

Ewringmann, Dieter; Scholl, Rainer

Working Paper

Zur fünften Novellierung der Abwasserabgabe: Meßlösung und sonst nichts?

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 96-2

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Ewringmann, Dieter; Scholl, Rainer (1996) : Zur fünften Novellierung der Abwasserabgabe: Meßlösung und sonst nichts?, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 96-2, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/56605>

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.

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Nr. 96 - 2

**Zur fünften Novellierung der Abwasserabgabe:
Meflösung und sonst nichts?**

von Dieter Ewringmann und Rainer Scholl

Köln, Dezember 1996

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
Postfach 420 520
D - 50899 Köln

ISBN 3 - 92 3342 - 42 - X ISSN 0945 - 490X

Inhaltsverzeichnis

1 Vorbemerkung	1
2 Bemessungsgrundlage und Tarif: Der zunehmende Widerspruch zwischen Konzeption und Ausgestaltung.....	2
3 Die Diskussion um die Meßlösung vor dem Hintergrund der Entstehungs- und Novellierungsgeschichte des AbwAG.....	4
4 Abgabensystem und Reform der Bemessungsgrundlage	6
5 Abgabensystem und Reform der Tarifkonstruktion	10
<i>5.1 Ein neuer Tarif für die Abwasserabgabe</i>	<i>10</i>
<i>5.2 Komparativ statischer Tarifvergleich</i>	<i>14</i>
5.2.1 Individueller Tarifvergleich	15
5.2.2 Unterschiedliche Ganglinie.....	17
5.2.3 Unterschiedliche Branchenzugehörigkeit	19
6 Weitere Reformaspekte.....	22
7 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen.....	23

1 Vorbemerkung

Meßlösungen scheinen der traditionellen umweltökonomischen Forderung Rechnung zu tragen, im Rahmen effizienter Abgabenkonstruktionen die „tatsächlichen Emissionen“ zu belasten. Diese Vorstellung stand auch Pate bei den ersten, noch weitgehend volkswirtschaftlich mitgeprägten Überlegungen zur Einführung der Abwasserabgabe in den 70er Jahren.¹ Die ersten Entwürfe sahen als Regelfall für die Festlegung der Bemessungsgrundlage eine „Messung (Ermittlung der Abwassermenge, Entnahme von Abwasserproben und deren Untersuchung)“² vor. Daß im deutschen Abwasserabgabengesetz schließlich nicht auf die „tatsächlichen“, also auf die gemessenen, sondern auf fiktive bzw. auf die „erlaubten“ Einleitungen in Gewässer zurückgegriffen wurde und bis heute eine sogen. „Bescheidslösung“ praktiziert wird, hat eine Reihe von Gründen; allerdings sind es nicht immer nur „gute“ Gründe. Zum einen bereitet die Feststellung der tatsächlichen Emissionsmengen in der jeweiligen Veranlagungsperiode übergroße Schwierigkeiten. Sie führen – wie bei nahezu allen hoheitlichen Abgaben – dazu, daß man vom hohen Anspruch des Wirklichkeitsmaßstabes auf das praktikable und nicht zu aufwendige Niveau eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabes hinabsteigen muß; eine der denkbaren praktikablen Alternativen kann dann auch der ordnungsrechtlich vorzuzugende Bescheidswert sein. Zum anderen spiegelt sich aber in der im deutschen System der Abwasserabgabe vollzogenen Abkehr von den „tatsächlichen“ Emissionen und in der Praxis der Bescheidslösung ein nicht eindeutig ausgetragener Konflikt über die Funktion der Abwasserabgabe – oder anders gewendet: eine gewisse Konzeptionslosigkeit – wider: Die ökonomische Anreiz- und Lenkungsfunktion der Abwasserabgabe im Bereich der Restverschmutzung ist zwar als offizielles Begründungsmuster für die Abgabenerhebung „am Leben gehalten worden“, ja die Anreizerhöhung hat für nahezu sämtliche Änderungen als Argumentationsstütze erhalten müssen. Andererseits zieht sich die in entgegengesetzte Richtung weisende zunehmende Funktionalisierung der Abgabe zur Unterstützung des vollzugsdefizitären Ordnungsrechts wie ein roter Faden durch die Entstehungs- und Novellierungsgeschichte des Abwasserabgabengesetzes. Durch die immer enger werdende Verzahnung mit dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) hat die Abgabe ihre instrumentelle Eigenständigkeit im Sinne eines allokativen Lenkungsanreizes weitgehend eingebüßt. Angesichts dieser Ambivalenz und vor allem, weil es keine explizite Fortschreibung der Ausgangsziele des Abwasserabgabengesetzes gegeben hat, lassen sich die gegenwärtigen Merkmale der Abgabengestaltung nur schwer bewerten und Novellierungs- bzw. Reformabsichten kaum schlüssig beurteilen. So lassen sich Novellierungsvorschläge immer wieder trefflich sowohl mit den umweltökonomischen Effizienzargumenten als auch mit vollzugsunterstützenden Aspekten und aus der Vereinfachungsperspektive begründen; soweit es interessenspezifisch geeignet erscheint, wird mal das eine, mal das andere Argument in den Vordergrund geschoben.

In den Vordergrund des aktuellen Interesses ist die Forderung gerückt worden, die Bescheidslösung durch eine Meßlösung abzulösen oder zumindest eine Option für Meßlösungen in das Gesetz einzu-

¹ Siehe z. B. Referentenentwurf - Stand 1. Juli 1973

² § 5 Abs. 1 des Entwurfs der Bundesregierung zur Abwasserabgabe vom 18.6.1974 (BT-Drs. 7/2272, S. 8)

bauen.³ Dazu werden unterschiedliche Begründungen vorgetragen. Nicht zuletzt wird darauf verwiesen, daß die Bemessung an Hand von Ist-Emissionen einer alten umweltökonomischen Forderungen Rechnung trägt. Aus der Perspektive einer effizienten umweltökonomischen Emissionsabgabenlösung ist in der Tat die Forderung, die Abgabe möglichst nach den tatsächlichen Emissionen zu bemessen, durchaus zu unterstützen. Wird diese Forderung erhoben, so könnte man vermuten, müßte damit auch eine Stärkung der selbständigen allokativen Lenkungsfunktion der Abwasserabgabe und damit zugleich der Versuch verbunden sein, sie wieder aus der Umklammerung durch das ordnungsrechtliche Wasserrecht zu befreien. Die Stärkung der eigenständigen Abgabenanreize jenseits der wasserrechtlichen Anforderungen scheint jedoch nicht gerade das Hauptanliegen jener zu sein, die eine Meßlösung fordern. In diesem Fall wären nämlich andere Reformschritte vordringlich. Zumindest müßten Überlegungen zur Reform der Bemessungsgrundlage mit einer konzeptionellen Neuordnung der Abgabe und einer grundlegenden Überarbeitung der Tarifregelungen verbunden werden. Letztlich müßte die Kernfrage gestellt und beantwortet werden: Welche konkrete Aufgabe soll die Abwasserabgabe in Zukunft übernehmen und wie sähe eine aufgabenadäquate Ausgestaltung aus? Da eine derartige konzeptionelle Diskussion bisher auch nicht in Ansätzen geführt wurde, scheint die Novelle eher ein Versuch zu sein, die mit dem Übergang zur Überwachungswertregelung 1986 eingetretene Erhöhung der Abgabenlast durch einen Schritt in die entgegengesetzte Richtung rückgängig zu machen. Wiederum würde dann – wie schon in den bisherigen Novellen – eine Chance vertan, die Abwasserabgabe systematisch zu reformieren; übrig bliebe ein konzeptionsloses taktisches Interessengeplänkel, in dessen Verlauf schließlich wieder dem politischen Druck nachgegeben werden könnte, die Wirkungen der Abgabe weiter abzuschwächen. Die Implikationen einer erneuten Novellierung des Abwasserabgabengesetzes, die vorrangig Meßlösungen zu verankern beabsichtigt, sollen daher im folgenden Beitrag einer systematischen Betrachtung unterzogen werden; dabei muß auch ein Blick auf andere Regelungsbestandteile der Abwasserabgabe geworfen werden. Vor allem aber soll auch der Frage nachgegangen werden, welche generelle Perspektive sich für die Beibehaltung bzw. für den Umbau einer Abgabenlösung im Rahmen der deutschen Gewässergütepolitik abzeichnet.

2 Bemessungsgrundlage und Tarif: Der zunehmende Widerspruch zwischen Konzeption und Ausgestaltung

Die Abwasserabgabe ist die erste in Deutschland eingeführte Umweltabgabe, und sie galt lange Zeit als das Paradiespferd marktkonformer deutscher Umweltpolitik. Ihre Einführung wurde seinerzeit vom Gesetzgeber mit dem Ziel verbunden, bis 1985 90 v. H. der Bevölkerung an vollbiologische oder gleichwertige Kläranlagen anzuschließen und die Abwässer der Industrie entsprechend wirksam zu reinigen, um so in den deutschen Gewässern die Gewässergüteklasse II realisieren zu können. Konzeptionell sollte dies mit Hilfe einer Abgabe erfolgen, die als ökonomisch effiziente Restverschmutzungsabgabe die Vermeidungskosten gesamtwirtschaftlich minimiert und einen eigenständigen, dauerhaften

³ Entschließung des Deutschen Bundestages, in BT-Drs. 12/6281, S. 3, *Hulpke/Schendel* (1993), *Irmer* (1993) S. 11, *ders.* (1994) S. 35

Innovations- und Vermeidungsanreiz setzt, der über das wasserhaushaltsrechtliche Anforderungsprofil hinaus wirkt.⁴

Das seinerzeit formulierte „technische“ Ziel kann heute zumindest für das Gebiet der alten Bundesrepublik als erreicht gelten; dabei muß die Frage offen bleiben, welchen Beitrag dazu das AbwAG leistete. Ein Vergleich der Gewässergütekarten zeigt überdies deutliche Qualitätsverbesserungen in den Gewässern. Mit der dritten Novelle hat 1990 ein zusätzliches Reduktionsziel Bedeutung für die Abgabe gewonnen: Die Umsetzung der Beschlüsse der 2. internationalen Nordseeschutzkonferenz verlangte eine 50 %ige Verminderung der Nährstoffeinträge bis 1995. Inwieweit dies gelungen ist, läßt sich z. Z. nicht abschließend beurteilen. Immerhin hat die dritte Novelle mit der Einführung der Parameter Phosphor und Stickstoff eine zweckgerechte Ausgestaltungsänderung gebracht.

Weniger erfolgreich war hingegen die Anpassung der Abgabe an die mit der deutschen Vereinigung verbundene Herausforderung, Gewässer und Abwasseranlagen in den neuen Bundesländern zu sanieren. Dazu hat die vierte Novelle lediglich die zu vernachlässigende und systeminkonforme Kompensationsklausel nach § 10 Abs. 5 AbwAG zustandegebracht. Erst recht hat die Umsetzung der ursprünglich vorgesehenen Abgabekonzeption Schiffbruch erlitten; die Abgabe konnte keinen nennenswerten Beitrag zur Erhöhung der volkswirtschaftlichen Effizienz der Abwasservermeidung leisten. In den bisherigen vier Novellen ist die Abwasserabgabe immer weiter vom Pfad einer eigenständigen, lenkenden Restverschmutzungsabgabe abgedrängt und auf Funktionen im Rahmen der Vollzugshilfe für das Wasserhaushaltsrecht beschränkt worden. Die auf Funktion und Ausgestaltung der Abgabe gerichteten Interessengegensätze von Bund, Ländern, Gemeinden sowie von den betroffenen industriell-gewerblichen Direkt- wie Indirekteinleitern konnten dabei allerdings nie vollständig überbrückt und in eine einheitliche Perspektive für die Fortentwicklung der Abwasserabgabe gelenkt werden. So ist das Abwasserabgabengesetz zu einer „Dauerbaustelle“ geworden, bei der mal in die eine, mal in die andere Richtung korrigiert und ein noch gar nicht in Einzelbescheide umgesetztes neues Abgaberecht durch Novellierung schon wieder geändert wird. Bezeichnenderweise enthielt die Regierungsstellungnahme zur 1995 in Kraft getretenen vierten Novelle schon Vorschläge für die fünfte Novelle, die gegenwärtig vorbereitet wird. Läßt man einmal die durch derartig kurzfristige Zyklen hervorgerufenen Vollzugsprobleme außer acht, so deckt die Novellierungsgeschichte nicht zuletzt die Orientierungslosigkeit der permanenten Abgabendiskussion auf. Dies wird auch an den gegenwärtig im Vordergrund stehenden Plänen zur Einführung der „Meßlösung“ deutlich. Die Heranziehung von Meßbefunden zur Festlegung der Bemessungsgrundlage wird mit unterschiedlichen Argumenten begründet, die z. T. überhaupt nicht in den Duktus der bisherigen Auseinandersetzung um die Entwicklung der Abgabe hineinpassen. Andererseits ist – schaut man sich die einzelnen Argumentationen an – die Konzentration der Änderungsbemühungen auf die Meßlösung unverständlich. Letztlich müßte die gesamte Abgabekonzeption auf dem Prüfstand stehen: Wenn alte Zielvorgaben weitgehend erreicht, neue nicht formuliert sind und sich die Rahmenbedingungen gründlich geändert haben, hilft ein Herumkurieren an Einzelregelungen nicht weiter. Es muß die Frage nach der Legitimation für die weitere Erhebung der Abgabe gestellt und mit den grundlegenden Fragen nach dem Erhebungszweck, nach dem Belastungs- und Lenkungsprofil verbunden werden. Daß es dabei nicht nur um die funktionsgerechte Feststellung – und in diesem Zusammenhang auch um die Einbeziehung von Meßergebnissen in die Ermittlung – der Bemessungsgrundlage gehen kann, liegt auf der Hand. In gleicher Weise muß der Regelungsteil zur Dis-

⁴ Siehe Begründung zum Gesetzentwurf vom 18.6.1974, BT-Drs. 7/2272.

position gestellt werden, der Bemessungsgrundlage und individuelle Abgabeschuld miteinander verzahnt: die sogen. Tarifkonstruktion. Bemessungsgrundlage und Tarif müssen gleichermaßen im Dienst der Abgabefunktionen stehen; sie sollen daher im folgenden auch etwas näher unter konzeptionellen Aspekten untersucht werden.

3 Die Diskussion um die Meßlösung vor dem Hintergrund der Entstehungs- und Novellierungsgeschichte des AbwAG

In den Vordergrund der abgabenpolitischen Diskussionen ist die Meßlösung und damit die Ermittlung der Bemessungsgrundlage gerückt. Schon in der Stellungnahme der Bundesregierung zur Bundesratsinitiative für eine vierte Gesetzesänderung war eine Prüfung der Vor- und Nachteile einer Meßlösung angeregt worden. Allerdings wurde in der Stellungnahme darauf hingewiesen, daß eine Meßlösung nicht Selbstzweck sein kann, daß vielmehr Vor- und Nachteile funktionsabhängig sind und es letztlich auf die Frage ankommt, inwieweit eine Annäherung an die im Laufe der Veranlagungsperiode tatsächlich eingeleiteten Schadstofffrachten der Umsetzung des Abgabekonzeptes dienlich ist. In der Tat wäre der Übergang von der bisherigen Abgabebemessung nach den zugelassenen Einleitungen zu einer Bemessung nach den „echten“ Emissionen eine Abkehr vom bisherigen Entwicklungstrend der Abwasserabgabe und eine weitreichende „Systemreform“.

Die ursprünglichen Entwürfe zur Einführung einer Abwasserabgabe zu Beginn der siebziger Jahre hatten übereinstimmend Meßlösungen vorgesehen, und zwar seinerzeit durchaus systemkonform, da der selbständige Lenkungsanreiz, die ökonomische Anreiz- und Ausgleichsfunktion der Abgabe in den Vordergrund gestellt wurden. Dafür erschien die „Ist-Emission“ die geeignete Basis. „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“, heißt es beispielsweise in der damaligen Begründung zum Gesetzentwurf mit „Meßlösung“ vom 18. 6. 1974 (BT-Drs. 7/2272, S. 30). Allerdings wurde deutlich darauf hingewiesen, daß die Anwendung des Meßverfahrens voraussetzt, „daß alle beim Einleiter anfallenden Abwasser erfaßt, in ihrer Menge bestimmt und zuverlässige Proben entnommen werden können“. Dazu waren zunächst 7-Tage-Meßreihen vorgesehen, um die repräsentative Fracht zu ermitteln. Der Meßansatz ergab sich nahezu zwangsläufig aus der damaligen Grundperspektive für die Abgabe. Einige bemerkenswerte Passagen aus der Begründung, die das Konzept der Bundesregierung verdeutlichen, seien hier wiedergegeben: „Im übrigen wird der nach vollbiologischer ...Reinigung im Abwasser noch enthaltene, für die Güte der Gewässer keineswegs unerhebliche, sondern in Zukunft immer mehr entscheidende „Restschmutz“ in gleicher Weise wie jede andere Schädlichkeit erfaßt. Die Reinigung des Abwassers mit solchen Verfahren führt demgemäß zur Verringerung der Abgabe entsprechend der Reinigungsleistung, nicht aber zu völliger Abgabefreiheit. Eine solche Befreiung wäre mit dem Grundsatz: „Gleiche Abgabe für gleiche Schmutzlast“ nicht vereinbar und würde den mit der Abgabe auch bezweckten wirtschaftlichen Anreiz zu weitergehender Reinigung oder zur Weiterentwicklung der

Abwasserreinigungstechnik stark einschränken und den Anreiz zur Einführung abwasserloser Produktionsverfahren verringern.“⁵

Gegen eine derartige Konzeption und die entsprechende abgabentechnische Lösung hatten einige Bundesländer von vorneherein eingewendet, sie sei nicht erwünscht, nicht erforderlich, vor allem aber unpraktikabel bzw. zu „teuer“; sie hatten generell der pauschalierten Bemessungsgrundlage den Vorzug gegeben. Auf ausdrücklichen Wunsch des Bundesrates, der ohnehin ein anderes Grundverständnis von einer Umweltabgabenkonstruktion hatte und eine vollständige Restverschmutzungsabgabe ablehnte,⁶ ist denn auch das Bescheidsystem in einer späteren Phase des Entwurfs (Formulierungshilfen zum Entwurf eines Abwasserabgabengesetzes vom 6. März 1976) eingearbeitet worden. An die Stelle des ursprünglichen Konzeptes „grundsätzlich Messung – in Problemfällen Pauschalierung“ traten die in den Bescheid aufzunehmenden Regel-, Höchst- und Bezugswerte, d. h. eine Bemessung nach fiktiven Frachten. Damit hatte sich zugleich die Ländervorstellung durchgesetzt, die Abgabe als Vollzugshilfe für das dominierende wasserrechtliche Instrumentarium einzusetzen. Eine exakte Frachtmessung war in dieser Perspektive nicht erforderlich. Immerhin sah § 5 AbwAG in der Fassung vom 13.9.1976 (BGBl I S. 2721, Ber. S. 3007) eine Option vor, unter bestimmten Bedingungen die Bemessungsgrundlage aufgrund von Messungen zu ermitteln; hiervon wurde aufgrund sehr restriktiver Zulassungskriterien kein Gebrauch gemacht, weswegen die Option 1986 abgeschafft wurde.⁷ Gemessene Werte werden zudem immer dann berücksichtigt, wenn die behördlich veranlaßten Kontrollmessungen deutliche Überschreitungen der fiktiv ermittelten Werte bzw. ihre ordnungsrechtlich relevanten Begrenzungen ergeben.

Schon im ersten Erfahrungsbericht zum Abwasserabgabengesetz aus dem Jahr 1983 wurde angeregt, zur Verringerung des Meßaufwandes, der durch die gewählte Lösung bei den staatlichen Überwachungsbehörden auftrat, die Höchstwertregelung der Überwachungswertregelung anzupassen.⁸ Mit dem zweiten Änderungsgesetz ist dann 1986 generell die Überwachungswertlösung eingeführt worden. Dazu hieß es u. a.: „Hierdurch kommt es zu einer noch stärkeren Anbindung an das ordnungsrechtliche Wasserrecht und zur Vereinfachung des Vollzuges“ (BT-Drs. 10/5533, S. 9). Zugleich war damit eine weitere Entfernung der Bemessungsgrundlage von den Ist-Emissionen verbunden. Der Überwachungswert – so wurde seinerzeit geschätzt – wich üblicherweise stärker von der Ist-Einleitung ab als der Bezugswert; dieser wiederum lag durchschnittlich bei rd. 60 % des Überwachungswertes.⁹ Im zweiten Erfahrungsbericht zur Abwasserabgabe stellte die Bundesregierung die Stoßrichtung der Novelle in diesem Punkt noch einmal klar: „Während nach der alten Regelung über die mittlere Jahreskonzentration (Regelwert) die real eingeleitete Schadstofffracht der Abgabenveranlagung zugrundegelegt wurde (wenn auch nicht durch gemessene, sondern durch fiktiv im Bescheid festgesetzte Werte), erfaßt der Überwachungswert als Einleitungsgrenzwert die wasserrechtlich zulässige Einleitung.....Durch das Überwachungswertkonzept.....wurde die volle Harmonisierung von ordnungsrechtlicher Einleitungsbefugnis und Abgabeberechnung herbeigeführt. Das sollte sowohl zu einer Flankierung des wasserrechtlichen Vollzuges durch die Abgabe als auch einer Vereinfachung des abgaberechtlichen

⁵ BT-Drs. 7/2272, S. 22 f.

⁶ Die Haltung der Länder wird z. B. in *Güver* (1974) wiedergegeben.

⁷ BT-Drs. 10/5533, S. 13.

⁸ Bundesminister des Innern (1983), S. 32

Vollzuges dienen.....Da der Überwachungswert deutlich über dem vorher maßgebenden Bezugswert.....liegt, führt er zu einer entsprechend höheren Zahl der Schadeinheiten, ohne daß sich die tatsächlich eingeleitete Fracht verändert. Dies hat der Gesetzgeber gesehen und gewollt, dafür aber auf die streitig diskutierte Anhebung des Abgabesatzes verzichtet.“¹⁰

Die Konsequenz dieser Entwicklung für die Gesamtkonzeption ist vielfach übersehen oder mißverstanden worden. Einerseits hat die Umstellung auf die Überwachungswerte de facto zu einer Erhöhung der Bemessungsgrundlagen und damit zugleich ceteris paribus zu höherer Abgabenbelastung geführt. Andererseits wurde die Abgabenbemessung systematisch und bewußt noch weiter von der tatsächlichen Fracht entfernt und insoweit stärker mit dem Ordnungsrecht verzahnt. Wenn in diesem Zusammenhang von Anreizerhöhung gesprochen wird, so bedeutet dies in Verbindung mit anderen (Tarif-) Regelungen, daß der Anreiz zur Erfüllung der WHG-Vorgaben verstärkt, dagegen der Anreiz zur weitergehenden Reinigung gemindert wurde. In systematischer Sicht ist also die eigenständige ökonomische Anreizfunktion mit zunehmender Entfernung von der Istbasis geschwächt worden.

4 Abgabensystem und Reform der Bemessungsgrundlage

Faßt man die bisherige Entwicklung zusammen, so kommt man zu folgendem Ergebnis: Die „gemessenen“ bzw. „realen“ Einleitungswerte wurden gerade im Hinblick auf den immer enger gewordenen Funktionsverbund mit dem Wasserhaushaltsrecht und wegen der Kosten sowie der Kompliziertheit von Meßlösungen zunehmend in den Hintergrund gedrängt. Damit hat sich zugleich eine zunehmende Schere zwischen Veranlagungsbewertung und tatsächlicher Frachteinleitung aufgetan. Diese Entwicklung war insofern konsistent, als mit ihr der Umbau der ursprünglich als „ökonomischer Hebel“ im Bereich der Restverschmutzung angedachten Abwasserabgabe zu einem reinen vollzugsunterstützenden Instrument für das Wasserhaushaltsrecht bewerkstelligt wurde, dessen Anreiz auf Erfüllung wasserrechtlicher Anforderungen beschränkt bleibt. „Vereinnahmung der Abgabe durch das Ordnungsrecht bei einfacherer Handhabung“ war das Motto, das man dieser Entwicklung geben könnte. Wenn aber die Abgabe vornehmlich die Funktion des Ordnungsrechts „verlängern“ und verstärken soll, dann geht es um zusätzliche Sanktionen zwecks Einhaltung wasserrechtlicher Standards bzw. Anforderungen, d. h. die Abwasserabgabe muß nach dieser Konzeption nur dann „greifen“, wenn sich im Zuge der behördlichen Überwachung die Nichteinhaltung von Normen herausstellt. Es ist vielfach gefordert worden, daß die Abwasserabgabe ausschließlich die nicht-zulässige Einleitung belasten, demgegenüber bei Einhaltung der wasserrechtlichen Bescheidsvorgaben Abgabefreiheit garantieren sollte; sie wäre dann reine „Sanktionsabgabe“. Die Tarifspreizung bzw. die geltende Ermäßigungsregel nach § 9 Abs. 5 AbwAG ist in diesem Sinne eine unglücklicher, formenvermischender Kompromiß. Sie führt nämlich bei Überschreitung ordnungsrechtlicher Überwachungswerte zum Verlust der Abgabenermäßigung für die *gesamte* Einleitungsmenge, also sowohl für die „zulässige Normaleinleitung“ als auch für die „unerlaubte Zusatzmenge“. Als Sanktionsinstrument für eine ordnungsrechtliche Normverletzung macht dies nur infolge der dadurch ansteigenden Belastungshöhe, nicht aber in struktureller und systematischer Hinsicht Sinn. Für eine solche Abgabe wäre dementsprechend auch die Jahresfracht¹¹ aus-

⁹ Treunert (1986), S. 65 f.

¹⁰ BT-Drs. 12/8344, S. 6

¹¹ Der Frachtgedanke setzt sich erst langsam im WHG durch. So darf zwar eine Einleitungserlaubnis nach § 7a Abs. 1 WHG nur erteilt werden, „... wenn die Schadstofffracht des Abwassers so gering gehalten wird, wie dies

schließlich bezüglich ihrer auf Normüberschreitung beruhenden Teilmenge relevant, keineswegs aber als undifferenzierte Gesamt- bzw. Istgröße. Während sich der ökonomische Lenkungsimpuls abgabetechnisch am besten durch einen auf die gesamte Ist-Einleitung gelegten (zieladäquat hohen) Abgabesatz realisieren läßt, kann der Vollzug des WHG am besten mit einer Abgabe flankiert werden, die zum einen festgestellte Grenzwertüberschreitungen stark belastet, zum anderen aber Abgabefreiheit garantiert, wenn keine derartigen Überschreitungen festgestellt werden.

Natürlich sind behördliche Messungen als Kontrollen der Überwachungswerte erforderlich; es bedarf der Festlegung, welche Sanktionen, bei welcher Häufigkeit der Normverfehlung in Abhängigkeit von der Höhe der Normüberschreitung eintreten. Soweit es um den Vollzug des Wasserhaushaltsrechts geht, ist dies jedoch völlig unabhängig von der Existenz der Abwasserabgabe der Fall. Die Abgabe als zusätzliche Sanktion brauchte lediglich an der Erfüllung bzw. Nichterfüllung der ordnungsrechtlichen, in der Regel konzentrationsbezogenen Werte festzumachen. Die Notwendigkeit zur Feststellung einer möglichst exakt die tatsächlichen Frachten abbildenden Jahresbemessungsgrundlage bestünde hingegen aus dieser Perspektive nicht.

Sie ergibt sich erst, wenn zur weiteren vorsorgenden Emissionsabsenkung eine Abgabe auf die in der Veranlagungsperiode eingeleiteten Frachten gelegt wird, um einen dynamischen Anreiz zur Frachtabsenkung über das ordnungsrechtliche Niveau hinaus zu setzen. Damit dieser Anreiz im Sinne ökonomischer Effizienzsteuerung möglichst unmittelbar wirksam werden kann, ist es geboten, die Bemessungsgrundlage so weit wie möglich an die tatsächlichen Frachten anzunähern; den Effizienzvorteilen einer Berücksichtigung der tatsächlichen Frachten sind dann allerdings die Nachteile bzw. Kosten des Feststellungsverfahrens gegenüberzustellen. *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.*

Daß dann mit einer Bemessung nach Ist-Werten weitreichende Probleme verbunden sind, liegt auf der Hand. Die tatsächlichen Jahresfrachten ließen sich nämlich nur ermitteln, wenn eine permanente Messung und Probenahme für sämtliche relevanten Parameter erfolgen würde. Eine derartige Lösung scheidet jedoch für eine Breitenanwendung praktisch aus. Möglich erscheinen allein Näherungslösungen, die durch eine Konvention über ein Meßprogramm verfahrensrechtlich abgesichert werden müssen; damit entstehen zwangsläufig Kosten, die bisher stets zu einer Ablehnung von Meßprogramm-lösungen geführt haben. Ob eine ökonomisch vertretbare Lösung mit einem Kompromiß bei Festlegung der Methodik und der Anzahl von Messungen (z. B. pro Monat, Quartal oder Jahr) zu einer besseren Annäherung an die effektiven Jahresfrachten führen würde als beispielsweise die alte Lösung der Regel-, Höchst- bzw. Bezugswerte, ist dabei durchaus fraglich und läßt sich nicht belegen: Für die meisten Fälle läßt sich das Referenzmodell der Ist-Einleitung gar nicht feststellen.

Eine davon zunächst unabhängige Frage ist es, ob die Messungen vom Einleiter selbst, von Dritten oder von der Behörde veranlaßt bzw. durchgeführt werden, wer sie finanziert und welche Meßergebnisse in welcher Bedeutung bei der Festlegung der Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden. Nach dem Grundsatz der Erhebungs- und Entrichtungsbilligkeit ist es sicherlich unerlässlich, sämtliche Me-

bei der Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Anforderungen des Satzes 3...möglich ist.“ Die Mindestanforderungen selbst sind jedoch weitgehend noch konzentrationsbezogen, ebenso wie die Gewässerüberwachung.

Ergebnisse, die im Rahmen der Selbstkontrolle und der behördlichen Überwachung ohnehin anfallen, auch für die Bestimmung der Bemessungsgrundlage mitzuberücksichtigen. Allerdings sprechen einige Aspekte gegen eine reine Selbstveranlagung des Einleiters, soweit dabei ausschließlich auf im Wege der Selbstkontrolle ermittelte Werte zurückgegriffen wird:

Zum einen kann die Kontrolle durch die Vollzugsbehörden nicht entfallen, weil die Richtigkeit der Selbstveranlagung nur durch möglichst synchrone Alternativmessungen zu prüfen ist. Anders nämlich als z. B. bei der Einkommensteuer können Manipulationen im nachhinein kaum aufgedeckt werden, weil der Abgabetatbestand „Einleiten verschmutzten Abwassers“ nicht nachträglich anhand von (eigenen oder fremden) Aufzeichnungen nachprüfbar ist.¹² Manipulationen mögen bei großen Einleitern, welche ein dichtes Meßprogramm fahren (müssen), weniger wahrscheinlich sein, doch bei mittleren und kleineren Einleitern, bei denen oftmals nur einzelne Personen über den Zeitpunkt der Probenahme entscheiden, ist die Gefahr der Einflußnahme nicht von der Hand zu weisen. Hierzu ist es keineswegs erforderlich, bewußt Meßergebnisse oder Protokolle zu verfälschen. Schon der selbstgewählte Zeitpunkt der Messung beinhaltet einen Gestaltungsspielraum. Zum anderen verfolgt die Selbstüberwachung andere Ziele¹³ und verwendet weniger zuverlässige Analysemethoden,¹⁴ welche die Verwendung der Ergebnisse für die Bestimmung der Bemessungsgrundlage in Frage stellen. Schließlich würde, was nur bei einem wirklich beabsichtigten Funktionswandel hin zu einer Lenkungsabgabe unschädlich wäre, eine reine Veranlagung nach (selbst) gemessenen Werten die noch beabsichtigte Koppelung mit dem Wasserrecht zur Vollzugsunterstützung weitgehend aufheben.

Auch eine ausschließliche Berücksichtigung der behördlichen Überwachungsmessungen dürfte ausscheiden. Angesichts der geringen Meßhäufigkeit dürfte allein damit eine Annäherung an die Ist-Emissionen jedenfalls nicht möglich sein. Insofern bietet sich ein „Mischkonzept“ unter Verwendung von Meßergebnissen der Selbstkontrolle und der behördlichen Kontrolle an. Ein Ansatz dafür könnte in der Struktur der Meßlösung bestehen, wie sie im Entwurf der Bundesregierung 1974 in den §§ 5-9, 20-21 und in der Anlage 2 vorgesehen war.¹⁵ Das seinerzeitige „Meßstellenkonzept“, nach dem staatliche oder staatlich anerkannte Stellen die Messungen durchführen sollten, ließe sich zum einen dadurch variieren, daß auch Eigenmessungen der Einleiter unter bestimmten Bedingungen den Messungen der „Meßstellen“ gleichgestellt werden können und daß zum anderen ein bestimmtes Verhältnis zwischen den bei der Selbstveranlagung berücksichtigungsfähigen Meßergebnissen aus der Meßstellen- und der Eigenkontrolle postuliert wird. Ein derartiges Verfahren würde ergänzende Pauschalisierungsregelungen für bestimmte Fallgruppen voraussetzen, bei denen eine Meßlösung nicht praktikabel oder nicht zumutbar ist.

Denkbar wäre aber auch ein Verfahren, bei dem anstelle einer nachherigen Selbstveranlagung auf der Basis von Meßwerten mit einer auf Erklärungswerten der Abgabepflichtigen beruhenden Vor-Veranlagung mit entsprechender nachheriger Korrektur gearbeitet wird. In Analogie zur heutigen Erklärung nach § 6 Abs. 1 AbwAG gäbe der Abgabepflichtige zu Beginn eines Veranlagungszeitraumes eine Erklärung über die Wassermenge und die Konzentration an Schadstoffen ab, die er einleiten will.

¹² Auch *Prass* (1995) befürchtet eine Manipulation durch die Einleiter und lehnt eine Selbstveranlagung ab.

¹³ Vgl. *Nisipeanu* (1991), S. 277 ff.; *Reinhardt* (1993)

¹⁴ Vgl. *Prass* (1995); *Hahn* (1994)

¹⁵ BT-Drs. 7(2272)

Diese Erklärung könnte z. B. durch Vorlage von Meßergebnissen aus der Selbstüberwachung des abgelaufenen Veranlagungszeitraumes und bei gewerblichen Einleitern auch durch Prognosen über die zu erwartende Produktion und/oder den Absatz begründet werden. Eine derartige Selbstveranlagung würde endgültig, wenn sich nicht durch Befunde der eigenen und/oder der behördlichen Überwachung Abweichungen vom Erklärungswert feststellen lassen. Werden im Rahmen eines Meßprogramms, bei dem wiederum behördliche und eigene Messungen in einem bestimmten Verhältnis Berücksichtigung finden können, Abweichungen vom Erklärungswert ermittelt, ist die Bemessungsgrundlage anzupassen.

Ein solches System würde die Veranlagung zu einem vom Einleitungsbescheid entkoppelten Vorgang machen. Der Einleiter würde zwar nicht aus dem bewirtschaftungsrechtlichen Regime des Wasserrechts entlassen, es soll aber in seinem Ermessen liegen, in welchem Rahmen er seine genehmigte Menge tatsächlich in Anspruch nimmt und somit der Abgabe unterwirft. Zugleich kombiniert das Verfahren die Flexibilität einer Meßlösung mit der Vollzugsfreundlichkeit der Bescheidlösung.¹⁶ Es versucht die Informationskonzentration durch die Ergebnisse der Selbstüberwachung beim Einleiter auszunutzen, ohne gleichzeitig die oben angesprochenen Nachteile der ungeprüften Veranlagung aufgrund dieser Ergebnisse oder eine hohe Kontrolldichte in Kauf nehmen zu müssen. Zugleich ermöglicht der Vorschlag ein für alle Einleitergrößen einheitliches Veranlagungssystem.

Dieses System ist allerdings sowohl für Fehleinschätzungen als auch für bewußte Manipulationen offen und bedarf aus diesem Grund zusätzlicher Korrektur- und Sanktionsmechanismen, um in solchen Fällen die Bemessungsgrundlage nachträglich entsprechend zu verändern. Die dabei anzuwendende Regel muß widerspruchsfrei und einfach in der Anwendung sein. Die Bestimmung der Art und Weise in der die Anpassung vorgenommen wird – auf welche an dieser Stelle nicht weiter eingegangen wird – sollte dabei ein besonderes Augenmerk darauf werfen, Belanges des Vollzuges zu berücksichtigen. Es ist wichtig festzuhalten, daß ein solches Verfahren lediglich bezweckt, die Bemessungsgrundlage an die tatsächliche Einleitung anzunähern. Es ist weder geeignet, die Manipulation als Abgabenhinterziehung oder -verkürzung zu ahnden, noch Verstöße gegen die wasserrechtliche Erlaubnis zu sanktionieren. Für den ersten Fall enthält die Abgabenordnung genügend Sanktionen, für den zweiten Fall das Verwaltungs- und Strafrecht.

Ziehen wir ein Zwischenfazit: Solange man sich über die Funktion der Abwasserabgabe und die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Ausgestaltung ihrer Bemessungsgrundlage nicht im klaren ist, läßt sich eine sinnvolle Antwort über die Notwendigkeit einer Meßlösung und ihre konkreten Verfahrensregeln gar nicht geben. Sinn macht eine Konvention über die diffizilen Punkte einer Meßlösung eigentlich erst in Verbindung mit einer Reformperspektive für die Abwasserabgabe, die diese zunehmend aus der ordnungsrechtlichen Umklammerung löst, von der vollzugsunterstützenden Funktion befreit und vorrangig zu einer Abgabe mit Anreiz- und Lenkungsfunktion im Bereich der zulässigen Restverschmutzung umstrukturiert. Hinzuzufügen ist allerdings, daß es für eine derartige Reform nicht mit einer Änderung des Verfahrens zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage getan ist. Die Meßlösung

¹⁶ Laut *Imer* (1994, 29) erfolgten Mitte der 90er Jahre in NRW mehr als die Hälfte aller Festsetzungen aufgrund von Erklärungen nach § 6 Abs. 1 AbwAG. Die von *Imer* angeführten Probleme der Erklärung resultieren aber sämtlich aus einer mangelhaften Verzahnung von AbwAG und WHG. Bei der hier vorgeschlagenen Trennung von AbwAG und WHG treten sie nicht auf, da die Erklärung den wasserrechtlichen Bescheid in keiner Weise tangiert.

ist für ein solches Vorhaben eher ein Randproblem, sie stellt eine im Einzelfall zu konkretisierende Möglichkeit zu einer Annäherung der veranlagten Frachten an die tatsächlichen Frachten dar. Weit mehr Wert als auf die Reform dieses Feststellungsverfahrens müßte eine Abgabenreform auf eine funktionsgerechte Tarifierung legen.

5 Abgabensystem und Reform der Tarifkonstruktion

5.1 Ein neuer Tarif für die Abwasserabgabe

Dem Versuch, die Abwasserabgabe vorsichtig in Richtung einer ökonomisch effizienten Emissionsabgabe im Restverschmutzungsbereich anzunähern, kann nur Erfolg beschieden sein, wenn die geltende Tarifkonstruktion der Abwasserabgabe grundlegend angepaßt wird. Dabei muß in diesem Zusammenhang zunächst die Höhe des Abgabesatzes gar nicht zur Diskussion gestellt werden; ob die eingetretene Auszehrung der Anreizeffekte infolge der Steigerungen des allgemeinen Preisniveaus durch Satzanpassungen korrigiert werden sollte,¹⁷ ist jedenfalls eine andere Frage. Wichtiger erscheint die Beseitigung der effizienzmindernden Regeln. Es geht also vorrangig um das Verfahren, wie bei Vorliegen einer bestimmten Bemessungsgrundlage die Abgabeschuld berechnet wird. Damit rücken die §§ 9 und 10 AbwAG in den Mittelpunkt. Konkret sind vor allem die Verrechnungsoptionen des § 10 Abs. 3 bis 5 AbwAG und die Ermäßigungsvorschrift des § 9 Abs. 5 AbwAG in die Reformüberlegungen einzubeziehen.

Auch bei der Würdigung des Reformbedarfs im Tarifbereich sei ein kurzer Rückblick auf die Entwicklung des Abwasserabgabengesetzes und einige Hinweise auf die ökonomischen Kriterien für eine wirksame und statisch wie dynamisch effiziente Abgabe erlaubt. Auf eine vollständige Aufarbeitung der Tarifproblematik der Abwasserabgabe wird hier allerdings verzichtet, sie ist vor allem im Zuge der Vorbereitungen für die vierte Novelle weitgehend geleistet worden.¹⁸

Wie bereits zuvor zitiert sahen die Väter der Abwasserabgabe eine wesentliche Anforderung an eine effiziente Abgabe in der Einhaltung des Prinzips „Gleiche Abgabe für gleiche Schmutzlast“. In ökonomischer Sicht wird nur dadurch die Möglichkeit eröffnet, Emissionsminderungen nach Maßgabe der jeweiligen spezifischen Minderungskosten dort vorzunehmen, wo dies auch gesamtwirtschaftlich am günstigsten ist. Abweichungen mindern insoweit die volkswirtschaftliche Lenkungseffizienz. Derartige Effizienzminderungen werden im Rahmen des bestehenden Abgabekonzeptes durch sämtliche „Individualisierungen“ des effektiven Abgabesatzes, also sowohl durch die Verrechnungsmöglichkeiten (Abzüge von der Abgabeschuld) von investiven Aufwendungen als auch durch Abgabesatzermäßigungen auf die „zulässige“ Restverschmutzung hervorgerufen. Will man also – wie es einige lautstarke Forderungen nach Einführung der Meßlösung verheißen – tatsächlich eine effizienzorientierte Korrektur der Abgabekonzeption herbeiführen, so müßten zumindest in einer puristischen Effizienzlösung derartige Modifikationen abgeschafft werden. Die Tarifspreizung des § 9 Abs. 5 AbwAG macht nur Sinn, wenn die Unterstützung des wasserhaushaltsrechtlichen Vollzugs Hauptaufgabe bleibt. Mit einem

¹⁷ Ewringmann/Gawel/Hansmeyer, (1993), S. 17

¹⁸ Ewringmann/Gawel/Hansmeyer (1993)

Absenken (am besten auf Null) der Abgabenbelastung bei Einhaltung von wasserrechtlich vorgegebenen Anforderungen ist der vollzugsunterstützende Anreiz in der Tat am größten. Zugleich wird aber der Anreiz zu weitergehenden Anstrengungen und zur Minderung der Restbelastung abgeschwächt. Ebenso obsolet sind die Verrechnungsregelungen nach § 10 Abs. 4 und 5 AbwAG. Daß auch Abs. 3 des „Verrechnungsparagraphen“ den Kriterien einer effizienten Restverschmutzungsabgabe widerspricht, liegt auf der Hand und ist hinreichend dargestellt worden; auch wurden systemgerechtere Alternativen diskutiert.

Wenn man an eine solche Reform denkt, so wird es generell wohl eher um deutlich erkennbare Weichenstellungen denn um eine perfektionistische Korrektur hin zu einer reinen Lenkungsabgabe mit Anreizfunktion im Restverschmutzungsbereich gehen. Dabei wird im Rahmen der anhaltenden Standortdiskussion eine Anreizstärkung der Abwasserabgabe sicherlich nicht mit einer spürbaren Erhöhung der Abgabenbelastung einhergehen können. Insofern wird es darauf ankommen, Kompromisse technischer Art zu finden, die einen *hohen Anreiz mit geringer Zahllast* verbinden. Da der Anreiz zur Vermeidung vom Grenzabgabensatz, die Belastung der Einleiter aber vom Durchschnittssatz der Abgabe bestimmt werden, geht die Aufgabe also dahin, Grenz- und Durchschnittsabgabensatz voneinander abzukoppeln.

Hierzu bietet sich – wie aus der Steuertariflehre bekannt – eine Freibetragsregelung an, also ein konstanter Abzug von der Bemessungsgrundlage. Das bekannteste Beispiel für einen Freibetrag bietet die Einkommensteuer mit dem durch Bundesverfassungsgerichtsentscheidung erst jüngst wieder in das öffentliche Interesse gerückten Grundfreibetrag. Bei konstantem und einheitlichem Abgabensatz pro Einheit der Bemessungsgrundlage führt ein Freibetrag zu einem mit wachsender Bemessungsgrundlage steigenden Durchschnittsabgabensatz bei konstantem und über dem Durchschnittssatz liegenden Grenzabgabensatz, oder anders formuliert: bei einer solchen Konstellation kann unter Aufrechterhaltung des Grenzsatzes die Durchschnittsbelastung deutlich abgesenkt werden. Durch Kombination des proportionalen Tarifs mit einem Freibetrag entsteht zugleich eine indirekte Progression, welche diejenigen Einleiter mit relativ hoher Einleitung und Bemessungsgrundlage stärker anreizen als diejenigen mit relativ geringer Bemessungsgrundlage. Zwar sind Freibetragsregelungen nicht mit der Forderung nach gleicher Belastung aller Emissionseinheiten zu vereinbaren. Diese Schwäche ist jedoch gegen alternative Verfahren der Entlastung abzuwägen und zumindest unter den heutigen Bedingungen vorzuziehen, weil der einheitliche *marginale* Steuersatz eine bessere Anreizvermittlung als der heutige gespaltene, also ebenfalls selektive Tarif ermöglicht. Im übrigen sind diese Bedenken bei der speziellen Ausgestaltung des Freibetrages zu berücksichtigen.

Wie könnte eine Freibetragsregelung innerhalb des AbwAG aussehen? Mit einer Reform in die skizzierte Richtung entfielen die Notwendigkeit für eine Spreizung des Abgabensatzes bei Einhaltung bestimmter ordnungsrechtlicher Anforderungen; insoweit wird die Anwendung eines einheitlichen Abgabensatzes möglich. Dieser bedarf der politischen Festsetzung; wir gehen im weiteren vom „Normalsatz“ nach § 9 Abs. 4 AbwAG aus. Mit einer Freibetragsregelung sollten im übrigen grundsätzlich auch alle Verrechnungsmöglichkeiten abgeschafft werden. Unter diesen Annahmen ergibt sich die Abgabenschuld (T) als Produkt aus der Bemessungsgrundlage bzw. Frachteinleitung (θ) abzüglich dem Freibetrag (\bar{e}) und dem Abgabensatz (t):

$$T = t \sum_i (e_i - \bar{e}_i) \quad \forall \quad e_i > \bar{e}_i, \quad i = \{CSB, AOX, \dots\} \quad (1)$$

Die eingeleitete Fracht e berechnet sich aus der Jahresabwassermenge (JAM), den parameterspezifischen Konzentrationen aus Meßprogramm oder Erklärung (K) und dem Bewertungsfaktor nach der Anlage zu § 3 AbwAG (BF). Wir nehmen an, der Freibetrag (\bar{e}) werde zwecks Vollzugsvereinfachung auf der Grundlage der in den Anhängen zur Rahmenabwasserungsverwaltungsvorschrift festgesetzten konzentrationsbezogenen Mindestanforderungen (MA) und der Jahresabwassermenge ermittelt. Hierauf soll ein einheitlicher Prozentsatz angewendet werden. Wie hoch dieser Prozentsatz festgelegt wird, ist eine politische Entscheidung; allerdings muß er deutlich unter 100% liegen, da ansonsten jede Anreizwirkung verloren geht. Wir unterstellen hier einen Satz von 40%. Die parameterspezifischen Freibeträge ergeben sich dann als

$$\bar{e}_i = 0,4 \times (MA_i \times BF_i \times JAM) \quad (2)$$

Es handelt sich also um eine „typisierende“ Freibetragsregelung insoweit, als die nach den Anhängen zur Rahmenabwasserungsverwaltungsvorschrift sektor- und stoffspezifisch festgesetzten Mindestanforderungen als Basis für die Freibetragsermittlung herangezogen werden. Um eine „generalisierende“ Regelung handelt es sich insoweit, als der Prozentsatz, zu dem die Mindestanforderungen bei der Freibetragsberechnung berücksichtigt werden, für alle Einleiter und für alle Parameter gleichermaßen gültig ist.

Wird weiterhin eine Verzahnung der Abgabe mit dem WHG angestrebt, so ist es im übrigen möglich, die Gewährung des Freibetrages von ordnungsgemäßen, dem wasserrechtlichen Bescheid entsprechenden Einleitungsverhalten abhängig zu machen. Im Sinne eines eindeutigen Konzeptionswandels ist dies allerdings nicht zu empfehlen, im folgenden wird davon auch abgesehen.

Setzen wir (2) in (1) und berechnen auch die Fracht nach dem Verfahren der Gleichung (2), erhalten wir die vollständige Tariffunktion. Beschränken wir uns auf einen Parameter, kann der Tarif der Gleichung (1) entsprechend der Abbildung 1 dargestellt werden.

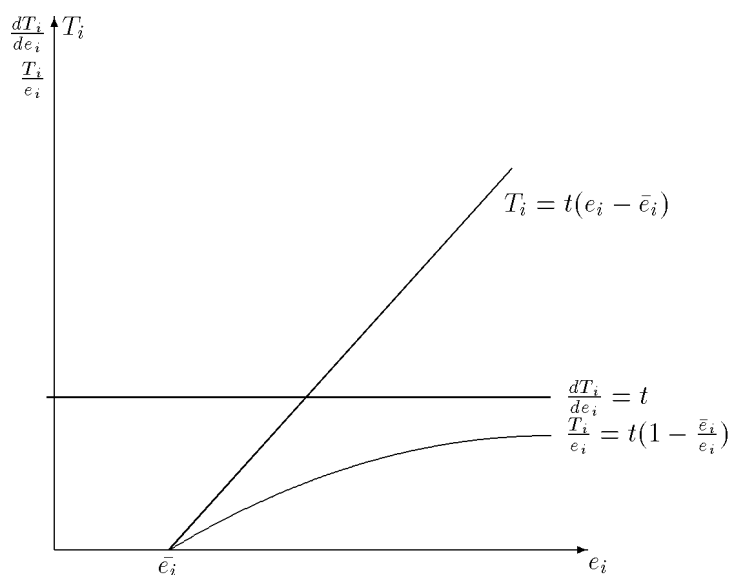


Abbildung 1: Vorgeschlagene Tariffunktion

Der in Abbildung 1 dargestellte Verlauf entspricht den üblichen Darstellungen einer Emissionsabgabe, bei der für die Entscheidung über das Reinigungsniveau ausschließlich der marginale Abgabesatz entscheidungsrelevant ist.

Vergleichen wir nun den hier vorgeschlagenen Tarif mit dem zur Zeit gültigen Tarif. Dieser besteht aus zwei sequentiell „abzuarbeitenden“ Teilfunktionen.¹⁹ Zunächst determiniert die ex-ante Funktion $T(\dot{U}W)$ (Gleichung 3) die Abgabeschuld in Abhängigkeit vom Bescheidwert ($\dot{U}W$, Überwachungswert). Dieser rechnerische Wert wird dann in die ex-post Funktion $T(\dot{U}E)$ eingespeist (Gleichung 4, $\dot{U}E$, Überwachungsergebnis).²⁰ $T(\dot{U}E)$ verarbeitet die Ergebnisse der wasserrechtlichen Überwachung und transformiert diese u. U. in eine höhere Abgabenzahlung.

$$T(\dot{U}W) = -I + \sum_i \begin{cases} [\dot{U}W_i \times JSM \times BF_i] \times t \times E \cap E \in \{0,25;0,5\} & \forall \dot{U}W_i \leq MA \\ [\dot{U}W_i \times JSM \times BF_i] \times t & \forall \dot{U}W_i > MA \end{cases} \quad (3)$$

$$T(\dot{U}E) = -I + \sum_i \begin{cases} T_i(\dot{U}W_{opt}) = konst. & \forall \dot{U}E_{4/5} \leq MA \cap \max\{\dot{U}E_{4/5}^j\} \leq \dot{U}W_0 \\ 0,5(\dot{U}W_i + \dot{U}E_i^1) \times JSM \times BF_i \times E \times t \cap E \in \{0,25;0,5\} & \forall \dot{U}E_{4/5} \leq MA \cap \max\{\dot{U}E_{4/5}^1\} > \dot{U}W_0 \\ \dot{U}E_i^2 \times JSM \times BF_i \times E \times t \cap E \in \{0,25;0,5\} & \forall \dot{U}E_{4/5} \leq MA \cap \max\{\dot{U}E_{4/5}^2\} > \dot{U}W_0 \\ 0,5(\dot{U}W_i + \dot{U}E_i^1) \times JSM \times BF_i \times t & \forall \dot{U}E_{4/5} > MA \cap \max\{\dot{U}E_{4/5}^1\} > \dot{U}W_0 \\ \dot{U}E_i^2 \times JSM \times BF_i \times t & \forall \dot{U}E_{4/5} > MA \cap \max\{\dot{U}E_{4/5}^2\} > \dot{U}W_0 \end{cases} \quad (4)$$

Eine der Abbildung 1 vergleichbare Darstellung der Gleichungen (3) und (4) ist nur unter zusätzlichen Annahmen möglich. Um die Abhängigkeit der Abgabeschuld von den in Konzentrationen definierten Mindestanforderungen darzustellen, wurde die Ermittlung der rechnerischen Fracht durch Multiplikation des Konzentrationswertes mit der Wassermenge in den Graphen integriert.²¹ Daher zeigt Abbildung 2 auch nur eine von vielen denkbaren Verläufen. Variiert man z. B. die als konstant angenommene Jahresschmutzwassermenge, verändert sich die Steigung aller Teiläste mit positiver Steigung. Es ist nicht möglich, auch die Verrechnung von Investitionsaufwand entsprechend § 10 Abs. 3 bis 5 AbwAG in die Darstellung einzubeziehen (in Gleichung (3) bzw. (4) als -I berücksichtigt); es wird also zunächst einmal unterstellt, es gebe keinen verrechnungsfähigen Aufwand.

¹⁹ Scholl (1995)

²⁰ Im folgenden bezeichne der Index i den Parameter und j die Anzahl der wasserrechtlichen Kontrollen und $\dot{U}E_{4/5}^j$, $j \in \{1,2\}$ den höchsten, respektive zweithöchsten Wert der wasserrechtlichen Überwachung, anhand dessen nach der Vier-aus-fünf-Regel über die Einhaltung der Mindestanforderung entschieden wird.

²¹ Man mag an dieser Stelle einwenden, dies sei eine unnötige und unzulässig komplizierte Darstellung, schließlich werde auch in Gleichung (1) die Fracht als Produkt der gemessenen Konzentration und Wassermenge bestimmt. Der Einwand trifft nicht, denn er verkennt, daß das AbwAG sowohl bei der Bestimmung der Zahl der Schadeinheiten (SE) als auch bei der Gewährung der Ermäßigung explizit auf die als Konzentrationswert angegebenen Überwachungswerte bzw. Mindestanforderungen Bezug nimmt.

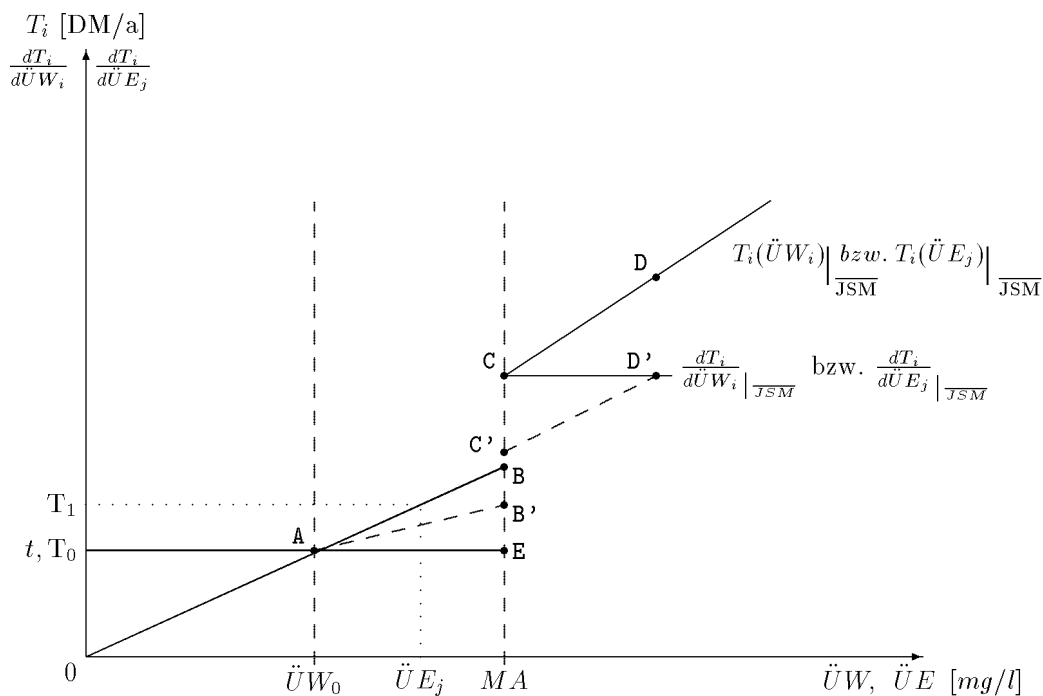


Abbildung 2: Eine Tariffunktion des AbwAG in der Fassung vom 3.11.1994

Die ex-ante Funktion (3) wird durch den Graphen 0BCD, die ex post Funktion (4) wird durch die Graphen T_0ABCD (mehrfache Überschreitung) bzw. $T_0AB'C'D'$ (einmalige Überschreitung) dargestellt. Der waagerechte Verlauf der Funktion (4) zwischen T_0 und A erklärt sich aus der Konstanz der Abgabebzahlung bei Unterschreitung des Bescheidwertes. Die Grenzabgabefunktion hat den Verlauf T_0ECD'

5.2 Komparativ statischer Tarifvergleich

Der Vergleich der Tarife durch die Gegenüberstellung der Gleichung (1) mit den Gleichungen (3) bzw. (4) verdeutlicht zunächst einmal das Vereinfachungspotential, das die hier zur Diskussion gestellten Tarifvariante bietet. Mit Hilfe der Tariffunktionen können zudem im komparativ statischen Vergleich die Eigenschaften der Tarife bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen bzw. Verhaltensweisen der Einleiter untersucht werden.²² Hierzu seien folgende exemplarische Fälle herausgegriffen:

1. Ein Emittent mit einer beliebigen Einleitung.
2. Zwei Einleiter mit im Mittel etwa gleichen Einleitungen, aber einer unterschiedlichen Ganglinie, welche sich in unterschiedlichen Ergebnissen der wasserrechtlichen Kontrolle niederschlägt.
3. Zwei Einleiter mit in etwa gleichen Frachten, aber aufgrund unterschiedlicher Branchenzugehörigkeit unterschiedlichen Mindestanforderungen.

²² Der reine Tarifvergleich erlaubt keine Aussagen über die mit einem Wechsel im Tarif verbundenen realen Belastungs- oder Entlastungseffekte oder der Verteilung dieser Effekte. Hierzu wären Informationen über die Struktur der Grundgesamtheit abgabepflichtige Direkteinleiter (insbesondere Höhe der Einleitungserlaubnisse, Verteilung auf Branchen, Einhaltung der Mindestanforderungen, etc.) notwendig. Diese Informationen sind

5.2.1 Individueller Tarifvergleich

Es sei angenommen, bei Einführung des hier vorgeschlagenen Tarifs bleiben die in § 9 Abs. 5 AbwAG vorgesehenen Abgabesätze unverändert; der Freibetrag werde so festgesetzt, daß im Mittel die vorgefundene durchschnittliche Abgabenzahlung unverändert bleibe. Die resultierenden Tariffunktionen zeigt Abbildung 3. Der Kurvenzug ABFH repräsentiert die Grenzabgabenfunktion des zur Zeit gültigen Tarifs, der Kurvenzug CH den hier vorgeschlagenen Tarif. T_i/e_i sei die Funktion des durchschnittlichen Abgabebetrages mit Freibetrag $\bar{e} = e_0$. Wir nehmen an, $c'_1(e)$ sei die relevante Grenzvermeidungskostenkurve. Da diese Kurve durch die Sprungstelle des zur Zeit gültigen Tarifs in Höhe der Mindestanforderungen verläuft, wird ein rationaler Einleiter seine Einleitungen auf das ordnungsrechtlich vorgeschriebene Niveau $e_1 = MA$ reduzieren und auf die verbleibende Einleitung $0e_1$ („Restverschmutzung“) eine Abgabe in Höhe von $0e_1BA$ entrichten.

Wird nun der Tarif wie hier vorgeschlagen geändert, ändert sich an der Durchschnittbelastung bei einer Einleitung von $e_1 = MA$ für den Einleiter nichts. Er muß zwar auf eine Restverschmutzung den höheren Abgabesatz t entrichten, doch reduziert sich seine faktische Zahlung in Höhe des Freibetrages ($0e_0DC$). Unter dem Regime des neuen Tarifs hat der Emittent einen *zusätzlichen* Anreiz, seine Emission auf e_2 zu reduzieren. Er muß zwar zusätzliche Kosten der Emissionsvermeidung in Höhe der Fläche e_2e_1GE aufwenden, dieser Betrag ist jedoch um das Dreieck FEG kleiner als die vermiedene Abgabenzahlung e_2e_1FE . Insgesamt stellt der hier vorgeschlagene Tarif den Einleiter bei *erhöhtem Reinigungsniveau günstiger* als unter dem zur Zeit gültigen Tarif.

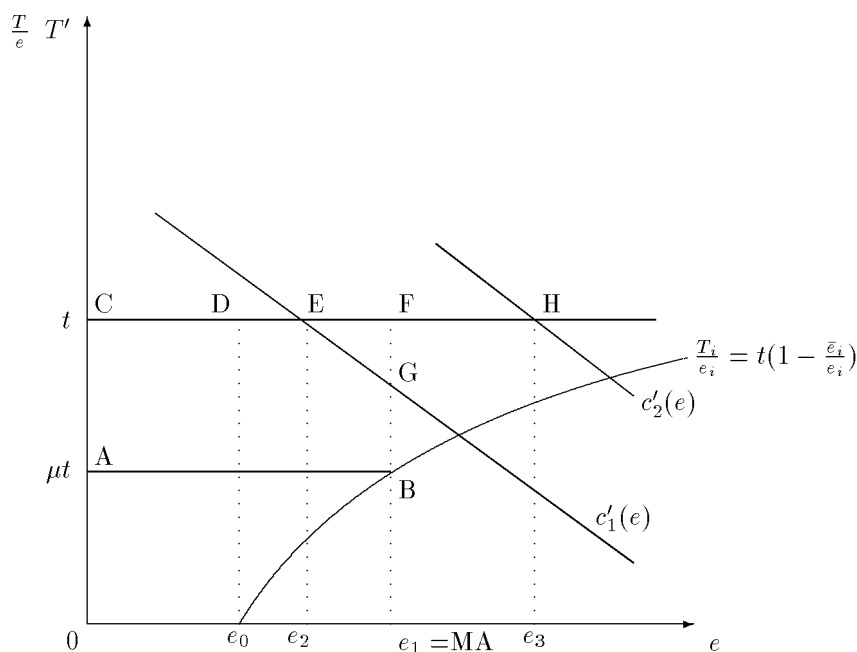


Abbildung 3: Optimierungseigenschaften der Tarife im Vergleich

Nehmen wir nun an, angesichts der seit Einführung der Abwasserabgabe eingetretenen Reinigungserfolge seien weitere Vermeidungsmaßnahmen mit der höheren Grenzvermeidungskosten $c'_2(e)$ ver-

bunden. Das effiziente Vermeidungsniveau e_3 wird in diesem Fall zwar vom Ordnungsrecht dominiert, doch selbst dann stellt der Wechsel im Tarif die Einleiter zumindest nicht schlechter, unter Umständen aber besser. Wir können folgende Fälle unterscheiden:

1. Mindestanforderung eingehalten: Der Wechsel in der Tarifkonstruktion hat keinen Einfluß, da in beiden Fällen das Reinigungsniveau alleine durch die ordnungsrechtliche Verfügung $e_1 = MA$ bestimmt wird und die Abgabebzahlung in ihrer Höhe unverändert bleibt ($0e_1BA = e_0e_1FD$).
2. Mindestanforderung noch nicht eingehalten. Der Wechsel im Tarif führt zur Besserstellung, da die Abgabebzahlung $0e_3HC$ (gültiger Tarif) um die auf den Freibetrag entfallene Abgabebzahlung gekürzt wird.²³

²³ Wir unterstellen, der Freibetrag werde unabhängig vom ordnungsgemäßen, dem wasserrechtlichen Bescheid entsprechenden Einleitungsverhalten zugestanden. Ist dies nicht der Fall, stellt der Wechsel im Tarif den Einleiter auch nicht schlechter als zuvor.

5.2.2 Unterschiedliche Ganglinie

Betrachten wir zwei Einleiter, von denen wir annehmen, sie leiten in etwa die gleich Fracht ein und haben deswegen unter dem herrschenden Tarif den gleichen Überwachungswert ($\ddot{U}W_0$) erklärt. Die Einleiter unterscheiden sich jedoch in der Regelmäßigkeit ihrer Einleitungen: Während Einleiter I größere Schwankungen in seinen Einleitungen aufweist, kann Einleiter II fast konstant einleiten. Abbildung 4 zeigt in der unteren Hälfte die angenommenen Ergebnisse der Überwachung und ihre Auswirkung im zur Zeit herrschenden Tarif. Die Ergebnisse von Einleiter I seien durch Punkte, die von Einleiter II durch Sterne dargestellt.

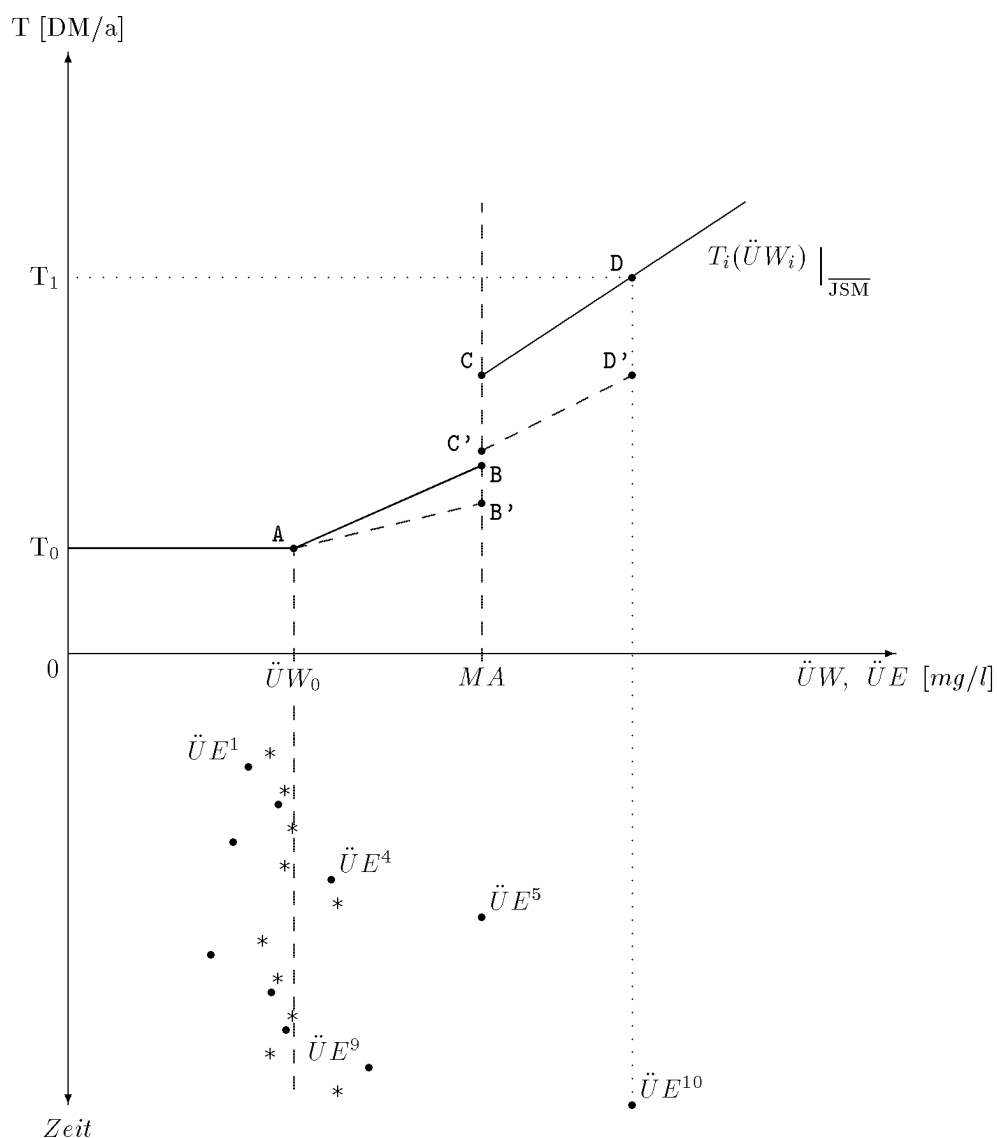


Abbildung 4: Einfluß der Einleitungscharakteristik im herrschenden Tarif

Aufgrund der stärkeren Schwankungen in der Ganglinie gilt der Bescheidwert von Einleiter I als mehrfach überschritten, da sowohl $\ddot{U}E^4$ und $\ddot{U}E^5$ als auch $\ddot{U}E^9$ und $\ddot{U}E^{10}$ über dem Bescheidwert liegen.²⁴

²⁴ Wir nehmen an, über die Einhaltung des Bescheidwertes werde anhand der 4/5 Regel entschieden. Diese Regel besagt, daß der Wert als eingehalten gilt, wenn bei einer Überschreitung die vorangegangenen vier Werte tatsächlich unter dem Bescheidwert liegt.

Da die Mindestanforderungen mehrmals nicht eingehalten sind, erhöht sich die Abgabe durch Verlust der Ermäßigung um das Vierfache auf T_1 . Einleiter II kann hingegen aufgrund einer gleichmäßigen Ganglinie die Überschreitungen $\ddot{U}E^5$ und $\ddot{U}E^{10}$ ausgleichen und entrichtet eine Abgabe in Höhe von T_0 . Hier zeigt sich deutlich die vollzugsunterstützende Funktion des zur Zeit gültigen Tarifes, welche allerdings die ökonomische Effizienz der Abgabe nachhaltig in Frage stellt, da der Grundsatz der gleichen Abgabe für die gleiche Einleitung verletzt ist. Selbst wenn wir davon ausgehen würden, die Meßergebnisse $\ddot{U}E^4/\ddot{U}E^5$ und $\ddot{U}E^9/\ddot{U}E^{10}$ zeigten an, daß Einleiter I tatsächlich zwischen den Zeitpunkten $t=3$ und $t=5$ bzw. $t=8$ und $t=10$ mehr als Einleiter II eingeleitet hat, rechtfertigt dies vom Standpunkt einer emissionsorientierten Abgabe nicht die drastische Erhöhung der Abgabe von T_0 auf T_1 .

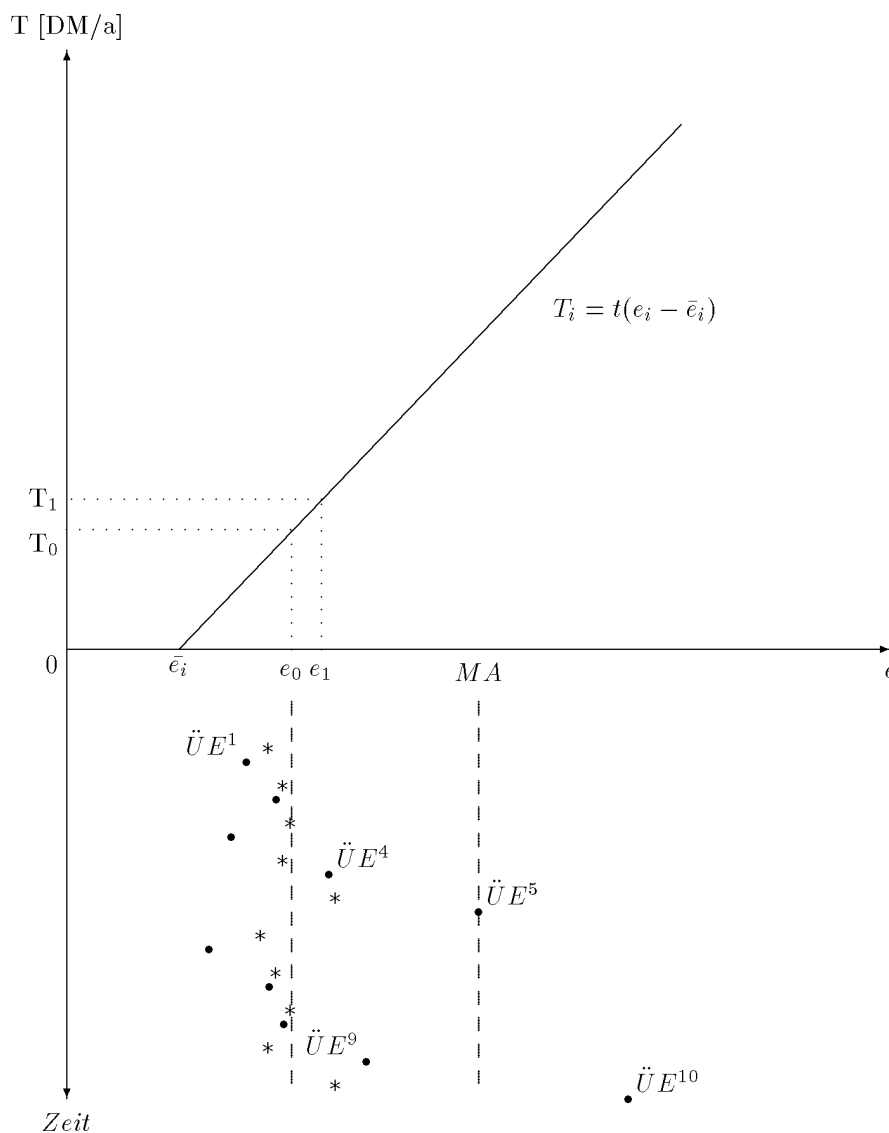


Abbildung 5: Einfluß der Einleitungscharakteristik im vorgeschlagenen Tarif

Vergleichen wir hiermit die Ergebnisse, die sich bei Gültigkeit des hier vorgeschlagenen Tarifs einstellen (Abbildung 5). Wir unterstellen: Die Meßwerte $\ddot{U}E^4/\ddot{U}E^5$ und $\ddot{U}E^9/\ddot{U}E^{10}$ zeigen an, daß Einleiter I tatsächlich seine a priori erklärte Einleitung e_0 überschritten hat und zwischen $t=3$ und $t=5$ bzw. $t=8$ und $t=10$ mehr als erklärt einleitet. Daher werde nach einer den Einleitern bekannten, hier aber nicht

weiter spezifizierten Regel²⁵ die Bemessungsgrundlage auf e_t erhöht. Folglich steigt die Zahllast von T_0 auf T_1 . Insgesamt entspricht dieses Ergebnis weitaus mehr als das vorausgegangene der Forderung nach einer gleichen Abgabe für gleiche Einleitungen

5.2.3 Unterschiedliche Branchenzugehörigkeit

Im Vordergrund soll an dieser Stelle der aus der gespaltenen Tarifierung resultierende Charakter der Abwasserabgabe im Bereich der „Restverschmutzungsabgabe“²⁶ stehen. Der gespaltene Tarif entsteht durch die Abhängigkeit des anzuwendenden Abgabensatzes von den Mindestanforderungen des § 7a Abs. 1 WHG (§9 Abs. 5 AbwAG), welche i. d. R. selbst als Konzentrationswerte formuliert sind. Die Mindestanforderungen konkretisieren die abstrakten Reinigungsniveaus „Regeln der Technik“ und „Stand der Technik“, auf welche § 7a Abs. 1 WHG Bezug nimmt; sie sind mittlerweile in mehr als 50 Verwaltungsvorschriften bzw. Anhängen zur Rahmenabwasserabwasserverwaltungsvorschrift (RahmenAbwVwV) konkretisiert worden, und zwar als branchenspezifische bzw. nach Abwasserherkunftsbe-
reichen differenzierte Anforderungen. Für die vorliegende Fragestellung bedeutet dies, daß je nach Herkunft des Abwassers eine Abgabenermäßigung bei unterschiedlichen Einleitungskonzentrationen erfolgt. Wie bereits oben ausgeführt, ist die in Abbildung 2 dargestellte Tariffunktion deswegen auch nicht allgemeiner Natur, da der Übergang vom Teillast AB zu Teillast CD bei denkbar vielen $MA_i \in [MA_1, \dots, MA_m]$ mit $m = \text{Anzahl von Anhängen zur Rahmenabwasserabwasserverwaltungsvorschrift}$ nicht eindeutig für alle Einleiter in gleicher Höhe determiniert ist.

In Abbildung 6 wird dies exemplarisch gezeigt. Bei gleicher Einleitungsfracht (gleicher Überwachungswert UW_0 , gleiche Jahresschmutzwassermenge, daher gleicher Steigung der Abgabebetrag-funktion) resultiert eine unterschiedliche Abgabenschuld in Abhängigkeit von der Branchenzugehörigkeit: Während Einleiter I mit der Mindestanforderung MA_1 konfrontiert wird (Tariffunktion: 0EFD) und in der gegebenen Situation die Mindestanforderung nicht einhalten kann, folglich die Abgabe nicht ermäßigt wird (T_1), muß Einleiter II nur die Mindestanforderung MA_2 einhalten (Tariffunktion 0BCD) und muß nur den ermäßigten Abgabensatz entrichten (Abgabe T_2).

²⁵ Die Regel erfülle die oben genannten Bedingungen der Widerspruchsfreiheit und Einfachheit.

²⁶ Gawel/Ewringmann (1994a, 298)

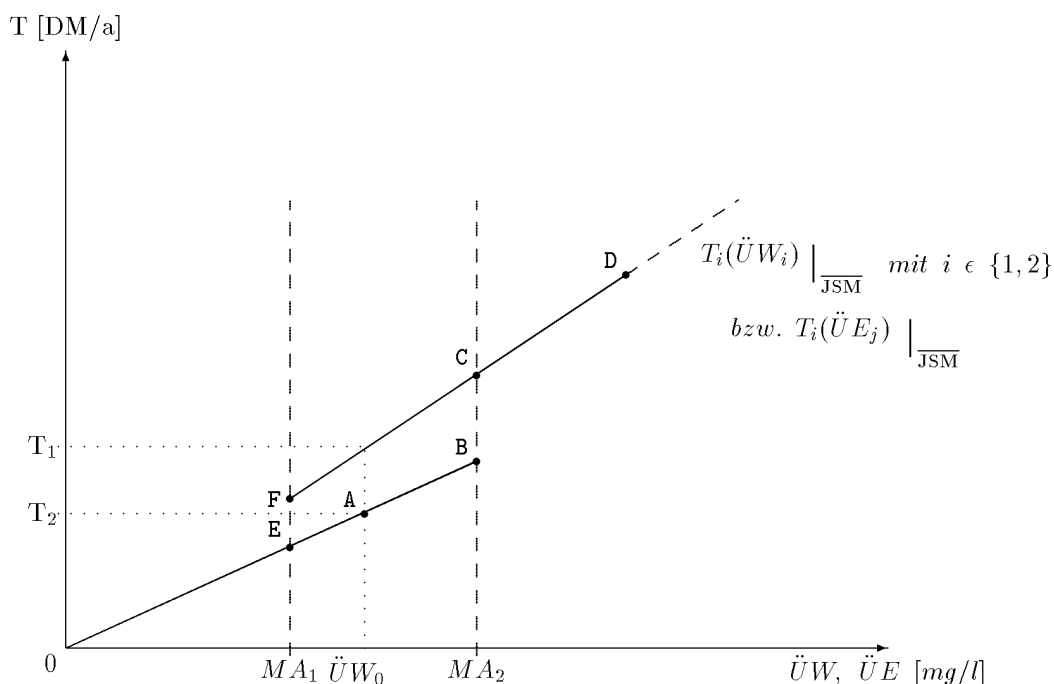


Abbildung 6: Abgabenermäßigung bei unterschiedlicher Branchenzugehörigkeit im zur Zeit gültigen Tarif.

Der geschilderte Fall zeigt, wie das zur Zeit gültige Abgabenrecht gegen den bereits mehrfach genannten Grundsatz der gleichen Abgabe für die gleiche Einleitung verstößt. Daß dies nicht nur abstrakt theoretisch der Fall ist, zeigt Tabelle 1. Dort wurden für die häufig zur Anwendung kommenden Anhänge 1 (Gemeinden) und 22 (Mischabwasser²⁷) die Mindestanforderungen für die Parameter Chemischer Sauerstoffbedarf, Phosphor und Stickstoff zusammengestellt. Anhang 1 kennt dabei fünf Größenklassen mit jeweils steigenden Anforderungen, während im Anhang 22 für den CSB nach der Konzentration im unbehandelten Abwasser gestaffelte Konzentrationen nach Behandlung vorgegeben werden.

Tabelle 1: Vergleich der Mindestanforderungen an Gemeinden und an Mischabwasser

	Anhang 1	Anhang 22
CSB	75-150 mg/l	75-2500 mg/l
Stickstoff	18-25 mg/l	50(-75) mg/l
Phosphor	1-2 mg/l	2 mg/l

Der Vergleich zeigt, daß es insbesondere für CSB und Stickstoff große Unterschiede in den Anforderungen gibt, durch welche der heute gültige Tarif kommunale Einleitungen gegenüber Einleitungen der Chemischen Industrie höher belastet. Diese Ungleichbehandlung existiert nicht nur zwischen Gemeinden und Einleitern aus der (Chemischen) Industrie, sondern auch im interindustriellen Bereich. Beispiele hierfür sind in Tabelle 2 zusammengestellt. Entscheidend ist nicht, daß § 7a WHG nach Branchen differenzierte Mindestanforderungen aufstellt. Wenn hierdurch entweder dem Verhältnismäßigkeitsprinzip

²⁷ Hauptanwendung des Anhangs 22 ist die Chemische Industrie

Rechnung getragen wird oder ökonomische Aspekte in die Festsetzung der Einleitungsbedingungen einfließen sollen, so mag dies vom Standpunkt des Wasserrechts schlüssig sein und steht hier nicht zur Diskussion. Vom Standpunkt der hierdurch gesetzten Anreize führt die Übertragung dieser ordnungsrechtlich relevanten Regelung in den Tarif der Abwasserabgabe jedoch zu einem insgesamt ineffizienten Ergebnis.

Tabelle 2: Vergleich von Mindestanforderungen²⁸

Herkunftsbereich	Nr. Anhang	Anforderung nach a.a.R.d.T für CSB
Metallverarbeitung, Beizereien	40	100 mg/l
Metallverarbeitung, Galvaniken	40	400 mg/l
Metallverarbeitung, Leiterplattenherst.	40	600 mg/l
Zuckerherstellung	18	250 mg/l
Fleischwirtschaft	10	110 mg/l
Brauereien	11	
Hautleim, Gelatine, Knochenleim	15	

Wie wirkt sich der Sachverhalt unterschiedlicher Mindestanforderungen auf die Tarifierung des hier vorgeschlagenen Modells aus (Abbildung 7)? Wir hatten oben angenommen, der Freibetrag werde als Prozentsatz der Mindestanforderung festgesetzt. Insofern liegt auch hier ein Verstoß gegen den Grundsatz „gleiche Abgabe für gleiche Einleitung“ vor, allerdings mit dem Unterschied, daß nunmehr die durchschnittliche Belastung auseinanderfällt ($T^1/e > T^2/e$), die marginale Anreizwirkung (t^*) bei Einleiter I und II aber die gleiche ist. Unterschiedliche Mindestanforderungen können dann zwar die Anreizwirkung insgesamt aufheben (für den Fall das in Abbildung 7 die Mindestanforderungen strengere Grenzwerte als den optimalen Anreizpunkt vorsehen ($MA > e^*$)) die Effizienzeigenschaften bleiben hiervon jedoch unberührt, solange der individuelle Freibetrag geringer als die Mindestanforderungen bleibt ($MA < \bar{e}_j, j=1,2,\dots$), wie Abbildung 7 zeigt.

²⁸ Rahmenabwasserverwaltungsvorschrift, Anhang 40, Nr. 2.3., Anhang 18, Anhang 10, Nr. 2.1, Anhang 11, Nr. 2.1., Anhang 15, Nr. 2.1.

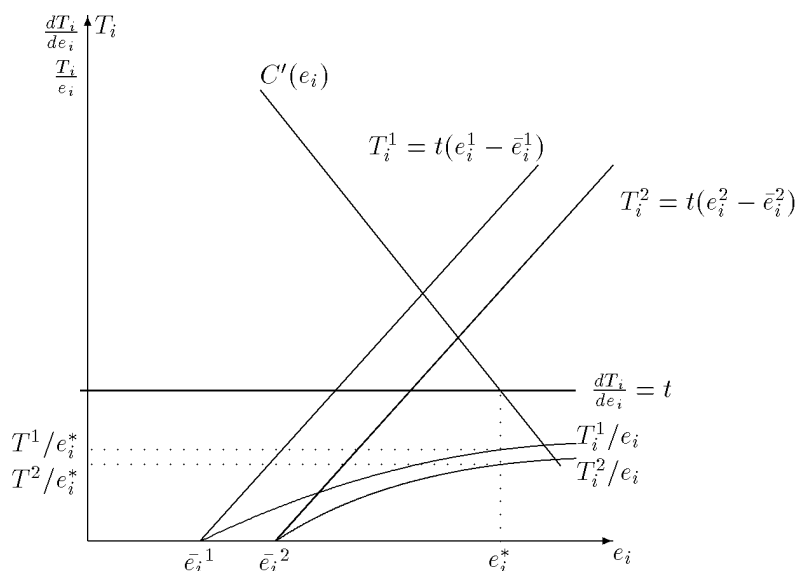


Abbildung 7: Abgabenermäßigung bei unterschiedlicher Branchenzugehörigkeit im vorgeschlagenen Tarif

6 Weitere Reformaspekte

Mit einer konzeptionellen Neubesinnung und einem Umbau der Abwasserabgabe zur Lenkungsabgabe im Restverschmutzungsbereich erhielt auch die vor einiger Zeit begonnene Diskussion um die Einführung einer Indirekteinleiter-Abgabe eine andere Bedeutung. Die Ausdehnung der Abgabenregelung auf Indirekteinleiter wurde vom Bundesrat auf die Tagesordnung gesetzt, als er in einer Entschliebung die Bundesregierung ersuchte, die Möglichkeiten einer Indirekteinleiter-Abgabe zu prüfen. In ihrem 2. Erfahrungsbericht zur Abwasserabgabe hat die Bundesregierung auf der Grundlage einer Untersuchung des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln dazu Stellung genommen. Auf Studie und Bericht der Regierung soll hier nicht im einzelnen eingegangen werden.²⁹ Festzuhalten ist indessen: Das Urteil über eine Indirekteinleiter-Abgabe wird in entscheidendem Maße von der Entwicklungsperspektive des AbwAG geprägt. Bleibt die Abgabe fixiert auf die Vollzugsunterstützung des WHG, dann wird auch die Indirekteinleiter-Abgabe entsprechend auf die Funktion hin zu „trimmen“ sein, den auf Gefahrstoffe beschränkten wasserrechtlichen Zugriff auf Indirekteinleiter abgabenseitig zu unterstützen. Soll demgegenüber das AbwAG zum Lenkungsmechanismus im Restverschmutzungsbereich umfunktioniert werden, so müßte die Indirekteinleiter-Abgabe versuchen, Indirekteinleiter zumindest für Gefahrstoffeinleitungen wie die Direkteinleiter zu belasten, um die Möglichkeit für gesamtwirtschaftlich effiziente Minderungsmaßnahmen über den Stand der Technik hinaus auch über alle Schadstoffproduzenten hinweg auszuloten. Welchen Weg man auch gehen will; man sollte sich darüber im klaren sein, daß die Anforderungen, die zur Feststellung der tatsächlichen Einleitungsfrachten in der Veranlagungsperiode an die industriell-gewerblichen Indirekteinleiter gestellt werden, nicht zu hoch sein dürfen.

7 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die Diskussion um die erneute Novellierung des Abwasserabgabengesetzes dreht sich nahezu ausschließlich um die Einführung der sog. Meßlösung. Eine derartige Änderung wäre – soll sie nicht nur zu einer im Vergleich zum gegenwärtigen Verfahren der Feststellung der Bemessungsgrundlage relativ niedrigeren Abgabebelastung führen – allerdings nur bei einem deutlichen Konzeptionswandel wirklich angezeigt. Soll die Abwasserabgabe jedoch weiterhin vorwiegend vollzugsunterstützende Aufgaben wahrnehmen, ist die Annäherung an die Ist-Einleitung weitgehend uninteressant. Als zusätzlicher Sanktionsmechanismus für ordnungsrechtliche Verfehlungen sind nicht die „tatsächlichen“ Jahresfrachten sondern allenfalls die durch Überwachungswertüberschreitungen entstehenden Zusatzfrachten relevant. Erst für eine Abgabe, die sich stärker vom Prinzip der WHG-Vollzugsunterstützung löst und die ökonomische Lenkungsfunktion im Bereich der „Restverschmutzung“ revitalisieren will, könnte eine stärkere Annäherung an die Ist-Einleitungen durch Meßlösungen eine wichtige Rolle spielen.

Für eine solche Konzeption kommen unterschiedliche Verfahren zur Berücksichtigung von Meßbefunden in Betracht. Sie bleiben letztlich alle im Bereich der Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe und damit einer per Konvention künstlich festgelegten „Ist-Einleitung“. Die sich mit dem Begriff der Meßlösung verbindenden Assoziationen, es würden fortan die „echten“ Jahresfrachten in der Bemessungsgrundlage berücksichtigt, sind ebenso falsch wie die Vorstellung, bisher würde nicht gemessen. Durch Meßlösungen kann sich de facto lediglich die Relevanz von Meßbefunden im Vergleich zu festgesetzten Werten innerhalb der Ermittlungsprozedur für die Bemessungsgrundlage ändern. In unserem Beitrag wird ein Verfahren vorgeschlagen, das „Erklärungswerte“ und aus der Eigenkontrolle sowie der Behördenkontrolle resultierende Meßwerte in einem bestimmten Mischungsverhältnis berücksichtigt.

Für einen konzeptionellen Wandel in der Abwasserabgabe kommt es allerdings nicht vorrangig auf derartige Änderungen an; vielmehr müßte eine Tarifreform im Vordergrund stehen. Eine derartige Reform, die den selbständigen Anreiz zu weitergehenden Reinigungen erhöht, ohne in gleichem Maße zu einer Erhöhung der Zahllasten zu führen, wird hier in ihren Grundzügen skizziert. Es wird ein Tarif vorgeschlagen, in dem die Einführung von Freibeträgen den für Anreizeffekte entscheidenden Grenzabgabesatz vom Durchschnittsabgabesatz entkoppelt, der für die Belastung maßgeblich ist. Dabei wird der Freibetrag über einen einheitlichen Vomhundertsatz ermittelt, der auf die in den Anhängen zur Rahmenabwasserabgabeverwaltungsvorschrift geregelten konzentrationsbezogenen Anforderungen und die Jahresabwassermenge angewendet wird.

Eine Reform von Bemessungsgrundlage und/oder Tarif macht freilich nur Sinn, wenn ein Konsens über die künftige Funktion der Abwasserabgabe erzielt bzw. neue Ziele für das weitgehend orientierungslos gewordene Instrument formuliert werden. Eine Perspektive für die Abwasserabgabe beim Schritt in das nächste Jahrhundert (und Jahrtausend) ist aber nicht in Sicht. Gegenwärtig scheint das Interesse zu dominieren, im Hinblick auf tatsächliche oder vermeintliche Standortprobleme und angesichts schwieriger Durchsetzungsprobleme bei der Gebührenpolitik Abgabenbelastungen zu mindern. Dazu trüge zweifellos auch ein Übergang zur Meßlösung bei. Andererseits würde dadurch allerdings die Vollzugshilfefunktion der Abgabe geschwächt. Zur Belastungsreduzierung bei Aufrechterhaltung

²⁹ Siehe hierzu *Gawel/Ewringmann* (1994b)

oder gar Verschärfung des Sanktionsdrucks wären alternative Ausgestaltungsmaßnahmen wesentlich effizienter und effektiver; die Meßlösung müßte dafür nicht auf die Tagesordnung gesetzt werden.

Will man demgegenüber die Abwasserabgabe als selbständige „sanfte“ Vorsorgestrategie zur Ergänzung des auf absehbare Zeit wohl kaum noch ausbaufähigen WHG einsetzen, um ohne spezielle Punktziele sich auch in Zukunft entwickelnde neue Reinigungspotentiale jeweils effizient ausschöpfen zu lassen, muß die Abwasserabgabe ein anderes Tarifgesicht bekommen; in solcher Weise von den WHG-Fesseln befreit würde auch die Meßlösung zunehmend interessanter.

Allerdings scheint sich über den alten Streit um Lenkungs- oder Vollzugshilfeeffekte hinweg die Abwasserabgabe auch zunehmend unter rein fiskalischen Aspekten einer Zukunftsbetrachtung zu erfreuen. In diesem Falle sollte man aber auch mit offenem Visier für eine Umgestaltung hin zu einer Steuerlösung plädieren, die in einem längerfristigen Konzept durchaus auch die bereits erwähnten sanften pretilen Vorsorgeanreize ausüben könnte.

Literatur

Bundesminister des Innern (1983): Erfahrungsbericht zum Abwasserabgabengesetz, Bonn 1983

Ewringmann, Dieter; Gawel, Erik; Hansmeyer, Karl-Heinrich (1993): Die Abwasserabgabe vor der vierten Novelle. Abschied vom Gewässergütepolitischen Lenkungs- und Anreizsystem?, Köln (=Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge 93-3, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln).

Gawel, Erik; Ewringmann, Dieter (1994a): Lenkungsabgaben und Ordnungsrecht, in: Steuer und Wirtschaft 71 (24), 295-311.

Gawel, Erik; Ewringmann, Dieter (1994b): Abwasserabgabengesetz und Indirekteinleitung. Zur Bedeutung und mögliche Ausgestaltung einer Indirekteinleiterabgabe, Berlin (=Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, 61).

Hahn, Jürgen (1994): Meßlösung oder Bescheidlösung für das Abwasserabgabengesetz, in: Korrespondenz Abwasser Jg. 41, S. 137-139.

Hulpke, Herwig; Schendel, Frank Andreas (1993): Das Abwasserabgabengesetz vor der 4. Novelle, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung Jg. 6, S. 160-166.

Irmer, Harald (1993): Wieviel Überwachung braucht die Abwasser- und Abfallwirtschaft?, in: Dohmann, Max (Hrsg): Neue Ansätze im integrierten Umweltschutz, Aachen, 1/1-1/11.

Irmer, Harald (1994): Erfahrungen mit der Abwasserabgabe, in: Barz, W; Brinkmann, B; Ewers, H J; Hoppe, W (Hrsg): Vollzugsfragen im Umweltschutz, Münster, S. 23-35.

Nisipeanu, Peter (1991): Abwasserrecht, München.

Prass, B D (1995): Weiterentwicklung des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) mit der geplanten 5. Novelle, in: Korrespondenz Abwasser Jg. 42, S. 1564-1574.

Reinhardt, Michael (1993): Wieweit muß die Kontrolle des Vollzuges staatlicher Auflagen durch staatliche Stellen erfolgen?, in: Dohmann, Max (Hrsg): Neue Ansätze im integrierten Umweltschutz, Aachen (=Gewässerschutz Wasser Abwasser, 139).

Scholl, Rainer (1995): Verhaltensanreize der Abwasserabgabe: Eine Untersuchung der Tarifstruktur der Abwasserabgabe, Köln (=Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, 95-1).