

MEINHARD SCHRÖDER

Lenkungsabgaben im Umweltschutzrecht am Beispiel der Abwasserabgabe

I. Der Modellcharakter der Abwasserabgabe

Die Abwasserabgabe gilt als neuartiges Instrument des Gewässerschutzes. Sie soll das umweltrechtliche Verursacherprinzip stärker als bisher durchsetzen und durch ihre ökonomische Wirkungsweise die administrativen Eingriffsinstrumente ergänzen, insbesondere die Eigeninitiative der Abwassereinleiter zur Reduzierung von Schadstoffemissionen fördern.¹ Durch diese – zunächst nur vorläufig und grob beschriebene – Zielsetzung unterscheidet sich die Abwasserabgabe von anderen Umweltabgaben, die im Grundsatz ebenfalls dem Verursacherprinzip folgen: Namentlich² von der Altölabgabe und der zeitweise erhobenen Benzinbleiabgabe. Während die Altölabgabe als Subventionierungsmaßnahme konzipiert ist und die privatwirtschaftliche Beseitigung von Altölen sicherstellen soll,³ war die Benzinbleiabgabe dazu bestimmt, Wettbewerbsvorteile zu neutralisieren, die aus einer ausnahmsweise zugelassenen Produktion und Vermarktung von Benzin mit höherem Bleigehalt gezogen werden konnten.⁴ Wegen dieser Unterschiede darf man die Abwasserabgabe als Modellfall einer neuartigen Verwirklichung des Verursacherprinzips betrachten.⁵ Weitere Abgaben dieses Typs wie etwa die Abluftabgabe und die Schwefelabgabe^{5a} sind bereits in der Diskussion, ohne daß die Frage nach der Legitimation und den verfassungsrechtlichen Determinanten solcher Abgaben bisher genau untersucht worden wäre. Im einzelnen geht es am Beispiel der Abwasserabgabe um die Rechtfertigung einer Sonderabgabe auf dem Hintergrund der Abgabentrias: Steuer – Gebühren – Beiträge sowie um eine Klärung der Voraussetzungen, unter denen der Gesetzgeber einen von ihm im Einzelfall verfolgten Lenkungs-

¹ *Berendes/Winters*, Das neue Abwasserabgabengesetz, 1981, S. 21.

² Entsprechendes gilt für die sogenannten Ausgleichsabgaben nach dem Naturschutzrecht: *Breuer*, Umweltschutzrecht, in: I. v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 1982, S. 690.

³ *Breuer*, a. a. O., S. 694; *Eberlein*, Die Ausgleichsabgabe, Diss. Mainz 1975, S. 144.

⁴ *W. Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, 1977, S. 45 und 160; *Caesar*, Pfennigabgaben – Fiskalisch motivierte Steuerernennung und Rückfall in die Fondswirtschaft, *FinArch* 1980, 385 ff. (404).

⁵ *Berendes/Winters* (Fußn. 1), S. 5; *Boehm*, Verursacherprinzip und Abgaben, *DÖV* 1975, 597 f. (598); *R. Voigt*, Umweltabgaben zwischen Wirtschaftslenkung und Kostenzurechnung, *DVBl.* 1980, 985 ff. (985). – Unzutreffend *Patzig*, Steuer – Gebühren – Beiträge und „Sonderabgaben“, *DÖV* 1981, 729 ff. (738), der aufgrund einer undifferenzierten Betrachtungsweise des Verursacherprinzips die Altölabgabe als Musterfall einer Verursacherabgabe ansieht.

^{5a} Vgl. neuerdings *E. Brandt*, Die Schwefeldioxydabgabe – ein neuartiges Instrument zur Bekämpfung der Luftverschmutzung, *ZRP* 1983, 115 ff.

zweck gerade durch Auferlegung einer Abgabenlast verwirklichen darf.⁶ Darüber hinaus verdienen zwei weitere Fragen von prinzipieller Bedeutung Aufmerksamkeit. Sie betreffen die rechtsstaatliche Ausgestaltung des Abgabentatbestandes: Zum einen dürfte es ein Novum sein, daß sich der Abgabesatz auch danach bestimmt, ob der Betroffene allgemeine Regeln der Technik eingehalten hat. Zum anderen ist die Bemessungsgrundlage der Abgabe umstritten, weil sie u.a. von einem biologischen Testverfahren, dem sogenannten Fischttest, abhängt, dessen Verlässlichkeit zweifelhaft ist.

II. Deutungen des gesetzlichen Erscheinungsbildes im Schrifttum

Das Abwasserabgabengesetz verzichtet auf eine rechtliche Qualifikation der Abgabe (§ 1). Abgabepflichtig ist, wer Schmutz- oder Niederschlagswasser unmittelbar in ein Gewässer einleitet (§ 9 Abs. 1 i. V. m. § 2). Bewertungsgrundlage für die Abgabenlast ist die Menge und Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers (§ 3). Schmutzwasserschäden, die auch bei Beachtung der allgemein anerkannten Regeln der Reinigungstechnik oder etwaiger höherer, behördlicherseits festgesetzter Anforderungen nicht vermeidbar sind, führen zur Halbierung des Abgabesatzes (§ 9 Abs. 5). Das Aufkommen der Abgabe ist zweckgebunden. Die Bindung erstreckt sich auf Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte sowie nach Maßgabe des Landesrechts auf den Verwaltungsaufwand, der aus dem Gesetzesvollzug entsteht (§ 13).

Das gesetzliche Erscheinungsbild der Abwasserabgabe hat unterschiedliche Deutungen hervorgerufen. Sie beziehen sich weniger auf den Abgabentyp – überwiegend geht man von einer Sonderabgabe auf der Grundlage des Verursacherprinzips,⁷ vereinzelt auch von einer Steuer⁸ aus. Streitig ist vielmehr die nähere Charakterisierung der angenommenen Sonderabgabe. So finden sich die Kennzeichnungen Verursacherabgabe,⁹ Ausgleichsabgabe,¹⁰ Abgabe mit Antriebs- und Ausgleichsfunktion¹¹ und Lenkungs-Sonderabgabe.¹² Sie belegen terminologisch, daß eine festgefügte Typologie für die

⁶ Darauf weist mit Recht *Friauf*, Zur Zulässigkeit von Sonderabgaben, JA 1981, 261 ff. (266) im Anschluß an *Kl. Vogel*, die Abschichtung von Rechtsfolgen, StuW 1977, 97 ff. (100); *ders.*, Begrenzung von Subventionen durch ihren Zweck, Festschrift Ipsen, 1977, 539 ff. (551) hin.

⁷ *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 105 Rdnr. 17; *Schmidt-Bleitreu/Klein*, GG, 5. Aufl., Art. 105 Rdnr. 8; *E. Rehbinder*, Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, 1973, S. 152; *Richter* (Fußn. 4), S. 61 f.; *Patzig* (Fußn. 5); *Friauf* (Fußn. 6), S. 266. – Abgabenrechtlich unklar: *Berendes/Winters* (Fußn. 1), S. 21 (Abgabe eigener Art) und *Dahme*, in: Das neue Wasserrecht für die betriebliche Praxis (Stand Juli 1982), Erl. 3 zu § 1 Abwasserabgabengesetz (Abgabe besonderer Art, die Sondernutzungsgebühr angenähert ist); für Lenkungsmittel eigener Art (ohne Abgabenbezug): *Soell*, Finanz- und umweltrechtliche Fragen des Umweltschutzes, in: *Salzwedel* (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 1982, S. 635 ff. (648).

⁸ *Voigt* (Fußn. 5), S. 987; unentschieden mit Tendenz zur Steuer: *Schemmel*, Quasi-Steuer, Schriftenreihe des Karl-Breuer-Instituts, Heft 46 (1980), S. 117 f.; *Caesar* (Fußn. 4), S. 404.

⁹ So *Maunz* (Fußn. 7); ihm folgend *Patzig* (Fußn. 5).

¹⁰ So *Schmidt-Bleitreu/Klein* (Fußn. 7) und *Rehbinder* (Fußn. 7).

¹¹ So *Berendes/Winters* (Fußn. 7); siehe auch *Schemmel* (Fußn. 8), S. 104, 109 f. und *Hansmeyer*, Die Abwasserabgabe als Versuch einer Anwendung des Verursacherprinzips, in: *Issing* (Hrsg.), Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik, 1976, 65 ff. (81).

¹² So *Friauf* (Fußn. 6), S. 266 f.; siehe auch *Caesar* (Fußn. 4), S. 393.

einzelnen Arten der Sonderabgaben nicht zur Verfügung steht.¹³ In der Sache bieten sie – ausgehend von unterschiedlichen Akzentuierungen der gesetzgeberischen Zwecke – Rechtfertigungen der Abwasserabgabe im Sinne einer nichtsteuerlichen Sonderlast an. Inwieweit diese Rechtfertigungsversuche vor dem Hintergrund der Finanzverfassung, insbesondere der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sonderabgaben überzeugen, ist, soweit ich sehe, bisher nicht näher untersucht worden. Die abgabenrechtliche Literatur hat von der Abwasserabgabe noch kaum Kenntnis genommen.¹⁴ Im Schrifttum zum Umweltrecht herrscht vielfach eine Sichtweise vor, die Umweltabgaben vor allem unter dem Blickwinkel ihrer Eignung zur Durchsetzung des Verursacherprinzips betrachtet.¹⁵ Es kann aber kein Zweifel daran bestehen, daß die Abwasserabgabe als Sonderlast gerade auch gegenüber der Finanzverfassung, also *spezifisch abgabenrechtlich*, verantwortet werden muß.¹⁶ Diese Verantwortungslast trägt (neben hier nicht weiter zu verfolgenden bundesstaatlichen Gesichtspunkten) der grundrechtssichernden Funktion der Finanzverfassung Rechnung. In Anbetracht des bei Abgabengesetzen wenig griffigen Grundrechtsschutzes bewahrt die Finanzverfassung die Abgabepflichtigen vor grundrechtswidrigen, insbesondere die Lastengleichheit willkürlich durchbrechenden Vermögensbelastungen.¹⁷

III. Die Abwasserabgabe im Schnittpunkt zweier Sonderabgabentypen

1. Der Sonderlastcharakter

a) Legt man an die Abwasserabgabe abgabenrechtliche Maßstäbe an, so sollte vorab Einigkeit darüber zu erzielen sein, daß die Abgabe *ohne Bezug zu einer Gegenleistung der öffentlichen Hand* geschuldet wird. Sie ist kein Entgelt für den Gewässerzugang, das der Staat dem Einleiter als Gegenleistung für finanzielle Belastungen aus der Gewässerbeanspruchung abverlangt.¹⁸ Die Erteilung einer Benutzungserlaubnis hängt weder von der Zahlung der Abgabe ab, noch setzt das Entstehen der Abgabellast eine wasserrechtliche Gestattung voraus.¹⁹ Die Abwasserabgabe stellt auch keine Gegenleistung für einen besonderen staatlichen Finanzaufwand dar, der erforderlich ist, um die durch Abwässer verursachten Beeinträchtigungen öffentlicher Belange zu beseitigen oder in Grenzen zu halten.²⁰ § 3 Abwasserabgabengesetz bindet nämlich die Abgabe

¹³ Vgl. dazu *Patzig* (Fußn. 5), S. 730f.

¹⁴ Ansätze bei *Richter* (Fußn. 4); *Caesar* (Fußn. 4) und *Friauf* (Fußn. 6). Breitere Ausführungen bei *Schemmel* (Fußn. 8), S. 98 ff. und neuerdings *Henseler*, Das Recht der Abwasserbeseitigung, 1983, 169 ff.

¹⁵ Vgl. insbesondere die Beiträge von *A. Oberhauser* und *M. Bullinger*, in: Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, 1974, S. 40 ff., 77 ff.; *Kloepfer*, Umweltschutz durch Abgaben, DÖV 1975, 593 ff.; *Boehm* (Fußn. 5); *Hansmeyer* (Fußn. 11), S. 65 ff.

¹⁶ *BVerfG*, NJW 1981, 329 ff. (330 f.).

¹⁷ *BVerfGE* 55, 274 ff. (302); *Friauf* (Fußn. 6), S. 263 f. m. w. N.

¹⁸ So aber *Dahme* (Fußn. 7); im gleichen Sinne: *Berendes/Winters* (Fußn. 1), S. 20.

¹⁹ Vgl. *Salzwedel*, Referat auf dem 201. Kolloquium des Instituts für das Recht der Wasserwirtschaft an der Universität Bonn (1980), ZfW 1981, 15 ff. (19); *Soell* (Fußn. 7); ferner *Caesar* (Fußn. 4), S. 404; *Voigt* (Fußn. 5), S. 986, 987; *Schemmel* (Fußn. 8), S. 160.

²⁰ So aber *Maunz* (Fußn. 7).

nicht an einen aus der umweltbelastenden Gewässerbeanspruchung entstehenden Kostenaufwand, sondern ausschließlich an die Menge und Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers.²¹

b) Von Steuern als gleichermaßen „voraussetzungslos“ auferlegten Geldleistungspflichten unterscheiden sich Sonderabgaben im Kern dadurch, daß sie den Abgabepflichtigen nicht mit Rücksicht auf seinen allgemeinen Status als Staatsbürger, vielmehr in einem Sonderstatus in Anspruch nehmen. Sie schaffen eine Sonderlast, für die der Sonderstatus einen rechtfertigenden Zurechnungsgrund bieten muß.²² So gewiß dieser Ausgangspunkt auch für die Abwasserabgabe als Sonderabgabe gilt, so schwierig ist es, den rechtfertigenden Zurechnungsgrund in concreto zu liefern.

2. Beurteilungsraster für Sonderabgaben

Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehen für Sonderabgaben zwei Beurteilungsraster im Raum, die sich nicht unerheblich voneinander unterscheiden, je nachdem, ob eine Sonderabgabe primär als Finanzierungs- oder als Lenkungsinstrument eingesetzt wird. In der Entscheidung zur Berufsausbildungsabgabe bildet die Finanzierungsfunktion den Angelpunkt der vom Zweiten Senat aufgestellten Zulässigkeitskriterien.²³ Der die Sonderabgabe rechtfertigende Zurechnungsgrund liegt hier in der Zugehörigkeit des Abgabepflichtigen zur einer „homogenen Gruppe“, die aufgrund „evidenter Sachnähe“ eine „besondere Gruppenverantwortung für die zu finanzierende Aufgabe“ trägt. Das Abgabeaufkommen muß „gruppennützig“ verwendet werden.²⁴ Insbesondere an den Merkmalen der Finanzierungsverantwortung der Gruppe sowie der gruppennützigen Zweckbestimmung des Abgabeaufkommens wird deutlich, daß Sonderabgaben, bei denen die Finanzierungsfunktion keine wesentliche Rolle spielt, anderen Maßstäben unterliegen müssen.²⁵ Verständlich daher, daß der Erste Senat in der Beurteilung der Schwerbehindertenabgabe, die vorwiegend Lenkungscharakter hat, die zur Berufsausbildungsabgabe entwickelten Kriterien „nur eingeschränkt“ übernommen hat. Er hält an der Zugehörigkeit des Abgabepflichtigen zu einer homogenen Gruppe fest, läßt aber die „evidente Sachnähe“, die Finanzierungsverantwortung der Gruppe und die „Gruppennützigkeit“ fallen. Jedenfalls spielen diese Kriterien in seiner Entscheidung keine wesentliche Rolle mehr.²⁶ Statt dessen tritt die Legitimität des Lenkungszwecks in den Vordergrund. Der Lenkungszweck rechtfertigt die Abgabenbelastung als „Ersatzleistung“ für eine der Gruppe „primär obliegende Naturalleistungspflicht“. Die Naturalleistungspflicht ist ihrerseits nicht zu beanstanden, weil die Gruppenangehörigkeit allein sie erfüllen können.²⁷

²¹ Zutreffend Soell (Fußn. 7); Henseler (Fußn. 14), S. 170 ff.

²² BVerfG, NJW 1981, 329 ff. (331); Friauf (Fußn. 6), S. 264.

²³ Friauf, a. a. O., S. 265; Osterloh, Zur Zulässigkeit von Sonderabgaben, JuS 1982, 421 ff. (423).

²⁴ BVerfGE 55, 298, 305, 307.

²⁵ Friauf, a. a. O., S. 265.

²⁶ BVerfG, NJW 1981, 2110.

²⁷ BVerfG, NJW 1981, 2111.

Für die Abwasserabgabe ergibt sich aus dieser ersten Durchsicht der Rechtsprechung, daß ihre Bewertung entscheidend davon abhängt, ob sich die beiden Beurteilungsraster für Sonderabgaben auf Dauer durchsetzen werden und welchem Typus der Sonderabgaben die Abwasserabgabe entspricht. Im Falle der Zuordnung zu den Lenkungsabgaben ist angesichts der vorstellbaren Vielfalt des Einsatzes solcher Abgaben derzeit ferner offen, ob zu den diesbezüglichen Kriterien das letzte Wort schon gesagt ist. Immerhin handelt es sich hier um Neuland, dessen Terrain auch im Schrifttum kaum vorbereitet ist.²⁸

IV. Der Lenkungscharakter der Abwasserabgabe

Keine Einigkeit herrscht in der Beurteilung der Frage, ob die Abwasserabgabe eher ein Lenkungs- oder/und Finanzierungsinstrument ist. Nach einer Ansicht ist das Abwasserabgabengesetz überhaupt kein Finanzgesetz, sondern ein Gewässerschutzgesetz, das primär Lenkungszwecke verfolgt. Die Abwasserabgabe zeigt nämlich ihre optimale Wirkung gerade dann, wenn ihr Aufkommen möglichst gering wird, weil die Abwassereinleiter sie durch geeignete Reinigungsanstrengungen zu vermeiden suchen.²⁹ Sollte allerdings – was zum Teil prognostiziert wird – die Abgabe die ihr zugeschriebene Lenkungsfunktion nur begrenzt erfüllen, trete die Finanzierungsfunktion zwangsläufig in den Vordergrund.³⁰ Nach anderer Meinung hat die Abwasserabgabe neben der Lenkungsfunktion auch die Kosten des Gewässerschutzes zu finanzieren. Das zeige sich insbesondere an der in § 13 Abwasserabgabengesetz festgeschriebenen Zweckbestimmung des Abgabeaufkommens.³¹

Orientiert man sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,³² so wird man darauf abstellen müssen, welche – auch aus dem Inhalt des Abwasserabgabengesetzes belegbaren – gesetzgeberischen Vorstellungen Anlaß zur Einführung der Abwasserabgabe waren. Dann ergibt sich folgendes Bild:

Die *Gesetzesmaterialien*³³ heben hervor, die Wasserbehörden seien nicht in der Lage, die zur Reinhaltung der Gewässer erforderlichen Maßnahmen durchzusetzen. Es sei oft schwierig, wenn nicht unmöglich, die Einwände hinreichend zu beurteilen, die von Abwassereinleitern gegen strenge Einleitungsbedingungen vorgebracht werden. Außerdem stünden die Behörden häufig im Konflikt mit anderen, in der Regel regionalen Interessen und Zielen mit der Folge, daß die Gewässerverschmutzung nicht hinreichend berücksichtigt werde. Auch reichten gesetzliche Reinigungsvorschriften nicht aus, weil sie das Interesse der Gewässerverschmutzer, möglichst wenig Kosten für die

²⁸ Vgl. Fußn. 6; ferner *E. Brandt*, Bundesverfassungsgericht und Sonderabgaben, NJW 1981, 2103f. (2104 sub. III.).

²⁹ So *Berendes/Winters* (Fußn. 1.), S. 20 und 145; *Friauf* (Fußn. 6), S. 265f.; wohl auch *Caesar* (Fußn. 8), S. 393.

³⁰ So *Schemmel* (Fußn. 8), S. 117.

³¹ So *Richter* (Fußn. 4), S. 56 und neuerdings *Henseler* (Fußn. 14), S. 172ff.; wohl auch *Voigt* (Fußn. 8), S. 987.

³² *BVerfG*, NJW 1981, 329ff. (332); 2107ff. (2110).

³³ Vgl. insbesondere BT-Drs. 7/2272, S. 21, 22.

Beseitigung schädlicher Abwässer aufzuwenden, unberührt ließen. Das Abwasserabgabengesetz solle hier Abhilfe schaffen. Die Abgabe sei so bemessen, daß von ihr ein erheblicher Anreiz ausgehe, möglichst wenig Schadstoffe in die Gewässer einzuleiten. Das Gesetz trage aber auch für eine gerechtere Verteilung der Umweltschutzkosten Sorge. Es vermindere durch die Abgabenlast Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus einer unterschiedlichen Befolgung der Reinigungsanforderungen ergeben. In Zukunft seien die Kosten der Gewässerverschmutzung nicht mehr von der Allgemeinheit, sondern von den jeweiligen Verursachern zu tragen. Im *Gesetzesinhalt* finden sich diese Vorstellungen namentlich in den Vorschriften wieder, die sicherstellen, daß jeder, der ein Gewässer durch direkte Einleitung von Abwässern beansprucht, eine Abgabe zu entrichten hat, die sich nach Menge und Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers richtet (§§ 1, 3). Unzweifelhaft hat die Abwasserabgabe damit *Antriebsfunktion* im Sinne des Urteils zur Schwerbehindertenabgabe.³⁴ Ausweislich der Bemessungsgrundlage sollen die Direkteinleiter dazu angehalten werden, möglichst wenig Schadstoffe in Gewässer einzuleiten und dadurch ihre Abgabenlast zu senken. Zugleich wird den Wasserwirtschaftsbehörden die Chance eröffnet, auf die in der Praxis nicht immer leichte administrative Durchsetzung von Reinhaltungsanforderungen verzichten zu können.

Soweit darüber hinaus von der *Ausgleichsfunktion* der Abwasserabgabe die Rede ist, geht es nicht um einen Ertragsausgleich im Sinne der wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben. Das Abgabeaufkommen dient nach der gesetzlich festgeschriebenen Zweckbestimmung des Abwasserabgabengesetzes nicht der Umverteilung von Vermögensvorteilen nach Art eines „horizontalen Finanzausgleichs“ innerhalb der abgabenbelasteten Gruppe der Abwassereinleiter.³⁵ Es gewährleistet keine Beschränkung der Mittelvergabe auf solche Maßnahmen, die für die Gruppe der Abwassereinleiter mit spezifischen Vergünstigungen verbunden wären, weil die aus der Abgabe zu finanzierende Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität auch zu den allgemeinen staatlichen Aufgaben gehört.³⁶ An einer rein „gruppennützigen“ Verwendung des Abgabeaufkommens, wie sie bei Ausgleichsabgaben üblicherweise vorausgesetzt ist, fehlt es somit. Deshalb ist es auch zumindest ungenau, wenn die Abwasserabgabe kurzerhand als Ausgleichsabgabe charakterisiert wird.³⁷ Sie ist Ausgleichsabgabe nur in dem Sinne, daß alle Gewässerverschmutzer mit der Abgabe belastet werden, mit anderen Worten, aus einer unterschiedlichen Beachtung von Reinhaltungsanforderungen keine Vermögens- bzw. Wettbewerbsvorteile ziehen können.

Demgegenüber finden sich genügende Anhaltspunkte für eine im Verhältnis zur Antriebs- und Ausgleichsfunktion gleichrangige oder gar überwiegende *Finanzierungs-*

³⁴ BVerfG, NJW 1981, 2107 (2110).

³⁵ Vgl. H. P. Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater, DVBl. 1956, 498 ff. (502); Eberlein (Fußn. 3), S. 25, 199 ff.; Friauf (Fußn. 6), S. 265.

³⁶ Henseler (Fußn. 14), S. 176.

³⁷ So aber die in Fußn. 10 genannten Autoren. – Eberlein (Fußn. 3), S. 143, bemerkt mit Recht, daß Abgaben, die sich nicht in das klassische Dreiersystem Steuer – Gebühren – Beiträge bringen lassen, gern als Ausgleichsabgaben bezeichnet werden, wenn sie nur gerade noch etwas mit Ausgleich zu tun haben.

aufgabe der Abwasserabgabe weder in den Gesetzesmaterialien noch im Gesetz selbst. Daß die Erhebung der Abgabe den Anfall größerer Finanzmassen bewirkt, muß als notwendige Folge der Absicht in Kauf genommen werden, Antriebseffekte durch Abgabenerhebung zu erzielen.³⁸ Darin liegt kein schlüssiger Beweis für eine Finanzierungsfunktion.³⁹ Aber selbst wenn man dem nicht folgt, hat die Antriebs- und Ausgleichsfunktion der Abwasserabgabe doch im Sinne des Urteils zur Schwerbehindertenabgabe nach Entstehungsgeschichte und Gesetzesinhalt „prägende Bedeutung“. Im Ergebnis ist daher die Abwasserabgabe dem Typus der Sonderabgaben mit Lenkungscharakter zuzuordnen. Terminologisch erscheint mir dabei der Begriff Lenkungs-Sonderabgabe treffender als der der Sonderabgabe mit Antriebs- und Ausgleichsfunktion.⁴⁰ Die Verwechslung mit (Ertrags-)Ausgleichsabgaben wird vermieden; das Charakteristikum der Lenkungs-Sonderabgabe tritt deutlich hervor: In Verfolgung einer staatlichen Lenkungsinitiative wird einer Gruppe von Abgabepflichtigen ein Vermögensopfer auferlegt.⁴¹ Etwaige Zweifel an der Effizienz der Lenkungsinitiative machen Lenkungs-Sonderabgaben nicht zum Finanzierungsinstrument.⁴² Sie gehören vielmehr in den Problemkreis ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, auf die sogleich einzugehen sein wird.

V. Probleme der Rechtfertigung

1. Bildung einer homogenen Gruppe von Abgabepflichtigen

Mißt man die Abwasserabgabe an den für Lenkungs-Sonderabgaben vom Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Legitimationskriterien, so bedarf als erstes das *Merkmal der Gruppenhomogenität* näherer Prüfung. Ob dieses Kriterium „über den Gedanken einer gesteigerten Sachgerechtigkeit hinaus“ konkrete Entscheidungsmaßstäbe für Sonderabgaben abgeben kann oder in Wahrheit nur „als allgemeiner Vorbehalt eines Letztentscheidungsrechts des Bundesverfassungsgerichts“ fungiert,⁴³ muß hier offenbleiben. Im Falle der Abwasserabgabe verbindet meines Erachtens das umweltrechtliche Verursacherprinzip die Direkteinleiter von Abwässern zu einer hinreichend von der Allgemeinheit der Steuerbürger abgrenzbaren „homogenen Gruppe“. Es legt den Kreis der Abgabepflichtigen und die Bemessungsgrundlage der Abgabe – sachlich einleuchtend – in Anlehnung an die materielle Verantwortlichkeit für Gewässerverschmutzungen fest. Insofern kann man von einer „Verursacherabgabe“⁴⁴ spre-

³⁸ Richter (Fußn. 4), S. 55; neuerdings auch *BVerfG*, NJW 1981, 2107 ff. (2110). Kritisch Brodersen, Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung, in: Festschrift Wacke, 1972, 103 ff. (112).

³⁹ Vgl. auch Henseler (Fußn. 14), S. 177.

⁴⁰ So die in Fußn. 11 genannten Autoren.

⁴¹ Zutreffend daher Friauf (Fußn. 6), S. 265 f.; vgl. auch Richter (Fußn. 4), S. 158: Lenkung und Ausgleich gehören typischerweise zusammen.

⁴² So aber Schemmel (Fußn. 8), S. 117.

⁴³ So Osterlob (Fußn. 23), S. 423; siehe dazu auch Selmer, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, GewArch 1981, 41 ff. (43 m. Nachw. in Fußn. 24).

⁴⁴ Vgl. die in Fußn. 9 erwähnten Autoren.

chen. Der interventionistische Charakter der Abwasserabgabe wird dadurch freilich terminologisch verdeckt. Er wirft zusätzliche Rechtfertigungsprobleme auf.

2. Zulässigkeit des Lenkungszwecks und -mittels

a) In der Entscheidung zur Schwerbehindertenabgabe kommt meines Erachtens nicht genügend deutlich heraus, daß bei Lenkungs-Sonderabgaben auch „die lenkende Intervention als solche, die durch das spezifische Mittel der Abgabenerhebung erfolgt“, der Rechtfertigung bedarf.⁴⁵ Dementsprechend ist *erstens* zu fordern, daß der mit der Abgabe verfolgte Lenkungszweck als solcher verfassungsrechtlich unbedenklich ist.⁴⁶ Weil die Legitimität des Lenkungszwecks nicht ohne weiteres die Zulässigkeit des eingesetzten Lenkungsmittels nach sich zieht, ist *zweitens* die „Grundsatzfrage zu beantworten, ob der vom Gesetzgeber verfolgte Lenkungszweck . . . auch das Vermögenseopfer rechtfertigen kann, das sich aus der interventionistischen Abgabenbelastung ergibt“.⁴⁷ Schließlich bedarf die Lenkungs-Sonderabgabe einer ständig überprüfungsbedürftigen Legitimation. Das Bundesverfassungsgericht leitet dieses Erfordernis aus dem die Lastengleichheit durchbrechenden Ausnahmecharakter der Sonderabgabe ab.⁴⁸ Die für Sonderabgaben aufgestellten Zulässigkeitskriterien sind also zugleich „Aufrechterhaltungskriterien“,⁴⁹ und zwar mit Recht: Weil der durch die Abgabenbelastung geschaffene Sonderstatus keine ein für allemal feststehende Größe darstellt, ist der Gesetzgeber unter rechtsstaatlichen und grundrechtsschützenden Gesichtspunkten gehalten, die Notwendigkeit des zur Finanzierung oder Lenkung geschaffenen Sonderstatus fortlaufend zu überprüfen.⁵⁰ Die Lenkungs-Sonderabgabe muß sich deshalb *drittens* als dauerhaft geeignetes Mittel zur Erreichung des mit ihr verfolgten Lenkungszwecks erweisen. Anderenfalls bedarf die diesbezügliche Prognose des Gesetzgebers der Korrektur durch Anpassung oder Aufhebung der Abgabenbelastung.

b) Wendet man diese Maßstäbe auf die Abwasserabgabe an, so ergibt sich folgendes Bild:

aa) Der mit der Abgabe verfolgte Lenkungszweck ist als solcher nicht zu beanstanden. Daß der Gesetzgeber diejenigen, die in einem unmittelbaren Sinne die Gewässerverschmutzung durch Einleitung von Abwässern verursachen, im Interesse der Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte dazu anhält, ihre Reinigungsanstrengungen zu intensivieren und Technologien zu entwickeln, die den sogenannten Restschmutz mit Tendenz gegen Null reduzieren, ist als Zielvorstellung vernünftig und sachgerecht. Entsprechendes gilt von dem gleichzeitig unternommenen Versuch, Wettbewerbsver-

⁴⁵ Vgl. *Friauf* (Fußn. 6), S. 266 – Hervorhebung hier.

⁴⁶ Vgl. *Friauf*, a. a. O.

⁴⁷ *Friauf*, a. a. O.

⁴⁸ *BVerfG*, NJW 1981, 329 ff. (332); 2107 ff. (2110).

⁴⁹ Vgl. *Selmer* (Fußn. 43), S. 45, Fußn. 39.

⁵⁰ Siehe dazu allgemein *Badura*, Die verfassungsrechtliche Pflicht des gesetzgebenden Parlaments zur „Nachbesserung“ von Gesetzen, Festschrift Eichenberger, 1982, 481 ff. (483 u. ö.); *Stettner*, Die Verpflichtung des Gesetzgebers zum erneuerten Tätigwerden bei fehlerhafter Prognose, DVBl. 1982, 1123 ff. (1126).

zerrungen abzubauen, die sich aus einer unterschiedlichen Befolgung von Reinigungsanforderungen ergeben.

bb) Die Frage, ob der Lenkungszweck durch Erhebung einer Sonderabgabe verfolgt werden darf, läßt sich nicht schon mit dem Hinweis beantworten, daß, wenn schon eine Lenkung durch Steuern, dann auch durch Sonderabgaben zulässig sein müsse. Damit wäre allenfalls ein prinzipieller Standpunkt gewonnen, der im Einzelfall – hier der Abwasserabgabe – um so mehr näherer Prüfung bedarf, als die Sonderabgabe über die Lastengleichheit hinaus ein besonderes Vermögensopfer begründet.⁵¹ Sie ist damit eigentumsrelevant im Sinne des Art. 14 GG.⁵² In der Entscheidung zur Schwerbehindertenabgabe soll das „Sonderopfer“ der Arbeitgeber anscheinend damit gerechtfertigt werden, daß die Abgabe Ersatzleistung für eine den Arbeitgebern primär obliegende Handlungspflicht ist.⁵³ Der durch die Abgabe begründete ökonomische Druck erscheint im Verhältnis zur Handlungspflicht als gleichwertige und deshalb unproblematische Belastung. Ob diese Argumentation verallgemeinerungsfähig ist,⁵⁴ kann hier offenbleiben. Sie läßt sich jedenfalls nicht auf die Abwasserabgabe übertragen. Diese tritt nämlich keineswegs nur an die Stelle einer verwaltungsrechtlich begründeten Reinigungspflicht, sondern soll auch einen Ausgleich für die vom Verwaltungsrecht gerade akzeptierte Gewässerverschmutzung (den sogenannten Restschmutz) bieten.⁵⁵ Von einer bloßen „Ersatzleistung“ für eine administrative Handlungspflicht kann daher nicht die Rede sein. Weiterführend dürfte indessen der Gesichtspunkt sein, daß durch die Abgabe „lediglich die geldwerten Vorteile abgeschöpft werden“, die die Direkteinleiter von Abwässern aus der Nichtbeachtung der erwünschten und verfassungsrechtlich unbedenklichen Intensivierung der Reinigungsanstrengungen erzielen.⁵⁶ Das Lenkungsmittel – die Abgabenerhebung – steht damit in einem unmittelbaren Sachzusammenhang mit dem Lenkungszweck.⁵⁷ Diese Verknüpfung läßt es auch als nicht prinzipiell unverhältnismäßig erscheinen.

cc) Ein letzter Punkt in diesem Zusammenhang betrifft die Frage, ob die Erhebung der Abwasserabgabe auch dauerhaft geeignet ist, die mit ihr verfolgten Lenkungszwecke zu erreichen. Das wird namentlich mit der Begründung bestritten, die Abgabe habe infolge der Überschneidung mit wasserrechtlichen Auflagen, Geboten und Verboten nur einen sehr begrenzten eigenständigen Wirkungsbereich. Der finanzielle Anreiz zu besserer Reinigung werde von den entsprechenden wasserrechtlichen Verpflichtungen überlagert.⁵⁸ Auch die Belastung des sogenannten Restschmutzes mit halbem Abgabensatz nehme der Abgabe wesentliche Anreizeffekte, weil sie zur Fortschreibung des durch die allgemein anerkannten Regeln der Technik bestimmten sogenannten Min-

⁵¹ Vgl. *Friauf*, a. a. O.

⁵² Vgl. *v. Armim*, Besteuerung und Eigentum, VVDStRL 39 (1981), 330, 332.

⁵³ *BVerfG*, NJW 1981, 2107 ff. (2111); vgl. zu diesem Argument auch *Patzig* (Fußn. 5), S. 729 m. w. N.

⁵⁴ Zum Argument der Gleichwertigkeit der Abgabenbelastung kritisch: *v. Armim* (Fußn. 52), S. 331 ff.; siehe auch *Kl. Vogel*, Lenkungssteuern und Eigentumsgarantie, BayVBl. 1980, 523 ff. (525).

⁵⁵ *Breuer* (Fußn. 2), S. 694 m. 652.

⁵⁶ Vgl. dazu *Friauf* (Fußn. 6), S. 266.

⁵⁷ *Friauf*, a. a. O.

⁵⁸ So *Schemmel* (Fußn. 8), S. 104 ff. 117, 119, 123.

destandard führe.⁵⁹ Ferner wird eingewendet, das Ziel des Abwasserabgabengesetzes werde in vielen Fällen, insbesondere im kommunalen Bereich, nicht erreicht, weil einerseits die Baukosten für optimale Reinigungsanlagen zu hoch seien, andererseits die Abgabe auf die Anschlußnehmer der Kommunen abgewälzt werden könne.⁶⁰ Andererseits räumt man ein, daß verlässliche Prognosen über die Wirkung der Abgabe derzeit nicht möglich sind⁶¹ und selbst eine in mancher Hinsicht unzulängliche Abgabe doch ein erster verbesserungsfähiger Schritt in die richtige Richtung sei.⁶² Auch seien Voraussetzungen der Abgabe seit Erlass des Abwasserabgabengesetzes im Jahre 1976 feststellbar, weil die Industrie ihr bereits durch gewässerschützende Investitionen entgegenzuwirken versuche.⁶³

Auf diese Argumente kommt es freilich nicht an, wenn man die Entscheidung zur Schwerbehindertenabgabe zugrunde legt: Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts rechtfertigt nämlich allein die Ausgleichsfunktion die Abgabe auch in den Fällen, in denen mit ihrer Entrichtung kein Antriebseffekt verbunden ist.⁶⁴ Gegen die darin liegende Reduktion der Lenkungs-Sonderabgabe auf deren Ausgleichsfunktion bestehen jedoch erhebliche Bedenken. Die Anreiz- und Ausgleichsfunktionen stehen bei derartigen Abgaben regelmäßig in einem so engen Zusammenhang, daß das bloße Abstellen auf die Ausgleichsfunktion den Abgabencharakter in Richtung auf eine „gruppennützige“ Ertrags-Ausgleichsabgabe verändern muß.⁶⁵ Für die Abwasserabgabe bedarf es einer solchen Akzentverschiebung auch gar nicht. Im gegenwärtigen Zeitpunkt kann nämlich die Prognose des Gesetzgebers hinsichtlich der Erreichbarkeit des Lenkungszwecks nicht als evident fehlerhaft verworfen werden, weil keine ausreichenden Erfahrungen mit dem Abwasserabgabengesetz vorliegen. Diese Aussage schließt die umstrittene Behandlung des sogenannten Restschmutzes ein. Zwar ist es richtig, daß die Anreizfunktion der Abgabe infolge der hohen Entwicklungskosten bei einer über die allgemein anerkannten Regeln der Technik hinausgehenden Abwässerreinigung abnimmt und die Halbierung des Abgabesatzes diese abnehmende Tendenz verstärkt.⁶⁶ Aber daß die Anreizwirkung beim Restschmutz deshalb gänzlich ausfällt, ließe sich nur auf der Grundlage einer breiteren Gesetzespraxis, an der es, wie gesagt, fehlt, belegen.

3. Ergebnis

Die bisherigen Überlegungen zusammenfassend, möchte ich die Abwasserabgabe nach ihrem Erscheinungsbild als eine Lenkungs-Sonderabgabe auf der Grundlage des

⁵⁹ So *Schemmel*, a. a. O.; *Hansmeyer* (Fußn. 11), S. 83 f.; *Berendes/Winters* (Fußn. 1), S. 27.

⁶⁰ So *Dahme*, Referat auf dem 199. Kolloquium des Instituts für das Recht der Wasserwirtschaft an der Universität Bonn, ZfW 1980, 278.

⁶¹ *Schemmel* (Fußn. 8), S. 117, 123.

⁶² *Hansmeyer* (Fußn. 11), S. 87.

⁶³ *Berendes/Winters* (Fußn. 1), S. 27.

⁶⁴ *BVerfG*, NJW 1981, 2107 ff. (2110).

⁶⁵ Richtig angedeutet von *Schemmel* (Fußn. 8), S. 117, wenn er bei fehlender Anreizfunktion die Finanzierungsfunktion der Aufgabe in den Vordergrund rückt.

⁶⁶ *Berendes/Winters* (Fußn. 1), S. 103; BT-Drs. 8/4311, S. 6.

Verursacherprinzips charakterisieren. Sie ist deshalb auch keine Abgabe i. Sinne des § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, der auf Abgaben mit Finanzierungsfunktion zugeschnitten ist und bei diesen verhindern soll, daß die ordnungsgemäße Haushaltsplanung der öffentlichen Hand durch die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gestört wird.⁶⁷ Prinzipielle verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche Abgabe bestehen derzeit nicht.⁶⁸

VI. Regelungsprobleme des Abgabentatbestandes

Die Verwirklichung umweltpolitischer Ziele durch Lenkungs-Sonderabgaben stellt den Gesetzgeber im Hinblick auf die Ausgestaltung des Abgabentatbestandes vor besondere Probleme. Diese ergeben sich zum einen daraus, daß der Belastbarkeit der Wirtschaft Rechnung getragen werden muß, etwa durch Härteklauseln und begrenzte Freistellungen von der Abgabepflicht. Das ist vom Standpunkt des Umweltrechts mißlich, weil das gesetzgeberische Konzept Abschwächungen und Durchbrechungen erfährt. Aber auch aus der Sicht der Wirtschaft kann die Grenzziehung zwischen ökonomischen und umweltpolitischen Erfordernissen unbefriedigend sein. Ein guter Teil der Kritik am Abwasserabgabengesetz findet hier seine Grundlage. – Probleme entstehen des weiteren, wenn der Gesetzgeber zur näheren Ausgestaltung des Abgabentatbestandes auf technisch-wissenschaftliche Erkenntnisse Bezug nimmt – etwa zur Umschreibung des Verhaltens, zu dem die Abgabe einen Anreiz geben soll, oder zur Bestimmung der Bemessungsgrundlagen der Abgabe. Die Belastungen, die sich aus solchen Bezugnahmen für die Rechtsstaatlichkeit der Abgabenerhebung ergeben, lassen sich an der Abwasserabgabe exemplarisch demonstrieren.

1. Bezugnahme auf allgemein anerkannte Regeln der Technik

Nach § 9 Abs. 5 Satz 2 Abwasserabgabengesetz i. V. m. § 7a Abs. 1 Satz 3 Wasserhaushaltsgesetz ermäßigt sich der Abgabesatz um die Hälfte für Schadeinheiten, die nicht vermieden werden können, obwohl die in Verwaltungsvorschriften festzulegenden allgemein anerkannten Regeln der Technik eingehalten wurden. Die Bezugnahme auf Regeln der Technik ist an sich „systemgerecht“, weil sich die in ihr liegende Anbindung des Abgabenmaßstabes an technische Standards bruchlos mit dem Lenkungszweck der Abgabe verbindet: Diese soll gerade dazu anreizen, Reinigungstechnologien nach dem jeweiligen Stand der Technik einzusetzen, ja darüberhinaus technische Fortschritte in der Abwasserreinigung zu erzielen. Davon zu unterscheiden ist die Frage, wie systemgerechte Lösungen mit rechtsstaatlichen Postulaten des Abgabenrechts in Einklang gebracht werden können. Spätestens seit dem Kalkar-Beschluß ist anerkannt, daß das Umweltrecht auf Flexibilität angewiesen ist. Dem Gesetzgeber kann deshalb

⁶⁷ Wie hier: *VG Darmstadt*, IV/1 H 832/82, Beschluß v. 10. 8. 1982, S. 4ff. – Zur entsprechenden Rechtslage bei der Schwerbehindertengebühr: *VG Berlin*, NJW 1980, 77f. und *BayVGH*, NJW 1980, 720f. (ablehnend).

⁶⁸ So im Ergebnis auch *Schemmel* (Fußn. 8), S. 119.

die normative Bezugnahme auf den anerkannten oder jeweiligen Stand der Technik nicht im Sinne einer mangelnden Bestimmtheit seiner Regelung entgegengehalten werden.^{68a} Aber gilt dies auch, wenn es um die Entstehung eines Abgabenschuldverhältnisses geht, also um eine Vermögensbelastung, die an die Einhaltung oder Nichteinhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik geknüpft ist?⁶⁹ Ich möchte diese Frage jedenfalls für Lenkungsabgaben im Umweltrecht bejahen. Der Lenkungszweck dieser Abgaben wird sich oftmals nur angemessen erreichen lassen, wenn die gesetzliche Verweisung auf wandelbare und konkretisierungsbedürftige technische Standards ein grundsätzlich zulässiges Mittel der Abgabengestaltung sein kann. Anderenfalls bleiben solche Abgaben ein stumpfes Schwert, mit dem sich Fortschritte im Umweltrecht kaum erzielen lassen. Die bei interventionistischen Abgaben zu beobachtende Unschärfe des Eingriffs⁷⁰ tritt hier in einer neuen, durch die Rezeption technischer Standards bestimmten Variante in Erscheinung.

Demgegenüber erscheint der Hinweis⁷¹ auf die im Abgabenrecht herkömmlich akzeptierten⁷² Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffe nur bedingt tragfähig, weil die überkommenen Klauseln und Rechtsbegriffe doch wohl nicht in dem spezifischen Sinne Flexibilität und Probleme der Konkretisierungszuständigkeit für die Abgabenerhebung mit sich bringen, wie dies durch die Bezugnahme auf technische Standards der Fall ist.

Was die Frage der Konkretisierungszuständigkeit im Abwasserabgabengesetz anlangt, so folgt der Gesetzgeber mit der Entscheidung für Verwaltungsvorschriften der traditionellen Auffassung, wonach es sich bei der Ausfüllung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen um eine bloße Frage der Rechtsanwendung handelt.⁷³ Sie kann deshalb auch durch „norminterpretierende“ Verwaltungsvorschriften geleistet werden. Wenngleich diese Lösung Beifall gefunden hat,⁷⁴ halte ich sie doch für problematisch. Die Bezugnahme auf allgemein anerkannte Regeln der Technik eröffnet ein Bewertungsspektrum, das von einem relativ sicheren Kernbereich mit unscharfen Randzonen bis zu extremer Unsicherheit in Einzelbereichen, ja bis zur Frage reicht, welche Regeln allgemein anerkannt sind und welche nicht.⁷⁵ Wer bei diesem Befund von einer bereits abschließenden Festlegung der Pflichten im Gesetz spricht⁷⁶ und damit den Weg für eine schlichte Gesetzesinterpretation frei macht, akzeptiert in der Sache „eine nachgeholte Rechtsetzung“ durch Verwaltung und Rechtsprechung mit

^{68a} BVerfGE 49, 89ff. (133ff.); allgemein Breuer (Fußn. 2), S. 655.

⁶⁹ Die Frage stellt mit Recht Salzwedel, Möglichkeiten zur Überwindung von Anfangsschwierigkeiten beim Vollzug des Abwasserabgabengesetzes, in: Korrespondenz Abwasser, 1979, 559ff. (561).

⁷⁰ Frianf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966, S. 33; Kloepfer, Die lenkende Gebühr, AöR 97 (1972), 232ff. (267).

⁷¹ So Salzwedel, a. a. O.

⁷² Vgl. BVerfGE 13, 153ff. (161ff.).

⁷³ Vgl. Ossenbühl, Die Bewertung technischer Risiken bei der Rechtsetzung, DÖV 1981, 833ff. (836).

⁷⁴ Bei Salzwedel (Fußn. 69), S. 560 und allgemein bei Marburger, Das technische Risiko als Rechtsproblem, Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1980/81, 39ff. (56).

⁷⁵ Vgl. Salzwedel (Fußn. 69), S. 561.

⁷⁶ So Marburger (Fußn. 74), S. 55.

dem „Effekt einer apokryphen Gesetzesdelegation“.⁷⁷ Er nimmt in Kauf, daß grundlegende Elemente des Abgabenschuldverhältnisses – im Falle der Abwasserabgabe der zu zahlende Abgabesatz – durch ein Administrativrecht ohne Außenwirkung und genügende gesetzliche Rückkoppelung festgelegt werden dürfen – und zwar in der Regel letztverbindlich. Denn vor den Gerichten wird der Einwand mangelnder fachlicher Fundierung der Verwaltungsvorschriften selten mit Erfolg erhoben werden können.⁷⁸ Ob derartige Regelungstechniken nun auch im Abgabenrecht Schule machen dürfen, sollte gründlich überlegt werden.

2. Einbeziehung unsicherer Testverfahren in die Bemessung der Abgabe

Einige Bemerkungen seien zum sogenannten Fischttest angefügt. Der Test soll die Wirkung giftiger Schadstoffe, die sich im Abwasser befinden, auf lebende Fische bewerten und u.a. als Kriterium für die Bemessung der Abgabe dienen. Er ist wegen der mit biologischen Testverfahren zwangsläufig verbundenen Ungenauigkeiten⁷⁹ umstritten. Der Versuch der Länder, ihn deshalb zu beseitigen,⁸⁰ ist bisher erfolglos geblieben. Die Gründe, die für die Beibehaltung des Testes angegeben werden, sind zum Teil von prinzipiellem Interesse, weil sie neue Tendenzen des Abgabenrechts markieren. So wird gesagt, obschon der Test relativ viele Fehlerquellen habe, könne ein Verzicht auf ihn aus umweltpolitischen Gründen nicht hingenommen werden. Die Rechtsordnung sei flexibel genug, um ein aus der Sicht des Gewässerschutzes erstrebenswertes Ziel auch abgabenrechtlich durchzusetzen.⁸¹ Folgt man dem, so dürfen Lenkungs-Sonderabgaben im Umweltrecht künftig auf unsichere wissenschaftliche Erkenntnismethoden gestützt werden. Wie unsicher diese sein können, um rechtsstaatlich noch akzeptabel zu sein, ist dann eine Wertungsfrage, die die Gerichte zu entscheiden haben werden, wobei eher naturwissenschaftliche Stellungnahmen den Ausschlag geben dürften⁸² als das steuerrechtliche Vorbild einer Veranlagung nach Durchschnittswerten.⁸³ Nur am Rande sei vermerkt, daß sich aus der Akzeptanz mehr oder weniger verlässlicher Testergebnisse auch Gefahren für die gleichmäßige Belastung der Abgabepflichtigen ergeben können.⁸⁴ Mit dem quantitativen Argument, das Testverfahren umfasse nur einen beschränkten Sektor der gesamten Giftigkeit des Abwassers und belaste deshalb den Abgabepflichtigen in keinem Falle zu hoch,⁸⁵ läßt sich die gruppeninterne Belastungsgerechtigkeit jedenfalls nicht nachweisen.⁸⁶

⁷⁷ *Ossenbühl* (Fußn. 73).

⁷⁸ Vgl. *Berendes/Winters* (Fußn. 1), S. 107; abweichende Bewertung bei *Marburger*, Rechtliche Bedeutung sicherheitstechnischer Normen, in: *Risiko, Schnittstelle zwischen Recht und Technik*, VDE Verlag 1982, 119ff. (134).

⁷⁹ Dazu *Berendes/Winters* (Fußn. 1), S. 47, 50.

⁸⁰ Vgl. BT-Drs. 8/4311 vom 25. 6. 1980.

⁸¹ *Berendes/Winters* (Fußn. 1), S. 47.

⁸² *Berendes*, System und Grundprobleme des Abwasserabgabengesetzes, DÖV 1981, 747ff. (749).

⁸³ Auf dieses Vorbild weisen *Berendes/Winters* (Fußn. 1), S. 47, hin.

⁸⁴ Siehe dazu einerseits BT-Drs. 8/4311, S. 6, andererseits *Berendes* (Fußn. 82).

⁸⁵ So *Berendes/Winters* (Fußn. 1), S. 51.

⁸⁶ Vgl. dazu *BVerfGE* 26, 265ff. (275f.).

VII. Ausblick

Abschließend sei betont, daß die vorgetragenen Überlegungen durchaus vorläufigen Charakter haben. Mit Lenkungsabgaben im Umweltschutzrecht wird abgabenrechtliches Neuland betreten. Deshalb lassen sich nur vorsichtige Verbindungslinien und Analogien zu vertrautem Terrain herstellen. Gewiß ist aber, daß künftig eine verstärkte Aufmerksamkeit den Entwicklungen gelten muß, die sich vielleicht infolge der im Umweltschutzrecht unvermeidlichen Einbeziehung naturwissenschaftlich-technischer Verfahren und Regeln im Abgabenrecht auf Dauer verfestigen. Weitere Lenkungsabgaben vom Typ der Abwasserabgabe sollten jedenfalls erst eingeführt werden, wenn ausreichende und wissenschaftlich aufgearbeitete Erfahrungen mit dieser Abgabe vorliegen.