

Erik Gawel

Braucht die Abwasserabgabe eine neue Zielstellung?

Die Abwasserabgabe steht derzeit erneut auf dem Prüfstand. Wiederholt wird dabei gefordert, es müsse künftig eine neue Zielstellung formuliert werden, da der seinerzeitige Lenkungsauftrag erschöpft sei und eine schleichende Wandlung zu einer Finanzierungsabgabe stattgefunden habe. Doch erschöpft sich die Abwasserabgabe wirklich zunehmend im Fiskalischen und braucht sie deshalb „neue Ziele“ oder gar ein neuartiges Lenkkonzept?

1. Reformdiskussion und Lenkungsauftrag der Abwasserabgabe

Gegenwärtig steht die Abwasserabgabe erneut auf dem rechtspolitischen Prüfstand. [1] Eine systematische und funktionale Weiterentwicklung der Abwasserabgabe kann dabei nur gelingen, wenn zunächst einmal klar ist, welchem Ziel eine Novelisierung des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) eigentlich dienlich sein soll. Eine naheliegende Antwort auf diese Frage lässt sich aus dem Wesenskern einer Abgabe ableiten, die als Gewässerschutzinstrument eine spezifische Charakteristik besitzt. Eine Abgabe ist nämlich funktionsgerecht in erster Linie in derjenigen Funktion zu bewahren und zu stärken, die ihr im Instrumentenmix der Gewässerschutzpolitik gerade als „ökonomischer Hebel“ zukommt.[2] Im Rahmen der Vorsorge und ergänzend zum Ordnungsrecht soll sie nach Maßgabe dezentraler Entscheidungen fortlaufend jeweils kosteneffiziente Minderungen schädlicher Abwasserreinleitungen anreizen.

Die Abgabe tut dies einerseits durch das Setzen ökonomischer Anreize, die Zahllast durch unmittelbare Vermeidungs- und Reinigungsaktivitäten zu vermeiden (Substitutionseffekte); sie tut dies aber eben auch durch die Verpflichtung zum Zahlenmüssen für die nach Maßgabe des individuellen Vermeidungskalküls (noch) nicht vermiedenen Einleitungen (sog. Einkommenseffekte). Denn das Zahlenmüssen der Abgabepflichtigen trägt nicht nur zur Finanzierung des Staates bei, der aus der Abgabe auf diese Weise ein Einkommen erhält; das Zahlenmüssen wirkt zugleich auch mittelbar „lenkend“

auf die Ressourcenentscheidungen der Einleiter und der mit ihnen marktlich verbundenen Akteure (Kunden, Kapitalgeber usw.) ein, und zwar in dem Sinne, dass abwasserintensives Produzieren und Konsumieren relativ verteuert wird, was zu vielfältigen Marktanpassungen Veranlassung gibt (Markt- und Preiseffekte): Ob dies auf der Konsumentenseite zu Mindernachfragen oder auf der Angebotsseite zu Produktionseinschränkungen, Produktionsumstellungen, Produkt- oder Verfahrensinnovationen oder zum Abzug des Kapitals

vorgelagerten Faktormärkten (z. B. Kapitalmarkt) und nachgelagerten Absatzmärkten langfristig zu einem Strukturwandel bei, der ebenfalls von Mindernutzungen des Wasserhaushaltes begleitet ist. Sowohl die (kurzfristigen) Nichtverfügbarkeiten von Technologien und Substituten als auch eine geringe Preiselastizität der Nachfrage nach wasserintensiven Gütern setzen damit wohl Grenzen einer kurzfristigen Einleitungsminderung, keinesfalls jedoch kategoriale „Lenkungs-grenzen“,[4] wie aber vielfach irrigerweise

„Während die sichtbare Finanzierungswirkung der Abgabe-Zahllast mühe-los erfasst wird, tun sich Nicht-Ökonomen mit den unsichtbaren Einkommenseffekten der Zahllast schwer; sie werden zumeist überhaupt nicht verstanden.“

in volkswirtschaftlich ergiebigere Verwendungen mit höherer Renditechance führt, bleibt gerade den marktlichen und betrieblichen Entscheidern überlassen. Abgaben lassen als ökonomische Instrumente Freiheitsgrade der Entscheidung über knappe Ressourcen, um dezentrales Kosten- und Nutzenwissen zu verwenden, das einem zentralen Planer nicht zur Verfügung steht – der Markt wird als „Entdeckungsverfahren“ genutzt.[3] Ob dabei Mindernutzungen tatsächlich ins Werk gesetzt werden, in welchem Umfang, in welcher Region und Branche sowie auf welcher Stufe des Wertschöpfungsprozesses und wann genau (jetzt oder später), bleibt im Rahmen der Abgabenlenkung aus gutem Grunde gerade offen. Jedenfalls tragen diese Markt- und Preiseffekte auf

angenommen wird. Denn die Anreize zum Aufsuchen von neuen Technologien und Substituten bleiben erhalten und werden im Entdeckungsprozess langfristig wirksam. Dies gilt in besonderem Maße für sog. „Demeritorisierungsabgaben“[5] wie die Abwasserabgabe, die ohne ein konkretes umweltpolitisches Punktziel auskommen und als bloße Strukturwandelabgaben gar keine spezifizierten Mindernutzungsmengen versprechen.

Während aber die (sichtbare) Finanzierungswirkung der Abgabe-Zahllast auch von Nicht-Ökonomen mühe-los erfasst wird, tut sich das rechts- und ingenieurwissenschaftliche Schrifttum mit den zuvor beschriebenen, aber unsichtbaren Einkommenseffekten der Zahllast schwer; sie werden zumeist überhaupt nicht verstan-

den. Die Folge sind weitreichende Missverständnisse über die Funktionalität lenkender Umweltabgaben im Allgemeinen und der Abwasserabgabe im Besonderen. [6] Wo aber die Lenkung über Einkommenseffekte nicht zutreffend erfasst wird, bleibt vermeintlich nur noch das Fiskalische: So sprechen *Nisipeanu/Lemmel/Fre* c jüngst mit Blick auf die Historie des Ab-

kungen auf vor- und nachgelagerten Märkten). Beides sind – in je unterschiedlicher Weise – verhaltensrelevante Antworten der Zensiten auf den Umstand, dass der Produktionsfaktor bzw. das Konsumgut „Gewässer als Schadstoffsene“ nunmehr einen staatlich administrierten Knappheitspreis erhält. Auf diese Weise wird Gewässerschutz nicht nur dort be-

„Auch an Brot oder Mobiltelefonen herrscht in Deutschland kein Mangel; gleichwohl sind diese Güter im ökonomischen Sinne knapp und tragen daher in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu Recht einen Preis.“

wAG von der zwischenzeitlichen „Gewöhnung“ der Gebietskörperschaften an eine bequeme Finanzquelle ohne wirklichen Gestaltungssinn.[7] Und eine zu Lasten von „Lenkung“ (im Sinne von Substitutionseffekten) immer stärker erfolgende Akzentuierung des Fiskalzweckes wollen auch *Durner/Waldhoff* bei der Abwasserabgabe wahrnehmen.[8] Schlimmstenfalls führt die Verkenning der Spiegelbildlichkeit aus Finanzierungs- und Einkommenseffekten (und damit auch von mittelbaren Lenkungseffekten) zum Zerrbild der Lenkungsabgabe als abschreckender „Chimäre“, die als „schaurige Inkarnationen des Schreckens“[9] nicht klar zu erkennen geben (können), wozu sie berufen sei: Lenkung „oder“ Finanzierung. Diese Sichtweise strahlt naturgemäß auch auf die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Abgabe aus: So sieht etwa der BDEW eine „Mutation“ der „Abwasserabgabe ohne irgendeine Lenkungswirkung zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen Steuer“[10]; andere halten mangels Substitutionseffekten eine schleichende Bedeutungsverschiebung zu einer Finanzierungsabgabe für möglich.[11] Die Fiskalität der lenkenden Abgabe wird auf diese Weise in der rechtsdogmatischen und wasserwirtschaftlichen Diskussion kaum je zutreffend erfasst.[12]

Ökonomisch wird aber der Gesamtkomplex von Verhaltensänderungen als Folge veränderter relativer Preise der Gewässernutzung als „Lenkung“ bezeichnet, sei es durch „Vermeiden“ von Einleitungen (als unmittelbare Lenkungswirkung), sei es durch „Zahlenmüssen“ für nicht vermiedene Einleitungen (mit den dadurch ausgelösten mittelbaren Lenkungswir-

trieben, wo er am günstigsten ist, d. h. bei den Einleitern mit den niedrigsten Grenzvermeidungskosten. Darüber hinaus werden auch die knappen volkswirtschaftlichen Ressourcen Arbeit, Kapital und Wissen nunmehr nur noch in solche produktive und konsumtive Verwendungen wandern, die auch unter Berücksichtigung der Kosten aus dem Gebrauch werthaltigen Naturkapitals (hier: Gewässerbeeinträchtigung durch Abwässer) gesamtwirtschaftlich gesehen noch „rentabel“ sind. Ökonomen nennen dies „effizientes“ (verschwendungsfreies) Wirtschaften – ein Grundprinzip, das nicht nur für Marktgüter, sondern auch für (im ökonomischen Sinne knappe) Umweltgüter sinnvoll ist. Diese von Umweltökonomern seit langem favorisierte Ausrichtung der Gewässerschutzpolitik stand nicht nur Pate bei der Einführung der Abwasserabgabe vor mehr als 35 Jahren; sie steht im Übrigen in besonderem Einklang mit dem neueren Auftrag des Europäischen Gesetzgebers aus Art. 9 WRRL zu vollkostendeckender Wasserpreispolitik, die auch Umwelt- und Ressourcenkosten berücksichtigt.

2. Ökonomische Knappheit und „Wassermangel“

Die ökonomische Knappheit von Gewässern, die das Konzept der Lenkung über staatlich gesetzte Preise trägt, darf nicht mit „Wassermangel“ verwechselt werden. Auch an Brot oder Mobiltelefonen herrscht in Deutschland gewiss kein Mangel; gleichwohl sind diese Güter im ökonomischen Sinne knapp und tragen daher in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu

Recht einen Preis. Dieser zeigt an, dass zur Produktion dieser Güter begrenzte und werthaltige Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital, Natur, Wissen) eingesetzt werden mussten, die nunmehr für alternative Verwendungen nicht mehr zur Verfügung stehen. Verfügungschancen über einen ökonomisch werthaltigen, aber begrenzten gesellschaftlichen Vorrat an Produktionsfaktoren wurden produktiv genutzt mit der Folge, dass alternative Nutzungsoptionen nicht mehr realisierbar sind. Diese nicht mehr realisierbaren Nutzungschancen „kosten“ uns volkswirtschaftlich die Entscheidung, knappe Faktoren so und nicht anders eingesetzt zu haben (Alternativkostenprinzip).

Nichts anderes gilt für die Gewässer, die für den Menschen in vielfältiger, aber untereinander „rivalisierender“ Weise Ökosystemleistungen und damit Nutzungsmöglichkeiten bereithalten. Die ökonomische Knappheit ergibt sich hier daraus, dass Gewässer einen begrenzten Vorrat an miteinander konkurrierenden Nutzungsoptionen für menschliche Zwecke vorhalten – von der Schadstoffsene über ökologische Systemleistungen des Wasserhaushaltes bis hin zum Erholungsraum: Da nicht alle Ansprüche an Gewässer an jedem Ort, zu jedem Zeitpunkt und in beliebiger Menge und Qualität befriedigt werden können, tritt ökonomisch ein Knappheitsproblem auf: Es können nicht alle Ansprüche gleichzeitig und/oder gleich gut bedient werden. Doch wie sollte dann dieses Knappheitsproblem „gut“ gelöst werden? Die Ökonomik bietet als Wissenschaft von der vernünftigen Lösung von Knappheitsproblemen (nicht etwa von Märkten oder vom Gelde!) Verfahrensweisen an, wie mit dieser Situation gesellschaftlich bestmöglich (z. B. kostenminimal) umgegangen werden kann. Mit einer solchen „bestmöglichen“ Lösung ist es nämlich grundsätzlich unvereinbar, wenn Individualzugriffe auf diese begrenzten Gewässerleistungen, die gleichzeitig andere werthaltige Nutzungen ausschließen oder einschränken, ohne Berücksichtigung dieser Knappheitsfolgen für Dritte oder für die Systemleistungen des natürlichen Wasserhaushalts erfolgen können, welche als Opportunitäts- oder Alternativkosten bezeichnet werden. Vielmehr sollte ein Abwassereinleiter die gesellschaftlichen Verzicht, die sich aus seiner Einleitung für andere Gewässerleistungen ergeben, ökonomisch erkennen und spüren können, die er mit seiner individuell nutz-

bringenden Gewässerinanspruchnahme anderen auferlegt – etwa Badewilligen, die nunmehr auf spezielle Badegewässer ausweichen müssen und sich eben nicht überall in jeder Vorflut gefahrlos dem Badevergnügen hingeben können. Werden diese Alternativkosten jedem Nutzer angezeigt, so besteht nämlich die Chance, dass der gesellschaftliche Nutzungswert, der aus dem begrenzten Leistungsvorrat der Gewässer gezogen werden kann, insgesamt maximal wird. Dies ist der ökonomische Aspekt. Zugleich besteht auf diese Weise eine verbesserte Chance, dass Gewässer nicht „übernutzt“ und daher in ihrer Leistungsfähigkeit erhalten werden können (ökologischer Aspekt).

Dies ist im Übrigen der gemeinsame Kern verschiedener Abgabenrechtfertigungen: jener der um Effizienz bemühten umweltökonomischen Allokationstheorie, die aus genau diesen Gründen staatlich administrierte Preise für Umweltgüter empfiehlt, aber wohl auch der Sondervorteilslehre des BVerfG, das eine finanzverfassungsrechtliche Abgabenrechtfertigung in der Abgeltung individueller Vorteile durch Inanspruchnahme einer der staatlichen Bewirtschaftung unterliegenden Pool-Ressource sieht:[13] Wer sich einen individuellen Vorteil (in Form der Inanspruchnahme von Gewässerleistungen) zu Lasten des gemeinsamen Nutzungsvorrates (und damit anderer Gewässerleistungen) verschafft, darf vom Staat als Gegenleistung zur Kasse gebeten werden. Schließlich ist hier auch die konzeptionelle Begründung für das vom europäischen Gesetzgeber statuierte Anlagungsgebot von Umwelt- und Ressourcenkosten aus Art. 9 WRRL zu verorten: Anreize zur effizienten Inanspruchnahme der Gewässer durch vollkostendeckende Preise tragen nämlich zur Erreichung und Bewahrung „guter Gewässer-Zustände“ maßgeblich bei.

3. Zahllast auch bei fehlenden Substitutionseffekten?

Kehrt man zurück zur Abwasserabgabe, so scheiden vor diesem Hintergrund im Rahmen der Vorsorge zunehmend als relevant eingeschätzte neue Schadparameter im Sinne von § 3 Abs. 1 AbwAG, z. B. Mikroverunreinigungen, nicht bereits deshalb als Abgabegegenstand aus, weil gegenwärtig keine geeigneten oder erschwinglichen Rückhaltetechnologien

Die drei Leitlinien einer Reform

Modernisierung: Anpassung der Abgabe an aktuelle Rahmenbedingungen – veränderte gewässergütepoltische Prioritäten und Vollzugsbedingungen, neue Vermeidungsoptionen und –kosten, veränderter Rechtsrahmen (WRRL, AbwV), Überprüfung von Parametern und Messverfahren, Inflationskorrektur der Abgabesätze usw.

Effektivierung: Stärkung des konzeptionellen Grundauftrages einer Lenkungsabgabe zu ökonomisch effizienter Vorsorge und Ressourcenschonung. D. h. die Abgabe soll darin ertüchtigt werden, ökologische Knappheiten anzuzeigen und zu ökonomisch effizienten Vorsorgeanstrengungen anzureizen.

Konsistenzverbesserung: Die von Kompromissen gekennzeichnete Abgabenkonstruktion soll im Zuge der Reform auf eine möglichst stimmige, widerspruchsfreie Gesamtkonzeption bezogen werden. Die Konsistenzstärkung wird im Übrigen auch die politische Akzeptanz der Abgabe verbessern.

bereit stünden oder deren Grenzkosten weit über den potenziellen Abgabesätzen lägen (fehlende Substitutionseffekte). Eine Abgabe-Zahllast zeigte zunächst schlicht die gesellschaftlichen Kosten durch Einleiten dieser Schadstoffe an. Es ist dann Sache des Einleiters, hierauf im Zeitablauf eine kostengünstige Antwort zu finden. Grundsätzlich könnte diese – bei akut fehlenden oder gegenwärtig „zu teuren“ Substitutions- oder Reinigungsoptionen – sehr unterschiedlich ausfallen: Die Zahllast könnte über Markt- und Preiseffekte zur Korrektur bisheriger Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten abwasserarmer Produktions- und Konsummuster beitragen und über Überwälzungen im Produktpreis zu Mindernachfragen beitragen – dies wären *statische Einkommenseffekte*. Die Zahllast könnte aber auch zu Innovationen anregen, die künftig die gegenwärtig noch fehlenden Substitutions- oder Reinigungsoptionen bereitstellen oder deren Wirtschaftlichkeit herbeiführen. Diese *dynamischen Einkommenseffekte* tragen langfristig zu einem Strukturwandel bei, der von der gewünschten Gewässerentlastung in Bezug auf diese Stoffe begleitet sein wird. Aus ökonomischer Sicht ist demnach nicht das Vorliegen gegenwärtiger Substitutions- oder Reinigungsoptionen entscheidend, sondern vielmehr der Anreiz zur Suche nach neuartigen Prozessen, Produkten oder Verfahren.

Zugleich sollen Abgaben nicht nur auf eine *globale* Minderung hinwirken, sondern dabei vor allem auf eine *effiziente*, d. h. kostenminimale *Strukturierung* verschiedener Minderungsbeiträge einzel-

ner Einleiter. Restverschmutzungsbelastung und Effizienzanreiz sind gerade die marktwirtschaftlichen Mehrwerte einer Abgabe, die ordnungsrechtlich nicht vermittelt werden können und daher selbst dann für beizubehaltende ökonomische Steuerungsverfahren streiten, wenn ein wie immer zu definierender „zufriedenstellender“ Gewässerzustand erreicht wäre. Schließlich ist zu betonen, dass die Zahllast unabhängig von diesen Erwartungen über Verhaltensänderungen auch in ihrer Ausgleichsfunktion gerechtfertigt bleibt (verursachergerechte Rück-Anlastung zuvor externalisierter gesellschaftlicher Umweltlasten; Abgeltung eines individuellen Sondervorteils zu Lasten des begrenzten Nutzungsvorrats der Einleitungsgewässer).

4. Leitlinien einer Reform des AbwAG

Vor diesem Hintergrund lassen sich drei Leitlinien einer Reform des AbwAG formulieren (siehe Kasten):

- einerseits eine *Modernisierung* der Abgabe, die an die aktuellen rechtlichen, ökonomischen und technischen Rahmenbedingungen anzupassen ist,
- andererseits eine *Effektivierung* der Abgabe, d. h. eine Stärkung ihrer eigentlichen Funktion als ökonomischer Hebel im Gewässerschutz, der Anreize zu ökonomisch effizienter Vorsorge und Ressourcenschonung setzt und kosten-effiziente Antworten auf diese Anreize bewusst dem Markt überlässt. Dies

folgt im Übrigen der Empfehlung des Sachverständigenrates für Umweltfragen von 2004, der es „vor dem Hintergrund der Umsetzung der EG-Wasser-Rahmenrichtlinie für geboten [hält], die Abwasserabgabe unter Rückbesinnung auf ihren ursprünglichen Zweck als eigenständiges Lenkungs- und Internalisierungsinstrument im Restverschmutzungsbereich zu revitalisieren (Restverschmutzungsabgabe), das auf eine kontinuierliche Verbesserung des Gewässerzustandes abzielt“ [14];

- schließlich eine *Konsistenzverbesserung*: Das gegenwärtige Abgabengesetz ist von Kompromissen gezeichnet und gibt oftmals kein stimmiges Bild ab. Im Zuge einer Reform sollte die Abgabenkonstruktion eine möglichst stimmige, widerspruchsfreie Gesamtkonzeption erhalten. Dies wird auch die Akzeptanz der Abgabe verbessern.

Tendenziell bedeutet eine Intensivierung der durch die Abgaben verfolgten Lenkungs-funktionen zwar einen volkswirtschaftlichen und gewässergütepolitischen Ertrag. Dieser geht aber unter Umständen auch mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei Behörden und Einleitern sowie mit ambivalenten Aufkommens- und Belastungseffekten einher (z. B. Minderaufkommen durch eine Messlösung, Mehraufkommen als Folge neuer Schadparameter etc.). Eine Modernisierungs- und Effektivierungsstrategie muss daher stets auch die vollzugspraktische Eignung sicherstellen sowie die dadurch ausgelösten Belastungen in Verwaltung und Einleitungssektoren angemessen berücksichtigen. Dies ergibt sich ökonomisch bereits daraus, dass auch sog. *Transaktionskosten*, d. h. die Gesamtheit der Kosten des Abgaben-Handlings (Messen, Kontrollieren, Veranlagern, Bescheiden, Beantragen, Inkasso usw.) volkswirtschaftlichen Werteverzehr darstellen und in einer Gesamtbetrachtung Berücksichtigung finden müssen. Aus verteilungs- und wirtschaftspolitischen Gründen ist darüber hinaus auch die Belastung der Einleiter aus Abgabebelastung und Maßnahmenkosten von Bedeutung.

Während aber die „Belastungen“ durch Abgaben sehr sichtbar und individuell spürbar sind, bleiben ihre gesamtgesellschaftlichen Nutzen (Effizienz- und Innovationsleistungen) abstrakt, sind von niemandem direkt zu vereinnahmen und fallen zum Teil erst in der Zukunft an. Die Nutzen einer Abgabe sind sog. öffentliche Güter. Es verwundert daher nicht, dass

sich für sie – außerhalb der Wissenschaft – politisch kaum jemand einsetzen mag. Wer freilich hier nur das Fiskalische und Belastende sieht, erkennt das Wesen der Abgabe. Das Wesentliche scheint aber für das ökonomisch nicht geschulte Auge gerade unsichtbar zu sein. Um ein bekanntes Wort von *Saint-Exupéry* abzuwandeln: Daher sieht man hier wohl nur mit Hilfe von Ökonomen wirklich gut.

5. Kritik an der Lenkungszielsetzung des AbwAG und ihre Berechtigung

Demgegenüber wird jedoch im Schrifttum vielfach eine generelle konzeptionelle Erschöpfung von Lenkungszielsetzungen der Abwasserabgabe gesehen, [15] daraus eine Dominanz von Fiskalmotiven bei der Weiterentwicklung abgeleitet [16] oder eine allgemeine Zielunklarheit der Abwasserabgabe [17] diagnostiziert sowie der Bedarf zur Formulierung „neuer“ und „eindeutiger“ Zielvorgaben gesehen. [18] Dabei wird die ökonomische Funktionsweise einer lenkenden Umweltabgabe, insbesondere das Verhältnis von Lenkung und Finanzierung, weiterhin grundlegend verkannt. [19] Aus ökonomischer Sicht ist die Zahllast, die auf nicht vermiedene „Restnutzungen“ anfällt, essentieller Bestandteil der Ressourcenlenkung: Nur sie vermittelt den nötigen vollständigen Kauf-

cher „Zielerreichung“ mitnichten überflüssig, sondern vermittelt vielmehr den aus Effizienzgründen notwendigen Kaufkraftentzug als Entgelt für die Faktornutzung und entfaltet so mittelbare Lenkungswirkungen.

Die Forderung einer Freistellung von Zahllasten „bei Zielerfüllung“ oder fehlenden akuten Substitutionsoptionen bedeutet nicht weniger als die in einer marktwirtschaftlichen Ordnung befremdliche Forderung nach „Gütergeschenken“ zu Lasten der Gemeinschaft. [20] Ein vor dem staatlichen Abgabeneingriff zwar entgeltfreies, aber gesamtwirtschaftlich eben gerade nicht kostenloses Gut (hier: das Einleitungsgewässer) soll zum individuellen Vorteil *gratis* zugeeignet werden. [21] In einer Marktwirtschaft werden aber knappe, werthaltige Faktoren für ihren produktiven Einsatz aus guten Gründen entlohnt. Nichts anderes hat für die Naturindienstnahme durch Assimilations- und Senkendienste zu gelten.

6. Umwelt- und Ressourcenkosten auch bei „guten Zuständen“?

Mit den zuvor skizzierten, weit verbreiteten funktionswidrigen Vorstellungen zur Abgabenlenkung eng verbunden ist auch die zur Auslegung von Art. 9 WRRL neu erdigs entwickelte Idee, nach dem Errei-

„Aus ökonomischer Sicht ist die Zahllast auf nicht vermiedene „Restnutzungen“ essenzieller Bestandteil der Ressourcenlenkung: Nur sie vermittelt den nötigen Kaufkraftentzug, der die Preise entsprechend den sozialen Kosten korrigiert, Wettbewerbsneutralität herstellt und permanent zu Innovationen anhält.“

kraftentzug, der die Rentabilität (ab-) wasserintensiver Produktionsprozesse entsprechend den sozialen Kosten der Ressourcennutzung belastet, die Preise der hieraus hervorgegangenen Produkte auf ihr „kostenwahres“ Niveau anhebt, alle Ressourcennutzer wettbewerbsneutral anhand „ökologisch wahrheitsgetreuer“ Preise entscheiden lässt und permanent zu Innovationen zwecks Kostenminderung und weiterer Ressourcenentlastung anhält. Die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten ist daher auch bei angebli-

chen „guten Zustände“ entfallende sachlogisch das Erfordernis einer Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten (URK). [22] Auf die Abwasserabgabe bezogen dürfte dies implizieren, dass bei hinreichend gutem chemischen Zustand der Einleitungsgewässer jedenfalls ein unionsrechtliches Gebot zur URK-Anlastung entfällt. Soweit hierbei konzeptionelle Fragen einer URK-Anlastung berührt sind, erkennt auch diese Position grundlegend die ökonomische Funktionsweise einer (URK anlastenden) Abgabe – was

auch bei der juristischen Auslegung von Art. 9 WRRL nicht völlig unbeachtlich sein dürfte. Im Übrigen lässt sich die Irrelevanz von URK bei „guten Zuständen“ wohl auch im Wege der juristischen Auslegung der WRRL nicht entnehmen. [23] Insbesondere enthält das komplexe Zielsystem der WRRL, das u. a. den kombinierten Ansatz, ein Verschlechterungsverbot und den Meeresschutz umgreift, weit mehr als nur die Herstellung „guter Zustände“ von Oberflächen- und Grundwasserkörpern. Art. 1 WRRL formuliert als Ziel der Richtlinie gerade „die Schaffung eines Ordnungsrahmens“ zum Gewässerschutz, zu dem auch das Kostendeckungsgebot in Art. 9 beiträgt, ohne seine grundlegende pretiale Ordnungsfunktion

bereits einzubüßen, wenn bestimmte Teilziele der Richtlinie erfüllt wären.

Bleibt man aber zunächst bei der wirtschaftswissenschaftlichen Begründung, so ist die Anlastung von URK bei den Verursachern sowohl in dem über das Punktziel „guter Zustand“ hinausgehenden Umfang nach als auch dauerhaft über den Zeitpunkt erstmaliger Zielerreichung hinaus ökonomisch keineswegs funktionslos – und zwar gleich aus fünf guten Gründen (siehe Kasten). Der explizite Effizienzauftrag bei der Nutzung von Wasserressourcen aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sps. 1 WRRL könnte daher nicht (mehr) erfüllt werden, wenn die Anlastung der Umwelt- und Ressourcenkosten bei angeblicher „Zielerfüllung“ ausgesetzt oder gar in Höhe des

Übererfüllungsbetrages von vornherein als Freibetrag ausgereicht würde.

7. Hat die Abwasserabgabe noch lenkende Aufgaben?

Vor diesem Hintergrund ist die seit langem weithin vernehmbare Klage darüber, die Abwasserabgabe habe angesichts der „erreichten wasserwirtschaftlichen Verhältnisse“ [24] lenkungspolitisch nichts mehr zu erledigen und erschöpfe sich mithin im Fiskalischen, [25] sachlich kaum nachvollziehbar. Der Vortrag wird auch durch permanente Wiederholung nicht stimmiger. So aber äußern sich etwa Nisipeanu/Lemmel/Frege: „[Die Abgabe]

Warum die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten auch bei „guten Zuständen“ nötig bleibt

1. *Effiziente Strukturierung unmittelbarer Anstrengungen zur Minderinanspruchnahme:* Die URK-Anlastung bezweckt nicht nur eine beliebige, globale Mindernutzung von Wasserressourcen bis zum Zielwert, sondern gerade eine effiziente Zusammensetzung der Einzel-Anstrengungen zur Zielerreichung. URK-Anlastung trägt spezifisch dazu bei, einen Zielzustand zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten (z. B. bei der Abwassereinleitung) zu erreichen. Bei Wegfall der URK-Anlastung veränderten sich erneut die Preisrelationen, die Zusammensetzung der Verzichtsbeiträge erfolgte nicht mehr kostenorientiert, und der diesbezügliche Effizienzauftrag könnte hinfort nicht mehr erfüllt werden.

2. *Effizienter Strukturwandel der Volkswirtschaft über Markt- und Preiseffekte:* Die URK-Anlastung bezweckt nicht nur unmittelbar (technische) gewässerbezogene Maßnahmen bei den direkt Belasteten, sondern auch eine Weiterwälzung der Preiskorrektur in der Wertschöpfungskette: Spürbare URK bewirken eine Rentabilitätsbelastung des in einer wasserintensiven Produktion eingesetzten Kapitals, möglicherweise auch – je nach Überwälzungsgrad – erhöhte Produktpreise. Diese Markt- und Preiseffekte sind wichtiger Bestandteil der ökonomischen Funktionalität von URK und können nicht einfach abgeschaltet werden, weil ein Ziel erreicht sei: Ihre Anlastung sichert eine effiziente Restrukturierung aller wasserbezogenen Produktions- und Konsumprozesse unter Beachtung der wahren Faktorkosten der Wasserinanspruchnahme. Zwar kann ein ökologisches Ziel auch anderweitig (nämlich ineffizient) erreicht werden, die dauerhafte URK-Anlastung sichert aber gerade den Effizienz-Mehrwert bei der Zielerreichung.

3. *Beibehaltung des Zielzustandes:* Bei Wegfall der über URK bewirkten Preiskorrektur wird eine dauerhafte Zielerreichung gefährdet, die annahmegemäß nur deshalb erreicht werden konnte, weil die relativen Preise zuungunsten der Wassernutzung verschoben wurden. Werden die alten Preisrelationen wieder hergestellt, dürfte das erreichte Zielniveau mittel- und langfristig kaum zu halten sein. Die URK-Anlastung muss ein erreichtes Zielniveau dauerhaft durch ihre Anreizwirkung zum neuen ökonomischen Optimum bei den Nutzern machen können und damit die Zielerreichung nachhaltig in das Eigeninteresse der Wassernutzer stellen.

4. *Automatische Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen (dynamische Effizienz):* Dauerhaft angelastete URK konfrontieren die Nutzer mit den verbleibenden Opportunitätskosten ihrer Gewässerinanspruchnahme und halten sie zu einer permanenten Überprüfung an, ob sich der individuelle Nutzen ihrer Wassernutzung angesichts der durch URK angezeigten gesellschaftlichen Kosten dieser Inanspruchnahme noch „rentiert“. Datenänderungen bei den Kosten, bei Technologien und Marktbedingungen, die eine veränderte ökonomisch rationale Nutzung nahelegen, werden dezentral transaktionskostenarm durchgeführt, ohne auf gegendruckanfällige und verzögerte ordnungsrechtliche Implementation von „Stand der Technik“ angewiesen zu sein. Auch Rejustierungen der Nutzungsansprüche durch Newcomer (z. B. neue Einleiter) oder Strukturwandel wird so geräuschlos und ohne Wettbewerbsverzerrung verarbeitet.

5. *Innovation:* Das permanente Nachdenken über den angemessenen Ressourcenverbrauch schließt auch den Anreiz zu Innovationen ein, die künftig (und nicht zu heutigen Bedingungen) zu einer Kostenminderung und zugleich zu einer Minderinanspruchnahmen der Gewässer beitragen können.

schaft keine Anreize mehr für zusätzliche Reinigungsleistungen und es fällt zudem schwer, einen wasserwirtschaftlichen Problembereich zu identifizieren, der sich

nämlich die verfügbare Aufnahmekapazität von Gewässern für schädliche Abwasseranleitungen, einen Faktorpreis bereit. Diesen Preis kann „der Markt“ für Öko-

„Ebenso wenig, wie man Ge- oder Verbote bei überwiegender Befolgung abschafft, so unsinnig wäre es auch, knappe Güter künftig zu verschenken, nur weil die Versorgungslage zwischenzeitlich „gut“ anmutet.“

mit der Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe im Sinne einer Verhaltenssteuerung lösen ließe.“ [26] Auch der BDEW vermag keine „neue[n] Zielsetzungen“ zu erkennen, „die es durch eine Modifizierung oder sonstige Fortschreibung des AbwAG zu erreichen gälte.“ [27] Die hierbei insinuierte rhetorische Frage, welche Kläranlage denn noch gebaut werden solle, die eine Abgabe sinnvollerweise anreizen könnte, verfehlt freilich den Ansatz einer Abgabenlenkung vollständig: Eine Abgabe signalisiert den Gewässernutzern die (verbleibenden) gesellschaftlichen Kosten ihrer Inanspruchnahme und überlässt es gerade aus Effizienzgründen den Einleitern, daraus kurz- mittel- oder langfristig die Konsequenzen auf Absatz-, Beschaffungs- oder Kapitalmärkten sowie technologisch auf allen Stufen der Wertschöpfung zu ziehen, wenn Abwasser nunmehr – grundlegender marktwirtschaftlicher Logik folgend – ebenfalls seinen Preis erhält wie andere Faktoren oder Konsumgüter auch. Im Gegensatz zum Ordnungsrecht muss eine Abgabe die Frage, was genau als Folge ihrer Erhebung „denn noch geschehen“ solle, gar nicht beantworten! Diese Antwort gibt vielmehr der Markt. Es bleibt dann Sache des Gesetzgebers, die jeweiligen „Marktantworten“ und die umweltpolitischen Erwartungen an eine fortlaufend verbesserte Gewässergüte allgemein aufeinander abzustimmen. Diese Erwartungen sind bei einer auf Strukturwandel abzielenden Abgabe aber gerade nicht punktförmig oder maßnahmenkonkret, sondern zielen insgesamt auf fortlaufende, aber jeweils kosteneffizient strukturierte Verbesserungen und Innovationen ab und schließen ausdrückliche künftige, heute noch gar nicht absehbare, neue Marktantworten mit ein. [28]

Die Abwasserabgabe stellt für ein ökonomisch knappes Gut, das – ebenso wie Brot – gerade kein „Mangelgut“ sein muss,

systemleistungen gerade nicht vorhalten. Der aus diesem Grunde hilfsweise vom Staat administrierte Preis behandelt das ökonomisch knappe und lebenswichtige Gut „Nutzungsvorrat von Gewässern“, marktwirtschaftlicher Logik folgend, genauso wie alle anderen Produktionsfaktoren und Konsumgüter unserer Wirtschaftsordnung auch, die wie selbstverständlich ihren Knappheitspreis tragen und auf diese Weise Produzenten und Konsumenten im Gemeinwohlinteresse zu jeweils effizienten, d. h. verschwendungsfreien Ressourcen-Entscheidungen anhalten. Dass die Zahllast der Abgabe zugleich den öffentlichen Haushalten Finanzmittel zuführt (Finanzierungsfunktion) darf nicht verdecken, dass sie zugleich über den Kaufkraftentzug wichtige Lenkungsanreize organisiert. Finanzierungseffekt und Einkommenseffekt sind zwei Seiten einer Medaille. Die Verkürzung dieses Lenkungsgeschehens auf akute Substitutionseffekte der derzeit bekannten oder nach gegenwärtigen Maßstäben bereits wirtschaftlich einsetzbaren Reinigungs- oder Rückhaltetechnologie verkennt die Funktionsweise einer Lenkungsabgabe als Faktorpreis.

Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner grundlegend „neuen Zielsuche“ für die Abwasserabgabe: Das Ziel ist und bleibt vielmehr klar – nämlich die marktwirtschaftliche Freiheitsgrade schonende und daher kostenminimale Restrukturierung wasserzehrender Produktions- und Konsumprozesse zur vorsorgenden Schonung von Gewässern durch Abwassereinleitungen im Wege einer permanenten Konfrontation mit den gesellschaftlichen (Alternativ-) Kosten der Gewässerinanspruchnahme. Diese Zielstellung ist zwischenzeitlich weder überflüssig geworden noch durch unzureichende legislative Ausgestaltungen des AbwAG in der Vergangenheit diskreditiert. Vielmehr ist die Abwasserabgabe

be künftig in die Lage zu versetzen, ihrem originären Auftrag wieder besser gerecht werden zu können und entgegenstehende legislative Mängel zu beseitigen. Das alte und neue Ziel lautet mithin „marktwirtschaftliche Effizienz“ auch beim Umgang mit unseren Gewässern – eine Leistung, die das Wasserordnungsrecht aus strukturellen Gründen grundsätzlich nicht erbringen kann. Was könnte daran je „unmodern“ sein oder sich im Zeitablauf erübrigen? Ebenso wenig, wie wir die Versorgung mit Brot oder Automobilen in unserer Gesellschaft künftig staatlicher Zuteilung anheimgeben wollen, nur weil die „Versorgungsziele“ in Bezug auf diese Güter doch gut erfüllt sind, so wenig sollten wir davon absehen, knappe Umweltgüter vollkommen außerhalb der Effizienzleistung ökonomischer Steuerungsverfahren zu platzieren. Verschwendungsfreies, nachhaltiges Wirtschaften empfiehlt sich nämlich nicht nur bei marktfähigen Gütern, sondern gerade auch bei Ressourcen, die „keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut [sind], das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss“ (Erwägungsgrund I der WRRL).

8. „Modernisierung“ des AbwAG

Diese Perspektive schließt eine „Modernisierung“ der Abwasserabgabe, d. h. ihre Neuausrichtung an den aktuellen wasserwirtschaftlichen Gegebenheiten – unter Wahrung der Gewässerschutzorientierung – grundsätzlich mit ein: Das heißt, die Abgabe sollte die aktuellen gewässergütewirtschaftlichen Prioritäten ebenso widerspiegeln wie den verbesserten Stand der Mess- und Reinigungstechnik oder zwischenzeitlich veränderte Wertungen des europäischen oder nationalen Gesetzgebers zur Knappheitssituation der Gewässer. Auch das jeweils erreichte Niveau der wasserordnungsrechtlichen Basisicherung sollte im instrumentellen *policy mix* mit Blick auf den spezifischen Beitrag einer Abgabe reflektiert werden. Dazu gehört aber wohl auch, dass eine Anpassung an die gegebenen Verhältnisse der Gegenwart den zwischenzeitlichen dramatischen Kaufkraftschwund jahrzehntelang nicht mehr angepasster Abgabesätze in einer inflationären Wirtschaft in den Blick nimmt: Auch die Zahllast selbst ist in ihrem – allein entscheidenden – realen Wert ökonomisch zu „aktualisieren“. Eine mo-

derate nominale Erhöhung der Abgabesätze bedeutet noch lange keine reale Zusatzbelastung. All dies sind Facetten einer als „Aktualisierung“ zu verstehenden Modernisierungsperspektive.

Davon abzugrenzen sind Versuche, der Abwasserabgabe unter dem Rubrum der zeitgemäßen Ausgestaltung zum einen andere als Gewässerschutzbelange zur Erleichterung aktueller wasserwirtschaftlicher Drücke (z. B. demographischer Wandel, Kanalsanierung) anzudienen. Noch weitergehend sind Bestrebungen, unter Betonung der angeblich rein fiskalischen Reformmotive des Gesetzgebers anstelle der Einleitersektoren vielmehr die Finanzierungsverantwortung anderer wasser nutzender Sektoren zu betonen, die für drängendere Herausforderungen in den Bereichen Ökologie und Morphologie von Gewässern in der Verursacherverantwortung stünden.[29] Dem ist zwar aus Gründen der ökonomischen Ressourcenverantwortung und auch im Sinne von Art. 9

und Konsumgüter unserer Wirtschaftsordnung auch. Dies hält Produzenten und Konsumenten im Gemeinwohlinteresse zu jeweils effizienten, d. h. verschwendungs freien Ressourcen-Entscheidungen und ständigen Innovationsüberlegungen an.

Dass die Zahllast der Abgabe zugleich den öffentlichen Haushalten Finanzmittel zuführt (Finanzierungsfunktion) darf nicht verdecken, dass sie zugleich über den Kaufkraftentzug wichtige Lenkungsanreize organisiert. Finanzierungseffekt und Einkommenseffekt der Abgabe sind zwei Seiten einer Medaille. Die Verkürzung dieses Lenkungsgeschehens auf akute Substitutionseffekte der derzeit bekannten oder nach gegenwärtigen Maßstäben bereits wirtschaftlich einsetzbaren Reinigungs- oder Rückhaltetechnologie verkennt die Funktionsweise einer Lenkungsabgabe als Faktorpreis grundlegend.

In dieser Funktion als ökonomischer Hebel ist die Abwasserabgabe wieder zu ertüchtigen, weil sie nur so für das Ge-

schaftlicher Gewässerschutz im Wege einer permanenten Konfrontation mit den gesellschaftlichen Alternativkosten von Abwassereinleitungen. Diese wichtige Aufgabe ist zwischenzeitlich weder überflüssig geworden noch durch unzureichende legislative Ausgestaltungen des AbwAG in der Vergangenheit diskreditiert.

So wenig, wie man Ge- oder Verbote bei überwiegender Befolgung durch die Normadressaten sogleich wieder abschafft, so unsinnig wäre es auch, knappe Güter künftig zu verschenken, nur weil die Versorgungslage zwischenzeitlich „gut“ anmutet. Wir brauchen daher im Gewässerschutz mehr und nicht weniger Marktwirtschaft – und zwar sowohl aus ökonomischen als auch aus ökologischen Gründen. Der europäische Gesetzgeber hat dies in Art. 9 WRRL klar erkannt. Die deutsche Abwasserabgabe sollte diesen Weg konsequent fortsetzen.

Literatur

- [1] Siehe E. GAWEL/W. KÖCK u. a., Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wassernutzungsabgabe, UBA-Texte 67/2011; E. GAWEL, Die künftige Abwasserabgabe – Reformbedarf und Perspektiven, ZfW 2011, S. 185 ff.; P. NISIPEANU/P. LEMMEL/N. FRECE, Fortschreibung der Abwasserabgabe aus der Sicht eines Abgabepflichtigen – Rückblick, Bestandsaufnahme und Änderungswünsche, ZfW 2013, S. 70 ff.; N. PALM/P. WERMTER u. a., Kann die Abwasserabgabe zukünftig wieder die Ziele der Wasserwirtschaft unterstützen?, KA 2012, S. 1048 ff.; W. DURNER/CHR. WALDHOFF, Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben, BDI-Gutachten, Baden-Baden 2013, S. 100 ff.; E. GAWEL/W. KÖCK u. a., Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung, UBA-Gutachten, erscheint demnächst.

„Ziel der Abgabe ist und bleibt ein vorsorgender, marktwirtschaftlicher Gewässerschutz im Wege einer permanenten Konfrontation mit den gesellschaftlichen Alternativkosten von Abwassereinleitungen. Was könnte daran je unmodern oder überflüssig werden?“

WRRL grundsätzlich beizupflichten; so weit dabei aber lediglich die Verursacherverantwortung der Abwassereinleiter für ihre Umwelt- und Ressourcenkosten relativiert und von einer Ertüchtigung der Abwasserabgabe abgesehen werden soll, überzeugt dies umwelt- und gewässergütepolitisch nicht.

meinwesen wichtige Mehrwerte im Gewässerschutz erbringen kann, die dem Ordnungsrecht gerade fehlen. Dazu zählen Effizienz der Gewässernutzung auf allen Wertschöpfungsstufen und marktendogene Innovation. Dafür bedarf es keiner neuartigen Zielstellung. Ziel der Abgabe ist und bleibt ein vorsorgender, marktwirt-

9. Fazit

Über die Abwasserabgabe erhält ein ökonomisch knappes Gut, das – ebenso wie Brot – gerade kein „Mangelgut“ sein muss, nämlich die verfügbare Aufnahmekapazität von Gewässern für schädliche Abwassereinleitungen, einen Faktorpreis. Diesen Preis muss der Staat setzen, weil es keinen „Markt für Ökosystemleistungen“ gibt. Auf diese Weise wird das ökonomisch knappe und lebenswichtige Gut „Nutzungsvorrat von Gewässern“ marktwirtschaftlicher Logik folgend genauso behandelt wie alle anderen Produktionsfaktoren

ANZEIGE

WOL

Der
Wasserverband
Obere Lippe (WOL)
- Körperschaft des öffentlichen Rechts -
33142 Büren (Westf.)

sucht zum nächstmöglichen Termin eine/n

Geschäftsführer/in

mit einem erfolgreich abgeschlossenen
naturwissenschaftlichen Studium (Diplom oder Master).

Weitere Informationen entnehmen Sie bitte unserer
Internetseite unter www.wol.biz