

UFZ Discussion Papers

Department of Economics

24/2014

Aufkommen und Aufkommensverwendung der Abwasserabgabe

Erik Gawel und Harry Schindler

Oktober 2014

Aufkommen und Aufkommensverwendung der Abwasserabgabe

Erik Gawel und Harry Schindler

Neben der Lenkungsfunktion zugunsten des Gewässerschutzes kommt der Abwasserabgabe auch eine wichtige Finanzierungsfunktion zu. Die Abgabe erzielt ein Aufkommen, das gegenwärtig zweckgebunden den Länderhaushalten zufließt. Der Beitrag zeigt auf, wie sich das Aufkommen entwickelt hat und welche Reformüberlegungen zur künftigen Mittelverwendung angestellt werden.

1. Konzeptionelle Grundlagen: Lenkung und Aufkommenserzielung

Das Aufkommen aus einer Umweltlenkungsabgabe führt einerseits der öffentlichen Hand willkommene finanzielle Mittel zu, verdeutlicht aber gleichzeitig aus Sicht der Zahlungspflichtigen den Kaufkraftabfluss aus dem privaten Sektor, ist also auch ein Belastungsindikator. Ein Aufkommen ist dabei einer Lenkungsabgabe keineswegs wesensfremd, wie immer wieder fälschlich behauptet wird. Tatsächlich gehört das Zahlenmüssen für verbleibende Umweltnutzungen zum Wesenskern einer Lenkungsabgabe.[1] Auch strebt eine Lenkungsabgabe nicht etwa nach Null-Emission (hier wäre ein Verbot die angemessene Maßnahme), sondern nach effizienter Ressourcennutzung, von der annahmegemäß immer ein Rest verbleibt, für den dann der Abgabepreis fällig wird.[2] Bei jeder Lenkungsabgabe wird daher ein Aufkommen anfallen, bei dem zu fragen ist, wie dieses anschließend zu verwenden sein soll. Umweltökonomisch ist vor allem der Lenkungseffekt bei der Erhebung der Abgabe relevant, bei der Mittelverwendung hingegen sind vielfältige Modelle denkbar.[3]

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten hängt es von der abgabenrechtlichen Qualifizierung der Abwasserabgabe ab, inwieweit Vorgaben hinsichtlich der Mittelverwendung beachtlich sind. Verfassungsrechtlich ist weder bei einer Steuer noch bei einer Gegenleistungsabgabe (z. B. einer Gebühr) eine Zweckbindung verlangt; Zweckbindung gilt sogar haushaltsrechtlich als Hemmnis für eine gesamtdeckungsbezogene Ausgabenpolitik (sog. Non-Affektations-Prinzip). Lediglich für sog. Finanzierungs-Sonderabgaben verlangt das BVerfG eine auf das Zahler-Kollektiv bezogene „gruppennützige“ Verwendung der aufkommenden Finanzmittel.[4] Die Abwasserabgabe gilt aber nach wohl noch herrschender Auffassung als Sonderabgabe mit Lenkungs- und Ausgleichsfunktion,[5] für die insoweit gelockerte Anforderungen gelten.[6] Auch lässt sich die Abwasserabgabe nach neuerer Rechtsprechung des BVerfG zum Wasserpfennig[7] als Gegenleistungsabgabe rechtfertigen, die den individuellen Sondervorteil abschöpft, Abwässer in ein Gewässer einzuleiten.[8] In diesem Falle ist die Abwasserabgabe als Gegenleistungsabgabe von Verwendungsbeschränkungen gänzlich frei;[9] gleichwohl kann sich der einfache Gesetzgeber für eine Zweckbindung entscheiden.

3. Bestehende einfachgesetzliche Regelung und Aufkommensstatistik

Das Aufkommen aus der Abwasserabgabe steht den Ländern zu, die die Abgabe erheben (§ 1 Satz 2 AbwAG). § 13 AbwAG regelt die Verwendung des Aufkommens aus der Abwasserabgabe. Gemäß Abs. 1 sind die Einnahmen für Maßnahmen einzusetzen, welche „der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen“. Abs. 2 benennt exemplarische Maßnahmenbereiche wie den Bau von Abwasserbehandlungsanlagen oder die Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben mit Bezug zum Gewässerschutz, wobei es den Bundesländern frei steht, weitere Bereiche gem. Abs. 1 zu bestimmen. *Wendt/Jochum* sehen von der „generalklauselartigen Weite“ der einfachgesetzlichen Zweckbestimmung „grundsätzlich alle Maßnahmen gedeckt, die in irgendeiner Weise dazu beitragen, die Gewässergüte zu erhalten oder zu verbessern. Maßnahmen der Gewässerrenaturierung sind daher von der Zweckbindung [...] umfasst, da sie einen Beitrag zur Erhöhung der Selbstreinigungskräfte der Gewässer leisten. Darüber hinaus unterfallen auch Maßnahmen der Abwassermengenreduzierung durch Fremdwasserentflechtung grundsätzlich der Zweckbindung [...]“.[10]

Aus den Einnahmen können zudem auch die im Zusammenhang mit der Abgabenerhebung entstehenden Verwaltungskosten gedeckt werden, also etwa die Erstellung der Erlaubnisbescheide und die Durchführung von Kontrollen, aber auch Rechtstreitigkeiten oder die Beratung der Abgabepflichtigen.[11] Die konkrete Vergabe erfolgt in Form zinsgünstiger Darlehen, vereinzelt auch über Zuschüsse.[12] Die Spezifika der Mittelverwendung regeln Landesgesetze, die auch regionale Schwerpunktsetzungen enthalten.[13] Darüber hinaus können den Haushaltsplänen der Länder Details hinsichtlich der Verwendungspraxis entnommen werden.[14]

Tabelle 1 gibt die Aufkommenserzielung in den Ländern von 1994 bis 2012 wieder. Nach starkem Einbruch des Aufkommens bis 2009 auf unter die Hälfte der Werte von 1994 haben sich die Einnahmen in den letzten Jahren wieder stabilisiert (siehe auch Abb. 1). Gerade der Wiederanstieg der letzten Jahre macht deutlich, dass der zwischenzeitliche Rückgang des Aufkommens weniger einer Verringerung der Emissionen zugeschrieben werden kann als vielmehr der Ausnutzung (konzeptwidriger) Möglichkeiten der Zahllastverringering, allen voran die Verrechnung von Investitionskosten.

Da das *nominale* Aufkommen in einer inflationären Wirtschaft dem Kaufkraftschwund unterliegt, reicht jedoch eine rein nominale Betrachtung ökonomisch nicht aus. Vielmehr ist der Realwert des Aufkommens im Zeitablauf zu betrachten, der die zwischenzeitliche Inflation berücksichtigt. Unter diesem Gesichtspunkt ergibt sich, dass das *reale* Aufkommen (in konstanten Preisen von 1994) nochmals um ca. 26 % niedriger liegt als der aktuelle Aufkommensbetrag. Die tatsächliche reale Belastungswirkung für die Einleitungssektoren wird also nicht nur durch die stark rückläufigen nominalen Aufkommenswerte zum Ausdruck gebracht; zusätzlich müssen Inflationseffekte berücksichtigt werden. Im Ergebnis liegt 2014 das geschätzte reale Aufkommen (und damit die Entzugswirkung von Kaufkraft) um fast 60 % unter dem Wert von 1994. Selbst eine im Jahre 2015 vorgenommene Verdoppelung der nominalen Zahllast würde daher nur 80 % der ursprünglichen Belastungswirkung aus dem Jahre 1994 erreichen.

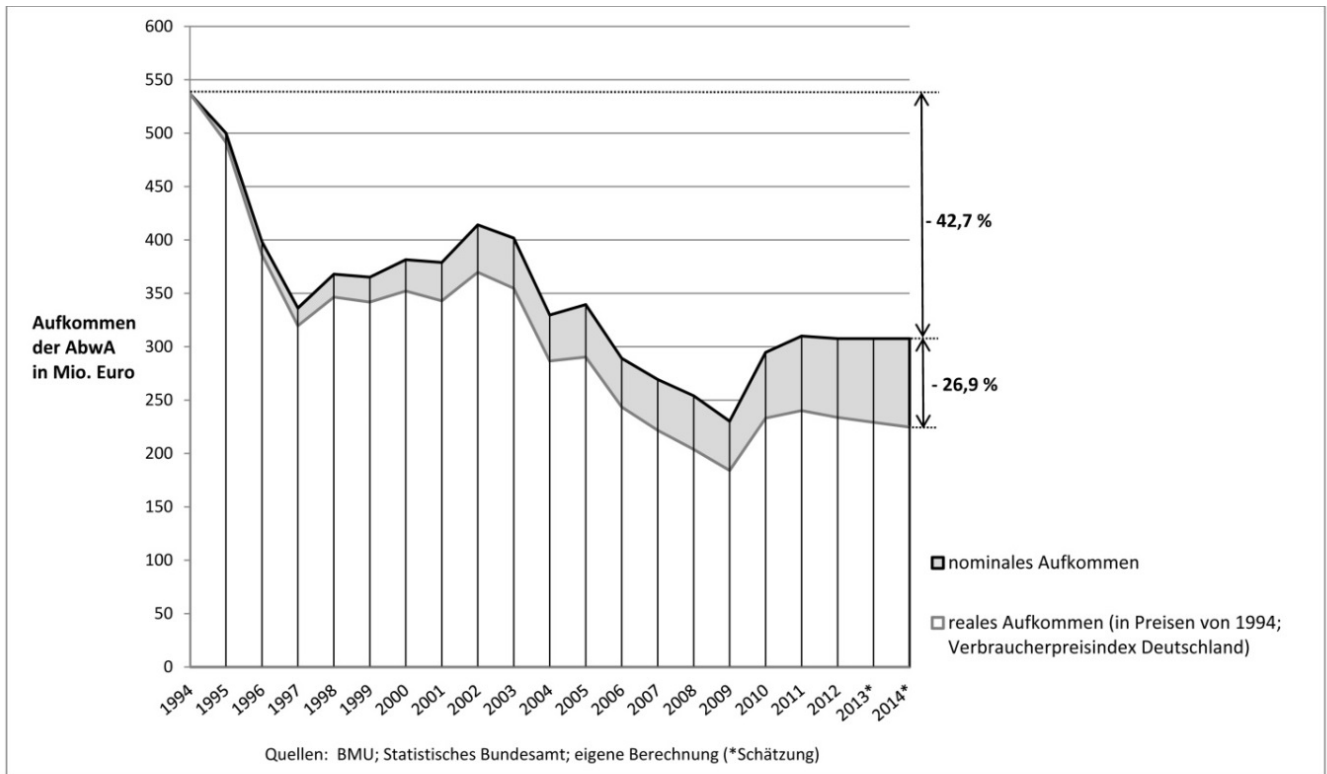


Abb. 1: Entwicklung des nominellen Aufkommens aus der Abwasserabgabe von 1994 bis 2014
(Quelle: [14], S. 279)

Die Höhe des nominellen Aufkommens wird von einer Vielzahl von Einflussfaktoren bestimmt. Dazu zählen die Höhe des Abgabesatzes, der anzuwendende Abgabetarif, zahllastgestaltende Elemente wie Verrechnungen nach § 10 AbwAG oder „Sanktionen“ nach § 4 Abs. 4 AbwAG (Korrektur der Bemessungsgrundlage), die Abwassermengen und deren Schädlichkeit sowie die länderbezogenen Ausgestaltungen z. B. bei Kleineinleitungen und Niederschlagswasser [15]. Hierauf soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Stattdessen stellt sich die Frage, wie künftig die Verwendung des Aufkommens ausgestaltet werden sollte.

Tabelle 1: Aufkommen der Abwasserabgabe nach Bundesländern von 1994 bis 2012 (in Mio. Euro) (Quelle: BMUB)

Jahr	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	alte Bundesländer	neue Bundesländer	Deutschland
1994	17,79	59,94	14,52	3,76	4,92	13,45	54,93	12,56	37,20	143,06	45,29	21,88	23,50	21,67	28,87	33,68	427,34	109,70	537,04
1995	17,44	60,15	9,00	3,61	1,23	8,95	45,50	6,00	32,81	197,97	32,87	28,02	23,50	2,92	25,70	4,50	450,64	49,53	500,17
1996	13,34	64,65	10,94	2,91	0,48	4,09	38,24	18,54	30,75	83,95	52,06	30,93	6,36	11,24	19,33	10,63	337,84	60,62	398,46
1997	11,20	42,16	8,39	6,70	0,99	2,15	39,58	9,79	28,73	82,22	34,59	28,43	6,39	2,71	20,25	11,94	290,29	45,90	336,19
1998	4,91	54,13	4,98	6,49	2,60	3,09	38,55	7,55	27,70	98,42	28,60	20,50	11,50	30,63	19,17	9,11	297,68	70,27	367,95
1999	9,28	43,50	7,87	3,58	0,69	1,02	42,03	6,07	21,61	112,33	31,01	18,89	14,82	23,59	18,15	10,71	298,50	66,64	365,14
2000	8,89	62,08	9,98	0,66	3,56	1,91	32,10	11,55	38,95	112,36	26,63	19,02	9,09	11,01	24,18	9,56	329,68	51,85	381,53
2001	18,31	56,74	9,73	0,72	3,12	3,80	41,23	9,62	36,99	109,21	29,45	8,62	9,79	17,32	18,76	5,51	326,24	52,68	378,93
2002	15,10	60,83	9,57	2,71	3,61	3,84	31,26	7,13	31,16	158,30	36,20	12,64	11,64	10,21	14,90	5,03	367,84	46,29	414,13
2003	19,98	41,18	9,25	3,30	3,36	4,07	31,72	7,08	34,44	151,30	41,96	17,86	-0,06	10,76	19,50	6,06	365,37	36,38	401,76
2004	11,00	39,79	9,53	4,35	3,01	7,70	31,20	6,69	29,43	101,20	29,66	15,56	9,68	6,30	16,60	8,01	285,16	44,56	329,71
2005	8,50	24,52	9,63	7,38	3,25	7,20	31,20	7,45	36,36	136,30	28,34	12,13	2,09	5,39	14,80	4,95	302,59	36,89	339,48
2006	15,40	31,82	9,56	4,80	3,12	4,90	23,10	5,64	31,62	80,60	19,88	12,50	17,06	9,94	14,30	4,91	237,23	51,91	289,14
2007	5,30	34,93	13,47	5,03	2,80	1,10	15,80	7,99	32,71	86,60	23,67	8,35	9,20	4,39	11,30	6,70	222,56	46,77	269,33
2008	14,00	38,20	14,03	9,06	2,73	1,30	22,20	7,87	33,50	41,60	19,40	12,46	10,05	8,04	9,84	9,77	195,23	58,82	254,04
2009	8,50	28,40	14,16	10,59	2,88	1,20	23,60	5,52	31,89	26,60	23,09	10,81	7,60	10,23	9,25	15,85	166,21	63,95	230,16
2010	6,80	31,30	12,19	13,93	2,97	0,90	21,60	8,02	31,23	81,00	23,20	9,57	7,41	12,58	9,70	22,41	218,16	76,54	294,70
2011	12,80	36,00	14,58	12,70	2,80	0,80	27,00	6,00	32,45	69,40	22,79	9,17	14,08	16,67	10,42	22,32	228,65	80,35	309,97
2012	16,90	39,70	10,76	8,67	2,80	0,90	24,70	6,15	31,91	62,40	23,10	9,74	13,88	23,40	10,85	21,76	229,15	78,47	307,62

4. Reformbedarf der Aufkommensverwendungsregeln

Hinsichtlich der Verwendung des Aufkommens lassen sich folgende Ansätze einer Kritik an der bestehenden Regelung in § 13 AbwAG unterscheiden: fehlender Bezug der Mittelverwendung zum Lenkungsziel (dem „Wirkungszweck“) der Abgabe (4.1), mangelnde Transparenz der Mittelverwendung (4.2) und veraltete Zweckbestimmung (4.3).

4.1 Wirkungszweckbezug der Mittelverwendung

In seinem Sondergutachten zur Abwasserabgabe 1974 hatte der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) angeregt, das Aufkommen zur Verstärkung des Anreizeffektes zu verwenden.[16] Dies könne durch eine gezielte Vergabe der Mittel an jene Einleiter erreicht werden, die mit den geringsten Zusatzkosten weitere Reinigung bewirken können („Lenkungsaufstockungseffekt“). Allerdings bestehen in der Praxis kaum zu lösende Probleme, genau diese „effizienten“ Einleiter und Maßnahmen behördlich treffsicher zu identifizieren.[17] Über den Abgabesatz würde dies per „Selbstausswahl“ der Einleiter nämlich dezentral und ohne jedes behördliche Zutun geschehen können. Unter Verweis auf diesen Aufstockungseffekt wurde der Abgabesatz bei der Einführung des AbwAG geringer angesetzt, da ein Teil der Lenkungswirkung gerade der „Aufstockung“ zugedacht wurde.[18] Konzeptkonform realisiert wurde die „Aufstockung“ freilich nie; das „Geschenk“ beim Abgabesatz aber blieb.

Grundsätzlich spricht aus ökonomischer Sicht nichts gegen aufkommensfinanzierte zusätzliche Maßnahmen zur Förderung der Gewässergüte. Für die eigentliche Lenkungswirkung der Abgabe (durch Mittelentzug) ist die spätere Mittelverwendung nicht von Bedeutung (Trennung von sog. Wirkungszweck und Verwendungszweck). Geht man davon aus, dass der Effizienzanspruch des Aufstockungskonzepts praxisfern ist, so müsste die Mittelrückführung nur so organisiert werden, dass die Minderungsanreize für die Einleiter nicht wieder aufgehoben werden, z. B. durch pauschale Rücktransfers.

4.2 Transparenz

Da ökonomische und rechtliche Gesichtspunkte kaum Einschränkungen bei der Mittelverwendung nahelegen, ist die Frage ihrer Gestaltung in erster Linie politisch zu sehen, insbesondere mit Blick auf die Akzeptanz der Abwasserabgabe. Auf Seiten der Vollzugsbehörden wird darauf verwiesen, dass Einleitern die Abgabebelastung kaum vermittelt werden könne, wenn die Verwendung des Aufkommens nicht in einem erkennbaren Zusammenhang mit Maßnahmen zum Gewässerschutz stehe. Daran werden aber seit jeher Zweifel geäußert und ein zumindest teilweises Abfließen der Mittel in den allgemeinen Haushalt vermutet.[19] Mitverantwortlich für solche Annahmen ist eine mangelhafte Transparenz der Mittelverwendung.[20] Zwar ist über die Haushaltspläne der Länder durch Angaben zur Verwendung der Einnahmen ein gewisses Maß an Nachvollziehbarkeit gegeben; allerdings ist häufig nicht ersichtlich ist, ob tatsächlich das gesamte Aufkommen sachgerecht verwendet wird. So listet etwa der Berliner Haushaltsplan für 2012/2013 lediglich einzelne Verwendungsfelder auf, ohne die jeweiligen geplanten Ausgaben im Einzelnen anzugeben.[21] Im Haushaltsplan des Freistaates Bayern ist nachzulesen, dass Teile des Aufkommens der Abwasserabgabe für Hochwasserschutzmaßnahmen zweckgebunden sind;[22] wie hoch der Anteil des Aufkommens, der hierfür aufgewendet wird, konkret ausfällt, bleibt aber ebenfalls unklar.

Insgesamt können die nicht selten an vielen unterschiedlichen Stellen in den Haushaltsplänen dokumentierten Verwendungszwecke eine unkomplizierte Nachprüfung „auf einen Blick“ letztlich nicht gewährleisten. Als bloße „Holinformation“ liegen die Kosten der Informationsbeschaffung für eine interessierte Öffentlichkeit ohnehin zu hoch. In der Folge verkommt die Abwasserabgabe in den Augen von Kritikern „zum heimlichen ‚Sparstrumpf‘ der Landeshaushalte“[23]. Die relevanten Informationen zur Verwendung könnten daher künftig als „Bringinformation“ der „wissenshütenden“ Länder ausgestaltet und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

4.3 Neue Verwendungszwecke?

Daneben wird weithin Kritik geäußert, die darauf abzielt, die durch das AbwAG geförderten Maßnahmen spiegeln nicht mehr die aktuellen Herausforderungen in der heutigen Wasserwirtschaft wider. Anstelle einer weiteren Verringerung vielfach bereits sehr niedriger Ablaufwerte zu immer höheren Kosten sollte die Abgabe neue Ziele ins Auge fassen, etwa die Sanierung von Kanälen oder Maßnahmen zur Anpassung an den demographischen Wandel.[24] Insofern ist auch über eine Erweiterung der Zielbestimmung nach § 13 Abs. 1 AbwAG sowie über eine entsprechende Aktualisierung der exemplarischen Verwendungsmöglichkeiten in § 13 Abs. 2 AbwAG nachzudenken.

5. Reformoptionen

Mögliche Reformoptionen zur Adressierung der Probleme im Zusammenhang mit der Verwendung des Aufkommens aus der Abwasserabgabe bestehen in

1. der Einführung einer Berichts- und Publizitätspflicht (5.1),
2. in einer Aktualisierung der exemplarischen Maßnahmen nach § 13 Abs. 2 AbwAG (5.2) sowie
3. in der Erweiterung bzw. Neuordnung der in § 13 Abs. 1 AbwAG festgelegten Zielsetzung der Aufkommensverwendung (5.3).

5.1 Berichts- und Publizitätspflicht

Für die Gewährleistung einer transparenten und nachprüfaren Mittelverwendung ist mehrfach eine Berichtspflicht der Bundesländer an den Bund vorgeschlagen worden, deren Ergebnisse öffentlich einsehbar sind.[25] Da ohnehin Nachweise über die Verwendung des Aufkommens zu führen sind, würde eine entsprechende Berichtspflicht wohl nur einen geringen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen. Demgegenüber stünde eine potenzielle Erhöhung der Akzeptanz der Abwasserabgabe. Daher erscheint die Verankerung einer Berichts- und Publizitätspflicht in § 13 AbwAG grundsätzlich empfehlenswert. Vorzugswürdig ist hier eine standardisierte, jährliche Berichtspflicht aller Länder, die vom Bund in einer öffentlich zugänglichen Dokumentation der Mittelverwendung zusammengefasst wird. Dabei müssen Probleme der Vergleichbarkeit und der Periodisierung von Nachveranlagungen berücksichtigt werden. Dies könnte im Verordnungswege geschehen.

5.2 Erweiterung des exemplarischen Maßnahmenkataloges?

Im Hinblick auf eine Aktualisierung der Verwendungsmöglichkeiten ist von Seiten des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU) vorgeschlagen worden, die folgenden Aspekte in die Zweckbindung zu integrieren:[26]

- Reduzierung des Fremdwasseranfalls und Kanalsanierungen,
- Umstellung von Misch- auf Trennsysteme,
- Anpassung bestehender Strukturen an den demographischen Wandel (Rückgänge im Abwasseraufkommen).

Darüber hinaus sind hinsichtlich aktueller Herausforderungen in der Wasserwirtschaft noch weiter gefasste Ziele denkbar:

- Rückgewinnung von Nitraten und Phosphaten,
- Rückgewinnung von Energie,
- Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

Eine Aufnahme entsprechender Zwecke in den Kanon der Verwendungsmöglichkeiten kann – sofern es sich dabei um Aspekte handelt, die dem Gewässerschutz dienen – durch eine Erweiterung der exemplarischen Maßnahmen nach § 13 Abs. 2 AbwAG erfolgen. In diesen Bereich können allerdings Kanalsanierungen und Maßnahmen zur Reduzierung des Fremdwasseranfalls nur in Ansätzen verortet werden, soweit Leckagen im Kanalnetz das Risiko eines Austritts von Schmutzwasser und in der Folge eine Verunreinigung des Grundwassers bergen und Fremdwasser die Behandlungsleistung von Kläranlagen beeinträchtigen kann.[27] In den Ausführungsbestimmungen des Saarlandes sind entsprechende Bezugnahmen auf Fremdwasser enthalten.[28] Darüber hinaus ist auch abzusehen, dass die Folgen des Klimawandels eine Herausforderung für die Gewässergüte darstellen, etwa in Form häufigerer Starkregenereignisse und der hiermit verbundenen Zunahme ungeklärter Schmutzwasserabschläge in die Gewässer. Auch im Kontext des demographischen Wandels sind u. U. negative ökologische Auswirkungen auf Gewässer zu befürchten.[29] Die Rückgewinnung von Energie aus Abwässern könnte hierbei ebenfalls erwogen werden.[30] Eine gewässerökologisch eindeutige Bewertung von Misch- und Trennsystemen ist hingegen schwierig, da beide Arten des Abwassertransports sowohl Vor- als auch Nachteile aufweisen können.[31] Zu beachten ist ferner, dass eine Zuschussung von gebührenfähigen Maßnahmen zur Sicherung einer ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung einer Verschonungssubvention der Benutzer gleichkommt, die im Widerspruch zu Art. 9 der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) steht. Eher empfiehlt sich eine klare wasserwirtschaftliche Priorisierung der Verwendungszwecke, die um knappe Abgabemittel konkurrieren müssen. Im Vordergrund sollten dabei wohl Zwecke stehen, die anderweitig keine eigene Refinanzierungsquelle aufweisen und wasserwirtschaftlich von hoher Priorität erscheinen.

5.3 Neuausrichtung des Verwendungsziels?

Über eine bloße Erweiterung des exemplarischen Maßnahmenkatalogs nach § 13 Abs. 2 AbwAG kann einigen der zuvor genannten Zwecke nur begrenzt Rechnung getragen werden kann, da sie auch Maßnahmen erforderlich machen, welche in keinem direkten Zusammenhang mit dem Kriterium „Schutz der Gewässergüte“ stehen. Hierzu sind z. T. Maßnahmen zur Reduzierung des Fremdwasseranfalls sowie die Rückgewinnung von Nährstoffen und Energie

zu zählen, aber auch bestimmte, gewässerneutrale Investitionen im Zusammenhang mit demographischen und klimatischen Veränderungen (z. B. Kapazitätsverringerungen, Umsetzung semizentraler Entsorgungskonzepte). Um das Aufkommen der Abwasserabgabe umfassend für neuartige Herausforderungen in der Wasserwirtschaft fruchtbar zu machen, wäre wohl eine Erweiterung der Zielbestimmung von § 13 Abs. 1 AbwAG erforderlich. Als neue Zielsetzung könnte etwa – zusätzlich zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte – die „Förderung von ökologisch vorteilhaften Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung“ gewählt werden.[32] Dadurch würde klargestellt, dass der Fokus zwar weiterhin, aber nicht mehr ausschließlich auf der Gewässergüte läge, darüber hinaus gehend aber künftig nur ökologisch vorteilhafte Maßnahmen zuschussfähig wären, die im Sektor der Abwasserbeseitigung selbst (und nicht andernorts) ergriffen werden (Rückfluss der Mittel).

Ein solcher Schritt dürfte mit Blick auf die Wasserpfennig-Entscheidung des BVerfG auch nicht mehr unter dem Vorbehalt enger verfassungsrechtlicher Grenzen einer Sonderabgabe stehen (dazu oben 2.). Dies betrifft sowohl das Kriterium eines engen Sachbezugs zum Erhebungsgrund als auch die gelegentlich angeführte Voraussetzung der Gruppennützigkeit, welche bei Sonderabgaben mit überwiegender Lenkungsfunktion ohnehin seit Längerem nicht mehr einschlägig ist.

Eine grundsätzlich denkbare Verschließung von Verwendungszwecken außerhalb des Abwassersektors, z. B. für gewässerökologische und gewässermorphologische Maßnahmen, für die keine Verursacherverantwortung der Abwassereinleiter gegeben ist, käme zwar eventuell der Akzeptanz der Abwasserabgabe zugute, indem der Finanzbedarf für die drängenden Herausforderungen der Gewässerökologie und Gewässermorphologie nicht länger bei Abwassereinleitern (oder Wasserentnehmern über Wasserentnahmeabgaben) erhoben würde und den Druck in Richtung einer verursachergerechten Finanzierung dieser Maßnahmen erhöhte. Dennoch wäre ein derartiger Ausschluss ein zu weitgehender Eingriff in die Mittelverwendungsautonomie der Länder. Er ließe sich auch nicht mit mangelnder Verantwortlichkeit der Einleiter rechtfertigen: Denn die Mittel kommen ja gerade für schädliche Gewässereinleitungen auf, sind also in ihrer Entzugswirkung vollumfänglich gerechtfertigt.

Mangels rechtlicher Bindungen und ökonomischer Notwendigkeiten bleibt es eine Frage der politischen Prioritätensetzung, ob die Aufkommensverwendung weiterhin auf die Verbesserung der Gewässergüte fokussiert oder die genannten weiteren Herausforderungen als gleichrangig eingestuft werden sollen. Dabei ist freilich zu beachten, dass das Aufkommen aus der Abwasserabgabe eine bedeutende Finanzierungsquelle vieler Länder für Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie darstellt. Da in dieser Hinsicht, nicht zuletzt im Bereich der Gewässerstruktur, noch erheblicher Handlungsbedarf besteht,[33] wird eine Erweiterung des Verwendungskriteriums auf Maßnahmen ohne unmittelbaren Bezug zur (chemischen oder ökologischen) Gewässergüte wegen der möglichen Konkurrenz der Verwendungszwecke teilweise sehr kritisch gesehen. Hier helfen klare und eng formulierte Zweckbindungsregeln in der permanenten politischen Konkurrenz der staatlichen Finanzierungszwecke um knappe Finanzmittel.

Auf der anderen Seite kann eine Erweiterung der Verwendungszwecke über den Aspekt der Gewässergüte hinaus die Akzeptanz der Abwasserabgabe auch beim Einsatz der Mittel (zusätzlich zum Effekt erhöhter Transparenz) verbessern. Denn viele kommunale Abgabepflichtige nehmen etwa die Kanalsanierung als drängendes Problem wahr,[34] für dessen Beseitigung – trotz Gebührenfähigkeit – häufig die entsprechenden Gelder fehlen bzw. eine Gebührenrefinanzierung politisch gescheut wird. Da eine Förderung über Verrechnungsoptionen aus

konzeptionellen Gründen nicht zu empfehlen ist,[35] könnte die Verwendung des Aufkommens an dieser Stelle eine wahrgenommene Lücke schließen. Dies setzt allerdings erneut voraus, dass die Länder ihre Verwendungspraxis entsprechend anpassen. Zudem bleibt hier zu beachten, dass eine faktische Subventionierung von Abwasserentgelten dem Verursacherprinzip und dem Grundsatz der Kostendeckung aus Art. 9 WRRL widerspräche.[36] Bei der Zuschussung von gebührenfähigen Maßnahmen zur bloßen Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung ist daher Zurückhaltung geboten. Faktisch ist dies eine Verschönerungssubvention der Gewässerbenutzer, da die zu erhebenden kostendeckenden Gebühren künstlich nach unten korrigiert würden, und zwar zu Lasten anderer dringlicher Zuschusszwecke der knappen Abgabemittel. Neben einem Verstoß gegen Art. 9 WRRL ist hier auch das Finanzierungserfordernis fraglich, da ja mit den Gebühren gerade andere Quellen zur Finanzierung zur Verfügung stehen (kostendeckende Entgelte). Zudem ergäbe sich hier ein Anreizproblem: Werden ohnehin geschuldete Leistungen mit einer möglichen Subvention vergütet, droht Investitionsattentismus: Die Empfänger könnten geneigt sein abzuwarten oder sich auf jene Maßnahmen zu beschränken, die auch bezuschusst werden.

Von dieser generellen Ausschlussempfehlung (keine Zuschüsse für kostendeckende Entgelte) könnten jedoch Aufkommensverwendungen ausgenommen bleiben, die überobligatorisches Handeln honorieren sollen, da insoweit die Konkurrenz der Finanzierungsformen zurücktritt. Dies könnte auch als Ausnahmegrund nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL tragfähig sein, soweit der Verzicht auf volle Kostendeckung die weitergehende Gewässerschonung gerade erst möglich macht. Die Abgrenzung zwischen „obligatorischen“ und „über-obligatorischen“ bzw. zwischen „gebührenfähigen“ und „nicht-gebührenfähigen“ Leistungen ist in der Praxis wegen der bestehenden Ermessensspielräume aber zweifellos schwierig, erst recht auf der Ebene einer gesetzlichen Aufkommensverwendungsvorschrift: Ob eine Kanalsanierungsmaßnahme konkret bereits rechtlich geboten oder noch aufgeschoben werden kann oder ob bestimmte Kosten für eine langfristige Nachhaltigkeitsertüchtigung der Anlage (z. B. Kapazitätsverringerung) gebührenrechtlich ansatzfähig sind, lässt sich kaum pauschal abschätzen. Z. T. kann nach Kommunalabgabenrecht auch von Landeszuschüssen mit Blick auf eine Wiederbeschaffung abgeschrieben werden mit der Folge durchaus anteilig kostendeckender Entgelte.[37] Daher sind die beiden Grenzlinien „gebührenfähig – nicht-gebührenfähig“ und „obligatorisch – über-obligatorisch“ lediglich als gedankliche Orientierungsmarken zu verstehen, welche die Entscheidung über die Eignung eines bestimmten Mittelverwendungszweckes mit gegebener Finanzierungsalternative anleiten sollten.

Schließlich könnte ein erweiterter Katalog in § 13 AbwAG rechtspolitisch als Entlastungskomponente einer generellen Neuregelung des AbwAG zu würdigen sein. Soweit über erweiterte, aber auf den Abwassersektor fokussierte Verwendungszwecke erhöhte Mittelrückflüsse in die Einleitersektoren organisiert werden könnten, trüge dies zu einer Entlastung bei, die belastende Elemente an anderer Stelle einer AbwAG-Reform aufzufangen vermag, ohne aber die Lenkungswirkung der Abgabe im Übrigen zu beeinträchtigen.

Abschließend sei darauf verwiesen, dass der bislang in § 13 Abs. 2 AbwAG aufgeführte Zweck „Bau von Anlagen zur Beseitigung des Klärschlammes“ verschiedentlich kritisiert worden ist, da dieser Aspekt keinen direkten Bezug zur Gewässergüte habe und daher gestrichen werden sollte.[38] Werden ohnehin neue Zielsetzungen integriert, entfällt zwar der diesbezüglich gesehene Widerspruch, da eine ordnungsgemäße Klärschlamm Entsorgung offenkundig zu „ökologisch vorteilhaften Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung“ zu zählen wäre. Mit Blick auf die Entsorgungshierarchie im Abfallrecht, der zufolge eine Beseitigung die

denkbar schlechteste Entsorgungsvariante darstellt, sowie auf die seit Jahren intensiv geführte Debatte um die Rückgewinnung von Pflanzennährstoffen aus Klärschlämmen erscheint dieser Förderaspekt aber generell als nicht mehr zeitgemäß. Je nachdem, ob das Spektrum der Aufkommensverwendung beibehalten oder erweitert wird, sollte dieser Punkt daher entweder gestrichen werden oder aber auf Maßnahmen zur Verwertung von Klärschlämmen abstellen.

6. Zusammenfassung und Empfehlungen

Bei einer als Sondervorteilsabschöpfungsabgabe eingestuften Abwasserabgabe bestehen keine verfassungsrechtlichen Einschränkungen bei der Mittelverwendung. Es eröffnen sich daher weite politische Ermessensspielräume für eine einfachgesetzliche Regelung. An der Zweckbindung sollte zunächst festgehalten werden. Eine Reform der Mittelverwendung könnte an den Gesichtspunkten Erhöhung der Transparenz und Einschluss neuer Maßnahmen durch eine Erweiterung der Zielbestimmung nach § 13 Abs. 1 AbwAG ansetzen. Eine verbesserte Transparenz ist mit wenig zusätzlichem Vollzugsaufwand über eine standardisierte, jährliche Berichtspflicht der Länder an den Bund zu gewährleisten.

Eine Erweiterung der zulässigen Mittel-Verwendungszwecke ist erwägenswert. Dies gilt nicht zuletzt dann, wenn künftig gleichzeitig Verrechnungsmöglichkeiten mit der Abgabeschuld eingeschränkt werden sollten.[39] Dabei sollte – zusätzlich zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte – auf die „Förderung von ökologisch vorteilhaften Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung“ als weiterem Verwendungszweck abgestellt werden. Dadurch würde klargestellt, dass ein enger Fokus ausschließlich auf Gewässergüte nicht mehr angestrebt würde, aber darüber hinaus nur ökologisch relevante Maßnahmen, und zwar nur im Sektor der Abwasserbeseitigung zusätzlich zuschussfähig würden. Auf diese Weise kann auch die Rückflussquote der Mittel in den Abwassersektor tendenziell erhöht werden, was der Akzeptanz der Abgabe zugutekommt.

Allerdings sind Maßnahmen der Einleiter, deren Kosten grundsätzlich zugleich gebührenfähig sind und die lediglich den ordnungsgemäßen Betrieb der Anlage gewährleisten sollen, grundsätzlich kein geeigneter Zuschussgegenstand durch das Abwasserabgabenaufkommen, sondern sind durch die Einrichtungsnutzer über kostendeckende Entgelte zu finanzieren. Bei einer Erweiterung der Zweckbestimmungsregelung des § 13 Abs. 2 AbwAG muss dieser Grundsatz der Kostendeckungspolitik nach Art. 9 Abs. 1 WRRL Beachtung finden.

Anmerkungen

[1] Dazu *Gawel*: Der Lenkungserfolg von Wassernutzungsabgaben - ein interdisziplinäres Missverständnis?, in *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 2011, S. 213 ff.; *ders.*: Steuerinterventionismus und Fiskalzweck der Besteuerung. Lenkung und Finanzierung als Problem lenkender (Umwelt-) Steuern, in: *Steuer und Wirtschaft* 2001, S. 26 ff.

[2] *Gawel/Ewringmann*: Lenkungsabgaben und Ordnungsrecht. Zur allokativen Logik der Restverschmutzungsabgabe, in: *Steuer und Wirtschaft* 1994, S. 295 ff.

[3] Siehe *Ewringmann/Schafhausen*: Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, 1985.

[4] Siehe etwa BVerfGE 55, 274, 298 ff. – Berufsausbildungsabgabe.

[5] Vgl. nur *Kotulla*: Abwasserabgabengesetz, Stuttgart 2005, Einführung, Rdnr. 2, mit umfangreichen Hinweisen auf die Literatur. Kritik daran, dass der Abwasserabgabe zunehmend keine Lenkungsfunktion mehr zukomme und sie dadurch in die Nähe einer Finanzierungsabgabe gerate (siehe etwa *Durner/Waldhoff*: Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben, Baden-

Baden 2013, S. 104 f.), liegt schon ökonomisch neben der Sache: Dabei werden Lenkungswirkungen über sog. Einkommenseffekte verkannt (dazu *Gawel* [1]).

[6] *Kotulla* [5], S. 13. *Wendt/Jochum*: Wie weit reicht die Zweckbindung der Abwasserabgabe? Zur Finanzierung von Gewässerrenaturierung und Abwassermengenreduzierung, in: *Natur und Recht* 2006, S. 341, halten gleichwohl auch die Zweckbindungsklausel des § 13 Abs. 1 Satz 1 AbwAG sogar mit der strengen Anforderung gruppennütziger Verwendung für vereinbar. Die weitere Sonderabgaben-Anforderung eines engen Sachbezuges zum Erhebungsgrund kann für die Abwasserabgabe ohnehin als erfüllt angesehen werden: *Kotulla* [5], S. 13. Dazu auch *Gawel/Köck et al.*: Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahme entgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, UBA-Texte 67/2011, Dessau-Roßlau 2011.

[7] BVerfGE 93, S. 319 ff. – Wasserpfeffig.

[8] So bereits *Sacksofsky*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, Tübingen 2000, S. 197 ff.; *Köhler/Meyer*: AbwAG, 2. Aufl., München 2006, Einf. Rn. 44 f.; *Gawel/Köck et al.* [6], S. 51 ff.

[9] Dies hatte das BVerfG bereits für Abschöpfungsabgaben klargestellt: BVerfG, B. v. 7.11.1995, BVerfGE 93, 319, 347 = NuR 1996, 240, 243.

[10] *Wendt/Jochum* [6], S. 341. Für grundsätzlich „weite“, aber nicht unbegrenzte Auslegung der Begriffe „Erhaltung“ und „Verbesserung“ der Gewässergüte auch *Köhler/Meyer* [8], § 13, Rdnr. 23.

[11] *Kotulla* [5], S. 234.

[12] *Kotulla* [5], S. 239, 241.

[13] Z. B. § 16 Abs. 1 BayAbwAG. Siehe zum Ganzen auch *Kibat*: Anmerkungen zur Verwendung des Aufkommens der Abwasserabgabe, in: *gwf-Wasser/Abwasser* 1985, S. 8 ff.

[14] Dazu *Gawel/Köck/Kern/Schindler u.a.*: Reform der Abwasserabgabe, UBA-Texte 55/2014, Anhang 5.

[15] Vgl. *Gawel*: Zur Zukunft von Niederschlagswasser- und Kleininleiterabgabe, in: *Korrespondenz Abwasser/Abfall* 2011, S. 846 ff.

[16] SRU: Die Abwasserabgabe: Wassergütewirtschaftliche und gesamtökonomische Wirkungen, 2. Sondergutachten, Stuttgart 1974, S. 19 f.

[17] So auch *Karl/Ranné*: Das Abwasserabgabengesetz – von der Deformation einer Umweltlenkungsabgabe, in: *Benkert/Bunde/Hansjürgens (Hrsg.): Wo bleiben die Umweltabgaben?*, Marburg 1994, S. 31 f.

[18] Vgl. die Gesetzesbegründung von 1976 in BT-Drs. 7/2272, S. 23.

[19] Z. B. *Sprenger/Körner et al.*: Das deutsche Steuer- und Abgabensystem aus umweltpolitischer Sicht – eine Analyse seiner ökologischen Wirkungen sowie der Möglichkeiten und Grenzen seiner stärkeren ökologischen Ausrichtung, München 1994, S. 139; *Nisipeanu*: Abwasserabgabenrecht, Berlin/Wien 1997, S. 281; BDEW: Stellungnahme anlässlich des Zwischenberichts „Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung“ zum Forschungsvorhaben des UBA (FKZ 3711 26 202), Berlin, 27. Mai 2013, S. 4 f., der von einem „Versickern“ des Aufkommens [...] in den „allgemeinen“ Haushalten“ spricht.

[20] So auch die Kritik des VKU: Stellungnahme zum Forschungsbericht „Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe“, Berlin, 16. Juni 2011, S. 5.

[21] Haushaltsplan Berlin 2012/2013, Bd. 9, Einzelplan 12, S. 345.

[22] Haushaltsplan des Freistaates Bayern 2013/14, Einzelplan 12, S. 235. Der Hochwasserschutz ist zwar im klassischen Sinne keine Maßnahme zum Schutz der Gewässergüte; tatsächlich haben aber Hochwasserereignisse häufig auch negative Konsequenzen für die Qualität der Gewässer. Nicht zuletzt deshalb umfasst auch das WHG Regelungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz (§ 72-81 WHG).

[23] *Nisipeanu* [19], S. 281.

[24] Siehe nur VKU [20], S. 5; *Palm et al.*: Kann die Abwasserabgabe zukünftig wieder die Ziele der Wasserwirtschaft unterstützen?, in: *Korrespondenz Abwasser, Abfall* 2012, S. 1048 ff.

[25] VKU [20], S. 5; *Gawel/Köck et al.* [6], S. 195. Eine Berichtspflicht war in den Entwürfen zum AbwAG bereits vorgesehen, wurde aber schließlich nicht realisiert – siehe BT-Drs. 7/2272, S. 14, bzw. § 33 des dort enthaltenen Entwurfs.

[26] VKU [20], S. 5.

[27] Dies stellt zwar lediglich einen mittelbaren Bezug zur Gewässergüte dar. Ein solcher Kontext liegt allerdings auch bei dem nach § 13 Abs. 2 Nr. 4 AbwAG einbezogenen Bau von Anlagen zur Beseitigung des Klärschlammes vor (wobei dies aufgrund des engen Sachbezugs zur Abwasserbeseitigung als gerechtfertigt angesehen wird – so jedenfalls *Köhler/Meyer* [8], § 13 Rndr. 48).

[28] § 140 II LWG Saarland.

[29] *Hillenbrand et al.*: Demografischer Wandel als Herausforderung für die Sicherung und Entwicklung einer kosten- und ressourceneffizienten Abwasserinfrastruktur, UBA-Texte 36/2010, Dessau-Roßlau 2010, S. 68 ff.

[30] Siehe *Gawel/Köck et al.* [14], S. 239 ff., zur Wärmelast.

[31] Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Vergleich der Auswirkungen von Einleitungen aus Misch- bzw. Trennsystemen auf Fließgewässer, Wiesbaden 2011.

[32] *Gawel/Köck et al.* [14], S. 382 ff.; *Gawel/Köck et al.*: Novellierung des Abwasserabgabengesetzes – Reformoptionen und ihre Bewertung, in: *Zeitschrift für Wasserrecht* 2014, S. 80.

[33] BMU: Die Wasserrahmenrichtlinie. Auf dem Weg zu guten Gewässern, Berlin 2010, S.21.

[34] U.a. fordert der VKU, im Zuge der Novellierung der Abwasserabgabe „die langfristigen Anforderungen an Erhalt, Erneuerung und Anpassung der Abwasserinfrastruktur“ stärker als bisher zu berücksichtigen (Stellungnahme des VKU zum vorläufigen Endbericht „Reform der Abwasserabgabe“ [14] Berlin, 31.Juli 2013, S. 3).

[35] Siehe *Gawel/Köck et al.* [14], S. 299 ff.

[36] Siehe *Gawel/Köck et al.* [14], S. 383 f.

[37] Siehe z. B. § 6 Abs. 2 KAG NRW. Allerdings besteht im gesamten Landes-Gebührenrecht ein Verzinsungsverbot auf Zuschussmittel, was zu Recht als mit Art. 9 WRRL für unvereinbar gehalten wird – siehe *Schmutzer*: Umsetzung des EG-Wasserrahmenrichtlinie in die Kommunalabgabengesetze. Handlungsbedarf für die Länder, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 2006, S. 228 ff.; *Gawel*: Art. 9 WRRL – Wo bleibt die Reform des Kommunalabgabenrechts?, in: *Kommunale Steuer-Zeitschrift* 2012, S. 1 ff.

[38] BT-Drs. 13/305, S. 3. A.A. *Köhler/Meyer* [8], § 13 Rndr. 48.

[39] Dazu *Gawel/Köck et al.* [14], S. 331 ff.

Autoren

Univ.-Prof. Dr. Erik Gawel

Harry Schindler, M.A.

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

Department Ökonomie

Permoser Str. 15

04318 Leipzig

erik.gawel@ufz.de | harry.schindler@ufz.de