vorzuziehende Reformvariante dar. Die hier beschriebene Option des Einfügens einer Erheblichkeitsschwelle stellt lediglich eine „Notlösung“ dar und sollte allein dann in Betracht gezogen werden, wenn eine Streichung abgelehnt wird.

- Ad 4: Um der Problematik der Vollverrechnung der Zahllast entgegenzuwirken, ist schließlich auch eine **Eingrenzung des Verrechnungsumfangs** möglich. Denkbar ist hierbei einerseits eine **Deckelung der zu verrechnenden Investitionssumme selbst, andererseits eine Deckelung der verrechnungsfähigen Zahllast** (z. B. auf 50 % der Zahllast – „Mindestabgabenregelung“): Die ursprüngliche Formulierung von § 10 Abs. 4 aus dem 2. Änderungsgesetz zum AbwAG enthielt bereits eine derartige Begrenzung. Auch das gegenwärtige Wasserentnahmeentgelt in Rheinland-Pfalz sieht eine Deckelung des Verrechnungsvolumens vor.⁶⁹⁷ Auf diese Weise kann ein Absinken der Abgabelast auf null verhindert und die Lenkungswirkungseinbußen im Veranlagungszeitraum zumindest reduziert werden.

⁶⁹⁷ Siehe § 4 des Wasserentnahmeentgeltgesetzes des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012.

Allerdings wurde hierbei von Seiten der Behörden auf die Gefahr verwiesen, dass in der Folge Investitionsvorhaben künftig noch stärker als bisher in die Länge gezogen werden könnten, um auf diese Weise die jährlichen Investitionen dem dann neuen Verrechnungsumfang anzupassen und am Ende den gleichen Verrechnungsvorteil zu erlangen. Zwar sind bereits jetzt einzelne Verrechnungsvorgänge auf drei Veranlagungsjahre begrenzt, in der Praxis scheint dies aber kaum eine Rolle zu spielen, da sich viele Maßnahmen in gesonderte Pakete aufteilen lassen, für die dann jeweils der volle Verrechnungszeitraum gilt. Auf diese Weise würden sich Anreizverluste also lediglich anders verteilen, das grundsätzliche Problem bliebe unberührt. Auch wenn ein solches Vorgehen in der Praxis an Grenzen stoßen mag, zeigt diese Ausweichmöglichkeit dennoch, dass sich ein solcher Schritt nicht als vorrangig empfiehlt, wenn es um die Eingrenzung der mit Verrechnungen verbundenen Lenkungseinbußen geht. Eine Deckelung des Verrechnungsvolumens sollte daher lediglich in Betracht gezogen werden, wenn eine vollständige Streichung der Verrechnungsoptionen als zu weitgehend erscheint.

Eine weitere Möglichkeit zur Eingrenzung des Verrechnungsumfangs im Rahmen von Maßnahmen gemäß § 10 Abs. 4 AbwAG bestünde darin, die auf gerichtlichem Wege erfolgte faktische Erweiterung der Verrechnungsmöglichkeiten im Kontext des Anschlusses von Kleineinleitungen an eine zentrale Kläranlage durch eine entsprechende Klarstellung im Gesetz zu korrigieren. Konkret ist klarzustellen, dass **lediglich die auf die neu angeschlossenen Abwassererzeuger entfallende Zahllast verrechnungsfähig ist**, nicht jedoch die (gesamte) Zahllast, welche auf (Einleitungen in) das bestehende Kanalnetz entfällt. Da die so begrenzte verrechnungsfähige Zahllast jedoch häufig sehr gering ausfallen und in keinem angemessenen Verhältnis zum damit verbundenen Verwaltungsaufwand stehen dürfte, empfiehlt sich auch hier, nicht zuletzt aus Gründen der Vereinfachung des Gesetzes, eine vollständige Streichung dieser Verrechnungstatbestände.

Eine weitere Möglichkeit zur Einschränkung der Verrechnungsoptionen besteht darin, lediglich jenen Teil der Zahllast verrechnungsfähig zu stellen, **der auf den oder die Parameter entfällt, bei denen eine Frachtminderung erreicht wird**. Einen solchen Ansatz hatten bereits die zuständigen Ausschüsse des Bundesrates im Kontext der Beratungen zur 4. Novelle des AbwAG empfohlen.⁶⁹⁸ Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass der Stellenwert einzelner Parameter für die Gesamtabgabeschuld des Einleiters höchst unterschiedlich ausfallen kann, im Extremfall also weiterhin Vollverrechnungen möglich sind (sofern es lediglich einen abgaberelevanten Parameter gibt) oder andererseits vermehrt Kleinstverrechnungen angestoßen werden, welche wiederum in keinem angemessenen Zusammenhang zum mit dem Verrechnungsvorgang verbundenen Verwaltungsaufwand stehen. Von diesen Extremfällen abgesehen kann eine Einschränkung des Verrechnungsumfangs auf diesem Wege aber durchaus erwogen werden.

- Ad 5: Schließlich ist von Seiten der zuständigen Behörden vorgeschlagen worden, Verrechnungen **einzuschränken bzw. auszuschließen, falls kein Bescheid im Sinne § 4 Abs. 1 vorliegt und auch keine Erklärung nach § 6 Abs. 1 S. 1 erfolgt ist**, der Einleiter also der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Anzeige seiner Abwassereinleitung nicht nachgekommen ist. Hierdurch würde ein nicht unerheblicher zusätzlicher Anreiz geschaffen, ebenjener Verpflichtung nachzukommen. Ob ein solcher Reformschritt den Umfang der

⁶⁹⁸ Vgl. BR-Drs. 5/1/94, S. 4 f.

Verrechnungen in nennenswertem Maße beschränken würde, ist jedoch kaum absehbar, da repräsentative Daten zum Ausmaß der hier adressierten Problematik fehlen. Ungeachtet dessen kann ein solches zusätzliches Kriterium unter Vollzug Gesichtspunkten sinnvoll sein.

Die Auswirkungen der genannten Reformoptionen fasst Tabelle 3-22 noch einmal in einer überblicksartigen Bewertung zusammen:

Tabelle 3-22: Bewertung der Optionen zur Begrenzung der Verrechnungen
(Eigene Darstellung)

Reformoption	Kostenverantwortung			Effektivität		Verteilungswirkungen		
	Ökonomische Effizienz		Widerspruchsfreiheit Art. 9 WRRL	eigene Lenkung	Vollzugshilfe AbwV	Aufkommen	niedrige Zahllast	niedriger Vollzugsaufwand
	Substitutionseffekte	Einkommenseffekte						
Streichung aller Verrechnungen	–	+	+	+	–	+	–	+
Streichung von § 10 Abs. 4	–	+	+	+	–	+	–	+
Deckelung des V.-Volumens	–	+	+	+	–	+	–	(+)
Parameterspezif. Verrechnung	–	+	+	+	–	+	–	(+)

bb. Ausweitung / Neuorientierung der Verrechnungsmöglichkeiten

Anstelle einer Eingrenzung der Verrechnungsmöglichkeiten wird von Interessenverbänden der Wasserwirtschaft teilweise eine **Erweiterung bzw. Neuorientierung** gefordert⁶⁹⁹. Dies geschieht unter Verweis auf die mittlerweile kaum noch zu erfüllende Voraussetzung einer Verringerung der Schadstofffracht um mindestens 20 % im Teilstrom, eine angeblich anachronistische, da nicht an Flussgebietseinheiten ausgerichtete Logik der Abwasserabgabe sowie auf neue Herausforderungen in der Wasserwirtschaft. Entsprechende Optionen zur Ausweitung der Verrechnungsgelegenheiten werden in diesem Zusammenhang gesehen in Form

1. einer Absenkung oder Umgestaltung der **Erheblichkeitsschwelle** nach § 10 Abs. 3 S.1,
 2. der Möglichkeit, auch Abgabeschulden zu verrechnen, die **nicht an der Stelle der Einleitung** entstanden sind, an der eine Investitionsmaßnahme durchgeführt wird,
 3. des Einbeziehens von **neuen Maßnahmebereichen**.
- Ad 1: Zweck der Erheblichkeitsschwelle ist es zunächst, unverhältnismäßigen Vollzugsaufwand für die Verrechnung von Maßnahmen zu vermeiden, welche keinen substanziellen Beitrag zum Gewässerschutz leisten. Insbesondere bei kleineren Investitionsvorhaben steigt der Arbeitsaufwand für Vollzugsbehörden erheblich, da in diesen Fällen häufig viele kleinere Einzelbelege geprüft werden müssen, während bei umfangreicheren Maßnahmen oft einige wenige Belege der gesamten Abgabeschuld entsprechen und die Prüfung hier daher weitere Belege nicht berücksichtigen muss. Bereits in der 4. Novelle des AbwAG von 1994 wurde

⁶⁹⁹ Stellungnahmen von *BDEW* (27.05.2013) und *VKU* (02.11.2012 sowie 31.07.2013).

dessen ungeachtet eine erhebliche Absenkung der Schwelle vorgenommen, die vormalig für den eingeleiteten Gesamtabwasserstrom galt, nun aber auf Teilströme bezogen wurde.

Wie eine noch stärkere Absenkung erfolgen kann, ohne den Vollzugsaufwand deutlich zu erhöhen, ist nicht ersichtlich. Vorschläge für alternative Kriterien, also eine nicht an der Reduzierung der Schädlichkeit ausgerichtete Erheblichkeitsschwelle, wurden weder von Seiten der Behörden noch von den Betroffenen formuliert. Eine derartige Umorientierung erscheint zudem im Hinblick auf die an der Schädlichkeit ausgerichtete Gesetzessystematik auch nicht als sinnvoll. Hingegen wurde deutlich gemacht, dass es in einigen Bundesländern durchaus auch heute noch zu Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 kommt, etwa im Kontext von Maßnahmen zur Verringerung der Phosphat-Werte. Darüber hinaus ist zu beachten, dass Investitionsvorhaben, welche die Voraussetzungen nicht erfüllen, aber aus anderen Gründen als dem Gewässerschutz zuträglich erachtet werden, zusätzlich über die Vergabe von Mitteln aus dem Aufkommen nach § 13 gefördert werden können.

Gleichwohl könnte eine Absenkung der 20 %-Schwelle im Kontext einer Einschränkung der verrechnungsfähigen Maßnahmenbereiche (vgl. den voranstehenden Abschnitt) in Betracht gezogen werden, um weitere Verrechnungsmöglichkeiten in den dann verbleibenden Maßnahmebereichen zu erschließen. So könnte bspw. das Streichen von Verrechnungen nach § 10 Abs. 4 durch eine Absenkung der Schwelle auf 10 % im Kontext von § 10 Abs. 3 ergänzt werden. Hierdurch ließe sich eine Rückgewichtung von Verrechnungen im Kanalbereich, welche hinsichtlich ihres Beitrags zur Reduzierung von Emissionen fragwürdig sind, auf Maßnahmen zur Ertüchtigung von Behandlungsanlagen unterstützen. Der zusätzliche Vollzugsaufwand, welche dann auf zusätzlich verrechnungsfähige Investitionsvorhaben entfällt, würde dabei (teil-)kompensiert durch das Entfallen von § 10 Abs. 4.

- Ad 2: Die Forderung, eine **Verrechnung** von Investitionsvorhaben **auch mit Abgabelasten von anderen Einleitungen** zu ermöglichen, orientiert sich zum einen an der Übergangsregelung für die neuen Bundesländer (§ 10 Abs. 5), zum anderen an der in der EU-WRRL geforderten Bewirtschaftung von Gewässerressourcen in Flussgebietseinheiten. Eine vollständige Entgrenzung der verrechnungsfähigen Zahllast im Sinne von § 10 Abs. 5 würde zunächst jedoch dem problematischen Phänomen der Vollverrechnung Vorschub leisten, mithin die durch Verrechnungen verursachten Anreizverluste drastisch erhöhen. Genau aus diesem Grund hat der Gesetzgeber diese Sonderregelung auch zeitlich begrenzt. Der in diesem Zusammenhang verschiedentlich ausgebrachte Hinweis auf eine den Flussgebietseinheiten folgende neuere Bewirtschaftungsperspektive, mit der eine „starke lokale Bindung“ einer auf jeweilige Einleitungen begrenzten Verrechnungslösung kaum mehr vereinbar sei,⁷⁰⁰ klingt nur auf den ersten Blick plausibel: Zunächst ist die Abwasserabgabe ein Instrument des Emissionsprinzips und hält die Einleiter zu einer Überprüfung ihres Einleitungsverhaltens an; Verrechnungen, die angeblich diesen Zweck unterstützen sollen, fokussieren daher insoweit zu Recht auf die lokale Emissionssituation. Soweit in diesem Zusammenhang darauf verwiesen wird, dass dadurch „verrechnungsattraktive Standorte“ bevorzugt würden anstelle aus wasserwirtschaftlicher Sicht „investitionsbedürftigerer“ Standorte,⁷⁰¹ so zeigt dies zunächst nur abermals zutreffend die Ineffizienz von Verrechnungs-

⁷⁰⁰ So etwa *Palm et al.* (2012), S. 1057.

⁷⁰¹ *Ebd.*

lösungen auf, die nicht dadurch beseitigt werden kann, dass der Kreis verrechnungsfähiger Maßnahmen ausgedehnt wird. Denn nach wie vor fällt eine Investitionsentscheidung nicht nach ökonomischer Effizienz, sondern nach offeriertem Kostensenkungspotenzial. Die zu Recht beklagte Ineffizienz streitet daher nicht etwa für eine Ausdehnung, sondern für eine ökonomisch sinnvolle Korrektur des Verrechnungsmechanismus⁷⁰². Und die „lokale Bindung“ ergibt sich gerade aus dem Emissionsansatz der Abgabe selbst. Zwar könnte eine Abwasserabgabe grundsätzlich auch immissionsorientiert ausgestaltet werden.⁷⁰³ Allerdings ist eine Berücksichtigung regionaler Unterschiede durch die Abwasserabgabe, wenn überhaupt, nicht über den Weg einer Modifikation ohnehin konzeptwidriger Verrechnungsregelungen sinnvoll, sondern höchstens mithilfe einer regionalen Differenzierung des Parameterkataloges, des Abgabesatzes oder der Mittelverwendung.⁷⁰⁴ Ein solcher Schritt würde zudem eine umfassende konzeptionelle Neugestaltung der Abwasserabgabe sowie eine Neuverortung ihrer Rolle im Policy-Mix aus Ordnungsrecht und anderen wassernutzungsbezogenen Regelungen voraussetzen⁷⁰⁵, was gegenwärtig als nicht prioritär angesehen werden kann; gute Gründe sprechen daher für die einstweilige Beibehaltung des Emissionsprinzips der Abwasserabgabe.

Die Kritik an der „lokalen Bindung“ des Verrechnungsinstituts verkennt im Übrigen, dass die Zahllast der Abwasserabgabe keinen ‚sinnsuchenden‘ Finanztopf verkörpert, der nach Maßgabe wasserwirtschaftlicher Prioritäten möglichst rasch aufzulösen wäre. Vielmehr ist die Zahllast der Preis für die verbleibende Gewässerinanspruchnahme durch Abwasser-einleitungen an einem bestimmten Einleitungsort. Werden nun genau in Bezug darauf gezielte und örtlich radizierte Minderungsanstrengungen unternommen, so kann bislang im Verrechnungswege ein Teil der Lenkungslast mit der Zahllast verrechnet werden. Dies höhlt bereits die eigentliche Aufgabe der Zahllast aus, besitzt aber immerhin noch einen gewissen Bezug zum genuinen Zweck der Zahllast (Minderung der örtlichen Belastung durch Abwasser). Bei einer Ausdehnung der Verrechnungszwecke würde dies nicht nur die eigentliche Lenkungs-aufgabe der Zahllast noch weiter erodieren lassen, sondern es ist auch im Gegenzug gerade gar nicht sichergestellt, dass durch eine Mehrung der Verrechnungszwecke tatsächlich die „wasserwirtschaftlich investitionsbedürftigeren“ Investitionen stattfinden, denn der Einleiter entscheidet darüber weiterhin selbst; ihm dürften aber gerade keine Informationen über überlokale wasserwirtschaftliche Prioritäten im Flussgebiet vorliegen, sondern er richtet sich nach dem maximalen Investitionsanreiz durch Verrechnungen aus. Auch entscheidet er weiterhin nicht nach ökonomischer Effizienz (Grenzvermeidungskosten = Abgabesatz), sondern nach maximaler Bezuschussung.

Eine Öffnung des Verrechnungsinstituts vergrößert damit einerseits sicher die strukturellen Probleme bei der Erosion der Zahllast und kann dafür im Gegenzuge gerade weder zum Abbau von Ineffizienzen der Investitionsanreize noch zur flussgebietsbezogenen Effektivierung von Investitionen beitragen. Eher dürfte es ein Programm zur endgültigen Aufkommensvernichtung und zur Beendigung von Zahllastanreizen darstellen, da beide Größen gegen null tendieren werden.

⁷⁰² Vgl. *Hansjürgens* (1992), S. 35; mit Bezug zur Abwasserabgabe bereits *SRU* (1974), S. 37 ff.

⁷⁰³ Vgl. *Gawel/Möckel* (2011).

⁷⁰⁴ Vgl. *Gawel/Möckel* (2011), S. 342.

⁷⁰⁵ Dazu *Gawel/Köck et al.* (2011).

- Ad 3: Eine **Erweiterung der verrechnungsfähigen Maßnahmen auf Bereiche wie Fremdwasserreduzierung, Kanalsanierung oder Anpassung an demographische Veränderungen** ist ebenfalls nach Abwägung aller Argumente nicht empfehlenswert. Zum einen ist angesichts des erheblichen Investitionsbedarfes in vielen dieser Bereiche über viele Jahre hinweg eine Annullierung der Zahllast und dadurch der auf die Bewahrung und Verbesserung der Gewässerqualität gerichteten Lenkungswirkung zu befürchten. Die Korrektur zuungunsten abwasserarmer Güter und Dienstleitungen verzerrter Preise würde hierdurch dauerhaft ausgesetzt und bisher erreichte Fortschritte in der Gewässerqualität infrage gestellt. Die Effizienz des Instrumentes würde folglich verringert und nicht – wie fälschlicherweise mit Blick auf dann entstehende neue Investitionsanreize teilweise behauptet⁷⁰⁶ – erhöht. Der Verstoß gegen Art. 9 WRRL ist zudem offensichtlich. Die genuinen Ziele der Abwasserabgabe würden so gegen andere, gewiss legitime wasserwirtschaftliche Ziele ausgespielt. Dies kann nicht sinnvoll sein, sondern es müssen alle berechtigten Anliegen verfolgt werden, auch weiterhin eine effiziente Vorsorge im Bereich der Schädlichkeitsbegrenzung. Warum hier eine Schwächung dieses Anliegens in Kauf genommen werden sollte, wenn mit Kommunalabgaben und Steuern alternative und im Hinblick auf die Anreizwirkung der Abwasserabgabe unschädliche Wege zur Finanzierung neuer Herausforderungen in der Wasserwirtschaft bereitstehen, ist nicht nachvollziehbar. Ein lenkungspolitisch neutrales Einschließen neuer Zielsetzungen im Kontext der Abwasserabgabe kann daher allenfalls im Rahmen der Verwendung des Aufkommens befürwortet werden (siehe hierzu Punkt 3.4).

Beim **Fremdwasseranfall** wird eine problematische Honorierung seitens der Abgabe durch den eintretenden Verdünnungseffekt besorgt. Dieser Problematik kann aber systematisch überzeugender begegnet werden, indem das eigentliche Problem, nämlich die unerwünschte Halbierung des Abgabesatzes durch fremdwasserbedingte Verdünnungseffekte adressiert wird: Dies kann gerade durch Wegfall der Tarifspaltung und Abgabesatzhalbierung systematisch bereinigt werden. Die Fremdwasserproblematik betrifft nicht spezifisch die abgabenrechtliche Wertung, sondern ist ein generelles Problem. Daher ist begründungsbedürftig, warum speziell die Abwasserabgabe der geeignete instrumentelle Ort sein soll, das Problem zu entschärfen. Soweit ersichtlich, wird im Wesentlichen eine neue Verrechnungsmöglichkeit von fremdwasser- oder kanaldichtigkeitsbezogenen Maßnahmen vorgeschlagen.⁷⁰⁷ Derartige Vorschläge sind aber unzureichend begründet: Die Maßnahmen, z. B. Kanalsanierung oder Umwandlung von Misch- in Trennsysteme⁷⁰⁸, könnten ordnungsrechtlich vorgesehen und im Gebührenwege regulär refinanziert werden. **Warum in diesen Fällen die Umwelt- und Ressourcenkosten für nicht vermiedene Abwasserfrachten mit den betriebswirtschaftlichen Anlagenkosten einer ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung verrechnet werden sollen, erschließt sich systematisch nicht.** Dass dies für die betroffenen Einleiter eine willkommene Lastreduzierung darstellt und insoweit zur Akzeptanzförderung beiträgt,⁷⁰⁹ reicht zur Begründung wohl kaum aus. **Die wasserwirtschaftliche Relevanz des Fremdwasserproblems und von Kanalundichtigkeiten ist daher bei weitem noch kein zureichendes Argument für eine Verortung**

⁷⁰⁶ Stellungnahme des VKU vom 31.07.2013, S. 11.

⁷⁰⁷ So etwa *Palm et al.* (2012), S. 1055.

⁷⁰⁸ Ebenda.

⁷⁰⁹ So mit Blick auf das Verrechnungsinstitut allgemein *Palm et al.* (2012), S. 1057.

bei der Abwasserabgabe im Allgemeinen und zur Eröffnung von neuerlichen Verrechnungsoptionen im Besonderen.

Tabelle 3-23 fasst die Auswirkungen der diskutierten Reformvorschläge überblicksartig zusammen.

Tabelle 3-23: Bewertung der Vorschläge zur Erweiterung der Verrechnungen
(Eigene Darstellung)

Reformoption	Kostenverantwortung			Effektivität		Verteilungswirkungen		
	Ökonomische Effizienz		Widerspruchsfreiheit Art. 9 WRRL	eigene Lenkung	Vollzugshilfe AbwV	Aufkommen	niedrige Zahllast	niedriger Vollzugaufwand
	Substitutionseffekte	Einkommenseffekte						
Absenkung der 20 %-Schwelle	+	-	-	o	o	-	+	-
Verrechnung nach Flussgebietseinheiten	+	-	-	o	(+)	-	+	-
Ausweitung auf neue Bereiche	+	-	-	o	+	-	+	-

cc. Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verrechnungsmöglichkeiten

Sofern für eine Beibehaltung oder gar Ausweitung der Verrechnungsmöglichkeiten optiert wird, sollten Schritte zu einer **Vereinfachung und Vereinheitlichung der vollzugaufwändigen und komplizierten Materie** unternommen werden. Ins Auge gefasst werden kann hierfür u. a.

1. eine Umstellung auf ein **Schlussabrechnungsmodell** sowie
 2. eine Klarstellung hinsichtlich der Bezugswerte für die Prüfung, ob die Voraussetzung einer **20 %igen Schadstofffrachtminderung** gemäß § 10 Abs. 3 erfüllt ist.
- Ad 1: Bislang generieren Verrechnungen auf Seiten der Behörden nicht zuletzt deshalb einen **hohen Verwaltungsaufwand**, weil sie auf Annahmen über den zukünftigen Verlauf des Investitionsvorhabens basieren (Zeitpunkt des Beginns der Maßnahme, Umfang der zu erwartenden Schädlichkeitsreduzierung etc.), welche häufig korrigiert werden müssen. Da auf Basis dieser Annahmen die Zahllast im Verrechnungszeitraum gestundet wird, müssen in der Folge bereits eingezogene Abgabenzahlungen teilweise zurückerstattet oder nicht eingeforderte Zahlungen nacherhoben werden, und zwar für jedes von der Verrechnungsmaßnahme betroffene Veranlagungsjahr. Mehre Bundesländer haben betont, dass hiermit ein erheblicher Verwaltungsmehraufwand verbunden ist. Daher sollte, sofern Verrechnungen nicht entfallen, eine **Schlussabrechnung** zur Anwendung kommen, eine Verrechnung also erst nach Abschluss einer Investitionsmaßnahme erfolgen und auf den dann verfügbaren finalen Daten basieren. Bereits heute findet eine derartige abschließende Prüfung am Ende des Bauvorhabens (zusätzlich) statt, um die vorangegangenen Verrechnungsvorgänge ggf. zu korrigieren. Somit erfordert dieser Schritt keine Neuorientierung im Vollzug sondern stellt eine reine Aufwandsreduzierung dergestalt dar, dass die Abgabenerhebung in den von der Maßnahme betroffenen Veranlagungszeiträumen nachträglich nicht noch einmal korrigiert werden müsste.

Bei einer Umstellung auf das Verfahren der Schlussabrechnung ist jedoch zu beachten, dass dem Einleiter dabei im Vergleich zur aktuellen Regelung finanzielle Verluste in Höhe entgangener potenzieller Zinseinnahmen auf dem bislang gestundeten Teil der Abgabe entstehen. Da in der Praxis Verrechnungsvorgänge verwaltungsseitig nicht selten erst mehrere Jahre nach Fertigstellung der betreffenden Maßnahme abgeschlossen werden und der Zinsnachteil in diesen Fällen stetig zunimmt, kann erwogen werden, nach Ablauf einer bspw. einjährigen Frist im Anschluss an die Fertigstellung der Maßnahme den ab diesem Zeitpunkt entgangenen Zinsvorteil aus dem Abgabebefehl zu erstatten. Zur Erhöhung der Akzeptanz einer Schlussabrechnung kann freilich auch eine vollständige Erstattung des entgangenen Zinsvorteils seit dem Maßnahmebeginn in Betracht kommen.

Da eine der Lenkungswirkung entgegenstehende Doppelbelastung in konzeptioneller Hinsicht nicht existiert und umfangreichere (Neubau-)Maßnahmen beim bereits erreichten hohen Ausbaugrad von Kläranlagen gegenwärtig ohnehin kaum noch anstehen, sind – mit Ausnahme der genannten Zinsproblematik – durch eine Schlussabrechnung keine negativen Folgen hinsichtlich der Investitionsneigung zu erwarten. Selbst wenn bei der Aufnahme neuer Schadparameter in die Bemessungsgrundlage etwa im Hinblick auf den Einbau einer „vierten Reinigungsstufe“ Investitionsmittelengpässe entstünden, könnten die Bundesländer in solchen Fällen über eine darauf abstellende Aufkommensvergabe nach § 13 Abhilfe schaffen, was freilich den entsprechenden politischen Willen voraussetzt.

- Ad 2: Im Zusammenhang mit einer möglichen Ausweitung der Verrechnungsmöglichkeiten wurde bereits auf das Kriterium einer 20 %igen Schadstofffrachtreduzierung als Voraussetzung für Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 Bezug genommen. Die 20 %-Schwelle ist zusätzlich zu diesen Überlegungen auch unter dem Gesichtspunkt einer Vereinheitlichung des Vollzugs relevant. Konkret geht es dabei um die Frage, welche Werte der Entscheidung durch die Behörden zugrunde gelegt werden. Während einige Bundesländer hierbei auf Überwachungswerte zurückgreifen, werden an anderer Stelle gemessene Werte aus der behördlichen Überwachung oder aus behördlich zugelassenen Messprogrammen, also tatsächliche Frachtminderungen zur Prüfung herangezogen. Im letzteren Fall wird als Begründung geltend gemacht, dass nur tatsächliche Minderungen eine Verrechnung rechtfertigen. Auch könnten bei einer Bezugnahme auf Überwachungswerte Mitnahmeeffekte entstehen, wenn diese Werte ursprünglich zu großzügig angelegt wurden. Im Sinne einer Vereinheitlichung empfiehlt sich daher eine Klarstellung dahingehend, dass grundsätzlich gemessene Werte als Prüfmaßstab heranzuziehen sind.

Die Auswirkungen der genannten Reformschritte stellt Tabelle 3-24 zusammenfassend dar.

Tabelle 3-24: Bewertung der Vorschläge zur Vereinfachung der Verrechnungen
(Eigene Darstellung)

Reformoption	Kostenverantwortung			Effektivität		Verteilungswirkungen		
	Ökonomische Effizienz		Widerspruchsfreiheit Art. 9 WRRL	eigene Lenkung	Vollzugshilfe AbwV	Aufkommen	niedrige Zahllast	niedriger Vollzugaufwand
	Substitutionseffekte	Einkommenseffekte						
Schlussabrechnung	o	o	o	o	o	(o)	(-)	++
20 %-Schwelle: Prüfung anhand v. Messwerten	o	o	o	o	o	o	o	o

b. Reformen mit Blick auf die Rechtsprechung zu Verrechnungen

Hinsichtlich der problematischen Rechtsprechung zu Verrechnungen bleibt zunächst festzuhalten, dass naturgemäß die instanzgerichtlichen Entscheidungen der höchstrichterlichen Auslegung folgen, dies auch dann, wenn die höchstrichterliche Rechtsauffassung in Rechtsprechung und Literatur „vereinzelt“ in Frage gestellt wird.⁷¹⁰ Ebenso wird sich der verwaltungsrechtliche Vollzug an die gerichtlichen Entscheidungen und Auslegungen anpassen. Insoweit liegt nun die Verantwortung beim Gesetzgeber, der entscheiden muss, ob er dem instanzgerichtlichen bzw. höchstrichterlichen Befund folgen will oder nicht. Im letzteren Fall muss er korrigierend eingreifen und das AbwAG entsprechend ändern. Teilweise könnte auf die vorgebrachte Kritik mit geringen Modifikationen des aktuellen Gesetzestextes reagiert werden:

- Z. B. indem – zur Klärung der Frage, ob sich eine Verrechnung auf den Wert einer Minderungserklärung gemäß § 4 Abs. 5 AbwAG beziehen kann, oder immer auf Bescheidwerte Bezug nehmen muss – der Auslegung des BVerwG entgegengetreten wird und gesetzlich festgeschrieben wird, dass als Vergleichswert für die Minderung der Schadstofffracht nur die behördlich nach § 4 Abs. 1 S. 2 AbwAG bzw. nach § 6 Abs. 1 S. 2 AbwAG festgesetzten (Überwachungs-)Werte in Betracht kommen. Eine Bezugnahme auf (dauerhaft) herabberklärte Werte gemäß § 4 Abs. 5 AbwAG sollte schon allein deshalb ausgeschlossen werden, um Anreize zu setzen, anstelle einer permanenten Herabberklärung eine Bescheidenanpassung vorzunehmen und somit das Nebeneinander von dauerhaft herabberklärten und Bescheidwerten zu unterbinden.
- Um Verrechnungen von zusätzlichen Abgabelasten, die sich aus Sanktionen infolge der Überschreitung von Überwachungswerten ergeben, nicht nur in Fällen, in denen eine Veranlagung nach § 4 Abs. 1 AbwAG erfolgt, sondern generell als unzulässig einzustufen, müsste ein Verrechnungsverbot in § 10 Abs.3 AbwAG auch für eine Veranlagung nach § 6 Abs. 1 AbwAG aufgenommen werden.
- Zur Eingrenzung der Verrechnungsoptionen im Rahmen des § 10 Abs. 4 AbwAG müsste eine bundesgesetzliche Korrektur des § 10 Abs. 4 AbwAG erfolgen.

⁷¹⁰ Siehe SächsOVG, Beschluss v. 8.4.2011, 4 A 40/09.

In Anbetracht der Vielzahl der möglichen Verrechnungsoptionen, die sowohl konzeptwidrig wirken und vollzugsintensiv sind als auch die Lenkungswirkung der Abwasserabgabe zu schwächen drohen, empfiehlt sich jedoch nicht nur eine versatzstückhafte Bearbeitung der einzelnen Verrechnungstatbestände, sondern eine komplette Überarbeitung und Neustrukturierung bzw. ggf. eine Aufhebung. Denn Minimaländerungen im Gesetzestext als Reaktion auf gerichtliche Entscheidungen würden einer Vereinfachung der Verrechnungsregelungen weder zuträglich sein noch die Grundannahme der gerichtlichen Auslegung revidieren, dass sich nach dem Willen des Gesetzgebers gerade durch extensive Verrechnungen die Anreizwirkungen des Abwasserabgabengesetzes zur Durchführung von Gewässerschutzmaßnahmen voll entfalten können.

Bezüglich der beihilferechtlichen Bedenken ist aus Gründen der Rechtssicherheit zu empfehlen, die Verrechnungsvorschriften wie auch die Ermäßigungsvorschriften der Kommission zur Überprüfung vorzulegen. Denn gem. Art. 108 Abs.3 AEUV ist die Kommission vor jeglicher Beihilfengewährung so rechtzeitig zu unterrichten, dass sie sich dazu äußern kann. Dies betrifft insbesondere gem. Art. 1 d, 2 VO 659/1999/EG⁷¹¹ auch solche Beihilferegelungen, nach denen Unternehmen, die in allgemeiner und abstrakter Weise definiert werden, ohne nähere Durchführungsmaßnahmen Einzelbeihilfen gewährt werden können sowie Regelungen, wonach einem oder mehreren Unternehmen nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebundene Beihilfen für unbestimmte Zeit und/oder in unbestimmter Höhe gewährt werden können. Insoweit können insbesondere die Regelungen zu §§ 10 Abs. 3-5 AbwAG und § 9 Abs.5 AbwAG betroffen sein, weil hier die begünstigten Unternehmen in abstrakter Weise definiert werden.⁷¹²

3.1.6.5 Zusammenfassung und Reformempfehlungen

(1) Wie in den vorangegangenen Ausführungen deutlich geworden ist, sind die im Abwasserabgabengesetz derzeit gebotenen Verrechnungsmöglichkeiten mit einer ganzen Reihe von als gravierend anzusehenden Problemen behaftet: In ihrer gegenwärtigen Form stellen sie zuallererst eine erhebliche Beeinträchtigung der Lenkungswirkung dar, da über die Verringerung der Zahllast sekundäre Markt-, Preis- und Innovationseffekte in hohem Maße reduziert werden und Investitionen in Behandlungsmaßnahmen nicht mehr ausschließlich nach dem Gesichtspunkt spezifischer Vermeidungskosten erfolgt. Gerade dies macht aber einen wesentlichen Vorteil einer Lenkungsabgabe aus.⁷¹³ Dem stehen nicht selten nicht einmal nennenswerte Schadstofffrachtminderungen gegenüber, da § 10 Abs. 4 diesbezüglich keine greifbaren Voraussetzungen formuliert. Verschärft wird die Situation durch die auf dem Rechtswege erfolgte Ausweitung der Verrechnungsmöglichkeiten für Investitionen in Kanalnetze sowie vereinzelt Landesregelungen, welche die bestehenden Hürden für Verrechnungen aufweichen. Aus Sicht vieler Abgabepflichtigen wiederum sind die Verrechnungsbestimmungen veraltet, da die Anforderungen teilweise kaum mehr zu erfüllen sind sowie weder dem Gedanken einer Gewässerbewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten noch aktuellen Herausforderungen in der Wasserwirtschaft Rechnung getragen wird.

⁷¹¹ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 vom 22.3.1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags, ABl. vom 27.3.1999 Nr. L 83, S. 1.

⁷¹² So auch *Köhler/Meyer* (2010), § 13 Rdn.33.

⁷¹³ Vgl. *Ewringmann/Gawel/Hansmeyer* (1993), S. 17 f.

Im Hinblick auf einen nicht mehr bestehenden akuten Nachholbedarf für Investitionen in Behandlungsmaßnahmen zur Verringerung der Schadstofffrachten der bestehenden Parameter ist die gegenwärtig durch die Verrechnungsregelungen hingenommene Reduzierung der Lenkungswirkung der Abwasserabgabe nicht mehr zu rechtfertigen. **§ 10 Abs. 3 bis 5 sollten daher aus konzeptioneller Sicht ersatzlos gestrichen werden.** Dies würde neben einer teilweisen Revitalisierung der Lenkungswirkung auch zu einer spürbaren Verringerung des Vollzugsaufwands und einer Vereinfachung des Gesetzes führen. Dem verringerten Vollzugsaufwand an dieser Stelle stünde nach Einschätzung der Vertreter der Länder im Praxis-Begleitkreis allerdings ein Mehraufwand im Kontext der dann an Bedeutung zunehmenden Verwendung des Aufkommens gemäß § 13 gegenüber. Um die Akzeptanz für diesen Schritt zu erhöhen, sollte eine Aufkommensverwendung wieder verstärkt zugunsten der Abgabepflichtigen erfolgen. Eine Erhöhung der Transparenz des Verfahrens ist hierfür gleichermaßen unerlässlich.

Bei Streichung der Verrechnungsoptionen werden die Anreize, aber auch die Möglichkeiten einer Zahllastreduzierung verlagert an den Ort, den eine lenkende Abgabe dafür vorsieht, nämlich effiziente Entscheidungen der Einleiter über eigene Minderungsanstrengungen. Konzeptwidrige Zahllastverringerungen durch Verrechnungen können so eingedämmt werden. **Dieser Schritt schärft somit 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. Eine Neukonzeption der Abwasserabgabe muss natürlich auch entsprechende Belastungsverschiebungen berücksichtigen. Durch den Wegfall einer Aufrechnung von Lenkungslast und Zahllast wird tendenziell die Belastung erhöht.

Als **Anreizinstrument** hingegen werden die insoweit kaum tauglichen Verrechnungen abgelöst durch kraftvolle Restverschmutzungsanreize. Wo bisher eine geschwächte Restbelastung keine durchgreifenden Minderungsanreize mehr vermitteln konnte und daher hilfswise 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;⁷¹⁴ Verrechnungsregelungen könnten insofern *aus Anreizgründen* entfallen, vor allem, soweit sie gar nicht auf Schädlichkeitsminderungen gemäß § 3 gerichtet sind.

§ 10 Abs. 5 AbwAG ist wegen Obsoleszenz schon unter dem Gesichtspunkt der Rechtsbereinigung aus dem Gesetz zu streichen.

(2) Soll lediglich **eine moderatere Eingrenzung der Verrechnungsmöglichkeiten** erfolgen, könnte dies auf verschiedenen Wegen geschehen:

- An erster Stelle sollte dabei, insbesondere bei der Erweiterung des Parameterkataloges, der **Verzicht auf Verrechnungen von Investitionen in Kanalnetze** stehen, da diese infolge der häufig hohen Investitionssummen und einer fehlenden Erheblichkeitsschwelle die

⁷¹⁴ So bereits Gawel/Köck et al. (2011), S. 150.

Anreizwirkung der Abgabe massiv beeinträchtigen, nicht selten ohne dabei einen wesentlichen Beitrag zum Gewässerschutz zu leisten.

- Um Vollverrechnungen und damit ein Absinken der Zahllast auf Null auszuschließen, empfiehlt sich eine **Deckelung der verrechnungsfähigen Summe** beispielsweise auf 50 % der Abgabeschuld.
- Eine weitere Möglichkeit der Eingrenzung besteht darin, **nur jenen Teil der Zahllast der Verrechnung zugänglich zu machen, welcher auf Schadparameter entfällt, deren Fracht vermindert wird.**
- Wird auch § 10 Abs. 4 beibehalten, ist zudem unbedingt eine Klarstellung dahingehend vorzunehmen, dass nur jener Teil der Zahllast verrechnungsfähig ist, welcher auf die Neuanlüsse, **nicht aber auf bestehende Einleitungen im Einzugsgebiet** entfällt.

Werden Verrechnungsoptionen beibehalten, sollten diese dem Modell der **Schlussabrechnung** folgen. Hierbei wird die Abgabeschuld nicht mehr wie bisher im Verrechnungszeitraum gestundet; es erfolgt lediglich einmalig nach Abschluss des Investitionsvorhabens eine Rückerstattung. Hierdurch kann der mit der Verrechnungsregelung verbundene Vollzugsaufwand erheblich verringert werden. Die hierbei entstehenden finanziellen Nachteile für Einleiter in Form entgangener Zinseinnahmen auf den Betrag der bislang gestundeten Abgabeschuld sind als zusätzliche Belastung im Reformvorhaben zu berücksichtigen.

Zusätzlich sollte unter Vollzugsgesichtspunkten bei Fortschreibung des Verrechnungsregimes auch erwogen werden, **Verrechnungen für jene Fälle auszuschließen, in denen kein Bescheid nach § 4 Abs. 1 vorliegt und auch keine Erklärung nach § 6 Abs. 1 S. 1 erfolgt ist**, der Einleiter also der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Anzeige seiner Abwassereinleitung nicht nachgekommen ist. Aus Gründen der Vereinheitlichung sollte schließlich auch festgelegt werden, dass für die Prüfung, ob die Verrechnungsvoraussetzung einer 20 %igen Frachtminderung erfüllt ist, das **Ergebnis der behördlichen Überwachung** anstelle von Überwachungswerten **als Referenzgröße** zu gelten hat.

(3) Die von einigen Verbänden geforderte **Aktualisierung und damit Ausweitung der Verrechnungsmöglichkeiten** ist mit Blick auf die voranstehenden Ausführungen **abzulehnen**. Während zum einen eine weitere Absenkung der Erheblichkeitsschwelle bei Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 wie bereits im Falle von Verrechnungen nach § 10 Abs. 4 unverhältnismäßig hohen Vollzugsaufwand bedeuten würde, käme dieser Schritt sowie eine Aufnahme neuer Zielsetzungen wie Fremdwasserreduzierung, Erhöhung der Energieeffizienz etc. einer noch weitergehenden Aushöhlung der genuinen Lenkungswirkung der Abwasserabgabe gleich. Insbesondere der fehlende Bezug eines Großteils dieser Maßnahmen zur Zielsetzung der Abwasserabgabe, die Gewässerbelastung zu reduzieren, bei einem gleichzeitig enorm hohen potenziellen Verrechnungsvolumen sprechen klar gegen diesen Schritt. Wenn überhaupt, sollte eine Berücksichtigung der neuen Herausforderungen in der Wasserwirtschaft im Rahmen der Verwendung des Aufkommens erfolgen (siehe dazu Abschnitt 3.4).

(4) Hinsichtlich der teils im Widerspruch zur den Zielen der Abgabe stehenden Rechtsprechung sollte zudem klargestellt werden, dass (herab-) erklärte Werte nach § 4 Abs. 5 nicht als Referenzwert für die Prüfung einer 20 %igen Schadstofffrachtminderung gemäß § 10 Abs. 3 gelten können, sowie dass der nach § 4 Abs. 4 erhöhte Teil der Abgabe auch bei einer Veranlagung nach § 6 Abs. 1 analog zu § 10 Abs. 3 S. 2 nicht verrechnungsfähig ist.

3.2 Reform der Niederschlagswasserabgabe

3.2.1 Die Niederschlagswasserabgabe im geltenden Recht

Die Abwasserabgabe wird unterschieden in eine Schmutzwasserabgabe und eine Niederschlagswasserabgabe. Letztere wird für das Einleiten von Niederschlagswasser in ein Gewässer erhoben.

Der Umgang mit Niederschlagswasser hat nicht nur eine abgabenrechtliche Seite, sondern auch ordnungsrechtliche Aspekte. Bevor auf die abgabenrechtliche Regelung eingegangen wird, werden zunächst die ordnungsrechtlichen Pflichten in einem Überblick skizziert.

3.2.1.1 Ordnungsrechtliche Pflichten der Niederschlagswasserbeseitigung

Zur Beseitigung von Niederschlagswasser stellt § 55 Abs. 2 WHG den Grundsatz auf, dass dieses ortsnah versickert, verrieselt oder direkt bzw. über einen Kanal ohne Vermischung mit Schmutzwasser in ein Gewässer eingeleitet werden soll, soweit dem weder wasserrechtliche noch sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften oder wasserwirtschaftliche Belange entgegenstehen.

Das Ordnungsrecht stellt somit die Versickerung bzw. Verrieselung gleichberechtigt neben die Einleitung in ein Gewässer. Soweit eine indirekte Einleitung über die Kanalisation erfolgt, soll diese allerdings im sog. Trennsystem erfolgen, damit keine Vermischung mit dem Schmutzwasser stattfindet. Die Ausgestaltung der Pflicht als ein bloßer Grundsatz mit der Einschränkung als Soll-Vorschrift zeigt aber schon, dass Trennsystem-Kanäle ordnungsrechtlich nicht zwingend vorgeschrieben sind, sondern auch andere Beseitigungsformen zulässig sind, wie etwa die Einleitung von Niederschlagswasser in den Schmutzwasserkanal.

Gem. § 56 Abs. 1 WHG ist Abwasser von den juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu beseitigen, die nach Landesrecht hierzu verpflichtet sind. Die Landeswassergesetze bestimmen hier nahezu⁷¹⁵ einheitlich die Gemeinden (bzw. die Gemeindeverbände/Verbandsgemeinde) als Beseitigungspflichtige.⁷¹⁶

Weiterhin sieht § 56 S. 2 WHG die Möglichkeit vor, dass der Landesgesetzgeber unter bestimmten Voraussetzungen die Beseitigungspflicht anderen als den juristischen Personen des öffentlichen Rechts auferlegt. Diese Ermächtigung ist von den Ländern genutzt worden, um den Grundeigentümern die Verantwortung für das Niederschlagswasser jedenfalls in solchen Fällen zuzuweisen, in denen keine Einleitung in das öffentliche Kanalsystem erfolgt.⁷¹⁷

⁷¹⁵ Abweichend dazu Berlin (§ 29e I S. 2 BWG) und das Saarland (§ 50 I, II SWG).

⁷¹⁶ § 45b I 1 WG BW, Art. 34 I S. 1 BayWG, § 66 I S. 1 BbgWG, § 45 I S. 1 BremWG, § 37 I S. 1 HWG, § 40 I LWaG MV, § 96 I S. 1 NWG, § 53 I S. 1 LWG NRW, § 52 I S. 1 LWG RP, § 63 II SächsWG, § 78 I WG LSA, § 29 I S. 1 LWG S-H, § 58 I ThürWG.

⁷¹⁷ Siehe exemplarisch die sächsische Regelung in § 63 Abs. 6 S. 3 SächsWG.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das geltende Abwasserbeseitigungsrecht im Wesentlichen zwei zulässige Wege der Niederschlagswasserbeseitigung kennt: die Versickerung bzw. Verrieselung auf dem Grundstück, auf dem es anfällt, und die Einleitung in eine Kanalisation. Für letztere ist grundsätzlich die Gemeinde verantwortlich.

3.2.1.2 Die abgabenrechtliche Regelung

Während sich die Höhe der Schmutzwasserabgabe grundsätzlich nach der Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers richtet und in Schadeinheiten bestimmt wird (§ 3 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 1 S. 1 AbwAG), gilt dies nicht für die Niederschlagsabwasserabgabe. Hier entfällt eine Bewertung der Schädlichkeit und stattdessen wird die Abgabe pauschal bestimmt (§ 7 AbwAG).

Für die pauschalierte Ermittlung der Abgabe wird unterschieden zwischen der Einleitung in eine öffentliche Kanalisation und der Einleitung von befestigten gewerblichen Flächen über eine nichtöffentliche Kanalisation (§ 7 Abs. 1 AbwAG). Der Begriff der öffentlichen Kanalisation ist gesetzlich nicht definiert. Grundsätzlich sind darunter alle offenen und geschlossenen Kanäle zu fassen, die eine Entwässerungsfunktion für die Allgemeinheit wahrnehmen.⁷¹⁸ Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Betreiber und/oder Eigentümer eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist.⁷¹⁹ Alle anderen Kanalisationen sind demnach nichtöffentlich. Insbesondere ist dabei an eine Kanalisation eines Betriebsgrundstücks im Außenbereich eines gewerblichen Unternehmers zu denken.⁷²⁰

Für Einleitungen von befestigten gewerblichen Flächen über eine nichtöffentliche Kanalisation ergibt sich die Abgabengesamtlast aus dem Produkt von Größe der befestigten gewerblichen Fläche multipliziert mit 18 SE (§ 7 Abs. 1 S. 2 AbwAG). Den 18 SE pro Hektar liegen bestimmte normative Annahmen des Gesetzgebers zugrunde, u.a. eine Orientierung an den Schadparameter CSB.⁷²¹

Bei Einleitungen über öffentliche Kanalisationen knüpft die Pauschalierung nicht an die Fläche an, sondern an die Zahl der angeschlossenen Einwohner (§ 7 Abs. 1 S. 1 AbwAG): die anzusetzenden Schadeinheiten betragen 12% der angeschlossenen Einwohner. Dieser Festlegung liegt ebenfalls eine Annahme zugrunde, die maßgeblich an der vermuteten CSB-Belastung des Niederschlagswassers ansetzt.⁷²²

Sowohl die Zahl der angeschlossenen Einwohner, als auch die Größe der befestigten Fläche kann gem. § 7 Abs. 1 S. 3 AbwAG geschätzt werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Niederschlagswasserabgabe i. d. R. dem Einwohnermaßstab folgt; nur in den besonderen Fällen der Einleitung von befestigten gewerblichen Flächen über einen

⁷¹⁸ Vgl. *Berendes* (1995), S. 116.

⁷¹⁹ Vgl. *Köhler/Meyer* (2006), § 7 Rdnr. 22.

⁷²⁰ Vgl. *Köhler/Meyer* (2006), § 7 Rdnr. 23, mit weiteren Beispielen.

⁷²¹ Vgl. *Köhler/Meyer*, (2006), § 7 Rdnr. 28.

⁷²² Vgl. *Köhler/Meyer* (2006), § 7 Rdnr. 28.

nichtöffentlichen Kanal wird ein Flächenmaßstab angewendet. Für die Bemessung wird die Schädlichkeit nicht ermittelt, sondern eine bestimmte CSB-Belastung vermutet. Andere Schadparameter spielen demgegenüber keine Rolle.

3.2.1.3 Abgabegegenstand und Abgabepflichtige

Wie erwähnt, wird die Niederschlagswasserabgabe erhoben für das Einleiten des Niederschlagswassers in ein Gewässer. Abgabepflichtig ist gem. § 9 Abs. 1 AbwAG der Einleiter, also der Betreiber der Kanalisation.⁷²³ An die Stelle des Einleiters dürfen die Länder jedoch gem. § 9 Abs. 2 S. 1 eine Körperschaft des öffentlichen Rechts setzen.⁷²⁴ In Betracht kommen dabei v. a. die Gemeinden, Gemeindeverbände, Landkreise, Bezirke, das Bundesland und die Wasser- und Bodenverbände.⁷²⁵

3.2.1.4 Abwälzbarkeit

Bei der Frage nach der Abwälzbarkeit der Abgabe muss zwischen der „originären“ Abgabepflicht nach § 9 Abs. 1 AbwAG und der Abgabepflicht, die sich durch eine Ausnahmebestimmung der Länder ergibt (gem. § 9 Abs. 2 AbwAG), unterschieden werden. Ersteres bedarf keiner besonderen Regelung der Abwälzbarkeit auf die Anschlussnehmer: Diese richtet sich vielmehr nach dem Satzungsrecht bzw. nach dem privatrechtlichen Vertragsverhältnis.⁷²⁶ Damit tritt die Niederschlagswasserabgabe in diesem Bereich für den angeschlossenen Bürger als Kostenbestandteil der Abwasserbeseitigung in Erscheinung.⁷²⁷ In den Fällen, in denen eine Körperschaft des öffentlichen Rechts anstelle des Einleiters abgabepflichtig wird (wie dies in Bayern, Brandenburg, Berlin und Nordrhein-Westfalen der Fall sein kann), sind die Länder gem. § 9 Abs. 2 S. 3 ermächtigt, die Abwälzbarkeit der Abgabe zu regeln. Nur das Land Berlin hat von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht. Nordrhein-Westfalen verpflichtet die Körperschaften des öffentlichen Rechts, Bayern und Brandenburg stellen es in das Ermessen der Körperschaften des öffentlichen Rechts die Niederschlagswasserabgabe abzuwälzen. Dabei verweisen alle Ländervorschriften auf die Anforderungen des entsprechenden Kommunalabgabengesetzes und auf die Voraussetzung, dass die Abgabe in keinem unangemessenen Verhältnis zur Schädlichkeit des Abwassers stehen darf. Dieses wird jedoch nicht näher beziffert.

3.2.1.5 Abgabefreiheit

Das AbwAG sieht mit § 10 Abs. 1 Nr. 4 zwei Ausnahmen von der Abgabepflicht vor. Zum einen soll die Abgabenlast entfallen, wenn das Entwässerungsgebiet der nichtöffentlichen Kanalisation nicht mehr als insgesamt drei Hektar umfasst. Dieser Schwellenwert besteht aus Gründen der

⁷²³ Vgl. *Berendes*, AbwasserabgabenG, S. 116.

⁷²⁴ Vgl. *Zöllner*, in S/Z/D/K, § 9 Rdnr. 3, 10.

⁷²⁵ Vgl. *Zöllner*, in S/Z/D/K, § 9 Rdnr. 10.

⁷²⁶ Vgl. *Zöllner*, in S/Z/D/K, § 9 Rdnr. 15.

⁷²⁷ Vgl. *Zöllner*, in S/Z/D/K, § 9 Rdnr. 15.

Verwaltungsvereinfachung.⁷²⁸ Zum anderen ist das Einleiten von Niederschlagswasser aus nichtöffentlichen Kanalisationen, welches aus der Fläche von **Schienenwegen der Eisenbahn** stammt, abgabefrei. Diese Ausnahmeregelung wurde vom Gesetzgeber damit begründet, dass der intendierte Anreiz zur aufwendigen Niederschlagswasserbehandlung hier nicht wirken würde. **Dies verstößt aber sowohl gegen den Grundsatz der Kostendeckung, gegen das Verursacherprinzip („gleiche Abgabe für gleiche Schädlichkeit“) als auch gegen das ökonomische Lenkungskonzept der Abgabe, das maßgeblich auf der Zahllast und Einkommenseffekten beruht.**

Darüber hinaus ermächtigt § 7 Abs.2 AbwAG die Länder, weitere Ausnahmen von der Abgabepflicht vorzusehen, v. a. um die Einzelfallgerechtigkeit zu gewährleisten.⁷²⁹ Die Länder haben in unterschiedlichem Umfang von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht. Dabei kommt der Unterscheidung von *Trennsystem* (das Niederschlagswasser wird nicht mit dem übrigen Schmutzwasser vermischt, sondern getrennt gefasst und abgeleitet) und *Mischsystem* eine wichtige Bedeutung zu. Exemplarisch sei hier auf die sächsische Regelung verwiesen. Gem. § 6 des Sächs. Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz, bleibt die Einleitung von Niederschlagswasser auf Antrag abgabefrei, wenn das Niederschlagswasser in einem Trennsystem abgeleitet wird und die Abwasserbehandlungsanlage nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik errichtet und betrieben wird und die Anforderungen des Zulassungsbescheids erfüllt sind. Wird das Niederschlagswasser in einem Mischsystem gefasst und abgeleitet, muss darüber hinaus die Menge und Schädlichkeit so gering gehalten werden, wie dies nach dem Stand der Technik möglich ist. M.a.W.: die Einleiter von Niederschlagswasser in ein Gewässer bleiben auf Antrag abgabefrei, wenn sie die ohnehin bestehenden ordnungsrechtlichen Pflichten der Abwasserbeseitigung einhalten. Die Abgabe dient damit in ihrer landesgesetzlichen Ausprägung ausschließlich der Vollzugsunterstützung und nicht einer darüber hinausgehenden Verhaltenslenkung.

3.2.2 Reformierung oder Abschaffung der Niederschlagswasserabgabe?

Die Niederschlagswasserabgabe an sich ist nicht unumstritten. Im Gegenteil befürworten verschiedene Stimmen aus dem öffentlichem wie dem privaten Sektor die gänzliche Abschaffung der Niederschlagswasserabgabe. Im Zentrum der Diskussion steht die Frage, ob das Erheben einer Niederschlagswasserabgabe noch eine Berechtigung hat.

Zum einen wird unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung des Vollzugs ein Umstieg von der Jahresschmutzwassermenge auf die Jahresabwassermenge befürwortet. Die Konsequenz hieraus wäre, das Niederschlagswasser, das über das Mischsystem abgeleitet wird, nicht mehr getrennt erfasst würde. Eine Niederschlagswasserabgabe würde sich dann bestenfalls auf die abgabenrechtliche Erfassung von über das Trennsystem abgeleiteten Niederschlagswässern beschränken. Im Folgenden soll daher zunächst betrachtet werden, ob ein solcher Schritt im Hinblick auf die Ziele der Abwasserabgabe gerechtfertigt werden kann (Abschnitt 0). Zum anderen wird argumentiert, die Niederschlagswasserabgabe habe etwa aufgrund der weitgehenden Befreiungstatbestände und häufig landesrechtlich gänzliche Befreiung von

⁷²⁸ Vgl. Berendes, AbwasserabgabenG, S. 117.

⁷²⁹ Vgl. Nisipeanu, Abwasserabgabenrecht, S. 138.

Niederschlagswasserableitungen im Trennsystem gänzlich ihre Berechtigung verloren und solle abgeschafft werden. In Abschnitt 3.2.2.2 wird daher geklärt, weshalb die Niederschlagswasserabgabe weiter bestehen soll, eine Reformierung der Ausgestaltung hingegen notwendig ist.

3.2.2.1 Aufhebung der abgabenrechtlichen Trennung von Schmutz- und Niederschlagswasser?

Bisher wird Schmutz- und Niederschlagswasser getrennt veranlagt. Während die getrennte Erfassung im Trennsystem kein Problem darstellt, gestaltet sich die Situation für das Mischsystem komplizierter. Hier wird die Schmutzwassermenge bisher über Probenahmen an Trockenwettertagen gemessen und auf das Jahr hochgerechnet. Das Ergebnis dieser Rechnung wird anschließend von der Gesamtabwassermenge abgezogen umso die Niederschlagswassermenge zu bestimmen. Abweichend von diesem Verfahren bestünde die Möglichkeit, die **Trennung von Schmutzwasser- und Niederschlagswasserabgabe aufzugeben**, und die Frachtermittlung und Veranlagung für Mischsysteme für die Gesamtabwassermenge vorzunehmen. Für Trennsysteme würden sich keine Veränderungen ergeben.

Hierdurch ließe sich nach Nisipeanu (1997a) eine deutliche **Vollzugsvereinfachung** erreichen. Darüber hinaus wäre die „aufwendige Aufteilung der Messgrößen entbehrlich“.⁷³⁰ Weiter heißt es: „Flankiert werden könnte dies durch das Angebot, den (Gesamt-)Abgabebetrag um die pauschal ermittelte Niederschlagswasserabgabe zu reduzieren, sofern das Mischnetz den landesrechtlichen Bestimmungen zur Niederschlagswasserabgabe entspricht, Trennsysteme könnten wie bisher bewertet werden.“⁷³¹

Ein solches Vorgehen erlaubt hingegen nicht mehr, Mischwasserentlastungsereignisse zu erfassen, da die Gesamtabwassermenge am Zulauf der Kläranlagen erfolgt. Es sind jedoch gerade diese Entlastungsereignisse, aus denen eine Gewässerbelastung resultiert. Durch Wegfall der abgaberechtlichen Sanktion der Entlastungsereignisse, wenn diese bisher auch nur pauschaliert erfolgt, würde den Entsorgern ein zweifelhaftes Signal gesendet. So könnten sie, insbesondere in Kombination mit der Messlösung, den zu zahlenden Abgabebetrag dadurch verringern, indem sie die anfallende Abwassermenge über die verstärkte Ableitung unbehandelten Mischwassers über Entlastungsbauwerke reduzieren. Seitens der Behörden wäre ein solches Vorgehen nur schwer aufzudecken und mit einem erheblichen Kontrollaufwand verbunden, der die erreichte Vollzugserleichterung mehr als nur kompensieren würde. Selbst unter Annahme, dass es unter den Entsorgern keine „schwarzen Schafe“ gibt, besteht zumindest keinerlei Anreiz, diese gewässergütebezogenen besonders problematischen Entlastungsereignisse in Häufigkeit und Umfang zu reduzieren. Über eine sinnvoll ausgestaltete Niederschlagswasserabgabe könnte hingegen ein derartiger Anreiz vermittelt werden. Fraglich wäre auch, wie mit Trennsystemen umzugehen wäre, die in Ermangelung eines geeigneten Gewässers im Teileinzugsgebiet letztlich doch an das bestehende Mischsystem abgeschlossen werden – ein Vorgehen, das in der Praxis keineswegs unüblich ist. Eine **Aufgabe der Unterscheidung in Schmutz- und Niederschlagswasser** brächte somit mehr Nach- als Vorteile mit sich und **wird abgelehnt**. Gleichzeitig gilt es jedoch, die Anreizfunktion der Niederschlagswasserabgabe im Rahmen einer

⁷³⁰ Vgl. Nisipeanu (1997a), S. 278.

⁷³¹ Vgl. ebd. S. 278 f.

Novellierung zu effektivieren. Dass Reformbedarf besteht, soll im Weiteren genauer beleuchtet werden.

3.2.2.2 Notwendigkeit einer Niederschlagswasserabgabe

a. Gefährdungspotenzial von Niederschlagswassereinleitungen

Um dem Argument zu begegnen, die Niederschlagswasserabgabe habe ihre Berechtigung verloren, ist zunächst zu zeigen, dass mit dem Niederschlagswassereinleitungen Schadstoffeinträge in die Gewässer erfolgen, deren Reduktion über eine abgabenrechtliche Sanktionierung angereizt werden soll. Die bisherige Erfassung von Niederschlagswasser durch das AbwAG erfolgt vor dem Hintergrund, dass dieses ebenso wie Schmutzwasser, welches bei wirtschaftlichen Aktivitäten entsteht, durch menschliches Zutun – nicht selten erheblich – in seinen Eigenschaften verändert wird. Dieses Zutun besteht in der Versiegelung von Flächen und der Anlagerung von Schmutzfrachten an Regenwasser, etwa in Form von Pkw-Abrieben und Treibstoff-/Motoröl-Resten auf Straßen, Tierfäkalien, Streusalz. Durch Niederschläge werden diese Verunreinigungen abgeschwemmt und über Kanalisationen den entsprechenden Behandlungsanlagen oder unmittelbar den Gewässern zugeführt. Die entsprechenden Schadstofffrachten können etwa in Ballungszentren ohne weiteres dem Verunreinigungsgrad häuslichen Schmutzwassers entsprechen.⁷³² Das Gefährdungspotenzial lässt sich, wie in Tabelle 3-25 dargestellt, in stoffliche und hydraulische Wirkungen auf Gewässer und aquatische Lebensgemeinschaften unterscheiden:

⁷³² Vgl. Kotulla (2005), § 7 Rn. 2.

Tabelle 3-25: Gefährdungspotenzial von Niederschlagswassereinleitungen unter Berücksichtigung der Gewässerempfindlichkeit
(BWK, 2007, S. 6)

Legende:

- nicht relevant
- + relevant
- ++ sehr relevant
- +++ dominierend
- () situationsabhängig

		Akute und verzögerte Wirkung			Langzeitwirkung		
		Hydraulische Einflüsse	Stoffliche Einflüsse (physikal.-chem.)		Morphologische Schädigung	Stoffliche Einflüsse	
Gewässergroße	Lage des Einzugsgebietes	Hydr. Stress/ Geschiebeumlagerung	O ₂ -Defizit	NH ₃ -N Toxizität	Strukturdefizite	Nährstoffe/ Eutrophierung	Akkumulation: Verschlammung/ Schwermetalle/ Xenobiotika
Bäche / kleine Flüsse A _{EO} < 500 km ²	Mittelgebirge (steil)	++ (+)	(+)	(+)	+ (+)	(+)	(+)
	Tiefland (flach)	+ (++)	(++)	(++)	++ (+)	(+)	+ (+)
	gestaut/ staugeregelt	+	+	(+)	(+)	+ (+)	+ (+)
Flüsse / Ströme A _{EO} > 500 km ²	Mittelgebirge (steil)	-	-	-	(+)	(+)	(+)
	Tiefland (flach)	(+)	(+)	-	(+)	(+)	(++)
	gestaut/ staugeregelt	-	(+)	+	(+)	+ (+)	+ (++)

Hydraulische Auswirkungen von Niederschlagswassereinleitungen manifestieren sich über die Fließgeschwindigkeit und Sohlschubspannung. Dementsprechend hängen sie vom Umfang der Einleitungen sowie dem Abfluss und der Morphologie der Gewässer ab. Das Ausmaß der ökologischen Beeinträchtigung wird zusätzlich „von der Häufigkeit und Dauer kritischer Belastungen, der Stabilität von Refugien und dem Wiederbesiedlungspotenzial bestimmt“⁷³³. Kleinere Fließgewässer werden von derartigen Belastungen besonders stark geprägt. Im Fall von größeren Flüssen treten zusätzliche Beeinträchtigungen wie Abwassereinleitungen bei Trockenwetter, von Einträgen aus diffusen Quellen, wie etwa aus der Landwirtschaft, sowie von weiteren Gewässernutzungen beispielsweise durch die Schifffahrt, von Kraftwerken oder zum Zweck des Hochwasserschutzes hinzu. Bei größeren Seen hingegen beschränkt sich die Beeinträchtigung durch Einleitungen aus Regenwasserkanälen oder Mischwasserentlastungsanlagen aufgrund von Niederschlagsereignissen in erster Linie auf die Umgebung der Einleitungsstelle.⁷³⁴ Hinsichtlich der hydraulischen Wirkungen besteht das gewässergütepoltische Ziel darin, den durch Niederschlagswassereinleitungen verursachten hydraulischen Stress weitestgehend zu vermeiden. Das Optimum ist dabei definiert als Wiederherstellung oder Beibehaltung der natürlichen Abflussdynamik⁷³⁵. Stellschrauben zur Minimierung des hydraulischen und morphologischen Stresses, auf die über die entsprechenden Regelungen der Niederschlagswasserabgabe gezielt werden soll, umfassen die Begrenzung des **Umfang und der**

⁷³³ Vgl. *BWK* (2007) S. 8.

⁷³⁴ Vgl. *Krejci et al.* (2004) S. 7.

⁷³⁵ Vgl. *BWK* (2007) S. 8f.

Häufigkeit von Entlastungsereignissen aus Mischsystemen bzw. ggf. verzögerter Abfluss von Niederschlagswasser im Trennsystem.

Die **stofflichen Wirkungen** ergeben sich vorwiegend aus der spezifischen Belastung mit organischen Kohlenstoffverbindungen, Ammonium sowie Feststoffe, sogenannte abfiltrierbare Stoffe (AFS). Letztere fungieren zusätzlich als Träger für partikulär gebundene anthropogene Schadstoffe wie Schwermetalle. Die Auswirkungen auf das aquatische Ökosystem werden lokal in erster Linie von der Dauer und Häufigkeit kritischer Sauerstoffkonzentrationen und toxischer Ammoniakkonzentrationen bestimmt.⁷³⁶ In der Folge erhöhen sich die Konzentration chemischer Substanzen, pathogener Keime und von Bakterien. Temperatur sowie das ästhetische Erscheinungsbild können ebenfalls Veränderungen erfahren.⁷³⁷ Grundsätzlich ist daher eine **schädlichkeitsorientierte Abgabenveranlagung auch für Niederschlagswasser** angezeigt.

b. Reformbedarf

Während die Sinnhaftigkeit der Niederschlagswasserabgabe somit grundsätzlich bestätigt werden kann, bedarf die gegenwärtige Ausgestaltung dennoch einer Anpassung. Neben der bereits angesprochenen grundsätzlichen Kritik an der oft als überflüssig empfundenen und als „Regensteuer“ verkannten Niederschlagsabgabe lassen sich im Kern zwei Problemfelder der Regelung *de lege lata* identifizieren:

(1) Verstoß gegen das Verursacherprinzip als Folge der fiktiven Pauschalierung:

Infolge der pauschalierten Bemessung der niederschlagswasserbezogenen Abgabelast erfolgt 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 Entsigelung bestehender Flächen weitgehend entfallen. Die Hilfskonstruktion, die Schädlichkeit auf Basis der Einwohnerzahl zu bemessen, die mit der relevanten Größe der abflusswirksamen Fläche nur begrenzt verbunden ist, führt zudem dazu, dass Kommunen mit hoher Einwohnerdichte gegenüber solchen mit einer geringen Dichte ungünstig benachteiligt werden.⁷³⁸ Kritisch zu sehen ist auch die fehlende Berücksichtigung des Umstandes, ob Niederschlagswasser über eine Mischwasser- oder Trennkanalisation gesammelt wird, obwohl sich hieraus unterschiedliche Belastungen für die Gewässer ergeben.

(2) Problematische Ausnahmetatbestände als Folge von Abweichungs- und Ausgestaltungs-kompetenzen der Länder:

Die durch § 7 Abs. 2 ermöglichten Ausnahmetatbestände auf der Basis landesrechtlicher Bestimmungen haben teilweise zu einer vollständigen Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe geführt. Unter Einhaltung des hierfür vorausgesetzten Standes der Technik durch das Einleitbauwerk können hierdurch substantielle Schadstofffrachten frei von

⁷³⁶ Vgl. ebd., S. 10 f.

⁷³⁷ Vgl. Krejci et al. (2004), S. 7.

⁷³⁸ So der Vorwurf von Kotulla (2005), § 7 Rn. 8.

jeglicher Abgabelast in die Gewässer gelangen.⁷³⁹ Konkret ist zu bemängeln, dass die wesentlichen landesrechtlichen Voraussetzungen keine eigenständigen, zusätzlichen Pflichten für den Betreiber gegenüber den Genehmigungsvoraussetzungen für den Bescheid darstellen. Eine Befreiung folgt also im Rahmen der ohnehin einzuhaltenden ordnungsrechtlichen Vorgaben automatisch, sofern ggf. der Formalie eines Antrags genügt wird. Die Uneinheitlichkeit und Unübersichtlichkeit der zahlreichen landesrechtlichen Bestimmungen (dazu die Übersicht in Anhang 3) hat im Praxis-Begleitkreis zu dem Vorschlag geführt, in diesem Bereich eine bundeseinheitliche Regelung vorzusehen. Ein solcher Schritt könnte zugleich den in der rechtswissenschaftlichen Literatur beanstandeten Konflikt zwischen Wasser- und Abgaberecht auflösen, der in einer möglichen fehlenden wasserrechtlichen Anerkennung der abgaberechtlichen Ausnahmetatbestände gesehen wird.⁷⁴⁰ Kritisiert wird schließlich auch, dass infolge des Abstellens der Ausnahmetatbestände auf das Einhalten des Standes der Technik ein Anreiz entsteht, Investitionen in Niederschlagswasserbehandlungsmaßnahmen unnötig stark zu konzentrieren. Anstelle einer Verteilung der Investitionsmittel auf mehrere drängende Sanierungsfälle würden die Mittel somit auf einige wenige Maßnahmen beschränkt, um dort den Stand der Technik zu erreichen und somit in den Genuss der Ausnahmeregelung zu kommen.⁷⁴¹

3.2.3 Mögliche Ausgestaltung einer verursachergerechteren Niederschlagswasserabgabe

In einem ersten Schritt ist zu bestimmen, welche Niederschlagswassereinleitung zukünftig abgabenrechtlich erfasst werden soll und welche abgabefrei bleiben kann. Hinsichtlich der mit dem Niederschlagswasser abgeleiteten Schadstoffe sowie analog zu den Regelungen der Abfallwirtschaft⁷⁴² bietet sich die in Abbildung 3-19 dargestellte Hierarchie an:

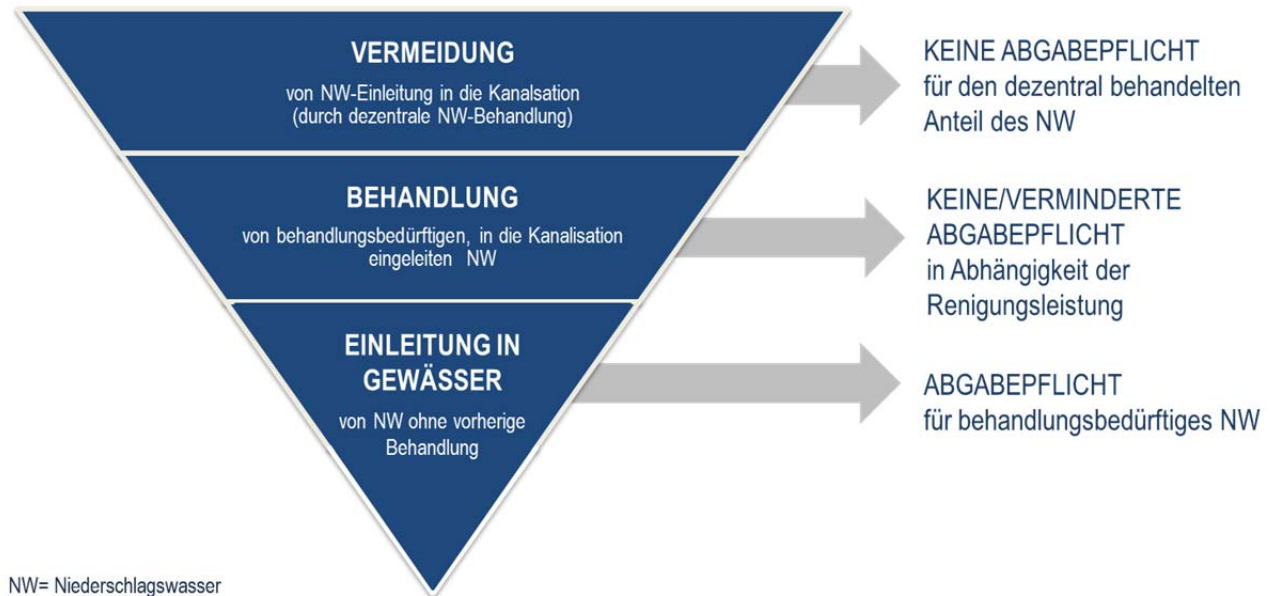
⁷³⁹ Vgl. *Gawel/Köck et al.* (2011), S. 192.

⁷⁴⁰ So *Nisipeanu* (1997a), S. 151.

⁷⁴¹ So *Nisipeanu* (1997a) S. 152.

⁷⁴² Vgl. § 6 KrWG.

Abbildung 3-19: Hierarchie zum (abgabenrechtlichen) Umgang mit Niederschlagswasser
(Eigene Darstellung)



Demzufolge ist Niederschlagswasser vorrangig dezentral zu behandeln, sofern dies unter Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse wie beispielsweise der hydrogeologischen Grundlagen (insbesondere Bodendurchlässigkeit, Grundwasserstand, Flurabstand), der wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z. B. Wasserschutzzonen, Hochwasserschutz) oder dem Belastungsgrad des Niederschlagswasserabflusses in Abhängigkeit der Herkunftsfläche sinnvoll möglich ist. Ist dies nicht möglich, sollte in die Kanalisation eingeleitetes (behandlungsbedürftiges) Niederschlagswasser vor Einleitung in ein Gewässer einer Behandlung unterzogen werden. Die Einleitung von behandlungsbedürftigen Niederschlagswasser in Gewässer ohne vorgeschaltete Reinigungs- und Behandlungsmaßnahmen ist möglichst gänzlich zu unterlassen.

Zur Durchsetzung dieser Hierarchie gilt es die Niederschlagswasserabgabe anzupassen und verursachergerecht(er) auszugestalten. Dem Gesetzgeber stehen zu diesem Zweck zwei Stellschrauben zur Verfügung:

- (1) Die *Umstellung des Bezugsmaßstabes*, nach dem die Niederschlagswasserabgabe bemessen wird (Abschnitt 3.2.3.1), sowie
- (2) die *Neuregelung der Befreiungstatbestände*, nach denen Abgabepflichtige von der Niederschlagswasserabgabe ganz oder teilweise befreit werden können (Abschnitt 3.2.3.2).

Wie eine solche Novellierung mittels der genannten Stellschrauben im Einzelnen aussehen sollte, wird im Weiteren ausgeführt.

3.2.3.1 Verursachergerechte Bemessung

Eine verursachergerechte Bemessung der Abgabe für Niederschlagswasser nach einem Wirklichkeitsmaßstab würde eine Erfassung der Niederschlagsmengen nach Umfang und Schädlichkeit erfordern. Dennoch kann versucht werden, die pauschalierte Regelung möglichst verursachergerecht auszugestalten. Da dies gegenwärtig aus den beschriebenen technischen und

wirtschaftlichen Gründen jedoch nicht möglich ist, kommt lediglich eine pauschalierte Erhebung nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab in Frage⁷⁴³. Unter Lenkungs Gesichtspunkten fragt sich, welcher Wahrscheinlichkeitsmaßstab derjenige ist, der den größtmöglichen Anreiz einer Verringerung güterelevanter Einträge in Gewässer bietet. Entscheidend für die Gewässergüte sind sowohl Belastung als auch Umfang des eingeleiteten Niederschlagswassers; entsprechend sind beide Aspekte auch für die Wahl eines geeigneten Wahrscheinlichkeitsmaßstabs zu berücksichtigen:

Die **Belastung** des über die Kanalisation abgeleiteten Niederschlagswassers hängt, im Unterschied zum Schmutzwasser, das anthropogen gesteuert wird, von ganz verschiedenen und teilweise nicht beeinflussbaren Faktoren ab, wie beispielsweise von

- der Häufigkeit und Abfolge von Niederschlagsereignissen,
- der Dauer und Ausmaß des Niederschlagsereignisses,
- der Vorbelastung der benetzten Flächen beispielsweise durch Luftverunreinigungen,
- der Korrosion des verwendeten Materials zur Bebauung/Versiegelung der bebauten abflusswirksamen Fläche,
- der Nutzungsintensität (z. B. starke Beanspruchung durch Straßenverkehr) und -art der Fläche (z. B. Metalldächer),
- der Verdunstungsquote und Versiegelungsgrad des Geländes,
- der Verschmutzung und ggf. erfolgten Reinigung des Geländes vor Niederschlägen,
- der Verwendung von Streusalz zur Verkehrssicherung bei Eis und Schnee.

Demgemäß kann Niederschlagswasser bezüglich der einzelnen Parameter des § 3 AbwAG Belastungen in sehr unterschiedlichem Umfang aufweisen.⁷⁴⁴ Gegenwärtig werden die Schadeinheiten als Bemessungsgrundlage für den Umfang der Niederschlagswassersabgabe ausschließlich an einem unterstellten CSB-Gehalt von 100 mg/l Niederschlagswasser bemessen⁷⁴⁵. Vor dem Hintergrund nicht unwesentlicher Gewässereinträge von Schwermetallen und anderen Mikroschadstoffen, aber auch Stickstoff und Phosphor über das Niederschlagswasser⁷⁴⁶ müsste bei einer verursachergerechten Bemessung überlegt werden, ob die Berechnung der Schadeinheiten nicht sinnvollerweise **auf weitere Parameter erweitert** werden kann. Entsprechende Überlegungen sind anzuschließen.

Alternativ stellt sich die Frage nach **Kategorisierung der Flächennutzung entsprechend ihrer Schädlichkeit**, wie dies schon in einschlägigen Regelwerken (vgl. Tabelle 3-26) erfolgt.

⁷⁴³ Vgl. Köhler (1999), Rn. 2 zu § 7.

⁷⁴⁴ Vgl. ebd. Rn. 2 zu § 7.

⁷⁴⁵ Vgl. bspw. Roth (1991), S. 44.

⁷⁴⁶ Vgl. bspw. UBA (2002); Borhardt (1992); Geiger (1990); Winter (1988); Harremoes/Johansen (1985); Krauth/Stolz (1985); Goettle (1978); Krauth (1971).

Tabelle 3-26: Belastung des Regenabflusses in Abhängigkeit von der Herkunftsfläche (F)
(gekürzt nach DWA, 2007)

Belastung aus der Fläche	
Flächen- verschmutzung	Beispiele
gering	Gründächer, Gärten, Wiesen und Kulturland mit möglichem Regenabfluss in das Entwässerungssystem
	Dachflächen und Terrassenflächen in Wohn- und vergleichbaren Gewerbegebieten
	Rad- und Gehwege außerhalb des Spritz- und Sprühhakenbereichs von Straßen (Abstand über 3 m)
	Hofflächen und Pkw-Parkplätze ohne häufigen Fahrzeugwechsel in Wohn- und vergleichbaren Gewerbegebieten
	wenig befahrene Verkehrsflächen (bis zu 300 Kfz/24h) in Wohn- und vergleichbaren Gewerbegebieten, z. B. Wohnstraßen
mittel	Straßen mit 300 bis 5000 Kfz/24h, z. B. Anlieger-, Erschließungs-, Kreisstraßen
	Hofflächen und Pkw-Parkplätze ohne häufigen Fahrzeugwechsel in Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten
	Straßen mit 5000 - 15000 Kfz/24h, z. B. Hauptverkehrsstraßen
stark	Pkw-Parkplätze mit häufigen Fahrzeugwechsel, z. B. von Einkaufszentren
	Straßen und Plätze mit starker Verschmutzung, z. B. durch Landwirtschaft, Fahrunternehmen, Reiterhöfe, Märkte
	Straßen über 15000 Kfz/24h, z. B. Hauptverkehrsstraßen mit überregionaler Bedeutung, Autobahnen
	stark befahrene Lkw-Zufahrten in Gewerbe-, Industrie oder ähnlichen Gebieten z. B. Deponien
	Lkw-Park- und Stellplätze

Auch in landesrechtlichen Vorschriften finden sich schädlichkeitsbezogene Kategorisierungen des Niederschlagswasserabflusses wie nachstehend in Tabelle 3-27 am Beispiel der Regelung aus Nordrhein-Westfalen verdeutlicht:

Tabelle 3-27: Belastung des Niederschlagswasserabflusses
(MUNLV 2004)

Legende: Grad der Belastung

- + gering
- ++ mittel
- +++ hoch

Herkunfts- bereich des Niederschlagsabflusses		Art der zu erwartenden Belastung				
		Mineralöl- Kohlen- wasser- stoffe	Sauerstoffzehrende Substanzen, Nährstoffe		Schwermetalle, organische Schadstoffe	
			partikulär	gelöst	partikulär	gelöst
Kategorie I: Unbelastetes (= unverschmutzes) Niederschlagswasser						
	Fuß-, Rad- und Wohnwege					
	Sport- und Freizeitanlagen					
	Hofflächen (ohne Kfz-Verkehr) in Wohngebieten, wenn Fahrzeugwaschen dort unzulässig					
	Dachflächen in Wohn- und Mischgebieten (keine Metaldächer)					
	Garagenzufahrten bei Einzelhausbebauung					
Kategorie II: Schwach belastetes (= gering verschmutztes) Niederschlagswasser						
	Dachflächen in Gewerbe- und Industriegebieten (keine Metaldächer)			ortsspezifisch		
	Befestigte Flächen mit schwachem Kfz-Verkehr (fließend und ruhend z.B. Wohnstraßen mit Park- und Stellplätzen; Zufahrten zu Sammelgaragen; sonstige Parkplätze, soweit nicht die Voraussetzungen der Kategorie III vorliegen.	+		+		

Zwischengemeindliche Straßen- und Wegeverbindungen	++			+	
Einkaufsstraßen, Marktplätze, Flächen, auf denen Freiluftveranstaltungen stattfinden		++	+		
Hof- und Verkehrsflächen in Mischgebieten, Gewerbe- und Industriegebieten mit geringem Kfz-Verkehr, keinem Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und keinen sonstigen Beeinträchtigungen der Niederschlagswasserqualität	++			+	+
Landwirtschaftliche Hofflächen, soweit nicht unter Kategorie III aufgeführt	+	+	+		
Start- und Landebahnen von Flughäfen ohne Winterbetrieb (Enteisung)					+
Kategorie III: Stark belastetes (= stark verschmutztes) Niederschlagswasser					
Flächen, auf denen mit wassergefährdenden Stoffen i.S. des §19g Abs. 5 WHG umgegangen wird, z.B. Lager-, Abfüll- und Umschlagplätze für diese Stoffe	+++	+	+++	+++	+++
Flächen, auf denen mit Jauche und Gülle, Stallung oder Silage umgegangen wird, z.B. Lager-, Abfüll- und Umschlagplätze als Dauerparkplätze mit häufiger Frequentierung		+++	+++		
Flächen mit starkem Kfz-Verkehr (fließend und ruhend), z.B. Hauptverkehrsstraßen, Fernstraßen sowie Großparkplätze als Dauerparkplätze mit häufiger Frequentierung	++			++	+
Hof- und Verkehrsflächen in Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten, soweit nicht unter Kategorie II fallend	++	+	+	+	+
Flächen mit großen Tiersammlungen, z.B. Viehhaltungsbetriebe, Reiterhöfe, Schlachthöfe, Pelztierfarmen	+	+++	+++		
Start- und Landebahnen von Flughäfen im Winterbetrieb (Enteisung) sowie Flächen, auf denen eine Betankung oder Enteisung oder Wäsche der Flugzeuge erfolgt	+++		+++	+	+
Befestigte Gleisanlagen			++		+++
Verkehrsflächen von Abwasserbehandlungs- und Abfallentsorgungsanlagen (z.B. Deponiegebäude, Umschlaganlagen, Kompostierungsanlagen, Zwischenlager)	+	++	++	++	++
Flächen zur Lagerung und Zwischenlagerung industrieller Reststoffe und Nebenprodukte, von Recyclingmaterial, Asche	+	+	+	++	++

Kategorisierungen dieser Art könnten herangezogen werden, um eine gezieltere Auswahl der Maßnahmen zur Behandlung von Niederschlagswasser zu ermöglichen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass seitens des Gesetzgebers bundeseinheitlich ein Maßnahmenkatalog zur Niederschlagswasserbehandlung aufgestellt werden soll. Vielmehr sollte die Behandlungsbedürftigkeit, die Möglichkeit dezentraler und zentraler Behandlungsmaßnahmen sowie die Auswahl geeigneter Maßnahmen stets nach Maßgabe der jeweiligen lokalspezifischen Gegebenheiten erfolgen.

Die **eingeleitete Menge** des Niederschlagswassers hängt neben Häufigkeit, Intensität und Dauer von Regenereignissen sowie der bestehenden Ausgestaltung der Kanalisation insbesondere von der Größe der abflusswirksamen, bebauten und befestigten Fläche sowie deren Versiegelungsgrad ab, der durch den mittleren Abflussbeiwert geprägt wird. Als Orientierung für den Versiegelungsgrad können die von *Stier et al.* (2003) in Tabelle 3-28 in Abhängigkeit der Bebauungsart dargestellten Abflussbeiwerte dienen.

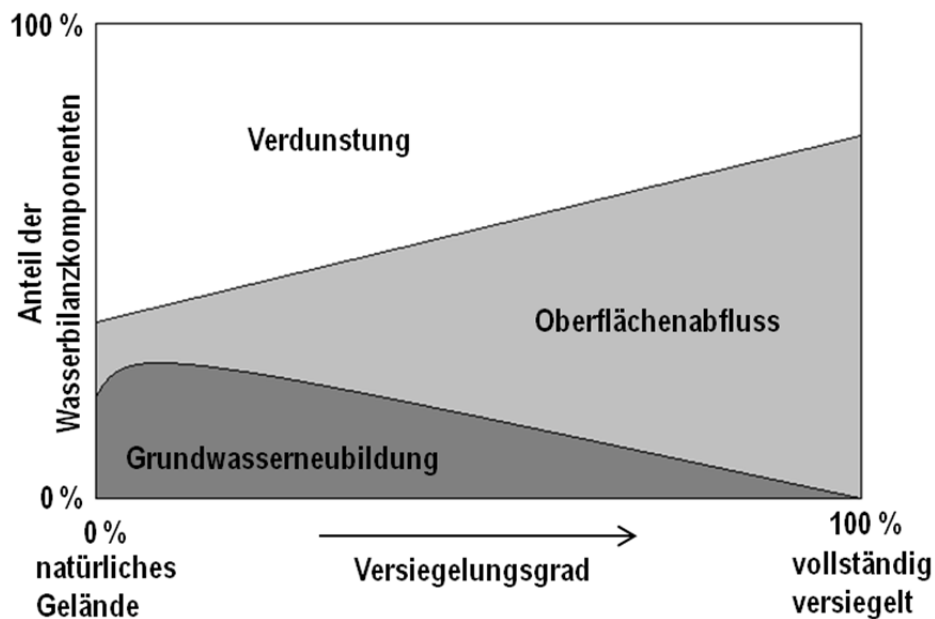
Tabelle 3-28: Abflusswerte in Abhängigkeit der Bebauungsart

(Stier et al. 2003, Imhoff et al. 2007)

Bebauungsart	Abflussbeiwert
Sehr dicht	0,7 bis 0,9
Dicht	0,5 bis 0,7
Geschlossen	0,4 bis 0,5
Weitläufig (Außenbereiche)	0,2 bis 0,3
Unbebaut (Grünanlagen, gartenreiche Außenviertel)	0,05 bis 0,1

Es ergeben sich also hinsichtlich des Ausmaßes der Flächenversiegelung und des Ausmaßes der Bebauung verschieden geprägte Gebiete.⁷⁴⁷ Grundsätzlich wird ein möglichst geringer Versiegelungsgrad befürwortet, da dies den Oberflächenabfluss zugunsten erhöhter Verdunstung und vermehrter Grundwasserneubildung reduziert (vgl. Abbildung 3-20).

Abbildung 3-20: Qualitative Änderung der Wasserbilanz einer Fläche in Abhängigkeit vom Versiegelungsgrad
(LfU BW 2005, DWA 2007)



Ein reduzierter Oberflächenabfluss bietet den Vorteil, dass bei direkter Einleitung in Gewässer die gerade für kleine Fließgewässer problematische hydraulische und schadstoffbezogene Gewässerbelastung verringert werden kann. Sofern abfließendes Niederschlagswasser zunächst einer Behandlungsanlage zugeführt wird, können durch die hydraulische Entlastung der Kanalisation und Kläranlagen vom zuständigen Entsorger Kosten gespart werden. Des Weiteren wirkt sich ein hoher Verdunstungsgrad aufgrund des damit verbundenen kühlenden Effekts und einer höheren Luftfeuchtigkeit positiv auf das Stadtklima aus. Entsprechende Erkenntnisse haben auch Eingang in die Novellierung des WHG im Jahr 2009 gefunden. So wird nach § 55 Abs. 2 WHG seit dem 1. März 2010 für die ortsnahe Beseitigung von Niederschlagswasser der Versickerung und Verrieselung Vorrang vor der direkten oder der Einleitung über eine Kanalisation „ohne Vermischung mit Schmutzwasser“⁷⁴⁸ in ein Gewässer gewährt.⁷⁴⁹

⁷⁴⁷ Vgl. Holländer et al. (2013), S. 66.

⁷⁴⁸ Die Bestimmung des § 55 Abs. 2 WHG stellt eine Soll-Vorschrift vor, die nach Wortlaut der Bestimmung einzuhalten ist „soweit dem weder wasserrechtliche noch sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften noch wasserwirtschaftliche Belange entgegenstehen“. Den Landesbehörden wird insofern ein gebundener Ermessensspielraum eingeräumt unter bestimmten Voraussetzungen die Ableitung des Niederschlagswassers über Mischwasserkanäle und Zuführung in eine Kläranlage weiterhin zu erlauben; vgl. hierzu bspw. Lauer (2011), S. 16.

⁷⁴⁹ Vgl. LfU Bw (2005), S. 3.

Unter Anwendung des Gebots der Eignung,⁷⁵⁰ welches besagt, die unter wirtschaftlich tragbarem Aufwand geschätzte Niederschlagsmenge solle der wirklichen Inanspruchnahme möglichst nahe kommen, bietet sich somit ein Flächenmaßstab an. So ist es wahrscheinlich, dass umso mehr Niederschlagswasser aufgefangen und in die Kanalisation eingeleitet wird, desto größer und stärker versiegelt die bebaute oder befestigte Fläche ist. Idealerweise wäre ein solcher Flächenmaßstab zusätzlich aus den oben genannten Vorteilen mit Anreizen zur Reduktion des Versiegelungsgrad zu versehen⁷⁵¹.

Dieser Logik folgt bereits das Kommunalabgaben- und kommunale Satzungsrecht, das zwar in erster Linie dem Ziel der Kostendeckung folgt, statt gewässergütepolitischen Beweggründen. Dennoch sollen auch nach Maßgabe der Kommunalabgabengesetze (KAG) der Länder durch die Abwasserbeseitigungspflicht entstehenden Kosten möglichst verursachergerecht auf die Nutzer, also die Anschlussnehmer, umgelegt werden.

Um eine verursachergerechtere Bemessungsgrundlage für die Niederschlagswasserabgabe einzuführen, wäre somit zu überlegen, diese ähnlich den kommunalen Entgeltregelungen flächenbezogen zu gestalten. Daher sollen im Folgenden zunächst die entsprechenden Regelungen vorgestellt und anschließend Empfehlungen für die Reform der Niederschlagswasserabgabe daraus abgeleitet werden.

Im Bereich der kommunalen Abwasserentgelte hat sich mittlerweile ein gesplitteter Tarif gegen einen Einheitstarif weitgehend durchgesetzt,⁷⁵² der als hinsichtlich Gebührengerechtigkeit und Transparenz, fehlender Anreizwirkung zur Entsiegelung von Flächen sowie Verstoßes gegen Gleichbehandlungs- und Äquivalenzprinzip seit langem in der Kritik steht. Das bedeutet, dass nicht mehr, wie in der Vergangenheit üblich, ein einheitliches Entgelt für die Beseitigung von Schmutz- und Niederschlagswasser erhoben, sondern die Entgelte für Schmutz- und Niederschlagswasser gesondert berechnet werden sollen. Die Erhebung eines Einheitstarif ist in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen⁷⁵³ sowie Sachsen-Anhalt sogar gänzlich unzulässig.⁷⁵⁴ Dabei errechnet sich das Entgelt für die Niederschlagswasserentgelt in aller Regel nach der abflusswirksam versiegelten Fläche der an das öffentliche Entwässerungssystem angeschlossenen Grundstücke⁷⁵⁵:

Formel zur Berechnung des kommunalen Niederschlagswasserentgelt

(Holländer et al. 2013)

$$\text{Niederschlagswasserentgelt [€/m}^2\text{]} = \frac{\text{Anteil NW an den ansatzfähige Kosten der Abwasserbeseitigung}}{\text{abflusswirksam befestigte Fläche [m}^2\text{]}}$$

⁷⁵⁰ Vgl. die Ausführung zum Gebot der Eignung bei *Brüning*, in Driehaus, KAG, § 6 Rn. 374.

⁷⁵¹ Vgl. hierzu im folgenden Abschnitt die Ausführung über die Einführung eines Gewichtungsfaktoren in Abhängigkeit des Versiegelungsgrad analog zur Möglichkeit nach Kommunalabgaben- und Satzungsrecht.

⁷⁵² Vgl. *DWA* (2012a) S. 24 f., *Tillmanns* (2003).

⁷⁵³ Es sei denn der Anteil der Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung ist vernachlässigbar gering (weniger als 15 Prozent der Gesamtkosten), vgl. *Driehaus* zu A 11b - Anwendung des Sächsischen KAG.

⁷⁵⁴ Vgl. VGH Mannheim, U. v. 11.03.2010; BayVGH, U. v. 30.03.2003 und v. 17.02.2005, hanseWasser (o. J.), HessVGH, U. v. 02.09.2009, OVG Lüneburg, U. v. 22.9.1989, OVG Münster U. v. 18.12.2007, und *Brüning* in *Driehaus* zu § 6 Rn. 707.

⁷⁵⁵ Vgl. hierzu *Holländer* (2013), S. 67, *Stein/Ghaderi* (2009); *Statistisches Bundesamt* (o. J.).

Unter abflusswirksam versiegelter Fläche ist dabei die be- oder überbaute und folglich für Niederschlagswasser undurchlässige Fläche zu verstehen.⁷⁵⁶ Die Erfassung der versiegelten Anteile privater Grundstücksflächen erfolgt weitestgehend durch Selbstveranlagung der Anschlussnehmer.⁷⁵⁷ Erfüllen Grundstücksbesitzer ihre Informationspflicht nicht, wird dem Entsorger freigestellt die betreffende Fläche zu schätzen⁷⁵⁸. Bei der Umlage der Entwässerungskosten auf die Eigentümer anliegender Grundstücke dürfen anfallende Kosten für die Niederschlagswasserbeseitigung von öffentlichen (Verkehrs-) Flächen nicht veranlagt werden, da in diesem Fall der Straßenbaulastträger als Anschlussnehmer entgeltspflichtig ist. Der Gemeindeanteil ist demzufolge entweder vom Gesamtaufkommen des Entgelts oder von der Summe der Bemessungsgrundlage, sprich der versiegelten abflusswirksamen Fläche, abzuziehen.⁷⁵⁹

Den Kommunen ist es weiterhin freigestellt, bei Anwendung des Flächenmaßstabs die anzusetzende be- und überbaute Fläche nach Versiegelungsgrad zu gewichten. Der Einsatz wasserdurchlässiger Materialien oder die Begünstigung dezentraler Versickerung auf dem eigenem Grundstück reduziert die öffentlich zu beseitigende Niederschlagsmenge. Dies kann durch entsprechende Gewichtungsfaktoren bei der Ermittlung der abflusswirksam versiegelten Fläche berücksichtigt werden.⁷⁶⁰ Sofern ein Gewichtungsfaktor in der jeweiligen kommunalen Entgeltberechnung zur Anwendung kommt, beschränkt sich die Anzahl der Ausprägungen häufig auf zwei (Faktor 1 und Faktor 0,5) bis drei (Faktor 1, Faktor 0,5 und Faktor 0) und ist an die Verwendung bestimmter Materialien (Beton, Asphalt, Pflaster, Rasengittersteine, Fugenpflaster, Sichersteinen, Nass- und Gründächer etc.) oder den Einbau und Nutzung von Speicher- und Versickerungssystemen (Zisternen mit und ohne Überlauf in die öffentliche Kanalisation, Muldenversickerung, Rigolenversickerung, Sickerschacht, etc.) gebunden. Die Verwendung der Gewichtungsfaktoren sei an einem Beispiel verdeutlicht.

Es soll die versiegelte abflusswirksame Fläche des in Abbildung 3-21 dargestellten Haushalts berechnet werden. Dabei kommen die folgenden Gewichtungsfaktoren zur Anwendung:

- **Faktor 1,0** für wasserundurchlässige Materialien wie Beton, Asphalt, Pflaster o.ä.,
- **Faktor 0,5** für teilversiegelte Flächen mit einem Abflussbeiwert zwischen 0,5 und 0,9 zum Beispiel Grün- und Nassdächer; Flächen mit Versickerungssystemen (Muldenversickerung, Rigolenversickerung, Sickerschacht) mit Notüberlauf,
- und **Faktor 0,0** für Rasengittersteine, spezielles Versickerungspflasterung; Versickerungssysteme ohne Notüberlauf.

⁷⁵⁶ Vgl. Köhler (1999), Rn. 22 zu § 7.

⁷⁵⁷ Vgl. Austen et al. (2000), S. 84.

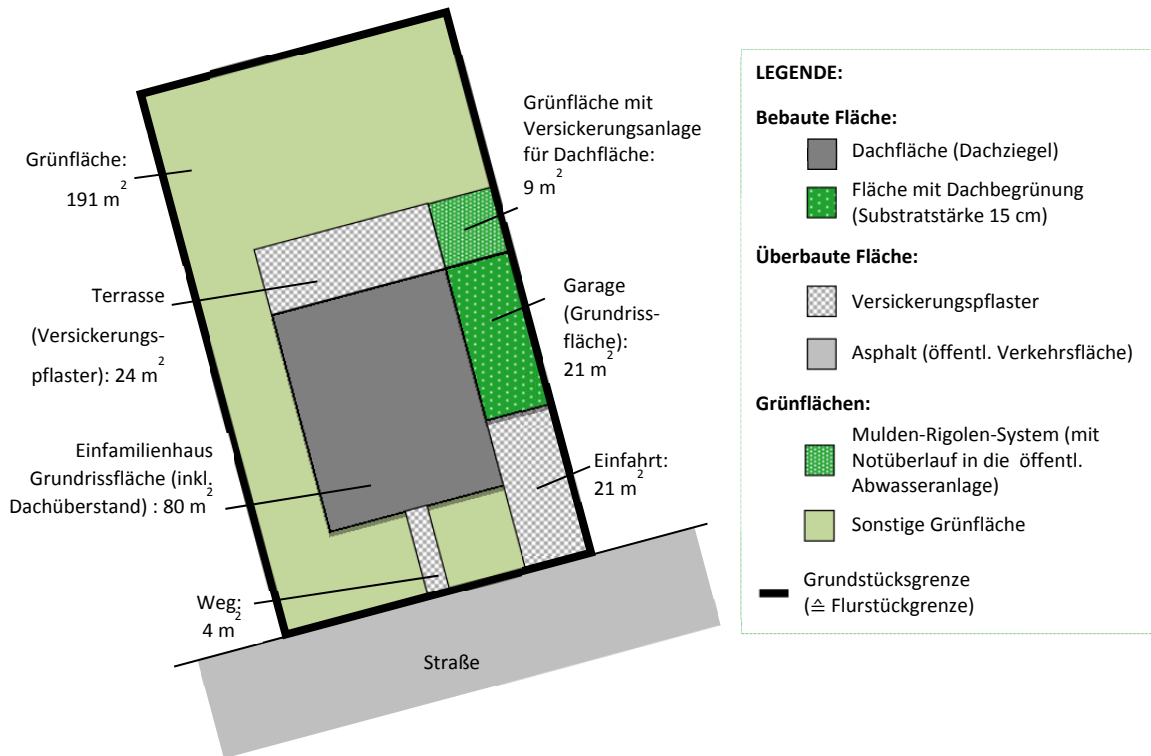
⁷⁵⁸ Vgl. Albrod/Schulz (2010).

⁷⁵⁹ Vgl. Bautzmann (2004).

⁷⁶⁰ Vgl. Mangold (2011), S. 30; Geylet et al. (2012); Brüning, in Driehaus, KAG, § 6 Rn. 388 ff.

Abbildung 3-21: Beispielgrundstück für die Ermittlung der versiegelten abflusswirksamen Flächen unter Anwendung von Gewichtungsfaktoren
(verändert nach Holländer et al. 2013)

Beispielhaushalt



Zunächst werden die nach Beschaffenheit verschiedenen be- und überbauten Teilflächen ermittelt. In einem zweiten Schritt werden diese Teilflächen je nach ihrer Beschaffenheit mit dem zugehörigen Gewichtungsfaktor multipliziert und anschließend addiert. So ergibt sich eine gewichtete versiegelte abflusswirksame Gesamtfläche von 75 m² gegenüber einer abflusswirksamen versiegelten Gesamtfläche von 150 m² (vgl. Tabelle 3-29). Aufgrund der Verwendung versickerungsbegünstigender Materialien muss der Haushalt somit nur für 50% seiner be- und überbauten Fläche ein Niederschlagswasserentgelt entrichten.

Tabelle 3-29: Beispielberechnung der gewichteten abflusswirksam versiegelten Fläche
(Eigene Darstellung)

Flächenart	Fläche in m ²	Gewichtungs-faktor	Gewichtete Fläche in m ²
Dachfläche (mit Anschluss an eine Versickerungsanlage)	80	0,5	40
Terrasse, Einfahrt und Weg (Versickerungspflaster)	(24+21+4=) 49	0,5	24,5
Garage (Gründach)	21	0,5	10,5
Summe	150		75

Für eine Reform der Niederschlagswasserabgabe wird die Einführung einer flächenorientierten Bemessungsgrundlage analog dieser Regelungen zur Bemessungsgrundlage kommunaler Entgelte für die gesamte Niederschlagswasserabgabe, also sowohl für nicht-öffentliche als auch öffentliche Kanalisationen, empfohlen:⁷⁶¹

- (1) Für **gewerbliche bzw. industrielle Einleitungen** über eine nicht-öffentliche Kanalisation findet seit dem Einbezug dieser Abgabepflichtigen in die Niederschlagswasserabgabe durch die 2. Novellierung des AbwAG der Flächenmaßstab Anwendung. Bemessungsgrundlage ist gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 der volle Hektar bebaute oder befestigte Fläche. Eine Änderung dieser Bestimmung⁷⁶² ist nicht notwendig.⁷⁶³
- (2) Die **Regelung für öffentliche Kanalisationen**, die bisher nach § 7 Abs. 1 S. 1 auf die angeschlossenen Einwohner abstellt, ist dagegen anzupassen. Als Bemessungsgrundlage für eine kommunale Abgabe auf Niederschlagswasser wird der volle Hektar bebaute oder befestigte Fläche vorgeschlagen.

So wurde die pauschalierte Bemessung der Niederschlagswasserabgabe zu einer Zeit in das AbwAG aufgenommen, zu der es aufgrund mangelnder Technologien nicht machbar war, auf einen Flächenmaßstab abzustellen. Vor dem Hintergrund der heutigen technischen Möglichkeiten zur Flächenerfassung etwa über Geoinformationssysteme (GIS) kann dieser Maßstab jedoch als nicht mehr zeitgemäß eingestuft werden. So benachteiligt er nicht nur Kommunen mit einer hohen Einwohnerdichte⁷⁶⁴ unsachgemäß, sondern lässt gleichzeitig eine Lenkungsfunktion vermissen, da für den kommunalen Abgabepflichtigen die in seinem Entwässerungsgebiet ansässigen Einwohner kein Gegenstand lenkender Einflussnahme sein können. Nicht zuletzt kommt ein Einwohnermaßstab der wirklichen Einleitungsmenge weit weniger nahe als ein Flächenmaßstab. So ist nicht damit zu rechnen, dass umso mehr Niederschlagswasser aufgefangen und in die Kanalisation eingeleitet wird, je mehr natürliche Personen auf der veranlagten Fläche wohnhaft sind.⁷⁶⁵ Auch die Schadstoffbelastung des Niederschlagswassers korreliert nicht mit der Einwohnerzahl. Hingegen besteht ein Zusammenhang zwischen be-/überbauter Fläche und der Belastung des abgeleiteten Niederschlagswassers, da der Großteil der Belastung aus dem Abtrag von Verunreinigungen von den benetzten Fläche resultiert (vgl. Abschnitt 3.2.3.1). Insofern würde bei einer Umstellung auf den Flächenmaßstab die grundsätzliche Ausrichtung der Abwasserabgabe an der Schädlichkeit des Abwassers gestärkt.

Für einen Flächenmaßstab spricht ferner, dass viele kommunale Abgabepflichtige bereits über Erfahrungswerte im Umgang mit diesem Maßstab verfügen, da durch das Erheben eines gesplittetes Entgelt die Daten über die privaten wie öffentlichen abflusswirksam versiegelten Flächen des Einzugsgebiets bereits vorliegen. Allen übrigen Kommunen sollte es ebenfalls unter vertretbarem Aufwand möglich sein, entsprechende Flächendaten zu ermitteln. Die technischen Möglichkeiten

⁷⁶¹ Im Grundsatz wohl ebenso *Palm et al.* (2012), S. 1055.

⁷⁶² Folglich soll auch die bestehende Abgabebefreiung von Flächen von weniger als drei Hektar beibehalten werden.

⁷⁶³ Diese Regelung wäre somit lediglich dann anzupassen, wenn im Zuge der weiteren Überprüfung der Schädlichkeit von Niederschlagswasser zusätzliche Parameter für die Berechnung der SE je Hektar herangezogen werden sollen, wie in Abschnitt 3.3.1 angesprochen. Alternativ könnte sich wiederum die Bemessung der SE an der Flächenschädlichkeit nach Nutzung(sart) orientiert werden; vgl. *DWA* (2007) S. 29.

⁷⁶⁴ Vgl. *Kotulla* (2005), § 7 Rn. 8; *Köhler* (1999), Rn. 18 zu § 7.

⁷⁶⁵ Vgl. *Köhler* (1999), Rn. 15 zu § 7.

zur Flächenerfassung über GIS bestehen bereits seit geraumer Zeit und ihre Anwendung ist weit verbreitet.

Während öffentliche Flächen in jedem Fall unter Einsatz geeigneter Technik ermittelt werden sollten, um den behördenseitigen Kontrollaufwand hinsichtlich der Verlässlichkeit der Daten nicht unverhältnismäßig zu erhöhen, kann für die Bestimmung des privaten Anteils weiterhin die Eigenveranlagung der Grundstücksbesitzer bzw. fundierter Schätzung dieser Flächen durch den Entsorger gestattet werden.

Um der zunehmenden Flächenversiegelung zu begegnen wird ferner vorgeschlagen, die Möglichkeit der Gewichtung der bebauten und befestigten Fläche nach Versiegelungsgrad zu gewähren. Es sollte den Ländern überlassen werden, die konkrete Ausgestaltung entweder selbst zu übernehmen oder die Regelungsbefugnis auf die lokale Ebene zu verlagern, um den teilweise örtlich sehr verschiedenen naturräumlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.⁷⁶⁶ Um jedoch einer Aushöhlung der Niederschlagswasserabgabe über einen solchen Gewichtungsfaktor entgegenzuwirken, sollten bundeseinheitliche Mindestvoraussetzungen formuliert werden. Denkbar wäre hier etwa die Vorgabe, bei Einführung eines Gewichtungsfaktors diesen verpflichtend an den Abflussbeiwert der zur Be-/ Überbauung verwendeten Materialien zu binden. Der Aufteilung von *Stier et al.* 2003 (vgl. Tabelle 3-28) in verschiedene „Bebauungsdichten“ folgend, ließen sich bis zu fünf verschiedene Gewichtungsfaktoren definieren. Ob und in welcher Abstufung derartige Gewichtungsfaktoren eingeführt werden sollen, bleibt aus den bereits benannten Gründen (lokalspezifische Rahmenbedingungen) den Ländern überlassen. Um eine zu großzügigen Umgang mit Gewichtungsfaktoren zu vermeiden, wird jedoch vorgeschlagen, bundeseinheitlich vorzugeben, dass ab einem Abflussbeiwert von 0,7, sprich bei sehr dichter Bebauung, zwingend ein Gewichtungsfaktor von 1,0 (keine Reduktion der Bemessungsgrundlage) zur Anwendung kommt.

3.2.3.2 Bundeseinheitliche Regelung zu Ausnahmetatbeständen

Grundsätzlich befähigen Ausnahmetatbestände dazu, dass die Anreizwirkung auch dort erhalten bleibt, wo dies auf Basis der Regelung des Normalfalls nicht möglich ist. So können auf Basis eines Flächenmaßstabs die gegenwärtig in der Fachdiskussion befindlichen Maßnahmen zur dezentralen Reinigung des Straßenablaufs⁷⁶⁷ im Trennsystem nicht honoriert werden. Entsprechende Anstrengungen würden möglicherweise sogar im Keim erstickt, da sich über diese im Gegensatz zur Flächenentsiegelung keine Reduktion der Abgabenbelastung erzielen ließe. Derartige Brüche in der Anreizfunktion sind entsprechend über die Gestaltung der Ausnahmetatbestände abzufangen, unabhängig davon auf welcher Ebene sie anzusiedeln sind.

Neben der Frage nach der Gestaltung der Anreizfunktion ist die Frage zu klären, inwiefern die bundeseinheitliche Regelung zu Ausnahmetatbeständen dem Ziel der Niederschlagswasserabgabe dienlicher ist als die bisherige Befugnis der Länder diese nach Ihrem Ermessen gemäß § 7 Abs. 2 AbwAG zu regeln.

Das Länderrecht macht die (gänzliche oder teilweise) Abgabebefreiung des Einleitens von Niederschlagswasser i. d. R. nicht vom Einhalten bestimmter Überwachungswerte, sondern von

⁷⁶⁶ Vgl. *Holländer et al.* (2013), S. 23.

⁷⁶⁷ Vgl. *Werker et al.* (2012), S. 430 ff.

Anforderungen an das Kanalnetz sowie dessen Benutzung und an die Niederschlagswasserbehandlung abhängig.⁷⁶⁸ Laut *Köhler* (1999) gehen diese Voraussetzungen (entsprechend §8 Abs. 2; §18b Abs. 1 Satz 2 WHG) nicht über die Anforderung hinaus, die Abwasseranlage müsse den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen und ordnungsgemäß betrieben werden.⁷⁶⁹ Diese nach Länderrecht unterbestimmten technischen Voraussetzungen, die sich nicht aus einer Anbindung an Überwachungswerte ergeben, führen zu einer weitgehenden Abgabefreiheit, die vor dem Hintergrund der hydraulischen und stofflichen Belastung von Gewässern aus der Einleitung von Niederschlagswasser hinterfragt werden muss.⁷⁷⁰ Für eine bundeseinheitliche Regelung spricht weiterhin, dass einige landesspezifische Regelungen hierzu bereits gerichtlich verworfen wurden und weitere Rechtsstreitigkeiten zu befürchten sind⁷⁷¹. Andererseits wird etwa von den Landesvertretern der hessischen Landesbehörden angeführt, die Befreiungsregelungen in Hessen konnten aufgrund des gewährten Ermessensspielraumes zu einem lenkungsstarken Instrument ausgestaltet werden. Eine neue, bundeseinheitliche Regelung würde somit nicht nur diejenigen Länder, die einen sehr großzügigen Umgang mit Befreiungsregelungen pflegen, dazu bewegen sich künftig wieder stärker an der Gewässergüte zu orientieren, sondern könnte je nach Ausgestaltung auch Länder strafen, die eine Vorreiterrolle im Bereich gewässergüteorientierte Befreiungsregelungen einnehmen, und ihnen die Möglichkeit nehmen, über die Befreiungsregelung unterschiedlichen regionalen Belastungssituationen Rechnung zu tragen.

Im Ergebnis besteht für die Ausgestaltung einer einheitlichen Befreiungsregelung die Herausforderung, nicht wie bisher die „Einleitung von Niederschlagswasser ganz oder zum Teil abgabefrei“⁷⁷² zu belassen, aber gleichzeitig die landesrechtlichen Spielräume bezüglich einer Anpassung an regionale Gegebenheiten zu wahren. In erster Linie kommt daher eine Lösung in Frage, die stärker konkretisiert, welche Mindestvoraussetzung ein Einleiter zu erfüllen hat um einen reduzierten Abgabesatz für Niederschlagswasser zu entrichten. Die vollständige Befreiung sollte aus gewässergütepolitischen Überlegungen heraus, wie sie auch für die Einführung neuer zusätzlicher Parameter maßgebend sind (vgl. Abschnitt 3.1.3), zukünftig nicht oder nur dann gewährt werden, wenn das eingeleitete Niederschlagswasser nicht zu einer Verschlechterung der Gewässergüte führt. Überdies wäre zu berücksichtigen, dass sowohl Trenn- als auch Mischsystem mit jeweils spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden sind und damit Trennsystemen zwar ein ordnungsrechtlicher Vorzug nach § 55 Abs. 2 WHG eingeräumt wird,⁷⁷³ abgabenrechtlich aber die Niederschlagsableitung über beide Kanalisationssysteme zu belasten ist, um den Anreiz zu einer möglichst dezentralen Niederschlagswasserbewirtschaftung zu stärken. Unter Berücksichtigung der Überlegungen zu einem differenzierten Umgang mit Misch- und Trennsystem, einer angemessenen Würdigung dezentraler Reinigungsansätze im Trennsystem sowie die Auswirkung auf die Anreizfunktion, die Anlagen auf dem technisch aktuellen Stand zu halten wird die nachfolgende Regelung auf Bundesebene vorgeschlagen:

⁷⁶⁸ Vgl. BVerwG, NVwZ 1992, 1210=ZfW 1993, 146; NVwZ 1993, 998 = ZfW 1993, 151.

⁷⁶⁹ Vgl. *Köhler* (1999), Rn. 33 zu § 7; *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler*, AbwAG, Rn. 23 zu § 7.

⁷⁷⁰ Vgl. Ebd., Rn. 4 zu § 7.

⁷⁷¹ Auskunft der Landesbehörden NRW.

⁷⁷² Vgl. § 7 Abs. 2 AbwAG.

⁷⁷³ Vgl. *Lauer* (2011), S. 16.

Die bisher nach Landesregelungen vielfach bestehende **Bevorzugung des Trennsystems** erscheint vor dem Hintergrund nicht unerheblicher Schadstoffeinträge über Regenwasserkanäle in Gewässer **nicht berechtigt**. Zunächst kann eine abgabenrechtliche Begünstigung des Trennsystems kaum Anreize entfalten, bestehende Mischwassersysteme in Trennsysteme zu überführen. Gerade in urbanen Kerngebieten wie Stadtzentren besteht die Kanalisation aufgrund historischer Pfadabhängigkeiten und langen Nutzungsdauern überwiegend aus Mischsystemen. Die Kosten in solchen Gebieten ein Trennsystem zu installieren, übersteigen das Verringerungspotenzial aufgrund der Befreiungstatbestände bei weiten und würden wohl kaum auf die Zustimmung der Gebührenzahler oder den von dem Umbaumaßnahmen betroffenen Anliegern und Pendlern treffen. Deshalb hat der Gesetzgeber bei der Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes das Trenngebot als Soll-Vorschrift ausgestaltet, das einzuhalten ist „soweit dem weder wasserrechtliche noch sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften noch wasserwirtschaftliche Belange entgegenstehen“.⁷⁷⁴ Zu solchen Belangen zählen auch bereits bestehende Mischkanalisationen, so dass dieses Gebot in erster Linie bei der abwassertechnischen Erschließung neuer Gebiete zur Anwendung kommt.⁷⁷⁵ Auch dort, wo aufgrund des Trenngebots nach WHG in Neubaugebieten verstärkt Trennkanalisationen errichtet wurden, wird das hierüber abgeleitete Niederschlagswasser häufig letztlich wieder einem bereits vorhandenen Mischwasserkanal zugeführt, sofern im Teileinzugsgebiet des Neubaugebiets kein geeignetes Gewässer als Vorfluter zur Verfügung steht. Dies bedeutet, dass bisher Teileinzugsgebiete von der Niederschlagswasserabgabe aufgrund des dort vorhandenen Trennsystems befreit werden, das in diesen Gebieten anfallende Niederschlagswasser zwar zunächst über einen Regenwasserkanal aber schlussendlich nicht einem Gewässer sondern der zentralen Kläranlage zugeführt wird. Wie bereits gezeigt, kann es für die Gewährleistung des bestmöglichen Gewässerschutzes durchaus sinnvoll sein, Niederschlagswasser über den Mischwasserkanal einer Behandlung zuzuführen, wenn dieses in einem Entwässerungsgebiet überwiegend von stark verschmutzten Flächen abgeleitet wird.⁷⁷⁶ Die voraussetzungslose Befreiung von Niederschlagswassereinleitungen aus Trennsystemen sollte daher künftig über eine abweichungsfeste bundesweite Regelung untersagt werden.

Unter Bezug auf die in Abschnitt 3.2.3 vorgestellten Hierarchie des Umgangs mit behandlungsbedürftigen Niederschlagswassers (1. Vermeidung/dezentrale Behandlung, 2. zentrale Behandlung, 3. unbehandelte Einleitung in Gewässer) und den damit verbundenen Konsequenzen für die Abgabepflicht, soll zukünftig **regelmäßig jeder Adressat der Niederschlagswasserabgabe diese auch entrichten**.

Sofern hingegen vom Betreiber von Entsorgungsinfrastruktur nachgewiesen werden kann, dass das von Ihm eingeleitete Niederschlagswasser entweder nicht behandlungsbedürftig ist oder aber eine Behandlung derart erfahren hat, dass keine Gewässerbelastung von diesem ausgeht, kann er einen **Antrag auf Befreiung** stellen. Der Zweck des Antrags besteht zum einen darin, Reinigungsanstrengungen zu honorieren und zum anderen soll er die Vollzugsbehörde entlasten. Durch eine Befreiung nur auf Antrag wäre künftig nicht wie bislang in den meisten Bundesländern üblich für jeden Einleiter zu prüfen, ob er die landesrechtlichen Befreiungsvoraussetzungen erfüllt. Es ergibt sich somit eine Umkehr des bisher vorherrschenden Prinzips – das Bestehen der

⁷⁷⁴ Vgl. § 55 Abs. 2 WHG.

⁷⁷⁵ Vgl. *Lauer* (2011), S. 16.

⁷⁷⁶ Vgl. ebd.; *Mehler* (2011) S. 12.

Abgabepflicht stellt die Regel dar, die Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe die Ausnahme.

Eine Anbindung rein an die vielerorts praktizierte alleinige Einhaltung der a.a.R.d.T. wird nicht für zweckmäßig erachtet. Schließlich soll über die Abwasserabgabe wie bereits mehrfach erläutert auch der Stand der Technik für Behandlungsverfahren und –anlagen weiterentwickelt werden. Ob ein Befreiungsantrag positiv beschieden wird, soll stattdessen an die Voraussetzung geknüpft werden, dass nachweislich eine **hydraulische und stoffliche Gewässerentlastung** erfolgt. Der Nachweis des Reinigungsgrads der Niederschlagswasserbehandlungsanlagen sowie der hydraulischen Belastung ist durch den **Abgabepflichtigen** im Rahmen des Befreiungsantrags zu erbringen und kann auch für Teileinzugsgebiete erbracht werden. Die zu erzielende Reinigungsleistung kann dabei ebenso durch den kombinierten Einsatz mehrerer Technikoptionen erreicht werden, entscheidend sind die Gesamtemissionen in die Gewässer (inkl. Einleitung durch Entlastung). Die Ermittlung erfolgt über ein geeignetes **Schmutzfrachtsimulationsmodell** und ggf. **weitere Nachweise**.

Welche Nachweise im Einzelnen zu erbringen sind und welche Schmutzfrachtsimulationsmodelle als geeignet gelten ist **landesrechtlich auszugestalten**. Bestimmungen über die Fortschreibung und Aktualisierung oder das Erbringen eines gänzlich neuen Nachweises sind ebenfalls durch die Landesbehörde zu treffen. Dem Landesgesetzgeber soll des Weiteren auch überlassen werden, ob er für Betreiber von Anlagen verschiedener Größenklassen unterschiedliche Anforderungen an die Schmutzfrachtsimulation stellt. Hydrologisch-hydrodynamische Modelle berücksichtigen Randbedingungen sachgerecht und bilden das Kanalnetz weitestgehend realitätstreu ab⁷⁷⁷, sind jedoch mit einem gewissen Rechenzeit- sowie Datenaufwand verbunden, der besonders für kleine Entsorger personell und finanziell nur schwer zu leisten ist. Möglicherweise übersteigen die Simulationskosten die einzusparende Zahllast aus der Niederschlagswasserabgabe sogar. Für solche Fälle könnten aus Kulanz hydrologische Modelle der Schmutzfrachtermittlung als ausreichend erachtet werden, die auch bei geringer Datenlage machbar und mit vergleichsweise geringem Aufwand verbunden sind.⁷⁷⁸ Weitere Nachweise könnten, wie beispielsweise vom Land Hessen gefordert, einen System- und Übersichtsplan inklusive der Darstellung aller Entlastungsanlagen und deren Einzugsgebiet, die Verbindungssammler und die Oberflächengewässer umfassen⁷⁷⁹.

Die Festsetzung von Rahmenvorgaben hinsichtlich der **maximal zulässigen hydraulischen Belastung**, zum Beispiel die Vorgabe über eine maximale Anzahl von Entlastungsereignissen und deren mengenbezogener Umfang, sollte ebenso durch die Landesbehörde vorgeben werden, wie die Festlegung einer **zulässigen stofflichen Belastung** des eingeleiteten Niederschlagswassers. Die Zielvorgaben über den gerade noch zulässigen Schadstoffgehalt zur Erreichung oder Wahrung des guten Zustands nach WRRL können als Referenz genutzt werden. Die entsprechenden Daten sollten den Landesbehörden bereits vorliegen⁷⁸⁰. Alternativ könnten die Landesbehörden auf Basis einer

⁷⁷⁷ Vgl. DWA (2012b) S. 20.

⁷⁷⁸ Vgl. Ebd. S. 19f.

⁷⁷⁹ Vgl. VwV-AbwAG/HAbwAG S. 22.

⁷⁸⁰ Gegenwärtig wird sich diese Hintergrundbelastung aufgrund der aktuellen Berechnung der Schadeinheiten ausschließlich anhand des unterstellten CSB-Gehalts wohl auch auf diesen Parameter beschränken müssen. Zukünftig wäre jedoch darüber nachzudenken, weitere Parameter einzubeziehen (insbes. Schwermetalle). Die Berechnung der SE wäre folglich ebenfalls zu verändern. Um eine sinnvolle Berechnung der SE zu ermöglichen, sollten bestehenden wissenschaftliche Forschungsergebnissen über Schadstoffeinträge genutzt und nötigenfalls durch weitere empirische Untersuchungen der Niederschlagswasser- und Gewässerqualität ergänzt werden.

immissionsorientierten Betrachtung der Gewässer, wie in Merkblatt BWK M3⁷⁸¹ (beschrieben, gewässerspezifische Grenzwerte für Niederschlagswassereinleitungen definiert werden, die für die Befreiung von der Abgabe eingehalten werden müssen – dies würde jedoch den Vollzugsaufwand deutlich erhöhen.

Zu berücksichtigen wäre ferner, dass trotz Behandlung des Niederschlagswassers beispielsweise durch Schaffung von Retentionsraum, je nach Verschmutzung des abgeleiteten Niederschlagswassers und der Reinigungsleistung der eingesetzten Behandlungsanlagen eine gewisse Restverschmutzung dennoch nicht auszuschließen ist. Dennoch soll auch in diesen Fällen der Einsatz und die Errichtung von Behandlungsanlagen und die erreichte Minderung der Schadstoffe honoriert werden. Über die Einführung eines **Reduktionsfaktors (RF)** können die bisherigen und künftigen Reinigungsanstrengungen der Abgabepflichtigen in die Berechnung der Abgabenreduktion einfließen:

SE seien die zugrunde gelegten Schadeinheiten,

x sei die bebaute oder befestigte Fläche in vollen Hektar,

y sei die unverminderte Zahllast aus der Niederschlagswasserabgabe in Euro und

z sei die Zahllast aus der Niederschlagswasserabgabe in Euro nach Berücksichtigung der Befreiungstatbestände.

Dann ergibt sich die Höhe der Niederschlagswasserabgabe wie folgt:

Formel 3-1: Berechnung der Höhe der reduzierten Zahllast aus der Niederschlagswasserabgabe

$$(18 * x) * \text{€}/\text{ha} * RF = z$$

Vereinfachte Schreibweisen:

$$z = SE * \text{€}/\text{ha} * RF \quad \text{oder}$$

$$z = y * RF$$

Für die Wahl eines konkreten Reduktionsfaktors sind die einzelnen Länder zuständig, so wird gleichermaßen eine Beachtung der realen Abwasserentsorgung gewährleistet. Aus diesem Grund kann in einem Bundesland, in dem Anlagen noch nicht flächendeckend dem S.d.T. bzw. den a.a.R.d.T. entsprechen, eine Umstellung über eine teilweise Befreiung von der Abgabe zusätzlich anreizen:

RF = 1 für Anlagen, die nicht den a.a.R.d.T. entsprechen,

RF = 0,5 für Anlagen, die mindestens den a.a.R.d.T. entsprechen,

⁷⁸¹ Vgl. *BWK* (2007), S. 11 ff.

RF = 0 für Anlagen, die mindestens den a.a.R.d.T. entsprechen und im Mittel gemäß Schmutzfrachtsimulation eine solche Reinigungsleistung erbringen, dass die Verschmutzung des eingeleiteten Niederschlagswassers die angestrebte Gewässergüte nicht übersteigt.

Es sind verschiedene Anpassungen der dargestellten Wahl des Reduktionsfaktors denkbar. Etwa könnten weitere Abstufungen, sprich eine **teilweise Befreiung**, in das **Ermessen der Länder** gestellt werden, etwa feste Reduktionsfaktoren für bestimmte Technologien. Eine Orientierung bieten hierzu wasserwirtschaftliche Regelwerke, wie etwa das in Tabelle 3-30 dargestellte BWK M 3:

Tabelle 3-30: Eignung von Maßnahmen zur Begrenzung akuter hydraulischer und stofflicher Gewässerbelastung durch Niederschlagswassereinleitungen
(BWK, 2007, S.35)

Maßnahmen	Eignung bei Problemgröße			
	Q v	BSB ₅ O ₂	NH ₄ -N NH ₃ -N	AFS
Abflussvermeidung, -verminderung und -verzögerung	+			+
Regenrückhaltebecken im Netz oder Speicherbewirtschaftung	+			
Regenrückhaltebauwerke vor Einleitung in ein Gewässer	+	+		+
Erhöhung des Drosselabflusses von Regenüberläufen, Regenüberlaufbecken, Stauraumkanälen und hydrodynamischen Abscheidern			+	
Retentionsbodenfilter	+	+	+	+
Sickerstrecken, Kiesfilter und Vegetationspassagen		+	+	+
Gewässerprofilaufweitung (Ausuferungsflächen, Hochwasserrückhaltebecken)	+			-
Beschaffung, Sauerstoffanreicherung		+	+	
Präventivmaßnahmen (stoffspezifische Vorbehandlung, Gullys, Kanalgefälle, Schwallspüleinrichtungen, belüftete Geschiebeschächte)	im Allgemeinen nicht signifikant			
Betriebliche Maßnahmen (Straßenreinigung, Kanalreinigung)	im Allgemeinen nicht signifikant			
Vergrößerung des Volumens zur Zwischenspeicherung von Abflüssen im Kanalnetz bei Regenüberlaufbecken, Stauraumkanälen und nicht ständig gefüllten Regenklärbecken	im Allgemeinen nicht signifikant			
Technische Nachbehandlung (Fällung, Flockung, Flotation, Lamellenseparation, technische Filtration, Oxidation)	noch nicht praxiserprobt			

Des Weiteren verfügen die jeweiligen Landesbehörden auch über eigene Daten und Präferenzen hinsichtlich geeigneter Verfahren. Etwa das Land Nordrhein-Westfalen hat im Anhang 2 des Trenngebietserlasses aus dem Jahr 2004 bereits selber die qualitative Reinigungsleistung verschiedener Niederschlagsbehandlungsanlagen bewertet⁷⁸².

In der Summe verbleiben somit zahlreiche landesrechtliche Gestaltungs- und Ermessensspielräume, die es den Ländern auch weiterhin ermöglichen, regional verschiedene Gegebenheiten angemessen zu berücksichtigen.

Die **bundesweite Regelung** solle in jedem Fall **technikoffen** bleiben, um die Forschung und den Fortschritt auf dem Gebiet der Behandlungsverfahren nicht unattraktiv werden zu lassen. Genauso wäre denkbar, zur Schaffung einer vollzugsschlanken Abgabenregelung keine teilweise Befreiung zu ermöglichen, sondern sich auf die RF-Ausprägungen null und eins zu beschränken. Die **Voraussetzung für eine vollständige Befreiung** sollte hingegen durch den **Bundesgesetzgeber** festgelegt werden um ein erneute Aushöhlung der Niederschlagswasserabgabe zu vermeiden. Die Ausprägung RF=0 sollte bundesweit als diejenige Restverschmutzung des Niederschlagswassers bestimmt werden, die unter Gewässerschutzpunkten (Erreichung des guten Zustands) gerade noch toleriert wird. Sie soll den angestrebten Idealzustand abbilden, denn nur für diesen kann eine vollständige Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe als zielführend gelten.

3.2.4 Auswirkungen einer reformierten Niederschlagswasserabgabe

3.2.4.1 Lenkungseignung

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.

So wird mit der Einführung des Flächenmaßstabs ermöglicht, direkt Einfluss auf die Abgabenhöhe zu nehmen, indem sie aktiv Flächenentsiegelung und dezentrale Niederschlagswasserbewirtschaftung fördern. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass zwar nach WHG eine ortsnahe also dezentrale Versickerung oder Verrieselung von Niederschlagswasser die zu bevorzugende Option im Umgang mit Niederschlagswasser darstellt⁷⁸³, diese Option jedoch sogar kontraproduktiv sein kann, wenn etwa durch die Versickerung eine Verlagerung des Schadstoffanfalls vom Niederschlagswasser in den Boden stattfindet (vgl. Abschnitt 3.2.3). Entsprechend ist zunächst zu prüfen ob eine dezentrale Behandlung von Niederschlagswasser vor dem Hintergrund der ortsspezifischen Rahmenbedingungen und weiteren (wasser-)rechtlichen Zielstellungen für das betroffene Gebiet als vorteilhaft zu bewerten wäre. Erste Ansatzpunkte solche, dem geltenden Wasserecht immanente Inkonsistenzen zum Umgang mit Niederschlagswasser aufzulösen bieten formalisierte Planungsinstrumente wie beispielsweise Abwasserbeseitigungskonzepte (ABK) bzw. Abwasserbeseitigungspläne. Gegenwärtig werden

⁷⁸² Vgl. *MUNLV* (2004), S8.

⁷⁸³ Vgl. § 55 Abs. 2 Satz 1 WHG.

derartige Planungsinstrument allerdings nur in der Minderheit aller Bundesländer verwendet. Auch die Inhalte solcher Pläne bzw. Konzepte variieren je nach landesrechtlichen Vorgaben. Die flächendeckende Einführung eines eigenständigen, angemessenen Fachplanungsrechts im Rahmen dessen gebietsspezifisch ausgewiesen wird, wo und in welchem Umfang eine Versickerung/Verrieselung von Niederschlägen sinnvoll möglich ist, wäre jedoch wünschenswert. Durch die bundeseinheitliche Novellierung der AbWA auf Bundesebene wird diese Problematik hingegen nicht zu lösen sein. Daher bleibt an dieser Stelle lediglich der Appell, bei der landesrechtlichen Ausgestaltung der verbleibenden Ermessensspielräume auch diesen Aspekt zu berücksichtigen.

Weiterhin können zwar die von einem Flächenmaßstab ausgehenden Entsiegelungs- und Abkopplungsanreize mit Blick auf die hohen Entsiegelungskosten als eher gering beurteilt werden, gleichwohl würden Anreize zur Verlangsamung der fortschreitenden Neuversiegelung bzw. zur Abkopplung gesetzt.

Das Beibehalten der Abgabepflicht auch für Trennsysteme und die einheitliche Reglementierung der bisher weit verbreiteten Abgabefreiheit für diese Systeme (vgl. Anhang 1) reizt ferner dazu an, Abkopplungen zu prüfen. Gegenwärtige Entwicklungstendenzen, wie z. B. dezentrale Reinigung von Straßenabläufen im Trennsystem o. ä., die über einen Flächenmaßstab nicht honoriert werden, können über Ausnahmeregelungen erfasst und somit lenkungsstärkend anvisiert werden. Ähnlich wie über das, ebenfalls auf Basis der be- oder überbauten Fläche berechnete, Niederschlagswasserentgelt die verstärkte Anwendung solcher Technologien im privaten Bereich erreicht würde, könnte die Neugestaltung der Niederschlagswasserabgabe den Einsatz im öffentlichen Sektor forcieren und so zu einer Minderung der Schadstoffkonzentration in eingeleitetem Niederschlagswasser insgesamt beitragen. So stehen nach Werker et al. (2012a und 2011) bisweilen eine zunehmende Anzahl an verfügbaren Technologien sowie Studien, die deren Wirksamkeit bestätigen, einer geringen Anwendung im öffentlichen Bereich gegenüber.

Über die abgabenrechtliche Gleichstellung von dezentralen und zentralen Behandlungsanlagen sowie von Misch- und Trennsystem rückt der Gewässerschutz wieder stärker in den Vordergrund und die gegenwärtig zur Aufkommensregenerierung reduzierte Niederschlagswasserabgabe wird mithin reaktiviert. Damit zählt künftig allein die, in Abhängigkeit der Fläche, ermittelte Menge und über die Schmutzfrachtsimulation ermittelte Schädlichkeit des Niederschlagswassers und die einseitige Bevorzugung bestimmter Technologien zu Ableitung und Behandlung wird aufgehoben. Insgesamt kann über eine Kombination aus Umstellung der Bemessungsgrundlage und sinnvoller Gestaltung der Regelungen von Ausnahmetatbeständen damit der Zunahme des Schadstoffeintrags zumindest entgegengewirkt, idealerweise aber gänzlich verhindert werden, soweit dies ökonomisch effizient wäre.

3.2.4.2 Funktionale Verzahnung mit bestehendem Recht

Die bestehende Bindung der landesrechtlichen Ausnahmeregelungen an den Stand der Technik bleibt über die empfohlene Neugestaltung der Ausnahmetatbestände weiterhin erhalten, wird jedoch um weitere Befreiungsbedingungen ergänzt. Die vollzugsunterstützende Wirkung im Hinblick auf das Ordnungsrecht bleibt somit erhalten.

Zusätzlich ergibt sich über die Einführung des Flächenmaßstabs eine Verzahnung mit dem Kommunalabgabenrecht. Es kann angenommen werden, dass sich eine abgabenrechtliche Belastung nach Flächenmaßstab positiv auf den Vollzug der jeweiligen KAG auswirkt. So sei nach Expertenauskunft die, rechtlich teilweise explizit vorgeschriebene, Erhebung des (auch aus Fachverbandssicht empfohlenen) gesplitteten Entgelts mancherorts bislang eher schleppend vorangetrieben worden. Ein Übergang zum Flächenmaßstab im Rahmen der Abwasserabgabe und die hierfür notwendigerweise zu erhebenden Daten können die flächendeckende Einführung gesplitteter Entgelte beschleunigen und einen Beitrag zur Verursachergerechtigkeit über die gewässerpolitischen Ziele der Abwasserabgabe hinaus leisten: Der gesplittete Tarif und die Basierung des Entgelts für die Niederschlagswassereinleitung auf dem Flächenmaßstab idealerweise kombiniert mit Gewichtungsmöglichkeit nach Versiegelungsgrad setzt wiederum für private Grundstücksflächen analoge Anreiz zum Einleiten geringerer Mengen (verstärkte Versickerung auf dem Grundstück oder Nutzung als Brauchwasser im Haushalt) und trägt hierüber zum Erreichen des Zieles des § 57 WHG bei.

3.2.4.3 Praktikabilität

Für die Prüfung der Umsetzbarkeit der oben beschriebenen Regelungen sei zunächst noch einmal auf die Praktikabilität des Flächenmaßstabs verwiesen. So kann zwar der grundsätzliche Zusammenhang von be- und überbauter Fläche mit den Abflüssen im Trennsystem als allgemein anerkannt gelten. Strittig hingegen ist die Abbildung der Belastung von Abschlügen aus Mischsystemen über einen Flächenmaßstab. Etwa nach Ansicht der behördlichen Vertreter Sachsens sei dieser ungeeignet, die in ihrem Umfang bzw. in ihrer Schädlichkeit personenabhängige Belastung der Abschlüge abzubilden. Ein Flächenmaßstab sei in diesen Fällen daher wenig sinnvoll. Einer solchen Argumentation kann jedoch entgegengesetzt werden, dass Mischwasser in den Fällen, in denen Entlastungsereignisse ins Gewässer eintreten, zu einem erheblichen Anteil aus Niederschlagswasser besteht. Dieses führt die stofflichen Belastungen der benetzten Flächen (je nach Flächennutzung unterschiedlich stark) mit sich, weshalb die Flächengröße und der Versiegelungsgrad eine nicht unerhebliche Rolle spielen. Denkbare wäre daher eine Kombination der beiden Maßstäbe, da beide Argumente nicht von der Hand zu weisen sind. Im Sinne der Vollzugsfreundlichkeit und Handhabe der Regelung wird trotzdem für die Anwendung nur eines Maßstabes plädiert. Hier überzeugen die Vorteile des Flächenmaßstabs insgesamt mehr.

Bezüglich des Vollzugaufwandes ist mit dem Flächenmaßstab zunächst eine substanzielle Steigerung verbunden, die mit der Ermittlung der notwendigen Flächendaten einhergeht. Selbst dort wo zukünftig oder gegenwärtig Flächendaten bereits vorhanden sind, gilt es die entsprechenden Datenbestände zu pflegen und fortzuschreiben, um die Aktualität der Daten zu gewährleisten. Die Erfahrungen mit dem bisher gültigen Einwohnermaßstab, der ebenfalls dahingehend kritisiert wurde, dass die Beschaffung dieser Daten äußerst aufwendig sei, zeigen jedoch, dass sich der Fortschreibungsaufwand in der Praxis in Grenzen halte⁷⁸⁴. Es wird insgesamt daher nach Abschluss der Umstellungsphase nicht mit dauerhaft höheren Verwaltungsaufwand durch die Änderung der Bemessungsgrundlage gerechnet. Wie sich die Regelung von Ausnahmetatbeständen auf den

⁷⁸⁴ So die Aussage der Vertreter der sächsischen Behörden.

Vollzugaufwand auswirkt, bleibt zu erörtern, nachdem konkrete Vorschläge auf Landesebene erarbeitet wurden.

Die Einführung eines Flächenmaßstabes ohne gleichzeitige Berücksichtigung der Schädlichkeit des Niederschlagswassers wäre nach Ansicht der behördlichen Vertreter Nordrhein-Westfalens nur eine andere Art der Pauschalierung und somit nicht sinnvoll. Eine Berücksichtigung der Schädlichkeit mittels Messlösung ist aber abzulehnen, da der Verwaltungsaufwand zur Ermittlung zu hoch sein würde. Daher findet die Schädlichkeit von Niederschlagswasser lediglich im Rahmen der Befreiungstatbestände Berücksichtigung, was als sinnvoller Kompromiss angesehen wird. So können Reinigungsanstrengungen der Entsorger bei gleichzeitig verträglichen Kontrollaufwand der Behörden gewürdigt werden. Die vorgeschlagenen Befreiungsregelungen sind an die des Lands Hessens angelehnt, dass bereits über Jahre hinweg mit diesem System gute Erfahrungen gemacht hat. So habe die dortige Befreiungsregelung, die ebenfalls auf dem Nachweis von Entlastungsfrachten auf der Grundlage von Schmutzfrachtberechnungen der Kanalnetze beruht, in den vergangenen Jahren im Mischsystem zum Bau von Regenüberlaufbecken, d. h. zur Schaffung von Retentionsraum, und damit zur hydraulischen und stofflichen Entlastung der Gewässer geführt.

3.2.4.4 Zahllasteffekte

Bei einer Umstellung der Bemessungsgrundlage der Niederschlagswasserabgabe ist mit unterschiedlichen Effekten bei verschiedenen kommunalen Abgabepflichtigen in Abhängigkeit der Anzahl der angeschlossenen Einwohner im Vergleich zum Anteil abflusswirksam versiegelter Flächen zu rechnen. So wird insbesondere in solchen Einzugsgebieten, in denen verhältnismäßig viele angeschlossene Einwohner auf einen Hektar versiegelte Fläche kommen, die Einführung eines Flächenmaßstabes die Zahllast verringern. Hingegen ist in Gebieten mit einem hohen Anteil versiegelter Flächen und vergleichsweise wenigen angeschlossenen Einwohnern mit einer Zunahme der Zahllast zu erwarten.

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.

Die qualitativ bewerteten Auswirkungen einer reformierten Niederschlagswasserabgabe werden in Tabelle 3-31 zusammengefasst.

Tabelle 3-31: Bewertung der Vorschläge zur Reform der Niederschlagswasserabgabe
(Eigene Darstellung)

Reformoption	Kostenverantwortung			Effektivität		Verteilungswirkungen		
	Ökonomische Effizienz		Widerspruchsfreiheit Art. 9 WRRL	eigene Lenkung	Vollzugshilfe AbwV	Aufkommen	niedrige Zahllast	niedriger Vollzugaufwand
	Substitutionseffekte	Einkommenseffekte						
Flächenmaßstab	+	o	+	+	o	?	?	-
Bundeseinheitliche Ausnahmeregelung	+	+	+	+	+	+	-	o

Sofern somit mit einer Reform der Abwasserabgabe und somit auch der Niederschlagswasserabgabe das Ziel verfolgt werden soll, die Lenkungswirkung der Abgabe zu erhöhen, wird die Implementierung der beiden genannten Reformvorschläge empfohlen. So würde die vorgeschlagene Umgestaltung die Teilabgabe auch auf ein starkes Fundament hinsichtlich ihrer Rechtfertigung stellen. Neben dem Unterbinden der Aushöhlung der Niederschlagswasserabgabe über zu weit gefasste landesrechtliche Befreiungsregelungen steht künftig der Gewässerschutz stärker im Fokus. Gleichzeitig wurde eine technikoffene Lösung gewählt, um Innovationen nicht zu behindern sondern vielmehr die Weiterentwicklung des S.d.T. zu unterstützen. Trotz bundeseinheitlicher Vorgaben verbleibt ausreichend Spielraum für landesrechtliche Ausgestaltungen, um den lokal bis regional unterschiedlichen Gewässerbelastungen und Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Auch für eine auf die vollzugsunterstützende Funktion ausgerichtete Niederschlagswasserabgabe empfiehlt sich aufgrund der genannten Vorteile eine Umstellung auf den Flächenmaßstab. Steht das Ziel einer möglichst vollzugsfreundlichen Abwasserabgabe im Vordergrund der Reformbemühungen, sollte hingegen auf die Einführung des Flächenmaßstabs verzichtet werden. Die bundeseinheitliche Regelung der Befreiungstatbestände sollte hingegen bei jedweger Ausrichtung der Reformbemühungen Berücksichtigung finden, da andernfalls einer sehr geringen Zahllast substantzieller Verwaltungsaufwand gegenübersteht, der vor dem Hintergrund einer ausgehöhlten Teilabgabe und der damit verbundenen, quasi inexistenten Verbesserung der Gewässergüte nur schwer zu rechtfertigen ist.

3.3 Reform der Kleininleiterabgabe

3.3.1 Bestehende Regelung

Als Kleininleitungen werden Einleitungen von Abwasser bezeichnet, die weniger als 8 Kubikmeter/Tag Schmutzwasser aus Haushaltungen und ähnliches Schmutzwasser betragen (§ 9 Abs. 2 S. 2 i. V. m. § 8 Abs. 1 S. 1 AbwAG). Auch für Kleininleitungen wird die Abwasserabgabe erhoben, allerdings nicht für alle Kleininleitungen. Sie ist abgabefrei, wenn der Bau der Abwasserbehandlungsanlage (Kleinkläranlage) mindestens den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht und die ordnungsgemäße Schlammabfuhr gesichert ist (§ 8 Abs. 2 S. 2 AbwAG). Darüber hinaus ermächtigt das AbwAG die Länder dazu, eigene Voraussetzungen für die Abgabefreiheit zu formulieren (§ 8 Abs. 2 S. 1 AbwAG). Die sog.

Kleininleiterabgabe wird somit bundesrechtlich nur erhoben, wenn bestimmte ordnungsrechtliche Standards der Abwasserbehandlung und die Beseitigung der Schlämme nicht gewährleistet sind. Damit ist der Anwendungsbereich der Abwasserabgabe für Kleininleitungen deutlich beschränkt und der Grundansatz der Abwasserabgabe – die Anlastung der Restverschmutzung, die trotz Einhaltung von Behandlungsstandards noch verbleibt – aufgegeben.

Auch in weiterer Hinsicht weist die sog. Kleininleiterabgabe Besonderheiten auf: Wegen der großen Zahl der Kleininleitungen und des damit einhergehenden Aufwands für die Berechnung der Abgabe, wird sie in pauschalierter Form erhoben.⁷⁸⁵ Die Zahl der Schadeinheiten wird gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 AbwAG grundsätzlich mit der Hälfte der Zahl der nicht an die Kanalisation angeschlossenen Einwohner angesetzt, soweit die Länder nichts anderes bestimmen. Eine Bewertung der Schädlichkeit und eine Bemessung mit Hilfe der sog. Bescheidlösung entfällt (§§ 3 Abs. 1 S. 2 und 4 Abs. 1 S. 1 AbwAG)⁷⁸⁶.

Eine dritte Besonderheit der Kleininleiterabgabe liegt darin, dass nicht der Einleiter selbst, d. h. derjenige, der das Abwasser unmittelbar in ein Gewässer verbringt (§ 2 Abs. 2 AbwAG), herangezogen wird, sondern eine von den Ländern zu bestimmende Körperschaft des öffentlichen Rechts. Regelmäßig sind dies die Gemeinden oder die mit der Abwasserbeseitigung betrauten Körperschaften des öffentlichen Rechts (Abwasserzweckverbände o.ä.). Diese sind zunächst abgabepflichtig, können die Abgabe aber auf die Einleiter abwälzen, soweit das Landesrecht hierzu Regelungen trifft (§ 9 Abs. 2 S. 3 AbwAG). Nahezu alle Landesregelungen sehen eine Abwälzung bzw. Umlegung der Abgabe vor, entweder in speziellen Ausführungsgesetzen zum AbwAG⁷⁸⁷ oder unmittelbar im Landeswassergesetz⁷⁸⁸. Lediglich das Berliner Abwasserabgabengesetz (BlnAbwAG) regelt ausdrücklich, dass eine Abwälzung der Abgabe insoweit – als das Land Berlin an Stelle von Kleininleitern abgabepflichtig ist – nicht stattfindet.⁷⁸⁹ Damit verzichtet Berlin als einziges Bundesland darauf, Kosten an die Kleininleiter weiterzureichen.

Tabelle 3-32 zeigt die Regelungen der einzelnen Bundesländer.

Tabelle 3-32: Landesrechtliche Regelungen zur Kleininleiterabgabe
(Eigene Darstellung)

Land	Bemessungsgrundlage	Fundstelle	Abgabefreiheit	Fundstelle
Bund	Die Zahl der Schadeinheiten [...] beträgt die Hälfte der Zahl der nicht an die Kanalisation angeschlossenen Einwohner [...]	§ 8 I AbwAG	Die Länder können bestimmen, unter welchen Voraussetzungen die Einleitung abgabefrei bleibt. Die Einleitung ist abgabefrei,	§ 8 II AbwAG

⁷⁸⁵ Vgl. *Nisipeanu*, Abwasserabgabenrecht – Ein Wegweiser durch bundes- und landesrechtliche Vorschriften sowie durch den Vollzug des Abwasserabgabenrechts, S. 23; *Gawel*, Zur Zukunft von Niederschlagswasser- und Kleininleiterabgabe, KA 2011, S. 846 ff.

⁷⁸⁶ Vgl. dazu auch Köhler/Meyer (2006), zu § 8, Rn. 3; *Nisipeanu*, Abwasserabgabenrecht – Ein Wegweiser durch bundes- und landesrechtliche Vorschriften sowie durch den Vollzug des Abwasserabgabenrechts, S. 94.

⁷⁸⁷ Vgl. § 8 Abs. 2 SächsAbwAG, § 7 Abs. 2 BbgAbwAG, § 2 AbwAGAG SH, § 6 Abs. 1 HbgAbwAG, § 8 Abs. 1 ThürAbwAG, Art. 8 Abs. 3 BayAbwAG, § 6 Abs. 1 NdsAGAbwAG, § 7 Abs. 1 AGAbwAG LSA, § 6 Abs. 4 AbwAG MV, § 2 Abs. 1 HessAbwAG, § 5 Abs. 1 BremAbwAG, § 2 Abs. 1 AbwG Rh.-Pf.

⁷⁸⁸ Vgl. § 65 Abs. 1 WG NRW, § 132 Abs. 4 SaarIWG, § 115 Abs. 2 WG-BW.

⁷⁸⁹ § 8 Abs. 1 S. 2 BlnAbwAG.

Land	Bemessungsgrundlage	Fundstelle	Abgabefreiheit	Fundstelle
			wenn der Bau der Abwasserbehandlungsanlage mindestens den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht und die ordnungsgemäße Schlammabeseitigung sichergestellt ist.	
Baden-Württemberg	Die Zahl der Schadeinheiten [...] beträgt 70 vom Hundert	§ 114b I WG BW	Wie Bund; Spezifizierung zur Schlammabeseitigung: Die ordnungsgemäße Schlammabeseitigung gilt insbesondere als gesichert, wenn die Gemeinde die Beseitigungspflicht durch Regelung in der Abwassersatzung übernommen hat oder der Nachweis der rechtmäßigen Ausbringung in der Landwirtschaft geführt wird.	§ 114b II WG BW
Bayern	keine Regelung		wie Bund und Baden-Württemberg	Art. 7 BayAbwAG
Berlin	Differenz zwischen der Gesamteinwohnerzahl und der Zahl der angeschlossenen Einwohner.	§ 7 I S. 1 AbwAGBln	wie Bund	§ 7 I S. 2 AbwAGBln
Brandenburg	wie Berlin	§ 5 BbgAbwAG	wie Bund; Spezifikation zum Stand der Technik (mind. zweistufige mechanisch-biologische Behandlung)	§ 6 BbgAbwAG
Bremen	keine Regelung		keine Regelung	
Hamburg	Bemessung nach jährlicher Schmutzwassermenge. Die Schadeinheit beträgt 1% dieser Schmutzwassermenge	§ 4 I,II HmbAbwAG	wie Bund	§ 4 III HmbAbwAG
Hessen	grds. alle Einwohner, außer: 1. diese behandeln ihr Schmutzwasser in eigener Anlage 2. deren Abwasser wird rechtmäßig in eine andere öffentliche Anlage eingeleitet 3. deren Abwasser in land- oder forstwirtschaftlichen im Rahmen einer ordnungsgemäßen land-, forstwirtschaftlichen oder gärtnerischen Nutzung Verwendung findet	§ 8 HAbwAG	keine Regelung	
Mecklenburg-Vorpommern	grds. Alle Einwohner, außer jene deren Abwasser anderweitig rechtmäßig einer öffentlichen Kläranlage zugeführt wird	§ 5 I AbwAG M-V	keine Regelung	
Niedersachsen	wie Hessen	§ 4 Nds. AG AbwAG	keine Regelung	
Nordrhein-Westfalen	weniger als acht Kubikmeter je Tag Schmutzwasser aus Haushaltungen oder ähnliches Schmutzwasser	§ 64 I LWG	keine Regelung	
Rheinland-Pfalz	wie Hessen	§ 7 LABwAG	keine Regelung	
Saarland	Die Zahl der Schadeinheiten beträgt das 1,35fache der Zahl der nicht an die Kanalisation angeschlossenen Einwohner.	§ 131 LWG	keine Regelung	
Sachsen	wie Hessen	§ 7 II SächsAbwAG	wie Bund	§ 7 I SächsAbwAG
Sachsen-Anhalt	wie Hessen, mit Ausnahme von Nr. 3 (Landwirtschaft)	§ 5 I AG AbwAG-SA	keine Regelung	
Schleswig-Holstein	grds. Alle Einwohner, außer jene deren Abwasser anderweitig rechtmäßig einer öffentlichen Kläranlage zugeführt oder auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzte Böden rechtmäßig aufgebracht wird	§ 8a AbwAGAG SH	wie Brandenburg	
Thüringen	wie Schleswig-Holstein	§ 6 II ThürAbwAG	wie Bund	§ 6 I ThürAbwAG

Kleineinleitungen unterliegen nicht nur den dargelegten abgaberechtlichen, sondern auch ordnungsrechtlichen Anforderungen. In formeller Hinsicht bedarf es der (landesrechtlich geregelten) Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf den Kleineinleiter⁷⁹⁰ sowie einer wasserrechtlichen Einleitungserlaubnis.

Die materiellrechtlichen Anforderungen an die Einleitung ergeben sich aus dem Abwasserrecht des Bundes, das Emissionsgrenzwerte auch für Kleinkläranlagen festgelegt hat (Anhang 1 Teil C der AbwV: Anlagen der Größenklasse 1). Die Einhaltung der Grenzwerte der Größenklasse 1 gilt als eingehalten, wenn eine durch allgemeine bauaufsichtliche Zulassung, europäische Zulassung nach den Vorschriften des Bauproduktengesetzes oder sonst nach Landesrecht zugelassene Abwasserbehandlungsanlage nach Maßgabe der Zulassung eingebaut und betrieben wird.⁷⁹¹ Bei bestehenden Anlagen wird es sich i. d. R. dabei wohl um bauaufsichtlich zugelassene Anlagen handeln. In den Ländern ist aber zwischenzeitlich damit begonnen worden, eigene Kleinkläranlagenverordnungen zu erlassen, die strenge Anforderungen an neu zu errichtende Anlagen stellen und auch Sanierungspflichten für bestehende Anlagen vorsehen. Ein Beispiel dafür ist die Sächsische Kleinkläranlagenverordnung aus dem Jahre 2007.⁷⁹²

Zusammenfassend ist festzuhalten: Kleineinleitungen unterliegen 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 Kleinkläranlagenverordnungen geschaffen worden sind, deren Implementierung – insbesondere mit Blick auf die Sanierung von bestehenden Kleinkläranlagen – noch der Bewältigung harret.

Die Kleineinleiterabgabe ist vom Gesetzgeber – 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 Regeln der Technik die ordnungsrechtliche Situation in den Ländern nicht mehr ausreichend widerspiegelt (Stichwort: ambitionierte Landesregelungen).

3.3.2 Aktuelle Situation hinsichtlich der Einleitungen aus Kleinkläranlagen

3.3.2.1 Bedeutung von Einleitungen aus Kleinkläranlagen

Wie anhand Abbildung 3-22 zu sehen ist, waren in Deutschland im Jahr 2010 2,8 Millionen Einwohner ohne Anschluss an eine öffentliche Kanalisation (2,2 Millionen Einwohner an Kleinkläranlagen, 575.000 Einwohner an abflusslose Gruben):

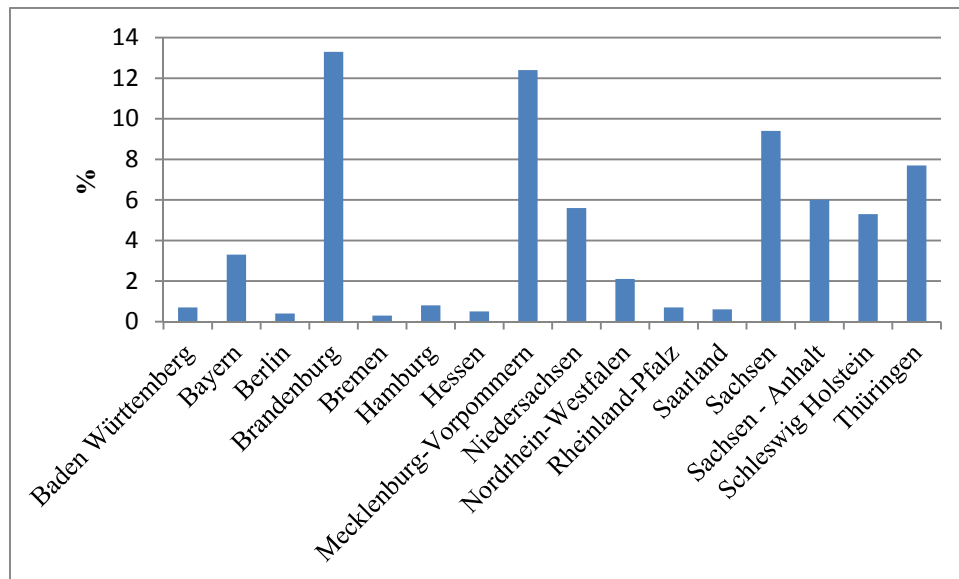
⁷⁹⁰ Grundsätzlich trifft die Abwasserbeseitigungspflicht die Gemeinde bzw. den Zweckverband, aber die Gemeinde kann für bestimmte Grundstücke eine Befreiung erwirken und insoweit die Beseitigungspflicht auf den Grundeigentümer übertragen.

⁷⁹¹ Vgl. AbwV, Anhang I Teil C (4).

⁷⁹² Vgl. die Sächsische Kleinkläranlagenverordnung vom 13.7.2007, SächsGVBl. 2007, 281.

**Abbildung 3-22: Prozentuale Verteilung der Bevölkerung ohne Anschluss
an die öffentliche Kanalisation - verteilt nach Bundesländern**

(Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales, 2012)



Hinsichtlich des Anteils der Bevölkerung ohne Anschluss an die öffentliche Kanalisation weisen Mecklenburg-Vorpommern (12,4 %) und Brandenburg (13,3 %) die höchsten Zahlen auf. Gemäß der Studie von *Barjenbruch* (2009) sollen Kleinkläranlagen bundesweit mit bis zu 44 % zur Gewässerbelastung beitragen.

Hauptsächlich werden Kleinkläranlagen im dünn besiedelten, ländlichen Raum eingesetzt. Die Einleitungen erfolgen häufig in kleine Gewässer. Die Einträge in ein Gewässer sind abhängig von dem Kleinkläranlagenverfahren, der Gestaltung des Kleinkläranlagenbetriebs und dem Anteil der Bevölkerung, die das Abwasser über Kleinkläranlagen entsorgen.⁷⁹³ Nach *Flasche* (2002, S. 133) sind die einwohnerspezifischen Frachten aus kommunalen Kläranlagen deutlich geringer als aus Kleinkläranlagen (vgl. Tabelle 3-33).

⁷⁹³ Vgl. *Flasche* (2002), S. 144.

Tabelle 3-33: Mittlere einwohnerspezifische Jahresfrachten aus Kleinkläranlagen und kommunalen Kläranlagen unter alleiniger Berücksichtigung des häuslichen Anteils
(Flasche, 2002, S. 133)

	CSB	BSB ₅	NH ₄ -N	N _{ges}	PO ₄ -P
einwohnerspez. Fracht aus Kleinkläranlagen [kg/(E*a)]	4,16	1,1	1,1	1,75	0,31
einwohnerspez. Fracht aus kommunalen Kläranlagen [kg/(E*a)]	2,29	0,32	0,45	0,83	0,07

Die angegebenen Frachten von *Flasche* (2002) und auch die Befunde von Barjenbruch (2009) sprechen gegen eine vollständige Abgabebefreiung von Kleinkläranlagen, vor allem dann, wenn die Anlage nur eine mechanische Stufe⁷⁹⁴ aufweist. Eine mechanische Reinigung ist in Deutschland nur noch übergangsweise zulässig.

Die folgende Tabelle 3-34 zeigt, dass etwa in Sachsen eine große Anzahl von Kleinkläranlagen bzw. abflusslosen Gruben mit wasserrechtlichem Handlungsbedarf in Bezug auf den Stand der Technik existiert. In Sachsen sind 9,4 % der Bevölkerung ohne Anschluss an die öffentliche Kanalisation.

Tabelle 3-34: Anpassung von Kleinkläranlagen/ abflusslosen Gruben an den Stand der Technik in Gebieten von Sachsen⁷⁹⁵

Landkreis	Anlagen, die nicht dem S.d.T. entsprechen, mit Stand 31.12.2011	Erlassene Wasserrechtsbescheide zur Anpassung an S.d.T. im Zeitraum 01.08.2008 – 15.06.2012	Anlagen mit wasserrechtlichem Handlungsbedarf
Stadt Chemnitz	840	340	482
Erzgebirgskreis	10.158	3.170	9.753
Mittelsachsen	14.016	3.119	10.879
Zwickau	10.726	3.264	10.387
Vogtlandkreis	13.260	1.575	11.695
Landesdirektion Sachsen Dienststelle Chemnitz	49.000	11.468	43.064

Nach *Flasche* (2002) tragen Kleinkläranlagen signifikant zur stofflichen Belastung der Gewässer bei. Für Bayern wird angegeben, dass 7 % der Bevölkerung 70 % der organischen Reststoffe ableiten. Diese Werte sind sehr hoch, wobei von einem erheblichen Teil der Anlagen mit alleiniger mechanischer Reinigungsstufe ausgegangen wird. Demzufolge hat der Bau und Betrieb von

⁷⁹⁴ Einkammer-, Mehrkammerabsetz- und Mehrkammerausfaulgruben.

⁷⁹⁵ Regionalkonferenz Abwasser 2012, TOP 3 Unterstützung der Aufgabenträger durch die Wasserbehörden bei der Umsetzung des Standes der Technik bis 31. Dezember 2015

Kleinkläranlagen eine erhebliche Bedeutung für den Gewässerschutz.⁷⁹⁶ Die Auswirkungen von Einleitungen aus Kleinkläranlagen sind dabei abhängig von der Wasserführung des Gewässers, Vor- bzw. Grundbelastung, der Selbstreinigungskraft des Gewässers und der Höhe der Einträge.⁷⁹⁷

Kleineinleitungen haben kleinräumig durchaus Auswirkungen auf die Gewässergüte, vor allem bei kleinen, abflussschwachen Gewässern. *Flasche* (2002) simulierte am Beispiel eines Fließgewässers den Einfluss von Kleinkläranlagen auf die $\text{NH}_4\text{-N}$ Konzentration im Gewässer. Für die angestrebte Gewässergüte von II sollte nach LAWA 1998 der Ammoniumgehalt 0,3 mg $\text{NH}_4\text{-N/l}$ nicht überschreiten. Der Ammoniumgehalt liegt bei dem modellierten Beispiel für den unbelasteten Referenzzustand bei ca. 0,1 mg $\text{NH}_4\text{-N/l}$. Durch die Kleinkläranlageneinleitung mit drei Einleitungsstellen (insgesamt 139 Einwohner) erhöht sich der Ammoniumgehalt deutlich über den für die Gewässergüteklasse II einzustellenden Wert.⁷⁹⁸

Nach *Barjenbruch* (2009) wird im ländlichen Raum der Gütezustand der Gewässer wesentlich von der Behandlungsleistung von Kleinkläranlagen, wie auch kleinen Kläranlagen bestimmt.⁷⁹⁹ Anhand der Gewässergütesimulation hat *Flasche* (2002, S. 155) nachgewiesen, dass Einleitungen aus Kleinkläranlagen das Einhalten der Gewässergüte II gefährden können. Die Zielvorgabe der Gewässergüte II kann nur eingehalten werden, wenn die Kleinkläranlage ordnungsgemäß gebaut und betrieben wird. Bezogen auf die $\text{NH}_4\text{-N}$ Konzentration im Gewässer und einer Bevölkerungsdichte von $\geq 35 \text{ E/km}^2$ sollten nur Anlagen mit Nitrifikation eingesetzt werden.

In Bundesländern wie Rheinland Pfalz ist hingegen nur eine geringe Anzahl von Kleinkläranlagen (0,7 % der Bevölkerung ohne Anschluss an die öffentliche Kanalisation) vorhanden. Die Gewässerbelastung wird hier als gering eingestuft und ist für die Gewässergüte im Allgemeinen nicht entscheidend. Dies wird an den Ergebnissen der Gewässerbewertungen zur Umsetzung der WRRL gezeigt. In den Gebieten in welchen nur eine mechanische Reinigung vorhanden ist, ist die stoffliche Belastung von organischen Parametern und den Nährstoffen N und P, aufgrund einer dünnen Besiedlung mit sehr kleinen Einleitungen, als gering einzustufen. In Verbindung mit vergleichsweise hohen Niederschlägen in den Mittelgebirgsregionen führt dies zu einem günstigen Mischungsverhältnis in den Flüssen.

In anderen Landesteilen, wie beispielsweise der Vorderpfalz, gestaltet sich die Ausgangslage anders: Hier ist der gute ökologische Zustand in vielen Gewässern nicht erreicht und wird in der Zukunft auch nicht erreicht werden, da die Abwasserlast sehr hoch ist. Im Sommer werden viele Gewässer zu 100 % aus gereinigtem Abwasser gespeist. Aber auch bei Anforderungen, die über den Anhang 1 der AbwV hinausgehen, kann ein guter Zustand der jeweiligen Gewässer nicht erreicht werden. In Rheinland Pfalz werden ca. 15.000 Einwohner dauerhaft über dezentrale Systeme entsorgt werden. Die Zulässigkeit der Einleitungen wird in dem jeweiligen Einzelfall von der Wasserbehörde geprüft.⁸⁰⁰

⁷⁹⁶ Vgl. *Flasche* (2002), S. 135.

⁷⁹⁷ Vgl. *Flasche* (2002), S. 142.

⁷⁹⁸ Der Carumer Bach ist ein kleiner Bach mit einer Fließstrecke von ca. 7 km. Er befindet sich im nordwestlichen Teil Niedersachsens (südlicher Bereich des Landkreises Vechta). Im April 2000 hatte er Abflussmengen zwischen 28 l/s im Quellbereich und 90 l/s im Mündungsbereich – siehe *Flasche* (2002), S. 136 f.

⁷⁹⁹ Vgl. *Barjenbruch* (2009), S. 15.

⁸⁰⁰ Mitteilung Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz.

3.3.2.2 Leistungspotenzial von Kleinkläranlagen

Nach *Barjenbruch* (2009, S. 15) sind technische, wie auch natürliche Verfahren bei der richtigen Auslegung, Betrieb und Ausführung in der Lage vergleichbare Ergebnisse im Vergleich zu größeren Anlagen zu erzielen, wobei aber Großkläranlagen erheblich bessere Werte erzielen können. Ein umfassender verfahrenstechnischer Vergleich, der in der Praxis angebotenen Kleinkläranlagen ist eher begrenzt möglich. Erschwert wird dies zusätzlich durch den jeweiligen Entwicklungsstand der verschiedenen Anlagentypen.⁸⁰¹

Anhand der Tabelle 3-35 ist zu entnehmen, dass mit einer zunehmenden Ausbaugröße der Kläranlage in Bezug der organischen wie auch Nährstoffparameter geringere Ablaufwerte erreicht werden. Die CSB-Ablaufwerte von *Flasche* (2002) aus der bauaufsichtlichen Prüfung sind gegenüber den anderen Werten auffällig gut, was durch eine gute Betreuung der Anlagen in diesem Zeitraum zu begründen ist.

Tabelle 3-35: Vergleich der mittleren Ablaufwerte von verschiedenen Ausbaugrößen von Kläranlagen

(*Barjenbruch*, 2009, S. 14)

In [mg/l]	Anzahl	CSB	NH ₄ - N	gesN _{anorg.}	ges. P
GK 5 > 100.000 E	22	37	1,7	11	0,6
GK 4 > 10.000 – 100.000 E	120	43	2,0	12	1,0
GK 3 > 5.000 – 10.000 E	32	44	3,2	9	3,3
GK 2 > 1.000 – 5.000 E	38	61	9,7	15	3,5
GK 1 < 1.000 E	21	95	19,8	31	6,4
Kleinkläranlagen ¹	7 bis 11	59	6	37	7
Kleinkläranlagen ²	9	91	n.b.	n.b.	n.b.
Pflanzenkläranlage ³	69	109	32	36	7 ^{3a)}
Tropfkörper (Wohngebäude) ³⁾	68	126	28	38	11 ^{3a)}

1: aus der Prüfung von Kleinkläranlagen nach *Flasche* (2002); T > 12 °C, bauaufsichtliche Prüfung

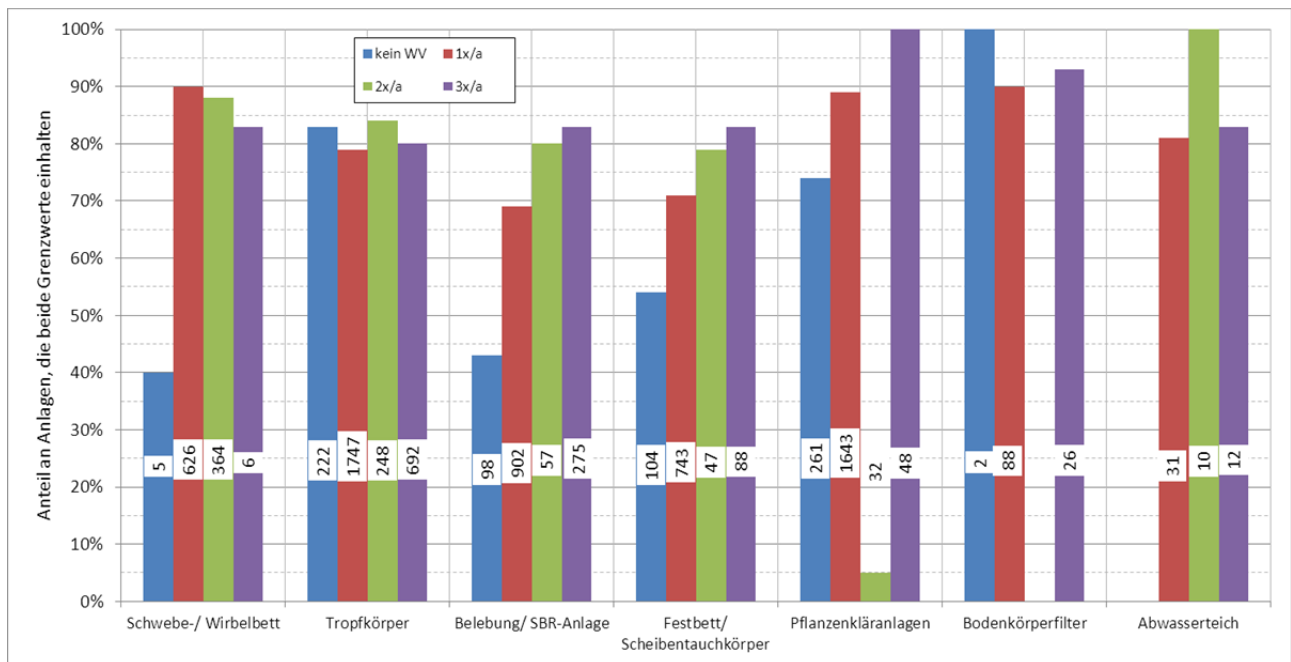
2: aus der Prüfung von Kleinkläranlagen Bereich Mecklenburg-Vorpommern

3: Praxisdaten nach Kollatsch (1993) und Lohse (1999); 3a) nur PO₄-P

Nach *Straub* (2007) erhöht sich durch eine ordnungsgemäße Wartung die Behandlungsleistung und Funktionstüchtigkeit der Kleinkläranlage erheblich. Es wurden Untersuchungen der Einhaltung der Grenzwerte nach AbwV (CSB und BSB₅) in Abhängigkeit von der Wartung durchgeführt. Wenn keine besonderen Einleitbedingungen (Trinkwasserschutzzone, sensibler Gewässer) gefordert sind, sind die Grenzwerte der Größenklasse 1 mit einem CSB von 150 mg/l bzw. BSB₅ mit 40 mg/l vorgeschrieben.

⁸⁰¹ Vgl. *Barjenbruch* (2009), S. 5.

Abbildung 3-23: Einhaltung der Grenzwerte in Abhängigkeit der Wartungshäufigkeit (WV) bis 8 EW
(Straub, 2007)



In der Abbildung 3-23 ist der Einfluss der Wartungshäufigkeit (kein Wartungsvertrag bis drei Wartungen im Jahr) auf die Ablaufqualität dargestellt. Die Werte innerhalb der Säulen geben die Anzahl der Messwerte wieder. Es zeigt sich vor allem bei den technischen Anlagen eine Abhängigkeit von der Wartungshäufigkeit. Naturnahe Abwasserbehandlungsverfahren, wie Pflanzenkläranlagen und Bodenkörperfilter, halten mit einer einmaligen Wartung die Grenzwerte ein.⁸⁰²

Jiroudi (2005, S. 145) hat in seiner Dissertation die Betriebsdaten verschiedener Hersteller und Wartungsfirmen über mehrere Jahre hinweg ausgewertet. Anhand der Auswertungsergebnisse wurde gezeigt, dass durch eine Eigenkontrolle ca. 44 % der Betriebsprobleme verhindert werden kann. Durch eine ordnungsgemäße Wartung und Schlammabfuhr kann ein Drittel der Probleme verhindert werden. Eine marginale Bedeutung hat nach dem derzeitigen Technikstand eine Technologieoptimierung. Anhand der Untersuchungen konnte nachgewiesen werden, dass durch einen guten Betrieb und kontrollierte Anpassung der Steuerung eine Erhöhung der CSB Behandlungsleistung um 30 % und bei der Nitrifikation bis zu 50 % erzielt werden kann.

3.3.3 Reformbedarf

Vor dem Hintergrund der zuvor geschilderten komplexen Sachlage gehen die Meinungen zum konkreten Reformbedarf der Kleineinleiterabgabe weit auseinander:⁸⁰³ Während zum einen unter Verweis auf die hohe Behandlungsleistung moderner Kleinkläranlagen und den einzusparenden

⁸⁰² Vgl. Straub (2007).

⁸⁰³ Siehe dazu auch Gawel, KA 2011, S. 846 ff.

Verwaltungsaufwand die weitgehende Befreiung von der Kleininleiterabgabe begrüßt wird⁸⁰⁴ oder gar eine gänzliche Abschaffung angeregt wird,⁸⁰⁵ sind von anderer Seite unter dem Gesichtspunkt der Beibehaltung der Regelung kritische Anmerkungen zur Ausgestaltung vorgetragen worden. So wird bemängelt, dass

1. derzeit keine anzustrebende **Lenkungswirkung** gegeben ist,
 2. eine **Abwälzung** nicht verpflichtend und **Ausnahmetatbestände** zu weitgehend sind⁸⁰⁶,
 3. ein inkohärentes Verhältnis zwischen Abgabesatz und der Ausnahmeregelung besteht.
- Ad 1: Auch bei einem inzwischen erreichten Anschlussgrad an öffentliche Kanalnetze von über 95 % existiert weiterhin eine siebenstellige Zahl von Kleinkläranlagen und abflusslosen Gruben, die unter bestimmten Voraussetzungen ein **relevantes Risiko für das Grundwasser** darstellen können. So haben einige Behördenvertreter im Praxis-Begleitkreis betont, dass **keineswegs überall der Stand der Technik umgesetzt** ist und hier weitere Anstrengungen vorgenommen werden müssen. Gleichwohl erfolgt die Abwälzung der Abgabe auf den Einleiter durch die Gemeinden bzw. Zweckverbände i.d.R. nicht schädlichkeitsbezogen sondern anhand des Frischwasserbezugs⁸⁰⁷ oder auf der Basis der Anzahl der auf dem betreffenden Grundstück wohnenden Einwohner⁸⁰⁸. Die Kommunen als Abgabepflichtige erfahren aufgrund der pauschalierten Festsetzung der Abwasserabgabe für Kleininleitungen keinen Anreiz, diese Situation zu ändern.
- Ad 2: Da die Vorschrift des § 9 Abs. 2 S. 3 AbwAG eine Abwälzung der Abgabelast auf den Einleiter nicht eindeutig vorschreibt, hat das Land Berlin auf eine solche verzichtet. Kleininleiter werden hier folglich **gänzlich und voraussetzungslos von der Abwasserabgabe verschont**, gleich welchen Standard das von ihnen eingeleitete Abwasser hat. In Fällen, in denen von dieser Nichtabwälzung der Abgabe kleine Unternehmen profitieren, kann dieser Sachverhalt im Ergebnis als Verschönungssubvention aufgefasst werden, wodurch möglicherweise das **Problem der europarechtlichen Beihilfe** im Raum steht. In anderen Bundesländern wiederum existieren zum Teil sehr weitgehende Ausnahmeregelungen⁸⁰⁹, die

⁸⁰⁴ So *Kotulla* (2005), § 8 Rdnr. 10.

⁸⁰⁵ So etwa *Palm et al.* (2012), S. 1055.

⁸⁰⁶ Kritisch zur fehlenden verursachergerechten Anlastung der Kostenlast auf die Verursacher: Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Stellungnahme zum vorläufigen Endbericht des Forschungsvorhabens „Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung“, 5.7.2013. In der vorstehenden Stellungnahme wird vorgeschlagen, den Begriff „Abwälzung“ durch die Formulierung „Umlage der Abwasserabgabepflicht“ in § 9 Abs.2 S.3 AbwAG zu ersetzen. Allerdings würde ein alleiniger Austausch der Begrifflichkeiten auf Bundesebene keine inhaltlichen Veränderungen bedingen, denn die Ausgestaltung der Weitergabe der Abwasserabgabe an die Einleiter richtet sich im Einzelnen nach dem landesrechtlichen Kommunalabgabenrecht mit den unter 3.1.1.3 dargestellten Schwierigkeiten.

⁸⁰⁷ So z. B. § 4 Abs. 2 der Satzung der Stadt Cuxhaven zur Abwälzung der Abwasserabgabe oder § 6 der Satzung der Stadt Rosenheim für die Erhebung einer Kommunalabgabe zur Abwälzung der Abwasserabgabe für Kleininleiter.

⁸⁰⁸ Vgl. exemplarisch § 4 Abs. 3 der Satzung der Stadt Aschersleben über die Abwälzung der Abwasserabgabe oder § 5 Abs. 2 der Satzung über die Abwälzung der Abwasserabgabe der Stadt Delmenhorst.

⁸⁰⁹ Siehe dazu oben Abschnitt 3.3.2.3.

bisweilen auch Einleitungen abgabefrei stellen, die weder genehmigt noch genehmigungsfähig sind⁸¹⁰.

- Ad 3: Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 sind nicht hinreichend aufeinander abgestimmt, da die Voraussetzung für die Abgabefreiheit nach Abs. 2 Satz 2 in Form des Einhaltens des Standes der Technik bereits im Pauschalsatz 50 % nach Abs. 1 enthalten ist, der unter der Annahme aufgestellt wurde, dass eben jener Technikstand eingehalten wird.
- Ad 4: Zudem ist strittig, ob eine Abwälzung der Abwasserabgabe auf Kleineinleiter auch dann zulässig ist, wenn infolge der Verrechnung von Investitionen tatsächlich keine Abwasserabgabe durch die abwasserabgabepflichtige Körperschaft geleistet werden muss(te). Vereinzelt wird unter Berufung auf den Zweck des § 10 Abs. 3 AbwAG, wirtschaftliche Anreize zur Verbesserung der Abwasserbehandlung zu schaffen, dafür plädiert, dass die an Stelle von Kleineinleitern abwasserabgabepflichtigen Aufgabenträger die Abwasserabgabe auch dann auf die Kleineinleiter abwälzen können, wenn sie die Abgabe wegen einer Verrechnung gemäß § 10 Abs. 3 i. V. m. den landesrechtlichen Regelungen letztlich nicht zahlen mussten.⁸¹¹ Nur so würde sichergestellt, dass der Investitionsanreiz, den die Verrechnung der Abwasserabgabe vermitteln soll, bei den abwasserabgabepflichtigen Körperschaften ausgelöst wird. Die Kleineinleiter, die selbst keine Aufwendungen für Maßnahmen zur Verringerung schadstoffhaltiger Einleitungen getätigt haben, würden von der Anreizfunktion des § 10 Abs. 3-5 AbwAG nicht erreicht und es entspräche nicht der Zielsetzung des AbwAG, sie von der Abgabe zu entlasten. Dieser Annahme treten der überwiegende Teil von Literatur und Rechtsprechung entgegen. Eine Abwälzung im Fall der Verrechnung sei vielmehr ausgeschlossen, da bereits aus dem Wortlaut „Abwälzbarkeit“ in § 9 Abs. 2 S. 3 AbwAG und „zu entrichtende“ (in den Landesabwassergesetzen wie z. B. § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ThürAbwAG) folge, dass eine Abwälzung ausscheide, wenn die Kommune infolge der Verrechnung tatsächlich keine Abwasserabgabe zahlen musste und daher keine abzuwälzende Schuld existiere.⁸¹² Erst wenn die Gemeinde bzw. der Zweckverband die Abwasserabgabe entrichtet hat, könne der insoweit aufgewendete Geldbetrag an die Kleineinleiter weitergegeben und damit die verauslagten Kosten auf letztere „abgewälzt“ werden.

Zur Auflösung dieses Konflikts wird teilweise vorgeschlagen, die bestehende „Abwälzung“ durch die „Umlage der Abwasserabgabepflicht“ zu ersetzen, damit die Umlage der vollen schuldrechtlichen Abwasserabgabenforderung auf die Einleiter – unabhängig von der tatsächlichen Zahllast – erfolgen könne.⁸¹³ Allerdings wurde bereits in Abschnitt 3.1.6.3.a

⁸¹⁰ Vgl. *Nispeanu* (1997), S. 101.

⁸¹¹ Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urt. v. 17.9.2007, 4 KO 726/05; *Peschel*, Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Stellungnahme zum Forschungsvorhaben „Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung, 5.7.2013; Kritisch hierzu: *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme u. a.* (2012), § 9 AbwAG Rdnr. 16.

⁸¹² VG Weimar, Urteil vom 7. Mai 2003, Az: 6 K 272/01.We; VG Gera, Gerichtsbescheid vom 20.1.1999, 5 K 1286/96.Ge, ThürVBl. 1999, S. 116 und Urteil vom 12.11.2001, 5 K 1167/00.Ge, ThürVBl. 2002, S. 145; OVG-LSA, Urteil vom 09.10.2003, 1 K 459/01 und Beschluss v. 17.07.2008, 4 M 232/08; *Kotulla*, AbwAG, 2005, § 9 Rdnr. 23; *Zöllner*, in: *SZDK, WHG, Stand Mai/2011*, § 9 AbwAG Rdnr. 16.

⁸¹³ Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Stellungnahme zum Forschungsvorhaben „Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung, 5.7.2013.

darauf hingewiesen, dass eine Durchreichung nicht empfangener, fiktiver Zahllasten auch inhaltlich kaum überzeugen kann.⁸¹⁴

Aufgrund der von Kleinkläranlagen – vor allem faktisch – weiterhin ausgehenden Gewässerbeeinträchtigungen und unter Berücksichtigung des Verursachergedankens („gleiche Abgabe für gleiche Schädlichkeit“) und des Kostendeckungsprinzips aus Art. 9 WRRL kommt eine Abschaffung ebenso wenig in Betracht wie eine schlichte Fortschreibung der bisherigen Regelungen. Es besteht insoweit Reformbedarf.

3.3.4 Reformoptionen

Die gegenwärtige Regelung setzt für die bei der Bemessung der Schadeinheiten zugrunde zu legende Zahl der Schadeinheiten die Hälfte der Zahl der nicht an die Kanalisation angeschlossenen Einwohner fest. In der Praxis entsprechen die durchschnittlichen Ablaufwerte von Kleinkläranlagen, welche dem Stand der Technik entsprechen, etwa 0,2 Schadeinheiten.⁸¹⁵ Eine Befreiung kann aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands bei der Veranlagung der zahlreichen Kleinkläranlagen als gerechtfertigt angesehen werden. Voraussetzungen sollten sein

- Einhaltung des Standes der Technik
- Vorlage eines bestehenden Wartungsvertrages
- Aufweisen einer gesicherten Schlammabfuhr

Die Vorlage des Berichtes sollte bei der entsorgungspflichtigen Körperschaft oder bei der Oberen Wasserbehörde (als zuständige Behörde für die Abwasserabgabe) erfolgen.

Hinsichtlich bestehender Kleinkläranlagen, welche teilweise nur eine mechanische Stufe aufweisen, erscheint die gegenwärtige Bemessungsgrundlage hingegen als zu niedrig, um Anreize in Richtung Anlagensanierung auszulösen. Anhand der Tabelle 3-34 wurde bereits für Sachsen verdeutlicht, dass noch eine beträchtliche Anzahl von Kleinkläranlagen in Betrieb sind, die nur eine mechanische

⁸¹⁴ Dass es den Investitionsanreiz für die Körperschaft schmälere, wenn die abgaberechtliche Honorierung vollumfänglich über die Umlage der jeweils resultierenden Zahllast an die Einleiter weiterzugeben ist, mag insoweit zutreffen, als eine abschließende, exklusive Vereinnahmung der Zahllastminderung einen höheren Anreiz böte. Allerdings ist dieser Zusammenhang jedwedem Investitionsverhalten unter dem Abwasserabgabenregime zu eigen und stellt keinerlei Besonderheit von Verrechnungsoptionen dar: Investiert etwa ein kommunaler Träger einer Abwasserbeseitigungseinrichtung zugunsten verringerter Ablaufwerte und macht sich dies in einer verringerten Zahllast bemerkbar (etwa durch Herabklärung oder im Rahmen einer künftigen Messlösung), so ist dieser „Vorteil“ im Rahmen der Abwassergebühren an die Einleiter weiterzureichen. Dies ergibt sich sowohl aus den Vorschriften des Kommunalabgabenrechts zur Ansatzfähigkeit von Kosten und zur bloßen Kostendeckung durch Abwasserentgelte (z. B. § 6 KAG NW) als auch aus Sinn und Zweck der Abwasserabgabe, die sich nach der Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers richtet (§ 3 AbwAG). Wegen des Kostendeckungsgrundsatzes für gebührenfähige Leistungen gilt dieser Zusammenhang im Übrigen sogar für jedwedes kommunale Investment in gebührenfinanzierten öffentlichen Einrichtungen.

⁸¹⁵ Die Berechnung erfolgte auf der Grundlage der Ablaufwerte von CSB, N_{ges} und P sowie einem durchschnittlichen Wasserverbrauch von 121 l/d*E.

Reinigungsstufe aufweisen. Hier besteht weiter Handlungsbedarf. Die Ablaufwerte einer Kleinkläranlage, welche nur eine mechanische Stufe aufweist, sind wie folgt einzuschätzen.⁸¹⁶

- CSB: 500 mg/l
- Phosphor: 13 mg/l
- Stickstoff: 65 mg/l
- Dies entspricht etwa 0,75 Schadeinheiten. Um die Lenkungsfunktion intensivieren bzw. verstärkte Anreize zur Einhaltung des Standes der Technik zu setzen, sollte die Zahllast **auf eine Schadeinheit erhöht werden** und die Befreiung von der Abgabe erst bei Nachweis der oben genannten Voraussetzungen gewährt werden.

Tabelle 3-36 fasst die Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformen im Kontext der Kleineinleiterabgabe überblicksartig zusammen.

Tabelle 3-36: Bewertung der Optionen zur Reform der Kleineinleiterabgabe
(Eigene Darstellung)

Reformoption	Kostenverantwortung			Effektivität		Verteilungswirkungen		
	Ökonomische Effizienz		Widerspruchsfreiheit Art. 9 WRRL	eigene Lenkung	Vollzugshilfe AbwV	Aufkommen	niedrige Zahllast	niedriger Vollzugsaufwand
	Substitutionseffekte	Einkommenseffekte						
Anhebung von 0,5 auf 1 SE	(o)	+	+	o	+	+	-	o
Wartungsvertrag als Voraussetzung für Befreiung	o	o	o	o	o	o	o	-

3.3.5 Zusammenfassung

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

Die Kleineinleiterabgabe 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

⁸¹⁶ Umweltministerium Baden-Württemberg et al. (2005), S. 20.

nicht ermittelt, sondern pauschal berechnet und mit der Hälfte der nicht an die öffentliche Kanalisation angeschlossenen Gemeindeeinwohner angesetzt.

Kleineinleitungen unterliegen nicht nur der Abgabepflicht, sondern insbesondere 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.

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 anerkannten Regeln der Technik als Maßstab der Abgabenbefreiung angesichts der Gewässerbelastungen, die von Kleinkläranlagen ausgehen, nicht (mehr) sachgerecht ist.

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

3.4 Aufkommensverwendung

3.4.1 Bestehende Regelung

§ 13 AbwAG regelt die Vergabe des Aufkommens aus der Abwasserabgabe. Gemäß Abs. 1 sind die Einnahmen für Maßnahmen einzusetzen, welche „der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen“. Abs. 2 benennt exemplarische Maßnahmenbereiche wie den Bau von Abwasserbehandlungsanlagen oder die Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben mit Bezug zum Gewässerschutz, wobei es den Bundesländern frei steht, weitere Bereiche gem. Abs. 1 zu bestimmen. *Wendt/Jochum* sehen von der „generalklauselartigen Weite“ der einfachgesetzlichen Zweckbestimmung „grundsätzlich alle Maßnahmen gedeckt, die in irgendeiner Weise dazu beitragen, die Gewässergüte zu erhalten oder zu verbessern. Maßnahmen der Gewässerrenaturierung sind daher von der Zweckbindung [...] umfasst, da sie einen Beitrag zur Erhöhung der Selbstreinigungskräfte der Gewässer leisten. Darüber hinaus unterfallen auch

Maßnahmen der Abwassermengenreduzierung durch Fremdwasserentflechtung grundsätzlich der Zweckbindung [...].⁸¹⁷

Aus den Einnahmen können zudem auch die im Zusammenhang mit der Abgabenerhebung entstehenden Verwaltungskosten gedeckt werden, also etwa die Erstellung der Erlaubnisbescheide und die Durchführung von Kontrollen, aber auch Rechtstreitigkeiten oder die Beratung der Abgabepflichtigen.⁸¹⁸ Die konkrete Vergabe erfolgt in Form zinsgünstiger Darlehen, vereinzelt auch über Zuschüsse.⁸¹⁹ Die Spezifika der Mittelverwendung regeln Landesgesetze, die auch regionale Schwerpunktsetzungen enthalten.⁸²⁰ Darüber hinaus können den Haushaltsplänen der Länder Details hinsichtlich der Verwendungspraxis entnommen werden (vgl. Anhang 5).

Tabelle 3-37 gibt die Aufkommenserzielung in den Ländern von 1994 bis 2012 wieder. Nach starkem Einbruch des Aufkommens auf unter die Hälfte der Werte von 1994 bis 2009 haben sich die Einnahmen in den letzten Jahren wieder stabilisiert. Gerade der Wiederanstieg der letzten Jahre macht besonders deutlich, dass es in der jüngeren Vergangenheit keineswegs nur (konzeptkonforme) Einleitungsminderungen sind, die zu verringerten Zahllasten geführt haben, sondern auch im Zeitablauf schwankende Elemente der Zahllastermittlung eine Rolle spielen – wie etwa das Ausmaß von Verrechnungen.

Da das *nominale* Aufkommen in einer inflationären Wirtschaft dem Kaufkraftschwund unterliegt, reicht eine rein nominale Betrachtung jedoch ökonomisch nicht aus. Vielmehr ist der Realwert des Aufkommens im Zeitablauf zu betrachten, der die zwischenzeitliche Inflation berücksichtigt. Unter diesem Gesichtspunkt ergibt sich, dass das *reale* Aufkommen (in konstanten Preisen von 1981) nochmals um ca. 26 % niedriger liegt als der aktuelle Aufkommensbetrag. Auch hier gilt: **Die tatsächliche reale Belastungswirkung gegenüber den Einleitungssektoren wird nicht nur durch die stark rückläufigen nominalen Aufkommenswerte zum Ausdruck gebracht; zusätzlich müssen Inflationseffekte berücksichtigt werden. Im Ergebnis liegt 2014 das geschätzte reale Aufkommen (und damit die Entzugswirkung von Kaufkraft) um fast 60 % unter dem Wert von 1994! Selbst eine aktuelle Verdoppelung der nominalen Zahllast würde nur 80% der ursprünglichen Belastungswirkung im Jahre 1994 erreichen.**

⁸¹⁷ *Wendt/Jochum* (2006), S. 341. Für grundsätzlich „weite“, aber nicht unbegrenzte Auslegung der Begriffe „Erhaltung“ und „Verbesserung“ der Gewässergüte auch *Köhler/Meyer* (2006), § 13, Rn. 23,

⁸¹⁸ Vgl. *Kotulla* (2005), S. 234.

⁸¹⁹ Vgl. *Kotulla* (2005), S. 239, 241.

⁸²⁰ Vgl. z. B. § 16 Abs. 1 BayAbwAG. Siehe zum Ganzen auch *Kibat* (1985).

Tabelle 3-37: Aufkommen der AbwA nach Bundesländern von 1994 bis 2012 (Daten: BMU)

Jahr	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	alte Bundesländer	neue Bundesländer	Deutschland
	in Mio. Euro (Euro : DM = 1 : 1,95583)																		
1994	17,79	59,94	14,52	3,76	4,92	13,45	54,93	12,56	37,20	143,06	45,29	21,88	23,50	21,67	28,87	33,68	427,34	109,70	537,04
1995	17,44	60,15	9,00	3,61	1,23	8,95	45,50	6,00	32,81	197,97	32,87	28,02	23,50	2,92	25,70	4,50	450,64	49,53	500,17
1996	13,34	64,65	10,94	2,91	0,48	4,09	38,24	18,54	30,75	83,95	52,06	30,93	6,36	11,24	19,33	10,63	337,84	60,62	398,46
1997	11,20	42,16	8,39	6,70	0,99	2,15	39,58	9,79	28,73	82,22	34,59	28,43	6,39	2,71	20,25	11,94	290,29	45,90	336,19
1998	4,91	54,13	4,98	6,49	2,60	3,09	38,55	7,55	27,70	98,42	28,60	20,50	11,50	30,63	19,17	9,11	297,68	70,27	367,95
1999	9,28	43,50	7,87	3,58	0,69	1,02	42,03	6,07	21,61	112,33	31,01	18,89	14,82	23,59	18,15	10,71	298,50	66,64	365,14
2000	8,89	62,08	9,98	0,66	3,56	1,91	32,10	11,55	38,95	112,36	26,63	19,02	9,09	11,01	24,18	9,56	329,68	51,85	381,53
2001	18,31	56,74	9,73	0,72	3,12	3,80	41,23	9,62	36,99	109,21	29,45	8,62	9,79	17,32	18,76	5,51	326,24	52,68	378,93
2002	15,10	60,83	9,57	2,71	3,61	3,84	31,26	7,13	31,16	158,30	36,20	12,64	11,64	10,21	14,90	5,03	367,84	46,29	414,13
2003	19,98	41,18	9,25	3,30	3,36	4,07	31,72	7,08	34,44	151,30	41,96	17,86	-0,06	10,76	19,50	6,06	365,37	36,38	401,76
2004	11,00	39,79	9,53	4,35	3,01	7,70	31,20	6,69	29,43	101,20	29,66	15,56	9,68	6,30	16,60	8,01	285,16	44,56	329,71
2005	8,50	24,52	9,63	7,38	3,25	7,20	31,20	7,45	36,36	136,30	28,34	12,13	2,09	5,39	14,80	4,95	302,59	36,89	339,48
2006	15,40	31,82	9,56	4,80	3,12	4,90	23,10	5,64	31,62	80,60	19,88	12,50	17,06	9,94	14,30	4,91	237,23	51,91	289,14
2007	5,30	34,93	13,47	5,03	2,80	1,10	15,80	7,99	32,71	86,60	23,67	8,35	9,20	4,39	11,30	6,70	222,56	46,77	269,33
2008	14,00	38,20	14,03	9,06	2,73	1,30	22,20	7,87	33,50	41,60	19,40	12,46	10,05	8,04	9,84	9,77	195,23	58,82	254,04
2009	8,50	28,40	14,16	10,59	2,88	1,20	23,60	5,52	31,89	26,60	23,09	10,81	7,60	10,23	9,25	15,85	166,21	63,95	230,16
2010	6,80	31,30	12,19	13,93	2,97	0,90	21,60	8,02	31,23	81,00	23,20	9,57	7,41	12,58	9,70	22,41	218,16	76,54	294,70
2011	12,80	36,00	14,58	12,70	2,80	0,80	27,00	6,00	32,45	69,40	22,79	9,17	14,08	16,67	10,42	22,32	228,65	80,35	309,97
2012	16,90	39,70	10,76	8,67	2,80	0,90	24,70	6,15	31,91	62,40	23,10	9,74	13,88	23,40	10,85	21,76	229,15	78,47	307,62

3.4.2 Reformbedarf

Hinsichtlich der Verwendung des Aufkommens lassen sich folgende Ansätze einer Kritik unterscheiden:

1. Fehlender Bezug der Mittelverwendung zum Ziel der Abgabe;
 2. mangelnde Transparenz der Mittelverwendung;
 3. veraltete Zweckbestimmung.
- Ad 1: In seinem Sondergutachten zur Abwasserabgabe 1974 hatte der Sachverständigenrat für Umweltfragen angeregt, das Aufkommen zur Verstärkung des Anreizeffektes zu verwenden.⁸²¹ Dies könne durch eine gezielte Vergabe der Mittel an Einleiter mit besonders geringen Grenzvermeidungskosten erreicht werden, wodurch der Abgabesatz effektiv erheblich „aufgestockt“ werden könne („**Lenkungsaufstockungseffekt**“). Es ist allerdings bereits darauf hingewiesen worden, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Behörden über Informationen zu den spezifischen Grenzvermeidungskosten der Einleiter verfügten (Problem asymmetrisch verteilter Information).⁸²² Diese Einschätzung ist auch in Gesprächen mit Behördenvertretern bestätigt worden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Erhebung der Mittel und ihre Verwendung in unterschiedlichen administrativen Bereichen angesiedelt sind, so dass selbst dann, wenn die Vollzugsbehörden einen Überblick über die Vermeidungskosten hätten, dieses Wissen kaum bei der Mittelvergabe zum Einsatz käme. Weiterhin ist nicht zu erwarten, dass Abgabepflichtige zu ihren Vermeidungskosten stets wahrheitsgemäße Angaben machen, wenn ersichtlich ist, dass davon die Vergabe zinsgünstiger Kredite oder gar Zuschüsse abhängt (Problem strategischen Verhaltens).

Unter Verweis auf diesen in der Praxis gar nicht konzeptkonform zu verwirklichenden Aufstockungseffekt wurde auch der Abgabesatz bei der Einführung des AbwAG zu gering angesetzt, da ein Teil der Lenkungswirkung gerade der „Aufstockung“ zugeordnet wurde,⁸²³ Grundsätzlich spricht aber aus ökonomischer Sicht nichts gegen **aufkommensfinanzierte zusätzliche Maßnahmen zur Förderung der Gewässergüte**. Für die Lenkungswirkung der Abgabe i.e.S. ist die spätere Mittelverwendung nicht von Bedeutung (Trennung von Wirkungszweck und Verwendungszweck) – sieht man einmal vom praxisfernen Aufstockungskonzept und von exakt konterkarierenden Mittelzuflüssen an die Einleiter ab, welche die Entzugswirkungen gerade aufheben würden.

Unter **verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten** hängt es von der abgabenrechtlichen Qualifizierung der Abwasserabgabe ab, inwieweit Vorgaben hinsichtlich der Mittelverwendung beachtlich sind. Die vom BVerfG entwickelte Rechtsprechung zu steuerähnlichen Sonderabgaben (insbesondere Finanzierungs-Sonderabgaben) geht zwar von einer Vergabe der Mittel in Interesse des Kreises der zur Zahlung Verpflichteten aus (sog. gruppennützige Verwendung). Diese Voraussetzung wurde aber bei Sonderabgaben mit überwiegender

⁸²¹ Vgl. *SRU* (1974), S. 19f.

⁸²² So auch *Karl/Ranné* (1994), S. 31f.

⁸²³ So geschehen bei der ursprünglichen Gesetzesbegründung von 1976 (vgl. BT-Drs. 7/2272, S. 23).

Lenkungsfunktion – und dies trifft auf die Abwasserabgabe trotz aller Einschränkungen nach wie vor zu (siehe oben Abschnitt 2.3) – weitgehend gelockert.⁸²⁴ Die weitere Anforderung eines engen Sachbezuges zum Erhebungsgrund hingegen kann für die Abwasserabgabe ohnehin als erfüllt angesehen werden.⁸²⁵ Diese Anforderungen entfallen freilich vollständig, wenn die neuere verfassungsrechtliche Rechtfertigung als Sondervorteilsabgabe bemüht wird (siehe hierzu Abschnitt 1.2.1.3).⁸²⁶ In diesem Falle ist die Abwasserabgabe als Gegenleistungsabgabe von Verwendungsbeschränkungen gänzlich frei.⁸²⁷

- Ad 2: Neben ökonomischen und rechtlichen Gesichtspunkten, die – wie dargestellt – kaum Einschränkungen nahelegen, ist die Frage der Eingrenzung der Mittelverwendung daher in erster Linie **im Hinblick auf die Akzeptanz der Abwasserabgabe zu sehen**. Auf Seiten der Vollzugsbehörden wird darauf verwiesen, dass Einleitern die Abgabebelastung kaum vermittelt werden könne, wenn die Verwendung des Aufkommens nicht in einem erkennbaren Zusammenhang mit Maßnahmen zum Gewässerschutz stehe. Daran werden aber seit jeher Zweifel geäußert und ein zumindest teilweises Abfließen der Mittel in den allgemeinen Haushalt vermutet.⁸²⁸ Mitverantwortlich für solche Annahmen ist eine **mangelhafte Transparenz der Mittelverwendung**.⁸²⁹ Zwar ist über die Haushaltspläne bzw. -Rechnungen der Bundesländer bereits durch Angaben zur Verwendung der Einnahmen ein gewisses Maß an Nachvollziehbarkeit gegeben. Von Seiten der Vollzugsbehörden wurde zudem darauf verwiesen, dass eine „missbräuchliche“ Mittelverwendung die Gefahr einer Rüge durch den jeweiligen Landesrechnungshof nach sich ziehe.

Allerdings stößt die hierdurch gewährte Transparenz an Grenzen, da häufig aus den Haushaltsplänen nicht ersichtlich ist, ob tatsächlich das gesamte Aufkommen sachgerecht verwendet wurde bzw. wird. Zwar lassen die meisten der aufgeführten Verwendungszwecke einen Bezug zum Kriterium der Gewässergüte bzw. damit verbundenen Verwaltungsmaßnahmen erkennen⁸³⁰. In welchem Umfang bzw. ob das Aufkommen tatsächlich vollständig dafür verwendet wird, ist jedoch nicht ohne weiteres nachvollziehbar. So listet etwa der Berliner Haushaltsplan für 2012/2013 lediglich einzelne Verwendungsfelder auf, ohne die jeweiligen geplanten Ausgaben im Einzelnen anzugeben.⁸³¹ Im Haushaltsplan des Freistaates Bayern ist nachzulesen, dass Teile des Aufkommens der Abwasserabgabe für Hochwasserschutz-

⁸²⁴ Vgl. Kotulla (2005), S. 13. Wendt/Jochum (2006), S. 341, halten gleichwohl auch die Zweckbindungsklausel des § 13 Abs. 1 Satz 1 AbwAG sogar mit der strengen Anforderung gruppennütziger Vewrednung für vereinbar.

⁸²⁵ Vgl. Kotulla (2005), S. 13. Dazu auch Gawel/Köck et al. (2011).

⁸²⁶ Dazu bereits Gawel/Köck et al. (2011), S. 51-69.

⁸²⁷ Dies hatte das BVerfG bereits für Abschöpfungsabgaben klargestellt: BVerfG, B. v. 7.11.1995, BVerfGE 93, 319, 347 = NuR 1996, 240, 243.

⁸²⁸ Vgl. z. B. Sprenger/Körner et al. (1994), S. 139; Nisipeanu 1997, S. 281.

⁸²⁹ So auch die Kritik des VKU (2011), S. 5.

⁸³⁰ Vgl. Anhang 5. Allerdings sind auch einige auf den ersten Blick wenig erhellende Maßnahmen wie „Schuldendiensthilfen“ (Nordrhein-Westfalen, vgl. Haushaltsrechnung 2011, Kapitel 10, S. 116) oder „Abführungen an andere Kapitel des Landeshaushaltes“ (Thüringen, Haushaltsplan 2013/14, Einzelplan 09, S. 146) enthalten.

⁸³¹ Haushaltsplan Berlin 2012/2013, Bd. 9, Einzelplan 12, S. 345.

maßnahmen zweckgebunden sind⁸³²; wie hoch der Anteil des Aufkommens, der hierfür aufgewendet wird, konkret ausfällt, bleibt aber ebenfalls unklar.

Insgesamt können die nicht selten an vielen unterschiedlichen Stellen in den Haushaltsplänen dokumentierten Verwendungszwecke eine unkomplizierte Nachprüfung „auf einen Blick“ letztlich nicht gewährleisten, die hierdurch gewährte Transparenz ist auch deshalb unzureichend. Als bloße „**Holinformation**“ liegen die Transaktionskosten der Informationsbeschaffung für eine interessierte Öffentlichkeit bei weitem zu hoch. In der Folge erscheint die Abwasserabgabe – freilich unter Verkennung u. a. des auf Einkommenseffekten basierenden Teils der Lenkungswirkung – vielen Abgabepflichtigen mehr denn je als eine reine „Strafabgabe“ ohne jegliche ökologische Relevanz und verkommt in den Augen von Kritikern „zum heimlichen ‚Sparstrumpf‘ der Landeshaushalte“⁸³³. Die relevanten Informationen sollten daher künftig als „**Bringinformation**“ der wissenshütenden Länder ausgestaltet werden. Im Zuge einer solchermaßen gesonderten Dokumentation lässt sich zudem sicherstellen, dass die bestehenden Informationslücken bzw. Unklarheiten beseitigt werden.

- Ad 3: Bereits im Zusammenhang mit den Verrechnungsoptionen ist auf die Kritik verwiesen worden, die geförderten Maßnahmen spiegelten nicht mehr die **aktuellen Herausforderungen** in der heutigen Wasserwirtschaft wider. Anstelle einer weiteren Verringerung vielfach bereits sehr niedriger Ablaufwerte zu immer höheren Kosten sollte die Abgabe neue Ziele ins Auge fassen, etwa die Sanierung von Kanälen oder Maßnahmen zur Anpassung an den demographischen Wandel.⁸³⁴ Insofern ist über eine **Erweiterung der Zielbestimmung nach § 13 Abs. 1 sowie über eine entsprechende Aktualisierung der exemplarischen Verwendungsmöglichkeiten** in § 13 Abs. 2 nachzudenken.

3.4.3 Reformoptionen

Mögliche Reformoptionen zur Adressierung der Probleme im Zusammenhang mit der Verwendung des Aufkommens aus der Abwasserabgabe bestehen in

1. der **Einführung einer Berichtspflicht der Länder** an den Bund,
 2. in einer **Aktualisierung der exemplarischen Maßnahmen** nach § 13 Abs. 2 sowie
 3. in der **Erweiterung bzw. Neuordnung** der in § 13 Abs. 1 festgelegten **Zielsetzung** der Aufkommensverwendung.
- Ad 1: Für die Gewährleistung einer transparenten und somit im Hinblick auf die Zweckbindung nachprüfaren Mittelverwendung ist mehrfach eine **Berichtspflicht der Bundesländer an den**

⁸³² Haushaltsplan des Freistaates Bayern 2013/14, Einzelplan 12, S. 235. Der Hochwasserschutz ist zwar im klassischen Sinne keine Maßnahme zum Schutz der Gewässergüte; tatsächlich haben aber Hochwasserereignisse häufig auch negative Konsequenzen für die Qualität der Gewässer. Nicht zuletzt deshalb umfasst auch das WHG Regelungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz (§ 72-81 WHG).

⁸³³ Vgl. Nisipeanu (1997a), S. 281.

⁸³⁴ Vgl. VKU (2011), S. 5; Palm et al. (2012).

Bund vorgeschlagen worden, deren Ergebnisse **öffentlich einsehbar** sind.⁸³⁵ Da ohnehin Nachweise über die Verwendung des Aufkommens zu führen sind, würde eine entsprechende Berichtspflicht voraussichtlich nur einen geringen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen. Demgegenüber stünde eine potenzielle Erhöhung der Akzeptanz der Abwasserabgabe im Allgemeinen sowie möglicher Reformschritte im Besonderen, welche zu einer Erhöhung der Zahllast führen. Daher erscheint ein solcher Schritt einer **Verankerung einer Berichts- und Publizitätspflicht in § 13** grundsätzlich empfehlenswert. Vorzugswürdig ist hier eine standardisierte, jährliche Berichtspflicht aller Länder, die vom Bund in einer öffentlich zugänglichen Dokumentation der Mittelverwendung zusammengefasst wird. Dabei müssen Probleme der Vergleichbarkeit und der Periodisierung von Nachveranlagungen berücksichtigt werden. Dies könnte im Verordnungswege geschehen.

- Ad 2: Im Hinblick auf eine **Aktualisierung der Verwendungsmöglichkeiten** ist von Seiten des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU) vorgeschlagen worden, die folgenden Aspekte in die Zweckbindung zu integrieren:
 - Reduzierung des Fremdwasseranfalls und Kanalsanierungen,
 - Umstellung von Misch- auf Trennsysteme,
 - Anpassung bestehender Strukturen an den demographischen Wandel (Rückgänge im Abwasseraufkommen).

Darüber hinaus sind hinsichtlich aktueller Herausforderungen in der Wasserwirtschaft noch weiter gefasste Ziele denkbar:

- Rückgewinnung von Nitraten und Phosphaten,
- Rückgewinnung von Energie,
- Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

Eine Aufnahme dieser Ziele in den Kanon der Verwendungsmöglichkeiten kann zunächst einmal – sofern es sich dabei um Aspekte handelt, die dem Gewässerschutz dienen – durch eine **Erweiterung der exemplarischen Maßnahmen nach § 13 Abs. 2** erfolgen. In diesen Bereich können zumindest in Ansätzen Kanalsanierungen und Maßnahmen zur Reduzierung des Fremdwasseranfalls verortet werden, da Leckagen im Kanalnetz das Risiko eines Austritts von Schmutzwasser und in der Folge eine Verunreinigung des Grundwassers bergen und Fremdwasser die Behandlungsleistung von Kläranlagen beeinträchtigen kann⁸³⁶. In den Ausführungsbestimmungen des Saarlandes sind bereits entsprechend Bezüge zum Fremdwasser

⁸³⁵ VKU (2011), S. 5; Gawel/Köck et al. (2011), S. 195. Eine Berichtspflicht war in ersten Entwürfen zum AbwAG bereits angedacht worden, wurde aber schließlich nicht in das schließlich verabschiedete Gesetz integriert (vgl. BT-Drs. 7/2272, S. 14, bzw. § 33 des dort enthaltenen Entwurfs).

⁸³⁶ Dies stellt zwar lediglich einen mittelbaren Bezug zur Gewässergüte dar. Ein solcher Kontext liegt allerdings auch bei dem nach § 13 Abs. 2 Punkt 4 einbezogenen Bau von Anlagen zur Beseitigung des Klärschlammes vor, wobei die Einbeziehung dieses Aspekts in den Bereich der Mittelverwendung aufgrund seines engen Sachbezugs zur Abwasserbeseitigung ebenfalls als gerechtfertigt angesehen wird (vgl. Köhler/Meyer (2006), § 13 Rndr. 48).

enthalten.⁸³⁷ Darüber hinaus ist auch abzusehen, dass die Folgen des Klimawandels eine Herausforderung für die Gewässergüte darstellen, etwa in Form häufigerer Starkregenereignisse und der hiermit verbundenen Zunahme ungeklärter Schmutzwasserabschläge in die Gewässer. Auch im Kontext des demographischen Wandels sind u. U. negative ökologische Auswirkungen auf Gewässer zu befürchten.⁸³⁸ Auch die Rückgewinnung von Energie aus Abwässern könnte hierbei erwogen werden (siehe hierzu Abschnitt 3.1.3.3 b. bb.). Eine gewässerökologisch eindeutige Bewertung von Misch- und Trennsystemen ist hingegen schwierig, da beide Arten des Abwassertransports sowohl Vor- als auch Nachteile aufweisen können.⁸³⁹ Zu beachten ist ferner, dass eine Bezuschussung von gebührenfähigen Maßnahmen zur Sicherung einer ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung einer Verschonungssubvention der Benutzer gleichkommt, die im Widerspruch zu Art. 9 WRRL steht. Eher empfiehlt sich eine klare wasserwirtschaftliche Priorisierung der Verwendungszwecke für knappe Mittel. Im Vordergrund sollten dabei wohl Zwecke stehen, die anderweitig keine eigene Refinanzierungsquelle aufweisen und wasserwirtschaftlich von hoher Priorität erscheinen.

- Ad 3: Es ist allerdings offenkundig, dass über eine Erweiterung des exemplarischen Maßnahmekatalogs nach § 13 Abs. 2 einigen der genannten Zielstellungen nur begrenzt Rechnung getragen werden kann, da sie auch **Maßnahmen** erforderlich machen, welche **in keinem direkten Zusammenhang mit dem Kriterium „Schutz der Gewässergüte“** stehen. Hierzu sind z. T. Maßnahmen zur Reduzierung des Fremdwasseranfalls sowie die Rückgewinnung von Nährstoffen und Energie zu zählen, aber auch bestimmte, gewässerneutrale Investitionen im Zusammenhang mit demographischen und klimatischen Veränderungen (z. B. Kapazitätsverringerungen, Umsetzung semizentraler Entsorgungskonzepte). Um also das Aufkommen der Abwasserabgabe umfassend für neuartige Herausforderungen in der Wasserwirtschaft fruchtbar zu machen, wäre eine **Erweiterung der Zielbestimmung von § 13** erforderlich. Als neue Zielsetzung könnte etwa – zusätzlich oder alternativ zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte – die **Förderung von ökologisch vorteilhaften Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung** gewählt werden. Dadurch würde klargestellt, dass ein Fokus ausschließlich auf Gewässergüte nicht mehr angestrebt würde, aber dennoch nur ökologisch relevante Maßnahmen im Sektor der Abwasserbeseitigung zuschussfähig sind.

Ein solcher Schritt dürfte mit Blick auf die Wasserpfennig-Entscheidung des BVerfG auch nicht mehr unter dem Vorbehalt enger **verfassungsrechtlicher Grenzen** einer Sonderabgabe stehen (dazu oben Abschnitt 1.3.1.3). Dies betrifft sowohl das Kriterium eines engen Sachbezugs zum Erhebungsgrund als auch die gelegentlich angeführte Voraussetzung der Gruppennützigkeit, welche bei Sonderabgaben mit überwiegender Lenkungsfunktion ohnehin seit Längerem nicht mehr einschlägig ist.⁸⁴⁰

Entfallen sowohl rechtliche Bindungen als auch ökonomische Verwendungsprärogativen, so ist es eine Frage der politischen Prioritätensetzung, ob die Aufkommensverwendung weiterhin auf die Verbesserung der Gewässergüte fokussiert oder die genannten Herausforderungen als

⁸³⁷ § 140 II LWG Saarland.

⁸³⁸ Vgl. *Hillenbrand et al.* (2010), S. 68 ff.

⁸³⁹ Vgl. Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011).

⁸⁴⁰ Vgl. *Kotulla* (2005), S. 13. Dazu auch *Gawel/Köck et al.* (2011).

gleichrangig eingestuft werden sollen. Für den Fall, dass die Bemessungsgrundlage um neue Parameter erweitert wird, könnte das Beibehalten des exklusiven Bezugs zur Gewässergüte raschere Fortschritte bei der Reduzierung der hierauf bezogenen Belastungen ermöglichen. Weiterhin ist zu beachten, dass das Aufkommen aus der Abwasserabgabe eine bedeutende **Finanzierungsquelle vieler Länder für Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie** darstellt. Da in dieser Hinsicht, insbesondere im Bereich der Gewässerstruktur, noch erheblicher Handlungsbedarf besteht,⁸⁴¹ wird eine Erweiterung des Verwendungskriteriums auf Maßnahmen ohne unmittelbaren Bezug zur (chemischen oder ökologischen) Gewässergüte wegen der möglichen Konkurrenz der Verwendungszwecke teilweise sehr kritisch gesehen.

Wird hingegen das Verwendungskriterium über den Aspekt der Gewässergüte hinaus erweitert, kann zusätzlich zu einer verbesserten Transparenz beim Einsatz der Mittel die **Akzeptanz der Abwasserabgabe weiter verbessert werden**, da viele kommunale Abgabepflichtige etwa die Kanalsanierung als drängendes Problem wahrnehmen⁸⁴², für dessen Beseitigung – trotz Gebührenfähigkeit – häufig die entsprechenden Gelder fehlen bzw. eine Gebührenrefinanzierung politisch gescheut wird. Da eine Förderung über Verrechnungsoptionen aus konzeptionellen Gründen nicht zu empfehlen ist (siehe Abschnitt 3.1.6), könnte die Verwendung des Aufkommens an dieser Stelle eine wahrgenommene Lücke schließen. Dies setzt allerdings erneut voraus, dass die Bundesländer ihre Verwendungspraxis entsprechend anpassen. Zudem bleibt hier zu beachten, dass eine insoweit eintretende Subventionierung von Abwasserentgelten dem Verursacherprinzip und dem Grundsatz der Kostendeckung aus Art. 9 WRRL widerspräche.

Zudem ist ein erweiterter Katalog in § 13 rechtspolitisch als **Entlastungskomponente einer Neuregelung** zu würdigen, die einen erhöhten Rückfluss an Mitteln in die Einleitersektoren ermöglicht und insoweit belastende Elemente an anderer Stelle der Neuregelungskonzeption grundsätzlich zu kompensieren vermag, ohne aber die Lenkungswirkung der Abgabe im Übrigen zu beeinträchtigen.

Schließlich berührt die Frage einer Erweiterung des Kriteriums der Aufkommensverwendung zusätzlich zu den bereits diskutierten Punkten auch den unter § 13 Abs. 2 aufgeführten Punkt **„Bau von Anlagen zur Beseitigung des Klärschlammes“**. In der Vergangenheit ist vereinzelt darauf hingewiesen worden, dass dieser Aspekt keinen direkten Bezug zur Gewässergüte habe und daher gestrichen werden sollte.⁸⁴³ Werden ohnehin neue Zielsetzungen integriert, entfällt zwar der diesbezüglich gesehene Widerspruch, da eine ordnungsgemäße Klärschlamm-entsorgung offenkundig zu ökologisch vorteilhaften Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung zu zählen wäre. Mit Blick auf die Entsorgungshierarchie im Abfallrecht, der zufolge eine Beseitigung die denkbar schlechteste Entsorgungsvariante darstellt sowie die seit Jahren intensiv geführte Debatte um die Rückgewinnung von Pflanzennährstoffen aus Klärschlämmen erscheint dieser Förderaspekt aber generell als nicht mehr zeitgemäß. Je

⁸⁴¹ Vgl. *BMU* (2010), S. 21.

⁸⁴² U.a. fordert der VKU, im Zuge der Novellierung der Abwasserabgabe „die langfristigen Anforderungen an Erhalt, Erneuerung und Anpassung der Abwasserinfrastruktur“ stärker als bisher zu berücksichtigen (Stellungnahme des VKU zum vorläufigen Endbericht vom 31.07.2013, S. 3).

⁸⁴³ Vgl. BT-Drs. 13/305, S. 3. A.A. *Köhler/Meyer* (2006), § 13 Rndr. 48.

nachdem, ob das Spektrum der Aufkommensverwendung beibehalten oder erweitert wird, sollte dieser Punkt daher entweder gestrichen werden oder aber auf Maßnahmen zur Verwertung von Klärschlämmen abstellen.

3.4.4 Zusammenfassung und Reformempfehlungen

Die **Verwendung des Aufkommens der Abwasserabgabe** wird in dreierlei Hinsicht kritisiert: Aus ökonomischer Sicht betrifft dies den Verzicht auf eine vom Sachverständigenrat für Umweltfragen ursprünglich angedachte Aufstockung der Lenkungswirkung durch eine gezielte Vergabe der Mittel an Einleiter mit geringen spezifischen Vermeidungskosten. Dieser Ansatz scheitert jedoch in der Praxis an Informationsrestriktionen. Zum zweiten wird die Verwendung des Aufkommens von vielen Abgabepflichtigen als wenig transparent empfunden. Dies leistet Zweifeln an einem sachgemäßen Einsatz der Mittel Vorschub und untergräbt dadurch die Akzeptanz des Instruments. Hieran ändern auch über die Haushaltspläne der Bundesländer einsehbare Daten zur Aufkommensverwendung wenig, da eine vollumfängliche Nachprüfbarkeit praktisch nicht gegeben ist und die Transaktionskosten der Informationsbeschaffung als Holinformation viel zu hoch sind. Zum dritten bildet die gegenwärtige Fokussierung von § 13 auf die Gewässergüte die aktuellen Herausforderungen im Abwasserbereich nur unzureichend ab; für gegenwärtige und zukünftige Schwerpunkte des Investitionsbedarfs wie etwa die Kanalsanierung oder Maßnahmen zur Anpassung an klimatischen und demographische Veränderungen kann das Aufkommen der Abgabe nach der gegenwärtigen Rechtslage nur sehr begrenzt eingesetzt werden.

Rechtlich bestehen bei einer als Sondervorteilsabschöpfungsabgabe eingestuften Abwasserabgabe keine relevanten Einschränkungen bei der Mittelverwendung. Es eröffnen sich daher **weite politische Ermessensspielräume**.

Eine Reform der Mittelverwendung sollte daher an den Gesichtspunkten Erhöhung der Transparenz und Einschluss neuer Maßnahmen durch eine Erweiterung der Zielbestimmung nach § 13 Abs. 1 ansetzen. Eine verbesserte Transparenz ist mit wenig zusätzlichem Vollzugsaufwand über eine **standardisierte, jährliche Berichtspflicht der Länder an den Bund** zu gewährleisten, deren Ergebnisse vom Bund zusammengefasst werden und zudem **öffentlich zugänglich** sind. Ein solcher Schritt kann dazu beitragen, Spekulationen über ein „Verschwinden“ des Aufkommens im allgemeinen Haushalt der Länder einzudämmen und folglich die Akzeptanz der Abgabe spürbar zu erhöhen.

Eine Ausdehnung des allgemeinen Verwendungszweckes ist zu erwägen. Dabei sollte – **zusätzlich** zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte – die **Förderung von ökologisch vorteilhaften Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung** abgestellt werden. Dadurch würde klargestellt, dass ein enger Fokus ausschließlich auf Gewässergüte nicht mehr angestrebt würde, aber dennoch nur ökologisch relevante Maßnahmen, und zwar nur im Sektor der Abwasserbeseitigung grundsätzlich zuschussfähig sind. Auf diese Weise kann auch die **Rückflussquote der Mittel in den Abwassersektor tendenziell erhöht** werden, was der Akzeptanz der Abgabe zugute kommt.

Eine grundsätzlich denkbare Verschließung von Verwendungszwecken für gewässerökologische und gewässermorphologische Maßnahmen, für die keine Verursacherverantwortung des Abwassersektors gegeben ist, käme zwar eventuell der Akzeptanz der Abwasserabgabe zugute, indem der Finanzbedarf für die drängenden Herausforderungen der Gewässerökologie und Gewässermorphologie nicht länger bei Abwassereinleitern (oder Wasserentnehmern) erhoben

würde und den Druck in Richtung einer verursachergerechten Finanzierung dieser Maßnahmen erhöhte. Dennoch wäre ein derartiger Ausschluss ein zu weitgehender Eingriff in die Mittelverwendungsautonomie der Länder und ließe sich auch nicht mit mangelnder Verantwortlichkeit der Einleiter rechtfertigen: Denn die Mittel kommen ja gerade für schädliche Gewässereinleitungen auf, sind also in ihrer Entzugswirkung vollumfänglich über den Wirkungszweck der Abgabe gerechtfertigt. Über den Verwendungszweck wird unabhängig davon nach politischen Prioritäten entscheiden.

Bei der **Bezuschussung von gebührenfähigen Maßnahmen zur bloßen Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung wird jedoch zur Zurückhaltung geraten. Faktisch ist 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 Art. 9 WRRL ist hier auch das Finanzierungserfordernis fraglich, da gerade andere Quellen (kostendeckende Entgelte) zur Finanzierung zur Verfügung stehen.** Dies gilt jedenfalls strikt für rechtlich ohnehin verbindliche Investments.

Hiervon unberührt bleiben können jedoch **Aufkommensverwendungen, die überobligatorisches Handeln honorieren sollen**, da insoweit die Konkurrenz der Finanzierungsformen zurücktritt. Dies könnte auch als Ausnahmeargument nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL tragfähig sein, soweit der Verzicht auf volle Kostendeckung die weitergehende Gewässerschonung gerade erst möglich macht.

Die **Abgrenzung** zwischen „obligatorischen“ und „über-obligatorischen“ bzw. zwischen „gebührenfähigen“ und „nicht-gebührenfähigen“ Leistungen ist in der Praxis wegen der bestehenden Ermessensspielräume zweifellos schwierig, erst recht auf der Ebene einer gesetzlichen Aufkommensverwendungsvorschrift: Ob eine Kanalsanierungsmaßnahme konkret bereits rechtlich geboten oder noch aufgeschoben werden kann oder ob bestimmte Kosten für eine langfristige Nachhaltigkeitsertüchtigung der Anlage (z. B. Kapazitätsverringerung) gebührenrechtlich ansatzfähig sind, lässt sich kaum pauschal abschätzen. Z. T. kann nach Kommunalabgabenrecht auch von Landeszuschüssen mit Blick auf eine Wiederbeschaffung abgeschrieben werden mit der Folge durchaus anteilig kostendeckender Entgelte.⁸⁴⁴ Daher sind die beiden Grenzlinien „gebührenfähig – nicht-gebührenfähig“ und „obligatorisch – über-obligatorisch“ lediglich als gedankliche Orientierungsmarken zu verstehen, welche die Entscheidung über die Eignung eines bestimmten Mittelverwendungszweckes mit gegebener Finanzierungsalternative anleiten sollten: Zweckentsprechende Maßnahmen der Einleiter selbst, deren Kosten grundsätzlich zugleich gebührenfähig sind und zudem lediglich den ordnungsgemäßen Betrieb der Anlage gewährleisten sollen, sind kein geeigneter Zuschussgegenstand durch das Abwasserabgabenaufkommen, sondern sind durch die Einrichtungsnutzer über kostendeckende Entgelte zu finanzieren.

Zudem ergibt sich ein Anreizproblem: Werden ohnehin geschuldete Leistungen mit einer möglichen Subvention vergütet, droht eine negative Vollzugshilfefunktion der Aufkommensverwendung.

⁸⁴⁴ Siehe z. B. § 6 Abs. 2 KAG NW. Allerdings besteht im gesamten Gebührenrecht ein Verzinsungsverbot auf Zuschussmittel, was zu Recht als mit Art. 9 WRRL für unvereinbar gehalten wird – siehe *Schmutzer* (2006); *Gawel* (2012a).

4. Reformszenarien

4.1 Ziel und Vorgehensweise bei der Entwicklung von Reformszenarien

Im voranstehenden Kapitel 3 wurden – ausgehend von den rechtlichen Rahmenbedingungen (Kap. 1) und einer Ziel- und Kriterienschau für eine Novellierung des AbwAG (Kap. 2) – der konkrete Reformbedarf sowie mögliche Schritte für eine Ertüchtigung bzw. Modernisierung der Abgabe vorgestellt. Dabei ist erneut deutlich geworden, dass – ausgehend vom aktuellen Rechtsstand – vielfach mehrere Reformansätze denkbar sind, die nicht selten in unterschiedliche Richtungen weisen. So kann etwa im Zuge einer Reform der Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 bis 5 eine Einschränkung der verrechnungsfähigen Tatbestände erfolgen, um die hiervon ausgehende Schwächung der Lenkungswirkung zu beseitigen sowie die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu verringern. Alternativ lassen sich die Verrechnungsregelungen aber auch ausweiten, um hierdurch anstehenden Herausforderungen in der Abwasserwirtschaft wie etwa hinsichtlich der Kanalsanierung oder einer Steigerung der Energieeffizienz besser begegnen zu können und auf diese Weise wohl auch die Akzeptanz der Abgabe insgesamt zu stärken. Je nachdem, welche Zielpriorisierung vorgenommen wird, sind also bestimmte Reformschritte anderen vorzuziehen.

Dieses „Polylemma“ bestimmt auch die bisherige Geschichte des Abwasserabgabengesetzes: Von der ersten Gesetzesfassung an, aber auch über die verschiedenen Novellierungsrunden präsentiert sich das AbwAG als „Kompromisslösung“ widerstreitender konzeptioneller Ausrichtungen.⁸⁴⁵ Dies führt zu Konsistenz-, aber auch Akzeptanzeinbußen, da die Gesamtregelung an Stimmigkeit einbüßt und die Elemente der Abgabe an Passfähigkeit verlieren. Auch bieten einzelne Reformoptionen so ohne weiteres unnötige Angriffsflächen, da sie sich vielleicht der einen Zielsetzung entnehmen lassen, zugleich aber mit anderen in Konflikt treten.

Es ist daher das Anliegen dieser wissenschaftlichen Studie, die **Reformoptionen entlang grundlegender Zielpriorisierungen zu clustern** und dadurch die **Konsistenz der jeweiligen Reformperspektiven zu erhöhen**. Dabei wird es zugleich möglich, die kumulative Wirkung einzelner Reformbausteine auf übergreifende Aspekte wie

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

⁸⁴⁵ Dazu im luziden Überblick *Berendes* (1995).

im Gesamtzusammenhang einzuschätzen. Noch ausstehende **Beispielrechnungen anhand von Datensätzen aus dem Begleitkreis** werden die voraussichtlichen Last- und Aufkommenseffekte quantitativ noch näher einzugrenzen versuchen.

Zugleich bietet diese **eindeutige Zielpriorisierung die Chance, einzelne Reformelemente klarer bewerten** zu können: So stellt sich beispielsweise eine Abgabesatzhalbierung in einer eindeutig auf Lenkungsertüchtigung gerichteten Reformperspektive als relativ klar kontraproduktiv heraus und kann gleichzeitig in der dadurch bewirkten Belastungsdimension mit anderen Elementen des Reformszenarios abgewogen werden. **Die unausweichlichen „Kompromisse“ zur Versöhnung von Zielkonflikten finden dann**

1. konsistent anhand einer Zielpriorisierung und

2. im Gesamt-Szenario statt, so dass nicht Einzelelemente konzeptionell sachwidrig verfremdet werden müssen.

In diesem Sinne verfolgt dieses Gutachten drei wesentliche Reformszenarien, die jeweils auf die Priorisierung eines mit der Abgabe verfolgten Ziels zurückgehen:

- **Szenario „Lenkungsertüchtigung“:** Die künftige Abwasserabgabe wird am Hauptinteresse einer ökonomisch effizienten Lenkung der Abwassereinleitungen ausgerichtet und fügt sich in den instrumentellen wasserrechtlichen policy mix als **eigenständiges Vorsorgeinstrument** ein, das auch den Vollzug des Ordnungsrechts noch insoweit stützt, als **gleichsinnige, aber eigenständige Minderungsanreize** gesetzt werden; das Szenario entspricht in besonderer Weise dem Auftrag aus Art. 9 WRRL, bei den verbleibenden Gewässernutzungen durch Abwassereinleitungen die „Umwelt- und Ressourcenkosten“ zu berücksichtigen und „effiziente Anreize“ zur Gewässerbenutzung zu setzen;
- **Szenario „Vollzugsunterstützung“:** Die künftige Abwasserabgabe wird konsequent am Hauptinteresse der Unterstützung *vorgegebener* wasserordnungsrechtlicher Wertungen ausgerichtet; sie stellt damit im policy mix im Wesentlichen ein das Ordnungsrecht flankierendes Anzelelement dar. Vor Art. 9 WRRL wären hier die gestaltenden Berücksichtigungselemente des UAbs. 3 zur Rechtfertigung heranzuziehen.
- **Szenario „Vollzugsvereinfachung“:** Die künftige Abwasserabgabe wird konsequent am Hauptinteresse der Vollzugsvereinfachung und Entbürokratisierung ausgerichtet; 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. Hauptmotiv ist hier die Auflösung von **Bürokratisierungsspiralen**, bei denen sich Minderungs- und Einzelfallinteressen der Einleitergruppen gegen Sicherungs- und Kontrollansprüche auf staatlicher Seite gegenseitig zu „vollzugsschweren“, komplexen Normkonstruktionen aufblähen.

Dabei werden **ausdrücklich keine „Extremszenarien“** verfolgt; es sollen jeweils alle Anliegen angemessen berücksichtigt werden, aber doch zugleich klar zum Ausdruck kommen, welche Zielstellung sich im Konfliktfalle durchsetzt. So wird bspw. keine Lenkungsabgabe konstruiert, der

es an praktischer Vollziehbarkeit ermangelt, sondern eine durchaus vollzugsgeeignete Lenkungsabgabe, die aber ihren Wesenskern klar zu erkennen gibt.

Wie eingangs im Abschnitt 2 dargelegt worden ist, können an das AbwAG unterschiedliche Prioritäten herangetragen werden: Neben dem ökologischen Primärziel der Bewahrung oder Verbesserung der Gewässergüte betrifft dies im Wesentlichen die Frage, **auf welche Weise dieses Primärziel zu verfolgen ist**. Sinn und Zweck einer Lenkungsabgabe ist aus ökonomischer Sicht zunächst, die Verwirklichung des gewässerschutzpolitischen Auftrags **zu möglichst geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten** zu gewährleisten, also Effizienzvorteile gegenüber einer (reinen) Auflagenlösung zu realisieren und auf diese Weise die erheblichen Mittel, die für den Gewässerschutz aufzuwenden sind, so gering wie möglich zu halten. Da der staatliche Umweltschutz in historischer Perspektive aber zunächst in Form von ordnungsrechtlichen Vorgaben Gestalt annahm und zudem im Bereich der Gefahrenabwehr eine reine Abgabenslösung unzureichend ist,⁸⁴⁶ wirkt die Abwasserabgabe nicht allein, sondern im Verbund mit den Vorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes sowie der diesem nachgeordneten Abwasserverordnung. Insbesondere seit der 2. Novelle steht dabei das Motiv der Beseitigung von Vollzugsdefiziten an herausgehobener Stelle, also eine im Wesentlichen indirekt über die **Unterstützung des ordnungsrechtlichen Vollzugs** vermittelte Verfolgung des ökologischen Primärziels.⁸⁴⁷ Zusätzlich zu den Motiven „Effizienz“ und „Vollzugsunterstützung“ trägt die konkrete Ausgestaltung der Abgabe zahlreiche Anzeichen eines weiteren maßgeblichen Zielkriteriums: Die gegenwärtige Veranlagung nach Bescheid- anstatt nach Messwerten, die Ausklammerung von Indirekteinleitern, die Bagatellregelung nach § 3 Abs. 1 Satz 1, sowie die pauschalierte Heranziehung von Niederschlagswasser und Kleineinleitungen und viele weitere Aspekte verweisen auf den Anspruch, den **erforderlichen Vollzugaufwand sowohl für Behörden als auch für Einleiter so gering wie möglich** zu halten. Darüber hinaus lassen sich weitere gewichtige Gesichtspunkte heranziehen, welche bei der Zielerreichung zu beachten sind: Die nunmehr in Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie verankerte Pflicht zur Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten sowie des Verursacherprinzips bei der Gewässerbewirtschaftung (dazu oben Kap. 1), das Anliegen einer geringen finanziellen Belastung für die Abgabepflichtigen, eine einfache, verständliche und transparente Form der Regelung sowie ihrer Umsetzung, eine hohe Rechtssicherheit der Bestimmungen sowie die sinnvolle Einbindung in das Gesamt-System gewässernutzungsbezogener Regelungen.

Es liegt auf der Hand, dass allen diesen Anforderungen zugleich nicht in vollem Umfang Rechnung getragen werden kann. Eine möglichst geringe finanzielle Belastung der Abgabepflichtigen sowie eine auf starke Anreize angewiesene Lenkungsabgabe stehen sich offenkundig diametral gegenüber. Auch die Motive Vollzugsunterstützung und einfacher Vollzug stehen dem Effizienzkriterium an vielen Stellen entgegen, etwa in Gestalt des Ermäßigungsbonus bzw. dem Verzicht auf eine Heranziehung von Indirekteinleitern. Viel zu wenig beachtet wird auch der **Zielkonflikt zwischen Belastungsminderung und Vollzugsvereinfachung**: Transaktionskostensenkende Vereinfachungen stehen gerade auch mit den Gerechtigkeits- und Belastungsbegrenzungserwartungen der

⁸⁴⁶ Vgl. zu diesen und anderen Ursachen für die Dominanz des Ordnungsrechts *Gawel* (1994). Zugleich kann aber auch das ursprüngliche „Theorieversagen“ des neoklassischen Paradigmas der Ökonomik teilweise als Ursache für die Dominanz des Ordnungsrechts verantwortlich gemacht werden - vgl. *Gawel* (1996).

⁸⁴⁷ Vgl. BT-Drs. 10/5533, S. 1 f.

durch die Abgabe Verpflichteten in erheblichem Spannungsverhältnis: Komplexität hält nämlich in das Abgabenrecht gerade auch durch Interventionen von Interessengruppen Einzug (Tarifspaltung, Optionslösung der Herabberklärung, Verrechnungen etc.). Zwecks Funktions-sicherung der Abgabe werden so typische **Bürokratiespiralen** in Gang gesetzt: So werden zwar beispielsweise einerseits Verrechnungen zugestanden, aber nur für bestimmte Bereiche und unter bestimmten Kautelen, welche die Regelung im Vollzug aufwendiger gestalten, da die Voraussetzungen jeweils geprüft werden müssen und das Regelwerk für einzelne Verrechnungstatbestände unterschiedlich ausfällt und insgesamt mit Rechtsunsicherheiten behaftet ist, die anschließend in gerichtlichen Auseinandersetzungen geklärt werden müssen, u. U. aber zu weiteren Verunklarungen beitragen (siehe dazu Abschnitt 3.1.6). **„Einfacher Vollzug“ bedeutet regelmäßig auch ein Weniger an Einzelfallgerechtigkeit und auch ein Weniger an Belastungsminderungstatbeständen.**

Bislang wurden diese **Zielkonflikte jedoch weder in der wissenschaftlichen Reformdebatte noch in der Gesetzgebung systematisch aufgearbeitet.** Insbesondere der legislative Prozess weist deutliche inkrementelle Züge auf, also ein an Vollzugsproblemen, Belastungsminderungsinteressen und tagespolitischen Erwägungen orientiertes Vorgehen.⁸⁴⁸ Auch im Rahmen der letzten substanziellen Novelle von 1994 erfolgte mit der Reduzierung des Ermäßigungsbonus⁴ und der gleichzeitigen Ausweitung der Verrechnungsmöglichkeiten eine im Hinblick auf die Lenkungswirkung widersprüchliche Überarbeitung, in deren Zentrum „politisch-pragmatische Ziele [...], nicht feinsinnige Überlegungen zur Systemkonformität der Neuregelungen“⁸⁴⁹ standen.

Daher verwundert es wenig, dass das gegenwärtige Gesetzeswerk nicht nur von „**Kompromissen**“, sondern auch von **eklatanten Widersprüchen** und daraus folgenden Wirkungsbrüchen durchzogen ist. So wird etwa bislang aus vollzugspolitischen Erwägungen auf eine Messlösung verzichtet, hingegen aber bearbeitungsintensive Verrechnungsmöglichkeiten für Kanäle ermöglicht, denen nicht einmal eine Erheblichkeitsschwelle zum Ausschluss von Kleinstverrechnungen beigefügt ist. Ein weiteres Beispiel sind die auf Basis der „kleinen Messlösung“ in Form von § 4 Abs. 5 und der dadurch möglichen stärkeren Annäherung an die tatsächliche Zahl der Schadeinheiten gewonnenen Effizienzvorteile, welche angesichts der Effizienzverluste durch die Halbierung des Abgabesatzes nach § 9 Abs. 5 unter dem Gesichtspunkt der Lenkungswirkung praktisch bedeutungslos sind.

Derartige Widersprüche bergen die Gefahr, dass die Abwasserabgabe die mit ihr verbundenen Ziele nicht in ausreichendem Maße oder nur zu wenig günstigen Bedingungen, etwa einem unnötig hohen Vollzugsaufwand, verwirklichen kann. Dabei wird insbesondere die Berücksichtigung des aus ökonomischer Sicht vorrangigen Effizienzgesichtspunktes seit jeher als unzureichend bewertet.⁸⁵⁰ Im politischen Prozess hat die **ökonomische Effizienz als „öffentliches Gut“, das der Allgemeinheit zugutekommt, typischerweise keine Interessenvertretung.** Auf sie zu verzichten ist weder unmittelbar spürbar noch für Behörden, Zahler oder Gesetzgebungskörperschaften ein schmerzhafter Verlust. Gerade aus wissenschaftlicher Perspektive ist dieses Kernanliegen der Abwasserabgabe daher erneut mit einer klaren Stimme zu versehen.

⁸⁴⁸ Vgl. hierzu die Übersicht bei *Kotulla* (2005), S. 27-49.

⁸⁴⁹ Vgl. *Berendes* (1995), S. 155.

⁸⁵⁰ Vgl. *Hansjürgens* (1992), S. 71ff; *Hansmeyer* (1976), S. 82 f.; *Hansmeyer/Schneider* (1992), S. 65; *Karl/Ranné* (1995); *Kemper* (1993), S. 280 f.; *Scholl* (1998), S. 30 f.

Eine grundlegende Reform der Abgabe steht daher nicht nur vor der Herausforderung einer Neubewertung einzelner Konstruktionselemente; vielmehr sind diese in ein **insgesamt konsistentes Gesamtgefüge** einzuordnen, innerhalb dessen Wirkungsbrüche so weit wie möglich vermieden werden. Eine solche systematische Zusammenstellung von Reformschritten zu einer konzeptionell stimmigen Abgabenlösung setzt zunächst eine explizite Zielpriorisierung voraus, also eine bewusste Schwerpunktsetzung hinsichtlich der Art und Weise, in der das Primärziel Gewässerschutz zu verfolgen ist. Auf diese Weise kann eine begründbare, transparente und widerspruchsminimierende Auswahl aus dem umfangreichen Fundus möglicher Reformschritte erfolgen. Eine solche Zusammenstellung von Reformoptionen unter einem Schwerpunkt wird hier als **Reformszenario** bezeichnet. In diesem Begriff kommt zum einen der **optionale Charakter** des jeweiligen Maßnahme-Paketes zum Ausdruck, also des Auch-anders-möglich-Seins, was in der Unmöglichkeit einer „perfekten“, alle Ziele gleichermaßen vollständig erfüllenden Neugestaltung der Abwasserabgabe begründet liegt. Zum anderen stellt ein Szenario den Versuch dar, **Transparenz** hinsichtlich der Folgen einer Entwicklung herzustellen. Reformszenarien dienen also nicht allein einer Minimierung konzeptioneller Widersprüche sondern auch einer systematischen Darlegung der mit der Summe der Reformschritte verbundenen Konsequenzen und somit einer bewussten politischen Entscheidungsfindung.

Bei der Bildung der Reformszenarien wird wie folgt vorgegangen: Zunächst findet eine **Zielpriorisierung** statt, aus der sich das zentrale Reformkriterium ableitet. Hierbei beschränkt sich das Gutachten im Folgenden auf die drei oben bereits kurz skizzierten **Schwerpunkte Lenkungswirkung, Unterstützung des ordnungsrechtlichen Vollzugs sowie Vollzugaufwand**. Diese stellen in der konzeptionellen Debatte seit jeher die wesentlichen Ansatzpunkte dar. Anhand dessen erfolgt in einem zweiten Schritt eine erste **Auswahl adäquater Reformoptionen**. Diese werden schließlich zu anderen Reformelementen zu einem Reform-Szenario zusammengefügt. Dabei sind sowohl **konzeptionelle Verbindungen** zwischen einzelnen Reformelementen zu berücksichtigen, als auch die **weiteren Zielsetzungen** zur Gewährleistung der Praktikabilität der Szenarien. Eine Bildung von nicht vollzugsfähigen oder politisch nicht durchsetzbarer „Extremszenarien“ durch eine völlige Vernachlässigung von Aspekten wie finanzielle Belastung der Einleiter, Vollzugaufwand oder auch Anreizwirkung kann nicht Grundlage sinnvoller Reformvorschläge sein und bleibt hier ausgeklammert.

4.2. Wechselwirkungen zwischen den Konstruktionselementen der Abwasserabgabe

Bevor im Einzelnen die jeweiligen Reformszenarien vorgestellt werden, soll an dieser Stelle ein Blick auf die Verbindungen und Wechselwirkungen zwischen den Reformelementen erfolgen. Diese bestimmen die konkrete Ausgestaltung der Szenarien in starkem Maße und sollen daher für ein besseres Verständnis der getroffenen Entscheidungen kurz skizziert werden.

Auf analytischer Ebene lassen sich **zwei Kategorien von Interdependenzen zwischen Einzelementen** unterscheiden:

- **Direkte Wechselwirkungen:** Zum einen sind dies **konzeptionelle Verbindungen**, die sich als Veränderung der Eigenschaften oder der Bedeutung eines Abgabenelementes begreifen lassen, welche durch die Veränderung eines anderen Elementes hervorgerufen werden. In der

Darstellung möglicher Reformschritte im Abschnitt 3 sind viele solcher Verknüpfungen bereits hervorgehoben worden. So kann beispielsweise die Aufnahme neuer Parameter in die Bemessungsgrundlage ein neues Feld für Verrechnungen von Maßnahmen zur Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen erschließen, mithin also die Bedeutung von § 10 Abs. 3 erhöhen. Die Einführung einer Messlösung wiederum erfordert im Falle des Streichens der Ermäßigung ein Nachdenken über einen neuen, alternativen Mechanismus zur Sanktionierung einer Überschreitung der ordnungsrechtlichen Anforderungen gemäß AbwV.

- **Kumulationseffekte:** Darüber hinaus lassen sich im Hinblick auf das Erfordernis, auch im Rahmen einer Zielpriorisierung andere Zielstellungen angemessen mit zu berücksichtigen, **kompensierende bzw. kumulierende Wechselwirkungen** identifizieren und auch gezielt einsetzen, um die Praktikabilität der Reformszenarien zu gewährleisten. So ist bei der Diskussion zur Reform des Abgabesatzes bereits darauf verwiesen worden, dass eine ganze Reihe von möglichen Reformschritten an anderer Stelle eine Veränderung der Zahllast mit sich bringt, etwa die Einführung einer Messlösung oder die Streichung der Ermäßigungs- oder Verrechnungsboni. Die Festlegung einer insgesamt vertretbaren Abgabebelastung muss folglich deren summierte Wirkungen betrachten. Dabei ist darauf zu achten, dass derartige Entscheidungen stets nach Maßgabe des vorrangigen Zielkriteriums erfolgen, um nicht u. U. neue Widersprüche bzw. Wirkungsbrüche einzuführen. Für „kompensierende“ Maßnahmen können also lediglich solche Reformschritte in Betracht kommen, die dem Zielkriterium nach einen Vorteil bieten oder darauf bezogen zumindest neutral sind. Es werden nachfolgend insbesondere die wichtigen **Kumulationsdimensionen**

- Lenkungsstärke,
- Vollzugsunterstützung des Ordnungsrechts,
- Belastungswirkung,
- Akzeptanzsicherung und
- Vollzugaufwand

näher betrachtet. Last- und Aufkommenseffekte sollen exemplarisch anhand von Datensätzen aus dem Begleitkreis grob quantifiziert werden.

4.3 Reformszenario 1: „Lenkungsertüchtigung“

4.3.1 Zielsetzungen

Im Fokus des Reformszenarios „Lenkungsertüchtigung“ steht die ökonomische Lenkungswirkung der Abwasserabgabe, also ihre Fähigkeit, das Primärziel Gewässerschutz auf möglichst effiziente Weise zu erreichen. Dies wird im Fall der Abwasserabgabe zum einen dadurch erreicht, dass Einleiter die Nutzung der Ressource Wasser nach Maßgabe ihrer individuellen Vermeidungskosten reduzieren. Die Nutzung von Gewässern wird soweit beschränkt, bis die Kosten der Vermeidung einer weiteren Schadeinheit die Kosten der Abgabebzahlung für diese übersteigen. Auf diese Weise finden Vermeidungsanstrengungen dort statt, wo sie zu geringsten gesamtwirtschaftlichen Kosten

durchgeführt werden können (statische Effizienz).⁸⁵¹ Im Unterschied hierzu hält eine ordnungsrechtliche Steuerung alle Einleiter unterschiedslos zu bestimmten Vermeidungsanstrengungen an, wodurch auch erheblich kostenintensivere Maßnahmen mit dem gleichen ökologischen Vorteil günstigerer Maßnahmen an anderer Stelle zu realisieren sind.⁸⁵² Darüber hinaus bewirkt eine Lenkungsabgabe bei ressourcenbelastenden Aktivitäten auch im Bereich ordnungsrechtlich zulässiger Emissionen (Restverschmutzung) eine Abschöpfung von Kaufkraft und in der Folge eine Preiskorrektur zu Lasten abwasserintensiver Güter und Dienstleistungen (Ausgleichsfunktion). Hierdurch wird deren Produktion oder Nachfrage vielfach verringert, was sich mittelfristig ebenfalls positiv auf die Schadstoffbelastung der Gewässer auswirkt. Zudem setzt der permanente Einkommensentzug dauerhafte Anreize für Innovationen im Bereich der Behandlungstechnologie oder von Substitutionsoptionen der Vermeidung (dynamische Effizienz). Diese elementaren Funktionen der Zahllast, die als Wesenskern einer Abgabenlenkung im Bereich der Restverschmutzung anzusehen sind, gilt es zu bewahren und wiederherzustellen. Dies war auch ein wesentliches Ergebnis der ersten Studie zu Wassernutzungsabgaben:

„Die verbleibende Zahllast für die Restinanspruchnahme ist [...] als ökonomischer **Lenkungskern** einer Umweltabgabe anzusehen. Diesen Kern gilt es bei Fortentwicklungen zu stärken und zu schützen.“⁸⁵³

Ein Reformszenario unter diesem Leitbild muss erstens sicherstellen, dass die Abwasserabgabe im Restverschmutzungsbereich überhaupt Anreize zu einer weitergehenden Verringerung von Schadstofffrachten setzt. Nur dann entstehen Effizienzvorteile durch eine am Kriterium der Vermeidungskosten ausgerichteten Allokation von Behandlungs- und anderweitigen Vermeidungsanstrengungen. Bei einer zu geringen finanziellen Belastung sind zudem kaum Innovationsanreize zu erwarten, da dann wenig Interesse an häufig kostenintensiver Forschung und Entwicklung neuer Technologien besteht. Nur dann kann auch eine angemessene Anlastung der „Umwelt- und Ressourcenkosten“ durch nicht vermiedene Schadeinheiten gelingen.

Neben der Höhe der Zahllast ist in diesem Zusammenhang auch von Bedeutung, dass die Zahllast möglichst genau die tatsächlich eingeleiteten Emissionen widerspiegelt, um somit ein ökonomisches Interesse der Einleiter an einer weiteren Senkung zu wecken. Dies betrifft die Einführung einer Messlösung ebenso wie die Einschränkung von Verrechnungsmöglichkeiten und die Einführung einer flächenbezogenen Bemessungsgrundlage zur Ermittlung der Niederschlagswasserabgabe. Zusätzlich zur Erhöhung der Anreizwirkung ist auch eine Ausweitung des unmittelbaren Wirkungsbereichs der Abgabepflicht auf Indirekteinleiter ins Auge zu fassen.

4.3.2 Konzeptionelle Elemente

Eine unter Lenkungsaspekten reformierte Abwasserabgabe sollte dementsprechend folgende Reformelemente enthalten:

- **Ausgewählte Sektoren mit hoher Gewässergütepriorität und bestehender ordnungsrechtlicher Indirekteinleiter-Regulierung** sind perspektivisch über eine

⁸⁵¹ Vgl. Gawel (2011a).

⁸⁵² Vgl. SRU (1974), S. 12ff;

⁸⁵³ Gawel/Köck et al. (2011), S. 26.

Indirekteinleiterabgabe in den Wirkungsbereich des AbwAG direkt einzubeziehen. Zur Vermeidung einer Doppelbelastung durch direkt erhobene Abwasserabgabe und Überwälzung in den Kommunalabgaben ist ein **Anrechnungsmodell** vorzusehen. Die erwarteten Gewässerschutzbeiträge sollten dabei als so signifikant eingeschätzt werden, dass der unübersehbare Mehraufwand gerechtfertigt erscheinen kann. Wegen der Unbestimmtheit der zusätzlichen Gewässerschutzbeiträge einerseits, der Sicherheit der Vollzugskosten andererseits ist eine Indirekteinleiterveranlagung jedoch nicht prioritär, sollte aber fortlaufend als Option der Lenkungsertüchtigung und Effizienzverbesserung geprüft werden.

- Das Verfahren der Ermittlung der Schadeinheiten ist durch eine **optionale Messlösung** zu ergänzen, wobei die Veranlagung nach Bescheid weiterhin das Regelverfahren darstellt. Die Messlösung wird durch **signifikante Anforderungen an das Messregime robust und möglichst rechtssicher** ausgestaltet. Dabei wird bewusst in Kauf genommen, dass der Kreis der nach Messung Veranlagten begrenzt bleiben wird. Jene Einleiter, welche die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllen, können auf Antrag weiterhin nach wasserrechtlichem Bescheid veranlagt werden. Dies sichert die Vollzugs-Effizienz bei der Auswahl der Verfahren („Screening“ durch *self selection*).
- Die Möglichkeit der **Herabklärung entfällt** aus Gründen der Vereinfachung.
- Die **Erhöhung der Zahl der bei der Bemessung der Abgabe zugrunde gelegten Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4** wird für den Fall einer **Bescheid-Veranlagung beibehalten** (Sanktionskomponente). Dabei kann die Drastik der Erhöhung durch einen **Teilerlass** der erhöhten Abgabeschuld verringert werden, um finanzielle Risiken durch eine extreme Erhöhung der Abgabelast (Raketeneffekt) zu mindern. In diesen Extrembereichen wird keine weitere Anreizwirkung erzielt, es werden aber ggf. erhebliche, jedoch lenkungsfreie Belastungen ausgelöst.
- **Sanktion bei Messlösung:** Bei einer **Veranlagung nach Messwerten** sollte im Falle einer Überschreitung der Überwachungswerte im Einleitungsbescheid eine Rückkehr zur Veranlagung nach Bescheid analog zu § 4 Abs. 5 S. 6 stattfinden. Damit wird ein starker Anreiz gesetzt, die Vorteile der Messlösung zu erhalten, indem die genannten Anforderungen in jedem Falle eingehalten werden.
- Die Bemessungsgrundlage könnte um einen **Parameter zur Wärmebelastung** ergänzt werden. Hierdurch eröffnen sich zur Belastungsbegrenzung neue Verrechnungsgelegenheiten nach § 10 Abs. 3, sofern diese Regelung beibehalten wird. Weiterhin sind die bestehenden Parameter **CSB und N_{ges}** durch die neuen Parameter **TOC bzw. TN_b** zu ersetzen. Empfehlenswert ist für industrielle Abwässer eine gleichzeitige Umstellung der branchenspezifischen Anhänge der Abwasserverordnung vorzunehmen, um die damit angestrebten Vollzugsvereinfachungen auch tatsächlich realisieren zu können. Eventuelle Parallelmessungen von CSB im Ordnungsrecht und TOC im Abwasserabgabenrecht (insbesondere bei kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen) wären hinzunehmen und der Systematik des Rechts geschuldet. Zur Vollzugsvereinfachung sollte die europarechtliche Umstellung bzw. Ersatzzulassung des Parameters CSB durch den Parameter TOC weiter verfolgt werden. Die Eignung weiterer Parameter ist ambivalent zu bewerten. Zur Verstärkung der Sensitivität der Zahllast für erhöhte Salzeinleitungen sollte der Parameter **Fischeigiftigkeit** ertüchtigt werden. Zusätzlich ist klarzustellen, dass die Salzkorrektur bei der Bemessung der Abgabeschuld für G_{Ei} ausschließlich im Hinblick auf eine Erhöhung nach § 4 Abs. 4 AbwAG Anwendung findet.

- Der **Ermäßigungsbonus** bei Einhaltung der Emissionsstandards nach § 9 Abs. 5 und 6 ist **für alle Parameter zu streichen**. Im Gegenzug kann **auf eine Anhebung des „rohen“ Abgabesatzes verzichtet** oder diese auf einen **geglätteten Wert von 40 Euro/SE begrenzt werden**. Eine zusätzliche Kompensation der steigenden Zahllast durch Streichung der Ermäßigungsregelung ergibt sich zudem für Einleiter, welche nach Messwerten veranlagt werden. Die vollzugsunterstützende Funktion der Abwasserabgabe wird dabei auf die Korrektur der Bemessungsgrundlage gemäß § 4 Abs. 4 beschränkt.
- **Verrechnungen nach § 10 Abs. 3-4 entfallen vollständig**. Hierdurch werden das Lenkungsprofil der Abgabe geschärft, die Zahllastreduzierungsanreize an die konzeptgemäße Stelle verlagert, die Effizienz des Investitionsverhaltens der Einleiter gesichert, Mitnahmeeffekte verhindert und der Vollzug ganz erheblich entlastet. Lediglich die Belastungsimplication ist im Blick zu behalten. **§ 10 Abs. 5 AbwAG** ist wegen Obsoleszenz schon unter dem Gesichtspunkt der Rechtsbereinigung aus dem Gesetz zu streichen.
- **Soweit hilfsweise zur Belastungsbegrenzung Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 in der gegenwärtigen Form (Investitionskostenverrechnung) beibehalten werden**, sollten diese **auf 50 % der zu entrichtenden Zahllast gedeckelt** werden und dem Modell der **Schlussabrechnung** folgen. Um den Anreiz auf Einleiter zu erhöhen, ihrer Pflicht zur Erklärung nach § 6 Abs. 1 S.1 nachzukommen, kann zudem erwogen werden, den Verrechnungsanspruch bei Missachtung dieser Pflicht auszusetzen. **Verrechnungen nach § 10 Abs. 4 sind hingegen in jedem Falle vollständig zu streichen**. Die Bezuschussung grundsätzlich gebührenfähiger Investments in ordnungsgemäßen Betrieb einer Abwasserbehandlungsanlage darf nicht mit der Belastung von Umwelt- und Ressourcenkosten verrechnet werden. Hierdurch kann im Übrigen ein großer Teil des steigenden Vollzugaufwandes im Falle einer Heranziehung von Indirekteinleitern sowie in Verbindung mit der Einführung einer Messlösung kompensiert werden.
- Werden Verrechnungstatbestände beibehalten, ist weiterhin klarzustellen, dass (herab-)erklärte Werte nach § 4 Abs. 5 nicht als Referenzwert für die Prüfung einer 20 %igen Schadstofffrachtminderung gemäß § 10 Abs. 3 gelten können, sowie dass der nach § 4 Abs. 4 erhöhte Teil der Abgabe auch bei einer Veranlagung nach § 6 Abs. 1 analog zu § 10 Abs. 3 S. 2 nicht verrechnungsfähig ist.
- **Eine Erweiterung gegenwärtiger Verrechnungsoptionen auf gewässerschutzfremde Zwecke oder andere Einleitungsorte wird aus konzeptionellen Gründen verworfen**. Maßnahmen wie Kanalsanierung oder Umwandlung von Misch- in Trennsysteme könnten ordnungsrechtlich vorgesehen und im Gebührenwege regulär refinanziert werden. Warum in diesen Fällen die Umwelt- und Ressourcenkosten für nicht vermiedene Abwasserfrachten mit den betriebswirtschaftlichen Anlagenkosten einer ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung verrechnet werden sollen, erschließt sich systematisch nicht. **Die wasserwirtschaftliche Relevanz des Fremdwasserproblems und von Kanalundichtigkeiten ist bei weitem noch kein zureichendes Argument für eine Verortung bei der Abwasserabgabe im Allgemeinen und zur Eröffnung von neuerlichen Verrechnungsoptionen im Besonderen**. Eine in der Literatur vorgeschlagene anreizkompatible **Freibetragsregelung** zur Belastungsbegrenzung setzt einseitig auf aktuelle Substitutionseffekte, vernachlässigt die vielfältigen ökonomischen Funktionen der Zahllast und verstößt in besonderer Weise gegen Art. 9 WRRL. Sie wird daher im Rahmen eines „Ertüchtigungsszenarios“ nicht empfohlen.

- Die Bemessung der **Niederschlagswasserabgabe** nach § 7 ist mit einem **flächenbezogenen Maßstab** zu versehen. Eine **Streichung der NW-Abgabe kommt** hingegen wegen der Priorität der Regenwasserbewirtschaftung für eine nachhaltige Wasserwirtschaft in einem Lenkungsertüchtigungsszenario **nicht in Betracht**. Stattdessen sollte die die Abgabe ihre ökonomische Anreizfunktion ausspielen. Hinsichtlich der Möglichkeit einer Befreiung sollten zudem **bundeseinheitliche Anforderungen** gelten.
- Bei der Heranziehung von **Kleineinleitungen** gemäß § 8 ist die **volle Zahl der nicht an die Kanalisation angeschlossenen Einwohner** zugrunde zu legen. Die Möglichkeit einer **Befreiung von der Kleineinleiterabgabe** sollte aufgrund der hohen Bedeutung dieser Gruppe für die Gewässerqualität auf Einleitungen beschränkt werden, bei denen die Reinigung dem Stand der Technik entspricht und ein Wartungsvertrag vorliegt, welcher den ordnungsgemäßen Betrieb der Anlage dauerhaft sicherstellt. Einleitungen aus sog. **Bürgermeisterkanälen**, also aus indirekt einleitenden Kleinkläranlagen ohne weitere nachgeschaltete Reinigung, sollten aus Gründen der Vereinfachung als Kleineinleitungen veranlagt werden. Hieraus ergibt sich eine weitere Kompensation für zusätzlichen Vollzugaufwand im Kontext voranstehender Reformschritte.
- Die **Verwendung des Aufkommens** sollte über eine **jährliche Berichtspflicht der Länder an den Bund** transparent gemacht werden. Die **Publizitätspflicht** betrifft für die Zusammenfassung der Ländermeldungen dann auch den Bund.
- **Verwendungszwecke**: Zudem sollten **grundsätzlich auch Maßnahmen ohne direkten Bezug zur Gewässergüte** gefördert werden können. Als neue Zielsetzung könnte etwa – zusätzlich zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte – die **Förderung von ökologisch vorteilhaften Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung** gewählt werden. Dadurch würde klargestellt, dass ein enger Fokus ausschließlich auf Gewässergüte nicht mehr angestrebt wird, aber dennoch nur ökologisch relevante Maßnahmen im Sektor der Abwasserbeseitigung zuschussfähig sind. Dies würde aber auch Energieeffizienzmaßnahmen bei der Abwasserbehandlung und –beseitigung durchaus einschließen.
- Von einer **Bezuschussung von gebührenfähigen Maßnahmen zur bloßen Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung wird jedoch im Ertüchtigungsszenario abgeraten**: Faktisch ist dies eine Verschonungssubvention der Gewässerbenutzer, da Gebühren, die kostendeckend sein sollen, künstlich nach unten korrigiert werden. Neben einem Verstoß gegen Art. 9 WRRL ist hier auch das Finanzierungserfordernis fraglich, da gerade andere Quellen (kostendeckende Entgelte) zur Finanzierung zur Verfügung stehen. Davon ausgenommen bleiben können lediglich **überobligatorische Investments**, deren Realisierung über Abwasser-Entgelte fraglich wäre.
- Durch beide Maßnahmen (Publizität und Öffnung der Verwendungszwecke) kann die **Akzeptanz anderer zahlasterhöhender Schritte des Reformszenarios** ggf. gesteigert werden.

4.3.3 Multikriterielle Bewertung

Die klare und konzeptkonforme Intensivierung der **Lenkungswirkung** fällt zusammen mit einer erhöhten Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten bei der Inanspruchnahme von Gewässern und einer Stärkung des Verursacherprinzips im Sinne von Art. 9 WRRL.

Die **vollzugsunterstützende Wirkung** der Abgabe wird einerseits bei Einführung einer Indirekteinleiterabgabe auf einen größeren Kreis von Abwasserproduzenten ausgeweitet, nimmt aber bezogen auf einen einzelnen Einleiter infolge der Streichung des Ermäßigungsbonus‘ ab. Grundsätzlich muss aber beachtet werden, dass eine Lenkungsstärkung zwar die punktförmige Vollzugsunterstützung des Wasserordnungsrechtes reduziert, nicht aber den Vollzug als solchen: Denn jede Anreizstärkung zur Emissionsminderung unterstützt natürlich auch – wenngleich in anderer, eigenständigen Form – die Begrenzungsanliegen des Wasserordnungsrechts. Die Vollzugsunterstützung würde damit von einem punktuellen Unterstützungsanreiz zu einem begleitenden, gleichsinnigen Anreizgeschehen umgebaut, nicht aber gänzlich aufgegeben (siehe 3.1.5.4).

Zusätzlicher Aufwand im Zusammenhang mit einer Indirekteinleiterveranlagung, der Messlösung sowie einer flächenbezogenen Niederschlagswasserabgabe wird durch Vereinfachungen im Zuge des Entfallens von Verrechnungen, dem Wegfall der Tarifspaltung sowie dem Einschluss von Bürgermeisterkanälen in die Kleineinleiterabgabe teilweise kompensiert. Eine genaue Beurteilung der kumulierten Veränderung im Vollzugsaufwand gestaltet sich dabei schwierig, nicht zuletzt da die Bedingungen zwischen den Bundesländern variieren können, etwa was die Anzahl von Bürgermeisterkanälen betrifft, oder von der genauen Ausgestaltung der Messlösung abhängt. Da die optionale Messlösung auf Einleiterseite selbst gewählt wird, kann davon ausgegangen werden, dass die Vorteile im Falle der Wahrnehmung der Option überwiegen; auf Behördenseite unterscheidet sich das Überwachungsprogramm gerade nicht. Lediglich die Veranlagung ist – vermutlich bei einem überschaubaren Kreis von Großeinleitern – dual durchzuführen. Die Flächenkomponente bei der Veranlagung von Niederschlagswasser erhöht ebenfalls den Vollzugsaufwand, auch wenn die entsprechenden Daten infolge gebührenrechtlicher Anforderungen ohnehin vielfach zur Verfügung stehen.

Hinsichtlich der **Belastung** bedeutet das Entfallen der Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 u. 6. zunächst eine spürbare Erhöhung der Zahllast für den überwiegenden Teil der Abgabepflichtigen. Weiterhin dürfte der Verzicht bzw. die deutliche Begrenzung der Verrechnungen in vielen Fällen die finanzielle Belastung erhöhen. Auch eine „Glättung“ des Regel-Abgabesatzes auf 40 EUR/SE wirkt in diese Richtung. Ermäßigend wirken sich hingegen die Messlösung und die Deckelung der Sanktionskomponente aus. Insgesamt ist mit einem Netto-Anstieg des Aufkommens zu rechnen. Die aus diesen Mitteln finanzierbaren Zwecke kommen dem Einleitersektor jedoch teilweise belastungsmindernd wieder zugute und kompensieren Verrechnungslösungen. **Nominelle Belastungssteigerungen** müssen im Übrigen klar von **realen Belastungssteigerungen** unterschieden werden.

Die Aufkommensentwicklung der Abwasserabgabe (siehe Abbildung 3-16 in Kap. 3.1.4.4), die spiegelbildlich die Höhe der Gesamt-Zahllast widerspiegelt, zeigt bereits *nominal*, erst recht aber *real* eine ganz erhebliche Belastungsreduzierung durch die Zahllast seit Mitte der 90er Jahre auf unter 50% binnen 14 Jahren (1994 bis 2008). Diese Entwicklung ist nicht nur der Verminderung der

Schadeinheiten zuzuschreiben, was insoweit konzeptkonform wäre, sondern auch der sukzessiven Aushöhlung der Zahllast. Dies wird auch am erneuten Anstieg des Aufkommens ab 2010 deutlich. **Diese Gesamt-Entwicklung zeigt, dass sowohl nominal, erst recht aber in laufender Kaufkraft (real) erhebliche Spielräume für eine „belastungsneutrale“ Rejustierung der Abgabe bestehen, die zumindest die bereits realisierte Kaufkraftabschöpfung aus 1994 real nicht übersteigt. Dies entspräche 2014 einem nominellen Aufkommen von immerhin rund 740 Mio. Euro,⁸⁵⁴ d. h. nahezu das Zweieinhalbfache der aktuellen Aufkommenswerte. Erst jenseits dieser Beträge träte gegenüber 1994 eine reale Belastungssteigerung ein.**

Schließlich soll an dieser Stelle nochmals darauf verwiesen werden, dass selbst bei großzügigem Ausschöpfen dieser Spielräume **auf Seiten der Abwassergebührenzahler keine substantielle finanzielle Zusatzbelastung** als Folge von Überwälzungen zu erwarten ist, da sich der durchschnittliche Anteil der Abwasserabgabe an den Entwässerungsgebühren im Bereich von lediglich 3-5% bewegt.⁸⁵⁵

Akzeptanzsichernd könnten neben der klaren konzeptionellen Ausrichtung die Begrenzung des Raketeneffektes, die Messlösung sowie die Transparenzregeln und die Rückverteilung von Mitteln sowie die Modernisierung des Reglements sein.

Tabelle 4-1 zeigt die qualitative multikriterielle Bewertung der Reformelemente des Szenarios „Lenkungsertüchtigung“.

⁸⁵⁴ Zugrunde gelegt wird hier der Verbraucherpreisindex Deutschland bei einem Zeithorizont von 20 Jahren (1994 bis 2014).

⁸⁵⁵ Vgl. *BGW* (2003), S. 3; *ATT/BDEW* u.a. (2011), S. 29.

4.4 Reformszenario 2: „Vollzugsunterstützung“

4.4.1 Zielsetzungen

Im Reformszenario „Vollzugsunterstützung“ liegt der Zielschwerpunkt auf der abgabenrechtlichen Bewehrung der Anforderungen an Einleiter gemäß wasserrechtlicher Bescheide sowie § 23 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 57 Abs. 2 WHG und der Abwasserverordnung. Konkret sind neben den Überwachungswerten des Bescheids der geltende Stand der Technik einzuhalten und die eingeleitete Schädlichkeit in Menge und Konzentration soweit zu verringern, dass sie die in den Anhängen der Abwasserverordnung festgelegten Werte nicht überschreiten. Zudem darf eine Verringerung der Schadstofffracht nicht durch eine Verlagerung in andere Umweltmedien erfolgen. Schließlich ist auch das Einhalten der vorgegebenen Konzentrationswerte durch Verdünnung entgegen dem Stand der Technik ausgeschlossen. In der Vollzugspraxis wird von Seiten der Behörden neben der abgabenrechtlichen Unterstützung der ordnungsrechtlichen Vorgaben zu Konzentrationswerten auch das Verdünnungsverbot als wesentlicher Bestandteil der vollzugsunterstützenden Wirkung der Abgabe erachtet, da dieses der Eingrenzung der in der Praxis verbreiteten Fremdwasserproblematik und der damit verbundenen Verzerrung von Konzentrationswerten dient.⁸⁵⁶ Da eine Verletzung dieser Vorgaben gegenwärtig den Verlust des Ermäßigungsbonus⁸⁵⁷ und damit eine Verdoppelung der Zahllast nach sich zieht, erhält der Einleiter einen über ordnungsrechtliche Sanktionen hinaus gehenden starken Anreiz, diese (punktförmigen) Vorgaben einzuhalten.

Anhand der im Vorfeld der Einführung der Abwasserabgabe bestehenden erheblichen Vollzugsdefizite im Wasserordnungsrecht lag es auf der Hand, dass dieser unterstützenden Funktion der Abgabe ein erhebliches Gewicht beikam.⁸⁵⁷ Nach einhelliger Meinung der Vollzugsbehörden im Begleitkreis kann hierauf auch zukünftig nicht verzichtet werden, da ordnungsrechtliche Konsequenzen bei Verstößen gegen die Vorgaben auch weiterhin in der Umsetzung deutlich aufwändiger und nicht selten wenig effektiv sind. Zur Vorbeugung von Belastungsspitzen bzw. zum Setzen von Anreizen für einen ordnungsgemäßen Betrieb von Reinigungs- oder Produktionsanlagen müsse daher weiterhin eine **abgabenrechtliche Sanktionskomponente** fortbestehen. Dabei ist auch zu bedenken, dass bei einer zukünftigen **Weiterentwicklung des geltenden Standes der Technik** die Umsetzung des neuen Standards unter den gegenwärtigen Bedingungen erheblich beschleunigt wird.⁸⁵⁸

Im Zuge einer Reform der Abgabe unter diesen Gesichtspunkt muss eine Aktualisierung und Effektivierung daher unter besonderer Rücksichtnahme auf die bestehenden vollzugsunterstützenden Elemente erfolgen. Das betrifft im Wesentlichen die Ermäßigungsregelung, teilweise aber auch die Korrektur der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4, da diese Regelung Belastungsspitzen ebenfalls effektiv „sanktioniert“. Beide Aspekte sollten daher im Kern unberührt bleiben. Auch in diesem Szenario ist perspektivisch eine Ausweitung des Wirkungsbereichs auf Indirekteinleiter angezeigt, gerade um die in diesem Bereich geltenden Anforderungen der

⁸⁵⁶ Stellungnahme des HMUELV, 01.07.2013. Vgl. hierzu auch *Berendes* (1995), S. 161 ff.

⁸⁵⁷ Vgl. *Berendes* (1995), S. 22.

⁸⁵⁸ So auch *Berendes* (1995), S. 67.

Abwasserverordnung ebenfalls abgabenrechtlich zu flankieren. Eine weitere Verstärkung der bereits sehr ausgeprägten vollzugsunterstützenden Wirkung kann durch eine Verschärfung der Anwendung der „4-von-5-Regel“ aus der Abwasserverordnung im Kontext des AbwAG erreicht werden.

4.4.2 Konzeptionelle Elemente

Eine konsistente Reform der Abwasserabgabe unter dem leitenden Kriterium Vollzugsunterstützung schließt die folgenden Schritte ein:

- Ausgewählte Sektoren können über eine **Indirekteinleiterabgabe** in den Wirkungsbereich des AbwAG einbezogen werden. Dies sollte unter dem Aspekt der Vollzugsunterstützung des Wasserordnungsrechts geschehen und im Übrigen entfallen. Zur Vermeidung einer Doppelbelastung durch Abwasserabgabe und Kommunalabgaben kann die auf die kommunalen Entgelte entfallende Zahllast von der Indirekteinleiterabgabe abgezogen werden.
- Zwar wurde oben die Messlösung als konzeptionell in einen Anreiz- und Lenkungszusammenhang eingebettet dargestellt (3.1.2). Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine auf Messungen beruhende Veranlagung in einem Vollzugshilfeszenario grundsätzlich ausgeschlossen sein müsste.⁸⁵⁹ Das Verfahren der Ermittlung der Schadeinheiten kann daher auch hier durch eine **optionale Messlösung** ergänzt werden. In Bezug auf das Kriterium Vollzugsunterstützung verhält sich dieser Reformschritt neutral, ist also weder vorteilhaft noch nachteilig, solange bei Überschreitung der Überwachungswerte als Sanktion die Rückkehr zur Veranlagung nach wasserrechtlichem Bescheid erfolgt. Je nachdem, ob der Lenkungswirkung oder dem Aspekt Vollzugsvereinfachung der Vorrang gegeben wird, kann auf eine Messlösung auch verzichtet werden. Bei einer Entscheidung zugunsten einer optionalen Messlösung gilt wie im Szenario „Lenkungsertüchtigung“, dass jene Einleiter, welche die Voraussetzungen für die vorzunehmenden Messungen nicht erfüllen, weiterhin nach wasserrechtlichem Bescheid veranlagt werden können.
- Die Möglichkeit der **Herabklärung entfällt** aus Gründen der Vereinfachung.
- Die Anwendung der „**4-von-5-Regel**“ nach § 6 Abs. 1 AbwV im Kontext der Abgabenbemessung könnte verschärft werden und **lediglich für Überschreitungen des maßgebenden Wertes der AbwV bis maximal 50 %** gelten. Die gegenwärtige 4-aus-5-Regelung führt abgabenrechtlich zu einer Honorierung illegalen Einleitungsverhaltens. Ein Gleichklang mit der AbwV ist jedoch anzustreben.
- Die Erhöhung der Zahl der bei der Bemessung der Abgabe zugrunde gelegten Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 wird für Bescheid-Veranlagung beibehalten. Bei sehr starken Überschreitungen ein **Teilerlass** der erhöhten Abgabeschuld zur Anwendung kommen, um finanzielle Risiken durch eine extreme Erhöhung der Abgabelast („Raketeneffekt“) zu verringern.
- Die Bemessungsgrundlage ist um einen **Parameter zur Wärmebelastung** zu ergänzen. Hierdurch eröffnen sich neue Verrechnungsgelegenheiten nach § 10 Abs. 3. Zudem sind die bestehenden Parameter **CSB und N_{ges}** durch die neuen Parameter **TOC bzw. TN_b** zu ersetzen.

⁸⁵⁹ Anders wohl *Ewringmann/Scholl* (1996), S. 7, die bei ausschließlicher Vollzugsunterstützung sogar fiktiv die gesamte Restverschmutzungsveranlagung in Frage stellen und die Kombination beider Elemente als „Kompromiss“ kritisieren.

Die Umstellung sollte **nur im Gleichklang** mit einer Änderung in den Anhängen der **Abwasserverordnung** vorgenommen werden, um die damit beabsichtigten Vereinfachungen auch effektiv zu erreichen. Die Eignung weiterer Parameter ist ambivalent zu bewerten. Zur Verstärkung der Sensitivität der Zahllast für erhöhte Salzeinleitungen sollte der Parameter **Fischeigiftigkeit** ertüchtigt werden. Zusätzlich ist klarzustellen, dass die Salzkorrektur bei der Bemessung der Abgabeschuld für G_{Ei} ausschließlich im Hinblick auf eine Erhöhung nach § 4 Abs. 4 AbwAG Anwendung findet.

- Der „**rohe**“ **Abgabesatz** nach § 9 Abs. 4 ist – ggf. schrittweise – **spürbar anzuheben (Inflationsausgleich auf 47,50 €/SE zuzüglich Lenkungszuschlag)**. Der **Ermäßigungsbonus** bei Einhaltung der Emissionsstandards nach § 9 Abs. 5 und 6 **ist im Gegenzug für alle Parameter beizubehalten**. Der Bonus wird weiterhin verwirkt, wenn die Anforderungen gemäß § 9 Abs. 5 nicht eingehalten sind. Für die Anhebung besteht Spielraum, da Verrechnungen und Tarifhalbierung fortbestehen.
- **Verrechnungen nach § 10 Abs. 3** sollten im Umfang auf 50 % der zu entrichtenden Zahllast gedeckelt werden und dem Modell der **Schlussabrechnung** folgen. Um den Anreiz auf Einleiter zu erhöhen, ihrer Pflicht zur Erklärung nach § 6 Abs. 1 S.1 nachzukommen, kann zudem erwogen werden, den Verrechnungsanspruch bei Missachtung dieser Pflicht auszusetzen. **Verrechnungen nach § 10 Abs. 4 sollten vollständig entfallen**. Abs. 5 ist wegen Obsoleszenz zu streichen.
- Im Kontext der Verrechnungsregeln ist weiterhin klarzustellen, dass (herab-)erklärte Werte nach § 4 Abs. 5 nicht als Referenzwert für die Prüfung einer 20 %igen Schadstofffrachtminderung gemäß § 10 Abs. 3 gelten können, sowie dass der nach § 4 Abs. 4 erhöhte Teil der Abgabe auch bei einer Veranlagung nach § 6 Abs. 1 analog zu § 10 Abs. 3 S. 2 nicht verrechnungsfähig ist.
- Die Bemessung der **Niederschlagswasserabgabe** nach § 7 ist mit einem **flächenbezogenen Maßstab** zu versehen. Hinsichtlich der Möglichkeit einer Befreiung sollten zudem **bundeseinheitliche Anforderungen** gelten.
- Bei der Heranziehung von **Kleineinleitungen** gemäß § 8 ist die **volle Zahl der nicht an die Kanalisation angeschlossenen Einwohner** zugrunde zu legen. Die Möglichkeit einer **Befreiung von der Kleineinleiterabgabe** sollte aufgrund der hohen Bedeutung dieser Gruppe für die Gewässerqualität auf Einleitungen beschränkt werden, bei denen dem Stand der Technik entsprochen wird und ein Wartungsvertrag vorliegt, welcher den ordnungsgemäßen Betrieb der Anlage dauerhaft sicherstellt. Einleitungen aus sog. **Bürgermeisterkanälen**, also aus indirekt einleitenden Kleinkläranlagen ohne weitere nachgeschaltete Reinigung, sollten aus Gründen der Vereinfachung als Kleineinleitungen veranlagt werden. Hieraus ergibt sich eine weitere Kompensation für zusätzlichen Vollzugsaufwand im Kontext voranstehender Reformschritte.
- Die **Verwendung des Aufkommens** sollte über eine **jährliche Berichtspflicht der Länder an den Bund** transparent gemacht werden. Die **Publizitätspflicht** betrifft für die Zusammenfassung der Ländermeldungen dann auch den Bund (siehe oben).
- **Verwendungszwecke**: Zudem sollten **grundsätzlich auch Maßnahmen ohne direkten Bezug zur Gewässergüte** gefördert werden können. Als neue Zielsetzung könnte etwa – zusätzlich zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte – die **Förderung von ökologisch vorteilhaften Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung** gewählt werden. Dadurch würde klargestellt, dass ein enger Fokus ausschließlich auf Gewässergüte nicht mehr angestrebt wird,

aber dennoch nur ökologisch relevante Maßnahmen im Sektor der Abwasserbeseitigung zuschussfähig sind. Dies würde aber auch Energieeffizienzmaßnahmen bei der Abwasserbehandlung und –beseitigung durchaus einschließen.

- Von einer **Bezuschussung von gebührenfähigen Maßnahmen zur bloßen Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung** wird auch im Vollzugsunterstützungsszenario grundsätzlich abgeraten: Faktisch wäre dies eine Verschönungssubvention der Gewässerbenutzer, da Gebühren, die kostendeckend sein sollen, künstlich nach unten korrigiert werden. Neben einem Verstoß gegen Art. 9 WRRL ist hier auch das Finanzierungserfordernis fraglich, da gerade andere Quellen (kostendeckende Entgelte) zur Finanzierung zur Verfügung stehen. Davon ausgenommen bleiben können lediglich **überobligatorische Investments**, deren Realisierung über Abwasser-Entgelte fraglich wäre.
- Durch beide aufkommensbezogenen Maßnahmen (Publizität und Öffnung der Verwendungszwecke) kann die **Akzeptanz anderer zahlasterhöhender Schritte des Reform-szenarios** ggf. gesteigert werden.

4.4.3 Multikriterielle Bewertung

Auch im Szenario „Vollzugsunterstützung“ erfolgen über die Aktualisierung des Abgabesatzes und die Einführung einer Indirekteinleiterabgabe sowie der optionalen Messlösung eine Stärkung der **Lenkungswirkung** und eine bessere Entsprechung hinsichtlich der Vorgaben aus Art. 9 WRRL.

Einem erhöhten **Vollzugaufwand** infolge der Einbeziehung von Indirekteinleitern, einer optionalen Messlösung sowie einer flächenbezogenen Niederschlagswasserabgabe stehen Aufwandsverringerungen durch Einführung einer Schlussabrechnung bei Verrechnungen sowie durch Einschluss von Bürgermeisterkanälen in die Kleineinleiterabgabe gegenüber. Insbesondere im Hinblick auf die Aktualisierung des Abgabesatzes sowie die Einschränkung des Verrechnungsvolumens bei Kanalinvestitionen werden zu einer erhöhten Zahllast und analogen Aufkommenssteigerung führen. Auch hierdurch ergeben sich **vollzugsunterstützende Wirkungen**.

Die **nominelle Belastung** würde wegen der Abgabesatzkorrektur und der (moderaten) Einschränkung der Verrechnung in überschaubarem Umfang zunehmen.

Akzeptanzverbesserung wird durch Beibehaltung „populärer“ lastmindernder Komponenten (Halbierung Abgabesatz, Verrechnung), Transparenz- und Aufkommensverwendungsregeln sowie die Raketendeckelung und eine Modernisierung erreicht.

Tabelle 4-2 stellt überblicksartig die Auswirkungen der Reformschritte im Szenario „Vollzugsunterstützung“ dar:

4.5 Reformszenario 3: „Vollzugsvereinfachung“

4.5.1 Zielsetzungen

Der Vollzug der Abwasserabgabe bedeutet sowohl auf Seiten der zuständigen Behörden als auch bei Abgabepflichtigen einen nicht unwesentlichen Aufwand. Er resultiert im Wesentlichen aus der komplexen Ermittlung der Schadeinheiten sowie den erforderlichen (Kontroll-) Messungen, der Festsetzung und Einziehung der Abgabe, der Bearbeitung von Verrechnungsanträgen sowie aus den Strukturen zur Vergabe des Aufkommens im Rahmen von Förderprogrammen. Durch Bagatellgrenzen bzw. Schwellenwerte (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 5, 10 Abs. 3), Bescheidveranlagung und Pauschalierungen bzw. Freistellungsoptionen (Niederschlagswasser, Kleineinleitungen) wird an vielen Stellen bereits ein übermäßig hoher Vollzugsaufwand verhindert. Schätzungen im Vorfeld der Etablierung der Abgabe, denen zufolge der Anteil der Verwaltungsaufwendungen für die Abwasserabgabe 20 % des Aufkommens nicht übersteigen werde, wurden dennoch in den ersten Jahren der Vollzugspraxis deutlich übertroffen.⁸⁶⁰ Aktuelle Zahlen deuten darauf hin, dass der Anteil am Aufkommen mittlerweile gesunken ist und sich in der ursprünglich prognostizierten Größenordnung von 20 % bewegt.⁸⁶¹ Zudem ist zu bedenken, dass ein erheblicher Teil dieser Aufwendungen auf den Bereich des traditionellen wasserrechtlichen Vollzugs entfällt, also nicht originär der Abwasserabgabe zuzurechnen ist.⁸⁶² Im Hinblick hierauf ist die Kritik am hohen Vollzugsaufwand in der Vergangenheit mitunter als unberechtigt eingestuft worden.⁸⁶³ Auch auf Seiten der Abgabepflichtigen würde zudem der Messaufwand ohne Abwasserabgabe nicht einfach entfallen, da über die Eigenkontrollverordnungen der Länder Eigenmessungen in begrenztem Umfang ohnehin vorzunehmen sind und Werte über Schadstoffkonzentrationen und Durchflussmengen häufig unabdingbar für eine ordnungsgemäße Steuerung der Behandlungsanlagen sind.

Ungeachtet dessen werden der mit der Abwasserabgabe verbundene Vollzugsaufwand etwa durch **Abwasserverbände** weiterhin als zu hoch kritisiert und Potenziale für eine Reduzierung bzw. Vereinfachung gesehen.⁸⁶⁴ Konkret wird gefordert, den Parameterkatalog zu reduzieren und die Niederschlagswasser- sowie Kleineinleiterabgabe abzuschaffen.⁸⁶⁵ Hierbei stehen aber wohl eher Zahllast-Minderungsinteressen als Aspekte der Vollzugsvereinfachung im Vordergrund. Denn Transaktionskosten lassen sich wohl in erster Linie beim Verrechnungsregime, der Herabklärung oder der Feststellung der Voraussetzungen für die Satzhalbierung senken, die aber alle für Einleiter zur Minderung der Zahllast von Interesse sind und insoweit wenig überraschend in diesem Zusammenhang nicht genannt werden. Insgesamt müssen daher bloße **Verschonungsinteressen**,

⁸⁶⁰ Vgl. *Sprenger et al.* (1994), S. 149.

⁸⁶¹ In Baden-Württemberg sind für das Jahr 2013 16,7 % der Einnahmen für den Verwaltungsaufwand eingeplant, in Bayern 23,9 % (vgl. Haushaltsplan des Landes Baden-Württemberg 2013/14, Einzelplan 10, S. 40, 65; Haushaltsplan des Freistaates Bayern 2013/14, Einzelplan 12, S. 222, 245). Siehe auch *Gawel/Köck et al.* (2011), die aktuell aufgrund von Ländererhebungen von 10-20% ausgehen.

⁸⁶² Vgl. *Sprenger et al.* (1994), S. 150, der dem abgabenrechtlichen Vollzug lediglich einen Anteil von 30-50 % zuschreibt.

⁸⁶³ Vgl. *Sprenger et al.* (1994), S. 150 f.

⁸⁶⁴ Stellungnahme *DWA* vom 2.11.2012.

⁸⁶⁵ Stellungnahme *DWA* vom 2.11.2012; Stellungnahme *VKU* vom 2.11.2012.

die im Gewande der Vollzugsvereinfachung vorgetragen werden, abgeschichtet werden von tatsächlichen Vereinfachungsmöglichkeiten, die nicht etwa die Zahllast, sondern die **Transaktionskosten** der Abgabenveranlagung senken.

Behördlicherseits besteht ein Interesse, insbesondere einzelne, sehr aufwändige Aspekte des Veranlagungsverfahrens zu vereinfachen. Dabei wird im Wesentlichen auf Verrechnungen von Maßnahmen im Kanalbereich sowie vereinzelt auf die Veranlagung des Sonderfalls Bürgermeisterkanäle verwiesen. Auch das nach § 4 Abs. 5 Satz 5 „behördlich zugelassene Messprogramm“ führt in der Praxis zu umfangreichen Prüfungen nicht-standardisierter Messprogramme der Einleiter. Hinsichtlich der Einführung einer Indirekteinleiterabgabe sowie einer Messlösung besteht weiterhin – abhängig von der konkreten Ausgestaltung dieser Elemente – die Sorge vor einem umfangreichen Mehraufwand.

Die beiden letztgenannten Aspekte (Messlösung, Indirekteinleiterabgabe) sowie die von den Verbänden geäußerten Vorschläge zur Vollzugsvereinfachung machen deutlich, dass in vielen Fällen ein elementarer **Konflikt** zwischen einer anreizstarken und verursachergerechten Ausgestaltung der Abgabe, aber auch dem Wunsch nach Lastreduzierung bzw. Einzelfallgerechtigkeit und dem Ziel einer Verringerung des mit ihr verbundenen Aufwands besteht. Wie bereits in den jeweiligen Abschnitten des Kap. 3 ausgeführt wurde, würde eine Reduzierung des Parameterkataloges erhebliche Schädlichkeitspotenziale ausblenden und u. U. zukünftig zu einer verstärkten Belastung von dann nicht mehr erfassten Stoffen nach sich ziehen. Entfallen auf gewisse Parameter keinerlei relevante Schadstofffrachten, werden diese bereits heute durch die Bagatellregelung in § 3 Abs. 1 ausgeklammert. Auch die Niederschlagswasser- und Kleineinleiterabgabe erfassen substantielle Schadstoffbelastungen und setzen über die entsprechenden Anforderungen in den Befreiungsregelungen starke Anreize, den jeweiligen Stand der Technik umzusetzen. Auch auf Seiten der Vollzugsbehörden wird diesen Teilabgaben daher weiterhin eine hohe Bedeutung zugeschrieben. Zudem dürfte hieraus für Einleiter eher eine finanzielle als verwaltungsbezogene Belastung resultieren.

Da der mit der Abwasserabgabe verbundene Aufwand bei einer weiteren Schwächung ihrer Lenkungswirkung kaum noch zu vertreten wäre, ist folglich das Reformszenario „Vollzugsvereinfachung“ auf Reformschritte zu beschränken, die nicht mit einer gravierenden Beeinträchtigung in dieser Hinsicht verbunden sind. Das betrifft den Bereich der Verrechnungen sowie den Aspekt der Bürgermeisterkanäle. Weiterhin sollte auf vollzugsintensive Neuerungen wie eine Indirekteinleiterabgabe oder eine Messlösung verzichtet werden. Auch von einer Beschneidung der Handlungsfreiheit der Länder hinsichtlich der Befreiung von Kleineinleitungen ist dann abzusehen. Die Aufnahme eines Parameters zur Wärmebelastung in die Bemessungsgrundlage hingegen kann im Hinblick auf die Aktualisierung des Gesetzes einbezogen werden, wenn ein vollzugsschlankes Bestimmungsverfahren gewählt wird.

4.5.2 Konzeptionelle Elemente

Aus den voranstehenden Überlegungen ergeben sich, auch unter Berücksichtigung weiterer Zielstellungen, die folgenden Reformschritte im Reformszenario „Vollzugsvereinfachung“:

- Die Erhöhung der Zahl der bei der Bemessung der Abgabe zugrunde gelegten Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 wird grundsätzlich beibehalten. Dabei sollte bei außergewöhnlich hohen

Überschreitungen ein **Teilerlass** der erhöhten Abgabeschuld erfolgen, um finanzielle Risiken durch eine extreme Erhöhung der Abgabelast zu verringern (**Raketeneffekt**).

- Die Bemessungsgrundlage kann um einen **Parameter zur Wärmebelastung** ergänzt werden. Dabei ist ein vollzugschlankes Messverfahren zu wählen. Hierdurch eröffnen sich neue Verrechnungsgelegenheiten nach § 10 Abs. 3. Zudem sind die bestehenden Parameter **CSB und N_{ges}** durch die neuen Parameter **TOC bzw. TN_b** zu ersetzen. Dies sollte nur im Gleichklang mit der Änderung der Anhänge der **Abwasserverordnung** erfolgen. Zur Verstärkung der Sensitivität der Zahllast für erhöhte Salzeinleitungen sollte der **Fischartest** ertüchtigt werden. Zusätzlich ist klarzustellen, dass die Salzkorrektur bei der Bemessung der Abgabeschuld für G_{Ei} ausschließlich im Hinblick auf eine Erhöhung nach § 4 Abs. 4 AbwAG Anwendung findet.
- Der **Ermäßigungsbonus** bei Einhaltung der Emissionsstandards nach § 9 Abs. 5 und 6 ist **für alle Parameter vollzugsvereinfachend zu streichen**. Im Gegenzug kann **auf eine Anhebung des „rohen“ Abgabesatzes belastungsmindernd verzichtet werden**.
- Stark vollzugsvereinfachend wäre eine **Streichung aller Verrechnungstatbestände** analog zum Lenkungsertüchtigungsszenario (siehe oben 4.3.2).
- **Sofern dies als zu weitgehend empfunden wird, könnten Verrechnungen nach § 10 Abs. 3** beibehalten werden, wobei das Verrechnungsvolumen jedoch auf 50 % der zu entrichtenden Abgabeschuld gedeckelt werden sollte. Aus Gründen der Vollzugsvereinfachung sollten Verrechnungen zudem dem Modell der **Schlussabrechnung** folgen. Um den Anreiz auf Einleiter zu erhöhen, ihrer Pflicht zur Erklärung nach § 6 Abs. 1 S.1 nachzukommen, kann zudem erwogen werden, den Verrechnungsanspruch bei Missachtung dieser Pflicht auszusetzen
- Werden Verrechnungstatbestände beibehalten, ist weiterhin klarzustellen, dass (herab-)erklärte Werte nach § 4 Abs. 5 nicht als Referenzwert für die Prüfung einer 20 %igen Schadstofffrachtminderung gemäß § 10 Abs. 3 gelten können, sowie dass der nach § 4 Abs. 4 erhöhte Teil der Abgabe auch bei einer Veranlagung nach § 6 Abs. 1 analog zu § 10 Abs. 3 S. 2 nicht verrechnungsfähig ist.
- Bei der Heranziehung von **Kleineinleitungen** gemäß § 8 ist die **volle Zahl der nicht an die Kanalisation angeschlossenen Einwohner** zugrunde zu legen. Die Möglichkeit einer **Befreiung von der Kleineinleiterabgabe** sollte aufgrund der hohen Bedeutung dieser Gruppe für die Gewässerqualität auf Einleitungen beschränkt werden, bei denen dem Stand der Technik entsprochen wird und ein Wartungsvertrag vorliegt, welcher den ordnungsgemäßen Betrieb der Anlage dauerhaft sicherstellt. Einleitungen aus sog. **Bürgermeisterkanälen**, also aus indirekt einleitenden Kleinkläranlagen ohne weitere nachgeschaltete Reinigung, sollten aus Gründen der Vereinfachung als Kleineinleitungen veranlagt werden.
- Die **Verwendung des Aufkommens** sollte über eine **Berichtspflicht der Länder an den Bund** transparent gemacht werden. Zudem sollten **auch Maßnahmen ohne direkten Bezug zur Gewässergüte** gefördert werden können. Durch beide Maßnahmen kann die Akzeptanz zahlasterhöhender Schritte gesteigert werden.
- **Von der Einbeziehung von Indirekteinleitern, der Einführung einer Messlösung sowie einer Umstellung der Niederschlagswasserabgabe auf eine flächenbezogene Bemessungsgrundlage wird hingegen zur Vereinfachung abgesehen.**

- **Eine Abschaffung der pauschalierten Abgaben (Niederschlagswasser, Kleineinleitungen) kommt** hingegen aus Lenkungsgründen auch im Vollzugsvereinfachungs-Szenario **nicht in Betracht**.

4.5.3 Multikriterielle Bewertung

Im Szenario „Vollzugsvereinfachung“ finden sich zahlreiche Elemente aus den vorangegangenen Szenarien wieder, da sich diese zum Kriterium Vollzugaufwand neutral verhalten, also weder einen Mehraufwand noch eine Vereinfachung bedeuten. Hierdurch eröffnet sich die Möglichkeit, auch andere Zielsetzungen wie die Stärkung der **ökonomischen Lenkungseffizienz** zu berücksichtigen. Hier sind im vorliegenden Szenario Zugewinne zu verzeichnen, auch wenn diese nicht so umfangreich ausfallen wie im Reformszenario „Lenkungsertüchtigung“.

Die **vollzugsunterstützende Funktion** der Abgabe wird dabei insgesamt durch den Wegfall der Abgabesatz-Halbierung reduziert. Es ist aber auch denkbar, die Ermäßigungsregelung beizubehalten und stattdessen den Abgabesatz zu erhöhen, sofern hier dem Neben-Ziel der Vollzugsunterstützung Vorrang gegenüber der ökonomischen Lenkungswirkung gegeben werden soll.

Unabhängig von dieser Entscheidung nimmt auch in diesem Reformszenario die **Zahllast** zu, da eine Aktualisierung der Abgabe Inflationseffekten und steigenden Vermeidungskosten Rechnung tragen muss. Zudem fallen Abgabesatz-Halbierung und zahlreiche Verrechnungsoptionen weg. Da eine Reform mit dem Schwerpunkt der Verringerung des Vollzugaufwandes keine Messlösung beinhalten kann, welche die Zahllasterhöhung anderer Reformschritte maßgeblich kompensieren könnte, ist dieses Szenario mit dem höchsten finanziellen Belastungsanstieg verbunden.

Auf den **Grad der Komplexität der Abgabekonstruktion** haben verschiedene wegfallende Elemente **positiven** Einfluss (Verrechnung, Schadeinheiten-Ermittlung, Abgabesatz-Halbierung).

Die **Akzeptanz** des Szenarios ist ambivalent zu beurteilen: Insbesondere auf **Einleiterseite** wird die Abgabe letztlich vorwiegend anhand der zugemuteten Lasten (Lenkungslast, Zahllast) beurteilt und weniger anhand der Transaktionskosten. Transaktionskostensenkungen, die mit Zahllasterhöhungen einhergehen (Wegfall Abgabesatz-Halbierung, Wegfall von Verrechnungen), dürften nicht auf Zustimmung stoßen. Dies zeigt abermals, dass es nicht im Kern auf den Vollzugaufwand ankommt bzw. Transaktionskosten zur Zahllastminderung durchaus in Kauf genommen werden. Für die **Behörden** dürfte sich aber eine klare Entlastung im Szenario zeigen.

Tabelle 4-3 fasst die Auswirkungen der genannten Reformschritte im Szenario „Vollzugsvereinfachung“ überblicksartig zusammen:

Tabelle 4-3: Multikriterielle Bewertung des Reformszenarios „Vollzugsvereinfachung“
(Eigene Darstellung)

	Ökon. Effizienz	Wider- spruchs- freiheit Art. 9 WRRL	Vollzugs- hilfe	Niedriger Vollzugs- aufwand	Niedrige Zahllast	Auf- kommen	Aktuali- sierung	Verein- fachung
Teilerlass bei § 4 Abs. 4	o	o	–	–	+	-	o	–
Umstellung von CSB auf TOC	o	o	o	o	o	o	+	o
Umstellung von N _{ges} auf TN _b	o	o	o	o	o	o	+	o
Streichen der Abgabesatz-Halbierung	++	++	--	o	--	++	+	+
Streichen aller Verrechnungen	++	++	–	++	--	++	o	++
Deckelung von Verrechnungen nach § 10 Abs. 3	+	+	o	o	–	+	o	o
Schlussabrechnung bei § 10 Abs. 3	o	o	o	++	o	o	+	o
Kleineinleiter: Erhöhung der Anzahl der SE	+	+	o	o	–	+	+	o
Kleineinleiter: Einschluss v. Bürgermeisterkanälen	o	o	+	++	o	o	o	o
Aufkommensverwendung: Berichtspflicht der Länder	o	o	o	o	o	o	+	o
Aufkommensverwendung: Einschluss neuer Ziele	o	o	+	o	o	o	+	o

4.6 Be- und Entlastungswirkungen der Reformelemente und Reformszenarien

4.6.1 Vorgehensweise

Um eine präzisere Abschätzung der nominellen finanziellen Auswirkungen möglicher Reformbausteine für die Einleiter und die Behörden vornehmen zu können, erfolgte im Rahmen dieser Studie eine empirische Überprüfung auf der Grundlage fragebogenbasierter Datenerhebung. Die Befragung wurde stichprobenartig innerhalb des Praxis-Begleitkreises mit Hilfe von einzelnen, typischen Fallbeispielen durchgeführt; die Verarbeitung der Ergebnisse erfolgte in anonymisierter Form. Es handelt sich daher weder um eine repräsentative Erhebung noch um eine Hochrechnung auf alle Einleitungsfälle oder Vollzugsbehörden.

Betrachtet wurden zum einen die finanziellen Auswirkungen, die sich aus der Umsetzung der Reformelemente für Abgabeschuldner ergeben, und zum anderen wurde die Änderung des mit dem

AbwAG verbundenen administrativen Aufwands erhoben, und zwar sowohl für Einleiter als auch für Behörden:

Es wurden drei abgabenpflichtige Einleiter industrieller Betriebe befragt, von welchen zwei Angaben zu ihrer Veranlagung im Jahr 2009 bereitstellten. Des Weiteren wurden Angaben zu fünf kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen erhoben. Zwei der Anlagen sind eher ländlich geprägten Gebieten zuzuordnen und entsprechen der Größenklasse 2. Die übrigen drei Anlagen entsprechen der Größenklasse 5 (zwei Anlagen) oder 4 (eine Anlage) und behandeln die Abwässer urban geprägter Einzugsgebiete. Alle Befragten dieser Gruppe nutzen die bestehende Ermäßigungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG sowie in verschiedenem Umfang auch die Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 Abs. 3 und 4 AbwAG und/oder die Möglichkeit der Herabklärung des CSB-Überwachungswertes. Drei der Einleiter entrichten des Weiteren keine Niederschlagswasserabgabe und vier der Einleiter keine Kleineinleiterabgabe. Als Veranlagungsjahr wurde jeweils das Jahr 2009 bzw. das letzte Jahr, für das vollständige Daten vorliegen, gewählt.

Zur Abschätzung des behördenseitigen Aufwands der vorgeschlagenen Reformelemente sind Vertreter der Landesbehörden vier verschiedener Bundesländer befragt worden, von denen drei Angaben zum geschätzten Vollzugsaufwand übermittelt haben.

Im Rahmen der Befragung wurden allgemeine Angaben zum Entsorgungsgebiet, zur Schmutzwasserabgabe, zu Messwerten sowie zur gezahlten Niederschlagsabgabe und Klein-einleiterabgabe erhoben. Dabei wurde die Veränderung der nominellen Zahllast der Schmutzwasserabgabe bei Anwendung der Messlösung erfragt⁸⁶⁶ und die Auswirkungen bei Ersatz der Parameter CSB bzw. N_{ges} durch den TOC bzw. TN_b , bei Aufnahme des Parameters „Wärme“, wie auch infolge einer Streichung der Tarif-Ermäßigung, der Verrechnungsoptionen sowie einer Erhöhung des Abgabesatzes auf 40 €/SE bzw. 47,50 €/SE berechnet. Ferner wurden nach den Folgen für die Niederschlagswasserabgabe bei Umstellung auf den Flächenmaßstab in Verbindung mit einer bundeseinheitlichen Regelung von Befreiungssachverhalten und nach den Folgen für die Kleineinleiterabgabe bei Anhebung der Zahl der Schadeinheiten gefragt.

Nicht alle Reformelemente konnten auf diese Weise in ihrer nominellen Zahllastauswirkung berücksichtigt werden. Die Vorschläge zur Deckelung der Zahllasterhöhungen aufgrund überschrittener Überwachungswerte gem. § 4 Abs. 4 AbwAG konnten etwa in ihrer entlastenden Wirkung wegen ihres Einzelfallcharakters vorliegend nicht berücksichtigt werden, müssen aber in einer Gesamtwürdigung einbezogen werden. Auch muss der ökonomische Unterschied zwischen einer nominellen Zahllastveränderung und der realen Zahllastbelastung beachtet werden. Eine nominelle Zahllaststeigerung um 20 % bedeutet bei einer Inflationsrate von jährlich 2% auf zehn Jahre gesehen immer noch eine reale Entlastung. Die nachfolgenden Ergebnisse müssen auch vor diesem Hintergrund ökonomisch gewürdigt werden.

⁸⁶⁶ In zwei Fällen, in denen die Einleiter keine eigenen Schätzungen für die Auswirkungen einer Messlösung angegeben hatten, wurden eigene Abschätzungen auf Grundlage der von den Betreibern übermittelten Einleitungsdaten vorgenommen.

Auf Grundlage der Befragung wurde die (nominelle) Zahllast auch für Kombinationen der Reformelemente entsprechend den Szenarien Lenkungsertüchtigung, Vollzugsunterstützung und Vollzugsvereinfachung berechnet.

Als erster Schritt erfolgte eine Charakterisierung der in die Fallbeispiele einbezogenen industriellen und kommunalen Einleiter.

4.6.2 Charakterisierung der Einleiter

Insgesamt konnten Daten zu sieben Fallbeispielen ausgewertet werden. Die Charakterisierung der beiden industriell-gewerblichen (Fälle A und B) und der fünf kommunalen Einleiter (Fälle C bis G) ist in den nachfolgenden Tabellen 4-4 und 4-5 zusammengefasst. Darin werden Aussagen zu folgenden Merkmalen getroffen:

- Anhang nach AbwV
- Größenklasse der Kläranlage
- Jahresschmutzwassermenge [m^3/a]
- Beitrag welcher Schad-Parameter zur Zahllast
- Abgabeschuld (ohne mögliche Verrechnungen bzw. Ermäßigung)
- gezahlte Abgabeschuld im Veranlagungsjahr
- angewandte Verrechnungen durch den Einleiter
- Messung des eingeleiteten Volumenstromes
- Messung der Ablauftemperatur
- Temperaturdifferenz (ΔT) zwischen Ablauf der Kläranlage und Gewässer als geschätzter Jahresmittelwert
- Angaben zur Niederschlagswasserabgabe
- Angaben zur Kleininleiterabgabe.

Eine Niederschlagswasserabgabe wurde nur von den Einleitern D und F entrichtet, eine Kleininleiterabgabe wurde in keinem Fall erhoben.

Tabelle 4-4: Charakterisierung der einzelnen gewerblichen Abgabepflichtigen (nichtöffentliche Kanalisation)

Nr.		Einleiter A	Einleiter B
1	SCHMUTZWASSERABGABE	Anhang nach AbwV	Früher Anhang 30
2		Jahresschmutzwassermenge [m³/a]	7.000.000
3		Abgabeschuld für Parameter	CSB, N _{ges} , P _{ges} , Cd, Cr, Hg, Pb, Ni, Cu, G _{Ei}
4		Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG	alle abgaberelevanten Parameter
5		Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 und 4 AbwAG	keine
6		Herabklärung	keine
7		Messung des eingeleiteten Volumenstromes	Ja
8		Derzeitige Messung der Ablauftemperatur	Ja
9		Δ T zwischen Abwasser und Gewässer, geschätzt im Jahresmittel	Kleiner oder gleich 3 K
10		Schmutzwasserabgabe ohne Verrechnung/Ermäßigung/Herabklärung	2,26 Mio. €
11		Zu zahlende Schmutzwasserabgabe ohne Verrechnungen, aber mit Ermäßigung und Herabklärung	1,13 Mio. €
12		Gezahlte Schmutzwasserabgabe	1,13 Mio. €
13	NW-Abgabe	Niederschlagswasserabgabe (ohne Verrechnung, mit Befreiung)	Nicht zutreffend; Teilabgabe wird nicht erhoben
14		Gezahlte Niederschlagswasserabgabe (mit Verrechnung)	0 €

⁸⁶⁷ Angabe von Anhang 22 bzw. 36: Nach der eigentlichen Behandlungsanlage ist es jeweils ein Strom, welcher dem entsprechenden Anhang zugeordnet werden kann. Aber bezogen auf die Anfallstellen sind es mehrere Ströme, welche den unterschiedlichen Anhängen zuzuordnen sind. Aus der Summation der Einzelströme im Abwasserkataster wird die Relevanz für den Kläranlagenausgang bewertet, ob dieser einem oder mehreren Anhängen entspricht.

Tabelle 4-5: Charakterisierung der einzelnen kommunalen Abgabepflichtigen (öffentliche Kanalisation)

Nr.		Einleiter C	Einleiter D	Einleiter E	Einleiter F	Einleiter G
1	Anhang nach AbwV, Größenklasse	1; 5	1; 5	1; 4	1; 2	1;2
2	Jahresschmutzwassermenge	97.500.000 m ³ / a	34.500.000 m ³ / a	1.240.000 m ³ / a	250.000 m ³ / a	80.000 m ³ / a
3	Anteil Trenn-/Mischsystem	20 % / 80 %	20% / 80 %der angeschlossenen EW	Keine Angabe	30% / 70 % der Netze	Keine Angabe
4	Abgabeschuld für Parameter	CSB, N _{ges} , P _{ges}	CSB, N _{ges} , P _{ges}	CSB, N _{ges} , P _{ges}	CSB, N _{ges} , P _{ges}	CSB, N _{ges} , P _{ges}
5	Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und 6	alle Parameter	alle Parameter	alle Parameter	alle Parameter	alle Parameter
6	Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 und 4	Anwendung von § 10 Abs. 3 und 4	Anwendung von § 10 Abs. 4	keine	Anwendung von § 10 Abs. 4	keine
7	Herabklärung	keine	CSB-ÜW	CSB-ÜW	keine	CSB-ÜW
8	Schmutzwasserabgabe ohne Verrechnung/Ermäßigung/Herabklärung ⁸⁶⁸	5,46 Mio. €	2,9 Mio. €	105.000 €	48.820 €	9.380 €
8a	Zu zahlende Schmutzwasserabgabe ohne Verrechnungen, aber mit Ermäßigung und Herabklärung	2,73 Mio. €	1,27 Mio. €	47.600 €	24.400 €	3.500 €
9	Gezahlte Schmutzwasserabgabe	0 €	0 €	47.600 €	2.100 €	3.500 €
10	Niederschlagswasserabgabe (ohne Verrechnung, mit Befreiung)	0 €	800.000 €	Nicht zutreffend; Teilabgabe wird nicht erhoben	4.300 €	Nicht zutreffend, Teilabgabe wird nicht erhoben
11	Gezahlte Niederschlagswasserabgabe (mit Verrechnung)	0 €	Zahllast: 741.000 €⁸⁶⁹	Zahllast: 0 €	Zahllast: 4.300 €	Zahllast: 0 €
12	Kleininleiterabgabe (ohne Verrechnung, mit Befreiung)	0 €	12.000 € ⁸⁷⁰	Nicht zutreffend	0 €	Nicht zutreffend
13	Gezahlte Kleininleiterabgabe	0 €	0 €⁸⁷¹	Nicht zutreffend	0 €	Nicht zutreffend

⁸⁶⁸ Wert basiert auf ÜW - CSB, ÜW - N_{ges} und ÜW - P.

⁸⁶⁹ Wert basiert auf der beantragten Verrechnung; der Bescheid steht noch aus.

⁸⁷⁰ Ca. 7 % aller nicht angeschlossenen Einwohner.

⁸⁷¹ Nichterhebung wegen § 10 Abs. 4 AbwAG.

4.6.3 Auswirkungen auf Einleiter

Da von einer Erweiterung des Kreises der Abgabepflichtigen auf Indirekteinleiter zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus den genannten Gründen (vgl. Abschnitt 3.1.1) Abstand genommen wird, sind entsprechende finanzielle Auswirkungen der Erhebung einer Indirekteinleiterabgabe kein Gegenstand der Datenerhebung.

Für folgende Reformelemente und ihre Auswirkungen auf die nominelle Zahllast sind aufgrund der Befragung Aussagen möglich:

Schmutzwasserabgabe

- Messlösung
- Streichung der Herabberklärung (wurde bei drei der betrachteten Kläranlagen durchgeführt)
- Ersatz des Parameters CSB durch TOC
- Ersatz des Parameters N_{ges} durch TN_b
- Einführung des Parameters „Wärme“
- Glättung auf 40 €/SE (Reformszenario „Lenkungsertüchtigung“ und „Vollzugsvereinfachung“)
- Inflationsausgleich auf 47,50 €/SE (Reformszenario „Vollzugsunterstützung“)
- Streichung der Tarif-Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und 6
- Streichung der Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 und 4

Niederschlagswasserabgabe

- Umstellung der Bemessungsgrundlage auf den Flächenmaßstab

Kleineinleiterabgabe

- Anhebung der Zahl der Schadeinheiten auf die volle Zahl nicht angeschlossener Einwohner bei nur einer mechanischen Reinigungsstufe

Keine quantitative Aussage konnte anhand der vorliegenden Datensätze zu folgenden Reformelementen getroffen werden:

Schmutzwasserabgabe

- Sanktion bei Messlösung: bei Überschreitung der AbwV-Anforderungen Rückfall auf Bescheid

- Deckelung der Sanktion nach § 4 Abs. 4 zur Vermeidung von „Raketen“-Effekten
- Verrechnungen nach § 10 Abs. 3

Niederschlagswasserabgabe

- Bundeseinheitliche Regelung der Befreiung

Kleineinleiterabgabe

- Regelung der Befreiung bei Vorlage eines ordnungsgemäßen Wartungsberichtes

Hinsichtlich der Betrachtung der finanziellen Auswirkungen einzelner Reformelemente wurden im Folgenden diejenigen Reformelemente näher beleuchtet, zu denen anhand der Fallbeispiele A bis G eine konkrete Aussage getroffen werden kann. Die dort abgeleiteten Aussagen spiegeln daher noch nicht die kompletten nominellen Zahllastauswirkungen wider, geschweige denn die ihnen real zuzuordnenden Kaufkrafteffekte der Be- und Entlastung.

4.6.3.1 Industrielle Einleiter

a. Auswirkungen einzelner Reformelemente

Die ausgewerteten industriell-gewerblichen Einleiter A und B haben im Veranlagungsjahr die in der nachfolgenden Tabelle 3 dargestellte Zahllast für die **Schmutzwasserabgabe** entrichtet. Die berechneten Angaben zur Veränderung der nominellen Zahllast in Prozent beziehen sich jeweils auf den Zahllast-Referenzwert einer vollen Abgabezahllast ohne eine mögliche Verrechnung aber mit der Anwendung der Tarif-Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG. Auch tatsächlich haben die industriellen Einleiter im erhobenen Veranlagungsjahr keine Verrechnungen und keine Herabklärung durchgeführt. Für die Berechnung der Schadeinheiten bzw. der Abgabe für die einzelnen Parameter wurde der Überwachungswert zugrunde gelegt. Bei den berechneten prozentualen Angaben wurde jeweils nur ein Parameter verändert.

Tabelle 4-6: Bewertung der Kostenwirkungen der industriellen Einleiter je vorgeschlagenes Reformelement

		Reformelement	Einleiter A	Einleiter B
1		Zahllast ohne Verrechnung, aber mit Ermäßigung und Herabklärung	1,13 Mio. €	83.400 €
2	SCHMUTZWASSERABGABE	Optionale Messlösung	ca. -35 % Zahllast ca. 730.000 €	ca. -45 % ⁸⁷² Zahllast ca. 45.620 €
3		Ersatz des Parameters CSB durch TOC	ca. -3 % Zahllast: 1,09 Mio. €	ca. +0,1 % Zahllast: ca. 83.480 €
4		Ersatz des Parameters N _{ges} durch TN _p	Keine Änderung (bei gleichem ÜW)	Keine Änderung (bei gleichem ÜW)
5		Parameter Wärme	+0,3 %; (Bei ΔT von 3K) Zahllast ca. 1,13 Mio. €	ca. +3 %; Zahllast: ca. 85.900 € (Bei ΔT von 9K) +4 %; Zahllast: ca. 86.700 € (Bei ΔT von 12 K)
6		Abgabesatz 40 €/ SE	+12 % Zahllast: ca. 1,26 Mio. €	+12 % Zahllast: ca. 93.240 €
7		Abgabesatz 47,50 €/ SE	+33 % Zahllast: ca. 1,50 Mio. €	+33 % Zahllast: ca. 110.700 €

⁸⁷² Der Berechnung liegen die tatsächliche Wassermenge und Jahresmittelwerte der tatsächlichen CSB, N_{ges} und P_{ges} – Werte zugrunde

Für das **Schmutzwasser** wird bei den befragten Einleitern aufgrund der Messlösung eine Verringerung der Abgabeschuld um ca. 35 % bzw. 45 % zum Zahllast-Referenzwert ohne eine mögliche Verrechnung aber mit der Anwendung der Tarif-Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG erwartet. Ein geringer Einfluss auf die Zahllast ist durch den Ersatz der Parameter CSB durch TOC (– 3 % bzw. 0,1 %) und der Aufnahme des Parameters Wärme (0,3 % bis zu 4 %) zu verzeichnen.

Für die **Niederschlagswasserabgabe** waren die folgenden Reformelemente vorgeschlagen: zum einen für die Umstellung der Bemessungsgrundlage der Niederschlagswasserabgabe und zum anderen die bundeseinheitliche Neuregelung der Befreiungsvoraussetzungen. Bereits gegenwärtig ist für Niederschlagswasser, das von gewerblichen Flächen über eine nichtöffentliche Kanalisation abgeleitet wird, gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 AbwAG die Bemessung der Niederschlagswasserabgabe nach Flächenmaßstab vorgesehen. Entsprechend hat dieser Reformvorschlag für die abgabepflichtigen Betreiber nichtöffentlicher Kanalisationen keine Auswirkungen.

Unter den befragten Betreibern nichtöffentlicher Kanalisationen ist das Niederschlagswasser gegenwärtig vollständig im Trennsystem erfasst und wird separat behandelt, so dass nach jeweils gültigem Landesrecht hierfür keine Niederschlagswasserabgabe anfällt. Würde die pauschale Befreiung von Trennsystemen wie vorgeschlagen entfallen, würde einem der Einleiter Mehrkosten in Höhe von ca. 131.000 € entstehen.

Diese Mehrkosten ließen sich durch einen Antrag auf Befreiung gemäß den Vorgaben aus einer reformierten, bundeseinheitlichen Regelung der Ausnahmetatbestände (vgl. Abschnitt 3.2.3.2) ggf. reduzieren. Aufgrund landesrechtlicher Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung der bundeseinheitlichen Vorgaben, lassen sich die konkreten Zahllasten einer auf diese Art reformierten Niederschlagswasserabgabe jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht quantifizieren. Allerdings schätzen die Befragten die von ihnen getroffenen Maßnahmen als ausreichend ein, um eine (teilweise) Befreiung auch zukünftig zu erwirken. Zu diesen Maßnahmen zählen etwa Mengentrückhaltung sowie abschließende physikalische/chemische und mechanische Behandlung des anfallenden Niederschlagswassers vor Einleitung in ein Gewässer.

b. Auswirkungen der Reformszenarien

In der folgenden Tabelle 4-7 sind die kumulierten nominellen Zahllaständerungen für die drei verschiedenen Reform-Szenarien ausgewiesen. Die angegebenen Werte beziehen sich ausschließlich auf die entsprechende Reform der Schmutzwasserabgabe. Während die Kleineinleiterabgabe für industrielle Entsorger nicht relevant ist, lassen sich wie bereits erläutert bezüglich der finanziellen Auswirkungen der Reform der Niederschlagswasserabgabe keine Aussagen über die zukünftig tatsächlich zu erwartende nominelle Zahllast aufgrund der verbleibenden landesrechtlichen Spielräume treffen. Zahllastveränderungen aufgrund von Niederschlag unterscheiden sich jedoch zwischen den Szenarien nicht, da eine Reform der Befreiungsvoraussetzungen Bestandteil aller drei Reformszenarien ist.

Tabelle 4-7: Berechnete Zahllast der industriellen Einleiter bei Anwendung der drei Reformszenarien

	Reformszenario	Einleiter A	Einleiter B
1	Zahllast ohne Verrechnungen aber mit Ermäßigung	1,13 Mio. €	83.400 €
2	„Lenkungsertüchtigung“ 35,79 €SE	+ 25 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 1,41 Mio. €	- 36 % bzw. - 37 % zur Zeile 1; Zahllast: ca. 52.000 € (ΔT von 9K bis 12 K)
3	„Lenkungsertüchtigung“ 40 €SE	+ 40 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 1,58 Mio. €	- 29 % bzw. - 30 % zur Zeile 1; Zahllast: ca. 58.500 € (ΔT von 9K bis 12 K)
4	„Vollzugsunterstützung“ 47,50 €SE	- 17 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 940.000 €	- 56 % bzw. - 57 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 36.000 € (ΔT von 9K bis 12 K)
5	„Vollzugsvereinfachung“ 35,79 €SE	+ 100 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 2,26 Mio. €	+ 100 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 166.800 €
6	„Vollzugsvereinfachung“ 40 €SE	+ 124 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 2,52 Mio. €	+ 124 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 186.500 €

Wie Tabelle 4-7 zu entnehmen ist, wurde für die befragten industriellen Einleiter die größte resultierende nominelle Zahllast für das Reformszenario der „Vollzugsvereinfachung“ ermittelt. Als Haupteinflusspunkte sind dabei die Berechnung nach Bescheidprinzip und die Streichung der Tarif-Ermäßigung zu nennen. Das Szenario der „Vollzugsunterstützung“ würde bei beiden industriell-gewerblichen Einleitern dagegen die niedrigste Zahllast zur Folge haben. Die größten Auswirkungen auf die nominelle Zahllaständerung sind hier durch die Messlösung und durch die Anwendung der Tarif-Ermäßigung zu erwarten. Einleiter B hätte nur im Szenario „Vollzugsvereinfachung“ eine höhere Zahllast zu entrichten. Die Szenarien „Lenkungsertüchtigung“ und „Vollzugsunterstützung“ hätten hier eine Verminderung der Zahllast zur Folge. Dies ergibt sich aus der Anwendung der Messlösung, die allein schon eine Verminderung der Abgabe gegenüber der derzeit ermäßigten Zahllast um ca. 45 % nach sich zieht. In diesem Fall überkompensiert die Messlösung klar alle zahllaststeigernden Effekte der übrigen Reformelemente. Auch beim Einleiter A bewirkt die Messlösung noch eine signifikante Abminderung der zahllaststeigernden Reformelemente.

c. Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand

aa. Verrechnungen und Tarif

Für den Einleiter A hat sich durch die Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG keine Veränderung im Arbeitsaufwand ergeben. Einleiter B beziffert den Aufwand als marginal (1-2 Stunden).

Keiner der betrachteten industriellen Einleiter hat im Veranlagungsjahr eine Verrechnung nach § 10 Abs. 3 und 4 durchgeführt. Die unterbliebene anrechnungsfähige Investition ist nicht auf die

bestehende Frachtminderungsanforderung von 20% zurückzuführen. Auch bei Frachtminderungsanforderung von 10% wären bei den befragten industriellen Einleitern keine zusätzlichen Investitionen in Betracht gekommen. Wenn im Veranlagungsjahr 2009 Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 AbwAG erfolgt wären, wäre ein Verwaltungsaufwand hauptsächlich durch die Nachweisführung, dass die Frachtreduzierung tatsächlich eingetreten ist, entstanden.

bb. Verfahren der Ermittlung der Schadeinheiten für Schmutzwasser

Alle befragten Einleiter würde eine Messlösung für alle abgaberelevanten Parameter wählen. Die zu erwartende reine Abgabersparnis durch Messen anstelle von Bescheiden (gegenüber der ursprünglichen Zahllast ohne Ermäßigung bzw. ohne Verrechnung) liegt bei 35 % und 45 %. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt wird im Rahmen der Eigenkontrolle eine große Anzahl von Messungen der Abgabeparameter durchgeführt (vgl. Tabelle 4-8). Der Arbeitsaufwand für den Einleiter B würde sich um ca. acht Stunden pro Veranlagungsjahr erhöhen. Einleiter A erwartet keine Änderung des Arbeitsaufwands durch die Anwendung der Messlösung.

Tabelle 4-8: Anzahl der Messungen für die Parameter CSB, N_{ges} und P (industrielle Einleiter) im Veranlagungsjahr

Parameter	Anzahl der Messungen	Angewandte Verfahren
CSB (A)	71	DIN 38409/ H 41
CSB (B)	371 ⁸⁷³	DIN 38409/ H 41
N _{ges} (A)	71	DIN EN ISO 11732 ; DIN EN 26777 DIN EN ISO 10304-2
N _{ges} (B)	236 ⁸⁷⁴	DIN EN ISO 11732 ; DIN EN 26777 DIN EN ISO 10304-2
P (A)	72	DIN EN1189
P (B)	234	DIN EN1189

cc. Parameterkatalog

Zum jetzigen Zeitpunkt wird bei Einleiter B sowohl der TOC als auch TN_b im Rahmen der Eigenüberwachung gemessen. Einleiter A bestimmt weder den TOC noch den TN_b.

Die Umstellung des Mess- und Analyseverfahrens auf TN_b wird mit ca. 30.000 € für die Anschaffung des Analysengerätes beziffert. Bei gleichzeitiger Umstellung des Mess- bzw. Analysenverfahrens auf TOC werden Kosten für das Analysegerät von ca. 45.000 € erwartet.

⁸⁷³ Beinhaltet 365 Messungen Eigenüberwachung, 6 Messungen Fremdüberwachung

⁸⁷⁴ Beinhaltet 230 Messungen Eigenüberwachung, 6 Messungen Fremdüberwachung

dd. Bundeseinheitliche Regelung der Befreiungstatbestände von der Niederschlagswasserabgabe

Von den befragten Einleitern wurden keine Angaben gemacht. Es wird davon ausgegangen, dass grundsätzlich der Aufwand industrieller Einleiter im Mittel dem der kommunalen Einleiter (vgl. Abschnitt 4.6.3.2 c.) entspricht.

d. Zwischenfazit

Beim industriellen Einleiter A wären Investitionen für die Umstellung der Abgabeparameter auf TOC und TN_b erforderlich. Der Ersatz des Parameters CSB durch TOC hätten einen nur geringen Einfluss auf Zahllast (-3 % bis + 0,1 %). Auch die Neueinführung des Parameters Wärme mit der hier vorgeschlagenen Höhe für eine Schadeinheit würde nur einen sehr moderaten ökonomischen Anreiz von ca. 0,3 % bis 4 % im Vergleich zur bisherigen Zahllast (Referenzwert) auslösen. Beide industrielle Einleiter A und B würden die Messlösung wählen. Ein etwaiger zusätzlicher Arbeitsaufwand wäre vergleichsweise gering. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt führen beide eine große Anzahl von Messungen im Rahmen der Eigenkontrolle durch. Mit der Messlösung könnten beide erhebliche Reduzierungen ihrer Zahllast in der Größenordnung von 35% bzw. 45% gegenüber dem Referenzwert erreichen. Im Szenario Vollzugsunterstützung, in dem die Ermäßigungsmöglichkeit erhalten bleibt, aber der Preis einer Schadeinheit auf 47,50 Euro steigt, würden beide Einleiter gegenüber der heutigen Situation (Referenzwert) dennoch Einsparungen in der Größenordnung von 17% bzw. 57% erzielen. Einleiter B würde sogar noch im Szenario Lenkungsertüchtigung bei Wegfall der Ermäßigung eine Abgabeminderung von 29% bis 37% erreichen. Demgegenüber entsteht die größte Zahllast im Szenario Vollzugsvereinfachung mit einer Steigerung von 100% bis 124% durch den Wegfall der Ermäßigung, Einschränkung der Verrechnungsmöglichkeiten und Verzicht auf die Messlösung. Bereits an diesen Beispielen wird deutlich, dass durch Erhöhung der Grundbelastung, Einschränkung von unspezifischen Reduktionsmöglichkeiten und Einräumen neuer eng an die tatsächliche Schadstoffbelastung geknüpfter Reduzierungsmöglichkeiten eine Dynamisierung der Anreizwirkungen in der Abwasserabgabe erreicht werden kann.

Auch von der vorgeschlagenen Reform der Niederschlagswasserabgabe kann eine Anreizwirkung erwartet werden. Beim Einleiter B würde ohne die derzeitige pauschal formulierte Befreiungsvoraussetzung im Landesrecht eine Niederschlagswasserabgabe in der Größenordnung der 1,6-fachen heutigen Schmutzwasserabgabe (Referenzwert) anfallen. In welchem Umfang dieser Betrag tatsächlich zu zahlen wäre, müsste sich dann aus den vorgeschlagenen bundeseinheitlichen Befreiungsvoraussetzungen ergeben.

4.6.3.2 Kommunale Einleiter

a. Auswirkungen einzelner Reformelemente auf die nominelle Zahllast

Die Berechnung erfolgt analog zur Berechnung bei den industriellen Einleitern. Die Auswirkung auf die nominelle Zahllast der einzelnen Reformelemente bei den betrachteten kommunalen Einleitern sind der folgenden Tabelle 4-9 zu entnehmen.

Tabelle 4-9: Bewertung der Kostenwirkungen der kommunalen Einleiter je vorgeschlagenem Reformelement

Nr.		Reformelement	Einleiter C	Einleiter D	Einleiter E	Einleiter F	Einleiter G
1		Zahllast ohne Verrechnungen mit Ermäßigung und Herabberklärung	2,73 Mio. €	1,27 Mio. €	47.600 €	24.400 €	3.470 €
2	SCHMUTZWASSERABGABE	Optionale Messlösung	ca. - 20 % zur Zeile 1; Zahllast: ca. 2,2 Mio. €	ca. - 50 % Zahllast: ca. 635.000 €	ca. - 10 % ⁸⁷⁵ Zahllast: ca. 42.100 €	ca. - 32 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 16.900 €	ca. - 10 % ⁸⁷⁶ zur Zeile 1; Zahllast: ca. 3.120 € ⁸⁷⁷
3		Ersatz des Parameters CSB durch TOC	ca. - 1 % zur Zeile 1; Zahllast: ca. 2,73 Mio. €	ca. + 7 % zur Zeile 1; Zahllast: ca. 1,28 Mio. €	Keine Veränderung der Abgabe	ca. + 1 % zur Zeile 1; Zahllast ca. 24.600 €	ca. + 11 % zur Zeile 1; Zahllast: 3.850 €
4		Ersatz des Parameters N _{ges} durch TN _b	ca. + 5 % zur Zeile 1, Zahllast: ca. 2,74 Mio. €	ca. + 3 % zur Zeile 1; Zahllast: ca. 1,27 Mio. €	ca. + 3 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 49.000 €	ca. + 3 % zur Zeile 1; Zahllast: ca. 25.100 €	ca. + 3 % zur Zeile 1; Zahllast: ca. 3.570 €
5		Parameter Wärme	ca. + 2 % bis + 4 % zur Zeile 1; ca. 2,74 Mio. €	ca. + 2 bis + 4 % zur Zeile 1; Zahllast: ca. 1,27 Mio. €	Keine Abgabe ⁸⁷⁸	Keine Abgabe ⁸⁷⁹	Keine Abgabe ⁸⁸⁰
6		Anwendung der Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und 6 für alle Parameter	± 0 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 2,73 Mio. €	+ 14 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 1,45 Mio. €	+ 14 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 52.600 €	± 0 % zur Zeile 1 Zahllast: 24.400 €	+ 35 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 4.690 €

⁸⁷⁵ Wert bezieht sich auf Ersparnis durch die Messlösung, nachdem die Herabberklärung durchgeführt wurde. Bei Einbeziehung der Herabberklärung in die Messlösung ergäbe sich eine Ersparnis durch die Messlösung von 19 %.

⁸⁷⁶ Wert bezieht sich auf Ersparnis durch die Messlösung, nachdem die Herabberklärung durchgeführt wurde. Bei Herabberklärung der Herabberklärung die Messlösung ergäbe sich eine Ersparnis durch die Messlösung von 32 %.

⁸⁷⁷ Möglicherweise höhere Einsparung durch Messlösung erreichbar entsprechend der Einsparung durch Herabberklärung, vgl. Zeile 1 und 6

⁸⁷⁸ Bei Annahme eines Schwellenwertes von 15 GWh, bei ΔT von 9 K: 13 GWh, 52 SE

⁸⁷⁹ Bei Annahme eines Schwellenwertes von 15 GWh, bei ΔT von 9 K: 3 GWh, 10,4 SE

⁸⁸⁰ Bei Annahme eines Schwellenwertes von 15 GWh, bei ΔT von 9 K: 0,83 GWh, 3,3 SE

Wie sich zeigt, hätte im Rahmen der Reformierung der **Schmutzwasserabgabe** die Messlösung eine Verringerung der Abgabeschuld um ca. 10 % bis 50 % gegenüber der Abgabeschuld mit Ermäßigung und Herabklärung zur Folge. Aufgrund der Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 und 4, der Tarif – Ermäßigung und der Herabklärung des CSB-Überwachungswertes erfolgte im Veranlagungsjahr bei den Einleitern C und D keine Zahlung einer Abgabe. Da Verrechnungen von aktuellen Investitionen abhängen, kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine solche weitgehende Verrechnung der Regelfall ist. Als Dauereffekt kann dagegen die Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und 6 betrachtet werden.

Im Vergleich zu Verrechnung, Tarif-Ermäßigung und Herabklärung haben der Ersatz der Parameter TOC und TN_b und die Aufnahme des Parameters Wärme in die Bemessungsgrundlage nur geringe Auswirkungen auf die Zahllast. Drei der betrachteten kommunalen Kläranlagen würden keine Abgabe für den Parameter Wärme entrichten, sofern ein Schwellenwert von 15 GWh angenommen würde. Durch den Ersatz des Parameters CSB durch den TOC wurde eine sowohl eine Minderung der Zahllast um 1 % als auch Erhöhungen bis zu 11 % ermittelt. Durch den TN_b wurde im Gegensatz zum N_{ges} eine Erhöhung der Abgabeschuld um 3 % bis 5 % ermittelt.

Bei Reformierung der Niederschlagswasserabgabe kann sich die Umstellung auf den Flächenmaßstab für kommunale Abgabepflichtige (vgl. Abschnitt 3.2.3.1) unterschiedlich auswirken (vgl. Tabelle 4-10):

Tabelle 4-10: Auswirkung der Umstellung der Bemessungsgrundlage der Niederschlagswasserabgabe

Nr.		Beispiel C ⁸⁸¹	Beispiel D	Beispiel E ⁸⁸²	Beispiel F	Beispiel G ¹²
1	Niederschlagswasserabgabe (ohne Verrechnung, ohne Befreiung)	Ca. 5,9 Mio. € ⁸⁸³	Ca. 2,2 Mio. €	Nicht zutreffend; NW-Abgabe wird nicht erhoben	Ca. 4 Tsd. €	Nicht zutreffend; NW-Abgabe wird nicht erhoben
2	Gezahlte Niederschlagswasserabgabe	0 €	Ca. 740 Tsd. €	0 €	Ca. 4 Tsd. €	0 €
3	be-/überbauter Flächen gegenwärtig bereits erfasst	ja	ja	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe
4	Geschätzte Kosten der erstmaligen Flächenerfassung	Keine Angabe ⁸⁸⁴	3-4 Mio. €	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe
5	Einmalige Mehrkosten:	nein	nein	Keine Angabe	nein	Keine Angabe
6	Gegenwärtig angesetzte SE (Einwohnermaßstab)	163.524 ⁸⁸⁵	61.258	Keine Angabe	119	Keine Angabe
7	Anzusetzende SE bei Umstellung auf den Flächenmaßstab	99.000 (Verringerung um 39%)	100.314 (Erhöhung um 64%)	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe
8	Jährliche Kosten: (ohne Verrechnung, ohne Befreiung; 35,79 €/SE):	- 39 % Zahllast: ca. 3,6 Mio. €	+ 64 % Zahllast: ca. 3,6 Mio. €	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe
9	Jährliche Kosten: (ohne Verrechnung, ohne Befreiung; 40 €/SE):	- 32 % Zahllast: ca. 4 Mio. €	+ 71 % Zahllast: ca. 3,9 Mio. €	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe
10	Geschätzte Entsiegelungskosten pro ha be-/überbaute Fläche	Keine Angabe	150 Tsd. €/ha	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe

⁸⁸¹ Im Beispiel C beziehen sich die Angaben auf das gesamte Entsorgungsgebiet des zuständigen Aufgabenträgers, da sowohl die Zahl angeschlossener Einwohner als auch die Flächendaten dem Abgabepflichtigen nicht auf die verschiedenen Kläranlagen (jeweils GK 5) aufgeteilt vorliegen.

⁸⁸² Es wurden für Beispiel E und Beispiel G keine bzw. sehr wenige Angaben zur Niederschlagswasserabgabe gemacht, da diese nach den jeweils zutreffenden landesrechtliche Grundsätzen nicht erhoben wird und daher keine entsprechenden Daten vorliegen.

⁸⁸³ Wert ist Ergebnis eigener Berechnung anhand der Zahl der angeschlossenen Einwohner.

⁸⁸⁴ Die Flächenerfassung erfolgte im Rahmen der GEP-Erstellung, daher können hierdurch entstandene Kosten nicht getrennt angegeben werden.

⁸⁸⁵ Eigene Berechnung auf Basis der angeschlossenen Einwohner.

Ob sich ein einzelner Einleiter gegenüber der derzeitigen Situation besser oder schlechter stellt, ist abhängig vom Verhältnis der angeschlossenen Einwohner zur be-/überbaute Fläche in Hektar. Je höher die Einwohnerdichte im betrachteten (Teil-)Entsorgungsgebiet ist, desto vorteilhafter ist die Anwendung des Flächenmaßstabs. Analoges gilt für den umgekehrten Fall. In Entsorgungsgebieten mit vergleichsweise geringer Einwohnerdichte ist die bisherige Bemessung der Niederschlagswasserabgabe nach Einwohnermaßstab vorteilhafter. Es würde also bei einer Umstellung auf den Flächenmaßstab sowohl Gewinner als auch Verlierer geben. Wie bereits in Abschnitt 3.2.3 dargelegt, soll damit ein Anreiz zu geschaffen werden, zumindest die Neuversiegelung von Flächen zu verlangsamen. Ein Entsiegelungsanreiz bestehender be-/überbauter Flächen dürfte damit aufgrund der hohen Entsiegelungskosten jedoch noch nicht erreicht werden. Dies bestätigen die Angaben für Beispiel D. Der aus der Niederschlagswasserabgabe resultierende Entsiegelungsanreiz ist gering, wenn einer Niederschlagswasserabgabe von 644,22€/ha (Abgabesatz von 35,79€) bzw. 720€/ha (Abgabesatz von 40€) Entsiegelungskosten von ca. 150.000€/ha gegenüberstehen.

Die Befragung der kommunalen Einleiter ergab weiterhin wie erwartet, dass gegenwärtig großzügig von der Befreiungsregelung nach § 7 Abs. 2 AbwAG Gebrauch gemacht wird. So entfällt für den Großteil der Einleiter die Niederschlagswasserabgabe gänzlich oder zum überwiegenden Teil. Entsprechend fielen bei Wegfall der Befreiung beträchtliche Mehrkosten an (vgl. Tabelle 4-11):

Tabelle 4-11: Auswirkung eines Wegfalls der Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe

		Beispiel C	Beispiel D	Beispiel E⁸⁸⁶	Beispiel F	Beispiel G⁸⁸⁷
1	Niederschlagswasserabgabe (ohne Verrechnung, ohne Befreiung)	Ca. 5,9 Mio. € ⁸⁸⁸	Ca. 2,2 Mio. €	k. A.; Abgabe wird nicht erhoben	4.300 €	k. A.; Abgabe wird nicht erhoben
2	Gezahlte Niederschlagswasserabgabe (ohne Verrechnung, mit Befreiung)	0 €	Ca. 797 Tsd. €	0 €	4.300 €	0 €
3	Kosten bei Wegfall der Befreiung (Einwohnermaßstab; ohne Verrechnung; Abgabesatz 35,79 €)	Zahllast ca. 5,9 Mio. € ⁸⁸⁹	+ 175 %; Zahllast: Ca. 2,2 Mio. €	k. A.	k. A.	k. A.
4	Kosten bei Wegfall der Befreiung (Flächenmaßstab; ohne Verrechnung; Abgabesatz 35,79 €)	Zahllast ca. 3,6 Mio. €	+350 %; Zahllast: Ca. 3,6 Mio. €	k. A.	k. A.	k. A.
5	Kosten bei Wegfall der Befreiung (Einwohnermaßstab; ohne Verrechnung; Abgabesatz 40 €)	Zahllast ca. 6,5 Mio. € ⁸⁹⁰	+ 207%; Zahllast: Ca. 2,4 Mio. €	k. A.	k. A.	k. A.
6	Kosten bei Wegfall der Befreiung (Flächenmaßstab; ohne Verrechnung; Abgabesatz 40 €)	Zahllast ca. 4 Mio. €	+ 403%; Zahllast Ca. 4 Mio. €	k.A.	k.A.	k.A.

Um derartigen Mehrkosten zu entgehen, bestünde für betroffene Einleiter die Option die ggf. reformierte Befreiungsregelung in Anspruch zu nehmen. Die befragten Einleiter halten ihre bereits getroffenen Maßnahmen wie Regenrückhalteeinrichtungen für ausreichend, um auch zukünftig von einer Befreiungsregelung profitieren zu können. Des Weiteren werden bereits jetzt von den Einleitern der Beispiele B und E, F hydrologisch-hydrodynamische Schmutzfracht-

⁸⁸⁶ Es wurden für Beispiel E und Beispiel G keine bzw. sehr wenige Angaben zur Niederschlagswasserabgabe gemacht, da diese nach den jeweils zutreffenden landesrechtliche Grundsätzen nicht erhoben wird und daher keine entsprechenden Daten vorliegen.

⁸⁸⁷ Es wurden für Beispiel E und Beispiel G keine bzw. sehr wenige Angaben zur Niederschlagswasserabgabe gemacht, da diese nach den jeweils zutreffenden landesrechtliche Grundsätzen nicht erhoben wird und daher keine entsprechenden Daten vorliegen.

⁸⁸⁸ Wert ist Ergebnis eigener Berechnung anhand der Zahl der angeschlossenen Einwohner.

⁸⁸⁹ Wert ist Ergebnis eigener Berechnung anhand der Zahl der angeschlossenen Einwohner. Angabe durch Probanden beläuft sich stattdessen auf geschätzte 3,6 Mio. €. Hierbei wurden jedoch lediglich die an das Mischsystem angeschlossenen Einwohner (ca. 850.000) berücksichtigt. Zusätzlich ist allerdings auch das Trennsystem zu berücksichtigen.

⁸⁹⁰ Wert ist Ergebnis eigener Berechnung anhand der Zahl der angeschlossenen Einwohner. Angabe durch Probanden beläuft sich stattdessen auf geschätzte 3,6 Mio. €. Hierbei wurden jedoch lediglich die an das Mischsystem angeschlossenen Einwohner (ca. 850.000) berücksichtigt. Zusätzlich ist allerdings auch das Trennsystem zu berücksichtigen.

simulationen durchgeführt, während die übrigen Befragten hierzu keine Angaben gemacht haben. Es scheint daher, dass es insbesondere Betreiber größerer Kläranlagen in urban geprägten Gebieten, die aufgrund des vergleichsweise großen Anteil be-/überbauter Flächen bei einer Umstellung der Bemessungsgrundlage auf den Flächenmaßstab bei gleichzeitigem Entfallen der bisherigen Befreiungsregelung mit den höchsten Mehrkosten konfrontiert werden würden, vermutlich auch bei Einführung der vorgeschlagenen Befreiungsregelungen diese ohne erhebliche Mehrkosten (z. B. für die Durchführung von Simulationen nur zu diesem Zweck) erfolgreich in Anspruch nehmen könnten. Entsprechend ist mit einer geringeren Zahllast aus der Niederschlagswasserabgabe als in Tabelle 4-11 in den Zeilen 3-6 angegebenen für diese Einleiter zu rechnen.

Auch die befragten Behörden gehen davon aus, dass ein Großteil der Einleiter in Ihrem Gebiet von einer Befreiungsregelung auch nach Reformierung der Ausnahmetatbestände Gebrauch machen würden (vgl. Tabelle 4-12):

Tabelle 4-12: Behördenseitige Einschätzung zur Inanspruchnahme der (reformierten) Befreiungsregelung

	Behörde H	Behörde J	Behörde K
Anteil der Aufgabenträger, die gegenwärtig von einer Befreiungsregelung gegenwärtig Gebrauch machen:			
Vollständige Befreiung	Ca. 60% aller Aufgabenträger	42% aller Aufgabenträger (88% der Netze, davon 89% der Trennnetze und 74% der Mischnetze wurden befreit ⁸⁹¹)	Ca. 80% aller Kanalnetze
Teilweise Befreiung	Ca.40% aller Aufgabenträger	53% aller Aufgabenträger	Ca. 20% aller Kanalnetze
Geschätzter Anteil der Aufgabenträger die von einer reformierten, bundeseinheitlichen Befreiungsregelung zukünftig Gebrauch machen würden:	Ca. 36-65%	Ca. 66-95%	Über 95%

Unabhängig von der vorgeschlagenen Umstellung auf den Flächenmaßstab sowie der bundeseinheitlichen Regelung der Befreiungsvoraussetzungen, wirkt sich weiterhin der Wegfall der Verrechnungsoption nach §10 Abs. 4 AbwAG kostenerhöhend aus. Da die Niederschlagswasserabgabe bisher in vielen Entsorgungsgebieten aufgrund der weitreichenden Befreiungstatbestände nur teilweise oder nicht erhoben wird, wird der Wegfall der Verrechnungsregeln insgesamt eine eher untergeordnete Rolle spielen. Unter den über die Datenerhebung erfassten Entsorgungsgebieten profitiert gegenwärtig lediglich das Gebiet des Beispiel B von einer solchen

⁸⁹¹ Die Divergenz aus befreiten Aufgabenträgern und befreiten Netzen ergibt sich daraus, dass die Befreiung netzspezifisch erfolgt und ein Aufgabenträger meist mehrere Netze betreibt. Sobald somit auch nur eines der Netze eines Aufgabenträgers nicht (vollständig) von der Niederschlagswasserabgabe befreit wird, gilt auch der Aufgabenträger als nicht (vollständig) befreit.

Regelung. Die tatsächlich gezahlte Niederschlagswasserabgabe reduziert sich hierdurch um 7% gegenüber der entsprechenden Zahllast ohne Verrechnungsmöglichkeit.

b. Auswirkungen der Reformszenarien

Tabelle 4-13 und Tabelle 4-14 zeigen die Veränderung der Zahllasten für die drei Szenarien „Lenkungsertüchtigung“, „Vollzugsunterstützung“ und „Vollzugsvereinfachung“. In den Szenarien Vollzugsunterstützung und Vollzugsvereinfachung sind weiterhin Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 AbwAG möglich. Bei den Berechnungen der derzeitigen Zahllast als Referenzwert für die Vergleiche mit den Wirkungen der Re-formoptionen wurden aber diese Einmaleffekte nicht berücksichtigt. Der Referenzwert bezieht Ermäßigungen und Herabberklärungen ein.

Gegenüber dieser Zahllast bewirkt das Szenario Vollzugsunterstützung bei zwei kommunalen Einleitern eine Abgabenreduzierung von 10% bis 13% trotz der mit diesem Szenario verbundenen Erhöhung des Abgabensatzes 47,50 €. In allen übrigen Fällen führen die betrachteten Szenarien zu Abgabenerhöhungen. So wurde für das Szenario „Lenkungsertüchtigung“ eine Erhöhung der nominellen Zahllast um 28 % - 125 % (35,79 €/SE) im Vergleich zum Referenzwert ermittelt. Diese große Spanne ist hauptsächlich auf unterschiedliche Einschätzungen über die mögliche Ersparnis bei Anwendung der optionalen Messlösung zurückzuführen. Das Szenario „Vollzugsvereinfachung“ zieht erwartungsgemäß die höchste Zahllast nach sich. Bei den kommunalen Einleitern wurde eine Erhöhung der Zahllast um 96% - 160% gegenüber der Zahllast mit Ermäßigung und Herabberklärung berechnet. Der vollzugsvereinfachende Wegfall der bisher bestehenden Reduzierungsmöglichkeiten und der Verzicht auf die Messlösung schränken die Entlastungsmöglichkeiten der Einleiter ein.

Die Berechnungen der Zahllastveränderungen für Niederschlagswasser in Tabelle 4-14 schließen die Auswirkungen einer bundeseinheitlichen Regelung der Befreiungsvoraussetzungen, die Bestandteil aller Reformszenarien ist, nicht ein, da diese aus den bereits genannten Gründen der verbleibenden landesrechtlichen Gestaltungsfreiräume gegenwärtig nicht quantifizierbar ist (vgl. auch Abschnitte 3.2.3.2 sowie 4.6.3.1 a. und b.). Stattdessen wird konservativ für die Berechnungen davon ausgegangen, dass keine Befreiung erfolgt.

Es kann aber die Zahllastveränderung durch die Umstellung des Bezugsmaßstabs von einer einwohner- auf eine flächenorientierte Größe gezeigt werden. Wie in Abschnitt 4.6.3.2 a. dargestellt, wird es bei einer solchen Umstellung sowohl Gewinner als auch Verlierer geben wird. Der Status Quo, also die Zahllast im Veranlagungsjahr, ist so stark durch die weitgehenden Ausnahmetatbestände geprägt, dass erzielbare Minderkosten aufgrund eines reformierte Bezugsmaßstabs durch den unterstellten Wegfall der Befreiung kompensiert werden. Daher wird die zukünftige Zahllast mit der fiktiven Zahllast im Veranlagungsjahr (Zahllast ohne Verrechnung und ohne Befreiung) statt der tatsächlichen Zahllast verglichen. Die prozentualen Angaben der Zahllaständerung sind auf diesen fiktiven Wert bezogen.

Somit ergeben sich die folgenden Zahllastveränderungen je Reformszenario: Während für die Einleiter E, F und G aufgrund fehlender Daten keine Aussage getroffen werden kann, unterscheiden sich die Auswirkungen für die verbleibenden Einleiter C und D je Szenario. Im Szenario Lenkungsertüchtigung ergäbe sich für Einleiter C eine verminderte Zahllast, für Einleiter D hingegen eine Erhöhung. Ursächlich hierfür ist die Umstellung des Bezugsmaßstabs. In den

Szenarien „Vollzugshilfe“ und „Vollzugsvereinfachung“ hingegen ist in erster Linie die Höhe des Abgabensatzes maßgebend für die Höhe der Zahllast. Diese erhöht sich für beide Einleiter im Szenario Vollzugsvereinfachung entweder nicht (Abgabesatz 35,79€) oder moderat (Abgabesatz 40€) und im Szenario Vollzugshilfe etwas stärker (Abgabesatz 47,50 €).

Tabelle 4-13: Schmutzwasser - Berechnete Zahllast der kommunalen Einleiter bei Anwendung der drei Szenarien

Nr.	Reformszenario	Einleiter C	Einleiter D	Einleiter E	Einleiter F	Einleiter G
1	Zahllast ohne Abzug der Verrechnungen, mit Ermäßigung⁸⁹² und Herabberklärung	2,73 Mio. €	1,27 Mio. €	47.600 €	24.400 €	3.470 €
2	„Lenkungsertüchtigung“ 35,79 €SE	+ 70 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 4,63 Mio. € (Δ T 3 K) + 71 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 4,68 Mio. € (Δ T 6 K)	+ 28 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 1,62 Mio. € (Δ T 6 K) + 29 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 1,64 Mio. € (Δ T 9 K)	ca. + 97 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 93.800 €	ca. + 33 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 32.400 €	ca. + 125 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 7.800 €
3	„Lenkungsertüchtigung“ 40 €SE	+ 94 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 5,30 Mio. € (Δ T 3 K) + 99 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 5,45 Mio. € (Δ T 6 K)	+ 43% zur Zeile 1 Zahllast: ca. 1,82 Mio. € (Δ T 6 K) + 45% zur Zeile 1 Zahllast: ca. 1,83 Mio. € (Δ T 9 K)	ca. + 120 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 105.000 €	ca.+ 48 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 36.200 €	ca. + 150 % zur Zeile 1 Zahllast ca. 8700 €
4	„Vollzugsunterstützung“ 47,50 €SE	+ 40 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 3,83 Mio. € (Δ T 3 K) + 43 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 3,89 Mio. € (Δ T 6 K)	- 11 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 1,10 Mio. € (Δ T 6 K) - 13 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 1,12 Mio. € (Δ T 9 K)	ca. + 30 % zur Zeile 1 Zahllast: 62.500 €	ca. - 12 % Zahllast: zur Zeile 1 ca. 21.500 €	ca. + 49 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 5.200 €
5	„Vollzugsvereinfachung“ 35,79 €SE	+ 107 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 5,67 Mio. €	+ 96 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 2,79 Mio. €	ca. + 108 % zur Zeile 1 Zahllast: ca., 98.800 €	ca. + 100 % zur Zeile 1 Zahllast: 48.800 €	ca. + 130 % zur Zeile 1 Zahllast: Ca. 8.100 €
6	„Vollzugsvereinfachung“ 40 €SE	+ 130 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 6,34 Mio. €	+ 146 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 3,12 Mio. €	ca. + 130 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 110.400 €	ca. + 124 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 54.550 €	ca. + 160 % zur Zeile 1 Zahllast: ca. 9.000 €

⁸⁹² Bezieht sich auf ÜW-CSB, ÜW-N_{ges} und ÜW-P

Tabelle 4-14: Niederschlagswasser - Berechnete Zahllast der kommunalen Einleiter bei Anwendung der drei Szenarien

Reformszenario	Einleiter C	Einleiter D	Einleiter E	Einleiter F	Einleiter G
Zahllast im Veranlagungsjahr	0 €	Ca. 740 Tsd. €	0 €	Ca.: 4 Tsd. €	0 €
Fiktive Zahllast im Veranlagungsjahr (ohne Befreiung)	Ca. 5,9 Mio. €	Ca. 2,2 Mio. €	Keine Angabe	Ca.: 4 Tsd. €	Keine Angabe
„Lenkungs- ertüchtigung“ 35,79 €SE	Zahllast ca.3,6 Mio. € (Verminderung um 39%)	Zahllast ca.3,6 Mio. € (Erhöhung um 64%)	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe
„Lenkungs- ertüchtigung“ 40 €SE	Zahllast ca. 4 Mio. € (Verminderung um 32%)	Zahllast ca. 3,9 Mio. € (Erhöhung um 64%)	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe
„Vollzugs- unterstützung“ 47,50 €SE	Zahllast ca. 7,8 Mio. € (Erhöhung um 32%)	Zahllast ca. 2,9 Mio. € (Erhöhung um 77%)	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe
„Vollzugs- vereinfachung“ 35,79 €SE	Zahllast ca. 5,9 Mio. € (keine Veränderung)	Zahllast ca. 2,2 Mio. € (keine Veränderung)	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe
„Vollzugs- vereinfachung“ 40 €SE	Zahllast ca. 6,5 Mio. € (Erhöhung um 10%)	Zahllast ca. 2,5 Mio. € (Erhöhung um 11,36%)	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe

c. Auswirkungen auf den Vollzugaufwand

aa. Verrechnungen und Tarif

Bei allen Fallbeispielen wurde der Abgabesatz nach § 9 Abs. 5 und 6 ermäßigt, was sich neben der Verrechnung nach § 10 Abs. 4 stark auf die ursprüngliche Zahllast auswirkt. Die befragten Einleiter gaben keinen nennenswerten zusätzlichen Verwaltungs-Aufwand an, um die Voraussetzungen zur Ermäßigung des Abgabesatzes nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG zu erfüllen. Für den Arbeitsaufwand im Veranlagungsjahr zur Begründung der Verrechnung nach § 10 Abs. 3 und 4 wurden von den Einleitern dagegen Werte zwischen auf 13 und 200 Personen-Stunden angegeben (vgl. Tabelle 4-15).

Tabelle 4-15: Geschätzter Aufwand der kommunalen Einleiter bei einer Verrechnung nach § 10 Abs. 3 und 4 im Veranlagungsjahr

Einleiter	Geschätzter Aufwand im Veranlagungsjahr	
	§ 10 Abs. 3	§ 10 Abs. 4
C	40 h	200 h
D	Keine Angabe	25 – 30 h
E	120 h	120 h
F	Keine Angabe	13 h
G	60 h	60 h

bb. Verfahren der Ermittlung der Schadeinheiten für Schmutzwasser

Alle befragten kommunalen Einleiter würden eine Messlösung für alle abgaberelevanten Parameter wählen. Die berechnete reine Abgabeersparnis durch Messen anstelle von Bescheiden gegenüber der ursprünglichen Zahllast liegt zwischen 10 % und 50 %. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt wird im Rahmen der Eigenkontrollverordnung eine große Anzahl von Messungen der Parameter CSB, N_{ges} und P durchgeführt (vgl. Tabelle 4-16). Der zusätzlich entstehende Arbeitsaufwand für die Einleiter wird als gering eingeschätzt (je Monat 2 bis 4 h in Abhängigkeit von der Größenklasse). Bei allen befragten Einleitern erfolgt bereits eine kontinuierliche Messung des Volumenstromes.

Tabelle 4-16: Anzahl der Messungen für die Parameter CSB, N_{ges} und P der kommunale Einleiter im Veranlagungsjahr

Parameter	Anzahl der Messungen	Angewandte Verfahren
CSB (C)	331	DIN 38409/ H 41
CSB (D)	520	DIN 38409/ H 41
CSB (E)	262 ⁸⁹³	Eigenüberwachung: Dr. Lange Küvettentest Fremdüberwachung: DIN 38409/ H 41
CSB (F)	53	Keine Angabe
CSB (G)	64 ⁸⁹⁴	Eigenüberwachung: Dr. Lange Küvettentest Fremdüberwachung: DIN 38409/ H 41
N _{ges} (C)	331	DIN EN ISO 11732 ; DIN EN 26777 DIN EN ISO 10304-2
N _{ges} (D)	510	DIN EN ISO 11732 ; DIN EN 26777 DIN EN ISO 10304-2
N _{ges} (E)	72 ⁸⁹⁵	Eigenüberwachung: Dr. Lange Küvettentest Fremdüberwachung: DIN EN ISO 11732 DIN EN 26777, DIN EN ISO 10304-2
N _{ges} (F)	53	Als TN _b
N _{ges} (G)	34	Eigenüberwachung: Dr. Lange Küvettentest Fremdüberwachung: DIN EN ISO 11732 DIN EN 26777, DIN EN ISO 10304-2
P (C)	234	DIN EN1189
P (D)	24	DIN EN1189
P (E)	112 ⁸⁹⁶	DIN EN1189
P (F)	53	Keine Angabe
P (G)	64 ⁸⁹⁷	DIN EN1189

cc. Parameterkatalog

TOC-Messungen werden nur bei dem kommunalen Einleiter C durchgeführt. TN_b-Messungen werden bei den Einleitern D und F durchgeführt.

Zum jetzigen Zeitpunkt erfolgt die Messung der Ablauftemperatur bei drei von fünf der betrachteten kommunalen Einleiter.

⁸⁹³ Beinhaltet 250 Messungen Eigenüberwachung, 12 Messungen Fremdüberwachung.

⁸⁹⁴ Beinhaltet 60 Messungen Eigenüberwachung, 4 Messungen Fremdüberwachung.

⁸⁹⁵ Beinhaltet 60 Messungen Eigenüberwachung, 12 Messungen Fremdüberwachung.

⁸⁹⁶ Beinhaltet 100 Messungen Eigenüberwachung, 12 Messungen Fremdüberwachung.

⁸⁹⁷ Beinhaltet 60 Messungen Eigenüberwachung, 4 Messungen Fremdüberwachung.

dd. Umstellung auf den Flächenmaßstab bei der Niederschlagswasserabgabe

Flächendaten liegen in allen Fällen, in denen hierzu Angaben gemacht wurden, bereits vor, so dass dem Abgabepflichtigen weder Mehrkosten noch Mehraufwand für eine Erfassung der Flächen als Bemessungsgrundlage für eine reformierte Niederschlagswasserabgabe entstehen würden. Die Qualität der vorliegenden Flächendaten wurde von den befragten Behörden übereinstimmend als ausreichend erachtet. So wird neben der Nennung weiterer zulässiger Optionen wie der Erfassung durch Geoinformationssysteme (GIS), durch Befliegung, aus aktuellen Zulassungen, aus aktuellem Generalentwässerungsplan (GEP), aktueller Schmutz-frachtberechnung (SFB), aus dem amtlich topographisch-kartographischen Informationssystem (ATKIS) und durch Angabe des Eigentümer (nur private Flächen), eine fundierte Schätzung der Flächendaten für private Flächen in jedem Fall als ausreichend erachtet. Bei der Erfassung öffentlicher Flächen halten zwei der drei Behördenvertreter eine fundierte Schätzung für ausreichend. Der verbleibende Behördenvertreter spricht sich für eine händische Ermittlung etwa durch Planimetrierung aus, sofern keine besseren Ermittlungen wie Befliegung oder Erfassung über GIS durchgeführt wurden. Insofern wird durch die Umstellung des Bezugsmaßstabes im Durchschnitt höchstens mit einem geringen Anstieg des Verwaltungsaufwandes gerechnet.

ee. Bundeseinheitliche Regelung der Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe

Der konkrete Verwaltungsaufwand für die Inanspruchnahme richtet sich zum einem nach den konkret nachzuweisenden Tatbestände in Abhängigkeit der gegenwärtigen und zukünftigen Ausgestaltung landesrechtlicher Gestaltungsspielräume und kann daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht quantifiziert werden. Zum anderem richtet sich der Mehr-/Minderaufwand danach, in welchem Umfang zukünftig notwendige Nachweise bereits vorliegen. So werden etwa bereits jetzt von allen Einleitern, die hierzu Angaben gemacht haben, Schmutzfrachtsimulationen durchgeführt, die zukünftig einen Teil des Nachweises darstellen sollen.

ff. Anhebung der Zahl der Schadeinheiten bei der Kleininleiterabgabe

Durch die Anhebung der Zahl der Schadeinheiten auf die volle Zahl nicht angeschlossener Einwohner verändert sich der Aufwand der kommunalen Einleiter nicht.

d. Zwischenfazit

Die derzeitigen hohen Reduzierungsmöglichkeiten der Abgabe auf null sowohl bei Schmutz- als auch bei Niederschlagswasser wecken Zweifel am Fortbestehen des ökonomischen Anreizes der Abwasserabgabe für Fortschritte in der Ressourcenschonung. Dies gilt sowohl für die weitreichenden und großzügigen Möglichkeiten der Verrechnung, die insbesondere Kommunen bei guter Planung umfassend nutzen können, als auch für die vielfach eher pauschalen Befreiungsbedingungen für die Niederschlagswasserabgabe. Gleichzeitig erschweren die Reduzierungsmöglichkeiten den Vergleich mit den Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformoptionen.

Für die Schmutzwasserabgabe wurde deshalb ein Referenzwert errechnet, der zwar Ermäßigungen und Herabklärungen beinhaltet, aber Verrechnungen außer Betracht lässt. Gegenüber diesem Referenzwert wurden die Wirkungen der vorgeschlagenen Reformoptionen ermittelt. Die Differenz

der real gezahlten Abgabe zum Referenzwert spiegelt also die Wirkung der Verrechnungen wider, die in zwei der erhobenen Fälle die gleiche Größe erreichen wie die 50% Ermäßigung der Abgabe nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG. Die nächste spürbare Auswirkung, neben Reduzierung und Ermäßigung, geht von der vorgeschlagenen Messlösung aus. Soweit die befragten Einleiter Schätzungen über die Auswirkung der Messlösung abgegeben haben, scheinen diese eher konservativen Art zu sein. So vermuten zwei der befragten Einleiter, dass die Messlösung eine geringere oder nur etwa gleichgroße Wirkung hat wie zurzeit die Herabberklärung, andererseits zeigt sich an den Jahresmittelwerten der Schadparameter anderer Einleiter ein sehr hohes Einsparpotenzial⁸⁹⁸. Alle befragten kommunalen Einleiter würden sich aber für die optionale Messlösung entscheiden. Der damit verbundene Aufwand ist ebenso wie bei den industriellen Einleitern auch für die kommunalen Einleiter vergleichsweise gering, da bereits heute schon eine hohe Zahl an Analysen und Messwerten erhoben wird, die die für die Messlösung vorgeschlagene Mindestzahl deutlich übersteigt.

Die untersuchten Reformszenarien führen in zwei Fällen zu einer Minderbelastung (Szenario Vollzugsunterstützung), in den übrigen Fällen zu einer höheren Schmutzwasserabgabe als bisher. Die größte Erhöhung ist mit dem Szenario Vollzugsvereinfachung verbunden, wegen des Entfallens von Ermäßigung, Einschränkung der Verrechnung und Verzicht auf die Messlösung. Auch im Szenario Lenkungsertüchtigung kommt es zu Erhöhungen gegenüber der bisherigen ermäßigten Abgabe um 28 % bis 125 % bei gleichbleibendem Satz bzw. um 42 % bis 150 % bei geglättetem Satz von 40 €. Auch diese Erhöhungen sind moderat in Anbetracht der Tatsache, dass in drei von fünf Fällen der bisherige nicht ermäßigte Satz noch nicht erreicht, er in einem Fall erreicht und nur in zwei Fällen überschritten wird. Gleichzeitig eröffnet die Messlösung in diesem Szenario neue Reduzierungsmöglichkeiten, die aufgrund der oben vermuteten konservativen Vorabschätzungen möglicherweise in der späteren Umsetzung auch zu niedrigeren Zahllasten führen als hier errechnet.

Ebenso wie bei den industriellen Einleitern sind bei den befragten kommunalen Einleitern nur moderate Auswirkungen – überwiegend im niedrigen einstelligen Prozentbereich – aus der Einführung der Parameter TOC, TN_b und Wärme zu erwarten. Der vorgeschlagene Schwellenwert für Wärmeeinleitungen scheint eher großzügig bemessen, da nicht nur die befragten kommunalen Einleiter der GK 2, sondern auch der Einleiter der GK 4 den Schwellenwert nicht erreichen.

Mit der vorgeschlagenen Reform der Niederschlagswasserabgabe können sich bei Anwendung des Flächenmaßstabs je nach Einwohnerdichte niedrigere Erhöhung oder höhere Zahllasten ergeben. In allen Fällen, in denen eine Angabe gemacht wurde, liegen die Flächendaten bereits vor, demzufolge würden dem Abgabepflichtigen keine Mehrkosten für die Erfassung der Flächen entstehen. Kernpunkt für das Setzen von Anreizen ist jedoch eine bundeseinheitliche Neuregelung der Befreiungssachverhalte.

⁸⁹⁸ Da die Bemessungsgrundlage für die Messlösung tendenziell um einen Mittelwert für die Fracht schwankt und dieser signifikant niedriger sein muss als der einzuhaltende maximale (Überwachungs-)Wert, spricht auch eine theoretische Erwägung für ein signifikantes Einsparpotenzial bei der Messlösung.

4.6.3.3 Konsequenzen für den behördlichen Vollzug

a. Verrechnungen und Tarif

Die Bearbeitung von Maßnahmen nach § 10 Abs. 3 AbwAG wird als sehr arbeitsintensiv bezeichnet. Eine Streichung der Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 Abs. 3 AbwAG hätte im behördlichen Vollzug eine signifikante Verminderung des Aufwands zur Folge.

Wenn die Verrechnungsvoraussetzung nach § 10 Abs. 3 AbwAG auf eine Frachtminderungsanforderung von mindestens 10 % herabgesetzt würde, wäre damit keine Veränderung der mittleren behördlichen Bearbeitungszeit eines individuellen Verrechnungsantrags verbunden. Die Verringerung würde aber dazu führen, dass mehr Verrechnungsanträge bspw. für Mess- und Steuerungstechniken eingereicht würden. Dagegen hätte die Streichung der Verrechnung nach § 10 Abs. 3 AbwAG hätte eine Verringerung des Arbeitsaufwandes von ca. 0,4-0,6 VZÄ zur Folge. Im Falle einer Streichung der Verrechnungen nach § 10 Abs. 4 AbwAG würde sich der Arbeitsaufwand um ca. 1,7 VZÄ verringern. Nach Angabe einer würden in ihrem Zuständigkeitsbereich ca. 200 Verrechnungsverfahren im Jahr wegfallen, was eine Entlastung um ca. 2,0 VZÄ nach sich ziehen würde

Hingegen ergäbe sich bei Streichung der Ermäßigungsoption nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG im Zuge der Abgabenveranlagung und Kontrolle eine deutlich geringere Entlastung von ca. 0,2 VZÄ.

Diese Entlastung würde entsprechende Kapazitäten der Behörden für die Überwachungsaufgaben freisetzen.

b. Verfahren der Ermittlung der Schadeinheiten für die Schmutzwasserabgabe

Nach Einschätzung der Behörde für Einleiter K würden in ihrem Zuständigkeitsbereich folgende Einleiter eine Veranlagung nach dem Messprinzip wählen:

- Anhang 1 – Größenklasse 5: 100 %
- Anhang 1 – Größenklasse 4: 100 %
- Anhang 1 – Größenklasse 3: ca. 95 - 100 %
- Anhang 1 – Größenklasse 2: ca. 75 - 90 %
- Anhang 1 – Größenklasse 1: ca. 20 - 40 %
- Industrielle Einleitung nach Branchenanhängen ca. 20 – 40 %

Eine Messlösung wäre dort vor allem für größere Kläranlagen der GK > 10.000 EW interessant. Im Fall einer Messlösung werden zusätzliche Messgeräte und zusätzliches Personal benötigt. Die technischen Geräte und das erforderliche Personal stehen derzeit nur auf großen Kläranlagen zur Verfügung. Von einer Umstellung auf die Messlösung erwartet die Behörde zusätzlichen Aufwand für die behördliche Zustimmung zu den Messprogrammen sowie für die Auswertung der Messergebnisse im Rahmen der Abgabefestsetzung. Es wird erwartet, dass zur Vermeidung von

Manipulationen eine Erweiterung der behördlichen Überwachungen erforderlich werden würde, z. B. als Überwachung zeitgleich mit einer Eigenmessung des Einleiters. Dies würde angesichts der Gesamtzahl zu überwachender Anlagen beachtlichen Aufwand erfordern. Weiterer behördlicher Aufwand wird im Rahmen der Umstellung durch erforderliche Abstimmungsgespräche mit den Einleitern entstehen sowie durch notwendige Änderungen/Aktualisierungen verschiedener Datenbanken und DV-technischer Fachanwendungen (z. B. e-AbwAG).

Der Aufwand, der zurzeit durch die Herabklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG entsteht, wird den Befragten unterschiedlich eingeschätzt, da die jeweiligen Zahlen der Bearbeitungsfälle sich ebenfalls unterscheiden. Die Angaben reichen daher von ca. 0,5 h pro Erklärung über ca. 0,04 VZÄ bis zu 0,5 VZÄ pro Jahr. Der letztgenannte Wert berücksichtigt die Prüfung der Herabklärungen mit den Messprogrammen selbst und die Auswertung der Messprogramme. Dort gehen jährlich ca. 250 Herabklärungen für Überwachungswerte für ca. 100 Kläranlageneinleitungen ein, sowie ca. 25 Herabklärungen für die Jahresschmutzwassermenge.

c. Parameterkatalog

Die Einführung eines neuen Schad-Parameters ist für die Verwaltung immer mit einem erhöhten Aufwand verbunden. Folgende Punkte sind dafür maßgebend:

- Anpassung wasserrechtlicher Erlaubnisse,
- Einarbeitung und Qualifizierung der Mitarbeiter,
- Erarbeitung behördeninterner Regelungen zur Prüfung und Veranlagung des Parameters Wärme,
- erheblicher Umfang an Widerspruchs- und Klageverfahren im Übergangszeitraum,
- Kosten für die Änderung/ Aktualisierung von Datenbanken.

Es wird nicht erwartet, dass die Bearbeitung eines neuen Parameters mit dem vorhandenen Personal möglich sein wird. Dabei sind allerdings die zuvor beschriebenen Arbeitserleichterungen durch andere Reformelemente noch nicht berücksichtigt. Der (einmalige) Umstellungsaufwand der wasserrechtlichen Erlaubnis z. B. auf Überwachungswerte für TOC bzw. TN_b wird mit ca. vier Stunden pro Bescheid angenommen. Wenn mehrerer Parameter gleichzeitig umgestellt oder neu eingeführt würden, hätte dies für jede wasserrechtliche Erlaubnis nur einen einmaligen erhöhten Umstellungsaufwand zur Folge. Nach erfolgter Umstellung wird aber kein höherer Vollzugsaufwand erwartet.

Die Umstellung würde auch die Berechnungsprogramme für die Abwasserabgabe betreffen. Bis zu dem Punkt der kompletten Umstellung der wasserrechtlichen Erlaubnisse würden vermehrt Anträge nach § 6 Abs. 1 AbwAG erwartet, die ebenfalls einen Mehraufwand nach sich ziehen. Andererseits hätte eine Umstellung von N_{ges} auf TN_b eine Verringerung des Aufwandes im Laborbereich zur Folge, da nur noch ein statt bisher drei Messverfahren durchgeführt werden müsste. Des Weiteren würde sich der Aufwand beim Vollzug des § 4 Abs. 5 AbwAG verringern.

d. Umstellung auf den Flächenmaßstab bei der Niederschlagswasserabgabe

Seitens der Behörden wird angegeben, dass der bisherige Aufwand zur Kontrolle der Bemessungsgrundlage der angeschlossenen Einwohner als gering bis mittel angesehen wird, eine Bezifferung in VZÄ oder in Arbeitsstunden pro Jahr jedoch kaum möglich ist, da der Aufwand je nach Größe (Anzahl angeschlossener Einwohner) der zu betrachtenden Entsorgungsgebiete stark variiert. Die geschätzten Werte belaufen sich auf 2,0 VZÄ bzw. 4,0 VZÄ in Bundesländern, in denen nicht von vorneherein auf die Erhebung der Niederschlagswasserabgabe verzichtet wird.

e. Bundeseinheitliche Regelung der Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe

Bei einer Neuregelung der Befreiungstatbestände wird für die Umstellungsphase mit einem hohen Prüfaufwand gerechnet, da durch Umstellung auf einen immissionsbezogenen Ansatz die gewässerseitigen Anforderungen erst zu bestimmen sind. Der geschätzte Arbeitsaufwand je Bundesland wird mit bis zu 14.000 Arbeitsstunden angegeben. Nach dieser ersten Prüfung wird jedoch mit keiner Zunahme des Kontrollaufwand gegenüber der bisherigen Situation gerechnet. Hierbei ist anzumerken, dass aufgrund der bereits angesprochenen Schwierigkeiten der Schätzung des konkreten Arbeitsaufwandes lediglich einer der befragten Behördenvertreter die Auswirkungen der Umstellung mittels Schätzung quantifiziert hat.

f. Wartungsvertrag als Voraussetzung für Befreiung von der Kleininleiterabgabe

Es wird im Rahmen dieses Gutachtens vorgeschlagen, ergänzend zum Nachweis des Standes der Technik und einer gesicherten Schlammabfuhr als zusätzliche Voraussetzung einen ordnungsgemäßen Wartungsbericht vorzulegen.

Nach Auffassung der befragten Behörden sollte der Wartungsbericht der entsorgungspflichtigen Körperschaft vorgelegt werden. Behörde J ist der Ansicht, dass sich bei Aufnahme des Kriteriums des Wartungsberichts der Verwaltungsaufwand nur gering erhöhen wird. Behörde J kann zu dem etwaig zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den abgabepflichtigen Kommunen keine Aussage treffen. Behörde H beziffert den zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit ca. 2 VZÄ bei der entsorgungspflichtigen Körperschaft.

Tabelle 2-1/Tabelle 4-17 beinhaltet Angaben der befragten Behörden über Kommunen in ihrem Zuständigkeitsbereich mit abgabepflichtigen Kleininleitungen und von der Abgabe befreiten Kleininleitungen.

Tabelle 4-17: Anzahl der abgabepflichtigen/ abgabefreien Kommunen von Kleininleitungen

Behörde	Anteil Kommunen	
	Abgabepflichtige Kleininleitungen	abgabefreie Kleininleitungen
H	80 %	20 %
J	41 %	59 %
K	96 %	4 %

4.6.4 Fazit

Auf Grundlage einer Befragung von kommunalen und industriellen Abwassereinleitern und der mit der Erhebung der Abwasserabgabe betrauten Vollzugsbehörden wurden die Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformelemente hinsichtlich der Zahllast sowie auf den Verwaltungs- bzw. Vollzugsaufwand abgeschätzt. Dazu wurden die Reformelemente zunächst in ihrer Wirkung einzeln betrachtet und dann in ihrer gemeinsamen Wirkung im Rahmen der vorgeschlagenen Szenarien ausgewertet.

Für die Schmutzwasserabgabe musste zuerst ein Referenzszenario als Vergleichsgrundlage für eine reformierte Abgabe definiert werden. Da zwei der befragten Einleiter durch Verrechnungen nach § 10 Abs. 3 und 4 AbwAG für das Erhebungsjahr gar keine Abwasserabgabe für das Schmutzwasser gezahlt haben, Verrechnungen aber andererseits von aktuellen Baumaßnahmen abhängen und somit eher einer Momentaufnahme entsprechen, wurde als Referenzgröße die Schmutzwasserabgabe definiert, die sich nach Abzug der Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und 6 und unter Einschluss etwaiger Herabklärungen, aber ohne Berücksichtigung von Verrechnungen ergeben hätte. Bei den befragten industriellen Einleitern und bei zwei der befragten kommunalen Einleiter entspricht diese Referenz der realen Zahllast. Auf diese Referenzzahllast wurden alle Auswirkungen der Reformelemente und Reformszenarien für das Schmutzwasser bezogen.

Die größten finanziellen Wirkungen gehen von der Beibehaltung oder Streichung der Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG und der Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 Abs. 3 und 4 AbwAG sowie insbesondere von der vorgeschlagenen Messlösung aus. Alle befragten Einleiter würden aufgrund des damit verbundenen Einsparpotenzials die optionale Messlösung anwenden. Weitere Reformelemente wie der Ersatz von CSB und N_{ges} durch TOC und TN_b haben nur moderate Auswirkungen in Größenordnung weniger Prozent gegenüber dem Referenzwert. Die Befragung zum Reformelement Wärme blieb mangels exakter Messungen auf grobe Abschätzungen angewiesen. Danach würde auch die vorgeschlagene Abwasserabgabe auf Wärme die Zahllast bei den befragten Einleitern gegenüber dem Referenzwert nur sehr moderat um weniger als 1% bis zu 4% erhöhen. Für einen höheren Anreiz wäre die vorgeschlagene Schadeinheit von 0,25 GWh zu vermindern. Mit dem vorgeschlagenen Schwellenwert für Wärmeeinleitungen blieben die befragten kommunalen Einleiter der GK 2 und 4 abgabefrei.

Als für die Einleiter sehr günstig stellte sich das Szenario **Vollzugsunterstützung** heraus: Bei beiden industriellen Einleitern und bei zwei von fünf kommunalen Einleitern führte dieses Szenario zur Verringerung der Zahllasten gegenüber dem Referenzwert in der Größenordnung zwischen 10% und 57%. Bei den übrigen befragten Einleitern führte dieses Szenario zu Erhöhungen gegenüber dem Referenzwert zwischen 30 % und 50 %. Bemerkenswert ist dieses Ergebnis, weil ein erhöhter Abgabesatz von 47,50 €/SE diesem Szenario zugrunde liegt, der allerdings gem. § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG weiterhin ermäßigt, also halbiert werden kann. Das Szenario sieht zudem die optionale Messlösung vor. Das Ergebnis des Szenarios hängt entscheidend davon, wie hoch das Einsparpotenzial der Messlösung einzuschätzen ist. Für die Einleiter, bei denen eine hohe Einsparung zu vermuten ist, wird im Szenario auch eine niedrigere Zahllast als der Referenzwert erzielt. Für die Einleiter, die die Einsparmöglichkeiten durch die Messlösung zurückhaltend einschätzen, ergibt sich eine Erhöhung gegenüber dem Referenzwert. Da die Bemessungsgrundlage für die Messlösung um den Jahresmittelwert der Fracht schwankt und dieser mit Sicherheit signifikant niedriger ist als die sich aus dem einzuhaltende Überwachungswert ergebende Fracht,

dürfte eine zu konservative Einschätzung der durch Messlösung erzielbaren Einsparmöglichkeiten sicher nicht angebracht sein.

In der Wirkung unterschiedlich ist das Szenario **Lenkungsertüchtigung**. Ein industrieller Einleiter könnte auch hier nicht unbeträchtliche Einsparungen erzielen, während es bei gleichbleibendem Abgabesatz (35,79 €/SE) in allen anderen Fällen zu Zahllasterhöhungen zwischen 25 % und 150 % gegenüber dem Referenzwert kommt. Der hohe Wert wird nur von einem Einleiter erreicht. Alle anderen befragten Einleiter bleiben z.T. deutlich unter einer Erhöhung von 100 %, die letztlich dem Wegfall der Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG entsprechen würde. Auch dieses Szenario ist sehr sensitiv gegenüber der Messlösung und der Einschätzung der daraus sich ergebenden Einsparmöglichkeiten. Damit gilt auch das oben zum Szenario Vollzugsunterstützung Gesagte.

Das Szenario Vollzugsvereinfachung hat erwartungsgemäß die höchste Belastung für die Einleiter zur Folge, da hier keine Entlastungsmöglichkeit über die Messlösung geboten wird. Dafür wird der behördliche Vollzug entlastet, indem Verrechnungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Die Belastung für die Einleiter ergibt sich aus dem Wegfall der Ermäßigung und ggf. einer Glättung des bisherigen Abgabesatzes auf 40 €/SE.

Zusammenfassend lässt sich als Ergebnis der Szenarienbetrachtung mit den Daten aus der Befragung der Einleiter feststellen, dass

- für industrielle und kommunale Einleiter keine wesentlichen Unterschiede in den Folgen für die Schmutzwasserabgabe feststellbar waren;
- die Szenarien sowohl entlastende als auch belastende Elemente enthalten und sich in einigen Fällen signifikante Einsparungen ergeben haben;
- die Messlösung einen sehr hohen Einfluss auf die Veränderung der Zahllast hat und die Ergebnisse der Szenarien Vollzugsunterstützung und Lenkungsertüchtigung somit sehr stark davon abhängen, wie die Einleiter das Einsparpotenzial der Messlösung bei sich einschätzen;
- da die Messlösung nicht am maximal einzuhaltenden (Bescheid-)wert orientiert ist, die Messlösung zu einer Einsparung führen muss, die etwa dem Abstand der mittleren Jahresfracht von der sich aus dem Bescheidwert ergebenden maximal einzuhaltenden Jahresfracht entspricht;
- die Messlösung geeignet ist, die zusätzlichen finanziellen Belastungen abgabeerhöhender Elemente zu substantiellen Teilen zu kompensieren. Eine Messlösung, der gleichzeitig keine lenkungsintensivierenden Reformelemente (v.a. Streichung der Ermäßigung oder Anhebung des Abgabesatzes) beigeordnet werden, würde hingegen eine weitere Schwächung der Abwasserabgabe nach sich ziehen und ist daher abzulehnen.

Eine Dynamisierung der Niederschlagswasserabgabe erscheint ebenfalls angesichts der durch über Siedlungs- und Verkehrsflächen ablaufendes Niederschlagswasser verursachten Belastungen sinnvoll. Von sieben befragten Einleitern waren fünf aufgrund unterschiedlicher Regelungen von der Zahlung einer Niederschlagswasserabgabe vollständig befreit. Nur zwei der befragten Einleiter haben eine solche Abgabe zu leisten. Die Befreiungsvoraussetzungen sollten bundeseinheitlich geregelt und konkret an die Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des ablaufenden Wassers geknüpft werden. Die Befragung konnte allerdings den Aspekt der einheitlichen

Befreiungssachverhalte nicht erfassen und konzentrierte sich auf den Reformvorschlag, die Bemessungsgrundlage im kommunalen Bereich derjenigen im industriellen Bereich anzugleichen und vom Einwohnermaßstab auf den Flächenmaßstab umzustellen.

Damit würde ein direkter Zusammenhang des Verschmutzungsgrades der Niederschlagswassers mit der Bemessungsgrundlage hergestellt (vgl. Abschnitt 3.2.3.). Dies setzt Anreize, entstehende hydraulische und stoffliche Gewässerbelastungen durch Niederschlagswassereinleitung zu reduzieren und in Übereinstimmung mit den Vorgaben des WHG den Anteil der dezentralen Behandlung von Niederschlagswasser im Verhältnis zur be-/überbauten Siedlungsfläche zu erhöhen (z. B. durch Verlangsamung der Neuversiegelung).

Eine Veränderung der Niederschlagswasserbezogenen Zahllast ergäbe sich unter den Befragten ausschließlich bei kommunalen Einleitern. Ob sich ein einzelner Versorger gegenüber der jetzigen Situation besser oder schlechter stellt, ist abhängig vom Verhältnis der angeschlossenen Einwohner zur Anzahl der Hektar be-/ überbaute Fläche. In allen Fällen, in denen von den Befragten entsprechende Angaben übermittelt wurden, liegen die Flächendaten bereits vor. Diesen Abgabepflichtigen würden demnach keine Mehrkosten für die Erfassung der Flächen entstehen.

Die Befragung erstreckte sich auch auf die Kleinleiterabgabe. Ein zusätzlicher Aufwand durch die Verdopplung der zugrunde zu legenden Zahl der Schadeinheiten erscheint nicht begründet, wohl aber durch die vorgeschlagene Ausweitung der Nachweispflichten als Voraussetzung für die Befreiung von der Abgabe. Hierzu wurden unterschiedliche Angaben gemacht, die von unerheblich bis zu der Notwendigkeit zusätzlicher Arbeitskräfte (2 VZÄ) bei den zuständigen Einrichtungen reichten.

Die Behörden gingen in ihren Antworten auf Belastungen und Entlastungen im Vollzug infolge der vorgeschlagenen Reformoptionen ein. So werden zusätzliche Belastungen erwartet für die Umstellung von Genehmigungen bei Änderung bzw. Neueinführung von Verschmutzungsparameter (TOC, TNb, Wärmeeinleitung), damit verbundenem etwaigen Schulungsbedarf und Änderungen in der EDV. Umstellungsaufwand wird auch bei der Einführung des Flächenmaßstabs bei Niederschlagswasserabgabe gesehen. Unabhängig von einer Umstellungsphase wird zusätzlicher Verwaltungsaufwand bei Einführung einer Messlösung gesehen.

Demgegenüber wäre die Streichung von Verrechnungen und dem Institut der Herabklärung (bei gleichzeitiger Einführung der Messlösung) bei allen befragten Behörden mit deutlichen Entlastungen beim Verwaltungsaufwand verbunden. Eine weitere Entlastung ergäbe sich zudem durch die Veranlagung von „Bürgermeisterkanälen“ als Kleineinleitungen. Insgesamt können hierdurch entweder vollzugssteigernde Effekte anderer Reformschritte aufgefangen oder u.U. sogar Möglichkeiten zur Stärkung des Regelvollzuges eröffnet werden.

5. Abschließende Empfehlungen

5.1 Priorisierung von Reformempfehlungen

5.1.1 Priorisierung der Szenarien

Der Bildung von Reformszenarien liegt eine Zielpriorisierung zugrunde, die zum einen Wirkungsbrüche reduzieren hilft, zum anderen aber auch Abstriche bei zurückgestellten Zielsetzungen nach sich zieht. Bei der Entscheidung für oder gegen ein Szenario sind daher die jeweiligen Vor- und Nachteile sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Die nachfolgende Abbildung 5-1 fasst die Szenarien nochmals zusammen, es erfolgt eine überblicksartige Bewertung in Tabelle 5-1.

Abbildung 5-1: Reformszenarien und ihre Bewertung im Überblick

Reformelement	Reformszenario 1 „Lenkungsertüchtigung“	Reformszenario 2 „Vollzugsunterstützung“	Reformszenario 3 „Vollzugsvereinfachung“
Kreis der Abgabepflichtigen	perspektivisch: Einbeziehung ausgewählter Sektoren von Indirekteileitern	perspektivisch: Einbeziehung ausgewählter Sektoren von IE mit Fokus AbwV	unverändert
Verfahren der Ermittlung der SE	Optionale Messlösung; Veranlagung nach Bescheid weiter möglich	Optionale Messlösung; Veranlagung nach Bescheid weiter möglich	Verzicht auf Messlösung ; vereinfachte Ermittlung der SE bei Bescheidveranlagung
	Herabberklärung entfällt	Herabberklärung entfällt	Vorgabe Messprogramm bei Herabberklärung
	Sanktion bei Messlösung: bei Überschreitung der ÜW Rückfall auf Bescheid	wie Szenario 1	--
	Teilerlass bei extremen Überschreitungen	wie Szenario 1	wie Szenario 1
Parameterkatalog	Ersatz der Parameter CSB und N _{ges} durch TOC und TN_b	wie Szenario 1	wie Szenario 1
	Ertüchtigung G _{Ei}	wie Szenario 1	wie Szenario 1
	Aufnahme eines Parameters zur Wärmebelastung	wie Szenario 1 (Fokus: Wärmelastpläne)	--
Abgabesatz	unverändert oder „Glättung“ auf 40 € / SE	Inflationsausgleich auf 47,50 €/SE und Lenkungszuschlag	wie Szenario 1
Tarif	Streichung der Ermäßigung nach § 9 Abs. 5 und 6 für alle Parameter	unverändert	wie Szenario 1
Verrechnungen	Streichung o. Deckelung v. Verrechnungen nach § 10 III	Deckelung von Verrechnungen nach § 10 III	wie Szenario 1
	Streichung von Verrechnungen nach § 10 IV (und V)	wie Szenario 1	wie Szenario 1
Niederschlagswasserabgabe	Umstellung der Bemessungsgrundlage auf Flächenmaßstab	wie Szenario 1	unverändert (Einwohnermaßstab)
	bundeseinheitliche Regelung der Befreiung	bundeseinheitliche Regelung der Befreiung	bundeseinheitliche Regelung der Befreiung
Kleineinleiterabgabe	Anhebung der Zahl der SE auf volle Zahl nicht angeschlossener Einwohner	wie Szenario 1	wie Szenario 1 (Wegfall wg. Lenkungseffizienz/Art. 9 WRRL nicht empfohlen)
	bundeseinheitliche Regelung der Befreiung		
	Veranlagung von Bürgermeisterkanälen als Kleineinleiter		
Aufkommensverwendung	Berichtspflicht der Länder an den Bund; Publikation	wie Szenario 1	wie Szenario 1
	erweiterte Verwendung		

Legende:  Kompensation Zahllast  Kompensation Vollzugsaufwand  Konzeptionelle Verknüpfung

Tabelle 5-1: Multikriterielle Bewertung (Übersicht)
(Eigene Darstellung)

Bewertungs-kriterium	Szenario 1: „Lenkungsertüchtigung“	Szenario 2: „Vollzugsunterstützung“	Szenario 3: „Vollzugsvereinfachung“
Lenkungs-effizienz / Art. 9 WRRL	deutliche Stärkung der Lenkungswirkung im Falle partiellen Einbezugs von Indirekteinleitern, durch Messlösung sowie Streichung von Ermäßigung sowie von konzeptwidrigen Verrechnungen (aber: Verzicht auf signifikante Abgabesatzsteigerung)	moderate Stärkung der Lenkungswirkung bei Einbezug von Indirekteinleitern und durch Messlösung; grundsätzliche Verzerrung durch Ermäßigung und Verrechnung bleibt aber bestehen	spürbare Stärkung der Lenkungswirkung durch Streichung von Ermäßigung und Verrechnungen für Kanäle; Verzerrung durch Bescheidprinzip, Verzicht auf Einschluss von Indirekteinleitern und Beibehaltung pauschalierter Abgaben bleiben aber bestehen
Vollzugshilfe	Modifizierung der Vollzugshilfe (gleichsinnige Unterstützung statt Punkt-Sanktion) durch Streichung der Ermäßigung; spürbare Sanktionierung bleibt aber erhalten durch § 4 IV bzw. Rückfall auf Bescheidprinzip im Falle der Messlösung und durch allgemeine Stärkung der Lenkungswirkung	Ausbau der starken vollzugsunterstützenden Wirkung durch Anhebung des Abgabesatzes und Beibehaltung punkt-unterstützender Elemente	teilweise Schwächung der Punkt-Vollzugshilfe durch Streichung der Ermäßigung; spürbare Sanktionierung bleibt aber erhalten durch § 4 IV und durch allgemeine Stärkung der Lenkungswirkung
Vollzugs-aufwand	Anstieg im Falle des Einbezugs von Indirekteinleitern und durch Messlösung; teilweise Kompensation durch Streichen der Verrechnungen/Abgabesatz-halbierung	Anstieg bei Einbezug von Indirekteinleitern und durch Messlösung sowie Flächenbezug NW-Abgabe; teilweise Kompensation durch vereinfachte Verrechnungen	spürbare Abnahme durch Wegfall Satzhalbierung, vereinfachte Verrechnungen nach § 10 III, Streichung der Verrechnungen nach § 4 IV; Stabilisierung durch Verzicht IE und Messlösung sowie durch pauschalierte Abgaben
Finanzielle Belastung	Gegenüber 1994 kaufkraftäquivalente Erhöhung auf rd. 800 Mio. EUR/a möglich! (Faktor 4) nominelle Steigerung ≠ reale Mehrbelastung!		
	Anstieg durch Streichung der Ermäßigung und Einschränkung der Verrechnungen; weitgehende Kompensation durch Verzicht auf höheren Abgabesatz und Messlösung sowie Sanktionsdeckel und Rückverteilung Aufkommen	Anstieg durch erhöhten Abgabesatz und Streichung der Verrechnungen nach § 10 IV; teilweise Kompensation durch Beibehaltung der Ermäßigung und Sanktionsdeckel sowie Rückverteilung Aufkommen	Anstieg durch Streichung der Ermäßigung und der Verrechnungen nach § 10 IV; teilweise Kompensation durch Verzicht auf höheren Abgabesatz und Sanktionsdeckel sowie Rückverteilung Aufkommen
Aufkommen	Anstieg (siehe finanzielle Belastung) (Dämpfung je nach Szenario durch Messlösung und Sanktionsdeckelung)		
Akzeptanz	Erhöhung durch Messlösung, Sanktionsdeckel sowie transparentere und erweiterte Aufkommensverwendung;	Erhöhung durch Messlösung, Sanktionsdeckel sowie transparentere und erweiterte Aufkommensverwendung;	leichte Erhöhung durch Sanktionsdeckel sowie transparentere und erweiterte Aufkommensverwendung;
	Verringerung durch steigende	Verringerung durch steigende	Verringerung durch steigende

	finanzielle Belastung	finanzielle Belastung	finanzielle Belastung und Ausbleiben der Messlösung; Transaktionskostensenkung (Verrechnung, Abgabesatzhalbierung) vermutlich ohne Honorierung durch Einleiterakzeptanz
--	-----------------------	-----------------------	---

Das Reformzenario „Lenkungsertüchtigung“ führt insgesamt zu einer seit langem geforderten **„Revitalisierung“ der Abwasserabgabe**. Dies beseitigt nicht nur die vielfach beklagten Zielunschärfen des AbwAG,⁸⁹⁹ sondern könnte auch ggf. gesehene verfassungsrechtliche Risiken wirksam bannen, die sich aus einer immer stärkeren Akzentuierung der Finanzierungsfunktion zu Lasten der Lenkung ergeben könnten,⁹⁰⁰ soweit man eine Rechtfertigung der Abwasserabgabe als Sonderabgabe ins Auge fasst (dazu oben 1.3.1).

Insbesondere durch die Streichung der Ermäßigungs- sowie 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. Die Vorstellung, dies sei durch die gegenwärtige Abgabe in ausreichendem Maße gewährleistet wird, erklärte bereits der Sachverständigenrat für Umweltfragen „für abwegig. Die Abwasserabgabe kann diesem Anspruch in ihrer derzeitigen Ausgestaltung in keiner Weise gerecht werden, denn weder die Orientierung an den zulässigen statt an den tatsächlichen Emissionen noch die Verknüpfung mit den Mindeststandards gemäß WHG und die Möglichkeit der Verrechnung von Investitionsausgaben sind mit einer knappheitsorientierten Bepreisung in Einklang zu bringen“⁹⁰¹. Das Ordnungsrecht kann diese Funktionen gerade nicht alternativ erbringen: Ordnungsrechtlich zugestandene Einleitungsbefugnisse bleiben entgeltfrei.⁹⁰²

⁸⁹⁹ Siehe nur jüngst *Durner/Waldhoff* (2013), S. 102 ff.; *Nisipeanu* (2013), S. 71; *Palm et al.* (2012).

⁹⁰⁰ So das Monitum von *Durner/Waldhoff* (2013), S. 104 f., die bei zu schwacher Lenkungsakzentuierung Risiken einer Rechtfertigung als Finanzierungs-Sonderabgabe sehen. Folgte man dem Argument, so könnte dem jedenfalls durch eine klare Lenkungsertüchtigung abgeholfen werden.

⁹⁰¹ *SRU* (2004), Tz. 479.

⁹⁰² Deshalb ist es auch offensichtlich unzutreffend, das Ordnungsrecht könne grundsätzlich „in gleicher Weise“ internalisierend wirken wie eine Abgabe – so aber *Durner/Waldhoff* (2013), S. 59, die beides beherzt sogar noch als „aus ökonomischer Sicht völlig gleichwertig“ kennzeichnen.

Nachteile des Szenarios bestehen zum einen in Form eines steigenden Vollzugsaufwands durch die Aufnahme vollzugsintensiver Reformschritte (Indirekteinleiterabgabe und Messlösung). Dies kann jedoch teilweise durch vollzugsvereinfachende Maßnahmen an anderer Stelle kompensiert werden, wobei vor allem der Verzicht auf Verrechnungen 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 sehen sich Einleiter auch weiterhin starken Anreizen gegenüber, die Überwachungswerte einzuhalten. Dies gilt auch bei einer Veranlagung nach dem Messprinzip, wenn bei Überschreitung der Anforderungen gemäß AbwV auf den Bescheid zurückgegriffen wird.

Eine Entscheidung zugunsten des Szenarios „Vollzugsunterstützung“ erscheint vor diesem Hintergrund wenig 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 wie bereits beschrieben 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 erfolgen⁹⁰³. Hinzu kommt, dass der u. U. steigende Vollzugsaufwand anderer sinnvoller Reformschritte wie der Einführung einer Indirekteinleiterabgabe oder optionalen Messlösung kaum zu rechtfertigen ist, wenn sich an anderer Stelle substanzielle Effizienzvorteile ohne jeglichen Mehraufwand bzw. sogar mit einer Vollzugsverschlinkung realisieren lassen, wie das bei einer Streichung von Ermäßigung und Verrechnungen nach § 10 Abs. 4 der Fall ist⁹⁰⁴. Auch die bestehenden Widersprüche zum umfassenden und am Verursacherprinzip ausgerichteten Kostendeckungsgrundsatz nach Art. 9 WRRL nähmen weiter zu.

Die Ausführungen zum **Reformszenario „Vollzugsvereinfachung“** wiederum zeigen, 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

⁹⁰³ Vgl. *Hansmeyer/Schneider* (1992), S. 52 ff.

⁹⁰⁴ So in Bezug auf das Verhältnis von Messlösung und Ermäßigung auch *Ewringmann/Scholl* (1996).

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.

Insgesamt kann daher von den untersuchten Reformszenarien lediglich die Variante „Lenkungsertüchtigung“ überzeugen. Die Alternativen hierzu beschreiten entweder den Weg der Aushöhlung der Abwasserabgabe fort („Vollzugsunterstützung“) oder behindern eine grundlegende Revitalisierung des Instruments („Vollzugsvereinfachung“). Die durch „Lenkungsertüchtigung“ eintretende Belastungsmehrung erscheint nicht zuletzt in historischer Perspektive und bei Unterscheidung nomineller und realer Belastungen vertretbar; der administrative Mehraufwand wird dabei gezielt begrenzt und tritt nicht außer Verhältnis zum Reformziel. Die Belastungsrechnungen zeigen, dass weithin die Reduzierung der Bemessungsgrundlage durch die Messlösung andere Komponenten der nominellen Belastungsmehrung kompensieren können. Stärkere Anreize in Verbindung mit einer Veranlagung nur noch nach gemessenen Werten bilden so eine starke konzeptionelle Kombination, die das Messen zugleich für Einleiter ökonomisch attraktiv macht und die Belastung begrenzt.

5.1.2 Priorisierung der Reformelemente

Sieht man von der Idee der Szenarienbildung ab und betrachtet die einzelnen Reformkategorien für sich, ergeben sich nach gegenwärtigem Stand der Untersuchung folgende Einzel-Einschätzungen:

– **Kreis der Abgabepflichtigen:**

- Eine verursachergerechte Heranziehung von Indirekteinleitern ist grundsätzlich sinnvoll, um die von der Abwasserabgabe ausgehenden Effizienzvorteile auch in diesem Bereich zu realisieren und intra- oder intersektorale Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.
- Eine Berücksichtigung der Schädlichkeit des Abwassers von Indirekteinleitern erfolgt bislang nur in Ansätzen. Starkverschmutzerzuschläge werden häufig aus Sorge vor Wettbewerbsnachteilen oder infolge der fehlenden Möglichkeit zur Zurückverfolgung erhöhter Belastungen auf den Verursacher nicht realisiert. Zudem genügen sie dem Grundsatz „gleiche Zahllast für gleiche Schädlichkeit“ in der Regel nicht. Eine verursachergerechte Heranziehung von Indirekteinleitern scheitert an gebührenrechtlichen Grundsätzen wie dem Äquivalenzprinzip sowie in der Praxis vielfach vorgenommener Pauschalierungen.
- Durch eine umfangreiche ordnungsrechtliche Primärerfassung von Indirekteinleitungen und an die Abwasserströme vor Vermischung gerichteten Anforderungen kann jedenfalls für diese Sektoren kein generell prohibitiver Sprung im Vollzugsaufwand festgestellt werden; vielmehr könnte die Abgabe hier stark vollzugsunterstützend wirksam werden. Allerdings ist im Vollzug der Abgabe selbst naturgemäß eine Aufwandssteigerung durch die Mehrung von Veranlagungsfällen gegeben. Auch müssen Doppelerfassungen bei Indirekteinleitern und korrespondierendem Direkteinleiter unter Aufwand vermieden werden.

- Eine eindeutige, abschließende Positionierung für oder gegen eine branchenspezifische Indirekteinleiterabgabe lässt sich gegenwärtig jedoch noch nicht begründen. Hierzu fehlen repräsentative Daten zur Schädlichkeit der Abwassereinleitungen von Indirekteinleitern und somit zum Potenzial der Gewässergüteverbesserung durch die Einführung einer solchen Abgabe. Erste Hinweise geben die im Schadstofffreisetzung- und Verbringungsregister erfassten Emissionsdaten, die jedoch keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben können, vor allem in Bezug auf die Darstellung der Abwasseremissionen über alle Branchen hinweg. So sind insgesamt nur wenige Datensätze verfügbar, die sich darüber hinaus auf wenige Branchen konzentrieren. Die Erhebung repräsentativer Daten, auf deren Basis eine fundierte Entscheidung für oder gegen eine Indirekteinleiterabgabe getroffen werden kann, wird angeregt. Auch der durch eine Indirekteinleiterabgabe zu erwartende Mehraufwand im Vollzug kann in seinem Gesamtumfang bisher nur qualitativ erfasst werden. Es wird jedoch mit einer substantiellen Erhöhung gerechnet.
- Es wird daher empfohlen, die Frage *perspektivisch* weiterzuverfolgen je nach Dringlichkeit spezifischer Stoffgruppen und zugehöriger Relevanz von Indirekteinleitungen. Für das aktuelle Reformvorhaben wird hier **keine Priorität** gesehen.

– **Messlösung:**

- Die Einführung einer optionalen Messlösung wird empfohlen. Sie entspricht in besonderer Weise der Konzeption einer lenkenden Abgabe, die die tatsächlichen Einleitungsverhältnisse zugrunde legt. Sie kommt zugleich Belastungsminderungserwartungen der Einleitergruppen entgegen und sichert die Akzeptanz einer Neuregelung. Eine Messlösung sollte aber nicht als bloßes Lastreduzierungsvehikel eingeführt werden, sondern als Teil eines lenkungsorientierten Gesamtkonzeptes. Durch *self selection* (Freiwilligkeit der Inanspruchnahme) wird keinem Einleiter eine Verschlechterung der individuellen Gesamt-Kostenbelastung aus der Abgabe zugemutet.
- Der Veranlagung nach Messprinzip sollte eine kontinuierliche Abflussmessung am Kläranlagenablauf zugrunde liegen. Hinsichtlich der erforderlichen Mindestanzahl der Probenahmen kann auf die nach Größenklassen differenzierten Vorgaben der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser 91/271/EWG zurückgegriffen werden. Die Zeitpunkte der Probenahmen sind durch die Aufsichtsbehörden festzulegen. Auf die Anwendung der „4-von-5-Regel“ ist im Rahmen einer Messlösung zu verzichten.

– **Parameter:**

- Der bestehende **Parameter CSB** ist durch den **Parameter TOC** zu ersetzen, da letzterer weitaus umweltschonender bestimmt werden kann. Als Schadeinheit sollte 16 kg Kohlenstoff angesetzt werden.
- Der bestehende **Parameter N_{ges}** ist durch den **Parameter TN_b** zu ersetzen. Hierdurch wird zusätzlich organisch gebundener Kohlenstoff erfasst, der ebenfalls zu ökologischen Beeinträchtigungen führen kann. Im Zuge einer Umstellung von CSB auf TOC ist

hierbei eine Vollzugsvereinfachung zu erwarten, da nach einem nur geringen Umrüstaufwand die gleichen Analyseapparaturen verwendet werden können.

- Es bestehen keine geeigneten Rahmenbedingungen für die Einführung eines spezifisch auf die **Salzfracht** von Abwassereinleitungen ausgerichteten Parameters. Anstelle der Einführung eines gesonderten Parameters sollte daher der Parameter **Fischeigiftigkeit** ertüchtigt werden, der ebenfalls auf die Toxizität von Salzen reagiert. Denkbar ist hier eine Verringerung der Bezugsgröße einer SE von derzeit 6.000 m³.
- Auch für eine Einführung eines Parameters für **Mikroverunreinigungen** sind gegenwärtig keine ordnungsrechtlichen Standards oder Schadeinheiten definiert. Zudem ist die internationale Normenentwicklung entsprechender Analyseverfahren noch nicht abgeschlossen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint eine abgabenrechtliche Erfassung daher nicht möglich. Eine erneute Überprüfung wird aber empfohlen. Insbesondere spricht gegen die Heranziehung nicht, dass gegenwärtig keine technischen Verfahren zur Minderung bereitstünden oder „zu teuer“ wären.
- In die Bemessungsgrundlage sollte ein Parameter zur **Wärmebelastung** des Abwassers aufgenommen werden, da hohe Wärmeeinträge nachteilige Folgen für die Gewässerökologie haben können. Abgaberelevant sollte dabei die Temperaturdifferenz zwischen Einleitung und Gewässer sein. Der zusätzliche Vollzugaufwand ist begrenzt.

– **Abgabesatz:**

- Der „rohe“ Abgabesatz ist prinzipiell spürbar anzuheben. Dies ergibt sich neben der laufenden inflationären Auszehrung einer Mengenabgabe auch aus der seit jeher zu geringen Bemessung des Satzes, zunehmenden Gewässernutzungsansprüchen, dem zwischenzeitlich fortgeschrittenen Stand der Technik sowie einer weiteren Verringerung von Anreizen durch die zunehmend weite Auslegung von Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 Abs. 4.
- Bei der Anhebung des Abgabesatzes ist die Interaktion mit weiteren, zahllastverändernden Reformschritten zu beachten.

– **Tarif:**

- Die Tarifspaltung ist ersatzlos zu streichen. Dieses Konstruktionselement stellt eine der zentralen Beeinträchtigungen der Lenkungswirkung der Abgabe dar, in dem es zu einer – gegenwärtig praktisch flächendeckenden – Abkehr vom Grundsatz „gleiche Zahllast für gleiche Schädlichkeit“ führt. Weder mit spürbaren Anreizen im Restverschmutzungsbereich noch mit dem Grundsatz der Kostendeckung nach Art. 9 WRRL ist die Ermäßigung zu vereinbaren.
- Die Aufhebung der Tarifspaltung ist bei einer Erhöhung des Abgabesatzes zu berücksichtigen, um eine nicht tragfähige finanzielle Mehrbelastung der Abgabepflichtigen zu vermeiden.
- Das Entfallen der von der Tarifspaltung ausgehenden Sanktionswirkung hinsichtlich der ordnungsrechtlichen Mindeststandards kann in den Grundsätzen zur Bestimmung der

Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden. So könnte etwa im Gegenzug auf die Entschärfung der Regelung zur Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten (§ 4 Abs. 4 AbwAG) in Form einer Verkürzung der Erhöhung durch Schätzung der Dauer der Überschreitung des Überwachungswertes verzichtet werden.

– **Verrechnungen:**

- Die bestehenden Verrechnungsoptionen sind stark einzuschränken. Verrechnungen stellen einen schwerwiegenden Bruch mit dem Prinzip „gleiche Zahllast für gleiche Schädlichkeit“ dar. Auch mit dem Grundsatz der Kostendeckung nach Art. 9 WRRL sind sie nicht zu vereinbaren. Sie führen zu einer ineffizienten Allokation von Behandlungsmaßnahmen an Orten, an denen das größte Verrechnungsvolumen zu erreichen ist, statt dort, wo es ökologisch bzw. volkswirtschaftlich sinnvoll wäre.
- Verrechnungen von Investitionen im Kanalbereich sollten daher generell nicht verrechnungsfähig sein, zumal in diesem Fall erschwerend hinzu kommt, dass die hiervon ausgehende Schädlichkeitsminderung häufig in keinem Verhältnis zur Verrechnungssumme und damit der Verringerung der von der Zahllast ausgehenden Lenkungswirkung steht.
- Sofern Verrechnungen von Investitionen in Abwasserbehandlungsanlagen beibehalten werden, sollten diese aus Gründen der Vollzugsvereinfachung auf das Modell einer Schlussabrechnung umgestellt werden, bei dem die Verrechnung einmalig nach Abschluss des Investitionsvorhabens erfolgt. Mehrfache Nachjustierungen der Veranlagung infolge von Änderungen der Vorhaben oder fehlerhaften Prognosen hinsichtlich der zu erwartenden Schädlichkeitsverringerung können so vermieden bzw. reduziert werden.
- Bei fehlender Erklärung nach § 6 Abs. 1 S. 1 AbwAG sollte der Anspruch auf den Verrechnungsbonus entfallen. Hinsichtlich der teils im Widerspruch zur den Zielen der Abgabe stehenden Rechtsprechung sollte zudem klargestellt werden, dass (herab-) erklärte Werte nach § 4 Abs. 5 nicht als Referenzwert für die Prüfung einer 20 %igen Schadstofffracht gemäß § 10 Abs. 3 gelten können, sowie dass der nach § 4 Abs. 4 erhöhte Teil der Abgabe auch bei einer Veranlagung nach § 6 Abs. 1 analog zu § 10 Abs. 3 Satz 2 nicht verrechnungsfähig ist.

– **Niederschlagswasser:**

- Die Bemessung der Niederschlagswasserabgabe sollte auf einen flächenbezogenen Maßstab umgestellt werden, da dieser einen engeren Bezug zur enthaltenen Schädlichkeit aufweist als die Einwohnerzahl. Hierbei ist auch der Versiegelungsgrad zu berücksichtigen. In vielen Bundesländern bzw. Kommunen ist beides – auch infolge einer darauf abzielenden Rechtsprechung – bereits üblich, weshalb vielfach entsprechende Datengrundlagen vorhanden sind.
- Aufgrund der bisher sehr weit gestalteten Voraussetzungen für eine Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe sowie rechtlichen Unsicherheiten auf Länderebene, wird die

Einführung eines bundeseinheitlichen Mindeststandards hierfür vorgeschlagen. Zukünftig sollte die Befreiungsmöglichkeit ausschließlich auf Antrag des Abgabepflichtigen geprüft und an die Unschädlichkeit des von ihm eingeleiteten Niederschlagswasser gebunden werden. Dabei liegt es in der Pflicht des beantragenden Entsorgers, mittels Schmutzfrachtsimulation sowie ggf. weiterer Nachweise darzulegen, dass entweder eine nennenswerte Reduktion mit dem Niederschlagswasser abgeleiteten Schadstofffrachten durch Behandlung erfolgt oder aber das von ihm eingeleitete Niederschlagswasser als nicht behandlungsbedürftig einzustufen ist.

– **Kleineinleitungen:**

- Die der Bemessung der Kleineinleiterabgabe zugrunde gelegte Zahl der Schadeinheiten ist von 0,5 auf 1 zu erhöhen, um den Anreiz zur Umsetzung des Standes der Technik zu erhöhen. Insbesondere Einleitungen aus Kleinkläranlagen ohne biologische Reinigungsstufe tragen weiterhin in massivem Umfang zur Belastung von Gewässern vor allem durch organische Schadstoffe bei. Da hier erhebliche Potenziale für eine Schädlichkeitsreduzierung bestehen und eine abgestufte Abgabebemessung anhand der Behandlungsleistung einer Kleinkläranlage zu vollzugsaufwändig ist, sollten Kleinkläranlagen, welche die gesetzlichen Anforderungen nach AbwV einhalten, weiterhin abgabefrei bleiben.
- Um den ordnungsgemäßen Zustand solcher Anlagen dauerhaft sicherzustellen, ist für die Befreiung zudem ein Wartungsvortrag verpflichtend sein.

– **Aufkommensverwendung:**

- Es wird eine standardisierte, jährliche Berichtspflicht der Länder an den Bund empfohlen, deren Ergebnisse vom Bund zusammengefasst werden und zudem öffentlich zugänglich sind. Die hierdurch verbesserte Transparenz der Aufkommensverwendung kann die Akzeptanz der Abwasserabgabe erhöhen und zudem die gesetzeskonforme Mittelverwendung besser gewährleisten.
- Zudem kann eine Ausdehnung des allgemeinen Verwendungszweckes auf Maßnahmen zur Förderung von „ökologisch vorteilhaften Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung“ erwogen werden. Die Bezuschussung gebührenfähiger Investments in den ordnungsgemäßen Anlagenbetrieb ist wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Kostendeckung und wegen fehlenden Finanzierungserfordernisses hingegen grundsätzlich abzulehnen. In Betracht kommen aber Mittelverwendungen zugunsten **überobligatorischer Investments**, deren Realisierung über Abwasser-Entgelte fraglich wäre.

Quellenverzeichnis

Internetquellen

- Acatech Position (2012): Georessource Wasser; http://www.acatech.de/fileadmin/user_upload/Baumstruktur_nach_Website/Acatech/root/de/Publikationen/Stellungnahmen/acatech_POSITION_Georessource_WEB.pdf (abgerufen am 21.10.2013).
- ATT / BDEW / DBVW / DVGW / DWA / VKU (2011): Branchenbild der deutschen Abwasserwirtschaft 2011, Bonn; http://de.dwa.de/tl_files/media/content/PDFs/Abteilung_AuG/WEB-Branchenbild-dt-wasserwirtschaft-2011.pdf (abgerufen am 17.04.2013).
- Barjenbruch, M. (2008): Kleinkläranlagen im Vergleich – Wo liegen die Leistungsgrenzen, <http://www.alumni.tu-berlin.de/fileadmin/Redaktion/ABZ/PDF/TUI/61/barjenbruch.pdf> (abgerufen am 30.10.2013).
- Bayerischer Gemeindetag (2000): Abwasserabgabe. Abschaffung im Bundesrat gescheitert, BayGTzeitung 8/2000; <http://www.bay-gemeindetag.de> (abgerufen am 15.04.2013).
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (o.J.): Abwassereinleitungen aus Industrie und Gewerbe, Merkblatt Nr. 4.5/1, http://www.lfu.bayern.de/wasser/merkblattsammlung/teil4_oberirdische_gewaesser/doc/nr_451.pdf (abgerufen am 17.04.2013).
- Bayrisches Umweltministerium (2009): Bewirtschaftungsplan für den bayrischen Anteil der Flussgebietseinheit Donau; <http://www.lfu.bayern.de/wasser/wrrl/bewirtschaftungsplaene/index.htm> (abgerufen am 22.11.2012).
- BDEW (2005): Stellungnahme: Verbände der Wasser- und Wohnungswirtschaft fordern gemeinsam: Abwasserabgabe abschaffen, Berlin; <http://www.bdew.de> (abgerufen am 15.04.2013).
- BDEW (2010): BDEW fordert Abschaffung der Abwasserabgabe, Pressemitteilung vom 10.9.2010; http://bdew.de/bdew.nsf/id/DE_20100910_PM_BDEW_fordert_Abschaffung_der_Abwasserabgabe?open&ccm=250010 (abgerufen am 21.10.2013).
- Beisel, J.-N. / Petre, M.-C. / Ussiglio-Polatera, P. (2011): Einfluss der Salzbelastung auf die aquatische Biozönose der Mosel; Bericht des Labors LIEBE im Auftrag der IKSMS; http://www.iksms-cipms.org/servlet/is/411/Einfluss%20der%20Salzbelastung.pdf?command=downloadContent&file_name=Einfluss%20der%20Salzbelastung.pdf (abgerufen am 30.10.2013).
- BGW (Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft) / ATV-DVWK (2003): Marktdaten Abwasser 2003. Ergebnisse einer gemeinsamen Umfrage zur Abwasserentsorgung; <http://www.bdew.de> (abgerufen am 17.04.13).
- BGW / GdW (2005): Verbände der Wasser- und Wohnungswirtschaft fordern gemeinsam: Abwasserabgabe abschaffen, Pressemitteilung 10/2005; http://www.ibr-online.de/IBRNavigator/dokumentanzeige.php?zg=5&HTTP_DocType=News&NewsID=6985&ir=true (abgerufen am 11.03.2011).

- BR (Bayrischer Rundfunk) (2013): Abwassergebühren: Versteckte kommunale Abzocke?; <http://blog.br.de/quer/abwassergebuehren-versteckte-kommunale-abzocke-13032013.html> (abgerufen am 21.10.2013).
- BUND (2009): Wärmelast Rhein; http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/wasser/20090624_wasser_waermelast_rhein_studie.pdf (abgerufen am 30.10.2013).
- Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) (2010): Wasserwirtschaftliche Grundsätze der Wasserversorgung und ihr Einfluss auf deren Kosten, Positionspapier v. 24./25. September 2010; http://www.lawa.de/documents/LAWA-Positionspapier_Wasserwirtschaftl_Grundsaeetze_u_Einfluss_auf_Kosten_2010_cc0.pdfhttp://www.lawa.de/documents/LAWA-Positionspapier_Wasserwirtschaftl_Grundsaeetze_u_Einfluss_auf_Kosten_2010_cc0.pdf (abgerufen am 26.07.2013).
- Durner, W. (2012): Rechtliches Kurzgutachten zur Frage der Geltung des § 61a LWG NRW erstattet im Auftrag des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen; http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/rechtliches_kurgutachten_landeswassergesetz.pdf (abgerufen am 30.4.2013).
- Europäische Kommission (2012): Kommissionsvorschlag vom 31.1.2012 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2000/60/EG und 2008/105/EG in Bezug auf prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpolitik (COM/2011/876); http://ec.europa.eu/environment/water/water-dangersub/pdf/com_2011_876.pdf (abgerufen am 09.04.2013).
- Eurostat (2008): CPA 2008 - Struktur und Erläuterungen; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/cpa_2008/documents/CPA2008structureexplanatorynotesDE.pdf (abgerufen am 15.02.2013).
- Flöser, V. (o. J.): Aktuelle Rechtslage bei der Einleitung von Abwasser aus Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung und Möglichkeiten der Abwasservorbehandlung, http://www.floeser.de/vf_download/abwasser1.pdf (abgerufen am 05.03.2013).
- Flöser, V. (2006): Abwasserbelastung durch Krankenhäuser – ein Problem? Vortragsmanuskript zum 2. Krankenhaus-Umwelttag NRW der Krankenhausgesellschaft NW e. V.; http://www.ak-umwelt-im-krankenhaus.de/unterlagen/umwelttag/2006/WS%20%20Manuskript_Fl%F6ser.pdf (abgerufen am 15.02.2013).
- Flussgebietsgemeinschaft Elbe (FGG Elbe) (2009): Bewirtschaftungsplan nach Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe; http://www.fgg-elbe.de/tl_files/Downloads/EG_WRRRL/ber/bp/0911_Bewirtschaftungsplan.pdf (abgerufen am 22.11.2012).
- Flussgebietsgemeinschaft Weser (FGG Weser) (2009): Bewirtschaftungsplan 2009 für die Flussgebietseinheit Weser; http://www.fgg-weser.de/Download-Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf (abgerufen am 21.11.2012).
- Fuchs, S. / Scherer, U. (2004): Bilanzierung der Einträge von Kupfer Zink und Blei, Vortrag auf einem Symposium des Umweltbundesamtes am 24.06.2004, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2936.pdf> (abgerufen am 07.05.2013).
- hanseWasser (o.J.): Getrennte Abwassergebühr: Abwasser = Schmutzwasser + Niederschlagswasser; https://www.hansewasser.de/uploads/media/Flyer_getrennteAbwassergebuehr_u_web_01.pdf (abgerufen am 01.10.2012).

- Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Hinweispapier 2.0 zur Ermittlung des Konzentrationswertes nach § 2a Abs. 2 Satz 2 HAbwAG im Zusammenhang mit der Ermäßigung des Abgabesatzes nach § 9 Abs. 5 AbwAG, Stand: 08. März 2012; http://verwaltung.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMULV_15/HMULV_Internet/med/734/73426193-f81e-5317-9cda-a2b417c0cf46,22222222-2222-2222-2222-222222222222 (abgerufen am 15.4.2013).
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013): Beseitigung von kommunalen Abwässern in Hessen Lagebericht 2012; http://verwaltung.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMULV_15/HMULV_Internet/med/a34/a347090f-ef65-e031-f012-f31e2389e481,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true (abgerufen am 04.09.13).
- Köppke, K.-E. (2009): Anpassung des Standes der Technik in der Abwasserverordnung, http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/forschungsvohaben_370726300.pdf (abgerufen am 27.02.2013).
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (2001): Die neue Eigenkontrollverordnung (EKVO)– Hinweise für Betreiber kommunaler Abwasseranlagen; http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/31411/neue_eigenkontrollverordnung.pdf?command=downloadContent&filename=neue_eigenkontrollverordnung.pdf (abgerufen am 09.05.2013).
- LfU BW (Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg) (Hg.) (2005): Arbeitshilfen für den Umgang mit Regenwasser in Siedlungsgebieten. Karlsruhe; http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/13994/arbeitshilfen_regenwasser_siedlungsgebieten.pdf?command=downloadContent&filename=arbeitshilfen_regenwasser_siedlungsgebieten.pdf (abgerufen am 13.03.2013).
- Ministerio de Medio Ambiente (2007): Manual para la Gestión de Vertidos. Autorización de vertido; http://www.magrama.gob.es/es/agua/publicaciones/manual_para_la_gestion_de_vertidos_tcm7-28966.pdf (abgerufen am 22.11.2012).
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein Westfalen (2010): Bewirtschaftungsplan für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Mass: 2010-2015. In: http://www.flussgebiete.nrw.de/Dokumente/NRW/Bewirtschaftungsplan_2010_2015/Bewirtschaftungsplan/Bewirtschaftungsplan_NRW_Gesamtdokument.pdf (abgerufen am 22.11.2012).
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, (2012): Spurenstoffbericht Baden-Württemberg; http://www.koms-bw.de/pulsepro/data/img/uploads/R21040_2_%20Anlage%20Anthropogene_Spurenstoffe_im_Gewaesser_2012.pdf (abgerufen am 30.10.2013).
- Öller, H.-J. (2009): PTS – Forschungsbericht IGF 15403 Ableitung papiersortenabhängiger CSB:TOC Faktoren als Voraussetzung zum Ersatz des Parameters CSB in der Abwasserge-setzgebung; http://www.ptspaper.de/fileadmin/PTS/Dokumente/Forschung/Forschungsprojekte/AiF_15403.pdf (abgerufen am 30.10.2013).
- Rödel, S. (2011): Teilbericht 5 zum Forschungsprojekt Kanalsanierung: Entwicklung moderner innovativer Konzeptionen und Verfahren zur Sanierung von öffentlichen und privaten Kanälen mit dem Schwerpunkt Grundstücksentwässerung; <http://www.ikt.de/down/f0194anhang3.pdf> (abgerufen am 13.08.13).

- Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2013): Hinweise und Übersichten zur Abwasserverordnung – Parameterübersicht; <http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/6774.htm#article6778> (abgerufen am 15.02.2013).
- Schumacher, T. (2009): Überhöhte Gebühren – Abgezockt bei den Abwassergebühren; <http://www.derwesten.de/waz-info/abgezockt-bei-den-abwassergebuehren-id119442.html> (abgerufen am 16.04.2013).
- Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Bremen (1999): Die Unterweser 1999. 4. Kapitel; <http://www.umwelt.bremen.de/de/detail.php?gsid=bremen179.c.2022.de> (abgerufen am 21.11.2012).
- Seuter, S. (2000): Gewässergütebericht 2000 - 30 Jahre Biologische Gewässerüberwachung in Nordrhein – Westfalen, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf; <http://www.lanuv.nrw.de/veroeffentlichungen/gewgue2m/gewgue2mweb.pdf> (abgerufen am 30.10.2013).
- Stadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2010). Wasserrechtliche Erlaubnis Nr. 4/5 AI 43; <http://www.hamburg.de/contentblob/2577448/data/we-moorburg-04-10-10.pdf> (abgerufen am 19.02.2013).
- Stadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2011): Änderung der Wasserrechtlichen Erlaubnis Nr. 4/5 AI 43; <http://www.hamburg.de> (abgerufen am 18.11.2012).
- Städte- und Gemeindebund NRW (1998): Abwasserabgabe abschaffen; <http://www.kommunen-in-nrw.de/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/abwasserabgabe-abschaffen.html> (abgerufen am 21.10.2013).
- Statistisches Bundesamt (2012a): Statistisches Jahrbuch - Deutschland und Internationales 2012; <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2012.pdf> (abgerufen am 25.10.2012).
- Statistisches Bundesamt (2012b): Umweltnutzung und Wirtschaft – Tabellen zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen, Teil 4: Rohstoffe, Wassereinsatz, Abwasser, Abfall; <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Querschnitt/UmweltnutzungundWirtschaftTabellenband.html> (abgerufen am 27.02.2013).
- Statistisches Bundesamt (2013): Umweltökonomische Gesamtrechnung (UGR) des Bundes - Emittentenstruktur (Schadstoffe, Abfall, Abwasser); <https://www-genesis.destatis.de> (abgerufen am 13.01.2013).
- Statistisches Bundesamt (o. J.): Entgelt für die Entsorgung von Abwasser aus privaten Haushalten nach Entgeltklassen; <http://www.destatis.de> (abgerufen am 25.09.2011).
- Szellas, C. (2013): Bürger sauer über hohe Abwasser-Rechnungen; <http://www.volksfreund.de/nachrichten/region/mosel/aktuell/Heute-in-der-Mosel-Zeitung-Buerger-sauer-ueber-hohe-Abwasser-Rechnungen;art671,3439916> (abgerufen am 17.02.2013).
- UBA (2010): Einträge von Nähr- und Schadstoffen, unter: <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?%20nodeIdent=2395> (abgerufen am 13.03.2013).
- UBA (2013): PRTR Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister, SQLite Datenbank; www.thru.de (abgerufen am 27.02.2013).

- VCI (2002): Argumente für die Abschaffung des Abwasserabgabengesetzes; <https://www.vci.de/Downloads/PDF/Abwasserabgabengesetz,%20Argumente%20f%C3%BCr%20die%20Abschaffung.pdf> (abgerufen am: 13.09.2013).
- VCI (2013): Standortkarte Chemieparks; https://www.vci.de/Downloads/Standortkarte-Chemieparks_Deutschland.pdf (abgerufen am 04.03.2013).
- VKU (2008): Abwasserabgabe: Einseitige Belastung der Abwasserwirtschaft muss abgeschafft werden, Berlin; http://www.vku.de/fileadmin/get/?3097/pub_position_abwasserabgabe.pdf
http://www.kommunale-wasserwirtschaft.de/de/Rechte_Seite/090218_VKU_Positionspapier_Abwfinal.pdf (abgerufen am 30.10.2013).
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen) (2012): Positionspapier „Geplante Überarbeitung des bestehenden Anforderungen an die Abwassereinigung und Novellierung der Abwasserverordnung; <http://www.vku.de/service-navigation/presse/publikationen/positionspapier-des-vku-abwasserverordnung.html> (abgerufen am 18.04.2013).
- VSR – Verein zum Schutz des Rheins und seiner Nebenflüsse e.V. (o.J.): Salzbelastung aus Industrie und Bergbau; <http://www.vsr-gewaesserschutz.de/16.html> (abgerufen am 08.02.2013).
- Wagner, A. (2007): Vortrag anlässlich der Werra / Weser-Anrainerkonferenz 22. März 2007; http://www.witzenhausen.eu/Eigene_Dateien/politik/pdf-politik/wagnerselle.pdf (abgerufen am 18.04.2013).

Monographien, Aufsätze und Beiträge in Sammelwerken

- Abegglen, C. / Escher, B. / Hollender, J. / Koepke S. / Ort, C. et al. (2009): Ozonung von gereinigtem Abwasser: Schlussbericht Pilotversuch, Regensdorf.
- Abegglen, C. / Siegrist, H. (2012): Mikroverunreinigungen aus kommunalem Abwasser - Verfahren zur weitergehenden Elimination auf Kläranlagen, Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern.
- Acatech (Hrsg.) (2012): Georessource Wasser – Herausforderung Globaler Wandel. Ansätze und Voraussetzungen für eine integrierte Wasserressourcenbewirtschaftung in Deutschland (acatech POSITION), München, Berlin.
- Adler, A. / Molnar, E. (2004): Antibiotika in Spital- und Kläranlagenabwässer. Untersuchungen von Abwasserproben der Kantonsspitäler Frauenfeld und Münsterlingen sowie der Kläranlagen Frauenfeld und Rietwiesen. Endbericht. EAWAG, Dübendorf.
- Albrod, M. / Schulz P.-M. (2010): Entwässerungsgebühren und Kanalanschlussbeiträge, Hennef.
- ATV (Abwassertechnische Vereinigung) (1979): Die Abwasserabgabe und Randprobleme. Sonderdruck anlässlich der Jahrestagung der ATV, München.
- Austen, W. / Dittmann, H.-M. / Knust, M. / Seidel, K.-H. (2000): Schmutz- und Niederschlagswasser: Einführung von getrennten Entgelten – Ein Leitfaden für die betriebliche Praxis, Bonn.
- Bäumer, H.-O. (1980): Abwasserabgabe kein unlösbares Problem, in: Demokratische Gemeinde (1980), 504-506.
- Baumol, W. J. / Oates, W. E. (1971): The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: Swedish Journal of Economics 73 (1971), Heft 1, 42-54.
- Bautzmann, D. (2004): Der Begriff des Vorteils im sächsischen Anschlussbeitragsrecht und die daraus resultierenden Anforderungen an eine ordnungsgemäße Globalberechnung nach dem SächsKAG, Leipzig.
- Bayerischer Landtag (2002): Abwasserabgabe, Drucksache 14/9977 vom 25.07.2002, München.
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (2008): Versickerung des Niederschlagswassers von befestigten Verkehrsflächen, München.
- Berendes, K. (1981): System und Grundprobleme des Abwasserabgabengesetzes, in: Die öffentliche Verwaltung (1981), 747-752.
- Berendes, K. (1995): Das Abwasserabgabengesetz: Eine systematische Darstellung mit Wiedergabe der wichtigsten Vorschriften, 3. Aufl., München.
- Berendes, K. (1999): Stand der Abwasserabgabe – Rückblick und Ausblick, in: Wasser und Abfall (1999), Heft 5, 32-35.
- Berendes, K. (2006): Fehlentwicklungen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Abwasserabgabengesetz, in: Zeitschrift für Wasserrecht 45 (2006), Heft 3, 151-160.
- Berendes, K. (2010): Wasserhaushaltsgesetz, Kurzkommentar, 1. Auflage, Berlin.
- Berendes, K. / Frenz, W. / Müggenborg, H.-J. (Hrsg.) (2011): Wasserhaushaltsgesetz Kommentar, 1. Auflage, Berlin.
- Berendes, K. / Winters, K.-P. (1981): Das Abwasserabgabengesetz, in: Das Rathaus (1981), 142-156.
- Bergmann, A. (2011): Organische Spurenstoffe im Wasserkreislauf, acatech Materialien Nr. 12, München.

- Bergmann, E. (1990): Zu den Instrumenten der Umweltpolitik, in: Schreiber, H. / Timm, G. (Hrsg.): Im Dienste der Umwelt und der Politik. Zur Kritik der Arbeit des Sachverständigenrates für Umweltfragen, Berlin, 83-99.
- BGW (Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft) (2003): Marktdaten Abwasser 2003. Ergebnisse der gemeinsamen Umfrage der ATV-DVWK und des BGW zur Abwasserentsorgung, in: Korrespondenz Abwasser/Abfall 51 (2004), Heft 9, 972-977.
- Bickel, C. (1983a): Hessisches Abwasserabgabenrecht, Köln.
- Bickel, C. (1983b): Ist die Abwasserabgabe eine Steuer? in: Die Öffentliche Verwaltung (1983), 1015-1016.
- Bizer, K. (1994): Der Beitrag der Indirekteinleiterabgabe zur Reinhaltung von Klärschlamm, Köln.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2010): Die Wasserrahmenrichtlinie. Auf dem Weg zu guten Gewässern, Berlin.
- Bode, H. (2011): Redlichkeit und Zukunft der Abwasserabgabe, in: Streitfragen. Die Energie- und Wasserwirtschaft im Dialog (2011), Heft 1, 94-95.
- Böhm, M. (1989): Die Wirksamkeit von Umweltlenkungsabgaben am Beispiel des Abwasserabgabengesetzes, Düsseldorf.
- Böhm, M. (1993): Gesetzgebungslehre und Gesetzgebungspraxis - Darstellung am Beispiel des Abwasserabgabengesetzes, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 8 (1993), Heft 2, 132-147.
- Böhm, M. (1995): Die vierte Novelle zum Abwasserabgabengesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 17 (1995), 557-560.
- Bongaerts, J. C. / Meyerhoff, J. / Thomasberger, K. / Wittke, A. (1988): Ökoabgaben. Lösungsansätze für ein ganzheitliches System von Umweltsteuern und -sonderabgaben in der BRD, Schriftenreihe des IÖW 31/89, Berlin.
- Bongert, D. (1999): Schafft die Abwasserabgabe ab!, in: gwf – Wasser/Abwasser 140 (1999), Heft 13, 112-118.
- Bonus, H. (1983/84): Zwei Philosophien der Umweltpolitik, in: List Forum (1983/84), Bd. 12, 323-340.
- Bosseler, B. / Birkner, T. / Cremer, S. (2001): Durchflussmessungen von Regenentlastungsbauwerken, IKT-Bericht im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verbraucherschutz des Landes NRW, Gelsenkirchen.
- Brandt, E. (1983a): Abwasserabgabengesetz und Indirekteinleiter, in: Umwelt- und Planungsrecht 3 (1983), 84-89.
- Brandt, E. (1983b): Erfahrungen mit der Abwasserabgabe: eine Zwischenbilanz, in: Wirtschaft und Verwaltung 8 (1983), Heft 3, 174-186.
- Braun, G. / Stock, H.-D. / Furtmann, K. (1999): Verbesserung der Einleiterüberwachung durch die Einführung der Meßgrößen TOC, TN_b und P_{ges}-ICP, Texte 69/99 Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Braunewell, J. (2011): Die neue Richtlinie über Industrieemissionen, in: Umwelt- und Planungsrecht 31 (2011), Heft 7, 250-254.
- Breuer, R. (1992): Umweltrechtliche und wirtschaftslenkende Abgaben im europäischen Binnenmarkt, in: Deutsches Verwaltungsblatt 107 (1992), Heft 8, 485-496.

- Borchardt, D. (1992): Auswirkungen niederschlagsbedingter Einleitungen auf Fließwasserökosysteme. In: Schadstoffe im Regenabfluss II – Präsentation eines BMBF- Verbundprojekts, Projektleitung: Institut für Siedlungswasserwirtschaft, Universität Karlsruhe, am 8. Mai 1992 in Karlsruhe, Oldenbourg, München. S. 91-111.
- Breuer, R. (2004): Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl., München.
- Breuer, R. (2012): Verrechnungsprobleme der Abwasserabgabe, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 31 (2012), Heft 4, 200-205.
- Brünsing, J. / Dott, W. / Bressling, J. (2012): Neue Antibiotika in der Umwelt – Erste Ergebnisse zur ökotoxischen Wirkung im Wasserkreislauf, in: Mitt. Umweltchem. Ökotox 18 (2012), Heft 4, 92-95.
- Bundesregierung (1994): Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über die Auswirkungen der 2. und 3. Novelle zum Abwasserabgabengesetz auf die Gewässer, BT-Drucks. 12/8344 vom 01.08.1994.
- Bungarten, H. H. (1976): Zur Praxis der Abwasserabgabe und Ergänzen der Instrumente in der europäischen Gemeinschaft, in: Informationen zur Raumentwicklung (1976), Heft 8, 391-403.
- Bunzel, K. / Kattwinkel, M. / Liess, M. (2013): Effects of organic pollutants from wastewater treatment plants on aquatic invertebrate communities, in: Water Research 47 (2013), Heft 2, 597-606.
- Burchard, C. H. (1981): Abwasserabgabe und die dazu erforderlichen Auswertungen von Betriebsmessungen, Stuttgart.
- BWK (Bund der Ingenieure für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Kulturbau e.V.) (2007): Ableitung von immissionsorientierten Anforderungen an Misch- und Niederschlags-wassereinleitungen unter Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse. 4. Aufl. Stuttgart.
- Calliess, Ch. / Ruffert, M. (2011): EUV / AEUV Kommentar, 4. Auflage, München.
- Chantelau, F. / Möker, U.-H. (1989): Ökologisierung kommunaler Abgaben: Abfall- und Abwassergebühren als Instrument der Umweltpolitik, Taunusstein.
- Dahme, H. (1999): Zur Zukunft der Abwasserabgabe – Entwurfsgedanken 2000, in: Zeitschrift für Wasserrecht 38 (1999), Heft 4, 424-440.
- Dedy, H. / Landsberg, G. (1993a): Anforderungen an eine Reform des Abwasserabgabenrechts, in: Stadt und Gemeinde (1993), 235-238.
- Dedy, H. / Landsberg, G. (1993b): Die Novelle zum Abwasserabgabengesetz aus kommunaler Sicht, in: Städte- und Gemeinderat (1993), 175-178.
- Degenhart, C. (2006): Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 25 (2006), Heft 11, 1209 - 1216.
- Degenhart, C. (2010): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Abweichungsgesetzgebung, Die Öffentliche Verwaltung 63 (2010), Heft 10, 422-430.
- Dirschka, J. / Gräf, R. / Lutz, G. / Schubert, G. / Veltwisch, D. (2004): Indirekteinleitungen. TAE Kontakt & Studium Band 653, Renningen.
- Doedens, H. (1995): Verursachergerechte Abwasser- und Abfallgebühren: Anspruch und Wirklichkeit, Berlin.
- Doetsch, P. / Kanowski, S. / Pöppinghaus, K. (1980): Abwälzung der Abwasserabgabe in den Gemeinden nach einem schädlichkeitsadäquaten Splittingverfahren, in: Korrespondenz Abwasser 27 (1980), Heft 6, 391-399.

- Doose, U. (1980a): Zur Abwälzung der Abwasserabgabe auf Kanalbenutzer und Kleininleiter, in: Der Städtetag 53 (1980), 743-744.
- Doose, U. (1980b): Zusammenhänge zwischen wasserrechtlichem Vollzug und Erhebung der Abwasserabgabe, in: Zeitschrift für Wasserrecht 18 (1980), 348-350.
- Dreier, H. (2007): Grundgesetz-Kommentar, Band II, 2. Aufl., Tübingen.
- Driehaus, H.-J. (Hrsg.) (1989): Kommunalabgabenrecht: Kommentar - dargestellt auf der Grundlage des KAG NW unter Berücksichtigung der Besonderheiten in den übrigen KAG. Grundwerk, Band 2. Neue Wirtschafts-Briefe, Loseblatt, Stand März 2012 (46. Ergänzungslieferung), Herne.
- Driewer, G. (2006): Das neue Merkblatt DWA-M 115 "Indirekteinleitung nicht häuslichen Abwassers" und seine Rechtsgrundlagen. In: Korrespondenz Abwasser, Abfall (KA) 53 (2006), Heft 4, 392-400.
- Driewer, G. (2005): Keine Abwasserabgabepflichtigkeit einer Intensivfischzucht, in: Natur und Recht (2005), 722-724.
- Duda, H. (1982): Abwasserabgabe in Hessen, Mainz.
- Durner, W. / Waldhoff, C. (2013): Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben, Baden-Baden.
- DWA (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall) (2000): Abwassergebühren in Europa, Hennef.
- DWA (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.) (Hrsg.) (2001): Merkblatt ATV-DVWK-M 775 – Abwasser aus Krankenhäusern und anderen medizinischen Einrichtungen, Hennef.
- DWA (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.) (Hrsg.) (2004): Merkblatt DWA-M 115-3 – Indirekteinleitung nicht häuslichen Abwassers. Teil 3: Praxis der Indirekteinleiterüberwachung, Hennef.
- DWA (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.) (2007): DWA-M 153: Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Regenwasser, Hennef.
- DWA (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.) (2012a): Kalkulation von Gebühren und Beiträgen der Abwasserbeseitigung, Hennef.
- DWA (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.) (2012b): Arbeitsbericht, Schmutzfrachtsimulation in der Siedlungsentwässerung, Hennef.
- DWA (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.) (2013): Anthropogene Spurenstoffe in Indirekteinleitungen. Bedeutung und Handlungsbedarf aus der Sicht der Abwasserbeseitigungspflichtigen, in: Korrespondenz Abwasser, Abfall (KA) 60 (2013), Heft 1, 26-29.
- EEA (European Environment Agency) (2009): Water resources across Europe - confronting water scarcity and drought, EEA Report 2/2009, Copenhagen.
- Eisolt, D. (2005): Bilanzierungsfragen bei der Abwasserabgabe-Verrechnung, in: Die Wirtschaftsprüfung 58 (2005), Heft 20, 1114-1119.
- Engelhardt, D. (1980): Zusammenhänge zwischen wasserrechtlichem Vollzug und Erhebung der Abwasserabgabe, in: Zeitschrift für Wasserrecht 18 (1980), 336-345.

- Engelmann U. / Rohde, S. (2009): Arzneimittelwirkstoffe, Antibiotika und Röntgenkontrastmittel in Abwassereinleitungen und Oberflächengewässern in Sachsen, in *Korrespondenz Abwasser, Abfall (KA)* 56 (2009), Heft 3, 258-268.
- Ernst, W. (1976): Gedanken zur Eignung der Abwasserabgabe als raumordnerisches Instrument, in: *Informationen zur Raumentwicklung* (1976), Heft 8, 383-389.
- Ewringmann, D. (1981): Wirtschaftliche Auswirkungen der Abwasserabgabe, theoretische und praktische Überlegungen, in: *Umweltschutz der achtziger Jahre* (1981), Beiträge zur Umweltgestaltung, Bd. B 14, 111-117.
- Ewringmann, D. (1993): Umweltdiskussion: Abschied von der Abwasserabgabe?, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 6 (1993), Heft 2, 153-171.
- Ewringmann, D. (2002): Die Emanzipation der Abwasserabgabe vom Ordnungsrecht im Rahmen der EG-Wasserrahmenrichtlinie und eines Umweltgesetzbuches, in: Böhne, E. (Hrsg.): *Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch*, Berlin, 265-293.
- Ewringmann, D. / Gawel, E. / Hansmeyer, K.-H. (1993): *Die Abwasserabgabe vor der vierten Novelle: Abschied vom gewässergütepolitischen Lenkungs- und Anreizinstrument*, 2. erw. Aufl., Köln.
- Ewringmann, D. / Kibat, K. / Schafhausen, F. (1980): *Die Abwasserabgabe als Investitionsanreiz. Auswirkungen des § 7a WHG und des Abwasserabgabengesetzes auf Investitionsplanung und –abwicklung industrieller und kommunaler Direkteinleiter*, Berlin.
- Ewringmann, D. / Schafhausen, F. (1985): *Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik*, Berlin.
- Ewringmann, D. / Scholl, R. (1996): *Zur fünften Novellierung der Abwasserabgabe: Meßlösung und sonst nichts?*, Köln.
- Ewringmann, D. / Irmer, H. / Rincke, G. (1976): Raumordnerische und gewässergütewirtschaftliche Aspekte zur Abwasserabgabe, in: *Information zur Raumentwicklung* 8, 373-381.
- Ewringmann, D. / Hansmeyer, K.-H. (1975): *Zur Beurteilung von Subventionen*, Opladen.
- Fach, S. (2007): Retentionswirkung und Stoffrückhalt von ausgewählten wasserdurchlässigen befestigten Verkehrsflächen, in: *Forum Siedlungswasserwirtschaft und Abfallwirtschaft Universität Essen* (2007), Heft 28, 169-193, Duisburg, Essen.
- Finger, T. (2007): Vollzug des Abwasserabgaberechts in Nordrhein-Westfalen, in: *Zeitschrift für Wasserrecht* 45 (2007), Heft 4, 189-203.
- Fischer, M. (2004): *Das Abwasserabgabengesetz und seine Auswirkungen in der Praxis. eine Arbeitshilfe für Städte und Gemeinden*, München.
- Flasche, K. (2002): *Einsatzmöglichkeiten und Leistungsfähigkeit von Kleinkläranlagen*, Veröffentlichungen des Institutes für Siedlungswasserwirtschaft und Abfalltechnik der Leibniz Universität Hannover, Heft 120, Hannover.
- Forst, J. (2001): Die Erhebung von Grundgebühren für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung, in: *Kommunale Steuer-Zeitschrift* 50 (2001), Heft 8, 141-158.
- Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen (1995): *Entschließungsantrag zum Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über die Auswirkungen der 2. und 3. Novelle zum Abwasserabgabengesetz auf die Gewässer*, BT-Drucks. 13/305, Bundestag, Berlin.
- Fraunhofer ISI (2009): *Energieeffizienz in der Produktion – Wunsch oder Wirklichkeit? PI-Mitteilung aus der ISI-Erhebung Nr. 51*, Karlsruhe.

- Fries, S. / Nafo, I. I. (2006): Das Kostendeckungsprinzip und die unbeantwortete Frage nach der richtigen Methodik, in: *Korrespondenz Abwasser* 53 (2006), Heft 2, 154-158.
- Fuchs, S. / Scherer, U. / Hillenbrand, T. / Marscheider-Weidemann, F. / Behrendt, H. / Opitz, D. (2002): *Schwermetalleinträge in die Oberflächengewässer Deutschlands*, Berlin.
- Fuchs, S. / Scherer, U. / Wander, R. / Behrendt, H. / Venohr, M. / Opitz, D. / Hillenbrand, T. / Marscheider-Weidemann, F. / Götz, G. / (2010): *Berechnung von Stoffeinträgen in die Fließgewässer Deutschlands mit dem Modell MONERIS - Nährstoffe, Schwermetalle und Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe*, UBA Texte 45/2010, Dessau-Roßlau.
- Gädecke, M. (1998): Aktuelle Probleme des Gewässerschutz- und Abwasserrechts, in: *Natur und Recht* 20 (1998), Heft o. A., 246-248.
- Ganske, M. (2008): Anrechnung einer Vorbelastung des Gewässers bei der Berechnung der Abwasserabgabe, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 27 (2008), 1091-1093.
- Gawel, E. (1993a): Novellierung des Abwasserabgabengesetzes, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* 5 (1993), 159-164.
- Gawel, E. (1993b): Umweltabgaben und Verrechnungsmöglichkeiten von Umweltschutz-investitionen, in: *Konjunkturpolitik / Applied Economics Quarterly* 39 (1993), Heft 6, 376-397.
- Gawel, E. (1994): *Umweltallokation durch Ordnungsrecht*, Tübingen.
- Gawel, E. (1995): *Ökologisch orientierte Entsorgungsgebühren: ökonomische Analyse von Abfall- und Abwassergebühren als Mittel kommunaler Umweltpolitik*, Berlin.
- Gawel, E. (1996): Institutionentheorie und Umweltökonomik – Forschungsstand und Perspektiven, in: ders. (Hrsg.): *Institutionelle Probleme der Umweltpolitik. Sonderheft der Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 8 (1996), Berlin, 11-28.
- Gawel, E. (1999): Umweltordnungsrecht - ökonomisch irrational? Die ökonomische Sicht, in: ders. / Lübke-Wolff, G. (Hrsg.): *Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht. Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz*, Baden-Baden, 237-322.
- Gawel, E. (2001): Steuerinterventionismus und Fiskalzweck der Besteuerung. Lenkung und Finanzierung als Problem lenkender (Umwelt-) Steuern, in: *Steuer und Wirtschaft (StuW)* 78 (2001), Heft 31, 26-41.
- Gawel, E. (2011a): Der Lenkungserfolg von Wassernutzungsabgaben - ein interdisziplinäres Missverständnis?, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU)* 34 (2011), Heft 2, 213-240.
- Gawel, E. (2011b): Die künftige Abwasserabgabe - Reformbedarf und Perspektiven, in: *Zeitschrift für Wasserrecht (ZfW)* 50, Heft 4, 185-215.
- Gawel, E. (2011c): Der Sondervorteil der Wasserentnahme, in: *DVBl.* 126 (2011), Heft 16, 1000-1008.
- Gawel, E. (2011d): Zur Zukunft von Niederschlagswasser- und Kleineinleiterabgabe, in: *Korrespondenz Abwasser/Abfall (KA)* 58, Heft 9, 846-849.
- Gawel, E. (2012a): Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie: Wo bleibt die Reform des Kommunalabgabenrechts?, in: *Kommunale Steuer-Zeitschrift* 61, Heft 1, 1-9.
- Gawel, E. (2012b): Das neue nordrhein-westfälische Wasserentnahmeentgeltgesetz auf dem Prüfstand. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik von Lenkungsabgaben, in: *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.)* 26, Heft 3, 90-103.
- Gawel, E. (2013a): Braucht die Abwasserabgabe eine neue Zielstellung?, in: *Wasser und Abfall* 15 (2013), Heft 10, 28-35.

- Gawel, E. (2013b): Nutzerfinanzierung öffentlicher Aufgaben – Renaissance des Entgeltstaates?, in: Reichard, Chr. / Schröter, E. (Hrsg.): Zur Organisation öffentlicher Aufgaben: Effizienz, Effektivität und Legitimität, Leverkusen, 236-261.
- Gawel, E. (2013c): Umweltschutz als Abgabenprivileg, in: Kloepfer, M. (Hrsg.): Umweltschutz als Rechtsprivileg, Berlin: Duncker & Humblot 2013, 35-74.
- Gawel, E. (2013d): Energiepolitische Lenkung durch ökonomische Instrumente im Wasserrecht: Abwasserabgabe, Wasserentnahmeentgelte, neue Nutzungsabgaben, in: Zeitschrift für Wasserrecht (Sonderheft 2013), S. 49-81.
- Gawel, E. (2014): Umwelt- und Ressourcenkosten nach Art. 9 WRRL als Herausforderung des Wasserrechts, erscheint demnächst.
- Gawel, E. / Ewringmann, D. (1994a): Abwasserabgabengesetz und Indirekteinleitung. Zur Bedeutung und möglichen Ausgestaltung einer Indirekteinleiterabgabe, Berlin.
- Gawel, E. / Ewringmann, D. (1994b): Lenkungsabgaben und Ordnungsrecht. Zur allokativen Logik der Restverschmutzungsabgabe, in: Steuer und Wirtschaft (StuW) 71, Heft 71, 295-311.
- Gawel, E. / Fälsch, M. (2011a): Bescheiden, Messen, Heraberklären: Zur Feststellung der Bemessungsgrundlage der Abwasserabgabe, in: Umwelt- und Planungsrecht 31, Heft 8, 294-299.
- Gawel, E. / Fälsch, M. (2011b): Wasserentnahmeentgelte zwischen Wassersparen und Wasserdargebot. Ist Ressourcenschonung eine sinnvolle Zielsetzung für Wasserentnahmeentgelte?, in: gwf – Wasser/Abwasser 152, Heft 9, 838-845.
- Gawel, E. / Fälsch, M. (2012): Zur Lenkungswirkung der Abwasserabgabe, in: Korrespondenz Abwasser, Abfall (KA) 59, Heft 11, 1060-1065, Heft 12, 1153-1159.
- Gawel, E. / Köck, W. / Kern, K. / Möckel, St. / Holländer, R. / Fälsch, M. / Völkner, Th. (2011): Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, UBA-Texte 67/2011, Dessau-Roßlau.
- Gawel, E. / Möckel, St. (2011): Regionalisierung von Wassernutzungsabgaben, in: Raumforschung und Raumordnung 69 (2011), Heft 5, 333-345.
- Geiger, W.F. (1990): New Drain- New Dimensions in Urban Storm Drainage, in: Proceedings 5th International Conference on Urban Storm Drainage, Vol. 1, 33-47.
- Geyler, S. / Bedtke, N. / Gawel, E. (2013): Nachhaltige Regenwasserbewirtschaftung – Aktuelle Steuerungstendenzen im Siedlungsbestand, UFZ Discussion Paper 03/2013, Leipzig.
- Ginzky, H. / Rechenberg, J. (2006): Der Gewässerschutz in der Föderalismusreform, in: Zeitschrift für Umweltrecht 17 (2006), Heft 7-8, 344-350.
- Ginzky, H. / Heiss, C. (2013): Neue Normen im Gewässerschutz – eine Zwischenbilanz der Verhandlungen, in: Zeitschrift für Umweltrecht 24 (2013), Heft 3, 129-131.
- Göttle, A. (1978): Ursachen und Mechanismen der Regenwasserverschmutzung – Ein Beitrag zur Modellierung der Abflussbeschaffenheit aus städtischen Gebieten, Berichte aus Wassergütewirtschaft und Gesundheitsingenieurwesen 23, Technische Universität München, München.
- Grandjot, R. (2006): Die Neuregelung der Umweltkompetenzen nach dem Koalitionsvertrag, in: Umwelt- und Planungsrecht 26 (2006), Heft 3, 97-100.
- Hahn, J. (1994): Messlösung oder Bescheidlösung für das Abwasserabgabengesetz?, in Korrespondenz Abwasser, Abfall (KA) 41 (1994), Heft 1, 137-139.

- Hansjürgens, B. (1992): Umweltabgaben im Steuersystem. Zu den Möglichkeiten einer Einfügung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Hansmeyer, K.-H. (1976): Die Abwasserabgabe als Versuch einer Anwendung des Verursacherprinzips, in: Issing, O. (Hrsg.): Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik, Berlin, 65-97.
- Hansmeyer, K.-H. (1989): Fallstudie: Finanzpolitik im Dienste des Gewässerschutzes, in: Schmidt, K. (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik, Bd. 2, Berlin, 47-76.
- Hansmeyer, K.-H. / Gawel, E. (1993): Schleichende Erosion der Abwasserabgabe?, in: Wirtschaftsdienst 73 (1993), Heft 6, 325-332.
- Hansmeyer, K.-H. / Schneider, H. K. (1992): Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Instrumenten, Göttingen.
- Harremöes, P / Johansson, N.B. (1986): Seeverschmutzung durch Nährstoffe aus der Regenentlastung. In: Korrespondenz Abfall, Abwasser (KA) 33 (1986), Heft 3, 196-203.
- Hendler, R. (1991): Zur rechtlichen Zulässigkeit von Starkverschmutzerzuschlägen im Bereich gemeindlicher Abwasserbeseitigung, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 12 (1991), 124-130.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): Vergleich der Auswirkungen von Einleitungen aus Misch- bzw. Trennsystemen auf Fließgewässer, Wiesbaden.
- Hillenbrand, T. / Toussaint, D. / Böhm, E. / Fuchs, S. / Scherer, U. / Rudolphi, A. / Hoffmann, M. (2005): Einträge von Kupfer, Zink und Blei in Gewässer und Böden - Analyse der Emissionspfade und möglicher Emissionsminderungsmaßnahmen, UBA Texte 19-05, Dessau-Roßlau.
- Hillenbrand, T. / Marscheider-Weidemann, F. / Strauch, M. / Heitmann, K. / Schaffrin, D. (2007): Emissionsminderung für prioritäre und prioritäre gefährliche Stoffe der Wasserrahmenrichtlinie, UBA Texte 27-07, Dessau-Roßlau.
- Hillenbrand, T. / Niederste-Hollenberg, J. / Menger-Krug, E. / Klug, S. / Holländer, R. / Lautenschläger, S. / Geyler, St. (2010): Demografischer Wandel als Herausforderung für die Sicherung und Entwicklung einer kosten- und ressourceneffizienten Abwasserinfrastruktur, UBA-Texte 36/2010, Dessau-Roßlau.
- Hinsen, W. (1984): Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen zur Strassenreinigung, zu Abwassergebühren und sonstigen Benutzungsgebühren sowie zur Abwasserabgabe und ihrer Abwälzung, Bonn.
- Hirczi, G. (1987): Die Abwasserabgabe, Wien.
- Hoffmann-Riem, W. / Schmidt-Aßmann, E. / Voßkuhle, A. (2012): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Auflage, München.
- Hoffmann-Riem, W. / Eifert, M. (Hrsg.) (2009): Innovationsfördernde Regulierung. Innovation und Recht 2, Berlin.
- Holländer, R. / Lautenschläger, S. / Rüger, J. / Fälsch, M. / Geyler, St. (2013): Abwasserentgelte in Deutschland – Wie beeinflussen unterschiedliche Rahmenbedingungen die Kosten- und Entgeltstruktur der Abwasserbeseitigung? Gutachten im Auftrag des VKU, unveröffentlicht.
- Holleben, H. v. (1981): Wegweiser zur Abwasserabgabe: Neuregelungen im Gewässerschutz, Bonn.
- Holtschneider, R. / Schön, W. (Hrsg.) (2007): Die Reform des Bundesstaates, Baden-Baden.

- Honert, S. (1983): ABC der Abwasserabgabe: Erläuterungen des Abwasserabgabengesetzes unter Berücksichtigung aller Ausführungsgesetze der Länder für Verwaltung und Wirtschaft, 2. Auflage, Köln.
- Hulsch, J. (1980): Die Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes auf Hauskläranlagen, Güllebeseitigung und Abwasserteiche, in: Die Niedersächsische Gemeinde 32 (1980), Heft o. A., 202-204.
- Hulsch, J. (1981): Das Abwasserabgabengesetz, in: Die Niedersächsische Gemeinde 33 (1981), Heft o. A., 206-209.
- Hulsch, J. (1982): Abwasserabgabe in Niedersachsen: systematische Darstellung mit Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Köln.
- Imhoff, K. / Imhoff, K.-R. / Jardin, N. (2007): Taschenbuch der Stadtentwässerung, 30. Aufl., München.
- Institut für Siedlungswasserwirtschaft (ISWW) (Hrsg.) (1990): Schadstoffe im Regenabfluss aus städtischen Gebieten. Teil 1., Schriftenreihe des ISWW, 58, Karlsruhe.
- Ipsen, J. (2006): Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: Neue Juristische Wochenschrift 59 (2006), Heft 39, 2801-2806.
- Ipsen, J. / Stürer, B. (2008): Europa im Wandel - Festschrift für Hans-Werner Rengeling, o.O.
- Jarass, H. (1999): Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, Köln.
- Jarass, H.D. / Pieroth, B. (2012): Grundgesetz-Kommentar, 12. Aufl., München.
- Jass, M. (1990): Erfolgskontrolle des Abwasserabgabengesetzes. Ein Konzept zur Erfassung der Gesetzeswirkungen verbunden mit einer empirischen Untersuchung in der Papierindustrie, Sozioökonomische Schriften 1, Frankfurt am Main.
- Jedlitschka, J. (1983): Einzelfragen zur Abwasserabgabe, München.
- Jiroudi, D. A. (2005): Vor-Ort-Vergleich von technischen und naturnahen Kleinkläranlagen bei gleichen Untersuchungsbedingungen, Rostock.
- Kammerhuber, H.-J. (1981): Abwasserabgabe: Gemeinden als Kassierer, in: Kommunalpolitische Blätter 33 (1981), Heft o. A., 169-172.
- Karl, H. / Ranné, O. (1995): Das Abwasserabgabengesetz – von der Deformation einer Umweltlenkungsabgabe, in: Benkert, W. / Bunde, J. / Hansjürgens, B. (Hrsg.): Wo bleiben die Umweltabgaben?, Marburg, 19-46.
- Kemper, M. (1993): Das Umweltproblem der Marktwirtschaft. Wirtschaftstheoretische Grundlagen und vergleichende Analyse umweltpolitischer Instrumente in der Luftreinhalte- und Gewässerschutzpolitik, 2. Aufl., Berlin.
- Kern, K. (2010): Rechtliche Regulierung der Umweltrisiken von Human und Tierarzneimitteln, Berliner Stoffrechtliche Schriften Band 8, Berlin.
- Kern, K. (2011): Die Apotheke im Gewässer – Regulierungsmechanismen und Reformvorschläge für umweltgefährliche Arzneistoffe im Arzneimittel-, Wasser-, Chemikalien- und Agrarrecht, in: Zeitschrift für Umweltrecht 22 (2011), Heft 1, 9 – 15.
- Kern, K. (2013a): Aktuelle Änderungen des nationalen Wasser- und Abwasserrechts durch die Implementation der Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU, in: Zeitschrift für Umweltrecht 24 (2013), Heft 3, 150-159.

- Kern (2013b): Neue Anforderungen und Instrumente für die europäische Gewässerqualität - Novellierung der Liste der prioritären Stoffe durch die Richtlinie 2013/39/EU, in: NVwZ 2013, Im Erscheinen.
- Keune, H. (1984): Wasser- und Abwasserabgabenrecht, Grafenau/Württemberg.
- Kibat, K.-D. (1985): Anmerkungen zur Verwendung des Aufkommens der Abwasserabgabe, in: Das Gas- und Wasserfach – Wasser/Abwasser 126 (1985), Heft 1, 8-10.
- Kirchhof, P. (1983): Verfassungsrechtliche Beurteilung der Abwasserabgabe des Bundes: die Grundkonzeption des Abwasserabgabengesetzes des Bundes im verfassungsrechtlichen System der öffentlichen Abgaben, Berlin.
- Kirchhof, P. (2007): Nichtsteuerliche Abgaben, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl., § 119, Heidelberg.
- Klein, O. / Schneider, K. (2006): Art. 72 GG n. F. im Kompetenzgefüge der Föderalismusreform, in: Deutsches Verwaltungsblatt 121 (2006), Heft 24, 1549-1556.
- Kloepfer, M. (1972): Die lenkende Gebühr, in: AöR 97 (1972), Heft 2, 232-275.
- Kluth, W. (2007): Föderalismusreform-Gesetz, Kommentar.
- Köck, W. (1991): Die Sonderabgabe als Instrument des Umweltschutzes, Düsseldorf: Werner.
- Köck, W. (2012): Wasserwirtschaft und Gewässerschutz in Deutschland, in: Zeitschrift für Umweltrecht 23 (2012), Heft 3, 140-149.
- Köck, W. / Wolf, R. (2008): Die Grenzen der Abweichungskompetenz im Naturschutz, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 27 (2008), Heft 4, 353-361.
- Koglin, H. (1984): Wassergeld, Abwasserabgabe, Abwasserbeiträge und Abwassergebühren, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift 32 (1984), Heft o. A., 204-206.
- Köhler, H. (1999a): Abwasserabgabe und Wasserrecht, in: Zeitschrift für Wasserrecht 38 (1999), Heft 4, 441-458.
- Köhler, H. (1999b): Abwasserabgabengesetz: Kommentar, München.
- Köhler, H. / Meyer, C. C. (2006): Abwasserabgabengesetz (AbwAG) – Kommentar, 2. Auflage, München.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2000): Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen, KOM (2000) 477 endgültig.
- Kotulla, M. (2005): Abwasserabgabengesetz. Kommentar, Stuttgart.
- Kotulla, M. (2007): Umweltgesetzgebungskompetenz und „Föderalismusreform“, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 26 (2007), Heft 5, 489-493
- Krause, B. / Weigert, A. / Heise, S. / Litz, N. (2009): Organic Trace Substances Relevant for Drinking Water – Assessing their Elimination through Bank Filtration, Berlin.
- Krauth, K.-H. (1971): Der Abfluss und die Verschmutzung des Abwassers in Mischkanalisationen bei Regen, Stuttgart.
- Krauth, K.-H. / Stolz, G. (1985): Minimierung der Schmutzstoffeintrages aus Siedlungsgebieten in Vorfluter, Deutsche Forschungsgemeinschaft, Schlußbericht Kr 624/3-2, Stuttgart.
- Krejci, V. / Frutiger, A. / Kreikenbaum, S. / Rossi, L. (2004): Gewässerbelastungen durch Abwasser aus Kanalisationen bei Regenwetter, Dübendorf.
- Kümmerer, K. (2004): Verhalten von Antibiotika in Testsystemen, UBA Texte 29/05, Dessau-Roßlau.

- Kuttler, W. (1981): Zur Niederschlagswasserqualität eines Ballungsraumes, in: Deutscher Geographentag 26 (1981), 188-191, Mannheim.
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (LfU) (Hrsg.) (2005): Arbeitshilfen für den Umgang mit Regenwasser in Siedlungsgebieten, Karlsruhe.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2005): Nachhaltige und ökologische Wasserwirtschaft aus den Mitteln der Abwasserabgabe, Drucksache 13/6765 vom 16.03.2005, Düsseldorf.
- Lange, J. (2009): Studie Wärmelast Rhein, Freiburg.
- Laskowski, S. R. (2010): Das Menschenrecht auf Wasser, Tübingen.
- Laskowski, S. R. / Ziehm, C.: Gewässerschutzrecht, in: Koch (Hrsg.) (2007): Umweltrecht, 2. Aufl., Köln.
- Lauber, W. (1991): Gedanken zur Einführung einer Abwasserabgabe in Österreich, Wien.
- Lauer, K. (2011): Abwasser und Niederschlagswasserbeseitigung – das neue WHG 2010, in: Wasser und Abfall, 13 (2011), Heft 3, 14-16.
- Linscheidt, B. / Ewringmann, D. (2000): Innovationseffekte von Umweltabgaben in der Industrie, in: Linscheidt, B. (Hrsg.) (2000): Umweltinnovationen durch Abgaben, Berlin, 155-209.
- Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.) (1993): Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, Berlin.
- Lühr, H.-P. (1995): Abwasservermeidung – Abwasserbehandlung: rechtliche und administrative Aspekte, Berlin.
- Maas, C. (1987): Einfluss des Abwasserabgabengesetzes auf Emissionen und Innovationen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 10 (1987), Heft 1, 65-85.
- Mangold, N. (2011): Gesplittete Abwassergebühr – Chancen und Möglichkeiten. In: fbr-wasserspiegel 16 (2011), Heft 4, 30-31.
- Mangoldt, H. von / Klein, F. / Starck, C. (Hrsg.) (2010): Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage, München.
- Maniak, U. (2010): Hydrologie und Wasserwirtschaft, 5. Aufl., Berlin.
- Maunz, T. / Dürig, G. (Hrsg.) (2009): Grundgesetz-Kommentar, München.
- Maurer, H. (2013): Staatsrecht, 7. Aufl., München.
- Meßerschmidt, K. (1986): Umweltabgaben als Rechtsproblem, Berlin.
- Meyer-Renschhausen, M. (1989): Ökonomische Effizienz und politische Akzeptanz der Abwasserabgabe, Oldenburg.
- Meyer-Renschhausen, M. (1994): Verursachergerechte Gestaltung von Abwassergebühren, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 17 (1994), Heft 1, 39-59.
- Michaelis, P. (1981): Aktuelle Probleme der Abwälzung der Abwasserabgabe aus Sicht der Wasserverbände, in: Zeitschrift für Wasserrecht 20 (1981), 73-78.
- Ministerium für Umwelt des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): Anforderungen an die Niederschlagsentwässerung im Trennverfahren, Runderlass des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, IV-9 031 001 2104.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen sowie Expertenkommission Programm „Reine Ruhr“ (2009): Erster Zwischenbericht des Pro-

- gramms „Reine Ruhr“. Strategie zur Verbesserung der Gewässer- und Trinkwasserqualität, Düsseldorf.
- Moser, R. / McArdeell, C.S. / Weissbrodt, D. (2007): Mikroverunreinigungen – Vorbehandlung von Spitalabwässern, in: Gas Wasser Abwasser (2007), Heft 11, 869-875.
- Müggenborg, H.-J. / Schoofs, O. (1994): Die anteilige Abwälzung der von Privatunternehmen zu entrichtenden Abwasserabgabe auf Indirekteinleiter – dargestellt am Beispiel des Freistaates Sachsen, in: Landes- und Kommunalverwaltung 4 (1994), 233-239.
- Müller, A. (1993): Abwasserabgabe für die Schweiz, Bern.
- Murswiek, D. (1994): Die Ressourcennutzungsgebühr, in: NuR 16 (1994), Heft 6, 170-176.
- Musgrave, R. A. (1959): The Theory of Public Finance, New York.
- Nafo, I. I. (2004): Bilanzierung zur Beurteilung von Niederschlagswassereinleitungen auf regionaler Ebene, Aachen.
- Neumann, W. (2007): Anmerkung zur Bemessung der Abwasserabgabe – BVerwG2007, Baden-Baden.
- Neumann, W. (2008): Anmerkung zur Verrechnung von Investitionen mit der Abwasserabgabe – BVerwG 22/2008, Baden-Baden.
- Nisipeanu, P. (1997a): Abwasserabgabenrecht. Ein Wegweiser durch bundes- und landesrechtliche Vorschriften sowie durch den Vollzug des Abwasserabgabenrechts; Berlin / Wien.
- Nisipeanu, P. (1997b): Abwasserabgabenrecht im Wandel – Überlegungen zu einem „AbwAG 2000“, in: Wasser und Boden 39 (1997), Heft 10, 27-30.
- Nisipeanu, P. (1999): Gute Gründe zur Abschaffung der Abwasserabgabe, in: Ders. (Hrsg.): Kosten der Abwasserbeseitigung, Berlin, 189-230.
- Nisipeanu, P. (2001): Kein Vorankommen auf dem Weg zur 5. Novelle des Abwasserabgabengesetzes, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 20 (2001), Heft 12, 1380-1382.
- Nisipeanu, P. (2004): Wasser- und ortsrechtliche Anforderungen an Indirekteinleitungen mit biologisch schwer abbaubaren Inhaltsstoffen, in: Umwelt und Planungsrecht 24 (2004), Heft 10, 372-380.
- Nisipeanu, P. (2006): 30 Jahre Abwasserabgabengesetz, in: Zeitschrift für Wasserrecht 44 (2006), Heft 3, 125-150.
- Nisipeanu, P. (2007): Einsparpotenziale bei der Abwasserabgabe – Hinweise für Betreiber, in: Natur und Recht 2 (2007), Heft 4, 148-155.
- Nisipeanu, P. / Lemmel, P. / Frece, N. (2013): Die Fortschreibung der Abwasserabgabe aus Sicht eines Abgabepflichtigen – Rückblick, Bestandsaufnahme und Änderungswünsche, in: Zeitschrift für Wasserrecht 52, Heft 2, 70-83.
- Nolte, R. (2005): Anmerkung zur Ermäßigung einer Abwasserabgabe bei Herabberklärung für Teilzeiträume eines Veranlagungsjahrs, BVerwG 12/2005, Baden-Baden.
- o. Verf. (1980a): Abwasserabgabengesetz im Mittelpunkt der Diskussion, in: Hessischer Städte- und Gemeindebund (1980), Heft o. A., 282-284.
- o. Verf. (1980b): Abwasserabgabengesetz und Niedersächsisches Wassergesetz, in: Die Niedersächsische Gemeinde (1980), Heft o. A., 438-441.
- Palm, N. (2006): Beitrag zur Erweiterung des Einsatzes ökonomischer Instrumente im Rahmen einer gesamtheitlichen Flussgebietsbewirtschaftung, Aachen.

- Palm, N. et al. (DWA-Arbeitsgruppe WI-1.4 „Ökonomische Aspekte der WRRL“) (2011): Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen nach Artikel 9 WRRL – Teil 1: Angemessene Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten, in: Korrespondenz Abwasser, Abfall 58, Heft 4, 362-369.
- Palm, N. / Wermter, P. / Grünebaum, T. / Lemmel, P. / Nisipeanu, P. / Pehl, B. / Amrath, N. (2012): Kann die Abwasserabgabe zukünftig wieder die Ziele der Wasserwirtschaft unterstützen?, in: Korrespondenz Abwasser, Abfall 59, Heft 11, 1048-1059.
- Palm, N. / Wermter, P. / Grünebaum, Th. / Lemmel, P. / Nisipeanu, P. / Pehl, B. / Amrath, N. (2013): Modifizierung der Abwasserabgabe unter wasserwirtschaftlichen Aspekten, in: Wasser und Boden 55, Heft 2, 85-91.
- Piest, R. (1976): Abwasserabgabe – Instrument der Raumordnung?, in: Informationen zur Raumentwicklung (1976), 359-361.
- Pinnekamp J. / Beier, S. / Schröder, H. et al. (2009): Eliminierung von Spurenstoffen aus Krankenhaus abwässern mit Membrantechnik und weitergehenden Behandlungsverfahren, Pilotprojekt KH Waldbröl, Abschlussbericht, Aachen.
- Praml, R. (1986): Anmerkungen zur Novellierung des Bundes-Wasserrechts, in: Natur und Umwelt 8, Heft 2, 66-70.
- Raskin, P. / Gleick, P. H. / Kirshen, P. / Pontius, R. G. Jr. / Strzepek, K. (1997): Comprehensive assessment of the freshwater resources of the world. Stockholm Environmental Institute, Sweden. Document prepared for the fifth session of the United Nations Commission on Sustainable Development, 1997.
- Reinhardt, M. (2006): Kostendeckungs- und Verursacherprinzip nach Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie, in: Natur und Recht 28 (2006) Heft 6, 737-744.
- Reinhardt, M. (2007): Wasserrechtliche Lenkung durch Abgaben und öffentliche Daseinsvorsorge, in: Landes und Kommunalverwaltung 18 (2007), Heft 6, 241-247.
- Reinhardt, M. (2010): Gesetzgebungskompetenzen im Wasserrecht, in: Archiv des öffentlichen Rechts 135 (2010), Heft 4, 459-497.
- Reinhardt, M. / Czychowski, M. (Hrsg.) (2010): WHG-Kommentar, 10. Aufl., München.
- Rincke, G. (1976): Die Abwasserabgabe als mögliches Optimierungsinstrument aus der Sicht der Wassergüterwirtschaft, in: Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik (1976), 99-118.
- Rincke, G. (1982): Technische Alternativen zur Unterverteilung der Abwasserabgabe, Berlin.
- Röckinghausen, M. (2012): Die Industrie-Emissions-Richtlinie (IED) und ihre Umsetzung im Immissionsschutzrecht, in: Umwelt und Planungsrecht 32 (2012), Heft 5, 161-167.
- Römbke, J. / Knacker, T. / Stahlschmidt-Allner, P. (1996): Umweltprobleme durch Arzneistoffe, UBA Texte 60/1996, Dessau-Roßlau.
- Roth, H. (1981): Grundzüge des Abwasserabgabengesetzes, in: Der Landkreis (1981), 232-234.
- Roth, H. (1991): Abwasserabgabengesetz. Textausgabe mit Erläuterungen, 2. Aufl., Berlin.
- Rudolph, K.-U. (1990): Verteilungswirkungen der Abwasserabgabe für Indirekteinleiter, Berlin.
- Ruttloff, M. (2007): Die Gesetzgebungskompetenz für das Wasserwirtschaftsrecht nach der Föderalismusreform, in: Umwelt- und Planungsrecht 27 (2007), Heft 9, 333-336.
- Sachs, M. (2011): Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl., München.
- Sacksofsky, U. (2000): Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, Tübingen.

- Sacksofsky, U. (2012): Anreize, in: Hoffmann-Riem, / Schmidt-Aßmann, / Voßkuhle, (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl., § 40, München.
- Sander, H. P. (1978): Zum Wirkungsmechanismus der Abwasserabgabe, in: Der Betrieb (1978), 194-197.
- Sapper, A. (1993): Möglichkeiten und Grenzen der Ökologisierung von Abwasser- und Abfallgebühren, Wien.
- Sautter, B. (1984): Abwasserabgabe in Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Sautter, B. (1991): Einführung in das Abwasser- und Abwasserabgabenrecht: Erläuterungen mit Abdruck der wichtigsten Rechtsvorschriften, Wiesbaden.
- Schendel, F. A. (1998): Einführung der Messlösung im Abwasserabgabenrecht – Novelle in Sicht?, in: Aktuelle Probleme des Gewässerschutz- und Abwasserrechts: Dokumentation des Symposiums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig, 155-164.
- Schmitt, T.-G. (2009): Neue Entwicklungen und Bewertungen zum Umgang mit Regenwasser, in: Korrespondenz Abwasser, Abfall (KA) 56 (2009), Heft 2, 124-130.
- Schmitt, T.-G. / Dierschke, M. (2009): Schlussbericht, Abschätzung der Folgekosten „Anforderungen Niederschlagswasser“, Kaiserslautern.
- Schmitt, T.-G. / Welker, A. / Dierschke, M. / Uhl, M. / Maus, C. (2011): Entwicklung von Prüfverfahren für Anlagen zur dezentralen Niederschlagswasserbehandlung im Trennverfahren, Kaiserslautern, Münster.
- Schmutzer, S. (2006): Umsetzung des EG-Wasserrahmenrichtlinie in die Kommunalabgabengesetze. Handlungsbedarf für die Länder, in: Deutsches Verwaltungsblatt 121, 228-235.
- Schöcke, K. / Fabry, W. (2007): Der Starkverschmutzerzuschlag. Umsetzung des § 26 Abs. 2 der Entwässerungssatzung in der Praxis, in: Hessische Städte- und Gemeindezeitung 57, Heft 7/8, 222-228.
- Scholl, R. (1996a): Zur Novellierung der Abwasserabgabe: Einführen einer Meßlösung, in: Köhn, J. / Welfens, M. J. (Hrsg.): Neue Ansätze in der Umweltökonomie, Marburg, 355-366.
- Scholl, R. (1996b): Die Abwasserabgabe in Nordrhein-Westfalen – empirische Bestandsaufnahme und Bewertung, Gutachten für das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Scholl, R. (1998): Verhaltensanreize der Abwasserabgabe, Berlin.
- Schröder, F. (1982): Abwasserabgabe in Bayern, Köln.
- Schulze-Fielitz, H. (2007): Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und die Länder, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 26 (2007), Heft 3, 249-259.
- Schuster, A. / Hädrich, C. / Kümmerer, K. (2008): Flows of Active Pharmaceutical Ingredients Originating from Health Care Practices on a Local, Regional and National wide Level in Germany – Is Hospital Effluent Treatment an Effective Approach for Risk Reduction?, in: Water Air and Soil Pollution: Focus 8 (2008), Heft 5-6, 457-471.
- Schwarze, J. (2012): EU-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden.
- Schweer, D. (1981): Rechtsprechung zum Abwassergebührenrecht, in: Zeitschrift für Wasserrecht 65 (1981), Heft 2, 65-69.
- Seidel, K.-H. (1998): Macht die Abwasserabgabe heute noch Sinn?, in: Wasserwirtschaft Wassertechnik (1998), Heft 8, 19-22.
- Sieder, F. / Zeitler, H. / Dahme, H. u. a. (2013): WHG AbwAG. Online-Kommentar, München.

- Soppa, K. (1999): Abwasserabgabe und betriebswirtschaftlicher Kostenbegriff, in: Der Gemeindehaushalt (1999), Heft 4, 90-92.
- Sprenger, R.-U. / Körner, J. / Paskuy, E. / Wackerbauer, J. (1994): Das deutsche Steuer- und Abgabensystem aus umweltpolitischer Sicht – eine Analyse seiner ökologischen Wirkungen sowie der Möglichkeiten und Grenzen seiner stärkeren ökologischen Ausrichtung, Ifo Studien zur Umweltökonomie, Bd. 18, München.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1974): Die Abwasserabgabe: Wassergüte-wirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Wirkungen – 2. Sondergutachten, Stuttgart.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1996): Umweltgutachten 1996, Stuttgart.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2004): Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Umweltgutachten 2004, BT-Drs. 15/3600.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2008): Güterverzeichnis für Produktionsstatistiken 2009. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2009): Umwelt – Öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung 2007, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009): Fachserie 19, Reihe 2.1, Wiesbaden.
- Stehling, F. (1999): Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik zur Reduzierung stofflicher Emissionen. Materialien erstellt im Auftrag der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Steenbock, R. (1984): Abwasserabgabe in Rheinland-Pfalz, Mainz.
- Stein, R. / Ghaderi, S. (2009). Wertermittlung von Abwassernetzen. Fraunhofer IRB, Stuttgart.
- Stemplewski, J. / Becker, M. / Raasch, U. (2010): Niederschlagswasser bewirtschaften statt beseitigen – ökologisch und wirtschaftlich sinnvoll, in: Korrespondenz Abwasser, Abfall 57 (2010), Heft 10, 1011-1019.
- Stier, E. / Baumgart, H.-C. / Fischer, M. (2003): Handbuch für Umwelttechnische Berufe (Ver- und Entsorger) Band 3 Abwassertechnik, München.
- Stünker, J. (2007): Zur Entwicklung der Neufassung von Artikel 72 Abs. 2 GG (Erforderlichkeitsklausel) und Art. 72 Abs. 3 (Abweichungsrechte), in: Holtschneider, R. / Schön, W. (Hrsg.): Die Reform des Bundesstaates, Baden-Baden.
- Tacke, D. / Herbst, H. / Köster, S. / Beier, S. / Bergmann, A. / Mälzer, H.-J. (2008): Senkung des Anteils organischer Spurenstoffe in der Ruhr durch zusätzliche Behandlungsstufen auf kommunalen Kläranlagen, Aachen / Mülheim.
- Theuer, A. / Kenyeressy, A. (2012): Neue Anforderungen für genehmigungsbedürftige Anlagen – Ausgewählte Problempunkte bei der Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen in das deutsche Recht, in: Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel 1 (2012), Heft 4, 140-153.
- Tillmanns, H. (2003): Ist die gesplittete Abwassergebühr notwendig? Eine rechtliche Bewertung, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift 52 (2003), Heft 2, 26-31.
- Tränckner, J. / Koegst, T. (2011): Entwicklung der Arzneimittelkonzentration im Abwasser durch demografischen Wandel. In: Korrespondenz Abwasser-Abfall 58 (2011), Heft 2, 128-137.
- Treunert, E. (1990): Die Abwasserabgabe – 3. Novelle des Abwasserabgabengesetzes, in: Umweltwissenschaften und Schadstoff-Forschung 2 (1990), Heft 3, 144-146.
- Truxa, K. P. et al. (1981): Probleme der Abwälzung der Abwasserabgabe, in: Zeitschrift für Wasserrecht 19 (1981), Heft 2, 78-86.

- UBA (Umweltbundesamt) (2005): Arzneimittel in der Umwelt - Zu Risiken und Nebenwirkungen fragen Sie das Umweltbundesamt, UBA Texte 29/05, Dessau-Roßlau.
- UBA (Umweltbundesamt) (2012): Maßnahmen zur Minderung des Eintrags von Humanarzneimitteln und ihrer Rückstände in das Rohwasser zur Trinkwasseraufbereitung – Empfehlungen des Umweltbundesamtes vom 30.08.2011 nach Anhörung der Trinkwasserkommission des Bundesministeriums für Gesundheit in: Bundesgesundheitsbl. (2012), Heft 55, 143–149.
- Uhl, M. / Henrichs, M. / Voßwinkel, N. / Schnieders, A. / Mohn, R. (2010): Genauigkeit der Durchflussmessung in kleinen Kreisprofilen, in: Korrespondenz Abwasser, Abfall (KA) 57 (2010), Heft 6, 539 -550.
- Umweltdachverband (Hrsg.) (2012): Ökonomische Instrumente im Wasserschutz, Wien / Manz.
- Umweltministerium Baden-Württemberg, Regierungspräsidien Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen, Landratsamt Freudenstadt (2005): Leitfaden Abwasserabgabe Arbeitshilfe für die Festsetzungsbehörden, Teil 1 Allgemeines und Vollzug, Karlsruhe.
- Unnerstall, H. (2006a): Das Prinzip der Kostendeckung in der EU-Wasserrahmenrichtlinie - Entstehung und Gehalt, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 4, 29-36.
- Unnerstall, H. (2006b): Die Kostendeckung für Wasserdienstleitungen als neues Instrument der Europäischen Umweltpolitik – Einordnung, Gehalt und Umsetzung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 29, 449-480.
- Unnerstall, H. (2007): Anforderungen an die Kostendeckung im Abwassersektor nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie, in: Zeitschrift für Wasserrecht 45, Heft 17, 129-140.
- Unnerstall, H. (2009): Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 20, 234-242.
- Unnerstall, H. (2012): Ökonomische Elemente in der WRRL und ihre Umsetzung, in: Lauterbach, F. R. u. a. (Hrsg.): Handbuch zu den ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik, Stuttgart, 87-94.
- Vietoris, F. (2013): Vorkommen und Relevanz von Mikroverunreinigungen in NRW, in: Pinnekamp, J. (Hrsg.): 46. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft, Aachen.
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen) (2008): Einführung bundeseinheitlicher Regelungen zur Niederschlagswasserbehandlung, Berlin.
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen) (2011): Stellungnahme zum Forschungsbericht „Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe“, Berlin.
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen) (2012): Geplante Überarbeitung der bestehenden Anforderungen an die Abwasserreinigung und Novellierung der Abwasserverordnung, Berlin.
- Waldhoff, C. (2007): Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl., § 116, Heidelberg.
- Wendt, R. / Jochum, H. (2006): Wie weit reicht die Zweckbindung der Abwasserabgabe? Zur Finanzierung von Gewässerrenaturierung und Abwassermengenreduzierung, in: Natur und Recht 28 (2006), Heft 6, 333-341.
- Werker, H. / Schmitt, T.G. / Alt, K. / Hofmann, J. / Treunert, E. / Bennerscheidt, C. / Ellershorst, S. / Kaste, A. / Schmidt, A. (2012): Dezentrale Niederschlagswasserbehandlung in Trennsystemen – Umsetzung des Trennerlasses NRW. Teil 1: Ergebnisse der labortechnischen und der In-situ Untersuchungen, in: Korrespondenz Abwasser, Abfall 59 (2012), Heft 5, 426-436.

- Weyreuther, F. (1988): Das Abgaberecht als Mittel des Umweltschutzes, in: Umwelt- und Planungsrecht 8 (1988), Heft 5, 161-170.
- Wicke, L. (1981): Zur Bedeutung von Abwasserabgabe und Entwässerungsgebühren für die Effizienz der kommunalen Entwässerung, Berlin.
- Winkhaus, E. (1994): Über den ATV Workshop zum Messprogramm im neuen § 4 Abs. 5 AbwAG am 18. Mai 1994 in Hennef, in: Korrespondenz Abwasser, Abfall (KA) 41 (1994), Heft 7, 1064-1066.
- Winkhaus, E. (1997): Messlösung im Abwasserabgabengesetz – Für und Wider, in: Korrespondenz Abwasser, Abfall (KA) 44 (1997), Heft 4, 635 - 643.
- Winter, G. (1978a): Tauschförmiges Recht, zum Beispiel Wohnungssubvention und Abwasser-abgabe, in: Kritische Justiz 11 (1978), Heft 3, 245-270.
- Winter, G. (1978b): Widersprüche zwischen Wasserhaushaltsgesetz und Abwasser-abgabengesetz und ihre Überbrückung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 93 (1978), Heft 14, 523-526.
- Xanthopoulos, C. / Hahn, H. H. (Hrsg.) (1995): Schadstoffe im Regenabfluss. Teil 3, Schriftenreihe des ISWW Nr. 73, Karlsruhe.
- Zöllner, D. (2012), in: Landmann, R./Rohmer, G.: Umweltrecht, Kommentar (Loseblatt), 15. Erg. Lieferung 2012, München.
- Zöllner, D. (2013), in: Sieder, F./Zeitler, H./Dahme, H. u. a.: WHG AbwAG. Online-Kommentar, München.

Stellungnahmen und Diskussionsbeiträge des Praxis-Begleitkreises sowie von Verbänden

- Plenardiskussionen mit dem Praxis-Begleitkreis am 22.06.2012, 10.10.2012, 13.12.2012 und 21.02.2013 in Leipzig.
- Plenardiskussion mit Vertretern von Landesbehörden, Unternehmen und Verbänden am 13.06.2013 in Berlin.
- Stellungnahme des MKULNV und der Bezirksregierung Düsseldorf zu „Kontroversen zum AbwAG“, 04.09.2012.
- Stellungnahme des Sächsischen Landesamts für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie zu „Kontroversen zum AbwAG“, 06.09.2012.
- Stellungnahme der Münchner Stadtentwässerung zu „Kontroversen zum AbwAG“, 06.09.2012.
- Stellungnahme der Kommunalen Wasserwerke Leipzig (KWL) zu „Kontroversen zum AbwAG“, 06.09.2012.
- Stellungnahme des Oldenburgisch-Ostfriesischen Wasserverbands (OOWV) sowie des Verbands Kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) zu „Kontroversen zum AbwAG“, 12.09.2012.
- Stellungnahme des Sächsisches Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft sowie der Landesdirektion Sachsen zu „Kontroversen zum AbwAG“, 18.9.12.
- Stellungnahme der Münchner Stadtentwässerung zum 1. Zwischenbericht, 04.10.2012.
- Stellungnahme des Verbands Kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) zum 1. Zwischenbericht, 02.11.2012.
- Stellungnahme der DWA zum 1. Zwischenbericht des Forschungskonsortiums, 02.11.2012.
- Stellungnahme des Ruhrverbands zum 1. Zwischenbericht, 02.11.2012.
- Stellungnahme des VKU zum 1. Zwischenbericht, 02.11.2012.
- Stellungnahme des HMUELV zu „Kontroversen um die aktuelle Ausgestaltung des AbwAG“, 16.11.2012.
- Stellungnahme der Bezirksregierung Düsseldorf zum „Protokoll der Plenardiskussion mit dem Praxis-Begleitkreises am 21.02.2013 an der Universität Leipzig“, 04.03.2013.
- Stellungnahme des HMUELV zum 2. Zwischenbericht, 08.04.2013.
- Stellungnahme des BDEW zum 1. Zwischenbericht, 27.05.2013.
- Stellungnahme des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz zum vorläufigen Endbericht, 19.06.2013.
- Stellungnahme der Bezirksregierung Düsseldorf zum vorläufigen Endbericht, 19.06.2013.
- Stellungnahme des HMUELV zum vorläufigen Endbericht, 01.07.2013.
- Stellungnahme des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt zum vorläufigen Endbericht, 05.07.2013.
- Stellungnahme des VKU zum vorläufigen Endbericht, 31.07.2013.

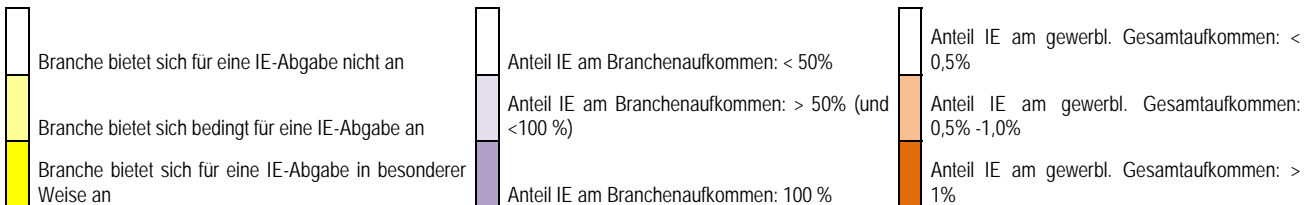
Anhang

Anhang 1: Mitglieder des Praxis-Begleitkreises

Institution	vertreten durch
Bezirksregierung Düsseldorf	Rolf Büttinghaus, Fred Schultze
BSL Olefinverbund GmbH, Werk Böhlen	Hans-Jörg Heyner, Christian Kaiser
InfraLeuna GmbH	Werner Popp, Manfred Witte, Birgit Teichmann
Oldenburgisch-Ostfriesischer Wasserverband (OOWV)	Olaf Sonnenschein
Landesdirektion Sachsen	Udo Catta, Dr. Martin Schwan
Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH	Dr. Ulrich Meyer, Dr. Uwe Winkler
Münchner Stadtentwässerung	Hermann Klotz, Dr. Sabine Nothhaft
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW	MR Hermann Spillecke
Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Imke Brehmer
Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz	Vera Müller
Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie	Dr. Uwe Müller, Rolf Kahl, Dr. Uwe Engelmann
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	Martin Oswald

Anhang 2: Abwasseranfall in Deutschland nach Abwassereinleitungsarten und Produktionsbereichen (Quelle: Statistisches Bundesamt 2013; Eigene Berechnungen)

Legende:



Verwendete Abkürzungen:

IE-Abwasser =indirekt eingeleitetes Abwasser; DE-Abwasser = direkt eingeleitetes Abwasser; IE = Indirekteinleiter; DE = Direkteinleiter, DL=Dienstleistung

Abwasser: Deutschland, Jahre, Abwassereinleitungsarten, Produktionsbereiche Emittentenstruktur (Schadstoffe, Abfall, Abwasser) Deutschland	An- teil IE am am Bran- chen auf- kom men (in %)		An- teil IE am am Bran- chen auf- kom men (in %)		An- teil IE am am Bran- chen auf- kom men (in %)		An- teil IE am am Bran- chen auf- kom men (in %)		An- teil IE am am Bran- chen auf- kom men (in %)		An- teil IE am am Bran- chen auf- kom men (in %)	
	Ab- was- ser (Mill. cbm)	Ges.a uf- kom men (in %)	Ab- was- ser (Mill. cbm)	Ges.a uf- kom men (in %)	Ab- was- ser (Mill. cbm)	Ges.a uf- kom men (in %)	Ab- was- ser (Mill. cbm)	Ges.a uf- kom men (in %)	Ab- was- ser (Mill. cbm)	Ges.a uf- kom men (in %)	Ab- was- ser (Mill. cbm)	Ges.a uf- kom men (in %)
CPA 2008: Produktionsbereiche Abwassereinleitungsarten	1995		1998		2001		2004		2007		2010	
Erzeugnisse d. Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	0	0,08%	0	0,08%	0	0,09%	0	0,07%	0	0,08%	0	0,08%
CPA 08-A	31	100,00%	30	100,00%	30	100,00%	22	100,00%	21	100,00%	21	100,00%
Insgesamt	31		30		30		22		21		21	
CPA 08-05 Kohle	1479	5,21%	1338	1,42%	1015	0,59%	1295	1,89%	1276	1,16%	1202	0,25%
DE-Abwasser	77	0,20%	19	0,05%	6	0,02%	25	0,08%	15	0,05%	3	0,01%
IE-Abwasser	1402		1319		1009		1270		1261		1199	
Insgesamt	1556		1357		1021		1320		1291		1205	
CPA 08-06 Erdöl und Erdgas	5	0,00%	3	0,00%	2	0,00%	2	0,00%	2	0,00%	2	0,00%
DE-Abwasser	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
IE-Abwasser	5		3		2		2		2		2	
Insgesamt	5		3		2		2		2		2	
CPA 08-07-01 Erze, Steine und Erden, sonstige Bergbau- erz., DL	581	1,03%	500	1,96%	449	0,22%	373	0,27%	380	1,30%	323	1,22%
DE-Abwasser	6	0,02%	10	0,03%	1	0,00%	1	0,00%	5	0,02%	4	0,01%
IE-Abwasser	575		490		448		372		375		319	
Insgesamt	587		510		450		374		385		327	
CPA 08-10-01 Nahrungs- u. Futtermittel, Getränke, Tabakerzeugn.	226	49,10%	217	48,33%	220	47,49%	222	43,37%	213	47,92%	216	41,94%
DE-Abwasser	218	0%	203	0%	199	0%	170	0%	196	0,72%	156	0,56%
IE-Abwasser	8	0,58%	14	0,57%	21	0,60%	52	0,51%	17	0,72%	60	0,56%
Insgesamt	444		420		419		392		409		372	
CPA 08-13-01 Textilien, Bekleidung, Leder und Lederwaren	15	79,45%	13	76,79%	7	85,42%	5	86,11%	5	82,14%	4	81,82%
DE-Abwasser	58	5%	43	0,12%	41	0,12%	31	0,09%	23	0,08%	18	0,07%
IE-Abwasser	73		56		48		36		28		22	
Insgesamt	73		56		48		36		28		22	
CPA 08-16 Holz, Holz- u. Korkwaren (oh. Möbel), Flecht- u. Korbw.	8	33,33%	12	29,41%	6	40,00%	4	42,86%	4	42,86%	2	50,00%
DE-Abwasser	4	3%	5	0,01%	4	0,01%	3	0,01%	3	0,01%	2	0,01%
IE-Abwasser	4		7		2		1		1		0	
Insgesamt	12		17		10		7		7		4	
CPA 08-17 Papier, Pappe und Waren daraus	338	18,55%	255	18,79%	279	17,46%	306	15,47%	328	16,33%	334	12,34%
DE-Abwasser	77	5%	59	0,17%	59	0,18%	56	0,17%	64	0,23%	47	0,17%
IE-Abwasser	261		196		220		250		264		287	
Insgesamt	415		314		338		362		392		381	
CPA 08- d.Vervielf.	4		5		5		6		6		3	
DE-Abwasser												
IE-Abwasser	4		5		5		6		6		3	

Abwasser: Deutschland, Jahre, Abwasserleitungsarten, Produktionsbereiche Emittentenstruktur (Schadstoffe, Abfall, Abwasser) Deutschland			Anteil IE am Bran- chen auf- kom- men (in %)	Anteil der IE am Ges.a uf- kom- men (in %)	Ab- was- ser (Mill. cbm)	Anteil IE am Bran- chen auf- kom- men (in %)	Anteil der IE am Ges.a ufkom- men (in %)	Ab- was- ser (Mill. cbm)	Anteil IE am Bran- chen auf- kom- men (in %)	Anteil der IE am Ges.a ufkom- men (in %)	Ab- was- ser (Mill. cbm)	Anteil IE am Bran- chen auf- kom- men (in %)	Anteil der IE am Ges.a ufkom- men (in %)	Ab- was- ser (Mill. cbm)	Anteil IE am Bran- chen auf- kom- men (in %)	Anteil der IE am Ges.a ufkom- men (in %)	
18	v. besp. Ton-, Bild- u. Datenträgern	IE-Abwasser Insgesamt	4	50,0 0%	0,01 %	4	44,44 %	0,01 %	4	44,44 %	0,01 %	3	33,33 %	0,01 %	2	25,00 %	0,01 %
CPA 08-19	Kokerei- und Mineral-ölerzeugnisse	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	174	17,1 4%	0,10 %	187	5,56 %	0,03 %	99	11,61 %	0,04 %	133	15,29 %	0,07 %	128	11,72 %	0,06 %
CPA 08-20	Chemische Erzeugnisse	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	2915	7,02 %	0,59 %	2934	9,47 %	0,87 %	2916	11,37 %	1,13 %	3137	11,06 %	1,18 %	2773	12,36 %	1,43 %
CPA 08-22	Gummi- und Kunststoffwaren	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	66	20,4 8%	0,05 %	75	21,05 %	0,06 %	65	24,42 %	0,06 %	58	24,68 %	0,06 %	42	22,22 %	0,04 %
CPA 08-23	Glas u. Glaswaren, Keramik, verarb. Steine u. Erden	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	112	24,8 3%	0,10 %	114	22,97 %	0,10 %	103	21,37 %	0,08 %	114	19,15 %	0,08 %	105	17,32 %	0,08 %
CPA 08-24-01	Metalle	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	541	10,5 8%	0,17 %	551	9,08 %	0,16 %	377	10,66 %	0,14 %	362	11,27 %	0,14 %	413	6,77 %	0,11 %
CPA 08-25	Metallerzeugnisse	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	21	47,5 0%	0,05 %	22	45,00 %	0,05 %	19	32,14 %	0,03 %	23	43,90 %	0,05 %	23	37,84 %	0,05 %
CPA 08-26	Datenverarbeitungsgeräte, elektr. u. opt. Erzeugnisse	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	39	31,5 8%	0,05 %	37	32,73 %	0,05 %	52	29,73 %	0,07 %	49	33,78 %	0,08 %	50	25,37 %	0,06 %
CPA 08-27	Elektrische Ausrüstungen	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	12	60,0 0%	0,05 %	19	32,14 %	0,03 %	12	33,33 %	0,02 %	9	35,71 %	0,02 %	13	31,58 %	0,02 %
CPA 08-28	Maschinen	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	24	48,9 4%	0,06 %	26	39,53 %	0,05 %	26	40,91 %	0,05 %	48	27,27 %	0,05 %	40	25,93 %	0,05 %
CPA 08-29	Kraftwagen und Kraftwagenteile	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	48	34,2 5%	0,07 %	51	31,08 %	0,06 %	33	41,07 %	0,07 %	32	41,82 %	0,07 %	37	35,09 %	0,07 %
CPA 08-30	Sonstige Fahrzeuge	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	10	37,5 0%	0,02 %	7	41,67 %	0,01 %	10	33,33 %	0,02 %	9	35,71 %	0,02 %	17	19,05 %	0,01 %
CPA 08-31-01	Möbel und Waren, a.n.g.	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	2	66,6 7%	0,01 %	3	100,0 0%	0,01 %	2	50,00 %	0,01 %	2	50,00 %	0,01 %	2	33,33 %	0,00 %
CPA 08-33	Rep.- u. Installationsarb. an Maschinen u. Ausrüst.	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	0	-	0,00 %	0	-	0,00 %	0	-	0,00 %	0	-	0,00 %	0	100,0 0%	0,00 %
CPA 08-35	Energie und DL der Energieversorgung	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	2922	1	0,17 %	2738	1	0,29 %	2562	8	0,36 %	2284	9	0,37 %	1971	1	0,83 %
CPA 08-36-01	Wasser, DL der Wasserversorgung	DE-Abwasser IE-Abwasser Insgesamt	0	100,0 0%	0,33 %	0	100,0 0%	0,37 %	0	100,0 0%	0,40 %	0	100,0 0%	0,44 %	0	100,0 0%	0,55 %

Abwasser: Deutschland, Jahre, Abwassereinleitungsarten, Produktionsbereiche Emissionenstruktur (Schadstoffe, Abfall, Abwasser) Deutschland			Anteil IE am Bran- chen auf- kom- men (in %)	Anteil der IE am Ges.a uf- kom- men (in %)	Anteil IE am Bran- chen auf- kom- men (in %)	Anteil der IE am Ges.a ufkom- men (in %)	Anteil IE am Bran- chen auf- kom- men (in %)	Anteil der IE am Ges.a ufkom- men (in %)	Anteil IE am Bran- chen auf- kom- men (in %)	Anteil der IE am Ges.a ufkom- men (in %)	Anteil IE am Bran- chen auf- kom- men (in %)	Anteil der IE am Ges.a ufkom- men (in %)					
CPA 08-37-01	DL d. Abwasser-, Abfallentsorgung u. Rückgewinnung	DE- Abwasser	0	100,00%	0,06%	0	100,00%	0,07%	0	100,00%	0,06%	0	100,00%	0,09%	0	100,00%	0,07%
	Insgesamt		24			24			21			24			20		
CPA 08-41-02	Bauarbeiten	DE- Abwasser	0	100,00%	0,15%	0	100,00%	0,14%	0	100,00%	0,12%	0	100,00%	0,14%	0	100,00%	0,14%
	Insgesamt		55			49			47			38			37		
CPA 08-01	Dienstleistungen	DE- Abwasser	0	100,00%	1,39%	0	100,00%	1,42%	0	100,00%	1,48%	0	100,00%	1,71%	0	100,00%	1,88%
	Insgesamt		524			503			489			467			519		
PRI VAT - HH	Private Haushalte	DE- Abwasser	246	92,25%		204	93,73%		186	94,31%		203	93,62%		202	93,45%	
	Insgesamt		2930			3047			3081			2979			2884		
	Insgesamt		3176			3251			3267			3182			3086		
	Summe DE		3608			3395			2922			2577			2643		
	Summe IE		7	11,46%		4	12,23%		4	14,03%		1	15,42%		0	14,05%	
	Summe IE insgesamt		4669			4729			4771			4699			4322		
	Summe DE ohne priv. HH		4075			3868			3399			3047			3075		
	Summe IE ohne priv. HH		6			3			5			0		2			
BR D gesamt			3584			3375			2903			2556			2622		
			1			0			8			8			8		
			1739			1682			1690			1720			1438		
			3758			3543			3072			2728			2766		
			0			2			8			8			6		

Anhang 3: Wasserrechtliche Anforderungen an Indirekteinleiter nach Bundesrecht (Eigene Zusammenstellung)

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anforderungen für genehmigungspflichtige Indirekteinleitungen nach Bundesrecht. Tatsächlich bestehen in den Anforderungen zwischen den Ländern einige Varianzen, da die Länder erstens die Genehmigungspflicht auf andere Indirekteinleitungen ausdehnen können und damit in einigen Bundesländern für mehr Indirekteinleitungen Daten bei den Behörden vorrätig sind.⁹⁰⁵ Zweitens haben viele Länder – in unterschiedlichem Ausmaß – von der Möglichkeit, die Genehmigung durch eine Anzeige zu ersetzen, Gebrauch gemacht.⁹⁰⁶ In diesen Fällen der anzeigepflichtigen Indirekteinleiter bestehen die o. g. Anforderungen nicht.⁹⁰⁷

⁹⁰⁵ Die Bundesländer Berlin, Bremen und Hamburg, unterstellen weitere Indirekteinleitungen einer Genehmigungspflicht: In Berlin besteht eine zusätzliche Genehmigungspflicht für Indirekteinleiter, wenn im Abwasser die in der Anlage zur IndVO aufgeführten Stoffe bzw. Stoffgruppen (AOX, Arsen, Blei, Cadmium, Chlor, Chlorierte Kohlenwasserstoffe, Chrom, Cyanid, Kupfer, Nickel, Quecksilber, Silber, Zink) eingeleitet werden, an dem Ort vor der Vermischung des Abwassers die in der Anlage genannte parameterspezifische Konzentration erreicht wird und der tägliche Abwasseranfall mindestens insgesamt täglich 20 Kubikmeter beträgt. In Bremen unterliegen die Einleitungen von allen gewerblichen und industriellen Abwässer in öffentliche Abwasserbehandlungsanlagen einer Erlaubnispflicht. In Hamburg gilt grundsätzlich die Genehmigungspflicht für alle Arten von Abwassereinleitungen in öffentliche Abwasserbehandlungsanlagen, unabhängig davon, ob AbwV branchenspezifische Anforderungen für den Ort des Anfalls oder vor der Vermischung aufstellt. Keiner Genehmigung bedürfen Einleitungen von häuslichem Abwasser; nicht nachteilig veränderten Niederschlagswasser (außer in Fällen der Mengenbegrenzung); Abwasser aus Brennwertanlagen mit einer Nennwärmebelastung von weniger als 200 kW aus gasbefeuerten Anlagen oder mit schwefelarmem Heizöl befeuerten Anlagen; Abwasser aus Ölabscheidern für Kompressorenkondensat; Abwasser, das nicht aus Herkunftsbereichen der Abwasserverordnung stammt und keiner Abwasserbehandlung bedarf; Abwasser aus Amalgamabscheidern; Abwasser aus Abscheideranlagen für Leichtflüssigkeiten mit Nenngrößen 10 oder kleiner; Abwasser aus Abscheideranlagen für Fette mit Nenngrößen 10 oder kleiner und Abwasser aus Neutralisationsanlagen für gasbefeuerte Brennwertanlagen mit einer Nennwärmebelastung ab 200 kW bis kleiner 1 MW, sofern die „Allgemeinen Einleitungsbedingungen“ eingehalten werden.

⁹⁰⁶ In vielen Bundesländern (Berlin und Brandenburg, Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein) bedarf die Indirekteinleitung ausnahmsweise bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen keiner Genehmigung, sondern lediglich einer Anzeige. Oft dies der Fall, wenn das Abwasser vor der Einleitung in einer wasserrechtlich oder bauart- bzw. bauordnungsrechtlich zugelassenen Anlage behandelt wird (Sachsen, Berlin, Brandenburg, Bremen, Thüringen, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein). Teilweise wird für den Anzeigenvorbehalt aber auch darauf abgestellt, dass das Abwasser aus bestimmten Herkunftsbereichen stammt (wie z. B. in Hessen, Thüringen). Zum Teil werden vorgenannte Voraussetzungen auch kombiniert (z. B. Sachsen-Anhalt) oder auf andere Bedingungen abgestellt (z. B. Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern). Keine Anzeigenvorbehalte enthalten die Regelungen in Niedersachsen, Bayern und Saarland.

⁹⁰⁷ Zum Beispiel reicht in Hessen eine Anzeige, wenn das Abwasser aus Betrieben i.S.v. Anhang 17, 22, 31, 38, 41, 49, 50, 52, 53, 55 der AbwV stammt und die entsprechenden, in der Verwaltungsvorschrift zur Indirekteinleiterverordnung genannten Voraussetzungen eingehalten sind. In diesen Fällen müssen der Behörde i.d.R. keine Daten übermittelt werden, sondern Erklärungen, dass die Vorgaben eingehalten werden. Im Rahmen der Überwachung wird dann durch eine sachverständige Stelle überprüft, ob die Angaben in der Anzeige mit der Abwasseranlage und der Einleitung übereinstimmen.

Verwendete Abkürzungen:

A = Anhang der Abwasserverordnung;

Gpfl. = Genehmigungspflicht;

MikroV = Mikroverunreinigungen

Indirekteinleiter	A	Bestehende Parameter nach AbwAG											Neue Parameter						
		Gpfl.	CSB	Phos-phor	Nges	AOX	silber	Queck-silber	Cad-mium	Chrom	Nickel	Blei	Kupfer	Fischei	TOC	TNB	Wärme	Salze	MikroV
Häusliches und kommunales Abwasser	1	-																	
Braunkohle-Brikettfabrikation	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Milchverarbeitung	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ölsaataufbereitung, Speisefett- und Speiseölraffination	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Herstellung von Obst- und Gemüseprodukten	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Herstellung von Erfrischungsgetränken und Getränkeabfüllung	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fischverarbeitung	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kartoffelverarbeitung	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Herstellung von Beschichtungsstoffen und Lackharzen	9	+	-	-	-	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-
Fleischwirtschaft	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brauereien	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Herstellung von Alkohol und alkoholischen Getränken	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Holzfasерplatten	13	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trocknung pflanzlicher Produkte für die Futtermittelherstellung	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Gpfl.	CSB	Phos-phor	Nges	AOX	silber	Queck-silber	Cad-mium	Chrom	Nickel	Blei	Kupfer	Fischei	TOC	TNB	Wärme	Salze	MikroV
Herstellung von Hautleim, Gelatine und Knochenleim	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Steinkohlenaufbereitung	16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Herstellung keramischer Erzeugnisse	17	+	-	-	-	+	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-

Zuckerherstellung	18	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Zellstofferzeugung	19	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Verarbeitung tierischer Nebenprodukte	20	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Mälzereien	21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Chemische Industrie	22	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	-	
Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfällen	23	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	
Eisen-, Stahl- und Tempergießerei	24	+	-	-	-	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	
Lederherstellung, Pelzveredlung, Lederfaserstoffherstellung	25	+	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Steine und Erden	26	+	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Behandlung von Abfällen durch chemische und physikalische Verfahren (CP-Anlagen) sowie Altölaufarbeitung	27	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	
Herstellung von Papier und Pappe	28	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Eisen- und Stahlerzeugung	29	+	-	-	-	+	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	
Wasseraufbereitung, Kühlsysteme, Dampferzeugung	31	+	-	-	-	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	
			GpL	CSB	Phos-phor	Nges	AOX	Queck-silber	Cad-mium	Chrom	Nickel	Blei	Kupfer	Fischei	TOC	TN ₅	Wärme	Salze	MikroV
Verarbeitung von Kautschuk und Latizes, Herstellung und Verarbeitung von Gummi	32	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-
Wäsche von Abgasen aus der Verbrennung von Abfällen	33	+	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-
Herstellung von Kohlenwasserstoffen	36	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Herstellung anorganischer Pigmente	37	+	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-
Textilherstellung, Textilveredlung	38	+	-	-	-	+	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-
Nichteisenmetallherstellung	39	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-

Metallbearbeitung, Metallverarbeitung	4 0	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-
Herstellung und Verarbeitung von Glas und künstlichen Mineralfasern	4 1	+	-	-	-	-	-	+	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-
Alkalichloridelektrolyse	4 2	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Herstellung von Chemiefasern, Folien und Schwammtuch nach dem Viskoseverfahren sowie von Celluloseacetatfasern	4 3	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-

Anhang 4: Landesrechtliche Bestimmungen zu Ausnahmen von der Niederschlagswasserabgabe gemäß § 7 Abs. 2

Bundesland	Gesetzestext	Voraussetzungen der Abgabefreiheit	Voraussetzungen für teilweise Abgabebefreiung
Baden Württemberg BW WG Vom 20. Januar 2005 (GBl. S. 219) zuletzt geändert durch Artikel 41 der Verordnung vom 25. Januar 2012 (GBl. Nr. 3, S. 65)	<p>§ 114a Niederschlagswasser (zu § 7 AbwAG)</p> <p>(1) Die Einleitung von Niederschlagswasser ist abgabefrei, soweit die Regenwasserbehandlung den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht und die Anforderungen des die Einleitung zulassenden Bescheides eingehalten werden. Bei der Schätzung der Zahl der an die öffentliche Kanalisation angeschlossenen Einwohner für die Ermittlung der Abgabe ist die Zahl der insgesamt an die öffentliche Kanalisation angeschlossenen Einwohner und der noch fehlende Ausbaugrad der Regenwasserbehandlung im Gemeindegebiet zugrunde zu legen.</p> <p>(2) Die Einleitung von Niederschlagswasser aus der öffentlichen Kanalisation ist ferner für das gesamte Gemeindegebiet abgabefrei, falls der Ausbaugrad der Regenwasserbehandlung für das Gemeindegebiet ab dem 1. Januar 1996 mindestens 90 vom Hundert beträgt.</p> <p>(3) Errichtet oder erweitert der Einleiter Einrichtungen, die zur Erfüllung der Voraussetzungen nach Abs. 1 und 2 dienen, oder werden Entsiegelungsmaßnahmen durchgeführt, die geeignet sind, die Menge des zu behandelnden Niederschlagswassers zu vermindern, so können die dafür entstandenen Aufwendungen mit der für die in den drei Jahren vor der vorgesehenen Inbetriebnahme der Anlage oder Durchführung der Entsiegelungsmaßnahme geschuldeten Abgabe verrechnet werden. Diese Regelung gilt auch für den Fall, dass der Einleiter Anlagen zur Regenwassernutzung errichtet, soweit diese den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen. § 10 Abs. 3 Satz 3, 4 Halbsatz 1 und Satz 5 AbwAG gilt entsprechend.</p> <p>(4) Bei der Schätzung der Zahl der an die Kanalisation angeschlossenen Einwohner oder der Größe der angeschlossenen Fläche ist von den Verhältnissen am 31. Dezember des Kalenderjahres, für das die Abgabe zu entrichten ist, auszugehen.</p>	- a.a.R.d.T. - Bescheid erfüllt - für öffentliche Kanalisation: abgabefrei, wenn Ausbaugrad für Regenwasserbehandlung 90 % beträgt - Vorinbetriebnahme 3 Jahre: Verrechnung mit Aufwendungen	
Bayern BayAbwAG in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 2003 Stand: letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geänd. (Art. 78 Abs. 2 G v. 25.2.2010, 66)	<p>Art. 6 Abgabe für Niederschlagswasser (zu § 7 Abs. 2 AbwAG)</p> <p>(1) Das Einleiten von Niederschlagswasser bleibt abgabefrei, wenn es aus einer Kanalisation stammt, in der kein durch häuslichen, gewerblichen, landwirtschaftlichen oder sonstigen Gebrauch in seinen Eigenschaften verändertes behandlungsbedürftiges Wasser abgeleitet wird und die Anforderungen des die Einleitung zulassenden Bescheides erfüllt sind.</p> <p>(2) Das Einleiten von Niederschlagswasser aus einer Kanalisation im Mischsystem bleibt abgabefrei, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> diese so bemessen ist, dass je Hektar befestigter Fläche ein Speichervolumen zur Mischwasserbehandlung von mindestens fünf Kubikmeter vorhanden ist, das zurückgehaltene Mischwasser einer Abwasserbehandlungsanlage zugeführt wird, welche die Anforderungen nach § 7a Abs. 1 und 2 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) in der bis zum 28. Februar 2010 geltenden Fassung oder nach § 57 Abs. 1 und 2 WHG erfüllt und die Anforderungen der die Einleitung zulassenden Bescheide an das Speichervolumen zur Mischwasserbehandlung und die Abwasserbehandlung eingehalten werden. <p>2 Satz 1 Nr. 2 ist auf Anforderungen für Stickstoff gesamt während einer nach § 57 Abs. 3 WHG oder der Reinhalteordnung kommunales Abwasser eingeräumten Frist nicht anzuwenden. 3 Die befestigte Fläche und das Speichervolumen zur Mischwasserbehandlung sind von der Kreisverwaltungsbehörde</p>	- behörtl. Anforderungen erfüllt Trennsystem Mischsystem	- je Hektar befestigter Fläche ein Speichervolumen zur Mischwasserbehandlung von mindestens fünf Kubikmeter - das zurückgehaltene Mischwasser einer Abwasserbehandlungsanlage zugeführt wird, welche die Anforderungen nach § 7a I,II WHG oder nach § 57 I,II WHG erfüllt (Ausnahmemöglichkeit für

Bundesland	Gesetzestext	Voraussetzungen der Abgabefreiheit		Voraussetzungen für teilweise Abgabebefreiung
	zu schätzen. 4 Die Schätzgrundlagen sollen in Abständen von fünf Jahren überprüft werden. (...)		Stickstoff) - behödl. Anforderungen zu Speichervolumen zur Mischwasserbehandlung und Abwasserbehandlung eingehalten	
<p>Berlin AbwAGBln in der Fassung vom 12. Januar 1989 Stand: letzte berücksichtigte Änderung: Inhaltsübersicht und §§ 8, 9 und 12 geändert sowie § 6 und 15 neu gefasst durch Gesetz vom 06.06.2008 (GVBl. S. 142)</p>	<p>§ 6 Abgabe für Niederschlagswasser (zu § 7 Abs. 2 AbwAG)</p> <p>(1) Die Einleitung von Niederschlagswasser aus der Trennkanalisation bleibt abgabefrei, soweit die Niederschlagswasserrückhaltung und -behandlung den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht.</p> <p>(2) Die Einleitung von Niederschlagswasser aus der Mischkanalisation bleibt abgabefrei, sofern die Anlage den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht. Teilmaßnahmen im Rahmen der Mischwassersanierung können entsprechend dem realisierten Stauvolumen prozentual abgabemindernd berücksichtigt werden.</p> <p>(3) Die Zahl der Schadeinheiten von Niederschlagswasser ermäßigt sich um die Hälfte, soweit nach der Berechnung aller Regenentlastungen einer Mischkanalisation zu erwarten ist, dass im Jahresmittel mindestens 90 vom Hundert der biologisch abbaubaren und absetzbaren Stoffe den Gewässern ferngehalten werden und das in der Kanalisation verbleibende Abwasser in einer Abwasserbehandlungsanlage biologisch behandelt wird.</p> <p>(4) Werden in dem wasserrechtlichen Bescheid für die Behandlung des Niederschlagswassers weitergehende Anforderungen gestellt, so tritt die Abgabefreiheit nur ein, soweit diese Anforderungen eingehalten werden.</p> <p>(5) Bei der Schätzung nach § 7 Abs. 1 Satz 3 des Abwasserabgabengesetzes kann die Zahl der an die zentrale Abwasserbeseitigung der Berliner Wasserbetriebe - Anstalt des öffentlichen Rechts – angeschlossenen Einwohner angesetzt werden.</p>	<p>- a.a.R.d.T. - weitere behördliche Anforderungen</p>		<p>-bei Mischsystem: Teilmaßnahmen im Rahmen der Mischwassersanierung können entsprechend dem realisierten Stauvolumen prozentual abgabemindernd berücksichtigt werden. - Mischsystem: Zahl der Schadeinheiten halbiert, wenn nach der Berechnung aller Regenentlastungen einer Mischkanalisation zu erwarten ist, dass im Jahresmittel mindestens 90 vom Hundert der biologisch abbaubaren und absetzbaren Stoffe den Gewässern ferngehalten werden und das in der Kanalisation verbleibende Abwasser in einer Abwasserbehandlungsanlage biologisch behandelt wird.</p>
<p>Brandenburg BbgAbwAG Stand: letzte berücksichtigte Änderung: § 8 geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I Nr. 33)</p>	<p>§ 4 Abgabe für Niederschlagswasser (zu § 7 Abs. 2 des Abwasserabgabengesetzes)</p> <p>(1) Die Einleitung von Niederschlagswasser ist bis zum 31. Dezember 1999 abgabefrei.</p> <p>(2) Die Einleitung von Niederschlagswasser aus einer Trennkanalisation bleibt abgabefrei, soweit es nicht durch Schmutzwasser aus Fehlanschlüssen verunreinigt ist und die Niederschlagswasserrückhaltung und -behandlung den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht.</p> <p>(3) Die Einleitung von Niederschlagswasser aus einer Mischkanalisation bleibt abgabefrei, soweit die Anlage den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht.</p> <p>(4) Sind in dem wasserrechtlichen Bescheid für die Behandlung des Niederschlagswassers weitergehende Anforderungen gestellt, so tritt die Abgabefreiheit oder Abgabeminderung nur ein, sobald diese Anforderungen eingehalten werden. Die Art und Weise der durchzuführenden Berechnungen kann die oberste Wasserbehörde bestimmen.</p> <p>(...)</p>	<p>- Einhaltung allgemein anerkannte Regeln der Technik (a.a.R.d.T.) - Einhaltung der weitergehenden Anforderungen aus wasserrechtl. Bescheid</p>		<p>- Einhaltung der weitergehenden Anforderungen aus wasserrechtl. Bescheid</p>
<p>Bremen BremAbwAG</p>	<p>§ 3 Abgabe für Niederschlagswasser (zu § 7 des Abwasserabgabengesetzes)</p>	<p>- Antrag - Anlage entspricht Regeln</p>		

Bundesland	Gesetzestext	Voraussetzungen der Abgabefreiheit	Voraussetzungen für teilweise Abgabenbefreiung
<p>Stand: letzte berücksichtigte Änderung: §§ 2, 4 und 8 geändert durch Geschäftsverteilung des Senats vom 05.07.2011 und 13.12.2011 (Brem.GBl. 2012 S. 24)</p>	<p>(...)</p> <p>(2) Die Einleitung von Niederschlagswasser bleibt auf Antrag abgabefrei, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Anlagen zur Beseitigung des Niederschlagswassers oder des mit Schmutzwasser vermischten Niederschlagswassers und deren Betrieb den dafür in Betracht kommenden Regeln der Technik nach § 60 Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes entsprechen und 2. die Einleitungen des Niederschlagswassers oder des mit Schmutzwasser vermischten Niederschlagswassers den in den Erlaubnissen für die Einleitungen gestellten Anforderungen, mindestens jedoch den Anforderungen des § 57 Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes genügen. 	<p>der Technik nach § 60 I WHG</p> <p>- Erfüllung der behördl. Anforderungen, mind. jedoch § 57 I 1 WHG</p>	
<p>Hamburg HmbAbwAG Vom 21. Dezember 1988 Stand: letzte berücksichtigte Änderung: §§ 1, 2, 8 aufgehoben, §§ 3, 4, 10 geändert, § 7 neu gefasst durch Gesetz vom 1. September 2005 (HmbGVBl. S. 377, 381)</p>	<p>§ 3 Abgabe für Niederschlagswasser (Zu § 7 AbwAG)</p> <p>(...)</p> <p>(2) Niederschlagswasser, das über genehmigte Abwasseranlagen eingeleitet wird, bleibt abgabefrei, wenn die Abwasseranlagen den jeweils in Betracht kommenden Regeln der Technik nach § 18 b Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes - WHG - entsprechen und die Einleitung des Niederschlagswassers oder des mit Niederschlagswasser vermischten Abwassers den Anforderungen nach § 7a Abs. 1 WHG entspricht. Soweit in einer Erlaubnis für die Einleitung strengere Anforderungen festgelegt sind, müssen auch diese eingehalten werden.</p> <p>(3) Die Abgabepflicht entsteht auf Antrag des Einleiters nicht für die Dauer von drei Jahren vor der vorgesehenen Inbetriebnahme von Abwasseranlagen, die den jeweils in Betracht kommenden Regeln der Technik entsprechen.</p>	<p>- Einleitung über genehmigte Abwasseranlagen</p> <p>- Anlage entspricht Regeln der Technik nach § 18 b I WHG</p> <p>- Erfüllung der behördl. Anforderungen, mind. jedoch § 7a I WHG</p> <p>(- vor Inbetriebnahme auf Antrag)</p>	
<p>Hessen HABwAG Vom 29. September 2005 Stand: zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Juni 2011 (GVBl. I S. 292)</p>	<p>§ 5 Niederschlagswasser (zu § 7 Abs. 2 des Abwasserabgabengesetzes)</p> <p>(1) Die Einleitung von Niederschlagswasser ist auf Antrag abgabefrei, wenn die Abwasseranlage den jeweils in Betracht kommenden Regeln der Technik entspricht und ordnungsgemäß betrieben wird.</p> <p>(2) Die Abgabepflicht entsteht auf Antrag des Einleiters nicht für die Dauer von drei Jahren vor der vorgesehenen Inbetriebnahme von Abwasseranlagen, die den jeweils in Betracht kommenden Regeln der Technik entsprechen. Der maßgebliche Dreijahreszeitraum wird nach der Inbetriebnahme festgestellt.</p> <p>Werden die Anlagen nicht in Betrieb genommen, die jeweils in Betracht kommenden Regeln der Technik nach der Inbetriebnahme nicht eingehalten oder ist die Abgabepflicht für den davor liegenden Zeitraum nach Satz 1 nicht entstanden, entsteht die Abgabepflicht rückwirkend. Die rückwirkend erhobene Abgabe ist von Beginn der Rückwirkung an entsprechend § 238 der Abgabenordnung in der Fassung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3869, 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2474), zu verzinsen. Ist die Abgabe für den Dreijahreszeitraum bereits ganz oder teilweise gezahlt, ist sie zurückzuzahlen. Der Rückzahlungsbetrag ist nicht zu verzinsen.</p>	<p>- Antrag</p> <p>- Anlage entspricht Regeln der Technik</p> <p>- Anlage wird ordnungsgemäß betrieben</p> <p>(- vor Inbetriebnahme auf Antrag)</p>	
<p>Mecklenburg-Vorpommern AbwAG M-V Vom 19. Dezember 2005</p>	<p>§ 4 (zu § 7 Abs. 2 AbwAG) Abgabefreiheit bei Niederschlagswasser</p> <p>(1) Das Einleiten von Niederschlagswasser aus einer Mischkanalisation ist auf Antrag abgabefrei, soweit die Anforderungen des die Einleitung zulassenden Bescheides erfüllt sind und die Abwasseranlage zur Behandlung des Niederschlagswassers den Anforderungen des § 60</p>	<p>- Antrag</p> <p>- Erfüllung der behördl. Anforderungen</p> <p>(- vor Inbetriebnahme auf Antrag für 6 Jahre)</p>	

Bundesland	Gesetzestext	Voraussetzungen der Abgabefreiheit		Voraussetzungen für teilweise Abgabefreiung
<p>Stand: letzte berücksichtigte Änderung: §§ 3, 4 geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Februar 2010 (GVOBl. M-V S. 101, 113)</p>	<p>Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes entspricht.</p> <p>(2) Das Einleiten von Niederschlagswasser aus einem Regenwasserkanal ist auf Antrag abgabefrei, soweit es die Anforderungen des die Einleitung zulassenden Bescheides erfüllt und nicht durch Schmutzwasser aus Fehlschlüssen verunreinigt ist.</p> <p>(3) Wird die Abwasseranlage so geändert oder errichtet, dass sie den Anforderungen des § 60 Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes entspricht, bleibt die Einleitung des Niederschlagswassers auf Antrag auch für einen Zeitraum von sechs Jahren vor Inbetriebnahme der geänderten oder errichteten Anlage abgabefrei. § 10 Abs. 3 Satz 3 bis 5 des Abwasserabgabengesetzes und § 7 Abs. 1 Satz 1 dieses Gesetzes finden entsprechend Anwendung.</p> <p>(...)</p>	<p>Trennkana- lisation (Regen- wasser- kanal)</p> <p>- keine Verunrei- nigung durch Fehl- anschlüsse</p>	<p>Mischkanalisat ion</p> <p>- Anlage erfüllt Anforderungen des § 60 I WHG</p>	
<p>Niedersachsen Nds. AG AbwAG in der Fassung vom 24. März 1989 Stand: letzte berücksichtigte Änderung: § 14 geändert durch Artikel 41 des Gesetzes vom 20.11.2001 (Nds. GVBl. S. 701)</p>	<p>§ 3 Abgabe für Niederschlagswasser (Zu § 7 Abs. 2 AbwAG)</p> <p>(1) Das Einleiten von Niederschlagswasser aus einer Trennkana- lisation bleibt abgabefrei, soweit es nicht durch Schmutzwasser aus Fehlschlüssen verunreinigt ist.</p> <p>(2) Das Einleiten von Niederschlagswasser aus einer Mischkanalisation ist abgabefrei, soweit die Abwasseranlage den jeweils in Betracht kommenden Regeln der Technik entspricht. Wird die Abwasseranlage so geändert oder errichtet, daß sie diesen Regeln entspricht, bleibt die Einleitung des Niederschlagswassers auf Antrag für einen Zeitraum von sechs Jahren vor Inbetriebnahme der geänderten oder errichteten Anlage abgabefrei; § 10 Abs. 3 Satz 2 bis 5 AbwAG findet entsprechend Anwendung.</p> <p>(...)</p>	<p>Trennkana- lisation</p> <p>- keine Verunrei- nigung durch Fehlschl üsse</p>	<p>Misch- kanalisation</p> <p>- Anlage entspricht den R.d.T. (- vor Inbetriebnah- me auf Antrag für 6 Jahre)</p>	
<p>Nordrhein- Westfalen LWG vom 25. Juni 1995</p>	<p>§ 73 Abgabefreiheit bei Kleineinleitungen und bei Einleitung von verschmutztem Niederschlagswasser (Zu §§ 7, 8 AbwAG)</p> <p>(1) (...)</p> <p>(2) Die Einleitung von Niederschlagswasser (§ 7 des Abwasserabgabengesetzes) bleibt auf Antrag abgabefrei, wenn die Anlagen zur Beseitigung des Niederschlagswassers und deren Betrieb den dafür in Betracht kommenden Regeln der Technik nach § 18b Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes und des § 57 Abs. 1 dieses Gesetzes und die Einleitung des mit Niederschlagswasser vermischten Abwassers hinsichtlich der in der Anlage zu § 3 des Abwasserabgabengesetzes genannten Parameter den Anforderungen nach § 7a Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes entsprechen.</p> <p>Enthält die Erlaubnis für die Einleitung schärfere Anforderungen, müssen auch diese eingehalten sein.</p> <p>Im Einzugsgebiet einer Flusskläranlage sind bei gewerblichen Einleitungen von Niederschlagswasser die Anforderungen für die Stoffe, die nicht in der Flusskläranlage nach dem Stand der Technik gemäß § 7a des Wasserhaushaltsgesetzes behandelt werden, an der Einleitung in das Gewässer einzuhalten.</p> <p>(3) Werden Anlagen zur Behandlung von Niederschlagswasser errichtet oder erweitert, so können die für die Errichtung oder Erweiterung entstandenen Aufwendungen mit der für die in den drei Jahren vor der vorgesehenen Inbetriebnahme der Anlage für das Einleiten von Niederschlagswasser aus dem Kanalisationsnetz</p> <p>geschuldeten Abgabe verrechnet werden. § 66 Abs. 2 und 3 dieses Gesetzes und § 10 Abs. 3 Satz 3, Satz 4 Halbsatz 1 und Satz 5 des Abwasserabgabengesetzes gelten entsprechend.</p> <p>(4) Bei der Festsetzung der Abwasserabgabe nach den Absätzen 1 und 2 ist von den Verhältnissen am 31. Dezember des Kalenderjahres auszugehen.</p>	<p>- Antrag</p> <p>- Betrieb & Anlage R.d.T. nach § 18 b I, § 57 I LWG</p> <p>- Anforderung des § 7a I WHG</p> <p>- Vor Inbetriebnahme 3 Jahre auf Antrag Verrechnung</p> <p>- Bescheid</p>		

Bundesland	Gesetzestext	Voraussetzungen der Abgabefreiheit		Voraussetzungen für teilweise Abgabefreiung
<p>Rheinland-Pfalz</p> <p>LABwAG</p> <p>Vom 22. Dezember 1980</p> <p>Stand: letzte berücksichtigte Änderung: §§ 11, 14 und 15 geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28.09.2010 (GVBl. S. 299)</p>	<p>§ 6 Verschmutztes Niederschlagswasser (zu § 7 Abs. 2 AbwAG)</p> <p>(1) Das zugelassene Einleiten von Niederschlagswasser bleibt auf Antrag abgabefrei, wenn es aus einer Kanalisation stammt, in die kein durch häuslichen, gewerblichen, landwirtschaftlichen oder sonstigen Gebrauch in seinen Eigenschaften verändertes behandlungsbedürftiges Wasser eingeleitet wird und die Anforderungen des die Einleitung zulassenden Bescheides erfüllt sind.</p> <p>(2) Das zugelassene Einleiten von Niederschlagswasser aus einer Mischkanalisation bleibt auf Antrag abgabefrei, wenn die Kanalisation so bemessen ist, dass je Hektar befestigte Fläche (reduzierte Fläche) Regenbecken oder Regenrückhalteeinrichtungen von mindestens 10 m³ vorhanden sind, das zurückgehaltene Mischwasser mindestens nach den Anforderungen des § 7a des Wasserhaushaltsgesetzes behandelt wird und die Anforderungen des die Einleitung zulassenden Bescheids erfüllt sind.</p> <p>Stellt der die Einleitung zulassende Bescheid strengere Anforderungen an die Regenrückhaltung oder die Abwasserbehandlung, bleibt das Einleiten nur abgabefrei, wenn diese Anforderungen erfüllt sind.</p> <p>Die befestigte Fläche und der Rauminhalt der Regenrückhaltung werden von der oberen Wasserbehörde geschätzt. Die Schätzungsgrundlagen sollen in Abständen von fünf Jahren überprüft werden.</p> <p>(3) Weist der Einleiter eine nach den jeweils in Betracht kommenden Regeln der Technik ausreichende Bemessung der Abwasseranlagen nach, bleibt das zugelassene Einleiten von Niederschlagswasser aus einer Mischkanalisation auch dann abgabefrei, wenn die Regenbecken und Regenrückhalteeinrichtungen das in Abs. 2 genannte Mindestvolumen nicht erreichen. Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.</p> <p>(4) Entsprechen nach siedlungswasserwirtschaftlichen Maßstäben abgegrenzte Teileinzugsgebiete einer Kanalisation den Anforderungen nach Abs. 2 oder 3, so bleibt das Einleiten von Niederschlagswasser entsprechend dem Anteil der angeschlossenen Einwohner in diesem Teileinzugsgebiet abgabefrei.</p> <p>(...)</p> <p>(6) Werden Einrichtungen errichtet oder erweitert, die zur Erfüllung der Voraussetzungen für die Abgabefreiheit nach den Absätzen 1 oder 2 dienen, so können die für die Errichtung oder Erweiterung entstandenen Aufwendungen mit der für die in den drei Jahren vor der vorgesehenen Inbetriebnahme der Einrichtung insgesamt für das Einleiten von Niederschlagswasser geschuldeten Abgabe verrechnet werden. § 10 Abs. 3 Satz 3 bis 5 AbwAG und § 10 gelten entsprechend.</p>	<p>- Einleitung zugelassen</p> <p>- Antrag</p> <p>- behörtl. Anforderungen erfüllt</p> <p>(- vor Inbetriebnahme auf Antrag für 3 Jahre)</p>		<p>- bei Mischkanalisation für Einwohner in Teileinzugsgebiet einer Kanalisation (übrige Voraussetzungen erfüllt)</p>
			<p>- Kanalisation :je Hektar befestigte Fläche (reduzierte Fläche)</p> <p>Regenbecken oder Regenrückhalteeinrichtungen von mindestens 10 m³ vorhanden</p> <p>(Ausnahme: Nachweis der ausreichenden Bemessung nach R.d.T.)</p> <p>- Behandlung nach den Anforderungen des § 7a WHG</p>	
<p>Saarland</p> <p>Saarländisches Wassergesetz (SWG)</p> <p>Vom 28. Juni 1960 in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juli 2004 (Amtsbl. S. 1994), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 12. September 2007 (Amtsbl. S. 2026).</p>	<p>§ 130 (zu § 7 Abs. 2 AbwAG) Abgabefreiheit bei Niederschlagswasser</p> <p>Auf Antrag des Abgabepflichtigen bleibt das Einleiten von Niederschlagswasser abgabefrei, wenn</p> <p>- bei Mischkanalisation die Kläranlage und Regenentlastungsanlagen</p> <p>- bei getrennter Ableitung des Niederschlagswassers dieses nicht durch Schmutzwasser aus Fehlschlüssen verunreinigt ist und die Regenwasserrückhaltung und -behandlung den dafür in Betracht kommenden Regeln der Technik im Sinne des § 18b Abs. 1 WHG 1 entsprechen.</p> <p>Enthält eine Genehmigung nach § 48 Abs. 1 dieses Gesetzes oder die Erlaubnis für die Einleitung weitergehende oder andere Anforderungen, müssen auch diese eingehalten sein. Der Nachweis ist vom Abgabepflichtigen zu führen.</p>	<p>- Antrag</p> <p>- Bescheid</p> <p>- R.d.T. des § 18 b I WGH</p>		
		<p>Keine Fehlschlüsse</p>		
<p>Sachsen</p>	<p>§ 6 Abgabe für die Einleitung von Niederschlagswasser</p>	<p>- Antrag</p> <p>- Anlagen entsprechen § 18b I</p>		<p>- für angeschlossene Einwohner in Teileinzugsgebiet (Kanalnetz</p>

Bundesland	Gesetzestext	Voraussetzungen der Abgabefreiheit		Voraussetzungen für teilweise Abgabebefreiung
<p>SächsAbwAG Vom 5. Mai 2004 Stand: zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2006 (SächsGVBl. S. 387)</p>	<p>(zu § 7 AbwAG) (1) Die Einleitung von Niederschlagswasser bleibt auf Antrag abgabefrei 1. für in einer Kanalisation abfließendes Wasser, das durch häuslichen, gewerblichen, landwirtschaftlichen oder sonstigen Gebrauch nur in einem unvermeidbaren Maße in seinen Eigenschaften verändert ist (Trennsystem) oder 2. für aus einer Kanalisation im Mischsystem abfließendes Wasser, wenn das zurückgehaltene Mischwasser mindestens gemäß § 7a Abs. 1 WHG behandelt wird, sofern die Abwasseranlagen entsprechend § 18b Abs. 1 WHG errichtet und betrieben werden und die Anforderungen des Zulassungsbescheids erfüllt sind. Der Antrag ist bis zum 31. März des auf die Einleitung folgenden Veranlagungszeitraums zu stellen. (2) Entsprechen nach siedlungswasserwirtschaftlichen Maßstäben abgegrenzte Teileinzugsgebiete eines Kanalnetzes den Anforderungen des Abs. 1, so bleibt die Einleitung von Niederschlagswasser entsprechend dem Anteil der angeschlossenen Einwohner in diesem Teileinzugsgebiet abgabefrei. (...)</p>	<p>WHG errichtet und betrieben - behörl. Anforderungen erfüllt</p>	<p>Trennsystem Mischsystem - Behandlung nach § 7a I WHG</p>	<p>erfüllt andere Vor.)</p>
<p>Sachsen-Anhalt AG AbwAG Vom 25. Juni 1992 Stand: letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. März 2013 (GVBl. LSA S. 116)</p>	<p>§ 4 Abgabe für Niederschlagswasser (zu § 7 AbwAG) Geltung bis 31.12.2013: (1) Das Einleiten von Niederschlagswasser aus einer Trennkanalisation bleibt abgabefrei, soweit es nicht durch Schmutzwasser aus Fehllanschlüssen verunreinigt ist. (2) Das Einleiten von Niederschlagswasser aus einer Mischkanalisation ist abgabefrei, soweit die Regenwasserrückhaltung und -behandlung den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht. Wird die Abwasseranlage so geändert oder errichtet, daß sie diesen Regeln entspricht, bleibt die Einleitung des Niederschlagswassers auf Antrag für einen Zeitraum von sechs Jahren vor Inbetriebnahme der geänderten oder errichteten Anlage abgabefrei: § 10 Abs. 3 Satz 2 bis 4 AbwAG findet entsprechend Anwendung. (...) Geltung ab 1.1.2014 (vgl. Art. 4 Abs.2 iVm Art.1 Nr.2 Gesetzes vom 21. März 2013 (GVBl. LSA S. 116): (1) Das Einleiten von Niederschlagswasser aus einer Trennkanalisation bleibt abgabefrei, soweit es nicht durch Schmutzwasser aus Fehllanschlüssen verunreinigt ist. (2) Das Einleiten von Niederschlagswasser aus einer Mischkanalisation ist abgabefrei, soweit die Regenwasserrückhaltung und -behandlung den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht. (2a) Das Einleiten von Niederschlagswasser aus einer Kanalisation, in der Niederschlagswasser gemeinsam mit behandeltem Schmutzwasser abgeleitet wird, ist abgabefrei, soweit die Menge und die Schädlichkeit des Schmutzwassers vor Einleitung in die Kanalisation so gering gehalten wird, wie dies bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach dem Stand der Technik möglich ist." (...)</p>	<p>Trennsystem - keine Verschmutzung durch Fehllanschlüsse</p>	<p>Mischsystem - a.a.R.d.T. (- vor Inbetriebnahme auf Antrag für 6 Jahre)</p>	

Bundesland	Gesetzestext	Voraussetzungen der Abgabefreiheit	Voraussetzungen für teilweise Abgabebefreiung
<p>Schleswig Holstein</p> <p>AbWAGAG SH vom 13. November 1990</p> <p>Stand: letzte berücksichtigte Änderung: § 13 geändert (Ges. v. 13.12.2007, GVBl. S. 499)</p>	<p>§ 8 (zu § 7 Abs. 2 AbwAG) Abgabe für Niederschlagswasser</p> <p>(1) Die Abgabepflicht für die Einleitung von Niederschlagswasser aus einer Trennkanalisation entfällt für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 1994, wenn der Einleiter bis zu diesem Zeitpunkt nachweist, daß das Niederschlagswasser nicht durch Schmutzwasser aus Fehllanschlüssen verunreinigt ist und</p> <p>die Anforderungen des die Einleitung zulassenden Bescheides eingehalten werden. Nach dem 31. Dezember 1995 tritt Abgabefreiheit für den Zeitraum ein, für den der Einleiter nachweist, daß die Kanalisation und die Behandlung des Niederschlagswassers den in Betracht kommenden Regeln der Technik (§ 18 b des Wasserhaushaltsgesetzes und § 36 b des Landeswassergesetzes) entsprechen und die Anforderungen des die Einleitung zulassenden Bescheides eingehalten werden. Der Einleiter hat die Nachweise bei begründetem Anlaß erneut zu führen.</p> <p>(2) Die Einleitung von Niederschlagswasser aus einer Mischkanalisation ohne Regenentlastungen ist abgabefrei, wenn die Anforderungen des die Einleitung zulassenden Bescheides eingehalten werden und die Abwasseranlage den in Betracht kommenden Regeln der Technik entspricht. Bei Mischkanalisationen mit Regenentlastungen ermäßigt sich die Zahl der Schadeinheiten von Niederschlagswasser um 90 v.H., wenn die in der wasserrechtlichen Zulassung gestellten Anforderungen eingehalten werden, die Abwasseranlage nach den in Betracht kommenden Regeln der Technik gebaut und betrieben wird und der Abfluß aus einer Regenspende von mindestens 15 l je Sekunde und Hektar befestigter Fläche einer Abwasserbehandlungsanlage zugeführt wird.</p> <p>(3) Wird die Abwasseranlage so errichtet oder geändert, daß sie den in Betracht kommenden Regeln</p> <p>der Technik entspricht, bleibt die Einleitung des Niederschlagswassers auf Antrag für einen Zeitraum von drei Jahren vor Inbetriebnahme der geänderten oder errichteten Anlage abgabefrei. § 10 Abs. 3 Satz 2 bis 4 des Abwasserabgabengesetzes gilt entsprechend.</p> <p>(...)</p>	<p>- RdT (§ 18 b WHG, § 36 b LandeswasserG)</p> <p>- behördliche Anforderungen eingehalten</p> <p>(- vor Inbetriebnahme auf Antrag für 3 Jahre)</p>	<p>Schadeinheiten sinkt um 90 v.H. bei:</p> <p>- Mischkanalisation mit Regenentlastung</p> <p>- behördlichen Anforderungen eingehalten</p> <p>- RdT</p> <p>- der Abfluß aus einer Regenspende von mindestens 15 l je Sekunde und Hektar befestigter</p> <p>Fläche einer Abwasserbehandlungsanlage zugeführt wird</p>
<p>Thüringen</p> <p>ThürAbwAG</p> <p>Vom 28. Mai 1993</p> <p>Stand: letzte berücksichtigte Änderung: §§ 13, 18, 19 geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 20. Dezember 2007 (GVBl. S. 267, 278)</p>	<p>§ 5 Niederschlagswasser</p> <p>(zu § 7 Abs. 2 AbwAG)</p> <p>(1) Die Einleitung von Niederschlagswasser bleibt auf Antrag abgabefrei, soweit es in einer Abwasseranlage behandelt wird, die den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht.</p> <p>(...)</p>	<p>- Antrag</p> <p>- Anlage erfüllt a.a.R.d.T.</p>	

Anhang 5: Landesrechtliche Bestimmungen zur Aufkommensverwendung und Zweckbindung lt. Haushaltsplan

Land	Zweckbindung lt. Landesgesetz	Fundstelle	Zweckbindung lt. aktuellem Haushaltsplan	Fundstelle
Baden-Württemberg	keine Regelung		<ul style="list-style-type: none"> • Dienstleistungen Dritter u. dgl. • Zuschüsse an die Landesbetriebe Gewässer für Maßnahmen gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz • Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland • Erwerb von Maschinen, Geräten u. dgl. • Zuweisungen an Gemeinden, öffentlich-rechtliche Verbände, Abwasserverbände und private Unternehmen für Maßnahmen gemäß § 13 AbwAG 	Haushaltsplan 2013/14, Einzelplan 10, S. 40, 65f.
Bayern	<p>Zweckbindung bevorzugt für:</p> <p>"1. Sanierung der Gewässer,</p> <p>2. in Gebieten, deren Struktur zur Verbesserung und Erhaltung der Lebens- und Arbeitsbedingungen nachhaltig gestärkt werden soll,</p> <p>3. für Unternehmen von regionalen oder sektoralen Gruppen, bei denen ohne Zuwendungen erheblich nachteilige wirtschaftliche Entwicklungen eintreten würden,</p> <p>4. für den Bau von Modellanlagen zur Behandlung von Abwasser,</p> <p>5. für Abwasseranlagen, an die erheblich über dem Durchschnitt liegende Anforderungen gestellt werden.“</p> <p>Deckung der Vollzugskosten des AbwAG</p>	Art. 16 I BayAbwAG	<ul style="list-style-type: none"> • Aus- und Fortbildung des Betriebspersonals für Abwasserbehandlungsanlagen und andere Anlagen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte • Zuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden zur Deckung des Verwaltungsaufwandes beim Vollzug des AbwAG und BayAbwAG • Zuschüsse an Sonstige für die Forschung und die Entwicklung von Anlagen oder Verfahren zur Verbesserung der Gewässergüte • Maßnahmen des Staates in und an Gewässern zur Beobachtung der Gewässergüte • Maßnahmen des Staates zur Verbesserung der Gewässergüte • Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Maßnahmen an Gewässern zweiter und dritter Ordnung zur Verbesserung der Gewässergüte • Zuweisungen an Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände und Sonstige für den Bau von Abwasseranlagen 	Haushaltsplan 2013/2014, Einzelplan 12, S. 222, 244f.
Berlin	Deckung der Vollzugskosten des AbwAG	§ 15 I AbwAGBln	<ul style="list-style-type: none"> • Strom für wasserwirtschaftliche Anlagen • Unterhaltung der baulichen Anlagen des Wasserstraßenbaus und der Wasserwirtschaft • Ersatz von Personal- und Sachausgaben Dritter für den Betrieb des Belüftungsschiffes „Rudolf Kloos“ • Unterhaltung des Grundwasserbeobachtungsnetzes • Dienstleistungen – insbesondere im Zusammenhang mit der Erhebung von Messdaten an Oberflächengewässern, Grundwasser und der Sickerwässer von Altablagerungen • Wasserwirtschaftliche Sofortmaßnahmen im Bereich des Tegeler Sees • Niedrigwasseraufhöhung der Spree (Lohsa II) • Zuschüsse an die Berliner Wasserbetriebe für Gewässergütemaßnahmen im Bestand der Straßenregenentwässerung 	Haushaltsplan 2012/13, Einzelplan 12, S. 345.
Brandenburg	Deckung der Vollzugskosten des AbwAG	§ 16 BbgAbwAG	<ul style="list-style-type: none"> • Hochwasserschutz • Landschaftswasserhaushalt • Bau von Anlagen zur Klärschlammabeseitigung, zur Abwassersammlung und -behandlung sowie anderen Anlagen zur Erhaltung und 	Haushaltsplan 2013/14, Einzelplan 10, S. 8f, 98.

Land	Zweckbindung lt. Landesgesetz	Fundstelle	Zweckbindung lt. aktuellem Haushaltsplan	Fundstelle
			Verbesserung der Gewässergüte	
Bremen	<p>Zweckbindung erfasst auch Aufwand für Vollzugsmaßnahmen des Bremischen Wassergesetzes und des Bremischen Bodenschutzgesetzes, soweit diese der Erhaltung oder Verbesserung der Güte von Grund- oder Oberflächengewässern nach Maßgabe der Anforderungen des WHG dienen</p> <p>Deckung der Vollzugskosten des AbwAG, des Bremischen Wassergesetzes, und des BremAbwAG soweit dieser durch den Vollzug dieses Gesetzes oder den des AbwAG bedingt ist</p>	§ 11 I BremAbwAG	<ul style="list-style-type: none"> • Personalkosten • Beurteilungsgutachten bei Grundwasserverschmutzungen • Konsumtive Ausgaben für die Durchführung des BrAbwAG §11 Abs. 1 und 2 • Wassergüteüberwachungen • Kosten bei Gewässer- und Bodenverunreinigungen • Wasseranalysen und Wasserproben • Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) • Anteilige Kosten z. Bekämpfung v. Meeresverschmutzungen im See- und Küstenbereich • Unterstützung von Gewässerschutzinitiativen • Konsumtive Zuschüsse EU-Programm EFRE - Projekt "Lebensader Weser" • Entschlammung / Renaturierung von Gewässern • Anlage von Gewässerrandstreifen und natur naher Gewässeraufbau • Förderung von Bodensanierungsvorhaben • Investive Ausgaben für die Durchführung des BrAbwAG gem. §11 Abs. 1 • Invest. Kosten zur Bekämpfung v. Meeresverschmutzungen im See- und Küstenbereich • An Niedersachsen für die Gütemessstelle Arge-Weser • Zuschüsse für Entsiegelung/ Dachbegrünung/ RWA • Zuführung an die BrAbwAG-Rücklage • Entsiegelungsmaßnahmen • Maßnahmen nach dem BrAbwAG (konsumtiv) • Durchführung des BrAbwAG gem. §11 Abs. 1 (investiv) 	Haushaltsplan 2012/13, Einzelplan 6, S. 340ff.
Hamburg	<p>Zweckbindung bevorzugt für: "1. örtlicher Schwerpunkte für die Sanierung von Gewässern und 2. sektoraler Schwerpunkte der Gewässerverschmutzung durch besonders schädliche Faktoren"</p> <p>Deckung der Vollzugskosten des AbwAG</p>	§ 13 II HmbAbwAG	<ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Betriebsausgaben für den Gewässerschutz (anteilig) • Kosten für Gewässermessstellen einschl. wissenschaftlicher Begleituntersuchungen sowie Ingenieurleistungen • Kostenerstattung an das WSA Cuxhaven zur Beseitigung von Schadstoffverschmutzungen • Zuweisung an das WSA Cuxhaven bzw. Land Schleswig-Holstein für Schadstoffbekämpfung • Zuweisung für die Sonderstellen der Küstenländer und des Bundes • Zuweisung an das WSA Cuxhaven für die Beschaffung von Schadstoffbekämpfungsgeräten und -einrichtungen • Vorübergehende Mehrbedarfe für die Zuweisungen an das WSA Cuxhaven • Verwaltungskosten 	Haushaltsplan 2013/14, S. 44, Anlage 6; Haushaltsplan 2011/12, Anlage 6.
Hessen	Deckung der Vollzugskosten des AbwAG	§ 15 HAbwAG	<ul style="list-style-type: none"> • Förderungen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit • Altlastensanierung • Förderung von Maßnahmen zur Sicherung und 	Haushaltsplan 2012/13, S. 212.

Land	Zweckbindung lt. Landesgesetz	Fundstelle	Zweckbindung lt. aktuellem Haushaltsplan	Fundstelle
Mecklenburg-Vorpommern	Deckung der Vollzugskosten des AbwAG	§ 12 AbwAG M-V	<p>Verbesserung der Grundwasservorkommen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten für die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie • Aushilfs- und Vertretungskräfte für die Besatzung des Gewässerüberwachungs- und Ölbekämpfungsschiffes ""Strelasund"" • Entgelte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Zusammenhang mit Maßnahmen nach dem Abwasserabgabengesetz • Entgelte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Meeresverschmutzungen • Entgelte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Zentralen Stelle für Abwasserabgabe/ Wasserentnahmeentgelt • Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung des Gewässerüberwachungs- und Ölbekämpfungsschiffes ""Strelasund"" • Unterhaltung der Geräte zur Ölbekämpfung im Ufer- und Hafbereich • Dienstreisen im Rahmen der Bekämpfung von Meeresverschmutzungen und der Umsetzung des Seenprogramms sowie der EGWasserrahmen- bzw. Meeresstrategie richtlinie • Ausgaben auf Grund von Werkverträgen und anderen Auftragsformen im Rahmen der Durchführung des Abwasserabgabengesetzes • Ausgaben auf Grund von Werkverträgen und anderen Auftragsformen für das Seenprogramm • Ausgaben auf Grund von Werkverträgen und anderen Auftragsformen für die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie • Schutz der Ostsee, der Küsten-, Bodden- und Binnengewässer • Maßnahmen des Landes zur Bekämpfung von Meeresverschmutzungen • Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben aus der Abwasserabgabe • Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben der Zentralen Stelle für Abwasserabgabe/ Wasserentnahmeentgelt • Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für Geräte und Fahrzeuge zur Schadstoffbekämpfung im Ufer- und Hafbereich • Schuldendiensthilfen zur Förderung von Abwasseranlagen • An das Land Niedersachsen für das Havariekommando in Cuxhaven • Anteil des Landes an den Kosten der Flussgebietsgemeinschaft (FGG) Elbe • Gemeinsame Vorsorge- und Einsatzmaßnahmen des Bundes und/oder der Küstenländer zur Bekämpfung von Meeresverschmutzungen • Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für den Verwaltungsaufwand beim Vollzug des Abwasserabgabengesetzes • Erstattung gezahlter Abwasserabgabe an die Abgabepflichtigen gem. § 10 AbwAG • Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für Proben, Messungen u.ä. zur Durchführung des 	Haushaltsplan 2012/13, S. 58, 142-156.

Land	Zweckbindung lt. Landesgesetz	Fundstelle	Zweckbindung lt. aktuellem Haushaltsplan	Fundstelle
			<p>Abwasserabgabengesetzes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erwerb von Geräten und Fahrzeugen zur Schadstoffbekämpfung im Ufer- und Hafbereich • Gemeinsame Investitionen des Bundes und/oder der Küstenländer zur Bekämpfung von Meeresverschmutzungen • Kofinanzierungsmittel für Maßnahmen des Moorschutzes aus dem ELER • Kofinanzierungsmittel für Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen (Seesanieung) aus dem ELER • Kofinanzierungsmittel für Maßnahmen zur Förderung von Kleinkläranlagen aus dem ELER • Förderung von Kleinkläranlagen außerhalb von ELER" 	
Niedersachsen	Deckung der Vollzugskosten des AbwAG und des Nds.AG AbwAG	§ 13 Nds.AG AbwAG	<ul style="list-style-type: none"> • Zuweisungen an Länder • Erstattungen an Gemeinden(GV) gemäß § 10 Abs. 3 Abwasserabgabengesetz • Zuweisungen an Gemeinden (GV) zur Abgeltung des Verwaltungsaufwands • Erstattungen an Sonstige gemäß § 10 Abs. 3 Abwasserabgabengesetz • Zuschüsse zur Aus- und Fortbildung gem. § 13 AbwAG • Zuschüsse an Sonstige • Sicherung der Halden im Bereich Oker-Harlingerode • Projekte zur Reduzierung des Flächenverbrauchs • Abführung für das Havariekommando • Abführung für FGG Weser und FGG Ems • Erstattung der Kosten für die FGG ELBE • Erstattung an das Land Nordrhein-Westfalen für den Bilgenentwässerungsverband • Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie - Bewirtschaftungsplanung • Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie - Maßnahmenprogramme Bereich Grundwasser • Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie – Maßnahmenprogramme Bereich Oberflächengewässer • Umsetzung der EG-Meeressstrategie-Rahmenrichtlinie –EG-MSRL- • Ölunfallbekämpfung • Gewässerkundlicher Landesdienst beim NLWKN • Unterhaltung landeseigener Gewässer und Anlagen 	Haushaltsplan 2012/13, Einzelplan 15, S. 132f, 150; Haushaltsplan 2011, S. 115.
Nordrhein-Westfalen	<p>Zweckbindung bevorzugt für:</p> <p>"1. örtlicher Schwerpunkte für die Sanierung von Gewässern und</p> <p>2. sektoraler Schwerpunkte der Gewässerverschmutzung durch besonders schädliche Faktoren"</p> <p>Deckung der Vollzugskosten des AbwAG</p>	§ 83 LWG	<ul style="list-style-type: none"> • Vergütungen für Löhne und Aushilfen • Sachverständige; Gerichts- und ähnliche Kosten im Zusammenhang mit Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe • Ausgaben für Veröffentlichungen und der Dokumentation • Versuche und Untersuchungen zur Entwicklung von Anlagen oder Verfahren zur Verbesserung der Gewässergüte 	Haushaltsrechnung 2010, Kapitel 10, S. 111; Haushaltsrechnung 2011, Kapitel 10, S. 109, 116f;

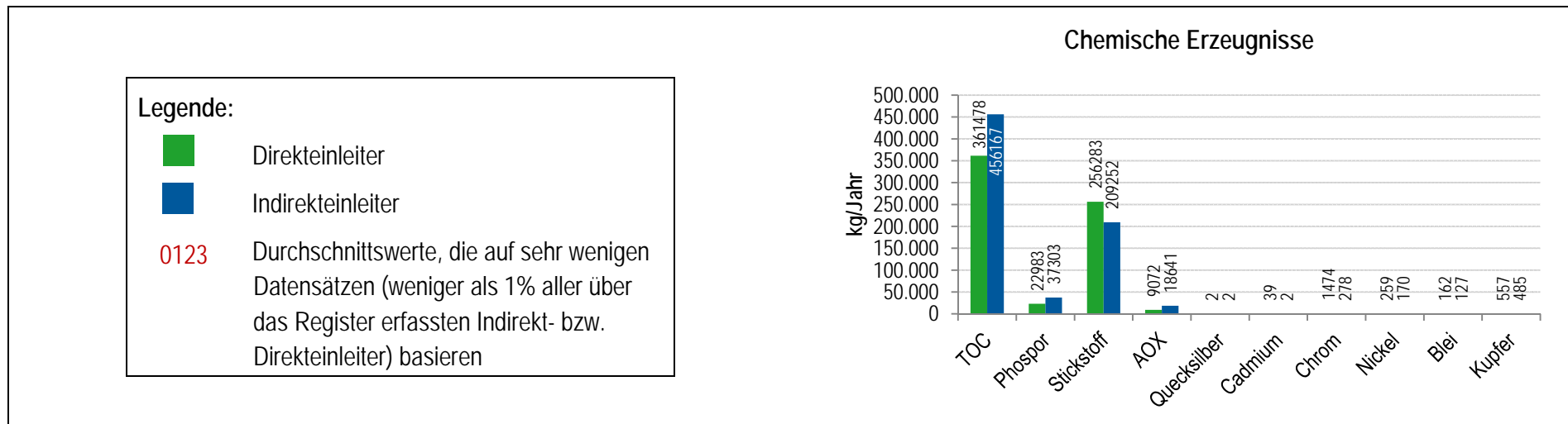
Land	Zweckbindung lt. Landesgesetz	Fundstelle	Zweckbindung lt. aktuellem Haushaltsplan	Fundstelle
			<ul style="list-style-type: none"> • Ausgaben für die Datenverarbeitung (Aufträge an Dritte) • Schulungsseminare für die Ausbildung von qualifiziertem Personal für die Zustandserfassung von Kanälen • Sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände • Schuldendiensthilfen an öffentliche Unternehmen • Schuldendiensthilfen an private Unternehmen • Erstattungen im Inland • Zuschüsse (an private Unternehmen) • Zuschüsse für laufende Zwecke an Universitäten • Zuschüsse zur Aus- und Fortbildung • Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen • Zuweisungen (an Gemeinden, Zweckverbände • Zuschüsse öffentliche/ private Unternehmen und Sonstige" 	
Rheinland-Pfalz	<p>Zweckbindung bevorzugt für:</p> <p>"1. Sanierung der Gewässer,</p> <p>2. in Gebieten, deren Struktur zur Verbesserung und Erhaltung der Lebens- und Arbeitsbedingungen nachhaltig gestärkt werden soll,</p> <p>3. für Unternehmen von regionalen oder sektoralen Gruppen, bei denen ohne Zuwendungen erheblich nachteilige wirtschaftliche Entwicklungen eintreten würden,</p> <p>4. für den Bau von Modellanlagen zur Behandlung von Abwasser"</p> <p>Deckung der Vollzugskosten des AbwAG</p>	§ 16 I LAbwAG	<ul style="list-style-type: none"> • Sachaufwand für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze • Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie • Untersuchungen zur Beobachtung der Gewässergüte • Förderung von Gewässernachbarschaften • Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten • Laborerweiterungen bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd - Regionalstellen Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz • Erwerb von Dienstfahrzeugen • Ausbau, Umbau und Erhaltung des Mess- und Laborschiffes "MS Burgund" • Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen • Darlehen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz • Zuschüsse für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz • Rückerstattung an Maßnahmeträger gemäß § 10 Abs. 3 und 4 Abwasserabgabengesetz und § 6 Abs. 6 Landesabwasserabgabengesetz • Forschung und Entwicklung von Anlagen oder Verfahren sowie Maßnahmen in und an Gewässern zur Beobachtung und Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz • Verrechnung des Verwaltungsaufwandes des Landes zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze • Verrechnung des Aufwands für den Einsatz von EDV zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze 	Haushaltsplan 2012/13, Einzelplan 14, S. 122-132.
Saarland	<p>Zweckbindung bevorzugt für:</p> <p>"1. regionale Schwerpunkte der Sanierung der Gewässer,</p> <p>2. den Bau von Modellanlagen zur Behandlung von Abwasser im Sinne des § 2 Abs. 3 AbwAG</p>	§ 140 II LWG	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungskosten • Kosten in Zusammenhang mit der Umsetzung der EGWasserrahmenrichtlinie • Aufträge an den SaarForst Landesbetrieb zur Verbesserung der Gewässergüte 	Haushaltsplan 2012, Einzelplan 09, S. 26f, 128; Haushaltsplan 2013, Einzelplan 09, S. 26f, 104.

Land	Zweckbindung lt. Landesgesetz	Fundstelle	Zweckbindung lt. aktuellem Haushaltsplan	Fundstelle
	3. Anlagen der Fremdwasserentflechtung und zur Behandlung von Niederschlagswasser, 4. Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte durch Veränderungen der Gewässerstrukturen und naturnahe Entwicklung von Gewässern (Gewässerrenaturierung)" Deckung der Vollzugskosten des AbwAG		<ul style="list-style-type: none"> • Zuschüsse für Entwicklungs-, Erprobungs- und Forschungsvorhaben an Gemeinden und Gemeindeverbände • Erstattungen des Landes an den SaarForst Landesbetrieb für die Durchführung von Auftragsangelegenheiten (hoheitliche Aufgaben). • Zuschüsse für Entwicklungs-, Erprobungs- und Forschungsvorhaben • Zuschüsse und Beiträge für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen • Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände • Zuschüsse für Investitionen an Sonstige 	
Sachsen	Grundsatz Deckung der Vollzugskosten des AbwAG und des SächsAbwAG	§ 6 SächsAbwAG	<ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte (gem. § 13 Abs. 1 AbwAG) • Maßnahmen gem. § 23 Abs. 2 SächsWG, insbesondere zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte und des gewässerökologischen Zustandes 	Haushaltsplan 2011/12, Einzelplan 09, S. 87; Haushaltsplan 2013/14, Einzelplan 09, S. 101, 153-162.
Sachsen-Anhalt	Deckung der Vollzugskosten des AbwAG	§ 13 AG AbwAG-SA	<ul style="list-style-type: none"> • Vollzugskosten • Aus- und Fortbildung • Dienstleistungen Außenstehender • Nicht aufteilbare sächsliche Verwaltungsausgaben • Schuldendiensthilfen an Sonstige im Inland • Erstattungen • Zuschüsse zur Aus- und Fortbildung gem. §13 AbwAG • Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen • Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden, Verbände • Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen und Sonstige 	Haushaltsplan 2012/13, Einzelplan 15, S. 28f, 56-58.
Schleswig-Holstein	Deckung der Vollzugskosten des AbwAG	§ 12 AbwAGAG SH	<ul style="list-style-type: none"> • Vollzugskosten • Maßnahmen zur Gewässerentwicklung, Wiedervernässung von Niedermooren und zur Verminderung von Nährstoffeinträgen • Bekämpfung von Meeresverschmutzungen • Bekämpfung von wassergefährdenden Stoffen auf und in Küstengewässern und Gewässern erster Ordnung • Grundlagen zur Verbesserung der Güte der Binnengewässer 	Haushaltsrechnung 2011, S. 9; Haushaltsplan 2013, Einzelplan 13, S. 57, 64-76.
Thüringen	Zweckbindung bevorzugt für: "1. Schwerpunkte der Gewässersanierung, 2. regionale oder sektorale Gruppen von gewerblichen Unternehmen, bei denen ohne Zuwendungen für Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte erheblich nachteilige wirtschaftliche Entwicklungen eintreten würden, 3. den Bau von Pilotanlagen zur Behandlung von Abwasser, 4. den Bau von Abwasseranlagen,	§ 12 I ThürAbwAG	<ul style="list-style-type: none"> • Vollzugskosten • Aus- und Fortbildung des Betriebspersonals für Abwasseranlagen und anderer Anlagen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte • Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen • Vermischter Sachaufwand • Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände • Verwaltungskostenerstattungen • Zuschüsse an sonstige Bereiche • Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche und private Unternehmen 	Haushaltsplan 2013/13, Einzelplan 09, S. 122f, 141-147.

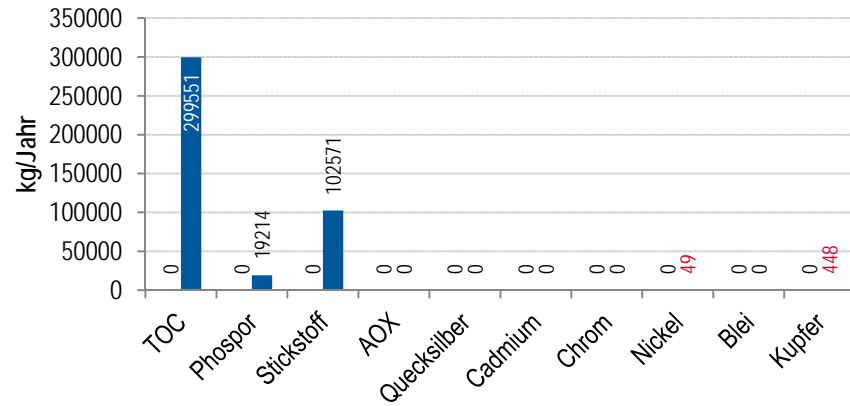
Land	Zweckbindung lt. Landesgesetz	Fundstelle	Zweckbindung lt. aktuellem Haushaltsplan	Fundstelle
	<p>5. den Bau von Anlagen zur Klärschlammabeseitigung,</p> <p>6. die Qualifizierung des Betriebspersonals von Abwasserbehandlungsanlagen. Rückflüsse aus Zuwendungen, die aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gewährt wurden, gelten als Einnahme aus der Abwasserabgabe."</p> <p>Deckung der Vollzugskosten des AbwAG</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Zuschüsse für laufende Zwecke zur Verbesserung der Gewässergüte • Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände • Zuschüsse für Investitionen an öffentliche und private Unternehmen • Zuschüsse an Private • Abführungen an andere Kapitel des Landeshaushaltes 	

Anhang 6: Durchschnittliche Jahresschadstofffracht (in kg) bei Direkt- und Indirekteinleitern aufgeschlüsselt nach Branchen

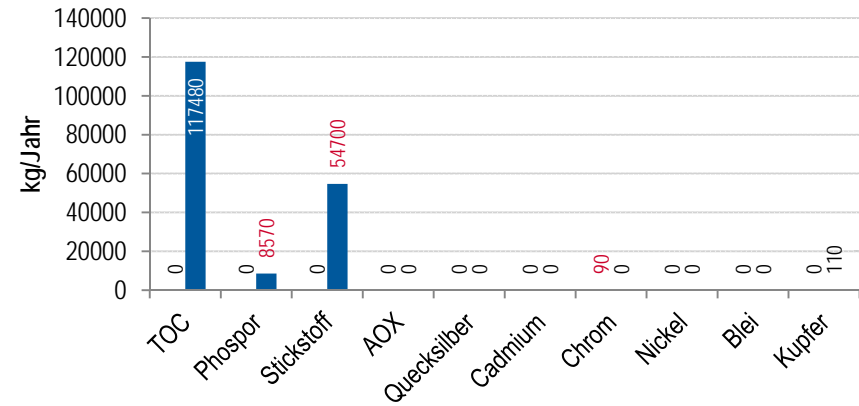
(Quelle: Eigene Darstellung nach UBA 2013)



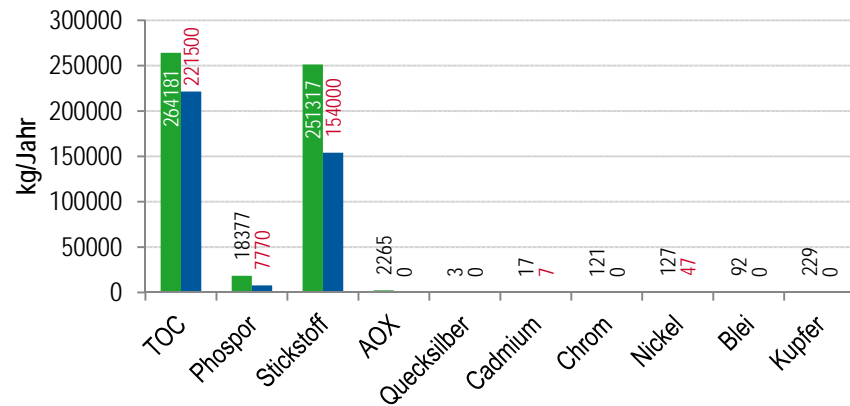
Nahrungs- u. Futtermittel, Getränke, Tabakerzeugnisse



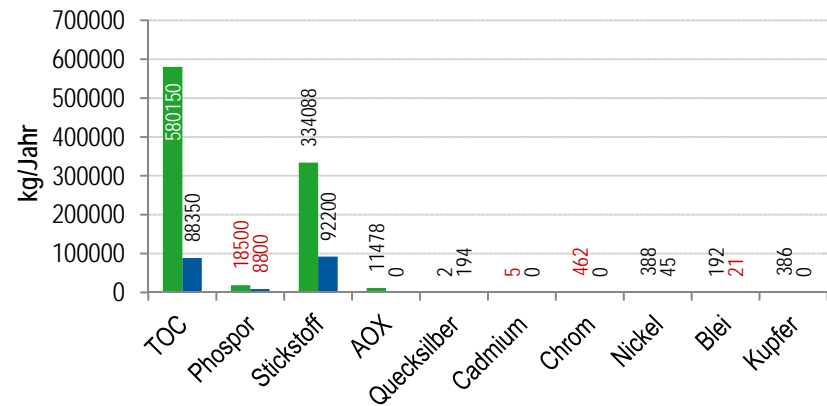
Textilien, Bekleidung, Leder u. Lederwaren



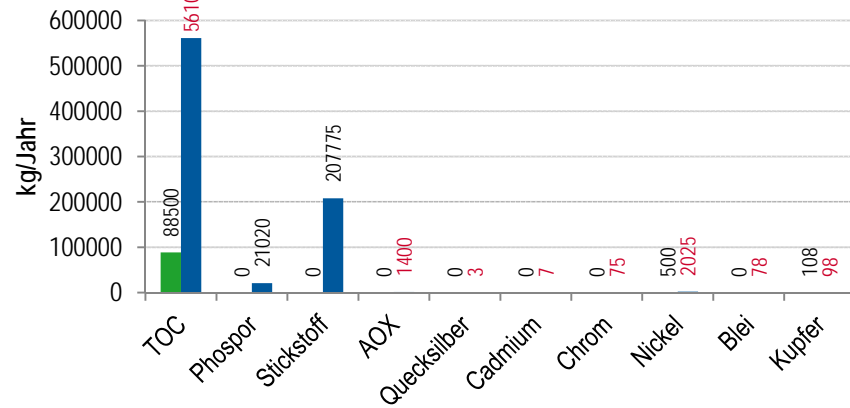
Wasser, Dienstleistungen der Wasser-versorgung



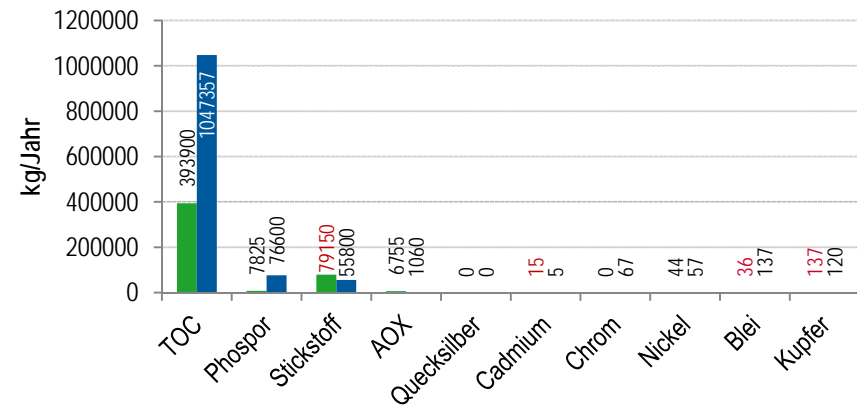
Energie, Dienstleistungen der Energieversorgung



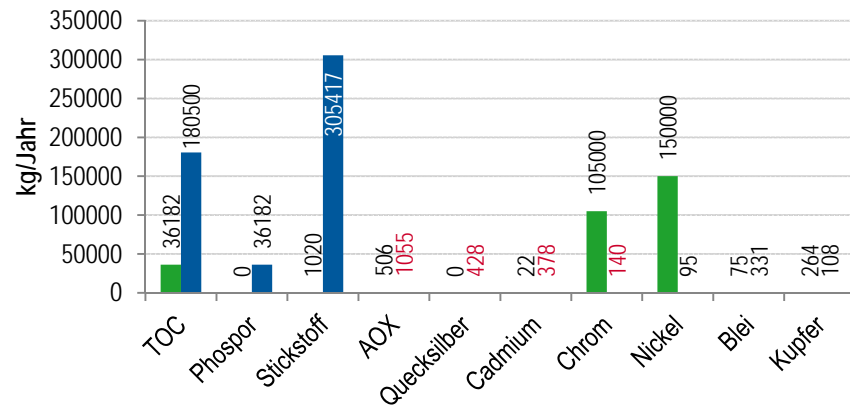
Kokerei + Mineralölverarbeitung



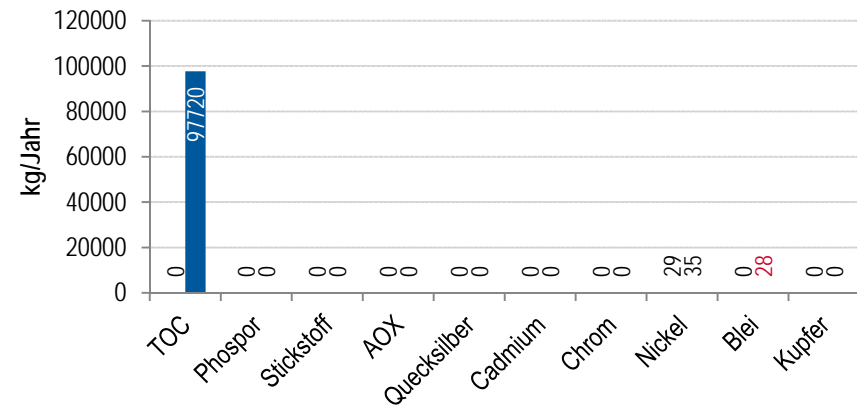
Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus

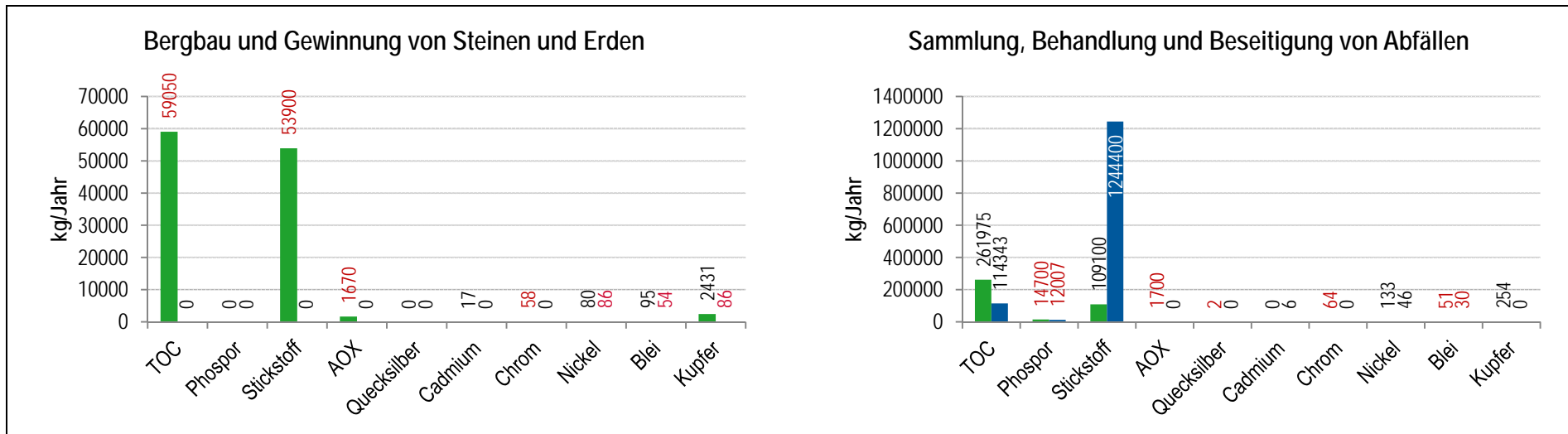


Metallerzeugung und -bearbeitung



Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen





Anmerkung: Bei der Zusammenstellung der Branchen nicht berücksichtigt, aber im Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister erfasst wurden die folgenden Produktionsbereiche, da nicht ausreichend viele Datensätze (i.d.R. nicht mehr als einer) für einen Vergleich zur Verfügung stehen: Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen a. n. g., Erbringung von sonstigen Dienstleistungen a. n. g., Erbringung von landwirtschaftlichen Dienstleistungen für die Tierhaltung,, Herstellung von Glasfasern und Waren daraus, Herstellung von sonstigen Kunststoffwaren, Herstellung von Batterien und Akkumulatoren, Herstellung von Furnier-, Sperrholz-, Holzfaser- und Holzspanplatten, Einzelhandel mit Fleisch und Fleischwaren , Herstellung von Hohlglas, Abfüllen und Verpacken, Drucken a. n. g.

Anhang 7: Zuordnung für eine Indirekteinleiterabgabe in Frage kommenden Produktionsbereiche nach CPA 2008 zu branchenspezifischen Anhängen der AbwV

(Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Eurostat (o.J.); Statistisches Bundesamt (2012); Statistisches Bundesamt (2008))

Produktionsbereich ⁹⁰⁸	Bezeichnung der Gütergruppen und -klassen (nach CPA 2008)	Zuordenbare Anhänge der AbwV	Anwendungsbereich ⁹⁰⁹ / Güterbezeichnung (nach AbwV inkl. Anhänge)
Chemische Erzeugnisse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chemische Grundstoffe, Düngemittel und Stickstoffverbindungen, Kunststoffe in Primärform und synthetischer Kautschuk in Primärform; ▪ Schädlingsbekämpfung- und Pflanzenschutzmittel, Desinfektionsmittel; ▪ Anstrichmittel, Druckfarben und Kitte; ▪ Sonstige chemische Erzeugnisse, z. B. Pyrotechnische Erzeugnisse, Klebstoffe, Etherische Öle; ▪ Chemiefasern; ▪ Veredlung von Erzeugnissen dieser Güterabteilung 	22, 36, 37, 42, 43 (ggf. 48 ⁹¹⁰)	<ul style="list-style-type: none"> • chemische, biochemische oder physikalische Verfahren einschließlich der zugehörigen Vor-, Zwischen- und Nachbehandlung (Ausgenommen: Sodaherstellung, Kalidüngemitteln) • Olefinkohlenwasserstoffe mit 2 bis 4 Kohlenstoffatomen, Benzol, Toluol und Xylole aus Mineralölprodukten durch Steamcracking; Erzeugung reiner Kohlenwasserstoffe oder bestimmter Mischungen von Kohlenwasserstoffen aus Mineralölprodukten mittels physikalischer Trennmethode; Umwandlung von Kohlenwasserstoffen in andere Kohlenwasserstoffe durch die chemischen Verfahren der Hydrierung, Dehydrierung, Alkylierung, Dealkylierung, Hydrodealkylierung, Isomerisierung oder Disproportionierung.; Inkl. mit Kohlenwasserstoffen in Kontakt kommendes Niederschlagswasser (Ausgenommen: Erzeugung reiner Paraffine aus Paraffingatschen, Erdölverarbeitung) • Blei- und Zinkpigmente, Cadmiumpigmente, Lithopone, Zinksulfidpigmente und gefälltes Bariumsulfat, Silikatische Füllstoffe, Eisenoxidpigmente, Chromoxidpigmente, Mischphasenpigmente, Pigment- und Farbkörpermischungen und Fritten. (Ausgenommen: hochdisperse Oxiden, Tonträgerpigmenten) • Alkalichloridelektrolysen (Ausgenommen: Schmelzflusselektrolysen von Natriumchlorid, Alkalichloridelektrolysen zur Herstellung von Alkoholaten) • Viskosefilamentgarn, Kunstdarm und Schwammtuch auf Viskosebasis, Zellglas, Celluloseacetatfaser.
Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Handelsleistungen ▪ Verkehrs- u. Lagerleistungen ▪ Gastgewerbe ▪ Informations- u. Kommunikationsdienstleistungen 	52, 55, 57 (ggf. 48)	<ul style="list-style-type: none"> • Chemischreinigung von Textilien, Teppichen, Waren aus Pelzen und Leder unter Verwendung von Lösemitteln mit Halogenkohlenwasserstoffen gemäß 2. Durchführungsverordnung des BImSchG • Waschen von verunreinigten Textilien, Teppichen, Matten und Vliesen in Betrieben und öffentlichen Einrichtungen (Ausgenommen: Wollwäschereien, Textilreinigung in nichtwässrigen Flotten, Textilherstellung und -veredlung,

⁹⁰⁸ Die Gliederung nach Produktions- oder Wirtschaftsbereichen folgt nach Angaben des Statistischen Bundesamts der Klassifikation der Wirtschaftszweige WZ 2003 bzw. der europäischen NACE Rev.1, auf UN-Ebene der ISIC Rev. 3

⁹⁰⁹ Abwasser aus indirekten Kühlsystemen und aus der Betriebswasseraufbereitung sind vom Anwendungsbereich i.d.R. ausgenommen. Für die einzelnen Anhänge können darüber hinaus weitere Einschränkungen/Spezifikationen gelten, auf deren ausführliche Darstellung zugunsten der Übersichtlichkeit jedoch verzichtet wurde.

⁹¹⁰ Umsetzung der Richtlinien des Rates 76/464/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG, 86/280/EWG, 87/217/EWG, 88/347/EWG, 90/415/EWG, 92/112/EWG; Verpflichtungen der Vertragsstaaten aufgrund der Ergänzung des Anhangs IV vom 10. Juli 1990 des Übereinkommens zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigungen. Gilt für Abwasser, dessen Schadstofffracht im Wesentlichen aus der Verwendung von Stoffen stammt, die in diesem Anhang aufgeführt sind. Als Verwendung gilt jedes industrielle Verfahren, bei dem die in diesem Anhang genannten Stoffe oder Verbindungen hergestellt oder benutzt werden, oder jedes andere industrielle Verfahren, bei dem diese Stoffe auftreten. (Ausgenommen: Soweit Anwendung des Anhangs ausdrücklich ausgeschlossen ist ein anderer Anhang anzuwenden ist und die dort gestellten Anforderungen gleich streng oder strenger als diejenigen dieses Anhangs sind)

Produktionsbereich ⁹⁰⁸	Bezeichnung der Gütergruppen und -klassen (nach CPA 2008)	Zuordenbare Anhänge der AbwV	Anwendungsbereich ⁹⁰⁹ / Güterbezeichnung (nach AbwV inkl. Anhänge)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen ▪ Grundstücksdienstleistungen u. Wohnungswesen ▪ Freiberufliche, wissenschaftliche u. technische Dienstleistungen ▪ Sonst. wirtschaftliche Dienstleistungen ▪ Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung ▪ Erziehungs- und Unterrichtsdienstleistungen ▪ Dienstleistungen des Gesundheits- u. Sozialwesens ▪ Sonst. Dienstleistungen 		<p><i>Aufbereitung und Verarbeitung von textilen Fasern und Naturhaar, Waschen von Filtertextilien und -vliesen, Wäsche von Haushaltstextilien in Münz-Waschsalons mit Selbstbedienungs-Waschautomaten, Wäsche von Haushaltstextilien, Gaststätten- und Hoteltexilien oder anderen vergleichbaren Textilien, wenn keine chlororganischen oder Chlor abspaltenden Wasch- und Waschlösungsmittel oder Elementarchlor eingesetzt werden)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Waschen und der Karbonisierung von Rohwolle, Filzfreiausrüstung von Kammzug
<p>Nahrungs- u. Futtermittel, Getränke, Tabakerzeugnisse</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fleisch und Fleischerzeugnisse • Fischerzeugnisse u.a. Meeresfrüchte • Obst und Gemüseerzeugnisse • Pflanzliche und tierische Öle und Fette • Milch und Milcherzeugnisse • Mahl- und Schälmlöhnerzeugnisse • Stärke und Stärkeerzeugnisse • Back- und Teigwaren • Sonstige Nahrungsmittel z. B. Zucker • Futtermittel • Getränke • Veredlung von Getränkeerzeugnissen • Zigarren, Stumpen, Zigariillos und Zigaretten, aus Tabak oder Tabakersatzstoffen • Anderer verarbeiteter Tabak und andere verarbeitete Tabakersatzstoffe; „homogenisierter“ oder „rekonstituierter“ Tabak; Tabakauszüge und –soßen • Veredlung von Tabakerzeugnissen 	<p>3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 18, 20, 21 (ggf. 48)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Milch und Milchprodukten ▪ Ölsaataufbereitung ▪ Speisefett- und Speiseölraffination ▪ Obst- und Gemüseprodukten, Fertiggerichten auf überwiegender Basis von Obst und Gemüse stammt. <i>(Ausgenommen: Babynahrung, Tees und Heilkräutererzeugnissen)</i> ▪ Erfrischungsgetränken, Tafelwasser, Natürliches Mineralwasser, Quellwasser Heilwasser sowie der Abfüllung von Getränken aller Art ▪ Fischverarbeitung, Verarbeitung von Schalen- und Krustentieren, ▪ Verarbeitung von Kartoffeln für die menschliche Ernährung <i>(Ausgenommen: Kartoffelverarbeitung in Brennereien, Stärkefabriken, Betrieben zur Trocknung pflanzlicher Produkte für die Futtermittelherstellung und Betrieben zur Herstellung von Obst- und Gemüseprodukten.)</i> ▪ Schlachtung, Be- und Verarbeitung von Fleisch einschließlich der Darmbearbeitung, Herstellung von Fertiggerichten auf überwiegender Basis von Fleisch stammt. ▪ Brauen von Bier inkl. aus integrierten Mälzerei, soweit sie nur den Bedarf der jeweiligen Brauerei abdeckt. ▪ Alkohol aus gesetzlich zugelassenem Brenngut von alkoholischen Getränken. <i>(Ausgenommen: Abfindungsbrennereien im Sinne von § 57 des Branntweinmonopolgesetzes, Bereitung bzw. Brauen von Wein, Obstwein, Bier, der Alkoholherstellung aus Melasse)</i> ▪ direkte und indirekte Trocknung pflanzlicher Produkte für die Futtermittelherstellung. <i>(Ausgenommen: Trocknung pflanzlicher Produkte für die Futtermittelherstellung als Nebenproduktion)</i> ▪ Zucker, Sirupen aus Zuckerrüben/Zuckerrohr. ▪ zum menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukten ▪ Malz aus Getreide <i>(Ausgenommen: in Brauerei integrierte Mälzerei, soweit sie nur den Bedarf der jeweiligen Brauerei abdeckt)</i>
<p>Textilien, Bekleidung, Leder und Lederwaren</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Textile Spinnstoffe und Garne ▪ Gewebe ▪ Textilveredlung ▪ Andere Textilerzeugnisse (ohne Maschwaren) ▪ Bekleidung (ohne Pelzbekleidung) ▪ Pelzwaren ▪ Bekleidung aus gewirkten oder gestricktem Stoff ▪ Veredlung derartiger Erzeugnisse (ohne Bekleidung aus textilen Stoffen) ▪ Leder und Lederwaren ▪ Schuhe 	<p>25, 38 (ggf. 48)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lederherstellung, Pelzveredlung, Lederfaserstoffherstellung, Häute- und Fellkonservierung ▪ Spinnstoffe, Garne, Textilveredlung <i>(Ausgenommen: Wäsche von Rohwolle, Foto- und Galvanikbereich, Chemischreinigung von Textilien unter Verwendung von Lösemitteln mit Halogenkohlenwasserstoffen)</i>

Produktionsbereich ⁹⁰⁸	Bezeichnung der Gütergruppen und -klassen (nach CPA 2008)	Zuordenbare Anhänge der AbwV	Anwendungsbereich ⁹⁰⁹ / Güterbezeichnung (nach AbwV inkl. Anhänge)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veredelung von Leder und Lederwaren 		
Wasser, Dienstleistungen der Wasserversorgung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wasser ▪ Dienstleistungen der Wasserversorgung sowie des Wasserhandels durch Rohrleitungen 	31 (ggf. 48)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufbereitung von Trinkwasser-, Schwimm- und Badebeckenwasser (Füll- und Kreislaufwasser) sowie Betriebswasser, Kühlsysteme von Kraftwerken und Kühlsysteme zur indirekten Kühlung von industriellen und gewerblichen Prozessen, sonstige Anfallstellen bei der Dampferzeugung ▪ <i>(Ausgenommen: Wäsche von Rauchgasen aus Feuerungsanlagen, aus der Wäsche von Rauch- oder Abgasen aus der Verbrennung und Mitverbrennung von Abfällen und aus dem Kontrollbereich von Kernkraftwerken; Abwasser, das bei der Entleerung von Schwimm- und Badebecken anfällt)</i>
Bauarbeiten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gebäude und Hochbauarbeiten ▪ (Bauarbeiten an) Straßen und Bahnverkehrsstrecken ▪ Tiefbau-Rohr- und Kabelnetzleitungen ▪ Kläranlagen ▪ Sonstige Tiefbauten und Tiefbauarbeiten z. B. Anlagen für Bergbau oder chemische Produktionsanlagen ▪ Abbrucharbeiten und vorbereitende Baustellenarbeiten ▪ Bauinstallationsarbeiten ▪ Ausbauarbeiten ▪ Sonstige spezialisierte Bauarbeiten 	Keine Anforderungen	
Energie, Dienstleistungen der Energieversorgung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elektrischer Strom ▪ Dienstleistungen der Elektrizitätsversorgung ▪ Industriell erzeugte Gase ▪ Dienstleistungen der Gasversorgung ▪ Dienstleistungen der Wärme- und Kälteversorgung 	Keine Anforderungen	
Erzeugnisse der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einjährige Pflanzen ▪ Mehrjährige Pflanzen ▪ Baumschulerzeugnisse, Pflanzen zu Vermehrungszwecken ▪ Lebende Tiere und Erzeugnisse tierischen Ursprungs ▪ Landwirtschaftliche Dienstleistungen ▪ Jagd ▪ Waldbestand sowie Erzeugnisse und Dienstleistungen von Forstbaumschulen ▪ Rohholz ▪ Wildwachsende Produkte (ohne Holz) ▪ Dienstleistungen für Forstwirtschaft und Holzgewinnung ▪ Fische und Fischereierzeugnisse; ▪ Aquakulturerzeugnisse ▪ Dienstleistungen für die Fischerei 	Keine Anforderungen über Anhang 1 hinaus; Wird dem häuslichen Abwasser gleich gestellt.	