

Reform der Abwasserabgabe

Zur richtigen Höhe von Umweltlenkungsabgaben

Lenkungsabgaben setzen die Preise für die Nutzung von Umweltgütern fest. Doch wann sind diese Preise richtig gesetzt? Am Beispiel der Abwasserabgabe wird aufgezeigt, wie sich die Höhe der Abgabesätze von Lenkungsabgaben rechtfertigen lassen und was dies für die Reform des Abwasserabgabengesetzes bedeutet.

Von Erik Gawel und Harry Schindler

Umweltlenkungsabgaben stellen für ein ökonomisch knappes Umweltgut, das gerade kein Mangelgut sein muss, einen staatlich administrierten Preis bereit. Ein Beispiel sind die ökonomisch knappen Aufnahmekapazitäten von Gewässern für schädliche Abwassereinleitungen. Da es einen Markt für derartige Ökosystemleistungen nicht gibt, übernehmen stattdessen Abgaben die wichtigen ökonomischen Preisfunktionen. Sie signalisieren den Gewässernutzern die Knappheit der Inanspruchnahme von Gewässern als Senken und halten zu einer effizienten Güterallokation an, wodurch zugleich die Umwelt entlastet wird. Für die Einleitung schädlicher Abwässer übernimmt dies in Deutschland die seit 1981 erhobene Abwasserabgabe. Doch welcher Abgabesatz ist dabei der richtige, um die genannte Preisfunktion zu übernehmen?

Bei einer lenkenden Umweltabgabe ist die Höhe des Abgabesatzes eine zentrale Variable der Abgabenkonstruktion. Vom Abgabesatz der Abwasserabgabe geht zunächst ein Anreiz zur Verminderung der Schädlichkeit von Abwässern aus. Denn rationale Einleiter werden so lange Reinigungs- oder Vermeidungsanstrengungen treffen, bis die damit verbundenen zusätzlichen Kosten pro Schadeinheit, also die Grenzvermeidungskosten, stärker zu Buche schlagen als der zu zahlende Abgabesatz. Damit entscheidet der Satz über das Ausmaß an zu erwartender Schädlichkeitsreduktion – und zwar sowohl zu einem bestimmten Zeitpunkt als auch in dynamischer Perspektive. Gleichzeitig ist der Abgabesatz aber, zusammen mit der Mengenentscheidung des Abgabepflichtigen und anderen Einflussgrößen auf die Zahllast, eine wichtige Determinante der von der Abgabe ausgehenden Belastungswirkungen. Spiegelbildlich dazu bestimmt der Satz schließlich auch über das Aufkommen aus der Abgabe für die öffentliche Hand.

Bei der Abwasserabgabe werden seit 1997 als Regelsatz 35,79 Euro pro im Abwasserabgabengesetz (AbwAG) definierter Schadeinheit (SE) fällig. Dieser Satz ist letztlich ein politi-

scher Preis. Er nimmt seinen Ausgang in Gesetzesentwürfen der Bundesregierung in den frühen 1970er Jahren, einer Untersuchung des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) im Jahre 1974 und daran anknüpfenden Erwägungen im Gesetzgebungsprozess von 1976. Im Zuge diverser Novellierungen des AbwAG hat er danach Anpassungen in verschiedene Richtungen erfahren (Zöllner 2014, Rdnr. 1–4e). Heute stellt sich die Frage, ob durch einen seit 1994 gesetzlich unveränderten Regelsatz von 35,79 Euro noch ein angemessenes und konzeptkonformes Abgabensignal gesetzt werden kann und in welcher Weise eventuelle Anpassungen dieses Satzes von der künftigen Gesamtkonstruktion der Abgabe abhängen.

Lenkungs-konzeptionen einer Umweltabgabe

Zur Beantwortung der Frage nach der zweckmäßigen Höhe des Abgabesatzes ist zunächst der Blick auf die jeweilige Zielsetzung der Abgabe unerlässlich. Nur in Bezug auf dieses Ziel kann eine sinnvolle Beurteilung erfolgen. Aus umweltökonomischer Perspektive lassen sich jedoch verschiedene Lenkungs-konzeptionen einer Umweltabgabe unterscheiden (Gawel et al. 2011; Gawel et al. 2014):

Internalisierungsabgaben zielen auf die verursachergerechte Anlastung externen Ressourcenverzehr und damit einen gesamtwirtschaftlich effizienten Ressourceneinsatz im Sinne einer Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt, also einer Optimalität. Dieses Ziel kann durch die exakte Anlastung der durch die jeweilige Abwassereinleitung bewirkten sozialen Zusatzkosten umgesetzt werden. Da die hierfür notwendigen Informationen über die Höhe der externen Effekte jedoch nicht verfügbar sind, ist dieser Ansatz in der Praxis zur Herleitung einer konkreten Abgabesatzhöhe nicht geeignet.

Als Alternative zu einem anzustrebenden ökonomisch optimalen Zielzustand kommt die Realisierung einer politisch vorgegebenen Zielmarke in Betracht. Aufgabe von Umweltabgaben wäre dann die Realisierung eines vorgegebenen politischen Ziels zu geringstmöglichen Kosten – und damit vor allem auch zu geringeren Kosten als durch Instrumente des Ordnungsrechts (Effizienz ohne Optimalität; Baumol/Oates 1971). Dies ist Auftrag einer sogenannten *Standard-Preis-Abgabe*, bei welcher ein konkretes Punktziel politisch definiert wird, welches es effizient zu erreichen gilt. Die zu wählende Höhe des Abgabesatzes orientiert sich in diesem Fall an den Grenzvermeidungskosten auf dem Niveau des politisch vorgegebenen Ziels. Obwohl auch dieses Kostenniveau praktisch nur

schwer zu bestimmen ist, kann hier zumindest durch einen Versuch-und-Irrtums-Prozess das gewünschte Ziel in der Praxis durch Variation des Abgabesatzes angenähert werden.

Ein dritter Abgabentyp mit politischer Zielsetzung und noch geringeren Informationsanforderungen ist die sogenannte *Demeritorisierungsabgabe* (Gawel et al. 2011). Dieser liegt kein konkretes, quantifizierbares Punktziel zugrunde. Sie wird etwa in Fällen angewandt, in denen ein solches nicht sinnvoll definiert werden kann. Vielmehr wird lediglich eine Zielkategorie bestimmt und eine Richtungsvorgabe gemacht. Im Falle der Abwasserabgabe sind dies der chemische Gewässerzustand sowie die Aufgabe, diesen nicht zu verschlechtern und unter Vorsorgegesichtspunkten fortlaufend zu verbessern. Die Ableitung eines dazu passenden Abgabesatzes muss nach politischen Gesichtspunkten erfolgen. Er ist so festzusetzen, dass die dadurch bewirkten Strukturwandelprozesse zugunsten der Gewässergüte nach politischem Dafürhalten ausreichend erscheinen. Man wird jedoch fordern müssen, dass der Abgabesatz zumindest Fortschritte im Hinblick auf die der Abgabe zugeteilte Richtungsangabe zu erzielen vermag, mithin also spürbare Wirkung entfalten kann. In Bezug auf die jeweils erreichten Zielbeiträge wird auch hier grundsätzlich ökonomische Effizienz bewirkt. Dies trifft sowohl hinsichtlich der individuellen als auch der kollektiven Reinigungs- und Vermeidungsleistungen zu.

Die Abwasserabgabe als Demeritorisierungsabgabe

Allgemein ist also die Abgabesatzhöhe aus der konzeptionellen Zwecksetzung, dem Abgabentyp und der jeweiligen politischen Zielbeigabe der Abwasserabgabe herzuleiten. Ausweislich der Gesetzesbegründung von 1976 war der Abgabe von Anfang an ein insgesamt breiter Zielfokus zugeordnet, der am ehesten einer Demeritorisierungsabgabe entspricht, die einen vorsorgenden, langfristig angelegten Strukturwandel zum Schutz der Gewässer initiieren sollte. Danach sollte ihre Aufgabe vor allem darin bestehen, unabhängig von ordnungsrechtlichen Pflichten zur Abwasserbehandlung wirtschaftliche Anreize dafür zu setzen,

- „in erheblich stärkerem Maße als bisher Kläranlagen zu bauen,
- den Stand der Abwasserbehandlungstechnik zu verbessern,
- abwasserarme oder abwasserlose Produktionsverfahren verstärkt einzuführen,
- abwasserintensiv hergestellte Güter sparsam zu verwenden“ (BT-Drs. 7/2272, S. 2; dazu auch Hansmeyer 1976).

Diese gesetzgeberische Perspektive verdeutlicht einerseits eine klare Wirkungszweckorientierung durch Setzen wirtschaftlicher Anreize zur Verhaltenssteuerung, andererseits die Konzeption als Demeritorisierungsabgabe durch einen Verzicht auf die Quantifizierung von externen Lasten oder konkreten Zielerreichungswerten sowie den breiten Wirkungsfokus. Als Instrument der Vorsorge erfüllt die Abwasserabgabe da-

bei einen gerichteten, aber punktzelfreien Auftrag zu einem permanenten, effizienzorientierten und gewässerverträglichen Strukturwandel in Bezug auf Abwassereinleitungen und alle damit verbundenen ökonomischen Prozesse in Produktion und Konsum.

Als Internalisierungs- oder Standard-Preis-Abgabe gar nicht konstruierbar

Diese Konzeption als Demeritorisierungsabgabe hat zur Folge, dass ein zielführender Abgabesatz nicht aus den gegenwärtigen Kostenstrukturen der Abwasserbehandlung oder gar aus den Umweltfolgekosten der Abwassereinleitung zu berechnen ist, wie dies verschiedentlich nahegelegt oder gefordert wird (Palm et al. 2013; Desens 2008, S. 205 ff.). Vielmehr ist der Abgabesatz nach Maßgabe des politisch zu konkretisierenden Zielbeitrages der Abgabe zu einem vorsorgenden Gewässerschutz festzulegen. Der Abgabesatz ist damit auch konzeptionell ein politischer Preis.

Dabei ist es wichtig zu verstehen, dass eine Abwasserabgabe als Internalisierungs- oder Standard-Preis-Abgabe in der Praxis gar nicht konstruierbar wäre. Für eine Abgabe, die sich an Internalisierung ausrichtet, ist dies leicht nachvollziehbar. Dazu müssten nämlich die vielfältigen Umweltschäden, die sich als Folge von Abwassereinleitungen ergeben, erfasst, bewertet und individuell verursachergerecht zugeordnet werden. Dies ist praktisch nicht lösbar und schon gar nicht mit dem Anspruch einer sogenannten Pigou-Abgabe vereinbar, den Grenzscha-den im Optimum als Abgabesatz heranzuziehen, der sich natürlich wöchentlich, je nach veränderter Knappheit, ändern würde. Hierfür fehlen dem Gesetzgeber sämtliche Informationen. Ersatzkonstruktionen, die sich hilfsweise auf staatliche Maßnahmekosten als Substitut für Umweltschäden stützen wollen und diesen Betrag notgedrungen eher freihändig unter den Verursachern aufteilen müssten, entfernen sich in einem Maße von der Internalisierungsidee, dass hiervon gar nicht mehr gesprochen werden könnte (Gawel 2015). Faktisch wäre dies eine Finanzierungsabgabe zur Deckung bestimmter staatlicher Lasten, aber keine Abgabe mehr, die Verursachern die Wertkonsequenzen ihres Handelns monetär verdeutlicht, um diese effiziente Entscheidungen treffen zu lassen.

Aber auch eine Konstruktion als Standard-Preis-Abgabe wird in der Praxis notwendig scheitern. In der Theorie bräuchte man dazu eine Grenzvermeidungskostenfunktion für den gesamten Abwassersektor und einen Zielwert, den die Abgabe mit einem einzigen, einheitlichen Abgabesatz ansteuern soll. Da es einen solchen Zielwert für die Abwasserabgabe nicht gibt, müsste dieser zusätzlich fingiert und laufend an veränderte Bedingungen angepasst werden. Dieser Zielwert muss zweierlei spezifizieren: eine Zieldimension (Was soll lenkend gesteuert werden?) und ein Niveau (Wie hoch?). Die Abwasserabgabe arbeitet formal mit der Bemessungsgrundlage aggregierter Schadeinheiten: Soll dies der Zielwert sein? Welche andere Zielkategorie soll stattdessen zugrunde gelegt werden?

Selbst wenn das geklärt ist, benötigen wir noch eine sektorale Grenzvermeidungskostenfunktion. Diese aufzustellen, ist alles andere als ein triviales Unterfangen. Denn die Möglichkeiten zur Verminderung der zuvor definierten Zieldimension sind äußerst vielfältig. Sie beziehen sich auf die verschiedenen Schadparameter gemäß Parameterkatalog aus § 3 Abs. 1 AbwAG und reichen vom chemischen Sauerstoffbedarf (CSB) über Schwermetalle bis Fischeigiftigkeit. Sie beziehen sich ferner auf verschiedenste Branchen und ihre jeweiligen Produktionsprozesse, auf diverse Reinigungstechnologien oder andere, prozessintegrierte oder schlicht produktionsmengenbezogene Vermeidungsalternativen. Neben Abwasserreinigung kommen nämlich auch alle Formen der Abwassermeidung in Betracht. Deshalb ist es nicht damit getan, eine Grenzkostenfunktion der CSB-Elimination für Kläranlagen der Größenklasse X aufzustellen. Faktisch führen die unvermeidlichen Annahmen und Hilfskonstruktionen zur Fiktion einer sektoralen Grenzvermeidungskostenfunktion in Bezug auf die ebenfalls zu definierende Zieldimension zu einem Ergebnis, das deutlich näher an politischen Setzungen liegt als an einer Berechnung. Die Ermittlung des Abgabesatzes lässt sich nicht auf eine eindeutige Rechenaufgabe verkürzen, die bisher gleichsam mutwillig gescheut würde; eine solche Ermittlung ist praktisch nicht umsetzbar.

Vor diesem Hintergrund sind Erwägungen, die zur besseren Fundierung des Abgabesatzes im AbwAG dahin gehen, die „durchschnittlichen Eliminationskosten je Schadparameter zu ermitteln und diese dann in Relation zu den bewerteten Schadeinheiten zu setzen“ oder aber die „Kosten für geeignete Ausgleichsmaßnahmen“ abzuschätzen (Palm et al. 2012, S. 1056), nicht gangbar (Eliminationskostenschätzung) beziehungsweise nicht sinnvoll (Ausgleichsmaßnahmen).

Wegen des hohen Fiktionsgehaltes würden solche Berechnungen auch nicht zur Objektivierung der Problemlösung beitragen, sondern methodisch angreifbar bleiben und politischen Streit über die richtige Satzhöhe nicht umgehen können. Allein zur exemplarischen Sondierung der Größenordnung eines geeigneten Abgabesatzes, wie im Falle des Sondergutachtens des SRU 1974 geschehen, können Berechnungen unter den unvermeidlichen, stark vereinfachenden Annahmen hilfreich sein. An der hierauf fußenden Festlegung von politischen Preisen führt aber aus den genannten Gründen insgesamt kaum ein Weg vorbei.

Zur Kritik an politischen Abgabepreisen

Politische Abgabepreise, die noch dazu die öffentlichen Haushalte mit Finanzmitteln ausstatten, werden jedoch vielfach mit Argwohn betrachtet. Die gegen eine politisch-dezisionistische Bestimmung von Abgabesätzen geäußerte wissenschaftliche Kritik greift freilich nicht durch. So wird etwa mit Blick auf den Kostendeckungsgrundsatz aus Artikel 9 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) die Besorgnis geäußert, rein politisch definierte Umwelt- und Ressourcenkosten fielen hinter

den Anspruch von Artikel 9 zurück und würden die Gefahr einer „ineffizienten Ressourcenallokation“ bergen (Desens 2008, S. 205, 208).

Sowohl unions- wie auch verfassungsrechtlich sind dem Gesetzgeber aber zunächst weite Spielräume zur Abschöpfung von Sondervorteilen beziehungsweise zur Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten eröffnet (Gawel et al. 2014; Gawel/Köck 2014). Auch konzeptionell findet eine zwingende Fokussierung auf berechnete Abgabesätze in der Umweltökonomik gar keine Stütze, wie zuvor der Überblick über die Lenkungsstypen von Abgaben gezeigt hat. Wenn weder eine Monetarisierung und individuelle Zurechnung von externen Kosten noch eine Ausrichtung an Grenzvermeidungskosten im Rahmen eines sogenannten Standard-Preis-Ansatzes für die Abwasserabgabe konkret praktisch durchführbar erscheinen, so fällt ein pragmatischer Ansatz politischer Preise im Ergebnis auch nicht hinter vielfach und notwendigerweise auf Fiktionen gestützte Berechnungen zurück, die noch dazu Zeit und Geldmittel zehren. Da es sich in allen Fällen notwendig um Schätzungen handelt, sind auch Effizienzeinbußen letztlich nicht zu beziffern.

Wenn man Internalisierung als Maßstab betrachtet, so kann eine politische Preissetzung als ineffizienter als eine Pigou-Steuer angesehen werden. Pigou-Abgaben stellen aber nicht nur eine in der Praxis irrelevante Alternative dar, böten also den unzulässigen Vergleich von Lehrbuch und Praxis, sondern der Gesetzgeber hat sich überdies entschieden, der Abwasserabgabe ein Zielkonzept analog einer Pigou-Steuer gerade nicht zu unterlegen. Damit unterliegen beide Konzepte gänzlich anderen Effizienzmaßstäben.

Die Kritik verkennt schließlich auch die politische Gegendruckanfälligkeit scheinbarer Berechnungen. Stützt sich ein Gesetzgeber statt auf seine politische Bewertung auf eines von zahlreichen wissenschaftlich denkbaren Berechnungsergebnissen, die letztlich auch nur mögliche Schätzungen abgeben können, so dürfte die politische Legitimation umweltpolitischen Handelns weitaus brüchiger sein. Denn dann ist es für Interessengruppen ein Leichtes, Gegenberechnungen vorzulegen und die Argumentation zu erschüttern. So sind gegenwärtig auf dem Studien-Markt für die Umwelt- und Ressourcenkosten des Klimawandels Werte zwischen null und 120 Euro pro Tonne CO₂-Äquivalent zu haben (Tol 2012). Es ist offensichtlich, dass ein solcher Quantifizierungsansatz mit zu hohem Detailanspruch umweltpolitisches Handeln eher schwächt und nicht etwa stützt.

Vor diesem Hintergrund könnte durch Berechnungen, seien sie auf Umwelt- und Ressourcenkosten oder aber auf Grenzvermeidungskosten bezogen, weder je eine bessere Legitimation der Abgabepreise gelingen, noch wäre für den Gewässerschutz etwas gewonnen, wollte man sich auf praktisch undurchführbare und methodisch angreifbare Kalkulationen verlassen (Gawel 2014). Der Staat steht hier weiterhin klar in der politischen Gestaltungsverantwortung für administrierte Abwasserpreise.

Reformbedarf beim Abgabesatz

Dieser Befund bedeutet aber mitnichten, dass ein politischer Abgabepreis gleichsam ein Willkürpreis wäre. Vor dem hier skizzierten konzeptionellen Hintergrund bestehen nämlich erhebliche Zweifel, ob der gegenwärtige Regel-Abgabesatz im AbwAG den zuvor formulierten Anforderungen gerecht werden kann. Gründe hierfür sind insbesondere

- der seit jeher aus politischen Gründen zu gering bemessene Regel-Abgabesatz,
- die Aushöhlung der Lenkungswirkung infolge eines seit Inkrafttreten des Gesetzes ausgebliebenen (expliziten) Inflationsausgleichs,
- zunehmende Knappheiten durch steigende Gewässernutzungsansprüche,
- der zwischenzeitlich fortgeschrittene Stand der Technik,
- Interaktionen mit anderen Zahllast-Elementen der Abgabe, etwa die zunehmend weite Auslegung der Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 Abs. 4 AbwAG.

Höhe des Regelsatzes

Bereits das Sondergutachten des SRU von 1974 ermittelte einen in Bezug auf absetzbare Stoffe und CSB notwendigen effektiven Abgabeanreiz in Höhe von damals 80 DM/SE. Mit einem Abgabesatz in dieser Größenordnung sei die Abwasserabgabe auch noch im Anschluss an die erste Investitionsphase bis 1980 zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe im Restverschmutzungsbereich in der Lage (SRU 1974). Bei Verabschiedung des AbwAG 1976 wich der Gesetzgeber von dieser Einschätzung jedoch unter anderem mit der Begründung ab, dem AbwAG seien weitere umweltschutzpolitische Instrumente beigeordnet, weshalb der geringere Abgabesatz von 40 DM/SE erst ab 1981 ausreichend sei (BT-Drs. 7/2272). Auch der nie im Sinne des SRU realisierte Aufstockungseffekt einer kosteneffizienten Mittelverwendung wurde für eine Senkung des Abgabesatzes in Anspruch genommen. Folgerichtig ist im Schrifttum vielfach deshalb darauf hingewiesen worden, dass der gesetzlich verwirklichte Abgabesatz nur halb so hoch, wie wissenschaftlich empfohlen, ausfiel und zudem überhaupt erst im Jahr 1981 wirksam wurde. Im SRU-Gutachten hieß es zudem, dass der nominelle Abgabesatz bei Einschluss einer Ermäßigungsoption, wie sie mit § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG realisiert wurde, noch weitaus höher ausfallen müsse (SRU 1974). Legt man die Schätzungen des SRU hinsichtlich der Kostenvorteile von Abgaben- gegenüber Auflagenlösungen zugrunde, bewegten sich die infolge des weitaus geringeren realisierten Wertes zur Schonung der Unternehmen in Kauf genommenen volkswirtschaftlichen Effizienzverluste dabei in Milliardenhöhe (SRU 1974) und bedeuteten eine entsprechende Mehrbelastung sowohl für die Wasserwirtschaft als auch für die Allgemeinheit. Konsequenterweise wurden immer wieder Forderungen nach einer starken Steigerung des Abgabesatzes erhoben, bisher aber nicht realisiert (Maas 1987; BT-Drs. 11/7231; BR-Drs. 390/90; Gawel et al. 2014).

Betrachtet man die neuere Abgabehistorie, so wird ebenfalls deutlich, dass sich der gegenwärtige und seit 1997 geltende Regel-Abgabesatz weit unterhalb der gewässergütepoltischen Möglichkeiten bewegt. Die ursprünglich für 1995 vorgesehene Erhöhung auf 70 DM/SE (BT-Drs. 11/7231) wurde zum einen auf 1997 verschoben (§ 9 Abs. 4 Satz 2 AbwAG). Die zwischenzeitlich in Aussicht genommenen weiteren Erhöhungen auf 90 DM/SE (Dritte Novelle v. 2. 11. 1990, BGBl. I) und sogar auf 140 DM/SE für 1999 nach Vorstellung des Bundesrates im zugehörigen Gesetzgebungsverfahren (BT-Drs. 11/7505) wurden zum anderen entweder im Gesetzgebungsverfahren nicht realisiert (140 DM/SE) oder aber wieder aus dem Gesetz entfernt (90 DM/SE) (zum Ganzen Zöllner 2014). Auch dies unterstreicht, dass der nunmehr seit fast 20 Jahren unveränderte Abgabesatz lediglich eine verteilungspolitische Kompromisslinie verkörpert und signifikant unterhalb der ihm zugeordneten Anreiz- und Lenkungsmöglichkeiten verharrt.

Inflationseffekte

Infolge der laufenden Inflation nehmen die reale ökonomische Bedeutung eines nominellen Abgabesatzes und die damit verbundene Anreizwirkung für die Einleiter stetig ab. Der seit 1997 geltende nominelle Abgabesatz von 35,79 Euro/SE hätte 2014 etwa bei 47,50 Euro/SE liegen müssen, um einen allein dem damaligen Kaufkraftniveau vergleichbaren Anreiz zu entfalten (siehe Abbildung 1). Legt man hingegen als Referenzwert das Jahr des Wirksamwerdens der Abgabepflicht, das heißt 1981, zugrunde, so wäre der Satz für 2014 auf 68,36 Euro anzuheben gewesen, um die tatsächliche Inflationsentwicklung, gemessen am Verbraucherpreisindex Deutschland, vollständig zu kompensieren (siehe Abbildung 2) (Gawel et al. 2014). Dabei wird unterstellt, dass die zwischenzeitlichen Satzerhöhungen im AbwAG ausschließlich zur Verbesserung der Anreizwirkung und nicht zum Kaufkraftverlust dienen.

Es ist für sogenannte Mengenabgaben, die nicht auf ökonomische Wertgrößen, sondern auf physikalische Bemessungsgrundlagen, hier Schadeinheiten, erhoben werden, zur Erhaltung ihrer realen Anreizwirkung in einer inflationären Wirtschaft unerlässlich, die nominellen Abgabesätze in regelmäßigen Abständen anzuheben. Dies ist nötig, nur um die reale historische Anreizwirkung im Zeitablauf aufrechterhalten zu können. Dies bedeutet ökonomisch gerade keine Verschärfung der Anreizwirkung oder der Belastung, sondern lediglich die reale Sicherung einer zu früheren Zeiten einmal für mindestens angemessen erachteten Anreizwirkung. Ansonsten drohen eine schleichende Auszehrung der Abgabe und eine permanente Absenkung der Anreizwirkung sowie eine ständige nicht gerechtfertigte Belastungsminderung. Diese Auszehrungswirkung wird anhand von Abbildung 3 deutlich. Hier ist neben der gesetzlichen Entwicklung des nominellen Abgabesatzes auch der jeweilige reale Abgabesatz, also gemessen in Preisen von 1981, dargestellt. Gemessen an den Kaufkraftverhältnissen von 1981 hat der Abgabesatz zwischenzeitlich einen

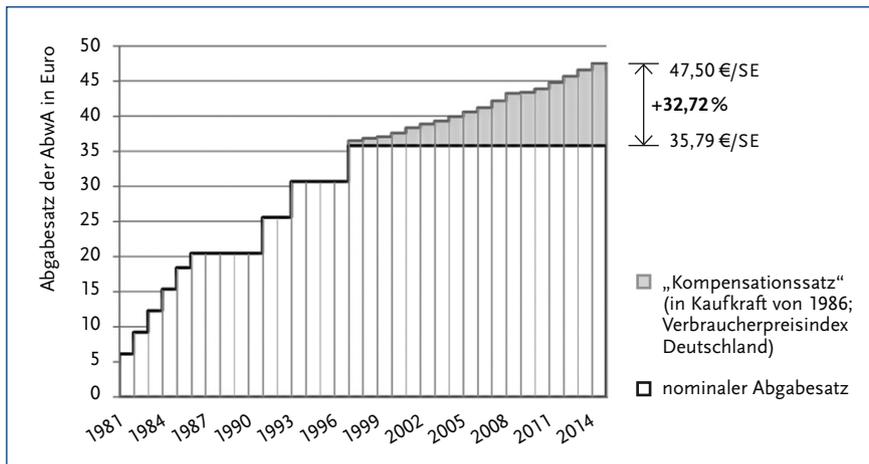


Abbildung 1: Entwicklung des nominalen Abgabesatzes im Vergleich zu einem die Inflation berücksichtigenden Kompensationssatz seit 1997

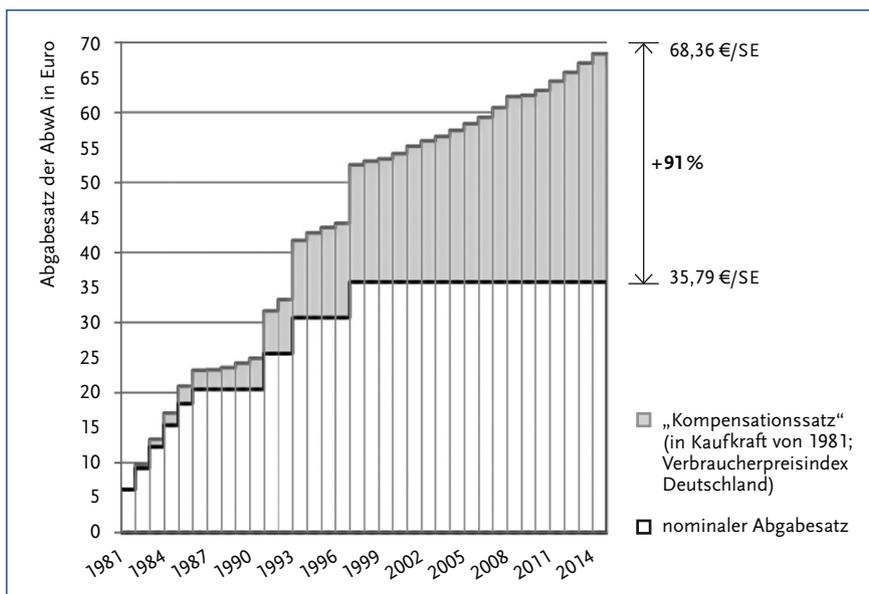


Abbildung 2: Entwicklung des nominalen Abgabesatzes im Vergleich zu einem die Inflation berücksichtigenden Kompensationssatz seit 1981

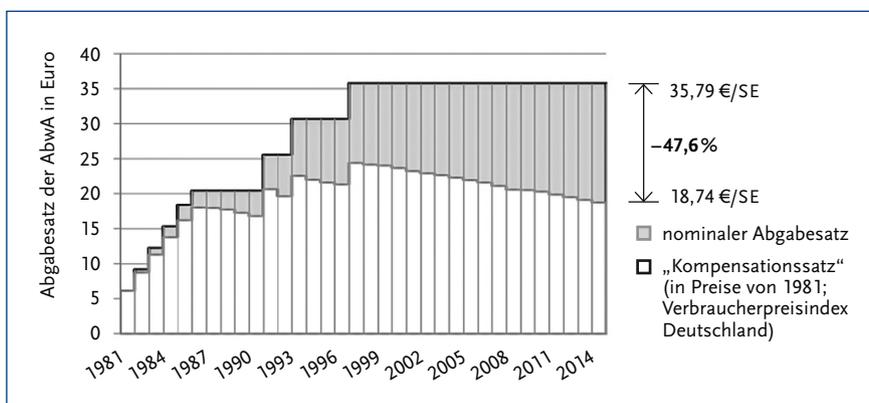


Abbildung 3: Entwicklung des nominalen und realen Abgabesatzes seit 1981

realen Verzehr von 47,6% erlitten und entspräche 2014 nur noch einem preisbereinigten Abgabesatz von 18,74 Euro. Dies bedeutet nicht nur fast eine Halbierung des Kaufkraftwertes des Abgabesatzes über rund 30 Jahre, sondern insbesondere auch, dass die reale Belastungs- und Anreizwirkung Jahr für Jahr gesenkt wird. Der reale Abgabesatz wird mithin ökonomisch betrachtet automatisch jedes Jahr um die Inflationsrate abgesenkt. Diese automatische Entwicklung muss korrigiert werden, um die Abgabe nicht real vollkommen auszuzehren.

Eine nominelle Anhebung des Abgabesatzes bedeutet im Umkehrschluss noch keineswegs, dass auch die reale Belastung erhöht wird, sondern zunächst nur, dass der zwischenzeitlich eingetretene Kaufkraftschwund ausgeglichen wird. Wie Abbildung 3 verdeutlicht, bedeutete selbst eine Verdoppelung des Abgabesatzes im Jahre 2014 lediglich, dass im Wesentlichen die einstige reale Anreizwirkung des Jahres 1981 wiederhergestellt würde – wenn man einmal unterstellt, dass die zwischenzeitlich vorgenommenen nominellen Satzsteigerungen die Wertung des Gesetzgebers verkörpern, verschärfte Anreizwirkungen hervorzubringen und nicht bloß Kaufkraftsicherung zu betreiben.

Knappheit der Ökosystemleistung Abwassersenke

Der Abgabesatz ist ein politisch gesetzter Wertausdruck für die Knappheit von Gewässern als Schadstoffsenke. Diese Knappheit hängt aber nicht nur von der Menge und Schädlichkeit eingeleiteten Abwassers ab, sondern auch von der gesellschaftlichen Bewertung dieser Einleitungen, insbesondere der im Zeitablauf veränderlichen Wertschätzung für konkurrierende Gewässeransprüche. Insbesondere die WRRL mit ihren sich auch auf den ökologischen Zustand von Gewässern erstreckenden Umweltzielen hat die gesellschaftlichen Ansprüche an Gewässer und damit ihre Knappheit als Schadstoffsenke massiv erhöht. Zwar haben sich in den vergangenen Jahren die Ablauffrachten in der Regel stetig redu-

ziert (für Hessen etwa HMUELV 2013). Es ist aber ökonomisch nicht richtig, die erfolgte Reduzierung der Emissionslast durch Abwässer bereits mit einer Entknappung der Ökosystemleistungen von Gewässern gleichzusetzen. Steigen die gesellschaftlichen Ansprüche an die Funktionalität und Leistungsfähigkeit von Gewässern, kann selbst ein Weniger an Schadstofffracht relativ gesehen noch eine Verschlechterung der Situation darstellen. Diese relative Knappheit muss aber gerade in einem Abgabesatz gespiegelt werden.

Auch eine steigende Wirtschaftsleistung, die mit Abwasserproduktion einhergeht, führt dazu, dass die Senkenfunktionen von Gewässern ökonomisch mehr wert sind, da diese insoweit eine gestiegene Wertschöpfung ermöglichen. Dasselbe gilt für steigendes Umweltbewusstsein, etwa als zunehmende Sensibilität und Zahlungsbereitschaft für das öffentliche Gut der sauberen Gewässer. Es wird wegen der erhöhten Ansprüche an Gewässer und des wachsenden wirtschaftlichen Wertes wasserintensiver Prozesse also zunehmend teurer, auf die Nutzung der Gewässer als Senke zu verzichten. Hier muss die Abgabe mit ihrem Knappheitssignal und ihrem Minderungsanreiz angemessen Schritt halten.

Es dürfte keinem Zweifel unterliegen, dass die genannten gesellschaftlichen Entwicklungen zu einer zwischenzeitlich deutlich verschärften ökonomischen Knappheit von gewässerbezogenen Senkendiensten geführt haben. Auch dies muss ein Abgabesatz angemessen widerspiegeln. Wie bereits ausgeführt, kann eine Eingrenzung der Verschmutzungsaktivitäten auch auf ordnungsrechtlichem Wege, etwa über die weitere Verschärfung des Standes der Technik, erfolgen; diese Stoßrichtung ist aber wesentlich ineffizienter, damit gesamtgesellschaftlich kostspieliger und aufgrund der dann zunehmenden Wahrscheinlichkeit von Vollzugsdefiziten auch nur begrenzt effektiv.

Fortschritte beim Stand der Technik

Ordnungsrechtliche Anforderungen nach dem Stand der Technik sind dynamisch und stellen für eine Lenkungsabgabe wichtige Rahmenbedingungen dar. Da mit fortschreitendem Stand der Technik in der Regel auch steigende Grenzvermeidungskosten einhergehen, bedeutet ein gleichbleibender Abgabesatz einen stetig sinkenden Anreiz für Investitionen in weitere Behandlungsanstrengungen. Bereits bei Einführung des aktuellen Abgabesatzes von 70 DM/SE beziehungsweise 35,79 Euro/SE Mitte der 1990er Jahre wurden die damaligen Grenzvermeidungskosten auf ein Vielfaches der damit erzielten effektiven Anreizwirkung geschätzt (Ewringmann/Gawel/Hansmeyer 1993). Zwar erschöpft sich die Wirkung der Abwasserabgabe nicht im Initiieren zusätzlicher Behandlungsmaßnahmen, sondern schließt auch mittel- und langfristige Veränderungen in Produktions- und Konsummustern durch Verteuerung abwasserintensiv hergestellter Güter mit ein. Ein Ausbleiben zusätzlicher Investitionen in Abwasserbehandlungsmaßnahmen ist daher keineswegs, wie oftmals fälsch-

lich unterstellt, gleichbedeutend mit einer Wirkungslosigkeit der Abgabe (Gawel 2011). Auch in diesen Fallkonstellationen werden sogenannte Einkommenseffekte der Abgabe wirksam. Diese stoßen allerdings an verschiedene Wirkungsgrenzen wie beispielsweise geringe Nachfrageelastizitäten, das heißt trotz abgabebedingt steigender Preise ergibt sich eine nicht oder nur gering abnehmende Nachfrage nach Entsorgungsdiensten beziehungsweise abwasserintensiven Gütern und somit ein kaum veränderter Verschmutzungsumfang (Hansmeyer/Schneider 1992). In solchen Fällen ist eine weitere Zurückdrängung von Gewässerbelastungen auf die zusätzliche Fähigkeit der Abgabe angewiesen, weitere Minderungen durch fortlaufend verbesserte Behandlung anzureizen. Zudem sind derartige Innovationen in der Lage, die Kosten für weitergehende Behandlungen im Interesse der Abwassereinleiter zu senken. Daraus ergibt sich grundsätzlich auch ein Anpassungsbedarf für Abgabesätze mit Blick auf Fortschritte beim Stand der Technik.

Interaktion mit anderen Zahllast bestimmenden Abgabemerkmale

Im Vergleich zur Anreizwirkung von 1997 hat die Abwasserabgabe zusätzlich zu den bisher genannten Aspekten weitere Unterminierungen ihrer Lenkungswirkung erfahren. Als Folge der durch die Rechtsprechung erfolgten Ausweitung konzeptwidriger Verrechnungsmöglichkeiten sind die Abgabesätze dadurch für weitere Einleitungsfälle kaum noch relevant. Dies betrifft die nach § 10 Abs. 4 zulässige Verrechnung von Investments in Abwasserkanäle, die infolge des hier bestehenden enormen Investitionsbedarfs nicht selten zum Absinken der Abgabebelastung und damit der Anreizwirkung auf null führen. Die Abgabesätze müssen insoweit auch im Kontext der übrigen die Zahllast determinierenden Regelungen des AbwAG gesehen werden. Dazu gehört natürlich auch die inzwischen wohl regelhafte Abgabesatzhalbierung nach § 9 Abs. 5 und 6 AbwAG.

Insgesamt führen die genannten Entwicklungen zu einer effektiven Anreizwirkung, welche im Vergleich zum in den 1990er Jahren für sinnvoll gehaltenen Niveau deutlich schwächer ausfällt, als durch den seither konstant gebliebenen nominalen Abgabesatz suggeriert wird. Die Frage, ob die Abgabe ihren Zielen im Sinne einer Bewahrung des erreichten Zustands oder gar eines weiteren Zurückdrängens der Gewässernutzung mit dem aktuellen Abgabesatz angemessen dienlich sein kann, muss vor diesem Hintergrund klar verneint werden. Insoweit ergibt sich hier ein eindeutiger Handlungsbedarf.

Fazit

Die Abwasserabgabe korrigiert aus ökonomischer Sicht den Umstand, dass die wasserordnungsrechtlich zugestandenen Restverschmutzungen ohne Abgabepflicht zwar entgeltfrei, für die Gesellschaft aber keineswegs kostenlos wären. Dies führte dazu, dass nach unten verzerrte Knappheitssignale über

Gewässer als Schadstoffsenke die Einleiter und die mit ihnen marktlich oder in sonstiger Weise verbundenen Akteure wie Kreditgeber, Eigentümer, Kunden oder Indirekteinleiter zu volkswirtschaftlich falschen Entscheidungen veranlassen, die mittelbar oder unmittelbar den Abwasseranfall verursachen. In welcher konkreten Höhe diese Kostenkorrektur zu erfolgen hat, hängt zunächst vom Lenkungs-konzept der Abgabe ab. Aus methodischen wie praktischen Gründen ist diese Höhe allerdings nicht durch Berechnungen objektivierbar und insbesondere so nicht außer Streit zu stellen. An der politischen Verantwortung des Gesetzgebers zur abwägenden Setzung administrierter Abgabepreise führt daher faktisch kein Weg vorbei. Die an politischen Preisen geübte Grundsatzkritik greift weder rechtlich noch konzeptionell durch. Allerdings werden damit keineswegs alle konzeptionellen Anforderungen an eine politische Festlegung von Lenkungspreisen obsolet. Politische Preise sind keine Willkürpreise, die der Überprüfung entzogen wären. Insbesondere macht die Abwasserabgabe als eigenständiges Lenkungsinstrument nur Sinn, wenn sie fortlaufende Anreize über den jeweiligen Stand ordnungsrechtlicher Anforderungen hinaus platzieren kann und dabei mit der wirtschaftlichen, technischen und gewässergütepolitischen Entwicklung erkennbar Schritt hält.

Gerade deshalb ergibt sich Veranlassung, den gegenwärtigen Abgabesatz im AbwAG zu überprüfen. Eine solche Neubestimmung steht freilich in engem Zusammenhang mit anderen Reformentscheidungen zum AbwAG. Sowohl eine Begradigung des Tarifverlaufs, also ein Wegfall der Halbierung des Abgabesatzes, sowie auch eine Verringerung von Verrechnungsmöglichkeiten wirken wie eine Abgabesatzerhöhung. Aus der Diskussion des Reformbedarfs ist allerdings deutlich geworden, dass eine Anpassung des Abgabesatzes die seit der 4. Novelle erfolgte Auszehrung der Lenkungswirkung durch folgende Aspekte kompensieren muss:

- den fehlenden Ausgleich von Inflationseffekten,
- die erweiterten Nutzungsansprüche an Gewässer mit der Folge einer Verknappung von Senkendiensten trotz im Zeitablauf verminderter Emissionsfrachten,
- die gestiegenen Kosten für weitergehende Behandlungsmaßnahmen sowie
- die zwischenzeitliche Auszehrung von Zahllastanreizen durch Ausweitung von Verrechnungen und mittlerweile flächendeckende Abgabesatzhalbierung.

Literatur

- Baumol, W. J./Oates, W. E. (1971): The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment. In: *Swedish Journal of Economics* 73/1. S. 42–54.
- Desens, S. (2008): Wasserpreisgestaltung nach Art. 9 WRRL. Berlin.
- Ewringmann, D./Gawel, E./Hansmeyer, K.-H. (1993): Die Abwasserabgabe vor der vierten Novelle: Abschied vom gewässergütepolitischen Lenkungs- und Anreizinstrument, 2. erw. Aufl. Köln.
- Gawel, E. (2011): Der Lenkungserfolg von Wassernutzungsabgaben – ein interdisziplinäres Missverständnis? In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 34/2. S. 213–240.
- Gawel, E. (2014): Art. 9 WRRL: Was bringt eine „Berechnung“ von Umwelt- und Ressourcenkosten? In: *Wasser und Abfall* 16/3. S. 16–22, und 16/4. S. 32–35.
- Gawel, E. (2015): Umwelt- und Ressourcenkosten nach Art. 9 WRRL als Herausforderung des Wasserrechts. In: Hofmann, E. (Hrsg.): *Wasserrecht in Europa*. Baden-Baden. S. 216–264.
- Gawel, E./Köck, W. (2014): Die Zukunft der Wassernutzungsabgaben in Deutschland. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 33/18. S. 1212. Online unter: rsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/NVwZ-Extra_2014_18.pdf.
- Gawel, E./Köck, W./Kern, K./Möckel, St./Holländer, R./Fälsch, M./Völkner, Th. (2011): Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmengelgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, UBA-Texte 67/2011. Dessau-Roßlau.
- Gawel, E./Köck, W./Schindler, H./Kern, K./Holländer R./Rüger, J./Anlauf, K./Töpfer, Chr. (2014): Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung, UBA-Texte 55/2014. Dessau-Roßlau.
- Hansmeyer, K.-H. (1976): Die Abwasserabgabe als Versuch einer Anwendung des Verursacherprinzips. In: Issing, O. (Hrsg.): *Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik*. Berlin. S. 65–97.
- Hansmeyer, K.-H./Schneider, H. K. (1992): *Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Instrumenten*. Göttingen.
- HMUELV (Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2013): *Beseitigung von kommunalen Abwässern in Hessen. Lagebericht 2012*. Wiesbaden.
- Maas, C. (1987): Einfluss des Abwasserabgabengesetzes auf Emissionen und Innovationen. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 10/1. S. 65–85.
- Palm, N./Wermter, P./Grünebaum, T./Lemmel, P./Nisipeanu, P./Pehl, B./Amrath, N. (2012): Kann die Abwasserabgabe zukünftig wieder die Ziele der Wasserwirtschaft unterstützen? In: *Korrespondenz Abwasser, Abfall* 59/11. S. 1048–1059.
- Palm, N./Wermter, P./Grünebaum, Th./Lemmel, P./Nisipeanu, P./Pehl, B./Amrath, N. (2013): Modifizierung der Abwasserabgabe unter wasserwirtschaftlichen Aspekten. In: *w+b. Zeitschrift für Deutsches und Europäisches Wasser-, Abwasser und Bodenschutzrecht* 2/2. S. 85–91.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1974): *Die Abwasserabgabe: Wassergütwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Wirkungen*. 2. Sondergutachten. Stuttgart.
- Tol, R. (2012): A cost-benefit analysis of the EU 20/20/2020 package. In: *Energy Policy* 49/9. S. 288–295.
- Zöllner, D. (2014), Kommentierung AbwAG (Vorbem. AbwAG). In: Sieder, F./Zeitler, H./Dahme, H. (Hrsg.): *WHG AbwAG*. Online-Kommentar, München.

AUTOREN + KONTAKT

Dr. Erik Gawel ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Leipzig und Leiter des Departments Ökonomie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ.

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ,
Permoser Str. 15, 04318 Leipzig. Tel.: +49 341 235-1940,
E-Mail: erik.gawel@ufz.de

Harry Schindler ist Gastwissenschaftler am Department Ökonomie des UFZ und Promotions-Stipendiat der Deutschen Umwelthilfe.

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ,
Permoser Str. 15, 04318 Leipzig. Tel.: +49 341 235-1822,
E-Mail: harry.schindler@ufz.de

