

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmölders

Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 61

Abwasserabgabengesetz und Indirekteinleitung

Zur Bedeutung und möglichen Ausgestaltung
einer Indirekteinleiterabgabe

Von

Erik Gawel

Dieter Ewringmann



Duncker & Humblot · Berlin

ERIK GAWEL und DIETER EWRINGMANN

Abwasserabgabengesetz und Indirekteinleitung

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmölders

Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 61

Abwasserabgabengesetz und Indirekteinleitung

**Zur Bedeutung und möglichen Ausgestaltung
einer Indirekteinleiterabgabe**

Von

Erik Gawel

Dieter Ewringmann



Duncker & Humblot · Berlin

Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln

Die diesem Bericht zugrunde liegenden Arbeiten wurden im Auftrag des Umweltbundesamtes im Rahmen des Forschungsvorhabens 101 03 155 durchgeführt. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei den Autoren.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gawel, Erik:

Abwasserabgabengesetz und Indirekteinleitung : zur Bedeutung und möglichen Ausgestaltung einer Indirekteinleiterabgabe / von Erik Gawel ; Dieter Ewringmann. — Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten ; N. F., Bd. 61)

ISBN 3-428-08157-9

NE: Ewringmann, Dieter.; GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0430-4977

ISBN 3-428-08157-9

Vorwort

Seit Verabschiedung des Abwasserabgabengesetzes im Jahre 1976 ist die Frage der Außerachtlassung indirekter Gewässerbenutzer durch das Gesetz immer wieder diskutiert worden. Auch die — mittlerweile beschlossene — Vierte Novelle (BGBl. I, 1453) wurde von der erneut aufgeworfenen Frage, wie indirekt einleitende Betriebe abgabenrechtlich erfaßt werden können, begleitet. Allerdings bleibt es in der erst nach Abschluß dieses Buches verabschiedeten Schlußfassung dabei, daß Indirekteinleiter von der unmittelbaren Abgabepflicht freigestellt sind.

Der hiermit vorgelegte Bericht geht zurück auf ein Gutachten für das Umweltbundesamt (Forschungsbericht 101 03 155), dessen Ergebnisse nunmehr einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen.

Köln, im April 1994

Erik Gawel
Dieter Ewringmann

Inhalt

A. Problemstellung	11
§ 1 Prüfungsgegenstand	11
§ 2 Zur gegenwärtigen rechtlichen Ausgangslage des AbwAG	12
§ 3 Zur Bedeutung abgabenrechtlicher Indirekteinleiterregelungen	13
B. Begründungen für eine Abgabe auf Indirekteinleiter	15
§ 4 Bewertung der Indirekteinleiterregelung des AbwAG in Wissenschaft und Praxis	15
§ 5 Unzulänglichkeit der Gebühren-Alternative	16
§ 6 Neue Regulierungserfordernisse	18
§ 7 Stand und Bedeutung älterer Überlegungen gegen die Veranlagung von Indirekteinleitern	19
§ 8 Zwischenbefund	20
C. Rahmenbedingungen einer Abgabenregelung für Indirekteinleiter	22
§ 9 Institutionelle Besonderheiten der Indirekteinleitung: ein Überblick	22
§ 10 Wasserhaushaltsgesetz und kommunales Satzungsrecht	23
a) Kommunale Satzungen	24
b) Indirekteinleiterverordnungen (IndVO/VGS)	24
c) Zum Verhältnis von Satzungsrecht und IndVO/VGS	25
§ 11 Kommunale Entwässerungsgebühren	26
§ 12 Der verbleibende rechtliche Spielraum für eine Indirekteinleiter-Abgabe	27
§ 13 Zum Sonderfall Abwasserverbände	29

D. Ausgestaltungsoptionen einer Abgabe auf Indirekteinleitungen.....	31
§ 14 Konzeptionelle Überlegungen zur Ausweitung der Abgabepflicht im Überblick	31
§ 15 Zielsetzungen einer Indirekteinleiter-Abgabe	32
§ 16 Von der konzeptionellen Offenheit zur institutionellen Konkretisierung — ein Vorschlag für den »Lenkungszweck« einer Indirekteinleiter-Ab- gabe.....	34
§ 17 Modelle rationaler Funktionsteilung von Wasser- und Satzungsrecht als Vorbild für eine Abgabekonzeption — erste Folgerungen für den Ab- gabetatbestand	37
§ 18 Ausschluß privater Haushalte	40
§ 19 Abgabensatz und Bemessungsgrundlage	41
§ 20 Konsequenzen und Interaktionen mit dem Kommunalabgabenrecht	41
§ 21 Anrechnungsverfahren	43
§ 22 Bagatell- und Abschneidegrenzen.....	46
E. Wirkungsanalyse — Anreiz zu verstärktem Gewässerschutz?	49
§ 23 Anwendungs- und Wirkungsbedingungen einer Indirekteinleiter-Abgabe	49
§ 24 Probleme der Wirkungsanalyse.....	50
§ 25 Spezielle Anreizprobleme I: Entwässerungsgebühren.....	51
a) Indirekteinleiter-Abgabe und Frischwassermaßstäbe.....	52
b) Indirekteinleiter-Abgabe und Starkverschmutzerzuschläge.....	53
§ 26 Spezielle Anreizprobleme II: Abwasserverbände.....	55
§ 27 Auswirkungen der Vorschläge zur Novellierung der Abwasserabgabe.....	57
a) Abgabensatz	57
b) Verrechnung	57
c) Kompensation	57
d) »Meßlösung«	58
§ 28 Vollzugaufwand und administrative Praktikabilität	58
§ 29 Individuelle Belastung und sektorale Verteilungswirkungen.....	59
§ 30 Ergebnisse der empirischen Fallstudie.....	61

§ 31 Aufkommenseffekte	62
F. Zusammenfassende Schlußbetrachtung	64
§ 32 Empfehlungen	64
Literatur.....	66

Abkürzungen

AbwAG	Abwasserabgabengesetz
AbwHerkVO	Abwasserherkunftsverordnung
AOX	Adsorbierbare, organisch-gebundene Halogene
ATV	Abwassertechnische Vereinigung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BSB ₅	Biologischer Sauerstoffbedarf in fünf Tagen
CSB	Chemischer Sauerstoffbedarf
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl	Gemeinsames Verordnungsblatt
IE	Indirekteinleiter, Indirekteinleitung
IndVO	Indirekteinleiterverordnung
KAG	Kommunalabgabengesetz
LWG	Landeswassergesetz
N	Stickstoff
NW	Nordrhein-Westfalen
P	Phosphor
RP	Rheinland-Pfalz
SE	Schadeinheit(en)
VGS	Ordnungsbehördliche Verordnung über die Genehmigungspflicht für die Einleitung von Abwasser mit gefährlichen Stoffen in öffentliche Abwasseranlagen
VwV	Verwaltungsvorschrift(en)
WHG	Wasserhaushaltsgesetz

A. Problemstellung

§ 1 Prüfungsgegenstand

Das Abwasserabgabengesetz von 1976 ist gegenwärtig erneut in der öffentlichen Diskussion. Auch nach fast zwanzig Jahren seit der Verabschiedung des bundesdeutschen Modellfalls einer lenkenden Umweltabgabe wollen widerstreitende Kritik und Revisionsbestrebungen, neuerdings sogar Forderungen nach der Abschaffung der Abgabe nicht verstummen. Auf der Reformagenda des Abwasserabgabengesetzes taucht dabei in regelmäßigen Abständen das bislang ungelöste Problem des veranlagten Einleiterkreises auf: Wer Schmutzfrachten *indirekt*, d. h. erst über ein nachgeschaltetes Kanal- und Klärsystem in Gewässer einleitet, bleibt von der unmittelbaren Abgabepflicht frei. Folgerichtig hatte die Frage der Ungleichbehandlung von Direkt- und Indirekteinleitern auch im Zuge der Diskussion um die gegenwärtig beratene 4. Novelle des Abwasserabgabengesetzes abermals eine gewisse Bedeutung erlangt. Allerdings wurde rasch deutlich, daß auch diesmal eine befriedigende Lösung politisch nicht in Angriff genommen werden sollte. Die Vierte Novelle AbwAG jedenfalls beläßt es bei der seit Beschlußfassung 1976 geltenden Regelung, allein Direkteinleiter der Abgabepflicht zu unterwerfen.

Vor dem Hintergrund allgemein verschärfter gewässergütepolitischer Anforderungen an kommunale Kläranlagen und gewerbliche Indirekteinleiter im Gefolge der 5. WHG-Novelle 1987¹ sowie der Diskussion um die Weiterentwicklung der Abwasserabgabe hatte der Bundestag die Bundesregierung ursprünglich beauftragt, den Einsatz einer Abgabenerlöslösung für Indirekteinleiter zu prüfen. Den Ausgangspunkt hierzu bildete die Entschließung des Deutschen Bundestages (BT-Drucksache 11/7231), mit der die Bundesregierung aufgefordert wurde, im Rahmen eines bis zum 31.12.1993 vorzulegenden Berichtes² über die Auswirkungen der 2. und 3. Novelle des

¹ Siehe hierzu beispielsweise *Breuer* (1987a), *ders.* (1987b).

² Eine Vorlage durch die Bundesregierung erfolgte bis zum Zeitpunkt der Drucklegung indes noch nicht. Das Nichtvorliegen von Erfahrungswerten bezüglich der zweiten und dritten Novelle konnte freilich weiteren Novellierungsaktionismus nicht hindern; vielmehr wird — noch

Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) auch »die Bedeutung einer Abwasserabgabe auf Indirekteinleiter zu untersuchen und zu prüfen, wie eine Abwasserabgabe auf Indirekteinleiter ausgestaltet werden kann«. Das hiermit vorgelegte Gutachten befaßt sich mit der Frage, wie eine derartige Regelung aussehen und mit welchen umweltpolitischen Funktionen diese betraut werden könnte.

§ 2 Zur gegenwärtigen rechtlichen Ausgangslage des AbwAG

Das geltende AbwAG als abgabenrechtliches Rahmengesetz kennt bis heute lediglich die Direkteinleitung als Abgabegegenstand (§ 9 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 2 AbwAG), d. h. die unmittelbare Übergabe von Abwässern an einen Vorfluter; die Abgabe von Schmutz- oder Niederschlagswasser an ein intermediäres Transport-, Sammel- und zentrales Reinigungssystem (Kanalisation und Kläranlage), also die sog. »Indirekteinleitung«, wird hingegen von der Abgabenverpflichtung nicht unmittelbar erfaßt. Der Gesetzgeber überläßt es bislang der systeminternen Regelung, wie die Abgabenbelastungen, die zunächst an die nachgeschaltete Kläranlage in ihrer Eigenschaft als Direkteinleiterin des Systems gerichtet sind, auf die Indirekteinleiter weitergewälzt bzw. unterverteilt werden. Die Gemeinden sind nach den das AbwAG ausfüllenden und ergänzenden Landesabwassergesetzen zwar regelmäßig verpflichtet, die entrichtete Abgabe an die angeschlossenen Indirekteinleiter zu überwälzen.³ Die Regulationsanforderungen der Länder zur Überwälzbarkeit sind jedoch recht zurückhaltend; so verlangen nur Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland (für den Abwasserverband Saar), daß zwischen tatsächlichem Überwälzungsmaßstab und normativem Belastungskriterium des AbwAG (»Schädlichkeit« des eingeleiteten Abwassers; § 3 AbwAG) kein offensichtliches Mißverhältnis bestehen soll.⁴ Tatsächlich wird aber die Abwasserabgabe von den Gemeinden nur sehr bedingt nach der Schädlichkeit der eingeleiteten Abwässer überwälzt. So empfiehlt etwa die ATV in ihren »Hinweisen zur Überwälzung der Abgabe auf Kanaleinleiter und Kleineinleiter« eine Überwälzung im Rahmen der Entwässerungsgebühren, welche zumeist anhand eines Frischwassermaßstabes erhoben werden.⁵ Dement-

vor Abschluß der Beratungen zur vierten Novelle — bereits die Fünfte Novelle für die kommende Legislaturperiode in Aussicht gestellt. Vgl. BT-Drucksache 12/6281.

³ Roth (1992, 32 f.).

⁴ Roth (1992, 33).

⁵ ATV (1980b, 505 f.).

sprechend werden auch Vorschriften, denenzufolge der Maßstab bei der Überwälzung nicht in offensichtlichem Mißverhältnis zur Schädlichkeit stehen dürfe,⁶ nur als Mißbrauchsschutz interpretiert;⁷ eine rechtliche Pflicht zur möglichst verursachergerechten Übersetzung des Abgabimpulses in den Binnenraum kommunaler Klärsysteme begründen sie hingegen nicht.⁸ Der Lenkungsanreiz der Abgabe für indirekt einleitende Gewässernutzer bedarf damit erst der Vermittlung über kommunale Entwässerungs-satzungen bzw. abwasserverbandliche Beitragsordnungen und unterliegt auf diesem Transformationspfad erheblichen Verzerrungsgefahren.⁹ Insbesondere die häufig eingesetzten mengenabhängigen Gebührenmaßstäbe begünstigen einseitig wassersparende Maßnahmen, die durch Erhöhung der Konzentration die Belastung von Kläranlage und Vorfluter vergrößern können.¹⁰ Bei Verschmelzung der Abgabenanteile mit anderen gebührenfähigen Kosten der überwälzenden Körperschaft verflüchtigt sich zudem der pretiale Anstoß als nicht mehr identifizierbarer Teil des gesamten System-Benutzungsentgelts und büßt so seine Lenkungsqualität weitgehend ein.¹¹

§ 3 Zur Bedeutung abgabenrechtlicher Indirekteinleiterregelungen

Mit der gegenwärtigen abgabenrechtlichen Ausklammerung sämtlichen über den Umweg von kommunalen oder abwasserverbandlichen Abwasserbehandlungsanlagen (»indirekt«) eingeleiteten Abwassers wird ein zumindest quantitativ überaus bedeutender Einleitungssektor von der Abgabepflicht nicht erfaßt: Schätzungen gehen davon aus, daß 80-90 % aller gewerblichen und industriellen Einleiter indirekt entwässern¹² bzw. daß nahezu 50 % aller

⁶ So z. B. in § 65 Abs. 3 LWG NRW oder § 9 Abs. 3 BremAbwAG.

⁷ ATV (1980b, 506).

⁸ So insbesondere *Brandt* (1983, 86), *ATV* (1980b, 505), *Keune* (1984, 57 f.), *Dahme* (AbwAG-Kommentar); a. A. *Böhm* (1989, 117), die eine Pflicht zur schädlichkeitsorientierten Überwälzung ausmacht.

⁹ Vgl. *Ewingmann/Hansmeyer/Hoffmann/Kibat* (1981), *Kibat* (1984), *Wicke* (1981), *Doose* (1980), *Honert* (1979, 265 ff.). Vgl. ferner die bei *Kemper* (1992, 281) angegebene Literatur.

¹⁰ *Bals/Nölke* (1990, 203), *Brandt* (1983, 86).

¹¹ Die von *Zimmermann* (1991, 224) offenbar in Unkenntnis der diesbezüglichen Diskussion postulierte Äquivalenz, derzufolge »mit der Abwälzung der Sonderabgaben auf die Benutzer der kommunalen Einrichtung [...] das gleiche erreicht ist, wie es *Bals* und *Nölke* mit ihren volkswirtschaftliche-ökologischen Zusatzkosten erreichen wollen«, trifft daher gerade nicht zu. Ein solcher Ansatz bleibt die Beantwortung der Frage schuldig, wie im Innenverhältnis eine verursachergerechte Weiterwälzung einer an die Kommune gerichteten Sonderabgabe sichergestellt werden kann.

¹² *Ewingmann et al.* (1981, 27); *Lahl/Hillebrand/Wende* (1991, 614).