

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über die Auswirkungen der 2. und 3. Novelle zum Abwasserabgabengesetz auf die Gewässer

Inhalt	Seite
1. Berichtsauftrag und Vorbemerkungen	3
2. Ziele der 2. und 3. Novelle zum AbwAG	4
2.1 Allgemeines	4
2.2 Die novellierten Regelungen im einzelnen	4
2.2.1 Verstärkung der Anreizwirkung	4
2.2.1.1 Einführung weiterer Abgabeparameter	4
2.2.1.2 Anhebung des Abgabesatzes	5
2.2.1.3 Ermäßigung des Abgabesatzes für den Restschmutz	5
2.2.1.4 Verrechnung der Abwasserabgabe	5
2.2.2 Vereinfachung des Vollzuges durch die 2. und 3. Novelle zum AbwAG	6
2.2.2.1 Der Überwachungswert als Grundlage für die Ermittlung der abga- berelevanten Schadstofffracht	6
2.2.2.2 Der Erhöhungsmechanismus im Rahmen der staatlichen Gewässer- aufsicht	6
2.2.2.3 Neugestaltung des Auffangtatbestandes des § 6 AbwAG (Selbster- klärung, höchstes Meßergebnis der behördlichen Überwachung, Schätzung)	7
2.2.2.4 Wegfall des Parameters „Absetzbare Stoffe“ und Erweiterung des Parameters „Chemischer Sauerstoffbedarf“	7
2.2.2.5 Einführung von Schwellenwerten	7

	Seite
2.2.3 Neuregelung der Abgabe für Niederschlagswasser und Kleineinleitungen	7
2.2.3.1 Niederschlagswasserabgabe	7
2.2.3.2 Kleineinleiterabgabe	8
3. Umsetzung und Vollzug der novellierten Regelungen	9
3.1 Ausführungsvorschriften der Länder	9
3.2 Auswirkungen der 2. und 3. Novelle zum AbwAG auf Gewässerschutzmaßnahmen	10
3.2.1 Allgemeines	10
3.2.2 Auswirkungen der neuen Abgabeparameter	10
3.2.3 Auswirkungen der höheren Abgabesätze	10
3.2.4 Auswirkungen der neuen Ermäßigungsregelungen für den Restschmutz	11
3.2.5 Auswirkungen der Verrechnungsmöglichkeit	11
3.3 Vereinfachung des Vollzuges durch die 2. Novelle zum AbwAG ..	11
3.3.1 Auswirkungen der Einführung des Überwachungswertes	11
3.3.2 Auswirkungen des Erhöhungsmechanismus bei nicht eingehaltenem Bescheid	11
3.3.3 Auswirkungen der Neugestaltung des Auffangtatbestandes des § 6 AbwAG	12
3.3.4 Auswirkungen des Wegfalls des Parameters „Absetzbare Stoffe“ und Erweiterung des Parameters „Chemischer Sauerstoffbedarf“ ..	12
3.3.5 Auswirkungen der Einführung von Schwellenwerten	12
3.4 Auswirkungen der Neuregelung der Abgabe für Niederschlagswasser und Kleineinleiter	12
3.4.1 Auswirkungen des neuen § 7	12
3.4.2 Auswirkungen des neuen § 8	13
4. Zur Abgabe für Indirekteinleiter	14
4.1 Geltendes Recht	14
4.2 Zur Einführung einer Indirekteinleiterabgabe	14
4.3 Modell des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes	14
5. Schlussfolgerungen und Ausblick	16
5.1 Allgemeines	16
5.2 Die 4. Novelle zum AbwAG	16
5.3 Weitere Novellierungsperspektiven	16

1. Berichtsauftrag und Vorbemerkungen

Am 31. Mai 1990 hat der Deutsche Bundestag anlässlich der Verabschiedung der 3. Novelle zum Abwasserabgabengesetz (AbwAG) in Erweiterung seines Beschlusses vom 5. Dezember 1986 zur 2. Novelle zum AbwAG auf Empfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 28. Mai 1990 einen Entschließungsantrag angenommen, in dem die Bundesregierung unter Ziffer 1 und 4 aufgefordert wird, bis zum 31. Dezember 1993 einen Bericht über die Auswirkungen der 2. und 3. Novelle zum AbwAG vorzulegen (vgl. Drucksache 11/7231; Plenarprotokoll 11/214). Insbesondere sollen die mit dem AbwAG angestrebten Erfolge kontrolliert, die Auswirkungen der 2. und 3. Novelle dargelegt und die Bedeutung einer Abwasserabgabe für Indirekteinleiter untersucht sowie deren mögliche Ausgestaltung geprüft werden.

Der Bericht berücksichtigt die Beiträge der für die Umsetzung und den Vollzug des AbwAG zuständigen Länder und entspricht dem Stand vom 15. Dezember 1993. Allerdings konnten die Länder keine umfassenden Erfahrungsberichte liefern, weil vor allem die 3. Novelle von den Ländern erst vor kurzem rechtlich umgesetzt wurde und der Vollzug erst angelaufen ist. Fundierte Erfahrungen liegen aber auch zu der im wesentlichen am 1. Januar 1989, teilweise sogar erst am 1. Januar 1990 wirksam gewordenen 2. Novelle noch nicht vor. Die neuen Länder sind in dem Bericht überhaupt nicht erfaßt, weil sie nur von der Neufassung vom 6. November 1990 betroffen sind, der Vollzug erst anläuft und ohnehin ein Vergleich mit den vorher geltenden Regelungen nicht in Betracht kommt.

Obwohl beabsichtigt war, durch diesen Bericht die 4. Novelle zum AbwAG vorzubereiten, liegt die 4. Novelle inzwischen vor. Sie wurde bereits zwei Jahre

nach Erlaß der 3. Novelle angesichts der veränderten politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen erarbeitet, um das Instrument der Abgabe noch umfassender den aus heutiger Sicht im Abwasserbereich vorrangig zu bestehenden Herausforderungen anzupassen. Dabei sollte nicht nur den Gemeinden zur Bewältigung ihrer umfangreichen Sanierungsaufgaben Hilfestellung gewährt, sondern auch der Wirtschaft vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um den Wirtschaftsstandort Deutschland ein zusätzlicher Anreiz für unternehmerische Investitionen verschafft werden. Darüber hinaus galt es vor allem, die Schwerpunkte der Anstrengungen im Gewässerschutz auf die neuen Bundesländer zu konzentrieren, wo der Sanierungsbedarf und damit auch die durch entsprechende Investitionen erreichbaren Umweltentlastungen am größten sind.

In seiner Entschließung vom 2. Dezember 1993 zur 4. Novelle zum AbwAG geht der Deutsche Bundestag davon aus, daß die Erhebung der Abwasserabgabe nach gemessenen, die tatsächliche Gewässerbelastung am besten wiedergebenden Werten das verursachergerechteste und umweltpolitisch sinnvollste Abgabesystem ist. Er bittet daher die Bundesregierung, die mit der Einführung einer Meßlösung verbundenen fachlichen, rechtlichen, umweltpolitischen und verwaltungspraktischen Fragen zu klären und in der kommenden Legislaturperiode einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Veranlagung nach der tatsächlich eingeleiteten Schadstofffracht ermöglicht. Dieser Novellierungsauftrag berührt die Abwasserabgabe in ihrer prinzipiellen Funktion und Konzeption und bietet Gelegenheit, das geltende Abgabesystem grundlegend zu überdenken. Der vorliegende Bericht wird hierfür einen wichtigen Diskussionsbeitrag liefern.

2. Ziele der 2. und 3. Novelle zum AbwAG

2.1 Allgemeines

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes vom 19. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2619) wurde das Abwasserabgabengesetz in wesentlichen Teilen geändert und ergänzt. Die 2. Novelle zum AbwAG verfolgte vor allem zwei Ziele:

- Verstärkung der Anreizwirkung,
- Vereinfachung des Gesetzesvollzuges.

Sie konzentrierte sich dabei auf die Flankierung des wasserrechtlichen Vollzuges. Abgabenerhebung und wasserrechtlicher Vollzug wurden noch enger verzahnt, um die „Zangenwirkung“ von WHG und AbwAG weiter zu verstärken. Die Abgabepflicht wurde auf eine Reihe wichtiger gefährlicher Stoffe, die den verschärften Anforderungen des durch die 5. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz (WHG) geänderten § 7a WHG unterliegen, ausgedehnt.

Die Reform des Bescheidsystems insbesondere durch

- die Einführung des Überwachungswertes als Grundlage für die Ermittlung der abgaberelevanten Schadstofffracht und
- den Erhöhungsmechanismus im Rahmen der staatlichen Gewässeraufsicht

sollte den Vollzug im Abwasserbereich und damit auch die Abgabenerhebungen vereinfachen. Die 2. Novelle hat darüber hinaus erhebliche Änderungen bei der Ermäßigung des Abgabesatzes für den Restschmutz eingeführt und dabei die Privilegierung des Restschmutzes wesentlich ausgebaut. Außerdem wurde mit der Einführung der Aufrechnung der Abgabe mit den Investitionsaufwendungen zusätzlich zur bestehenden Abgabebefreiung während der Bauzeit ein weiteres Instrument geschaffen, um den Anreiz zu Gewässerschutzinvestitionen zu verstärken. Wesentliche Neuregelungen hat die 2. Novelle auch bei der Abgaberegulierung für Niederschlagswasser und Kleineinleitungen getroffen. Vor allem wurden den Ländern weitergehende Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich einer Abgabefreiheit für diese Einleitungen eingeräumt.

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes vom 2. November 1990 (BGBl. I S. 2425) hat das Abwasserabgabengesetz in erster Linie die Nährstoffproblematik aufgegriffen. Die 3. Novelle verfolgte vor allem folgende Ziele:

- Erhöhung der Anreizfunktion der Abwasserabgabe, insbesondere für Gewässerschutzinvestitionen zur Nährstoffelimination,
- Senkung des Verwaltungsaufwandes durch Vereinheitlichung der im Abwasserabgabengesetz bereits enthaltenen Vergünstigungen.

Ausgelöst durch die massenhafte Algenentwicklung und das Robbensterben in der Nordsee im Jahre 1988 wurden die Nährstoffe Phosphor und Stickstoff in den Katalog der abgabepflichtigen Parameter aufgenommen. Durch die 3. Novelle wurde außerdem eine stufenweise Erhöhung des Abgabesatzes alle zwei Jahre um 10,— DM eingeführt, um zwischenzeitlich eingetretene Kostensteigerungen bei Umweltschutzinvestitionen auszugleichen und für Investitionen zu Gewässerschutzmaßnahmen die Anreizwirkung zu verstärken. Die Ermäßigungsregelung für den Restschmutz wurde als Stufenmodell ausgestaltet und im Gegensatz zur 2. Novelle wieder verschärft. Schließlich wurden die Vergünstigungen beim Bau und bei der Inbetriebnahme neuer und verbesserter Abwasserbehandlungsanlagen zu einer einheitlichen Regelung zusammengefaßt und zugleich erweitert.

Aus der Bauzeit- und Aufrechnungsregelung der 2. Novelle entstand in der 3. Novelle die neue Verrechnungsregelung, die eine Verrechnung der Abgabe mit den Investitionskosten ermöglicht.

2.2 Die novellierten Regelungen im einzelnen

2.2.1 Verstärkung der Anreizwirkung

2.2.1.1 Einführung weiterer Abgabeparameter

In den bestehenden Schadparameterkatalog der Anlage zu § 3 AbwAG sind mit der 2. Novelle zusätzlich die Stoffgruppe der organischen Halogenverbindungen (AOX) sowie die Schwermetalle Chrom, Nickel, Blei und Kupfer aufgenommen worden. Damit wurde die abgaberechtliche Flankierung der Mindestanforderungen gem. § 7a WHG verstärkt auf die Vermeidung und Verringerung besonders gefährlicher Abwasserinhaltsstoffe bei der im einzelnen betroffenen Industrie ausgerichtet. Der Parameter „Absetzbare Stoffe“ wurde aus Vereinfachungsgründen gestrichen und weitgehend in den Parameter „Chemischer Sauerstoffbedarf“ integriert (siehe hierzu unten Nr. 2.2.2.4).

Durch die 3. Novelle sind dann in den Schadparameterkatalog der Anlage zu § 3 AbwAG zusätzlich die Nährstoffe Phosphor und Stickstoff aufgenommen worden, um die hierfür festgelegten Mindestanforderungen gem. § 7a WHG zu flankieren und den notwendigen Anreiz für eine schnelle und wirkungsvolle Durchführung von Nährstoffreduzierungsmaßnahmen bei Abwassereinleitungen in die Gewässer zu schaffen. Die abgaberechtliche Bewertung des häuslichen Abwassers ist dadurch um etwa die Hälfte erhöht worden (die Schädlichkeit des im Jahr anfallenden Rohabwassers eines Einwohners entspricht jetzt etwa 1½ statt 1 Schadeinheit).

2.2.1.2 Anhebung des Abgabesatzes

Das 1978 in Kraft getretene Abwasserabgabengesetz hatte den Abgabesatz für das erste Veranlagungsjahr (1981) auf 12 DM festgesetzt, bis 1985 eine jährliche Anhebung um jeweils 6 DM auf 36 DM und dann nochmals um 4 DM auf 40 DM ab 1. Januar 1986 vorgeschrieben. Dieser Abgabesatz wurde durch die 2. Novelle nicht geändert. Erst die 3. Novelle brachte eine Erhöhung des Abgabesatzes ab 1. Januar 1991 auf 50 DM und danach eine stufenweise Anhebung alle zwei Jahre um 10 DM bis auf 90 DM ab 1. Januar 1999. Diese Regelung kam erst auf Empfehlung des Vermittlungsausschusses zustande. Durch die stufenweise Erhöhung sollte der Anreiz für die Gewässer-schutzinvestition kontinuierlich erhöht werden.

2.2.1.3 Ermäßigung des Abgabesatzes für den Restschmutz

Die durch die 2. Novelle neu gefaßte Regelung des § 9 Abs. 5 über die Ermäßigung des Abgabesatzes für den Restschmutz sah zunächst die Halbierung des Abgabesatzes vor, wenn die nach § 7a Abs. 1 WHG anzuwendenden allgemein anerkannten Regeln der Technik eingehalten werden. Die 2. Novelle stellte dabei klar, daß dies unabhängig davon gilt, ob entsprechende Abwasserbehandlungsvorschriften vorliegen oder nicht. Im Unterschied zur alten Regelung trat nach der 2. Novelle bei Einhaltung der Anforderungen nach § 7a WHG die Abgabeermäßigung auch dann ein, wenn der wasserrechtliche Bescheid schärfere Überwachungswerte festsetzt. Durch diese Regelung in der 2. Novelle sollte verhindert werden, daß Einleiter nur deshalb von der Beantragung niedrigerer Überwachungswerte Abstand nehmen, weil sie sonst ein höheres Überschreitungsrisiko eingehen und entsprechend eher den Ermäßigungsanspruch verlieren können. Darüber hinaus hat die 2. Novelle den Abgabesatz zusätzlich zur Halbierung um den Prozentsatz gesenkt, um den der Einleiter die Anforderungen nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik übertrifft. Bei einer Unterschreitung dieser Anforderungen um 50 % oder mehr war daher nach der 2. Novelle überhaupt keine Abgabe zu zahlen.

Die 2. Novelle hat bei der Ermäßigungsregelung nach allgemein anerkannten Regeln und nach Stand der Technik differenziert. Bei Einhaltung der nach § 7a WHG einzuhaltenden schärferen Anforderungen nach dem Stand der Technik war in § 9 Abs. 6 eine generelle Ermäßigung des Abgabesatzes um 80 % vorgeschrieben. Damit sollte der Anreiz erhöht werden, bei gefährlichen Stoffen und Stoffgruppen (im allgemeinen AOX, Metalle, Gifte) möglichst schnell den Stand der Technik zu erreichen. Bei der hohen Ersparnis von 80 % wurde die progressiv ansteigende finanzielle Belastung durch weitergehende Vermeidungsmaßnahmen berücksichtigt. Gleichzeitig sollte mit den noch verbleibenden 20 % Restschmutzabgabe verdeutlicht werden, daß auch Restfrachten an gefährlichen Stoffen wasserwirtschaftlich bedenklich sind und der Stand der Technik weiterentwickelt werden muß.

Durch die 3. Novelle zum AbwAG wurde die unterschiedliche Ermäßigungsregelung des Abgabesatzes für den Restschmutz bei Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik einerseits und beim Stand der Technik andererseits wieder aufgehoben. Maßgeblich für die Ermäßigung ist nach der 3. Novelle nur noch, ob die Anforderungen der Abwasserbehandlungsvorschriften nach § 7a WHG eingehalten werden, und zwar unabhängig davon, ob es sich dabei um allgemein anerkannte Regeln der Technik oder um den Stand der Technik handelt. Gleichzeitig wurde aber eine stufenweise Ermäßigungsregelung eingeführt. Diese Stufenregelung in § 9 Abs. 5 Satz 1 und 2 der 3. Novelle sieht vor, daß die Ermäßigung

- in den ersten vier Jahren, in denen die Mindestanforderungen nach § 7a WHG eingehalten wurden, 75 %,
- in den nächsten vier Jahren 40 % und
- danach nur noch 20 %

beträgt.

Durch diese Regelung wurde die Abgabenerhebung für den Restschmutz gegenüber der 2. Novelle verschärft. Der Wegfall einer nach der 2. Novelle möglichen Abgabefreiheit sollte dazu dienen, auch die verbleibende Restschädlichkeit zu erfassen und die Fortentwicklung neuer technologischer Entwicklungen zu beschleunigen. Der gleiche Effekt sollte mit der stufenweisen Erhöhung der Restschmutzabgabe erzielt werden.

2.2.1.4 Verrechnung der Abwasserabgabe

Durch die 2. Novelle wurde in § 10 Abs. 4 die Möglichkeit einer „Aufrechnung“ eingeführt, die voll neben die alte Abgabebefreiung während der Bauzeit gemäß § 10 Abs. 3 trat. Dadurch sollte der Anreiz zu weitergehenden Gewässerschutzinvestitionen verstärkt werden. Während der Investitionsphase wurde so eine doppelte Vergünstigung gewährt, die zu erheblichen Abgabeeinsparungen bis zur Nullabgabe führen konnte. Voraussetzungen des durch die 2. Novelle eingeführten Aufrechnungsanspruchs waren

- der Bau oder die Erweiterung einer Abwasserbehandlungsanlage,
- die Erzielung einer über die allgemein anerkannten Regeln der Technik hinausgehenden Verminderung der abgaberelevanten Schadstofffracht durch die neue Anlage.

Der Anspruch des § 10 Abs. 4 der 2. Novelle bestand darin, die Hälfte der für die Verminderung der Schadstofffracht entstandenen zusätzlichen Aufwendungen mit der Abgabe aufzurechnen, und zwar sowohl mit der im Entstehungsjahr der Aufwendungen als auch mit den in den beiden darauffolgenden Jahren geschuldeten Abgabe.

Durch die Neuregelung der 3. Novelle wurde den Bedürfnissen der Praxis entsprechend die Bauzeitbefreiung mit der Aufrechnungsregelung zur Verrechnungsregelung des neuen § 10 Abs. 3 zusammengefaßt und gleichzeitig erweitert. Die neue Regelung

sollte es dem Abwassereinleiter ermöglichen, die in den drei Jahren vor der Inbetriebnahme einer Abwasserbehandlungsanlage entstandenen Investitionskosten mit der Abwasserabgabe zu verrechnen. Dadurch sollte der Anreiz zur Durchführung von Gewässerschutzmaßnahmen für die vom Abwasserabgabengesetz erfaßten Schadstoffe und Schadstoffgruppen erhöht werden. Im Unterschied zur 2. Novelle ermöglicht die 3. Novelle eine Verrechnung der vollen Kosten. Voraussetzung der Verrechnung nach der 3. Novelle ist nicht mehr schlechthin eine über die allgemein anerkannten Regeln der Technik hinausgehende Maßnahme, sondern eine Reduzierung der für die Ermittlung der Schadeinheiten zugrundezulegenden Werte (Überwachungswerte, Jahresschmutzwassermenge) um mindestens 20 % und eine dadurch eintretende Verminderung der Schadstofffracht.

Durch die Neuregelung der 3. Novelle wurde noch deutlicher gemacht, daß Vermeidungsmaßnahmen wichtiger als Einnahmen sind. Die bereits in der 2. Novelle für die Aufrechnung geregelten Fälle der Nacherhebung der Abgabe im Falle des Nichteintritts der Aufrechnungsvoraussetzungen sowie des Ausschlusses der Aufrechnungsmöglichkeiten bei Abgabenerhöhung wegen Nichteinhaltung des Überwachungswertes (§ 4 Abs. 4) wurden in der 3. Novelle für die Verrechnung entsprechend übernommen. Vor allem durch den Ausschluß der Verrechnungsmöglichkeit im Falle des § 4 Abs. 4 sollte sichergestellt werden, daß der Anreiz zur Einhaltung des Überwachungswertes nicht durch die Verrechnungslösung aufgehoben wird.

2.2.2 Vereinfachung des Vollzuges durch die 2. und 3. Novelle zum AbwAG

2.2.2.1 Der Überwachungswert als Grundlage für die Ermittlung der abgaberelevanten Schadstofffracht

Die 2. Novelle zum AbwAG hat das Regel-/Höchstwertkonzept des Bescheidsystems nach § 4 Abs. 1 durch das Überwachungswertkonzept ersetzt. 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. Gleichzeitig wurde die Meßvorschrift des § 5 AbwAG durch die 2. Novelle aufgehoben, weil die Messung der tatsächlich eingeleiteten Schadstofffracht diente und mit dem neuen Bescheidsystem nicht vereinbar war. Außerdem hatte die Messung keine praktische Bedeutung erlangt.

Durch das Überwachungswertkonzept des § 4 Abs. 1 der 2. Novelle wurde die volle Harmonisierung von ordnungsrechtlicher Einleitungsbefugnis und Abgabenerhebung herbeigeführt. Das sollte sowohl einer Flankierung des wasserrechtlichen Vollzuges durch die Abgabe als auch einer Vereinfachung des abgaberechtlichen Vollzuges dienen. Ebenfalls zu einer

Vollzugsvereinfachung sollte der neu eingeführte Bezug des Überwachungswertes auf das Abwasser statt auf das Schmutzwasser führen. Damit sollte erreicht werden, daß es nicht mehr allein zu Abgabezwecken notwendig ist, bei Trockenwetter zu messen.

Da der Überwachungswert deutlich über dem vorher maßgebenden Bezugswert (Regelwert, mindestens halber Höchstwert) 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.

Die 3. Novelle zum AbwAG hat das Überwachungswertkonzept in vollem Umfang beibehalten.

2.2.2.2 Der Erhöhungsmechanismus im Rahmen der staatlichen Gewässeraufsicht

Die 2. Novelle zum AbwAG hat mit § 4 Abs. 4 ein neues Modell für den Erhöhungsmechanismus im Rahmen der staatlichen Gewässeraufsicht, d. h. für die Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten bei gewässeraufsichtlicher Feststellung von Überschreitungen der im Bescheid festgesetzten Einleitungswerte, eingeführt. Sie enthält folgende Fallregelungen:

- Überschreitung der der Ermittlung zugrundezulegenden Überwachungswerte (§ 4 Abs. 4 Satz 2 bis 4 AbwAG)
- Überschreitung der von der Schädlichkeitsbewertung freigestellten Schwellenwerte (§ 4 Abs. 4 Satz 5 AbwAG)
- Überschreitung von Überwachungswerten für kürzere Zeiträume oder von Festlegungen über die für einen bestimmten Zeitraum einzuhaltende Abwassermenge oder Schadstofffrachten (§ 4 Abs. 4 Satz 6 AbwAG).

Der mit der 2. Novelle eingeführte neue Erhöhungsmechanismus sieht vor, daß für jeden Schadparameter gesondert zu ermitteln ist, wie oft und in welchem prozentualen Verhältnis eine Überschreitung in den abgaberelevanten Fällen im Veranlagungsjahr vorgekommen ist. Die nach § 4 Abs. 1 AbwAG jeweils zugrundezulegende Zahl der Schadeinheiten wird um den Prozentsatz der höchsten Überschreitung erhöht, wobei dieser Prozentsatz halbiert wird, wenn nur eine Überschreitung vorliegt. Die Überschreitungen sind dabei nach dem im Bescheid festgelegten Überwachungsmodus zu ermitteln.

Durch die 2. Novelle wurde die abgaberechtliche Kontrolle voll in die wasserrechtliche Kontrolle eingebunden und dadurch eine Vollzugsvereinfachung angestrebt. Der Erhöhungsmechanismus der 2. Novelle differenziert stärker als die alte Regelung nach den unterschiedlichen Fällen der Nichteinhaltung der wasserrechtlichen Anforderungen und dient daher dem Hauptziel der 2. Novelle einer noch stärkeren Flankierung des wasserrechtlichen Vollzuges im Hinblick auf die Durchsetzung der Anforderungen des § 7a WHG. Durch den Erhöhungsmechanismus der

2. Novelle war insofern beabsichtigt, festgestellte Defizite im Gewässerschutz mit empfindlichen abgaberechtlichen Sanktionen zu ahnden.

Die 3. Novelle hat den Erhöhungsmechanismus der 2. Novelle in vollem Umfang beibehalten.

2.2.2.3 Neugestaltung des Auffangtatbestandes des § 6 AbwAG (Erklärung, höchstes Meßergebnis der behördlichen Überwachung, Schätzung)

Durch die 2. Novelle wurde der Auffangtatbestand des § 6 AbwAG, der dafür sorgt, daß eine Abgabenveranlagung auch möglich ist, wenn keine den Vorgaben des § 4 Abs. 1 entsprechenden Bescheidwerte vorliegen, neu gestaltet und gegenüber der alten Regelung ausgebaut. Für die „Veranlagung in sonstigen Fällen“ wurde ein neu gestuftes System eingeführt, das durch folgende Veranlagungsmöglichkeiten gekennzeichnet ist:

- Erklärung des Einleiters (Selbstveranlagung),
- höchstes Meßergebnis der behördlichen Überwachung,
- Schätzung.

Dadurch wurde der Auffangtatbestand einleiter- und vollzugsfreundlicher gestaltet. Die Neuregelung sollte vor allem auch dazu beitragen, Rechtsprobleme und Streitigkeiten zu minimieren.

Die Erklärung des Einleiters steht an der Spitze der verschiedenen Ermittlungsmethoden des § 6 AbwAG, weil der Einleiter am besten die in seinem Abwasser enthaltenen Schadstoffe und die Art seiner Abwasserbehandlung kennt. Mit der Neufassung des § 6 durch die 2. Novelle wurde insofern eine bequeme und praktikable Form der Abgabenerhebung in sonstigen Fällen geschaffen, die auch im Interesse des Staates liegt. Gegenüber der alten Regelung, bei der strittig war, wieviel behördliche Meßergebnisse für eine Veranlagung vorliegen mußten, hat die 2. Novelle klargestellt, daß ein einziges Meßergebnis hierfür ausreichend ist, denn es ist das jeweils höchste Meßergebnis maßgebend. Damit wird der Vollzug vereinfacht. Außerdem hat die 2. Novelle durch die veränderte Funktion der Schätzmethode den Spielraum der Behörden zusätzlich erweitert und die gerichtlichen Überprüfungsbefugnisse eingeschränkt. Insgesamt hat die Neufassung des § 6 AbwAG die Ermittlung der Schädlichkeit in sonstigen Fällen weitgehend in den Verantwortungsbereich des Einleiters verlagert und damit auch den Zweck, einen Beitrag zur Entbürokratisierung zu leisten.

Die 3. Novelle hat die Fassung des § 6 der 2. Novelle unverändert gelassen.

2.2.2.4 Wegfall des Parameters „Absetzbare Stoffe“ und Erweiterung des Parameters „Chemischer Sauerstoffbedarf“

Der Summenparameter „Absetzbare Stoffe“, der erhebliche Meßprobleme aufgeworfen und gewässer-

politisch an Bedeutung verloren hatte, wurde durch die 2. Novelle beseitigt. Statt dessen sah die 2. Novelle die Ermittlung des Parameters „Chemischer Sauerstoffbedarf“ (CSB), der die oxidierbaren Stoffe erfaßt, und der anderen Parameter aus der nicht abgesetzten Probe vor (anstelle der alten Regelung nach zweistündiger Absetzzeit). Dadurch sollte der Wegfall des Parameters „Absetzbare Stoffe“ in etwa ausgeglichen und außerdem ein Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung geleistet werden.

Die 3. Novelle hat diese Neuregelung der 2. Novelle unverändert gelassen.

2.2.2.5 Einführung von Schwellenwerten

Bereits nach der alten Regelung wurden Bagatelleinleitungen von der Veranlagung zur Abwasserabgabe durch an der Gewässergüte orientierte Vorabzugswerte freigestellt. Die 2. Novelle hat hierfür einheitliche Schwellenwerte eingeführt (§ 3 Abs. 1 Satz 2 und Anlage zu § 3 AbwAG). Danach wird die Schädlichkeit abgaberechtlich nicht bewertet, wenn entweder eine sehr niedrig bemessene Jahresmenge, die fünf Schadeinheiten entspricht, oder ein bestimmter Konzentrationswert, der an dem für die Ermittlung der Schadeinheiten zugrunde zulegenden Überwachungswert orientiert ist, eingehalten wird. Bei der Bemessung der Schwellenwerte ging die 2. Novelle davon aus, daß nur solche Schadstoffeinleitungen abgabefrei bleiben sollten, die aus diffusen Quellen stammen oder in bestimmten Konzentrationen in der Natur vorhanden sind. In diesen Fällen erschienen abwassertechnische Vermeidungsmaßnahmen, soweit überhaupt noch möglich, im Vergleich zum ökologischen Nutzen nicht mehr sinnvoll. Die mit der 2. Novelle festgelegten Größen sind im Ergebnis strittiger technischer und umweltpolitischer Diskussionen darüber entstanden, ob und ggf. welche Einleitungen nach der mit dem AbwAG verfolgten Zielsetzung als unschädlich anzusehen sind.

Die 3. Novelle hat die mit der 2. Novelle eingeführten Schwellenwerte unverändert gelassen.

2.2.3 Neuregelung der Abgabe für Niederschlagswasser und Kleineinleitungen

2.2.3.1 Niederschlagswasserabgabe

Das Abwasserabgabengesetz von 1976 hatte nur das Einleiten von Niederschlagswasser über eine öffentliche Kanalisation einer Abgabepflicht nach pauschalen Ermittlungsgrundlagen unterworfen. Dies führte im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 Grundgesetz zu Diskussionen. Durch die 2. Novelle zum AbwAG wurde die Abgabepflicht für Niederschlagswasser in § 7 AbwAG erweitert und auf das Einleiten von Niederschlagswasser von befestigten gewerblichen Flächen über eine nichtöffentliche Kanalisation ausgedehnt. Ausgenommen hiervon

sind Einleitungen von bis zu 3 ha großen Flächen sowie von Schienenwegen der Eisenbahn.

Das Ziel dieser Neuregelung bestand darin, bei der Niederschlagswasserabgabe private Einleitungen prinzipiell den öffentlichen Einleitungen gleichzustellen, d. h. die vielfach als ungerecht empfundene Privilegierung privater Einleitungen abzuschaffen und zugleich die Anreizwirkung der Niederschlagswasserabgabe auszudehnen. Die Beschränkung der Abgabepflicht auf die Entwässerung von Flächen von mehr als 3 ha Größe sollte der Verwaltungsvereinfachung dienen. Das von befestigten Schienenwegen der Eisenbahn eingeleitete Niederschlagswasser wurde in § 10 Abs. 1 Nr. 4 AbwAG mangels Anreizwirkung von der Abgabepflicht befreit. Ist der Abgabebetrag erfüllt, sieht die 2. Novelle eine Bewertung für jeden vollen Hektar einschließlich der ersten 3 ha mit 18 Schadeinheiten vor. Für die Ermittlung der Flächengröße läßt § 7 Abs. 1 Satz 3 AbwAG eine Schätzung zu.

Die 2. Novelle hat außerdem gegenüber der alten Regelung den Ländern noch weitergehende Befugnisse für Befreiungsregelungen eingeräumt. Die Länder können nach § 7 Abs. 2 AbwAG bestimmen, unter welchen Voraussetzungen eine ermäßigte oder gar keine Abgabe für Niederschlagswasser zu zahlen ist. Bundesgesetzliche Vorgaben bestehen hierfür nicht mehr. Damit sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die für die Beurteilung einer Befreiung oder Ermäßigung maßgebenden Kriterien von den Länderregelungen über die technischen Anforderungen an Bau und Betrieb der Abwasseranlagen abhängen. Im Unterschied zur alten Regelung ist es den Ländern nach dem Wortlaut der 2. Novelle auch überlassen, ob sie von der Ermächtigung überhaupt Gebrauch machen. Dabei wurde allerdings davon ausgegangen, daß es dem Wesen der Abwasserabgabe als verfassungsrechtlich legitimierte Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion sowie dem Grundsatz der Gleichbehandlung widersprechen würde, wenn die Länder von der Ermächtigung keinen Gebrauch machen. Das Ziel dieser fast uneingeschränkten Ermächtigung des § 7 Abs. 2 AbwAG bestand vielmehr darin, die Erhebung der Abgabe für das Einleiten von Niederschlagswasser weitgehend zur Ländersache zu erklären.

Die 3. Novelle hat die durch die 2. Novelle neu gefaßte Regelung über die Niederschlagswasserabgabe unverändert gelassen.

2.2.3.2 Kleininleiterabgabe

Von der pauschalierten Kleininleiterabgabe nach § 8 AbwAG werden die nicht an eine Kanalisation angeschlossenen Einwohner in Außengebieten erfaßt, die als Direkteinleiter ihr Abwasser in oberirdische Gewässer oder über Sickerschächte in Bodenschichten und damit ins Grundwasser beseitigen. Kleininleiter ist nach § 9 Abs. 2 AbwAG, wer weniger als 8 m³ Schmutzwasser aus Haushaltungen oder ähnliches Schmutzwasser am Tag einleitet. Kleininleiter sind nicht selbst abgabepflichtig. Abgabepflichtig für Kleininleitungen ist vielmehr die für die Abwasserbeseitigung zuständige Körperschaft. Die Zahl der Schadeinheiten beträgt die Hälfte der nicht angeschlossenen Einwohner. Die abgabepflichtige Körperschaft wälzt die Abgabe wieder auf die Kleininleiter ab.

Diese Regelung hat die 2. Novelle zum AbwAG unverändert gelassen, jedoch die Länderermächtigung in einem neu eingefügten § 8 Abs. 2 AbwAG weitgehend ausgebaut. Danach bestimmen die Länder, unter welchen Voraussetzungen eine Kleininleitung abgabefrei bleibt. Der Bundesgesetzgeber schreibt aber bereits vor, daß die Kleininleitung abgabefrei ist, wenn die Abwasserbehandlungsanlage, in der das Schmutzwasser geklärt wird, nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik gebaut wurde und die ordnungsgemäße Schlammabgabe sichergestellt ist.

Die Ergänzungen der 2. Novelle zum AbwAG zur Kleininleiterabgabe und ihr Verhältnis zur beibehaltenen alten Regelung spiegeln den Zwiespalt bei der politischen Beurteilung der Kleininleiterabgabe wider. Die Kleininleiterabgabe ist bei den Beratungen zur 2. Novelle strittig diskutiert worden. Aus Gründen des Gewässerschutzes und der Abgabegerechtigkeit hat die 2. Novelle davon abgesehen, Kleininleitungen von der Abgabepflicht auszunehmen. Statt dessen wurden den Ländern mit der Ermächtigungsregelung in § 8 Abs. 2 AbwAG umfassendere Regelungsbefugnisse als nach der alten Regelung eingeräumt. Dabei wurde in Kauf genommen, daß die Bemessung der Zahl der Schadeinheiten in § 8 Abs. 1 AbwAG bereits relativ hohe Reinigungsleistungen berücksichtigt, die von dem in § 8 Abs. 2 Satz 2 AbwAG für die Abgabefreiheit vorausgesetzten Anforderungsniveau nicht überboten werden.

Die 3. Novelle zum AbwAG hat die durch die 2. Novelle neu gefaßte Regelung über die Kleininleiterabgabe unverändert gelassen.

3. Umsetzung und Vollzug der novellierten Regelungen

3.1 Ausführungsvorschriften der Länder

Das AbwAG als Rahmengesetz des Bundes wird erst durch die ausfüllenden Landesgesetze vollzugsfähig. Obwohl der Bundesgesetzgeber das materielle Abgabenrecht bereits weitgehend geregelt hat, sind den Ländern noch wesentliche Regelungszuständigkeiten verblieben. Durch die 2. Novelle wurden die Länder vor allem ermächtigt, die Abgabefreiheit für die Einleitung von Niederschlagswasser und für Kleineinleitungen zu regeln. Die alten Länder haben zur Anpassung an die neuen Regelungen der 2. und 3. Novelle zum AbwAG bisher folgende Gesetze erlassen:

- Änderungsgesetz zum Landesabwasserabgabengesetz für Baden-Württemberg vom 17. März 1993 (GBl. S. 214), in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. Januar 1993
- Zweites und Drittes Gesetz zur Änderung des Bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes vom 7. Juli 1989 und vom 24. Juli 1991 (GVBl. S. 343 und S. 227), in Kraft getreten
 - am 1. Januar 1989 mit Ausnahme von § 1 Nr. 7 Buchst. b (Art. 8 Abs. 1 Satz 3) — in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. Januar 1987 — und von § 1 Nr. 5 Buchst. b (Art. 6 Abs. 2 Bay AbwAG) — in Kraft getreten am 1. Januar 1991 — und
 - am 1. Januar 1991 mit Ausnahme von § 1 Nrn. 2, 3, 6, 9, 10 und 11 — in Kraft getreten am 1. August 1991
- Gesetz zur Änderung des Berliner Abwasserabgabengesetzes vom 8. Dezember 1988 (GVBl. S. 2263), in Kraft getreten am 1. Januar 1989 mit Ausnahme von Artikel I Nr. 9 (§ 9a) — in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. Januar 1987 — und Zweites Gesetz zur Änderung des Berliner Abwasserabgabengesetzes vom 15. Dezember 1992 (GVBl. S. 473) — in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. Januar 1993
- Gesetz zur Änderung des Bremischen Abwasserabgabengesetzes vom 7. Februar 1989 (Brem. GBl. S. 75), Berichtigung vom 22. Mai 1989 (Brem. GBl. S. 211), in Kraft getreten am 14. Februar 1989
- Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes (HmbAbwAG) vom 21. Dezember 1988 (GVBl. I S. 316), in Kraft getreten am 1. Januar 1989 mit Ausnahme von § 8 — in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. Januar 1987
- Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz vom 21. Dezember 1988 (GVBl. I S. 439), in Kraft getreten am 1. Januar 1989 mit Ausnahme von
 - Art. 1 Nr. 13 — in Kraft getreten am 31. Dezember 1988
- Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz vom 21. Dezember 1988 und Drittes Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz vom 27. Juni 1992 (Nieders. GVBl. S. 241 und S. 183), in Kraft getreten
 - am 1. Januar 1989 mit Ausnahme von Artikel I Nr. 6 — in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. Januar 1987 und
 - mit Wirkung vom 1. Januar 1991
- Gesetz zur Änderung des Landeswassergesetzes für Nordrhein-Westfalen (Siebenter Teil: Abwasserabgabe, §§ 64 bis 85) vom 14. März 1989 (GVBl. S. 194), in Kraft getreten am 19. April 1989 mit Ausnahme von
 - § 70 Satz 1, § 72 Satz 1 und § 73 Abs. 1 — in Kraft getreten am 1. Januar 1989,
 - § 64 und § 65 Abs. 2 — in Kraft getreten am 1. Januar 1990 sowie
 - § 69 Abs. 4 Satz 6 und § 73 Abs. 2 hinsichtlich des Niederschlagswassers, das über eine öffentliche Kanalisation eingeleitet wird — in Kraft getreten am 1. Januar 1990, für das Niederschlagswasser von befestigten gewerblichen Flächen, das über eine nichtöffentliche Kanalisation eingeleitet wird — in Kraft getreten am 1. Januar 1989
- Gesetz zur Änderung des Landesabwasserabgabengesetzes für Rheinland-Pfalz vom 24. September 1993 (GVBl. S. 473), in Kraft getreten am 30. September 1993
- Drittes Gesetz zur Änderung des Saarländischen Wassergesetzes (Elfter Teil: Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe, §§ 127 bis 140) vom 8. November 1989 (Amtsbl. S. 1616), in Kraft getreten am 8. Dezember 1989
- Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz für Schleswig-Holstein vom 7. November 1989 (GVBl. S. 125), in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. Januar 1989, mit Ausnahme von Art. 1 Nr. 2 — in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. Januar 1987, § 8 Abs. 1, 3 und 4 i. d. F. des Artikels 1 Nr. 8 — in Kraft getreten am 1. Januar 1990, § 8 Abs. 2 i. d. F. des Artikels 1 Nr. 8 — in Kraft getreten am 1. Juli 1990.

3.2 Auswirkungen der 2. und 3. Novelle zum AbwAG auf Gewässerschutzmaßnahmen

3.2.1 Allgemeines

Der wasserrechtliche Vollzug in den Ländern steht vor nur schwer zu bewältigenden Aufgaben. Die Gesetzgebung des Bundes und der Länder hat den Wasserbehörden mit der Umsetzung wichtiger gewässerschutzpolitischer Konzeptionen seit Anfang der siebziger Jahre eine Fülle neuer, mit hohem Verwaltungsaufwand verbundener Arbeiten zugewiesen, die, wie die Wasserwirtschaftsverwaltungen der Länder selbst wiederholt festgestellt haben, mit den zur Verfügung stehenden knappen Personalkapazitäten nicht zufriedenstellend erledigt werden können. Erschwerend kommt die aus der Sicht des Vollzuges zu rasche Abfolge gesetzlicher Neuregelungen hinzu. Dies führt dazu, daß die Wasserbehörden dem Vollzug neuer Gesetzesvorschriften in aller Regel mehr oder weniger nachhinken. Dem steht die sehr erfreuliche Erkenntnis nicht entgegen, daß gerade im Abwasserbereich das Vollzugsdefizit in dem früher vielzitierten und vielbeklagten Sinne weitgehend abgebaut ist.

Auch der Vollzug des Abwasserabgabengesetzes konnte bisher mit den bedeutsamen und den rasch aufeinander gefolgtten Novellierungen nicht immer Schritt halten. Da die Neuregelungen der 2. und 3. Novelle erst — mit Ausnahme des § 10 Abs. 4 in der Fassung der 2. Novelle — 1989, 1990 und 1991 wirksam geworden sind und mit ihrem Vollzug teilweise erst begonnen wird, können ihre Auswirkungen noch nicht fundiert bewertet werden. Für die Einleiter können sich aus der raschen Novellierungsabfolge Planungsunsicherheiten bei ihren Emissionsminderungsmaßnahmen ergeben.

3.2.2 Auswirkungen der neuen Abgabeparameter

Der Vollzug der 2. und 3. Novelle zum AbwAG hat im Zusammenwirken mit § 7a WHG weitere Gewässerschutzinvestitionen forciert und die Weiterentwicklung der Abwassermeidungstechnik gefördert. Durch die Einbeziehung der organischen Halogenverbindungen (AOX) und der Schwermetalle Chrom, Nickel, Blei und Kupfer in den Katalog der abgabepflichtigen Parameter durch die 2. Novelle zum AbwAG vom Veranlagungsjahr 1990 an wurde vor allem im gewerblichen und industriellen Bereich die Anreizwirkung für Gewässerschutzmaßnahmen erhöht. Zu dieser Feststellung gelangten die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. In Baden-Württemberg und teilweise auch in Niedersachsen wurde hierdurch vor allem die Einhaltung der Mindestanforderungen nach der 19. Abwasserbehandlungsvorschrift (Zellstoffindustrie) und teilweise auch des Anhangs 22 zur Rahmen-AbwasserVwV (Chemische Industrie) unterstützt. Die Zellstoffindustrie wurde angeregt, auf chlorfreie Bleiche bzw. Alternativprodukte umzusteigen oder eine vorhandene Abwasserbehandlungsanlage auszubauen.

Eine Erhöhung des Abgabeaufkommens konnte aus der Einbeziehung von AOX und der Schwermetalle Chrom, Nickel, Blei und Kupfer allerdings nicht festgestellt werden. Teilweise kam es sogar zu einem Rückgang des entsprechenden Aufkommens. Bayern und Niedersachsen führen diesen Umstand darauf zurück, daß die Industrie bereits in den vorausgegangenen Jahren unter der Einwirkung der schrittweise erhöhten wasserrechtlichen und anderen umweltrechtlichen Anforderungen entsprechende Vermeidungs- und Behandlungsmaßnahmen eingeleitet hat.

Die Einbeziehung von AOX und der v. g. weiteren Schwermetalle in den Katalog der abgabepflichtigen Parameter hatte im kommunalen Bereich nur geringe Auswirkungen, weil die kommunalen Einleiter bei diesen Stoffen in der Regel unter den Schwellenwerten geblieben sind. Dafür hatte jedoch die Einbeziehung der Stoffe Stickstoff und Phosphor in den Katalog der abgabepflichtigen Parameter durch die 3. Novelle zum AbwAG vor allem im kommunalen Bereich erhebliche Auswirkungen. Obwohl in zahlreichen Gemeinden unter dem Eindruck des Robbensterbens und der dadurch ausgelösten Diskussion über den Schutz von Nord- und Ostsee sowie durch erhöhte wasserrechtliche Anforderungen bereits vor der 3. Novelle zum AbwAG Maßnahmen zur gezielten Elimination von Stickstoff und Phosphor eingeleitet wurden, haben durch die 3. Novelle kommunale Baumaßnahmen und Planungen zur Nachrüstung der Abwasserbehandlungsanlagen für die Stickstoff- und Phosphorbehandlung erheblich zugenommen. Diese Entwicklung konnte vor allem in Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und im Saarland festgestellt werden. Bei Phosphor läßt sich der Trend erkennen, in großen Abwasserbehandlungsanlagen zumindest eine provisorische Phosphatfällung einzurichten, die sich ohne großen Investitionsaufwand realisieren läßt. Die Erhebung der Abwasserabgabe für den anorganischen Stickstoff hat insbesondere bei Abwasserbehandlungsanlagen der Größenklassen 3, 4 und 5 gemäß Anhang 1 der Rahmen-AbwasserVwV zu erheblichen Kosten geführt, so daß in diesen Fällen eine erhöhte Bereitschaft zum Einbau einer gezielten Nitrifikations-Denitrifikationsstufe erkennbar ist. Bei kleinen Abwasserbehandlungsanlagen der Größenklassen 1 und 2 (Kompakt- und Teichkläranlagen) ist die Anreizwirkung, Phosphor und Stickstoff zu eliminieren, dagegen geringer.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß sich die flankierende Wirkung der Abgabe zur Unterstützung des wasserrechtlichen Vollzuges bei der Umsetzung der Mindestanforderungen gem. § 7a WHG im Ergebnis der 2. und 3. Novelle zum AbwAG den Erwartungen entsprechend erhöht hat.

3.2.3 Auswirkungen der höheren Abgabesätze

Da erst durch die 3. Novelle zum AbwAG eine weitere zeitlich gestaffelte Anhebung des Abgabesatzes ab 1. Januar 1991 in Kraft getreten ist, können noch keine zuverlässigen Erfahrungen über die Auswirkungen

vorliegen. In Nordrhein-Westfalen wurde festgestellt, daß zahlreiche Abgabepflichtige dazu neigen, die Sanierungsmaßnahmen erst später durchzuführen, um auf diese Weise bei der Verrechnung nach § 10 Abs. 3 AbwAG ein durch die Anhebung des Abgabesatzes bedingtes höheres Verrechnungspotential zur Verfügung zu haben. Es kann aber nicht zweifelhaft sein, daß die Anhebung des Abgabesatzes von 40 DM bis auf 90 DM die Anreizwirkung des Gesetzes immer deutlicher verstärkt.

3.2.4 Auswirkungen der neuen Ermäßigungsregelungen für den Restschmutz

Die mit der 2. Novelle zum AbwAG eingeführte Ermäßigungsregelung in § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG für den Restschmutz wird von den Ländern unterschiedlich bewertet. Während die Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg dieser Regelung vor allem deswegen keine zusätzliche Anreizwirkung zubilligen, weil die Abgabe unter bestimmten Voraussetzungen auf Null sinken konnte und die Ermäßigung infolgedessen zu weitgehend war, bewerten Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gerade diesen Umstand als besonders anreizfördernd. Einige Länder haben mit der Restschmutzregelung der 2. Novelle vollzugerschwervernde Erfahrungen gemacht. Im Saarland wurden die Behörden zu häufigen Überwachungsmaßnahmen veranlaßt, weil sich die Einleiter durch die Restschmutzregelung zu niedrigen Erklärungen veranlaßt sahen. Niedersachsen bewertet die Regelung im Vollzug als problematisch, weil die Anpassung der Mindestanforderungen gem. § 7 a WHG nicht rechtzeitig erfolgte.

Die mit der 3. Novelle eingeführte stufenweise Anhebung des Abgabesatzes hat bisher kaum praktische Bedeutung erlangt, weil die erste Stufe noch nicht beendet ist. Von den Ländern wird die Regelung im allgemeinen zwar für anreizwirksamer als die Regelung der 2. Novelle angesehen. Es lassen sich jedoch bereits jetzt Tendenzen erkennen, die auch diese Regelung noch nicht als gelungen erscheinen lassen. So zeigt sich z. B. in Schleswig-Holstein die Tendenz, daß die Einleiter nur bestrebt sind, die allgemein anerkannten Regeln der Technik einzuhalten, und weitere Verbesserungen in der Abwasserbehandlung als nicht lohnenswert betrachten. Nach Auffassung des Saarlandes hat der Wiederanstieg des reduzierten Abgabesatzes nach jeweils 4 Jahren den Anreiz verringert, die Mindestanforderungen deutlich zu unterschreiten. Der Wiederanstieg des Abgabesatzes vermindere, auch nach Darstellung von Rheinland-Pfalz, die Akzeptanz der Abwasserabgabe bei den Einleitern. Überwiegend wird von den Ländern der Vollzug der Restschmutzregelung der 3. Novelle als äußerst kompliziert bewertet.

3.2.5 Auswirkungen der Verrechnungsmöglichkeiten

Das eigentliche umweltpolitische Kernstück der 2. Novelle zum AbwAG war, das Prinzip, die Anreizfunktion über gezielte Vergünstigungen zu stärken,

auszubauen. Durch die Einführung der Aufrechnungsregelung in § 10 Abs. 4 AbwAG zusätzlich zur Bauzeitregelung wurde ein Anreiz zur Verbesserung der Reinigungsleistungen geschaffen, der insbesondere die Einführung des Standes der Technik im Bereich der Industrie beschleunigt hat. Im kommunalen Bereich wurde vorwiegend die Bauzeitregelung des § 10 Abs. 3 genutzt, weil durch den Einsatz von staatlichen Fördermitteln für den Bau und die Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen nur ein geringer Anreiz für die Inanspruchnahme der Aufrechnungsregelung gegeben war. Dagegen wurde in der Industrie verstärkt die Kombination von Bauzeit- und Aufrechnungsregelung in Anspruch genommen.

Die neue Verrechnungsregelung des § 10 Abs. 3 der 3. Novelle zum AbwAG führt nicht nur zu einer Verwaltungsvereinfachung bei den Vollzugsbehörden, sondern auch zu einer gesteigerten Investitionsbereitschaft bei allen Einleitern und trägt nach übereinstimmender Bewertung der Mehrzahl der Länder wesentlich zu einer Verbesserung des Gewässerschutzes bei, wengleich zumindest in Bayern bisher kein Rückgang des Abgabebaufkommens festgestellt werden konnte. Als problematisch wird von Baden-Württemberg die Befristung des Verrechnungszeitraumes auf 3 Jahre vor der Inbetriebnahme bewertet, wodurch Verzögerungen im Bauablauf eintreten können.

3.3 Vereinfachung des Vollzuges durch die 2. Novelle zum AbwAG

3.3.1 Auswirkungen der Einführung des Überwachungswertes

Die überwiegende Mehrzahl der Länder gelangt zu dem Ergebnis, daß die Einführung des Überwachungswertes in § 4 Abs. 1 der 2. Novelle zum AbwAG zu einer wesentlichen Vereinfachung des abgaberechtlichen Vollzuges und — so jedenfalls in Rheinland-Pfalz — auch zu einem Rückgang der Verwaltungsstreitverfahren geführt hat. Die Vereinfachung ergibt sich vor allem durch die Verknüpfung von Wasserrecht und Abgaberecht und den Wegfall der Regel- und Höchstwerte. Die Länder Niedersachsen, Baden-Württemberg, Hamburg und das Saarland haben darüber hinaus die positive Auswirkung der Überwachungswertregelung auf den Gewässerschutz hervorgehoben. Vor allem konnte festgestellt werden, daß die Einleiter niedrige Überwachungswerte beantragt haben und veranlaßt wurden, hierfür ihre Einleitungen zu vergleichmäßigen und die Schwankungsbreite der Kläranlagenabläufe durch intensivere Überwachung zu minimieren.

3.3.2 Auswirkungen des Erhöhungsmechanismus bei nicht eingehaltenem Bescheid

Der mit § 4 Abs. 4 der 2. Novelle zum AbwAG eingeführte Erhöhungsmechanismus im Rahmen der staatlichen Gewässeraufsicht hat sich grundsätzlich bewährt. Unterschiedlich bewertet wurde von den

Ländern allerdings die Auswirkung auf den Vollzug. Die Vereinfachung der Berechnung im Ergebnis des Erhöhungsmechanismus hat in Schleswig-Holstein zu einer Vollzugerleichterung geführt. In Baden-Württemberg hat sich dagegen durch den Erhöhungsmechanismus keine Vereinfachung ergeben, sondern vielmehr der Aufwand durch den Nachweis der Überschreitung und die Berechnung erhöht. Die Auswirkungen für den Gewässerschutz werden generell positiv bewertet. Der Erhöhungsmechanismus hat zu erheblichen Abgabenerhöhungen geführt und die Einhaltung der Überwachungswerte gefördert. Allerdings haben die Einleiter ihr Unverständnis darüber zum Ausdruck gebracht, daß eine einmalige Überschreitung eine unverhältnismäßige Erhöhung der Schadeinheiten bewirken kann. Von Nordrhein-Westfalen wird besonders betont, daß das Malus-System in § 4 Abs. 4 AbwAG mit seinen zahlreichen Sanktionsvarianten bei vielen Abgabepflichtigen wegen der schwierigen Nachvollziehbarkeit keine Akzeptanz findet.

3.3.3 Auswirkungen der Neugestaltung des Auffangtatbestandes des § 6 AbwAG

Die Erfahrungen mit der Neugestaltung des Auffangtatbestandes des § 6 der 2. Novelle zum AbwAG sind in den Ländern unterschiedlich. In Hessen und Schleswig-Holstein ist die Bedeutung des Auffangtatbestandes gering bzw. ständig abnehmend, weil die Bescheide bereits umgestellt sind und diese daher die Grundlage für die Abgabenerhebung bilden. Dagegen ist in Baden-Württemberg und im Saarland die Anwendung des Auffangtatbestandes noch die Regel, weil entweder eine Bescheidumstellung noch nicht stattgefunden hat (Baden-Württemberg) oder die Anwendung des § 6 AbwAG als die einfachere Lösung betrachtet wird (Saarland). Überwiegend bewerten die Länder die Neuregelung des Auffangtatbestandes als Vereinfachung für den abgaberechtlichen Vollzug, weil entweder der erklärte Wert oder nur das höchste behördliche Meßergebnis der Abgabenerhebung zugrunde zu legen ist. Als besonderer Vorteil wurde von Nordrhein-Westfalen die Angleichung an das Bescheidsystem und die dadurch verbesserte Rechtssicherheit herausgestellt. In Baden-Württemberg wird der Auffangtatbestand nicht als Vereinfachung bewertet, weil die Schätzung und die Berechnung mit dem höchsten amtlichen Ergebnis oftmals nicht zutreffen. In Bayern lehnt ein großer Teil der Abgabepflichtigen eine Selbstbindung im voraus ab und gibt einer Abgabenerhebung aufgrund eines Meßprogramms den Vorzug. Den Erfahrungen des Saarlandes entsprechend wäre eine Erklärungspflicht für die Jahresschmutzwassermenge günstiger, weil sie sich schwer schätzen läßt und auch ein einheitliches Verfahren hierfür bisher nicht geregelt ist.

3.3.4 Auswirkungen des Wegfalls des Parameters „Absetzbare Stoffe“ und Erweiterung des Parameters „Chemischer Sauerstoffbedarf“

Die durch § 3 und die Anlage zu § 3 mit der 2. Novelle zum AbwAG eingetretenen Veränderungen durch den Wegfall des Parameters „Absetzbare Stoffe“ und

die Erweiterung des Parameters „Chemischer Sauerstoffbedarf“ haben sich durchweg bewährt. Nach den Erfahrungen der überwiegenden Mehrzahl der Länder ist besonders bei der Überwachung eine Vollzugerleichterung eingetreten. Durch Verkürzung der Zeiten für die Probenahme konnte die behördliche Überwachung kostengünstiger und effektiver gestaltet werden.

3.3.5 Auswirkungen der Einführung von Schwellenwerten

Die Einführung von Schwellenwerten durch § 3 und die Anlage zu § 3 der 2. Novelle zum AbwAG hat in den Ländern überwiegend zu einer Vereinfachung des abgaberechtlichen Vollzuges geführt. Der Verwaltungsaufwand konnte durch die Aussonderung von Bagatellfällen gesenkt werden, ohne daß nachteilige Auswirkungen auf die Gewässer eingetreten sind. Bei den Parametern AOX und den Schwermetallen werden in Schleswig-Holstein die Schwellenwerte in der Regel nicht überschritten. Hier kommt es vor, daß auch bei Abwasserbehandlungsanlagen mit großen Abwassermengen für diese Parameter keine Abgabepflicht entsteht. Im Saarland, wo die Behörden der Abgabenerhebung überwiegend den Auffangtatbestand des § 6 AbwAG zugrunde legen, hat die Einführung der Schwellenwerte den Einleitern die Erklärung von abgaberelevanten Parametern erleichtert. Im Hinblick auf die Vergünstigungen des § 9 Abs. 5 AbwAG werden die Einleiter mit einer Erklärung zu abgaberelevanten Parametern besser gestellt als Einleiter, bei denen diese Parameter erst bei der behördlichen Überwachung festgestellt wurden. Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben die Schwellenwerte für den Vollzug als bedeutungslos bewertet.

3.4 Auswirkungen der Neuregelung der Abgabe für Niederschlagswasser und Kleineinleitungen

3.4.1 Auswirkungen des neuen § 7

Die Einbeziehung des Niederschlagswassers von gewerblich befestigten Flächen in die Abgabepflicht durch § 7 Abs. 1 der 2. Novelle zum AbwAG hat in den Ländern zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt. Während in Berlin infolge dieser Neuregelung keine Niederschlagswasserbehandlungsanlagen errichtet wurden, hat die Neuregelung in Hamburg bewirkt, daß die Errichtung einer Behandlungsanlage für das vom Hamburger Flughafen abfließende Niederschlagswasser zeitlich vorgezogen wurde.

Die Länder haben ausnahmslos von der durch die 2. Novelle erweiterten Ermächtigungsregelung für eine Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe des § 7 Abs. 2 AbwAG Gebrauch gemacht und in ihren Landeswassergesetzen oder Ausführungsgesetzen zum AbwAG die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe geregelt. Überwiegend werden für eine Befreiung Anforderungen

an die Rückhaltung und Reinigung des zurückgehaltenen Niederschlagswassers entsprechend den allgemein anerkannten Regeln der Technik gestellt. Die in den landesrechtlichen Regelungen für eine Befreiung von der Abgabepflicht geforderten Voraussetzungen führten verstärkt zum Bau der für die Rückhaltung und Behandlung erforderlichen Anlagen. In Bayern wurde der Bau dieser Anlagen durch die im Bayerischen Ausführungsgesetz zum AbwAG ausdrücklich geregelte Verrechnungsmöglichkeit auch für Niederschlagswasserbehandlungsanlagen unterstützt. Durch die in Anspruch genommene Verrechnungsmöglichkeit blieb in Bayern das Aufkommen an Abwasserabgabe aus der Niederschlagswassereinleitung gering. In Schleswig-Holstein entfällt die Abgabepflicht für die Einleitung von Niederschlagswasser aus einer Trennkanalisation bis zum 31. Dezember 1994, wenn der Einleiter bis zu diesem Zeitpunkt nachweist, daß das Niederschlagswasser nicht durch Schmutzwasser aus Fehlanschlüssen verunreinigt ist und die Einleitung dem Bescheid entspricht. Eine Verlängerung dieser Frist ist in Aussicht genommen. Die Vorarbeiten für die Erhebung einer Abgabe für Niederschlagswasser gestalten sich sehr arbeits- und kostenintensiv, da hinsichtlich der Erfassung der Einleitungsstellen und der sich anschließenden Abgabebekräftigungen ein großer Nachholbedarf besteht.

3.4.2 Auswirkungen des neuen § 8

Die durch die 2. Novelle getroffene Regelung des § 8 Abs. 2 AbwAG über die Länderermächtigung für eine Befreiungsregelung von der Kleineinleiterabgabe und über einen bundeseinheitlichen Befreiungsstatbestand hat in den Ländern zu unterschiedlichen Erfahrungen geführt. Die Länder haben die vom Bund getroffene Befreiungsregelung in ihre Ausführungsgesetze übernommen und nicht wesentlich erweitert. Nach den Erfahrungen der Länder Hessen und Niedersachsen führt die Neuregelung zu Erschwernissen im Vollzug, weil in jedem Fall eine behördliche Prüfung erforderlich ist, ob der Bau der Abwasserbehandlungsanlage den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht und die ordnungsgemäße Schlammabeseitigung sichergestellt ist. Zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht außerdem durch die

Abwälzung der Kleineinleiterabgabe. Dagegen hat Hamburg festgestellt, daß sich die Abgabebefreiung gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 AbwAG bewährt hat und zur Verwaltungsvereinfachung beiträgt.

Unterschiedlich bewertet wird auch die gewässerschutzpolitische Bedeutung der Kleineinleiterabgabe durch die Länder. Während in Schleswig-Holstein schon vor der 2. Novelle zum AbwAG die Nachrüstung von Kleinkläranlagen vorangetrieben wurde, so daß sie weitgehend den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen und daher abgabefrei bleiben, erfüllt in Niedersachsen die Mehrzahl der Kleineinleiter die gestellten Anforderungen noch nicht. Durch den relativ geringen Kostenfaktor infolge der abgewälzten pauschalierten Abgabe ist ein Anreiz bei Kleineinleitern für eine Investition praktisch nicht vorhanden. In Nordrhein-Westfalen bleiben bei der Berechnung der Zahl der Schadeinheiten für Kleineinleitungen u. a. die Einwohner unberücksichtigt, deren Schmutzwasser in einer Anlage behandelt wird, sofern die Gemeinde ihrer Verpflichtung zum Abfahren und Aufbereiten des in der Anlage anfallenden Schlammes nachkommt. Dadurch wird die Entschlammung von Kleinkläranlagen abgaberechtlich stimuliert.

Angesichts der durch die 3. Novelle zum AbwAG neu eingeführten abgabepflichtigen Parameter Phosphor und Stickstoff und der in § 8 AbwAG unverändert beibehaltenen Abgabe mit 0,5 Schadeinheit pro Kleineinleiter, hat das Saarland die Kleineinleiter nunmehr mit 0,9 Schadeinheit veranlagt, wobei die Zahl der nicht an die öffentliche Kanalisation angeschlossenen Einwohner als Berechnungsgrundlage dient.

Im Ergebnis hält Schleswig-Holstein die Kleineinleiterabgabe für problematisch, Hessen — wegen des hohen Verwaltungsaufwandes — für verzichtbar und Niedersachsen aus Gründen des Gewässerschutzes für unverzichtbar. Das Land Berlin beabsichtigt, die Effizienz der Kleineinleiterabgabe durch Abwälzung auf den Verursacher zu erhöhen. Durch eine entsprechende Änderung des Berliner Abwasserabgabengesetzes soll geregelt werden, daß die Berliner Wasserbetriebe abgabepflichtig sind und die Abgabe auf die Kleineinleiter abzuwälzen haben.

4. Zur Abgabe für Indirekteinleiter

4.1 Geltendes Recht

Nach § 2 Abs. 2 AbwAG sind nur unmittelbare Einleitungen abgabepflichtig. Abgabeschuldner sind die Betreiber der Anlagen, aus denen das Abwasser unmittelbar in die Gewässer gelangt. Indirekteinleiter zahlen keine Abwasserabgabe. Daran ändert auch die Abwälzbarkeit der Abgabe nichts. Die als Abwasser-einleiter nach § 9 Abs. 1 AbwAG Abgabepflichtigen können die Abgabe auf die an die Kanalisation angeschlossenen Indirekteinleiter abwälzen. Das gilt vor allem für die abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, in erster Linie Gemeinden und Wasserverbände, die die Kosten für die Errichtung und den Betrieb ihrer Abwasseranlagen auf der Grundlage der Kommunalabgabengesetze der Länder und der hierauf beruhenden autonomen Satzungen auf alle Benutzer umlegen. Zu diesen Kosten gehört auch die Abwasserabgabe. In der Regel werden die Kosten der Abwasserentsorgung einschließlich Abwasserabgabe nach der Menge, nicht nach der Schädlichkeit des Abwassers umgelegt. In einigen Fällen werden allerdings für hochbelastetes Abwasser großer Indirekteinleiter Starkverschmutzerzuschläge erhoben. Das Land Berlin führt hierzu in den Berliner Wasserbetrieben einen Modellversuch durch. Nach Auswertung der Versuchsergebnisse wird über die flächendeckende Einführung des Starkverschmutzerzuschlags in den Berliner Wasserbetrieben entschieden.

Die Verrechnungsregelung des § 10 Abs. 3 AbwAG stellt ebenfalls ausdrücklich auf die Werte beim Einleiten in das Gewässer ab und gilt daher nur für Direkteinleiter. Für die Errichtung von Vorreinigungsanlagen durch Indirekteinleiter kann keine Verrechnung nach § 10 Abs. 3 AbwAG beansprucht werden. Sie führt lediglich zum Wegfall oder zur Ermäßigung von Starkverschmutzerzuschlägen, soweit die einschlägigen Satzungen dies vorsehen.

Im Ergebnis ist also festzustellen, daß nach dem geltenden Abgabesystem der gewässerschutzpolitisch sehr bedeutsame Indirekteinleiterbereich vom Wirkungskreis der Abwasserabgabe nicht erfaßt ist.

4.2 Zur Einführung einer Indirekteinleiterabgabe

Die Einbeziehung der Indirekteinleiter in das System der Abwasserabgabe ist immer wieder und auch im Zusammenhang mit der 2. und 3. Novelle zum AbwAG diskutiert worden. Entsprechend dem Beschluß des Bundestages vom 31. Mai 1990 (vgl. Nr. 1 Berichtsauftrag) soll erneut geprüft werden, ob eine Indirekteinleiterabgabe nicht gewässerschutzpolitisch sinnvoll wäre und wie sie ausgestaltet werden könnte.

Hierzu sind auch die Länder angehört worden. Dabei hat sich die Mehrzahl der Länder prinzipiell gegen die

Einbeziehung der Indirekteinleiter in das bestehende System der Abgabenerhebung ausgesprochen. Maßgebend für dieses Votum ist der damit verbundene Vollzugsaufwand. Befürchtet wird vor allem, daß der mit der Erhebung einer Indirekteinleiterabgabe verbundene Vollzugs- und Überwachungsaufwand mit dem vorhandenen Personal in den Behörden und den schon jetzt ausgelasteten Laborkapazitäten nicht zu bewältigen ist. Auch könnte die mit der Indirekteinleiterabgabe verbundene Verteuerung der Produktion für die Industrie nach Auffassung des Saarlandes zu Betriebsstillegungen führen. Die Länder plädieren daher anstelle der Indirekteinleiterabgabe für die Anwendung wasserrechtlicher Maßnahmen. Hierzu sollten entsprechende Anforderungen in die Rahmen-AbwasserVwV aufgenommen und über die Indirekteinleiterverordnungen umgesetzt werden. Eine verursachergerechte Umlegung der Abgabe in den Fällen, in denen wenige große Industriebetriebe für die in der Abwasserbehandlungsanlage ankommende Schadstofffracht dominierend sind, sollte über die autonomen Satzungen in Form von Starkverschmutzerzuschlägen zu den Abwassergebühren vorgenommen werden. Rheinland-Pfalz befürwortet die Erweiterung der Verrechnungsregelung für Investitionen von Indirekteinleitern, die zu einer spürbaren Minderung der Schadstofffracht in die Kanalisation und auch zu einer Schadstoffminderung bei der Einleitung in die Gewässer führen. Nordrhein-Westfalen hält eine Indirekteinleiterabgabe nur dann für zweckmäßig, wenn sich damit erhebliche Anreize für den wasserrechtlichen Vollzug in diesem Bereich erzielen lassen und wegen der Vielzahl der in Betracht kommenden Indirekteinleiterfälle die Regelung nicht so vollzugsaufwendig gestaltet wird. Das Land Berlin befürwortet die Einführung einer Indirekteinleiterabgabe sowohl im Hinblick auf die Durchsetzung des Verursacherprinzips als auch im Interesse der Schaffung einheitlicher Produktionsverhältnisse für Direkt- und Indirekteinleiter.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat zur Erfüllung des Berichtsauftrags des Deutschen Bundestages das Umweltbundesamt mit der Vergabe eines entsprechenden Forschungsvorhabens beauftragt. Der Forschungsnehmer, das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, hat zu dem Thema „Abwasserabgabe auf Indirekteinleiter — Bedeutung und mögliche Ausgestaltung“ ein Gutachten vorgelegt, dessen Ergebnisse hier wiedergegeben werden.

4.3 Modell des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes

Seit Einführung der Abwasserabgabe besteht eine abgaberechtliche Ungleichbehandlung von direkten und indirekten Einleitungen, die nach einhelliger

Einschätzung von Wissenschaft und Praxis zu einer unangemessenen und dem Gesetzeszweck widersprechenden Verzerrung zwischen Direkt- und Indirekteinleitern geführt hat. Zahlreiche Untersuchungen haben gezeigt, daß die verursachungsadäquate Vermittlung des Abgabeanreizes an die Indirekteinleiter nicht zufriedenstellend funktioniert. Die kommunale Gebührenpolitik entspricht kaum den gewässerpolitisch relevanten Verursachungskriterien. Die Gemeinden erheben ihre Entwässerungsgebühren nach Maßgabe pauschaler, insbesondere abwassermengenorientierter Bemessungsgrundlagen. Basis für den Starkverschmutzerzuschlag sind nur die direkt zurechenbaren Kosten.

Durch die 5. Novelle zum WHG gelten auch für die Einleitung gefährlicher Stoffe in öffentliche Abwasserbehandlungsanlagen Anforderungen nach dem Stand der Technik. Damit besteht über § 7a Abs. 3 WHG erstmals ein bundeseinheitlicher wasserrechtlicher Zugriff auf den Indirekteinleiterbereich. Eine Abgabenerhebung für Indirekteinleitungen ist insoweit möglich, wie der Bundesgesetzgeber unmittelbaren Zugriff auf Indirekteinleiter erhalten hat, d. h. die Erhebung einer Indirekteinleiterabgabe wäre auf das Einleiten gefährlicher Stoffe zu beschränken.

Eine Indirekteinleiterabgabe würde den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Zulässigkeitskriterien einer Sonderabgabe entsprechen. Hierzu muß sie insbesondere eine Lenkungszielsetzung verfolgen. Das Lenkungsziel könnte in einer verursachergerechteren Kostenanlastung im Indirekteinleiterbereich und in der Schaffung von Anreizen bestehen, durch echte Vermeidungsmaßnahmen langfristig eine weitergehende Entlastung von Schadstoffeinleitungen zu realisieren. Eine Indirekteinleiterabgabe kann vor allem bei gefährlichen Stoffen gewässergütepoltische Aufgaben erfüllen, indem sie zu einer Reduzierung solcher Stoffe beiträgt, die durch kommunale Kläranlagen nur unzureichend entfernt werden können und daher am Ort der Entstehung zurückgehalten werden müssen. Die Indirekteinleiterabgabe würde außerdem zum Abbau des sich abzeichnenden Vollzugsdefizits im indirekteinleiterspezifischen Ordnungsrecht beitragen und hätte insofern vollzugsunterstützende Funktionen.

Schadstoffe, die nicht gefährlich im Sinne des § 7a WHG sind, sollten nicht von der Indirekteinleiterabgabe erfaßt werden. Hierfür sollte auch weiterhin ausschließlich das kommunale Satzungs- und Gebührenrecht Anwendung finden. Die Indirekteinleiterabgabe sollte nur von gewerblichen und industriellen Einleitern erhoben werden. Hinsichtlich Abgabesatz und Bemessungsgrundlage können die Regelungen des AbwAG uneingeschränkte Anwendung finden, ebenso hinsichtlich der Schwellenwerte.

Da Indirekteinleiter durch die kommunalen Entwässerungsgebühren bereits mit der Abwasserabgabe belastet sind, muß zur Vermeidung einer Doppelbelastung ein entsprechendes Anrechnungsverfahren vorgesehen werden.

Der Aufwand zur Veranlagung von Indirekteinleitern erscheint im Vergleich zur Abgabenheranziehung von Direkteinleitern erheblich. Da die hierfür erforderlichen

Daten jedoch auch im Rahmen des Vollzuges der Indirekteinleiterverordnungen erhoben werden müssen, kann davon ausgegangen werden, daß durch die Indirekteinleiterabgabe keine zusätzlichen administrativen Anforderungen im Bereich der Datenbeschaffung zu erwarten sind.

Bei der Erhebung einer Indirekteinleiterabgabe entfällt für die Indirekteinleiter die Verdünnung der gewerblichen/industriellen Abwässer mit den häuslichen Abwässern im Kanalsystem. Dadurch können Indirekteinleiter mit Abgaben belastet werden, die aufgrund des Verdünnungseffektes im kommunalen Abwasser bisher von einer Abgabelast frei sind. Insofern ist nicht auszuschließen, daß die Indirekteinleiterabgabe ein Mehraufkommen erbringen wird. Dies deutet darauf hin, daß die Einführung einer Indirekteinleiterabgabe zu einer steigenden Belastung der industriellen und gewerblichen Herkunftsbereiche gefährlicher Stoffe führen wird. Das sind die Bereiche Metallverarbeitung (geschätzt mindestens 47 900 Indirekteinleiter), Zahnbehandlung (geschätzt mindestens 42 300 Indirekteinleiter) und Chemischreinigung (geschätzt mindestens 7 980 Indirekteinleiter). Zusammen stellen diese Bereiche etwa 57 % der geschätzten 240 000 Indirekteinleiter dar. Der Widerstand der Einleiter aus diesen Bereichen gegen eine solche Abgabe wird als hoch bewertet.

Das Gutachten gelangt zu folgender Schlußempfehlung: „Die Ausdehnung der Abwasserabgabe auch auf wohldefinierte Teilbereiche indirekt erfolgender Schadstoffeinleitungen kann empfohlen werden. Dabei sollte sich die Abgabenkonstruktion unter dem Aspekt einer ‚Ergänzungsabgabe‘ sowie aus vollzugs- und implementationspolitischen Gründen möglichst eng an das bestehende AbwAG anlehnen, dessen grundsätzliche Reformbedürftigkeit aus ökonomischer Sicht davon unberührt bleibt. Um funktional äquivalente Ergebnisse zu erzielen, sind freilich im Detail wichtige Abweichungen in der Ausgestaltung vorzunehmen. Der wichtigste Aspekt in diesem Zusammenhang ist durch die Beschränkung der Abgabepflicht auf Gefahrstoffeinleitungen gegeben. Die Abgabe hilft auf diese Weise einem lange bestehenden Mangel des AbwAG ab, stellt eine glaubwürdige Bekräftigung von vorsorgender Umweltpolitik und Verursacherverantwortung dar und läßt in einen an Bedeutung beständig zunehmenden Teilbereich der Gewässergütepoltik hohe vollzugseffektivierende Wirkungen erwarten.“

Nach Auffassung der Bundesregierung liefert das Gutachten eine gute Grundlage für konkrete politische Diskussionen darüber, ob eine Indirekteinleiterabgabe das geltende Abgabesystem sinnvoll ergänzen könnte und wie sie gegebenenfalls auszugestaltet wäre. Dabei dürfte bereits folgendes erkennbar sein:

- Die Voraussetzungen, unter denen eine Indirekteinleiterabgabe verfassungsrechtlich zulässig ist, bedürfen einer gründlichen Überprüfung.
- Schon um den Vollzug nicht zu sehr zu belasten, wäre eine etwaige Indirekteinleiterabgabe zunächst auf die Einleitung von gefährlichen Stoffen aus bestimmten Teilbereichen industrieller und gewerblicher Indirekteinleiter zu begrenzen.

5. Schlußfolgerungen und Ausblick

5.1 Allgemeines

Die Novellen zum AbwAG wirken sich, wie insbesondere die Stellungnahmen der Länder zeigen, positiv auf die Gewässergüte aus und haben den Vollzug spürbar verbessert. Die flankierende Wirkung der Abgabe zur Durchsetzung der ordnungsrechtlichen Regelungen wurde durch die Novellen weiter ausgebaut, das Interesse des Gewässerbenutzers, die Belastung seiner Abwassereinleitung so gering wie möglich zu halten, intensiviert. Die Einleiterüberwachung im Zusammenhang mit der Abgabenerhebung hat zu einer ständigen Verbesserung der Qualität des eingeleiteten Abwassers geführt. Vor allem die Verrechnungsmöglichkeit von Abgabe und Investition hat den Bau und die Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen gefördert. Die Abwasserabgabe hat sich insgesamt bewährt. Sie muß als ökonomisches Lenkungsinstrument des Gewässerschutzes erhalten bleiben.

5.2 Die 4. Novelle zum AbwAG

Die politischen Diskussionen über den Wirtschaftsstandort Deutschland und die steigenden Kosten der Abwasserentsorgung haben unerwartet rasch die Verabschiedung der 4. Novelle zum AbwAG eingeleitet. Initiiert wurde sie durch einen von Bayern im Bundesrat eingebrachten Gesetzesantrag, der zum Abbau kostenmäßiger Belastungen im kommunalen Bereich eine Erweiterung der bestehenden Verrechnungsmöglichkeit für Abwasserbehandlungsanlagen um Kanalbaumaßnahmen vorsah. Die bayerische Initiative führte zu einem Gesetzentwurf des Bundesrates, zu dem von der Bundesregierung ein eigenes, weitergehendes Konzept entwickelt wurde (BT-Drucksache 12/4272), das inzwischen weitgehend in die 4. Novelle eingegangen und vom Bundestag beschlossen worden ist. Von der Bundesregierung wurden dabei einige aus dem Vollzug der 2. und 3. Novelle resultierende Erfahrungen, wie sie in Kapitel 3 dieses Berichtes dargestellt sind, aufgegriffen und darüber hinaus einige Regelungen den veränderten politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen, wie sie sich aus der Einheit Deutschlands und den Diskussionen um den Wirtschaftsstandort Deutschland ergeben haben, angepaßt. Nach kontroversen Diskussionen hat der Gesetzgeber mit Wirkung vom 1. Januar 1994 (Änderung des § 4 Abs. 5: 1. Januar 1995) folgende Neuregelungen verabschiedet:

- Mit der Änderung des § 4 Abs. 5 AbwAG werden im Rahmen des Bescheidsystems und der Veranlagung nach dem Überwachungswert insofern Elemente einer Meßlösung eingeführt, als im Rahmen

der Einleitererklärung vom Einleiter gemessene Werte zugrunde gelegt werden.

- In § 9 Abs. 4 AbwAG wird der z. Z. geltende Abgabesatz von 60 DM nicht mehr bis auf 90 DM, sondern ab 1. Januar 1997 auf 70 DM angehoben.
- In § 9 Abs. 5 AbwAG wird die bestehende komplizierte Regelung über die stufenweise Anhebung des Abgabesatzes für den Restschmutz aufgehoben. Der Abgabesatz ermäßigt sich bei Einhaltung der Mindestanforderungen nach § 7a WHG zunächst um 75 vom Hundert und vom Veranlagungsjahr 1999 an um die Hälfte. Die Gleichbehandlung von allgemein anerkannten Regeln der Technik und Stand der Technik bei der Ermäßigung des Abgabesatzes wird beibehalten.
- In § 10 Abs. 3 AbwAG wird die für die Verrechnung erforderliche Mindestrate für die Emissionsminderung von 20 % nicht mehr auf die Gesamteinleitung, sondern auf den zu behandelnden Abwasserteilstrom bezogen. Außerdem muß auch bei der Gesamteinleitung eine Verminderung der Schädlichkeit eintreten. Die Schädlichkeit wird nur noch auf die Fracht und nicht auch auf die Konzentration bezogen.
- Es wird ein neuer § 10 Abs. 4 AbwAG angefügt, der die vom Bundesrat aufgrund der bayerischen Initiative vorgeschlagene Verrechnung von Kanalbaumaßnahmen regelt, allerdings mit der Maßgabe, daß verrechnungsfähig nur Sammelkanalisationen sind, durch die sanierungsbedürftige Einleitungen an eine ordnungsgemäße Abwasserbehandlungsanlage angeschlossen werden und dadurch insgesamt geringere Schadstofffrachten in die Gewässer gelangen.
- Es wird ein neuer § 10 Abs. 5 AbwAG angefügt, der eine interne Verrechnung von Abgaben nur im Beitrittsgebiet ermöglicht. Verrechnet werden dürfen danach bei mehreren Einleitungen desselben Abgabepflichtigen auch Abwasserabgaben, die für eine andere als die zur Sanierung anstehende Einleitung geschuldet werden. Diese Kompensationsregelung ist bis zum Jahre 2005 befristet.

5.3 Weitere Novellierungsperspektiven

Im Ergebnis umfangreicher Diskussionen, die vor allem von der Industrie ausgegangen sind, hat der Deutsche Bundestag bei der Beschlußfassung über die 4. Novelle zum AbwAG am 2. Dezember 1993 auf Empfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eine Entschließung angenommen, wonach er die Erhebung der Abwas-

serabgabe nach gemessenen, die tatsächliche Gewässerbelastung am besten wiedergebenden Werten für das verursachergerechteste und umweltpolitisch sinnvollste Abgabesystem hält. Er hat daher die Bundesregierung gebeten, die mit der Einführung einer Meßlösung verbundenen fachlichen, rechtlichen, umweltpolitischen und verwaltungspraktischen Fragen mit den Ländern und den betroffenen Fachkreisen zu klären und im Laufe der 13. Legislaturperiode einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Veranlagung nach der tatsächlich eingeleiteten statt der behördlich zugelassenen Schadstofffracht ermöglicht.

Die Bundesregierung begrüßt diesen Novellierungsauftrag. Er bietet Gelegenheit, Funktion und Konzeption der Abwasserabgabe grundlegend zu überdenken und den Erfordernissen einer „Wasserwirtschaft 2000“ anzupassen. Die Realisierung einer Meßlösung führt zwangsläufig zu wesentlichen Umstrukturierungen des Abgabesystems und kann Anlaß geben,

umweltökonomische Modellvorstellungen über Lenkungsabgaben stärker als bisher im System der Abwasserabgabe zu verankern.

Eine der zentralen Fragen wird dabei sein, inwieweit die Abwasserabgabe von ihrer derzeitigen fast ausschließlichen Flankierungsfunktion gelöst werden und eigenständige ökonomische Anreizfunktionen übernehmen kann, zugunsten dann flexiblerer ordnungsrechtlicher Vorgaben. Darüber hinaus wird es das Ziel sein, einen weiteren Anstieg der Steuer- und Abgabenbelastung von Bürgern und Betrieben, eine weitere Komplizierung des Steuer- und Abgabenrechts sowie zusätzlichen bürokratischen Aufwand zu vermeiden.

Die Novellierung des Abwasserabgabengesetzes in der nächsten Legislaturperiode bedarf einer gründlichen Vorbereitung. Die Bundesregierung wird dabei auch die aus diesem Bericht resultierenden Konsequenzen prüfen und den gesetzgebenden Körperschaften zeitgerecht ihre Vorschläge zuleiten.

