# INFORMATIONSDIENST





# Marktorientierung der Umweltpolitik

## Lehrstück Abwasserabgabe

Auf Initiative von Bundesrat und Bundesregierung soll das Gesetz über die Abwasserabgabe nach der letzten Änderung 1991 zum vierten Male geändert werden. Die als Prototyp ökonomischer Lenkung geltende Emissionsabgabe mutiert damit endgültig zum bedeutungslosen Finanzierungsund Wirtschaftsförderungsinstrument, ein Menetekel für die allseits diskutierte Ökologisierung des Abgabensystems.

Die 1976 verabschiedete und seit 1981 erhobene Abwasserabgabe gilt allgemein als erste und bisher einzige "echte" Umweltlenkungsabgabe auf Bundesebene. Stellung und Gestaltungsanspruch der Abwasserabgabe kommen aus diesem Grunde nach wie vor erhebliche Symbolkraft für eine verursacherorientierte Umweltpolitik zu. Damit verbindet sich nicht zuletzt die weitverbreitete Vorstellung, mit der bundesdeutschen Abwasserabgabe sei ein zwar unvollkommenes, aber doch in vielen Punkten wirksames Lenkungsinstrument etabliert worden. Das weitere Schicksal der Abwasserabgabe gewinnt darüber hinaus nicht zuletzt vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussion um einen "ökologischen Umbau des Steuersystems" bzw. eine breite Öffnung des Abgaben- und Steuerrechts für den Umweltschutz Testcharakter. Die Kontroverse um das Abwasserabgabengesetz gerät auf diese Weise zum Fokus umweltpolitischer Grundentscheidungen und zur Bewährungsprobe einer marktorientierten Um-

Die in immer rascherer Folge vorgenommenen Novellierungen berühren jedoch in empfindlicher Weise den ökonomischen Charakter der Abgabe. Da die gelenkte Aufmerksamkeit im öffentlichen Raum einseitig auf der Einführung instrumenteller Ansätze ruht, stoßen bestehende und in Gesetzesform gegossene Umweltprogramme hingegen auf stark nachlassendes Interesse. Es wäre allerdings verhängnisvoll, Veränderungen im Ausgestaltungs- und Detailapparat der Regelungen als marginal einzustufen und in ihrer Bedeutung für die allokative Leistungsfähigkeit und damit die Chance einer nachhaltigen Rationalisierung der Gewässergütepolitik zu unterschätzen. Es erweist sich,

daß die anfänglich konzeptionell angelegte Auseinandersetzung mittlerweile lediglich auf die Ebene weniger symbolträchtiger Ausgestaltungsdetails verlagert worden zu sein scheint, ohne damit freilich an Grundsätzlichkeit eingebüßt zu haben

Die im Rahmen der vierten Novelle vorgesehenen Änderungen sind in wesentlichen Punkten ökonomisch bedenklich und vollenden den langen Prozeß des Abschieds von einer lenkenden Emissionsabgabe. Daher ist bereits mit Recht von der faktischen "Abschaffung" der Abwasserabgabe durch die Novelle gesprochen worden. Neben den fragwürdigen Entwicklungen im konkreten Fall der Abgabenerhebung im Gewässerschutz gewährt die Diskussion darüber hinaus aber auch Einblick in den umweltpolitischen Entwicklungsstand eines auf Lenkungsabgaben, ja auf ökonomische Instrumente generell gestützten Umweltschutzes.

#### Gegenstand der Novelle

Die nunmehr anstehende vierte Novellierung sieht nach der Erweiterung des Änderungskataloges seitens der Bundesregierung eine Fülle an geänderten Bestimmungen vor. Die wesentlichen Änderungen betreffen u.a. folgende Punkte:

Abgabesätze: Die für 1995 vorgesehene Anhebung des Abgabesatzes von DM 60 auf DM 70 wird statt 1995 erst 1997 wirksam; die vorgesehenen Anhebungen auf DM 80 im Jahre 1997 sowie auf DM 90 im Jahr 1999 werden ersatzlos gestrichen. Die normtechnisch komplizierte "Dynamisierung" des Abgabensatzes für die sog. Restverschmutzung bei Einhaltung der Mindestanforderungen

# Aus dem Inhalt

Trub dem innair	
IÖW-Jahrestagung Ökologische Produktpolitik – Anforderungen, Instrumente, Akteure	3
Industrieller Metabolismus.  Udo E. Simonis	5
Arbeitsteilung und Verkehrsaufwand. Bemerkungen zum Realitätsgehalt eines theoretischen Modells Peter Strutynski	8
Stadt und Wirtschaftsverkehr. Teil 2: Vom runden Tisch zu neuen Lösungen – Güterverkehrsrunde in der Praxis Markus Hesse	9
Ökonomisch-ökologische Bewertung des Verkehrsprojektes 17 deutsche Einheit Jürgen Meyerhoff	11
Betriebliche Ökobilanzierung. Vom Dilemma ökologischer Beurteilungen, die nie objektiv sein können Sabine Lehmann	12
Umweltmanagement-Standards: der BS 7750. Die Vorreiterrolle Großbritanniens bei der Standardisierung des Umweltmanagements Klaus Fichter	14
Ökologische Verteilungskonflikte Birgit Soete	16
Baumarkt goes Öko. Marktanalyse und Standortkonzeption für das Öko-Zentrum NRW Rainer Lucas	17
Tagungen	19
Rezensionen	24

wird vereinfacht und entschärft: Eine generelle Ermäßigung des Abgabensatzes auf 25 % (ab 1999 50 %) tritt an die Stelle stufenweise verschärfter Sätze bis zu 80 % des geltenden Satzes nach vier Jahren unveränderter Grenzwerte. Auch Bemessungsgrundlage und Ermäßigungsvoraussetzungen werden weniger strikt gehandhabt.

- Die Verrechnungsmöglichkeiten werden erheblich ausgebaut. Zukünftig sollen nicht mehr nur Aufwendungen für emissionsmindernde (Kläranlagen) Investitionen mit der drei Jahre vor Inbetriebnahme der Anlage geschuldeten Abwasserabgabe verrechnet werden können, sondern z. B. auch Aufwendungen für Bau und Erweiterung von Kanalisationen. Dies war der Ausgangspunkt der jetzt anstehenden Novellierung, die die Bundesregierung, allerdings mit einer Befristung bis zum Jahre 2000, von der Bundesratsinitiative übernommen hat. Mittlerweile fordern die Kommunen auch die Einbeziehung weiterer Maßnahmen, etwa den gesamten Sanierungsaufwand.
- Kompensationsklausel und Sonderregelungen für die neuen Bundesländer: Um den dringlichen Sanierungsbedarf in den neuen Bundesländern zu bewältigen, sind im Rahmen der vierten Novelle insbesondere eine Kompensationsregelung sowie abweichende Bestimmung über die Höhe der Abgabesätze vorgesehen. Ein Abgabeschuldner in den alten Bundesländern, der zugleich in den neuen Ländern Gewässerschutzinvestitionen tätigt, erhält künftig die Möglichkeit, den dort entstehenden Aufwand, insbesondere für Kanalisationssanierungen, auch mit der eigenen oder fremden Schuld in den alten Ländern zu verrechnen ("Kompensation"). Zugleich sollen zahlreiche Sonderregelungen für die neuen Länder greifen. Hierbei ist von seiten der Bundesregierung etwa gedacht an eine Verzögerung des Inkrafttretens des Gesetzes um "mehrere Jahre", die Staffelung der Abgabensätze wie zu Beginn der Abgabenerhebung 1981, eine zeitliche Erweiterung des Verrechnungszeitraumes auf fünf Jahre sowie eine nochmalige quantitative Anhebung des Verrechnungsvolumens über den neuen Verrechnungsparagraphen 10 Abs. 4 hinaus.

## Kern der Novelle: die Verrechnung

Kern und Angelpunkt der gesamten Novellierungsdiskussion stellt die geplante Einführung von § 10 Abs. 4 AbwAG zugunsten einer Verrechnung von Kanalisationsinvestitionen dar. Solche Aufwendungsverrechnungen mit der Abgabeschuld widersprechen generell der Logik von am Verursacherprinzip orientierten Umweltlenkungsabgaben. Auch die Abwasserabgabe war und ist eine Abgabe, die zur Verringerung von Abwasseremissionen beitragen und sich in ihrem Belastungsprofil, um überhaupt der Lenkungsabsicht entsprechen zu können, nach den

Emissionen bzw. nach der Schädlichkeit der jeweiligen Abwassereinleitungen richten soll. Aus ökonomischer Sicht soll eine derartige Abgabe gleiche Emissionen mit einem gleichen Abgabesatz belasten. Sie schafft dadurch einen Anreiz, Emissionsminderungen nach Maßgabe der jeweiligen spezifischen Minderungskosten vorzunehmen.

Von diesem das Verursacherprinzip prägenden Grundgedanken ist bereits mit der Einführung einer Verrechnungsklausel nach § 10 Abs. 3 AbwAG abgewichen worden. Die nach geltendem Recht mögliche Verrechnung von Kläranlagen-bzw. Behandlungsinvestitionen mit der Abgabeschuld führt dazu, daß Einleitungen gleicher Schädlichkeit bei unterschiedlichen Vermeidungskosten auch spezifisch unterschiedlich belastet werden, daß also de facto unterschiedliche Abgabesätze pro Emissionseinheit angewendet und relative Kostenvorteile somit abgeschöpft werden.

Nun werden Verstöße gegen ökonomische Prinzipien und Kriterien im politischen Prozeß in den seltensten Fällen ernst genommen; so ist auch die bisherige ökonomische Kritik an der Deformation der Abwasserabgabe nahezu ungehört verhallt. Die Verrechnungsklausel im AbwAG ist aber sicherlich auch in rechtlicher Hinsicht problematisch, und dies dürfte ernster genommen werden. Sie verstößt nämlich eindeutig gegen den in § 3 AbwAG formulierten Grundsatz: "Die Abwasserabgabe richtet sich nach der Schädlichkeit des Abwassers". Er fordert unmißverständlich, daß die Schädlichkeit und nicht die Kosten die Abgabe bestimmen und gleiche Schadeinheiten gleich belastet werden.

In besonderer Weise läuft jedoch die von der Bundesregierung als "Kompensationsregelung" apostrophierte Verrechnungsmöglichkeit, die als § 10 Abs. 5 in das AbwAG eingeführt werden soll, der bisherigen Gewässerschutzphilosophie von WHG und AbwAG zuwider. Nach der von der Bundesregierung gelieferten Begründung soll die abgaberechtliche Kompensation dazu dienen, "die verfügbaren Investitionsmittel so weit wie möglich dorthin zu lenken, wo sie jetzt und in der nächsten Zeit am dringendsten benötigt werden: in die neuen Bundesländer. [...] Verrechnet werden dürfen danach auch Abwasserabgaben, die für eine andere als die zur Sanierung anstehende Einleitung geschuldet werden. Dies können sonstige Einleitungen des Abgabepflichtigen selbst sein, aber auch Einleitungen abgabepflichtiger Dritter".

Das Ziel einer Mittelkonzentration in den neuen Ländern läßt sich jedoch nur verwirklichen, wenn eine Verrechnung in den alten Bundesländern stattfindet. In diesem Fall mindert sich dort das Aufkommen, während es im Beitrittsgebiet ansteigt. Nur: einen Anreiz, diese vom Gesetzgeber offensichtlich beabsichtigte Verlagerung vorzunehmen, bietet der Entwurf nicht. Da die Abgabesätze im gesamten Bundesgebiet einheitlich sind und der bei Nichteinhaltung der Mindestanforderungen (durch Verlust der Satz-

ermäßigung) auftretende Progressionseffekt nur bei einem Abzug von der Bemessungsgrundlage, nicht aber bei Abzügen von der Abgabeschuld zu Veränderungen der spezifischen Belastung beiträgt, ist der Ort der Verrechnung für die interne Unternehmenskalkulation uninteressant. Insoweit hängt die Mittelverlagerung in die neuen Länder ausschließlich vom "guten Willen" der Abgabepflichtigen ab. Andererseits erhalten die Abgabepflichtigen aber gerade weil sie mit ihrer Entscheidung die Aufkommensverteilung zwischen den Ländern beeinflussen, eine zusätzliche strategische Option für ihre Verhandlungen mit den Vollzugsinstanzen. Die Kompensation schafft daher einen zusätzlichen Faktor, der die Stellung der Emittenten im Strategiespiel um Sanierungsfristen, Investitionsplanung und Abwasserabgabe zu Lasten der Behörde stärkt.

In keinem Fall aber dient die Verrechnung dem Gewässerschutz; sie führt prinzipiell zu einer Senkung der Anreizschwelle zur Durchführung von Gewässerschutzinvestitionen an anderer Stelle. Überdies ließe sich theoretisch maximal das Abgabeaufkommen der alten Bundesländer "transferieren". Da jedoch die Abgabeschuld westdeutscher Gemeinden für Kompensationen kaum in Betracht kommt, bleibt lediglich die Abgabeschuld der industriellen Direkteinleiter übrig. Dieses Potential dürfte wiederum nur zum Teil ausschöpfbar sein: nicht alle westdeutschen Unternehmen investieren in den neuen Ländern, nur ein Teil erhält also ein Verrechnungspotential, und ein großer Handel mit Verrechnungspotentialen ist zwischen den Unternehmen nicht zu erwarten. Selbst bei extrem optimistischer Einschätzung dürfte daher allenfalls die Hälfte des in den alten Bundesländern anfallenden Abgabeaufkommens von industriellen Direkteinleitern für einen "Finanztransfer" zur Verfügung stehen (ca. 25 Mio. DM).

### **Novellierung ohne Konzept**

Die aktuelle Diskussion zeigt, daß sich die Novellierung losgelöst von gewässergütepolitischen Zielen vollzieht und sich vom prägenden Grundprinzip zunehmend entfernt. Instrumentelle Detailänderungen werden ohne Orientierung an Ziel-, Funktions- und Programmvorstellungen vorgenommen und vorgeschlagen. In der Begründung wird weder auf eine gewässergütepolitische Perspektive noch auf das der Abgabe seit ihrer Einführung zugrundeliegende Konzept Bezug genommen. Statt dessen wird die Novellierungsargumentation mit Forderungen nach "Hilfestellungen für die Gemeinden", "Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland" und "Mittelkonzentration in den neuen Bundesländern" durchsetzt und die Änderungen vorwiegend mit Verwaltungs- und Vollzugsvereinfachung sowie als letztem Merkposten der früheren Konzeption einer "Stärkung des Verursacherprinzips" begründet. Gerade die beiden letztgenannten Aspekte sind auch in der Vergangenheit stets als Novellierungsmotiv ins

# Jahrestagung des IÖW am 26. und 27. November in Heidelberg

# Ökologische Produktpolitik - Anforderungen, Instrumente, Akteure

Verschiedene Begriffe können verschiedene Aspekte desselben Problems bezeichnen: Ob es Kreislaufwirtschaft heißt oder ob von einem ökologischen Stoffmanagement die Rede ist, ob eine Steigerung der Ressourceneffizienz gefordert wird oder ob die human- und ökotoxikologischen Belastungen vermindern werden sollen. jedesmal sind die Produkte das ökologische Problem. Es gibt womöglich zuviele Produkte; es gibt sie in zu großer Menge; und vielfach sind die eingesetzten Stoffe zu brisant. Ökologische Produktpolitik ist die Bezeichung für alle Versuche, solche und ähnliche Probleme zu lösen. Die Diskussion um ökologische Produktpolitik muß verortet werden im Spannungsfeld von Ökologie und Ökonomie. Wir wollen uns auf dieser Fachtagung befruchten lassen von der Debatte, die um das Stichwort neue Wohlstandsmodelle kreist. Wir wollen prüfen, ob sich Kriterien des Sustainable Development für eine ökologische Produktpolitik operationalisieren lassen. Wir wollen die Reichweite einer ökologischen Produktoptimierung ausloten. Und wir wollen einen Bogen schlagen zwischen einer ökologischen Verbraucheraufklärung und einer Lifestyle-Generierung durch Werbung.

Die Fachtagung des IÖW unter dem gleichnamigen Titel dient einer kritischen Zwischenbilanz des state of the art in Arbeitsgruppen anhand ausgewählter Aspekte des Produktlebenszyklus. Wir wollen uns mit Versuchen auseinandersetzen, das Problem an der Wurzel, bei der Entwicklung neuer Produkte, zu packen – Ökodesign ist hier das einschlägige Stichwort. Wir wollen weiterhin sehen, ob und inwieweit sich ein Konsens über die Bewertung von Produkten erzielen läßt. Vergleichende Produktbilanzen heißt ein wichtiges Schlagwort in diesem Zusammenhang. Wir wollen uns mit den Widerständen ebenso wie mit den Erfolgs-

bedingungen bei der Einführung neuer ökologisch verträglicherer Produkte anhand von Fallbeispielen beschäftigen. Und wir wollen Anreize im nationalen wie im europäischen Maßstab diskutieren, die Produzenten und Konsumenten zu einer eigenen ökologischen Produktpolitik veranlassen könnten. Öko-Leasing, Least-Cost-Planning, Produkthaftung und Öko-Labelling sind Begriffe, die auf diesen Sachverhalt abzielen.

Ökologische Einsichten spielen in einigen jüngeren Werbekampagnen eine große Rolle. Eine solche Kampagne wird vorgestellt. Und wir wollen den Lebensstil, der durch eine solche Kampagne propagiert wird, konfrontieren mit der Theorie der *Erlebnisgesellschaft*. Dieses Experiment wird die Tagung beschließen. Programme für die Tagung und Anmeldungsformulare sind Ende August in allen IÖW-Büros erhältlich.

Feld geführt worden. Nimmt man die dazu im Laufe der Zeit vorgebrachten Argumente zusammen, so wäre seit Beschlußfassung 1976 ein kontinuierlicher Prozeß von Verwaltungsvereinfachung und Stärkung der Verursacherverantwortlichkeit zu beobachten gewesen. Eine kritische Rückschau aus ökonomischer Sicht belegt allerdings, daß jenseits des Leerformelcharakters ins Feld geführter Begründungen eine Politik fortlaufender Anreizverwässerung betrieben wurde; sie hat überdies auf Aspekte administrativer Praktikabilität keineswegs immer Rücksicht genommen.

Zieht man die im Vorfeld der Novellierungsinitiative bekanntgewordenen Stellungnahmen von Ländern, Gemeinden und betroffenen Verbänden heran, so ergibt sich ein Bild diffusen Unbehagens an der Abwasserabgabe, das in der jüngst erhobenen Forderung von kommunalen und industriellen Interessenvertretern gipfelt, die Abwasserabgabe in der gegenwärtigen Form abzuschaffen. Das dabei primär ins Blickfeld genommene "Mißverhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Aufkommen der Abwasserabgabe", das auch bei zahlreichen Bundesländern zu einer abnehmenden Attraktivität der Abgabe geführt zu haben scheint, steht in diesem Zusammenhang in einem merkwürdigen argumentativen Spannungsverhältnis zu anhaltenden Klagen industrieller und kommunaler Verbände über unzumutbare Abgabenbelastungen aus dem AbwAG. Einerseits werden unter Hinweis auf als zu hoch empfundene Zahllasten umfangreiche Verrechnungsmöglichkeiten und Satzminderungen durchgesetzt; das Ergebnis sind stagnierendes Aufkommen und steigender Verwaltungsaufwand. Andererseits wird jedoch eine unzureichende Nettoergiebigkeit der Abgabe (infolge rückläufiger Einnahmen bei zugleich zunehmenden Verwaltungsausgaben) beklagt und mit Blick darauf die völlige Abschaffung gefordert. Daß die Abgabe vor diesem Hintergrund noch als Sanierungsmasse für kommunale Infrastruktur und den ökologischen Aufbau Ost herhalten soll, mutet geradezu grotesk an.

Man darf hieraus aus umweltökonomischer Sicht wohl den Schluß ziehen, daß auch nach fast 20 Jahren intensiver Diskussion des Instruments im politischen Raum die Umweltabgabe allgemein und die Abwasserabgabe im besonderen noch keine konzeptionelle Verarbeitung erfahren haben. Die dadurch vorhandene Orientierungslosigkeit begünstigt einen rein technischen Novellierungsaktionismus, der auch auf die Verarbeitung des Gesetzes im vollzugspraktischen Raum keine Rücksicht mehr zu nehmen scheint. Wie anders sollte es zu erklären sein, daß nach gerade zwei Jahren der letzten Novellierungsrunde und über zehn Jahren ohne Erfahrungsbericht der BReg massive Änderungen des Gesetzes ins Werk gesetzt werden sollen.

## Senkung der Abgabensätze: Symbolische Politik statt Gewässerschutz

Mit der Begründung, die 1990 beschlossene gestaffelte Anhebung des Abgabesatzes bis 1999 sei bereits bei ihrer Einführung umstritten gewesen und "unter den heutigen Rahmenbedingungen erst recht problematisch" will die Bundesregierung nunmehr die Abgabesatzbeschlüsse der 3. Novelle wieder zurücknehmen.

Für Einleitungen, die den ordnungsrechtlichen Anforderungen genügen, ermäßigt sich auch bereits nach geltendem Recht der Abgabesatz um 75 %. Die Abgabe für die danach "zulässigen" Emissionen, die sog. Restverschmutzung, beträgt daher gegenwärtig zunächst nur 15 DM pro Schadeinheit. Nach vier Jahren würde sich jedoch nach geltendem Recht infolge sich reduzierender Ermäßigung und steigenden "Regelsatzes" der "effektive" Abgabesatz auf 42 DM und nach weiteren vier Jahren auf 72 DM pro Schadeinheit erhöhen. Nach dem Entwurf der Bundesregierung soll nunmehr bis zum Jahre 1999 eine generelle 75%ige Abgabesatzermäßigung für die Restverschmutzung gelten; anschließend soll sie auf 50 % verringert werden. De facto bedeutet dies, daß die Restverschmutzungsabgabe bis 1996 auf dem Niveau von 15 DM/SE verbleibt und dann auf 17,50 DM/SE erhöht wird. Nominal fällt die Abgabe damit auf das Niveau der Jahre 1984/85 zurück; ihr reales Anreizniveau läge gar unter demjenigen der Einführungsphase. Berücksichtigt man nämlich, daß eine weitere Verringerung der Restverschmutzung nur noch zu stark ansteigenden Grenzkosten möglich wird, so ist ein eigenständiger Anreiz des Abgabesatzes zu weitergehender Reinigung ausgeschlossen; die Vermeidungskosten dürften um das Zehn bis Fünfzehnfache höher liegen. Als Restverschmutzungsabgabe ist das AbwAG daher bei Inkrafttreten der Novelle endgültig tot.

Sollte der Entwurf Gesetz werden, so muß sich die Bundesregierung die Frage stellen lassen, warum sie überhaupt an einer Belastung der "erlaubten" Restverschmutzung festhält. Angesichts des immer drastischer werdenden Mißverhältnisses zwischen der zur Bedeutungslosigkeit herabgeminderten Abgabe und den steigenden Vermeidungskosten läßt sich nämlich eine Abgabenerhebung im Restverschmutzungsbereich mit Lenkungszwecken wohl nicht mehr rechtfertigen. Einen Zweck erfüllt sie, zumal angesichts des abnehmenden Aufkommens auch über die Verwendungsseite kaum noch Lenkungsimpulse vermittelt werden können, nur noch durch ihren Beitrag zur Deckung der Verwaltungskosten. Damit kann abschließend ein ganzes Bündel politischer Maßnahmen zur Aushöhlung der Anreizfunktion identifiziert werden:

- Die "rohen" Abgabensätze, auf denen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit regelmäßig ruht, werden als steigend angekündigt und rechtzeitig vor Wirksamwerden wieder reduziert (symbolische Politik).
- Die Ermäßigungsregeln, die auf die effektiven Abgabesätze führen, bleiben infolge normtechnisch verklausulierter Angaben intransparent und nur durch umfangreiche Nebenrechnungen ermittelbar (Intransparenz).
- Die nominelle Satzentwicklung wird durch Kaufkraftentwertung und das Vorauseilen der relevanten Grenzvermeidungskosten weiter entwertet (Auszehrung realer Abgabensätze).
- Die dennoch verbleibende Abgabeschuld wird durch zunehmend umfangreichere Verrechnungsmöglichkeiten minimiert (Aufrechnung).

Die Ende der 80er Jahre für plausibel gehaltene drastische Steigerung des Abgabenaufkommens, die sich bisher ohnehin nicht verwirklicht hat, wird unter diesen Bedingungen auf keinen Fall eintreten; im Gegenteil wird das Aufkommen bei Realisierung der genannten Bestimmungen eher zurückgehen.

# Mehr Markt, weniger ökonomische Instrumente?

Mit den Vorschlägen zur vierten Novelle des AbwAG hat der schleichende Prozeß fortlaufender "Entkernung" des Lenkungsgedankens durch substantielle Modifikationen auf der Ausgestaltungsebene einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Das Schicksal der Abwasserabgabe belegt auf ernüchternde Weise, daß sich die gegenwärtig besonders populäre deklamatorische Befürwortung von mehr "Markt" im Umweltschutz rasch verflüchtigt, sobald Marktsteuerung tatsächlich lenkend (Gewässergüteziele) bzw. belastend (Bepreisung knapper Umweltdienste) spürbar wird. Zwischen abstrakter Befürwortung und der konkreten Bereitschaft, sich der pretialen Sanktion im Einzelfall zu unterwerfen, klafft damit unverändert eine unüberbrückbar scheinende Lücke.

Nach vielen Jahren eher zurückhaltend bis ablehnender Aufnahme des ökonomischen Lenkungsprinzips im Umweltschutz zeichnet sich in jüngster Zeit eine breitere Zustimmung ab; die Notwendigkeit einer ökonomisch rationalen Umweltpolitik wird zunehmend anerkannt und

die Forderung nach Ökonomisierung staatlicher Umwelteingriffe verbal unterstützt. Von der neu gewonnenen Popularität des Marktprinzips im Umweltbereich haben freilich wirtschaftswissenschaftliche Politikempfehlungen, die seit langem zur Ökonomisierung des staatlichen Umweltschutzes vorgeschlagen werden, bei der konkreten Anwendung kaum profitieren können. Vielmehr gilt gegenwärtig eine kaum nachvollziehbare Dichotomie in der öffentlichen Bewertung des ökonomischen Prinzips einerseits, das sich mittlerweile weitgehender Befürwortung erfreut, und seiner konkreten instrumentellen Möglichkeiten andererseits, welche einer unverändert harten Detailkritik im Einzelfall ausgesetzt sind. Vor dem Hintergrund des Jahrzehnte währenden zähen Ringens um eine halbwegs konzeptkonforme und leistungsfähige Abgabe im Abwasserbereich mutet die aktuelle Diskussion um Ökologisierung des gesamten Steuersystems und mehr Markt im Umweltschutz geradezu gespenstisch an.

#### Problem neue Bundesländer

Die abgaberechtlichen Sonderregelungen für die neuen Länder werden insbesondere unter Hinweis auf die Analogie zur Einführungsphase der Abwasserabgabe von der Anreizseite her gerechtfertigt. Dabei wird allerdings die Tatsache übersehen, daß die in den neuen Ländern bereits in Kraft gesetzte und erhobene Abgabe auf diesem Wege zunächst einmal regional wieder abgeschafft wird. Insoweit ist die Ausgangssituation nicht mit derjenigen in den alten Ländern vor 1981 vergleichbar, als vor Einführung und Erhebung beachtliche Signalwirkungen auftraten. Daß ein mehrjähriges Aussetzen bestehender Abgabeverpflichtungen mit gleichzeitiger drastischer Verringerung der Belastung in der Zukunft zu ähnlichen nennenswerten Ankündigungs und Vorzieheffekten führen wird, mutet wenig schlüssig an.

Überdies erscheinen die zur Entlastung in den neuen Ländern im Prüfkatalog der Bundesregierung diskutierten instrumentellen Möglichkeiten nicht konsistent. So steht neben der Option einer befristeten Aussetzung der Abgabepflicht der Vorschlag einer anschließenden zeitlichen Staffelung der "rohen" Abgabesätze, einer Erweiterung des Verrechnungszeitraumes auf fünf Jahre sowie einer nochmaligen quantitativen Anhebung des Verrechnungsvolumens über die Verrechnungsklausel nach § 10 Abs. 4 AbwAG hinaus. Dadurch wird an fast jedem nur erdenklichen Ausgestaltungsmerkmal der Abgabe manipuliert. Transparenz der Wirkung und Klarheit der Erhebungs- sowie Ermäßigungstatbestände bleiben auf der Strecke.

Dabei ist nicht nachvollziehbar, mit welcher Begründung speziell einer Aussetzung der Abgabeverpflichtung das Wort geredet wird. Wenn es darauf ankommen sollte, gravierende ökologische Versäumnisse der Vergangenheit in möglichst kurzer Frist nachzuholen und einen unbefriedigenden gewässergütepolitschen Stand rasch, umfassend und dabei möglichst wirtschaftlich an das in den alten Bundesländer erreichte Niveau heranzuführen, so müßte sich eigentlich gerade eine funktionsfähige ökologische Lenkungsabgabe als vorrangiges umweltpolitisches Mittel empfehlen. Daß stattdessen in einer Zeit der Bewährung rationaler Gewässerpolitik (besondere Dringlichkeit wirtschaftlicher Zielbewirkung, Notwendigkeit raschen und vollständigen Vollzuges) das bereits zur Verfügung stehende, auf wirtschaftliche Lösungen setzende Instrument vielmehr gekippt werden soll, verdeutlicht erneut den Grad der Desorientierung über Sinn und Zweck einer Abgabenerhebung bzw. den Grad der Deformierung des ursprünglichen Lenkungskonzepts, das mittlerweile offenbar nur noch in Belastungs und Aufkommenskategorien wahrgenommen wird.

Sollte die Abwasserabgabe damit etwa als dem gewässergütepolitischen Aufbau hinderlich empfunden werden und der ökologischen Sanierung des Ostens am besten durch ihre Aussetzung gedient sein? Vieles deutet darauf hin, daß der wahre Grund vielmehr in einer aktuellen politischen Zielaufweichung zu sehen ist, die mit der "wirtschafts- und finanzpolitischen Sondersituation" des Aufbaus begründet wird. So haben sich im Rahmen der Klausurtagung im März 1993 Vertreter des Bundes und der Länder im Rahmen des "Föderalen Konsolidierungsprogramms" u. a. darauf "verständigt", die Anforderungen hinsichtlich der sog. dritten Reinigungsstufe, also der weitergehenden Abwasserbehandlung, zu "strecken". Wenn das umweltpolitische Qualitätsziel unter Aushebelung an anderer Stelle gerne als zwingend dargestellter ordnungsrechtlicher Verpflichtungen u.a. auch EG-rechtlicher Natur offenbar darin besteht, temporär gerade keinen Gewässerschutz zu betreiben, so fällt die Abgabe wegen ihrer "Sanktionsautomatik" (Rehbinder) naturgemäß lästig und muß stillgelegt werden. Ein fristenweiches und offenbar politisch disponibles Ordnungsrecht hingegen ermöglicht einen geschmeidigen Vollzug, der "wirtschaftlicher Vertretbarkeit" notfalls per Beschluß das nötige Durchsetzungsvermögen verschafft. Die Annahme, bei formaler Geltung strikter ordnungsrechtlicher Sollsätze verbleibe keinerlei Spielraum für ergänzende Anreizeffekte, erweist sich abermals als eine empirisch gehaltlose, dogmatische Schimäre.

#### Erik Gawel, Dieter Ewringmann, Köln

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln hat zur 4. Novelle des AbwAG zahlreiche Stellungnahmen vorgelegt und veröffentlicht, von denen an dieser Stelle die wichtigsten Punkte zusammengefaßt werden.

Eine ausführlichere Stellungnahme kann über das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität Köln, Zülpicher Straße 182, 50937 Köln bezogen werden: Ewringmann, D., Gawel, E., Hansmeyer, K.-H.: Die Abwasserabgabe vor der vierten Novelle: Abschied vom gewässergütepolitischen Lenkungs- und Anreizinstrument? Diskussionsbeiträge Nr. 3-93, Köln 1993. DM 10,–

