

FRANK ANDREAS SCHENDEL

Abwasserabgabe – Aus der Sicht der Praxis der Betriebe –*

Gliederung

1. Einleitung
2. Entstehung und Inhalt des Gesetzes
 - a) Fragenkomplexe
 - b) Jahresschmutzwassermenge
 - c) Parameter der Schädlichkeit
 - d) Ermittlung der Schädlichkeit, insbesondere Bescheidlösung
 - e) Änderungsmeldung (§ 4 Abs. 5 AbwAG)
 - f) Berechnung der Abgabe
 - g) Halbierung der Abgabe (§ 9 Abs. 5 AbwAG)
 - h) Verwendung der Abgabe
3. Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes
 - a) Bau und Betrieb von Abwasserbehandlungsanlagen
 - b) Bescheidumstellung
 - c) Probleme der Veranlagung nach Meßprogramm
4. Offene Fragen aus der Sicht der Praxis
 - a) Absetzbare Stoffe
 - b) Fischgiftigkeit
 - c) Analysen- und Probenahmeungenauigkeiten
 - d) Vorbelastung + Grundabzug
 - e) Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs
5. Aufwendungen für Bau und Betrieb von Abwasserreinigungsanlagen sowie für die Abwasserabgabe.
6. Ausblick

1. Einleitung

Die Idee für ein Abwasserabgabengesetz entstand, als sich die Politiker mit dem Gedanken einer Abgabe für Emissionen in die Umwelt beschäftigten. Die Abgabe sollte

* Ich danke Herrn Dr. Hans H. Weber für viele Anregungen zu diesem Beitrag.

unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips so hoch bemessen sein, daß ein Anreiz zum Bau von Abwasserreinigungsanlagen geschaffen wurde. Damit wurde eine Doppelstrategie verfolgt:

- einerseits gesetzlich die Bedingungen für die Einleitung von Abwasser in ein Gewässer zu regeln und
- andererseits darüber hinaus ein Interesse an weiteren Verbesserungen zur Reinigung des Abwassers zu wecken.

Die Industrie, insbesondere die chemische Industrie, war und ist nicht davon überzeugt, daß sich die Abwasserprobleme durch Einführung einer Abgabe verbessern lassen. Die deutsche chemische Industrie hat für Umweltschutzmaßnahmen in den Jahren 1960 bis 1969 rund 4,4 Mrd. DM investiert, etwa die Hälfte davon für den Gewässerschutz. In der Zeit bis 1974 waren es weitere 4,2 Mrd. DM, danach wurden pro Jahr ca. 600 Mio DM aufgewandt, davon wiederum die Hälfte für Gewässerschutzmaßnahmen.¹

Sie war dennoch bemüht, an dem Gesetz mitzuarbeiten und ihm eine praktikable Form zu geben. Wenn dessen Anwendung eine Vielzahl von Problemen aufgeworfen hat, liegt das an der komplexen Materie und an dem Gesetzestext selbst. Ob sich das Abwasserabgabengesetz in der Praxis bewährt, wird sich in den nächsten Jahren zeigen müssen.

Im Folgenden soll kurz auf die Entstehung und den Inhalt, danach auf die Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes eingegangen werden. Diese Ausführungen bilden die Grundlage für die Erörterung offener Fragen im Gesetz aus der Sicht der Praxis der Betriebe. Abschließend werden die Aufwendungen für Abwasserreinigung und für die Abwasserabgabe behandelt mit einem Ausblick auf die weitere Entwicklung des Gesetzes.

Insgesamt gesehen geht es bei der Erhebung der Abwasserabgabe, die erstmalig für das Jahr 1981 erfolgte, um Zahlungen von Industrie und Kommunen in der Größenordnung von ca. 350 Mio DM im Jahr. Da der Abgabesatz von 12 DM im Jahr 1981 auf 40 DM im Jahre 1986 steigt, werden in Zukunft Abgaben von ein bis zwei Milliarden DM im Jahr anfallen. Allein Nordrhein-Westfalen rechnet für das erste Jahr 1981 mit ca. 100 Mio DM Einnahmen aus der Abwasserabgabe.²

2. Entstehung und Inhalt des Gesetzes

a) Vom ersten Entwurf³ bis zur verabschiedeten Fassung hat das Abwasserabgabengesetz wesentliche Änderungen erfahren. Dafür war ausschlaggebend, daß folgende Fragenkomplexe zu erfassen und zu regeln waren:

¹ Vgl. Chemie und Umwelt, Wasser, S. 40/41 herausgegeben vom Verband der Chemischen Industrie, Frankfurt, 1982.

² Vgl. Ruchay-Treunert-Mainz, Das Abwasserabgabengesetz auf dem Prüfstand – Erfahrungen aus dem Vollzug in Nordrhein-Westfalen, GWF (Das Gas- und Wasserfach) 1982, 471 ff.

³ Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 18. 6. 1974, Bundestag-Drucksache 7/2272.

- Was ist Abwasser?
- Welche Parameter werden einbezogen einschließlich der zugehörigen Analyseverfahren?
- Soll fortlaufend registrierend gemessen werden, und für die tatsächlich eingeleitete Stoffmenge gezahlt oder Sollen vorab Werte im wasserrechtlichen Einleitungsbescheid festgelegt werden, die dann maßgeblich sind?
- Wie erfolgt die Berechnung der Abgabe?
- Wie soll die beim Staat eingehende Abgabe verwendet werden?

b) Die Definition des Abwassers als Schmutzwasser, also durch Gebrauch verändertes Wasser, und Niederschlagswasser bringt für die Industrie keine besonderen Probleme. Anders allerdings ist es bei den Kommunen, deren Kanalsysteme oft beachtliche Ausdehnung haben und wo bei Regenwetter große Mengen an Niederschlagswasser anfallen können. Für die Erhebung der Abgabe wird auf die sog. *Jahresschmutzwassermenge* abgestellt.

c) Lange wurde um die *Parameter* gerungen, die für die Erhebung der Abwasserabgabe maßgeblich sein sollten. Um die Kontrolle nicht zu aufwendig werden zu lassen, mußte ihre *Zahl* in Grenzen gehalten werden. Das Bestreben war dabei, nur die wichtigsten Parameter zu erfassen. Besonders bedeutsam erschien die Menge der Feststoffe, die analytisch als *absetzbare Stoffe* erfaßt werden, und der im Fluß sauerstoffverbrauchenden Substanzen. Nachdem zunächst über den Biologischen Sauerstoffbedarf (BSB) als Meßgröße für organische Substanzen im Abwasser diskutiert wurde, blieb zuletzt nur der Chemische Sauerstoffbedarf (CSB), d. h. der Sauerstoffverbrauch bei der Oxidation in Wasser gelöster Stoffe mit saurer Dichromatlösung. Dies ist das Ergebnis eines Meinungsbildungsprozesses, der dazu führte, daß alle organischen Stoffe und nicht nur die biologisch abbaubaren, d. h. im Fluß sauerstoffverbrauchenden, erfaßt werden sollten. Der Parameter CSB ist von der finanziellen Bedeutung her am wichtigsten. Er macht je nach den Verhältnissen mehr als zwei Drittel der zu entrichtenden Abgabe aus.

Neben der eigentlichen Belastung der Flüsse sollte auch die „*Giftigkeit*“⁴ des Abwassers für die Abgabe herangezogen werden. Nachdem auf internationalem Gebiet die Metalle *Quecksilber* und *Cadmium* in die Diskussion gelangten, wurden diese in die Liste der abgabepflichtigen Schadstoffe aufgenommen. Dies erfolgte, obwohl ihre Analytik bei den in der Praxis meist vorkommenden sehr niedrigen Konzentrationen erhebliche Probleme wegen der Genauigkeit des Meßverfahrens und des Streubereichs der Werte aufwirft. Lange dauerten die Diskussionen über die Erfassung weiterer sog. Giftigkeit. Die einen wollten weitere Schwermetalle oder organische Stoffe berücksichtigen, andere setzten sich für eine biologische Meßgröße der Wirkung von Stoffen im Gewässer ein. Vor der Verabschiedung des Abwasserabgabengesetzes im Jahr 1976 diskutierte man Prüfungen mit Bakterien, Kleinkrebsen oder Wasserflöhen, den sog. Daphnien, Algen und Fischen. Da die Mehrzahl der dazu erforderlichen Verfahren, die

⁴ Vgl. § 3 Abs. 1 Abwasserabgabengesetz vom 13. 9. 1976 (BGBl. I S. 2721, ber. S. 3007).

mit zunehmenden Verdünnungsgraden arbeiten, nicht mit ausreichender Reproduzierbarkeit der Werte verfügbar waren, blieb letztlich nur der *Fischtest*. Dieser wurde in Ringversuchen weiter verbessert, hat aber auch heute noch eine große Streubreite von mehr als 50% und liefert somit unsichere Ergebnisse.

Für alle fünf genannten Parameter⁵

- absetzbare Stoffe
- Chemischer Sauerstoffbedarf
- Quecksilber
- Cadmium
- Fischgiftigkeit

wurden im Laufe der Zeit die zugehörigen Analysenverfahren erarbeitet und festgelegt. Dabei haben Industrielaboratorien in erheblichem Maße mitgewirkt. Dies gilt insbesondere für die CSB-Bestimmung, für die ein besonderer Ausschluß gegründet wurde, und ebenso für den Fischtest.

d) Ermittlung der Schädlichkeit.

Das Abwasserabgabengesetz sieht drei Möglichkeiten für die Ermittlung der Schädlichkeit vor:

- Als Regelfall die sog. Bescheidlösung in § 4 AbwAG
Die Werte für die Ermittlung der Zahl der Schadeinheiten werden dem Einleitungsbescheid entnommen.
- Die Ermittlung der Werte aufgrund eines zugelassenen *Messprogramms* des Einleiters gemäß § 5 AbwAG.
- Die Festlegung aufgrund der Ergebnisse der behördlichen Überwachung, falls noch kein Bescheid vorliegt. Gibt es noch keine Überwachungsergebnisse, kommt die *Schätzlösung* zum Zuge, vgl. § 6 AbwAG.

Nach der *Bescheidlösung* soll für die im wasserrechtlichen Bescheid zugelassene Abwasserfracht, also für die im voraus beanspruchte Stoffmenge gezahlt werden. Dies erfolgt durch die Festlegung der sog. Jahresschmutzwassermenge und von Konzentrationswerten für die genannten Parameter einmal als Höchstwerte und zum anderen als Regelwerte. Nach den Regelwerten, die ungefähr den Mittelwerten entsprechen sollen, wird die Abgabe erhoben. Sobald der Höchstwert bei behördlicher Kontrolle mehr als einmal im Jahr überschritten wird, erhöht sich der Wert, auf den die Abgabe berechnet wird, entsprechend. Da von Behördenseite aus Kostengründen eine sehr intensive Kontrolle abgelehnt und die Probenahmezeit aus praktischen Erwägungen vielfach auf 2 Stunden begrenzt wurde, wurde für die Auswertung der gemessenen Ergebnisse eine Kompromißlösung gewählt. Im Abwasserabgabengesetz ist festgelegt, daß nicht bei *einer* sondern erst bei *zwei* Überschreitungen des Höchstwertes in einem Jahr die Abgabe auf der Grundlage eines erhöhten Bezugswertes berechnet wird. Einmal ist *keinmal!*⁶

⁵ Vgl. Anlage zu § 3 AbwAG.

⁶ Vgl. § 4 Abs. 4 AbwAG.

Ein Beispiel für einen CSB-Konzentrationswert (Ablauf einer Kläranlage):

Regelwert	240 mg/l
Höchstwert	480 mg/l
1. Überschreitung	500 mg/l
2. Überschreitung	600 mg/l

Differenzen	20 mg/l
	+ 120 mg/l
	<hr/>
	140 mg/l : 2 = 70 mg/l

erhöhter Regelwert = Bezugswert

240 mg/l + 70 mg/l = 310 mg/l.

Das bedeutet, daß das ganze Jahr für den um 70 mg/l erhöhten Wert gezahlt werden muß.

In mehreren Bundesländern, vor allem in Nordrhein-Westfalen, werden Konzentrationswerte für einen Zwei-Stunden-Zeitraum im Bescheid festgelegt, in anderen Bundesländern hat die Behörde 24-Stunden-Werte gewählt. Das führt zu erheblichen Unterschieden in der Höhe der einzelnen Werte und damit der Abgabe.

Insgesamt ist zu vermerken, daß das Abwasserabgabengesetz ein Rahmengesetz (Art. 75 GG) ist und die Länder prinzipiell für das Wasserrecht und somit für die Ausfüllungsregelungen zuständig sind. Daraus haben sich erhebliche Unterschiede in der Praxis in den einzelnen Bundesländern ergeben, insbesondere in Bayern⁷ gelten z. T. erheblich andere Ausführungsbestimmungen als im übrigen Bundesgebiet.

e) Insbesondere um Industriebetrieben zu ermöglichen, Schwankungen des Abwasseranfalls durch unterschiedliche Produktionsauslastung zu berücksichtigen, sieht das Gesetz in § 4 Abs. 5 die Möglichkeit einer *Änderungsmeldung* vor. Sie ist allerdings für die einzelnen Parameter nur zugelassen, wenn im voraus eine Reduzierung von min. 25% und dies für die Dauer von zumindest 3 Monaten der Behörde gemeldet wird. Der Einleiter kann allerdings trotz vorhandener Computer nicht den Wert genau erkennen und melden, der sich in den folgenden Monaten tatsächlich einstellen wird. Im oben gegebenen Beispiel müßte der Einleiter also für zumindest 3 Monate, die nicht mit dem Quartal übereinstimmen müssen, im voraus erklären, daß er als Regelwert 180 mg/l und als Höchstwert 360 mg/l einhalten wird.

f) Die *Berechnung der Abgabe* erfolgt nach der Schädlichkeit des Abwassers, die für jeden Parameter in *Schadeinheiten* bestimmt wird. Eine Schadeinheit entspricht nach den Vorstellungen des Gesetzgebers ungefähr der ungereinigten Jahresabwassermenge eines Einwohners. Gemäß der Anlage zu § 3 AbwAG sind für jeden Parameter Meßeinheiten vorgesehen und diesen eine bestimmte Zahl von Schadeinheiten zugeordnet.

Eine Schadeinheit entspricht bei

- absetzbaren Stoffen
- oxidierbaren Stoffen
- Quecksilber
- Cadmium

1 m ³	Schlamm
45,5 kg	CSB
20 g	Hg
100 g	Cd

⁷ Vgl. Bayerisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz vom 21. 8. 1981 (GVBl. S. 344).

Um die Summe aller Schadeinheiten zu erhalten, wird der im Bescheid festgelegte Regel - bzw. Bezugswert mit der Jahresschmutzwassermenge multipliziert. Daraus erhält man die Jahresabwasserfracht für jeden Parameter. Diese wird mit der Zahl der Schadeinheiten, differenziert nach Parametern, multipliziert. Die Abgabe pro Jahr errechnet sich durch Multiplikation mit dem Abgabensatz pro Schadeinheit. Dieser begann 1981 mit 12 DM und steigt von Jahr zu Jahr um 6 DM.⁸ Im Jahr 1983 beträgt der Abgabensatz 24 DM. Er erreicht 1986 mit 40 DM seine endgültige Höhe. Durch den Anstieg soll der Zwang, Reinigungsanlagen zu bauen, verstärkt werden. Da trotz sorgfältiger Abwasserreinigung ein Rest an Abwasserinhaltsstoffen verbleibt, die in das Gewässer eingeleitet werden müssen, kann die steigende Abgabe pro Schadeinheit zu hohen Belastungen für Industrie und Kommunen führen und dies, obwohl die Restfracht aufgrund der bestehenden Reinigungsverfahren unvermeidbar ist.

g) Halbierung der Abgabe.

Die Industrie hatte sich daher dafür eingesetzt, daß keine Abgabenerhebung mehr erfolgen sollte, wenn die angewandten Reinigungsverfahren einen bestimmten technischen Stand erreichen. Damit war der Gesetzgeber nicht einverstanden. Als Kompromiß wurde festgelegt, daß eine *Halbierung* des Abgabensatzes erfolgt, wenn die allgemein anerkannten Regeln der Technik eingehalten werden. Durch den § 9 Abs. 5 S. 1 AbwAG erfolgt eine *Verzahnung* zwischen dem neuen Abwasserabgabenrecht und den wasserrechtlichen, also ordnungsbehördlichen Festsetzungen im Einleitungsbescheid.

Mit der 4. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz vom 26. 4. 1976⁹ wurde § 7a WHG eingeführt. Danach darf eine Erlaubnis für das Einleiten von Abwasser nur erteilt werden, wenn Menge und Schädlichkeit des Abwassers so gering gehalten werden, wie dies bei Anwendung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach den *allgemein anerkannten Regeln der Technik* möglich ist. Die Bundesregierung erläßt mit Zustimmung des Bundesrates *allgemeine Verwaltungsvorschriften* über Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwasser, die den allgemein anerkannten Regeln der Technik im Sinne des Satzes 1 entsprechen.

Zur Kontrolle der Einhaltung der wasserrechtlichen Anforderungen an die Einleitung von Abwasser wurde in den letzten Jahren zunehmend ein sog. Überwachungswert festgesetzt. Er dient der Fixierung des Umfangs der erteilten wasserrechtlichen Erlaubnis. In dem oben genannten Beispiel könnte ein Überwachungswert bei etwa 400 mg/l CSB liegen.

Nach den einschlägigen Regeln, die nur in Verwaltungsvorschriften oder Einleitebescheiden festgelegt sind, ist dieser Überwachungswert einzuhalten. Er gilt aber auch als eingehalten, wenn der Mittelwert der letzten fünf Meßergebnisse den Überwachungswert nicht übersteigt.¹⁰

Manche Behörden vertreten die Auffassung, daß gemäß § 9 Abs. 5 S. 2 AbwAG die Halbierung des Abgabensatzes verloren geht, wenn es dem Einleiter nicht gelingt, den

⁸ Vgl. § 9 Abs. 4 AbwAG.

⁹ Viertes Änderungsgesetz zum Wasserhaushaltsgesetz vom 26. 4. 1976 (BGBl. I S. 1109)

– Wasserhaushaltsgesetz – WHG – in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. 10. 1976 (BGBl. I S. 3017)

¹⁰ Vgl. z. B. 22. Allgemeine Verwaltungsvorschrift (Mischabwasser) GMBL. 1982, S. 295.

Überwachungswert einzuhalten. Nach Meinung vieler Einleiter ist der Überwachungswert in § 9 Abs. 5 S. 2 nicht gemeint, weil das AbwAG diesen Begriff gar nicht kennt.

Zur Konkretisierung der *Mindestanforderungen* an das Einleiten von Abwasser wurden differenziert nach Einleitern und Branchen etwa 50 Arbeitsausschüsse gebildet, die in jahrelanger mühevoller Arbeit die allgemein anerkannten Regeln der Technik und Werte dazu ermittelten. Dies erfolgte bevorzugt für die Parameter des Abwasserabgabengesetzes. Bis jetzt hat die Bundesregierung etwa 25 Verwaltungsvorschriften erlassen.

b) Für die beim Land eingehende Abgabe ist eine zweckgebundene Verwendung für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen, vorgesehen (§ 13 AbwAG). Insbesondere soll der Bau von Abwasserbehandlungsanlagen durch verlorene Zuschüsse oder Darlehen zu günstigen Konditionen gefördert werden. Allerdings werden aus dem Aufkommen zunächst die Kosten für die behördlichen Aufwendungen an Verwaltung, Analytik und Kontrolle gedeckt. In manchen Ländern wird befürchtet, daß diese Kosten 30 bis 40 Prozent der Einnahmen aus der Abwasserabgabe erreichen. Hierzu ist noch offen, ob für die Industrie wegen der EG-Bestimmungen zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Leistungen nicht erheblich mehr Schwierigkeiten auftreten werden, Zuschüsse für Anlagen zu erhalten, als für Kommunen.

3. Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes

a) Bau und Betrieb von Abwasserbehandlungsanlagen.

Die Industrie hat das Entstehen des Abwasserabgabengesetzes mit Aufmerksamkeit verfolgt und versucht, überzogene Forderungen zu mildern. Sie hat sich sehr bemüht, vor Wirksamwerden des Gesetzes im Jahre 1981 geeignete Abwasserbehandlungsanlagen fertigzustellen.¹¹ Nicht in allen Fällen genügten mechanisch-biologische Kläranlagen. Neue Reinigungsverfahren auf physikalischer und/oder chemischer Basis, die in Anbetracht des erkennbaren Trends entwickelt worden waren (z. B. Nassoxidation, Eindampfen/Verbrennen), wurden bzw. werden noch realisiert.

Für die Industrie war entscheidend, Reinigungsverfahren zu haben, die billiger sind als die 1986 zu erwartende Abgabe, z. B. in Bezug auf den CSB billiger als $22 \times 40 \text{ DM} = 880 \text{ DM pro t CSB im Jahr}$.

b) Bescheidumstellung.

In den Verhandlungen mit Behörden zur Änderung der Einleitebescheide zeigte sich, daß industrielle Einleiter wegen der vorgesehenen Definitionen für Werte und Kontrollverfahren bemüht waren, ausreichend hohe Werte genehmigt zu bekommen, um

- den wasserrechtlichen Überwachungswert einhalten zu können und
- auch in Zeiten einer guten Konjunktur noch die vorgesehenen Werte einhalten zu können.

¹¹ Vgl. VCI-Bericht Wasser (oben FN 1) S. 40/41.

Dabei spielte auch die Tendenz mancher Behörden zur Festlegung von wasserrechtlichen Höchstwerten eine Rolle. Bei einer Überschreitung solcher Werte besteht das Risiko eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens aufgrund des neuen § 324 StGB (Gewässerverunreinigung).¹²

Die Umsetzung der Abwasserabgabe in die Praxis erfolgt durch eine gravierende Umstellung der Bescheide auf die neuen gesetzlichen Gegebenheiten. Dabei mußte sehr viel Vorarbeit bei der Ermittlung des Ist-Zustandes geleistet werden. Vielfach ging es in den intensiven Verhandlungen zwischen den Wasserbehörden und den industriellen bzw. kommunalen Einleitern zugleich um die Verwirklichung der 4. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz, vor allem der Anforderungen nach § 7a WHG und um die Durchführung des Abwasserabgabensystems in der Praxis. Die Diskussionen bei der Realisierung der Bescheidumstellung hatten einen starken Einfluß auf die Anwendung des Wasserhaushaltsgesetzes. Nicht nur die Technik der Abwasserreinigung erhielt Impulse, auch die Vorstellungen über Probenahme-Analysenverfahren, Auswertung und zu begrenzende Parameter. Plötzlich war eine Entwicklung angestoßen, die heute noch nicht abgeschlossen ist.

Sehr bald zeigte sich, daß die Behörde mit der Umstellung der Bescheide zeitlich überfordert war. Daher ist der scheinbar lange Zeitraum von 1976 von der Verkündung des Gesetzes bis 1981¹³ zum Beginn der Zahlungsverpflichtung durchaus berechtigt. Bescheidlösungen sind daher selbst für die Abgabenerhebung in den Jahren 1981 und 1982 noch eher die Ausnahme. Vielmehr wurde die *Schätzlösung* (§ 6) angewendet, die Meßwerte der Behörde und/oder des Einleiters verwertet. Bei dieser kommt eine Veranlagung aufgrund tatsächlich gemessener Werte zustande, was aus der Sicht der Industrie *gerechter* ist als eine solche nach der Bescheidlösung, die weit von Effektivwerten entfernt sein kann. Das gilt besonders dann, wenn geringere Abwasseremissionen für den Einleiter nicht vorhersehbar sind, er folglich nicht von einer Änderungsmeldung nach § 4 Abs. 5 AbwAG Gebrauch machen kann. Das gilt auch, wenn die erheblichen Voraussetzungen für eine solche Meldung nicht zu erwarten sind.

c) Probleme der Veranlagung nach Meßprogramm.

Daß der Einleiter ein *Meßprogramm* mit eigener Analyse der Abwasserproben beantragen kann, aufgrund dessen die Veranlagung vorgenommen wird, wurde bereits oben erwähnt. Diese Möglichkeit wurde, soweit bekannt, bisher nur von ganz wenigen Einleitern wahrgenommen. Das liegt daran, daß nach § 5 AbwAG im Prinzip das gewogene Mittel der selbst gewonnenen Meßwerte für die Ermittlung der Zahl der Schadeinheiten zugrunde zu legen ist. Der Haken ist aber, daß mindestens die *Hälfte des höchsten gemessenen Wertes* anzusetzen ist. Gegebenenfalls müßte daher der Einleiter bei Eigenmessung mehr Abgabe zahlen als bei Behördenmessung. An dieser Regelung zeigt sich deutlich, daß die Vorstellung des Gesetzgebers dahin geht, neben dem Durchschnittswert gerade den Ausreißerwert für die Abgabenerhebung heranzuziehen. Ausreißerwert oder behördlich festgestellte Überschreitung eines Höchstwertes können Zusatzabgaben in Millionenhöhe bedeuten.

¹² i. d. F. des 18. Strafrechtsänderungsgesetzes vom 28. 3. 1980 (BGBl. I S. 373).

¹³ Vgl. § 9 Abs. 4 AbwAG.

4. Offene Fragen aus der Sicht der Praxis der Betriebe

Die bisherige Praxis der Abwasserabgabe zeigt, daß eine Reihe offener Fragen existiert.

a) Bei den *absetzbaren Stoffen* besteht für den Einleiter ein großes Interesse, nur für 0,1 Schadeinheiten und nicht für eine ganze Schadeinheit zu zahlen. Das ist möglich, wenn der Anteil an organischen Stoffen an den absetzbaren Stoffen unter 10% liegt.¹⁴ Dies überzeugend zu beweisen, bereitet jedoch mitunter große analytische Schwierigkeiten, da anorganische Stoffe, z. B. Aktivkohle, eine größere Menge an organischen Stoffen als die vorhandene vortäuschen können.

b) Die *Fischgiftigkeit* wirft Probleme auf, da nicht immer Fische bzw. manchmal keine gesunden Goldorfen zur Verfügung stehen. Das hat zur Folge, daß keine Werte ermittelt oder verschiedentlich zu hohe gefunden werden.

c) Analysen- und Probenahmeungenauigkeiten.

Bei allen Parametern des Abwasserabgabengesetzes gibt es erhebliche Ungenauigkeiten bei der Probenahme und vor allem bei der analytischen Bestimmung der Parameter im Labor. Aus mehreren Ringversuchen qualifizierter Versuchslabors hat sich ergeben, daß die Analysenergebnisse bei der Untersuchung ein- und desselben Abwassers erhebliche Streubereiche aufweisen. Beim Parameter *Fischgiftigkeit* z. B. muß man von mindestens 50% Schwankungsbreite ausgehen. Das bedeutet in der Praxis, daß ein Wert, der mit 4 festgestellt wird, genauso gut auch 6 oder 2 heißen könnte. Noch stärker sind die Abweichungen bei *Quecksilber*. Dort muß man bei den in der Praxis relevanten Werten unter 2 µg/l von einem Streubereich von 100% ausgehen. Im Bereich zwischen 2 bis 50 µg/l weisen die Werte noch eine Ungenauigkeit von 50% auf. Ähnliches gilt auch für die Parameter absetzbare Stoffe und Cadmium. Auch bei dem für die Praxis besonders wichtigen Parameter Chemischer Sauerstoff-Bedarf (CSB) muß im Bereich von 15 bis 40 mg/l von einer Schwankungsbreite von $\pm 30\%$ ausgegangen werden. Für die Werte zwischen 40 bis 300 mg/l ergibt sich aber auch noch eine Ungenauigkeit von 15%, danach bei größeren Konzentrationswerten sind es nur noch 10%.

Die geschilderten Ungenauigkeiten bei den biologischen Tests bzw. bei der analytischen Bestimmung von Abwasserinhaltsstoffen werfen erhebliche Probleme bei der Kontrolle der Abwasseremission auf. Eine Schwierigkeit ergibt sich daraus, daß die Behörden den Standpunkt vertreten, daß nur der von ihrem Labor analysierte Wert Geltung haben soll. Parallel zur Behörde vom Einleiter selbst durchgeführte Untersuchungen ergeben häufig erhebliche Abweichungen von dem behördlich ermittelten Wert. Hieraus stellt sich die Frage, in welcher Weise diese naturwissenschaftlich anerkannten und unvermeidbaren Ungenauigkeiten berücksichtigt werden müssen. Soll dabei ein genereller Abzug einer Fehlergrenze von einem behördlich ermittelten Wert erfolgen?¹⁵ Oder kann eine Höchstwertüberschreitung erst zur Erhöhung der Abgabe

¹⁴ Vgl. Anlage zu § 3 AbwAG.

¹⁵ Vergleichbar dem generell erfolgenden Abzug bei der Geschwindigkeitsmessung im Straßenverkehr durch Radar.

herangezogen werden, wenn der Höchstwert zuzüglich eines bestimmten Sicherheitszuschlages überschritten ist. All das zeigt, daß es bei den analytischen Daten entscheidend darauf ankommt, daß die mit der Abwasseranalytik beauftragten Labors eine hohe Qualität haben. Wichtig ist ferner, daß eine zügige Information des Einleiters über die Ergebnisse der behördlichen Untersuchung stattfindet, damit er rechtzeitig seine Einwendungen dagegen erheben kann, wenn seine eigene Analytik andere Ergebnisse zeigt.

d) Vorbelastung und Grundabzug.

Das Abwasserabgabengesetz geht davon aus, daß ein Einleiter nur für die von ihm verursachte Schädlichkeit des Abwassers abgabepflichtig ist. Die Vorbelastung des aus einem Gewässer unmittelbar entnommenen Wassers wird auf Antrag des Abgabepflichtigen geschätzt. Die so geschätzte Vorbelastung wird bei der Ermittlung der Abgabe abgezogen.¹⁶

Außerdem sieht das Abwasserabgabengesetz in der Anlage zu § 3 vor, daß bei der Bestimmung der Schädlichkeit des Abwassers vorab von den absetzbaren Stoffen 0,1 ml je Liter Abwasser und von den oxidierbaren Stoffen 15 mg je Liter Abwasser abzuziehen sind. In der Begründung zum Regierungsentwurf¹⁷ heißt es dazu, daß ein Abwasser, das 0,1 ml/l an absetzbaren Stoffen enthält, einem Wasser der *Gewässergüte 2* entspricht und damit *nicht mehr als schädlich* angesehen wird. Dasselbe gilt für den Abzug eines Grundwertes von 15 mg/l CSB. Der Abzug der Grundlast erfolgt, weil es sich um einen als *unschädlich* anerkannten Anteil der Restverschmutzung eines Abwassers handelt. Der Grundlastabzug stellt eine auf jede Einleitung anwendbare Freigrenze der Abgabepflicht dar.

Eine finanzielle außerordentlich relevante Kontroverse zwischen Behörden und Einleitern ergibt sich daraus, daß die Behörden bei der Ermittlung der Vorbelastung, insbesondere beim Parameter CSB bereits den Grundlastabzug von 15 mg/l vornehmen. Eine Vorbelastung des Gewässers käme danach erst dann zur Anwendung, wenn sie über 15 mg/l liegt. Eine solche Handhabung würde den gewässerschutzpolitisch sicher nicht erwünschten Trend, möglichst unbelastetes Grundwasser für industrielle Zwecke einzusetzen, verstärken. Das räumen selbst Behördenvertreter ein.¹⁸ Damit nicht derjenige, der Oberflächenwasser mit einer u. U. erheblichen Vorbelastung von über 15 mg/l CSB entnimmt, benachteiligt wird, fordern die Einleiter Vorbelastung und Grundlast *nebeneinander ohne Verrechnung* zu berücksichtigen. Da es bei großen Jahresschmutzwassermengen um *Millionen-Beträge* pro Jahr geht, sind gerichtliche Abklärungen dieser kontroversen Frage unvermeidbar. Ein Schwerpunkt von Widersprüchen gegen Festsetzungsbescheide für die Abwasserabgabe im Jahre 1981 liegt bei dieser eben geschilderten Problematik.

Die Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern sind auch recht unterschiedlich in diesem Punkt. Das Bayerische Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz re-

¹⁶ Vgl. § 4 Abs. 3 AbwAG.

¹⁷ Bundestag-Drucksache 7/2272 S. 28 f.

¹⁸ Vgl. *Ruchay-Treunert-Mainz*, s. oben FN 2.

gelt ausdrücklich, daß die Vorbelastung *neben* den Abzugswerten für die Grundlast zu berücksichtigen ist.¹⁹

e) Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs.

Nach § 80 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung haben Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung. Gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO entfällt die aufschiebende Wirkung bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten. Ist nun die *Abwasserabgabe* eine Abgabe im Sinne dieser Vorschrift? Nach herrschender Meinung in Rechtsprechung und Literatur gehören zu den öffentlichen Abgaben im Sinne dieser Bestimmung nur *Gebühren, Beiträge* und *Steuern, nicht aber Sonderabgaben*.²⁰ Bei der Abwasserabgabe handelt es sich weder um eine Gebühr noch um einen Beitrag. Das Verwaltungsgericht Darmstadt hat das in einem kürzlich bekanntgewordenen Beschluß bestätigt.²¹ Es sieht die Abwasserabgabe auch nicht als Steuer an. Zweck des Abwasserabgabengesetzes sei die Verbesserung des Gewässerschutzes bei gerechter Kostenverteilung nach dem Verursachungsprinzip. Das Abwasserabgabengesetz sei kein Finanzgesetz zur Deckung des Finanzbedarfs der öffentlichen Hand, sondern ein Gewässerschutzgesetz, wobei das Abgabeaufkommen zweckgebunden für Gewässerschutzmaßnahmen verwendet werde.²² Die Behörden z. B. in Nordrhein-Westfalen wollen diese Auffassung nicht widerspruchslos akzeptieren und werden eine weitere gerichtliche Abklärung dieser für die Praxis bedeutsamen Rechtsfrage herbeiführen. Auch bei diesem Problem geht es ggf. um erhebliche Beträge, da von einem Widerspruch gegen Festsetzungsbescheide bedeutsame Komplexe betroffen sein können.

5. Aufwendungen für Bau und Betrieb von Abwasserreinigungsanlagen sowie für die Abwasserabgabe

In Zusammenhang mit der Höhe der Abgabe wurde schon darauf hingewiesen, daß sich die Industrie bemüht hat, Reinigungsverfahren bereitzustellen, deren Kosten niedriger liegen als die Abgabe pro Tonne Schadstoff.

Während sich beim CSB die Kosten für eine biologische Reinigung in der gleichen Größenordnung bewegen wie die Abgabe im Jahre 1986 sein wird, liegt für Quecksilber und Cadmium die Abgabe deutlich höher als die Kosten für Reinigungsverfahren. Beunruhigend ist für die Industrie, daß immer wieder in der Öffentlichkeit die Forderung vorgetragen wird, die Abgabe pro Schadeinheit zu erhöhen, weil nur auf diese Weise schnelle Fortschritte zur Verbesserung der Abwasserreinigung zu erreichen

¹⁹ Vgl. Art. 4 des Bayerischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz vom 21. 8. 1981 (GVBl. S. 344).

²⁰ Vgl. *Kopp*, VwGO, § 80 Anm. 8.

²¹ VG Darmstadt, Beschluß vom 10. 8. 1982 Az. IV/1 H 832/82, noch nicht veröffentlicht, vgl. ferner zur Schwerbehindertenabgabe einerseits VG Berlin, NJW 1980, 77 (Widerspruch hat aufschiebende Wirkung) und andererseits VGH München, NJW 1980, 720 f. (keine aufschiebende Wirkung des Widerspruchs).

²² Vgl. auch hierzu insbesondere die Ausführungen von *Schröder*, M. oben S. 127 ff.; ferner „Steuern-Gebühren-Beiträge und Sonderabgaben“, *Patzig*, DÖV 1981, 729 ff.

seien. Dies ist nicht zutreffend, da die Einleiter schon aus eigenem Verantwortungsbewußtsein und aufgrund der wasserrechtlichen Regelungen die Abwasserfrachten weiter senken.

90% der Industriebetriebe geben ihr Abwasser zur Reinigung an Kommunen ab. Nur etwa 10% sind Direkteinleiter. Für die Heranziehung der Indirekteinleiter zur Abwasserabgabe verwenden die Kommunen den auch für die Weitergabe der Abwasserreinigungskosten üblichen Frischwassermaßstab. In letzter Zeit sind Sonderveranlagungen aufgrund spezieller Eigenschaften von Abwässern aus Betrieben bekannt geworden, über die noch kontrovers diskutiert wird.

Wenn die Abgabe für die *nach* Reinigung verbleibende eingeleitete Restmenge an Schadstoffen

DM 40 pro Schadeinheit = DM 880 pro Tonne CSB im Jahre 1986

und einmal unterstellt

DM 60 pro Schadeinheit = DM 1.320 pro Tonne CSB später

beträgt, ist sie bereits höher als die Kosten für die Biologische Reinigung mit ca. DM 700 pro Tonne CSB. Trotz an sich kleiner Restmenge steigen dadurch die Kosten pro Tonne gesamten anfallenden CSB. Je mehr die Abgabe erhöht würde, desto belastender würden die Kosten für Abwasserreinigung und Abgabe insgesamt. Leider hat der Einleiter keine Möglichkeit, diesen Kostendruck durch eigene technische Maßnahmen abzufangen. Ob ein solches Vorgehen volkswirtschaftlich sinnvoll wäre, muß ernsthaft bezweifelt werden.

6. Ausblick

Für die Industrie, insbesondere die chemische Industrie, die auf die Konkurrenzfähigkeit im Weltmarkt angewiesen ist, wird die weitere Entwicklung des Themas Abwasserabgabe von erheblicher Bedeutung sein. Erhöhungen der Abgabe pro Schadeinheit sollten *vermieden* werden, um den Anstieg der Umweltschutzkosten nicht zusätzlich zu beschleunigen. Das Abwasserabgabengesetz selbst bedarf jedenfalls der Überarbeitung. Sie sollte vom Gesetzgeber vorgenommen und nicht den Gerichten überlassen werden. Aus Kostengründen sollte dabei eine *Erweiterung* der Schadparameter vermieden werden. Ein Austausch vorhandener Parameter gegen *neue* durch den Gesetzgeber bei entsprechenden neuen Erkenntnissen wäre dagegen zu vertreten.

Derzeit wird gelegentlich die Einführung *neuer* Umweltabgaben von einigen Kreisen in die Diskussion gebracht. Eine Abwärmeabgabe wird von der Expertenkommission beim Bundesminister der Inneren abgelehnt. Ein Schwefelabgabengesetz will die hessische Landesregierung im Bundesrat einbringen.²³ Bevor man weitere gesetzliche Umweltabgaben erwägt, sollte man zunächst einmal abwarten, ob sich das Abwasserabgabengesetz in der Praxis bewährt.

²³ Gesetzesantrag des Landes Hessen, Bundesrat-Drucksache 43/83: Entwurf eines Gesetzes über die Erhebung einer Abgabe auf Schwefeldioxidemissionen (Schwefelabgabengesetz); dazu *Brandt*, ZRP 1983, 115 ff.