

Beitrag einer zu novellierenden Abwasserabgabe zur Reduzierung von Mikroverunreinigungen aus Sicht der Wissenschaft

*Finanzierungssymposium
Spurenstoffe
22./23. Januar 2019*

Univ.-Prof. Dr. Erik Gawel

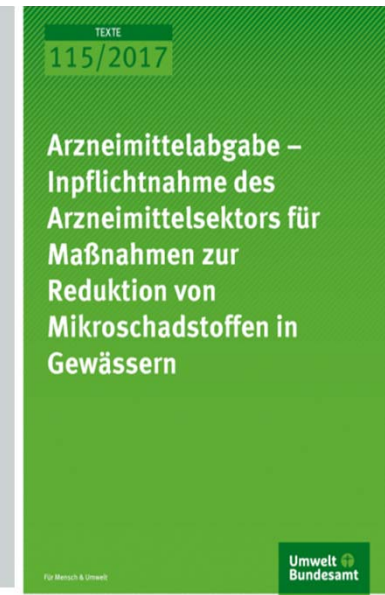
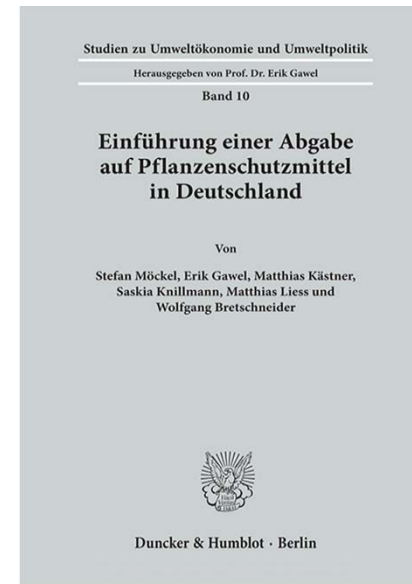
UNIVERSITÄT LEIPZIG

 HELMHOLTZ
CENTRE FOR
ENVIRONMENTAL
RESEARCH - UFZ



Nochmals: die Abgaben-Kandidaten

- **Vorgelagerte Sphäre**
(Entscheidungen über gewässerrelevante Stoffströme):
 - **Arzneimittelabgabe**
 - **Pflanzenschutzmittelabgabe**
- **Wasserwirtschaftliche Sphäre**
(Entscheidungen über Abwasserentstehung und -behandlung):
 - **Abwasserabgabe**



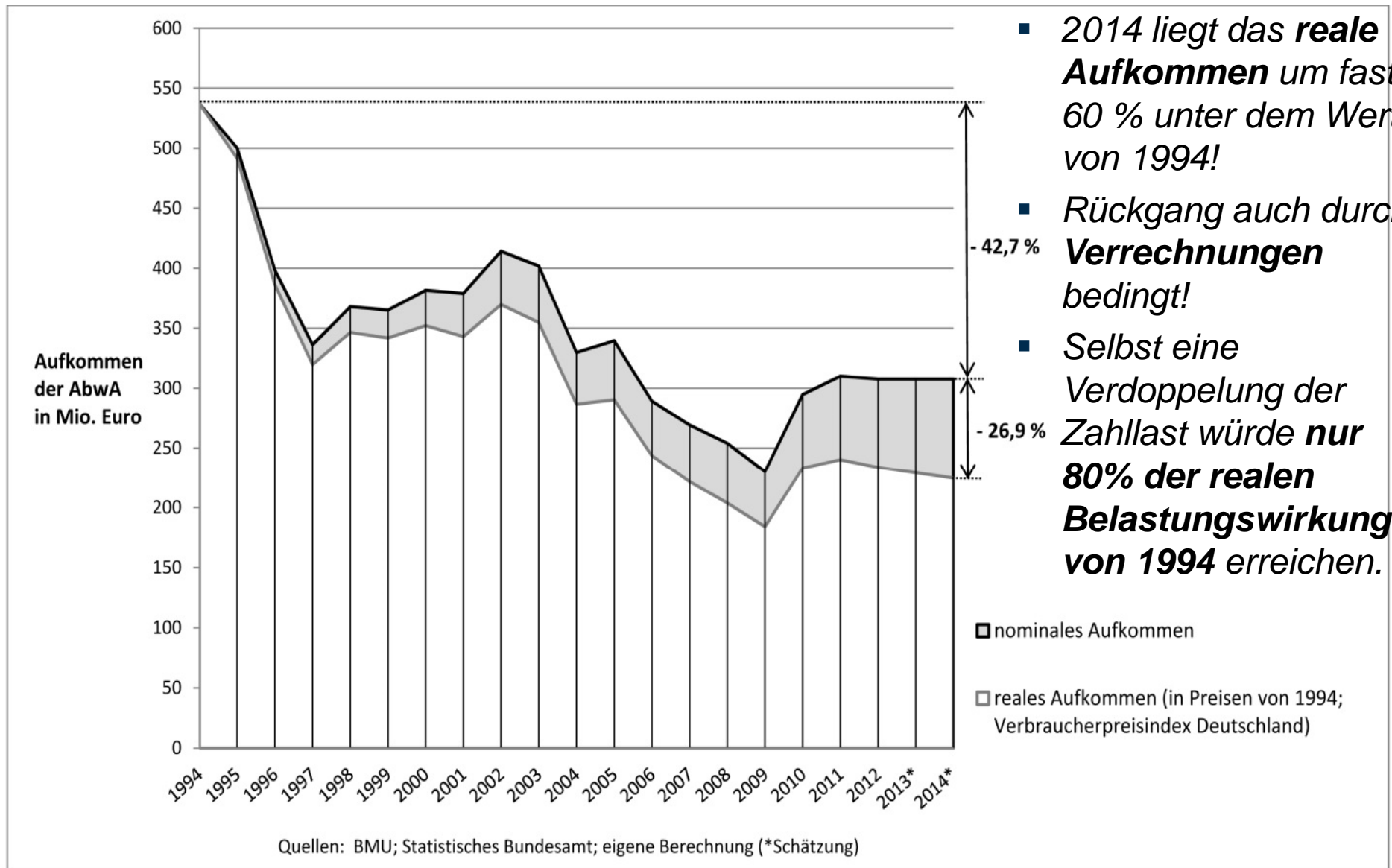
Ausgangssituation aus wissenschaftlicher Sicht

- **Diagnose:** Sklerose der derzeitigen Abwasserabgabe
- **Therapie:** Reform aus einem Guß (statt „Stellschrauben-Schach“)
- **Memento:** Abwasserwirtschaft steht in Bezug auf MV nicht außerhalb des Verursacherprinzips

Ausgangssituation aus wissenschaftlicher Sicht

- **Sklerose der derzeitigen Abwasserabgabe**
 - **Entfremdung vom Wesenskern:** ökonomischer Hebel („Schädlichkeitspreis“) als ständiger Anreiz zur dezentralen Auffindung günstiger(er) Reduzierungsoptionen im Rahmen der Vorsorge
 - fortlaufende **Entwertung des Schädlichkeitspreises**

Aufkommen der Abwasserabgabe (1994-2014)



- 2014 liegt das **reale Aufkommen** um fast 60 % unter dem Wert von 1994!
- Rückgang auch durch **Verrechnungen** bedingt!
- Selbst eine Verdoppelung der Zahllast würde **nur 80% der realen Belastungswirkung von 1994** erreichen.

Ausgangssituation aus wissenschaftlicher Sicht

- **Sklerose der derzeitigen Abwasserabgabe**
 - **Entfremdung vom Wesenskern:** ökonomischer Hebel („Schädlichkeitspreis“) als ständiger Anreiz zur dezentralen Auffindung günstiger(er) Reduzierungsoptionen im Rahmen der Vorsorge
 - fortlaufende **Entwertung des Schädlichkeitspreises**
 - **Verkennung der Funktionen der Zahllast** (Einstehenmüssen für verbleibende Gewässerfolgen als „Umwelt- und Ressourcenkosten gem. Art. 9 WRRL mit dynamischen Einkommenseffekten)
 - Stattdessen: Pauschalierung / Schrumpfung / Perforierung / reale Entwertung

Ausgangssituation aus wissenschaftlicher Sicht

- **Ziel: Reform aus einem Guß** (statt „Stellschrauben-Schach“)
 - Klare Zielstellung notwendig!
 - aus Wesenskern der Abgabe hergeleitet: **Wiederherstellen der Lenkungsaufgabe durch eine intakte Zahllast**
 - **Co-Benefit:** Aufkommenseffekt
 - **Co-Benefit:** Finanzmittel für Mikroschadstoff-Politik
 - tragbar, weil „selbst eine *Verdoppelung der Zahllast von 2014 nur 80% der realen Belastungswirkung von 1994 erreichen würde*“ (Gawel et al. 2015)

Ausgangssituation aus wissenschaftlicher Sicht

- **Abwasserwirtschaft steht in Bezug auf MV nicht außerhalb des Verursacherprinzips**
 - Coase 1960: Wer Bedingungen setzt für einen Knappheitskonflikt, „verursacht“ das Knappheitsproblem (mit).
 - Calabresi 1972: „cheapest cost avoider“: Es handelt, wer es am besten kann.
 - „Vermeiden“ ist **nicht** immer besser als „end-of-pipe-Behandeln“ (zentrale Kläranlagen!; Humanarzneimittel!)
 - End-of-pipe sind wasserwirtschaftlich wohl eher die Trinkwasserversorger!

Beiträge der Abwasserabgabe bei Mikroverunreinigungen

- **... durch eigene Anreizsetzung**
 - eigener Schadparameter für MV?
 - Ermäßigungen; Verrechnungen??
- **... durch Vollzugshilfe**
 - Unterstützung des Vollzuges ordnungsrechtlicher Pflichten (z. B. über Ermäßigungen)
- **... durch Finanzierung**
 - ... bei der Mittelabschöpfung (Schonung)
 - *... bei der Mittelverwendung (Aufkommensverwendungszwecke)*



Abwasserabgabe: Das UFZ-Modell

„Leipziger Modell“:

- Lenkungsertüchtigte Abwasserabgabe (als schädlichkeitsbezogene Lenkungsabgabe für Direkteinleiter) stellt Zuschüsse (z.B. 75% Investitionsausgaben) für effizient ausgewählte Maßnahmenträger zur Verfügung (Solidarmodell für „Effizienzopfer“ + „Aufstockungsmodell“ des SRU: Zusatzanreize durch Mittelverwendung);
- es verbleibt ein vertretbarer Selbstbehalt für Maßnahmen-KA (Gebührenfinanzierung)
- ähnelt dem Schweizer Modell auf der Ausgabe-, nicht aber auf der Einnahmenseite!

„Leipziger“ und Schweizer Modell im Vergleich

- unterschiedlich bei Mittelaufkommen / Lenkungsanspruch
- ähnlich bei Auswahlprinzip und Förderung;

Modellelement	Schweizer Modell	Leipziger Modell
Grundkonzept	Finanzielle Förderung der MV-Elimination bei ausgewählten öffentlichen Groß-Kläranlagen	
Kreis der Maßnahmenträger	100 von insgesamt 700 öffentlichen ARA	Z. B. öff. Abwasserbehandlungsanlagen der GK5 (ca. 247 von rd. 9.500)
Finanzierungsquelle	(Schweizerische) Abwasserabgabe nach § 60b Gewässerschutzgesetz / Abwasserentgelte	(Bundesdeutsche) Abwasserabgabe nach AbwAG / Abwasserentgelte
Abgabentyp	Verwendungszweck-Abgabe	Kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweck-Abgabe
Erhebungsdauer	Befristet (bis 2040)	Unbefristet
Bemessungsgrundlage der Abgabe	Anzahl der an Nicht-Maßnahmen-ARA angeschlossenen Einwohner	„Schädlichkeit“ von industriell-gewerblichem und kommunalem Abwasser nach § 3 AbwAG
Belastungsgrund	Kostenumlage	Lenkung
Bestimmungsgrund für die Höhe der Abgabe	Umlagebedarf aufgrund der Förderausgaben, maximal 9 CHF pro Einwohner	Lenkungsimpuls in Bezug auf Schädlichkeitsminderung / Umwelt- und Ressourcenkosten der Abwasseremittierung
Mittelverwendung	Zweckgebunden für MV-Elimination	Zweckgebunden für Gewässerschutzzwecke nach § 13 AbwAG
Zuschussquote	75 % der Investitionskosten von Maßnahmen-Kläranlagen	
Funktions-Logik der Förderung	Umverteilung von Kosten: (partielles) Solidarmodell durch Teilkompensation des „Effizienzopfers“	Flächendeckender Lenkungsanreiz mit a) Aufstockungseffekt und b) (partieller) Solidarkomponente durch Teilkompensation des „Effizienzopfers“
Ordnungsrechtliche Basisverpflichtung	Ausbau wird über Anforderungen der Gewässerschutzverordnung (GSchV) gesteuert	<ul style="list-style-type: none"> • Bewirtschaftungsbezogen nach WRRL (bisher nur in einigen Bundesländern praktiziert) • Emissionsanforderungen nach StdT (bisher nicht in AbwV verankert)

Idee einer pauschalierten „Einwohner-Abgabe“: allenfalls suboptimal

- Mittelbeschaffung durch **weitere Perforierung** des Abgabainstruments (dritte pauschalierte „Nebenabgabe“)
- **keine Reform aus einem Guß** erkennbar
- **keine Lenkungsertüchtigung** der sklerotischen Schmutzwasserabgabe
- **schwächt sogar den Ansatz der Lenkungsertüchtigung** der Schmutzwasserabgabe, da legitime Zusatzmittel bereits durch „Aufsatz“-Konstruktion erbracht werden ...

Fazit

- **Wasserwirtschaft steht nicht außerhalb der Verursacherverantwortung für MV**
- **Reform-Zielstellung** aus einem Guß, dem Wesen einer Abgabe entsprechend: **Lenkung ertüchtigen**
- **Co-Benefits: Aufkommen / Finanzmittel für MV-Politik**
- **sinnvoller Beitrag der Abwasserabgabe durch „Leipziger Modell“** (entspricht „Aufstockungsmodell“ des SRU 1974)
- **Belastung** durch **Solidarmodell (Abgabe, Gebühren, Zuschüsse)** insgesamt **vertretbar** und **gerecht** verteilt; **Kostendeckungsprinzip** gewahrt
- Nicht empfehlenswert: Ansätze mit neuerlicher Lenkungsschwächung oder Perforierung der Zahllast
- Suboptimal: Ansatz der „Einwohnerabgabe“

Literatur

- Fischer, H. / Gawel, E.: Ist die vierte Reinigungsstufe auf kommunalen Kläranlagen gebührenfähig?, in: [Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht \(NVwZ\)](#), 36. Jg. (2017), Heft 13, S. 932-935.
- Gawel, E. / Köck, W. / Schindler, H. / Holländer, R. / Lautenschläger, S.: Mikroverunreinigungen und Abwasserabgabe (= UBA-Texte 26/2015), [Umweltbundesamt](#): Dessau-Roßlau 2015.
- Gawel, E. / Köck, W.: Die Abwasserabgabe als Instrument zur Reduzierung der Gewässerbelastung durch Mikroverunreinigungen, in: [Zeitschrift für Wasserrecht \(ZfW\)](#), 54. Jg. (2015), Heft 4, S. 161-184.
- Gawel, E. / Schindler, H.: Mikroverunreinigungen und vierte Reinigungsstufe: Zur Rolle des Verursacherprinzips, in: [Korrespondenz Abwasser, Abfall \(KA\)](#), 62. Jg. (2015), Heft 9, S. 820-829.
- Gawel, E.: Fighting micropollutants: Comparing the Leipzig Model and the Swiss Model of funding quarternary wastewater treatment, in: [GAiA](#), 26. Jg. (2015), Heft 4, 254-260.
- Gawel, E. / Köck, W. / Schindler, H. / Kern, K. / Holländer R. / Rüger, J. / Anlauf, K. / Töpfer, Chr.: Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung (= UBA-Texte 55/2014), [Umweltbundesamt](#): Dessau-Roßlau 2014.

Literatur

- Gawel, E. / Köck, W. / Schindler, H. / Kern, K. / Holländer, R. / Rüger, J. / Anlauf, K.: Novellierung des Abwasserabgabengesetzes – Reformoptionen und ihre Bewertung, in: [Zeitschrift für Wasserrecht \(ZfW\)](#), 53. Jg. (2014), Heft 2, S. 57-92.
- Gawel, E.: Ökonomische Herausforderungen der Mikroschadstoffpolitik, in: wwt-Modernisierungsreport 2018/19, S. 24-28.
- Gawel, E.: Mikroverunreinigungen und vierte Reinigungsstufe: Das Leipziger Modell zur Finanzierung des Ausbaus von Behandlungsanlagen aus Mitteln der Abwasserabgabe, in: ders. (Hrsg.): Die Governance der Wasserinfrastruktur. Band 2: Nachhaltigkeitsinstitutionen zur Steuerung von Wasserinfrastruktursystemen (= [Studien zu Umweltökonomie und Umweltpolitik](#), Bd. 11), [Duncker & Humblot](#): Berlin 2015, S. 229-242.

***Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!***

**www.ufz.de/economics
erik.gawel@ufz.de**



UNIVERSITÄT LEIPZIG

 HELMHOLTZ
CENTRE FOR
ENVIRONMENTAL
RESEARCH - UFZ