ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hansmeyer, Karl-Heinrich; Gawel, Erik

Article — Digitized Version

Schleichende Erosion der Abwasserabgabe?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hansmeyer, Karl-Heinrich; Gawel, Erik (1993) : Schleichende Erosion der Abwasserabgabe?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 6, pp. 325-332

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/137018

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Karl-Heinrich Hansmeyer, Erik Gawel

Schleichende Erosion der Abwasserabgabe ?

Das Abwasserabgabengesetz von 1976 bildet in der Bundesrepublik Deutschland die rechtliche Grundlage für die bis heute einzige „echte" Umweltlenkungsabgabe auf Bundesebene. Nach bislang drei Novellierungen steht nun eine weitere Änderung des Gesetzes an. Professor Karl-Heinrich Hansmeyer und Erik Gawel weisen auf in der Öffentlichkeit wenig diskutierte weitreichende Änderungen hin, die den ökonomischen Lenkungscharakter der Abgabe in Frage stellen.

Dem Bundestag liegt gegenwärtig auf Initiative des Bundesrates ein von der Bundesregierung erheblich erweiterter Gesetzentwurf zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes vor[1]. Damit wird kaum zwei Jahre nach Inkrafttreten der dritten Novelle am 1.1.1991[2] eine erneute Reformphase eingeleitet, noch bevor alle im Zuge der letzten Novellierungsrunde geänderten Regelungen in vollem Umfange vollzogen oder wirksam geworden wären. Da sich die Beratungen bislang weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit und vor allem auch unter Aussparung wirtschaftswissenschaftlicher Beteiligung vollzogen haben, stellt sich verstärkt die Frage nach den ökonomischen Implikationen der zur Zeit diskutierten Änderungsvorschläge.

Das 1976 verabschiedete und 1981 in Kraft getretene Gesetz über die Erhebung einer Abwasserabgabe ist von ökonomischer Seite stets mit größter Aufmerksamkeit bedacht worden. Dies dokumentiert nicht zuletzt eine kaum mehr überschaubare Anzahl von Veröffentlichungen, die sich vor dem Hintergrund des allokationstheoretischen Anspruchs ökonomischer Lenkung, der mit der Abwasserabgabe stets verbunden war, mit den allokativen Wirkungen des Gesetzes befassen[3]. Die Abwasserabgabe gilt in diesem Zusammenhang allgemein als die erste und bisher einzige „echte" Umweltlenkungsabgabe auf Bundesebene[4]. Stellung und Gestaltungsanspruch der Abwasserabgabe kommt aus diesem Grunde nach wie vor erhebliche Symbolkraft für eine verursacherorientierte Umweltpolitik zu. Damit verbindet sich nicht zuletzt die weitverbreitete Vorstellung, mit der bundesdeutschen Abwasserabgabe sei ein zwar unvollkommenes, aber doch in vielen Punkten wirksames Lenkungsinstrument geschaffen worden[5].

Mittlerweile erhebt sich allerdings die Frage, inwieweit die in immer rascherer Folge vorgenommenen Novellierungen den ökonomischen Charakter der Abgabe verändern. Die kritische Begleitung durch die Wirtschaftswissenschaft hat dabei von Beginn an erhebliche Konstruktionsmängel der Abwasserabgabe hervorgehoben[6]. Zu den Wirkungen der neueren Novellierungen hat die Wirtschaftswissenschaft jedoch überwiegend geschwiegen.

Das Abwasserabgabengesetz (AbwAG) hat im Laufe seiner bisherigen Entwicklung bereits zahlreiche Änderungen erfahren[7]. So wurde das Gesetz nach Verabschiedung 1976 und erster Veranlagung 1981 im Jahre 1984

Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer, 63, ist Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft sowie des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, Erik Gawel, 29, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln.

[1] Siehe Gesetzentwurf des Bundesrates sowie die Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 12/4272 sowie die Pressemitteilung des BMU vom 3.2.1993.

[2] Zu den Änderungen der dritten Novelle im einzelnen siehe E. Treunert: Die Abwasserabgabe – 3. Novelle Abwasserabgabengesetz, in: Zeitschrift für Umweltchemie und Ökotoxikologie, 2. Jg. (1990), S. 144-146; G. Lübbe-Wolff: Die dritte Novelle zum Abwasserabgabengesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 10. Jg. (1991), S. 445-448; sowie R. Frey: Die 3. Novelle zum Abwasserabgabengesetz, in: Korrespondenz Abwasser, 38. Jg. (1991), S. 634-638.

[3] Siehe hierzu K.-H. Hansmeyer: Die Abwasserabgabe als Versuch einer Anwendung des Verursacherprinzips, in: O. Issing (Hrsg.): Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 91, Berlin 1976, S. 65-97; ders.: Fallstudie: Finanzpolitik im Dienste des Gewässerschutzes, in: K. Schmidt (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 176/II, Berlin 1989, S. 47-76; D. Ewringmann, H. Irmer, G. Rincke: Raumordnerische und gewässergütepolitische Aspekte zur Abwasserabgabe, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/1976, S. 373-381; M. Meyer-Renschhausen: Ökonomische Effizienz und politische Akzeptanz der Abwasserabgabe, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 13. Jg. (1990), S. 43-66; Chr. Maas: Einfluß des Abwasserabgabengesetzes auf Emissionen und Innovationen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 10. Jg. (1987), S. 65-85; M. Böhm: Die Wirksamkeit von Umweltlenkungsabgaben. Am Beispiel des Abwasserabgabengesetzes, Düsseldorf 1989; M. Jass: Erfolgskontrolle des Abwasserabgabengesetzes. Ein Konzept zur Erfassung der Gesetzeswirkungen verbunden mit einer empirischen Untersuchung in der Papierindustrie, Frankfurt/M. u.a. 1990.

erstmals geändert (1. Novelle); eingefügt wurde lediglich ein § 12a (Rechtsbehelfe gegen die Heranziehung). Bereits 1986 erfuhr die Abwasserabgabe jedoch eine erneute Änderung, die wesentliche Teile des Gesetzes berührte (2. Novelle).

Während die erstmals eingeführten Verrechnungsmöglichkeiten im § 10 Abs. 4 AbwAG bereits 1987 in Kraft traten, wurden wesentliche Bestimmungen erst 1989 wirksam, insbesondere die Bemessung der Schadeinheiten nach dem wasserrechtlichen Überwachungswert, die Ermäßigung der Restverschmutzungsabgabe auf bis zu 0% (bei gefährlichen Stoffen 20%), sowie die Einbeziehung neuer Schadstoffe (Schwermetalle, AOX). Die Änderungen beabsichtigten eine noch stärkere Anbindung der Abgabe an wasserrechtliche Bestimmungen; die ursprüngliche, wenngleich begrenzte Lenkungsfunktion wurde verstärkt auf subsidiäre Vollzugshilfeaufgaben für das Wasserhaushaltsgesetz zurückgenommen. Nach ökonomischer Einschätzung erfolgte bereits zu diesem Zeitpunkt ein systematischer Ausstieg aus der Anreiz- und Lenkungsfunktion[9].

Im Jahre 1990 wurde eine weitere Änderung beschlossen (3. Novelle), die im wesentlichen die Erweiterung der Abgabepflicht für die Parameter Phosphor und Stickstoff, die sukzessive Erhöhung der Abgabesätze bis 1999, ferner eine Dynamisierung der Restverschmutzungsabgabe durch stufenweise Anhebung der effektiven Abgabesätze sowie eine beträchtliche Erweiterung der Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 Abs. 3 und 4 AbwAG umfaßte. Die dritte Novelle zeigte gewisse Anzeichen zu einer Revitalisierung der Anreizintensität der Abgabe, die jedoch nunmehr wieder zur Disposition steht.

[4] So z.B. K. Berendes, K.-P. Winters: Das neue Abwasserabgabengesetz, München 1981, S. 8. Ähnlich auch W. Benkert, J. Bunde, B. Hansjürgens: Umweltpolitik mit Öko-Steuern?, 2. Aufl., Marburg 1991, S. 177.

[5] So auch die Rezeption außerhalb der Bundesrepublik, siehe etwa den Beitrag von G. M. Brown, R. W. Johnson: Pollution Control by Effluent Charges: It works in the FRG, why not in the USA?, in: Natural Resources Journal, 4. Jg. (1984), S. 929 ff.

[6] Siehe hierzu beispielhaft die zahlreichen Untersuchungen des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts: V. Hoffmann, D. Ewringmann: Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes auf Investitionsplanung und -abwicklung in Unternehmen, Gemeinden und Abwasserverbänden, Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts, Köln 1977; K.-H. Hansmeyer: Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes auf Gemeinden und Unternehmen, in: Korrespondenz Abwasser, 27. Jg. (1980), S. 376-380; D. Ewringmann, K.-H. Hansmeyer, V. Hoffmann, K. Kibat: Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes auf industrielle Indirekteinleiter, Berichte des Umweltbundesamtes 2/81, Berlin 1981; D. Ewringmann, K. Kibat, F. Schafhausen: Die Abwasserabgabe als Investitionsanreiz. Auswirkungen des § 7a WHG und des Abwasserabgabengesetzes auf Investitionsplanung und -abwicklung industrieller und kommunaler Direkteinleiter, Berlin 1980; K.-D. Kibat: Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes auf die kommunalen Haushalte, Sonderveröffentlichungen des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, Nr. 9, Köln 1984; ders.: Verursacherbezogene Entwässerungsgebühren und Abwasserabgabe, in: Korrespondenz Abwasser, 31. Jg. (1984), S. 708-713.

Inhalt der vierten Novelle

Die nunmehr anstehende vierte Novellierung sieht nach der Erweiterung des Änderungskataloges durch die Bundesregierung eine Fülle an geänderten Bestimmungen vor[9], denen im Verlauf der Diskussion angesichts der ebenfalls durch die Bundesregierung angemahnten „umfassenden Anpassung"[10] des Gesetzes von interessierter Seite gewiß noch weitere Änderungswünsche folgen dürften[11]:

☐ Abgabesätze: Die für 1995 vorgesehene Anhebung des Abgabesatzes von 60 DM auf 70 DM wird statt 1995 erst 1997 wirksam; die vorgesehenen Anhebungen auf 80 DM im Jahre 1997 sowie auf 90 DM im Jahr 1999 werden ersatzlos gestrichen. Die normtechnisch komplizierte „Dynamisierung" des Abgabesatzes für die sogenannte Restverschmutzung bei Einhaltung der Mindestanforderungen wird vereinfacht und entschärft: Eine generelle Ermäßigung des Abgabesatzes auf 25% (auf 50% ab 1999) tritt an die Stelle stufenweise verschärfter Sätze bis zu 80% des geltenden Satzes nach vier Jahren unveränderter Grenzwerte. Die Bemessungsgrundlage und die Ermäßigungsvoraussetzungen werden ebenfalls weniger strikt gehandhabt: Waren bislang Verminderungen um 20% der zulässigen Einleitungskonzentration im Gesamtstrom des betreffenden Parameters erforderlich, so soll künftig bereits bei teilstrombezogenen Frachtminderungen um 20% und einer beliebigen Gesamtfrachtminderung ein Abschlag gewährt werden.

☐ Die Verrechnungsmöglichkeiten werden erheblich ausgebaut. Zukünftig sollen nicht mehr nur Aufwendungen für emissionsmindernde (Kläranlagen-) Investitionen mit der drei Jahre vor Inbetriebnahme der Anlage geschuldeten Abwasserabgabe verrechnet werden können, sondern auch Aufwendungen für Bau und Sanierung von Kanalisationen[12]. Dies war der Ausgangspunkt der jetzt anstehenden Novellierung, die die Bundesregierung, al-

[7] Siehe hierzu im Überblick P. Henseler: Die Entwicklung des Abwasserabgabenrechts von 1986 bis 1990, in: Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, 2. Jg. (1991), S. 78-86.

[8] So etwa K.-H. Hansmeyer: Fallstudie, a.a.O., S. 55 ff.; W. Benkert, J. Bunde, B. Hansjürgens: Umweltpolitik, a.a.O., S. 181 ff.

[9] Eine ausführliche Bewertung des Novellierungsvorhabens findet sich in D. Ewringmann, E. Gawel, K.-H. Hansmeyer: Die Abwasserabgabe vor der vierten Novelle: Abschied vom gewässergütepolitischen Lenkungs- und Anreizinstrument, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge 93-3, Köln 1993. Siehe hierzu auch D. Ewringmann: Das Ende der Abwasserabgabe?, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Heft 2/93.

[10] So die Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrates, Bundestags-Drucksache 12/4272, S. 6.

[11] So liegen bereits Änderungsanmeldungen des Landes Nordrhein-Westfalen vor, die zum Teil auch vor dem ATV-Fachausschuß „Abwasserabgabe" diskutiert werden.

lerdings mit einer Befristung bis zum Jahre 2005, von der Bundesratsinitiative übernommen hat.

□ Kompensationsklausel und Sonderregelungen für die neuen Bundesländer: Um den dringlichen Sanierungsbedarf in den neuen Bundesländern zu bewältigen, sind im Rahmen der vierten Novelle insbesondere eine Kompensationsregelung sowie abweichende Bestimmungen über die Höhe der Abgabesätze vorgesehen. Ein Abgabenschuldner in den alten Bundesländern, der zugleich in den neuen Ländern Gewässerschutzinvestitionen tätigt, erhält künftig die Möglichkeit, den dort entstehenden Aufwand, insbesondere für Kanalisationssanierungen, auch mit der eigenen oder fremden Schuld in den alten Ländern zu verrechnen („Kompensation"). Zugleich sollen zahlreiche Sonderregelungen für die neuen Länder greifen. Die Bundesregierung beabsichtigt hierbei eine Verzögerung des Inkrafttretens des Gesetzes um „mehrere Jahre", die Staffelung der Abgabesätze wie zu Beginn der Abgabenerhebung 1981, eine zeitliche Erweiterung des Verrechnungszeitraumes auf fünf Jahre sowie eine nochmalige quantitative Anhebung des Verrechnungsvolumens über den neuen § 10 Abs. 4 AbwAG hinaus[13].

□ Meßlösung: Einleiter sollen künftig zugunsten einer Abgabenveranlagung nach effektiven Meßwerten statt nach wasserrechtlichem Bescheid optieren können.

Begründungen für die Novellierung

Die Maßnahmen der vierten Novelle werden im wesentlichen mit einer Verwaltungs- und Vollzugsvereinfachung sowie einer Stärkung des Verursacherprinzips begründet[14]. Nimmt man die zur Begründung von Änderungen am Abwasserabgabengesetz im Laufe der Zeit vorgebrachten Argumente zusammen, so hätte man seit der Beschlußfassung im Jahre 1976 einen kontinuierlichen Prozeß von Verwaltungsvereinfachung und Stärkung der Verursacherverantwortlichkeit beobachten müssen[15]. Eine kritische Rückschau aus ökonomischer Sicht belegt hingegen, daß – jenseits des Leerformelcharakters der angeführten Begründungen – eine Politik fortlaufender Anreizverwässerung betrieben wurde, die überdies auf Aspekte administrativer Praktikabilität keineswegs immer Rücksicht genommen hat.

Es erscheint daher lohnend, die Novellierungsmotive etwas eingehender zu prüfen. Zieht man hierzu die im Vorfeld der Novellierungsinitiative abgegebenen Stellungnahmen von Ländern, Gemeinden und Verbänden heran, so ergibt sich ein Bild diffusen Unbehagens an der Abwasserabgabe, das in der jüngst erhobenen Forderung von kommunalen und industriellen Interessenvertretern gipfelt, die Abwasserabgabe in der gegenwärtigen Form abzuschaffen[16]. Das dabei primär ins Blickfeld genommene „Mißverhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Aufkommen der Abwasserabgabe", das auch bei zahlreichen Bundesländern zu einer abnehmenden Attraktivität der Abgabe geführt zu haben scheint[17], steht in diesem Zusammenhang in einem merkwürdigen argumentativen Spannungsverhältnis zu anhaltenden Klagen industrieller und kommunaler Verbände über unzumutbare Abgabenbelastungen aus dem AbwAG[18].

Das Kernanliegen der Novellierungsbemühungen scheint weniger eine „Stärkung des Verursacherprinzips" oder die „Aufrechterhaltung des Anreizcharakters" zu sein, wenn man unter Hinweis auf die als zu hoch empfundene Kostenbelastung umfangreiche Verrechnungsmöglichkeiten durchsetzt, die in der Tat ein rückläufiges veranlagtes Aufkommen verursachen[19], zugleich aber den Verwaltungsaufwand nicht unbeträchtlich steigern, wenn man anschließend jedoch eine unzureichende Nettoergiebigkeit der Abgabe (infolge rückläufiger Einnahmen bei zugleich zunehmenden Verwaltungsausgaben) zum Anlaß für Forderungen nach völliger Abschaffung nimmt. Entscheidend dürfte vielmehr das interessenpolitisch motivierte Streben nach Minimierung hoheitlicher Zahlungsverpflichtungen sein. Dem entspricht auch, daß wesentliche Reformpunkte der Gesetzesvorlage bereits zuvor in Stellungnahmen des Verbandes der Chemischen Industrie oder anderer Verbändevertreter nachzulesen waren[20]. Dies alles mag politisch legitim sein, einer unangemessenen Verbrämung mit ökonomischen Argumentationsmustern sollte jedoch entgegengetreten werden.

Erstaunlicherweise ist parallel zu dieser Entwicklung eine Diskussion um eine Ausweitung der Abgabepflicht auch auf den Kreis indirekt einleitender Gewerbebetriebe in Gang gekommen. Danach soll die bisherige Beschrän-

---

[12] Zur Bewertung siehe auch D. Ewringmann, D. Nase: Kritische Anmerkungen zum Entwurf der 4. Novelle AbwAG, in: Korrespondenz Abwasser, 40. Jg. (1993), erscheint in Heft 6.

[13] Bundestags-Drucksache 12/94272, S. 8.

[14] Siehe Bundestags-Drucksache 12/4272, S. 1; BMU-Pressemitteilung vom 3.2.1993.

[15] Siehe exemplarisch die Begründung der Bundesregierung zur dritten Novelle: Bundestags-Drucksache 11/4942.

[16] So wiederholt der baden-württembergische Städtetag, z.B. in der Pressemitteilung vom 30.11.1992, oder Landtags-Drucksache BW 11/1162, S. 11. Ähnlich auch H. J. Henne: Augenmaß statt Abgabenlast, in: BASF AG (Hrsg.): Umweltbericht 1992, S. 35.

[17] So jüngst erneut Erwin Teufel für Baden-Württemberg im Handelsblatt v. 14.3.1993.

[18] In diesem Sinne z.B. BASF-Information vom 18.12.1991; sowie Berichte der Frankfurter Rundschau vom 21.11.1991 und des BBU-Wasserrundbriefs Nr. 226 vom 27.1.1992. Für die Kommunen erweist sich insbesondere die seit der dritten Novelle angereizte Denitrifikation (N und P als neuer Parameter) als nicht akzeptable Belastungsquelle. Vgl. o. V.: Der Gemeinderat 2/93, S. 14.

[19] Auskunft des MURL NRW.

[20] Siehe z.B. H. Hulpke, A. Schendel: Umweltabgaben aus der Sicht der Industrie, in: Neue Ansätze im integrierten Umweltschutz. Eine Herausforderung für Staat, Wirtschaft und Bürger, 26. Essener Tagung, erscheint demnächst.

kung des Kreises der Abgabenschuldner gemäß § 9 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 AbwAG auf Direkteinleiter vor dem Hintergrund steigender gewässergütepolitischer Qualitätsansprüche und anhaltenden Vollzugsdefizits im Abwasserbereich aufgehoben werden[21].

Man darf hieraus aus umweltökonomischer Sicht wohl den Schluß ziehen, daß auch nach fast 20 Jahren intensiver Diskussion des Instruments im politischen Raum noch keine konzeptionelle Verarbeitung des allokativen Steuerungsanliegens pretialer Instrumente des Umweltschutzes erfolgt ist; vor diesem Hintergrund greift offensichtlich verstärkt umweltpolitische Desorientierung bei der Gestaltung der Abwasserabgabe Platz, die in widersprüchlich unkoordiniertem und konzeptfernem Novellierungsaktionismus ihren Niederschlag findet.

Wie stellen sich angesichts dieser betrüblichen Einsicht die wesentlichen Änderungsvorschläge aus ökonomischer Sicht dar? Die Analyse geht dabei von zwei Prüfkriterien aus:

☐ Inwieweit wird der allokative Lenkungscharakter des Abgabemechanismus durch die Novellierung berührt?

☐ Wie ist es um die innere Konsistenz der Gesetzesänderung bestellt, d. h., sind die geplanten Änderungen tatsächlich zur Realisierung der angeführten Novellierungsziele geeignet?

Verrechnungsmöglichkeiten

Die im Zuge der vierten Novelle vorgesehene nochmalige Erweiterung der Verrechnungsmöglichkeiten von Investitionsausgaben mit der Abgabenschuld gefährden in vielfacher Hinsicht den noch verbliebenen Lenkungscharakter der Abwasserabgabe:

☐ Eine anhaltende Freistellung stellt das Ziel der Lenkung individueller Reinigungsleistungen und der verbleibenden Schadstoffeinleitung prinzipiell in Frage. Verrechnungsmöglichkeiten müssen Ausnahmecharakter behalten und bedürfen der allokativen Legitimation.

☐ Die öffentliche Förderung von Anlageinvestitionen, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Gewässernutzung stehen, ist mit dem allokativen Anliegen der Abgabenerhebung, nämlich der Frachtreduzierung, nicht vereinbar. Verrechnungsmöglichkeiten mit dem Ziel einer Förderung kommunaler oder privater Infrastrukturleistungen (Kanalnetze) überdehnen den mit dem Gesetz beabsichtigten gewässergütepolitischen Schutzzweck[22]. § 3 AbwAG normiert unmißverständlich als Bemessungsgröße die Schädlichkeit des Abwassers. Verrechnungen führen jedoch dazu, daß Einleitungen gleicher Schädlichkeit bei differierenden Vermeidungskosten unterschiedlich belastet werden. Da Kanalisationsaufwendungen in keinem erkennbaren Zusammenhang zur Schädlichkeit des Abwassers stehen, ist der Grundsatz der Abgabenerhebung in besonderer Weise verletzt.

☐ Die Verrechnung birgt auf seiten der Förderungsnehmer erheblich Anreizprobleme. So werden die infrastrukturellen Versäumnisse bislang untätiger Gemeinden belohnt. Ferner dürften künftig Investitionen weniger nach Gewässerschutzaspekten, sondern nach Maßgabe des kalenderjährlich möglichen Verrechnungsvolumens durchgeführt werden. Die Statuierung eines vom Abgabenaufkommen abhängigen Investitionsanreizes zur Erhaltung kommunaler Infrastruktur, die nach den Anforderungen an einen ordnungsgemäßen Kanalbetrieb gemäß der allgemein anerkannten Regeln der Technik ohnehin vorzunehmen sind, kommt jedoch nicht in Betracht. Mit der Subventionierung ordnungsrechtlich gebotener Umweltschutzmaßnahmen wird neben der Aushebelung des Verursacherprinzips eine kontraproduktive Anreizstruktur geschaffen (Kopplung von Subventionen und Auflagen)[23]. Darüber hinaus wirft die Ermäßigung der Abgabeschuld für Kanalinvestitionen angesichts der Konstruktion als Sonderabgabe erhebliche verfassungsrechtliche Probleme auf, für die bislang keine befriedigende Lösung in Sicht ist[24].

Daß insbesondere von kommunaler Seite dennoch eine Verrechnung mit Blick auf die Kanalisationsaufwendungen mittlerweile interessant erscheint, kann kaum verwundern, wenn man den beklagenswerten Zustand kommunaler Kanalnetze[25] und den dadurch für die nähere Zukunft ausgelösten Sanierungsbedarf zur Abwehr massiver Grundwasser- und Bodengefährdungen betrachtet, der nach vorsichtigen Schätzungen eine Größenordnung von etwa 50 bis 100 Mrd. DM bis zum Jahre 2000 erreichen dürfte[26].

---

[21] Siehe die Entschließung des Deutschen Bundestages (Bundestags-Drucksache 11/7231); sowie E. Gawel: Zur ökonomischen Rationalität einer Indirekteinleiterabgabe, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 5. Jg. (1992), S. 500-508.

[22] Dies wird von der Bundesregierung offenbar ähnlich gesehen, aber unter Hinweis auf aktuell gegebene „besondere Rahmenbedingungen" als „umweltpolitisch vertretbare" Ausnahme gebilligt; siehe Bundestags-Drucksache 12/4272, S. 7.

[23] Hierzu ausführlich E. Gawel: Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz. Allokative Effekte instrumentell diversifizierter Lenkungsstrategien für Umweltgüter, Berlin 1991, S. 72 ff.

[24] Als Notlösung sieht die Stellungnahme der Bundesregierung die zeitliche Befristung der Regelung bis zum Jahre 2005 vor.

[25] Siehe hierzu etwa D. Ewert: Feststellung und Bewertung von Schäden in der Kanalisation, in: Berichte der ATV, Nr. 39, St. Augustin 1988; D. Stein: Undichte Kanalisationen – ein kommunales Problemfeld der Zukunft aus der Sicht des Gewässerschutzes, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 1. Jg. (1988), S. 65-78; sowie die Beiträge in: P. Klemmer, D. Stein (Hrsg.): Instandhaltung von Kanalisationen, Berlin 1989; P. Klemmer, D. Stein (Hrsg.): Inspektion von Kanalisationen, Berlin 1991.

[26] Siehe K. R. Imhoff: Einführende Anmerkungen zum Thema „Undichte Kanäle", in: Korrespondenz Abwasser, 34. Jg. (1987), S. 306.

Die Tendenz zu einem beständigen Ausbau der Verrechnungsoptionen macht eine Rückbesinnung auf den ökonomischen Zweck von Verrechnungsklauseln im Umweltabgabenrecht erforderlich: Die Abgabepflicht beabsichtigt eine gewässergütepolitische Lenkung, d. h. den Anreiz zur Vornahme ökonomisch „sinnvoller" Nutzungseinschränkungen. Das Ziel der Erhebung von Abgaben ist jedoch nicht, im Verursachersektor einen staatsquotenerhöhenden Mittelabzug herbeizuführen, der die Vornahme geeigneter Reinigungs- oder Vermeidungsleistungen individuell erschweren würde. Bei erfolgter und durch Investitionstätigkeit offenbarter Lenkungswirkung wird deshalb ein Aussetzen der Abgabepflicht befürwortet, um die laufende Umweltschutzinvestition insoweit zu alimentieren[27]; bei erbrachter Emissionsminderung wäre die Abgabe rein fiskalisch und im Ausmaß der angestrebten Belastungsminderung ohne Anreizfunktion.

Verrechnungsmöglichkeiten dürfen jedoch nicht dazu führen, daß lenkungsfremde Aufwendungen (Infrastrukturerhaltung) oder laufende Kosten der Zielerreichung (grenzwertinduzierte Vermeidungs- oder Beseitigungskosten) von der Abgabenschuld abgesetzt werden. Restzahllast und Vermeidungsaufwand sind nach ökonomischer Vorstellung grundsätzlich additiv. Die effektiven Vermeidungskosten ersetzen vielmehr die fiktive Abgabepflicht, die eingetreten wäre, wenn der Emittent Reinigungsmaßnahmen unterlassen hätte. Sie können jedoch nach der allokativen Logik der Abgabe nicht an die Stelle der Schuld aus der Restverschmutzungsabgabe treten.

Wenngleich daher Verrechnungsmöglichkeiten keineswegs generell als Unterminierung des Anreizcharakters einer Lenkungsabgabe anzusprechen sind[28], so muß doch eine Alimentierung von Erhaltungsinvestitionen kommunaler Infrastruktur evidenterweise außerhalb des gewässergütepolitischen Gesetzeszwecks angesiedelt werden. Dies gilt in verschärfter Form für Bestrebungen, auch laufende Betriebskosten der Abwasserreinigung absetzen zu wollen. Nach dem bereits von Beginn an vollzogenen Abschied von der emissionsmindernden Lenkungsabgabe erscheinen die Bestrebungen zu immer umfänglicheren Verrechnungen als endgültiger Todesstoß für die noch verbliebene Rumpfkonstruktion der Restverschmutzungsabgabe[29].

Senkung der Abgabesätze

Die Senkung der für die Jahre ab 1995 unter bestimmten Voraussetzungen zu zahlenden Abgabesätze nimmt Bestimmungen des Gesetzes zurück, die erst im Zuge der dritten Novelle Eingang in das Gesetz gefunden haben und noch gar nicht wirksam geworden sind. Wenngleich in dieser Frage seltene politische Einmütigkeit zu herrschen scheint und es politisch legitim anmutet, die hieraus erwachsende Belastung der Einleiter für zu hoch bzw. die resultierenden Lenkungswirkungen für überzogen einzuschätzen, so bleiben doch verfahrens- und signalpolitisch einige Fragen offen.

Am Beispiel der zunächst demonstrativ heraufgesetzten, anschließend jedoch vor Wirksamwerden wieder gekappten und insoweit fiktiven Sätze zeigt sich in beispielhafter Weise symbolische Umweltpolitik, wie sie in der ökonomischen Theorie der Umweltpolitik diskutiert wird[30]: Die Abgabesatzerhöhung wurde unter großer Öffentlichkeitswirkung im Zuge der dritten Novelle Gesetzesbestandteil. Tatkräftige und entschlußfreudige Umweltpolitik konnte auf diese Weise demonstriert werden. Eine tatsächliche Verbesserung der Umweltsituation war mit der Änderung allerdings schon deshalb nicht zu erreichen, weil die Bestimmungen im wahlpolitischen Zeithorizont erst in ferner Zukunft (1995/99 gegenüber der Beschlußfassung 1990) wirksam werden würden. Politik-Input und Politik-Output wurden auf geradezu klassische Weise entkoppelt. Neu erscheint – auch im Lichte politökonomischer Theoriebildung – allerdings das Verfahren, nunmehr, nachdem die politischen Ankündigungswirkungen der Satzanhebung verebbt sind, unter geringer Öffentlichkeitsbeteiligung die als „umweltverbessernd" geltenden Maßnahmen einfach wieder zu stornieren.

Betrachtet man überdies allein die nominale Entwicklung der effektiven Abgabesätze, d. h. der Sätze, die bei Einhaltung der Mindestanforderungen zu zahlen sind und in der Praxis den Regelfall darstellen, so zeigt sich folgendes: Im Zusammenwirken mit den reduzierten „rohen" Abgabesätzen und den erhöhten Ermäßigungsanteilen wird das Niveau der nominellen effektiven Abgabesätze bei nur 15 DM pro Schadeinheit bis zum Jahre 1997 verharren und dann auf 17,50 DM steigen (siehe Schaubild). Nominal betrachtet fällt die Abgabe damit auf das Niveau der Jahre 1984/85 zurück; ihr reales Anreizniveau läge sogar unter demjenigen der Einführungsphase.

[27] Dies legitimiert sich insbesondere aus der institutionellen Bedingung der Zeitzehrung realer Investitionsprozesse. Im neoklassischen Modell mit unendlicher Anpassungsgeschwindigkeit besteht zu einer Alimentierung von Investitionsvorhaben zumindest allokativ keine Veranlassung. Siehe hierzu E. Gawel: Umweltabgaben und Verrechnungsmöglichkeiten von Umweltschutzinvestitionen, erscheint demnächst.

[28] So etwa E. Bergmann: Zu den Instrumenten der Umweltpolitik, in: H. Schreiber, G. Timm (Hrsg.): Im Dienste der Umwelt und der Politik. Zur Kritik der Arbeit des Sachverständigenrates für Umweltfragen, Berlin 1990, S. 98 f.

[29] Das „Ende der Restverschmutzungsabgabe" scheint damit endgültig besiegelt. K.-H. Hansmeyer: Fallstudie, a.a.O., S. 55 ff.

[30] Siehe hierzu B. S. Frey: Umweltökonomie, 3. Aufl., Göttingen 1992, S. 136; M. Edelman: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt/M., New York 1990; E. Gawel: Die mischinstrumenteile Strategie der Umweltpolitik. Ökonomische Betrachtungen zu einem neuen Politikmuster, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 43. Jg. (1992), S. 267 ff.

Daß die „Abwasserabgabe steigt und steigt" und den Pflichtigen „astronomische" Summen abverlange[31], kann daher nur als gezielte Desinformation bezeichnet werden. Damit kann abschließend ein ganzes Bündel politischer Maßnahmen zur Aushöhlung der Anreizfunktion identifiziert werden:

☐ Für die „rohen" Abgabesätze, die bei der Öffentlichkeit regelmäßig im Blickpunkt stehen, wird eine Erhöhung angekündigt und rechtzeitig vor Wirksamwerden wieder zurückgenommen (symbolische Politik).

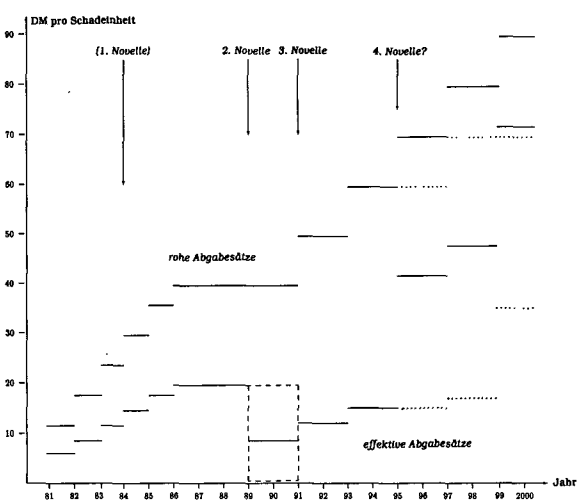
☐ Die Ermäßigungsregeln, die zu den effektiven Abgabesätzen führen, bleiben infolge normtechnisch verklausulierter Angaben intransparent und nur durch umfangreiche Nebenrechnungen ermittelbar (Intransparenz).

☐ Die nominelle Entwicklung der Abgabesätze wird durch Kaufkraftentwertung und das Vorauseilen der relevanten Grenzvermeidungskosten weiter abgeschwächt (Auszehrung realer Abgabesätze).

☐ Die dennoch verbleibende Abgabenschuld wird durch zunehmend umfangreichere Verrechnungsmöglichkeiten minimiert (Aufrechnung).

Die Ende der 80er Jahre für plausibel gehaltene drastische Steigerung des Abgabenaufkommens[32] wird durch dessen gegenwärtige Entwicklung keineswegs bestätigt[33] und dürfte bei Realisierung der genannten Bestimmungen der Nullmarke zustreben. Warum vor diesem Hintergrund an der vermeintlichen „Anreizfunktion" der Restverschmutzungsabgabe hartnäckig festgehalten wird, läßt sich nur noch unter Zuhilfenahme politökonomischer Erklärungsansätze nachvollziehen; eine Lenkungsfunktion kommt der Abgabe jedenfalls endgültig nicht mehr zu – die Abgabe denaturiert zur „zwecklosen" Finanzierungsquelle und bietet damit nicht zuletzt unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten unnötige Angriffsflächen.

Nominale Entwicklung der „rohen" und effektiven Abgabesätze nach geltendem und zukünftigem Abwasserabgabenrecht



Anmerkung: Bei der Darstellung wird von einem Sanierungsbeginn 1991 ausgegangen, so daß die Dynamisierung der Restverschmutzungssätze nach § 9 Abs. 5 AbwAG unmittelbar einsetzt.

Reaktivierung der Meßlösung?

Die Veranlagung nach den effektiv angefallenen Schadstoffeinleitungen stellt eine alte allokationstheoretische Forderung dar, auf die unter Hinweis auf vollzugspraktische Notwendigkeiten bei der Einführung der Abwasserabgabe bewußt verzichtet wurde. Nach ökonomischen Verursachermaßstäben hat die Bemessungsgrundlage der Abgabepflicht in möglichst enger Kausalität zur tatsächlich in Anspruch genommenen Umweltnutzung zu stehen. Zu Recht wird daher in der aktuellen Diskussion darauf verwiesen, daß die Veranlagung nach Maßgabe gemessener Einleitungen dem Verursacherprinzip eher entspräche und den Emittenten in den Stand versetze, auf die Bemessungsgrundlage unmittelbar einzuwirken[34]. Nun stehen allerdings eine verursacher- und kausalitätsgerechte Abgabepflicht und die Vollzugsvereinfachung und die Praktikabilität der Erhebung in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander, das bislang jedenfalls zugunsten der administrativen Handhabbarkeit entschieden wurde.

Es überrascht daher zunächst, im Zuge einer mit Verwaltungsvereinfachung begründeten Novelle die Forderung nach Reaktivierung der „Meßlösung" zu vernehmen. Die Renaissance der effektiven Emissionsbelastung als Bemessungsgrundlage ist dabei im Zusammenhang mit der Forderung nach verstärkter Selbstüberwachung der Emittenten zu sehen[35]. Der im Gesetzentwurf der Bundesregierung mehr als Diskussionspunkt erscheinende und nicht weiter konkretisierte Vorschlag wirft allerdings einige gewichtige Fragen nach dem Verhältnis hoheitlicher und privater Überwachung sowie nach den abgaberechtlichen Anforderungen an die Selbstveranlagung auf (Notwendigkeit kontinuierlicher

[31] Vgl. H. J. Henne: Augenmaß, a.a.O., S. 35.

[32] So spricht H.-P. Lühr: Die Abwasserabgabe – Grundlagen und Auswirkungen, in: WSI-Mitteilungen 1989, S. 435, von einem zu erwartenden Aufkommen von 1 Mrd. DM 1989. Tatsächlich waren es 331 Mill. DM.

[33] Vgl. Auskünfte des MURL NRW.

[34] So zuletzt H. Irmer: Wieviel Überwachung braucht die Abwasser- und Abfallwirtschaft, in: Neue Ansätze im integrierten Umweltschutz, 26. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft, Aachen 1993, erscheint demnächst.

[35] Siehe hierzu in jüngster Zeit die Beiträge von H. Irmer, M. Reinhardt und R. Klopp, in: Neue Ansätze im integrierten Umweltschutz, a.a.O. Die verstärkte Verpflichtung zum Selbstvollzug hat auch Eingang in den Entwurf zum Umweltgesetzbuch gefunden (§ 70 UGB-E).

Messung, Konfliktlösung zwischen Eigenmessungen und diskontinuierlichen Überwachungsmeßwerten). Der Aspekt der Verlagerung von Kontrollaufgaben auf Private scheint in dieser rudimentären Form wohl vorschnell auf die Änderungsagenda geraten zu sein.

Dadurch, daß die Abgabe Überschreitungen der Höchstwerte ahndet, indem die Zahl der Schadeinheiten erhöht wird (§ 4 AbwAG), kann sie gegenwärtig immerhin zu einer sorgfältigen Handhabung der Produktions- und Vermeidungsanlagen anhalten[36]. Doch auch diese letzten Anreizaspekte sollen der „Vollzugsvereinfachung" anheimfallen: So regt die Bundesregierung insbesondere an, in § 4 Abs. 4 AbwAG, der das abgaberechtliche Malussystem regelt, einige Tatbestände zu streichen, die einzelne Überschreitungen genehmigter Einleitungen pekuniär ahnden[37]. Zugleich sind weitere Entlastungen in § 4 Abs. 3 AbwAG vorgesehen (Abzug der Vorbelastung auch unterhalb der Schwellenwerte).

Ob es sich hierbei um „Anliegen des Vollzuges" handelt, sei dahingestellt; in jedem Fall bedeuten die Änderungen eine anreizschwächende Belastungsminderung für die Einleitergesamtheit. Auch die Stellungnahme Nordrhein-Westfalens zur vierten Novelle[38] offenbart, daß Vollzugsvereinfachungen offenbar ohne Entlastung der Einleiter nicht denkbar sind. So kann wohl die Überführung der komplizierten Regeln zur Feststellung der Schadeinheiten in § 4 AbwAG in das System der Abgabesatzregelung als erheblich vollzugsvereinfachend betrachtet werden. Auch der Vorschlag, die komplizierten Verrechnungsregelungen des § 10 Abs. 3 und 4 AbwAG zugunsten einer einfachen Bauzeitbefreiung von der Abgabepflicht aufzugeben, wirkt zweifellos vollzugsfreundlich. Beide Beispiele zeigen freilich eine merkwürdige Kopplung von Anreizverwässerung und Vollzugsvereinfachung. Dies machen auch flankierende Forderungen deutlich, etwa nach dauerhaftem Einfrieren der Restverschmutzungssätze bei 25%.

Umstrittene Kompensationsregeln

In besonderer Weise verstößt die von der Bundesregierung als „Kompensationsregelung" apostrophierte Verrechnungsmöglichkeit, die als § 10 Abs. 5 in das AbwAG eingeführt werden soll, gegen die bisherige Gewässerschutzphilosophie von Wasserhaushaltsgesetz und Abwasserabgabengesetz. Sieht man einmal davon ab, daß sie mit der mittlerweile begrifflich eingebürgerten Form eines Kompensationsgeschäftes nichts gemein hat, sondern eine simple Norm zur Abgabenvergünstigung darstellt, so birgt sie auch systematisch einige Fragwürdigkeiten.

Ein Unternehmen, das als Emittent in den alten Bundesländern abgabepflichtig ist, gleichzeitig in den neuen Bundesländern investiert, dabei auch Abwasserbehandlungsanlagen errichten muß und auch für die dortigen Einleitungen abgabepflichtig wird, erhält künftig die Möglichkeit, seine in den neuen Ländern durchgeführten Vermeidungsinvestitionen und die ihnen zuzuordnenden Kanalisationsmaßnahmen auch mit der Abgabenschuld in den alten Bundesländern zu verrechnen.

Liegt dabei der verrechenbare Investitionsaufwand aus Maßnahmen in den neuen Bundesländern sowohl unter der Abgabenschuld in den neuen als auch unter der Abgabenschuld in den alten Bundesländern, so ist die Kompensation für die Unternehmensrechnung uninteressant; die Entscheidung darüber, wo der Abgabepflichtige den Aufwand zur Verrechnung geltend macht, bestimmt lediglich die Verteilung des Abgabenaufkommens zwischen den beteiligten bzw. betroffenen Bundesländern.

Daraus mag indessen gerade für größere Einleiter eine nicht uninteressante Verhandlungsposition gegenüber den Vollzugsbehörden entstehen. Das Bundesland, in dem der Aufwand zur Verrechnung angemeldet wird, verliert nämlich zugunsten eines anderen Landes Abgabenansprüche. Der Entwurf bietet keinerlei Ansatzpunkt dafür, daß in diesem Fall Aufkommen aus den Abgaben in die neuen Bundesländer transferiert wird.

Interessanter ist jedoch ein zweiter Fall, wenn nämlich der verrechenbare Aufwand über der Abgabenschuld in den neuen Bundesländern liegt. Dann eröffnet sich die Möglichkeit, den Überschuß zusätzlich mit Abgaben in den alten Bundesländern zu verrechnen. Angesichts der relativ niedrigen Abgabesätze und des relativ hohen Investitionsaufwandes dürfte dies der realistischere Fall sein. Er läßt die Kompensation zu einem zusätzlichen Faktor im Strategiespiel um Abgabenzahlung, wasserrechtliche Sanierungsfrist und Investitionsplanung werden. Tendenziell lohnt es sich nämlich bei zusätzlicher Verrechnungsmöglichkeit in den alten Ländern dort die Sanierungsinvestitionen hinauszuzögern.

In den Perioden, in denen verrechenbarer Aufwand aus den neuen Bundesländern als „Überschuß" zur Verrechnung in den alten Bundesländern zur Verfügung steht, lohnen sich dort Investitionen nur noch in dem Maße, wie die Abgabenschuld den „Verrechnungspuffer" übersteigt. Da ein Anreiz zur zusätzlichen Verringerung der Restverschmutzung infolge der geringen Abgabesätze ohnehin nicht besteht, ist davon insbesondere die vollzugsunterstützende Wirkung der Abwasserabgabe

[36] K.-H. Hansmeyer: Fallstudie, a.a.O., S. 53.

[37] So u.a. die Regelung einer Erhöhung der Schadeinheiten im Falle der Nichteinhaltung bestimmter, nicht der Abgabenveranlagung unterworfener Bescheidwerte; Bundestags-Drucksache 12/4272, S. 8.

[38] Siehe Schreiben des MURL NRW, u.a. vom 15.3.1993 (Az.: IV B 5 – 676/1 – 28484) an das BMU.

betroffen. Tendenziell besteht ein geringerer Anreiz, die sich aus § 7 a Wasserhaushaltsgesetz ergebenden Anforderungen zu erfüllen; selbst die Sanktion durch den Verlust der Abgabesatzermäßigung kann durch den „Verrechnungspuffer" außer Kraft gesetzt werden.

Überschußbetrag an „Dritte"

Der Wortlaut des Entwurfs läßt es ferner zu, daß Gemeinden und Unternehmen in den neuen Bundesländern, deren verrechnungsfähiger Aufwand höher als ihre Abgabenschuld ist, den „Überschußbetrag" Dritten zur Verfügung stellen. Dies schließt z. B. die Möglichkeit ein, ihn im Sinne einer wirtschaftsfördernden Maßnahme ansiedlungswilligen Unternehmen anzubieten. In keinem Fall jedoch dient der Verrechnungspuffer dem Gewässerschutz; er führt prinzipiell zu einer Senkung der Anreizschwelle für die Durchführung von Gewässerschutzinvestitionen an anderer Stelle.

Überdies dürfte das auf diese Weise zu mobilisierende Förderungsvolumen für die neuen Länder angesichts des zu erwartenden Restaufkommens nach Realisierung sämtlicher Freistellungs- und Verrechnungsklauseln quantitativ kaum mehr ins Gewicht fallen. Wie das bereits gegenwärtig klägliche und bereits zu Abschaffungsforderungen Anlaß gebende Aufkommen der Abgabe in Zukunft noch nennenswert den Aufbau in den neuen Bundesländern unterstützen soll, erscheint rätselhaft. Dies gilt auch für den Vorschlags Nordrhein-Westfalens anstelle der Kompensationsverrechnung einen Pauschalbetrag aus dem West-Aufkommen in die neuen Länder zu transferieren[39].

Die abgaberechtlichen Sonderregelungen für die neuen Länder werden insbesondere unter Hinweis auf die Analogie zur Einführungsphase der Abwasserabgabe von der Anreizseite her gerechtfertigt. Dabei wird allerdings die Tatsache verschleiert, daß die Abgabe auf diesem Wege zunächst regional abgeschafft wird. Daß ein mehrjähriges Aussetzen bestehender Abgabeverpflichtungen nebst drastisch entschärfter Belastung in der Zukunft zu nennenswerten Ankündigungs- und Vorzieheffekten führen wird[40], mutet wenig schlüssig an.

Mit den Vorschlägen zur vierten Novelle des Abwasserabgabengesetzes hat der schleichende Prozeß fortlaufender „Entkernung" des Lenkungsgedankens durch substantielle Modifikationen auf der Ausgestaltungsebene einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Diese Strategie erscheint um so eher möglich, wie die Aufmerksamkeit im öffentlichen Raum einseitig auf der Einführung instrumenteller Ansätze ruht, bestehende und in Gesetzesform gegossene Umweltprogramme hingegen auf ein stark nachlassendes Interesse stoßen[41]. Veränderungen im Ausgestaltungs- und Detailapparat der Regelungen werden dabei fälschlicherweise als marginal eingestuft und in ihrer Bedeutung für die allokative Leistungsfähigkeit und damit die Chance einer nachhaltigen Rationalisierung der Gewässergütepolitik unterschätzt. Eine kontinuierliche, kritische wissenschaftliche und öffentliche Begleitung umweltpolitischer Maßnahmengesetze erweist sich aber als unumgänglich. Die anfänglich konzeptionell angelegte Auseinandersetzung scheint mittlerweile lediglich auf die Ebene weniger symbolträchtiger Ausgestaltungsdetails verlagert worden zu sein.

Das Schicksal der Abwasserabgabe belegt auf ernüchternde Weise, daß sich die gegenwärtig besonders populäre deklamatorische Befürwortung von mehr „Markt" im Umweltschutz rasch verflüchtigt, sobald Marktsteuerung tatsächlich lenkend (Gewässergüteziele) bzw. belastend (Bepreisung knapper Umweltdienste) spürbar wird[42].

[39] Ebenda.

[40] Ebenda.

[41] Zu diesem Problemkreis allgemein auch G. Voss: Die veröffentlichte Umweltpolitik, Köln 1990.

[42] Siehe hierzu ausführlicher K.-H. Hansmeyer: Das Spektrum umweltpolitischer Instrumente, in: Umweltverträgliches Wirtschaften als Problem von Wissenschaft und Politik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1993, erscheint demnächst.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:
Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

Verlag und Anzeigenannahme:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 7570 Baden-Baden, Tel. (07221) 2104-0, Telefax (07221) 210427

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 106,– (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 53,– zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 9,–; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtsparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischem System.
Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.