

Kurzgutachten

Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie und Abwasserabgabengesetz

erstellt im Auftrag der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser
und Abfall e. V. (DWA)

durch

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Paul-Martin Schulz

Emil-Nolde-Straße 9

50999 Köln

Köln, April 2025

A. Sachverhalt und Fragestellung	3
B. Möglichkeit einer 1:1-Umsetzung der KARL ohne Änderung des AbwAG	4
I. Bedeutung der Fragestellung für eine 1:1-Umsetzung der KARL	4
II. 24-Stunden-Proben als Überwachungswerte nach § 4 Abs. 1 Satz 2 AbwAG	6
1. Einleitbescheid mit den Überwachungswerten	6
2. In einem bestimmten Zeitraum in dem Abwasser einzuhaltende Konzentration	6
3. Festlegung der Art der Probenahme	7
4. Außerbetrachtbleiben von Jahresmittelwerten nach § 4 Abs. 1 Satz 3 AbwAG	7
5. Zwischenergebnis	8
III. Amtliche Überwachung durch 24-Stunden-Proben nach § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG	9
1. Vorgaben der KARL für die Überwachung der Einleitungen	9
2. Verweis auf wasserrechtliche Vorschriften	10
3. Überwachung durch staatliche oder staatlich anerkannte Stellen	10
a) Vorgaben der KARL	10
b) Einsatz von mobilen automatischen Probenahmegeräten	11
c) Behördliche Analysen der von den Betreibern gezogenen Abwasserproben	11
d) Heranziehen der Ergebnisse des KA-Betreibers aus der Selbstüberwachung	12
e) Überwachung durch staatlich anerkannte Stellen	13
4. Zwischenergebnis	13
IV. Einhaltungsfiktion nach § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG	14
V. Option: Zusätzliche Überwachungswerte mit qualifizierten Stichproben	15
1. Verweis auf eine Regelung in dem Einleitungsbescheid	15
2. Wasserrechtliche Grundlagen für zusätzliche Überwachungswerte	16
a) Änderung des Anhangs 1 AbwV	16
b) Regelung im Einleitbescheid	17

3. Auswirkungen auf die Höhe der Abwasserabgabe	18
4. Zwischenergebnis	18
VI. Ergebnis zu B.	19
C. Änderungen des Abwasserabgabengesetzes	21
I. Höhe des Aufkommens aus der Abwasserabgabe	21
II. Überwachung der Einhaltung des Bescheides	24
III. Einführung einer Messlösung	25
IV. Erhöhung der Abwasserabgabe und „Raketen“	26
V. Ergebnis zu C.	28
D. Zusammenfassung und Gesamtergebnis	29
E. Literaturverzeichnis	32

A. Sachverhalt und Fragestellung

Die Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/3019 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Behandlung von kommunalem Abwasser vom 27.11.2024 (ABl. L vom 12.12.2024) ist am 1.01.2025 in Kraft getreten (im Folgenden: KARL). Die meisten Bestimmungen der Richtlinie sind nach Art. 33 Abs. 1 KARL bis zum 31.07.2027 in deutsches Recht umzusetzen.

Die Umsetzung betrifft insbesondere die Anforderungen an kommunales Abwasser nach Anhang I der Richtlinie. Dies sind vor allem die Einleitanforderungen (Anhang I Teil C KARL) sowie die Methoden für die Überwachung und Auswertung der Ergebnisse, nach denen 24-Stunden-Proben am Ablauf zu entnehmen sind (Anhang I Teil C Nr. 2 KARL).

Die Anforderungen an die Einleitung von kommunalem Abwasser werden flankiert durch das Instrument der Abwasserabgabe. Die Neufassung der KARL und deren Umsetzung wirft wegen dieser Zusammenhänge die Frage auf, ob für eine 1:1-Umsetzung der KARL eine Änderung des Abwasserabgabengesetzes erforderlich ist.

Eine Änderung des Abwasserabgabengesetzes wird bereits seit vielen Jahrzehnten in der Fachwelt intensiv diskutiert¹ und ist auch mehrfach in Koalitionsverträgen vereinbart worden. Eine Änderung ist vom Bund zurzeit aber nicht beabsichtigt. Deshalb soll im Rahmen dieses Kurzgutachtens in einem **ersten** Schritt geprüft werden, ob eine 1:1-Umsetzung der KARL ohne eine Änderung des Abwasserabgabengesetzes möglich ist. In einem **zweiten** Schritt soll untersucht werden, ob nach der Umsetzung der KARL Änderungen des Abwasserabgabengesetzes sinnvoll sein können.

Gegenstand des Kurzgutachtens ist keine umfassende Untersuchung für eine Änderung des Abwasserabgabengesetzes. Es sollen nur mögliche Wege für eine Änderung im Hinblick auf die Umsetzung der KARL aufgezeigt werden.

B. Möglichkeit einer 1:1-Umsetzung der KARL ohne Änderung des AbwAG

I. Bedeutung der Fragestellung für eine 1:1-Umsetzung der KARL

In den wasserrechtlichen Bescheiden für die Einleitung von Abwasser ist in der Regel festgelegt, dass die Einhaltung der Überwachungswerte durch qualifizierte Stichproben im Sinne von § 2 Nr. 3 AbwV zu überwachen ist. Bei dieser Art der Probenahme können die Überwachungsbehörden den Zeitaufwand für die Probenahme bei einem Mindestabstand von nur zwei Minuten zwischen den fünf Stichproben gering halten.

Die EU-Richtlinien über die Behandlung von kommunalem Abwasser weichen von diesem deutschen Ansatz („deutscher Sonderweg“) für die Art der Probenahme ab. Bereits die Richtlinie des Rates vom 21.05.1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG²; im Folgenden: KARL 1991) hat als Referenzmethoden für die Überwachung und Auswertung der Ergebnisse abflussproportionale oder zeitproportionale 24-Stunden-Proben festgelegt (Anhang I D Nr. 2 Satz 1 KARL 1991).

Diese Richtlinie hat für die Mitgliedstaaten zugleich die Möglichkeit vorgesehen, andere Verfahren anzuwenden, sofern mit ihnen nachweislich gleichwertige Ergebnisse erzielt werden (Anhang I D Nr. 1 Satz 2 KARL 1991). Dazu ist in Deutschland ein Gutachten erstellt worden mit dem Ziel, die Gleichwertigkeit der Anforderungen nachzuweisen (sog. „Pöpel-

¹ Stellvertretend für viele ist auf die umfangreichen Untersuchungen im Auftrag des UBA zu verweisen: Gawel/Köck u. a., UBA-Texte 67/2011 (Weiterentwicklung Abwasserabgabe), Gawel/Köck u. a., UBA-Texte 55/2014 (Optionen und Szenarien) und Gawel/Holländer u. a., UBA-Texte 60/2021 (mögliche Aufkommens- und Zahllasteffekte)

² ABl. L 135 vom 30.05.1991 mit nachfolgenden Änderungen

Gutachten“³). Gegen dieses Gutachten werden allerdings methodische⁴ und rechtliche Einwände⁵ erhoben.

In der Neufassung der KARL sind als Methoden für die Überwachung die 24-Stunden-Proben fortgeführt worden (Anhang I Teil C Nr. 2 Satz 2). Die Anforderungen der KARL an die Drittbehandlung von Einleitungen für Phosphor gesamt und Stickstoff gesamt sind deutlich strenger als nach der KARL 1991. Für eine Fortsetzung des deutschen Sonderweges dürfte es aus diesem Grund erforderlich sein, durch ein erneutes Gutachten mit den gleichen methodischen Problemen wie bei dem „Pöpel-Gutachten“ den Nachweis der Gleichwertigkeit zu führen⁶.

Als Alternative dazu kommt in Betracht, den deutschen Sonderweg mit den qualifizierten Stichproben zu beenden. Als Methode der Überwachung würden dann bei einer 1:1-Umsetzung der KARL 24-Stunden-Proben eingeführt.

Für einen solchen Paradigmenwechsel können gute Gründe angeführt werden: Mit den 24-Stunden-Proben könne die Schädlichkeit des Abwassers verursachergerecht ermittelt werden. Kläranlagen würden nach mittleren Eliminationsleistungen bemessen. Bei 24-Stunden-Proben bestehe mehr Ressourceneffizienz. Die unterschiedlichen Probenahmearten seien nicht vergleichbar.

Der Gewässerschutz und die Abwasserabgabe sind auf Seiten des Bundesumweltministeriums leitend bei den Überlegungen für die Festlegung einer Probenahmeart⁷. Die Überwachungsmethodik ist auch ein Thema bei den Bundesländern. Sie sehen die Notwendigkeit, zeitnah praktisch umsetzbare Lösungsansätze für eine 24-Stunden-Probenahme zu finden. Ansonsten erwarten sie bei einer Umstellung auf 24-Stunden-Proben Mehraufwand bei dem Vollzug der Überwachung der Einleitungen⁸.

³ Pöpel u. a.: Vergleich der Anforderungen für kommunale Kläranlagen nach EU-Recht und nach bundesdeutschem Recht, UBA-Texte 68/96

⁴ Zum Beispiel: Jardin auf dem DWA-Seminar „Neue EU-Kommunalabwasserrichtlinie – Herausforderungen für die Umsetzung in Deutschland“, Bericht KA 2024, 524

⁵ Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rdnr. 781 bis 783; Breuer: Deutsche und Europäische Anforderungen an die Behandlung von kommunalem Abwasser in: ders.: Staat, Selbstverwaltung und Private in der Wasser- und Entsorgungswirtschaft, 1997, 101, 123ff

⁶ Jardin auf dem DWA-Seminar „Neue EU-Kommunalabwasserrichtlinie - Herausforderungen für die Umsetzung in Deutschland“, KA 2024, 524

⁷ Pawlowski auf dem DWA-Seminar „Neue EU-Kommunalabwasserrichtlinie – Herausforderungen für die Umsetzung in Deutschland“, Bericht KA 2024, 524

⁸ Lange auf dem DWA-Seminar „Neue EU-Kommunalabwasserrichtlinie - Herausforderungen für die Umsetzung in Deutschland“, Bericht KA 2024, 524

Bei einer 1:1-Umsetzung der KARL stellen sich für das Abwasserabgabengesetz vor allem zwei Fragenkreise: Einerseits, ob 24-Stunden-Proben der Ermittlung der Abwasserabgabe nach dem Bescheidprinzip in § 4 Abs. 1 AbwAG zugrunde gelegt werden können. Andererseits, ob die 24-Stunden-Proben Grundlage der amtlichen Überwachung und der Erhöhung der Abwasserabgabe in § 4 Abs. 4 AbwAG sein können.

II. 24-Stunden-Proben als Überwachungswerte nach § 4 Abs. 1 Satz 2 AbwAG

Als erstes ist zu klären, ob die nach der KARL vorgeschriebenen 24-Stunden-Proben eine Änderung von § 4 Abs. 1 AbwAG mit dem dort geregelten Bescheidprinzip erfordern.

1. Einleitbescheid mit den Überwachungswerten

Grundlage der Festsetzung der Abwasserabgabe für Schmutzwasser ist das Bescheidprinzip in § 4 Abs. 1 AbwAG. Danach sind die Festlegungen des Einleitbescheides und nicht die tatsächlich eingeleitete Schadstofffracht Grundlage für die Ermittlung der Abwasserabgabe.

Der Mindestinhalt der Einleitbescheide ist in § 4 Abs. 1 Satz 2 AbwAG geregelt. Der Einleitbescheid hat danach mindestens für die in der Anlage zu § 3 AbwAG genannten Schadstoffe und Schadstoffgruppen, die in einem bestimmten Zeitraum im Abwasser einzuhaltende Konzentration sowie für die Fischeigiftigkeit den in einem bestimmten Zeitraum einzuhaltenden Verdünnungsfaktor zu begrenzen (Überwachungswerte) sowie die Jahresschmutzwassermengen festzulegen.

Das Abwasserabgabengesetz bestimmt damit, dass die Zulassungsbehörde im Einleitungsbescheid mindestens bestimmte abgaberelevante Bestimmungen zu treffen hat. Die Festsetzungsbehörden setzen dann auf der Grundlage der Einleitbescheide die Abwasserabgabe fest.

2. In einem bestimmten Zeitraum in dem Abwasser einzuhaltende Konzentration

Nach § 4 Abs. 1 Satz 2 AbwAG hat der Bescheid die in einem bestimmten Zeitraum im Abwasser für die Schadstoffe oder Schadstoffgruppen einzuhaltende Konzentration festzulegen. Ein bestimmter Zeitraum ist im Gesetz nicht vorgegeben. Das Gesetz lässt deshalb als Zeitraum neben qualifizierten Stichproben mit einem Zeitraum von maximal zwei Stunden auch einen Zeitraum von 24 Stunden zu⁹.

Deshalb ist für eine 1:1-Umsetzung der KARL in Bezug auf den Zeitraum, in dem die Konzentration einzuhalten ist, eine Änderung von § 4 Abs. 1 Satz 2 AbwAG nicht erforderlich.

⁹ Köhler/Meyer, AbwAG, § 4 Rdnr. 72

Vielmehr reicht es aus, die Abwasserverordnung zu ändern und die 24-Stunden-Probe in den Anhang 1 AbwV aufzunehmen.

3. Festlegung der Art der Probenahme

Das Abwasserabgabengesetz regelt in § 4 Abs. 1 Satz 2 AbwAG die Art der Probenahme nicht. Die Zusammenhänge zwischen Wasserrecht und Abwasserabgabenrecht gelten auch für die Art der Probenahme¹⁰. Insoweit greift der Anhang 1 AbwV ein, der die Anforderungen an das Abwasser an der Einleitungsstelle in der qualifizierten Stichprobe oder der 2-Stunden-Mischprobe festlegt.

Für eine 1:1-Umsetzung der KARL und die Einführung einer 24-Stunden-Probe bedeutet dies, dass eine Änderung des Abwasserabgabengesetzes nicht erforderlich ist, sondern die Abwasserverordnung zu ändern ist.

In § 2 AbwV wären über die bereits vorhandenen Begriffsbestimmungen und Festlegungen für die Probenahmearten hinaus Festlegungen für 24-Stunden-Proben aufzunehmen. In dem Anhang 1 AbwV müsste bei den Anforderungen an das Einleiten von Abwasser die Art der Probenahme geändert werden. Diese Änderungen würden auch dazu führen, dass für die wasserrechtliche Überwachung der Einleitungen und für die Abwasserabgabe 24-Stunden-Proben maßgeblich sind und es nicht zu unterschiedlichen Probenahmearten kommt.

4. Außer Betracht bleiben von Jahresmittelwerten nach § 4 Abs. 1 Satz 3 AbwAG

Das Abwasserabgabengesetz legt für die Zeitdauer der Probenahme in § 4 Abs. 1 Satz 3 AbwAG weiter fest, dass wenn der Bescheid Überwachungswerte für verschiedene Zeiträume festlegt, der Abgabeberechnung der Überwachungswert für den längsten Zeitraum zugrunde zu legen ist. Jahres- und Monatsmittelwerte bleiben außer Betracht.

Die KARL stellt demgegenüber für die Parameter Phosphor gesamt und Stickstoff gesamt in bestimmten Fällen auf Jahresmittelwerte ab. Für diese beiden Parameter gelten die einschlägigen Werte als eingehalten, wenn der Jahresmittelwert der Proben für jeden Parameter dem in der Tabelle 2 aufgeführten maßgeblichen Wert entspricht (Anhang I Teil C Nr. 4 c) KARL).

Ein Änderungsbedarf für das Abwasserabgabengesetz könnte sich daraus ergeben, dass nach § 4 Abs. 1 Satz 3 AbwAG bei den Überwachungswerten Jahresmittelwerte außer Betracht bleiben, die KARL aber bei den beiden genannten Parametern auf Jahresmittelwerte abstellt.

¹⁰ Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG und AbwAG, § 4 Rdnr. 11

Insoweit stellt sich die Frage, ob die Jahresmittelwerte der KARL als Überwachungswerte im Sinne von § 4 Abs. 1 Sätze 2 und 3 AbwAG einzustufen sind.

Die Regelung in § 4 Abs. 1 Satz 3 AbwAG mit den Jahres- und Monatsmittelwerten ist im Jahr 2016 eingeführt worden. Durch Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen für verschiedene Industriebranchen in die Abwasserverordnung müssen zunehmend Langzeitmittelwerte wie Jahres- oder Monatsmittelwerte als Überwachungswerte übernommen werden. Durch die Änderung des Abwasserabgabengesetzes sollte die bisherige Praxis bei der Abwasserabgabe beibehalten werden¹¹. Dies bedeutet, wie bisher Jahres- oder Monatsmittelwerte nicht der Ermittlung der Abwasserabgabe zugrunde zu legen.

Die Regelung in § 4 Abs. 1 Satz 3 AbwAG mit den Jahres- und Monatsmittelwerten gilt deshalb nur für Überwachungswerte im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 2 AbwAG.

Die sich bei einer 1:1-Umsetzung der KARL ergebenden Überwachungswerte für Phosphor gesamt und Stickstoff gesamt sind in der 24-Stunden-Probe einzuhalten. Sind diese Überwachungswerte überschritten, legt die KARL fest, unter welchen Voraussetzungen sie dennoch als eingehalten gelten und stellt dabei auf den Jahresmittelwert ab.

Diese Regelung mit dem Jahresmittelwert ist eine Gilt-als-eingehalten-Regelung im Sinne von § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG. Sie ist deshalb nicht als Überwachungswert im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 1 AbwAG einzustufen.

Die Regelung der KARL über die Jahresmittelwerte macht deshalb eine Änderung von § 4 Abs. 1 Satz 3 AbwAG über das Außerbetrachtbleiben dieser Werte nicht erforderlich.

5. Zwischenergebnis

Die KARL gibt als Methode für die Überwachung der Einleitungen 24-Stunden-Proben vor. Nach § 4 Abs. 1 AbwAG wird die Abwasserabgabe für Schmutzwasser auf Grundlage des Einleitbescheides ermittelt. Das Abwasserabgabengesetz legt nicht fest, in welchem Zeitraum die Konzentrationen im Abwasser einzuhalten sind und welche Probenahmeart bei der Überwachung der Einleitungen anzuwenden ist. Eine 1:1-Umsetzung der KARL ist insoweit auch ohne Änderung des Abwasserabgabengesetzes möglich. Die Art der Probenahme ist in der Abwasserverordnung und ihren Anhängen festgelegt, die für eine 1:1-Umsetzung der KARL zu ändern sind.

¹¹ Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG und AbwAG, § 3 Rdnr. 18a

III. Amtliche Überwachung durch 24-Stunden-Proben nach § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG

Bei der Einführung von 24-Stunden-Proben stellt sich die Frage, ob die Regelung für die amtliche Überwachung der Einleitungen in § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG für eine 1:1-Umsetzung der KARL geändert werden muss. Für die praktische Umsetzung von 24-Stunden-Proben ist außerdem zu untersuchen, welche Möglichkeiten einer behördlichen Überwachung diese Regelung zulässt.

1. Vorgaben der KARL für die Überwachung der Einleitungen

Nach Art. 21 Abs. 1 a) KARL haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden oder entsprechenden Stellen die Einleitungen aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen nach Maßgabe des Anhangs I, Teil C zu überwachen haben.

Umfang und Aufwand dieser Überwachung werden einerseits durch die Art der Probenahme bestimmt. Die KARL legt fest, dass am Ablauf und erforderlichenfalls am Zulauf der kommunalen Abwasserbehandlungsanlage abflussproportionale oder zeitproportionale 24-Stunden-Proben zu entnehmen sind (Anhang I Teil C Nr. 2 Satz 1 KARL).

Umfang und Aufwand für die Überwachung werden andererseits durch die Mindestzahl jährlicher Probenahmen nach der KARL bestimmt. Die Mindestzahl ist entsprechend der Größe der Abwasserbehandlungsanlage festgesetzt, wobei die Proben in regelmäßigen zeitlichen Abständen zu entnehmen sind. Die Mindestzahl jährlicher Probenahmen reicht von einer Probe pro Monat bei kleineren Abwasserbehandlungsanlagen (1.000 bis 9.999 EW) bis zu zwei Proben pro Woche bei großen Abwasserbehandlungsanlagen (150.000 EW und mehr; Anhang I Teil C Nr. 3 KARL).

Diese Vorgaben der KARL weichen von den Vorgaben des deutschen Rechts und von der deutschen Vollzugspraxis ab. Dies betrifft sowohl die Art der Probenahme als auch die Mindestzahl jährlicher Probenahmen.

Hinsichtlich der Art der Probenahme ist in den Einleitbescheiden zumeist geregelt, dass die Einhaltung der Überwachungswerte im Rahmen der staatlichen Gewässerüberwachung auf der Grundlage von qualifizierten Stichproben im Sinne von § 2 Nr. 3 AbwV zu überwachen ist. Diese umfasst mindestens fünf Stichproben, die in einem Zeitraum vom höchstens zwei Stunden im Abstand von nicht weniger als zwei Minuten entnommen und gemischt werden.

Bezüglich der Mindestzahl jährlicher Probenahmen enthalten weder die Regelung über die Gewässeraufsicht in § 100 Abs. 1 WHG noch die Landeswassergesetze bei den Regelungen über die Überwachung von Abwassereinleitungen konkretere Vorgaben¹².

2. Verweis auf wasserrechtliche Vorschriften

Gemäß § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG ist die Einhaltung des Bescheides nach den wasserrechtlichen Vorschriften zu überwachen. Diese Regelung ist eine dynamische Verweisung auf die allgemeinen Bestimmungen über die Gewässeraufsicht in § 100 WHG und die ergänzenden landesrechtlichen Bestimmungen über die Gewässeraufsicht¹³.

Durch diese Verweisung regelt das Abwasserabgabengesetz für die amtliche Überwachung weder die Art der Probenahme noch die Häufigkeit der behördlichen Einleiterüberwachung. Für die Einführung der Überwachung nach der KARL ist insoweit keine Änderung von § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG erforderlich.

3. Überwachung durch staatliche oder staatlich anerkannte Stellen

Nach § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG hat die amtliche Überwachung der Einleitungen durch staatliche oder staatlich anerkannte Stellen zu erfolgen. Mit der Überwachung durch staatliche oder staatlich anerkannte Stellen will das Abwasserabgabengesetz sicherstellen, dass bei der Erhebung öffentlicher Abgaben die behördlichen Kontrollpflichten eindeutig festgelegt werden¹⁴. Einerseits ist zu prüfen, ob diese Vorschrift im Hinblick auf die KARL zu ändern ist. Andererseits stellt sich für den praktischen Vollzug bei einer 1:1-Umsetzung der KARL die Frage, welche Möglichkeiten einer amtlichen Überwachung § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG zulässt.

a) Vorgaben der KARL

Nach Art. 21 Abs. 1 a) KARL haben die zuständigen Behörden oder entsprechende Stellen die Einleitungen zu überwachen. Der Begriff der zuständigen Behörden umfasst die staatlichen Stellen im Sinne von § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG und die für die Überwachung der Einleitungen zuständigen Behörden. Der Begriff der „entsprechenden Stellen“ ist weit und umfasst daher auch staatlich anerkannte Stellen¹⁵. Eine 1:1-Umsetzung der KARL erfordert daher keine Änderung der genannten Vorschrift. Im Folgenden werden daher in Betracht

¹² Zum Beispiel: §110 Bbg; § 94 LWG NRW

¹³ Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG und AbwAG § 4 Rdnr. 32

¹⁴ Berendes, Das Abwasserabgabengesetz, S. 87

¹⁵ Schulte, EG-Richtlinie Kommunales Abwasser, S. 74f

kommende Möglichkeiten einer praktischen Umsetzung der Überwachung im Rahmen von § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG geprüft.

b) Einsatz von mobilen automatischen Probenahmegeräten

Für die Entnahme von Mischproben werden üblicherweise automatische Probenahmegeräte eingesetzt. Diese könnten von den zuständigen Behörden auch für die Entnahme von 24-Stunden-Proben eingesetzt werden. Die automatischen Probenahmegeräte würden zu den Kläranlagen transportiert, dort aufgestellt und mit den gezogenen Proben wieder abgeholt. Der Einsatz von automatischen Probenahmegeräten bei der Überwachung wird zum Beispiel schon in dem Merkblatt Nr. 31 des Landesumweltamtes NRW als Möglichkeit aufgeführt¹⁶.

Voraussetzung für den Einsatz dieser Geräte wäre, dass die Probenahme und die Aufbewahrung der Probe ohne eine Manipulation durch den Einleiter möglich wären. Der Einsatz von mobilen automatischen Probenahmegeräten müsste zudem in hohem Maße die Richtigkeit der Probenahme und auch möglichst Rechtssicherheit gewährleisten. Denn Überschreitungen von Überwachungswerten können zu gravierenden finanziellen Folgen für die Einleiter führen. Rechtsstreitigkeiten um die Richtigkeit der Probenahme sind deshalb nicht ausgeschlossen.

Diese Form der amtlichen Überwachung wäre für die Überwachungsbehörden mit Mehraufwand verbunden: Sie müssten automatische Probenahmegeräte anschaffen und zu den einzelnen Kläranlagen transportieren. Veränderungen der entnommenen Proben müssten möglichst vermieden werden, zum Beispiel durch den Einsatz von automatischen Probenahmegeräten mit Kühl- oder Gefriereinrichtung¹⁷ und durch zeitnahe Abholung der Proben.

c) Behördliche Analysen der von den Betreibern gezogenen Abwasserproben

Eine weitere Möglichkeit der Überwachung könnte auch sein, dass die Überwachungsbehörden nicht eigene automatische Probenahmegeräte einsetzen, sondern die von den automatischen Probenahmegeräten der Einleiter gewonnenen 24-Stunden-Proben heranziehen.

In rechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob diese Form der Überwachung als staatliche Überwachung im Sinne von § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG einzustufen ist.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes ist das Erfordernis der staatlichen Überwachung im Sinne von § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG erfüllt, wenn die Festlegung und die

¹⁶ Landesumweltamt NRW, Merkblätter Nr. 31 Leitfaden zur Durchführung der Abwasserprobenahme in NRW, S. 32f, Essen, 2001

¹⁷ Landesumweltamt NRW, Merkblätter Nr. 31 Leitfaden zur Durchführung der Abwasserprobenahme in NRW, S. 33, Essen 2001

Durchführung der Überwachungsmaßnahmen in der Hand der zuständigen Behörde liegen. Eine staatliche Überwachung liegt daher auch dann vor, wenn Behördenmitarbeiter Messwerte von der in der Kläranlage installierten Messeinrichtung ablesen.

Nach der Einschätzung des Gerichts ist es ohne Bedeutung, wenn die Behörden eine Messeinrichtung nutzen, die auch der Selbstüberwachung des Einleiters dient. Voraussetzung ist dafür, dass der Einleiter nach dem Inhalt des wasserrechtlichen Bescheides verpflichtet ist, die Messstelle zu betreiben und die Behörde die Möglichkeit hat, die in dem Bescheid näher geregelten Voraussetzungen für den ordnungsgemäßen Betrieb zu überprüfen¹⁸.

Diese Rechtsprechung lässt sich auf durch automatische Probenahmegeräte der Einleiter gewonnene Abwasserproben übertragen. Auch in diesem Fall nutzt die Behörde von dem Einleiter installierte Einrichtungen. Voraussetzung ist auch hier, dass der Betrieb der automatischen Probenahmegeräte durch Bescheid geregelt ist und die Behörde die ordnungsgemäße Funktion behördlich überwachen kann.

Eine derartige behördliche Überwachung kommt zum Beispiel in Betracht, wenn Kläranlagenbetreiber nach den Eigenkontrollverordnungen der Länder verpflichtet sind, täglich 24-Stunden-Rückstellproben zu ziehen und gekühlt über einen Zeitraum vom 7 Tagen aufzubewahren¹⁹. Die Überwachungsbehörden könnten dann die von den Kläranlagen fachgerecht konservierten Proben abholen und in den staatlichen Laboren analysieren lassen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat bereits in seinem Gutachten von 2004 einen derartigen Vorschlag unterbreitet mit der Empfehlung, die bisherige Überwachungspraxis in Deutschland mit der qualifizierten Stichprobe angesichts der KARL 1991 zu überdenken²⁰.

d) Heranziehen der Ergebnisse des KA-Betreibers aus der Selbstüberwachung

Das Heranziehen der Ergebnisse aus der Selbstüberwachung der Betreiber könnte behördliche Probenahmen und Analysen ganz oder teilweise erübrigen. Die Schweiz ist ein Beispiel für eine solche Überwachung der Einleitungen. Dort werden die Einleitungen anhand der Daten

¹⁸ BVerwG, Urteil vom 31.08.2005 – 9 C 3/04, NVwZ 2005, 1426; Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG und AbwAG, § 4 Rdnr. 32

¹⁹ Zum Beispiel: Anhang 2 Nr. 1.3.2 und 2.2 der Bayerischen Eigenüberwachungsverordnung (EÜV); DWA-Landesverband Bayern: Leitfaden Nr. 2-9 Betrieb von Abwasseranlagen: Rückstellproben aus dem Ablauf der Kläranlage

²⁰ SRU 2004 Rdnr. 477

der Eigenkontrolle überwacht und diese periodisch von den Behörden mit identischem Probenmaterial überprüft²¹.

Die Heranziehung der Daten aus der Eigenüberwachung der Einleiter ist nicht als staatliche Überwachung im Sinne von § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG einzustufen. Die Einleiter sind keine staatlichen, sondern private Stellen. Diese Regelung erkennt damit die Ergebnisse der Selbstüberwachung nicht an²².

Außerdem hat die Ermittlung der Schadstoffkonzentrationen nach der Anlage zu § 3 AbwAG und den Verweis auf die Analyse- und Messverfahren in § 4 AbwV durch die aufgeführten DIN- bzw. ISO-Verfahren zu erfolgen. Für die Eigenüberwachung der Einleiter werden dagegen die sogenannten Betriebsverfahren eingesetzt.

e) Überwachung durch staatlich anerkannte Stellen

Das Abwasserabgabengesetz lässt in § 4 Abs. 4 Satz 1 ausdrücklich zu, dass die Überwachung der Einhaltung des Bescheides durch staatlich anerkannte Stellen erfolgt. Durch eine solche Möglichkeit kann der behördliche Vollzugsaufwand für 24-Stunden-Proben ebenfalls reduziert werden.

In Bayern besteht zum Beispiel schon seit vielen Jahren eine derartige Praxis. Die Vor-Ort-Überwachung der Kläranlagen einschließlich der Überwachung der Einleitungen auch für die Zwecke der Abwasserabgabe erfolgt dort durch Private Sachverständige der Wasserwirtschaft des Aufgabenbereichs Technische Gewässeraufsicht Abwasseranlagen (PSW)²³.

4. Zwischenergebnis

Diese Vorgaben der KARL für die Art der Probenahme und für die Mindestzahl jährlicher amtlicher Probenahmen weichen von den Vorgaben des deutschen Rechts und der deutschen Vollzugspraxis ab.

Für eine 1:1-Umsetzung der KARL ist eine Änderung der Regelung über die Überwachung der Einleitungen nach § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG nicht erforderlich. Durch die Verweisung auf wasserrechtliche Vorschriften ist weder die Art der Probenahme noch die Häufigkeit der

²¹ Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Umwelt BAFU, Betrieb und Kontrolle von Abwasserreinigungsanlagen, Vollzugshilfe für zentrale Abwasserreinigungsanlagen, S. 18, Bern 2014

²² Berendes, Das Abwasserabgabengesetz, S. 88

²³ Bayerisches Landesamt für Umweltfragen, Technische Gewässeraufsicht Abwasseranlagen, Informationen für Abwasseranlagenbetreiber, Augsburg 2019

behördlichen Einleiterüberwachung geregelt. Die dort genannten Stellen für die Überwachung entsprechen Art. 21 Abs. 1 a) KARL.

Für die praktische Umsetzung der staatlichen Überwachung lässt § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG verschiedene Möglichkeiten zu: Die 24-Stunden-Proben können durch mobile automatische Probenahmegeräte der Überwachungsbehörden gewonnen werden. Diese Möglichkeit wird zum Beispiel schon in dem Merkblatt Nr. 31 des LUA NRW als Möglichkeit aufgeführt²⁴.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass die Überwachungsbehörden die Abwasserproben untersuchen, die von den automatischen Probenahmegeräten der Einleiter gezogen worden sind. Dafür ist es erforderlich, dass der Betrieb der automatischen Probenahmegeräte durch Bescheid geregelt ist und die Behörde die ordnungsgemäße Funktion behördlich überwachen kann.

Die Heranziehung der Daten aus der Eigenüberwachung der Einleiter ist nicht als staatliche Überwachung im Sinne von § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG einzustufen. Die Einleiter sind keine staatlichen, sondern private Stellen.

Das Abwasserabgabengesetz lässt in § 4 Abs. 4 Satz 1 ausdrücklich auch zu, dass die Überwachung der Einhaltung des Bescheides durch staatlich anerkannte Stellen erfolgt. Eine derartige Praxis besteht zum Beispiel schon seit vielen Jahren in Bayern.

IV. Einhaltungsfiktion nach § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG

Das Abwasserabgabengesetz knüpft eine Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG daran, dass ein einzuhaltender Überwachungswert nicht eingehalten ist und auch als nicht eingehalten gilt. Auch für diese Regelung stellt sich die Frage, ob sie bei einer 1:1-Umsetzung der KARL zu ändern ist.

Auch die KARL enthält Regelungen, nach denen für das behandelte kommunale Abwasser die einschlägigen Werte als eingehalten gelten. Bei dem Parameter CSB darf eine höchstzulässige Anzahl von Proben die Werte nicht überschreiben und kein Wert mehr als 100 %. Bei den Parametern Phosphor gesamt und Stickstoff gesamt kommt es auf die Jahresmittelwerte der Proben an (Anhang I Teil C Nr. 4 a) bis c) in Verbindung mit Tabelle 4 KARL).

²⁴ Landesumweltamt NRW, Merkblätter Nr. 31 Leitfaden zur Durchführung der Abwasserprobenahme in NRW, S. 32f, Essen, 2001

Das Abwasserabgabengesetz regelt in § 4 Abs. 4 Satz 2 nicht, unter welchen Voraussetzungen ein Überwachungswert als eingehalten gilt. Vielmehr ist dies in den wasserrechtlichen Vorschriften geregelt²⁵.

Die Abwasserverordnung enthält in § 6 Abs. 1 und in ihren Anhängen Vorgaben, nach denen Werte als eingehalten gelten, zum Beispiel die „4-aus-5-Regelung“. Diese weichen von den Regelungen der KARL ab.

Bei einer 1:1-Umsetzung der KARL in Bezug auf die Einhaltungsfiktionen wäre also nicht eine Änderung des Abwasserabgabengesetzes, sondern eine Änderung der Abwasserverordnung erforderlich.

V. Option: Zusätzliche Überwachungswerte mit qualifizierten Stichproben

Die nach der KARL vorgegebenen 24-Stunden-Proben haben zur Folge, dass sich höhere und niedrigere Schadstoffkonzentrationen innerhalb dieses Zeitraumes ausgleichen. Aus diesem Grund wird auf Seiten der Länder überlegt, zusätzliche qualifizierte Stichproben einzuführen, um Konzentrationsspitzen zum Schutz des aufnehmenden Gewässers berücksichtigen zu können. Dies betrifft vor allem Phosphor gesamt und Stickstoff gesamt. Es stellt sich die Frage, ob solche zusätzlichen Überwachungswerte zulässig wären und wie diese sich bei einem Einleiter auf die Höhe der Abwasserabgabe auswirken würden.

1. Verweis auf eine Regelung in dem Einleitbescheid

Enthält ein Einleitbescheid für einen Parameter Überwachungswerte, die in der 24-Stunden-Probe einzuhalten sind und Überwachungswerte, die in der qualifizierten Stichprobe einzuhalten sind, handelt es sich um Überwachungswerte für verschiedene Zeiträume im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 3 AbwAG. Um die Abwasserabgabe in diesen Fällen ermitteln zu können, bestimmt § 4 Abs. 1 Satz 3 AbwAG, dass der Abgabeberechnung der längste Zeitraum zugrunde zu legen ist. Der auch hier verwendete Begriff „Überwachungswert“ nimmt Bezug auf diesen Begriff in § 4 Abs. 1 Satz 2 AbwAG und den Inhalt des Einleitbescheides. Die Zulässigkeit von zusätzlichen Überwachungswerten durch qualifizierte Stichproben ist daher anhand des Wasserrechts zu überprüfen.

²⁵ BVerwG, Urteil vom 28.10.1998 – 8 C 16/96, NVwZ 1999, 1114, 1115

2. Wasserrechtliche Grundlagen für zusätzliche Überwachungswerte

Als wasserrechtliche Grundlagen für zusätzliche Überwachungswerte kommen eine Änderung des Anhangs 1 AbwV oder eine einzelfallabhängige Aufnahme in dem jeweiligen Einleitbescheid in Betracht.

a) Änderung des Anhangs 1 AbwV

Rechtstechnisch könnten zusätzliche Überwachungswerte durch eine Änderung des Anhangs 1 AbwV eingeführt werden. Bei einer 1:1-Umsetzung der KARL würden die dort enthaltenen Einleitanforderungen des Anhangs I Teil C übernommen, einzuhalten in der 24-Stunden-Probe. Zusätzlich würden in den Anhang 1 AbwV Einleitanforderungen aufgenommen, die - wie bisher - in der qualifizierten Stichprobe oder in der 2-Stunden-Mischprobe einzuhalten wären.

Rechtsgrundlage für eine solche Änderung wäre § 57 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 1 WHG. Nach diesen Regelungen können durch Rechtsverordnung an das Einleiten von Abwasser Anforderungen festgelegt werden, die dem Stand der Technik entsprechen. Insoweit stellt sich die Frage, ob zusätzliche in der qualifizierten Stichprobe einzuhaltende Überwachungswerte dem Stand der Technik entsprechen oder darüber hinausgehen würden. Dies betreffe Phosphor gesamt und Stickstoff gesamt.

Nach dem Erwägungsgrund 16 der KARL zeigen der technische Fortschritt und bewährte Verfahren, dass die in der KARL 1991 festgelegten Emissionsgrenzwerte für Stickstoff gesamt und Phosphor gesamt veraltet sind. Deshalb sollten sie insbesondere für größere Abwasserbehandlungsanlagen verschärft werden. Diese Formulierungen zeigen deutliche Parallelen zu der Definition des Standes der Technik in § 3 Nr. 11 WHG. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass weitergehende Anforderungen an die Einleitung – einzuhalten in der qualifizierten Stichprobe oder in der 2-Stunden-Mischprobe - über den Stand der Technik hinausgehen würden.

Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass Einhaltenanforderungen in der qualifizierten Stichprobe mit erheblich kürzeren Probenahmezeiträumen als strengere Anforderungen angesehen werden als in der 24-Stunden-Probe²⁶.

Je nachdem wie die Einleitanforderungen für zusätzliche Überwachungswerte, einzuhalten in der qualifizierten Stichprobe, ausgestaltet würden, würden die zusätzlichen Überwachungswerte die Frage aufwerfen, ob sie noch dem Stand der Technik entsprechen oder darüber hi-

²⁶ Köhler/Meyer, AbwAG, § 4 Rdnr. 101ff

naus gehen. Auch insoweit dürfte es aus fachlichen und rechtlichen Gründen zwingend erforderlich sein, wie bei dem „Pöpel-Gutachten“ ein erneutes Gutachten einzuholen.

b) Regelung im Einleitbescheid

Daneben stellt sich die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen in den Einleitbescheiden zusätzliche Überwachungswerte aufgenommen werden können, die in der qualifizierten Stichprobe oder in der 2-Stunden-Mischprobe einzuhalten sind.

Die KARL sieht unter bestimmten Voraussetzungen die Festlegung von strengeren Anforderungen vor. Falls erforderlich, sind strengere Anforderungen als die in den Tabellen 1, 2 und 3 Anhang I KARL festgelegten anzuwenden, um sicherzustellen, dass die aufnehmenden Gewässer die in den Richtlinien 2000/60/EG (WasserrahmenRL), 2008/56/EG (Meeresstrategie-RRL), 2008/105/EG (RL Umweltqualitätsnormen) und 2006/7/EG (BadegewässerRL) festgelegten Anforderungen erfüllen (Anhang I, Teil B Nr. 6 KARL).

In den genannten drei Tabellen sind nur die Anforderungen an die Einleitungen, nicht aber die bei der Überwachung anzuwendenden Methoden mit den 24-Stunden-Proben aufgeführt. Insoweit sind mit dem Begriff der „strengeren Anforderungen“ nur strengere als die in den Tabellen 1 bis 3 genannten Anforderungen erfasst. Nicht gemeint sind strengere Anforderungen, die sich aus der Anwendung kürzerer Probenahmezeiträume als 24-Stunden-Proben ergeben.

Wenn die Anforderungen der KARL an die Einleitungen bei einer 1:1-Umsetzung durch Änderung der Abwasserverordnung umgesetzt werden, handelt es sich um Mindestanforderungen an die Einleitung von Abwasser im Sinne von § 57 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 WHG. Die Möglichkeit, die Mindestanforderungen mit einer auf das jeweilige Gewässer bezogenen immisionsbezogenen Betrachtung zu verschärfen, ergibt sich aus § 57 Abs. 1 Nr. 2 WHG in Verbindung mit § 12 Abs. 2, § 13 Abs. 2 Nr. 1 WHG.

Danach kommen über die Mindestanforderungen nach § 57 Abs. 1 Nr. 1 WHG hinausgehende Anforderungen in Betracht, wenn sie aus konkreten Bewirtschaftungsgründen, das heißt zum Schutz bestimmter nutzungsorientierter oder ökologischer Belange, für das benutzte Gewässer erforderlich sind (OVG Lüneburg, Urteil vom 20.11.2014 – 13 LC 140/13, NVwZ-RR 2015, 413, 414 und OVG NRW, Beschluss vom 30.09.2015 – 20 A 2660/12, Rdnr. 22ff., <https://nrwe.justiz.nrwe.de>).

Zusätzliche Anforderungen und Überwachungswerte können nach dieser Rechtsprechung nur im Einzelfall in den Einleitbescheid aufgenommen werden. Voraussetzung ist eine auf das

aufnehmende Gewässer bezogene immissionsbezogene Begründung, zum Beispiel bei einer Einleitung in ein kleineres Gewässer.

3. Auswirkungen auf die Höhe der Abwasserabgabe

Das Abwasserabgabengesetz legt für die Ermittlung der Abwasserabgabe aufgrund eines Bescheides in § 4 Abs. 1 Satz 3 fest, dass wenn ein Einleitungsbescheid für einen Schadstoff Überwachungswerte für verschiedene Zeiträume enthält, der Abgabeberechnung der Überwachungswert für den längsten Zeitraum zugrunde zu legen ist.

Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass sich bei längeren Probenahmezeiträumen Belastungsspitzen ausgleichen. Je länger die Probenahmezeit ist, desto niedriger ist der Konzentrationswert und je kürzer die Probenahmezeit ist, desto höher sind die Konzentrationen²⁷. Das Gesetz stellt deshalb klar, dass der Überwachungswert für den längsten Zeitraum zugrunde zu legen ist, weil sich andernfalls eine Jahresschadstofffracht errechnen würde, die der Einleiter ordnungsrechtlich nicht einleiten darf.

Wenn der Einleitbescheid für einen Schadstoffparameter einen Überwachungswert bezogen auf eine 24-Stunden-Probe und einen Überwachungswert bezogen auf eine qualifizierte Stichprobe oder eine 2-Stunden-Mischprobe festlegt, ist der Überwachungswert für die 24-Stunden-Probe der Ermittlung der Abwasserabgabe zugrunde zu legen. Insoweit führen zusätzliche Überwachungswerte für kürzere Zeiträume nicht zu einer anderen Berechnung der Abwasserabgabe.

Von der Ermittlung der Abwasserabgabe zu unterscheiden sind die abwasserabgabenrechtlichen Folgen bei einer Überschreitung von zusätzlichen Überwachungswerten für kürzere Zeiträume. Nach § 4 Abs. 4 Satz 6 AbwAG wird, wenn der Bescheid auch Überwachungswerte für kürzere Zeiträume enthält, die Zahl der Schadeinheiten auch bei Überschreiten dieser Werte erhöht.

4. Zwischenergebnis

Die Voraussetzungen für zusätzliche Überwachungswerte für kürzere Zeiträume in einem Einleitbescheid im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 2 AbwAG richten sich nach dem Wasserrecht. Als Rechtsgrundlage käme einerseits eine Änderung von Anhang 1 AbwV in Betracht. Nach § 57 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 1 WHG können durch Rechtsverordnung an das Einleiten von Abwasser Anforderungen festgelegt werden, die dem Stand der Technik entsprechen.

²⁷ Köhler/Meyer, AbwAG, § 4 Rdnr. 101 bis 105

Zusätzliche Überwachungswerte für kürzere Zeiträume müssten deshalb dem Stand der Technik entsprechen und dürften nicht darüber hinaus gehen.

Abgesehen davon kommt als Rechtsgrundlage für zusätzliche Überwachungswerte für kürzere Zeiträume eine Regelung in einem Einleitbescheid in Betracht. Zusätzliche Überwachungswerte können in einen Einleitbescheid nur mit einer auf das jeweilige Gewässer bezogenen immissionsbezogenen Begründung aufgenommen werden.

Zusätzliche Überwachungswerte für kürzere als 24-Stunden-Zeiträume haben nach § 4 Abs. 1 Satz 3 AbwAG keinen Einfluss auf die Berechnung der Abwasserabgabe. Überschreitungen von Überwachungswerten für kürzere Zeiträume führen aber nach § 4 Abs. 4 Satz 6 AbwAG zu einer Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten.

VI. Ergebnis zu B.

Für eine 1:1-Umsetzung der KARL und die Einführung von 24-Stunden-Proben stellt sich in einem **ersten** Schritt die Frage, ob dazu das Abwasserabgabengesetz geändert werden muss.

Nach **§ 4 Abs. 1 AbwAG** wird die Abwasserabgabe für Schmutzwasser auf Grundlage des Einleitbescheides ermittelt. Das Abwasserabgabengesetz legt dort nicht fest, in welchem Zeitraum die Konzentrationen im Abwasser einzuhalten sind und welche Probenahmeart bei der Überwachung der Einleitungen anzuwenden ist. Eine 1:1-Umsetzung der KARL und die Einführung von 24-Stunden-Proben sind insoweit auch ohne Änderung des Abwasserabgabengesetzes möglich. Die Art der Probenahme ist in der Abwasserverordnung und ihren Anhängen festgelegt, die für eine 1:1-Umsetzung der KARL zu ändern ist.

Für eine 1:1-Umsetzung der KARL ist eine Änderung der Regelung über die Überwachung der Einleitungen nach **§ 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG** nicht erforderlich. Durch die Verweisung auf wasserrechtliche Vorschriften ist dort weder die Art der Probenahme noch die Häufigkeit der behördlichen Einleiterüberwachung geregelt. Außerdem entsprechen die dort genannten Stellen für die Überwachung Art. 21 Abs. 1 a) KARL.

Für die **praktische Umsetzung** der staatlichen Überwachung lässt § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG verschiedene Möglichkeiten zu: Die 24-Stunden-Proben können durch mobile automatische Probenahmegeräte der Überwachungsbehörden gewonnen werden. Der Einsatz von

automatischen Probenahmegeräten bei der Überwachung wird zum Beispiel schon in dem Merkblatt Nr. 31 des LUA NRW als Möglichkeit aufgeführt²⁸.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass die Überwachungsbehörden die Abwasserproben untersuchen, die von den automatischen Probenahmegeräten der Einleiter gezogen worden sind. Voraussetzung ist, dass der Betrieb der automatischen Probenahmegeräte durch Bescheid geregelt ist und die Behörde die ordnungsgemäße Funktion behördlich überwachen kann.

Die Heranziehung der Daten aus der Eigenüberwachung der Einleiter ist nicht als staatliche Überwachung im Sinne von § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG einzustufen. Die Einleiter sind keine staatlichen, sondern private Stellen.

Das Abwasserabgabengesetz lässt es in **§ 4 Abs. 4 Satz 1** ausdrücklich auch zu, dass die Überwachung der Einhaltung des Bescheides durch staatlich anerkannte Stellen erfolgt. Eine derartige Praxis besteht zum Beispiel schon seit vielen Jahren in Bayern

Die Voraussetzungen für Überwachungswerte für kürzere Zeiträume in einem Einleitbescheid im Sinne von **§ 4 Abs. 1 Satz 2 AbwAG** richten sich nach dem Wasserrecht. Als Rechtsgrundlage käme einerseits eine Änderung von Anhang 1 AbwV in Betracht. Nach § 57 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 1 WHG können durch Rechtsverordnung an das Einleiten von Abwasser Anforderungen festgelegt werden, die dem Stand der Technik entsprechen. Zusätzliche Überwachungswerte für kürzere Zeiträume müssten deshalb dem Stand der Technik entsprechen und dürften nicht darüber hinaus gehen.

Abgesehen davon kommt als Rechtsgrundlage für zusätzliche Überwachungswerte für kürzere Zeiträume eine Regelung in einem Einleitbescheid in Betracht. Zusätzliche Überwachungswerte können in einen Einleitbescheid nur mit einer auf das jeweilige Gewässer bezogenen immissionsbezogenen Begründung aufgenommen werden.

Zusätzliche Überwachungswerte für kürzere als 24-Stunden-Zeiträume haben nach **§ 4 Abs. 1 Satz 3 AbwAG** keinen Einfluss auf die Berechnung der Abwasserabgabe. Überschreitungen von Überwachungswerten für kürzere Zeiträume führen aber nach **§ 4 Abs. 4 Satz 6 AbwAG** zu einer Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten.

²⁸ Landesumweltamt NRW, Merkblätter Nr. 31 Leitfaden zur Durchführung der Abwasserprobenahme in NRW, S. 32f, Essen, 2001

C. Änderungen des Abwasserabgabengesetzes

Oben ist unter B. dargelegt worden, dass eine 1:1-Umsetzung der KARL in einem **ersten** Schritt ohne eine Änderung des Abwasserabgabengesetzes möglich ist. Die Anforderungen der KARL an die Einleitung von Abwasser und an die Überwachung der Einleitungen können Auswirkungen auf die Höhe der Abwasserabgabe, auf die Höhe des Aufkommens aus der Abwasserabgabe und auf den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes haben. Im Hinblick darauf soll geprüft werden, ob in einem **zweiten** Schritt Änderungen des Abwasserabgabengesetzes angezeigt sind.

I. Höhe des Aufkommens aus der Abwasserabgabe

Bei Reformdiskussionen um Änderungen des Abwasserabgabengesetzes haben zu erwartende Veränderungen bei der Aufkommenshöhe und bei den Zahllasteffekten für die Einleiter eine zentrale Bedeutung. Studien haben gezeigt, dass Aufkommensabschätzungen bei der Schmutzwasserabgabe sehr sensitiv hinsichtlich des grundlegenden Abgabesatzes reagieren²⁹.

Im Folgenden wird daher geprüft, ob als Folge der Umsetzung der KARL zu erwarten ist, dass das Aufkommen aus der Abwasserabgabe sinkt und wie diesem Effekt durch Änderungen des Abwasserabgabengesetzes entgegengewirkt werden kann.

Die Änderungen durch die KARL betreffen die drei abgaberelevanten Parameter CSB, Phosphor und Stickstoff³⁰. Für die Frage, ob eine Reduzierung des Aufkommens aus der Abwasserabgabe zu erwarten ist, sollen an dieser Stelle nur die geltenden Mindestanforderungen nach Anhang 1 AbwV mit den Anforderungen der KARL nach den Tabellen 1 und 2 Anhang I Teil C verglichen werden.

Für den Parameter **CSB** bestimmt die KARL als Anforderung eine Konzentration von 125 mg/l (Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I Teil C Tabelle 1; wie bereits die KARL 1991). Der Anhang 1 AbwV legt für die Größenklasse 2 (1.000 bis 5.000 EW) als Anforderung eine Konzentration von 110 mg/l fest. Für größere Kläranlagen liegen diese Mindestanforderungen für CSB noch darunter. Die KARL legt daher keine strengere Konzentration für CSB fest. Insoweit ist eine Reduzierung des Aufkommens aus der Abwasserabgabe bei dem Parameter CSB nicht zu erwarten.

²⁹ Gawel/Holländer/Spillecke, UBA-Texte 60/2021, 14

³⁰ Stickstoff als Summe der Einzelbestimmungen aus Nitratstickstoff, Nitritstickstoff und Ammoniumstickstoff (Nr. 3 Anlage zu § 3 AbwAG)

Die KARL hat die Anforderungen für den Parameter **Phosphor gesamt** dagegen verschärft. Bei Einleitungen aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen, die kommunales Abwasser mit einer Abwasserfracht von mehr als 150.000 EW behandeln, ist eine Konzentration von 0,5 mg/l einzuhalten; bei einer Ausbaugröße zwischen 10.000 EW und mehr und unter 150.000 EW, die in eutrophierungsempfindliche Gebiete einleiten, beträgt die einzuhaltende Konzentration 0,7 mg/l (Art. 7 Abs. 1 bzw. 3 mit Anhang I Teil C Tabelle 2 KARL).

Dies ist eine Verschärfung gegenüber dem bestehenden Anhang 1 AbwV (2 mg/l bei der Größenklasse 4; 10.001 bis 100.000 EW) und 1 mg/l bei der Größenklasse 5 (mehr als 100.000 EW).

Die KARL hat auch die Einleitanforderungen für den Parameter **Stickstoff gesamt** verschärft (10 mg/l für Abwasserbehandlungsanlagen von 10.000 und mehr, aber unter 150.000 EW und 8 mg/l bei mehr als 150.000 EW; demgegenüber Anhang 1 AbwV: 18 mg/l bei Größenklasse 4 und 13 mg/l bei Größenklasse 5).

Auch wenn der Parameter Stickstoff gesamt der KARL nicht mit dem Abgabeparameter Stickstoff des Abwasserabgabengesetzes identisch ist³¹, wird entsprechend den geringeren Konzentrationen für Phosphor gesamt und Stickstoff gesamt durch eine hier betrachtete 1:1-Umsetzung der KARL mit einem geringeren Aufkommen der Abwasserabgabe für die Parameter Phosphor und Stickstoff von den dem Anhang 1 AbwV unterliegenden Einleitern zu rechnen sein.

Dieser Effekt wird sich aber nicht sofort mit der Umsetzung der KARL in deutsches Recht einstellen. Die KARL enthält für die Drittbehandlung in Art. 7 eine Reihe von Umsetzungsfristen³². Diese erstrecken sich bis zum 31.12.2045. Es ist deshalb zu erwarten, dass der Prozess des Absinkens des Aufkommens durch die KARL bis dahin andauern wird (vorausgesetzt, dass das Abwasserabgabengesetz auch bis dahin nicht geändert wird).

Im Hinblick auf die Finanzierungsfunktion der Abwasserabgabe und deren Zweckbindung für Maßnahmen des Gewässerschutzes nach § 13 AbwAG könnte überlegt werden, das Abwasserabgabengesetz aufkommensneutral zu ändern. Dazu kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht.

³¹ Abwasserabgabe: Stickstoff als Summe der Einzelbestimmungen aus Nitratstickstoff, Nitritstickstoff und Ammoniumstickstoff (Anlage zu § 3 AbwAG); Definition in der KARL 1991: Summe von Kjeldahl-Stickstoff (organischer N + NH₃), Nitratstickstoff und Nitritstickstoff (Anlage 1 Tabelle 2 Anm. 2; „Total nitrogen“ in der englischen Fassung der KARL), zu den Unterschieden: Breuer, Deutsche und Europäische Anforderungen, 101, 125

³² Dazu: Elgeti/Durinke/Plate, Die neue Kommunalabwasserrichtlinie, KA 2024, 553, 562f

Eine Möglichkeit wäre, den gegenwärtigen **Abgabesatz** von 35,79 EUR für jede Schadeinheit nach § 9 Abs. 4 AbwAG zu erhöhen. Eine Erhöhung des Abgabesatzes und eine „richtige Höhe“ des Abgabesatzes werden allerdings bereits seit vielen Jahren streitig diskutiert. Ein politischer Konsens besteht dazu nicht³³. Gegen eine Erhöhung des Abgabesatzes im Zuge der Umsetzung der KARL spricht, dass diese Erhöhung für alle Schadstoffparameter gelten würde und somit auch für den Parameter CSB, der durch die KARL nicht verschärft worden ist.

Außerdem würde sich eine Erhöhung des Abgabesatzes nicht nur auf die Höhe der Schmutzwasserabgabe, sondern auch auf die Höhe der Niederschlagswasserabgabe nach § 7 und die Höhe der Kleininleiterabgabe nach § 8 AbwAG auswirken. Eine Erhöhung des Abgabesatzes dürfte angesichts der zunehmend restriktiven Praxis der Behörden bei der Befreiung und Ermäßigung bei der Niederschlagswasserabgabe auf Widerstand der kommunalen Einleiter stoßen.

Eine andere Möglichkeit wäre, nur bei den Abgabeparametern Phosphor und Stickstoff die **Größe der Messeinheiten** nach Anlage zu § 3 AbwAG zu ändern. Die Messeinheiten für die einzelnen Parameter legen die Berechnung der Zahl der Schadeinheiten fest. Bei Phosphor entsprechen 3 kg einer Schadeinheit. Durch eine Verkleinerung dieses Wertes könnte bei der Berechnung die Zahl der Schadeinheiten und damit die Abwasserabgabe erhöht werden. Eine Änderung bei den Messeinheiten würde sich allerdings nicht nur auf die dem Anhang 1 AbwV unterliegenden Einleiter auswirken, sondern auch auf alle übrigen Einleiter, die für diese Parameter veranlagt werden.

Auch hier zeigt sich, dass wenn eine Regelung des Abwasserabgabengesetzes geändert werden soll, sich dies wegen der Zusammenhänge des Gesetzes auch an vielen anderen Stellen auswirken würde³⁴. Eine Änderung des Abwasserabgabengesetzes im Hinblick auf die Umsetzung der KARL würde daher nähere zahlenmäßige Untersuchungen über die Auswirkungen voraussetzen.

Es hat sich allerdings gezeigt, dass die Datengrundlage für derartige Berechnungen in Teilbereichen zum Teil nur lückenhaft und nur bedingt verlässlich ist³⁵. Das Absinken des Aufkommens durch die Umsetzung der KARL wird erst zeitlich verzögert eintreten. Es könnte deshalb in einem ersten Schritt überlegt werden, das Abwasserabgabengesetz zunächst um eine Regelung zu ergänzen, in der die Datenerhebung und -bereitstellung in Bezug auf das

³³ Zusammenfassend: Gawel/Köck u. a., UBA-Texte 55/2014, S. 265ff

³⁴ Gawel/Holländer/Spillecke, UBA-Texte 60/2021, 14

³⁵ Gawel/Holländer/Spillecke, UBA-Texte 60/2021, 20

Aufkommen der Abwasserabgabe näher geregelt wird, die dann als zuverlässige Grundlage für Reformvorhaben dienen könnte.

II. Überwachung der Einhaltung des Bescheides

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 AbwAG ist die Einhaltung des Bescheides nach den wasserrechtlichen Vorschriften durch staatliche oder staatlich anerkannte Stellen zu überwachen.

Der Vollzugaufwand bei den Behörden wird sich durch die 24-Stunden-Proben und durch die Mindestzahl jährlicher Probenahmen bei einer 1:1-Umsetzung der KARL erhöhen. Insofern stellt sich die Frage, ob die Einleiter in die Überwachung ihrer Einleitungen einbezogen werden sollen und § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG entsprechend geändert werden soll.

Für eine solche Möglichkeit sprechen eine Reihe von Gründen:

Nach § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG werden zwar die Ergebnisse der Selbstüberwachung nicht anerkannt³⁶. Auf der anderen Seite regelt das Abwasserabgabengesetz aber in § 4 Abs. 5 Satz 5 AbwAG, dass der Einleiter bei einer Herabberklärung die Einhaltung der herabberklärten Werte mit einem zugelassenen Messprogramm nachzuweisen hat. Hierbei handelt es sich um ein seit vielen Jahren verbreitetes und bewährtes Instrument. Die Messungen des Betreibers haben hier abwasserabgabenrechtliche Wirkung, weil die Zahl der Schadeinheiten nach dem herabberklärten Wert ermittelt wird.

Außerdem verliert der mögliche Einwand einer Interessenkollision des Einleiters zugleich als Kontrolleur und Kontrollierter seiner Einleitung mit der Entwicklung und dem Einsatz automatisierter und kontrollierbarer Messgeräte an Gewicht³⁷. Zumindest auf den größeren Kläranlagen sind zur Umsetzung einer Selbstüberwachungsverpflichtung bereits automatische Probenahmegeräte installiert, die 24-Stunden-Proben entnehmen.

Bei einer Änderung von § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG müssten Regelungen getroffen werden, die die Rechtssicherheit der gewonnenen Ergebnisse sicherstellen sowie Manipulationen der Einleiter verhindern. Die ordnungsgemäße Durchführung des Messprogramms müsste von den Überwachungsbehörden überwacht werden. Es müsste zudem geregelt werden, in welchem Verhältnis die Ergebnisse der behördlichen Überwachung der Einleitung und die Ergebnisse der Einleiter stehen. Die Regelung in § 4 Abs. 5 AbwAG und die dazu ergangenen landes-

³⁶ Berendes, Das Abwasserabgabengesetz, S. 88

³⁷ Berendes, Das Abwasserabgabengesetz, S. 88

rechtlichen Regelungen kommen hier als Anhaltspunkte für die vorgeschlagene Änderung in Betracht.

III. Einführung einer Messlösung

Nach der geltenden Bescheidlösung in § 4 Abs. 1 AbwAG wird die Abwasserabgabe nicht auf der Grundlage der tatsächlich in das Gewässer eingeleiteten Schadstofffrachten, sondern auf der Grundlage der behördlich zugelassenen Einleitung erhoben. Schon seit vielen Jahren wird deshalb diskutiert, statt der Bescheidlösung eine Messlösung in das Abwasserabgabengesetz einzuführen³⁸. Das ist vom Gesetzgeber aber noch nicht umgesetzt worden.

Die hier betrachtete 1:1-Umsetzung der KARL führt zur Überwachung der Einleitungen mit 24-Stunden-Proben und zu einer erheblich größeren Mindestzahl von jährlichen Messungen. Diese Einleiterüberwachung nach der KARL ist gegenüber qualifizierten Stichproben wesentlich besser in der Lage, die tatsächlich eingeleiteten Schadstofffrachten zu erfassen. Sie verbessert daher die Voraussetzungen, von der Bescheidlösung auf eine Messlösung überzugehen. Dies hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen bereits in seinem Umweltgutachten 2004 zu der KARL 1991 festgestellt³⁹.

Messlösung in diesem Sinne ist nicht die permanente Messung der Konzentrationen der Schadstoffparameter, sondern deren Ermittlung auf der Grundlage von 24-Stunden-Proben als näherungsweise Ermittlung der Schadstofffracht. Im Hinblick auf die Einführung einer Messlösung nach der Umsetzung der KARL stellen sich insbesondere folgende Fragen:

Für die Ausgestaltung einer Messlösung ist zu überlegen, **welche** Messungen der Abwasserabgabe zugrunde gelegt werden sollen.

Eine Möglichkeit wäre, die Messergebnisse der **amtlichen** Überwachung der Einleitungen nach § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG heranzuziehen. Diese basieren auf den 24-Stunden-Proben sowie auf der nach der KARL vorgeschriebenen Mindestzahl jährlicher Probenahmen. Diese Alternative hätte den Vorteil, dass neben dieser obligatorischen Überwachung durch staatliche oder staatlich anerkannte Stellen kein zusätzliches Messprogramm für die Erhebung der Abwasserabgabe durchgeführt werden müsste. Weiterhin käme eine Messlösung dann auch für kleinere Kläranlagen in Betracht, weil das Überwachungsregime der KARL bei Kläranlagen ab einer Ausbaugröße von 1.000 EW ansetzt.

³⁸ Nisipeanu, Abwasserabgabenrecht, S.127ff und 275ff; Gawel/Köck u. a., UBA-Texte 55/2014, S 180ff

³⁹ SRU, Gutachten 2004, Tz. 477

Eine andere Möglichkeit für die Ausgestaltung einer Messlösung wäre, dass die Einleiter ein **eigenes** Messprogramm für die Abwasserabgabe durchführen, indem zum Beispiel die Ergebnisse der Eigenüberwachung herangezogen werden.

Für eine solche Alternative spricht, dass die Mindestzahl jährlicher Probenahmen nach der KARL für Zwecke der Abwasserabgabe möglicherweise keine ausreichende Repräsentativität sicherstellen kann. Bei Kläranlagen mit einer Ausbaugröße von zum Beispiel 10.000 bis 49.999 EW sind zwei Proben pro Monat zu entnehmen und bei einer Ausbaugröße von 50.000 EW bis 149.999 EW eine Probe pro Woche (Anhang I Teil C Nr. 3 KARL).

Außerdem legt die KARL fest, dass die Proben in regelmäßigen zeitlichen Abständen zu entnehmen sind. Wenn danach Abwasserproben immer am gleichen Wochentag gezogen würden, ist fraglich, ob Schwankungen der Konzentrationen der Schadstoffe und des Volumens des Abwassers im Wochenverlauf für die Abwasserabgabe ausreichend erfasst würden.

Ein Messprogramm der Einleiter sollte als optionale Messlösung eingeführt werden. Jeder Einleiter kann dann aufgrund einer Abwägung zwischen einer höheren Abgabenlast aufgrund des Bescheidsystems und dem betrieblichen Mehraufwand einer Messlösung im Vergleich zu einer reduzierten Abgabenlast seine Entscheidung treffen⁴⁰.

IV. Erhöhung der Abwasserabgabe und „Raketen“

Das Abwasserabgabengesetz regelt in § 4 Abs. 4 Sätze 2 bis 8 die Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten, wenn die dort genannten Vorgaben des Einleitbescheides nicht eingehalten werden. Bei Überschreitungen eines Überwachungswertes erhöht sich die Zahl der Schadeinheiten nach dem halben oder vollen Vomhundertsatz, um den der höchste gemessene Einzelwert den Überwachungswert überschreitet.

Die Erhöhung ist zahlenmäßig nicht begrenzt und kann daher auch bei kurzfristigen Betriebsstörungen einer Kläranlage für den Einleiter zu einer starken Erhöhung der Abwasserabgabe führen („Raketen“). Zusätzlich entfällt nach § 9 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 AbwAG die Ermäßigung des Abgabesatzes.

Diese Regelung kann in bestimmten Fallgruppen zu einer nicht sachgerechten und unverhältnismäßigen Belastung des Kläranlagenbetreibers führen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Überschreitung auf rechtswidrige Einleitungen in die Kläranlage zurückzuführen ist, der Verursacher nicht ermittelt werden kann oder insolvent ist und ein Regress gegen

⁴⁰ Gawel/Köck, UBA-Texte 55/2014, S. 196

ihn nicht möglich ist. Ein anderes Beispiel sind die extremen Hochwasserereignisse in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz im Juli 2021, bei denen Kläranlagen zerstört oder überflutet worden sind.

Die Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit derartiger Erhöhungen wird seit langem streitig diskutiert: Die Rechtsprechung sieht die Erhöhungsregelung als vom Gesetzgeber beabsichtigte harte finanzielle Folge an⁴¹. Demgegenüber werden von vielen Stimmen aus einer Reihe von Gründen eine Überprüfung und Korrektur der gesetzlichen Regelung gefordert⁴². In der Praxis verbleibt den Einleitern nur der Versuch, nach der mehr oder weniger restriktiven Vollzugspraxis der Länder einen Teilerlass der Abwasserabgabe zu erwirken⁴³.

Für die **Bescheidlösung** sollte aus diesen Gründen überlegt werden, dass der Gesetzgeber in § 4 Abs. 4 AbwAG die Erhöhung der Abwasserabgabe begrenzt, zum Beispiel auf eine maximale prozentuale Erhöhung. Eine derartige Begrenzung wäre insbesondere durch den Umstand gerechtfertigt, dass Betriebsstörungen auf einer Kläranlage meist nur von kurzer Dauer sind, die Abwasserabgabe aber für das gesamte Veranlagungsjahr erhöht wird. Die Höhe der Begrenzung sollte aber so ausgestaltet werden, dass bei Überschreitungen weiterhin eine abgabenrechtliche Sanktion eintritt.

Auch bei Einführung einer **Messlösung** stellt sich die Frage nach den abgabenrechtlichen Sanktionen bei Überschreitungen. Die Bandbreite der möglichen Sanktionen reicht von einer Erhöhung der Abwasserabgabe entsprechend der gemessenen Überschreitung bis zu einem Rückfall auf die Bescheidregelung und die Erhöhungsregelung in § 4 Abs. 4 AbwAG.

Für eine Erhöhung entsprechend der gemessenen Überschreitung (nach Höhe und Dauer) spricht, dass auch nur in diesem Umfang eine Mehrbelastung des Gewässers durch die Einleitung erfolgt ist. Auf der anderen Seite könnte der Einwand erhoben werden, dass diese Art der Erhöhung nicht als ausreichend wirksame Sanktion für den Einleiter angesehen werden kann. Dies spricht bei einer Messlösung für einen Rückfall auf die Bescheidlösung, wenn die Regelung in § 4 Abs. 4 AbwAG wie oben dargestellt „entschärft“ wird.

⁴¹ Seit BVerwG, Beschluss vom 20.08.1997 – 8 B 170/97, NVwZ 1998, 408; darauf Bezug nehmend zuletzt das VG Braunschweig, Urteil vom 30.08.2023 - 8 A 206/21, <https://voris.wolterskluwer-online.de>

⁴² Gawel/Köck u. a., UBA-Texte 55/2014, S. 202f.; Köhler/Meyer, AbwAG, § 4 Rdnr. 238ff; Nisipeanu, Abwasserabgabenrecht, S. 15 und 177f

⁴³ Zum Beispiel: OVG NRW, Beschluss vom 15.12.2021 – 9 A 4820/18, KommJur 2022, 113

V. Ergebnis zu C.

Die hier betrachtete 1:1-Umsetzung der KARL kann Auswirkungen auf die Höhe der Abwasserabgabe, auf die Höhe des Aufkommens und auf den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes haben. In Hinblick darauf stellt sich die Frage, ob in einem **zweiten** Schritt Änderungen des Abwasserabgabengesetzes angezeigt sind.

Entsprechend den geringeren Konzentrationen für Phosphor gesamt und Stickstoff gesamt wird nach einer 1:1-Umsetzung der KARL mit einem **geringeren Aufkommen** der Abwasserabgabe für die Parameter Phosphor und Stickstoff zu rechnen sein. Diese Auswirkung wird im Hinblick auf die Umsetzungsfristen der KARL für die Drittbehandlung bis zum 31.12.2045 zeitlich verzögert eintreten.

Zum **Ausgleich** kommt eine Erhöhung des gegenwärtigen Abgabesatzes von 35,79 EUR für jede Schadeinheit nach § 9 Abs. 4 AbwAG in Betracht. Eine solche Erhöhung würde sich allerdings auch auf die Niederschlagswasser- und die Kleineinleiterabgabe auswirken. Eine andere Möglichkeit des Ausgleiches wäre, entsprechend den verschärften Anforderungen der KARL nur bei den Parametern Phosphor und Stickstoff die Größe der Messeinheiten nach Anlage zu § 3 AbwAG zu ändern. Eine solche Änderung würde sich auch auf alle anderen Einleiter auswirken. Eine Entscheidung über eine Änderung des Abwasserabgabengesetzes dürfte frühestens dann möglich sein, wenn das durch die Umsetzung der KARL sich verändernde Aufkommen der Abwasserabgabe näher ermittelt würde.

Für eine Reduzierung des behördlichen Vollzugaufwandes bei der Überwachung der Einleitungen nach einer 1:1-Umsetzung der KARL könnte überlegt werden, die Einleiter in die Überwachung einzubeziehen und § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG entsprechend zu ändern.

Dieses geänderte Überwachungsregime der KARL verbessert die Voraussetzungen, von der Bescheidlösung auf eine Messlösung überzugehen. Eine Möglichkeit für eine Messlösung wäre, die Messergebnisse heranzuziehen, die aufgrund der amtlichen Überwachung der Einleitungen nach der KARL gewonnen werden. Eine stärkere Repräsentativität der Messergebnisse für Zwecke der Abwasserabgabe könnte durch ein zusätzliches Messprogramm erreicht werden. Ein zusätzliches Messprogramm sollte als optionale Messlösung eingeführt werden.

Der Gesetzgeber sollte zur Vermeidung einer unverhältnismäßigen Erhöhung der Abwasserabgabe nach § 4 Abs. 5 AbwAG die Erhöhung begrenzen, zum Beispiel auf eine maximale prozentuale Erhöhung.

D. Zusammenfassung und Gesamtergebnis

Für eine 1:1-Umsetzung der KARL und die Einführung von 24-Stunden-Proben stellt sich in einem **ersten Schritt** die Frage, ob dazu das Abwasserabgabengesetz geändert werden muss.

Nach **§ 4 Abs. 1 AbwAG** wird die Abwasserabgabe für Schmutzwasser auf Grundlage des Einleitbescheides ermittelt. Das Abwasserabgabengesetz legt dort nicht fest, in welchem Zeitraum die Konzentrationen im Abwasser einzuhalten sind und welche Probenahmeart bei der Überwachung der Einleitungen anzuwenden ist. Eine 1:1-Umsetzung der KARL und die Einführung von 24-Stunden-Proben sind insoweit auch ohne Änderung des Abwasserabgabengesetzes möglich. Die Art der Probenahme ist in der Abwasserverordnung und ihren Anhängen festgelegt, die für eine 1:1-Umsetzung der KARL zu ändern ist.

Für eine 1:1-Umsetzung der KARL ist eine Änderung der Regelung über die Überwachung der Einleitungen nach **§ 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG** nicht erforderlich. Durch die Verweisung auf wasserrechtliche Vorschriften ist dort weder die Art der Probenahme noch die Häufigkeit der behördlichen Einleiterüberwachung geregelt. Außerdem entsprechen die dort genannten Stellen für die Überwachung Art. 21 Abs. 1 a) KARL.

Für die **praktische Umsetzung** der staatlichen Überwachung lässt § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG verschiedene Möglichkeiten zu: Die 24-Stunden-Proben können durch mobile automatische Probenahmegeräte der Überwachungsbehörden gewonnen werden. Der Einsatz von automatischen Probenahmegeräten bei der Überwachung wird zum Beispiel schon in dem Merkblatt Nr. 31 des LUA NRW als Möglichkeit aufgeführt⁴⁴.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass die Überwachungsbehörden die Abwasserproben untersuchen, die von den automatischen Probenahmegeräten der Einleiter gezogen worden sind. Voraussetzung ist, dass der Betrieb der automatischen Probenahmegeräte durch Bescheid geregelt ist und die Behörde die ordnungsgemäße Funktion behördlich überwachen kann.

Die Heranziehung der Daten aus der Eigenüberwachung der Einleiter ist nicht als staatliche Überwachung im Sinne von § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG einzustufen. Die Einleiter sind keine staatlichen, sondern private Stellen.

⁴⁴ Landesumweltamt NRW, Merkblätter Nr. 31 Leitfaden zur Durchführung der Abwasserprobenahme in NRW, S. 32f, Essen, 2001

Das Abwasserabgabengesetz lässt es in **§ 4 Abs. 4 Satz 1** ausdrücklich auch zu, dass die Überwachung der Einhaltung des Bescheides durch staatlich anerkannte Stellen erfolgt. Eine derartige Praxis besteht zum Beispiel schon seit vielen Jahren in Bayern

Die Voraussetzungen für zusätzliche Überwachungswerte für kürzere Zeiträume in einem Einleitbescheid im Sinne von **§ 4 Abs. 1 Satz 2 AbwAG** richten sich nach dem Wasserrecht. Als Rechtsgrundlage käme einerseits eine Änderung von Anhang 1 AbwV in Betracht. Nach § 57 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 1 WHG können durch Rechtsverordnung an das Einleiten von Abwasser Anforderungen festgelegt werden, die dem Stand der Technik entsprechen. Zusätzliche Überwachungswerte für kürzere Zeiträume müssten deshalb dem Stand der Technik entsprechen und dürften nicht darüber hinaus gehen.

Abgesehen davon kommt als Rechtsgrundlage für zusätzliche Überwachungswerte für kürzere Zeiträume eine Regelung in einem Einleitbescheid in Betracht. Zusätzliche Überwachungswerte können in einen Einleitbescheid nur mit einer auf das jeweilige Gewässer bezogenen immissionsbezogenen Begründung aufgenommen werden.

Zusätzliche Überwachungswerte für kürzere als 24-Stunden-Zeiträume haben nach **§ 4 Abs. 1 Satz 3 AbwAG** keinen Einfluss auf die Berechnung der Abwasserabgabe. Überschreitungen von Überwachungswerten für kürzere Zeiträume führen aber nach **§ 4 Abs. 4 Satz 6 AbwAG** zu einer Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten.

Die Umsetzung der KARL kann Auswirkungen auf die Höhe der Abwasserabgabe, auf die Höhe des Aufkommens und auf den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes haben. In Hinblick darauf stellt sich die Frage, ob in einem **zweiten** Schritt Änderungen des Abwasserabgabengesetzes angezeigt sind.

Entsprechend den geringeren Konzentrationen für Phosphor gesamt und Stickstoff gesamt wird nach einer 1:1-Umsetzung der KARL mit einem **geringeren Aufkommen** der Abwasserabgabe für die Parameter Phosphor und Stickstoff zu rechnen sein. Diese Auswirkung wird im Hinblick auf die Umsetzungsfristen der KARL für die Drittbehandlung bis zum 31.12.2045 zeitlich verzögert eintreten.

Zum **Ausgleich** kommt eine Erhöhung des gegenwärtigen Abgabesatzes von 35,79 EUR für jede Schadeinheit nach § 9 Abs. 4 AbwAG in Betracht. Eine solche Erhöhung würde sich allerdings auch auf die Niederschlagswasser- und die Kleininleiterabgabe auswirken. Eine andere Möglichkeit des Ausgleiches wäre, entsprechend den verschärften Anforderungen der KARL nur bei den Parametern Phosphor und Stickstoff die Größe der Messeinheiten nach

Anlage zu § 3 AbwAG zu ändern. Eine solche Änderung würde sich auch auf alle anderen Einleiter auswirken. Eine Entscheidung über eine Änderung des Abwasserabgabengesetzes dürfte frühestens dann möglich sein, wenn das durch die Umsetzung der KARL sich verändernde Aufkommen der Abwasserabgabe näher ermittelt würde.

Für eine Reduzierung des behördlichen Vollzugsaufwandes bei der Überwachung der Einleitungen nach einer Umsetzung der KARL könnte überlegt werden, die Einleiter in die Überwachung einzubeziehen und § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG entsprechend zu ändern.

Das geänderte Überwachungsregime der KARL verbessert die Voraussetzungen, von der Bescheidlösung auf eine Messlösung überzugehen. Eine Möglichkeit für eine Messlösung wäre, die Messergebnisse heranzuziehen, die aufgrund der amtlichen Überwachung der Einleitung nach der KARL gewonnen werden. Eine stärkere Repräsentativität der Messergebnisse für Zwecke der Abwasserabgabe könnte durch ein zusätzliches Messprogramm erreicht werden. Ein zusätzliches Messprogramm sollte als optionale Messlösung eingeführt werden.

Der Gesetzgeber sollte zur Vermeidung einer unverhältnismäßigen Erhöhung der Abwasserabgabe nach § 4 Abs. 5 AbwAG die Erhöhung begrenzen, zum Beispiel auf eine maximale prozentuale Erhöhung.

E. Literaturverzeichnis

Berendes, Konrad: Das Abwasserabgabengesetz, 3. Auflage, München, 1995

Breuer, Rüdiger: Deutsche und europäische Anforderungen an die Behandlung von kommunalem Abwasser in: ders. (Hrsg.), Staat, Selbstverwaltung und Private in der Wasser- und Entsorgungswirtschaft, Bonn 1997

Breuer, Rüdiger/Gärditz, Klaus Ferdinand: Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Auflage, München 2017

DWA: Kommunalabwasserrichtlinie – Meilenstein für den Gewässerschutz mit vielen offenen Fragen, Bericht von dem DWA-Seminar „Neue EU-Kommunalabwasserrichtlinie – Herausforderungen für die Umsetzung in Deutschland, KA 2024, 524

Elgeti, Till/Durinke, Corinna/Plate, Christoph: Die neue EU-Kommunalabwasserrichtlinie – Was wird sich ändern ?, KA 2024, 553

Gawel, Erik/Köck, Wolfgang/Kern, Katharina/Möckel, Stefan/Fälsch, Marcel/Völkner, Thomas/Holländer, Robert: Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, UBA-Texte 67/2011, Dessau-Roßlau

Gawel, Erik/Köck, Wolfgang/Kern, Katharina/Schindler, Harry/Holländer, Robert/Anlauf, Katrin/Rüger, Jana/Töpfer, Christoph, Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung, UBA-Texte 55/2014, Dessau-Roßlau 2014

Gawel, Erik/Holländer, Robert/Spillecke, Hermann: Reform des Abwasserabgabengesetzes – mögliche Aufkommens- und Zahllasteffekte, UBA-Texte 60/2021, Dessau-Roßlau

Köhler, Helmut/Meyer, Cedric C.: Abwasserabgabengesetz, 2. Auflage, München 2006

Nisipeanu, Peter, Abwasserabgabenrecht, Berlin 1997

Pöpel, Herrmann Johannes/Lehn, Jürgen/Rettig, Stefan/Seibert, Thilo/Wagner, Martin/Weidmann, Frank: Vergleich der Anforderungen für kommunale Kläranlagen nach EU-Recht und deutschem Recht, UBA-Texte 68/96, Berlin 1996

Schulte, Thomas: EG-Richtlinie Kommunales Abwasser – Ziele, Inhalt und Umsetzung in das deutsche Recht, Berlin 1996