

TEXTE

67/2011

Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgel- ten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungskennzahl 370 926 201
UBA-FB 001541

Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe

von

**Prof. Dr. Erik Gawel, Prof. Dr. Wolfgang Köck, Dr. Katharina Kern
Dr. Stefan Möckel**
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig

Prof. Dr. Robert Holländer, Marcel Fälsch, Thomas Völkner
Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement (IIRM),
Universität Leipzig, Leipzig

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

UMWELTBUNDESAMT

Diese Publikation ist als Download unter
<http://www.uba.de/uba-info-medien/4189.html>
verfügbar.

Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

ISSN 1862-4804

Durchführung der Studie:	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Permoserstr. 15 04318 Leipzig	Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement (IIRM) Universität Leipzig Grimmaische Str. 12 04109 Leipzig
-----------------------------	---	--

Abschlussdatum: Juni 2011

Herausgeber: Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel.: 0340/2103-0
Telefax: 0340/2103 2285
E-Mail: info@umweltbundesamt.de
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>
<http://fuer-mensch-und-umwelt.de/>

Redaktion: Fachgebiet II 2.1 Übergreifende Angelegenheiten Gewässergüte und
Wasserwirtschaft, Grundwasserschutz
Dr. Harald Ginzky

Dessau-Roßlau, Oktober 2011

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB 001541	2.	3.
4. Titel des Berichts Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Prof. Dr. rer. pol. Erik Gawel, Prof. Dr. jur. Wolfgang Köck, Dr. jur. Katharina Kern, Dr. jur. Stefan Möckel, Dipl.-Wirtsch.-Ing Marcel Fälsch, Dipl.-Kfm. Thomas Völkner, Prof. Dr.-Ing. Robert Holländer		
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Permoserstraße 15, 04318 Leipzig; Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement (IIRM), Universität Leipzig, Grimmaische Straße 12, 04109 Leipzig		
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Postfach 14 06, 06813 Dessau-Rosslau		8. Abschlussdatum 30.06.2011
9. Veröffentlichungsdatum Oktober 2011	10. UFOPLAN-Nr. 370926201	11. Seitenzahl XVII, 368
12. Literaturangaben	13. Tabellen und Diagramme 13	14. Abbildungen 19
15. Zusätzliche Angaben		
16. Zusammenfassung Der Einsatz von ökonomischen Instrumenten in der Gewässerschutzpolitik hat in Gestalt der bundesrechtlichen Abwasserabgabe und der verschiedenen landesrechtlichen Wasserentnahmeentgelte in Deutschland bereits eine längere Tradition. Ebenso lang ist freilich die kritische Begleitung dieser Instrumente in Wissenschaft und Politik. Eine umfassende, neuere Analyse der Erfahrungen mit den Instrumenten Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte in Deutschland stand bislang noch aus. Insbesondere Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie, der u. a. eine Berücksichtigung des Grundsatzes der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen (einschließlich von Umwelt- und Ressourcenkosten) verlangt, gibt Veranlassung, diese Instrumente erneut auf den Prüfstand zu stellen: Inwieweit tragen Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte zur neuen gemeinschaftsrechtlich formulierten Zielerreichung in der Gewässergütepolitik bei? Lassen sich Effektivität und Effizienz durch Ausgestaltungsänderungen verbessern, sind sie gar Vorbild für eine Ausdehnung von Abgabepflichten auf weitere Wassernutzungen? Auch hier bietet die WRRL Anlass, darüber nachzudenken, auf welche Inanspruchnahmen aquatischer Ökosystemdienstleistungen die Anwendung ökonomischer Steuerungsmechanismen ausgedehnt werden sollte. Bei einer Reform und Modernisierung dieser Abgaben, wie auch der Einführung neuer Abgaben, müssen neben den europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben auch ökonomisch-finanzwissenschaftliche Lenkungsaspekte sowie veränderte wasserwirtschaftliche Rahmenbedingungen Beachtung finden. In einer interdisziplinären Analyse untersucht das Gutachten vor diesem Hintergrund die Leistungsfähigkeit und Reformoptionen bestehender sowie die Einführung neuartiger Wassernutzungsabgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Schifffahrt und Wasserkraft.		
17. Schlagwörter Wassernutzungsabgaben, Wasserrahmenrichtlinie, Wasserrecht, Gewässergüte, Umwelt- und Ressourcenkosten, Abwasserabgabe, Wasserentnahmeentgelte, Landwirtschaft, Schifffahrt, Wasserkraft.		
18. Preis Kostenfrei	19.	20.

Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB 001541	2.	3.
4. Report Title Developing waste water charges and water extraction charges into an all-embracing water utilisation charge		
5. Autor(s), Family Name(s), First Name(s) Prof. Dr. rer. pol. Erik Gawel, Prof. Dr. jur. Wolfgang Köck, Dr. jur. Katharina Kern, Dr. jur. Stefan Möckel, Dipl.-Wirtsch.-Ing Marcel Fälsch, Dipl.-Kfm. Thomas Völkner, Prof. Dr.-Ing. Robert Holländer		
6. Performing Organisation (Name, Address) Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ, Permoserstraße 15, 04318 Leipzig; Institute for Infrastructure and Resources Management (IIRM), Leipzig University, Grimmaische Straße 12, 04109 Leipzig		
7. Funding Agency (Name, Address) Umweltbundesamt (Federal Environment Agency), Postfach 14 06, 06813 Dessau-Rosslau		8. Report Date 30 June 2011
9. Publication Date October 2011	10. UFOPLAN-Ref. No. 370926201	11. No. of Pages XVII, 368
12. No. of Reference	13. No. of Tables, Diagrams 13	14. No. of Figures 19
15. Supplementary Notes		
16. Abstract The use of economic instruments in water protection policy in the form of wastewater charges under German federal law and the various water extraction charges levied by individual German federal states has a long history in Germany. The critical accompaniment of these instruments in economics and politics is equally as long. A comprehensive, more recent analysis of experiences with the instruments wastewater charges and water extraction charges in Germany has not yet been conducted. In particular Art. 9 of the EU's Water Framework Directive that requires among other things to take into account the basic cost recovery principle for water services (including environmental and resource costs) gives reason to put these instruments to the test: To what extent do wastewater charges and water extraction charges contribute to the new legally-formulated goals of the European Community in water quality policy? Can effectiveness and efficiency be improved through a change of design and are they even a model for an extension of charge requirements on further water uses? The WFD also offers cause here to think about the extent to which the application of economic control mechanisms should be expanded in terms of claims on aquatic ecosystem services. In a reform and modernisation of these charges as well as in the introduction of new charges, the specifications of European and federal law as well as steering aspects from economics and public economics and altered basic conditions in water management must be considered. Given this background, in an interdisciplinary analysis the report examines the efficiency and reform options of existing charges as well as the introduction of new water use charges in the fields of agriculture, shipping and hydro-power.		
17. Keywords Water utilisation charge, Water Framework Directive, water law, water quality, environmental and resource costs, waste water charge, water extraction charge, agriculture, shipping, hydropower.		
18. Price Free of Charge	19.	20.

Vorwort

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes in der Zeit von Oktober 2009 bis Juni 2011 erarbeitet. Literatur aus 2011 konnte dabei zum Teil noch berücksichtigt werden. Das neue Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (WasEG) vom 20. Juli 2011 konnte nur noch als Entwurf der Landesregierung eingearbeitet werden.¹

Ein vorläufiger Ergebnisbericht wurde der Fachöffentlichkeit bereits am 18. Februar 2011 auf der Abschluss- tagung des Forschungsvorhabens präsentiert, die unter dem Titel „Wassernutzungsabgaben – Weiterentwick- lung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe“ im Leipziger Kubus des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ stattfand. Ein kurzer Tagungsbericht ist im Anhang zu diesem Gutachten wiedergegeben. Die auf der Veranstaltung von zahlreichen Teilnehmern vorgetragenen Anregungen und kritischen Hinweise konnten für die nun vorliegende Druckfassung noch be- rücksichtigt und eingearbeitet werden.

Das Werk hat von der intensiven und fruchtbaren Zusammenarbeit mit den Auftraggebern stark profitiert. Besonders hervorzuheben ist die über die gesamte Laufzeit des Vorhabens ebenso intensive wie konstruktive Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt; allen voran Herrn Dr. *Harald Ginzky* und Herrn Dr. *Jörg Re- chenberg* möchten die Verfasser für die vielfältigen Anregungen an dieser Stelle herzlich danken. Dank ge- bührt auch MinDirig Dr. *Fritz Holzwarth* sowie den beteiligten Referatsleitern der Unterabteilung Wasser- wirtschaft im Bundesumweltministerium, die den Entstehungsprozess ebenfalls mit vielen wertvollen Anre- gungen begleitet haben.

Danken möchten wir schließlich auch Dr. *Herwig Unnerstall*, der sich in der Antragsphase um die Einwer- bung des Projekts verdient gemacht und Vorüberlegungen zum europäischen Rechtsrahmen beigesteuert hat. In den Entstehungsprozess der Textteile war überdies eine Reihe von studentischen und wissenschaftlichen Hilfskräften eingebunden. Namentlich erwähnen möchten wir *Martin Schuster*, *Catharina Stuth*, *Claudia Friedrich*, *Christian Klassert*, *Theodor Lühr*, *Felix Arglist* und *Witali Bossenko*. Ihnen allen gilt unser herzli- cher Dank. Die Lektorierungsarbeiten an der Druckfassung sind von *Anne Wessner* mit großer Sorgfalt und Umsicht durchgeführt worden.

Leipzig, im Juli 2011

Die Verfasser

¹ Siehe hierzu *Gawel* (2011f).

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis	XII
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Kurzfassung	1
Summary	30
0 Zur Einleitung: Zielsetzung und Vorgehensweise.....	36
1 Rechtsgrundlagen für Wassernutzungsentgelte – Gebote und Grenzen.....	38
1.1 Analyse der Anforderungen des Art. 9 WRRL hinsichtlich der Einführung von Wassernutzungsentgelten	38
1.1.1 Vorbemerkungen	38
1.1.1.1 Verfügbare Auslegungshilfen	39
1.1.2 Überblick über die Verpflichtungen aus Art. 9 WRRL	40
1.1.3 Die Berücksichtigungspflicht (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL).....	41
1.1.3.1 Der Gegenstand der Berücksichtigungspflicht: Der Grundsatz der Kostendeckung von Wasserdienstleistungen	42
1.1.3.2 Der Begriff der Wasserdienstleistungen.....	42
1.1.3.3 Umwelt- und ressourcenbezogene Kosten	44
1.1.3.4 Zwischenergebnis	45
1.1.4 Die Erfüllungspflicht (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL).....	46
1.1.4.1 Erfüllungspflicht und Ausnahmegründe	47
1.1.4.2 Anforderungen an die Kostenanlastung im Rahmen der Wassergebührenpolitik für die Wasserdienstleistungen	48
1.1.4.3 Anforderungen an die Kostenanlastung im Rahmen der sonstigen Wassernutzungen	49
1.1.5 Gesamtergebnis	50
1.1.6 Wassernutzungsabgaben jenseits Art. 9 WRRL.....	51
1.2 Analyse der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung, Modifikation und konkrete Ausgestaltung von Wassernutzungsentgelten	51
1.2.1 Steuern und nichtsteuerliche Abgaben	51
1.2.2 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben für die Nutzung von Wasser	53
1.2.2.1 Maßstäbe des BVerfG im „Wasserpfennig“-Beschluss.....	54
1.2.2.2 Auswirkungen des „Wasserpfennig“-Beschlusses auf die Rechtfertigung der Abwasserabgabe.....	59
1.2.2.3 Veränderung der Maßstäbe durch die Entscheidungen des BVerfG vom 7. Mai 1998	61
1.2.3 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Steuern auf den Verbrauch von Wasser ...	63
1.2.3.1 Steuerfindungsrecht.....	63
1.2.3.2 Einstufung als Verkehr- oder Verbrauchsteuer	64
1.2.3.3 Leistungsfähigkeitsprinzip	67
1.2.3.4 Zweckgebundene Einnahmenverwendung	68

2	Lenkungswirkungen von AbwAG und Wasserentnahmeentgelten – eine finanzwissenschaftliche Bestandsaufnahme.....	69
2.1	Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben.....	69
2.2	Zum Verhältnis der Abgabefunktionen „Lenkung und Finanzierung“ sowie „Vollzugshilfe und Restverschmutzungsbelastung“	80
2.3	Bausteine einer erfolgreichen Lenkungsabgabe	83
2.4	Zum Lenkungserfolg von AbwA und WEE	86
2.4.1	Methodische Vorbemerkungen	86
2.4.2	Zum Lenkungserfolg der Abwasserabgabe	90
2.4.2.1	Überblick.....	90
2.4.2.2	Substitutionseffekt.....	91
2.4.2.3	Einkommenseffekt.....	95
2.4.2.4	Finanzierungseffekt	99
2.4.2.5	Vollzugshilfe	99
2.4.2.6	Dynamische Anreize	101
2.4.2.7	Zusammenfassung.....	102
2.4.3	Zum Lenkungserfolg der Wasserentnahmeentgelte	103
2.4.3.1	Überblick.....	103
2.4.3.2	Substitutionseffekt.....	119
2.4.3.3	Einkommenseffekt.....	124
2.4.3.4	Finanzierungseffekt	129
2.4.3.5	Vollzugshilfe	133
2.4.3.6	Dynamische Anreize	135
2.4.3.7	Zusammenfassung.....	135
2.4.4	Fazit.....	136
2.5	Defizitanalyse.....	137
2.5.1	Defizite in den Umfeldbedingungen.....	138
2.5.2	Defizite in der Abgabenkonstruktion	139
2.5.2.1	Defizite der Abwasserabgabe	139
2.5.2.2	Defizite der Wasserentnahmeentgelte.....	152
3	Entwicklungspotenziale von AbwA und WEE	162
3.1	Konzeptionelle Ausrichtung an der WRRL	163
3.1.1	Wassernutzungsabgaben als Instrumente zur Erreichung der Gewässerschutzziele der WRRL	163
3.1.2	Vorgaben aus Art. 9 WRRL	164
3.1.3	Die Ziele der WRRL als Bezugsrahmen für die Ausgestaltung von Wassernutzungsabgaben	164
3.1.3.1	Abwasserabgabe.....	165
3.1.3.2	Wasserentnahmeentgelt.....	166
3.1.3.3	Zusammenfassung.....	167
3.1.4	Wassernutzungsabgaben in Europa: Der OECD-Bericht 2010	167
3.2	Optionen zur Intensivierung der Lenkungswirkung der Abwasserabgabe	168
3.2.1	Veränderung der Umfeldbedingungen und Lenkungsauftrag	168
3.2.2	Intensivierung der Abgabenkonstruktion	169
3.2.2.1	Höhe der „rohen“ Abgabesätze	169

3.2.2.2	Bemessungsgrundlage	170
3.2.2.3	Tarifkonstruktion	182
3.2.2.4	Anbindung an das Wasser-Ordnungsrecht	182
3.2.2.5	Kreis der Abgabepflichtigen	183
3.2.2.6	Regeln zur Ermittlung der Zahllast	185
3.2.2.7	Regionale Differenzierung	186
3.2.2.8	Pauschalierte Abgabenerhebung für Niederschlagswasser und Kleineinleitungen	191
3.2.2.9	Aufkommensentwicklung und -verwendung	194
3.2.3	Empfehlungen und Priorisierung	195
3.3	Optionen zur Intensivierung der Lenkungswirkung der Wasserentnahmeentgelte	197
3.3.1	Veränderung der Umfeldbedingungen und Lenkungsauftrag	197
3.3.2	Zum Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“: Wasserentnahmeentgelte, Wassersparen und Wasserdargebot	198
3.3.2.1	Problemstellung und Kritik	198
3.3.2.2	Wassersparen und andere Lenkungszwecke: Funktionen einer Wasserentnahmeabgabe	199
3.3.2.3	Wasserdargebot, physische und ökonomische Knappheit	201
3.3.2.4	Indizien für ökonomische Knappheit	203
3.3.2.5	Schlussfolgerungen für Zielsetzung und Legitimation einer Wasserentnahmeabgabe	205
3.3.3	Intensivierung der Abgabenkonstruktion	206
3.3.3.1	Flächendeckende Einführung	206
3.3.3.2	Höhe und Differenzierung der Abgabesätze	207
3.3.3.3	Bemessungsgrundlage	209
3.3.3.4	Tarifkonstruktion	211
3.3.3.5	Anbindung an das Wasser-Ordnungsrecht	211
3.3.3.6	Kreis der Abgabepflichtigen	212
3.3.3.7	Regeln zur Ermittlung der Zahllast	213
3.3.3.8	Regionale Differenzierung	213
3.3.3.9	Aufkommensentwicklung und Aufkommensverwendung	214
3.3.4	Empfehlungen und Priorisierung	215
4	Bausteine einer umfassenden Wassernutzungsabgabe	217
4.1	Systematik von Wassernutzungen und Eignungsanalyse	217
4.2	Abgaben in der Landwirtschaft (Düngemittel- und Pestizidabgaben)	222
4.2.1	Stoffliche Gewässereinträge infolge des Düngemittel- und Pestizideinsatzes als Wassernutzung	222
4.2.2	Abgabenrechtfertigung durch ineffektive ordnungsrechtliche Regelungen	226
4.2.2.1	Düngemittel	226
4.2.2.2	Pflanzenschutzmittel	231
4.2.2.3	Fiskalische Maßnahmen zur Unterstützung der ordnungsrechtlichen Regelungen	232
4.2.3	Ausgestaltung von und Anforderungen an Dünge- und Pflanzenschutzmittelabgaben	234
4.2.3.1	Düngemittelabgaben	234
4.2.3.2	Pestizidabgabe	244
4.2.3.3	Finanzverfassungsrechtliche Bewertung	247
4.2.3.4	Vereinbarkeit mit EG-Recht und nationalem Verfassungsrecht	253
4.2.4	Exkurs Beihilfen	257
4.2.5	Fazit	259
4.3	Abgaben auf Wasserkraft	261
4.3.1	Bewertung der Wasserkraft aus energiepolitischer, ökologischer, ökonomischer und nutzungsrechtlicher Perspektive	261

4.3.1.1	<i>Bedeutung der Wasserkraft für die Strombereitstellung in Deutschland</i>	261
4.3.1.2	<i>Ökologische und soziale Auswirkungen der Wasserkraft</i>	265
4.3.1.3	<i>Ökonomische Bewertung der Wasserkraft</i>	266
4.3.1.4	<i>Wasserkraft als Wassernutzung</i>	268
4.3.2	Ordnungsrechtliches Instrumentarium	271
4.3.2.1	<i>Wasserrecht</i>	271
4.3.2.2	<i>Naturschutzrecht</i>	275
4.3.2.3	<i>Förderung nach dem EEG</i>	276
4.3.2.4	<i>Fazit</i>	279
4.3.3	Fiskalische Maßnahmen und ordnungsrechtliche Vorgaben in der Institutionenkonkurrenz.....	281
4.3.3.1	<i>Abgabe auf die Neuzulassung von Wasserkraftanlagen</i>	281
4.3.3.2	<i>Abgabe auf bestehende Wasserkraftnutzung(-sanlagen)</i>	286
4.3.4	<i>Fazit</i>	292
4.4	Abgaben im Bereich Schifffahrt	294
4.4.1	Schifffahrt als Gewässerbenutzung	294
4.4.2	Rechtliche Anforderungen an die Schifffahrt: Bestehendes Ordnungsrecht und existierende Infrastrukturabgaben	297
4.4.2.1	<i>Ordnungsrechtliche Basissteuerung</i>	297
4.4.2.2	<i>Bestehende Infrastrukturabgaben</i>	298
4.4.2.3	<i>Fazit</i>	297
4.4.3	Ordnungsrechtliche versus abgabenrechtliche Lösung.....	300
4.4.3.1	<i>Abgabe auf Gewässerausbau bzw. -umbau</i>	300
4.4.3.2	<i>Abgabe auf Indienstnahme des Gewässers: Ökologisierung der Infrastrukturabgaben</i>	302
4.4.4	<i>Fazit</i>	308
5.	Optionen für ein System von Abgabepflichten der Wassernutzung	309
5.1	Die bestehenden Wassernutzungsabgaben AbwA und WEE	309
5.2	Ergänzende Wassernutzungsabgaben	311
	Quellenverzeichnis	315
	Anhang: Tagungsbericht	358

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1:	Wirkungsweise einer lenkenden Umweltabgabe – Partialmodell	69
Abbildung 2.2:	Entwicklung des Abwasseranfalls in Deutschland von 1991 bis 2007	94
Abbildung 2.3:	Entwicklung des Aufkommens aus der AbwA von 1983 bis 1987 und von 1994 bis 2008	96
Abbildung 2.4:	Wasserentnahmeentgelte in Deutschland (Stand 2010)	102
Abbildung 2.5:	Entwicklung der Wasserentnahmen in Hessen in der öffentlichen Wasserversorgung sowie im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe zwischen 1979 und 2003	121
Abbildung 2.6:	Entwicklung der nominalen und realen Abgabebelastung der öffentlichen Wasserversorgung in Baden-Württemberg von 1988 bis 2010	127
Abbildung 2.7:	Aufkommensverteilung der Wasserentnahmeentgelte nach den Haushaltsplänen der Länder 2008	128
Abbildung 2.8:	Entwicklung der nominalen und effektiven Abgabesätze der AbwA von 1981 bis 2010 unter Zugrundelegung des Verbraucherpreisindex	139
Abbildung 4.1:	System von Wassernutzungen	219
Abbildung 4.2:	Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln	222
Abbildung 4.3:	Inlandsabsatz von mineralischem Dünger	234
Abbildung 4.4:	Stickstoffüberschüsse der Gesamtbilanz Deutschland	239
Abbildung 4.5:	Vergleich Energiemix 1990 und 2009	259
Abbildung 4.6:	Bestand der genutzten Wasserkraftanlagen in Deutschland	261
Abbildung 4.7:	Entwicklung der Anteile erneuerbarer Energien an der Strombereitstellung	262
Abbildung 4.8:	Leitszenario 2009 – Struktur der Bruttostromerzeugung bis 2050	263
Abbildung 4.9:	Verlauf der spezifischen Investitionskosten (€/kw) in Abhängigkeit von der Anlagenleistung	265
Abbildung 4.10:	Entwicklung der Stromgestehungskosten der erneuerbaren Energien bis 2050	266
Abbildung 4.11:	Gliederung der Bundeswasserstraßen	293

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Abgabetypen und konzeptionelle Ausgestaltung	70
Tabelle 2.2:	Finanzwissenschaftliche Funktionen der Abgabenbelastung einer Wirkungszweckabgabe durch Zahl- und Lenkungslast	77
Tabelle 2.3:	Funktionen einer kombinierten Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe – Übersicht	80
Tabelle 2.4:	Abgabefunktionen und intendierte Wirkungen der AbwA	89
Tabelle 2.5:	Aufkommen der AbwA nach Bundesländern von 1994 bis 2008	97
Tabelle 2.6:	Abgabesatzhöhe der WEE in den Bundesländern	104
Tabelle 2.7:	Rechtsgrundlagen der Wasserentnahmeentgelte in den Bundesländern	106
Tabelle 2.8:	Abgabefunktionen und intendierte Wirkungen der WEE	117
Tabelle 2.9:	Wasserentnahme nach ausgewählten Branchen von 1991 bis 2007	120
Tabelle 2.10:	Verbrauchsänderung und Preiselastizität bei verschiedenen Abgabesätzen	126
Tabelle 2.11:	Aufkommensverteilung der Wasserentnahmeentgelte nach den Haushaltsplänen der Länder 2010	129
Tabelle 4.1:	Bestandsdaten Lauf- und Speicherkraftwerke in Deutschland Anfang 2007	260
Tabelle 4.2:	Übersicht spezifischer Investitionskosten (€/kW) in Abhängigkeit von der Anlagenleistung (MW)	264

Abkürzungsverzeichnis

a.a.R.d.T.	allgemein anerkannte Regeln der Technik
AbfKlärV	Klärschlammverordnung
AbwA	Abwasserabgabe
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AO	Abgabenordnung
AOX	organische Halogenverbindungen
ATT	Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren e. V.
ATV	Abwassertechnische Vereinigung e. V.
BadWürttWassG	Baden-Württembergisches Wassergesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGh	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BioAbfV	Bioabfallverordnung
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des BFH
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BNatSCHG	Bundesnaturschutzgesetz
Brem WE GG	Bremer Gesetz über die Erhebung einer Wasserentnahmegebühr
BSB ₅	Biochemischer Sauerstoffbedarf nach fünf Tagen
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
BWG	Berliner Wassergesetz
ChemG	Chemikaliengesetz, Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen
CIS	Common Implementation Strategy
CSB	Chemischer Sauerstoffbedarf
ct	Eurocent
DBVW	Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft e. V.
DG	Düngegesetz
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DMV	Düngemittelverordnung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DüV	Düngeverordnung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVGW	Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches e. V. – Technisch-wissenschaftlicher Verein
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.
EEA	European Environment Agency
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEX	European Energy Exchange
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EG-RL	Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
EU-VO	Europäische Verordnung
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GefahrstoffV	Gefahrstoffverordnung

GG	Grundgesetz
GruWAG SH	Grundwasserabgabengesetz Schleswig-Holstein
GVK	Grenzvermeidungskosten
GwEEG SL	Saarländisches Grundwasserentnahmeentgeltgesetz
HdbStR	Handbuch zum Steuerrecht
HessGrundwassAG	Hessisches Grundwasserabgabengesetz
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
HmbGruwaG	Grundwassergebührengesetz Hamburg
IIRM	Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig
ISO	International Organization for Standardization
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
KAG	Kommunalabgabengesetz
KrW-/AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen
kW	Kilowatt
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
L	Lenkungslast
LUA	Landesumweltamt Brandenburg
LWaG MV	Wassergesetz Mecklenburg-Vorpommern
MINAS	Mineral Accounting System
MUNLV NRW	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
MW	Megawatt
N	Stickstoff
N ₂ O	Lachgas (Distickstoffmonoxid)
NOR BefAbgV	Verordnung über die Befahrungsabgaben auf dem Nord-Ostsee-Kanal
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWAG SH	Oberflächenwasserabgabengesetz Schleswig-Holstein
P	Phosphor

PflAnwV	Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
PSM	Pflanzenschutzmittel
RBF	Restbelastungsfaktor
RdErl.	Runderlass
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
RGBI	Reichsgesetzblatt
RL	Richtlinie
RWW	Rheinisch-Westfälische Wasserwerksgesellschaft
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
SE	Schadeinheit
SEF-BW	Stiftung Energieforschung Baden-Württemberg
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
StuW	Steuer und Wirtschaft
t	Tonne(n)
TEU	Twenty Foot Equivalent Unit
TrinkwasserV	Trinkwasserverordnung
TOC	Total Organic Carbon
TWh	Terrawattstunde
UBA	Umweltbundesamt
UFZ	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
USchadG	Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VIFG	Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft
VIFGG	Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz
VkU	Verband kommunaler Unternehmen e. V.
VO	Verordnung
WATECO	CIS Working Group 2.6 on Water and Economics
WaEntgVO M-V	Wasserentnahmeentgeltverordnung Mecklenburg-Vorpommern
WasEG NRW	Wasserentnahmeentgeltgesetz NRW

WEE	Wasserentnahmeentgelt
WEI	Water Exploitation Index
WG BW	Wassergesetz Baden-Württemberg
WG LSA	Wassergesetz des Landes Sachsen-Anhalt
WG SH	Wassergesetz Schleswig-Holstein
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WStrG	Wasserstraßengesetz
WSV	Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes
WWF	World Wildlife Fund
Z	Zahllast
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Kurzfassung

1. Der Einsatz von **ökonomischen Instrumenten in der Gewässerschutzpolitik** hat in Gestalt der bundesrechtlichen Abwasserabgabe und der verschiedenen landesrechtlichen Wasserentnahmeentgelte in Deutschland bereits eine längere Tradition. Ebenso lang ist freilich die Geschichte der kritischen Begleitung dieser Instrumente in Wissenschaft, Praxis und Politik. Forderungen nach einer Revitalisierung der als konzeptionell unzulänglich empfundenen Lenkungsinstrumente stehen dabei wiederholten Rufen nach ihrer Abschaffung gegenüber, da sich mangels Lenkungswirkung die Bedeutung in reiner Fiskalzwecksetzung erschöpfe. Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie, der u. a. eine Berücksichtigung des Grundsatzes der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen, einschließlich von Umwelt- und Ressourcenkosten, verlangt, gibt Veranlassung, diese Instrumente erneut **auf den Prüfstand** zu stellen: Inwieweit tragen Abwasserabgabe (AbwA) und Wasserentnahmeentgelte (WEE) zur neuen gemeinschaftsrechtlich formulierten Zielerreichung in der Gewässergütepolitik bei? Lassen sich Effektivität und Effizienz durch Ausgestaltungsänderungen verbessern, sind sie mithin Ausgangspunkt einer **Modernisierung und Weiterentwicklung**, gar Vorbild für eine Ausdehnung von Abgabepflichten auf weitere Wassernutzungen?

Europa- und verfassungsrechtliche Prüfmaßstäbe

2. Die **rechtswissenschaftliche Analyse** der Anforderungen an bzw. der Grenzen für lenkende Wassernutzungsabgaben hat einerseits europarechtliche, andererseits verfassungsrechtliche Maßstäbe zu prüfen.

3. Die Mitgliedstaaten sind gem. **Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL** verpflichtet, bis 2010 dafür zu sorgen, dass ihre Wasserpreisgestaltung für die Wasserdienstleistungen angemessene Anreize für die Benutzer setzt, Wasserressourcen effizient zu nutzen. Die Verpflichtung auf einen **angemessenen Anreiz** meint mehr als nur eine kostendeckende Gebührenpolitik. Sie verlangt zugleich, dass die Politik der „Wasserpreise“ verursachergerecht auszurichten ist, weil nur so der von der WRRL geforderte angemessene Anreiz zu effizienter Ressourcennutzung bereitgestellt werden kann.

4. Der **Begriff der Wasserdienstleistungen** zielt auf die Sektoren Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung; er schließt dabei auch die Eigenversorgung (Wasserentnahme) und die Eigenbeseitigung (Direkteinleitung von Abwässern in Gewässer) ein, erfasst aber nicht alle Handlungen, die mit Zugriffen auf das Wasser verbunden sind. Insbesondere sind Wassernutzungen im Zusammenhang mit Schifffahrt, Wasserkraftnutzung oder landwirtschaftlicher Düngung sowie Pflanzenschutzbehandlung keine Wasserdienstleistungen.

5. Die unter Ziffer 3 genannten Pflichten zur Wasserpreisgestaltung enthalten nicht nur Anforderungen an die Erhebung wasserbezogener Benutzungsgebühren im klassischen Sinne und an die staatliche Prüfung der Preistarife privater Versorger, sondern schließen auch die **Erhebung weiterer Abgaben** ein, soweit bestimmte Kostenpositionen, wie insbesondere die **Umwelt- und Ressourcenkosten**, nur auf diese Weise angemessen geltend gemacht werden können. Die Instrumente der Abwasserabgabe und auch die Wasserentnahmeentgelte zahlreicher Bundesländer sind hier einzuordnen. Sie bilden Ansatzpunkte für die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten, schöpfen diesen Ansatz aber bisher nur unvollkommen aus.

6. Auch **Wassernutzungen** (im Sinne von Art. 2 Nr. 39 WRRL), die **keine Wasserdienstleistungen** sind, müssen gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL einen angemessenen Beitrag zur Kostendeckung leisten, allerdings nur dann, wenn sich diese Wassernutzungen verteuern auf die Wasserdienstleistungen auswirken. Die WRRL will auch hier eine verursachergerechte Einbeziehung sicherstellen. Die Schifffahrt, die Wasserkraftnutzung und auch die landwirtschaftliche Düngung und Pflanzenschutzbehandlung sind Wassernutzungen im Sinne von Art. 2 Nr. 39 WRRL, weil es sich um Vorgänge handelt, die im Anhang II der

WRRL angesprochen sind, und weil diese signifikante Auswirkungen auf den Wasserzustand haben. Ob die Schifffahrt und die Wasserkraftnutzung sich verteuern auf die Sektoren der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung auswirken, bedarf näherer Prüfung. Dass sich die landwirtschaftliche Dünge- und Pestizidanwendungspraxis insbesondere auf den Wasserversorgungssektor verteuern auswirkt, steht demgegenüber außer Frage.

7. Die Mitgliedstaaten haben das Recht, bei ihrer Wasserpreisgestaltung den **sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung** Rechnung zu tragen (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL). Das Vorliegen solcher Gründe kann im Einzelfall dazu führen, von der Erfüllung der genannten Pflichten gänzlich abzusehen. In der Regel werden die genannten Auswirkungen aber lediglich zu einer (temporären) Mindererfüllung im Hinblick auf die Kostendeckung und die verursachergerechte Verteilung berechtigen. Die Darlegungslast für das Vorliegen solcher Auswirkungen trifft den Mitgliedstaat. Die Auswirkungen müssen ermittelt und gerade auch mit Blick auf die Pflichten der WRRL bewertet werden. Für die Bewertung ist dem Mitgliedstaat ein Beurteilungsspielraum zuzugestehen.

8. **Rechtfertigungsbedürftig** ist nach alledem das **Abweichen von der Kostendeckung und der verursachergerechten Verteilung der Kosten**. Mit Blick auf die Pflicht zur Einbeziehung der Umwelt- und Ressourcenkosten ist insbesondere rechtfertigungsbedürftig, wenn auf vorhandene Instrumente verzichtet werden soll, die sich für die Realisierung dieser Kosten in besonderer Weise eignen, wie das Wasserentnahmeentgelt und die Abwasserabgabe.

9. Im Rahmen der **verfassungsrechtlichen Analyse** konzentriert sich der Bericht zunächst auf die nichtsteuerlichen Abgaben. Gewürdigt wird insbesondere der sog. „Wasserpfennig“-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1995, der auch heute noch den maßgeblichen Rahmen für die Erhebung von Wassernutzungsabgaben jenseits klassischer Gebühren setzt. Es wird aufgezeigt, dass der Wasserpfennig-Beschluss nicht nur für die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten bedeutsam ist, sondern auch für die Abwasserabgabe. Darüber hinaus wird erläutert, warum die BVerfG-Entscheidungen aus dem Jahre 1998 zu den Landesabfallabgaben bzw. der Kasseler Verpackungsteuer keine Bedeutung für Wassernutzungsabgaben haben, die auf der Grundlage der Gesetzgebungskompetenz für die Sachmaterie Wasserhaushalt erhoben worden sind.

10. Für die Erhebung wassernutzungsbezogener Abgaben bieten sich in erster Linie **nichtsteuerliche Abgabeformen** an. Durch den **BVerfG-Beschluss zu den Wasserentnahmeentgelten** aus dem Jahre 1995 ist ein verlässlicher Rechtsrahmen für die Erhebung wassernutzungsbezogener nichtsteuerlicher Abgaben jenseits der etablierten Benutzungsgebühren und Beiträge geschaffen worden, der auch heute noch maßgeblich ist.

11. Wassernutzungsabgaben können nach dieser Rechtsprechung als Geldleistungspflichten, die in einem Gegenleistungszusammenhang stehen, gerechtfertigt werden, weil die Ermöglichung der Wassernutzung durch den Staat eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung ist, die angesichts der Knappheit der Ressource einen abschöpfungsfähigen **Sondervorteil** darstellt. Die Abgabe ist nach dem Wert der Nutzung für den Nutzer zu bemessen und in den Haushalt einzustellen.

12. Die Anerkennung der Wasserentnahmeentgelte durch das Bundesverfassungsgericht wirft ein neues Licht auch auf Möglichkeiten der **Rechtfertigung der Abwasserabgabe**.

13. Die Entscheidungen des BVerfG zu den **Landesabfallabgaben** und der **Kasseler Verpackungsteuer** aus dem Jahre 1998 beinhalten für die Erhebung von wassernutzungsbezogenen nichtsteuerlichen Abgaben keine zusätzlichen Erfordernisse.

14. **Steuerliche Wassernutzungsabgaben** können grundsätzlich sowohl als **Verkehrsteuern** als auch als **Verbrauchssteuern** ausgestaltet werden. Welcher Anknüpfungspunkt gewählt wird, hängt von der Geeignetheit sowie der Gesetzgebungskompetenz ab.

15. **Für die Erhebung von Bundes-„Wassersteuern“ empfiehlt sich eine Ausgestaltung als Verbrauchssteuer**, weil der Bund für die Erhebung von Verbrauchssteuern eine uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz hat, ihm gemäß Art. 106 Abs. 1 GG die Erträge zustehen und auch keine verfassungsrechtlich unzulässigen Normwidersprüche zwischen Landes- und Bundesrecht entstehen können.

16. Wassernutzungssteuern müssen nicht an der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen, sondern können gemäß Art. 3 Abs. 1 GG auch an den **Verursacherbeitrag** (Art und Umfang der Wassernutzung) anknüpfen.

17. Bei Wassernutzungsabgaben in Form einer **Verkehr- oder Verbrauchssteuer** ist eine gesetzgeberische **Zweckbindung** der Aufkommensverwendung im Steuergesetz verfassungsrechtlich zulässig und unproblematisch.

Finanzwissenschaftliche Grundsatzfragen der Lenkung

18. Aus **ökonomischer Sicht** bezweckt die **lenkende Umweltabgabe** eine Allokationskorrektur, d. h. eine Verhaltensänderung bei der Nutzung von Wasserressourcen. Sie erreicht dieses Ziel durch eine Veränderung der relativen Preise zu Lasten der Ressourcennutzung – sei es als Produktionsfaktor oder als Konsumgut. Diese Preiskorrektur wird bei einer Abgabe gerade durch eine hoheitliche Abschöpfung von Kaufkraft bei bestimmten Einkommensverwendungen, nämlich den Umweltinanspruchnahmen, bewirkt. Die Folge ist eine gezielte Verteuerung der Inanspruchnahme z. B. bestimmter Wasserdienste, die mit einer Mittelabschöpfung im privaten Sektor einhergeht. Damit ist die lenkende Umweltabgabe eine besondere Modalform der Verhaltenssteuerung, die sich durch gleichzeitige „Ertragsrelevanz“ zugunsten öffentlicher Haushalte auszeichnet. Lenkende Umweltabgaben zeichnen sich daher stets durch die **Dualität aus Verhaltenssteuerung und Fiskalität** aus.

19. Die (rechts-)wissenschaftliche und politische Diskussion um Lenkungsabgaben wird von **engeren oder gar konzeptwidrigen Lenkungsvorstellungen** beherrscht, die dadurch zu **Fehlschlüssen** über den „Lenkungserfolg“ einer verhaltenssteuernden Umweltabgabe kommen. Diese Interpretationen

- verkennen in der Regel die *Besonderheiten demeritorisierender Abgaben*, unterscheiden also nicht zwischen Lenkungsbeitrag der Abgabe und politisch (offenem) Lenkungsziel,
- postulieren implizit *bestimmte Lenkungsziele*, an denen die Abgabe konzeptwidrig gemessen wird, obwohl ihr diese Ziele gar nicht beigegeben sind („Zielstreit“),
- unterliegen *methodischen Fehlleistungen* dahingehend, dass bestimmte konkrete Veränderungen über die Zeitachse erwartet werden, die sich methodisch korrekt nur im Vergleich mit einer Welt ohne Abgabenimpuls ermitteln lassen, was wiederum nur modelltheoretisch geleistet werden kann,
- unterscheiden nicht zutreffend zwischen dem *Einkommens- und dem Finanzierungseffekt* und sehen daher irrigerweise das Aufkommen als lenkungsfremd, ja sogar lenkungswidrig an,
- verkennen die ökonomische Bedeutung des *Einkommenseffektes* und die hierdurch ausgelösten sekundären Markt- und Preiseffekte sowie die hierauf gestützten Innovationsleistungen.

20. **Umweltpolitische Lenkung durch Abgaben** bedeutet aus ökonomischer Perspektive ganz allgemein die *Veränderung relativer Preise in der Güternutzung durch spezifischen Kaufkraftentzug in der Erwartung einer Verhaltensänderung seitens der Zensiten und der mit ihnen marktlich verknüpften Akteure* (Wirkungszweck). Dieser Wirkungszweck umfasst notwendig sowohl Anreize für eine primäre Verhaltensänderung der

Zensiten (*Substitutionseffekt* durch Preiskorrektur) als auch die Abschöpfung von Kaufkraft für die verbleibende Nutzung (sekundäre Markt- und Preiswirkungen und Innovationsimpulse – *Einkommenseffekt*). Dieser lenkungsorientierte Einkommenseffekt, der die Rentabilität wasserbezogener Nutzungen herabsetzt und so langfristig ebenfalls zu effizienten Mindernutzungen anreizt, ist vom bloßen Finanzierungseffekt zu unterscheiden, der den Kaufkraftentzug in seiner Eigenschaft als aufkommende Mittel in öffentlichen Etats betrachtet.

21. In der Ausgestaltung als **Demeritorisierungsabgabe** wird der Wirkungszweck ausdrücklich nicht an ein soziales Kosten-Nutzen-Optimum oder auch nur an die Erreichung eines quantifizierten Zieles oder Zielbündels geknüpft. Wirkungs- und damit Lenkungsziel ist vielmehr das Anstoßen eines laufenden ökologischen Strukturwandels auf allen Wertschöpfungsstufen und bei allen Marktakteuren im Sinne der vorsorgenden Ressourcenschonung.

22. In der Ausgestaltung als **kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe** wird – zusätzlich zum Wirkungszweck – der Zielerreichungsbeitrag der Abgabe durch Mobilisierung des etatisierten Aufkommens verstärkt (*Verwendungszweck*): Entweder werden die Aufkommens-Mittel eingesetzt, um private Entscheider zu zusätzlichen Anstrengungen anzureizen (Subventionen, sog. Aufstockungseffekt) oder aber die öffentliche Hand investiert direkt in eine verbesserte wasserwirtschaftliche Zielerreichung.

23. Die Lenkungswirkungen einer Wirkungszweckabgabe im Wasserbereich setzen sich aus Effekten der **Zahllast** (Belastung der verbleibenden Wassernutzung) und Effekten der **Lenkungslast** zusammen (Anpassungen an das Abgabesignal bis zum Niveau der verbleibenden Nutzung). Lenkungs- und Zahllast sind für eine lenkende Umweltabgabe konstitutiv; das Ordnungsrecht belässt es hingegen bei einer (abweichend strukturierten) Lenkungslast.

24. Die „**Restfiskalität**“ der Lenkungsabgabe (Zahllast) ist essentiell, da sie in **dynamischer** Hinsicht auch nicht vermiedene Wassernutzungen unter ständigen Überprüfungsvorbehalt dahingehend setzt, ob die eigene Nutzung angesichts der durch den Abgabepreis ausgedrückten gesellschaftlichen Dringlichkeit alternativer Nutzungen (Opportunitätskosten) jeweils noch effizient ist. In **statischer** Hinsicht bewirkt die „Restfiskalität“ den erforderlichen Mittelentzug („Einkommenseffekt“), um die Weiterwälzung der auf dem Umweltgebrauch lastenden Kosten auf nach- bzw. vorgelagerte Güter- und Faktormärkte sicherzustellen. So wird insbesondere die Rentabilität des Faktoreinsatzes „Wasser“ herabgesetzt, und es tritt auf nachgelagerten Märkten eine Verschiebung relativer Preise zu Lasten (ab-)wasserintensiv gefertigter Produkte ein – jeweils mit der Folge des Ausscheidens von Grenzanbietern bzw. der Reallokation von Ressourcen auf Güter- und Faktormärkten in Richtung auf weniger (ab-)wasserintensive Produktions- und Konsumstrukturen. Zudem werden Wettbewerbsverzerrungen auf Märkten korrigiert, auf denen einzelne (ab-)wasserintensiv produzierende Anbieter bislang nicht die vollen Faktorkosten der Produktion tragen mussten und so überdies zu einer verzerrten Nachfrage nach (ab-)wasserintensiven Gütern beitrugen (**statische Sekundäreffekte**).

25. Im ordnungsrechtlichen Steuerungszusammenhang kommt einer Lenkungsabgabe einerseits eine **Vollzugshilfefunktion**, andererseits die **Belastung der Restnutzung** zu.

26. Die Funktionsfähigkeit von Lenkungsabgaben wird grundsätzlich weder durch eine **angebliche Antinomie aus Lenkung und Finanzierung** oder den Mittelentzug einer verbleibenden Zahllast noch durch **kurzfristig inerte Bemessungsgrundlagen** oder bereichsspezifisch geringe Preiselastizitäten entwertet. Dies gilt erst recht für eine Demeritorisierungsabgabe, der gar keine konkreten Minderungserwartungen beigegeben werden; ihre Aufgabe ist vielmehr die Aufrechterhaltung eines permanenten Überprüfungs- und Innovationsdrucks mit lediglich vorgegebener Minderungsrichtung. Ökonomische Lenkungsgrenzen für Abgabeneinstrumente ergeben sich vielmehr dadurch,

- dass ein für dezentrale Abgabenlenkung institutionell ungeeignetes umweltpolitisches Steuerungsproblem ausgewählt wird,
- oder dass die gewählte Abgabenkonstruktion und -ausgestaltung mit der politischen Zielvorgabe nicht harmonisiert und daher die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen kann.

27. Die mangelnde institutionelle Eignung eines Problemfeldes für eine Abgabenlenkung kann sich in diesem Zusammenhang einerseits aus der **unzureichenden Lenkungsseignung des Umweltproblems** selbst ergeben, andererseits aber auch als Folge von **Zielkonflikten**, die durch die Lenkungscharakteristik von Abgaben in anderen wirtschaftspolitischen Feldern ausgelöst werden. Vor diesem Hintergrund sollte für einen lenkenden Abgabenhebel einerseits ein lenkungspolitisch geeignetes Steuerungsproblem definiert und andererseits die Abgabenkonstruktion auf die politische Lenkungsconzeption hin widerspruchsfrei ausgerichtet werden. Aus dieser Analyse folgt, dass zunächst die ökonomischen, ökologischen und institutionellen Umfeldbedingungen daraufhin zu prüfen sind, ob eine Verhaltenssteuerung durch Abgaben sinnvoll erscheint, insbesondere in der **Institutionenkonkurrenz gegenüber anderen verhaltenssteuernden Hebeln** der Umweltpolitik (z. B. dem Ordnungsrecht).

28. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die konkret gewählte **Abgabenkonstruktion** innerhalb des zuvor geprüften lenkungsgeeigneten Umfeldes ziel- und konzeptkonform sowie funktional leistungsfähig ausgestaltet wurde. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Abgabesätze, Tarifkonstruktion, Bemessungsgrundlagen und Verfahren zur Ermittlung der Zahllast zu prüfen.

29. Eine lenkende Wassernutzungsabgabe kann vor diesem Hintergrund **funktional** aus folgenden Gründen **scheitern**:

- Sie referiert auf ein umweltpolitisch irrelevantes Lenkungsziel (**Zielversagen**);
- sie wird in einem techno-ökonomisch-ökologischen Umfeld eingesetzt, das sie institutionell nicht als überlegenes Steuerungsinstrument ausweist (**Marktversagen**);
- sie ruft Zielkonflikte mit anderen wirtschaftspolitischen Zielbereichen hervor, die systemkonform nicht beherrschbar erscheinen (z. B. weil die Konflikte nur um den Preis des Funktionsverlustes gemildert werden können) (**Zielkonfliktversagen**);
- ihre Konstruktion entspricht nicht dem umweltpolitischen Lenkungsauftrag (**Konsistenzversagen**);
- ihre Konstruktion entspricht durchaus einem um Konfliktminimierung bemühten umweltpolitischen Lenkungsauftrag, der aber die Funktionalität der Abgabe substantiell gefährdet (**Effizienzversagen**).

30. Mit Blick auf die bundesdeutschen Wassernutzungsabgaben erscheint vor allem die Kategorie des **Effizienzversagens** relevant: In einem institutionellen Setting, das Abgaben stets nur auf der Grundlage einer ordnungsrechtlichen Basisallokation zulässt – sei es bei der Allokation von Wasserentnahmerechten oder von Einleitungsgestattungen schädlicher Abwässer –, gerät die verbleibende Zahllast zum konzeptionellen Kernstück einer Abgabenlösung (da die Lenkungslast im Wesentlichen bereits ordnungsrechtlich determiniert ist). Genau diese verbleibende Zahllast ruft jedoch vielfältige rechtspolitische Widerstände hervor, denen der Gesetzgeber versucht, in der Abgabenkonstruktion Raum zu geben – durch Wahl moderater Abgabesätze, durch Ermäßigungen im Restverschmutzungsbereich, durch Verrechnungs- und Ausnahmeklauseln, durch Satzdifferentenzierung nach Wasserverwendung u. a. m. Eine Abgabenlösung ohne spürbare Zahllast ist freilich wirkungslos und droht zu einem symbolischen Schatten ihres konzeptionellen Wirkauftrages zu denaturieren.

31. Der Versuch eines **wissenschaftlich-empirischen Nachweises des Lenkungserfolges** dieser Abgaben stellt methodisch ein außerordentlich schwieriges Problem dar:

- Zunächst entraten **Demeritorisierungsabgaben** eines klaren Zielparameters mit einem eindeutig vorgegebenen Zielwert, an dessen Erreichung man den Lenkungserfolg messen könnte. Stattdessen zielen diese Abgaben auf einen generellen ökologischen Strukturwandel auf allen Wertschöpfungsstufen der Ressourcennutzung. Ob die dabei eintretenden Verschiebungen in der Ressourcennutzung „ausreichen“, muss letztlich politisch bewertet werden.
- Empirische Beobachtungen von Zeitreihen vor und nach Einführung einer Abgabe sind methodisch unzureichend: Die relevante Referenzsituation besteht nicht in der Lage vor Abgabenerhebung, sondern wird vielmehr durch das zeitgleiche Allokationsergebnis *ohne* Abgabenerhebung abgebildet. Dies erfordert aber zwingend eine **theoriegestützte Modellbildung**. Ob daher die Lenkungswirkung einer Abgabe möglicherweise darin besteht, eine andernfalls weiter anwachsende Bemessungsgrundlage gerade auf dem Stand vor Einführung (oder Erhöhung) der Abgabe zu halten, lässt sich aus der Beobachtung der Aufkommens-Zeitreihe weder rekonstruieren noch ausschließen.
- Eine **partialanalytische Betrachtung** von Substitutionseffekten reicht nicht aus. Der Einkommenseffekt der Abgabe („Lenkungslast“) einschließlich der erforderlichen Überwälzungshypothesen und nachgelagerten Anpassungs- und Substitutionsreaktionen (Marktaustritt, Standortverlagerung, Produktionsumstellung, Absatzmengenreduktion) muss in die Betrachtung einbezogen werden. Abgabenlenkung beschreibt gerade die Gesamtheit aller allokativen Wirkungen eines interventionszielbezogenen Abgabenzugriffs.
- Die Analyse setzt ferner voraus, dass die durch einen **Instrumentenverbund** aus direkten staatlichen Maßnahmen, Subventionen, ordnungsrechtlichen Vorgaben und Lenkungsanreiz insgesamt erzielten gewässergütepolitischen Erfolge in spezifische Lenkungsbeiträge zerlegt und diese einzelnen Instrumenten zugeordnet werden können. Auch dies begegnet erheblichen methodischen Herausforderungen, die nicht ohne Modellierung empirisch lösbar sind.

32. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gilt, dass ein **Bekenntnis zu marktwirtschaftlichem Umweltschutz**, zu effizienter Zielerfüllung und zu marktorientiertem ökologischem Strukturwandel zugleich ein **Bekenntnis zu einer spürbaren Zahllast** auf die Restinanspruchnahme einer Wasserressource darstellen muss. Der dadurch vermittelte Anreiz kann gerade durch eine Abgabe bereitgestellt werden, nicht jedoch durch ordnungsrechtliche Steuerung, die Restnutzungen grundsätzlich unentgeltlich gestattet. Abgaben versprechen daher einen einzigartigen Mehrwert in der Umweltpolitik.

33. Der **gewässergütwirtschaftliche Lenkungserfolg des Verbundes aus Ordnungs- und Abgabenrecht** ist empirisch eindrucksvoll belegbar. Die Abwasserabgabe hat hierzu in erster Linie als Vollzugshilfe des Ordnungsrechts und als Finanzierungsinstrument beigetragen. Eigenständige weitergehende Reinigungsbeiträge sowie Innovationseffekte bleiben hingegen schwach, da der Gesetzgeber den allokativen Markenkern der Abgabe, die verbleibende Zahllast auf die Restverschmutzung, systematisch herabgemindert hat – durch reduzierte effektive Abgabesätze jenseits wasserrechtlicher Anforderungen, durch Verrechnungsklauseln und durch reale Entwertung der Zahllast im Zeitablauf durch Stagnieren der nominellen Abgabesätze. Die Abwasserabgabe hat insofern wichtige Zielbeiträge geliefert, scheitert in ihrem noch höheren ökonomischen Anspruch jedoch an einem gesetzgeberischen Wirkungsvorbehalt, der ihr diese Lenkungsfunktionen gerade nicht zuzuweisen bereit ist. Es liegt daher ein „Effizienzversagen“ vor, wonach ein um Konfliktminimierung bemühter, reduzierter umweltpolitischer Lenkungsauftrag die alloкатive Funktionalität der Abgabe substantiell beschränkt.

34. Das **Aufkommen der AbwA** ist seit Anfang der 1990er Jahre unter jährlichen Schwankungen tendenziell rückläufig. Zudem tragen die seit längerer Zeit starren Abgabesätze innerhalb einer inflatorischen Wirtschaft zu einem schleichenden Verlust der von der Abgabe ausgehenden Anreizwirkung bei. Der Abgabesatz

müsste heute auf ca. 42 Euro pro Schadeinheit angehoben werden, um gegenüber der letzten Anpassung 1997 eine zum nominellen Satz vergleichbare Kaufkraftabschöpfung bei den Emittenten zu realisieren. Gegenüber dem Stand von 1981 wäre sogar eine Anhebung auf ca. 56 Euro erforderlich.

35. In Deutschland erheben derzeit elf Bundesländer ein **Wasserentnahmeentgelt** (WEE). In einigen Ländern (Hessen, Thüringen) wurden die Abgaben bereits wieder abgeschafft. Erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Abgabenkonstruktionen der Länder bestehen hinsichtlich der Erhebung auf Grund- und/oder Oberflächenwasser, der Verwendungszwecke des Aufkommens, der Abgabesätze sowie der zahlreichen Ausnahmeregelungen für verschiedene Entnahmeformen (Wasserverwendungen). Die Abgabesätze schwanken derzeit zwischen 0,0025 und 0,31 Euro pro Kubikmeter, wobei sich mit Ausnahme von Berlin alle Sätze unterhalb der Grenze von 0,10 Euro pro Kubikmeter bewegen.

36. Ein Wasserentnahmeentgelt löst vor allem bei **gewerblichen Wasserentnehmern** Substitutionsverhalten aus. Zwischen verschiedenen Branchen besteht aufgrund unterschiedlicher Wasserintensität auch abweichendes Einsparpotenzial. Außerdem spielen Qualitätsansprüche der Nutzer eine Rolle für die Auswahl technologischer Alternativen im Produktionsprozess. Rückblickend bestätigen sich jedoch nur einige der ursprünglichen Erwartungen: So lässt sich von 1991 bis 2001 für den spezifischen Wassereinsatz (Wassereinsatz je Bruttowertschöpfung) in der chemischen Industrie ein Rückgang um 26 Prozent und im Papiergewerbe um 34 Prozent beobachten. Der Rückgang bei der Nahrungsmittelproduktion bleibt mit weniger als 7 Prozent erwartungsgemäß dahinter zurück. Wenngleich vielfach ein deutlicher Anstieg der Wasserproduktivität zu beobachten ist, können im Hinblick auf die Wirksamkeit der WEE daraus nur begrenzt Rückschlüsse gezogen werden, da die Entwicklung auch ganz allgemein auf gestiegene Wasserpreise und technologische Fortschritte zurückzuführen ist. Ein partieller Einfluss der WEE sowohl auf die Preisentwicklung als auch als Impuls für den Einsatz technischer Maßnahmen kann vermutet werden, lässt sich anhand der vorhandenen Daten jedoch nicht verifizieren. Ein Ausweichverhalten von Grund- auf Oberflächenwasser konnte anhand der zur Verfügung stehenden Daten nicht festgestellt werden.

37. Die **öffentliche Wasserversorgung** als bedeutender Wasserentnehmer verfügt kaum über nennenswerte Einsparpotenziale. Verbrauchsrückgang wird hier durch den Nachfragerückgang auf den Absatzmärkten mittels Überwälzung der Zahllast realisiert. Bei preisreagiblem Verhalten der privaten Verbraucher kommt es durch die gestiegenen Wasserpreise zum Verbrauchsrückgang. Allerdings sind diesbezüglich die in Deutschland durchschnittlich mäßige Preiselastizität der Wassernachfrage sowie die ursprünglich geringe Ausstattung mit Wohnungswasserzählern lenkungsseitig problematisch. Aufgrund der bundesweit deutlich unterschiedlichen Wasserpreise und Verbrauchsmengen ist jedoch auf regionaler Ebene auch mit variierenden Preiselastizitäten und daher mit unterschiedlichem Lenkungspotenzial zu rechnen. Letztlich ist durch das Zusammenspiel der institutionellen Einflussfaktoren die Anreizwirkung bei den privaten Haushalten als unterdurchschnittlich einzuschätzen. Geringe Abgabesätze verstärken diesen Effekt.

38. Die **zweckgebundene Verwendung** des Aufkommens kann deutlich zielverstärkende Wirkung entfalten und vor allem langfristig die unmittelbaren Auswirkungen aus Substitutions- und Einkommenseffekten übersteigen. Verwaltungskosten nehmen i. d. R. nur einen geringen Anteil am Aufkommen ein und schmälern das verfügbare Budget damit nur unwesentlich.

39. Weiterhin sind die WEE weniger stark **mit dem Ordnungsrecht verknüpft**, als dies bei der AbwA der Fall ist. Die ordnungsrechtliche Bewilligung von Wasserrechten wird von den WEE nur beiläufig unterstützt. Inwieweit die Abgabe zur Reduzierung vergebener Kapazitäten beigetragen hat, kann mangels verfügbarer Daten nicht ermittelt werden. Demnach bleibt zu vermuten, dass die Entnahmeentgelte eher dynamische Anreize setzen, um bestehende Einsparpotenziale effizient zu realisieren. Der empirische Nachweis steht jedoch

auch in diesem Bereich aufgrund fehlender, beispielsweise branchenspezifischer Daten der Bundesländer aus.

40. Insgesamt belegt die **empirische Evidenz spürbare Lenkungseffekte im Instrumentenverbund** mit starken Effekten der Abgaben in den Bereichen Signalfunktion und Vollzugshilfe. Die eigenständigen Anreize bleiben hingegen konstruktionsbedingt schwach ausgeprägt („Effizienzversagen“).

Defizitanalyse bestehender Wassernutzungsabgaben

41. Eine **Defizitanalyse** der bestehenden Wassernutzungsabgaben muss vor diesem Hintergrund zum einen die ökonomischen, ökologischen und institutionellen **Umfeldbedingungen** in den Blick nehmen und prüfen, ob und inwieweit gerade eine Verhaltenssteuerung durch Abgaben für das Lenkungsproblem sinnvoll erscheint. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass die konkret gewählte **Abgabenkonstruktion** innerhalb des zuvor geprüften lenkungsgeeigneten Umfeldes ziel- und konzeptkonform sowie funktional leistungsfähig ausgestaltet wurde. In diesem Zusammenhang sind insbesondere zu prüfen:

- Höhe und Differenzierung der Abgabesätze,
- die Bemessungsgrundlage,
- die Tarifkonstruktion,
- die Anbindung an das Wasser-Ordnungsrecht,
- der Kreis der Abgabepflichtigen,
- die Regeln zur Ermittlung der Zahllast,
- die Notwendigkeit einer regionalen Differenzierung,
- die Aufkommensverwendung,
- die Rechtfertigung des beigegebenen Lenkungsauftrages.

Abwasserabgabe

42. Die **Abgabesätze** der AbwA werden seit jeher, unabhängig von der Wirkung des Restbelastungsfaktors und insbesondere zur Erfüllung der angedachten Lenkungsziele, als **zu niedrig** eingeschätzt. Die Anhebung der wasserrechtlichen Anforderungen auf den Stand der Technik und die damit verbundenen anspruchsvollen Reinigungsleistungen führen dazu, dass die Abgabesätze einer Anhebung bedürfen, um im Bereich der Restverschmutzung trotz der gestiegenen Vermeidungskosten auch weiterhin einen Innovationsanreiz auszuüben. Weiterhin gab es im Zeitraum seit dem Inkrafttreten des AbwAG keinen **Inflationsausgleich** der nominalen Sätze, der die Preissteigerung bei den Vermeidungs- und Verzichtmaßnahmen im selben Umfang real kompensiert hätte. Aus diesen Gründen erscheint die Höhe der Abgabesätze, vor allem im Bereich der Restnutzungsbelastung, nominal und real unzureichend, um eigenständige Anreize gegen die Grenzvermeidungskosten und über sekundäre Markt- und Preiseffekte zu etablieren. Dadurch bleiben auch in dynamischer Hinsicht Innovationsanreize zu schwach ausgeprägt.

43. Für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Abgabe stellt sich seit Einführung des AbwAG immer wieder die Frage, ob die praktizierte **Bescheidlösung** oder eine alternative **Messlösung** die geeignete Variante darstellt. Für die Abwasserabgabe, die umweltpolitisch zunächst als eine Vollzugshilfe des Wasserhaushaltsgesetzes betrachtet wird, stellt die Bescheidlösung eine durchaus geeignete Ausgestaltung dar: Vordergründiges Ziel ist die Stärkung der Anreize zur Einhaltung der ordnungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere die beschleunigte Anpassung an den jeweiligen Stand der Technik im Bereich der Abwassereinleitungen.

Diese Vollzugsunterstützung wird zudem durch Rückgriff der Veranlagung auf ohnehin zu erlassende wasserrechtliche Bescheide vereinfacht und transaktionskostensparend umgesetzt. Auch wenn die **vollzugsunterstützenden Effekte der Abgabe** weiterhin in der Praxis angesichts abnehmender Ressourcen bei den Vollzugsbehörden **außerordentlich wichtige Hilfestellung** leisten, werden sich doch künftig die relativen Gewichte in Richtung auf lenkungsanreize im Restnutzungsbereich verschieben: So sollte eine vom Ordnungsrecht emanzipierte, mit eigenständigem Lenkungsauftrag ausgestattete Abwasserabgabe mit Hilfe einer Messlösung auf den tatsächlichen Einleitungsverhältnissen beruhen, um den Ressourcen-Disponenten überhaupt erst die Möglichkeit der Zahllast-Vermeidung durch Mindereinleitungen zu eröffnen. Die dann gemessenen Werte stellen die lenkungspolitisch „natürlichen“ Bemessungsgrundlagen dar. Dem steht jedoch ein steigender Aufwand im Vollzug gegenüber.

44. Die gegenwärtig durch die Abwasserabgabe vermittelte monetäre Belastung (Zahllast) ergibt sich im Restverschmutzungsbereich und damit für die ganz überwiegende Zahl der Veranlagungsfälle über **reduzierte Abgabesätze** (Halbierung nach § 9 Abs. 5 AbwAG). Die ohnehin als zu niedrig zu beurteilenden Abgabesätze werden infolge dieses Ermäßigungstatbestandes weiter in ihrer Wirkmacht herabgesetzt. Im Bereich der zulässigen Restverschmutzung sind diese nämlich wirtschaftlich unerheblich und schwächen umso mehr die eigenständige Lenkungsfunction der Abgabe. Dies gilt insbesondere dann, wenn Einleitungen jenseits der wasserrechtlichen Bescheidwerte zwischenzeitlich die Ausnahme darstellen und die Abgabe ihre Wirkrichtung verstärkt auf den Restbelastungsbereich richten müsste. Da eine weitere Reduzierung der Restverschmutzung jedoch nur unter ansteigenden Grenzkosten wahrscheinlich erscheint, schwindet der Anreiz zu weiteren, kostenintensiven Vermeidungsmaßnahmen mit der Ermäßigung des vollen Abgabesatzes.

45. Die Vorteile für den Vollzug, die aus der engen Anbindung des AbwAG an das Ordnungsrecht resultieren, kehren sich zum **Nachteil für die eigenständige Lenkungsfunction mit dynamischem Innovationsanreiz** um. In Verbindung mit der Bescheidlösung und der Wahl der Tarifkonstruktion entstehen damit weitere Defizite. Die Vermeidungsstrategie der Unternehmen baut oberhalb ordnungsrechtlicher Anforderungen gerade nicht mehr auf Effizienzgesichtspunkten auf und unterläuft so die allokative Wirkung der Abgabe. Weiterhin hat durch die unterschiedlichen Standards zwischen den Branchen eine gleiche Schadstofffracht nicht zwangsläufig die gleiche Abgabenlast zur Folge. Außerdem sinkt mit Erreichen der Mindestanforderungen für die Abgabeschuldner das Interesse an der technologischen Fortentwicklung, die ggf. eine Verschärfung des Standes der Technik nach sich zieht.

46. Die Höhe der Belastung durch die Abwasserabgabe ist für ein Unternehmen auch davon abhängig, ob es als Direkt- oder Indirekteinleiter auftritt. Im Bereich der Indirekteinleiter ist die verursachergerechte Zuordnung der Abgabe abhängig von der im Rahmen der kommunalen Gebührenpolitik verfolgten Umlagestrategie. Unternehmen derselben Branche können dann finanziell unterschiedlich belastet werden, wenn sie zum Teil den Direkt- und zum Teil den Indirekteinleitern zuzuordnen sind (**intrasektorale Verzerrung**). Sind bestimmte Branchen überwiegend mit **Direkt- oder Indirekteinleitern** besetzt, so entstehen durch die unterschiedlichen Belastungen aus Abwasserabgabe oder kommunaler Abwassergebühr zwischen den Branchen intersektorale Verzerrungen. Die Indirekteinleiterproblematik und die **Verzahnung mit der kommunalen Gebührenpolitik**, welche mit Blick auf Art. 9 WRRL ohnehin auf dem Prüfstand steht, beschreiben für den Abwasserbereich daher wichtige Problemlagen.

47. Durch die **Verrechnungsmöglichkeiten** der Abgabenbelastung mit Gewässerschutzinvestitionen kommt es aus verschiedenen Gründen zu einer Verzerrung im Hinblick auf die Umsetzung der effizientesten Optionen: Maßnahmen, die besonders teuer und ineffizient sind, lohnen sich am ehesten für eine Investition, da diese die Abgabeschuld am meisten reduzieren. Das individuelle Optimierungskalkül wird dadurch ungünstig beeinflusst. Denn durch diese Möglichkeit erhält derjenige Verursacher den stärksten Innovationsimpuls,

dessen Optionen zur Reduzierung der Gewässerbelastung ökonomisch am wenigsten effizient sind. Weiterhin bewirken die Verrechnungsoptionen eine bevorzugte Anwendung von end-of-pipe-Maßnahmen; integrierte Konzepte verlieren demgegenüber für den Investor an Attraktivität, da sich die damit entstehenden Kosten oft nicht explizit ausweisen lassen und daher nur begrenzt zur Verrechnung taugen. Systematisch sind Verrechnungen ohnehin Fremdkörper, da ein Ressourcennutzer sowohl die Lenkungslast (Anpassung an ein neues Optimum durch Vermeidung) als auch die Zahllast als Ressourcenverantwortung für die verbleibende Nutzung zu schultern hat und nicht Teile der Lenkungslast gegen die Zahllast aufzurechnen sind. Der eigentliche Lenkungsanreiz, der ja in der Minderung der Emissionsreduktion infolge von Vermeidungsanstrengungen besteht, wird so ausgehöhlt.

48. Dass zunächst ein **bundeseinheitlicher anstatt ein regional veränderlicher Abgabesatz** implementiert wurde, ist mit einem ursprünglich flächendeckenden, grundsätzlichen Handlungsbedarf begründet worden, der eine regionale Differenzierung zunächst zweitrangig und eine Verlagerung von Gewässerbelastungen in weniger belastete Gebiete nicht sinnvoll erscheinen ließ. Nach nunmehr drei Dekaden AbwAG und der Ende 2000 in Kraft getretenen Wasserrahmenrichtlinie sollte der Bedarf an einem bundeseinheitlichen Abgabesatz erneut geprüft werden.

Wasserentnahmeentgelte

49. Mit Blick auf die **Wasserentnahmeentgelte** wird bereits der zugrunde liegende **umweltpolitische Lenkungsaufrag** kritisch betrachtet: Aufgrund der ordnungsrechtlichen Suspendierung einer abgabengestützten Lösung von Nutzungskonkurrenzen aus diffusen Agrareinträgen und öffentlicher Trinkwasserbereitstellung nach dem Nutznießerprinzip wird die Lenkungsfunktion in der öffentlichen Wahrnehmung meist verkürzt auf eine „**Wassersparabgabe**“. Deren ressourcenpolitische Notwendigkeit wird unter Verweis auf ein in Deutschland „ausreichendes“ Wasserdargebot sowie die massiven Folgekosten rückläufiger Wassernutzung in den technischen Infrastruktursystemen von Trinkwasserversorgung und Entwässerung kritisch gesehen. Diese Kritik greift freilich zu kurz (dazu Ziffer 68).

50. Bei den Wasserentnahmeentgelten wird insbesondere ein abgabegesteuerter **Nutzungskonfliktausgleich** zwischen landwirtschaftlichen Einträgen und Trinkwasserentnahmen nach dem Nutznießerprinzip durch wasserrechtliche Vorgaben und non-affektive Aufkommensverwendungsvorschriften zugunsten der allgemeinen Haushalte ausgehebelt. In einigen Bundesländern gibt es außerdem – ähnlich dem AbwAG – Kopplungen von technischen Mindestanforderungen und einer Ermäßigung der Abgabenlast; diese zieht vergleichbare Defizite – insbesondere hinsichtlich der allokativen Wirkungen (intersektorale, intrasektorale Verzerrungen) – nach sich.

51. Die **differenzierten Abgabesätze** durch die bundeslandspezifischen Abgabenkonstruktionen können den Anforderungen an eine regionale Differenzierung nicht gerecht werden, da die Unterschiede nicht aus den hydrologischen Anforderungen (quantitativer und qualitativer Zustand) oder konkreten Bewirtschaftungszielen abgeleitet sind und daher keine regional variierenden Knappheiten widerspiegeln. Neben Wasserherkunft (Grund-/Oberflächenwasser), regionalen Mengen-Bewirtschaftungszielen und spezifischem Verursacherbeitrag der einzelnen Entnahmevorgänge könnte dazu ggf. auch der lokale Gewässerzustand berücksichtigt werden.

52. **Zweckbindungen** für die Verwendung des Abgabenaufkommens bestehen nicht in allen Bundesländern. Fehlt eine Zweckbindung, bleibt fraglich, ob die Mittel für Investitionen in erforderliche Gewässerschutzmaßnahmen zur Verfügung stehen. Wenn jedoch davon ausgegangen wird, dass durch den gezielten Mittelereinsatz die Wirkung der Abgaben deutlich erhöht werden kann – insbesondere wenn die direkte Lenkungs-

wirkung der Abgaben beispielsweise aufgrund (zu) niedriger Abgabesätze in Frage steht – ist eine fehlende Zweckbindung eher kritisch zu beurteilen.

Anpassung an WRRL

53. Eine **Neu-Ausrichtung der Wassernutzungsabgaben am Konzept der WRRL** erfordert – jenseits der Vorgaben, die sich aus Art. 9 WRRL ergeben – auch die Überprüfung einer möglichen Ausrichtung der Wassernutzungsabgaben an den **Qualitätszielen** der WRRL. Die WRRL wäre jedoch zu eng verstanden, wollte man sie allein als einen qualitätsorientierten und flussgebietsbezogenen (regionalen) Regelungsrahmen qualifizieren; denn die WRRL kennt auch zustandsunabhängige Ziele (kombinierter Ansatz; Verschlechterungsverbot) und ermöglicht es, wasserbezogene Entgelte insgesamt als instrumentellen Beitrag zur Erreichung der Umweltziele zu nutzen. Da es der WRRL u. a. auch um gute Zustände der Küstengewässer geht, ist eine eng verstandene wasserkörperbezogene Qualitätsbetrachtungsweise der Zielerreichung nicht dienlich. Vor diesem Hintergrund ist eine allein regionalisierte (wasserkörperbezogene) Betrachtungsweise zurückzuweisen.

54. Die Qualitätsziele und die Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten erlauben es und legen es nach Auffassung mancher Autoren sogar nahe, nach regionalen Zuständen differenzierte Entgelte zu erheben, verpflichten den Abgabe erhebenden Mitgliedstaat aber nicht zu einem **Regionalisierungskonzept der Abgabebelast**. Mit Blick auf die Schadstoffsenken (Küstengewässer, Meere) dürfte auch einem qualitätsorientierten Abgabekonzept am ehesten durch eine gleichmäßige, an Schmutzfrachteinheiten und der Gefährlichkeit einzelner Stoffe bemessene Abgabebelast gedient sein. Eine regionale „Standortsteuerung“ der Wassernutzung lässt sich grundsätzlich auch mit den ordnungsrechtlichen Instrumentarien der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsordnung im Rahmen eines Policy Mix bewältigen.

55. Aus **Art. 9 WRRL** lassen sich insbesondere vor dem Hintergrund der weitreichenden Ausnahmetatbestände keine weitergehenden Anforderungen an AbwA oder WEE ableiten. Allerdings ergeben sich hieraus Begründungspflichten für Verzicht, Abschaffung oder unterkostendeckende bzw. nicht-verursachungsgerechte Ausgestaltungen in den Bereichen Abwasserableitung und Wasserentnahme. **Insofern werden die bestehenden Instrumente in Deutschland legitimatorisch gestärkt.**

56. Bedenken ergeben sich vor dem Hintergrund der Ziele der WRRL freilich aus dem Umstand, dass die AbwA in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung **zu wenig** auf eine konsequente **Anlastung der Restverschmutzung** ausgerichtet und zu sehr als ein reines Instrument der Vollzugshilfe für bestimmte Technikoptionen (Stand der Technik) ausgestaltet ist.

Intensivierungsoptionen und Empfehlungen für die AbwA

57. Das **Wirkungsumfeld** des AbwAG ist heute ein anderes als bei dessen Einführung vor über 30 Jahren: Mit der Wasserrahmenrichtlinie haben sich nicht nur der konzeptionelle Rahmen und die sich daraus ableitenden Erfordernisse der Gewässerschutzpolitik verändert. Auch die konkrete Belastungssituation und die als prioritär wahrgenommenen Stoffeinträge sowie nicht zuletzt die technischen Möglichkeiten von Vermeidung und Reinigung und deren Kosten unterliegen im Zeitablauf lenkungspolitisch relevanten Veränderungen. Hinzu treten neuartige Herausforderungen für die Gewässergütepolitik – etwa durch regionalisierte Effekte des einsetzenden Klimawandels. Vor diesem Hintergrund muss auch für das Instrument der Abwasserabgabe konzeptionell und instrumentell eine neue Standortbestimmung vorgenommen werden. In Anbetracht der fraglos vorhandenen Mängel, die gerade auch den Einwendungen der an Belastungsminderung interessierten

Kritiker geschuldet sind, sollte **nicht die Abschaffung, sondern die konzeptionelle Ertüchtigung der Abgabe zur umweltpolitischen Aufgabe** gemacht werden.

58. Eine **Anhebung der nominalen Abgabesätze** erscheint bereits unter dem Gesichtspunkt der bloßen Aufrechterhaltung realer Investitions- und Vermeidungsanreize geboten. Die reale Belastung durch die nominal fixierten Abgabesätze ist fortlaufend gesunken: Eine nicht-dynamisierte Mengen-Abgabe entwertet sich in einer inflationären Wirtschaft im Zeitablauf selbst. Gemessen am Kaufkraftniveau bei Einführung der AbwA im Jahr 1981 müsste der heutige Abgabesatz von 35,79 Euro pro Schadeinheit auf etwa einen Wert von 55,88 Euro pro Schadeinheit angepasst werden, um trotz inflationärer Wirkung einen vergleichbaren Vermeidungsanreiz zu entfalten, ohne dabei einer weiteren, realen Verschärfung zu unterliegen. Darüber hinaus ist die Anhebung der Abgabesätze jenseits der Anpassung an real gestiegene Preise in Anbetracht der ursprünglich vorgesehenen Nominalsätze und der gestiegenen technischen Anforderungen zu diskutieren.

59. Zur **Stärkung der abgabeneigenen Anreiz- und Ausgleichsfunktion** und zur **Förderung einer dynamischen Fortentwicklung der Reinigungs- und Vermeidungsstandards im Restverschmutzungsbereich** wird die Entwicklung einer modifizierten **Messlösung** vorgeschlagen, die anstatt genehmigter Werte die **durchschnittlichen tatsächlichen Emissionen eines Einleiters** zu Grunde legt. Diese kann als eigenständiges Verfahren oder als optionale Alternative zur Bescheidlösung ausgestaltet werden. Die endgültige Entscheidung für die Einführung einer Messlösung bedarf zunächst der Klärung einiger offener Punkte: So muss ein **geeignetes Mess- und Veranlagungsregime** im Detail entwickelt werden, wobei auf bestehenden Ansätzen aufgebaut werden kann. Die technische und institutionelle Ausgestaltung des Mess- und Veranlagungsregimes wird auch die mit der Anwendung verbundenen **Transaktionskosten** determinieren. Mitentscheidend wird letztlich sein, ob der Nutzen einer modifizierten Messlösung den durch die Transaktionskosten entstehenden Mehraufwand – insbesondere bei den Einleitern – erkennbar übersteigt. Für die öffentliche Hand ist beachtlich, inwieweit bei sinkendem Aufkommen (ggf. abgefedert durch Beendigung der Restverschmutzungsermäßigung) ein noch erhöhter Vollzugsaufwand zu einem deutlich rückläufigen Nettoaufkommen der Abgabe führt; gesamtwirtschaftlich muss die erreichbare zusätzliche Einleitungsminderung und Effizienzerhöhung mit den anfallenden Gesamttransaktionskosten abgewogen werden. Vor der Entscheidung über die Einführung einer Messlösung sollte aus diesem Grund eine detaillierte Analyse der je nach Ausgestaltung zu erwartenden Transaktionskosten stehen, auf deren Basis sich der funktionale Mehrwert in Relation zum erhöhten Vollzugsaufwand einer Messlösung abschätzen lässt. Die Einführung einer **optionalen Messlösung** würde die zu erwartenden Probleme teilweise umgehen: Die Auswahl von Mess- oder Bescheidlösung wird in die Entscheidungssphäre der Einleiter verlagert und unterliegt damit deren individuellen Effizienzabwägungen, während sich der Übergang von Bescheid- zu Messlösung nur allmählich vollzieht.

60. Aus der Systematik der Lenkungszielsetzung heraus ist auch eine **Erweiterung der Bemessungsgrundlage um gewässergütepoltisch relevante Parameter** zu befürworten, die bundesweit gelten sollten (dazu auch Ziff. 65). Beispiele hierfür sind der gesamte organische Kohlenstoff (TOC), die Wärmelast und Salze. Entsprechend arrundierte Schädlichkeitsbemessungen stärken den Lenkungscharakter der Abgabe und setzen vor dem Hintergrund der ambitionierten Zielsetzung der WRRL wichtige preisliche Signale.

61. Der **ökonomische Wirkungskern der Abwasserabgabe** liegt in der „**Restbelastung**“. Die Zahllast hat daher zentrale ökonomische Funktionen der Umweltlenkung. Zur Garantie einer wirkmächtigen Zahllast bedarf es real geeigneter Abgabesätze, aber auch eines Tarifs, der **im Bereich der Restbelastung noch zu spürbarer Kostenbelastung** führt. Die **Ermäßigung der Restbelastung nach § 9 Abs. 5 AbwAG** steht diesem Ziel, zumindest in der Höhe der bisherigen Reduzierung, entgegen.

62. Die mit der **Anbindung an das Ordnungsrecht** ursprünglich intendierte **Beschleunigung** der Umsetzung technischer Mindeststandards (zunächst a.a.R.d.T., später Stand der Technik) ist mittlerweile als ausreichend umgesetzt einzuschätzen. Damit muss sich die Abgabe konzeptionell stärker der ökonomisch effizienten Gestaltung der Restbelastung, neuen Parametern sowie Innovationseffekten zuwenden. Die konzeptionelle Anbindung an das WHG ist vor diesem Hintergrund zu überdenken, um der Abgabe **eigenständige Lenkungsspielräume** zu eröffnen. Hier steht insbesondere die tarifliche Verknüpfung und ggf. die Umstellung auf eine modifizierte Messlösung im Blickfeld.

63. Zur Lösung der Problematik um die **Indirekteinleiter** bietet sich die Installation einer Indirekteinleiterabgabe an. Zwar lassen sich die vorhandenen allokativen Verzerrungen zwischen gewerblich-industriellen Direkt- und Indirekteinleitern durch die Einführung einer Indirekteinleiterabgabe nicht völlig beseitigen; auch lässt sich innerhalb des bestehenden institutionellen und instrumentellen Rahmens keine Abgabe mit eigenständigem Lenkungsprofil und dynamischen Anreizwirkungen einführen. Gleichwohl kann die Ausdehnung der Abwasserabgabepflicht auf wohldefinierte Teilbereiche der indirekten Schadstoffeinleitung erwogen werden: Sie kann insbesondere zur Minderung bestehender Verzerrungen beitragen und die ordnungsrechtliche Sanierungsstrategie wirkungsvoll unterstützen. Dabei sollte sich die Abgabekonstruktion unter dem Aspekt einer „Ergänzungsabgabe“ sowie aus vollzugs- und implementationspolitischen Gründen möglichst eng an das bestehende AbwAG anlehnen, dessen grundsätzliche Reformbedürftigkeit aus ökonomischer Sicht davon unberührt bleibt. Eine flächendeckende Einbeziehung von Indirekteinleitern in den Kreis der Abgabepflichtigen dürfte freilich zu einem Missverhältnis aus Transaktionskosten und gewärsnergütewirtschaftlichem Ertrag führen; es sollte aber eine punktuelle Einbeziehung bei dringlichen Problemstoffen erwogen werden. Als instrumentelle Alternative bietet sich eine **Ertüchtigung der abwasserbezogenen Kommunalabgaben** an, die eine verursachergerechte Weiterwälzung der Abwasserabgabe ermöglichen und anreizen müssten. Art. 9 WRRL stärkt diesen Auftrag, legt zumindest aber Rechtfertigungspflichten auf, wenn die volle und verursachungsgerechte Kostenanlastung nur mit Abstrichen oder gar nicht erfolgt. Hier ergeben sich jedoch rechtliche Grenzen der Bemessung von Benutzungsgebühren auch nach externen Umwelt- und Ressourcenkosten.

64. Zur Vermeidung ineffizienter Investitionsentscheidungen und zur Erhaltung einer wirkmächtigen Zahllast sollten die **Verrechnungsklauseln des § 10 AbwAG** zumindest **auf konzeptkonforme Verrechnungsoptionen eingeschränkt** werden. Die bisherige Verzerrung zu Gunsten besonders kostenintensiver Vermeidungsmaßnahmen würde dadurch gedämpft und durch eine stärker effizienzbetonte Maßnahmenauswahl ersetzt. Zwar gehen von der Verrechnung Investitionsimpulse aus, insbesondere wenn etwa aufgrund mangelnder Kenntnis der eigenen Grenzvermeidungskosten Barrieren für eine effiziente Investitionstätigkeit bestehen; insgesamt dürften aber die Effizienznachteile verzerrter Investitionsentscheidungen überwiegen. Zudem geht dies stets zu Lasten der Entwicklung integrierter, aber kostenseitig schwer abgrenzbarer Vermeidungsstrategien. Eine Einschränkung der Verrechnungsoption sollte eine Einengung auf lenkungskonforme Maßnahmen bewirken, die in erster Linie einer gezielten Verringerung der Schadstofffracht dienen und damit nicht den grundsätzlichen Sanierungsbedarf der Abwasserentsorgungssysteme bezuschussen. Die Zahllast der AbwA ist kein generelles Finanzierungsinstrument für beliebige wasserwirtschaftliche Investments.

65. Die ursprüngliche theoretische Konzeption der AbwA war von Beginn an auch immissionsorientiert und in der Lage, durch standortbezogene Emissionssteuerung regional differenzierte Bewirtschaftungskonzepte instrumentell zu unterlegen. Hiervon wurde bisher jedoch vom Gesetzgeber kein Gebrauch gemacht. Im Lichte der kombiniert emissions-/immissionsorientierten Konzeption der WRRL (Ziff. 57 ff.) ist eine Regionalisierung zwar weiterhin nicht verpflichtend, aber konzeptionell zumindest eröffnet. Um die Konstruktion der AbwA an **räumlich unterschiedliche Bewirtschaftungsziele** anzupassen, müssten geeignete Differen-

zierungsansätze gewählt werden (z. B. Differenzierung der Bemessungsgrundlage über gezielte Auswahl der relevanten Schadparameter, Anpassung der Höhe der Abgabesätze an die bewirtschaftungsspezifischen Gegebenheiten etc.). Allerdings muss beachtet werden, in welcher übergeordneten gewässergütepolitischen Steuerungskonzeption sich die Abgabe bewegt und welche Aufgaben ihr in diesem Verbund sinnvollerweise zuzuweisen sind. Als Restverschmutzungsabgabe, die jedweden Ressourcenverbrauch unabhängig von der Gewässersituation belasten soll, folgt die Abwasserabgabe derzeit dem Emissionsprinzip. Hier leistet sie einen unverzichtbaren Beitrag zur Gewässergüte. Eine konzeptionelle Veränderung in Richtung einer Qualitätsorientierung müsste wegen der Verzahnung der Instrumente das gesamte Gefüge des wasserrechtlichen Zugriffs neu justieren. Die bisher entwickelte Perspektive einer in ihrer universellen Restbelastungsfunktion gestärkten Abgabe (Ziff. 60) würde damit verlassen. Erhebliche konzeptionelle Abstimmungsprobleme im Anforderungssystem aus „kombiniertem Ansatz“, Verschlechterungsverbot, ordnungsrechtlicher Basisicherung auf der Emissionsseite und fallweisen ergänzenden Immissionsanforderungen wären die Folge. Es erscheint daher sinnvoller, der Abgabe in diesem besonderen wasserrechtlichen Gefüge klare Aufgaben einer emissionsorientierten Basislenkung zuzuweisen und sie in dieser Funktionalität zu ertüchtigen. Perspektivische Neuorientierungen des Instrumentenmixes im Spannungsfeld aus Emissions- und Immissionsprinzip sind damit nicht ausgeschlossen.

66. Die nach §§ 7, 8 AbwAG **pauschalierte Abgabenerhebung** für Niederschlagsentwässerung und Kleininleitungen sollte lenkungspolitisch ebenfalls überprüft werden: Zwar ist eine Pauschalierung der Veranlagung bei **Niederschlagswasser** (§ 7 AbwAG) auf absehbare Zeit aus Transaktionskostengründen unabwendbar; aufgrund der tendenziell zunehmenden Relevanz der Niederschlagsentwässerung für den Gewässerschutz (Klimawandel, Versiegelung, steigende ordnungsrechtliche Anforderungen) ist aber eine Prüfung der Verursachergerechtigkeit der Lenkungswirkung angezeigt, soweit dies ohne unververtretbaren Bürokratieaufwand leistbar erscheint. Dies betrifft die Heranziehung der (notfalls geschätzten) abflusswirksamen Fläche bei öffentlicher Entwässerung und die Berücksichtigung des technischen Ableitungssystems (Trenn- oder Mischsystem). Eine gezielte Referenz auf ordnungsrechtliche Anforderungen erscheint weniger sinnvoll, um der Niederschlagswasserabgabe eigenständige Lenkungspotenziale zu erhalten (dazu Ziff. 62). Die gegenwärtigen Befugnisse der Länder zur Suspendierung der Niederschlagswasserabgabe erscheinen vor dem Hintergrund des Auftrages aus Art. 9 WRRL als zu weitgehend. Mit Blick auf die Veranlagung der **Kleininleitungen nach § 8 AbwAG** sollte im Lichte des Auftrages aus Art. 9 WRRL und zur stimmigen Stärkung des Lenkungsauftrages der Abwasserabgabe eine Überprüfung stattfinden: Dies gilt hinsichtlich einer differenzierten Veranlagung nach Reinigungsleistung der Kleinkläranlagen und einer im Vergleich zu anderen Einleitungen angemessenen Höhe der Abgabenlast; die Befreiungsregelungen nach § 8 Abs. 2 AbwAG sollten vereinheitlicht und auf ein lenkungspolitisch angemessenes Maß zurückgeführt werden.

67. Das zu erwartende **Aufkommen** der Abwasserabgabe steht in engem Verhältnis zu den gefundenen Regelungen bezüglich Abgabesatzanpassung, Tarifmodifikation und Anpassung von Verrechnungsklauseln sowie Einbeziehung neuer Parameter – was sich tendenziell aufkommenserhöhend auswirken wird – und der Einführung einer Messlösung, die zu rückläufigem Aufkommen führen dürfte. Zudem kann die Modernisierung der Abgabenkonstruktion auch einen steigenden Verwaltungsaufwand verursachen, wodurch wiederum der für Maßnahmen des Gewässerschutzes zur Verfügung stehende Anteil (Finanzierungseffekt der Abgabe) reduziert würde. Hinsichtlich der **Verwendung** des Aufkommens sind Berichtspflichten der Länder empfehlenswert, um die Transparenz zu erhöhen.

Intensivierungsoptionen und Empfehlungen WEE

68. Die Relevanz ökonomischer Knappheit von Wasserressourcen – trotz „ausreichenden“ Wasserdargebots in Deutschland – streitet auch künftig für einen **Nutzungspreis in Gestalt von Wasserentnahmeentgelten**.

Relevant ist dafür in erster Linie nämlich nicht ein (großräumiges) potentiell, sondern ein jeweils verfügbares Wasserdargebot, das durch räumliche, zeitliche und funktionale Qualitätsunterschiede bestimmt ist. **Ökonomische Knappheit** ist vom hydrologischen Knappheitsbegriff zu unterscheiden, hinter dem sich ein „Mangelkonzept“ verbirgt: Auch an Brot oder Mobiltelefonen herrscht in Deutschland kein Mangel, wohl aber ökonomische Knappheit, derentwegen diese Güter zu Recht einen Preis tragen, der dem Nutzer die damit verbundene Ressourceninanspruchnahme signalisiert. Auch das Teilziel „**Wassersparen**“ ist wegen der lokalen und saisonalen Knappheiten – insbesondere mit Blick auf die im Detail unsicheren regionalen Klimaeffekte im Wasserhaushalt – keineswegs obsolet. Der Lenkungsbeitrag von Wasserentnahmeentgelten in Richtung einer nachhaltigen und vorsorgenden Ressourcenbewirtschaftung bleibt daher gerade auch durch die Erfordernisse der Wasserrahmenrichtlinie sowie vor dem Hintergrund künftiger Unsicherheiten über regionale und zeitliche Klimaauswirkungen auf den Wasserhaushalt weiterhin relevant. Im Lichte von Art. 9 WRRL würde umgekehrt eine Abschaffung der bestehenden Wasserentnahmeentgelte eine Begründungs- und Darlegungspflicht ergeben, die sachlich kaum auszufüllen wäre.

69. Mäßige **Preiselastizitäten** und mangelhafte Wahrnehmung des Preisimpulses bei einem Teil der Nutzer sprechen nicht grundsätzlich gegen lenkende Ziele einer Entnahmeabgabe. Zudem variiert die Preiselastizität regional deutlich. Darüber hinaus bleibt auch eine geringe Preiselastizität, die eine hohe Zahlungsbereitschaft für ein Gut zum Ausdruck bringt, langfristig nicht ohne Lenkungseffekte, selbst wenn kurzfristige Substitutionen unterbleiben: Im gewerblichen Bereich sorgen sekundäre Markt- und Preiseffekte sowie Innovationsanreize langfristig für einen ökologischen Strukturwandel zu Lasten wasserintensiver Produktionen. Die Nachfrageelastizitäten bei den gewerblichen Wasserentnehmern sind zudem heterogen und gestatten dadurch ein größeres Wirkungspotenzial der Abgabe als im Bereich privater Haushalte, deren Preisreagibilität im Übrigen nach empirischen Untersuchungen durchaus höher liegt als vielfach unterstellt.

70. Die **Höhe der Abgabesätze** ist selbst in Bundesländern mit vergleichsweise hohen Sätzen als zu gering einzuschätzen und bedarf der Anpassung. Unklar bleibt bisher insbesondere, nach welchen Kriterien die Sätze festgesetzt werden. Zudem fehlt im Zeitverlauf ein Ausgleich gegenüber der inflatorischen Entwertung. Allgemein sollte daher ein **Inflationsausgleich** vorgesehen werden, um auch ein langfristiges Durchsetzen gegenüber inflationsbedingt steigenden nominalen Vermeidungskosten zu gewährleisten. Weiterhin sollte die Justierung der Abgabesätze lenkungskonformen Ansätzen folgen: Neben regionalen Bewirtschaftungszielen oder mit der Nutzung anfallenden Umwelt- und Ressourcenkosten, die freilich in ihrer Höhe schwer abzuschätzen sind, kann dazu behelfsweise auch auf die zu erwartenden Kosten der Maßnahmenprogramme nach WRRL zurückgegriffen werden.

71. Durch die bisherige **Differenzierung der Höhe der Abgabesätze zwischen und innerhalb der Bundesländer** kommt es zu einer Reihe von fraglichen Anreizeffekten und wirtschaftspolitischen Verzerrungen. Diesen Effekten sollte durch eine bundesweite Harmonisierung der Abgabenausgestaltung (bei verbleibenden Länder-Spielräumen – dazu Ziff. 72) und durch eine eingehende Überprüfung der bestehenden Ermäßigungs- und Befreiungstatbestände entgegengewirkt werden.

72. Im Rahmen einer grundlegenden Reformierung der Wasserentnahmeentgelte ist daher zu klären, auf welcher Ebene diese im Lichte der **Föderalismusreform** zukünftig erhoben werden. Denkbar sind nunmehr bundeseinheitliche Regelungen, die aber – je nach Ausgestaltung der Abgabe – Abweichungskompetenzen der Länder zu beachten haben. Funktional steht eine **bundesweite Harmonisierung** der Abgabenausgestaltung im Mittelpunkt, die insbesondere die **Einführung in den Ländern** vorsehen sollte, die bisher auf eine Abgabe verzichten oder gar einen „Ausstieg“ beabsichtigen. Die Harmonisierung spricht nicht gegen die Beibehaltung länderspezifischer Besonderheiten; die dadurch bereits jetzt vorzufindende Differenzierung sollte allerdings stärker an bundesweit einheitlichen Kriterien (Justierung der Abgabesätze, Freibeträge, Be-

freiungen, Ermäßigungen, etc.) orientiert sein. Eine weitergehende Differenzierung aufgrund regional unterschiedlicher, ökologischer Notwendigkeiten ist damit nicht ausgeschlossen.

73. Im Rahmen der Vereinheitlichung der existierenden unterschiedlichen Ansätze ist die **Ermäßigung und Befreiung bestimmter Nutzungen** von der Abgabepflicht mit Blick auf die umweltpolitischen Ziele kritisch zu hinterfragen und mit wirtschaftspolitischen Interessen abzuwägen. Zunächst ist der Nutzungszweck entnommenen Wassers in ökonomischer Hinsicht noch keine Rechtfertigung für eine Ermäßigung oder Befreiung bestimmter Nutzungsarten, da der Abgabezugriff auf den Tatbestand der Entnahme abstellt. Eine Entnahmeabgabe sollte sich nach Art und Menge des entnommenen Wassers sowie der dadurch bewirkten Knappheit bemessen, nicht aber nach dem Verwendungszweck oder der stofflichen Veränderung des Wassers, welche konzeptionell im Lenkungszugriff der Abwasserabgabe liegt. Auch eine „kurze“ Nutzungsdauer, etwa beim Kühlwasser, mindert nicht den Entnahmevorteil, der in der Verfügbarmachung eines knappen Produktionsfaktors aus der Gemeinsphäre liegt. Gleiches gilt für **Entnahmen ohne anschließende Verwertung des entnommenen Wassers**: Auch hier sind ökonomisch wie verfassungsrechtlich (als Sondervorteil der Gewässerbenutzung) die Voraussetzungen für eine Abgabenerhebung uneingeschränkt gegeben.

74. Durch **zweckgebundenen Einsatz des Abgabenaufkommens** – beispielsweise für Maßnahmen des Gewässerschutzes oder zur gezielten (teilweisen) Finanzierung der Maßnahmenprogramme der WRRL – wird die Lenkungswirkung der Entnahmeentgelte konzeptkonform gestärkt. Eine Verankerung der Zweckbindung innerhalb der Abgabenkonstruktion ist daher durchaus zu befürworten. Hinsichtlich der **Verwendung** des Aufkommens sind einheitliche Berichtspflichten der Länder empfehlenswert, um die Transparenz zu erhöhen.

75. Differenziert sind die Reformvorschläge für Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte im Hinblick auf die damit verbundenen **Entbürokratisierungseffekte** zu betrachten. So würde u. a. die Einführung einer modifizierten Messlösung im Bereich der AbwA sehr wahrscheinlich mit einem Anstieg des bürokratischen Aufwandes einhergehen. Andere Reformmaßnahmen, wie beispielsweise der Verzicht auf eine Tarifspaltung nach § 9 Abs. 5 AbwAG oder die Komprimierung auf konzeptkonforme Verrechnungsmöglichkeiten, bewirken im Vergleich zum status quo aber auch Vereinfachungen. Insgesamt sehen die hier vorgeschlagenen Maßnahmen eine Intensivierung der durch die Abgaben verfolgten Lenkungsfunktionen vor, die einen volkswirtschaftlichen und gewässergütepolitischen Ertrag versprechen, tendenziell aber auch mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand einhergehen werden. Hinzu kommen ambivalente **Aufkommenseffekte**, die von der Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlage (Stichwort neue Parameter, Messlösung etc.), aber auch von der Anpassung der Abgabesätze abhängig sind (Tarifspaltung, Inflationsausgleich). Es bleibt die Erkenntnis, dass transaktionskostensenkende Vereinfachungen mit der Lenkungsqualität einer Abgabe, aber auch mit den Gerechtigkeitserwartungen der durch die Abgabe Verpflichteten durchaus in einem gewissen **Spannungsverhältnis** stehen. Komplexität hält in das Abgabenrecht gerade auch durch Interventionen von Interessengruppen Einzug (Tarifspaltung, Optionslösung der Herabberklärung, Verrechnungen etc.).

Bausteine einer umfassenden Wassernutzungsabgabe

76. Aufgrund der Inkompatibilitäten im Begriffsverständnis „Wassernutzung“ im deutschen und europäischen Recht, der im Fluss befindlichen Einordnung der Nutzungstatbestände als „Wasserdienstleistung“ oder „Wassernutzung“ nach der WRRL und des nicht exklusiven Regelungsbereichs von Art. 9 WRRL wird im Rahmen dieser Studie nicht der Wassernutzungsbegriff der Legaldefinition aus Art. 2 Nr. 39 WRRL zugrunde gelegt, sondern ein **weiter ökonomischer Nutzungsbegriff**. Danach sind unter Wassernutzungen sämtliche Inanspruchnahmen von Wasserressourcen zur wirtschaftlichen Verwertung in Konsum- und Produktionsprozessen zu verstehen, ohne dass es noch auf die „signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand“

ankommen würde. Erfasst werden daher Wasserdienstleistungen i. S. v. Art. 2 Nr. 38 WRRL, Wassernutzungen i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL, aquatische Ökosystemdienstleistungen und diffuse Stoffeinträge z. B. aus Landwirtschaft und Verkehr.

77. In diesem Bericht näher untersucht werden die **Wassernutzungen „Düngemittel- und Pestizideinsatz“, „Wasserkraft“ und „Schifffahrt“**. Sonstige Nutzungen (z. B. Fischerei, Freizeitnutzungen) erscheinen im Rahmen einer Eignungsanalyse unter Gesichtspunkten des umweltpolitischen Problemdrucks oder angesichts überlegener ordnungsrechtlicher Steuerung für Abgabenlösungen weniger prioritär (dazu Ziff. 26 ff.).

Landwirtschaftsabgaben

78. Erhöhte **Düngemittel- und Pestizidbelastungen** können sich negativ auf die Gewässerökologie und die Biodiversität auswirken, zur Eutrophierung der Gewässer führen und speziell bei Vorhandensein im Grundwasser dieses für die Trinkwasserversorgung ungeeignet werden lassen oder erhöhte Aufbereitungskosten verursachen. Aufgrund dieser **signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand** ist der Einsatz von Pestizid- und Düngemitteln, insbesondere der infolgedessen stattfindende diffuse Stoffeintrag, als Wassernutzung i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL anzusehen und mithin auch als Wassernutzung im Sinne des ökonomischen Wassernutzungsbegriffs zu identifizieren.

79. Im **Bereich der Landwirtschaft** sind **Abgaben auf Düngemittel und Pestizide** ein geeignetes Mittel, um der anhaltenden Gewässerbelastung durch Düngemittel und Pestizide zu begegnen und die bestehenden, aber vollzugsdefizitären ordnungsrechtlichen Anforderungen sinnvoll zu ergänzen. Mit ihrer Hilfe könnten nicht nur ökonomische Anreize für einen verminderten Einsatz dieser Mittel, sondern ebenfalls – wenn auch nur in pauschalisierter Form – die externen Umweltkosten auf die Landwirte (z. B. der Wasserdienstleister, aber auch der Allgemeinheit) übertragen und diese damit ganz im Sinne des Verursacherprinzips und Art. 9 WRRL in die Verantwortung genommen werden.

80. Eine **adäquate und verursachergerechte Kostenanlastung der Landwirtschaft** ist nach **Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 2. SpStr. WRRL** geboten. Sie ist jedoch nicht absolut zwingend, da **Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL** einen **breiten Gestaltungsspielraum** für politische Entscheidungen eröffnet, der es ermöglicht, sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Erwägungen bei der Kostenanlastung Rechnung zu tragen.

81. Für **Düngemittelabgaben** bieten sich mehrere Anknüpfungspunkte (Mineraldünger, Wirtschaftsdünger, Nährstoffüberschüsse) an, wobei eine **umfassende ökologische Wirksamkeit** erst eintritt, **wenn alle Düngemittelarten** (Mineraldünger, Klärschlämme, Bioabfälle wie z. B. aus Biogasanlagen und Wirtschaftsdünger aus der Tierhaltung) einbezogen werden. Die verschiedenen Anknüpfungsvarianten weisen Unterschiede hinsichtlich ihres Erhebungsaufwandes und ihrer Verwaltungs- und Kontrollkosten sowie hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen für die Landwirte auf.

82. Abgaben auf **handelbare Düngemittel** wie **Mineraldünger, Klärschlämme und Bioabfälle** sind ähnlich wie Verbrauchsteuern auf Tabak oder Mineralöl einfach und ohne größere Verwaltungskosten bei den Herstellern und Händlern zu erheben.

83. Besondere abgabenrechtliche **Schwierigkeiten** bereitet der **Wirtschaftsdünger**, da dieser als Rückstandsprodukt der Tierhaltung anfällt. Allerdings stellen die **betriebsexternen Futtermittel** einen geeigneten Indikator für die im Betrieb anfallenden Nährstoffüberschüsse dar, da insbesondere sie zu Entsorgungsproblemen führen; betriebsexterne Futtermittel wären zudem relativ einfach bei den rund 1.700 Herstellern und Händlern zu besteuern. Demgegenüber weisen betriebsbezogene Abgaben auf den anfallenden Wirtschaftsdünger einen hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand auf, wenn direkt auf den Tierbestand oder die tat-

sächlich anfallende Menge an Dung und Gülle abgestellt wird. Abgaben auf den Tierbestand hätten zudem unerwünschte wirtschaftliche Seiteneffekte zur Folge.

84. Ähnlich **hohen Aufwand** verursacht eine flächen-, schlag- oder hofbezogene **Stickstoffüberschussabgabe**, da diese an die Bilanzierung eines jeden Landwirtes anknüpft. Eine Stickstoffüberschussabgabe hätte aber den ökonomischen Vorteil, dass nicht die Betriebsmittel pauschal, sondern nur die Überschüsse verteuert werden.

85. Eine **Abgabe auf Pflanzenschutzmittel** kann sowohl den Einsatz von Pestiziden generell verringern als auch die Landwirte zu einer Substitution gefährlicher Mittel durch weniger gefährliche anregen. Direkte Abgabeschuldner einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel sollten aus Gründen der einfachen Erhebung Hersteller und Händler sein, denn die konkrete Verwendung durch den Landwirt ist kaum kontrollierbar. Um Substitutionseffekte zu erzeugen, empfiehlt sich eine Differenzierung nach der Gefährlichkeit der Wirkstoffe in Hinblick auf Mensch und Umwelt. Denkbar wäre sowohl eine Anknüpfung an die europäische Gefahrstoffbewertung gemäß der Verordnung 1272/2008 als auch eine Abgabenerhebung für besonders prioritäre Pestizide, deren Rückstände im Grund- oder Oberflächenwasser nachgewiesen werden.

86. Zwar weist die Differenzierung anhand der Gefährlichkeit europarechtliche Schwierigkeiten auf. Insgesamt bestehen aber bei einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel nicht die Erhebungsschwierigkeiten wie bei Düngemittelabgaben, die auch Wirtschaftsdünger mit einbeziehen. Insofern könnte eine **Pflanzenschutzmittelabgabe ein erster Schritt** zur verstärkten Internalisierung der externen Kosten der Landwirtschaft sein.

87. Unabhängig vom gewählten Anknüpfungspunkt für den Abgabentatbestand besteht die Möglichkeit der **Ausgestaltung** der Düngemittel- und Pestizidabgaben **als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe**, denn der Gesetzgeber hat es selbst in der Hand, die Abschöpfung – durch entsprechende Formulierung des Abgabentatbestandes und (Nicht-)Einstellung der Einnahmen in den allgemeinen Haushalt – steuerlich oder nichtsteuerlich auszugestalten. Die Entscheidung für die Art der Ausgestaltung hängt von den daraus folgenden Konsequenzen ab, die der Gesetzgeber bezweckt.

88. Ohne durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken lassen sich die Düngemittel- und Pestizidabgaben (mit Ausnahme einer Abgabe auf Nährstoffüberschuss) als **Verbrauchssteuern** vom Bund gem. Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 2 GG erheben.

89. Von einer **Ausgestaltung der Düngemittel- und Pestizidabgaben als Verkehrssteuern wird jedoch abgeraten**, da unsicher ist, ob eine Verkehrssteuer die Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt, d. h. dass die bundeseinheitliche Verkehrssteuerregelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.

90. Aber auch die Ausgestaltung als **Finanzierungssonderabgabe** (mit erhöhtem Begründungsaufwand bezüglich der gruppennützigen Aufkommensverwendung) oder als **Lenkungsabgabe** kommt für alle Abgabentatbestände in Betracht. Für nichtsteuerliche Dünge- und Pestizidabgaben liegt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz beim Bund. Dieser kann sich entweder auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG oder auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG stützen.

91. Eine **Vorteilsabschöpfungsabgabe** kommt derzeit mangels eines individualisierten Sondervorteils nicht in Betracht, da die noch herrschende Ansicht hier keine Gewässerbenutzung annimmt. Der Gesetzgeber hat es aber in der Hand, die wasserrechtlichen Benutzungstatbestände entsprechend zu ändern.

92. Bei entsprechender Ausgestaltung sind Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel mit dem **Diskriminierungsverbot** (Art. 110 AEUV), der **Gemeinsamen Agrarpolitik** (Art. 38 ff AEUV) und dem **Verbot**

unstatthafter staatlicher Beihilfen (Art. 107 AEUV) **vereinbar**. Auf sekundärrechtlicher Ebene sind die EG-Umsatzsteuerrichtlinie 2006/112/EG, die EG-Verbrauchssteuerrichtlinie 2008/118/EG, die Nitrat-RL 91/676/EWG und die Düngemittelverordnung 2003/2003/EG als unproblematisch zu betrachten. Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel verstoßen auch nicht gegen die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) oder den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG).

Abgaben auf Wasserkraft

93. Die **Bewertung der Wasserkraft zur Erzeugung von Elektrizität** ist nicht frei von Ambivalenzen. Einerseits spielt sie als zweitgrößter Produzent von regenerativer Energie eine wichtige Rolle in der Klimaschutzpolitik, insbesondere vor dem Hintergrund der Ausbaubestrebungen der Bundesregierung bezüglich der erneuerbaren Energien auf mind. 30 Prozent bis 2020. Die Wasserkraft wird jedoch – mit herkömmlicher Technologie – als bereits weitestgehend ausgenutzt angesehen. Überdies übernehmen Wasserkraftanlagen teilweise zusätzliche ökologische und soziale Funktionen (z. B. Hochwasserschutz, Bewässerung, Schaffung von Naherholungsgebieten).

94. Andererseits hat die Wasserkraft – jedenfalls in herkömmlicher Technologie – unbestritten **negative ökologische Auswirkungen**, da sie mit nicht unerheblichen Eingriffen in Gewässer sowie sonstige Natur- und Landschaftsräume verbunden ist. Insbesondere zeitigt sie nachteilige hydromorphologische Auswirkungen auf die Gewässer, vor allem in Bereichen der Fließgewässerdynamik, der Wasserwechselzonen, der Gewässer-Auen-Verbindung und der Grundwasserverhältnisse, die zu teilweise erheblichen Beeinträchtigungen im betroffenen Gewässerökosystem führen können.

95. Diese morphologischen Veränderungen des Gewässers infolge der (konventionellen) Wasserkraft haben einen erheblichen Einfluss auf den Gewässerzustand und sind daher als Wassernutzung i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL zu qualifizieren. Auch die Nutzbarmachung der Kraft des Wassers kann grundsätzlich als Wassernutzung i. S. v. Art. 2 Nr. 39 angesehen werden. Unabhängig davon ist die Nutzung der Kraft des Wassers zur Erzeugung von Energie ohne Weiteres als **Wassernutzung im Sinne des ökonomischen Wassernutzungsbegriffs** zu identifizieren.

96. Die **Kosten von Wasserkraftanlagen** sind grundsätzlich von der installierten Leistung, den Standortbedingungen sowie den notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerökologie abhängig. Die Kosten für ökologische Ausgleichsmaßnahmen liegen bei 10 bis 20 Prozent der Anlagenkosten. Wasserkraftwerke gelten als weitgehend ausgereift und verfügen deshalb über geringe Kostensenkungspotenziale. Angesichts der hohen ökologischen Anforderungen an Neubau, Revitalisierung, Modernisierung und Erweiterung von Wasserkraftanlagen ist davon auszugehen, dass die Stromgestehungskosten steigen.

97. Aus **wasserrechtlicher Sicht** stellt die Wasserkraftnutzung eine Inanspruchnahme des Wasserhaushalts (Gewässerbenutzung) dar, die einer wasserrechtlichen Zulassung bedarf. Bezüglich Errichtung und Betrieb der Anlage ist dabei zwischen der Benutzung des Gewässers (§ 9 WHG), die gemäß § 8 Abs. 1 WHG einer behördlichen Erlaubnis oder Bewilligung bedarf, und dem nach § 68 WHG planstellungspflichtigen Gewässerausbau (i. d. R. erforderlich bei der Errichtung der baulichen Anlagen nach § 36 WHG) zu unterscheiden.

98. In diesem Zusammenhang sind die **allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze** (§§ 6, 27-31 WHG) zur Erhaltung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Gewässer zu beachten. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Verschlechterungsverbot (§ 27 WHG), von dem unter den engen Voraussetzungen der §§ 30 f. WHG Ausnahmen gestattet werden können (z. B. Errichtung großer und leistungsfähiger Wasserkraftwerke aus Gründen der Daseinsfürsorge bei der Energieversorgung). Für die Erteilung einer Zulassung zur Wasserkraftnutzung sind weiter die **Vorschriften über die Bewirtschaftung der oberirdischen Gewässer** (§ 33 WHG: Mindestwasserführung; § 34 WHG: Gewässerdurchgängigkeit; § 35 WHG: Wasserkraftnutzung)

zwingend zu berücksichtigen. Bei Nichtvorliegen dieser Voraussetzungen darf die Gewässernutzung nicht gestattet werden.

99. § 67 Abs. 1 WHG enthält zudem einschlägige **Ausbau- und Ausgleichspflichten**, die der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nachgebildet sind.

100. Nach der Zulassung gelten die Implikationen aus den wasserrechtlichen Grundsätzen und Zielen der Gewässerbewirtschaftung fort und können bei bestehenden Wasserkraftanlagen durch **nachträgliche Anordnungen** (§ 70 Abs. 1 i. V. m. § 13 Abs. 1 WHG bzw. §§ 18, 20 Abs. 2 und 22 WHG) durchgesetzt werden. Spezielle Ermächtigungsgrundlagen für nachträgliche Anordnungen im Rahmen der Wasserkraft enthalten zudem §§ 34 f. WHG (Durchgängigkeit von Stauanlagen, Maßnahmen zum Schutz der Fischpopulation). Der Betreiber kann solchen nachträglichen Anordnungen keine Bestands- oder Rentabilitätsgründe entgegenhalten.

101. **Mittelbar** wird die Gewässerökologie auch durch **naturschutzrechtliche Regelungen** geschützt, insbesondere durch die Eingriffsregelung (§§ 13 ff. BNatSchG). Trotz des Fehlens einer klaren Einbeziehung der Gewässer in die Eingriffsregelung, die tatbestandlich an die Veränderung von Grundflächen bzw. an den mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegel anknüpft, wird die Errichtung/bauliche Änderung von Wasserkraftanlagen i. d. R. aufgrund des damit verbundenen Ausbaus des Gewässers sowie der herbeigeführten Veränderung oder Beseitigung von Gewässerbett und Ufer (Grundfläche) einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen. Dies zieht die naturschutzrechtlichen Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatz- sowie Abgabepflichten (§ 15 Abs. 6 BNatSchG) nach sich. Daraus folgt: Ist der durch den Bau der Anlage verursachte ökologische Nachteil durch den Anlagenbetreiber nicht physisch-real kompensierbar, dann muss der Anlagenbetreiber ein Ersatzgeld für die Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen zahlen, die sog. Ersatzzahlung oder Ausgleichsabgabe. Weitere naturschutzfachliche Vorgaben ergeben sich aus §§ 23-28, 30 und 31 ff. BNatSchG.

102. Gleichzeitig wird die Wasserkraft über das **EEG**, das **im Interesse des Klima- und Umweltschutzes** darauf abzielt, den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung bis zum Jahr 2020 auf mindestens 30 Prozent und danach kontinuierlich weiter zu erhöhen, mittels vorrangiger Abnahmepflichten und Einspeisevergütungen gefördert (§§ 3 Abs. 3, 5, 8, 23 EEG). Zudem enthält auch das WHG mit § 35 Abs. 3 eine bundesrechtliche Appellnorm, die auf den Ausbau der Wasserkraftnutzung als grundsätzlich umweltverträgliche Form der Energiegewinnung aus erneuerbaren Ressourcen zielt und einen ökologisch sinnvollen Ausbau befürwortet.

103. Abgaben auf Wasserkraft können grundsätzlich zum einen an die **ökologischen Auswirkungen auf die Gewässer** oder zum anderen an die **Nutzung der Ressource Wasser zur Erlangung eines wirtschaftlichen Vorteils anknüpfen**. Als mögliche Anknüpfungspunkte für potentielle Abgabelösungen lassen sich so erstens die Neuzulassung von Wasserkraftanlagen als Initiator neuer morphologischer Veränderungen, zweitens die Betreibung von Altanlagen, bei denen sich die Umweltbeeinträchtigungen bereits realisiert haben, und drittens die fortlaufende Wassernutzung und der damit verbundene wirtschaftliche Vorteil identifizieren.

104. Bezüglich der **Neuzulassung von Wasserkraftanlagen** tritt eine Abgabenlösung hinter dem bestehenden Ordnungsrecht in der Institutionenkonkurrenz der Instrumente zurück: Morphologische Veränderungen der Wasserkraft lassen sich überlegen mit dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium einfangen und ausgleichen, das hierzu aber auch Nachbesserungsbedarf offenbart. Demgegenüber ist das **gewässermorphologische Lenkungsvermögen einer Abgabe im Bereich der Neuzulassung von Wasserkraftanlagen äußerst begrenzt**: Bei der Errichtung von Großanlagen handelt es sich nicht – wie bei Abwassereinleitungsentscheidungen – um fortlaufende Marginalentscheidungen in einem Alternativenraum, auf die ein Abgabenimpuls

in besonders geeigneter Weise effizient steuernd einwirken könnte. Vielmehr müssen Ja-/Nein-Entscheidungen über Investitionsvorhaben bzw. komplexe planerische Begleitsicherungen getroffen werden; eine Minderung der gewässermorphologischen Auswirkungen kann im Wesentlichen nur durch eine abgabenbedingte Unwirtschaftlichkeit des Projekts herbeigeführt werden, nicht aber durch graduelle Belastungsminderungen. Einer „Neuzulassungsabgabe“ kann ein Betreiber nur durch Verzicht, nicht aber durch morphologische Schonung ausweichen. Eine effiziente Standortentscheidung für Wasserkraftanlagen ist aber – anders als eine optimale Abwasserreinigungsstrukturierung – kaum auf die Aufdeckung dezentralen Kostenwissens angewiesen. Die Abgabe tritt hier in ihrem Lenkungsvermögen gegenüber dem Ordnungsrecht erkennbar zurück.

105. Beim **Neubau einer Wasserkraftanlage** hält überdies insbesondere die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, die trotz mangelnder expliziter Einbeziehung der Gewässer in den Eingriffsbegriff i. d. R. Anwendung finden wird, Möglichkeiten für Ausgleichsmaßnahmen und Kompensationszahlungen bereit. Diese Pflichten zum Ausgleich und monetären Ersatz der eingriffsbedingten Umweltbeeinträchtigungen unterstützen die Ziele der WRRL wesentlich und decken im Ergebnis die Intentionen einer Wassernutzungsabgabe (Integration externer Folgekosten, Anreizeffekt) mit ab. Eventuelle Lücken in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung könnte man durch eine **Erweiterung des naturschutzrechtlichen Eingriffsbegriffs** des § 14 Abs. 1 BNatSchG um „Eingriffe in Gewässer“ schließen und dadurch sicherstellen, dass tatsächlich in jedem Fall negative Folgen für die Gewässer durch eingriffsangepasste Ausgleichs- und Ersatzpflichten abgefangen werden. Gestärkt werden könnte die Eingriffsregelung zudem über eine verbindliche Konkretisierung der optimalen Mittelverwendung unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten.

106. Rechtliche Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit einer Bepreisung der Wasserkraft folgen zudem aus dem **Kohärenzgebot**, wonach der Gesetzgeber seine Abgabengesetze auf die jeweiligen Sachgesetze so abstimmen muss, dass den Normadressaten nicht gegenläufige Vorschriften erreichen. Eine Wasserkraftnutzungsabgabe würde die Stromgestehungskosten steigen lassen, wodurch die durch das EEG geförderte Wasserkraft belastet und sie ihre gerade erlangte Wettbewerbsfähigkeit wieder verlieren würde. Diese Zielsetzung einer solchen Abgabe, die darauf gerichtet ist, die Nutzung öffentlicher Umweltgüter wegen ihrer ökologischen Knappheit mit einem Preis zu belegen und so den Umfang der Nutzung zu reduzieren, setzt sich in Widerspruch zu den Förderzwecken nach EEG und WHG. Selbst wenn man dennoch Zielkonformität zwischen Sach- und Abgabenregelung annehmen möchte, so bleibt doch faktisch ein **Wertungswiderspruch**.

107. Ökonomisch gilt, dass eine Neuzulassungsabgabe zwar zum Zwecke der Vorteilsabschöpfung und Anlastung von gewässermorphologisch bedingten Umwelt- und Ressourcenkosten legitimiert ist und auch – z. B. über Standortentscheidungen – Lenkungseffekte zeitigen wird; die ökologisch relevanten Anpassungen werden so jedoch verfehlt. Der Bau einer Fischtreppe kann ordnungsrechtlich angewiesen, nicht aber durch eine bloße Verteuerung der Baumaßnahme bewirkt werden. Die Verteuerung als solche wiederum steht im **Wertungskonflikt zwischen Gewässer- und Klimaschutz**: Ein Kostenaufschlag für die Gewässerbeeinträchtigung ist zwar gerechtfertigt, muss in einer Gesamtabwägung aber die vielfach verzerrten Preise im Energiesektor (z. B. unzureichende Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten des Klimaschutzes) berücksichtigen. Als **second-best-Entscheidung** kann daher umweltpolitisch der Bau eines Wasserkraftwerkes sinnvoll sein. In einer Welt vielfach verzerrter Preise kann eine partielle Optimierung der Kostenstrukturen nur des Gewässersektors zu Wohlfahrtseinbußen führen. Hier sind **politische Gesamtabwägungen** gefragt, die eine isolierte Abgabe nicht leisten kann.

108. Im Bereich der **Neuzulassung von Wasserkraftanlagen** erscheint daher **eine Abgabe** (Lenkungs- wie Finanzierungsabgabe) zur Erreichung von ökologischen Standards aufgrund umfangreicher, die Gewässerökologie hinreichend berücksichtigender, **ordnungsrechtlicher Regelungen, komparativer Steue-**

rungsnachteile und erheblicher Wertungswidersprüche wenig zielführend. Zudem werden infolge der strikten Vorgaben des WHG nur wenig neue Wasserkraftanlagen gebaut werden, so dass einer Abgabe faktisch ohnehin nur eine unbedeutende Lenkungs- bzw. Finanzierungsfunktion zukommen würde.

109. Nicht zielführend erscheint aus den nämlichen Gründen auch eine **Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit** an ausgewählten Stellen (Finanzierungsabgabe): Erstens ermöglichen eine Verschärfung der wasserrechtlichen Regelungen zum Schutz der Gewässerökologie von Altanlagen und die zwingenden Nachtragsanordnungen eine ausreichende Anpassung der Altanlagen an die ökologischen Standards der Neuanlagen. Zweitens sind morphologische Veränderungen infolge von Altanlagen dem Lenkungspotenzial einer Abgabe nur schwer zugänglich, denn sie sind bereits eingetreten und nicht mehr verhinderbar. Die Abgabe könnte nur noch zum Marktaustritt zwingen, der aber übergreifend gewässer- und klimapolitisch bewertet werden muss. Drittens ergeben sich aus den Implikationen des Kohärenzgebots starke Bedenken bezüglich der Zulässigkeit einer Abgabenlösung, jedenfalls aber bezüglich der politischen Durchsetzbarkeit infolge der mit einer Abgabe auf Wasserkraftnutzung implizierten Wertungswidersprüche. Viertens fehlt es an der Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung, die für eine solche Finanzierungsabgabe erforderlich ist, denn die Ertragsverwendung käme insbesondere Gewässern, Naturraum und Allgemeinheit zu Gute, nicht aber den Betreibern der Wasserkraftanlagen.

110. Die Installierung einer **Vorteilsabschöpfungsabgabe** auf die Wasserkraft-Nutzung zur **Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten** ist rechtlich möglich und grundsätzlich auch ökonomisch zur Internalisierung externer Gewässerkosten gerechtfertigt. Dem Anlagenbetreiber wird mit der wasserrechtlichen Zulassung die Nutzbarmachung der Kraft des Wassers als individueller Sondervorteil gestattet, denn er beansprucht das der staatlichen Bewirtschaftung unterliegende Gewässer, um aus ihm einen individuellen Nutzen zu ziehen, der der Allgemeinheit gerade nicht zusteht. Abgeschöpft werden kann daher grundsätzlich der Wert des Vorteils, der aus der Eröffnung der Nutzungsmöglichkeiten für die Verwertung der Wasserkraft folgt. Die Kompetenz zur Abgabenerhebung stünde dem Bundesgesetzgeber nach 74 Abs. 1 Nr. 32 GG zu. Eine Bepreisung dieser Wassernutzung wäre jedoch infolge der Förderung der Wasserkraft durch das EEG und wegen § 35 Abs. 3 WHG mit nicht unerheblichen Wertungswidersprüchen verbunden. Die Realisierung von Nutzungsabgaben ist daher unter den gegebenen politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen aufgrund der genannten innerökologischen Zielkonflikte mit unvollständiger Internalisierung fragwürdig: Eine Verteuerung des Stroms aus Wasserkraft trifft auf Energieträger, die ihre externen Klima- und Sicherheitsrisiken nicht vollständig tragen müssen. Eine einseitige Internalisierung externer Gewässerkosten führt daher zu verzerrten Allokationsentscheidungen; eine abgestimmte Gesamtlösung aller externen Umwelteffekte erscheint hier vorzugswürdig.

111. Selbstverständlich richtet sich die Aufforderung zu einer **übergreifenden Gesamtabwägung zugleich auch an die energiepolitische Rahmensetzung**: Dort müssen die gewässermorphologischen Beeinträchtigungen durch Wasserkraft angemessen berücksichtigt werden. Kritisch zu hinterfragen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die derzeitige **Ausgestaltung des EEG** im Hinblick auf die Förderung von Klein- und Kleinstwasserkraftanlagen, da die „kleine Wasserkraft“ mit erheblichen gewässerökologischen Eingriffen verbunden ist, aber nur einen geringen Beitrag zur Energiegewinnung und zur Reduzierung der CO₂-Emissionen leistet.

Schifffahrtsabgaben

112. Die **Binnenschifffahrt** ist mit einem Transportanteil am Gesamttransportaufkommen von knapp 20 Prozent ein **wichtiger Verkehrsträger**, dessen Bewertung als umweltverträglich jedoch umstritten ist.

Insbesondere der Neu- und Ausbau sowie die Unterhaltung der Wasserstraßen für Zwecke der Binnenschifffahrt bringen gravierende **ökologische Auswirkungen** mit sich, denn sie sind verbunden mit der Begrädnung und Kanalisierung von Flüssen, dem Bau von Staustufen und Schleusen und der Ausdehnung von Uferbefestigungen.

113. **Aufstauungen zum Zwecke der Schifffahrt** sind mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand verknüpft und daher Wassernutzungen i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL. Sofern das Befahren auf dem Wasser mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand verbunden ist, ist auch insoweit eine Wassernutzung i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL anzunehmen. Unter Zugrundelegung eines ökonomischen Wassernutzungsbegriffs kann die Schifffahrt schon aus der Natur der Sache heraus als Wassernutzung angesehen werden.

114. Die Binnenschifffahrt bedarf **keiner wasserrechtlichen Zulassung**, da sie keine Benutzung i. S. v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG, sondern eine andere zulässige Benutzung ist, für deren Ausübung nach dem Wegerecht gem. § 5 Abs. 1 WStrG ein subjektiv-öffentliches Recht besteht.

115. Unterhaltung, Ausbau und Neubau von Bundeswasserstraßen **obliegen dem Bund** als Hoheitsaufgaben (§§ 7 Abs. 1, 12 Abs. 1 WStrG). In materiell-rechtlicher Hinsicht sind dabei u. a. die nach §§ 27 bis 31 WHG maßgebenden Bewirtschaftungsziele zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 1, 2, 4, § 12 Abs. 7 WStrG). Hat der Ausbau oder Neubau – wie es i. d. R. sein wird – Veränderungen der Gestalt oder Nutzungen von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels zur Folge, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können, so handelt es sich um Eingriffe in Natur und Landschaft i. S. d. naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 14 Abs. 1 BNatSchG) und die abgestuften Pflichten zur Bewältigung der Eingriffsfolgen gem. §§ 15 Abs. 1, 2 und 6 BNatSchG sind zu beachten.

116. Für ausgewählte Binnenwasserstraßen werden durch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) **Schifffahrtsabgaben als Infrastrukturabgaben** für die Benutzung der Bundeswasserstraßen und ihrer Anlagen als Befahrungsabgaben, Schleusengebühren und Brückengelder erhoben. Das Aufkommen der Abgaben liegt derzeit bei ca. 60 Mio. Euro jährlich. Die tarifliche Festsetzung der Schifffahrtsabgaben wird auf das anstaltliche Nutzungsverhältnis bzw. auf Art. 54 Abs. 4, 99 Weimarer Reichsverfassung (WRV) i. V. m. dem „Gesetz betreffend den Ausbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung von Schifffahrtsabgaben“ vom 24. Dezember 1911 gestützt, was jedoch von Teilen der Literatur als verfassungswidrig gewertet wird.

117. Zu überlegen ist, ob die ökologischen Auswirkungen der Schifffahrt (z. B. Aufstauungen, Begrädnungen von Wasserstraßen sowie dadurch hervorgerufene dauerhafte Umweltbeeinträchtigungen) mit Hilfe ökonomischer Instrumente gesteuert und ausgeglichen werden könnten und sollten. Denkbar wäre insofern eine **direkte Besteuerung des Gewässeraus- und -umbaus** (der im Regelfall der maßgebliche Grund für die fehlende Erreichung der Umweltziele der WRRL bei ausgebauten Wasserkörpern ist) über eine Abgabe, die im Abgabetatbestand an den Gewässerausbau anknüpft und direkt vom Bund als Vorhabenträger der Gewässerausbaumaßnahmen erhoben wird. Die Einnahmen könnten den Ländern zugutekommen. Allerdings ist zu bedenken, dass im Bereich des Gewässeraus- und -umbaus umfangreiche ordnungsrechtliche Regelungen zum Schutz der Gewässermorphologie und -ökologie bestehen (z. B. Beachtung von Erhalt und Verbesserung des Selbstreinigungsvermögens der Gewässer, Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen, Berücksichtigung der Bewirtschaftungsgrundsätze des WHG gem. § 8 Abs. 1, 2, 4, § 12 Abs. 7 WStrG). Außerdem müssen sich Aus- und Umbaumaßnahmen regelmäßig an der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gem. §§ 13 ff. BNatSchG messen lassen. Auch hier gilt: Sind physisch-reale Kompensationen tatsächlich nicht möglich, muss der Bund zur Finanzierung von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen ein Ersatzgeld

(Ausgleichsabgabe) zahlen. Insbesondere die Pflichten zum Ausgleich und Ersatz der Beeinträchtigungen über die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung unterstützen die Ziele der WRRL und decken im Ergebnis die Intentionen einer Wassernutzungsabgabe (Integration externer Folgekosten, Anzeizeffekt) mit ab. Klarstellend wäre insoweit auch eine **Erweiterung des naturschutzrechtlichen Eingriffsbegriffs in § 14 Abs. 1 BNatSchG**, um Veränderungen des Wasserkörpers mit dem Ziel sicherzustellen, dass sich tatsächlich jeder Aus- und Umbau von Binnenwasserstraßen an der Eingriffsregelung gem. §§ 13 ff. BNatSchG messen lassen muss. Nachsteuern könnte man auch im Hinblick auf die konkrete Mittelverwendung des Ersatzgeldes, das idealerweise zum Schutz und zur Renaturierung der Gewässer einzusetzen ist.

118. Zudem wäre eine **Lenkungswirkung einer an den Bund gerichteten Gewässerausbauabgabe kaum zu erwarten**. Dies gilt schon deshalb, weil der Bund als Entscheidungsträger *politisch* entscheidet und nicht ökonomisch, also nicht unter Abwägung wirtschaftlicher Anreize; ihm steht die treuhänderische Verfügung über Steuermittel zu, ohne selbst unter existenziellen Kostendruck zu geraten wie ein Marktunternehmen. Im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung sollte man vernünftigerweise davon ausgehen, dass der Bund den Ausbau von Bundeswasserstraßen unter Berücksichtigung aller gegenläufigen Belange (Wirtschaftsinteressen, Naturschutz, Gewässerschutz) mit Augenmaß und im Einklang mit den ordnungsrechtlichen Bestimmungen betreibt, seinen Gewässerausbau und seine Wasserstraßenunterhaltung selber beschränkt und seine Bundeswasserstraßenverwaltung entsprechend anweist. Denn wenn die Entscheidungsgewalt über Umfang, Ausmaß und Sinnhaftigkeit hydromorphologischer Veränderungen der Bundeswasserstraßen schon beim Bund liegt, dann sollte er diese Entscheidungsgewalt auch nutzen, um ökologisch und gestalterisch sinnvoll tätig zu werden. Bleiben die Ergebnisse hier gewässergütepolitisch unbefriedigend, wie vielfach beklagt wird, so überzeugt eine nachgeschaltete „Reparaturabgabe“ mit dem Ziel einer ex-post-Korrektur der aus der Entscheidungsgewalt geflossenen Bundeshandlungen zur Durchsetzung einer Ökologisierung des Bundeswasserstraßenausbaus jedenfalls nicht. Ein politisch zum Ausbau entschlossener öffentlicher Vorhabenträger wird sich durch steuerlich refinanzierbare Zusatzkosten kaum davon abbringen lassen. Friktionen um den ökologischen Ausbau von Bundeswasserstraßen, die mitunter zwischen den betroffenen Bundes- und Landesministerien bestehen, lassen sich mittels einer Abgabe ebenfalls nicht auflösen. Hinzu kommt, dass es sich beim Ausbau von Bundeswasserstraßen – ähnlich wie bei der Wasserkraft – nicht um ständige Marginalentscheidungen in einem Alternativenraum, sondern um einmalige Ja-/Nein-Entscheidungen über Investitionsvorhaben bzw. komplexe planerische Begleitsicherungen handelt, bei denen morphologische Steuerungspotenziale und Lenkungsvermögen einer Abgaben ohnehin als gering anzusehen sind.

119. Zur Umsetzung von Wassernutzungsabgaben für die Schifffahrt bietet sich aber grundsätzlich eine **Ökologisierung der bestehenden Infrastrukturabgaben** für Bundeswasserstraßen unter Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten und ihre flächendeckende Einführung an, indem für das Befahren von (bestimmten) Wasserstraßen und für die Benutzung bundeseigener Schifffahrtsanlagen Schifffahrtsabgaben (unter Anlastung schiffsbetriebsbedingter Umweltbeeinträchtigungen) als klassische Benutzungsgebühren erhoben werden. Dadurch könnten den klassischen Finanzierungszwecken der aktuellen Abgaben ökologische Aspekte zur Seite gestellt werden (z. B. Finanzierung einer gewässerökologischen Unterhaltung, Berücksichtigung schiffsbetriebsbedingter, durch Lärm-, Luft- oder Wasserverschmutzung hervorgerufener Umweltkosten). So würden die entstehenden Kosten auf den mittelbar verursachenden und vom Aus- bzw. Umbau profitierenden Verkehrsträger umgelegt. Für eine Ökologisierung stünde dem Bund auch gem. Art. 74 Nr. 32 die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu.

120. Solche nationalen abgabenrechtlichen Maßnahmen zur Kostenanlastung schiffsbetriebsbedingter Umweltbeeinträchtigungen sind bei entsprechender Ausgestaltung auch **mit deutschem und europäischem Recht vereinbar** (insbesondere Art. 56 ff., Art. 90 ff. AEUV, VO 1365/96) und grundsätzlich sinnvoll. Bei grenzüberschreitenden Flüssen treten jedoch Konflikte mit internationalen Verträgen auf, die i. d. R. ein

Verbot von Abgabenerhebungen enthalten. Zum Teil wird überdies befürchtet, dass der Verkehrsträger Schifffahrt infolge einer Erhöhung der finanziellen Belastungen an Attraktivität verlieren könnte und der Transportsektor möglicherweise verstärkt auf Schiene und Straße ausweichen würde. Dies könnte aus fiskalischen (Einnahmeverluste) wie verkehrspolitischen Gründen problematisch werden, letzteres insbesondere, soweit es um die potentielle Verschiebung der Gütertransporte auf die Straße geht, die gerade in Ballungsgebieten mit intensiver Straßennutzung nicht erstrebenswert ist. Inwiefern tatsächlich durch eine Erhöhung und/oder flächendeckende Einführung von Schifffahrtsabgaben entscheidende Verlagerungseffekte ausgelöst werden, bedarf näherer Prüfung.

121. Aus **wasserschutzrechtlicher Sicht** ist es entscheidend, den Aus- und Umbau der Gewässer ökologisch sinnvoll zu betreiben. Zur Gewährleistung dieser Zielsetzung bietet sich in erster Linie die Nutzung der bestehenden ordnungs- und planungsrechtlichen Möglichkeiten (wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren nach WStrG, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) an, die freilich durch ökologische Feinjustierungen, z. B. durch Einstellung von monetären Bewertungen der zu erwartenden Belastungen und Schäden in die Gesamtbewertung eines Vorhabens, zu optimieren sind. Ihre vollumfängliche Anwendung auf alle Gewässer- ausbaumaßnahmen kann durch die Erweiterung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung um den allgemeinen Gewässerbegriff sichergestellt werden. Eine Abgabe – gleich welcher Ausgestaltung – verfügt demgegenüber kaum über *gewässermorphologisches* Lenkungs potenzial zur Steuerung dieser Form von Gewässerbeeinträchtigungen; sie kann vielmehr über den Einkommenseffekt zu Standortverlagerungen oder Marktaustritten führen. Dies ist – wie zuvor ausgeführt (Ziff. 20 ff.) – ebenfalls eine wichtige Lenkungsdimension und lastet folgerichtig Umwelt- und Ressourcenkosten an. Wenn aber klare Vorstellungen darüber bestehen, welche Wasserstraßen aus ökologischen wie wirtschaftlichen Erwägungen zur vordringlichen Renaturierung vorzusehen sind, ist es kaum sinnvoll, zunächst einen flächendeckenden Ausbau der Gewässer zuzulassen, um anschließend dezentral – in einem längerfristigen Auszehrungsprozess der regionalen Binnenschifffahrt – über den Markt entscheiden zu lassen, wo Schifffahrt noch stattfinden bzw. eingestellt werden und damit Renaturierung Platz greifen könnte. Das Ordnungsrecht ist hier überlegen: Es kann kurzfristig greifen und vermeidet sinnlose Ausbau- und anschließende Rückbauinvestitionen. Effiziente planerische Renaturierungsentscheidungen sind auch – anders als Ressourcenentscheidungen im Zusammenhang mit Abwassereinleitungen – kaum auf die dezentrale Aufdeckung von Kosteninformationen angewiesen. Eine Ökologisierung von Schifffahrtsabgaben ist damit nicht obsolet, darf aber keine zu großen Erwartungen hinsichtlich der gewässermorphologischen Schutzeffekte wecken.

System von Wassernutzungsabgaben

122. **Gegenwärtige Wassernutzungen** weisen eine **breite Divergenz** in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht auf. Umfang und Effektivität der zu Grunde liegenden ordnungsrechtlichen Instrumente sowie Implikationen der aktuellen Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik variieren in den einzelnen Nutzungsbereichen ebenso stark wie Erfordernis und Leistungsvermögen eines Lenkungeingriffs durch Wassernutzungsabgaben. Je nach zu Grunde liegender Wassernutzung eröffnen und begrenzen die verfassungsrechtlichen Vorgaben zudem unterschiedliche Abgabeformen.

123. Eine **einheitliche Kodifikation einer alles umfassenden Wassernutzungsabgabe** ist **nicht sinnvoll installierbar**. **Vorzugswürdig** ist die **Anreicherung der bestehenden spezifischen Gesetze** um heterogene, auf die **einzelne Wassernutzung** zugeschnittene **Abgabentatbestände**.

124. Soweit die AbwA und die WEE der **Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten** dienen, stellen sie ein wichtiges Instrument zur Kostendeckung der Wasserdienstleistungen dar. Vor dem Hintergrund der Verpflichtungen, die sich aus Art. 9 WRRL ergeben, kommt die Abschaffung dieser Abgaben rechtlich nicht

ohne Weiteres in Betracht. **Rechtlich** bedarf eine Abschaffung der Rechtfertigung auf der Grundlage jener Sachgründe, die insbesondere Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 und Abs. 4 zur Verfügung stellen. Da Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL den Mitgliedstaaten gestattet, u. a. sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung Rechnung zu tragen, sind durch den Richtliniengeber allerdings in umfassender Weise Rechtfertigungsgründe anerkannt. AbwA und WEE sind somit nicht zwingend durch Art. 9 WRRL gefordert, **ihre Abschaffung bedürfte aber einer besonderen Rechtfertigung gegenüber dem europäischen Recht.**

125. **Ökonomisch** hat die Inanspruchnahme eines knappen Faktors stets zu Knappheitspreisen zu erfolgen, um Wohlfahrtseinbußen zu vermeiden. Die bestehenden Wassernutzungsabgaben gehören daher mitnichten abgeschafft; sie sollten vielmehr unter den neuen Vorzeichen auch in der Rechtspraxis zu dem werden, was sie von Anfang an sein sollten: ein marktwirtschaftlicher Faktorpreis, der das knappe und lebenswichtige Gut Wasser genauso behandelt wie alle anderen Produktionsfaktoren und Konsumgüter auch, die wie selbstverständlich ihren Knappheitspreis tragen und so Produzenten und Konsumenten im Gemeinwohlinteresse auf marktwirtschaftliche Weise zu effizienten Ressourcen-Entscheidungen anhalten. Eine lenkungspolitische Erleichterung setzt eine wirksame Zahllast auf verbleibende Nutzungen voraus. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gilt, dass ein Bekenntnis zu marktwirtschaftlichem Umweltschutz, zu effizienter Zielerfüllung und zu marktorientiertem ökologischem Strukturwandel zugleich ein Bekenntnis zu einer spürbaren Zahllast auf die Restinanspruchnahme einer Wasserressource darstellen muss. Dieser Anreiz kann gerade durch eine Abgabe bereitgestellt werden, nicht jedoch durch ordnungsrechtliche Steuerung, die Restnutzungen grundsätzlich unentgeltlich gestattet. Wassernutzungsabgaben bieten deshalb **im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Gewässerschutzpolitik einen einzigartigen Mehrwert.**

126. In **verfassungsrechtlicher Hinsicht** bedarf die Erhebung von Wassernutzungsabgaben der Rechtfertigung in kompetenzieller und in grundrechtlicher Hinsicht. Bei AbwA und WEE handelt es sich um nicht-steuerliche Abgaben, die als sog. „Vorteilsabschöpfungsabgaben“ gerechtfertigt werden können. Über die Vorteilsabschöpfung hinausgehende Lenkungs Zwecke sind sowohl finanzverfassungsrechtlich als auch grundrechtlich rechtfertigungsbedürftig. Finanzverfassungsrechtlich gelingt die Rechtfertigung über die Antriebs- bzw. Ausgleichsfunktion sog. „Verursacherabgaben“; in grundrechtlicher Hinsicht ist die Antriebsfunktion am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen.

127. Mit Blick auf die **Fortentwicklung der bestehenden Wassernutzungsabgaben** ist darauf zu achten, dass diese Abgaben so ausgestaltet werden, dass sie einen sinnvollen Beitrag zur Erreichung der Gewässerschutzziele der WRRL leisten können. Für die Abwasserabgabe folgt daraus, dass sie in ihrer Funktion als Lenkungsabgabe mit qualifizierter **Belastung der Restverschmutzung** gestärkt werden sollte. Aus pragmatischen Gründen bleibt sie bis auf Weiteres ein Instrument des vorsorgenden Emissionsprinzips. Die **Vollzugshilfefunktion**, die ausschlaggebend für die bisherige Technikstandardorientierung war, hat zwischenzeitlich zwar nicht an Praxis-Bedeutung, wohl aber mit Blick auf die flächendeckende Durchsetzung von Technikstandards an relativer Dringlichkeit eingebüßt. Die verbleibende Zahllast für die Restinanspruchnahme ist demgegenüber als ökonomischer **Lenkungskern** einer Umweltabgabe anzusehen. Diesen Kern gilt es bei Fortentwicklungen zu stärken und zu schützen.

128. Lenkende Umweltabgaben sind als Bewirtschaftungsinstrument zudem konzeptionell grundsätzlich so angelegt, dass die Abgabenerhebung davon abhängig ist, wie die regional vorfindlichen Knappheiten ausfallen, insbesondere also, ob **gute Gewässerzustände** erreicht sind. Zwingend ist ein Verzicht auf die Abgabe bei Erreichen guter Zustände jedoch keineswegs; denn Umwelt- und Ressourcenkosten entstehen bei jeder emittierten Schmutzfrachteinheit und bei jedem entnommenen Wasserquantum. Die umgekehrte Option – nämlich erhöhte Abgabesätze für Einleitungen bzw. Entnahmen in bzw. aus nicht guten Wasserkörpern – ist

ebenfalls denkbar. Die Wassernutzungsabgaben erfüllen aber im gegenwärtigen gewässergütepolitischen Policy Mix eine zentrale Funktion der Steuerung nach dem **Emissionsprinzip**; an dieser Funktion sollte bis auf Weiteres festgehalten werden. Standortspezifische Probleme der Einleitung und Entnahme sind ggf. mit Hilfe der direkt steuernden Instrumente (Neujustierung der wasserrechtlichen Erlaubnis; Nutzung des Allokationsinstrumentariums des § 22 WHG) zu lösen. Diese Priorisierung schließt aber eine **regionale Differenzierung von Entnahmeentgelten** nicht aus.

129. Im **Bereich der Landwirtschaft** sind **Abgaben auf Düngemittel und Pestizide** ein geeignetes Mittel, um der anhaltenden Gewässerbelastung durch Düngemittel und Pestizide zu begegnen und die bestehenden ordnungsrechtlichen Anforderungen zu ergänzen. Mit ihrer Hilfe könnten nicht nur ökonomische Anreize für einen verminderten Einsatz dieser Mittel gesetzt, sondern ebenfalls – wenn auch nur in pauschalisierter Form – die externen Umweltkosten (z. B. der Wasserdienstleister aber auch der Allgemeinheit) auf die Landwirte übertragen und diese damit ganz im Sinne des Verursacherprinzips und Art. 9 WRRL in die Verantwortung genommen werden.

130. Für **Düngemittelabgaben** bieten sich mehrere Anknüpfungspunkte an (Mineraldünger, Wirtschaftsdünger, Nährstoffüberschüsse), wobei eine umfassende ökologische Wirksamkeit erst eintritt, wenn alle Düngemittelarten (Mineraldünger, Klärschlämme, Bioabfälle wie z. B. aus Biogasanlagen und Wirtschaftsdünger aus der Tierhaltung) einbezogen werden. Die verschiedenen Anknüpfungsvarianten weisen Unterschiede hinsichtlich ihres Erhebungsaufwandes und ihrer Verwaltungs- und Kontrollkosten sowie hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen für die Landwirte auf.

131. Eine Abgabe auf Pflanzenschutzmittel kann sowohl den Einsatz von Pestiziden generell verringern als auch die Landwirte zu einer Substitution der gefährlichen Mittel durch weniger gefährliche Mittel anregen. Direkte Abgabeschuldner einer **Abgabe auf Pflanzenschutzmittel** sollten aus Gründen der einfachen Erhebung Hersteller und Händler sein, denn die konkrete Verwendung durch den Landwirt ist kaum kontrollierbar. Um Substitutionseffekte zu erzeugen, empfiehlt sich eine Differenzierung nach der Gefährlichkeit der Wirkstoffe in Hinblick auf Mensch und Umwelt. Denkbar wäre sowohl eine Anknüpfung an die europäische Gefahrstoffbewertung gemäß der Verordnung 1272/2008 als auch eine Abgabenerhebung für besonders prioritäre Pestizide, deren Rückstände im Grund- oder Oberflächenwasser nachgewiesen werden. Eine Abgabe auf Pflanzenschutzmittel weist gegenüber Düngemittelabgaben, insbesondere auf Wirtschaftsdünger, geringere Erhebungsschwierigkeiten auf, ist jedoch bei einer Differenzierung nach Gefährlichkeit europarechtlich nicht unproblematisch. Ein erster Schritt in Richtung einer Internalisierung der externen Kosten der Landwirtschaft könnte daher eine undifferenzierte Abgabe auf Pflanzenschutzmittel sein.

132. Ohne durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken lassen sich die Düngemittel- und Pestizidabgaben (mit Ausnahme einer Abgabe auf Nährstoffüberschuss) als **Verbrauchssteuern** vom Bund gem. Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 2 GG erheben. Demgegenüber empfiehlt sich eine bundesweite Ausgestaltung als Verkehrssteuer aufgrund der hierbei zu erfüllenden Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht. Aber auch die Ausgestaltung als *Finanzierungsabgaben* (mit erhöhtem Begründungsaufwand bezüglich der gruppennützigen Aufkommensverwendung) oder *Lenkungsabgaben* kommt für diese Abgabentatbestände in Betracht. Letztendlich obliegt die Entscheidung für die Ausgestaltung als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe dem Gesetzgeber und hängt vor allem von seiner Ausgestaltung der Abgaben ab.

133. Im Bereich der **Neuzulassung von Wasserkraftanlagen** erscheint eine Abgabe zur Erreichung ökologischer Standards (Gewässerschutzziele) wenig zielführend. Hier hält insbesondere das BNatSchG trotz mangelnder expliziter Einbeziehung der Gewässer (im Sinne der Gewässerqualität, der Strömungsgeschwindigkeit, der Wassertiefe) in den Eingriffsbegriff i. d. R. Möglichkeiten für Ausgleichsmaßnahmen und Kompensationszahlungen bereit. Eventuelle Erfassungslücken lassen sich durch eine Erweiterung des

naturschutzrechtlichen Eingriffsbegriffs in § 14 Abs. 1 BNatSchG um **Veränderungen der Gewässer** schließen. Zur Stärkung der Eingriffsregelung empfiehlt sich ggf. weiter eine verbindliche Konkretisierung der optimalen Mittelverwendung unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten. Auch eine Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit an ausgewählten Stellen ist abzulehnen, da erstens morphologische Veränderungen durch eine konsequente Anwendung des Ordnungsrechts abgedeckt werden können und es zweitens für eine solche Finanzierungs-sonderabgabe an der Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung fehlt. Überdies ist die Installierung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe auf Nutzung des Wassers im Rahmen der Wasserkraft zwar rechtlich zulässig und ökonomisch gerechtfertigt, unter den gegebenen politischen und gesetzlichen Verhältnissen aufgrund innerökologischer Zielkonflikte jedoch fragwürdig: Eine isolierte Abgabe kann in einem durch vielfach unzulängliche Internalisierungen (auch im Energiebereich) gekennzeichneten komplexen gewässer- und energiepolitischen Entscheidungsfeld zu Wohlfahrtseinbußen führen (second-best-Analyse); eine **politische Gesamtabwägung** tut hier not, die sich aber gleichermaßen an die Energiepolitik und die **Förderung von Kleinwasserkraft nach dem EEG** richtet.

134. Nationale abgabenrechtliche Maßnahmen zur Kostenanlastung von **schiffsbetriebsbedingten Umweltbeeinträchtigungen** sind grundsätzlich möglich und bei entsprechender Ausgestaltung mit deutschem und europäischem Recht vereinbar, im Bereich grenzüberschreitender Flüsse aber wahrscheinlich schwer politisch durchsetzbar. Realisierbar und sinnvoll wäre grundsätzlich eine **flächendeckende Einführung und Ökologisierung der bestehenden Infrastrukturabgaben für Bundeswasserstraßen**, wobei in die Tarife der Benutzungsgebühren Umwelt- und Ressourcenkosten einzustellen wären. Für eine Ökologisierung stünde dem Bund auch die Gesetzgebungskompetenz zu, da er nach der Föderalismusreform nicht mehr nur auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Nr. 21 GG (Binnenschifffahrt und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen) beschränkt ist, sondern nunmehr auch gem. Art. 74 Nr. 32 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt innehat.

135. Diese Abgabenlösung hat jedoch mit **zwei Herausforderungen** zu kämpfen. Zum einen wird zum Teil befürchtet, dass der Verkehrsträger Schifffahrt infolge einer Erhöhung der finanziellen Belastungen an Attraktivität verlieren würde und der Transportsektor möglicherweise verstärkt auf Schiene und Straße ausweichen würde. Dies könnte aus fiskalischen (Einnahmeverluste) wie verkehrspolitischen Gründen problematisch werden, letzteres insbesondere, soweit es um potenzielle Verschiebungen der Gütertransporte auf die Straße geht, die gerade in Ballungsgebieten mit intensiver Straßennutzung nicht erstrebenswert sind. Ob tatsächlich einschneidende **Verlagerungseffekte** eintreten würden, bedarf jedoch der näheren Prüfung. Zum zweiten entstehen durch eine flächendeckende ökologische Schifffahrtsabgabe bei grenzüberschreitenden Flussläufen **Konflikte mit internationalen Verträgen**. Durchgreifende Verbesserungen der gewässermorphologischen Situation dürfen von diesen Abgaben freilich nicht erwartet werden.

136. Im Bereich der **Steuerung eines gewässerökologischen Aus- und Umbaus der Wasserstraßen** ist jedoch das **Ordnungsrecht einer Abgabenlösung überlegen**: Aus wasserschutzrechtlicher Sicht ist es letztendlich entscheidend, den Aus- und Umbau der Gewässer ökologisch sinnvoll zu betreiben. Zur Gewährleistung dieser Zielsetzung bietet sich in erster Linie die Nutzung der bestehenden ordnungs- und planungsrechtlichen Möglichkeiten an (wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren nach WStrG, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung), die freilich durch ökologische Feinjustierungen – z. B. durch die Einstellung monetärer Bewertungen der zu erwartenden Belastungen und Schäden in die Gesamtbewertung eines Vorhabens – zu verbessern und durch Nachsteuerungen im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Erweiterung um Gewässerbegriff, Mittelverwendung) zu optimieren sind. Da die Entscheidungsgewalt über Umfang, Ausmaß und Sinnhaftigkeit hydromorphologischer Veränderungen der Bundeswasserstraßen direkt beim Bund liegt, sollte er diese auch nutzen, um von Anfang an beim Ausbau der Bundeswasserstraßen öko-

logisch und gestalterisch sinnvoll tätig zu werden. Eine Reparaturabgabe mit dem Ziel einer „ex-post“-Korrektur der aus der Entscheidungsgewalt geflossenen Bundeshandlung zur Durchsetzung eines ökologisierten Bundeswasserstraßenausbaus überzeugt hier nicht. Zudem wären gewässermorphologische Lenkungswirkung und Steuerungspotenziale einer Abgabe aufgrund der Einmaligkeit der grundsätzlichen Ja-/Nein-Entscheidung, die beim Ausbau von Bundeswasserstraßen zu treffen sind, als gering zu erachten. Es wäre ineffizient, die Entscheidung über die Renaturierung von Wasserstraßen einem langjährigen Marktprozess der Auszehrung der Binnenschifffahrt zu überantworten, für den zuvor erst einmal umfangreiche, die Gewässerökologie beeinträchtigende Ausbauinvestitionen getätigt würden. Das Ordnungsrecht setzt hier schnell und direkt am Problem an. Fehlt dazu der politische Wille, kann eine Abgabe die daraus erwachsenden Defizite jedoch nicht sinnvoll kompensieren.

Summary

Developing waste water charges and water extraction charges into an all-embracing water utilisation charge

The use of economic instruments in water protection policy already has a long tradition in Germany in the form of the waste water charge under federal law and the various water extraction charges under Land law. However, the criticism from academic, practical and political circles which has accompanied these instruments has an equally long history. Calls for revitalisation of the steering instruments, which are felt to be conceptually inadequate, are balanced by repeated calls for their abolition. Art. 9 of the EC Water Framework Directive, which among other things requires the principle of recovery of costs for water services (including environmental and resource costs) to be taken into account, gives occasion to re-examine these instruments. To what extent do the waste water charges and the water extraction charges contribute to achieving the objectives laid down in the new Community legislation on water quality? Can their effectiveness and efficiency be improved by modifying their design, and could they even serve as a model for extending compulsory charges to other uses of water? Here too the Water Framework Directive makes it necessary to consider what uses of aquatic ecosystem services the application of economic steering mechanisms should be extended to cover. Any reform and modernisation of these charges, and any introduction of new charges, must take into account not only the requirements of European law and German constitutional law, but also economic and financial steering aspects and changes in water management framework conditions. Against this background, the report undertakes an interdisciplinary analysis examining the performance and reform options of existing water utilisation charges and the introduction of new kinds of water utilisation charges in the fields of agriculture, shipping and hydropower.

Requirements of national and European law in the Water Framework Directive

Under Art. 9 of the Water Framework Directive, the Member States are obliged to observe the principle of recovery of costs when setting prices for water services, and to ensure by 2010 that appropriate incentives are created for users to utilise water resources efficiently. In addition to the charges for use of supply and disposal infrastructure services, this also includes levying additional charges to take account of environmental and resource costs. Water uses which are not water services within the meaning of the Water Framework Directive are also required to make an appropriate contribution to the recovery of costs if they have the effect of making water services more expensive. Shipping, hydropower, and also the use of fertilisers and pesticides in the agricultural sector are water uses within the meaning of the Water Framework Directive. Whether shipping and hydropower have the effect of increasing costs in the water supply and waste water disposal sectors is a question that requires closer examination, whereas there is no doubt about this in the case of agricultural practice with regard to fertiliser and pesticide application. Under the Water Framework Directive, any departure from recovery of costs and appropriate allocation of costs in line with the polluter pays principle at least requires justification, especially in cases where it is planned to dispense in future with existing instruments within the meaning of Art. 9.

Today the German financial constitution provides a reliable legal framework for levying charges relating to water uses. Current court practice is that water utilisation charges can be justified, because state facilitation of the use of water is an individually attributable public service which in view of the scarcity of the resource represents a special advantage for which levies are reasonable.

Economic analysis of the allocation effects of water utilisation charges

From an economic point of view, an environmental charge with a steering function brings about a correction of allocation, i.e. a change in behaviour with regard to the use of water resources by making a change in relative prices which renders use of the resource more expensive. This influence on behaviour is due not only to direct incentives to substitution (primary change in behaviour), but also to the absorption of purchasing power for the remaining uses (secondary market and price effects and innovation stimuli). The political discussion is usually dominated by the erroneous assumption that a public charge has no steering effect if it fails to achieve a certain pin-point target (though this is not specified with the charge) or to produce tangible reductions over time; the importance of the revenue accruing from the charge and the burden of payment on other uses is usually not recognised or is regarded as alien to the steering function. In practice, however, environmental charges are typically “demerit charges” – their aim, without any specific pin-point target, is to set in motion a comprehensive process of ecological structural change. In fact, steering deficits of existing charges tend to arise from the fact that a number of offsetting and reduction clauses have been used to reduce the effective burden of payment for residual pollution and to seek a close connection with regulatory law.

An analysis of the successes and deficits of the waste water charges and the water extraction charges reveals the following picture: The federal waste water charges, as an aid to enforcement of regulatory law and as a financing instrument, has made demonstrable contributions to the success of steering measures in the field of waste water discharges, but its allocation and innovation effect in the field of residual pollution is thwarted by the reduced effective charging rates and its excessively close dovetailing with regulatory requirements. Furthermore, eleven of the German Länder levy a water extraction charge. Among other things, the various charges differ in design, e.g. differentiation by intended use or exemptions for various user groups. This does not produce a clear picture as far as steering policy is concerned; across the board, the rates appear to be too low. Moreover, in view of conceptual deficits and dovetailing with regulatory law, few tangible steering successes can be identified.

Conceptual realignment and reform of existing water utilisation charges

In view of the deficits that undoubtedly exist in the design of the waste water charges, the focus should be on its conceptual refurbishment as a residual pollution charge. Although the quality objectives of the Water Framework Directive and the system of management by river basin districts raise the question of regional differentiation on the basis of water body status, the Water Framework Directive does not place the levying Member State under any obligation to operate a system that regionalises the burden of charges. In fact the approach used is based on a combination of the emission and immission principles and explicit emission-related requirements (marine protection, ban on deterioration). In view of this, even a quality-oriented management concept is probably best served for the moment by a uniform burden of charges based on units of pollution load and the hazardousness of individual substances (adherence to emission principle). The rates levied for the waste water charges have always been regarded as too low. There has long been a lack of any inflation adjustment on the nominal rates that might offset increases in the price of prevention and renunciation measures and thereby maintain the steering incentive in real terms. As far as the basis for assessment is concerned, the question arose with the introduction of the Waste Water Charges Act as to whether the “notice solution” currently practised (assessment on the basis of an official notice under water law) or an alternative “measurement solution” is the more suitable variant, though in the latter case it is important not to lose sight of the additional administrative input involved. It would also be advisable to extend the assessment basis to take in parameters of relevance to water quality policy; examples include total organic carbon, heat load and salts. The present practice of granting a reduction in the residual pollution load to 50 % of the nominal rate should be discontinued. Moreover, companies in the same industry may be

subject to different financial burdens depending on the extent to which they are classified as direct or indirect dischargers (intra-sectoral distortion). A possible solution to this problem could be to put in place a charge for indirect discharges. For various reasons, the opportunities for offsetting the charges owed against investment expenditure give rise to distortion with regard to implementation of the most efficient options: measures which are particularly expensive and inefficient tend to pay off best, since they bring the biggest reduction in the charges payable. This also reduces the steering incentives.

In view of the fact that water supplies in Germany are “sufficient”, the criticism of the steering function of water extraction charges cannot be sustained on the basis of an economic definition of scarcity that is not a “shortage concept”, nor on the basis of the precautionary and sustainability principles either. Moderate price elasticity levels and inadequate perception of the price stimulus in some users are not arguments against steering objectives in an extraction charge. Even a fairly low price elasticity, which reflects a great readiness to pay for a good, is not without steering effects in the long term, even if no substitution takes place in the short term: in the industrial sector, secondary market and price effects and innovation incentives ensure a long-term ecological structural shift away from water-intensive production processes. Even in Länder with comparatively high rates, the level of charging rates is too low and needs adjustment. Furthermore, there is no inflation adjustment to compensate for loss of value over time. The existing differences in the levels of charging rates between and within the Länder give rise to a number of dubious incentive effects and economic distortions. These effects should be counteracted by nationwide harmonisation of the design of the charges, and by a thorough review of existing grounds for reductions and exemptions. Harmonisation does not militate against retaining special features specific to the individual Länder; however, the resulting differences that already exist should be oriented more closely to uniform nationwide (hydrological) criteria. In the course of harmonisation of the various existing approaches, the reductions in charges and the exemptions of certain uses from the obligation to pay charges should be subjected to a critical review in the light of environmental policy objectives, and should be weighed against economic interests. It would be desirable, but not absolutely essential, if the design of the charges included dedication of the charges to a specific purpose.

Levying new charges on hydropower, shipping and agriculture

The report is based on a broad economic definition of water utilisation which describes all production and consumption related water uses and encompasses the definition of use from the Water Framework Directive. With regard to new charging solutions for further uses of water, however, it confines its focus to three priority water uses in view of the pressure of the environmental policy problems.

Increased fertiliser and pesticide pollution by the agricultural sector can have adverse effects on aquatic ecosystems, cause eutrophication of bodies of water, and – especially if it reaches the groundwater – impair drinking water supplies. From a steering point of view, charges levied on fertilisers and pesticides are basically particularly suitable for taking efficient action to combat ongoing water pollution and for supplementing the existing – inadequately enforced – regulatory requirements. They could help not only to create economic incentives for reducing use of these substances, but also to shift the external environmental costs into the agricultural sector which is responsible for causing them. There are various possible approaches to charges on fertilisers, with the different variants (charges on commercial fertilisers, farm manure or nitrogen excess) displaying differences in the cost and effort involved in levying them and in the associated administrative and supervision costs. A charge on plant protection agents could not only reduce the use of pesticides in general, but also encourage farmers to use less hazardous agents as substitutes for the hazardous agents. In general, levying a charge on plant protection agents causes fewer problems than a charge on fertilisers; from that point of view a charge on plant protection agents could be a first step towards greater internalisation of the external costs of agriculture. Given appropriate design, charges on fertilisers

and plant protection agents are compatible with the ban on discrimination, the Common Agricultural Policy, and the ban on inadmissible state aid.

There is a certain amount of ambivalence with regard to the environmental assessment of hydropower for generating electricity. On the one hand it plays an important role in climate protection policy as second-largest producer of renewable energy, while on the other hand, hydropower has considerable adverse ecological effects. The construction and operation of hydropower plants requires a permit under water law, which has to observe the general management principles of the German Federal Water Act (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) for maintaining the ecological functional performance of bodies of water. The construction of hydropower plants is an intervention in nature and landscape and gives rise to obligations under nature conservation law in the fields of prevention, compensation and charges, but at the same time hydropower is promoted under the Renewable Energy Sources Act by means of feed-in tariffs and priority purchase of electricity. With regard to the authorisation of new hydropower plants, a charge-based solution takes second place to existing regulatory law in the institutional competition between the instruments: Morphological changes due to hydropower can to a large extent be offset by a range of regulatory instruments. By contrast, the potential steering effect of a charge relating to authorisation of new hydropower plants must be rated low, because the construction of major installations is not a matter of ongoing marginal decisions within a space of alternatives, but of simple “yes or no” decisions about major capital projects. The establishment of a charge absorbing the benefits of the use of hydropower in order to factor in environmental and resource costs would basically be legally possible and would also be in line with the concept. In view of the legal framework conditions, however, levying such a charge would give rise to substantial political and intra-ecological conflicts of objectives, since setting a price on this use of water would be at variance with the promotion of hydropower under the Renewable Energy Sources Act and the Federal Water Act.

The classification of inland waterway shipping as an environmentally sound mode of transport is controversial. Particularly the construction and development of inland waterways and their maintenance for the purposes of inland shipping entail serious ecological impacts. The construction, development and maintenance of federal waterways are interventions in nature and landscape within the meaning of the Federal Nature Conservation Act, which means that the obligations to manage the consequences of these impacts have to be observed. It is necessary to consider whether and to what extent the impacts of shipping can be steered and offset with the aid of economic instruments. One conceivable solution would be a direct burden on waterway development by means of a charge based on the development of waters. It must however be remembered that in the field of water development there are already extensive regulatory provisions designed to protect the morphology and ecology of water bodies. Moreover, the development of federal waterways is not a matter of ongoing marginal decisions, but of non-recurring “yes or no” decisions on capital projects accompanied by complex planning measures. The steering contribution of a charge would be negligible here. However, as a water utilisation charge for shipping one possibility would be to make the existing shipping charges more ecological, taking account of environmental and resource costs. In the case of transboundary rivers, however, this leads to conflicts with international agreements; it is also important to note that an increase in financial burdens would reduce the attractiveness of shipping as a mode of transport, with the result that the transport sector might switch to other modes of transport.

Conclusions

Present-day uses of water are extremely varied. The scope and effectiveness of the basic regulatory steering instruments and the implications of the overlapping environmental, energy and transport policies vary in the individual fields of law as much as the performance of the individual charges. It would therefore seem

impracticable at present to put in place a uniform codification of an all-embracing water utilisation charge – including the existing waste water charges and the water extraction charges. To the extent that the waste water charges and the water extraction charges serve the purpose of allocating environmental and resource costs, they constitute an important instrument for recovering the costs of water services. In view of the obligations arising from Art. 9 of the Water Framework Directive, it is not possible simply to abolish these charges. In the agricultural sector, charges on fertilisers and pesticides are a suitable means of combating the ongoing water pollution efficiently and of supplementing the existing regulatory requirements. However, the steering potential of charges is limited when it comes to influencing hydromorphological changes arising from hydropower plants and the development of inland waterways. Thus, charges will not enhance the ecological benefit of hydropower. Although national measures that levy shipping charges to allocate the costs of shipping-related adverse environmental effects are basically conceivable, they largely miss the point of the central decisions of morphological relevance. Here too, moreover, it is necessary to consider conflicts with international law in the case of transboundary rivers, and also environmentally problematical shifts between modes of transport.

0 Zur Einleitung: Zielsetzung und Vorgehensweise

Der Einsatz von ökonomischen Instrumenten in der Gewässerschutzpolitik hat in Gestalt der bundesrechtlichen Abwasserabgabe und der verschiedenen landesrechtlichen Wasserentnahmeentgelte in Deutschland bereits eine längere Tradition. Ebenso lang ist freilich die Geschichte der kritischen Begleitung dieser Instrumente in Wissenschaft, Praxis und Politik. Forderungen nach einer Revitalisierung der als konzeptionell unzulänglich empfundenen Lenkungsinstrumente¹ stehen dabei wiederholten Rufen nach ihrer Abschaffung² gegenüber, da sich mangels Lenkungswirkung die Bedeutung in reiner Fiskalzwecksetzung erschöpfe.³ Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie, der u. a. eine Berücksichtigung des Grundsatzes der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen, einschließlich von Umwelt- und Ressourcenkosten, verlangt, gibt Veranlassung, diese Instrumente erneut auf den Prüfstand zu stellen. Inwieweit tragen AbwAG und Wasserentnahmeentgelte (WEE) zur neuen gemeinschaftsrechtlich formulierten Zielerreichung in der Gewässergütepolitik bei? Lassen sich Effektivität und Effizienz durch Ausgestaltungsänderungen verbessern, sind sie mithin Ausgangspunkt einer Modernisierung und Weiterentwicklung, gar Vorbild für eine Ausdehnung von Abgabepflichten auf weitere Wassernutzungen?

Insoweit bietet die WRRL zugleich Anlass darüber nachzudenken, auf welche Inanspruchnahmen aquatischer Ökosystemdienstleistungen die Anwendung ökonomischer Steuerungsmechanismen ausgedehnt werden kann, etwa im Bereich der diffusen Verschmutzungsquellen. Dabei beschreibt die Konformität mit Art. 9 WRRL nur einen relevanten Aspekt: Zum einen ist der konkrete Anforderungsgehalt dieser Vorschrift umstritten und harrt einer verbindlichen Klärung durch den EuGH. Zum anderen gibt es einen politisch-administrativen Druck auf europäischer Ebene in Richtung Einsatz ökonomischer Instrumente, wie sich nicht zuletzt im aktuellen Forschungsprogramm der EU zeigt, das große Forschungsprojekte zur Frage des Einsatzes ökonomischer Instrumente im Management natürlicher Ressourcen (Biodiversitätsschutz einerseits⁴ und Integriertes Wasserressourcen-Management andererseits) vergeben bzw. ausgeschrieben hat. Gleichzeitig sind immer wieder Kampagnen der Industrie zur Abschaffung insbesondere der Abwasserabgabe zu beobachten. Auch die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Elemente der Abgabe durch die Rechtsprechung hat in der Vergangenheit verschiedentlich Kritik ausgelöst.⁵ Eine umfassende, neuere, kritische Analyse der Erfahrungen mit den Instrumenten Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte in Deutschland steht noch aus. Insbesondere empirische Studien sind dünn gesät.⁶ Bei einer Reform und Modernisierung dieser Abgaben, wie auch bei der Einführung neuer Abgaben, müssen aber nicht allein die Aufgaben nach der WRRL

¹ So mit Blick auf die Abwasserabgabe u. a. *Hansmeyer* (1989); *Meyer-Renschhausen* (1989); *Hansmeyer/Gawel* (1993); *Karl/Ranné* (1995); *DIW/FiFo* (1999); *Ewringmann* (2002); *SRU* (2004).

² Für die Abwasserabgabe u. a. *Bongert* (1999); *VCI* (2008); *ders.* (o. J.); *VKU* (2008); *Nisipeanu* (1997a); *ders.* (1999); *ders.* (2007); *BDEW* (2010). Zum Wasserentnahmeentgelt u. a. *Euler* (1998); *Breuer* (2007); *Meyer/Brand* (2009); *VCI* (2008); von Anfang an ablehnend *Lüneburger/von Mutius* (1996).

³ So etwa *Nisipeanu* (1997); *ders.* (2007); mit Blick auf die Wasserentnahmeentgelte *Euler* (1998).

⁴ Das in diesem Bereich zur Förderung ausgewählte Projekt „POLICYMIX – Assessing the role of economic instruments in policy mixes for biodiversity conservation and ecosystem service provision“, wird vom UFZ mit koordiniert – siehe <http://policymix.nina.no/>.

⁵ Siehe *Berendes* (2006), S. 151-160.

⁶ So konstatierten *DIW/FiFo* (1999) in der Studie „Anforderungen und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten“, S. 288, mit Blick auf die Abwasserabgabe: „Für eine Abschätzung der zu erwartenden Lenkungswirkung ist die Kenntnis der relevanten Vermeidungskostenkurven notwendig. Hierzu sind seit den Schätzungen des *SRU* (1974) keine umfassenden Untersuchungen durchgeführt worden und konnten auch im Rahmen dieses Projektes nicht initiiert werden.“

berücksichtigt werden, sondern auch die Vorgaben des Grundgesetzes, das zwar einen Katalog von Abgabentypen bereithält, sie aber jeweils mit unterschiedlichen Restriktionen ausstattet, die ihre Verwendungsmöglichkeiten einschränken. Zugleich bedarf es aus ökonomisch-finanzwissenschaftlicher Sicht angesichts veränderter Rahmenbedingungen einer Rekapitulation des jeweiligen Lenkungsauftrages einzelner Abgaben sowie einer sorgfältigen Abstimmung alter und neuer Lenkungsmechanismen untereinander unter Berücksichtigung der jeweils zu erwartenden künftigen ökonomischen und ökologischen Wirkungen.

Vor diesem Problemhintergrund zielt das Vorhaben auf die Bearbeitung folgender Forschungsfragen ab:

- Welche Lenkungswirkungen waren bei bestehenden deutschen Wassernutzungsabgaben in der Vergangenheit zu beobachten und worauf sind eventuelle Unzulänglichkeiten konzeptionell oder in der Ausgestaltung zurückzuführen?
- Welche Probleme ergaben sich insbesondere im Vollzug und durch welche Maßnahmen kann auf eine Stärkung der Vollzugsfreundlichkeit hingewirkt werden?
- Welche künftigen Entwicklungspotenziale ergeben sich für die etablierten Abgabensinstrumente unter Beachtung der neuen rechtlichen Rahmenbedingungen der WRRL sowie der nationalen verfassungsrechtlichen Anforderungen?
- Welcher Anpassungsbedarf ergibt sich hieraus konkret?
- Welche Erstreckung von Abgabepflichten auf andere Wassernutzungen (diffuse Einträge durch landwirtschaftliche Produktion, Schifffahrt etc.) kann unter Lenkungs- und Kostenanlastungsaspekten empfohlen werden? Welche rechtlichen und institutionellen Restriktionen sind dabei zu beachten?
- Wie könnte ein konsistentes System von Wassernutzungsabgaben vor dem Hintergrund von Art. 9 WRRL aussehen?
- Welche ökonomischen Prognosen der Lenkungswirkung in unterschiedlichen Bereichen lassen sich zur konkreten Ausgestaltung heranziehen? Welche wirtschaftlichen Auswirkungen sind jeweils zu beachten?

Im ersten Teil der Studie (Abschnitte 1-3) erfolgt eine Analyse der relevanten Rahmenbedingungen für Wassernutzungsabgaben in Deutschland sowie der derzeit erhobenen Abgaben. Abschnitt 1 behandelt hierbei die rechtlichen Grundlagen einer Abgabenerhebung für Wassernutzungen unter europa- und verfassungsrechtlichen Aspekten. Abschnitt 2 wertet im Rahmen einer finanzwissenschaftlichen Bestandsaufnahme die mit den bisher in Deutschland praktizierten Wassernutzungsabgaben gemachten Erfahrungen aus. Weiterentwicklungsoptionen von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten (WEE) werden dann in Abschnitt 3 juristisch und ökonomisch erörtert.

Im zweiten Teil der Studie (Abschnitt 4) stehen Wassernutzungen auf dem Prüfstand, die bisher keine oder nur fragmentierte Lenkungsabgaben kennen. Den Abschluss bildet die Betrachtung eines zusammenfassenden Systems von Wassernutzungsabgaben (Abschnitt 5).

1 Rechtsgrundlagen für Wassernutzungsentgelte – Gebote und Grenzen

Bevor die verschiedenen Modelle von Wassernutzungsentgelten inhaltlich bewertet werden, ist es sinnvoll, zunächst zu prüfen, inwieweit die Wahl durch die Vorgaben höherrangigen Rechts bestimmt ist. Hierzu werden im Folgenden zunächst die einschlägigen europarechtlichen Normen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) (1.1) und anschließend das deutsche Verfassungsrecht (1.2) daraufhin untersucht, inwieweit sie verbindliche Vorgaben für die Gesetzgebung enthalten.

1.1 Analyse der Anforderungen des Art. 9 WRRL hinsichtlich der Einführung von Wassernutzungsentgelten

Überlegungen zur Reform der Wassernutzungsabgaben haben neben den verfassungsrechtlichen Erfordernissen auch die europarechtlichen Vorgaben in den Blick zu nehmen. Diese ergeben sich aus der WRRL und hier insbesondere aus Art. 9 dieser Richtlinie. Im nachfolgenden Abschnitt wird nach einer Verortung der relevanten Normen im Gesamtkontext der Richtlinie und einer Zusammenfassung der bis dato existierenden Auslegungshilfen (1.1.1) zunächst ein Überblick über die aus Art. 9 WRRL resultierenden Verpflichtungen gegeben (1.1.2).

Anschließend wird diskutiert, inwieweit schon die aus Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL resultierende Pflicht, den Kostendeckungsgrundsatz zu berücksichtigen, den Mitgliedstaaten Vorgaben hinsichtlich der Wahl des Entgeltmodells macht (1.1.3), welche Formen der Wassernutzung diese betrifft, und welche Umwelt- und Ressourcenkosten sie umfasst. Schließlich wird erörtert, welche Verbindlichkeiten sich für die Mitgliedstaaten aus der konkreten Pflicht ergeben, die in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL genannten Ziele zu erfüllen (1.1.4). Insbesondere wird untersucht, inwieweit diese Pflicht durch mögliche Ausnahmegründe relativiert wird, und welche Herausforderungen aus ihr für das deutsche Recht resultieren.

1.1.1 Vorbemerkungen

Art. 9 WRRL im Gesamtkontext der Richtlinie

Die WRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu

- eine weitere Verschlechterung der Wasserkörper zu verhindern (Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) und b) i),
- bis 2015 einen „guten Zustand“ für alle Wasserkörper zu erreichen (Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) ii) und b) ii),
- bis 2015 ein „gutes ökologisches Potenzial“ und einen „guten chemischen Zustand“ für alle erheblich veränderten bzw. künstlichen Oberflächenwasserkörper zu erreichen (Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) iii),

sowie

- schrittweise eine Reduktion der Verschmutzung durch prioritäre Stoffe und eine Beendigung bzw. schrittweise Einstellung der Einleitung prioritär gefährlicher Stoffe in Oberflächengewässer vorzunehmen (Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) iv) und Art. 16 WRRL).

Darüber hinaus verpflichtet die WRRL die Mitgliedstaaten

- zu einer zustandsunabhängigen Anwendung aller europäischen Emissionsnormen (sog. „kombinierter Ansatz“, Art. 10 WRRL) und
- zu einer Berücksichtigung des Grundsatzes der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL).

Über die Berücksichtigungspflicht hinaus schreibt Art. 9 Abs. 1 Satz 2 WRRL den Mitgliedstaaten vor, dass sie bis 2010 dafür zu sorgen haben,

- dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen und somit zu den Umweltzielen der Richtlinie beiträgt (Art. 9 Abs. 1 Satz 2, erster Spiegelstrich) und
- dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen (Art. 9 Abs. 1 Satz 2, zweiter Spiegelstrich).

Wassernutzungsentgelte bzw. Wassernutzungsabgaben⁷ können ein Mittel sein, um die Gewässerqualitätsziele der Wasserrahmenrichtlinie auf eine effiziente Weise zu erreichen. Insofern sind sie bei der Aufstellung und Überarbeitung von Maßnahmenprogrammen stets mitzubedenken. Direkt angesprochen werden Entgelterhebungen für Wassernutzungen aber nur in Art. 9 WRRL. Demgemäß ist zu klären, welche Anforderungen sich aus Art. 9 WRRL für die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erhebung von Wassernutzungsentgelten ergeben. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob Art. 9 WRRL die Einführung bzw. die Aufrechterhaltung von Wassernutzungsentgelten zwingend gebietet und ggf. für welche Wassernutzungen dies der Fall ist.

1.1.1.1 Verfügbare Auslegungshilfen

Aussagen darüber, welche Pflichten sich aus Art. 9 WRRL für die Erhebung von Wassernutzungsabgaben ergeben, können gegenwärtig noch nicht auf der Grundlage einer Rechtsprechung der europäischen Gerichte gemacht werden. Auch von den nationalen Gerichten in den Mitgliedstaaten liegen keine Entscheidungen zu Art. 9 WRRL vor.

Einige Hinweise zum Verständnis von Art. 9 WRRL sind im Rahmen des sog. CIS-Prozesses erarbeitet worden.⁸ Die dort getroffenen Festlegungen – soweit sie sich überhaupt auf Fragen zum Verständnis des Normprogramms beziehen – weisen aber keine Rechtsqualität auf, sondern sind interpretatorische Beiträge zur Rechtserkenntnis, die von zentralen Akteuren der Umsetzung der WRRL erarbeitet worden sind. Insofern sind sie als Beiträge zur Auslegung anzusehen, stellen aber keine bindende Konkretisierung dar.

Vor diesem Hintergrund können Aussagen zu den Erfordernissen, die sich aus Art. 9 WRRL mit Blick auf die Erhebung von Wassernutzungsabgaben ergeben, allein auf der Grundlage der herkömmlichen juristischen Auslegungsmethoden unter Nutzung der verfügbaren Literatur gemacht werden. In der wissenschaftlichen Literatur stehen neben einer Vielzahl wirtschaftswissenschaftlicher Abhandlungen zum Thema⁹ auch einige juristische Abhandlungen zur Verfügung. Der Autorenkreis ist aber sehr überschaubar. Eine besonders gründliche Aufarbeitung hat die Thematik in zwei juristischen Dissertationsprojekten von *Süleyman Kolcu*¹⁰

⁷ Beide Begriffe werden hier synonym gebraucht.

⁸ Vgl. insbesondere WATECO (2003). Siehe zum CIS-Prozess näher Köck (2009), S. 230 f.

⁹ Vgl. statt vieler z. B. Hansjürgens/Messner (2006); Interwies/Kraemer (2001).

¹⁰ Kolcu (2008).

und *Sabrina Desens*¹¹ erfahren. Darüber hinaus haben sich insbesondere *Herwig Unnerstall*¹², der insgesamt für ein sehr extensives Verständnis der Verpflichtungen, die aus Art. 9 WRRL erwachsen, eintritt, und *Michael Reinhardt*¹³, der demgegenüber eine dezidiert restriktive Position vertritt, exponiert. In den übrigen Mitgliedstaaten der EU gibt es demgegenüber keine ähnlich intensive rechtswissenschaftliche Debatte über Inhalt und Verständnis von Art. 9 WRRL.¹⁴

1.1.2 Überblick über die Verpflichtungen aus Art. 9 WRRL

Art. 9 WRRL regelt mehrere Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten.

1. Eine erste Verpflichtung besteht darin, dass die Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III der Richtlinie insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen zu berücksichtigen haben (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL).
2. Eine zweite, deutlich schärfer formulierte Verpflichtung legt fest, dass die Mitgliedstaaten bis 2010 dafür zu sorgen haben,
 - dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen und somit zu den Umweltzielen der Richtlinie beiträgt, und
 - dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der gemäß Anhang III vorgenommenen wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL).
3. Eine dritte Verpflichtung betrifft Berichte über die Durchführung der genannten Pflichten auf der Ebene der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete (Art. 9 Abs. 2 WRRL).

Insbesondere mit Blick auf die zweite Verpflichtung, in der es nicht lediglich um ein Berücksichtigen, sondern um ein „Dafür-Sorgen“, also um die Erfüllung dieser Pflicht geht, regelt Art. 9 WRRL aber noch gewisse Ausnahmen.

- So gestattet es die Richtlinie den Mitgliedstaaten, den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie den geographischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region oder Regionen Rechnung zu tragen (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL).
- Außerdem enthält Art. 9 WRRL eine Abweichungsmöglichkeit, die sog. „Opt out“-Klausel: „Die Mitgliedstaaten verstoßen nicht gegen diese Richtlinie, wenn sie beschließen, in Übereinstimmung mit eingeführten Praktiken die Bestimmungen von [Art. 9] Abs. 1 Unterabsatz 2 [...] auf eine bestimmte Wassernutzung nicht anzuwenden, soweit dadurch die Zwecke dieser Richtlinie und die Verwirklichung ihrer Ziele nicht in Frage gestellt werden.“ (Art. 9 Abs. 4 Satz 1 WRRL).

¹¹ *Desens* (2008).

¹² *Unnerstall* (2006c), S. 449 ff.; *ders.* (2006a), S. 528 ff.; *ders.* (2006b), S. 29 ff.; *ders.* (2007), S. 129 ff.; *ders.* (2009), 234 ff.

¹³ *Reinhardt* (2006b), S. 737 ff.; *ders.* (2009a), 41 ff.

¹⁴ Zur Rechtslage und zum Stand der Diskussion in anderen europäischen Ländern siehe unten 3.1.

1.1.3 Die Berücksichtigungspflicht (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL)

Der durch Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL normierten Pflicht zur Berücksichtigung des Grundsatzes der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen kann für sich allein lediglich ein sehr eingeschränkter Verpflichtungsgehalt entnommen werden, weil die Norm die Mitgliedstaaten nicht dazu zwingt, bei ihrer Bewirtschaftungsaufgabe den Kostendeckungsgrundsatz regelhaft anzuwenden. Die Verpflichtung geht lediglich dahin, diesen Grundsatz zu *berücksichtigen*. Das bedeutet freilich, dass er nur in Betracht zu ziehen und zu erwägen ist, nicht aber, dass er von den Mitgliedstaaten strikt beachtet werden muss.¹⁵ Auch andere Sprachfassungen des Art. 9 Abs. 1 S. 1 WRRL, namentlich die englische und die französische Sprachfassung („shall take account“, „tiennent compte“), führen nicht zu einer anderen Auslegung. Daher ist den Stimmen in der Literatur zu folgen, die in der Verpflichtung des Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL nicht mehr als einen Auftrag für die Mitgliedstaaten erkennen, den Grundsatz der Kostendeckung im Rahmen ihrer Wasserressourcenbewirtschaftungspolitik in ihr Regelungsermessen einzustellen.¹⁶

Eine Mindesterfüllungspflicht oder – wie teilweise in der Literatur vertreten¹⁷ – gar eine quantitativ bestimmte Erfüllungspflicht enthält Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL nicht.¹⁸ Die Anerkennung eines Ermessens der Mitgliedstaaten ist zwar nicht gleichbedeutend damit, dass der Mitgliedstaat in seiner Entscheidung völlig frei ist; denn der Berücksichtigungsauftrag zwingt immerhin zu einer Abwägung zwischen den Erfordernissen einer verursachergerechten Preisgestaltung für die Nutzung der Wasserressourcen – als effizienten Hebel für die Gewährleistung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen – einerseits,¹⁹ und sonstigen sozio-ökonomischen und umweltbezogenen Erfordernissen, die einer kostengerechten Belastung der Wassernutzer möglicherweise entgegenstehen, andererseits.²⁰ Die Möglichkeiten der rechtlichen Kontrolle dieser politischen Abwägung sind aber sehr beschränkt und insbesondere nicht an den Standards orientiert, die für die planerische Abwägung im deutschen Verwaltungsrecht entwickelt worden sind (z. B. die Trennung von Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnisprüfung²¹). Vor diesem Hintergrund ist der Einschätzung *Michael Reinhardts* zu folgen, dass es für die Mitgliedstaaten letztlich „eine Frage übersichtlichen Begründungsaufwands“ ist,²² die Pflicht abzuwehren.

Dass es dennoch im Ergebnis nicht dazu kommen kann, den Kostendeckungsgrundsatz durch gegenläufige Erwägungen gänzlich leerlaufen zu lassen, ergibt sich nicht aus Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL, sondern aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL, der von den Mitgliedstaaten bis 2010 bestimmte Anstrengungen verlangt („die Mitgliedstaaten sorgen bis 2010 dafür ...“) und nur in einem eingeschränkten Maße Relativierungen zulässt bzw. Abweichungen ermöglicht (dazu näher unten 1.1.4.1). Insofern ist zu Recht in der Literatur von einer „Initiativ- und Ankündigungsfunktion“²³ des Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL gesprochen worden. Die Norm soll

¹⁵ Vgl. *Reinhardt* (2006b), S. 740; *Kolcu* (2010), S. 74.

¹⁶ Vgl. etwa *Reinhardt* (2006b), S. 740; *Kolcu* (2008), S. 95.

¹⁷ Vgl. *Unnerstall* (2006a), S. 528, der die Auffassung vertritt, dass jeder Deckungsgrad unter 70 Prozent die Annahme einer Pflichtverletzung nahelegt; vgl. auch *ders.* (2009), S. 234 f.

¹⁸ Näher dazu *Kolcu* (2010), S. 74 ff. Zur Frage, wie die Umsetzung eines Kostendeckungsgebotes theoretisch und praktisch festzustellen ist, jüngst *Ammermüller* (2011).

¹⁹ Vgl. dazu schon die Mitteilung der Kommission v. 26.7.2000 über die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen, KOM (2000) 477 endg.

²⁰ Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Erfordernissen der Abwägung etwa *Ossenbühl* (1995), S. 904 ff.

²¹ Dazu BVerwGE 45, 309, 312 f.; E 64, 33; aus der Literatur etwa: *Koch* (1983), S. 1125 ff.; *Köck* (2008), Rn. 106 ff.

²² Vgl. *Reinhardt* (2006b), S. 740.

²³ *Kolcu* (2008), S. 95.

die Mitgliedstaaten dazu anstoßen, frühzeitig eine am Verursachergedanken orientierte Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen auf den Weg zu bringen, damit bis 2010 die Aufträge des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL erfüllt werden können.

1.1.3.1 Der Gegenstand der Berücksichtigungspflicht: Der Grundsatz der Kostendeckung von Wasserdienstleistungen

Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL etabliert den Grundsatz der Deckung der Kosten von Wasserdienstleistungen. Damit wird für das nationale Recht allerdings zunächst nichts grundlegend Neues eingeführt; denn der Kostendeckungsgrundsatz ist in Deutschland – anders als in manch anderen Mitgliedstaaten der EU, insbesondere den südeuropäischen Ländern²⁴ – formal bereits seit vielen Jahren in den Kommunalabgabengesetzen der Länder verankert (siehe etwa § 10 SächsKAG oder § 6 KAG NW), und seine Anwendung ist grundsätzlich auch gängige Praxis.²⁵ Allerdings unterscheidet sich dieses kommunalabgabenrechtliche Kostendeckungsverständnis nicht unerheblich vom Ansatz in Art. 9 WRRL („inhaltsleerer Begriff“ unter bloßem Verweis auf die Maßgeblichkeit spezifisch ansatzfähiger Kosten,²⁶ Asymmetrie von Über- und Unterschreitung, landesspezifische Regeln zur Ansatzfähigkeit, betriebswirtschaftlicher Kostenbegriff).

Prima facie neu bzw. abweichend gegenüber dem kommunalabgabenrechtlichen Ansatz ist insbesondere zweierlei:

- Die Kostendeckung darf sich nicht lediglich an den betriebswirtschaftlichen Kosten der Wasserver- und -entsorgungseinrichtungen orientieren, sondern muss – umfassender als dies die KAG der Länder gegenwärtig vorsehen²⁷ – auch umwelt- und ressourcenbezogene Kosten einbeziehen (dazu unten 1.1.3.3).
- Der Anwendungsbereich des Kostendeckungsauftrags erstreckt sich auf *Wasserdienstleistungen*, nicht auf alle Wassernutzungen.²⁸ Was Wasserdienstleistungen sind, ergibt sich aus der Legaldefinition in Art. 2 Nr. 38 WRRL.

1.1.3.2 Der Begriff der Wasserdienstleistungen

Unter Wasserdienstleistungen versteht die WRRL „alle Dienstleistungen, die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten Folgendes zur Verfügung stellen:

²⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung über die Preisgestaltung, KOM (2000) 477 endg., S. 10 f.

²⁵ UBA (2001a).

²⁶ So zutreffend OVG Münster, Urt. v. 1.7.1997 - 9 A 6103/95, S. 14: „Das Kostenüberschreitungsverbot ist insoweit inhaltsleer und erlangt erst durch die Bestimmung der ansatzfähigen Kosten in § 6 Abs. 2 KAG seine Beschränkungsfunktion; mithin knüpft das Kostenüberschreitungsverbot lediglich an den Kostenbegriff des § 6 Abs. 2 KAG an, bestimmt aber nicht dessen Inhalt.“; ähnlich bereits OVG NW, Urt. v. 27.10.1992 - 9 A 835/91; Urt. v. 5.8.1994 - 9 A 1248/92. Dazu jüngst auch Gawel (2011b).

²⁷ Vgl. aber z. B. § 11 Abs. 2 Nr. 2 SächsKAG, der bestimmt, dass auch „die Abwasserabgabe nach dem Abwasserabgabenrecht des Bundes und die landesrechtlich geregelte Wasserentnahmeabgabe“ zu den Kosten gehören, die gemäß dem Kostendeckungsgrundsatz einzustellen sind. Zur Problematik des Kommunalabgabenrechts angesichts der ökologischen Öffnung des Kostenbegriffs Gawel (1995a); ders. (1998).

²⁸ Dazu näher Desens (2008), S. 151 ff., die insbesondere auch auf den Erwägungsgrund 38 eingeht, der weitergehend von einem „Grundsatz der Deckung der Kosten der Wassernutzung“ spricht und überzeugend darlegt, dass damit keine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Kostendeckungsgrundsatzes einhergeht.

- a) Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- oder Grundwasser,
- b) Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die anschließend in Oberflächengewässer einleiten“ (Art. 2 Nr. 38 WRRL).

Umstritten ist, ob der Wasserdienstleistungsbegriff ausschließlich die *für andere* bereitgestellte Wasserversorgung (Vorgänge in Buchstabe a) und Abwasserbeseitigung (Vorgänge in Buchstabe b) meint (enges Begriffsverständnis),²⁹ oder ob er auch die Eigenver- und -entsorgung³⁰ umfasst, also die direkten Wasserentnahmen durch Industrie bzw. Landwirtschaft und die direkten Einleitungen von Abwässern durch die Industrie (weites Verständnis von Ver- und Entsorgung).

Weitergehend noch ist umstritten, ob über die (wie auch immer zu verstehende) Wasserver- und Abwasserentsorgung hinausgehende Wassernutzungsbereiche, wie insbesondere die Aufstauung und Speicherung für Zwecke der Wasserkraftnutzung, des Hochwasserschutzes oder der Schifffahrt, vom Wasserdienstleistungsbegriff erfasst sind (weites Begriffsverständnis).³¹

Bei der Eigenver- und -entsorgung (z. B. direkte Wasserentnahmen und Abwasserbeseitigungen durch die Industrie, ohne Einschaltung eines ver- und entsorgenden Dienstleisters) wird die Qualifizierung dieser Vorgänge als Wasserdienstleistung bestritten, weil hier kein vom Nutzer getrennter Dienstleister etwas für den Nutzer zur Verfügung stellt.³² Diese sehr enge Sichtweise ist schon deshalb bedenklich, weil der Staat als Bewirtschafter des öffentlichen Gutes Wasser durch seine vom Wasserbenutzer nicht beanspruchbare wasserrechtliche Erlaubnis sehr wohl leistend etwas zur Verfügung stellt, nämlich die Gestattung, Wasser zu entnehmen bzw. Abwasser einzuleiten (dazu näher der verfassungsrechtliche Teil der Untersuchung unten 1.2.2). Entscheidend ist aber, dass sowohl die Entstehungsgeschichte des Art. 9 WRRL,³³ als insbesondere auch der Telos der Norm³⁴ für die Einbeziehung der Eigenver- und -entsorger in den Wasserdienstleistungsbegriff spricht, denn wollte man die Eigenver- und -entsorgung ausklammern, wäre nicht nur in Deutschland, sondern auch in der EU der quantitativ weitaus größte Teil der Wasserversorgung keine Wasserdienstleistung. Eine solche Marginalisierung der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung entspricht weder den Buchstaben noch dem Willen des Richtliniengesetzgebers. Demgemäß ist den Stimmen zu folgen, die als Wasserdienstleistung auch die Bereiche der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung qualifizieren, die nicht für andere erbracht werden, sondern der Eigenver- und -entsorgung dienen.³⁵

Anders sind die Bereiche der Schifffahrt, der Wasserkraft und des Hochwasserschutzes zu beurteilen. Hier sprechen gute Argumente dafür, dass „Aufstauung“ und auch „Speicherung“ im Kontext der Wasserversorgungsaufgabe gesehen werden müssen und dass durch die Verwendung dieser Begriffe in Buchstabe a) keine über die Wasserversorgung hinausgehenden neuen Bereiche einbezogen werden sollten.³⁶

Die Nichteinbeziehung der Wasserkraft, der Schifffahrt und des Hochwasserschutzes wie auch die Nichteinbeziehung weiterer gewässerrelevanter Tätigkeiten, wie etwa die landwirtschaftliche Düngung, Pflanzen-

²⁹ So etwa Reinhardt (2006b), S. 741.

³⁰ So etwa Unnerstall (2006a), S. 529; ders. (2009), S. 236; Kolcu (2008), S. 22-37; Interwies/Kraemer (2001), S. 22.

³¹ So Unnerstall (2006a), S. 529; ders. (2009), S. 236 f. Siehe auch Laskowski (2010), S. 726.

³² Vgl. Posser/Willbrand (2005), S. 410; Czychowski/Reinhardt, WHG, zu § 42 Rn. 3; Knopp (2003), S. 275.

³³ Dazu insbesondere Desens (2008), S. 132 ff.

³⁴ Dazu näher Kolcu (2008), S. 31 ff.

³⁵ Vgl. Desens (2008), S. 135 ff.; Kolcu (2008), S. 22-37.

³⁶ So auch Kolcu (2008), S. 37-58; Desens (2008), S. 147 ff.; ferner: Palm (2006), S. 37 ff.

schutzbehandlung und Flächenentwässerung, in den Wasserdienstleistungsbegriff ist nicht gleichbedeutend damit, dass für all diese vom Wasserdienstleistungsbegriff geschiedenen Vorgänge keine Pflichten aus Art. 9 WRRL erwachsen, denn Verpflichtungen ergeben sich aus Art. 9 WRRL nicht nur dann, wenn die Zuordnung zu den Wasserdienstleistungen feststeht, sondern auch schon dann, wenn ein Vorgang als Wassernutzung im Sinne von Art. 2 Nr. 39 WRRL zu qualifizieren ist. Wie noch zu zeigen sein wird, ist dies bei den meisten der genannten Vorgänge der Fall (siehe unten 1.1.4.3).

1.1.3.3 Umwelt- und ressourcenbezogene Kosten

Wie bereits angesprochen umfasst der Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen nicht nur die betriebswirtschaftlichen Kosten, sondern schließt auch umwelt- und ressourcenbezogene Kosten ein.

Was umwelt- und ressourcenbezogene Kosten sind, legt die WRRL nicht näher fest.³⁷ Einer Mitteilung der Europäischen Kommission zufolge, auf die in der Diskussion üblicherweise Bezug genommen wird,³⁸ sind unter Umweltkosten „Kosten für Schäden“ zu verstehen, „die der Wasserverbrauch für Umwelt, Ökosysteme und Personen mit sich bringt, die die Umwelt nutzen“.³⁹ Ressourcenkosten sind demgegenüber „Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden“.⁴⁰ Für die Zwecke von Art. 9 WRRL dürfte eine Aufspaltung dieser Kostenpositionen nicht geboten sein, weil die Richtlinie den Begriff als einen einheitlichen versteht.

Orientiert man sich an den oben genannten Begriffserläuterungen, so sind diejenigen Kosten, die beispielsweise Wasserversorger aufbringen müssen, um aus – möglicherweise vorbelastetem – Rohwasser Trinkwasser zu machen, keine Umwelt- bzw. Ressourcenkosten,⁴¹ sondern normale Betriebskosten zur Herstellung eines den Vorgaben der TrinkwasserV genügenden Produkts.

Bei den Umwelt- und Ressourcenkosten geht es demgegenüber um die Anlastung der Kosten für Umweltschäden und um die Anlastung der Kosten für entgangene Umweltnutzungsmöglichkeiten.

Unter einem Schaden wird herkömmlicherweise die erhebliche Beeinträchtigung eines rechtlich geschützten Gutes, hier also in erster Linie die Beeinträchtigung des Wassers und der aquatischen Biozönose, aber auch die Beeinträchtigung weiterer Umweltkompartimente und Ökosysteme verstanden, wobei als „erheblich“ jede Beeinträchtigung angesehen wird, die die Schwelle der Bagatellbelastung überschreitet.⁴² Nach Verabschiedung der Umwelthaftungsrichtlinie mag auch der Schadensbegriff dieser Richtlinie hilfreich für das Verständnis sein. Hiernach ist als Schaden oder Schädigung anzusehen: „eine direkt oder indirekt eintretende feststellbare nachteilige Veränderung einer natürlichen Ressource (Arten und natürliche Lebensräume; Gewässer und Boden) oder Beeinträchtigung der Funktion einer natürlichen Ressource“ (Art. 2 Nr. 2 RL 2004/35/EG).

³⁷ Dazu näher *Desens* (2008), S. 192 ff.

³⁸ Vgl. WATECO (2003); CIS Drafting Group ECO 2 (2004), S. 2 ff.; *Reinhardt* (2006b), S. 742; *Unnerstall* (2006a), S. 529; *Kolcu* (2010), S. 79.

³⁹ Vgl. KOM (2000), 477 endg., S. 10.

⁴⁰ KOM (2000), 477 endg., ebenda.

⁴¹ Anders aber *Reinhardt* (2006b), S. 742.

⁴² CIS Drafting Group Eco 2 (2004), S. 2 ff.

Entgangene Umweltnutzungsmöglichkeiten sind demgegenüber die Kosten, die dadurch entstehen, dass andere Umweltnutzer nicht oder nur in einem reduzierten Umfang Umweltgüter nutzen können. Diese entgangene Nutzungsmöglichkeit kann andere Wassernutzer betreffen (Beispiel: Entnahmen können nur in einem Ausmaß gestattet werden, das mit den Erfordernissen eines ordentlichen Wasserhaushaltes vereinbar ist), sie kann aber auch Nutzungseinbußen in anderen Bereichen (z. B. der Landwirtschaft, wegen erhöhter Anforderungen an die landwirtschaftliche Praxis aus Gründen des Trinkwasserschutzes) abbilden. Über die korrekte Ermittlung und Bewertung dieser Kosten gibt es noch keine einvernehmliche Lösung, sondern eine Fülle – insbesondere aus der Umweltökonomie – vorgeschlagener Ansätze,⁴³ auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen werden kann.

Auch wenn die Kostenermittlung und -bewertung noch Schwierigkeiten bereitet, gibt es auf der instrumentellen Ebene Ansätze, wie solche Schadens- und entgangenen Nutzungskosten angelastet werden können. Neben der reaktiven Haftung nach dem USchadG und dem WHG sowie der präventiven Kompensationspflicht für zugelassene Eingriffe in Natur und Landschaft nach dem BNatSchG, ist mit Blick auf das Schutzgut Wasser ein präventiver Weg der Anlastung gangbar, der vorsieht, für das Einleiten von Abwässern in Gewässer und für die Entnahme von Wasser aus Gewässern ein Entgelt zu erheben, so wie dies in Deutschland auch geschieht (Abwasserabgabe; Wasserentnahmeentgelt nach dem Landesrecht der meisten Bundesländer). Beide Abgaben sind wichtige Mittel, um Umwelt- und Ressourcenkosten anzulasten,⁴⁴ und für beide Abgaben darf der Gesetzgeber in Ermangelung von Marktpreisen und allgemein anerkannten Methoden der Ermittlung und Bewertung sein Gestaltungsermessen bei der Bemessung der Abgabesätze ausüben.⁴⁵ Durch die KAG der Länder ist dafür gesorgt, dass diese Abgabelasten, die zunächst nur den Ver- bzw. Entsorger treffen, in die Wassergebührenpolitik eingestellt und auf die Nutzer verteilt werden können.⁴⁶ Damit ist jedenfalls im Ansatz eine verursachergerechte Überwälzung auf die Endnutzer möglich.

Dass die Abwasserabgabe wie auch das Wasserentnahmeentgelt der Länder und die Wassergebührenpolitik in ihrer konkreten Ausgestaltung den Kostenanlastungsaspekt und die Verursacherüberwälzung nur unzureichend transportieren und teilweise auch durchbrechen,⁴⁷ steht auf einem anderen Blatt und wird uns an späterer Stelle noch beschäftigen (siehe unten Kapitel 2 und 3).

1.1.3.4 Zwischenergebnis

(1) Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL keine zwingende Verpflichtung zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen etabliert, sondern lediglich einen an die Mitgliedstaaten gerichteten Auftrag enthält, den Kostendeckungsgrundsatz im Rahmen der Ausgestaltung der konkreten Wasserpolitik zur Erreichung der europäisch gesetzten Ziele abwägend zu berücksichtigen (Regelungser-

⁴³ Siehe die ausführliche Darstellung bei *Desens* (2008), S. 197-208, mit umfangreichen Hinweisen auf die umweltökonomische Literatur.

⁴⁴ Vgl. *Kolcu* (2008), S. 151-169; *SRU*, (2004), Tz. 479 (der allerdings kritisiert, dass die gegenwärtig erhobene AbwA die Umwelt- und Ressourcenkosten nur unzureichend abdeckt); *Ginzky/Bothe/Richter* (2005), S. 947 (für die Wasserentnahmeentgelte). Siehe auch *Ginzky/Rechenberg* (2006), S. 348, die die Erhebung einer Abwasserabgabe als „EG-rechtlich zwingend geboten“ ansehen; ähnlich: *Zöllner*, in *Landmann/Rohmer* (2010), zu AbwAG Vorb, Rn. 5; *Laskowski* (2010), S. 728.

⁴⁵ Vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010, NVwZ 2010, 831 – Wasserpfennig Niedersachsen.

⁴⁶ Vgl. etwa § 11 Abs. 2 Nr. 2 SächsKAG.

⁴⁷ Dazu mit Blick auf die Abwasserabgabe näher: *Desens* (2008), S. 258 ff.; *Unnerstall* (2007), S. 138ff.; siehe auch *SRU* (2004), Tz. 479.

messen). Die Mitgliedstaaten werden dem Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen aber nicht nur im Abwägungsvorgang, sondern – jedenfalls im Regelfalle – auch im Abwägungsergebnis Rechnung tragen müssen. Dies ergibt sich aus den schärfer formulierten Verpflichtungen des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL, auf die im folgenden Untersuchungsabschnitt der Studie näher einzugehen ist (siehe unten 1.1.4).

(2) Als weiteres Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass der Anwendungsbereich des Kostendeckungsgrundsatzes auf die Wasserdienstleistungen begrenzt ist. Über den Inhalt dessen, was Wasserdienstleistungen sind, ist bisher unter den Akteuren der europäischen Wasserpolitik und auch in der wissenschaftlichen Literatur kein Einvernehmen erzielt worden. Gute Gründe sprechen aber dafür, unter diesen Begriff nur die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung unter Einbeziehung der Eigenver- und -entsorger zu fassen. Allerdings folgt aus einem so verstandenen Wasserdienstleistungsbegriff noch nicht, dass für diejenigen Wassernutzungen, die nicht als Wasserdienstleistungen zu qualifizieren sind, keine Verpflichtungen aus Art. 9 WRRL erwachsen. Darauf wird im folgenden Untersuchungsabschnitt näher einzugehen sein (siehe unten 1.1.4.3)

(3) Als Zwischenergebnis ist schließlich noch festzuhalten, dass der Kostendeckungsgrundsatz auch Umwelt- und Ressourcenkosten einschließt und dass mit Blick auf die Wasserdienstleistungen insbesondere die Abwasserabgabe und auch das länderseitig eingeführte Wasserentnahmeentgelt Ansatzpunkte dafür bieten, diese Kosten anzulasten.

1.1.4 Die Erfüllungspflicht (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL)

Art. 9 Abs. 1 WRRL enthält nicht nur eine Berücksichtigungspflicht, sondern auch eine „Erfüllungspflicht“; denn Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL schreibt den Mitgliedstaaten vor, dass sie bis 2010 „dafür sorgen“, dass

- „die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt“, und
- „dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der gemäß Anhang III durchgeführten Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.“

Der Richtlinienauftrag an die Mitgliedstaaten, „dafür zu sorgen“, dass bis 2010 die o. g. Vorgaben erfüllt sind, beinhaltet mehr, als diese Vorgaben lediglich berücksichtigend ins politische Kalkül zu ziehen. Auch wenn anzuerkennen ist, dass die Verwendung von Begriffen wie „angemessene Anreize“ oder „angemessenen Beitrag“ einen gewissen Umsetzungsspielraum lassen,⁴⁸ wird deutlich, dass hier eine bindende Verpflichtung statuiert worden ist.⁴⁹

⁴⁸ Vgl. nur Reinhardt (2006b), S. 740.

⁴⁹ A. A. aber Reinhardt (2006b), S. 740 f. („Worthülse“, „überwiegend programmatische Vorgabe“).

1.1.4.1 Erfüllungspflicht und Ausnahmegründe

Die Mitgliedstaaten dürfen den Richtlinienauftrag allerdings insofern relativieren, als sie berechtigt sind, „den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie den geographischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region oder Regionen“ Rechnung zu tragen (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL). Damit hat die WRRL in umfassender Weise Sachgründe anerkannt, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen kann, um den Vorgaben ausnahmsweise nicht voll nachzukommen oder im Extremfall auch gar nicht nachzukommen.

Die Darlegungslast für das Vorliegen der in UAbs. 3 genannten Sachgründe liegt beim Mitgliedstaat, der sich auf diese Gründe beruft; es genügt also nicht, Auswirkungen lediglich zu behaupten, sondern man muss sie ermitteln und bewerten. Einen gewissen Beurteilungsspielraum wird man dem Mitgliedstaat bei der Bewertung zugestehen *müssen*. Eine gerichtliche Kontrolle der Voraussetzungen für die Berufung auf die Sachgründe, die ein ausnahmsweises Abweichen vom Kostendeckungsgrundsatz gestatten, ist daher nur eingeschränkt möglich. Die Justiziabilität von Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL ist aber gegenüber Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL (siehe oben 1.1.3) signifikant gesteigert; denn die Norm gestattet den Mitgliedstaaten lediglich, den genannten Sachgründen „Rechnung zu tragen“, also ausnahmsweise von der Kostendeckung Abstriche zu machen.⁵⁰ Das ist schon im Ansatz etwas anderes als das bloße Berücksichtigungsgebot, das in Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL statuiert wird, und wird sich daher auch in der gerichtlichen Kontrolle niederschlagen.

Im Regelfalle wird den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung schon dann Rechnung getragen werden können, wenn temporär auf eine (volle) Kostenanlastung verzichtet wird.⁵¹ Dass das Vorliegen der Sachgründe von den Mitgliedstaaten im Zeitverlauf neu zu bewerten ist, ergibt sich auch aus Art. 9 Abs. 2 WRRL; denn die Mitgliedstaaten haben in ihren Bewirtschaftungsplänen über den Beitrag der verschiedenen Wassernutzungen zur Deckung der *Kosten* der Wasserdienstleistungen zu berichten. Diese Berichtspflicht erfasst auch das Vorliegen der Ausnahmegründe.⁵² Im Ergebnis wird sich daher nur in eindeutigen (d. h. von einer Neubewertung über die Zeit weitgehend unabhängigen) Fällen eine mitgliedstaatliche Politik rechtfertigen lassen, die unter Berufung auf die Ausnahmemöglichkeiten des UAbs. 3 dauerhaft gänzlich von der Erfüllung der Aufträge, die sich aus UAbs. 2 ergeben, Abstand nimmt.

Anderes wiederum gilt für die sog. „Opt out“-Klausel des Art. 9 Abs. 4 WRRL. Nach dieser Vorschrift verstößt ein Mitgliedstaat nicht gegen die WRRL, wenn er beschließt, „in *Übereinstimmung mit eingeführten Praktiken* die Bestimmungen von Absatz 1 Unterabsatz 2 und damit zusammenhängend die einschlägigen Bestimmungen von Absatz 2 *auf eine bestimmte Wassernutzung* nicht anzuwenden, sofern dadurch *die Zwecke dieser Richtlinie und die Verwirklichung ihrer Ziele* nicht in Frage gestellt werden.“⁵³ Art. 9 Abs. 4 WRRL knüpft die „Opting Out“-Entscheidung eines Mitgliedstaates an drei spezifische und kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen, deren Vorliegen der abweichende Mitgliedstaat nachweisen muss. Insbesondere der Nachweis der dritten Voraussetzung, dass nämlich durch das „Opting Out“ die Verwirklichung der Ziele der WRRL nicht in Frage gestellt werden darf, wird einem Mitgliedstaat, der von der Erreichung der Ziele noch weit entfernt ist, schwerfallen. In der Praxis wird von dieser Ausweichmöglichkeit zulässigerweise nur äußerst selten Gebrauch gemacht werden können.

⁵⁰ Siehe dazu auch Kolcu (2008), S. 131; Desens (2008), S. 238 ff.

⁵¹ Näher dazu Desens (2008), S. 238 ff.

⁵² Vgl. Kolcu (2008), S. 130; a. A. Desens (2008), S. 226.

⁵³ Hervorhebungen durch Verf.

1.1.4.2 Anforderungen an die Kostenanlastung im Rahmen der Wassergebührenpolitik für die Wasserdienstleistungen

Gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 1. Spiegelstrich WRRL ist von den Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und somit zu den Umweltzielen der WRRL beiträgt.

Die Anforderungen an die „Wassergebührenpolitik“ (englische Sprachfassung: „water pricing policies“; französische Sprachfassung: „la politique de tarification de l' eau“) zielt auf die staatliche Politik der Wasserpreisgestaltung für die Wasserdienstleistungen.⁵⁴ Die Norm formuliert daher jedenfalls Anforderungen an die Gebührenpolitik im engeren Sinne (also an die Tarifierung der Nutzung der öffentlichen Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungssysteme sowie an die Preisregulierung privat organisierter Wasserversorgungssysteme⁵⁵), aber auch an die Entgeltlichkeit der Eigenver- und -entsorgung.

Angemessene Anreize für die Benutzer, die Wasserressourcen effizient zu nutzen, setzt die Wassergebührenpolitik immer dann, wenn sie die (vollen) Kosten für das Zur-Verfügung-Stellen der Wasserdienstleistungen anlastet, wobei Kostenanlastung die Umwelt- und Ressourcenkosten einschließt (siehe oben 1.1.3.3).⁵⁶ Bei den Vorgängen der Eigenver- und -entsorgung (Wasserentnahme; Abwassereinleitung) wird sich die Kostenanlastung in der Anlastung der Umwelt- und Ressourcenkosten erschöpfen, weil die Kosten der Versorgung und der Entsorgung ja ohnehin vom Eigenver- und -entsorger zu tragen sind.

Ob die Wassergebührenpolitik diesen Anforderungen bereits genügt, bedarf der Überprüfung, denn es geht der WRRL hier nicht nur darum, dass überhaupt kostendeckende Preise (unter Einbeziehung der Umwelt- und Ressourcenkosten) erhoben werden, sondern auch darum, dass dabei zugleich auch dem Verursacherprinzip Rechnung getragen wird, damit der einzelne Wassernutzer den richtigen Impuls für den nachhaltigen Umgang mit dieser Ressource bekommt. In den Worten von *Michael Reinhardt*: „Die eigentlichen neuen Herausforderungen und zugleich Schwierigkeiten der Implementierung des Art. 9 WRRL im deutschen Recht liegen daher weniger in der Erzielung einer Kostendeckung selbst als in den ebenfalls von der Richtlinie vorgegebenen Bewertungsmodalitäten, die vorsehen, dass die Kostendeckung unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips zu bewirken ist.“⁵⁷ Eine Wassergebührenpolitik, die zwar in hohem Maße Kostendeckung erzielt, dabei aber nur unzureichend verursacherbezogen tarift, kann keine „angemessenen Anreize für die Benutzer“ setzen, „Wasserressourcen effizient zu nutzen“. Allerdings haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine Wassergebührenpolitik, die den Verursachergedanken nur unvollkommen transportiert, über die Sachgründe des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL zu rechtfertigen (siehe oben 1.1.4.1).

Bei der Kostenanlastung mag man schließlich noch darüber streiten können, ob ein „angemessener Anreiz“ auf volle Kostendeckung im Sinne einer Verursacheranlastung gerichtet ist,⁵⁸ ob man sich auch mit weniger zufrieden geben darf, oder ob man gar lenkend über die Kostendeckung hinausgehen darf.⁵⁹ Im Ergebnis wird es auf den Ausgang dieses Streites nicht ankommen, weil die Mitgliedstaaten in umfassender Weise Ausnahmegründe geltend machen können (siehe oben 1.1.4.1) und auf diese Weise sowohl gewisse Unter-

⁵⁴ Vgl. *Kolcu* (2010), S. 75;

⁵⁵ Dazu näher *Desens* (2008), S. 110 f.

⁵⁶ In der Literatur wird demgemäß teilweise auch von einem „vollumfänglichen Kostendeckungsgebot als ungeschriebenen Tatbestandsmerkmal“ des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL gesprochen; vgl. *Kolcu* (2010), S. 77.

⁵⁷ Vgl. *Reinhardt* (2006b), S. 742.

⁵⁸ Vgl. *Unnerstall* (2007), S. 130; *Kolcu* (2008), S. 100 ff.; *ders.* (2010), S. 77.

⁵⁹ Vgl. *Unnerstall* (2006a), S. 529.

schreitungen einer Vollkostendeckung (Verursacheranlastung) wie auch moderate lenkende Überschreitungen der Kostendeckung⁶⁰ rechtfertigen können.

1.1.4.3 Anforderungen an die Kostenanlastung im Rahmen der sonstigen Wassernutzungen

Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL richtet nicht nur Anforderungen an die Wassergebührenpolitik für die Kostenanlastung der Wasserdienstleistungen, sondern enthält Verpflichtungen auch für Wassernutzungen, die sich nicht unter den Wasserdienstleistungsbegriff subsumieren lassen. Denn die Mitgliedstaaten haben dafür zu sorgen, dass bis 2010 „die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen“ (2. Spiegelstrich).

„Wassernutzungen“ sind gem. der Definition in Art. 2 Nr. 39 WRRL „die Wasserdienstleistungen sowie jede andere Handlung entsprechend Artikel 5 und Anhang II mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand.“ Ein Blick in Art. 5 mit dem Anhang II (Nr. 1.4) zeigt, dass die Gewässerbelastungsvorgänge, die mit der Schifffahrt und der Wasserkraft verbunden sind (morphologische Veränderung von Wasserkörpern zum Zwecke der Schiffbarmachung oder Schiffbarkeitserhaltung bzw. der Nutzung der Wasserkraft; diffuse Schadstoffeinträge durch Schiffsverkehr), aber auch die Gewässerbelastungen, die aus der Landwirtschaft resultieren (diffuse stoffliche Belastungen durch Nährstoffe und Pestizide), hier ihren Platz haben; denn all diese Gewässerbelastungsvorgänge zeichnen sich dadurch aus, dass sie „signifikante Auswirkungen auf den Wasserzustand“ haben (dazu näher unten Kap. 4).

Art. 9 WRRL verlangt allerdings nur dann eine Kostenanlastung für diejenigen Wassernutzungen, die nicht zugleich Wasserdienstleistungen sind, wenn diese Wassernutzungen sich auf die Kosten auswirken, die für das Zur-Verfügung-Stellen der Wasserdienstleistungen anfallen. Art. 9 WRRL verlangt also nicht eine Abgeltung von Gewässerbelastungen, die aus der Wassernutzung resultiert, sondern lediglich eine Heranziehung zur Kostentragung, wenn diese Wassernutzungen sich auf die Kosten der Wasserdienstleistung auswirken. Mit anderen Worten: Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 2. Spiegelstrich WRRL verlangt, dass die Urheber von Wassernutzungen, die Wasserdienstleistungen verteuern, ihrem Verursachungsbeitrag gemäß ebenfalls heranzuziehen sind.⁶¹ In der Literatur wird in diesem Zusammenhang von einem Komplementärverhältnis der beiden Spiegelstriche des UAbs. 2 gesprochen: Beim zweiten Spiegelstrich geht es nicht um den Umfang der Kostendeckung, sondern um die „Verteilung der Kosten unter den einzelnen Verursachergruppen innerhalb der sogenannten ‚Wassernutzungen‘“. ⁶²

Folgt man dieser Sichtweise, so sind auch diejenigen Wassernutzer, die nicht zugleich Nutzer von Wasserdienstleistungen sind, ihrem Verursacherbeitrag gemäß zur Kostenanlastung für das Zur-Verfügung-Stellen von Wasserdienstleistungen heranzuziehen. Ob sich die Wasserdienstleistungen durch Wassernutzungen verteuern, bedarf für die Schifffahrt und die Wasserkraft noch näherer Prüfung. So könnte es sein, dass die Herstellung und Verwaltung von Wasserspeichern für die (Trink-)Wasserversorgung und deren gleichzeitige Nutzung für Zwecke der Wasserkraft sich nicht verteuern auswirken, sondern lediglich Synergiepotenziale ausschöpfen.

⁶⁰ Grundlegend zur Zulässigkeit lenkender Gebühren schon *Kloepfer* (1972), S. 232; dazu aus finanzwissenschaftlicher Sicht *Gawel* (1995a). Siehe aus der Rechtsprechung: BVerfGE 50, 217, 226 f. – Gebührenmaßstäbe.

⁶¹ Vgl. *Kolcu* (2010), S. 75.

⁶² *Kolcu* (2010), S. 76.

1.1.5 Gesamtergebnis

- (1) Die Mitgliedstaaten sind gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL verpflichtet, bis 2010 dafür zu sorgen, dass ihre Wasserpreisgestaltung für die Wasserdienstleistungen angemessene Anreize für die Benutzer setzt, Wasserressourcen effizient zu nutzen. Die Verpflichtung auf einen angemessenen Anreiz meint mehr als nur eine kostendeckende Gebührenpolitik. Sie verlangt, dass die „Wassergebührenpolitik“ verursachergerecht auszurichten ist, weil nur so der von der WRRL geforderte angemessene Anreiz hergestellt werden kann.
- (2) Der Begriff der Wasserdienstleistungen zielt auf die Sektoren Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung; er schließt dabei auch die Eigenversorgung (Wasserentnahme) und die Eigenbeseitigung (Direkteinleitung von Abwässern in Gewässer) ein, erfasst aber nicht alle Handlungen, die mit Zugriffen auf das Wasser verbunden sind. Insbesondere sind Wassernutzungen, die aus der Schifffahrt, der Wasserkraftnutzung oder der landwirtschaftlichen Düngung und Pflanzenschutzbehandlung hervorgehen, keine Wasserdienstleistungen.
- (3) Die unter (1) genannten Pflichten zur Wasserpreisgestaltung enthalten nicht nur Anforderungen an die Erhebung von Wassergebühren im klassischen Sinne und an die staatliche Prüfung der Preistarife privater Versorger, sondern schließen auch die Erhebung weiterer Abgaben ein, soweit bestimmte Kostenpositionen, wie insbesondere die Umwelt- und Ressourcenkosten, nur auf diese Weise angemessen geltend gemacht werden können. Die Instrumente der Abwasserabgabe und auch das Wasserentnahmeentgelt zahlreicher Bundesländer finden insbesondere hier ihren Niederschlag. Sie bilden Ansatzpunkte für die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten, schöpfen diesen Ansatz aber bisher nur unvollkommen aus (siehe auch oben 1.1.3.3).
- (4) Auch Wassernutzungen (im Sinne von Art. 2 Nr. 39 WRRL), die keine Wasserdienstleistungen sind, müssen gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL einen angemessenen Beitrag zur Kostendeckung leisten, allerdings nur dann, wenn sich diese Wassernutzungen verteuernd auf die Wasserdienstleistungen auswirken. Die WRRL will auch hier eine verursachergerechte Einbeziehung sicherstellen. Die Schifffahrt, die Wasserkraftnutzung und auch die landwirtschaftliche Düngung und Pflanzenschutzbehandlung sind Wassernutzungen im Sinne von Art. 2 Nr. 39 WRRL, weil es sich um Vorgänge handelt, die im Anhang II der WRRL angesprochen sind und weil sie signifikante Auswirkungen auf den Wasserzustand haben. Ob die Schifffahrt und die Wasserkraftnutzung sich verteuernd auf die Sektoren der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung auswirken, bedarf näherer Prüfung. Dass sich die landwirtschaftliche Dünge- und Pestizidanwendungspraxis insbesondere auf den Wasserversorgungssektor verteuernd auswirkt, steht demgegenüber außer Frage.
- (5) Die Mitgliedstaaten haben das Recht, bei ihrer Wasserpreisgestaltung den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung Rechnung zu tragen (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL). Das Vorliegen solcher Gründe kann im Einzelfall dazu führen, von der Erfüllung der genannten Pflichten gänzlich abzusehen. In der Regel werden die genannten Auswirkungen aber lediglich zu einer (temporären) Mindererfüllung im Hinblick auf die Kostendeckung und die verursachergerechte Verteilung berechtigen. Die Darlegungslast für das Vorliegen solcher Auswirkungen trifft den Mitgliedstaat. Die Auswirkungen müssen ermittelt und gerade auch mit Blick auf die Pflichten der WRRL bewertet werden. Für die Bewertung ist dem Mitgliedstaat ein Beurteilungsspielraum zuzugestehen.
- (6) Rechtfertigungsbedürftig ist nach alledem das Abweichen von der Kostendeckung und der verursachergerechten Verteilung der Kosten. Mit Blick auf die Pflicht zur Einbeziehung der Umwelt- und Ressourcenkosten ist insbesondere rechtfertigungsbedürftig, wenn auf vorhandene Instrumente, die sich für die Realisierung dieser Kosten in besonderer Weise eignen, wie das Wasserentnahmeentgelt und die Abwasserabgabe (siehe oben (3)), verzichtet werden soll.

1.1.6 Wassernutzungsabgaben jenseits Art. 9 WRRL

Auch jenseits der Pflichten, die sich aus Art. 9 WRRL ergeben, mag es umweltpolitisch sinnvoll sein, Wassernutzungsabgaben für die Erreichung der Qualitätsziele, die durch die WRRL vorgegeben sind, einzusetzen. Hier bewegt man sich freilich vollends im Bereich politischer Opportunität.

1.2 Analyse der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung, Modifikation und konkrete Ausgestaltung von Wassernutzungsentgelten

Im nachfolgenden Abschnitt werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen analysiert, die an die Erhebung wassernutzungsbezogener Abgaben zu richten sind. Dabei konzentriert sich die Analyse zunächst auf die nichtsteuerlichen Abgaben. Gewürdigt wird insbesondere der sog. „Wasserpfennig“-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1995, der auch heute noch den maßgeblichen Rahmen für die Erhebung von Wassernutzungsabgaben jenseits klassischer Gebühren setzt.⁶³ Es wird aufgezeigt, dass der Wasserpfennig-Beschluss nicht nur bedeutsam ist für die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten, sondern auch für die Abwasserabgabe. Darüber hinaus wird erläutert, warum die BVerfG-Entscheidungen aus dem Jahre 1998 zu den Landesabfallabgaben bzw. der Kasseler Verpackungsteuer keine Bedeutung für Wassernutzungsabgaben haben, die auf der Grundlage der Gesetzgebungskompetenz für die Sachmaterie Wasserhaushalt erhoben worden sind.

1.2.1 Steuern und nichtsteuerliche Abgaben

Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland differenziert bei der Erhebung von Geldleistungen danach, ob es sich bei der Geldleistungspflicht um eine Steuer oder um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt.

Steuern werden auf der Grundlage der Gesetzgebungskompetenzen der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) erhoben. Nichtsteuerliche Abgaben werden demgegenüber auf der Grundlage der Sachgesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG) erhoben. Letztere bedürfen als geldliche Einnahmen des Staates, die jenseits der Voraussetzungen der Finanzverfassung erhoben werden, einer besonderen Rechtfertigung, um die Finanzverfassung vor einer Aushöhlung zu bewahren⁶⁴ (Steuerstaatsdoktrin).

Steuern sind gem. der Definition des § 3 Abs. 1 AO, auf die auch das BVerfG zur Bestimmung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs in ständiger Rechtsprechung zurückgreift,⁶⁵ Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen auferlegt werden.

Nichtsteuerliche Abgaben sind Fälle sonstiger öffentlich-rechtlich erhobener Geldleistungspflichten. Unterschieden werden innerhalb der nichtsteuerlichen Abgaben gemeinhin die sog. Vorzugslasten, also Beiträge

⁶³ Vgl. dazu nur die jüngeren Nichtannahmeentscheidungen des BVerfG zu den Wasserentnahmeentgelten der Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen: BVerfG, Beschl. v. 18.12.2002, NVwZ 2003, 467; BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010, NVwZ 2010, 831.

⁶⁴ Siehe nur BVerfGE 93, 319, 342 ff. – Wasserpfennig.

⁶⁵ Siehe schon BVerfGE 7, 244, 251 – Bad.-Württ. Reblausabgabe; aus der jüngeren Rechtsprechung etwa BVerfGE 93, 319, 346 – Wasserpfennig.

und Gebühren, und die Sonderabgaben, die in Literatur und Rechtsprechung in einem langjährigen Prozess als eine eigenständige Form der nichtsteuerlichen Abgabe herausgearbeitet worden sind.⁶⁶

Da es einen *numerus clausus* der Abgabeformen nicht gibt,⁶⁷ ist die Palette der nichtsteuerlichen Abgaben erweiterbar. So hat das BVerfG mittlerweile eine Reihe von Abgaben eigener Art neben Beitrag, Gebühr und Sonderabgabe gestellt.⁶⁸

Mit Blick auf die hier interessierende Frage nach den (finanz-)verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an Geldleistungspflichten für die Nutzung von Wasser zu knüpfen sind, sind die nichtsteuerlichen Abgaben von besonderer Bedeutung, da die Rechtsform der Steuer nur in sehr eingeschränktem Maße für diese Zwecke genutzt werden kann. Diese Beurteilung ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

- In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist umstritten, ob es ein allgemeines Steuerfindungsrecht des Gesetzgebers gibt oder ob der Gesetzgeber bei der „Findung“ neuer steuerbarer Tatbestände auf die in Art. 106 GG aufgelisteten Steuerarten beschränkt ist.⁶⁹ Eine klärende Entscheidung des BVerfG gibt es bisher nicht. Der Bundesfinanzhof sieht in der Steuerverteilungsregelung des Art. 106 GG jedoch eine abschließende Aufzählung zulässiger Steuern⁷⁰. Orientiert man sich an dieser Rechtsprechung, darf es Neuerfindungen von Steuern nur im Rahmen der in Art. 106 GG genannten Steuerarten geben. Als Anknüpfungspunkt für eine neue Steuer auf die Nutzung von Wasser käme für den Bund unter diesen Voraussetzungen allenfalls die Verbrauchsteuer (Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG) in Betracht.
- Die Besteuerung nach dem Grundgesetz gründet sich auf das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Auch daraus ergeben sich Restriktionen für die Erhebung von Steuern, weil steuerbare Tatbestände an Vorgänge wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit wie der Einkommenserzielung und der Einkommensverwendung anzuknüpfen haben.⁷¹ Die gegenwärtig erhobenen Verbrauchsteuern knüpfen alle an Vorgänge der Einkommensverwendung, nämlich an den Kaufakt, an. Eine Abgabe für die Nutzung von Wasser würde demgegenüber an einen Realakt, nämlich die Nutzung des Wassers, anknüpfen. In einem solchen Realakt drückt sich gerade nicht wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aus, vielmehr geht es um Teilhabe an öffentlichen Sachen,⁷² die der Staat nach bestimmten Ressourcenbewirtschaftungskriterien

⁶⁶ Grundlegend BVerfGE 55, 274, 306 ff. – Berufsausbildungsabgabe. Nachfolgeentscheidungen des BVerfG haben sich insbesondere darum bemüht, die Sonderabgabe als eine Auffangkategorie mit unterschiedlichen Typen weiter zu entwickeln. Exemplarisch dafür stehen die Entscheidungen zur Schwerbehindertenabgabe (BVerfGE 57, 139, 167) und zur Investitionshilfe (BVerfGE 67, 256, 275 ff.) (siehe dazu etwa Köck (1991c)). Diese Bemühungen können mittlerweile wohl als gescheitert gelten. Als Sonderabgabe wird heute im Wesentlichen der Typus der Finanzierungsabgabe bezeichnet, für den paradigmatisch die Berufsausbildungsabgabe steht (vgl. P. Kirchhof (2007), Rn. 69 f.). Für alle anderen vormals unter der Sonderabgabenform gefassten Typen bietet es sich an, sie ihrer Eigenart entsprechend als eigenständige nichtsteuerliche Abgabenform einzuordnen (a. A. wohl P. Kirchhof (2007), Rn. 88 ff.). Siehe zum Ganzen auch Sacksofsky (2000).

⁶⁷ Vgl. BVerfGE 82, 159, 181 – Absatzfondgesetz; BVerfGE 93, 319, 342 – Wasserpfennig; siehe auch Köck (1993), S. 62.

⁶⁸ Beispielhaft kann hier auf die Fehlbelegungsabgabe im Wohnungsbaurecht verwiesen werden, die vom BVerfG als „Abschöpfungsabgabe“ bezeichnet worden ist; siehe BVerfGE 78, 249, 266 ff. – Fehlbelegungsabgabe.

⁶⁹ Vgl. Köck (1991a), S. 696 f. Ein Steuerfindungsrecht befürworten z. B.: Tipke (1993/2000), S. 1092 ff.; Jarass (1999), S. 16 ff.; Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig (2000), Art. 105 Rn. 16 f., Art. 106 Rn. 14a. Ablehnend demgegenüber die wohl h. M: Sieckmann, in: Sachs (1996): Kommentierung von Abschnitt VIII a (Art. 91 a, 91 b) und Abschnitt X (Art. 104 a bis 115) des Grundgesetzes sowie Art. 120 und 120 a GG; Vogel (1990), § 87 Rn. 32; Birk, in: Alternativ-Kommentar GG, zu Art. 105 Rn. 21 f., Art. 106 Rn. 6; Stern (1980), S. 1119; Birk/Eckhoff (1999), S. 34 f.

⁷⁰ BFHE 141, 369 (372)

⁷¹ Siehe etwa Selmer/Brodersen (2000), S. 1158 ff., mit umfangreichen Literaturnachweisen.

⁷² Vgl. BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig. A. A. aus finanzwissenschaftlicher Sicht Gawel (2001a) m. w. Nachw.

gewährt. Bei dieser Sachlage drängt es sich auf, eine entsprechende Abgabe auf die Sachgesetzgebungs-kompetenz zu stützen.

- Steuern sind – wie eingangs erwähnt – dadurch gekennzeichnet, dass Einnahmen erzielt werden sollen, die nicht für eine spezifische Gegenleistung erhoben werden. Eine Abgabe für die Nutzung des Wassers gerät wegen der rechtlichen Ausgestaltung der Wassernutzung⁷³ demgegenüber unweigerlich in einen Gegenleistungszusammenhang, weil die Abgabe als Gegenleistung für die Ermöglichung der Wassernutzung verstanden werden kann. Zwar hat es der Gesetzgeber grundsätzlich selbst in der Hand, durch die Gestaltung des Abgabentatbestandes die nötige Distanz zur Gegenleistung zu schaffen. Für unmittelbare Nutzungsvorgänge, wie etwa die Entnahme von Wasser, das Aufstauen von Wasser oder die Einleitung von Stoffen in ein Gewässer, ist aber kaum vorstellbar, wie das gelingen soll.

Nach alledem spricht viel dafür, die Untersuchung zunächst auf die nichtsteuerlichen Abgaben einzugrenzen. Da es allerdings von vorn herein nicht nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist, wasserbezogene Abgaben in der Rechtsform der Steuer zu erheben, wird sich die Analyse nicht ausschließlich auf die nicht-steuerliche Abgabe beschränken können. Praktisch vorstellbar sind Steuererhebungen insbesondere vor dem Hintergrund der langjährigen Diskussionen um die Erhebung von Abgaben auf Mineraldünger⁷⁴ bzw. auf Pestizide⁷⁵, die technisch an Vorgänge finanzieller Leistungsfähigkeit, wie etwa den Kauf bestimmter Produkte und damit an Verbrauchersteuervorgänge anknüpfen können, dabei aber lenkend auf die Wassernutzung einwirken sollen.

Auch ein weiterer Gesichtspunkt spricht dafür, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Steuererhebung mit in die Untersuchung einzubeziehen. Gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG dürfen die Länder für die Sachmaterie „Wasserhaushalt“ grundsätzlich vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen. Dies gilt auch für Bundesregelungen, die die Erhebung wassernutzungsbezogener Abgaben zum Gegenstand haben. Ein solches Abweichungsrecht besteht demgegenüber nicht für die erwähnten lenkenden Steuern, da diese Abgaben – ungeachtet ihres Lenkungscharakters – allein auf die Kompetenzgrundlage der Art. 104a ff. GG zu stützen sind und hinsichtlich der sachlichen Lenkung keine entsprechende Sachgesetzgebungs-kompetenz erforderlich ist.⁷⁶

1.2.2 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben für die Nutzung von Wasser

Mit Blick auf die Abgabenerhebung für die Nutzung von Wasser hat das BVerfG in seinem Beschluss vom 7. November 1995 zum sog. „Wasserpfennig“ des Landes Baden-Württemberg und zur Grundwasserentnahmeabgabe des Landes Hessen eine Grundsatzentscheidung getroffen,⁷⁷ die auch heute noch maßgebend ist.⁷⁸ Die „Wasserpfennig“-Entscheidung wird deshalb im Zentrum dieser Analyse stehen

⁷³ Die Wassernutzung ist gemäß § 4 Abs. 3 WHG vom Grundeigentum entkoppelt.

⁷⁴ Vgl. SRU (1985), Tz. 1389 ff.; zur rechtlichen Würdigung etwa Köck (1991b), S. 12 ff.

⁷⁵ Vgl. dazu in jüngerer Zeit mit vergleichendem Blick auf die skandinavische Gesetzgebung: Möckel (2007), S. 176 ff.

⁷⁶ Vgl. BVerfGE 98, 106, 118 – Kasseler Verpackungsteuer.

⁷⁷ BVerfGE 93, 319 ff. – Wasserpfennig.

⁷⁸ Siehe zuletzt BVerfG, Urt. v. 6.7.2005, NVwZ 2005, 1171, 1172 – Solidarfonds Abfallrückführung; siehe auch BVerfG, Beschl. v. 18.5.2004, NVwZ 2004, 350, 351 – Klärschlamm-Entschädigungsfonds. Siehe zu den bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen zu weiteren Wasserentnahmeentgelten die Angaben in Fn. 63.

(siehe unten 1.2.2.1). Die dort entwickelten Maßstäbe geben die notwendige rechtliche Orientierung für die Erhebung nichtsteuerlicher wassernutzungsbezogener Abgaben und werfen ein neues Licht auch auf etablierte Abgaben, wie die Abwasserabgabe (siehe unten 1.2.2.2)

Daneben haben in der Folgezeit zwei weitere Entscheidungen des BVerfG, nämlich das Urteil zu den Landesabfallabgaben verschiedener Bundesländer⁷⁹ und das Urteil zur Kasseler Verpackungsteuer,⁸⁰ Bedeutung erlangt, auf deren mögliche Konsequenzen für Wassernutzungsabgaben gesondert einzugehen ist (siehe unten 1.2.2.3).

1.2.2.1 Maßstäbe des BVerfG im „Wasserpfennig“-Beschluss

In seinem „Wasserpfennig“-Beschluss bereitet das BVerfG geradezu lehrbuchartig die Voraussetzungen auf, die für eine nichtsteuerliche Abgabenerhebung gegeben sein müssen. Deshalb werden im Folgenden zunächst der Wortlaut zentraler Entscheidungspassagen wiedergegeben⁸¹ und sodann einige kommentierende Erläuterungen vorgenommen:

„Aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104 ff. GG) ergeben sich Grenzen für die Auferlegung von Abgaben in Wahrnehmung einer dem Gesetzgeber zustehenden Sachkompetenz. Die Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben ist insofern nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (a); [...].

a) Die Finanzordnung des Grundgesetzes soll sicherstellen, dass der Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt werden; Bund und Länder müssen im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so ausgestattet werden, dass sie die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausgaben leisten können. Der Finanzverfassung liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in Bund und Ländern einschließlich der Gemeinden in erster Linie aus dem Ertrag der in Art. 105ff. GG geregelten Einnahmequellen erfolgt (Prinzip des Steuerstaates; vgl. u. a. BVerfGE 78, 249; 266 f.; BVerfGE 82, 159, 178). Nichtsteuerliche Abgaben verschiedener Art sind allerdings nicht ausgeschlossen; die Finanzverfassung des Grundgesetzes enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabentypen (vgl. BVerfGE 82, 159, 181; Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR IV, 1990, § 88 Rdnr. 269).

aa) Die Voraussetzungen, unter denen die Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben nur zulässig ist, ergeben sich aus drei grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung (vgl. BVerfGE 91, 186, 202 f.).

(1) Die grundgesetzliche Finanzverfassung (Art. 104a, 108 GG) verlöre ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern daneben beliebig Abgaben unter Umgehung der Bundesstaatlichen Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz für das Steuerwesen erhoben werden könnten (vgl. BVerfGE 55, 274, 300 ff.). Nicht-steuerliche Abgaben bedürfen daher – über die Einnahmeerzielung hinaus oder an deren Stelle – einer besonderen sachlichen Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 78, 249, 266 f.). Sie müssen sich zudem ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird (vgl. BVerfGE 55, 274, 298 f.), deutlich unterscheiden.

⁷⁹ Vgl. BVerfGE 98, 83 ff. – Landesabfallabgaben.

⁸⁰ Vgl. BVerfGE 98, 106 ff. – Verpackungsteuer.

⁸¹ Siehe BVerfGE 93, 319, 342-345 – Wasserpfennig.

(2) Die Erhebung einer nicht-steuerlichen Abgabe muss der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen. Der Schuldner einer nicht-steuerlichen Abgabe ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher schon zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen (vgl. BVerfGE 55, 274, 302). Neben dieser steuerlichen Inanspruchnahme bedürfen nicht-steuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen.

(3) Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans ist berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden (vgl. BVerfGE 82, 159, 179; BVerfGE 91, 186, 202).

bb) Aus der Beachtung dieser Schutz- und Begrenzungsfunktion über Finanzverfassung erklärt sich die bisherige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu nicht-steuerlichen Abgaben. Das BVerfG hat seit jeher verschiedene Formen von Abgaben, die sich von der Steuer als voraussetzungslos geschuldeter Abgabe hinreichend deutlich unterscheiden, für verfassungsrechtlich zulässig gehalten, für sie jedoch jeweils eine besondere sachliche Rechtfertigung gefordert.

(1) Keinen grundsätzlichen Bedenken unterliegen die herkömmlichen nicht-steuerlichen Abgaben, die Gebühren und Beiträge (vgl. BVerfGE 82, 159, 181; BVerfGE 92, 91, 113). Die Erhebung dieser sogenannten Vorzugslasten wird durch ihre Ausgleichsfunktion legitimiert. So empfängt, wer eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt, einen besonderen Vorteil, der es rechtfertigt, ihn zur Tragung der Kosten der öffentlichen Leistung heranzuziehen oder die durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen.

(2) Unbedenklich sind auch Abgaben, die auf der Inanspruchnahme eines Kompetenztitels beruhen, der bereits aus sich heraus – wie etwa Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG – auch auf die Regelung der Finanzierung der in ihm bezeichneten Sachaufgaben bezogen ist. Der Gesetzgeber kann sich seiner nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen (vgl. BVerfGE 75, 108, 148).

(3) Strenge Anforderungen stellt das BVerfG vor allem an die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, da diese eine große Ähnlichkeit mit Steuern aufweisen (vgl. BVerfGE 55, 274, 300 ff.; BVerfGE 67, 256, 275 ff.; BVerfGE 82, 159, 179 ff.). Die Auferlegung einer Sonderabgabe rechtfertigt sich letztlich aus einer spezifischen Sachnähe der Abgabepflichtigen zu einer zu finanzierenden Sachaufgabe. Dies kommt sowohl in der Notwendigkeit einer besonderen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Aufgabe als auch der einer gruppennützigen Verwendung der Abgabe zum Ausdruck.

(4) Schließlich hat das BVerfG weitere Abgaben für mit der Verfassung vereinbar gehalten. So hat es die Zulässigkeit der Abgabe nach dem Schwerbehindertengesetz mit deren Antriebs- und Ausgleichsfunktion begründet (vgl. BVerfGE 57, 139, 169; BVerfGE 67, 256, 277). Die Zulässigkeit der Abgabe nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionen im Wohnungswesen (sogenannte Fehlbelegungsabgabe) ergab sich daraus, dass diese Abgabe der Rückabwicklung von Subventionsvorteilen dient, die von der öffentlichen Hand gewährt wurden; sie steht mit diesen Subventionsvor-

teilen in einem unlösbaren sachlichen Zusammenhang und wird mithin nicht voraussetzungslos als selbständig belastende Abgabe erhoben (vgl. BVerfGE 78, 249, 267 f.).

cc) Diese Rechtsprechung zeigt, dass es für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit einer nicht-steuerlichen Abgabe nicht auf deren begriffliche Zuordnung, sondern allein darauf ankommt, ob sie den Anforderungen standhält, die sich aus der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben. So ist die Zulässigkeit einer Abgabe nicht davon abhängig, ob sie sich den gebräuchlichen Begriffen etwa der Gebühr oder des Beitrags einfügt. Es gibt, worauf der Senat schon in seinem Beschluß vom 6.2.1979 (BVerfGE 50, 217, 225 f.) hingewiesen hat, keinen verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff, der abschließend die als nicht-steuerliche Abgabe zulässigen Abgabearten definiert. Die in dem genannten Beschluß (BVerfGE 50, 217, 226) vorgenommene Umschreibung des Begriffs der Gebühr ist auf den zu entscheidenden Fall einer Verwaltungsgebühr zugeschnitten und nicht als eine abschließende verfassungsrechtliche Definition zu verstehen. Fragen der Systematisierung und Katalogbildung aufgrund bestehender Gesetze sind keine Verfassungsfragen.“

Fasst man die Anforderungen zusammen, so dürfen nichtsteuerliche Abgaben nur erhoben werden, wenn sie sich auf eine besondere sachliche Rechtfertigung stützen können⁸² und wenn sie im allgemeinen Haushalt ausgewiesen werden.

Die besondere sachliche Rechtfertigung muss so gewichtig sein, dass sie dem Grundsatz der Belastungsgleichheit standhält. An die Rechtfertigung sind umso strengere Anforderungen zu stellen, je mehr solche Geldleistungspflichten ihrer Art nach eine Nähe zur Steuer aufweisen.⁸³ Deshalb werden an sog. (Finanzierungs-)Sonderabgaben besonders strenge Rechtfertigungsanforderungen gestellt, während beispielsweise herkömmliche Gebühren und Beiträge ihre Rechtfertigung gleichsam in sich tragen, weil sie eine öffentliche Leistung, die individuell (Gebühr) bzw. gruppenbezogen (Beitrag) bereitgestellt wird, ausgleichen sollen.⁸⁴ Die Vorteils-Ausgleichsfunktion ist es letztlich auch, die andere nichtsteuerliche Abgaben, wie die sog. „Abschöpfungsabgabe“ (Fehlbelegungsabgabe) und die Schwerbehindertenabgabe, trägt.⁸⁵

Die Erhebung einer Abgabe für die Entnahme von Wasser ist vom BVerfG als sachlich gerechtfertigt angesehen worden. Das Gericht schreibt:⁸⁶

„(1) Die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten ist gegenüber dem Prinzip des Steuerstaates sachlich legitimiert. Es kann dahinstehen, ob dies bereits aus der Lenkungsfunction dieser Abgaben folgt. Jedenfalls ergibt sich die sachliche Legitimation aus ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgaben im Rahmen einer öffentlichrechtlichen Nutzungsregelung. Knappe natürliche Ressourcen, wie etwa das Wasser, sind Güter der Allgemeinheit. Wird Einzelnen die Nutzung einer solchen, der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource [...], eröffnet, wird ihnen die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit verschafft (vgl. *Murswiek*, NuR 1994, 170, 175). Sie erhalten einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen. Es ist sachlich gerechtfertigt, diesen Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen. Dieser Ausgleichsgedanke liegt auch der herkömmlichen Rechtfertigung der Gebühr zugrunde [...].

⁸² BVerfGE 93, 319, 343 – Wasserpfennig.

⁸³ BVerfGE 93, 319, 344 – Wasserpfennig.

⁸⁴ Vgl. BVerfGE 93, 319, 343 f. – Wasserpfennig.

⁸⁵ BVerfGE 93, 319, 344 – Wasserpfennig.

⁸⁶ Vgl. BVerfGE 93, 319, 345-348 – Wasserpfennig.

(2) Wasserentnahmeentgelte lassen sich hinreichend scharf von Steuern unterscheiden, so dass die Regelungen in Art. 105 und Art. 106 GG nicht durch ein „Wahlrecht“ zwischen der Einführung von Steuern oder nicht-steuerlichen Abgaben zur Disposition des Gesetzgebers gestellt werden (vgl. BVerfGE 55, 274, 302).

Das Grundgesetz verwendet in den Art. 105ff. den Begriff der Steuer, ohne ihn selbst zu definieren. Das BVerfG geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass das Grundgesetz für den Begriff „Steuer“ an die Definition der AO anknüpft (vgl. zuletzt BVerfGE 67, 256, 282). Nach § 3 Abs 1 1 Halbs. 1 AO ist die fehlende Abhängigkeit von einer Gegenleistung für den Steuerbegriff konstitutiv.

Wasserentnahmeentgelte sind demgegenüber gegenleistungsabhängig. Sie werden für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, die Eröffnung der Möglichkeit der Wasserentnahme, erhoben. Die Wasserentnahmeentgelte in Baden-Württemberg und Hessen werden allerdings nach der tatsächlich entnommenen Wassermenge berechnet. Diese Konstruktion der Abgabe bewirkt aber für die rechtliche Beurteilung keinen Unterschied: Abgeschöpft wird der in der Eröffnung der Nutzungsmöglichkeit liegende Vorteil nicht nach seinem rechtlichen, sondern nach seinem tatsächlichen Umfang. Da die Wasserentnahmeentgelte in Baden-Württemberg und Hessen allein für erlaubnispflichtige Wassernutzungen erhoben werden (erlaubnisfreie Nutzungen sind abgabenfrei § 17a Abs. 2 Nr. 1 BadWürttWassG, § 1 Abs. 2 Nrn. 1a u. b HessGrundwassAG), bedarf es keiner Erörterung, ob Abgaben auch für Nutzungen erhoben werden dürften, die nicht erlaubnispflichtig sind. Der Gegenleistungsbezug der Wasserentnahmeentgelte ergibt sich auch eindeutig aus dem Abgabetatbestand. Die Abgaben auf die Entnahme von Wasser unterscheiden sich daher klar von der Steuer und lassen deshalb die Finanzverfassung unberührt.

(3) Die für die Abgrenzung zur Steuer unerlässliche Abhängigkeit der Wasserentnahmeentgelte von einer Gegenleistung bleibt allerdings nur erhalten, wenn deren Höhe den Wert der öffentlichen Leistung nicht übersteigt. Andernfalls würde die Abgabe insoweit – wie die Steuer – „voraussetzungslos“ erhoben. Sie diene dann nicht mehr nur der Abschöpfung eines dem Abgabeschuldner zugewandten Vorteils, sondern griffe zugleich auf seine allgemeine Leistungsfähigkeit im Blick auf die Finanzierung von Gemeinlasten zu. [...]

(4) Die Rüge der Bf. zu 1, das baden-württembergische Wasserentnahmeentgelt diene in Wahrheit nicht der Vorteilsabschöpfung, sondern der Finanzierung der Entschädigungszahlungen an die Landwirte wegen Düngemittelbeschränkungen in Wasserschutzgebieten nach § 19 Abs. 4 WHG, lässt die finanzverfassungsrechtliche Rechtfertigung der Abgabe nicht entfallen. Dies mag ein politisches Motiv für die Erhebung der Abgabe gewesen sein. Da die Abgabe rechtlich nicht zweckgebunden ist, kommt es auf die Motive für ihre Einführung nicht an.

bb) Wasserentnahmeentgelte verletzen die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen – vorbehaltlich ihrer gleichheitskonformen Ausgestaltung im einzelnen – nicht, wenn, wie hier, mit ihrer Erhebung lediglich der dem Abgabepflichtigen durch die Möglichkeit der Wasserentnahme zugewandte Vorteil (teilweise) abgeschöpft wird.

cc) Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans wird durch die Erhebung der Wasserentnahmeentgelte nicht berührt. Das Aufkommen aus den Wasserentnahmeabgaben fließt sowohl in Baden-Württemberg als auch in Hessen in den jeweiligen Landeshaushalt.

Zwar ist in § 6 Abs. 1 HessGrundwassAG eine Zweckbindung des Aufkommens vorgesehen. Doch entbindet dies nicht von der Pflicht, das Aufkommen in den Haushalt einzustellen.[...] Die Zweckbindung von Einnahmen ist – jedenfalls in Einzelfällen – zulässig. Allgemein wird davon ausgegan-

gen, dass dem Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts Verfassungsrang nicht zukommt (Vogel/Walter, BK (1971), Art. 105 Rdnr. 44; Stern, StaatsR II (1980), S. 1244; Kisker, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR IV (1990), § 89 (Rdnr. 77); vgl. auch BVerfGE 7, 244, 254; BVerfGE 9, 291, 300). Es kann dahinstehen, ob diese Auffassung uneingeschränkt zutrifft. Eine – möglicherweise verfassungswidrige – Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers könnte allenfalls dann angenommen werden, wenn Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfänden. Dafür ist nichts ersichtlich.“

Das BVerfG sieht den rechtfertigenden Grund für die Erhebung einer Wasserentnahmeabgabe im Gedanken der Gegenleistung für eine individuell zurechenbare staatliche Leistung, nämlich der Ermöglichung der Entnahme von Wasser. Das Gericht hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass das Wasser nicht allen frei zur Verfügung steht, sondern dass es einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung unterstellt worden ist. Die Errichtung einer solchen Benutzungsordnung ist nach Auffassung des BVerfG erforderlich gewesen, um angesichts der vielfältigen und teilweise miteinander konkurrierenden Nutzungsinteressen einerseits und der Begrenztheit der Wasserressourcen andererseits, eine haushälterische Bewirtschaftung sicherzustellen.⁸⁷ Wird unter den Bedingungen von Knappheit und Nutzungskonkurrenz Einzelnen die Nutzung einer Ressource, die der öffentlichen Bewirtschaftung unterliegt, zugestanden, wird ihnen, wie das BVerfG es ausdrückt, „die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit verschafft [...]. Sie erhalten einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen“.⁸⁸ Den Wert dieses Vorteils, soweit er durch tatsächliche Wasserentnahmen in Anspruch genommen worden ist,⁸⁹ darf der bewirtschaftende Staat abschöpfen. Wie dieser Wert zu ermitteln ist, sagt das BVerfG nicht. Das BVerwG hat in seiner Entscheidung zur sog. „Spandauer Schleuse“⁹⁰ aber darauf hingewiesen, dass es auf eine wirtschaftliche Verwertung des Wassers nicht ankommt. Wörtlich heißt es in der Entscheidung: „Der Sondervorteil liegt schon darin, dass die Möglichkeit der Grundwasserentnahme eröffnet wird [...]. Unerheblich ist deshalb, dass die Klägerin das von ihr geförderte Grundwasser nicht wirtschaftlich verwertet, sondern ungenutzt abgeleitet hat.“⁹¹ Einen wichtigen Hinweis zur Wertbestimmung hat das BVerfG in seiner Entscheidung zur Niedersächsischen „Wasserentnahmegebühr“ gegeben. Dort heißt es: „Sofern kein feststellbarer Marktpreis und keine allgemein anerkannte Bewertungsmethode für die Bestimmungen des Wertes des öffentlichen Gutes existieren, dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll, hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Festlegung der Gebührensätze, die sich allerdings nicht an sachfremden Merkmalen orientieren und, gemessen an den vernünftigerweise in Betracht kommenden Hilfskriterien zur Bewertung des Vorteils, nicht in einem groben Missverhältnis stehen dürfen.“⁹² Vorteilsabschöpfung beinhaltet somit in der Praxis der Wasserentnahme in aller Regel die Inanspruchnahme eines weiten Regelungsermessens. Auch das Konzept der Umwelt- und Ressourcenkosten, das aus Art. 9 Abs. 1 WRRL kommt, ist nicht geeignet, dieses Ermessen wesentlich zu schmälern, weil auch insoweit von fehlenden Marktpreisen und fehlenden Bewertungsmethoden auszugehen ist.

⁸⁷ Vgl. BVerwGE 93, 319, 339 – Wasserpfeffig; siehe zur Rechtfertigung der öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung auch BVerfGE 58, 300, 328 f., 338 ff. – Nassauskiesung.

⁸⁸ BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfeffig.

⁸⁹ Siehe dazu BVerfGE 93, 319, 346 – Wasserpfeffig.

⁹⁰ BVerwG, Urt. v. 28.6.2007, NVwZ-RR 2007, 750. In dem Fall ging es um die Frage, ob das Wasserentnahmeentgelt auch dann zu zahlen ist, wenn das Wasser ungenutzt abgeleitet wird, um Straßenbauarbeiten durchführen zu können (temporäre Grundwasserabsenkung).

⁹¹ BVerwG, NVwZ-RR 2007, 750, 752 – Spandauer Schleuse.

⁹² Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010, NVwZ 2010, 831, 832 – Wasserentnahmeentgelt Niedersachsen.

Mit seiner „Wasserpfennig“-Entscheidung hat das BVerfG klargestellt, dass auch jenseits „klassischer“ gebührenpflichtiger Wasserdienstleistungen, wie der Benutzung öffentlicher Einrichtungen zur Wasserversorgung oder Abwasserentsorgung, noch Raum für Wassernutzungsabgaben ist. In der abgabenrechtlichen Literatur ist der „Wasserpfennig“ wegen seines Gegenleistungscharakters als ein besonderer Typus der Gebühr bezeichnet worden.⁹³ Das BVerfG hat demgegenüber letztlich offen gelassen, ob der „Wasserpfennig“ der Gebühr zuzuordnen ist,⁹⁴ oder ob die besondere Art der Leistung die Zuordnung zu einer (Vorteils-Ausgleichs-)Abgabe eigener Art verlangt.⁹⁵

Die rechtswissenschaftliche Diskussion der „Wasserpfennig“-Entscheidung hat den BVerfG-Beschluss im Wesentlichen bestätigt;⁹⁶ dies gilt insbesondere für den zentralen Befund der Entgeltfähigkeit der Wassernutzung, nicht aber für jedes Element der dogmatischen Einordnung und Begründung. Umstritten ist die Reichweite der Entscheidung, insbesondere die Frage, ob die Ermöglichung der Nutzung natürlicher Ressourcen auch dann als eine die Abgabeerhebung rechtfertigende und die Distanz zur Steuer wahrende Leistung zu qualifizieren ist, wenn die jeweilige Ressource nicht zuvor einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung unterstellt worden ist.⁹⁷ Die Klärung dieser Frage kann für die Zwecke dieser Studie allerdings zurückgestellt werden; denn nach wie vor ist die Benutzung des Wassers einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung unterstellt und nach wie vor – vor dem Hintergrund der sehr ehrgeizigen Ziele der Wasserrahmenrichtlinie möglicherweise sogar mehr als zuvor – ist eine haushälterische Bewirtschaftung in quantitativer und qualitativer Hinsicht notwendig.⁹⁸ Um das gemeinschaftsrechtliche Ziel eines guten Gewässerzustandes zu erreichen, hat die Bedeutung der Bewirtschaftungskomponente sogar noch weiter zugenommen. Deshalb gilt heute, genauso wie im Jahre 1995, als das BVerfG über die Zulässigkeit des „Wasserpfennigs“ entschieden hat, dass das Wasser nicht allen frei zur Verfügung gestellt werden kann und dass angesichts von Knappheit und Nutzungskonkurrenz die Nutzungsermöglichung durch den Staat einen abschöpfungsfähigen Sondervorteil darstellt.

1.2.2.2 Auswirkungen des „Wasserpfennig“-Beschlusses auf die Rechtfertigung der Abwasserabgabe

Durch den Wasserpfennig-Beschluss des BVerfG ist nicht nur entschieden worden, dass eine Abgabe für die Entnahme von Wasser zulässigerweise erhoben werden darf, sondern der vom BVerfG anerkannte Ansatzpunkt ist auch geeignet, ein neues Licht auf die Rechtfertigung der Abwasserabgabe zu werfen.

⁹³ So von *Ferdinand Kirchhof*, der von einer „Verleihungsgebühr“ spricht (siehe *F. Kirchhof* (1987), S. 554 ff.). *Dietrich Murswiek* spricht mit Blick auf das Wasserentnahmeentgelt von einer „Ressourcenbenutzungsgebühr“ (Vgl. *Murswiek* (1994), S. 170 ff.); den Gebührencharakter betonen auch *Joachim Sanden* (*Sanden* (1996), S. 182 f.) und *Susanne Meyer* (*Meyer* (2000), S. 1003 f.).

⁹⁴ Anders aber das BVerfG in seiner Entscheidung zur Niedersächsischen Wasserentnahmegebühr (NVwZ 2010, 831), wo es ohne Weiteres die Bezeichnung des Landesgesetzgebers als „Gebühr“ (§ 47 Nds. Wassergesetz) übernimmt.

⁹⁵ Ausführlich zur Diskussion um Gebühr und nichtsteuerliche Abgabe eigener Art schon *Köck* (1993), S. 63 ff.

⁹⁶ Siehe etwa *Murswiek* (1996), S. 417 ff.; *Sanden* (1996), S. 181 ff.; *Heimlich* (1997), S. 996 ff.; *Raber* (1997), S. 219 ff.; *Hendler* (2000), S. 665 f.; zuletzt: *Reinhardt* (2007), S. 245 f.; kritisch zur Wasserpfennig-Entscheidung demgegenüber *Birk* (1997), S. 41, 46 ff.; *F. Kirchhof* (2002), S. 1247 ff.

⁹⁷ Verneinend etwa *Sanden* (1996), S. 184; *Meyer* (2000), S. 1004; bejahend demgegenüber wohl *Murswiek* (1996), 417, 421.

⁹⁸ Dies gilt insbesondere auch für die Bewirtschaftung in quantitativer Hinsicht, wie eine jüngere Studie der Europäischen Umweltagentur (EEA) zeigt, die für die großen Flusseinzugsgebiete Deutschlands am Maßstab des sog. „Water Exploitation Index“ (WEI) auf „Wasser-Stress“ erkennt; vgl. EEA (2009), S. 17 f.

Die 1976 eingeführte Abwasserabgabe ist die älteste Umweltabgabe in Deutschland. Sie wird seit 1981 erhoben für das „Einleiten von Abwasser in ein Gewässer“ (§ 1 AbwAG), nach der Schädlichkeit des Abwassers bemessen (§ 3 AbwAG) und bei Einhaltung der abwasserrechtlichen Erfordernisse reduziert (§ 9 Abs. 5 AbwAG).⁹⁹ Das BVerfG hat sich mit der Abwasserabgabe bisher nicht beschäftigen müssen, und auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich mit verfassungsrechtlichen Zulassungsfragen zuletzt in den achtziger Jahren befasst. In einer Reihe von Entscheidungen verschiedener Landesverwaltungsgerichte ist die Abwasserabgabe als Sonderabgabe mit besonderer Antriebs- und Lenkungsfunktion qualifiziert worden.¹⁰⁰ Unsicherheit bestand darüber, ob die Abwasserabgabe als nichtsteuerliche Abgabe mit besonderer Ausgleichs- und Lenkungsfunktion den Zulässigkeitskriterien zu unterwerfen war, die das BVerfG¹⁰¹ für (Finanzierungs-) Sonderabgaben entwickelt hatte,¹⁰² und ob die Abgabe insbesondere dem Kriterium der „gruppennützigen Aufkommensverwendung“ genügen kann, weil der Einsatz des Abgabeaufkommens für die Verbesserung der Gewässer nicht nur den Abgabepflichtigen, sondern allen zugutekommt.¹⁰³ Wegen dieser Unsicherheiten wurde der rechtfertigende Grund vom OVG Münster in der Kostenanlastung nach dem Verursacherprinzip gesehen.¹⁰⁴

Alle Rechtfertigungen wurden und werden mittlerweile wieder kritisch diskutiert. Ein Teil der Literatur sieht die Lenkungszwecke der Abwasserabgabe seit langem als erfüllt an und bestreitet eine fortdauernde Lenkungsfunktion der Abgabe in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung.¹⁰⁵ Betont werden demgegenüber die Fiskalfunktion und die Nähe zur Steuer.¹⁰⁶ Vor diesem Hintergrund wird verlangt, die Abwasserabgabe an den strengen Erfordernissen zu messen, die für (Finanzierungs-)Sonderabgaben gelten. Teilweise wird jenseits der Diskussionen über finanzverfassungsrechtliche Rechtfertigungsmöglichkeiten auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip in Stellung gebracht: Weil den Abgabepflichtigen ohnehin Reinigungsleistungen treffen und darüber hinaus noch Zahllasten aus der Abwasserabgabe verbleiben, wird behauptet, dass die Gesamtbelastung unangemessen sei.¹⁰⁷

Auch wenn diesen Behauptungen von ökonomischer Seite zu Recht entgegengetreten worden ist,¹⁰⁸ mag der Hinweis auf die Wasserpfennig-Entscheidung dazu taugen, für die Abwasserabgabe einen neuen Blickwinkel einzunehmen; denn die Ermöglichung der Einleitung von Abwasser unterscheidet sich rechtlich nicht von

⁹⁹ Siehe zur Entwicklungsgeschichte der Abwasserabgabe *Nisipeanu* (2006), S. 125 ff.

¹⁰⁰ Siehe OVG Münster, Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348, 350; VGH Mannheim, Beschl. v. 27.1.1984, DVBl. 1984, 345 f.; BayVGH, Beschl. v. 18.1.1984, BayVBl. 1984, 279, 280; siehe auch VGH Kassel, Beschl. v. 28.6.1983, UPR 1984, 30, 31, der ausschließlich die Lenkungsfunktion betont.

¹⁰¹ Grundlegend BVerfGE 55, 274, 298 ff. Das Gericht stellt an die zulässige Erhebung von Finanzierungs-sonderabgaben drei kumulativ zu erbringende Anforderungen: Belastung einer homogenen Gruppe, die sich vom Kreis der sonstigen Steuerpflichtigen deutlich unterscheidet; besondere Sachverantwortung der abgabepflichtigen Gruppe für die Erfüllung der Sachaufgabe, für die die Abgabe erhoben wird; gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens; ausführlich zum Ganzen statt vieler: *Köck* (1991a); *ders.* (1991c).

¹⁰² Vgl. dazu OVG Münster, Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348, 350; VGH Mannheim, Beschl. v. 27.1.1984, DVBl. 1984, 345, 346.

¹⁰³ Vgl. OVG Münster, Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348, 350 f.

¹⁰⁴ So das OVG Münster, Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348, 351. Siehe dazu auch *P. Kirchhof* (2007), Rn. 99.

¹⁰⁵ Siehe insbesondere *Nisipeanu* (2006), S. 128 ff. Dagegen aber aus ökonomischer Sicht *Gawel/Ewringmann* (1994b); *Gawel* (2001a) sowie unter Abschnitt 2.1.

¹⁰⁶ *Nisipeanu* (2006), S. 127 ff. Hierzu eingehend kritisch Abschnitt 2.1.

¹⁰⁷ So wohl *Salzwedel*, wiedergegeben nach *Nisipeanu* (2006), S. 140. Dazu kritisch Abschnitt 2.1.

¹⁰⁸ Siehe schon *Gawel/Ewringmann* (1994b), S. 300 ff.; *Gawel* (2001a); dazu auch Abschnitt 2.1.

der Ermöglichung der Entnahme von Wasser. Beides sind Wassernutzungen. Während die Einleitung von Abwasser auf die Wasserressourcen in qualitativer Hinsicht einwirkt, wirken sich Entnahmen auf die verfügbare Wassermenge aus. Legt man die Einordnung und die Maßstäbe der „Wasserpennig“-Entscheidung zugrunde, ist auch die Ermöglichung der Einleitung von Abwasser als eine individuell zurechenbare staatliche Leistung zu qualifizieren, die einen abschöpfungsfähigen Sondervorteil gegenüber all denen darstellt, die angesichts der begrenzten Aufnahmekapazitäten der Gewässer diese Art der Wassernutzung nicht (mehr) vornehmen können.¹⁰⁹ Durch den Gegenleistungscharakter ist – wie das BVerfG zutreffend hervorgehoben hat – eine ausreichende Distanz zur Steuer gewahrt. Eine Abgabe, die als Gegenleistung für die Ermöglichung der Einleitung von Abwasser erhoben wird, muss allerdings am Wert dieses Vorteils bemessen werden.

Ob und ggf. welche Änderungen der Bemessungsgrundlage notwendig werden, wenn die Abwasserabgabe über den durch die „Wasserpennig“-Entscheidung gewiesenen Weg gerechtfertigt werden soll, wird an dieser Stelle nicht weiter untersucht. Legt man die Logik der Vorteilsabschöpfung zugrunde, dürfte der Wert der Leistung umso höher zu veranschlagen sein, je knapper die Ressource mit Blick auf bestimmte Schadstoffaufnahmekapazitäten ist. Hierbei werden zukünftig insbesondere die mittlerweile europäisch festgelegten Qualitätsgrenzwerte für prioritäre Stoffe¹¹⁰ eine Rolle spielen. Da aber weder ein Marktpreis für die Direkteinleitung in Gewässer noch eine allgemein anerkannte Wertberechnungsmethode existieren, wird dem Abwasserabgabengesetzgeber auch weiterhin ein erhebliches Ausgestaltungsermessen einzuräumen sein.¹¹¹

Der Weg über die „Wasserpennig“-Entscheidung ist nur ein Weg der Rechtfertigung der Abwasserabgabe neben anderen. Nach wie vor aussichtsreich bleibt insbesondere der Lösungsansatz des OVG Münster,¹¹² die Abgabe als „Verursacherabgabe“ zu rechtfertigen und die Bemessung an den Umweltkosten der Restverschmutzung zu orientieren.¹¹³ Da diese kaum zu ermitteln sind, wird auch hier ein erhebliches Ausgestaltungsermessen anzuerkennen sein.

1.2.2.3 Veränderung der Maßstäbe durch die Entscheidungen des BVerfG vom 7. Mai 1998

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an die Erhebung von Umweltabgaben geknüpft werden, haben eine wesentliche Weiterung erfahren durch zwei Entscheidungen des BVerfG vom 7. Mai 1998 zu verschiedenen Landesabfallabgabengesetzen und zur Kasseler Verpackungsteuer.¹¹⁴ In beiden Fällen ging es um die Vereinbarkeit von Landes- bzw. Kommunalabgaberegungen mit dem bestehenden Bundesrecht. Das BVerfG lässt die Erhebung von landesrechtlichen Umweltabgaben bzw. kommunalen Umweltabgaben nur noch dann zu, wenn diese mit der bundesgesetzlichen Gesamtkonzeption einer Regelung vereinbar sind.¹¹⁵

¹⁰⁹ So auch Köhler/Meyer (2006), Einführung, Rn. 44 f.; ähnlich: Zöllner, in: Landmann/Rohmer (2010), Vorbem. AbwAG, Rn. 6.

¹¹⁰ Richtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik; siehe dazu auch Ginzky (2009), S. 242 ff.

¹¹¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010, NVwZ 2010, 831, 832 – Nds. Wasserentnahmeentgelt.

¹¹² Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348, 350 f.

¹¹³ Dazu näher schon Köck (1991c). Ausführlich zur Rechtfertigung der Restverschmutzungsabgabe: Gawel/Ewringmann (1994b), S. 298 ff., 309 f. Siehe aber auch P. Kirchhof (2007), Rn. 101, der darauf aufmerksam macht, dass „die Finanzierungsverantwortlichkeit einer Gruppe jedenfalls überschritten (wäre), wenn allgemeine ‚Umweltabgaben‘ tatbestandlich nur noch umweltschädliche Handlungen ungeachtet zurechenbarer Verantwortlichkeit für den umweltbelastenden Effekt erfassen würden.“

¹¹⁴ BVerfGE 98, 83 ff.; BVerfGE 98, 106 ff.

¹¹⁵ Vgl. BVerfGE 98, 83, 98 ff. – Landesabfallabgaben; E 98, 106, 119 ff. – Verpackungsteuer

Es soll für die Wahrnehmung der Sachgesetzgebungskompetenz durch die Länder bzw. für die Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung nicht mehr nur darauf ankommen, ob der Bund bereits eine erschöpfende (abschließende) Regelung getroffen hat, bzw. der Rahmen der Gesetze beachtet worden ist, sondern darüber hinaus auch darauf, ob – jenseits expliziter bundesrechtlicher Normen – die konzeptionelle Grundidee des Bundesrechts beachtet worden ist. Zu Recht ist in der Literatur zu dieser Anforderung bemerkt worden, dass „die Ermittlung einer derartigen Gesamtkonzeption der juristischen Phantasie, Kreativität und Innovationsfreude beachtliche Entfaltungsmöglichkeiten (eröffnet) und damit nicht zuletzt auch dem Bundesverfassungsgericht entsprechende Entscheidungsspielräume“ verschafft.¹¹⁶

In beiden entschiedenen Fällen hat das BVerfG die Abgabeerhebung als unzulässig angesehen, weil die jeweiligen Abgaben nach Auffassung des Gerichts in einem konzeptionellen Widerspruch zur Sachregelung des Bundesrechts stehen. Den Widerspruch sah das Gericht – zur Überraschung aller Umweltrechtsexperten – darin, dass sowohl dem Bundesimmissionsschutzgesetz als auch dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ein Modell „kooperativen Verwaltens“ zugrunde liege,¹¹⁷ welches unvereinbar sei mit steuernd eingreifenden Abgabebelastungen.

Die Entscheidungen des BVerfG sind in der rechtswissenschaftlichen Literatur zu Recht in hohem Maße auf Ablehnung gestoßen.¹¹⁸ Eine dezidierte Auseinandersetzung mit den Entscheidungen muss im Rahmen dieser Analyse aber nicht geleistet werden, weil die Entscheidungen für die hier interessierende Sachmaterie Wasserhaushalt nach der Föderalismusreform irrelevant geworden sind.

Dies ergibt sich aus zwei Erwägungen:

1. Mit seiner Forderung nach Widerspruchsfreiheit von Sachregelung und Abgabementinstrument zielt das BVerfG auf das Bundesstaatsverhältnis, also auf das Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht, bzw. auf das Verhältnis von Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes und kommunalem Besteuerungsrecht. Für bundesrechtliche Abgaben, die auf der Basis der Sachgesetzgebungskompetenz erhoben werden, wie etwa die Abwasserabgabe, wird in den genannten Entscheidungen demgegenüber keine Aussage getroffen.
2. Wichtiger aber ist die zweite Erwägung: Der Verfassungsgesetzgeber hat durch seine Föderalismusreform im Jahre 2006 mit der Einräumung der Abweichungskompetenz für bestimmte Gegenstände der Sachmaterie Wasserhaushalt eine ausdrückliche Regelung darüber getroffen, dass es in diesem Bereich – jenseits der abweichungsfesten Bereiche (stoff- oder anlagebezogenen Regelungen)¹¹⁹ und der herkömmlichen Pflichten, die sich aus dem Grundsatz der Bundestreue ergeben – auf konzeptionelle Stimmigkeit zwischen Bundes- und Landesrecht nicht mehr ankommen soll. Wenn das GG die Länder dazu ermächtigt, von Regelungen des Bundesrechts, die auf der Basis der konkurrierenden Gesetzgebung erlassen worden sind, abzuweichen, dann ist damit auch der Anspruch auf konzeptionelle Stimmigkeit zwischen Bundes- und Landesrecht aufgegeben. (Etwas anderes mag noch für die Sachmaterie Naturschutz und Landschaftspflege gelten, weil der Verfassungsgesetzgeber hier die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes abweichungsfest gestellt hat; Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG.)¹²⁰

¹¹⁶ Hendler (2000), S. 665.

¹¹⁷ BVerfGE 98, 83, 98 ff.; E 98, 106, 120.

¹¹⁸ Vgl. Murawiek (2000), S. 278 f.; Bothe (1998), S. 2333 ff.; Sendler (1998), S. 2875 ff.; Jarass (2001), S. 5 ff.

¹¹⁹ Vgl. Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG. Zu den stoff- und anlagebezogenen Regelungen näher Ginzky/Rechenberg (2006), S. 346 ff.

¹²⁰ Dazu näher Köck/Wolf (2008), S. 353.

1.2.3 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Steuern auf den Verbrauch von Wasser

Wie bereits erwähnt, werden Steuern – unabhängig von ihrer Bezeichnung durch den Gesetzgeber – in Anlehnung an die einfachgesetzliche Definition in § 3 AO als „einmalige oder laufende Geldleistungen“ verstanden, die keine Gegenleistung für eine besondere öffentliche Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen allen auferlegt werden, bei denen der Steuertatbestand zutrifft.“¹²¹ Neben der Funktion, Einnahmen zu erzielen, dürfen Steuern auch andere, insbesondere Lenkungs Zwecke erfüllen, ohne dass für die Lenkung eine zusätzliche Sachgesetzgebungskompetenz erforderlich wäre.¹²² Eine Unterscheidung von Haupt- und Nebenzwecken ist dabei oftmals nicht trennscharf möglich, da jede Steuer Lenkungseffekte verursacht.¹²³ Der wirtschafts-, sozial- oder umweltpolitische Lenkungszweck kann nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts durchaus Hauptzweck einer Steuer sein, solange der Fiskalzweck existent bleibt.¹²⁴ Mit dem Urteil zur sogenannten Ökosteuer (erhöhte Mineralölsteuer und neue Stromsteuer¹²⁵) hat das Bundesverfassungsgericht explizit lenkende Umweltsteuern anerkannt.¹²⁶ Letztere dürfen, wie jede lenkende Steuer, keine „erdrosselnden“ Wirkungen entfalten¹²⁷ und müssen die aus Art. 3 GG abzuleitenden Prinzipien der Steuergerechtigkeit beachten. Mit der Rechtsprechung zur kommunalen Verpackungssteuer und den Landesabfallabgaben ist die Anforderung der Kohärenz der Widerspruchsfreiheit, d. h. der Vereinbarkeit mit anderen (für die jeweiligen Ebenen verbindlichen) sachbezogenen Regelungen und Regelungsabsichten hinzugekommen (siehe 1.2.2.3).

Bei der Einführung neuer Wassernutzungssteuern stellt sich die Frage, ob dem einfachen Gesetzgeber ein Steuerfindungsrecht zusteht bzw. inwieweit sich die Wassernutzungssteuern unter einer der in Art. 106 GG aufgelisteten Steuern subsumieren lassen. Des Weiteren ist zu klären, nach welchem Verteilungsmaßstab die Steuern auszugestalten sind und ob eine Zweckbindung der Erträge zulässig ist.

1.2.3.1 Steuerfindungsrecht

Ob dem Bund oder den Ländern gemäß Art. 105 Abs. 2 oder 2a GG ein Steuerfindungsrecht zusteht, hat das BVerfG noch nicht geklärt.¹²⁸ Die Befürworter eines Steuerfindungsrechts argumentieren, dass die Regelung über die Verteilung der steuerlichen Gesetzgebungskompetenzen in Art. 105 Abs. 2 bis 3 GG keinen Hin-

¹²¹ BVerfGE 67, S. 256 [282]; 84, S. 239 [269]. Damit ist eine Zweckbindung der Einnahmen vereinbar, wenn auch unüblich.

¹²² BVerfGE 16, S. 147 [161]; 38, S. 61 [79 f.]; 55, S. 274 [299]; 93, S. 121 [147]; 98, S. 106 [117 f.]; *Papier* (1973), S. 80 ff., mit überzeugender grundsätzlicher Begründung.

¹²³ *Bender/Sparwasser/Engel* (2000), S. 55; *Gawel* (2001a), S. 26 ff.

¹²⁴ BVerfGE 3, S. 407 [409]; 7, S. 244 [251]; 16, S. 147 [162]; 38, S. 61 [80]; 98, S. 106 [118]. Ähnlich auch BVerwGE 96, S. 272 [290].

¹²⁵ Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, BGBl. I 1999, S. 378, gemäß dem Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform, BGBl. I 2002, S. 4602.

¹²⁶ BVerfG NVwZ 2004, S. 846-850.

¹²⁷ Sie liegt nur dann vor, wenn die Steuer die belastete Tätigkeit wirtschaftlich im Allgemeinen und nicht nur im Einzelfall ausschließt; *Birk/Eckhoff* (1999), S. 19. Zur aus Art. 14 Abs. 2 GG abzuleitenden Abgabengesamtbelastungsgrenze (Halbteilungsgrundsatz) BVerfGE 93, S. 121 [138], dem aber der 1. Senat des BVerfG nicht gefolgt ist (BVerfGE 95, S. 267 [300]).

¹²⁸ Ausführlich *Möckel* (2006), S. 219 ff.

weis auf eine Beschränkung der Steuerarten enthält, vielmehr der vorher in Art. 105 Abs. 2 GG aufgelistete Katalog von Steuergruppen 1969 gerade zugunsten einer unbeschränkten Steuergesetzgebungskompetenz im Rahmen des Art. 72 Abs. 2 GG abgeschafft wurde.¹²⁹ Die Aufzählung von Steuerarten in Art. 106 GG diene allein der Ertragsverteilung und umfasse alle damals existierenden oder bekannten Steuern,¹³⁰ auch wenn sie weder durchgängig dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechen, noch ein gerechtes und ausgewogenes Steuersystem darstellen.¹³¹ Hiergegen wenden die Kritiker eines Steuerfindungsrechts ein, dass neue Steuern, die sich nicht unter die Steuerarten in Art. 106 GG subsumieren lassen, das austarierte Ertragsverteilungssystem zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aushebeln würden.¹³² Allerdings ist das Ertragsverteilungssystem auch gegenwärtig erheblichen Schwankungen unterworfen und allenfalls ein grober Verteilungsrahmen, da Bund bzw. Länder über die konkrete Anzahl, Ausgestaltung und insbesondere Höhe der aufgelisteten Steuern frei entscheiden können und auch nicht jede Steuer erheben müssen.¹³³ Letztendlich kann für die Wassernutzungssteuern die Frage aber dahinstehen, wenn sie sich unter eine der Steuerarten in Art. 106 GG subsumieren lassen.

1.2.3.2 Einstufung als Verkehr- oder Verbrauchsteuer

Für Wassernutzungssteuern kommt eine Ausgestaltung als Verkehrsteuer (Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 GG) oder als Verbrauchsteuer (Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG) in Betracht. Weder das Grundgesetz noch das einfache Recht oder das Europarecht kennen eine Legaldefinition der Verbrauchsteuer und der Verkehrsteuer.¹³⁴ Auch die Verfassungsbegründungen zu Art. 105 bzw. 106 GG beschreiben den Begriff nicht, sondern setzen ihn als gegeben voraus. Beide Steuerarten bilden Oberbegriffe für weitere in Art. 106 GG aufgelistete Steuern, wie die Nebensätze in Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 2 Nr. 4 verdeutlichen. Zu den Verkehrsteuern zählen die Straßengüterverkehrssteuer, die Kapitalverkehrssteuern aber auch die Versicherungssteuer und die Wechselsteuer.¹³⁵ Zu den Verbrauchsteuern zählen die in Art. 106 GG aufgelistete Umsatzsteuer, die Biersteuer und die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern sowie die darüber hinaus erhobenen Strom- und Mineralöl-, Alkopop-, Branntwein-, Verpackungs- und Schaumweinsteuern.¹³⁶ Damit wird deutlich, dass die Begriffe Verbrauchsteuer bzw. Verkehrsteuer in Art. 106 GG eine Auffangfunktion für nicht schon extra aufgelistete besondere Steuern haben, um ihre Erträge dem Bund, den Ländern oder Gemeinden zuzuordnen. Wegen dieser Auffangfunktion sind Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 4 GG weit auszulegen. Art. 106 GG erfasst dann

¹²⁹ JöR (n. F.) 1951, S. 750 ff.; BT-Drs. V/2861, Teil B Tz. 127 f., 131. Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, (1996), § 105 Rn. 15 m. w. Nachw.; Klein, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (1999), GG, Art 105 Rn. 5; Wendt, in: Isensee/Kirchhof (1996), § 104 Rn. 29; Jarass (1999), S. 19 f.

¹³⁰ Vgl. Parlamentarischer Rat zu Art. 105 und 106 GG a. F., in: JöR (n. F.) 1951, S. 750 ff., und zur Finanzreform 1969 BT.-Drs. V/2861, Teil B Tz. 134 ff.

¹³¹ Lang, in: Tipke/Lang (2002), § 3 Rn. 3; Tipke (1993), Bd. III 1092 ff.; Wendt, in: Isensee/Kirchhof (1996), § 104 Rn. 28 f.; Jarass (1999), S. 17; Trzaskalik (2000), S. 45, 57.

¹³² Vogel, in: Isensee/Kirchhof (1990a), § 87 Rn. 32; Sieckmann, in: Sachs (1996), Art. 105 Rn. 50; Balmes (1997), S. 142 f.; Köck (1991a), S. 692.

¹³³ Rodi (1994), S. 164 ff.; Vogel, in: Isensee/Kirchhof (1990a), § 87 Rn. 31 m. w. Nachw.; Maunz, in: Maunz/Dürig (2009), Art. 106 Rn. 19; Sieckmann, in: Sachs (1996), Art. 105 Rn. 53 ff.

¹³⁴ 1BFHE 141, S. 369 [370]; Peters/Bongartz/Schröer-Schallenberg (2000), Rn. C 1; Köck, in: Köck/von Schwanenflügel (1990), S. 37.

¹³⁵ Sieckmann, in: Sachs (1996), Art. 106 Rn. 5 m. w. Nachw.

¹³⁶ Sieckmann, in: Sachs (1996), Art. 106 Rn. 5 m. w. Nachw.

neben der Besteuerung des privaten Einkommens, des Gewinns von Körperschaften, des Vermögens einschließlich Erbschaften und von Grundstücken auch die Einkommensverwendung in Form von Verkehrs- und Verbrauchsakten vollständig.¹³⁷ Ein derart umfassendes Verständnis von Art. 106 GG und insbesondere des Verkehr- und Verbrauchsteuerbegriffs erklärt, warum der Verfassungsgesetzgeber bei Art. 105 GG einerseits keine Beschränkung der Steuererhebungskompetenz vorsah, andererseits in Art. 106 GG neben der Verbrauch- und Verkehrsteuer keinen weiteren Auffangtatbestand schuf.¹³⁸ Eine weite Auslegung der Steuerbegriffe in Art. 106 GG macht die Diskussion um ein Steuerfindungsrecht obsolet und würde auch die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber der Sonderabgabe entschärfen.¹³⁹ Kann der einfache Gesetzgeber die gewünschte Finanzierungs- oder Lenkungswirkung mit Verkehr- und Verbrauchsteuern erzielen, braucht er nicht in die problematischen nicht-gegenleistungsbezogenen nichtsteuerlichen Abgaben auszuweichen.

Kennzeichnend für die Verkehrsteuern ist, dass sie an Akte oder Vorgänge des Rechts- und Wirtschaftsverkehrs anknüpfen.¹⁴⁰ Dies können z. B. Vertragsschlüsse aber auch tatsächliche Güterbewegungen sein. Verbrauchsteuern stellen demgegenüber auf den Verbrauch oder Verzehr von Gütern ab, wobei das Inverkehrbringen ein ausreichender Anknüpfungspunkt ist.¹⁴¹ Da dem Verbrauch eines Gutes i. d. R. dessen rechtsgeschäftlicher Erwerb vorausgeht, sind die Grenzen zwischen Verkehr- und Verbrauchsteuern fließend und ist die konkrete Zuordnung von der Ausgestaltung des spezifischen Steuertatbestandes abhängig.

Allerdings ist bei den Verbrauchsteuern strittig, ob auch der Gebrauch von Gütern, d. h. die nicht substanz- oder funktionsmindernde Verwendung von Gütern,¹⁴² und der unternehmerische Verbrauch besteuertungsfähig sind.¹⁴³ Die Beschränkung auf den Konsum des Endverbrauchers stützt sich auf die Begründungen zur Finanzreform 1955, wo ausgeführt wurde, dass Verbrauchsteuern Steuern sind, die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr und kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belasten.¹⁴⁴ Diese historisch geprägte Begriffsbestimmung geht über eine Beschreibung der damals bekannten Verbrauchsteuern nicht hinaus und ist keine zeitgemäße Definition,¹⁴⁵ wie die Einstufung der Umsatzsteuer als Verbrauchsteuer zeigt. Die Begriffsbestimmung muss die Funktion von Art. 106 GG beachten. Dessen Ertragsverteilungsfunktion spricht für eine weite Auslegung des Verbrauchsteuerbegriffs, die sowohl den Gebrauch umfasst, der sich im Übrigen aufgrund der Wert- und Sachminderung von Gebrauchsgütern ökonomisch nur schwer vom Verbrauch abgrenzen lässt, als auch den unternehmerischen Ver- und Gebrauch von Gütern, um freischwebende Steuererträge zu vermeiden.¹⁴⁶ Nach Ansicht des BVerfG und des BFH ist

¹³⁷ Vogel, in: *Isensee/Kirchhof* (1990a), § 87 Rn. 95; P. Kirchhof (1984), S. 297 [298]; ders., in: *Isensee/Kirchhof* (1990a), § 88 Rn. 70 ff.; Lang, in: *Tipke/Lang* (2002), § 4 Rn. 95.

¹³⁸ BT.-Drs. V/2861, Teil B Tz. 127 ff.

¹³⁹ Ausführlich Möckel (2006), S. 225 ff. Vgl. BVerwGE 6, S. 247 [255]; Maunz, in: *Maunz/Dürig* (2009), Art. 106 Rn. 19.

¹⁴⁰ Vgl. statt vieler Sieckmann, in: *Sachs* (1996), Art. 106 Rn. 9.

¹⁴¹ Sieckmann, in: *Sachs* (1996), Art. 105 Rn. 37.

¹⁴² Sieckmann, in: *Sachs* (1996), Art. 105 Rn. 37.

¹⁴³ Schmolders (1955), S. 90 ff.; Jachmann (2000), S. 239, 244 f.; Förster (1989), S. 63; Peters/Bongartz/Schröder-Schallenberg (2000), Rn. C 6.

¹⁴⁴ BT.-Drs. II/480, S. 170 Tz. 160. Das Bundesverfassungsgericht hat die Definition bei der kommunalen Verpackungsabgabe übernommen (BVerfGE 98, S. 106 [123]).

¹⁴⁵ Zum neueren finanzwissenschaftlichen Begriffsverständnis als „Steuern auf spezielle Güter“ siehe Hansmeyer et al. (1979).

¹⁴⁶ Ausführlich Möckel (2006), S. 227 ff. Für eine weite Auslegung auch Osterloh (1991), S. 823 [828]; Jarass (1999), S. 13; Köck (1991a), S. 692 [697 f.]; Selmer/Brodersen (2000), S. 1153 [1160].

eine Erhebung von Verbrauchsteuern bei Unternehmen zulässig, soweit hypothetisch die Möglichkeit einer Überwälzung der Steuerlast auf den Endverbraucher besteht.¹⁴⁷ Dies schließt Produktionsmittel mit ein, da ihre Kosten in die Kalkulation der Verkaufspreise mit einfließen.¹⁴⁸ Auch das aus Art. 3 GG herzuleitende Leistungsfähigkeitsprinzip (siehe 1.2.3.3) spricht nicht gegen, sondern gerade für eine Einbeziehung des unternehmerischen Verbrauchs, da die Leistungsfähigkeit des Endverbrauchers schon durch die Umsatzsteuer abgeschöpft wird, von der Unternehmen aufgrund des Vorsteuerabzugs befreit sind. Um eine Doppelbelastung des Endverbrauchers zu vermeiden, dürfen zusätzliche Verbrauchsteuern neben der Umsatzsteuer ohne einen besonderen Rechtfertigungsgrund nur den unternehmerischen Verbrauch besteuern.¹⁴⁹

Wassernutzungsabgaben, die diesen Anforderungen genügen, können grundsätzlich sowohl als Verkehrsteuern als auch als Verbrauchsteuern ausgestaltet werden. Welcher Anknüpfungspunkt gewählt wird, hängt von der Geeignetheit sowie der gewünschten Gesetzgebungskompetenz ab. Zur Einführung einer Verkehrsteuer sind gemäß Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 2 GG grundsätzlich die Länder zuständig. Eine Regelung des Bundes ist bei Verkehrsteuern gemäß Art. 105 Abs. 2 GG nur möglich, wenn die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Der Bund kann Wassernutzungsabgaben aber auch als Verbrauchsteuern erheben.¹⁵⁰ Dies hätte den Vorteil, dass der Bund eine uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz hätte, ihm gemäß Art. 106 Abs. 1 GG die Erträge zustehen und auch keine verfassungsrechtlich unzulässigen Normwidersprüche zwischen Landes- und Bundesrecht entstehen können.

Das Wasserentnahmeentgelt ließe sich als Verkehrsteuer ausgestalten, wenn es entweder an die wasserrechtliche Erlaubnis als Akt des Rechtsverkehrs oder an die Verbringung des Abwassers als Güterbewegung anknüpft. Es ließe sich als Verbrauchsteuer ausgestalten, wenn man auf die Wasserentnahme als Produktionsmittel wirtschaftlicher Herstellungsprozesse abstellt. Eine nach dem BVerfG und BFH erforderliche hypothetische Möglichkeit der Überwälzbarkeit auf den Endverbraucher ist gewährleistet.

Ähnliches gilt auch für andere Wassernutzungen (siehe dazu Abschnitt 4): Eine Steuer auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel könnte als Verkehrsteuer ergehen, wenn man auf den Kauf von mineralischen Düngemitteln, Klärschlämmen und Pflanzenschutzmitteln durch den Landwirt bzw. beim Wirtschaftsdünger die Güterbewegung abstellt. Bei einer Ausgestaltung als Verbrauchsteuer könnte man ebenfalls an den Kaufakt anknüpfen, würde hierbei aber nicht den Verkaufspreis, sondern die Menge des Mittels oder der Wirkstoffe als Besteuerungsgrundlage nehmen, um damit den späteren Verbrauch zu erfassen. Bei im Betrieb anfallendem Wirtschaftsdünger könnte die Verbrauchsteuer auf die tatsächlich angefallene Dung- und Güllemenge oder aus Gründen der leichteren Erhebung pauschalisierend auf die vorgehaltenen Großvieheinheiten abstellen. Auch hier ist eine Überwälzung auf die Endverbraucher durch Einbeziehung der Zusatzkosten in die Erzeugerpreise möglich.

Ob sich demgegenüber auch die Abwasserabgabe als Verbrauchsteuer ausgestalten ließe, ist skeptischer zu beurteilen. Zwar könnte auch hier argumentiert werden, dass die Verbringung des Abwassers ein steuerfähiger Güterbewegungsvorgang ist und der Wasserkörper als Abfallsenke verbraucht wird, aber gewisse Frage-

¹⁴⁷ BVerfGE 14, S. 76 [96]; 27, S. 375 [384]; 31, S. 8 [20]; 98, S. 106 [123 f.]; BFHE 110, S. 213 [215]; 141, S. 369 [372 ff.]; Möckel (2006), S. 226 f.

¹⁴⁸ BVerfG, NVwZ 2004, S. 846 [848] = E 110, 274 (296 f.); BFHE 141, S. 369 [370 ff., 375 ff.].

¹⁴⁹ Möckel (2006), S. 228 ff.; Tipke (1993), Bd. III, S. 959 ff., 964 ff.; Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (1990a), § 88 Rn. 166.

¹⁵⁰ Eine Erhebung durch die Gemeinden in Form örtlicher Verbrauchsteuern ist dagegen aufgrund der räumlichen Beschränkung auf das Gemeindegebiet (BVerfGE 98, S. 106 [124]) nicht zielführend.

zeichen bleiben doch, weil das Abwasser mit seinen Schadstoffen wohl etwas anderes ist als der Roh- bzw. Betriebsstoff Wasser, wenn er zu Zwecken von Herstellungsprozessen verwendet wird.

1.2.3.3 Leistungsfähigkeitsprinzip

Das Finanzierungsinstrument Steuer muss als Gemeinlast den staatlichen Finanzbedarf gerecht auf alle Bürger verteilen.¹⁵¹ Dieses Gebot leitet sich aus dem Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 Abs. 1 GG ab, der bei fiskalischen Grundrechtsbeschränkungen gilt. Allerdings ist zu beachten, dass Art. 3 GG selber keine Gerechtigkeitsmaßstäbe vorgibt, sondern diese erst im Hinblick auf das Regelungsziel zu bestimmen sind.¹⁵² Abweichungen vom gebotenen Gerechtigkeitsmaßstab sind zulässig, sofern sie durch Interessen der Allgemeinheit oder Dritter von Verfassungsrang gerechtfertigt sind.¹⁵³ Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber bei der Auswahl des Steuergegenstandes und bei der Bestimmung des Steuersatzes aber einen weit reichenden Gestaltungsspielraum, muss allerdings die einmal getroffene Belastungsentscheidung folgerichtig im Sinne der Belastungsgleichheit umsetzen.¹⁵⁴

In der Rechtswissenschaft haben sich verschiedene Prinzipien bei der Verteilung von Abgaben durchgesetzt. Während bei Gebühren, Beiträgen und auch Sonderabgaben eine gerechte Verteilung anhand der empfangenen individuellen Gegenleistung von Seiten des Staates vorzugswürdig ist (Äquivalenzprinzip),¹⁵⁵ kommen bei Steuern nicht das Äquivalenzprinzip, sondern andere Verteilungsprinzipien in Frage.¹⁵⁶ Allgemein anerkannt ist das sogenannte Leistungsfähigkeitsprinzip, welches im Gegensatz zum Prinzip der Kopfsteuer jeden Bürger entsprechend seiner Einkommens- und Vermögensverhältnisse heranzieht, um bezogen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Einzelnen eine gleichmäßige Belastung zu erzielen.¹⁵⁷ Hierbei genügt es, wenn einzelne Steuerarten an bestimmte Aspekte der Leistungsfähigkeit anknüpfen (u. a. Einkommen, Konsum, Vermögen etc.), solange die Steuern in der Gesamtheit die individuelle Leistungsfähigkeit umfassend abbilden. Die Steuerlastverteilung beschränkt sich nicht auf natürliche Personen, sondern muss auch die Leistungsfähigkeit privater juristischer Personen (Unternehmen) mit einbeziehen.¹⁵⁸

Im Bereich der Lenkungssteuern und -abgaben kann dagegen auch eine Verteilung im Hinblick auf den Lenkungseffekt geboten sein, wenn dieser den Fiskalzweck überwiegt.¹⁵⁹ Bei Umweltsteuern und -abgaben kommt hierbei v. a. das Verursacherprinzip in Frage, wonach der Verursacher von externen Umweltkosten

¹⁵¹ BVerfGE 84, S. 239 [269].

¹⁵² BVerfGE 93, S. 121 [134]; *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof* (1990a), § 124 Rn. 205 ff., 250; *Huster* (1993), S. 215 ff.; ausführlich *Möckel* (2003), S. 488 ff.; *ders.* (2006), S. 284 ff.

¹⁵³ *Möckel* (2006), S. 290 f. Vgl. BVerfGE 28, S. 243 [261]; 81, S. 278 [292 ff.]; 84, S. 212 [228]. Nicht überzeugend sind demgegenüber Auffassungen, die jede Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip für verfassungswidrig ansehen (so *Birk/Eckhoff* (1999), S. 43 m. w. Nachw.; kritisch hierzu *Gawel* (1999b), S. 374 ff.).

¹⁵⁴ St. Rspr. des BVerfGE 65, S. 325 [354]; zuletzt 93, S. 121 [136]; 99, S. 88 [95]; 99, S. 280 [290]; 101, S. 151 [155]; 101, S. 132 [138]; *Lang*, in: *Tipke/Lang* (2002), § 4 Rn. 98.

¹⁵⁵ *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof* (1990b), § 88 Rn. 199, Rn. 213, 220; *Lang*, in: *Tipke/Lang* (2002), § 3 Rn. 18, 20.

¹⁵⁶ Ausführlich *Tipke* (2000), Bd. I, S. 475 ff.

¹⁵⁷ St. Rspr. des BVerfGE 16, 64 (74); 68, S. 287 [310]; 74, S. 182 [199 f.]; 84, S. 348 [363 f.]; 96, S. 1 [6]; 101, S. 132 [139]; 101, S. 151 [156]; *Osterloh* (1991), S. 823 [826 f.]; *Birk* (1983), S. 236 ff.; *Huster*, in: *Friauf/Höfling* (2005), Art. 3 GG Rn. 134 ff.

¹⁵⁸ *Tipke* (1993), Bd. II, S. 734 ff. m. w. Nachw., S. 1026 ff.; *Rodi* (1994), S. 200 ff.

¹⁵⁹ Gegebenenfalls kombiniert mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip.

für diese vorrangig verantwortlich ist.¹⁶⁰ Wassernutzungssteuern müssen daher nicht an die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen, sondern können gemäß Art. 3 Abs. 1 GG auch an den Verursacherbeitrag (Art, Intensität bzw. Auswirkung der Wassernutzung) anknüpfen.

1.2.3.4 Zweckgebundene Einnahmenverwendung

Steuern dienen grundsätzlich der Deckung der gesamten Staatsausgaben und sind daher gemäß Art. 110 GG in den Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft einzustellen. Ausgaben und Einnahmen müssen gemäß Art. 110 Abs. 1 GG ausgeglichen sein. Hieraus leitet die Rechtswissenschaft den Grundsatz der Gesamtdeckung (Nonaffektationsprinzip) ab, wonach Steuern grundsätzlich zweckfrei in den Haushalt einzustellen sind. Dem Nonaffektationsprinzip liegt die Auffassung von der Gleichwertigkeit aller Staatszwecke und der Souveränität des Haushaltsgesetzgebers zu Grunde. Allerdings besitzt es keinen Verfassungsrang und ist auch kein unabdingbares Merkmal von Steuern, weshalb in der Praxis hiervon abgewichen werden kann (z. B. bei der Ökosteuer).¹⁶¹ Das Bundesverfassungsgericht erachtet eine Zweckbindung von Steuererträgen im Rahmen eines Steuergesetzes für zulässig, sofern hierdurch die Dispositionsbefugnis des Haushaltsgesetzgebers nicht übermäßig beschränkt wird:

„Die Zweckbindung von Einnahmen ist – jedenfalls in Einzelfällen – zulässig. Allgemein wird davon ausgegangen, dass dem Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts Verfassungsrang nicht zukommt (Vogel/Walter, Bonner Kommentar [1971], Art. 105 Rn. 44; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1980, S. 1244; Kisker, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 89 [Rn. 77]; vgl. auch BVerfGE 7, 244 [254]; 9, 291 [300]). Es kann dahinstehen, ob diese Auffassung uneingeschränkt zutrifft. Eine – möglicherweise verfassungswidrige – Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers könnte allenfalls dann angenommen werden, wenn Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfänden.“¹⁶²

Soweit Steuergesetzgeber und Haushaltsgesetzgeber identisch sind, wie es bei den in Art. 106 Abs. 1 und 2 GG aufgelisteten Steuerarten der Fall ist, ist eine unzumutbare Beschränkung des Haushaltsgesetzgebers ausgeschlossen, da letzterer die Befugnis hat, dass Steuergesetz entsprechend zu ändern. Konflikte können daher nur bei den Steuern auftreten, bei denen Gesetzgebungskompetenz und Aufkommenszuständigkeit auseinanderfallen, wie dies gemäß Art. 106 Abs. 3 und 6 GG der Fall ist. Bei Wassernutzungsabgaben in Form einer Verkehr- oder Verbrauchsteuer ist somit eine gesetzgeberische Zweckbindung der Aufkommensverwendung im Steuergesetz verfassungsrechtlich zulässig und unproblematisch.

¹⁶⁰ Ausführlich Möckel (2006), S. 296 ff.

¹⁶¹ BVerfGE 7, 244 (254); 9, 291 (300); 49, 343 (353 f.); Sieckmann, in: Sachs (1996), vor Art. 104a GG, Rn. 84, Art. 110 GG, Rn. 47 m. w. Nachw.

¹⁶² BVerfGE 93, 319 (348). Bestätigt in BVerfGE 110, 274 (294).

2 Lenkungswirkungen von AbwAG und Wasserentnahmeentgelten – eine finanzwissenschaftliche Bestandsaufnahme

2.1 Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben

Neben der rechtswissenschaftlichen Analyse der europa- und verfassungsrechtlichen Anforderungen und Begrenzungen von lenkenden Umweltabgaben (dazu Abschnitt 1) stellt sich auch ökonomisch die Frage nach einer zweckmäßigen gesetzgeberischen Konstruktion eines Abgabenebels. Lenkende Umweltabgaben referieren auf ökonomisch-finanzwissenschaftliche Konzepte einer staatlichen Beeinflussung des Umweltgebrauchs und müssen sich hinsichtlich Konzeption und Ausgestaltung auf ihren Lenkungserfolg überprüfen lassen. Über eine engere ökonomische Bewertung hinaus liefert eine solche Analyse zugleich wichtige Anhaltspunkte für die rechtliche Beurteilung – etwa im Rahmen der verfassungsrechtlichen Geeignetheitsprüfung oder der Prüfung des Kostendeckungsgrundsatzes aus Art. 9 WRRL.

Die lenkende Umweltabgabe bezweckt eine Allokationskorrektur, d. h. eine Verhaltensänderung bei der Nutzung von (z. B. wasserbezogenen) Umweltgütern. Sie erreicht dieses Ziel durch eine Veränderung der relativen Preise zu Lasten der Ressourcennutzung – sei es als Produktionsfaktor oder als Konsumgut. Diese Preiskorrektur wird bei einer Abgabe gerade durch eine hoheitliche Abschöpfung von Kaufkraft bei bestimmten Einkommensverwendungen, nämlich den Umweltinanspruchnahmen, bewirkt. Die Folge ist eine gezielte Verteuerung der Inanspruchnahme z. B. bestimmter Wasserdienste, die mit einer Mittelabschöpfung im privaten Sektor einhergeht. Damit ist die lenkende Umweltabgabe eine besondere Modalform der Verhaltenssteuerung, die sich durch gleichzeitige „Ertragsrelevanz“ zugunsten öffentlicher Haushalte auszeichnet. Lenkende Umweltabgaben sind daher stets durch die Dualität aus Verhaltenssteuerung und Fiskalität gekennzeichnet.

Durch den Abgabesatz wird der Zensit angereizt, seine Ressourcennutzung bis zu dem Punkt einzuschränken, wo sich Grenzvermeidungskosten (GVK) und Abgabesatz t gerade ausgleichen. In Höhe der dazu nötigen Vermeidungsanstrengungen trägt der Zensit eine Lenkungslast L (Abb. 2.1); auf die verbleibenden Ressourceninanspruchnahmen wird der Abgabesatz fällig – es entsteht eine zusätzliche Zahllast in Höhe von Z .¹⁶⁴

Soweit der Abgabesatz für alle Nutzer einer homogenen Ressource (d. h. bei gleicher Schädlichkeit) gleich hoch ist, kommt es zum Ausgleich der Grenzvermeidungskosten über alle Nutzer – dies stellt gerade sicher, dass die gesamte Mindernutzung der Ressource zu minimalen gesellschaftlichen Kosten erbracht werden kann, und zwar ohne staatliche Kenntnis der individuellen Verhältnisse, allein über den einheitlichen Abgabenimpuls und dezentrale Anpassungsvorgänge. Zugleich werden fortlaufende Anreize zu innovativem Ressourceneinsatz gesetzt, der in dynamischer Perspektive weitere Mindernutzungen ermöglicht. Schließlich bieten die abgeschöpften Mittel einen Ausgleich für die mit der privaten Aneignung der Ressource einhergehenden sozialen Lasten (externe Kosten).

¹⁶⁴ Ordnungsrechtliche Steuerung macht eine bestimmte maximale Ressourcennutzung verbindlich und weist über diese Menge entgeltfreie Verfügungsrechte zu. Im Rahmen ordnungsrechtlicher Steuerung ist daher ausschließlich eine Lenkungslast L relevant – zur ökonomischen Analyse des Umweltordnungsrechts Gawel (1999d), S. 237 ff.; ders. (1995c), 201 ff.

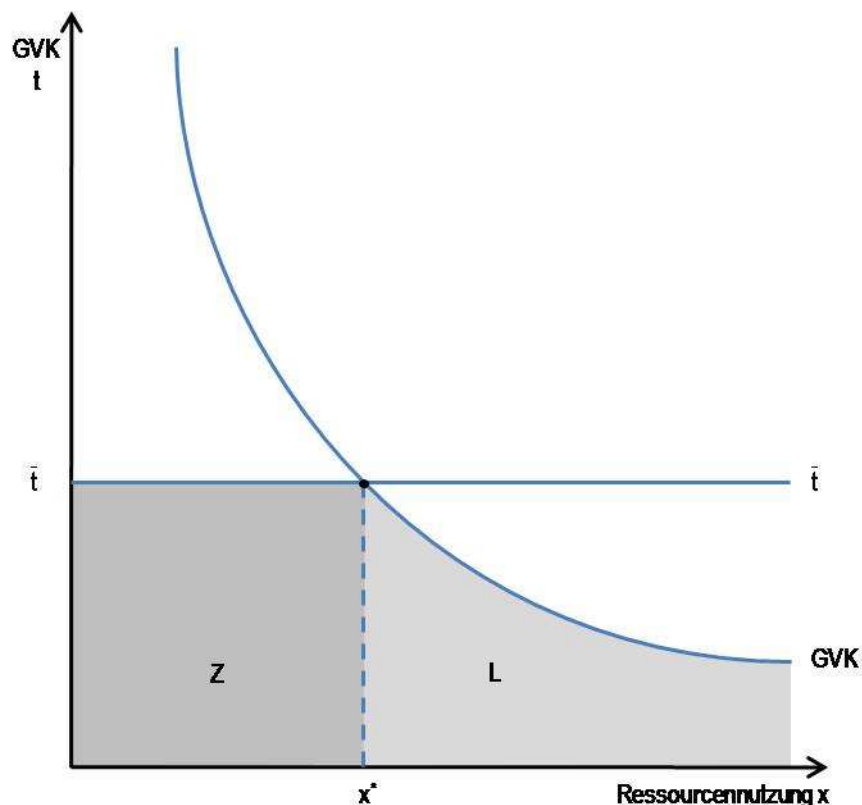


Abbildung 2.1: Wirkungsweise einer lenkenden Umweltabgabe – Partialmodell

Es wurde bereits herausgestellt, dass Verhaltenssteuerung und Fiskalität jeder denkbaren Abgabenlösung zu eigen sind.¹⁶⁵ Konzeptionell ist sowohl die Schwerpunktsetzung dieser dualen Funktionen (eher finanzierungs- oder eher steuerungsorientiert) als auch die genaue Ausrichtung der Verhaltenssteuerung (Internalisierung, Standard-Preis-Ansatz, Demeritorisierung – dazu unten) offen und bietet dem Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum zur konzeptionellen Ausgestaltung:

- Als sog. *Wirkungszweckabgabe* zielt eine Abgabenkonstruktion vorrangig auf die Verhaltenssteuerung („Lenkung“); die Finanzierungswirkung in öffentlichen Haushalten ist für die Zielerreichung nicht erforderlich, sondern Nebeneffekt; die konzeptkonforme Gestaltung der Mittelverwendung beschränkt sich darauf, die Anzeizeffekte des Kaufkraft-Entzuges nicht zu konterkarieren.
- Als sog. *Verwendungszweckabgabe* erzielt die Abgabe in erster Linie ein Aufkommen, dessen umweltpolitische Effekte sich aus der anschließenden Verausgabung durch die öffentliche Hand ergeben. Die Erhebungssphäre kann sich hier darauf beschränken, eine sachnahe Bemessungsgrundlage zu wählen.

¹⁶⁵ Prohibitivabgaben mit dem Ergebnis der Nullnutzung scheiden nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch finanzwissenschaftlich als sinnvolle Abgabengestaltung aus – dazu näher Abschnitt 2.2.

Tabelle 2.1: Abgabetypen und konzeptionelle Ausgestaltung

Abgabentypus	Erhebungssphäre Verhaltenssteuerung durch ...		Verwendungssphäre Finanzierung	
	... Änderung relativer Preise (Substitutionseffekt)	... Kaufkraftentzug (Einkommenseffekt)	Aufkommensverwendung (Finanzierungseffekt) Z	
	Belastung: L	Belastung: L+Z	Finanzierung dezentraler Anreize	Finanzierung zentraler Investitionen
Wirkungszweckabgabe	X	X	O	
Verwendungszweckabgabe	(X) / O	(X) / O	X	
Kombinierte Wirkungszweck-/ Verwendungszweckabgabe	X	X	X	

Hierbei bleibt zu beachten, dass jedweder Umweltabgabe ökonomisch notwendig beide Wirkungen (Verhaltenssteuerung und Finanzierung) zukommen (Tab. 2.1). Dies bedeutet, dass in jeder nur denkbaren Ausgestaltung einer Ressourcenabgabe sowohl Verhaltensanreize als auch Finanzierungseffekte auftreten werden. *Zusätzlich* gilt jedoch, dass auch jede reine Wirkungszweckabgabe zwingend beider Elemente *bedarf*, um wirksam zu werden:¹⁶⁶ Dies liegt daran, dass mit „Finanzierung“ sowohl auf der Erhebungsseite der Abgabe der Kaufkraftentzug (3. Spalte) angesprochen ist, zugleich aber auf der Verwendungsseite das Aufkommen öffentlicher Haushalte (letzte Spalte). Ökonomisch ist es daher sinnvoll, zwischen dem *Einkommenseffekt* des Entzuges und dem *Finanzierungseffekt* der Aufkommenserzielung für öffentliche Budgets zu unterscheiden. Aus diesem Grunde ist es finanzwissenschaftlich sachwidrig, Lenkung und „Finanzierung“ als kategorial gegensätzlich zu beschreiben (dazu näher Abschnitt 2.2).

Betrachtet man nun die Kategorie der Wirkungszweckabgabe finanzwissenschaftlich genauer, so lassen sich je nach ökonomischem Wirkungszweck bzw. seiner konzeptionellen Verortung drei Unter-Abgabetypen unterscheiden:¹⁶⁷

- Die *Internalisierungsabgabe* bezweckt die Internalisierung externer Kosten, lastet also jene sozialen Werteverzehre an, die durch die individuelle Wassernutzung bei Dritten oder der Allgemeinheit anfallen – etwa in Form ausgeschlossener Alternativnutzungen –, und bisher nicht vom Nutzer zu tragen waren. Durch Internalisierung werden folglich bisher verzerrte relative Preise korrigiert, so dass die Wassernutzer in die Lage versetzt werden, gesamtwirtschaftlich effiziente Nutzungsentscheidungen zu treffen.¹⁶⁸ Ineffiziente Nutzungsentscheidungen treten aber bei externen Kosten auf, indem und soweit die sozialen Kosten der Wassernutzung die (privaten) Nutzen übersteigen: Liegen die sozialen Grenzkosten der Inanspruchnahme über deren (privaten) Grenznutzen, so sollte vom betreffenden Entscheider auf zusätzliche Ressourcennutzung verzichtet werden. Ohne Anlastung – etwa in Form einer Abgabe – wird jedoch der Wassernutzer nicht in die Lage versetzt, eine zutreffende Abwägung durchzuführen; die Ressource Wasser wird übernutzt bzw. ineffizienten Nutzungsformen zugeführt. Die Internalisierungsabgabe strebt ein gesamtwirtschaftliches Optimum durch bestmögliche Strukturierung der Nutzung knapper Wasserressourcen an. Es ist zu beachten, dass eine Internalisierungsabgabe nicht nur die Abschöpfung mit externen Kosten rechtfertigt, sondern diese auch zur konkreten Bemessung der individuellen Abgabeschuld her-

¹⁶⁶ Hierzu eingehend Gawel (2001a), S. 26 ff.

¹⁶⁷ Siehe hierzu beispielsweise Bergmann/Werry (1989), S. 36 ff.

¹⁶⁸ Dieser Ansatz geht auf die Konzeption von Pigou (1932) zurück („Pigou-Steuer“).

anzieht. Die hierfür erforderlichen, geradezu extremen Informationserfordernisse an den Gesetzgeber machen derartige Lösungen jedoch vollkommen unpraktikabel.

- Die *Standard-Preis-Abgabe* zielt nicht auf ein gesamtwirtschaftliches Optimum, sondern auf die Erreichung eines *politisch* vorgegebenen Zielzustandes der Ressourcennutzung („Standard“).¹⁶⁹ Aufgabe der Abgabe ist es hierbei nur noch, eine effiziente, d. h. zu minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten strukturierte Zielerreichung sicherzustellen („efficiency without optimality“¹⁷⁰). Das Ziel selbst wird aber nicht durch dezentrale Effizienzabwägung ermittelt, sondern politisch vorgegeben. In dieser Ausgestaltung wird eine klare Zieldefinition sowie eine ausreichende Anreizwirkung des Abgabenehebels benötigt; die Anreizwirkung kann ggf. durch „Versuch und Irrtum“ im Zeitablauf feinjustiert werden. Unter diesen Voraussetzungen ist der Ansatz ohne Weiteres praxistauglich.
- Die *Demeritorisierungsabgabe* verzichtet gänzlich auf eine operable Zieldefinition, sondern belässt es bei der Vorgabe einer (ggf. auch impliziten) Zielgröße, auf die sich die Verhaltenssteuerung richtet, sowie einer Steuerungsrichtung. Im Wasserbereich bedeutet dies, dass beispielsweise die Einleitung von Schmutzwasser in Gewässer oder aber die Entnahme von Wasser aus dem Wasserkreislauf Gegenstand einer Abgabenerhebung werden, ohne dass konkrete Zielquantifizierungen beigegeben werden. Der Gesetzgeber formuliert lediglich das Abgabeobjekt und die Richtung der Verhaltensänderung im Sinne einer Minderinanspruchnahme. Der Zielerreichungsabgleich bleibt dann einer permanenten politischen Bewertung vorbehalten. Dies entspricht dem finanzwissenschaftlichen Ansatz der „*Demeritorisierung*“,¹⁷¹ wonach Güternutzungen, die gesellschaftlich als „kritisch“ bewertet werden, durch staatlichen Eingriff zurückgedrängt, jedoch nicht verboten werden. Der Ansatz stellt die geringsten Informationsanforderungen an den Gesetzgeber und wird im politischen Raum oftmals präferiert, da eine klare Zielexplication und damit auch eine klare politische Erfolgskontrolle vermieden wird.¹⁷²

Es liegt auf der Hand, dass die bisher im Wasserbereich in Deutschland realisierten Abgaben dem Typus der Demeritorisierungsabgabe entsprechen. Idealtypisch wird dies an der ursprünglichen umweltpolitischen Begründung der Abwasserabgabe deutlich, die stark auf das ökonomische Verursacherprinzip (und damit einen Wirkungszweck) Bezug nimmt: Danach sollte ihre Aufgabe vor allem darin bestehen, unabhängig von ordnungsrechtlichen Pflichten zur Abwasserreinigung wirtschaftliche Anreize dafür zu setzen,

- „in erheblich stärkerem Maße als bisher Kläranlagen zu bauen,
- den Stand der Abwasserreinigungstechnik zu verbessern,
- abwasserarme oder abwasserlose Produktionsverfahren verstärkt einzuführen,
- abwasserintensiv hergestellte Güter sparsam zu verwenden.“¹⁷³

Diese Sichtweise verdeutlicht einerseits die Wirkungszweckorientierung (Setzen wirtschaftlicher Anreize zur Verhaltenssteuerung), andererseits – durch Verzicht auf die Quantifizierung von externen Lasten oder konkreten Zielerreichungswerten – die Konzeption als Demeritorisierungsabgabe.

¹⁶⁹ Dieser Ansatz geht auf *Baumol/Oates* (1971), S. 42 ff., zurück.

¹⁷⁰ *Baumol/Oates* (1998).

¹⁷¹ Der Ansatz geht auf *Musgrave* (1959) zurück.

¹⁷² Siehe hierzu eingehend *Gawel* (1995d).

¹⁷³ BT-Drucksache 7/2272, S. 2 (Gesetzesbegründung). Siehe hierzu auch *Hansmeyer* (1976), S. 65 ff.

Auch die in den Bundesländern gefundenen Konstruktionen von Wasserentnahmeentgelten spiegeln diesen demeritorisierenden Ansatz wider: Als – neben der Finanzierungswirkung – auf „Wassersparen“ und Abschöpfen von Sondervorteilen ausgelegte Abgaben, wie der baden-württembergische Wasserpfennig, zielt ein Wasserentnahmeentgelt in seiner Wirkungszweckkomponente letztlich darauf,

- auf eine generelle Reduzierung der Grund- und Oberflächenwassernutzung hinzuwirken, um als Ausdruck des Vorsorgeprinzips ausreichende Potenziale für die öffentliche Wasserversorgung bereitzuhalten und Spielräume für Neuansiedlungen und Kapazitätserweiterungen bestehender Unternehmen zu schaffen,
- eine teilräumliche Entlastung des Wasserhaushaltes zu erreichen und Nutzungskonflikte vor allem zwischen der öffentlichen Wasserversorgung und privaten Eigenförderern, aber auch konkurrierenden privaten Nutzungen (Schifffahrt, Entnahmen für Kraftwerkskühlung u. a. m.) in aktuellen oder klimatologisch potentiellen Wassermangelgebieten zu entschärfen, was im Zuge des Klimawandels und trockener Sommerperioden auch für Oberflächengewässer zunehmend an Bedeutung gewinnt,
- in Gebieten, wo bereits Schäden durch übermäßige Entnahmen festzustellen sind, ausgeglichene Grundwasserstände wiederherzustellen,
- die Sicherung grundwasserabhängiger Landschaftsteile wie natürlicher Feuchtgebiete zu gewährleisten.¹⁷⁴

Auch hier zeigt sich insbesondere in der Ausrichtung als Wasserspar- und -entlastungsabgabe eine demeritorisierende Funktion durch Vermittlung eines punktzweifreien, bloßen Richtungsanreizes.

Gleichzeitig offenbaren beide praktischen Abgabenkonstruktionen (Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte) ihre Offenheit zur Verwendungszweckabgabe, da jeweils die bereichsspezifische Verwendung des Aufkommens mindestens die politische Motivation der Abgabe (z. B. baden-württembergischer Wasserpfennig),¹⁷⁵ im Einzelfall aber auch die juristische Zweckbindung der Mittel (wie bei der als Sonderabgabe ausgestalteten Abwasserabgabe – dazu bereits Abschnitt 1) bestimmt.

Damit sind die im Rahmen dieser Studie zu begutachtenden Abgabenkonstruktionen finanzwissenschaftlich durchgängig als *kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgaben vom Demeritorisierungstyp* anzusprechen. An dieser konzeptionellen Ausgestaltung sind diese Abgaben daher auch zu messen, um Aussagen über geeignete Konstruktion und Lenkungserfolg zu treffen.

Fassen wir zunächst zusammen:

1. Umweltpolitische Lenkung durch Abgaben bedeutet aus ökonomischer Perspektive zunächst allgemein die *Veränderung relativer Preise in der Güternutzung durch spezifischen Kaufkraftentzug in der Erwartung einer Verhaltensänderung seitens der Zensiten und der mit ihnen marktlich verknüpften Akteure* (Wirkungszweck). Dieser Wirkungszweck umfasst notwendig sowohl die eigentliche Preiskorrektur (primäre Verhaltensänderung der Zensiten – *Substitutionseffekt*) wie die Abschöpfung von Kaufkraft für die verbleibenden Nutzungen (sekundäre Markt- und Preiswirkungen und Innovationsimpulse – *Einkommenseffekt*).

¹⁷⁴ Hierzu insbesondere auch *Bergmann/Werry* (1989), S. 1 ff.

¹⁷⁵ Hier dient auch die „Abgeltung des erheblichen Aufwandes, den das Land Baden-Württemberg zur Sicherung der Wasservorkommen“ trägt, als Motivation der Abgabenerhebung – siehe Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Änderung des Wassergesetzes für Baden-Württemberg (Entgelt für Wasserentnahmen), Landtags-Drucksache 9/4237 vom 18.3.1987.

2. In der Ausgestaltung als *Demeritorisierungsabgabe* wird der Wirkungszweck ausdrücklich nicht an ein soziales Kosten-Nutzen-Optimum oder auch nur an die Erreichung eines quantifizierten Zieles oder Zielbündels geknüpft. Wirkungs- und damit Lenkungszweck ist vielmehr eine allgemeine Mindernutzung (fortlaufende Verringerung der über alle Zensiten aggregierten Bemessungsgrundlage, Innovationen) bzw. die effizienzorientierte Nutzungs-Umstrukturierung (zeitlicher, räumlicher, branchen-/nutzer-spezifischer Strukturwandel in Produktion und Konsum) der durch Abgaben belegten Ressource und ihrer Folgenutzungen (z. B. bei wasserintensiven Produkten).
3. In der Ausgestaltung als kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe wird zusätzlich zum Wirkungszweck der Zielerreichungsbeitrag der Abgabe durch Mobilisierung des etatisierten Aufkommens verstärkt (*Verwendungszweck*): Entweder werden die Aufkommens-Mittel eingesetzt, um private Entscheider zu zusätzlichen Anstrengungen anzureizen (Subventionen, sog. Aufstockungseffekt¹⁷⁶) oder aber die öffentliche Hand investiert direkt in eine verbesserte wasserwirtschaftliche Zielerreichung.

Wie lässt sich vor diesem Hintergrund der Lenkungserfolg einer Demeritorisierungsabgabe theoretisch bestimmen?

Infolge des Verzichts auf Zielkonkretisierung ist es bei einer Demeritorisierungsabgabe in Ermangelung eines eindeutigen Maßstabes grundsätzlich schwieriger, einen konkreten Lenkungserfolg zu identifizieren. Abgabeninduzierte Umstrukturierungen und Mindernutzungen können im Wasserbereich höchst unterschiedliche Ausdrucksformen finden (Kreislaufrückführung, Vorreinigung, Kläranlagenbau, Strukturwandel zugunsten wasserarmer Produkte usw.). Umgekehrt ist es freilich noch schwieriger, einer Demeritorisierungsabgabe lenkungspolitisches Scheitern nachzuweisen, da der Lenkungserfolg im Sinne gelungener Demeritorisierung in Ausmaß und Erscheinungsform stets der politischen Abwägung unterliegt: Ob die beobachtbaren Zielbeiträge „ausreichend“ erscheinen oder in den jeweils für „relevant“ erachteten Bereichen aufgetreten sind, muss politisch bewertet werden. Demeritorisierungsabgaben geben eine Richtung für strukturelle Veränderungen eines mehr oder weniger komplexen Abgabeobjektes vor, gestatten aber kein konkretes Lenkungs-Controlling.

Hinzu kommt methodisch das Problem, dass der demeritorisierende Wirkungszweck nicht etwa durch einen Vergangenheitsvergleich („vorher-nachher-Vergleich“) ermittelt werden kann, sondern methodisch exakt an einem Zustand ohne Abgabenerhebung zu messen wäre („mit-ohne-Vergleich“). Insoweit kann eine abgabenvermittelte Mindernutzung gerade dadurch zum Ausdruck kommen, dass eine ansonsten noch höhere Nutzung unterblieben ist – auch wenn im Zeitablauf steigende absolute Inanspruchnahmen gemessen werden. Wird dies als lenkungspolitisches Scheitern der Abgabe angesehen, so streitet man über die implizite politische Zielbeigabe, nicht jedoch über die Wirksamkeit der Abgabe selbst. Es ist daher gerade bei einer Demeritorisierungsabgabe wichtig zu unterscheiden, ob die Zielerfüllungskontrolle das implizite politische Ziel oder aber den Lenkungsbeitrag der Abgabe in den Blick nimmt.

Vor diesem theoretischen Hintergrund ist Lenkung ein komplexes Anreizsystem, das durch Preisveränderungen und simultane Entzugseffekte Umstrukturierungen (Substitutionen) entlang der gesamten Wertschöpfungskette einer Ressource in Gang setzt – mit dem Generalziel, die Effizienz der Ressourcennutzung durch Korrektur verzerrter Preise zu verbessern und damit *effiziente Mindernutzungen* auf allen Stufen des Wertschöpfungszusammenhangs anzuregen. Ineffiziente Mindernutzungen, bei denen die Grenzkosten höher als die Grenznutzen sind, sollen hingegen gerade unterbleiben. Abgaben-Lenkung bezieht sich daher auf die Nutzung dezentralen Kostenwissens, um trennscharf zwischen effizientem und ineffizientem Ressourcenver-

¹⁷⁶ Hierzu näher Gawel (1991), S. 106 ff., m. w. Nachw.

nicht unterscheiden zu können. Wo Mindernutzungen unterbleiben, sind diese – jedenfalls auf vollkommenen Märkten – Ausdruck der Tatsache, dass sie gemessen an der Höhe des Abgabesatzes nicht effizient wären.¹⁷⁷

Trotz einer Abgabenerhebung weiterhin im Wesentlichen inerte Bemessungsgrundlagen mag man daher als lenkungspolitisches Scheitern ansprechen, soweit die angereizten Mindernutzungen als unzureichend bewertet werden. Auch hier ist freilich zwischen dem eigentlichen Lenkungsbeitrag der Abgabe (z. B. Verhüten ansonsten ansteigender Nutzungen) und der rechtspolitischen Ausgestaltung des Abgabengesetzes, insbesondere der Höhe des Abgabesatzes, sowie den Rahmenbedingungen zu unterscheiden.

Ob und wie schnell Mindernutzungen folglich tatsächlich ins Werk gesetzt werden, in welchem Umfang, in welcher Region und Branche sowie auf welcher Stufe des Wertschöpfungsprozesses, bleibt im Rahmen der Abgabenlenkung aus gutem Grunde gerade offen: Abgaben lassen als ökonomische Instrumente Freiheitsgrade der Entscheidung über knappe Ressourcen, um dezentrales Kosten- und Nutzenwissen zu verwenden, das einem zentralen Planer nicht zur Verfügung steht – der Markt wird als „Entdeckungsverfahren“ genutzt.¹⁷⁸ Dies kann freilich bedeuten, dass aufgrund hoher Zahlungsbereitschaften oder hoher Vermeidungskosten kurzfristig keine oder nur geringe Veränderungen ausgelöst werden (preisunelastische Ressourcennachfrage). Möglicherweise führt aber der Kostendruck durch die Zahllast, die auf der in Anspruch genommenen Ressourcenmenge lastet, mittel- und langfristig zum Ausscheiden von Grenzanbietern oder löst Innovationen zur Minderinanspruchnahme aus, die zuvor technisch gar nicht zur Verfügung standen.

Typisch für Demeritorisierungsabgaben ist daher *ein zwar gerichteter, aber nicht punktzielorientierter permanenter Lenkungsdruck*, der über der Nutzung einer Ressource entfaltet wird. Im Lichte dieser zusätzlichen Abgaben-Belastung, die annahmegemäß durch verzerrte Marktpreise der Ressource gerechtfertigt ist, werden nun alle Ressourcennutzer angehalten, Kosten und Nutzen der Inanspruchnahme neu abzuwägen. Das Ergebnis der hierdurch angereizten Umstrukturierungen ist der „Lenkungsbeitrag“ der Abgabe. Ob dieser als umweltpolitischer Lenkungs-„Erfolg“ anzusehen ist, unterliegt – wie beschrieben – der ergänzenden politischen Bewertung.

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion werden freilich auch hiervon abweichende, deutlich engere oder konzeptwidrige „Lenkungskonzepte“ verwendet; entsprechend wird auch der „Lenkungserfolg“ einer verhaltenssteuernden Umweltabgabe verschieden interpretiert.¹⁷⁹ Diese Interpretationen

- verkennen in der Regel die *Besonderheiten demeritorisierender Abgaben*, unterscheiden also nicht zwischen Lenkungsbeitrag der Abgabe und politisch (offenem) Lenkungsziel,
- postulieren implizit *bestimmte Lenkungsziele*, an denen die Abgabe konzeptwidrig gemessen wird, obwohl ihr diese Ziele gar nicht beigegeben sind („Zielstreit“),
- unterliegen *methodischen Fehlleistungen* dahingehend, dass bestimmte konkrete Veränderungen über die Zeitachse erwartet werden, die sich methodisch korrekt nur im Vergleich mit einer Welt ohne Abgabenimpuls ermitteln lassen, was wiederum nur theoretisch geleistet werden kann,

¹⁷⁷ Auf unvollkommenen Märkten können auch effiziente Mindernutzungen durch Wirkungsbrüche unterbleiben. Zudem können natürlich Konstruktionsmängel des Abgabenehebels zu Fehlsteuerungen führen.

¹⁷⁸ Zu diesem Verständnis von Marktprozessen Hayek (1968).

¹⁷⁹ Hierzu jüngst im Überblick Gawel (2011e).

- unterscheiden nicht zutreffend zwischen dem *Einkommens-* und dem *Finanzierungseffekt* und sehen daher irrigerweise das Aufkommen als lenkungsfremd, ja sogar lenkungswidrig an,
- verkennen die ökonomische Bedeutung des *Einkommenseffektes* und die hierdurch ausgelösten sekundären Markt- und Preiseffekte sowie die hierauf gestützten Innovationsleistungen.

Aus diesen Sichtweisen resultiert geradezu eine verblüffende Fülle an Fehlschlüssen über lenkende Umweltabgaben, die in der abgabenpolitischen Debatte über Jahrzehnte hinweg fröhliche Urständ feierten:¹⁸⁰ So wird die Abschaffung der Abwasserabgabe unter Hinweis auf eine mittlerweile gegebene „Zielerreichung“ gefordert, werden im Zeitablauf inerte Bemessungsgrundlagen und stabile Abgabenaufkommen als Belege für ein Lenkungsversagen gedeutet oder Ermäßigungen (oder Wegfall) von Restverschmutzungsbelastungen gefordert, die jenseits des Standes der Technik notwendig ohne Anreizeffekte bleiben müssten. Alle genannten Interpretationen erfassen die Lenkungskonzeption demeritorisierender Umweltabgaben nicht zutreffend.

Ein vor allem rechtswissenschaftlich und umweltpolitisch weitverbreitetes, aber ökonomisch eng geführtes Verständnis stellt in erster Linie auf die Fähigkeit von Umweltabgaben ab, die *Bemessungsgrundlage durch technische Maßnahmen zu verringern*¹⁸¹ und auf diese Weise zur Erreichung eines *bestimmten* Emissionsziels (Abwasserabgabe) oder Mengenziels (Wasserentnahmeentgelte) beizutragen (*Substitutionseffekt*). Bisweilen wird Lenkungsabgaben sogar irrigerweise das *Ideal der „Nullemission“* unterstellt.¹⁸² Wie zuvor dargestellt, wird der *Lenkungsbeitrag* von *demeritorisierenden* Wassernutzungsabgaben aus finanzwissenschaftlicher Sicht aber zunächst nicht durch *bestimmte* Zielerreichungen, sondern durch einen in Höhe, Geschwindigkeit und Verortung gerade offenen Umstrukturierungsanreiz vermittelt. Dieser Anreiz ist erfolgreich, wenn er in der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage und des Tarifs zielgeeignet und in der Höhe der Sätze politisch ausreichend erscheint.¹⁸³ Das konkrete Substitutionsergebnis (ökologischer Strukturwandel) ist auf lange Frist und nach politischen Maßstäben zu bewerten und kann ggf. zur Nachjustierung der Abgabe Anlass geben.

Darüber hinaus wird die Lenkung nicht nur durch den *Substitutionseffekt* (primärer Anreiz zur Verringerung der Bemessungsgrundlage), sondern auch durch einen *Einkommenseffekt* bestimmt, d. h. durch den Mittelentzug für die verbleibenden, nicht vermiedenen Nutzungen (sog. „Restverschmutzung“ bei der Abwasserabgabe): Aufgrund dieses Mittelentzuges ergeben sich gerade nachgelagerte („sekundäre“) Markt- und Preis- sowie Innovationseffekte,¹⁸⁴ soweit etwa zu neuen kreislaufgeführten Produktionsprozessen angeregt wird oder die Produktion umweltintensiver Güter entsprechend verteuert wird und die Rentabilität absenkt. Dies kann einzelne Unternehmen zum Marktaustritt zwingen bzw. eine Reallokation von Faktoren in andere, weniger umweltintensive Branchen anreizen. Auch diese Lenkungseffekte zielen auf eine Verminderung der gesamtwirtschaftlichen Umweltnutzung. Dies gilt auch dann, wenn einzelwirtschaftlich der Substitutionseffekt – etwa infolge hoher Grenzkosten der Vermeidung – (kurzfristig) weitgehend ausbleibt. „Lenkung“ darf daher nicht mit der „kurzfristigen Variation der aggregierten Bemessungsgrundlagen“ durch vorhandene technische Substitutionsalternativen verwechselt werden;¹⁸⁵ vielmehr handelt es sich um einen komplexen

¹⁸⁰ Siehe dazu den Literaturüberblick bei Gawel (2011e).

¹⁸¹ So jüngst erneut Bode (2011), der nach flächendeckendem Ausbau von Kläranlagen den Lenkungsauftrag der Abwasserabgabe erschöpft sieht.

¹⁸² Hierzu Gawel/Ewringmann (1994b), S. 295 ff.; Gawel (2001a), S. 26 ff.

¹⁸³ Zu den Anforderungen einer erfolgreichen Lenkungsabgabe siehe Abschnitt 2.3.

¹⁸⁴ Hierzu eingehend Ewringmann/Schafhausen (1985); Gawel/Ewringmann (1994b), S. 306 f.

¹⁸⁵ Unzutreffend etwa Balmes (1997), S. 149, wenn er fordert, dass für lenkende Zwecke nur Steuerobjekte gewählt werden könnten, die eine hohe „Nachfrage- oder Kreuzpreiselastizität“ aufweisen.

gesamtwirtschaftlichen Reallokationsprozess, für den der Abgabeneimpuls lediglich die partialanalytische Initialzündung übernimmt. Vermittels sekundärer Markt- und Preiseffekte wird nämlich zugleich über Absatzpreise und Produktionsniveau ressourcenintensiver Fertigung, den Marktaustritt von Grenzanbietern, die Reallokation von Faktoren, insbesondere Kapital, und Standortverlagerungen entschieden. Erst in dieser Totalanalyse werden die gesamten Umwelteffekte eines Abgabeneimpulses deutlich; die Fixierung auf den einzelbetrieblichen Substitutionseffekt bei sonst gleichen Marktbedingungen stellt eine ökonomisch verkürzte Partialanalyse dar.

Der ökonomisch-ökologische „Erfolg“ einer Umweltabgabe bemisst sich daher grundsätzlich nach dem zugrunde liegenden Zielkonzept. Wirkungszweckabgaben sind aber nicht nur Substitutions-, sondern gerade auch Entzugshebel mit zielführenden Einkommenseffekten. Auch die Zahllast ist für eine Umweltlenkungsabgabe, ja für Umweltlenkung schlechthin, konstitutiv:¹⁸⁶ Diese Zahllast (in Abb. 2.1 Fläche Z) sichert gerade die Fortpflanzung der Substitutionskette im Marktzusammenhang und unterscheidet auch insofern die ordnungsrechtliche von der marktorientierten Steuerung. Im Übrigen sind auch die nach Substitutions- und Anpassungsreaktionen verbleibenden externen Effekte mit Blick auf ihre Opportunitätskosten abgeltungsbedürftig. Zur vollständigen Anreizwirkung einer Lenkungsabgabe ist daher die Gesamt-Belastung $L + Z$ zwingend; insofern macht es allokativ wenig Sinn und führt zu umweltpolitischer Desorientierung, hier eine „Doppelbelastung“ zu vermuten und auf Minderung von Z zu dringen.¹⁸⁷

Die Zahllast einer Umweltlenkungsabgabe mag daher (neben der Lenkungslast) eine Art „Basislast“ verkörpern;¹⁸⁸ diese freilich ist zwingend für die Preisadministrierung (teil-)öffentlicher Umweltgüter. Diese „Basislast“ gehört zum allokativen Kern ökonomischer Lenkung. Dies gilt nicht nur für den dauernden Fortbestand der Substitutionsreaktionen (die Abgabe kann mithin nach mutmaßlicher „Zielerreichung“ nicht einfach entfallen), sondern gerade auch für die dauerhaften Entzugseffekte; von ihnen gehen einerseits in statischer Hinsicht nachgeordnete Markt- und Preiswirkungen, andererseits in dynamischer Hinsicht die für ökonomische Preishebel essentiellen Anreizwirkungen aus:

- Die „Restfiskalität“ der Lenkungsabgabe bietet in *dynamischer* Hinsicht einen stetigen Vermeidungsanreiz, soweit durch exogene Datenänderungen oder Innovationen eine verminderte Umweltinanspruchnahme lukrativ wird. Dadurch setzt der Abgaben-Preis auch für nicht vermiedene Umweltnutzung diese verbleibende Ressourceninanspruchnahme unter ständigen Überprüfungsvorbehalt, ob die eigene Nutzung angesichts der durch den Abgabepreis ausgedrückten gesellschaftlichen Dringlichkeit alternativer Nutzungen (Opportunitätskostenkonzept) jeweils noch bestehen kann.
- In *statischer* Hinsicht bewirkt die „Restfiskalität“ den erforderlichen Mittelentzug („Einkommenseffekt“), um die Weiterwälzung der auf dem Umweltgebrauch lastenden Kosten auf nach- bzw. vorgelagerte Güter- und Faktormärkte sicherzustellen. So wird insbesondere die Rentabilität des Faktoreinsatzes „Wasser“ herabgesetzt, und es tritt auf nachgelagerten Märkten eine Verschiebung relativer Preise zu Lasten (ab-)wasserintensiv gefertigter Produkte ein – jeweils mit der Folge des Ausscheidens von Grenzanbietern bzw. der Reallokation von Ressourcen auf Güter- und Faktormärkten in Richtung auf

¹⁸⁶ Siehe hierzu die Kontroverse zwischen Zimmermann (1994), S. 26 ff., und Gawel (2001a), S. 26 ff.

¹⁸⁷ So aber Ritter (1992), S. 160 ff.; Steiner (1992), S. 210.

¹⁸⁸ So Zimmermann (1994), S. 26 ff., der den Wohlfahrtswirkungen der Umweltabgabe (Zusatznutzen und Zusatzlast der Intervention in die Umweltallokation, Zusatznutzen oder -last der Substitution des Aufkommens anderer verzerrender Abgaben) ergänzend eine „Basislast“ beistellt, die sich daraus ergebe, dass die erstrebten Substitutionsreaktionen (anders als beim Ordnungsrecht) nur durch Mittelentzug sichergestellt werden könnten.

weniger (ab-)wasserintensive Produktions- und Konsumstrukturen.¹⁸⁹ Zudem werden Wettbewerbsverzerrungen auf Märkten korrigiert, auf denen einzelne (ab-)wasserintensiv produzierende Anbieter bislang nicht die vollen Faktorkosten der Produktion tragen mussten und so überdies zu einer verzerrten Nachfrage nach (ab-)wasserintensiven Gütern beitrugen (*statische Sekundäreffekte*).

Damit setzen sich die Lenkungswirkungen einer Wirkungszweckabgabe im Wasserbereich aus Effekten der *Zahllast* (Belastung der verbleibenden Wassernutzung) und Effekten der *Lenkungslast* zusammen (Anpassungen an das Abgabesignal bis zum Niveau der verbleibenden Nutzung). Lenkungslast und Zahllast (Gesamtfläche $L+Z$ in Abb. 2.1) sind für eine lenkende Umweltabgabe konstitutiv (Tab. 2.2); das Ordnungsrecht belässt es hingegen bei einer (abweichend strukturierten) Lenkungslast.

Tabelle 2.2: Finanzwissenschaftliche Funktionen der Abgabenbelastung einer Wirkungszweckabgabe durch Zahl- und Lenkungslast

Funktionen der Zahllast		Funktionen der Lenkungslast
Dynamische Wirkungen	Statische Wirkungen	
	Sekundäreffekte (Markt- und Preiseffekte)	Primäreffekte (Substitutionseffekte)
Innovationen der Reinigungs- oder Kreislaufttechnik	Produktionseinschränkung durch verminderte Rentabilität	Vermeidung von Schmutzwasseinleitung oder Wasserentnahme
Langfristige Mindernutzungen durch technischen Fortschritt	Rückgang der Marktnachfrage nach (ab-)wasserintensiv produzierten Gütern	Reinigung von Schmutzwasser
	Marktaustritt von Grenzanbietern	Kläranlagenbau
	Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen zugunsten wasserintensiver Produzenten	Kreislaufführung
		(Ab-)Wassersparende Prozesssubstitution

Im verfassungsrechtlichen Schrifttum gilt aber eine Lenkungsabgabe mitunter als untauglich (und damit nach dem verfassungsrechtlichen Geeignetheitsgebot auch in ihrer Zulässigkeit gefährdet), wenn es ihr nicht gelingt, ihre Bemessungsgrundlage bei den Zensiten unmittelbar, d. h. unter Einsatz vorhandener technischer Möglichkeiten, zu verringern.¹⁹⁰ Auf den Punkt gebracht lautet das Argument, dass Güter und Aktivitäten mit nur geringer (Abgaben-)Preiselastizität mangels Aussicht auf „Lenkungserfolg“ keine verfassungsrechtlich tragfähige Rechtfertigung für einen lenkungsabgabetechnischen Zugriff bieten. Diese Auffassung ist jedoch aufgrund der zugrunde liegenden Missverständnisse über das Lenkungskonzept einer Wirkungszweckabgabe (vgl. Tab. 2.2) im Ansatz verfehlt.

Darüber hinaus werde mit der verbleibenden Restfiskalität der Abgabe die Belastung von „Unvermeidlichem“ aufgedeckt, die mit dem Lenkungszweck nicht legitimiert werden könne. Das Motiv einer Belastung „unvermeidbarer“ Umweltnutzung ist in der Diskussion um die Restverschmutzungsveranlagung unterhalb ordnungsrechtlich geduldeter Emissionen weit verbreitet:¹⁹¹ Wo sich Lenkungsanreize

¹⁸⁹ Hierzu eingehend Ewringmann/Schafhausen (1985), 45 ff.

¹⁹⁰ Zwar lässt es das BVerfG ausreichen, wenn die Eignung zur Verhaltensbeeinflussung grundsätzlich, wenn auch nicht in jedem Einzelfall, gegeben ist (Urt. v. 20.1.2010 – 1 BvR 1801/07), genau dies steht aber in Frage, wenn es einer Lenkungsabgabe mangels technischer Optionen, bei geringen Preiselastizitäten oder hohen Vermeidungskosten durchgängig nicht gelingt, ihre Bemessungsgrundlage bei den Zensiten kurzfristig durch Substitutionen zu verringern. Zu diesem Vorwurf mit Blick auf Umweltsteuern insbesondere Balmes (1997), 10 ff., 159; Hey (1998), S. 34; ähnlich Lang (1993), S. 131; Schemmel (1995), S. 45. Danach soll insbesondere bereits eine geringe Preiselastizität besteuerteter Güter und Verhaltensweisen zur Annahme mangelnder verfassungsrechtlicher Eignung einer hierauf bezogenen Lenkungssteuer berechtigen. Zum Geeignetheitsgebot bei Lenkungsabgaben allgemein bereits Kloepper (1971), S. 1585 ff.

¹⁹¹ Hierzu eingehend bereits Gawel/Ewringmann (1994b), S. 301 ff.

gegen hohe Grenzvermeidungskosten aktuell nicht mehr durchsetzen können, verkomme die Lenkungsabgabe zur bloßen Fiskalsteuer. Auch diese Sichtweise verkennt vollkommen die Funktionszusammenhänge einer Wirkungszweckabgabe gem. Tabelle 2.2. Es ist gerade nicht Sinn einer Umweltlenkungsabgabe, sich unbegrenzt gegen Grenzvermeidungskosten „durchzusetzen“. Vielmehr bezweckt eine Abgabe eine Strukturierung von Minder- und Umnutzungen dergestalt, dass gerade diejenigen Nutzer mit hohen Verzichtskosten weiterhin die Ressource in Anspruch nehmen, wohingegen Nutzer mit geringen Opportunitätskosten (Verzichtskosten) stark zur Mindernutzung angehalten werden. Alle Nutzer jedoch sollen für die jeweils verbleibende Inanspruchnahme zahlen, um sekundäre Markt- und Preiswirkungen und dynamische Anreiz- und Innovationseffekte sicherzustellen.

Ob schließlich jenseits des Standes der Technik keine ergänzenden Minderungspotenziale mehr aufscheinen und sich eine Restverschmutzungsbelastung im ordnungsrechtlichen Policy Mix insoweit delegitimiert sehen könnte, darf zumindest in dynamischer Perspektive bestritten werden.¹⁹² Es ist gerade Funktion der Abgabe, dauerhaften Überprüfungs- und Innovationsdruck auch dort aufrechtzuerhalten, wo das Ordnungsrecht entgeltfreie Nutzungen gestattet. Durch Innovationen können so auch dort, wo aktuell technisch oder ökonomisch keine Minderungsoptionen gegeben sind, künftig neue Potenziale aufscheinen und ressourcensparend genutzt werden. Auch der „Stand der Technik“ ist eine dynamische Allokationsregel, die freilich erst durch erneute rechtliche Kodifizierung ihre Dynamik entfalten kann.¹⁹³

Oftmals wird im Schrifttum auch die Auffassung vertreten, nach „Zielerreichung“ könne eine Abgabe zur Entlastung wieder entfallen. Für eine Demeritorisierungsabgabe gilt aber, dass es gerade kein „Punktziel“ gibt, das je erfüllt sein könnte. Ziel der Abgabe ist der fortwährende Überprüfungs- und Innovationsdruck auf sozial relevante Wassernutzungen. Selbst wenn es aber ein derartiges Punktziel gäbe (wie etwa bei einer Internalisierungs- oder Standard-Preis-Abgabe), so könnte auch hier der Abgabeanreiz nicht etwa ex nunc abgeschafft werden: Nicht nur entfallen damit sämtliche künftigen Innovationsanreize und aktuellen Markt- und Preiseffekte, die gerade auch durch den Mittelentzug bewirkt werden, es steht selbst die dauerhafte Zielerreichung in Frage, die nur deshalb erreicht werden konnte, weil die Abgabe die relativen Preise zuungunsten der Wassernutzung verschoben hatte. Werden die alten Preisrelationen wieder hergestellt, dürfte das erreichte Zielniveau mittel- und langfristig kaum zu halten sein. Die Abgabe muss ein erreichtes Zielniveau *dauerhaft* durch ihre Anreizwirkung zum ökonomischen Optimum bei den Nutzern machen können.

Zusammenfassend lässt sich daher sagen: „Lenkung“ beschreibt aus ökonomischer Sicht die Gesamtheit aller durch einen Abgabeneingriff mittels Verschiebung der relativen Preise von Wassernutzungen *und* mittels Entzug von wasserbezogen verwendetem Einkommen eintretenden Substitutionsreaktionen der Zensiten und der mit ihnen wirtschaftlich verknüpften Akteure: Es sind die allokativen Folgen des Eingriffs. Neben die Zahllast als fiskalischer Dimension der Abgabe tritt insoweit die ebenfalls verfassungsrechtliche Besorgnis auf sich ziehende „Lenkungslast“. Diese Lenkungslast tritt gesamtwirtschaftlich idealerweise als Wohlfahrtsgewinn auf, da die ökologischen Grenznutzen der Reallokationen deren Grenzkosten überwiegen (sollen) (Zusatznutzen der Umweltabgabe).¹⁹⁴ Einzelwirtschaftlich ist die Lenkungslast für die Ressourcennutzer eine Wohlfahrtseinbuße in Höhe von L ; gesamtwirtschaftlich stehen dem aber gerade annahmegemäß Wohlfahrtsgewinne anderer Wirtschaftssubjekte gegenüber, deren wasserressourcenbezogene Nutzungsmöglichkeiten erweitert werden. War der Abgabeneingriff effizient, so steigt die Gesamtwohlfahrt in der Gesell-

¹⁹² Dazu bereits Gawel/Ewringmann (1994b), S. 301 ff.

¹⁹³ Gawel (2009), S. 197 ff.; ders. (1999d), S. 237 ff.

¹⁹⁴ Zu ersten Überlegungen in diese Richtung Gawel (2001a), S. 26 ff. Eine differenzierte finanzwissenschaftliche Steuerlastsystematik bietet Recktenwald (1984), S. 265 ff.

schaft – es entsteht ein „Zusatznutzen“.¹⁹⁵ Die Zahllast ist als reiner Kaufkrafttransfer zwischen privatem und öffentlichem Sektor wohlfahrtsneutral.

Die zuvor unternommene Rekonstruktion des ökonomisch-finanzwissenschaftlichen Lenkungskonzepts für Wassernutzungsabgaben trägt dazu bei, verbreitete Fehlinterpretationen über Wirkungszweckabgaben im Wasserbereich abzuschichten und rechtswissenschaftliche wie umweltpolitische Kritik, die auf derartigen Fehlinterpretationen beruht, zu entkräften. Zudem lassen sich nur vor diesem Hintergrund die angestrebten Bewertungen historischer Lenkungserfolge und die konzeptionellen Neuausrichtungen von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zielführend und methodisch fehlerfrei vornehmen (dazu näher Abschnitte 2.4 und 2.5).

2.2 Zum Verhältnis der Abgabefunktionen „Lenkung und Finanzierung“ sowie „Vollzugshilfe und Restverschmutzungsbelastung“

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die theoretisch denkbaren konzeptionellen Ausgestaltungsformen einer lenkenden Umweltabgabe ausgebreitet (Wirkungszweck-, Verwendungszweckabgabe, Internalisierungs-, Demeritorisierungsabgaben etc.) sowie die in Deutschland realisierten Abgabelösungen für Wassernutzungen als kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgaben vom Demeritorisierungstyp charakterisiert. Zugleich wurden die dabei dem Wirkungszweck zuzuordnenden Elementarfunktionen des Substitutions- und des Einkommenseffektes erläutert und in ihrem konstitutiven Gehalt verdeutlicht. Dabei wurde meist eine umweltpolitische Gestaltungsaufgabe unterstellt, die allein mit Hilfe einer Abgabelösung angegangen wird. Im Wasserrecht spielen jedoch ordnungsrechtliche Vorgaben zur Allokation von Nutzungsbefugnissen sowohl zur Einleitung von Schmutzwasser als auch zur Entnahme von Grund- und Oberflächenwasser eine wesentliche Rolle. Die Funktionalität einer lenkenden Wassernutzungsabgabe muss daher im Policy Mix aus ordnungsrechtlichen Vorgaben und ökonomischen Anreizen gesehen werden. Daher stellt sich ergänzend das Problem einer Funktionsbeschreibung lenkender Abgaben in einem Mehr-Instrumenten-Setting. Tabelle 2.3 fasst zu diesem Zweck die bisherigen Ergebnisse zusammen und ergänzt die Abgabefunktionen um jene, die einer Abgabe speziell im ordnungsrechtlichen Policy Mix zukommen: die Vollzugshilfe ordnungsrechtlicher Standards und die Belastung der ordnungsrechtlich zugestandenen Restbelastung bzw. Restnutzung.

Funktional korrespondiert die Aufgabe als Restverschmutzungsbelastung mit dem Einkommenseffekt, jene der Vollzugshilfe mit dem Substitutionseffekt. Der Unterschied besteht jeweils darin, dass die Abgabe als Allein-Instrument den Übergang zwischen beiden Effekten (und damit das Allokationsergebnis der Wassernutzung) der marktlichen Disposition der Zensiten überlässt, eine Abgabe im ordnungsrechtlichen Policy Mix hingegen diesen Punkt bereits als durch das Ordnungsrecht vorgegeben vorfindet.

¹⁹⁵ Siehe hierzu Görres (1985), S. 45 ff.

Tabelle 2.3: Funktionen einer kombinierten Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe – Übersicht

Abgabefunktionen (kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe)				
Allgemeine Funktionen			Besondere Funktionen im ordnungsrechtlichen Policy Mix	
Lenkung („Wirkungszweck“)		Finanzierung („Finanzierungszweck“)	Vollzugshilfe	Restnutzungsbelastung
Substitutionseffekte (Lenkungslast)	Einkommenseffekte (Zahllast)			
	Statisch (Markt- und Preiseffekte)	Dynamisch (Innovation, Langfristeffekte)		
Aufstockungseffekt		↩		

Von besonderem abgabenpolitischem Interesse ist in diesem Zusammenhang einerseits die Dualität aus „Lenkung und Finanzierung“, andererseits das Spannungsfeld aus „Vollzugshilfe“ und „Restnutzungsbelastung“. Zunächst zum vermeintlichen Antagonismus aus Lenkung und Finanzierung: Vor dem Hintergrund der im vorangegangenen Abschnitt 2.1 beschriebenen, verkürzten Lenkungsperspektive (partialanalytische Reduzierung auf den Substitutionseffekt) gilt „Lenkung“ oftmals begriffsnotwendig als „anti-fiskalisch“: Wo Fiskalität aufscheint, war Lenkung scheinbar nicht erfolgreich, wo sie hingegen zum Versiegen gebracht wird, wurde das Instrument der Abgabe formenmissbräuchlich als Verbot im Abgabengewand eingesetzt (Prohibition) – die „Fiskalität der Lenkungsabgabe“ wird auf diese Weise funktionell kaum je zutreffend erfasst und wohl als außerhalb der Lenkung stehend, ja dieser prinzipiell wesensfremd wahrgenommen.

Hinsichtlich der Dualität von Lenkung und Finanzierung ist aber – wie in 2.1 beschrieben – zwischen dem Einkommenseffekt und der Finanzierungsfunktion, also der Mittelbereitstellung für budgetäre Ausgabenzwecke, zu unterscheiden. Als auferlegte Zahllast wirkt die Abgabe im Marktzusammenhang durch relative Verteuerung (ab-)wasserintensiver Aktivitäten lenkend; in ihrer Funktion als abgeschöpfte Kaufkraft, die in öffentlichen Budgets für Ausgabenzwecke bereitsteht, wirkt sie zugleich „finanzierend“. Aus dieser „Finanzierung“ können weitere lenkende Effekte, z. B. durch Subventionierung weitergehender Reinigung, erwachsen (sog. Aufstockungseffekt – siehe Tab. 2.3).

Die Zahllast reagiert zwar sensitiv auf die Lenkungsintensität des Abgabenzusammenhangs, aus der Höhe der Zahllast oder ihrer zeitlichen Veränderung lassen sich jedoch nur bedingt Rückschlüsse auf den Lenkungsgehalt einer Abgabe ziehen. Insbesondere ist es falsch anzunehmen, dass eine nach Abgabenerhebung weitgehend inerte Bemessungsgrundlage bereits mangelnde Lenkungswirkung anzeige und daher die Geeignetheit in Frage stelle. Eine solche Argumentation übersieht die ausstrahlenden (sekundären) Markt- und Preiswirkungen einer Abgabe und damit den Einkommenseffekt der Abgabenerhebung. Die Erwartung einer als *zeitliche* Folge der Abgabenerhebung rückläufigen Bemessungsgrundlage ist zudem methodisch bereits deshalb fragwürdig, weil die relevante Referenzsituation nicht im Aufkommen vor Abgabenerhebung besteht, sondern vielmehr durch das Aufkommensergebnis *ohne* Abgabenerhebung abgebildet wird.¹⁹⁶ Ob daher die Lenkungswirkung einer Abgabe gerade darin besteht, eine andernfalls weiter anwachsende Bemessungsgrundlage auf dem Stand vor Einführung (oder Erhöhung) der Abgabe zu halten, lässt sich aus der Beobachtung der Aufkommens-Zeitreihe weder rekonstruieren noch ausschließen.

¹⁹⁶ So im juristischen Schrifttum zutreffend auch Löwer (2000), S. 32.

Abgabenlenkung beschreibt vielmehr die Gesamtheit der allokativen Wirkungen eines interventionszielbezogenen Steuerzugriffs; Lenkung ist zielbezogen „fiskalgestaltend“, nicht „fiskalverdrängend“.¹⁹⁷ Einer lenkenden Umweltabgabe geht es nicht darum, möglichst weitgehend Ressourcennutzungen zu verdrängen und das verbleibende Aufkommen zu minimieren. Vielmehr ist es das Ziel, zwischen effizienten und ineffizienten Ressourcennutzungen unter Mobilisierung dezentralen Marktwissens zu unterscheiden, lediglich ineffiziente Ressourcennutzungen zu verdrängen und sämtliche verbleibenden Ressourceninanspruchnahmen mit einer Zahllast zu belegen. Soweit überhaupt eine gewisse Ressourcennutzung zugestanden wird (d. h. politische Zielmenge größer Null), entsteht notwendig ein Aufkommen.¹⁹⁸ Die „Fiskalgestaltung“ besteht darin, das verbleibende Aufkommen ausschließlich aus effizienten Restnutzungen zusammenzusetzen. Das Aufkommen selbst ist Ausdruck des Umstandes, dass es politisch auch künftig von Null verschiedene Inanspruchnahmen der Ressource geben soll – und nicht etwa von „Lenkungsversagen“.

Ein kategorialer oder lenkungspolitischer „Widerspruch“ zwischen Lenkung und Finanzierung besteht mithin gerade nicht; eine „Restfiskalität“ ist für Lenkungsabgaben vielmehr systemkonform und zugleich funktional konstitutiv, um die Weiterwälzung des Abgabenimpulses in der Substitutionskette sicherzustellen und verbleibende Güternutzungen zu bepreisen. Nur so werden Wettbewerbsverzerrungen beseitigt, richtige Güter- und Faktorpreise ausgeworfen und langfristige Innovationsanreize aufrechterhalten.

Im Falle eines gewässergütepolitischen Policy Mix aus ordnungsrechtlichen Vorgaben und Abgabenimpuls ist für die Funktionsbestimmung einer Lenkungsabgabe Art und Intensität des Zusammenspiels beider Instrumente zu klären. Zwischen einer allokativ eigenständigen, vom Ordnungsrecht unabhängigen Belastung von Emissionen oder Entnahmemengen und einer auf die ordnungsrechtlichen Wertungen referierenden Abgabe ist dabei zu unterscheiden.

Wendet man sich den Funktionen einer Lenkungsabgabe im ordnungsrechtlichen Steuerungszusammenhang zu, so ist zunächst auf die Konzeption der sog. „Restverschmutzungsabgabe“ einzugehen. (Im Bereich der Wassernutzungsentgelte könnte man analog von einer „Restmengenbelastung“ sprechen.) Sieht man von der Tatsache ab, dass eine Umweltabgabe begriffsnotwendig stets nur die nicht vermiedenen Umweltnutzungen fiskalisch belasten kann und insoweit stets auf einer „Restnutzung“ lastet (sei es als Restverschmutzung, sei es als Restmenge), so referiert diese Bezeichnung auf einen bestimmten Typus von Abgaben, deren Konzeption mit der Geltung ordnungsrechtlicher Vorgaben über den Umweltgebrauch verschränkt ist. So wird in § 9 Abs. 5 AbwAG eine Tarifspaltung der Abwasserabgabe über die ordnungsrechtliche Grenzwertsetzung formuliert, die die Abgabe in eine Vollzugshilfeabgabe jenseits der Grenzwerterfüllung (unzulässige Emissionen) und in eine „Restverschmutzungsabgabe“ für ordnungsrechtlich zulässige Emissionen teilt.

Infolge der überlagernden Allokationswertung des Ordnungsrechtes kommt der Abgabe oberhalb der ordnungsrechtlichen Anforderungen die Funktion einer Vollzugshilfe zu: Ihrer eigenständigen Anreizwirkung enthoben, kann sie dennoch dazu beitragen, ordnungsrechtliche Vorgaben (im Falle von Anpassungs- und Übergangsfristen) rascher und zuverlässiger einzuhalten. Die Abgabenzahllast wirkt insoweit funktional wie eine Sanktion auf die Nichteinhaltung der Emissionsanforderungen des Wasserrechts.

Unterhalb der ordnungsrechtlichen Einleitungsanforderungen vermag die Abgabe noch einen eigenständigen Anreiz auf Mindernutzung zu setzen, bewegt sich aber im Bereich der ordnungsrechtlich entgeltfrei zugestandenen Restnutzungsbelastung. Die Lenkungswirkung wird durch das Ordnungsrecht bis zum Niveau der

¹⁹⁷ Hierzu ausführlich bereits *Gawel* (2001a), S. 26 ff.

¹⁹⁸ Soll die Ressourcennutzung vollständig verdrängt werden, ist ein Abgabengebel gerade auch ökonomisch nicht sinnvoll – dazu beispielsweise *Gawel/Ewringmann* (1994b), S. 295 ff.

wasserrechtlichen Anforderungen bereits suspendiert. Insofern ist es für die Restverschmutzungsabgabe essentiell, dass ihre Funktionsweise nicht durch weitere Einschränkungen in der Zahllast Z herabgesetzt wird. Denn nur durch die Zahllast kann die Abgabe im Policy Mix noch eigenständige Wirkungen entfalten. Beeinträchtigungen dieser Funktion könnten durch verminderte Abgabesätze im Bereich der Restverschmutzung oder im Wege von Verrechnungen mit der Lenkungslast L – etwa durch Investitionstätigkeit – der Fall sein (dazu näher Abschnitt 2.5).

Bei der Abwasserabgabe wird der Verschränkungszusammenhang zum Ordnungsrecht unmittelbar im Abgabengesetz durch Referenz auf die wasserrechtlichen Anforderungen hergestellt. Im Falle der Wasserentnahmeentgelte ist eine derart unmittelbare Referenz nicht gegeben. Gleichwohl wirken auf die Allokation von Grund- oder Oberflächenwasserressourcen sowohl wasserrechtliche Entnahmebefugnisse als auch die Entgeltlösungen für Wasserentnahmen ein. In der Wirkung beim Wassernutzer entsteht daher auch in diesem Bereich ein Policy Mix durch überlagernde Anforderungen, Beschränkungen und Anreize. Soweit etwa die Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung durch ordnungsrechtliche Entnahmebeschränkungen oder Einleitungsregulierungen für diffuse Quellen der Landwirtschaft sichergestellt sind, kommt einem Wasserentnahmeentgelt nicht mehr die Funktion eines Instrumentes zur Allokation knapper Wasserressourcen zu, da die Verwendungs- und Aufteilungsentscheidungen im Wesentlichen bereits wasserrechtlich vorgeprägt sind.¹⁹⁹ Allerdings stellt sich – neben der Finanzierungswirkung – unter Lenkungs Gesichtspunkten die Frage nach der Vollzugsunterstützung ordnungsrechtlicher Allokationsvorgaben einerseits und nach der einer funktionalen Restmengenbelastung für ordnungsrechtlich zugestandene Entnahmen andererseits durchaus analog.

2.3 Bausteine einer erfolgreichen Lenkungsabgabe

Aus der umfassenden Funktions-Betrachtung lenkender Umweltabgaben vom Demeritorisierungstyp in den vorangegangenen Abschnitten 2.1 und 2.2 lassen sich einerseits Anhaltspunkte für Konflikte und Funktionshemmnisse ableiten. Diese werden mit Blick auf Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte in Abschnitt 2.5 näher erörtert. Zunächst lassen sich hieraus aber auch ganz allgemein die Elemente einer „erfolgreichen“ Lenkungsabgabe zusammenstellen. Der vorliegende Abschnitt unternimmt daher eine Systematisierung der Erfolgsfaktoren einer leistungsfähigen Lenkungsabgabe vom Demeritorisierungstyp.

Wie die bisherige Analyse gezeigt hat, wird die Funktionsfähigkeit von Lenkungsabgaben grundsätzlich weder durch eine angebliche Antinomie aus Lenkung und Finanzierung oder den Mittelentzug einer verbleibenden Zahllast noch durch kurzfristig inerte Bemessungsgrundlagen oder bereichsspezifisch geringe Preiselastizitäten entwertet. Dies gilt erst recht für eine Demeritorisierungsabgabe, der ja gar keine konkreten Minderungserwartungen beigegeben werden; ihre Aufgabe ist vielmehr die Aufrechterhaltung eines permanenten Überprüfungs- und Innovationsdrucks mit lediglich vorgegebener Minderungsrichtung.

Ökonomische Lenkungsgrenzen für Abgabeninstrumente ergeben sich vielmehr dadurch,

1. dass ein für dezentrale Abgabenlenkung institutionell ungeeignetes umweltpolitisches Steuerungsproblem ausgewählt wird,
2. oder dass die gewählte Abgabenkonstruktion und -ausgestaltung mit der politischen Zielvorgabe nicht harmonisiert und daher die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen kann.

¹⁹⁹ Hierzu eingehend *Hansmeyer/Ewringmann* (1988), S. 10 f. et passim.

Zunächst ist es wichtig festzuhalten, dass es durchaus *ökonomische Lenkungsgrenzen* für Abgaben gibt, diese sich aber jenseits der für Wassernutzungsabgaben typischerweise diskutierten Kritikpunkte bewegen. Die mangelnde institutionelle Eignung eines Problemfeldes für eine Abgabenlenkung kann sich in diesem Zusammenhang einerseits aus der unzureichenden Lenkungseignung des Umweltproblems selbst ergeben, andererseits aber auch als Folge von Zielkonflikten, die die Lenkungscharakteristik von Abgaben in anderen wirtschaftspolitischen Feldern auslöst:

1. *Lenkungseignung des Umweltproblems*: Eine marktlich-dezentrale Allokation knapper Wasserressourcen tritt in der Institutionenkonkurrenz hinter ordnungsrechtlichen Verfahren der Steuerung zurück, wenn und soweit die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- Der Markt als „Entdeckungsverfahren“ verspricht gegenüber der direkten Nutzerkontrolle keinen Erkenntnisgewinn über die wünschbare Zielallokation (z. B. im Verbotsfall oder bei identischen Grenzvermeidungskosten) oder liefert entsprechende Ergebnisse „zu teuer“ (Transaktionsaufwand, Zeitkosten, Unsicherheit).²⁰⁰
- Der Markt vermag nicht die gewünschte Allokation zu reproduzieren, weil inhomogene Nutzungen (z. B. unterschiedliche Schädlichkeiten oder hot-spot-Gefahren) zwingende Zielwerte auch auf der Ebene einzelner Nutzer erforderlich machen; d. h. die für marktliche Prozesse essentiellen Freiheitsgrade der Allokation können gerade nicht zugelassen werden.²⁰¹
- Die vom Markt nur mit einer gewissen Steuerungsunschärfe reproduzierte Zielgröße muss in Menge und Zeitpunkt punktgenau eingehalten werden. Das Ergebnis individuellen Abwägens und das Aggregationsresultat entsprechender Einzelentscheidungen sind aber nicht exakt vorhersehbar und daher u. U. ungeeignet.

Das Ergebnis ist ein „marktfreier Bereich“ in der Regulierung von Umweltproblemen, etwa im Bereich der Gefahrenabwehr; dieser kann auch in einen intelligenten Policy Mix mit einer Funktionsteilung von Abgabenlenkung und ordnungsrechtlicher Steuerung münden.²⁰²

2. *Zielkonflikte*: In Fällen hoher Zahlungsbereitschaft für Wasserressourcen (d. h. geringer Preiselastizität der Ab-/Wassernachfrage) und zugleich starkem umweltpolitischem Minderungsdruck (d. h. hohen Reduzierungserwartungen) müssen sehr hohe Abgabesätze mit sehr hoher Zahllast Z eingesetzt werden, um die Zielerreichung via Abgaben zu gewährleisten. Die sekundären Markt- und Preiseffekte können hier zu Friktionen und damit zur Verletzung *anderer* als umweltpolitischer Ziele führen: Standortverlagerung, regionale Deindustrialisierung, soziale Probleme der „Erschwinglichkeit“ wasserintensiver Güter u. a. m. Im Lichte derartiger Zielkonflikte kann es umweltpolitisch sinnvoller sein, Steuerungsverfahren ohne Zahllast, d. h. mit reduzierten Markt- und Preiseffekten einzusetzen, um das umweltpolitische Ziel mit geringeren wirtschaftspolitischen Friktionen zu erreichen. Dies ist zwar umweltpolitisch weniger effizient, aber im wirtschaftspolitischen Ziel-Mix der insgesamt schonendere Eingriff.

²⁰⁰ Dies ist etwa der Fall, wenn öffentlich verfügbares Wissen über die Effizienzlösung vorliegt, z. B. bei Skaleneffekten der Reinigungstechnologie im Bereich kommunaler Kläranlagen. Ein anderes Beispiel bietet der Fall diskreter Reinigungstechnologien: Hier existiert u. U. nur die Alternative „Betriebsstillegung“ oder Einsatz der Technik X zur Erfüllung der umweltrechtlichen Anforderungen; eine preisliche Explorationsleistung erübrigt sich hier.

²⁰¹ Dies ist etwa der Fall bei Inhomogenitäten in der Umweltnutzung („limitationale Milieus“), die mangels Substituierbarkeit eine individualisierte Regulierungsantwort erfordern (Gawel (1994b), 154 ff., 208).

²⁰² Siehe hierzu Gawel (2001b), S. 249 ff.; ders (1999c), S. 179 ff.

Vor diesem Hintergrund sollte für einen lenkenden Abgabenebel einerseits ein lenkungspolitisch geeignetes Steuerungsproblem definiert und andererseits die Abgabenkonstruktion auf die politische Lenkungs-konzeption hin widerspruchsfrei ausgerichtet werden.

Aus dieser Analyse folgt, dass zunächst die ökonomischen, ökologischen und institutionellen Umfeldbedingungen daraufhin zu prüfen sind, ob eine Verhaltenssteuerung durch Abgaben sinnvoll erscheint,²⁰³ insbesondere in der Institutionenkonkurrenz gegenüber anderen verhaltenssteuernden Hebeln. Hierzu zählen u. a.

- die Identifizierung eines umweltpolitisch relevanten Lenkungsauftrages (Definition des Umweltproblems),
- die Anwendung im Vorsorgebereich ohne unmittelbare Gefahren,
- verbleibende ökologische Vermeidungs- bzw. Minderungsbedarfe,
- langfristige technische und ökonomische Substitutions- und Innovationspotenziale (dezentrale Reinigungsallokation, Wassersparen etc.),
- Differenzen in den Grenzvermeidungskosten unter den Abgabeverpflichteten zur Realisierung von abgabevermittelten Kosteneinsparungen bei der Zielerfüllung,
- hinreichende Preiselastizitäten und marktliche Überwälzungsbedingungen (Analyse von Wirkungsbrüchen),
- Abwesenheit oder Beherrschbarkeit von Zielkonflikten mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen durch die ergänzende Anlastung einer Zahllast,
- Gesamtwirkungsergebnis im Policy Mix aus Kommunalgebühren, Abgaben und Ordnungsrecht (Analyse von Wirkungsbrüchen und Belastungskumulationen).

Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die konkret gewählte Abgabenkonstruktion innerhalb des zuvor geprüften lenkungsgeeigneten Umfeldes ziel- und konzeptkonform sowie funktional leistungsfähig ausgestaltet wurde. In diesem Zusammenhang sind insbesondere zu prüfen:

- die Wahl einer zieladäquaten Bemessungsgrundlage,
- das Verfahren zur Feststellung der Bemessungseinheiten (z. B. Bescheid- versus Messlösung),
- die Wahl eines zieladäquaten Abgabesatzes und Tarifs,
- Berücksichtigung von Signalwirkungen (z. B. durch zeitliche Staffelungen von Abgabesätzen),
- regionale und stoffliche Differenzierung des Abgabenzugriffs,
- Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung der realen Anreizwirkung im Zeitablauf (Inflationseffekte),
- Qualität der Performanz im Steuerungsverbund mit ordnungsrechtlichen Vorgaben,
- zieladäquate Auswahl der Abgabepflichtigen und Begründetheit von Ausnahmeregelungen (z. B. Indirekteinleiterproblematik und Verrechnungsklauseln),
- Vorkehrungen zur verursachergerechten Anlastung der Zahllast,
- zieladäquate Regelungen zur Verwendung des Abgabeaufkommens.

Eine lenkende Wassernutzungsabgabe kann vor diesem Hintergrund funktional aus folgenden Gründen scheitern:

- sie referiert auf ein umweltpolitisch irrelevantes Lenkungsziel (*Zielversagen*),

²⁰³ Zu einer derartigen Analyse der Funktionsbedingungen ökonomischer Instrumente insbesondere auch *Michaelis* (1996).

- sie wird in einem techno-ökonomisch-ökologischen Umfeld eingesetzt, das sie institutionell nicht als überlegenes Steuerungsinstrument ausweist (*Marktversagen*),
- sie ruft Zielkonflikte mit anderen wirtschaftspolitischen Zielbereichen hervor, die systemkonform nicht beherrschbar erscheinen (z. B. weil die Konflikte nur um den Preis des Funktionsverlustes gemildert werden können) (*Zielkonfliktversagen*),
- ihre Konstruktion entspricht nicht dem umweltpolitischen Lenkungsauftrag (*Konsistenzversagen*),
- ihre Konstruktion entspricht durchaus einem um Konfliktminimierung bemühten umweltpolitischen Lenkungsauftrag, der aber die Funktionalität der Abgabe substantiell gefährdet (*Effizienzversagen*).

Mit Blick auf die bundesdeutschen Wassernutzungsabgaben erscheint vor allem die Kategorie des *Effizienzversagens* relevant: In einem institutionellen Setting, das Abgaben stets nur auf der Grundlage einer ordnungsrechtlichen Basisallokation zulässt – sei es bei der Allokation von Wasserentnahmerechten oder von Einleitungsgestattungen schädlicher Abwässer –, gerät die verbleibende Zahllast Z zum konzeptionellen Kernstück einer Abgabensenkung (da die Lenkungslast im Wesentlichen bereits ordnungsrechtlich determiniert ist). Genau diese verbleibende Zahllast ruft jedoch vielfältige rechtspolitische Widerstände hervor, denen der Gesetzgeber versucht, in der Abgabensenkung Raum zu geben – durch Wahl moderater Abgabensätze, durch Ermäßigungen im Restverschmutzungsbereich, durch Verrechnungs- und Ausnahmeklauseln, durch Satzifferenzierung nach Wasserverwendung u. a. m. Eine Abgabensenkung ohne spürbare Zahllast ist freilich wirkungslos und droht zu einem symbolischen Schatten ihrer konzeptionellen Wirkungsmacht zu degenerieren.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht erscheint es klar, dass ein Bekenntnis zu marktwirtschaftlichem Umweltschutz, zu effizienter Zielerfüllung und zu marktorientiertem ökologischem Strukturwandel ein Bekenntnis zu einer spürbaren Zahllast Z darstellen muss. Dieser Anreiz kann gerade durch eine Abgabe bereitgestellt werden.

Aus dieser umfassenden Betrachtung von Funktionsbedingungen lenkender Umweltabgaben lassen sich zugleich wichtige Anhaltspunkte ableiten, die in die Diskussion um eine Ausdehnung der Abgabepflicht auf weitere Wassernutzungen (Abschnitt 3) einfließen. Neben rechtlichen Zulässigkeitsaspekten werden so auch ökonomisch-technische Zweckmäßigkeits- und Effizienz-Argumente bereitgestellt, die eine Ausdehnung von Abgabepflichten im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik anleiten können. Wassernutzungen und Wassernutzungsabgabenkonstruktionen, die keine ausreichende Gewähr bieten, die hier entwickelten Erfolgskriterien zu erfüllen, empfehlen sich vor diesem Hintergrund nicht zur Einführung weiterer Abgabepflichten.

2.4 Zum Lenkungserfolg von AbwA und WEE

2.4.1 Methodische Vorbemerkungen

Gestützt auf die allgemeine Analyse der Erfolgsbedingungen einer Lenkungsabgabe vom Demeritorisierungstyp in den Abschnitten 2.1 bis 2.3 stellt sich nachfolgend die Frage nach einer Bewertung der historischen Lenkungserfolge von Bundes-Abwasserabgabe und Landes-Wasserentnahmeentgelten in Deutschland. In elf Bundesländern werden derzeit Wasserentnahmeentgelte in jeweils länderspezifischen Ausgestaltungen erhoben, die sich nach der Bemessungsgrundlage (Oberflächen- und/oder Grundwasser-

entnahme), Entgelthöhe, Ausnahmeregelungen und Aufkommensverwendung unterscheiden.²⁰⁴ Hessen und Thüringen haben sich zwischenzeitlich von ihren Wasserentnahmeregelungen wieder verabschiedet, und Nordrhein-Westfalen hatte bereits einen schrittweisen Ausstieg bis zum Jahre 2019 beschlossen,²⁰⁵ bevor Ende 2010 erneut ein Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel eines „Ausstiegs aus dem Ausstieg“ in Gang gekommen ist.²⁰⁶ Die bundesdeutsche Abwasserabgabe wurde 1976 verabschiedet und trat 1981 in Kraft. Nach fünf Novellierungen ist sie nunmehr seit 2005 unverändert. Sie belastet das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer mit einer Abgabe (§ 1 AbwAG), die sich nach der Schädlichkeit des Abwassers richtet (§ 3 Abs. 1 Satz 1 AbwAG). Alle Abgaben stellen kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweck-Abgaben dar, deren Lenkungs Komponente eine Demeritorisierung beschreibt, die generell auf Mindernutzung und Strukturwandel gerichtet ist, auf konkrete Zielvorgaben hingegen verzichtet.

Wie in den Vorabschnitten bereits deutlich gemacht wurde, stellt der Versuch eines wissenschaftlich-empirischen Nachweises des Lenkungserfolges solcher Abgaben ein methodisch außerordentlich schwieriges Problem dar:

- Zunächst entraten Demeritorisierungsabgaben eines klaren Zielparameters mit einem eindeutig vorgegebenen Zielwert, an dessen Erreichung man den Lenkungserfolg messen könnte. Statt dessen zielen diese Abgaben auf einen generellen ökologischen Strukturwandel auf allen Wertschöpfungsstufen der Ressourcennutzung. Ob die dabei eintretenden Verschiebungen in der Ressourcennutzung ausreichen, muss letztlich politisch bewertet werden. Ökonomische Analysen können aber klären, ob die Konstruktion des Abgabensystems konsistent auf die Konzeption des Abgabenzugriffs abgestimmt ist und potentiell geeignete Lenkungsbeiträge erbracht werden können.
- Empirische Beobachtungen von Zeitreihen vor und nach Einführung einer Abgabe sind methodisch unzureichend: Die relevante Referenzsituation besteht nicht in der Lage vor Abgabenerhebung, sondern wird vielmehr durch das zeitgleiche Allokationsergebnis *ohne* Abgabenerhebung abgebildet. Dies erfordert aber zwingend eine theoriegestützte Modellbildung. Ob daher die Lenkungswirkung einer Abgabe gerade darin besteht, eine andernfalls weiter anwachsende Bemessungsgrundlage auf dem Stand vor Einführung (oder Erhöhung) der Abgabe zu halten, lässt sich aus der Beobachtung der Aufkommens-Zeitreihe weder rekonstruieren noch ausschließen. Eine methodisch notwendige, theoretische Modellierung kann freilich im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden und wurde bisher auch nicht anderweitig vorgelegt.
- Eine partialanalytische Betrachtung von Substitutionseffekten reicht nicht aus. Der Einkommenseffekt der Abgabe („Zahllast“) einschließlich der erforderlichen Überwälzungshypothesen und nachgelagerten Anpassungs- und Substitutionsreaktionen (Marktaustritt, Standortverlagerung, Produktionsumstellung, Absatzmengenreduktion) muss in die Betrachtung einbezogen werden. Abgabenlenkung beschreibt gerade die Gesamtheit aller allokativen Wirkungen eines interventionszielbezogenen Abgabenzugriffs.

Der „Lenkungserfolg“ einer Wassernutzungsabgabe zerfällt methodisch in einen Substitutionseffekt und einen Einkommenseffekt. Der Substitutionseffekt ergibt sich aus der partialanalytischen Gegenüberstellung des Abgabesatzes mit den Grenzvermeidungskosten im relevanten Bereich. Die Grenzvermeidungskostenkurve kann daher als Nachfragekurve eines Wassernutzers/Einleiters nach der knappen

²⁰⁴ Siehe hierzu näher Tab. 2.7 in Abschnitt 2.4.3; dazu auch *Ginzky/Bothe/Richter* (2005), S. 945 ff.

²⁰⁵ Siehe dazu MUNLV NRW (2009), o. S.

²⁰⁶ Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes [NRW] (Gesetzesentwurf der Landesregierung), LT-Drs. 15/977 vom 23.12.2010.

Wasserressource interpretiert werden. Somit gibt die Abgabepreiselastizität der Grenzvermeidungskostenkurve Aufschluss über die ökonomische Reagibilität. In der Grenzvermeidungskostenfunktion sind technische Substitutionsmöglichkeiten und ökonomische Anpassungskosten bereits integriert verarbeitet.

Nachgeordnete Markt- und Preiseffekte bilden den Einkommenseffekt der Abgabe ab: Die Zahllast wird in der Preiskalkulation der Nutzer verarbeitet und führt auf den Absatzmärkten zu weiteren Anpassungsreaktionen; private Haushalte sind zu Budgetanpassungen gezwungen. Im Bereich der Wasserentnahmeentgelte sind etwa die Überwälzungseffekte auf den Wasserpreis und die Anpassungsreaktionen im privaten (Wasser als Konsumgut) wie im industriell-gewerblichen Bereich (Wasser als Produktions-Input) aufgrund der gegebenen Substitutionsmöglichkeiten und zugeordneten (Grenz-)Kosten zu betrachten.

- Die Analyse setzt ferner voraus, dass die durch einen Instrumentenverbund aus direkten staatlichen Maßnahmen, Subventionen, ordnungsrechtlichen Vorgaben und Lenkungsanreiz insgesamt erzielten gewässergütepolitischen Erfolge in spezifische Lenkungsbeiträge zerlegt und diese einzelnen Instrumenten zugeordnet werden können. Auch dies begegnet erheblichen methodischen Herausforderungen, die nicht ohne Modellierung empirisch lösbar sind.
- Die Analyse wird zudem durch fortlaufende Änderungen der ökonomisch-technischen Rahmenbedingungen (Kosten, technischer Fortschritt, Marktänderungen), aber auch der Abgabenkonstruktion selbst, insbesondere der Abgabesätze,²⁰⁷ erschwert: So wurde allein die Abwasserabgabenkonstruktion seit ihrer Einführung insgesamt neun kleineren und größeren Novellen und Änderungen unterworfen (1984, 1986, 1990, 1994, 1996, 1997, 1998, 2001, 2004).²⁰⁸ Lenkungseffekte werden hiervon freilich entscheidend bestimmt, so dass Aussagen stets nur für eine bestimmte Datenkonstellation möglich sind.
- Vorliegend sind elf verschiedene Wasserentnahmeentgelte mit unterschiedlichen konsumtiven und investiven Nutzergruppen sowie eine Abwasserabgabe zu betrachten, die techno-ökonomisch in Vermeidungskalküle zu elf verschiedenen Schadparametern²⁰⁹ und diversen nachfragenden Branchen sowie in die Direkteinleiter- und eine separate kommunale Indirekteinleitersphäre zerfällt. Dieses hochkomplexe Wirkungsgefüge in einer empirischen Analyse für insgesamt zwölf Abgabenkonstruktionen, zahlreiche Nutzergruppen und diverse Schadparameter über zahlreiche Ausgestaltungsnovellen nachzuzeichnen, sprengt den vorliegenden Rahmen. Stattdessen werden aber zum einen die Herausforderungen an einen wissenschaftlichen Lenkungsnachweis aufgearbeitet und zum anderen die hierzu vorliegenden empirischen Untersuchungen umfassend ausgewertet.

Seit der Studie des Umweltsachverständigenrates 1974, die eine Abschätzung der Grenzvermeidungskosten im Abwasserbereich unter den Bedingungen der frühen 70er Jahre unternahm, wurde eine umfassende empirische Abschätzung der Lenkungswirkungen nicht mehr vorgenommen. Zur empirischen Analyse von Grenzvermeidungskostenstrukturen bzw. Nachfragekurven und Substitutionsoptionen liegen allerdings sowohl für Wasserentnahmeentgelte²¹⁰ als auch für die Abwasserabgabe²¹¹ verschiedene, zum Teil ältere

²⁰⁷ Hierzu insbesondere aus finanzwissenschaftlicher Sicht *Ewringmann/Gawel/Hansmeyer* (1993).

²⁰⁸ Dazu im Überblick *Nisipeanu* (2006), S. 125 ff.; *Kotulla* (2005).

²⁰⁹ Eine Nachfragefunktion für die abstrakte Bemessungsgrundlage „Schadeinheiten“ gem. § 3 Abs. 1 AbwAG gibt es ökonomisch nicht. Diese zerfällt vielmehr in Nachfragefunktionen für einzelne schädliche Abwasserinhaltsstoffe.

²¹⁰ Für die Wasserentnahmeentgelte siehe z. B. *Bergmann/Werry* (1989), S. 59 ff.

²¹¹ Siehe insbesondere *SRU* (1974); *Gawel/van Mark* (1993); *DIW/FiFo* (1999), S. 288 f.

Einzeluntersuchungen vor. Diese betreffen sektorale Belastungsschätzungen,²¹² Abschätzungen der relevanten Vermeidungskostenfunktionen,²¹³ Bemessungseinheitenschätzungen²¹⁴ und daraus abgeleitete Aufkommensschätzungen.²¹⁵ Darüber hinaus verfügt das UFZ über aktuelle Modelle zur ökonometrischen Schätzung speziell der Wassernachfragekurve und damit der Preiselastizitäten, die für eine empirische Abschätzung ergänzend eingesetzt werden können.²¹⁶

Zur Absicherung dieses Datenbefundes am aktuellen Rand der Zeitreihe wird wie folgt vorgegangen:

- Auswertung verfügbarer statistischer Daten zur langfristigen Entwicklung und zu aktuellen Trends von Schadstofffrachten, Bemessungseinheiten, Abgabenaufkommen und Kostendaten bei Reinigungstechnologien;
- ergänzende eigene Datenerhebung bei relevanten Bundes- und Landesbehörden.

Besonderes Augenmerk verdient in diesem Zusammenhang die Erosion realer Anreizwirkung durch nominal fixierte Abgabesätze auf eine mengenmäßige Bemessungsgrundlage („Mengenabgabe“) in einer inflationären Wirtschaft. Hierzu wird eine Umrechnung der nominellen Abgabesätze auf reale Werte (in Kaufkraft von 1981) vorgenommen.²¹⁷

Diese empirischen Inputs fließen in eine qualitative Gesamtabschätzung aller vorliegenden Daten unter Berücksichtigung des zuvor skizzierten komplexen Lenkungsmodells einer Wassernutzungsabgabe. Diese Herangehensweise sichert die Inblicknahme aller relevanten Effekte unter Vermeidung von Fehlschlüssen aufgrund partialanalytischer Engführungen (dazu bereits Abschnitt 2.1). Zudem kann auf diese Weise eine Defizitanalyse (dazu Abschnitt 2.5) empirisch differenziert unterlegt werden, die nicht nur Teilaspekte umgreift, sondern Mängel in der Lenkungswirkung oder strukturelle Hemmnisse gezielt verortet. Geringe Preiselastizitäten in der Bemessungsgrundlage stellen hierbei – wie aufgezeigt wurde – nur einen kleinen Ausschnitt aus der Gesamtproblematik dar.

Eng verzahnt mit der Frage des messbaren Lenkungserfolges ist das Problem der Wirkungen einer ersatzlosen Abschaffung der Abgabeninstrumente. Kommt ihnen Lenkungswirkung zu, so bedeutete der Fortfall der Abgabepflicht eine Reallokation unter dem Eindruck nunmehr veränderter relativer Preise der Wasserinanspruchnahme (Lenkungsfunktion). Zudem entfielen das nicht unbeträchtliche Aufkommen (Finanzierungseffekt), für das entweder Ersatz zu stellen wäre oder aber die daraus finanzierten Maßnahmen müssten eingeschränkt werden, was wiederum rechtliche Zulässigkeitsfragen berührt. Daher werden in diesem Abschnitt zusätzlich Aussagen darüber getroffen, wie sich ökonomisch und damit auch umweltpolitisch die Rahmenbedingungen für die wasserwirtschaftliche Zielerfüllung ändern. Hierbei sind auch das fiskalische Aufkommen der Abgaben und die daraus finanzierten Maßnahmen in die Betrachtung einzubeziehen.

²¹² Bergmann/Werry (1989), S. 59 ff.; DIW/FiFo (1999), S. 288.

²¹³ SRU (1974); Gawel/van Mark (1993).

²¹⁴ Hierzu etwa Scholl (1996b).

²¹⁵ DIW/FiFo (1999), S. 288.

²¹⁶ Siehe hierzu Ansmann (2011); ders. (2010).

²¹⁷ Siehe zu diesem Problem auch Ewringmann/Gawel/Hansmeyer (1993).

2.4.2 Zum Lenkungserfolg der Abwasserabgabe

2.4.2.1 Überblick

Die Abwasserabgabe (AbwA) wird in Deutschland als erste gesetzgeberische Konkretisierung einer umwelt-ökonomischen Lenkungsabgabe betrachtet.²¹⁸ Bei ihrer Einführung erhoffte man sich insbesondere einen Beitrag zur flächendeckenden Erreichung der Gewässergüteklasse II, ohne die Abgabe darauf auszurichten. Entsprechend der zuvor dargestellten Konstruktion einer auf allgemeinen Strukturwandel zielenden Demeritorisierungsabgabe wurden der AbwA stattdessen vom Gesetzgeber zahlreiche (beispielhafte) Unterziele beigegeben,²¹⁹ die sich den verschiedenen, zuvor entwickelten Lenkungenfunktionen einer Abgabekonstruktion zuordnen lassen und nunmehr hinsichtlich ihres erzielten Lenkungserfolgs zu untersuchen sind (Tab. 2.4). Als besonderes Merkmal ist hierbei die dichte Wirkungsverknüpfung zwischen Abgabenslösung und Ordnungsrecht in Form der wasserrechtlichen Anforderungen zu beachten. Im Wirkungsverbund stellt es sich als besonders schwierig heraus, eine partielle Lenkungsleistung allein der AbwA zu isolieren (dazu Abschnitt 2.4.2.5).

In der nachfolgenden Tabelle 2.4 werden die intendierten Unterziele, die mit der AbwA verfolgt werden, den einzelnen Wirkungsfunktionen einer Umweltlenkungsabgabe zugeordnet. Anschließend erfolgt in den jeweiligen Abschnitten eine weitergehende Betrachtung zu den intendierten Wirkungen der Abgabe und ihrer empirischen Nachweisbarkeit.

Tabelle 2.4: Abgabefunktionen und intendierte Wirkungen der AbwA

Abgabefunktionen				
Allgemeine Funktionen			Besondere Funktionen im ordnungsrechtlichen Policy Mix	
Lenkung („Wirkungszweck“)		Finanzierung („Finanzierungszweck“)	Vollzugshilfe	Restverschmutzungsbelastung
Substitutionseffekt (Lenkungslast)	Einkommenseffekt (Zahllast)			
Intendierte (Teil-)Wirkungen				
- Verstärkter Bau von Kläranlagen - Verbesserung der Abwasserreinigungstechnik - Entwicklung und Einsatz abwasserarmer/-loser Produktionsverfahren	- Sparsame Verwendung abwasserintensiver Güter - Gerechtere Verteilung der Kostenlast und Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen - Dauerhafter Innovationsanreiz	- Entwicklung und Förderung von Maßnahmen/Technologien zur Unterstützung von Substitutions- und Einkommenseffekten - Förderung von Gewässerschutzmaßnahmen (allokativ)	- Beschleunigte Anwendung der a.a.R.d.T. - Einhaltung und Einschränkung der Auflagen	- Gerechtere Verteilung der Kostenlast und Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen - Innovation und Substitution über ordnungsrechtliche Anforderungen hinaus - Dynamische Fortschreibung des Standes der Technik
Wirkungen teilweise abgeleitet nach Jass (1990)				

²¹⁸ Hierzu insbesondere *Hansmeyer* (1976), S. 65 ff.; *ders.* (1989), S. 47 ff.

²¹⁹ Siehe BT-Drucksache 7/2272, S. 2 (Gesetzesbegründung zum AbwAG) – dazu auch bereits Abschnitt 2.1.

2.4.2.2 Substitutionseffekt

Der Substitutionseffekt betrachtet die infolge des Abgabeanreizes durch den Emitenten direkt verringerte Emissionslast der Schadstoff-Einleitungen in ein Gewässer. Wie zuvor beschrieben soll durch die AbwA insgesamt eine Verringerung der Emissionen in die Gewässer erreicht werden, um so eine Verbesserung der Gewässergüte zu bewirken. Abgabenadressat ist bei der AbwA der Direkteinleiter von Abwasser (§ 9 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 2 AbwAG). Mögliche Verhaltensänderungen in Form von Substitutionsmaßnahmen sind demzufolge zunächst bei den Direkteinleitern zu suchen, die durch eine Anpassung bestrebt sind, die Abgabenlast zu umgehen oder zu verringern. Folgende Teilziele, die zu einer Verringerung der in die Gewässer abgeleiteten Schadstofffrachten führen, lassen sich diesbezüglich konkretisieren:

- Durch die AbwA kommt es zu einem verstärkten Bau von Kläranlagen;
- durch die AbwA kommt es zu einer Verbesserung der Abwasserreinigungstechnik, d. h. der Wirkungsgrad vorhandener Kläranlagen wird erhöht;
- durch die AbwA kommt es zu einem verstärkten Einsatz abwasserarmer bzw. -loser Produktionsverfahren;
- bei der Einführung geht von der Abgabe eine Signalwirkung aus, da den Einleitern vor Augen geführt wird, dass eine Gewässernutzung durch Schadstoffeinleitungen künftig nur noch entgeltlich möglich ist. Dies führt zu Vorzieheffekten bei der Reallokation der Wassernutzung.

Die unmittelbar abgabenpflichtigen Direkteinleiter teilen sich in industrielle Nutzer und die öffentliche Abwasserentsorgung. Beide haben die Möglichkeit, durch eine Reduzierung der Emission die Abgabenlast zu senken (Substitutionseffekt) und/oder die durch die Abgabe entstehenden Mehrkosten auf nachgelagerte Verbraucher umzulegen (Einkommenseffekt – dazu Abschnitt 2.4.2.3).

Der Einsatz der AbwA in einem umweltpolitischen Instrumentenmix erschwert die empirische Untersuchung von partiellen Substitutionseffekten, die speziell durch die AbwA ausgelöst oder nachhaltig unterstützt werden. Zwar lassen sich prinzipiell die ursprünglich vorgesehenen Zieltendenzen in der tatsächlichen Entwicklung empirisch nachvollziehen. Unklar bleibt i. d. R. jedoch, ob und zu welchem Anteil die Zielerreichung konkret durch die AbwA zustande gekommen ist bzw. wie der Umsetzungsstand aktuell ohne Abgabe aussehen würde. Besondere Probleme bei der AbwA bereitet in diesem Zusammenhang die enge Verknüpfung mit den wasserrechtlichen Einleitungsanforderungen, da beide Instrumente dasselbe übergeordnete Ziel der Emissionsreduzierung verfolgen. Aufgrund der bundesweit einheitlichen Einführung der AbwA ist auch ein regionaler Vergleich der zeitlichen Entwicklung der Emissionslast mit und ohne Abgabeanreiz nicht möglich.

Die Wirksamkeit der AbwA als Lenkungsabgabe wurde in der Vergangenheit entweder ausschließlich theoretisch erörtert oder aber nur für klar abgegrenzte Einleitergruppen empirisch untersucht.

Böhm (1989)²²⁰ resümiert, dass die AbwA zur Erfüllung grundlegender gütewirtschaftlicher Ziele (Gewässergüteklasse II, Emissionsreduzierung) offensichtlich erfolgreich beigetragen hat. Dies betrifft einen Anschlussgrad der Wohnbevölkerung an biologische Kläranlagen von 90 Prozent und ebenfalls einen deutlichen Rückgang von industriellen Schadstoffeinleitungen. Damit einher gehen deutliche Verbesserungen der Gewässergüte auf der Immissionsseite, wobei allerdings offen bleibt, ob damit eine umfassende Beschreibung des Zustands der deutschen Gewässer abgebildet wird oder lediglich sauerstoffzehrende Substanzen, nicht aber Salze oder die Einleitung von Abwärme Berücksichtigung finden. Eine Synthese aus verschiede-

²²⁰ Vgl. Böhm (1989).

nen, älteren finanzwissenschaftlichen Studien schreibt der AbwA freilich hinsichtlich ihres eigentlichen Ziels – der Auslösung von Vermeidungsmaßnahmen – nur eine geringe Wirksamkeit zu. Grund dafür seien vor allem die im Vergleich zu den Investitions- und Betriebskosten im Bereich von Industrie und öffentlicher Abwasserentsorgung zu geringen Abgabesätze. Insgesamt schließt Böhm (1989) mit dem Ergebnis, auch zehn Jahre nach Einführung der AbwA werde vorrangig eine schrittweise Verbesserung der Abwasserreinigungstechnik verfolgt, anstatt von vornherein auf schadstoffreduzierende Maßnahmen in der Produktion zu setzen.

Durch Jass (1990)²²¹ wurde der Lenkungserfolg des AbwAG umfassend am Beispiel der Papierindustrie untersucht. Kombiniert wurden dabei eine Vorher-Nachher-Betrachtung zwischen den Jahren 1974 und 1985 sowie ein Vergleich der Situation mit und ohne Abgabe, wobei für die Kontrollgruppe Unternehmen der schweizerischen Papierindustrie herangezogen wurden. Insgesamt führte danach die Kombination aller durchgeführten Maßnahmen zu einer Reduzierung der Emission bei Unternehmen mit offenem Wasserkreislauf um 71 Prozent, wobei sich die Produktion im gleichen Zeitraum um 57 Prozent ausdehnte. Für die Teilziele der Substitutionswirkungen wurde festgestellt, dass sich innerhalb des Untersuchungszeitraumes bei den direkteinleitenden Unternehmen der Anteil der biologischen Reinigungsstufen von 14 auf 56 Prozent erhöht hat. Auch die Reinigungsleistung der einzelnen Anlagen steigerte sich deutlich, wobei sich der BSB₅-Abbau im Durchschnitt von 80 auf 96 Prozent und des CSB-Abbau von 55 auf 82 Prozent erhöhte. Bei Betrachtung des spezifischen Abwasseranfalls zeigte sich eine deutlichere Reduzierung bei den branchenzugehörigen Direkteinleitern um 62 Prozent, während der durchschnittliche Rückgang für die gesamte Branche (Direkt- und Indirekteinleiter) nur bei 53 Prozent lag. Die große Mehrheit der befragten Unternehmen verfolgte dazu Maßnahmen der Kreislaufeinengung bzw. -schließung sowie eine Veränderung des Stoffeinsatzes infolge der Abgabenerhebung. Für die erzielten Emissionsreduzierungen bleibt allerdings zunächst unklar, ob diese das Ergebnis ordnungsrechtlicher Einleitungssteuerung sind oder dem erweiterten Wirkungsradius der AbwA zugerechnet werden können. Die große Mehrheit (89 Prozent) der Unternehmen in der Papierbranche zielte mit entsprechenden Maßnahmen zunächst auf die Einhaltung von Auflagen und den a.a.R.d.T. ab. Darüber hinaus wurde durch etwa die Hälfte der Unternehmen angegeben, dadurch auch die Halbierung der AbwA bewirken zu wollen.

Auch eine Reinigungsleistung, die bei 52 Prozent der Unternehmen deutlich über die ordnungsrechtlichen Anforderungen hinausging, konnte nicht generell der Wirkung der AbwA zugeordnet werden. So wurden nur bei acht Prozent der Unternehmen zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um die Höhe der Abwasserabgabe nach der Reduzierung der Abgabesätze noch weiter zu vermindern. Andere Gründe für weitergehende Emissionsminderungen wurden u. a. wie folgt interpretiert:

- Einige Abgabeschuldner orientierten die Auswahl der technischen Maßnahmen an potentiell schärferen Anforderungen, um nach der erst später erfolgenden Bescheidumstellung für etwaige strengere Sollwerte gerüstet zu sein.
- 87 Prozent der Unternehmen nahmen weitere Finanzierungshilfen und Subventionen in Anspruch, die die weitergehende Emissionsminderung zusätzlich gefördert haben dürften.
- Weiterhin führten die vorrangig technischen Investitionen zu einem gesteigerten Reinigungspotenzial der Anlagen. Deren letztlich realisierte Leistung orientierte sich jedoch nicht an den einzuhaltenden Anforderungen, sondern am technisch optimalen Wirkungsbereich der Anlagen, der z. T. deutlich über den Bescheidwerten lag. Das führte dazu, dass ähnliche Produktionsverfahren mit vergleichbarer Reini-

²²¹ Vgl. Jass (1990).

gungstechnik trotz unterschiedlich bemessener Anforderungen zu einem einheitlichen Emissionsniveau kommen.

- Die Rückgewinnung von Einsatzstoffen innerhalb einer geschlossenen Kreislaufführung wurde sowohl von den deutschen als auch von den schweizerischen Firmen als größter Vorteil dieses Verfahrens gewertet. Die im Vergleich doppelt so hohe Reduzierung der spezifischen Abwassermenge bei den deutschen Unternehmen wird einem generell höheren Interesse an der Kreislaufführung zugeordnet, das z. T. auch aus den im Bescheid begrenzten Abwassermengen resultiert.
- Das Umweltbewusstsein ist in den Unternehmen – auch infolge der angestiegenen Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber Umweltverschmutzungen – gestiegen. So begründeten einige Unternehmen die über die ordnungsrechtlichen Anforderungen hinausgehende Emissionsreduzierung mit einer ansonsten zu hohen Verschmutzung in den anliegenden Vorflutern.

Insofern wird aus den Ergebnissen geschlussfolgert, dass die AbwA eher zu einer konsequenteren Einhaltung der Bescheidwerte geführt hat. Darüber hinausgehende Emissionsreduzierungen sind zunächst stärker auf die technischen Gegebenheiten zurückzuführen, die aus den Maßnahmen zur Einhaltung der ordnungsrechtlichen Anforderungen resultieren. Die Abwägung der Reinigungsleistung nach Grenzkosten spielt demgegenüber eine deutlich nachgeordnete Rolle (siehe dazu auch Abschnitt 2.4.2.5).

Die Erkenntnisse zeigen, dass die durch die AbwA beabsichtigten Substitutionseffekte durchaus feststellbar sind, wobei zunächst unklar bleibt, ob diese der Wirkungssphäre der Abgabe zuzurechnen sind. Aus den Befragungsergebnissen leitet sich eher ein unterstützender Vollzug des Ordnungsrechtes ab. Ein Vergleich mit einer Referenzsituation ohne Abgabenslösung bleibt hinter den methodischen Anforderungen zurück, da die im Beispiel gewählte Gruppe von schweizerischen Vergleichsunternehmen sich auch hinsichtlich der ordnungsrechtlichen Anforderungen von den deutschen Unternehmen unterscheidet.

Im Schrifttum einhellig anerkannt sind jedenfalls die historischen Signalwirkungen an die Abgabepflichtigen, die bei Verabschiedung des Gesetzes 1976 bereits vor dem eigentlichen Wirksamwerden der Zahllast 1981 sowie mit Blick auf die im Gesetz seinerzeit verankerten schrittweisen Abgabesatzerhöhungen vorzeitige Anpassungsreaktionen ausgelöst haben.²²²

Auch aus einem aktuellen Blickwinkel heraus bleibt das Problem der parallelen Wirkung von wasserrechtlichen Anforderungen und Abgabeanreiz bestehen. Für den Instrumentenverbund insgesamt lassen sich allerdings aktualisierte Betrachtungen hinsichtlich der angestrebten Zielerfüllungen anstellen:

- Insgesamt werden trotz deutlicher Rückgänge der Nähr- und Schadstoffemissionen die ursprünglich angestrebten Immissionsziele (Gewässergüteklasse II) sowie die veränderten Zielstellung der WRRL (guter ökologischer und chemischer Zustand) noch nicht flächendeckend erreicht. Dies wird auf Seiten der Gewässerqualität allerdings zunehmend den mehr und mehr dominierenden Einträgen aus diffusen Quellen – und hierbei insbesondere der Landwirtschaft – zugeschrieben, die im Gegensatz zu den punktuellen Emissionsquellen deutlich geringere Reduzierungspotenziale aktivieren konnten.²²³
- Einen Anhaltspunkt für die Wirksamkeit der AbwA bildet die Entwicklung der Emissionen bei den abgaberelevanten Schadstoffen. Die Emissionsanteile verschiedener Einleitungspfade werden für diese Stoffe durch das Umweltbundesamt²²⁴ seit Mitte der 1980er Jahre überwacht:

²²² Hierzu etwa *Hansmeyer* (1989), S. 47 ff.

²²³ Vgl. UBA (2009a).

²²⁴ Ebd.

- o Während die punktuellen Nährstoffeinträge Mitte der 1980er Jahre noch deutlich dominierten, hat mittlerweile ein starker Rückgang bei diesem Emissionspfad dazu geführt, dass die kommunalen und industriellen Einträge gegenüber den diffusen Quellen in den Hintergrund treten. So kam es zwischen 1985 und 2005 zu einer Verringerung der Stickstoffemission bei industriellen und kommunalen Direkteinleitern um 76 Prozent, wohingegen bei diffusen Quellen nur ein Rückgang um 24 Prozent zu verzeichnen war. Der deutliche Rückgang der Punktquellen geht zu wesentlichen Anteilen auf die Verbesserung der Reinigungsleistung der eingesetzten Kläranlagen zurück. Die Entwicklung der Phosphoreinträge folgt in diesem Zeitraum vergleichbaren Tendenzen, wobei der Anteil der Punktquellen an der Gesamtemission von Phosphor mit 35 Prozent aktuell noch deutlicher ins Gewicht fällt als bei Stickstoff mit 18 Prozent.
- o Bei der Bewertung der Schädlichkeit des Abwassers legt das AbwAG auch die Schwermetalle Quecksilber, Cadmium, Nickel, Blei und Kupfer (inkl. ihrer chemischen Verbindungen) zugrunde.²²⁵ Die Schadstoffe wurden zwischen 1985 und 2005 um 47 Prozent (Nickel) bis 91 Prozent (Cadmium) reduziert. Der Rückgang bei den Punktquellen lag auch hier im selben Zeitraum bei teilweise deutlich höheren 89 Prozent (Blei) bis 99 Prozent (Quecksilber). Die verschärften gesetzlichen Anforderungen im Direkteinleiterbereich werden auch hier, neben den rückläufigen industriellen Aktivitäten in den neuen Bundesländern nach 1990, als Hauptursache betrachtet. Die verbleibenden Emissionen der industriellen Einleiter sind heute in Relation zur Gesamtbelastung zu vernachlässigen. Bei den kommunalen Kläranlagen gibt es nach wie vor Reduzierungspotenzial, obwohl auch im Bereich der Schwermetalle die diffusen Quellen dominieren.
- Bei Betrachtung der Entwicklung der absoluten Abwassermengen seit 1991 ist insgesamt ein deutlicher Rückgang von etwa 30 Prozent festzustellen (Abbildung 2.2). Während im Vergleich dazu die indirekt eingeleiteten Wassermengen nahezu auf dem Ausgangsniveau stagnieren (ca. -6,6 Prozent), verzeichnen die Abwassermengen der Direkteinleiter einen wesentlich deutlicheren Rückgang (ca. -33,8 Prozent). Aus dem Rückgang der Abwassermenge kann gleichzeitig auf rückläufige Schadstofffrachten in ähnlichem Umfang geschlossen werden. Da der kombinierte Einsatz von Ordnungsrecht und Abgabe unmittelbar nur bei den Direkteinleitern zum Einsatz kommt, könnte dies erklären, weshalb im Direkteinleiterbereich wesentlich deutlichere Fortschritte erkennbar werden als im Bereich der Indirekteinleitungen.
- Der Anschlussgrad der deutschen Bevölkerung an die öffentliche Abwasserentsorgung ist von 90 Prozent 1990 auf 96 Prozent im Jahr 2004 angewachsen, der Anteil der Kläranlagen mit biologischer Klärstufe ist im selben Zeitraum von 79 auf 94 Prozent angestiegen.²²⁶

²²⁵ Siehe § 3 Abs. 1 AbwAG i. V. m. Anlage zu § 3.

²²⁶ Vgl. UBA (2007).

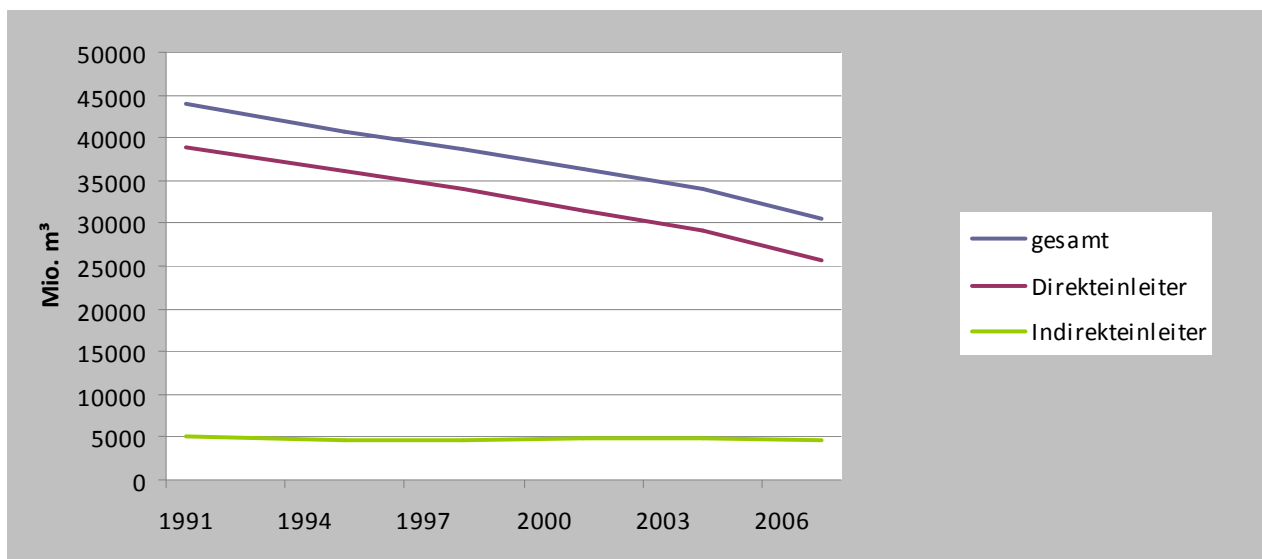


Abbildung 2.2: Entwicklung des Abwasseranfalls in Deutschland von 1991 bis 2007
(Daten: Statistisches Bundesamt)

2.4.2.3 Einkommenseffekt

Schadstofffrachten, die nicht durch unmittelbare Anpassungsmaßnahmen bei den Abgabeschuldnern substituiert werden, gehen als aus der Abgabe resultierende Zahllast in die Kostenstruktur der Nutzer ein und führen ggf. auf den nachgelagerten Absatzmärkten zu weitergehenden Anpassungsreaktionen. Für die AbwA lassen sich im Hinblick auf den Einkommenseffekt weitere Teilwirksamkeiten unterstellen:

- Güter aus abwasserintensiver Herstellung werden durch ansteigende Produktionskosten verteuert, wodurch es ggf. zu einer sparsameren Verwendung und einer rückläufigen Nachfrage dieser Produkte kommt (Güter-Reallokation); Kapital wird aus weniger rentablen, abwasserintensiven Verwendungen abgezogen und realloziert (Faktor-Reallokation).
- Der wirtschaftliche Vorteil, der dem Abwassereinleiter durch das Emissionsrecht im Gewässer zur Verfügung steht, wird mit einer Abgabe belegt. Durch die Abschöpfung dieses Sondervorteils wird eine gerechtere Verteilung der Kostenlast erzielt. Wettbewerbsverzerrungen werden ausgeglichen, indem ressourcenschonendes Verhalten nicht durch höhere Kostenbelastung benachteiligt wird.
- Die Abgabe bewirkt zudem in dynamischer Hinsicht einen dauerhaften Innovationsanreiz in Form der wiederkehrenden Gegenüberstellung der aus der Abgabe entstehenden Kosten und sich weiterentwickelnder Technologieoptionen unter veränderlichem Investitionsaufwand. Der Abgabenebel reizt so langfristig weitere Minderinanspruchnahmen an.

Vor dem Hintergrund der Ausführungen in den Abschnitten 2.1 bis 2.3 überrascht es nicht, dass im wissenschaftlichen Schrifttum nur wenige Betrachtungen zu den Einkommenseffekten der AbwA nachweisbar sind: Sofern diese Effekte überhaupt je wahrgenommen werden, erscheint ihr verursachungsgerechter Nachweis als Folge des Abgabenzugriffs empirisch kaum möglich. Denn komplexe Güter- und Faktor-Reallokationen auf Märkten mit der Folge geminderter Emissionslast unterliegen multi-kausaler Verursachung und sind ohne Modelltheorie keiner bestimmten Ursache zuzurechnen.

Jass (1990) stellt hinsichtlich einer gerechteren Verteilung der Kosten fest, dass sich nach der Einführung für das Jahr 1985 die spezifischen Abwasserkosten unmittelbar konkurrierender Unternehmen um das Zwei- bis

Dreifache unterscheiden. Allerdings kann diesem Wert mangels Daten vor der Einführung der AbwA kein Ausgangswert gegenübergestellt werden, wodurch ungewiss bleibt, ob durch die Einführung der Abgabe eine Veränderung stattgefunden hat.

Chaves (1994)²²⁷ geht davon aus, dass aufgrund der politischen Festsetzung der Abgabesätze (und des dabei realisierten Unterschieds zu den ökonomischen Schätzungen eines angemessenen Abgabesatzes) der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen nur in Ansätzen realisiert werden konnte. Ursprünglich wurde auf theoretischer Basis von einem Abgabesatz von bis zu 80 DM pro Schadeinheit ausgegangen.²²⁸ Bei der Einführung lag der Satz jedoch zunächst bei lediglich 12 DM. Realisierte Investitionen dürften daher in einer Vielzahl der Fälle zu einer höheren Kostenbelastung geführt haben, als dies – zumindest in den ersten Jahren der Abgabenerhebung – durch die Zahllast der AbwA der Fall war.

Weiterhin verfügbar sind Analysen, die – ohne den Einkommenseffekt spezifisch einzugrenzen – den Gesamteffekt aus Lenkungs- und Zahllast beschreiben. Ein Indikator hierfür ist das Abgabeaufkommen. Die Aufkommenszeitreihe freilich reflektiert nicht nur den Verlauf der Bemessungsgrundlage (und damit einen Aspekt des Lenkungserfolges), sondern zugleich zahlreiche weitere Parameter, die die Analyse *methodisch* stark erschweren: So fließen hier die Höhe der (im Zeitablauf deutlich variierenden) Abgabesätze, Einflüsse der mehrfach geänderten Verrechnungs- und Ermäßigungstatbestände sowie die Tatsache mit ein, dass durch das Hinzutreten der neuen Bundesländer neue Einleiter statistisch erfasst werden. Das Aufkommen wird zudem stets durch die absolute Zahl der Direkteinleiter und das Niveau ihrer wirtschaftlichen Aktivität mitbestimmt. Die Betrachtung wird darüber hinaus aber auch *statistisch* dadurch erschwert, dass die Datenverfügbarkeit nicht durchgängig über den gesamten Erhebungszeitraum seit 1981 gegeben ist (siehe Kasten, Abb. 2.3).

Immerhin aber zeigt die Aufkommensanalyse einen klaren Trend zur Minderung der Bemessungsgrundlage, insbesondere in den alten Bundesländern (in den neuen Bundesländern stagniert das Aufkommen nach anfänglichen Minderungseffekten auf niedrigem Niveau). Freilich gilt auch hier, dass verschärfte wasserrechtliche Anforderungen ebenso zum Rückgang des Aufkommens beitragen wie der Abgabeanreiz selbst. Es kann sich folglich nur um eine grobe Plausibilitätsabschätzung handeln.

Mit den Daten unvereinbar erscheint jedoch die Annahme ausbleibender Lenkungswirkungen (zumindest des Instrumentenverbundes); zudem zeigen sich Behauptungen über unzumutbare „Belastungen“ infolge der Zahllast der Abgabe deutlich relativiert: Bereits das nominelle Aufkommen der Abwasserabgabe (von 1995 bis 2007) hat sich binnen eines Jahrzehnts mehr als halbiert – erst recht gilt dies für die reale Belastung durch die Abgabenzahllast unter Berücksichtigung der Kaufkraftentwertung durch Inflation. Hier fällt die Belastungswirkung im Zeitablauf noch milder aus. Zumindest aggregiert über alle Direkteinleiter kann eine nennenswerte, nachhaltige reale Belastung von Einleitern nicht festgestellt werden. Dies schwächt umgekehrt naturgemäß die Anreizfunktion der Abgabe.

²²⁷ Vgl. Chaves (1994).

²²⁸ Vgl. z. B. SRU (1994).

Entwicklung des nominellen Aufkommens aus der Abwasserabgabe

Aufkommensdaten für das gesamte Bundesgebiet liegen vollständig von 1994 bis 2008 vor. Hinzu kommen vollständige Daten aus den alten Bundesländern von 1983 bis 1985 (Abb. 2.3). Nach Bundesländern disaggregierte Daten seit 1994 bietet zudem Tab. 2.5.

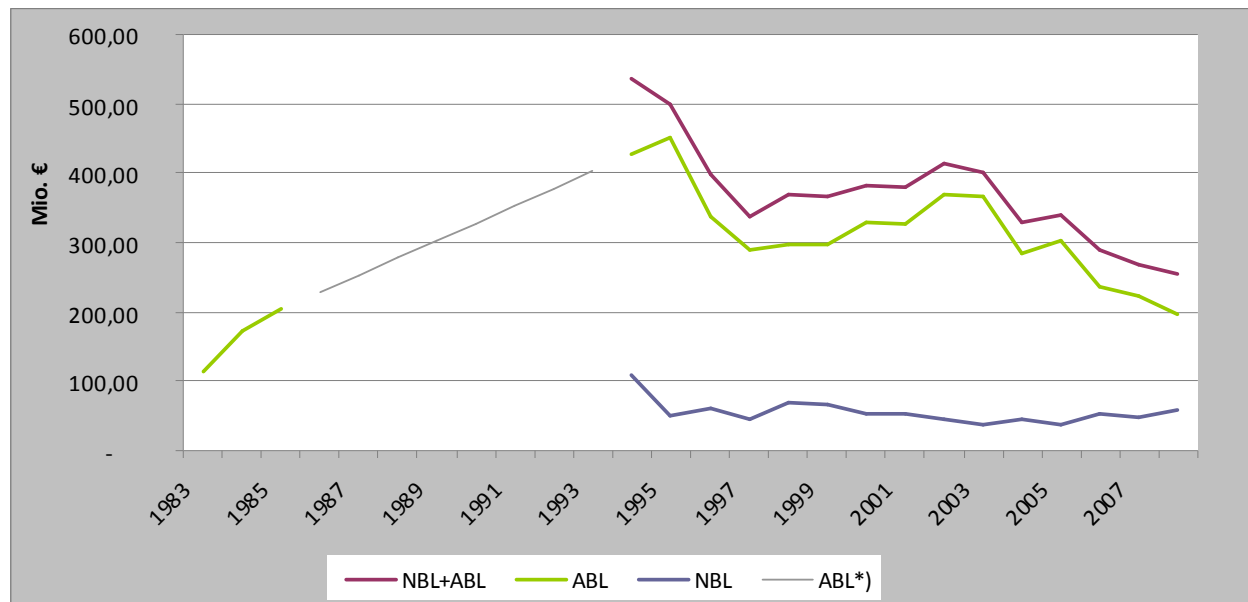


Abbildung 2.3: Entwicklung des Aufkommens aus der AbwA von 1983 bis 1987 und von 1994 bis 2008

(NBL = neue Bundesländer, ABL = alte Bundesländer)

(Daten: 1983-1987: Böhm 1989; 1994-2008: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; * Daten wurden zwischen 1985 und 1994 interpoliert.)

In den *alten Bundesländern* lag das gesamte Aufkommen der AbwA in den ersten Jahren zunächst bei etwa 110 bis 205 Mio. Euro. Durch die anfangs stetige Anhebung der Abgabesätze bis zum Jahr 1986 dürfte das Aufkommen weiter kontinuierlich gewachsen sein. 1993 erreicht der Abgabesatz eine Höhe von 60 DM pro Schadeinheit und Jahr, was dem Fünffachen des Ausgangswertes von 1981 entspricht. 1994 liegt das Aufkommen in den alten Bundesländern bei etwa dem 3,7-fachen Wert von 1981. Die letzte Anhebung des Abgabesatzes (1997: 70 DM/Schadeinheit und Jahr) spiegelt sich im Verlauf des Gesamtaufkommens nicht wider. Vielmehr setzt ab 1995 ein deutlicher Rückgang des Aufkommens ein, der nur in der Phase von 2000 bis 2003, ohne Änderung bei den Abgabesätzen, durch einen leichten Anstieg gekennzeichnet ist. Dabei ist jedoch auch die im Zeitablauf mehrfach veränderte Ermäßigungsrate für Restverschmutzungen nach § 9 Abs. 5 AbwAG zu berücksichtigen („effektive Sätze“).

In den *neuen Bundesländern* zeigt sich über die gesamte Zeitreihe ein weitestgehend konstanter Verlauf, der durch leichte jährliche Abweichungen ohne langfristigen Trend nach oben oder unten geprägt ist. Die alten Bundesländer folgen ab 1995 einer nahezu parallelen Entwicklung des Gesamtaufkommens.

Tabelle 2.5: Aufkommen der AbwA nach Bundesländern von 1994 bis 2008 (Daten: BMU)

Jahr	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	alte Bundesländer	neue Bundesländer	Deutschland
	in Mio. Euro (Euro : DM = 1 : 1,95583)																		
1994	17,79	59,94	14,52	3,76	4,92	13,45	54,93	12,56	37,20	143,06	45,29	21,88	23,50	21,67	28,87	33,68	427,34	109,70	537,04
1995	17,44	60,15	9,00	3,61	1,23	8,95	45,50	6,00	32,81	197,97	32,87	28,02	23,50	2,92	25,70	4,50	450,64	49,53	500,17
1996	13,34	64,65	10,94	2,91	0,48	4,09	38,24	18,54	30,75	83,95	52,06	30,93	6,36	11,24	19,33	10,63	337,84	60,62	398,46
1997	11,20	42,16	8,39	6,70	0,99	2,15	39,58	9,79	28,73	82,22	34,59	28,43	6,39	2,71	20,25	11,94	290,29	45,90	336,19
1998	4,91	54,13	4,98	6,49	2,60	3,09	38,55	7,55	27,70	98,42	28,60	20,50	11,50	30,63	19,17	9,11	297,68	70,27	367,95
1999	9,28	43,50	7,87	3,58	0,69	1,02	42,03	6,07	21,61	112,33	31,01	18,89	14,82	23,59	18,15	10,71	298,50	66,64	365,14
2000	8,89	62,08	9,98	0,66	3,56	1,91	32,10	11,55	38,95	112,36	26,63	19,02	9,09	11,01	24,18	9,56	329,68	51,85	381,53
2001	18,31	56,74	9,73	0,72	3,12	3,80	41,23	9,62	36,99	109,21	29,45	8,62	9,79	17,32	18,76	5,51	326,24	52,68	378,93
2002	15,10	60,83	9,57	2,71	3,61	3,84	31,26	7,13	31,16	158,30	36,20	12,64	11,64	10,21	14,90	5,03	367,84	46,29	414,13
2003	19,98	41,18	9,25	3,30	3,36	4,07	31,72	7,08	34,44	151,30	41,96	17,86	-0,06	10,76	19,50	6,06	365,37	36,38	401,76
2004	11,00	39,79	9,53	4,35	3,01	7,70	31,20	6,69	29,43	101,20	29,66	15,56	9,68	6,30	16,60	8,01	285,16	44,56	329,71
2005	8,50	24,52	9,63	7,38	3,25	7,20	31,20	7,45	36,36	136,30	28,34	12,13	2,09	5,39	14,80	4,95	302,59	36,89	339,48
2006	15,40	31,82	9,56	4,80	3,12	4,90	23,10	5,64	31,62	80,60	19,88	12,50	17,06	9,94	14,30	4,91	237,23	51,91	289,14
2007	5,30	34,93	13,47	5,03	2,80	1,10	15,80	7,99	32,71	86,60	23,67	8,35	9,20	4,39	11,30	6,70	222,56	46,77	269,33
2008	14,00	38,20	14,03	9,06	2,73	1,30	22,20	7,87	33,50	41,60	19,40	12,46	10,05	8,04	9,84	9,77	195,23	58,82	254,04

2.4.2.4 Finanzierungseffekt

Neben der Anreizfunktion zur Umsetzung umweltschonender Technologien und zum bewussteren Ressourceneinsatz soll von der AbwA die Bereitstellung von Mitteln zur Finanzierung weitergehender Maßnahmen im Bereich des Gewässerschutzes geleistet werden (Finanzierungsfunktion). So steht das generierte Aufkommen aus der AbwA den Ländern – nach Abzug des mit der Umsetzung entstehenden Verwaltungsaufwandes – für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässerqualität zweckgebunden zur Verfügung (§ 13 AbwAG). Dadurch können sowohl Maßnahmen der Einleiter selbst gefördert als auch übergeordnete Gewässerschutzmaßnahmen direkt aus Mitteln der öffentlichen Hand finanziert werden – siehe die nicht abschließende Aufzählung von Verwendungszwecken nach § 13 Abs. 2 AbwAG.

Von der AbwA können diesbezüglich insbesondere die folgenden Teilwirkungen infolge einer zielgerichteten Verwendung der finanziellen Mittel erwartet werden:

- Durch den zweckgebundenen Einsatz des Aufkommens kann der Einsatz von Vermeidungstechnologie (neue Abwasserreinigungsanlagen, effektivere Reinigungstechnik, etc.) gefördert oder die Entwicklung abwasserarmer bzw. -loser Produktionsverfahren initiiert werden (Akteure: Einleiter).
- Bei der Durchführung von Gewässerschutzmaßnahmen werden allokativ weitere oder übergeordnete Zielsetzungen verfolgt, um beispielsweise in der Vergangenheit entstandene Umweltschäden zu vermindern oder zu beheben oder das Monitoring des Gewässerzustandes zu verbessern (Akteure: öffentliche Hand).

Nach § 13 Abs. 1 Satz 2 AbwAG können die durch Umsetzungen des Gesetzes entstehenden Aufwendungen durch die Länder deckungsfähig gestellt werden. Der Verwaltungsaufwand reduziert damit formal das Netto-Finanzierungsvolumen für gewässerschutzbezogene Maßnahmen. Eine Befragung der Landesministerien hat zur Höhe des Verwaltungsaufwandes sehr heterogene Ergebnisse geliefert: Im Durchschnitt belaufen sich die jährlichen Verwaltungskosten auf 13 bis 21 Prozent des jeweiligen Aufkommens, wobei diese Spannweite auch durch die Schwankung des jährlichen Bruttoaufkommens zu erklären ist. Während die Angaben einzelner Bundesländer weit unter diesen Werten bleiben, werden sie von anderen teilweise deutlich überschritten (siehe dazu im einzelnen Abschnitt 2.4.3.4, Exkurs).

Aus der Aufkommensanalyse des vorangegangenen Abschnitts 2.4.2.3 ergibt sich zunächst einmal eine nachhaltige Brutto-Finanzierung des Gewässerschutzbereiches in Höhe von 250 bis über 500 Mio. Euro pro Jahr – mit freilich abnehmender Tendenz. Die Abwasserabgabe leistet somit einen spürbaren Finanzierungsbeitrag im Gewässerschutz. Die Netto-Finanzierungsquote nach Abzug der Verwaltungs- und Erhebungskosten dürfte – nach Auswertung der vorliegenden Daten – zwischen 80 und 90 Prozent liegen und damit ebenfalls relevant bleiben.

2.4.2.5 Vollzugshilfe

Durch die Verknüpfung zwischen WHG und AbwAG werden beide Instrumente auf gleichartige Ziele der Belastungsminderung im Gewässerbereich ausgerichtet. Einerseits werden durch die ordnungsrechtlichen Vorgaben Mindestanforderungen festgelegt, die dazu führen, dass eine bestimmte Emissionsintensität nicht überschritten wird, andererseits sollen durch das AbwAG zusätzliche ökonomische Anreize geschaffen werden. Diese beziehen sich sowohl auf gegenüber dem Ordnungsrecht weitergehende Mindernutzungen als auch auf die beschleunigte und zuverlässigere Einhaltung der ordnungsrechtlichen Mindestanforderungen selbst (Vollzugshilfefunktion).

Als Vollzugshilfe werden durch die AbwA die folgenden Teilziele angestrebt:

- Durch die unmittelbare Verknüpfung von ordnungsrechtlichen Anforderungen und AbwA über den wasserrechtlichen Bescheid sollte eine beschleunigte Anwendung der a.a.R.d.T. (später des Standes der Technik) erreicht werden.
- Die Einhaltung und Verschärfung der Anforderungen soll durch die AbwA mit minimalem behördlichem Aufwand gewährleistet werden, da die Abgabe ein Eigeninteresse der Einleiter an der Normerfüllung konstituiert.

In der Literatur zur Wirkungsanalyse nimmt die Funktion der Vollzugshilfe neben dem Substitutionseffekt für die AbwA die wichtigste Rolle ein. *Böhm* (1989) fasst zusammen, dass der AbwA lediglich im Hinblick auf die Umsetzung der ordnungsrechtlichen Anforderungen ein unterstützender Charakter zugeschrieben werden könne, nicht aber bezüglich darüber hinausgehender Verminderungen der Restverschmutzung. Die AbwA tendiert dadurch letztlich eher zum Katalysator ordnungsrechtlicher Allokationsvorgaben als zum ursprünglich angestrebten Anreiz- und Ausgleichsinstrument. Durch die enge Verknüpfung der AbwA mit dem Bescheidsystem des Wasserrechts nach § 4 und § 9 AbwAG führt der Abgabenebel in erster Linie zu einer Einhaltung der wasserrechtlichen Anforderungen, nicht aber zu einer effizient reduzierten Restverschmutzung. Auch laut *Chavez* (1994) wurde die Anreizwirkung der Abgabe im Wesentlichen auf die Unterstützung der Normeinhaltung reduziert. Der Verwaltungsaufwand zur Gewährleistung der Einhaltung der ordnungsrechtlichen Vorschriften wurde dadurch gezielt reduziert.

Im Hinblick auf das Teilziel einer beschleunigten Umsetzung der (anfänglich geforderten) a.a.R.d.T. ergab die Untersuchung von *Jass* (1990), dass 53 Prozent der Firmen mit offenen Abwasserkreisläufen geplante Vermeidungsmaßnahmen zeitlich vorgezogen und 24 Prozent eine veränderte Maßnahmenplanung umgesetzt hatten. Weiterhin kam es zu einer beschleunigten Umsetzung von Kreislaufschließungen bei Firmen, die diesen Schritt bereits vor der Einführung der neuen Regelungen geplant hatten. Weitere Firmen entschlossen sich aus diesem Grund überhaupt erst zu entsprechenden Maßnahmen. Bei 89 Prozent der Veranlagungsfälle wurden reduzierte Abgabesätze (Restverschmutzungsabgabe) angesetzt und daher von behördlicher Seite die a.a.R.d.T. als eingehalten betrachtet. Letztlich schlussfolgert *Jass* (1990), dass die AbwA als Vollzugshilfe die Einhaltung der Auflagen und damit der a.a.R.d.T. sowohl nachhaltig unterstützt als auch beschleunigt hat.

Bezüglich der Vollzugshilfefunktion der AbwA bleibt positiv zusammenzufassen, dass sie nachweislich einen erheblichen Unterstützungseffekt zur Umsetzung der ordnungsrechtlichen Vorgaben eingenommen hat. Die Tarifspaltung in vollen und ermäßigten Abgabesatz bewirkte einen starken Anreiz zu Einhaltung der wasserrechtlichen Mindestanforderungen. Dadurch wurde die Umsetzung der a.a.R.d.T., später des Standes der Technik, wesentlich beschleunigt, da die ansonsten aufgetretenen administrativen Probleme und die Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit ohne Wirkung der Abgabe wahrscheinlich wesentlich mehr Zeit erfordert und größere Widerstände hervorgerufen hätten. Zudem hat die ordnungsrechtliche Verknüpfung die Einführung der Abgabe erheblich erleichtert. Durch die vorhandenen wasserrechtlichen Bescheide konnte die Bemessungsgrundlage für die Abgabe direkt am vorhandenen System angeschlossen werden. Diese mag die eigenständige Anreizwirkung im Bereich der Restverschmutzung geschwächt haben, förderte aber in jedem Fall die Einführung der Abgabe, die ansonsten von Anfang an ein eigenständiges Erhebungsverfahren benötigt hätte.²²⁹

²²⁹ *Linscheidt/Ewringmann* (2000), S. 199 f.

Die Vollzugshilfefunktion wird daher im Schrifttum einhellig anerkannt und als Lenkungserfolg der Abgabe zugeschrieben. Es bleibt festzuhalten, dass auch diese Funktion zukünftig trotz zwischenzeitlich erreichter Erfolge nicht vollständig entfällt, sondern die Zuverlässigkeit der Einhaltung wasserrechtlicher Anforderungen dauerhaft sichert und deren Verschärfung behördlich permanent erleichtert, indem ein spezifisches ökonomisches Einleiterinteresse an der (sofortigen und punktgenauen) Normerfüllung geschaffen und aufrechterhalten wird. Gleichwohl dürfte die relative Bedeutung abnehmen, da es zwischenzeitlich nicht mehr um eine flächendeckende Sanierung von Einleitungsbedingungen geht.

2.4.2.6 Dynamische Anreize

Gegenüber dem Ordnungsrecht wird der AbwA insbesondere eine höhere dynamische Anreizwirkung zugesprochen, die sich vor allem in einem kontinuierlichen Innovationsbestreben der Einleiter zur Kostensenkung niederschlägt und damit den umwelttechnischen Fortschritt fördert. Im Einzelnen sind hinsichtlich der Restverschmutzungsbelastung neben den bereits beim statischen Einkommenseffekt genannten Punkten die folgenden Aspekte von Relevanz:

- Durch die AbwA kommt es zu eigenständigem Such- und Innovationsverhalten, das über die ordnungsrechtlichen Anforderungen hinausgeht;
- die Fortschreibung des Standes der Technik wird erleichtert, da die Einleiter selbsttätig Suchprozesse initiieren und an der Implementierung fortschrittlicherer Verfahren zur Kostensenkung interessiert sind.

In der Literatur wird die Wirksamkeit der AbwA hinsichtlich möglicher dynamischer Anreize kritisch betrachtet. So schätzt *Maas* (1987)²³⁰ die Innovations- und Suchanreize der gegenwärtigen AbwA über die ordnungsrechtlichen Vorgaben hinaus als relativ gering ein und bezweifelt die allokativen Wirkung der geringen Abgabesätze, besonders aufgrund der bei Einhaltung der Mindestanforderungen eintretenden Abgabenermäßigung nach § 9 Abs. 5 AbwAG (Restbelastungsfaktor). *Böhm* (1989) stellt ebenso fest, dass das AbwAG neben der Förderung der Einhaltung ordnungsrechtlicher Auflagen zu keiner effizienten Reduzierung der Restverschmutzung geführt hat und das beiläufige Ziel der Anwendung von Umweltabgaben – nämlich die Wirkungsschwächen herkömmlicher Regelungsinstrumente auszugleichen – als weitestgehend verfehlt einzustufen ist.

Jass (1990) zeigt anhand der industriellen Papierherstellung in Deutschland umfassend, dass das AbwAG als Ursache für die weitergehende Reduzierung der Restverschmutzung über die ordnungsrechtlichen Grenzwerte hinaus als eher nachrangig einzustufen ist. Die Auswertung der erhobenen Daten und Befragungsergebnisse zeigt die Unabhängigkeit der Investitionsentscheidungen von den damit verbundenen Grenzvermeidungskosten. Die durchschnittlichen Kosten für vermiedene Schadeinheiten bei allen diesbezüglich untersuchten Unternehmen liegen sogar oberhalb des vollen Abgabesatzes. Grund für die weiter reduzierte Restverschmutzung sind zum einen die Investitionen, die zur Einhaltung der ordnungsrechtlichen Anforderungen erforderlich geworden sind, gleichzeitig jedoch ein technisches Potenzial über die Aufлагengrenzwerte hinaus eröffneten, und zum anderen ein wenig verbreitetes „Denken in Grenzkosten“, das auch aus der mangelnden Kenntnis der individuellen Grenzvermeidungskosten und deren Verhältnis zum Abgabesatz resultiert.

Ein durchschlagender Lenkungserfolg im Bereich der dynamischen Innovationsanreize dürfte der AbwA in ihrer gegenwärtigen Form daher wohl kaum zuzurechnen sein. Dies ist jedoch nicht der Abgabe als solcher anzulasten, sondern der konkreten Ausgestaltung des Anreizhebels durch den Gesetzgeber. Mit der gezielten

²³⁰ Vgl. *Maas* (1987), S. 65-85.

Schwächung der Zahllast im Bereich der Restverschmutzung (Reduzierung der effektiven Abgabesätze, Verrechnungsklauseln, Einfrieren der nominellen Abgabesätze) wird die Abgabe ihres eigentlichen Markenkerns im Zusammenspiel mit dem Wasserrecht beraubt. Dies gilt in besonderem Maße für die möglichen Innovationseffekte.

2.4.2.7 Zusammenfassung

Durch die enge Verknüpfung von ordnungsrechtlichen Anforderungen und Abgabenebel wird die ohnehin komplexe empirische Wirkungsanalyse zusätzlich erschwert, da zwischen beiden Instrumenten eine hohe Ziel- und Wirkkonformität besteht. So kann davon ausgegangen werden, dass die Einführung der AbwA die wasserrechtliche Normerfüllung beschleunigt und erleichtert hat. Eine darüber hinausgehende eigenständige Wirkung zur Reduzierung der Restverschmutzung kann empirisch kaum belegt werden und ist aus theoretischer Sicht aufgrund der Abgabenkonstruktion mit geschwächter Zahllast Z auch schwer vorstellbar. Vorhandene Evaluationen, die eher an den Jahren nach der Einführung ansetzen, kommen zu dem Schluss, dass im Bereich der Restverschmutzung tatsächlich realisierte Emissionsreduzierungen zunächst nicht unmittelbar auf den Anreiz der AbwA zurückzuführen sind. Für eine umfassende Beurteilung, die auch langfristige Investitionsentscheidungen und den technologischen Fortschritt der letzten 20 Jahre beachtet, sind diese Ergebnisse aber nur begrenzt aussagekräftig.

Insgesamt kann jedoch festgestellt werden, dass der Instrumentemix in der gewählten Ausgestaltung zu einer erheblichen Reduzierung der Abwassermengen und Emissionsfrachten bei den Direkteinleitern geführt hat. Während in diesem Bereich bei den Abwassermengen ein Rückgang von 30 Prozent seit 1991 zu verzeichnen ist, beträgt er bei den Indirekteinleitern lediglich 6 Prozent. Auch der Anteil der Kläranlagen mit biologischer Reinigungsstufe und die Anschlussdichte an die öffentliche Abwasserentsorgung sind seit Einführung der Abgabe beträchtlich gestiegen und scheinen heute quantitativ nur noch begrenztes Verbesserungspotenzial zu bergen.

Das Aufkommen der AbwA ist seit Anfang der 1990er Jahre unter jährlichen Schwankungen tendenziell rückläufig. Zudem tragen die seit längerer Zeit starren Abgabesätze innerhalb einer inflatorischen Wirtschaft zu einem schleichenden Verlust der von der Abgabe ausgehenden Anreizwirkung bei. Der Abgabesatz müsste heute nominell deutlich angehoben werden, um gegenüber der letzten Anpassung 1997 bzw. dem Einführungsjahr 1981 eine vergleichbare Kaufkraftabschöpfung bei den Emittenten zu realisieren.

Der gewässergütewirtschaftliche Lenkungserfolg des Verbundes aus Ordnungs- und Abgabenrecht ist empirisch eindrucksvoll belegbar. Die Abwasserabgabe hat hierzu in erster Linie als Vollzugshilfe des Ordnungsrechts und als Finanzierungsinstrument beigetragen. Eigenständige weitergehende Reinigungsbeiträge sowie Innovationseffekte bleiben hingegen schwach, da der Gesetzgeber den allokativen Markenkern der Abgabe, die verbleibende Zahllast auf die Restverschmutzung, systematisch herabgemindert hat – durch reduzierte effektive Abgabesätze jenseits wasserrechtlicher Anforderungen, durch Verrechnungsklauseln und durch reale Entwertung der Zahllast im Zeitablauf durch Stagnieren der nominellen Abgabesätze. Die Abwasserabgabe hat insofern wichtige Zielbeiträge geliefert, scheitert in ihrem noch höheren ökonomischen Anspruch jedoch an einem gesetzgeberischen Wirkungsvorbehalt, der ihr diese Lenkungsfunktionen gerade nicht zuzuweisen bereit ist. Es liegt daher ein „Effizienzversagen“ vor, wonach ein um Konfliktminimierung bemühter, reduzierter umweltpolitischer Lenkungsauftrag die alloкатive Funktionalität der Abgabe substantiell beschränkt. Kritik hieran ist aus ökonomischer Sicht berechtigt, bewegt sich aber auf der rechtspolitischen Ebene („Zielstreit“) und besagt nichts über die Eignung und das Potenzial eines Abwasserabgabenebels im Gewässerschutz.

2.4.3 Zum Lenkungserfolg der Wasserentnahmeentgelte

2.4.3.1 Überblick

Momentan erheben in Deutschland elf Bundesländer Wasserentnahmeentgelte (siehe Abbildung 2.4), die sich je nach länderspezifischer Ausgestaltung in Bemessungsgrundlage (Oberflächen- und/oder Grundwasserentnahme), nach Entgelthöhe, Ausnahmeregelungen und Aufkommensverwendung unterscheiden.²³¹

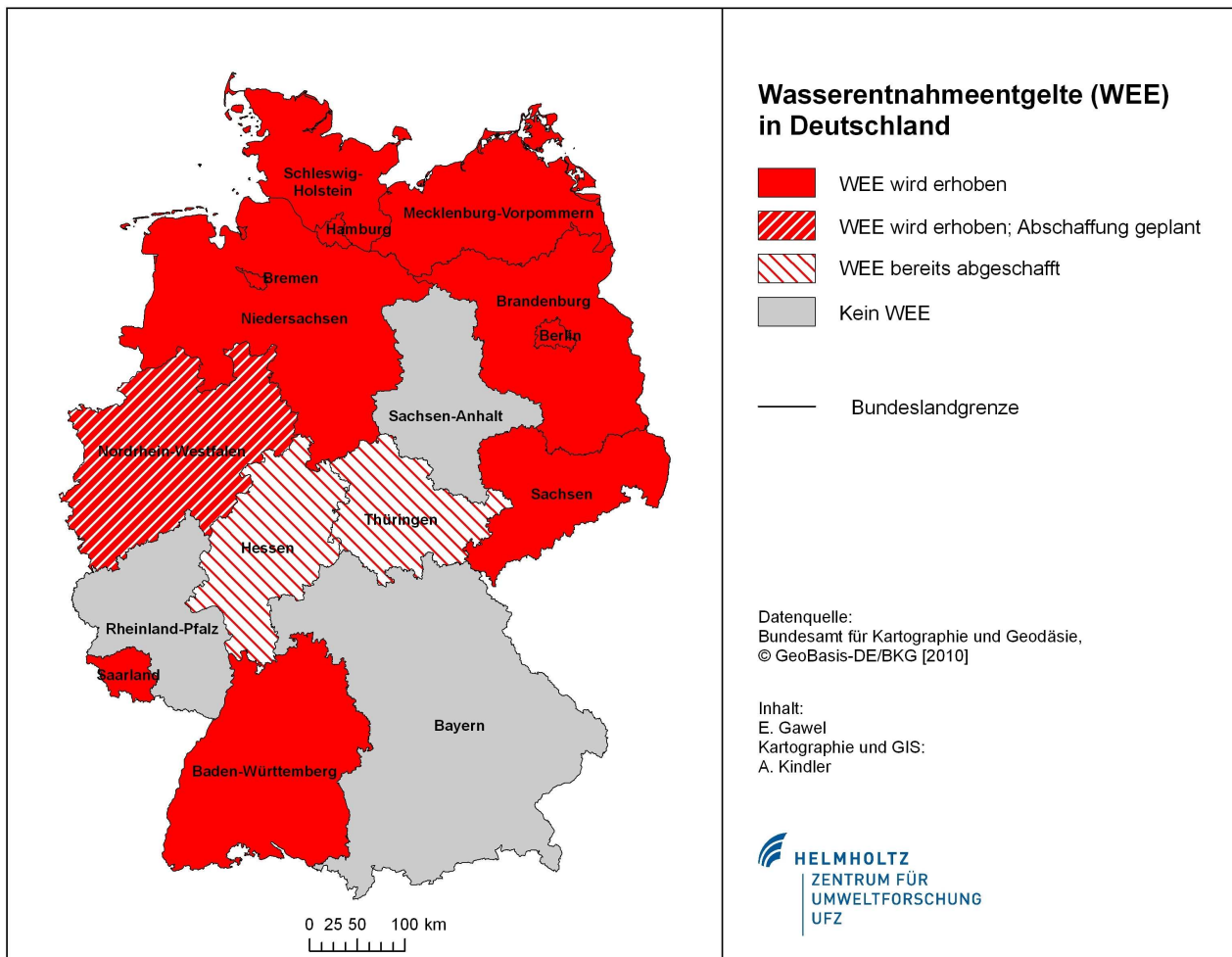


Abbildung 2.4: Wasserentnahmeentgelte in Deutschland (Stand 2010)

In Hessen und Thüringen wurden die in den 1990er Jahren eingeführten Abgaben zwischenzeitlich wieder abgeschafft. Nordrhein-Westfalen beabsichtigte einen schrittweisen Ausstieg aus dem Wasserentnahmeentgelt bis zum Jahre 2018, um angeblich „unnötige Belastungen“ abzubauen.²³² Bei den Abgabesätzen war eine jährliche Verringerung um zehn Prozent vorgesehen. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Gutachtens liegt allerdings ein Gesetzentwurf vor, demzufolge die neue politische Mehrheit in

²³¹ Siehe hierzu auch in einer älteren Übersichtsdarstellung Ginzky/Bothe/Richter (2005), S. 945 ff.

²³² Von „finanzieller Entlastung“ spricht NRW-Umweltminister Uhlenberg (Pressemitteilung vom 12.9.2009); der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) begrüßt die Maßnahme als „Schritt in die richtige Richtung. Die Entscheidung hat Vorbildcharakter für andere Bundesländer, wo der Wasser-Cent weiterhin ohne Zweckbindung in den allgemeinen Haushalt fließt und damit die Bürger unnötig belastet“ (Hauptgeschäftsführer Wasser/Abwasser beim BDEW, Martin Weyand, zitiert nach http://owl.business-on.de/wasserentnahme-entgelt-soll-schrittweise-abgeschafft-werden_id6392.html, abgerufen am 14.3.2010). Man dürfe aber „nicht auf halbem Weg stehen bleiben, sondern müsse jetzt auch die Abwasserabgabe auf den Prüfstand stellen.“

NRW nach der Landtagswahl 2010 nunmehr von einer Abschaffung wieder absehen will. So wird eine Abschaffung vor dem Hintergrund des anhaltenden Finanzierungsbedarfs der WRRL-Umsetzung als kontraproduktiv erachtet. Weiterhin wird eine moderate Anhebung der Abgabesätze erwogen, wonach der Abgabesatz zukünftig fünf Cent pro Kubikmeter betragen soll.²³³ Im Saarland tritt das gültige Grundwasserentnahmeentgeltgesetz nach heutigem Rechtsstand Ende 2012 außer Kraft; die Koalitionsvereinbarung der aktuellen Landesregierung von 2009 enthält zur Fortführung des Entgeltes keine Aussage. Rheinland-Pfalz wiederum hat – ebenfalls nach veränderten politischen Mehrheiten aufgrund der Landtagswahl 2011 – im Koalitionsvertrag von SPD und GRÜNEN die Einführung eines Wasserentnahmeentgeltes („Wassercent“) beschlossen.²³⁴ In Sachsen-Anhalt wird schließlich von der Landesregierung erwogen, von der Ermächtigung in § 105 WG LSA Gebrauch zu machen und ebenfalls ein Wasserentnahmeentgelt („Wassercent“) einzuführen.²³⁵ Im Zuge der Haushaltsaufstellung für den Doppelhaushalt 2012/2013 wurde die Einführung nunmehr beschlossen.²³⁶

Tabelle 2.6 gibt einen Überblick über die jeweilige Ausgestaltung der Abgabesätze; Tabelle 2.7 fasst die verschiedenen Bausteine und Rechtsgrundlagen der Wasserentnahmeentgelte in den Bundesländern (Stand Januar 2011) zusammen.

Die beabsichtigte Wirkung von Wasserentnahmeentgelten erstreckt sich über verschiedene Funktionsbereiche hinweg: Zu unterscheiden ist zunächst, ob die Abgabe auf die Entnahme von Grund- und Oberflächenwasser erhoben wird oder lediglich auf die Grundwassernutzung beschränkt bleibt (so in Hamburg, Berlin und im Saarland). Die sogenannten Grundwasserabgaben bezwecken in erster Linie den quantitativen und qualitativen Grundwasserschutz durch Schonung der Entnahme-Wasserkörper, wirken sich jedoch sekundär – etwa über anschließende Wiedereinleitungsvorgänge – auch auf die Oberflächengewässer und weitere Umweltbereiche wie beispielsweise den Energieverbrauch aus.²³⁷ Abgaben auf alle Wasserentnahmen beziehen zusätzlich den Schutz der Oberflächengewässer ein.

Von den elf Bundesländern, die im Jahre 2011 ein WEE erheben, beschränkt sich in Berlin, Hamburg und im Saarland die Abgabepflicht auf die Entnahme von Grundwasser. Alle anderen Bundesländer erstrecken ihre Entnahmeabgabe sowohl auf Grund- als auch auf Oberflächenwasser, wobei sich freilich die Abgabenhöhe zwischen beiden Gewässerarten zumeist unterscheidet. Tabelle 2.6 gibt einen Überblick zu den unterschiedlichen Abgabesätzen für unterschiedliche Nutzungen nach Grund- und Oberflächenentnahmen. Die Höhe der Abgabesätze schwankt deutlich zwischen 0,0025 (Bremen: Fischhaltung) und 0,31 Euro pro Kubikmeter (Berlin: Grundwasserentnahmen). Die Entnahme von Grundwasser ist i. d. R. mit einem höheren Abgabesatz belegt als Oberflächenwasser. Über die Bundesländer hinweg überwiegen eher niedrige Abgabesätze. Deutliche Beträge, wie beispielsweise in Berlin, sind die Ausnahme. Zwischen 1994 und 2003 wurde auch in Hessen eine Grundwasserabgabe erhoben, die sich durch vergleichsweise hohe Abgabesätze auszeichnete und zeitweise zwischen 0,50 (z. B. öffentliche Wasserversorgung) und 1,10 DM (Kühlwassernutzung) pro Kubikmeter erreichte.²³⁸

²³³ Landtag Nordrhein-Westfalen (2010).

²³⁴ Koalitionsvertrag 2011-2016. Den sozial-ökologischen Wandel gestalten, www.gruene-rlp.de/userspace/RP/lv_rlp/pdfs/gruene_dokumente/Koalitionsvertrag.pdf, S. 67.

²³⁵ Siehe www.mz-web.de/servlet/ContentServer?pagename=ksta/page&atype=ksArtikel&aid=1309362205783 (abgerufen 9.7.2011).

²³⁶ www.wochenspiegel-web.de/scms_show_data.php?mode=detail&category=3&entry=23175 (abgerufen 16.7.2011).

²³⁷ Vgl. Neumüller (2000), S. 120. Zu den direkten und indirekten Wirkungen auch Bergmann/Werry (1989), S. 17 ff.

²³⁸ Vgl. hierzu beispielsweise Rott/Meyer (1998), S. 772-782.

Tabelle 2.6: Abgabesatzhöhe der WEE in den Bundesländern

	Baden-Württemberg	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen (läuft bis 2018 aus) (neues Gesetz 2011)	Saarland (bis 2012)	Sachsen	Schleswig-Holstein		
Oberflächenwasserentnahmeentgelt (€/m³)	Stand der Rechtsvorschrift ⁽¹⁾	WG BW i.d.F.v. 29.07.2010	BWG i.d.F.v. 06.06.2008	BbgWG i.d.F.v. 15.07.2010 ²³⁹	BremWEGG i.d.F.v. 12.04.2011	Hmb GruwaG i.d.F.v. 21.12.2010	LWaG M-V i.d.F.v. 12.07.2010	NWG i.d.F.v. 17.12.2010	WasEG NRW i.d.F.v. 08.12.2009 ²⁴⁰	GwEEG SL i.d.F.v. 12.03.2008	SächsWG i.d.F.v. 23.09.2010	GruWAG; OWAG SLH i.d.F.v. 13.12.2007	
	Öffentliche Wasserversorgung	0,051	-	-	0,005 (1 bzw, 10- 500 Mio m³) und 0,003 (>500 Mio m³)	-	ksA*	0,05113	ksA*	-	0,015	ksA*	
	Kühlwasser(-zwecke)	ksA*	-	0,005		-	ksA*	0,01023	0,024 / 0,0024	-	0,005	ksA*	
	Bewässerung(-szwecke)	-	-	-		-	ksA*	0,00511	-	-	0,005	ksA*	
	Produktion(-szwecke)	ksA*	-	0,020		-	ksA*	ksA*	ksA*	-	ksA*	ksA*	
	Fischhaltung	-	-	-		-	ksA*	ksA*	-	-	-	ksA*	
	Sonstige Zwecke	0,010	-	-		-	0,020 ⁽²⁾	0,02045	0,036	-	0,020	0,0077	
	Grundwasserentnahmeentgelt (€/m³)	Öffentliche Wasserversorgung	0,051	ksA*	ksA*	0,050	ksA*	ksA*	0,05113	ksA*	0,070	0,015	0,05 / 0,11
		Kühlwasser(-zwecke)	ksA*	ksA*	ksA*	0,025	ksA*	ksA*	0,02556	0,024 / 0,0024	0,030	0,076	ksA*
Bewässerungs(-zwecke)		-	ksA*	ksA*	0,005	ksA*	-	0,00511	-	0,006	0,025	0,020	
Produktion(-szwecke)		ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	
GW-Absenkung/-haltung		ksA*	ksA*	ksA* / (3) ²⁴¹	0,025	ksA*	ksA*	0,02556 ⁽³⁾	ksA* / (3)	0,030	0,015 ⁽³⁾	0,020 ⁽³⁾	
Wärmegewinnung		-	ksA*	-	-	ksA*	-	ksA*	-	-	-	-	
Fischhaltung		-	ksA*	-	0,0025	ksA*	-	0,00256	-	0,006	-	0,020	
Sonstige Zwecke		0,051	0,31000	0,10 ⁽²⁾	0,060	0,13 / 0,14	0,050 ⁽²⁾	0,06136	0,036	0,080	0,076	0,070	

(1) Entspricht gültigem Rechtsstand, Januar 2011

(2) Einschränkung der Bemessungsgrundlage bei unmittelbarer Gewässerrückführung

(3) tlw. Befreiung bei Abbau von Bodenschätzen

ggf. real abweichende Abgabesätze durch verschiedene Ermäßigungs- oder Freibetragsregelungen

* keine spezifische Angabe; Verwendungszweck unterliegt i. d. R. dem Abgabesatz für sonstige Zwecke

⁽¹⁾ Entspricht gültigem Rechtsstand, Januar 2011

⁽²⁾ Einschränkung der Bemessungsgrundlage bei unmittelbarer Gewässerrückführung

⁽³⁾ tlw. Befreiung bei Abbau von Bodenschätzen

ggf. real abweichende Abgabesätze durch verschiedene Ermäßigungs- oder Freibetragsregelungen

* keine spezifische Angabe; Verwendungszweck unterliegt i. d. R. dem Abgabesatz für sonstige Zwecke

²³⁹ Die Landesregierung hat am 22. März 2011 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Brandenburgischen Wassergesetzes (BbgWG) und die Einbringung in den Landtag beschlossen. Mit der Gesetzesänderung sollen vorrangig das Landesrecht an das geänderte Wasserhaushaltsgesetz des Bundes angepasst werden sowie eine schrittweise Erhöhung des Wassernutzungsentgelts für verbrauchtes und genutztes Grundwasser aus der Wasserhaltung im Bergbau eingeführt werden. Siehe Landesregierung Brandenburg, Zweites Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 5/3021, <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/ERD05-3021.pdf?von=00000&bis=00000>.

²⁴⁰ Aktuell findet ein Gesetzgebungsvorhaben zur Novellierung des WasEG NRW statt, mit dem die schrittweise Abschaffung des Wasserentnahmeentgeltes und die Befristung des Gesetzes bis zum 31.12.2018 aufgehoben und erhöhte Entgeltsätze eingeführt werden sollen. So soll das Wasserentnahmeentgelt grundsätzlich 0,05 €/m³ betragen, wobei für Entnahmen zum Zwecke der Kühlwassernutzung oder Durchlaufkühlung reduzierte Entgeltsätze vorgesehen sind. Siehe www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD15-977.pdf.

²⁴¹ In Brandenburg erfolgt grundsätzlich eine Befreiung vom WEE für Grundwasserentnahmen im Rahmen des Bergbaus („Freimachung und Freihaltung von Lagerstätten, Erdgas speichern und anderem sowie zur Wasserhaltung von Tagebaulöchern“). Nur für den „wasserrechtlich verbrauchten oder kommerziell genutzten Anteil“ ist ein WEE zu entrichten, allerdings nicht in Höhe des Grundwasser-Basissatzes (0,10), sondern nur in Höhe der Oberflächenwassersätze (also 0,005 bei Kühlwasserverwendung und 0,20 bei Produktionszweckverwendung), § 40 Abs. 4 Nr. 7 BbgWG.

Tabelle 2.7: Rechtsgrundlagen der Wasserentnahmeentgelte in den Bundesländern
(Quelle: Ginzky/Bothe/Richter (2005), S. 945 ff.; eigene Aktualisierung)

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
Baden-Württemberg					
§§ 17a ff. Wassergesetz Baden-Württemberg (WG BW) i.d.F.v. 29.07.2010	- Erhebung des Entgeltes für das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser, soweit diese Benutzungen der Wasserversorgung dienen. - Das Entgelt bemisst sich nach Herkunft, Menge und Verwendungszweck des Wassers.	- Öffentliche Wasserversorgung: 0,051 €/m³ - Verwendung von Grundwasser 0,051 €/m³ - Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern 0,010 €/m³	Gem. § 17d WG BW keine Entgeltspflicht bei: - erlaubnisfreier Benutzung i.S.v § 8 II und III, §§ 25, 26 und 46 WHG und §§ 26f., 36 II WG BW, - Wasser aus Heilquellen, soweit es nicht für Mineralwasser verwendet wird, - Benutzung von Grundwasser, soweit das entnommene Wasser zur Heizung oder Kühlung von Gebäuden verwendet und anschließend dem Grundwasser wieder zugeführt wird, - Benutzung von Grundwasser zur Gefahrenabwehr im Rahmen von behördlich angeordneten Boden- oder Grundwasser-sanierungen, - Wasser zum Zwecke der Fischerei, - Benutzung von Wasser aus oberirdischen Gewässern oder von Grundwasser zum Zwecke der Beregnung oder Berieselung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen, - geringfügigen Benutzungen: a) Entnahme < 4.000m³/a (bei Grund- u. Oberflächenwasser zur öffentlichen Wasserversorgung) b) Entnahme < 4.000m³/a (bei Grundwasserentnahme) c) Entnahme < 20.000m³/a (bei Oberflächenwasserentnahme).	Das Entgelt steht gem. § 17e IV WG BW dem Land zu. Eine Zweckbindung besteht nicht.	- Gem. § 17f WG BW kann die Wasserbehörde für die Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern das Entgelt auf Antrag um bis zu 25 % durch die Verrechnung mit Aufwendungen i. S. v. § 17f II ermäßigen. - Gem. § 17g WG BW gilt eine Ermäßigung für die Verwendung von Grundwasser um 25 % bei bst. Wirtschaftszweigen und EMAS- oder ISO 14001 Zertifizierung. - Gem. § 17h WG BW kann das Entgelt in besonderen Härtefällen ermäßigt oder aufgehoben werden.
Bayern					
Es bestehen keine Regelungen über die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten.					

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
Berlin					
§ 13a Berliner Wassergesetz (BWG) i.d.F.v. 06.06.2008	- Erhebung des Entgeltes für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten oder Ableiten von Grundwasser. - Die Höhe des Entgeltes bemisst sich nach der tatsächlich benutzten Menge des Grundwassers.	- 0,31 €/m³	Gem. § 13a I 2, 3 und 4 BWG keine Entgeltpflicht bei: - erlaubnisfreier Benutzung i. S. v. § 33 I, II Nr. 2 WHG (alt), - Wassermengen unter 6.000 m³/a, - von der Behörde angeordneten oder zugelassenen Entnahmen zum Zwecke der Grundwasserreinigung bzw. Grundwasserregulierung.	Das Aufkommen des Entgeltes ist gem. § 13a I 5 BerlWG vorranglich zum Schutz der Menge und Güte des Grundwassers, v. a. zur Abwehr von Gefahren für das Grundwasser oder zur Beseitigung von Schäden an diesem, zu verwenden.	- keine
Brandenburg					
§§ 40 ff. Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG) i.d.F.v. 15.07.2010 Gesetzentwurf zur Änderung des BbgWG vom 22. März 2011 (schrittweise Erhöhung des Wassernutzungsentgeltes für verbrauchtes und genutztes Grundwasser aus der Wasserhaltung im Bergbau)	- Erhebung des Entgeltes für das Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und für das Entnehmen, Zutagefördern und Ableiten von Grundwasser. - Die Abgabe bemisst sich nach der durch kontinuierliche Messungen nachgewiesenen tatsächlich entnommenen Wassermenge oder auf Antrag nach dem wasserrechtlichen Bescheid unter Abzug der nicht nachteilig veränderten Wassermenge, die unter Einhaltung der behördlichen Zulassung für die Einleitung Gewässern vom Benutzer unmittelbar wieder zugeführt wird (§ 40 I 3 BbgWG).	- Die Höhe des Wassernutzungsentgeltes für das Entnehmen oder Ableiten von Grundwasser beträgt seit dem 1. Januar 2007 0,10 €/m³. - Die Höhe des Wassernutzungsentgeltes für das Entnehmen oder Ableiten von Oberflächenwasser beträgt für Kühlzwecke seit 1. Januar 2007 0,005 €/m³ und für Produktionszwecke seit 1. Januar 2007 0,02 €/m³.	Gem. § 40 IV BbgWG keine Entgeltpflicht für: - erlaubnisfreie Benutzung i. S. v. § 17a, 23f., 33 WHG (alt), - Entnehmen, Zutagefördern und Ableiten von Wasser bis zu einer Menge unter 3000 m³/a, - Entnehmen, Zutagefördern und Ableiten von Wasser aus Heilquellen, soweit es nicht für Mineralwasser verwendet wird, - Wasser zur unmittelbaren Wärmegegewinnung, soweit ohne weitere Beeinträchtigung eine Wiedereinleitung in dieselben Gewässer erfolgt, - Entnahme von Grund- oder Oberflächenwasser nach Anordnung oder mit Zulassung der zuständigen Behörden zum Zwecke der Boden- oder Gewässersanierung, - Entnahme oder das Ableiten von Wasser zum Zwecke des Bespannens von Grundstücksflächen, die ausschließlich der Fischzucht und Fischhaltung dienen,	Das Aufkommen des Entgelts steht gem. § 40 V BbgWG dem Land zweckgebunden zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach den §§ 25a, 25b I, 25d Abs. 1 und 33a WHG (alt), zur Sanierung und Unterhaltung der Gewässer, zur Renaturierung und zum Ausbau der Gewässer sowie zur Unterhaltung der Deiche zur Verfügung sowie für Investitionen, die der Verbesserung der Wassergüte und dem sparsamen Umgang mit Wasser dienen.	- Gem. § 40 III BbgWG kann die Festsetzungsbehörde nach Maßgabe der Landeshaushaltsordnung im Einzelfall das Wassernutzungsentgelt ganz oder teilweise stunden, erlassen oder niederschlagen.

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
			- Entnahme von Oberflächen- und Grundwasser zum Zwecke der Freimachung und Freihaltung von Lagerstätten, Erdgasspeichern und anderem sowie zur Wasserhaltung von Tagebaulöchern mit Ausnahme des wasserrechtlich verbrauchten oder kommerziell genutzten Anteils.		
Bremen					
Bremer Gesetz über die Erhebung einer Wasserentnahmegebühr (BremWEGG) i.d.F.v. 12.04.2011 iVm. Anlage zu § 2 I BremWEGG	- Das Land erhebt für die Einräumung eines Rechts der Benutzung nach § 9 Absatz 1 Nummer 1 und 5 WHG eine Gebühr. - Die Gebühr bemisst sich nach der tatsächlich entnommenen Wassermenge, § 3 II BremWEGG.	- Zwischen 0,0025 €/m³ (für die Entnahme von Grundwasser zur Fischhaltung) und 0,06 €/m³ (für die Entnahme von Grundwasser für sonstige Zwecke). - Siehe Anlage zu § 2 I BremWEGG.	Gem. § 1 II BremWEGG keine Entgeltspflicht bei: - Wasserentnahme aus dem Grundwasser unter 4.000 m³/a, - Wasserentnahme aus oberirdischen Gewässern unter 10 Mio. m³/a bei Wasser aus Weser, Lesum oder Häfen bzw. 1 Mio. m³/a bei Wasser aus sonstigen Gewässern, - Entnahme von Wasser zur unmittelbaren Warmgewinnung, soweit es dem Grundwasser wieder zugeführt wird, - Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Wasser zur Sanierung von Altlasten und Reinigung von Grundwasser, - Grundwasserabsenkungen zum Zwecke der Errichtung baulicher Anlagen, sofern das entnommene Wasser dem Grundwasser wieder zugeführt wird oder aus gewässerökologischen Gründen nicht wieder zugeführt werden kann, sowie für Grundwasserabsenkungen zum Zwecke der Wohnbebauung, - Entnehmen und Ableiten von Wasser: zur Brandbekämpfung und Lösch-	Das Aufkommen aus dem Entgelt steht gem § 2 II BremWEGG dem Land zu. Das Gebührenaufkommen ist zweckgebunden zu verwenden für den Schutz und die Sicherung von Umweltressourcen und der öffentlichen Trinkwasserversorgung einschließlich des dafür erforderlichen Verwaltungsaufwandes, gem. § 9 BremWEGG. Nicht verausgabte Mittel werden einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt	- Gem. § 7 BremWEGG ist das Entgelt für die Entnahmen von Grundwasser auf Antrag um 75 % zu ermäßigen, wenn die nach dem Stand der Technik erforderlichen Maßnahmen zur sparsamen Wasserbenutzung ergriffen wurden. - Dies gilt nicht für Wasser, das zum Zwecke der öffentlichen Trinkwasserversorgung entnommen wird, und für Wasser, welches als Getränk oder als Bestandteil von Getränken oder Lebensmitteln genutzt wird.

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
			wasservorhaltung, aus oberirdischen Gewässern zur Wasserkraftnutzung oder zum Zwecke der Wasserstandsregulierung, aus den Häfen oder der Weser im Zusammenhang mit dort ausgeführten Nassbaggerarbeiten oder zur Verminderung des Eintrags von Schlick in die Häfen, aus oberirdischen Gewässern zur Fischhaltung, aus oberirdischen Gewässern für den Schiffsbetrieb oder zum Befüllen von Dockanlagen von Werften.		
Hamburg					
Grundwassergebührengesetz Hamburg (Hmb GruwaG) i.d.F.v. 21.12.2010	- Erhebung des Entgeltes für die Einräumung der Befugnis zum Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser, soweit die Grundwasserförderung der Wasserversorgung dient. - Die Höhe des Entgelts bemisst sich nach Herkunft, Entnehmer und der zulässigen Fördermenge aus dem Zulassungsbescheid.	- Die Gebühr beträgt 0,13 €/m³ (für die Förderung aus oberflächennahen Grundwasserleitern) und 0,14 €/m³ (für die Förderung aus tiefen Grundwasserleitern), gem. § 1 III 1 Nr. 1 und 2 Hmb GruwaG. - Der Gebührensatz für die Förderung aus oberflächennahen Grundwasserleitern ermäßigt sich unter bestimmten Voraussetzungen um 0,055 €/m³ (§ 1 III 2 Hmb GruwaG).	Gem. § 1 II Hmb GruwaG keine Entgeltpflicht wenn: - die Grundwasserförderung erlaubnisfrei im Sinne von §§ 8 III und 46 WHG ist, - die festgesetzte Fördermenge unter 10.000 m³/a liegt, - aus dem Grundwasser ausschließlich unmittelbar Wärme gewonnen wird, - eine Zulassung zur Vorsorge für den Verteidigungsfall nach § 5 des Wassersicherungsgesetzes erteilt worden ist.	Eine Zweckbindung besteht nicht. Das Aufkommen fließt dem Landeshaushalt zu.	- Gem. § 1 VI Hmb GruwaG Ermäßigung des Entgelts bei niedrigen Fördermengen um bis zu 75 % (bei Fördermengen unter 20.000 m³/a).
Hessen					
Hessen hat die Regelungen über die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten Ende 2003 abgeschafft.					

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
Mecklenburg-Vorpommern					
§§ 16 ff. Landeswassergesetz Mecklenburg-Vorpommern (LWaG MV), i.d.F.v. 21.12.2010	- Erhebung des Entgeltes für das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser. - Die Höhe des Entgeltes bemisst sich nach Herkunft, Menge und Verwendungszweck des Wassers. Auch die Auswirkungen auf das Gewässer und den Wasserhaushalt und der wirtschaftliche Nutzen sind von Bedeutung.	- Der Abgabesatz beträgt 0,05 €/m³ (Grundwasser) bzw. 0,02 €/m³ (oberirdische Gewässer).	Gem. § 16 II LWaG MV keine Entgeltspflicht für: - erlaubnisfreie Benutzungen i.S.v § 8 II und III, der §§ 25, 26 und 46 WHG und § 23 f LWaG MV, - Wasser aus Heilquellen, soweit es nicht für Mineralwasser verwendet wird, - Entnahmen aus oberirdischen Gewässern/Grundwasser zur unmittelbaren Warmgewinnung, - Wasser für Zwecke der Fischerei und der landwirtschaftlichen und erwerbsgärtnerischen Beregnung, - Wasser aus oberirdischen Gewässern zum Zweck der Wasserkraftnutzung, - Wassermengen unter 2.000 m³/a.	Das Aufkommen des Entgelts steht dem Land zu. Es ist gem. §18 IV LWaG MV für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte oder der Gewässerunterhaltung dienen, zweckgebunden. Dazu gehören grundsätzlich auch Ausgleichszahlungen nach § 52 IV und V WHG.	- Bei nicht zugelassenen Benutzungen ist gem. § 16 III 3 LWaG MV der doppelte Betrag je m³ zu entrichten. - Bei Wiedereinleitung des Wassers mit einem Verlust von nicht mehr als 1 % ermäßigt sich das Entgelt gem. § 16 III 2 auf 10 %. - Auf die Erhebung des Entgeltes kann verzichtet werden, wenn das Vorhaben im besonderen öffentlichen Interesse steht, § 16 IV LWaG MV.
Niedersachsen					
§§ 21 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) i.d.F.v.17.12.2010 iVm. Anlage 2 zu § 22 I NWG	- Das Land erhebt für Benutzungen nach § 9 I Nr. 1 und 5 WHG (Wasserentnahmen) eine Gebühr. - Die Höhe des Entgeltes bemisst sich nach Herkunft, Menge und Verwendungszweck des Wassers. Wird Wasser für mehrere Zwecke verwendet, berechnet sich das Entgelt nach dem Zweck mit dem höchsten Gebührensatz.	Zwischen 0,00256 €/m³ (für die Entnahme von Grundwasser zur Fischhaltung) und 0,06136 €/m³ (für die Entnahme von Grundwasser zu sonstigen Zwecken) – siehe Anlage 2 zu § 22 I NWG.	Gem. § 21 II bis V NWG wird die Gebühr nicht erhoben für Wasserentnahmen zur: - Grundwasseranreicherung, - Bewirtschaftung von Talsperren, - unterirdischen Grundwasseraufbereitung, - Grundwasserreinigung oder Bodensanierung, - Hochwasserentlastung, - Erhaltung oder Verbesserung der Güte oder zum Ausgleich von Wasserverlusten eines anderen Gewässers, - Wasserkraftnutzung, - unmittelbaren Warmgewinnung, - Fischerei,	Gem. § 28 NWG ist aus dem Aufkommen der Gebühr für Wasserentnahmen vorab der Verwaltungsaufwand aus dem Vollzug der §§ 21 bis 28 sowie des § 59 II NWG zu decken. Das verbleibende Aufkommen ist für Maßnahmen zum Schutz der Gewässer und des Wasserhaushalts, für sonstige Maßnahmen der Wasserwirtschaft und für Maßnahmen des Naturschutzes zu verwenden. Mindestens 40 % des Gesamtaufkommens sind für bestimmte Maßnahmen nach § 28 III	- Gem. § 21 VI NWG ist eine Befreiung von der Entgeltspflicht möglich, wenn die Wasserentnahme dem Natur- und Landschaftsschutz o. der Erhaltung eines Kulturdenkmals dient. - Gem. § 22 II und III NWG ermäßigt die Behörde unter bestimmten Voraussetzungen das Entgelt um 75 % oder 50 % (u. a. bei Einsatz aller zumutbaren Maßnahmen zur Wassereinsparung).

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
			- zum Abbau von Sand oder Kies, - aus staatlich anerkannten Heilquellen sowie aus oberirdischen Gewässern zu Heilzwecken, soweit das Wasser nicht in geschlossenen Behältnissen vertrieben wird, - Wasserhaltung beim über-/untertägigen Abbau von Bodenschätzen, - Abwehr von Schäden an Gebäuden, die öffentlichen Zwecken dienen, oder an sonstigen Gebäuden, wenn deren Eigentümer die Notwendigkeit der Entnahme nicht mit verursacht hat und im Fall des Erwerbs auch nicht kannte, - besseren Ausbeutung von Erdölvorkommen, - Frostschutzberegnung, - Nasslagerung von Stammholz in der Forstwirtschaft, - Befüllung von Dockanlagen von Werften, sowie - erlaubnis- oder bewilligungsfreie Wasserentnahmen nach § 8 II und III, § 46 I und II WHG sowie den §§ 32 und 86 NWG - Entnahmen mit einer Gebührenhöhe unter 260 € (Freigrenze).	NWG einzusetzen (Auszug): - Förderung der sparsamen Wasserverwendung, insbesondere von Modell- und Pilotvorhaben bei kleinen und mittleren Unternehmen, - Zuschüsse an Wasserversorgungsunternehmen für den Erwerb oder die Pacht von Flächen in Wasserschutzgebieten, - ...	
Nordrhein-Westfalen					
Wasserentnahmeentgeltgesetz Nordrhein-Westfalen (WasEG NRW) i.d.F.v. 08.12.2009 Dieses Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2018	- Erhebung des Entgeltes für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser bzw. für das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern.	- Regelsatz ab 2011: 0,036 €/m³; - für Kühlwassernutzung: 0,024 €/m³, - für Durchlaufkühlung: 0,024 €/m³, - schrittweise Reduzierung	Gem. § 1 II WasEG NRW keine Entgeltspflicht bei: - behördlich angeordneten Benutzungen, - erlaubnisfreien Benutzungen i.S.v §§ 17a, 23f., 33 WHG (alt) und §§ 32 ff. WG NRW,	Gem. § 9 WasEG NRW ist aus dem Aufkommen des Entgelts vorweg der durch den Vollzug des WasEG NRW entstehende Verwaltungsaufwand zu decken. Seit 2006 ist das Aufkommen für den Aufwand, der	- Nach § 5 WasEG NRW ist die Stundung bzw. der Erlass des Entgelts möglich. - Leistet der Entgeltpflichtige als öffentlich-rechtliche Körperschaft

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
außer Kraft, § 12 WasEG NRW. Aktuell findet ein Gesetzgebungsvorhaben zur Novellierung des WasEG NRW statt, mit dem die schrittweise Abschaffung des Wasserentnahmeentgeltes und die Befristung des Gesetzes bis zum 31.12.2018 aufgehoben und erhöhte Entgeltsätze eingeführt werden sollen. So soll das Wasserentnahmeentgelt grundsätzlich 0,05 €/m³ betragen, wobei für Entnahmen zum Zwecke der Kühlwassernutzung oder Durchlaufkühlung reduzierte Entgeltsätze vorgesehen sind.	- Die Höhe des Entgeltes bemisst sich nach der entnommenen Wassermenge.	bis 2018, jährlich jeweils um 10 % (§ 2 II WasEG NRW).	- Wassermengen unter 3000 m³/a oder Höhe des Entgelts bis max. 150,- €, - Wasser aus Heilquellen, sofern es nicht der Mineralwasserabfüllung dient, - Wasser für Zwecke der Fischerei, - Entnahme und Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes zur Aufrechterhaltung der Schiffbarkeit von Kanälen und zur Sicherstellung der Wasserführung, - vorübergehender Grundwasserabsenkungen zum Zwecke der Errichtung baulicher Anlagen, sowie dauerhafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse, - Löschwasser, - Wasserkraftnutzung, Betrieb von Wärmepumpen, - Gewinnung von Bodenschätzen, - Bewässerung von land-, Forstwirtschaftlichen und gärtnerisch genutzten Flächen.	aus der Umsetzung der EU-WRRL resultiert, zu verwenden. Das verbleibende Aufkommen steht dem Land ohne Zweckbindung zur Verfügung.	oder Unternehmen der öff. Wasserversorgung auf Grund einer vertraglichen Vereinbarung mit der Landwirtschaft Zahlungen für Maßnahmen zum Schutz des entnommenen Rohwassers, können die Aufwendungen dafür mit dem Wasserentnahmeentgelt verrechnet werden (§ 8 WasEG NRW).
Rheinland-Pfalz					
Es bestehen keine Regelungen über die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten.					
Saarland					
Saarländisches Grundwasserentnahmeentgeltgesetz (GrdWasEntgG SL) i.d.F.v. 12.03.2008 iVm. Anlage zu § 2 II GrdWasEntgG SL tritt mit Ablauf d. 31.12.2012 außer Kraft	- Erhebung eines Entgelts für das Entnehmen, Ableiten, Zutagefördern und Zutageleiten von Grundwasser. - Bemisst sich nach der entnommenen Wassermenge.	- Von 0,004 €/m³ (ermäßigter Satz zum Zweck der Fischhaltung) bis 0,08 €/m³ (für sonstige Zwecke). - Entgeltsatz für die öffentliche Wasserversorgung: 0,07 €/m³.	Nach § 1 II GwEEG SL wird das Entgelt nicht erhoben für folgende Zwecke: - behördlich angeordnete Nutzung, - erlaubnisfreie Benutzung (§§17a u. 33 WHG (alt)), - Nutzung, soweit zu entrichtender Betrag < 200€, - Entnahme aus Heilquellen, - Betrieb von Wärmepumpen,	Aus dem Aufkommen wird der durch dieses Gesetz entstehende Verwaltungsaufwand gedeckt. Das verbleibende Aufkommen soll für zusätzliche ökologische Maßnahmen zum Schutz der Umweltressourcen verwendet werden, insbesondere für den	- Freimenge von 35m³ pro Einwohner u. Jahr für Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung. - Ca. 0,01 €/m³ Ermäßigung für EMAS- u. ISO 14001-zertifizierte Betriebe (auch wenn diese die Wasserversorger

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
			- Beseitigung von Grundwasserverunreinigungen oder zur Bodensanierung, - Ableitung von natürlich auslaufendem Quellwasser zur Fischerei, - Entnahme für Sport/Förderung der Gesundheit, - gehobenes Grubenwasser, soweit es zur Energiegewinnung genutzt wird.	Schutz der Menge und Güte des Grundwassers.	selbst sind).
Sachsen					
§ 23 Sächsisches Wassergesetz (SächsWG) i.d.F.v. 23.09.2010 iVm. Anlage 2 zu § 23 V SächsWG	- Erhebung von Entgelten für das Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser. - Die Höhe des Entgelts bemisst sich nach Herkunft, Menge und Verwendungszweck des Wassers.	- Zwischen 0,005 €/m³ (für die Entnahme von Kühlwasser und Bewässerungswasser aus Oberflächengewässern) und 0,076 €/m³ (für die Entnahme von Kühlwasser und Wasser zu anderen als in Nr. 11-14a genannten Zwecken aus Grundwasser). - o Siehe Anlage 2 zu § 23 V SächsWG.	Gem. § 23 IV SächsWG keine Entgeltspflicht bei: (Auszug) - erlaubnisfreier Benutzung i.S.v §§ 17a, 23f., 33 WHG (alt), - Wasser aus Heilquellen, soweit es nicht für Getränkeherstellung verwendet wird, - Wasser zur unmittelbaren Wärmege- winnung, - Wasser zum Zwecke der Fischerei, - Grundwasser zur Freimachung und Freihaltung von Braunkohletage- bauen, - Wassermengen unter 2.000 m³/a, - Wasser zur Gefahrenabwehr - ...	Das Aufkommen aus dem Entgelt ist gem. § 23 II SächsWG für den Vollzug der Entgelterhebung sowie für Maßnahmen, die der Erhaltung und Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustandes, dem Hochwasserschutz und dem sparsamen Umgang mit Wasser dienen, zweckgebunden zu verwenden.	- Bei Errichtung wasser- sparer Anlagen, die die Entnahmemenge um mind. 10 % verringern werden, können gem. § 23 IX SächsWG die Aufwendungen dafür mit dem Wasserentnahmeentgelt verrechnet werden. - Dies gilt gem. § 23 X SächsWG auch für Aufwendungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität, zu deren Durchführung eine gesetzliche Pflicht besteht. Ermäßigung des Entgelts auf Antrag um 75 %, wenn bei Anwendung des Standes der Technik keine Verringerung der Wasserentnahme möglich ist – § 23 XI.
Sachsen-Anhalt					
Gem. § 105 I und III WG LSA kann ein Wasserentnahmeentgelt erhoben werden. Näheres ist durch Rechtsverordnung zu regeln. Eine solche Verordnung besteht derzeit nicht, somit werden in Sach-					

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
sen-Anhalt keine Wasserentnahmeentgelte erhoben.					
Schleswig-Holstein					
Grundwasserabgabengesetz Schleswig-Holstein (GruWAG SLH) Oberflächenwasserabgabengesetz Schleswig-Holstein (OWAG SLH) jeweils i.d.F.v. 13.12.2007	- Die Grundwasserentnahmeabgabe wird für die Entnahme von Grundwasser aufgrund eines Rechts oder einer Befugnis zum Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten oder Ableiten von Grundwasser erhoben. - Für die Entnahme von Wasser aus oberirdischen Gewässern aufgrund eines Rechts oder einer Befugnis zum Entnehmen erhebt das Land eine Abgabe (Oberflächenwasserabgabe). - Die Höhe des Entgelts bemisst sich nach Herkunft, tatsächlich entnommener Menge und Verwendungszweck des Wassers.	Grundwasser: - Zwischen 0,02 €/m³ (für Wasser zur Fischhaltung, Berieselung etc.) und 0,11 €/m³ (für die öffentliche Wasserversorgung von sonstigen Endverbrauchern). - Siehe Anlage zu § 3 I GruWAG SLH. Oberflächenwasser: - 0,0077 €/m³	Grundwasser: Gem. § 2 II GruWAG SLH, keine Entgeltspflicht bei: - erlaubnisfreien Benutzungen i.S.v §§ 17a, 33 WHG (alt) und § 22 WG SLH, - Entnahme von Grundwasser, aus Heilquellen, zur unmittelbaren Wärmegewinnung, zur Boden- oder Grundwasserreinigung, - Höhe des Entgelts bis max. 100,- €, - soweit der Abgabepflichtige Ausgleichsleistungen nach § 104 V LWG erbringt und soweit der Abgabepflichtige mit Zustimmung der obersten Wasserbehörde Aufwendungen für die landwirtschaftliche Beratung in Wasserschutzgebieten erbringt, - vorübergehenden Grundwasserabsenkungen, - Freilegung von Grundwasser beim Abbau oder der Gewinnung von Kies, Sand, Torf, Steinen oder anderen Bodenbestandteilen. Oberflächenwasser: Gem. § 1 II OWAG SLH keine Entgeltspflicht bei: - erlaubnisfreien Benutzungen i.S.v §§ 17a, 23f WHG (alt) und §§ 14, 20 WG SLH, - Höhe des Entgelts bis max. 2500,- €.	Gem. § 7 GruWAG SLH ist das Aufkommen, abzüglich der Vollzugskosten, zu 50 % zweckgebunden zum Schutz des Grundwassers sowie zur Sicherung und Verbesserung seiner Bewirtschaftung zu verwenden. Dabei sind vorrangig zu finanzieren: (Auszug) - Vermeidung von Gefahren für das Grundwasser, - Sicherstellung der öffentlichen Trinkwasserversorgung, - ... Gem. § 5 OWAG SLH dient das Aufkommen, abzüglich der Vollzugskosten, dem Schutz und der Verbesserung der oberirdischen Gewässer sowie der Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung.	- Gem. § 4 GruWAG SLH ist eine Verrechnung von Aufwendungen für die Ersetzung der Grundwasserentnahme durch Oberflächenwasserentnahme und für Maßnahmen, die den Wasserverbrauch um mind. 10 % senken, mit dem Entgelt möglich. - Für wasserintensive Produktion ist u. U. gem. § 10 GruWAG SLH auf Antrag eine Ermäßigung des Entgelts um bis zu 50 % möglich, wenn sie sonst in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt wäre.
Thüringen					

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
Thüringen hat die Regelungen über die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten erst ausgesetzt und 1999 aufgehoben.					

Auch wenn keine generelle Knappheit an Grundwasservorkommen besteht, so kann es jedoch zumindest hinsichtlich des qualitativ hochwertigen, für die langfristige Trinkwasserversorgung zu bevorzugenden Grundwassers zu regionalen Knappheiten kommen. In Verbindung mit der perspektivischen Vermeidung von qualitativen und quantitativen Engpässen im Sinne des vorsorgenden Gewässerschutzes bleibt jedoch zu hinterfragen, warum sich einige Abgabenkonstruktionen auf das Grundwasser beschränken. Als Lenkungsinstrument, das primär einen Verbrauchsanreiz bewirken soll, ist die umfassende Abgabenerhebung auf alle Wasserentnahmen als zielführender einzuschätzen.²⁴²

Im Schrifttum wird mitunter die Auffassung vertreten, eine Lenkungsabgabe auf Oberflächenwasserentnahme lasse sich unter Knappheitsgesichtspunkten in Deutschland nur schwer rechtfertigen, da hier eher Qualitätsprobleme gegeben seien.²⁴³ Quantitätsprobleme können aber durchaus im Zuge klimatischer Veränderungen regional Platz greifen (siehe Kasten). Insbesondere führen Niedrigwasserstände saisonal zu Einschränkungen bei einzelnen Wassernutzungen und stellen regionale Knappheitskonflikte dar. Im Rahmen einer vorsorgenden Gewässerschutzpolitik dürfte daher auch eine mengenbezogene Demeritorisierung von Entnahmevorgängen in allen Gewässerbereichen begründbar sein.²⁴⁴

Wasserentnahmeentgelte vor dem Hintergrund zukünftiger Klimaveränderungen

Mit einem Wasserdargebot von 188 Mrd m³²⁴⁵ liegt Deutschland auf dem dritten Platz der wasserreichsten Länder der EU.²⁴⁶ Allerdings schließt diese Globalgröße weder grundsätzlich ökonomische Knappheit noch regionale, zeitliche oder qualitative Verfügbarkeitsengpässe aus (dazu auch Abschnitt 3.3.2). Von Interesse ist nun, ob dieses Dargebot durch mutmaßliche Auswirkungen des Klimawandels einer Verschärfung von Knappheiten unterliegen wird. Dies würde im Rahmen des vorsorgenden Gewässerschutzes knappheitssteuernde Maßnahmen zusätzlich rechtfertigen. Eine durch das UBA in Auftrag gegebene Studie beschäftigte sich näher mit diesen Auswirkungen (UBA 2008): Betrachtet wurden hierbei verschiedene Szenarien für den Zeitraum 1950 bis 2100, jeweils im Vergleich zur Klimanormalperiode 1961 bis 1990.²⁴⁷ Die Studie prognostiziert für diesen Zeitraum einen Anstieg der Jahresmitteltemperatur in Deutschland um 1,6 °C bis 3,8 °C, eine relativ konstant bleibende Niederschlagsmenge und eine saisonale Verlagerung der Niederschläge. Konkret sollen die Niederschläge im Sommer um bis zu 20 Prozent sinken, in den Wintermonaten hingegen um bis zu 20 Prozent sowie im Frühjahr/Herbst um bis zu 10 Prozent steigen. Bei einer

²⁴² Vgl. Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998).

²⁴³ So etwa – ohne nähere Analyse – Bergmann/Werry (1989), S. 12, die bei Oberflächenwasser eher Qualitäts- denn Quantitätskonflikte ausmachen.

²⁴⁴ In einer Bestandsaufnahme zum Umsetzungsstand der Wasserrahmenrichtlinie wird bezüglich der Wasserentnahmen die Heranziehung von Wasser zu Kühlzwecken als kritisch betrachtet. Dabei wird aber nicht auf den mengenmäßigen Aspekt abgestellt – dieser wird von den Ländern als weniger dringlich beschrieben –, sondern auf die Belastung, die das rückgeführte, erwärmte Kühlwasser auf die Oberflächenwasserkörper hat (BMU/UBA (2005), S. 31). Weiterhin wurde vor dem Hintergrund der Wasserrahmenrichtlinie der mengenmäßige Zustand der Grundwasserkörper in Deutschland geprüft. 95 Prozent aller beurteilten Grundwasserkörper sind in einem mengenmäßig guten Zustand. Es wird prognostiziert, dass auch in Zukunft in Deutschland ausreichend Grundwasserressourcen zur Verfügung stehen (BMU/UBA (2005), S. 47 ff.). Eine Rechtfertigung der Wasserentnahmeentgelte erscheint hierauf gestützt allenfalls insoweit begründbar, als sie zu einem Erreichen des guten mengenmäßigen Zustandes der Grundwasserkörper in Deutschland (bzw. sehr wahrscheinlichen Erreichen in einigen Regionen) beitragen. Eine zuverlässige Wasserversorgung, auch mit Rücksicht auf die Schonung der Grundwasserkörper, gilt damit auch in Zukunft als gesichert.

²⁴⁵ UBA (2009b).

²⁴⁶ Wieland (2003), S. 1-6.

²⁴⁷ UBA (2008), S. 14 f.

globalen, gesamtdeutschen Betrachtung ist eine Wasserknappheit bzw. eine Änderung des Wasserdargebots in signifikantem Maße also nicht abzusehen.²⁴⁸ Bei der Betrachtung einzelner, besonders vulnerabler Regionen, zeichnen sich jedoch zukünftige Probleme ab. In Bezug auf das Wasserdargebot lassen sich zwei besonders gefährdete Regionen ausmachen:

a) Ostdeutschland (Nordostdeutsches Tiefland und Südostdeutsche Hügel und Becken)

Hier besteht eine hohe Gefahr von Dürren im Sommer. Durch die prognostizierte Abnahme der Sommerniederschläge und höhere Verdunstung in dieser Region sind Probleme im Bereich Land- und Forstwirtschaft und in der Schifffahrt zu erwarten. Als besonders gefährdetes Gebiet wird hier die Lausitz ausgewiesen.

b) Südwestdeutschland (Oberrheingraben)

In dieser Region wird die höchste Erwärmung innerhalb Deutschlands prognostiziert. Dies wird negative Auswirkungen auf die Land- und Forstwirtschaft haben.²⁴⁹

Eine Wasserknappheit für Gesamtdeutschland ist also im „globalen“ Maßstab bis zum Jahr 2100 derzeit nicht abzusehen, in einzelnen Regionen kann es aber zu einer saisonalen Verknappung kommen. Diese saisonale Verknappung nimmt auch die *European Environment Agency* zum Anlass, Deutschland als potenziell „water-stressed“ einzustufen. Diese Einordnung basiert jedoch nur auf Schätzungen, da eine ausreichende Datengrundlage derzeit noch nicht vorhanden ist bzw. eine Harmonisierung der Daten noch aussteht.²⁵⁰

Die Betrachtung der empirischen Wirkung von WEE zur Einschätzung des Lenkungserfolges beschränkt sich meist auf die unmittelbare Wirkung in Bezug auf Minderungen bzw. Substitutionen von Entnahmen, da die Veränderung des Wasserverbrauchs als direkter Effekt einer Abgabeneinführung zu erwarten ist. Sekundäre Markt- und Preiseffekte lassen sich aufgrund der vielfältigen und parallelen Einflussfaktoren nur unzureichend auf spezifische Wirkungen seitens der WEE zurückführen. Hinzu kommt, dass bei einer Mehrheit vergleichsweise geringer Abgabesätze der Lenkungserfolg auf statistischer Seite nur schwer „messbar“ sein dürfte, da der damit verbundene Lenkungsanreiz bei den Wasserentnehmern ggf. nur unzureichend wahrgenommen wird oder sich gegenüber Substitutions- und Verzichtskosten kaum durchzusetzen vermag.

Für die weitere Untersuchung des Lenkungserfolges der WEE werden die zu erwartenden Wirkungsebenen weiter operationalisiert und den Funktionen einer lenkenden Umweltabgabe zugeordnet (Tab. 2.8). Diese Teilwirkungen werden anschließend abermals einzeln näher betrachtet (Abschnitte 2.4.3.2 ff.).

²⁴⁸ Zusammenfassung der wichtigsten Fakten des Klimaberichts des UBA (2008).

²⁴⁹ UBA (2005b).

²⁵⁰ European Environment Agency (2010).

Tabelle 2.8: Abgabefunktionen und intendierte Wirkungen der WEE

Abgabefunktionen				
Allgemeine Funktionen			Besondere Funktionen im ordnungsrechtlichen Policy Mix	
Lenkung („Wirkungszweck“)		Finanzierung („Finanzierungszweck“)	Vollzugshilfe	Restverschmutzungsbelastung
Substitutionseffekt (Lenkungslast)	Einkommenseffekt (Zahllast)			
Intendierte Wirkung				
- Reduzierung des gewerblichen Wassereinsatzes - Entwicklung und Einsatz wassersparsamer Produktionsverfahren - Ausweichen von Grund- auf Oberflächenwasser	- Überwälzung der Abgabenlast auf den Wasserpreis (öffentl. Wasserversorgung) und den Preis wasserintensiver Produkte (Industrie) - Rückgang der Nachfrage bei der öffentl. Wasserversorgung und bei wasserintensiven Produkten - gerechtere Verteilung der Kostenlast und Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen - dauerhafter Innovationsanreiz	- Förderung von Entwicklung und Einsatz wassersparsamer Produktionsverfahren - Förderung von Gewässerschutzmaßnahmen (allokativ) - Lastenausgleich (distributiv)	- Eindämmung der über ordnungsrechtlich bewilligte Wasserentnahmerechte genutzten Wasserkapazität - Durchsetzung von Sanktionen bei der landwirtschaftlichen Flächennutzung (Trinkwasserschutz i.w.S.)	- über ordnungsrechtliche Vorgaben hinausgehende - Innovationsanreize - Substitutionsanreize - Gewässerschutz (i.w.S.) - gerechtere Verteilung der Kostenlast und Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen

2.4.3.2 Substitutionseffekt

Allgemein wird mit der Einführung eines Wasserentnahmeentgeltes auf das Auslösen von Minderungs- und Substitutionsprozessen abgezielt, um – je nach Ausgestaltung der Abgabe – die gesamten Entnahmemengen zu reduzieren, die Struktur der Entnehmer zu beeinflussen, industrielle Wassernutzung zu reduzieren, eine langfristige und qualitativ hochwertige Trinkwasserversorgung zu gewährleisten oder Grundwasser- auf Oberflächenwassernutzungen umzuleiten. Zugleich sollen sämtliche Entnahmevorgänge in einer effizienten Weise umstrukturiert werden, so dass schließlich nur noch jene Zugriffe auf Wasserkörper erfolgen, die – gemessen am gesetzten Abgabepreis – gesellschaftlich besonders dringlich erscheinen; weniger dringliche Nutzungswünsche hingegen sollen unterbleiben. Dadurch wird die Gesamtkostenlast des erstrebten Verzichts auf Entnahmen volkswirtschaftlich minimiert (statische Effizienz).

Um diese Effekte zu erzielen, muss es durch die Abgabe bei den Wasserentnehmern folglich zu einer Verhaltensänderung kommen, die sich in den folgenden Handlungsoptionen widerspiegelt:

- Der Wassereinsatz wird reduziert, indem beispielsweise ein bewussterer Umgang mit Wasser stattfindet oder verfahrensbedingte Verluste reduziert werden.
- Der Einsatz wassersparsamer und wasserloser Technologien wird gesteigert. Dies kann u. a. durch die Einführung von Kreislaufsystemen erfolgen, indem genutztes Wasser innerhalb von Produktionsprozessen wiederverwendet wird und der Faktoreinsatz an Frischwasser dadurch reduziert wird.
- Die Wassernutzer weichen von Grundwasser auf Oberflächenwasser aus, wenn letzteres nicht oder weniger stark von der Abgabe betroffen ist.

Hinsichtlich der Anreize zur Substitution des Wassereinsatzes zur Reduktion der Entnahmemengen muss zwischen den unmittelbar abgabepflichtigen Wasserentnehmern unterschieden werden: Zu differenzieren ist prinzipiell zwischen der öffentlichen Wasserversorgung und den industriellen Eigenversorgern.

Die *öffentliche Wasserversorgung* hat zum einen kaum Möglichkeiten, die Entnahmemenge direkt zu beeinflussen, da diese zunächst von der Nachfrage der Endverbraucher beeinflusst wird. Reduktionspotenziale bestehen für das öffentliche Wasserversorgungsunternehmen daher nur beim Eigenverbrauch des Unternehmens, der im Wesentlichen durch die Wasserverluste geprägt wird. Der Anteil des Eigenverbrauchs am gesamten Wasseraufkommen der öffentlichen Wasserversorgung ist allerdings vernachlässigbar gering und die Einschränkung der Verluste mit wesentlichen Investitionen verbunden, weshalb entsprechende Reaktionen auf die Abgabe nicht zu erwarten sind. Entscheidend ist vielmehr die natürliche Monopolstellung der öffentlichen Wasserversorgung mit gesetzlicher Kostendeckungsgarantie, die es den Unternehmen ermöglicht, die Abgabe auf die Preise zu überwälzen und dadurch in vollem Umfang auf die Verbraucher umzulegen. Hier kommt es entscheidend auf die Preisreagibilität der Wassernachfrage an.

Industrielle Verbraucher, die ihren Wasserbedarf durch eigene Entnahmen decken, nehmen die WEE als eine Erhöhung der Faktorpreise wahr. Der Produktionsfaktor Wasser wird durch die Abgabenerhebung verteuert und ggf. in anderem Verhältnis eingesetzt, sofern Substitutionsoptionen zur Verfügung stehen.²⁵¹ Dazu müssen die ursprünglichen Produktionsverfahren verändert oder angepasst und alternative, weniger wasserintensive Technologien eingesetzt werden. Wie vordringlich eine derartige Anpassung erfolgt, hängt wiederum von der Höhe der Abgabesätze und des Anteils der Wasserkosten an den gesamten Produktionskosten ab.

*Bergmann und Werry (1989)*²⁵² befassten sich vor der Einführung des ersten WEE in Baden-Württemberg mit den Substitutionspotenzialen im verarbeitenden Gewerbe. Trotz der individuellen Unterschiede technischer Einsparoptionen – selbst zwischen Unternehmen derselben Branche – und der damit einhergehenden Schwierigkeiten bei der Abschätzung des Substitutionspotenzials, wurden für verschiedene Branchen tendenzielle Abschätzungen vorgenommen. Der Zellstoff- und Papierindustrie mit einem überdurchschnittlich hohen Wasserbedarf, insbesondere Oberflächenwasser, wurde dabei eine starke Belastung durch ein WEE in Relation zur Bruttowertschöpfung zugeordnet. Angesichts der gleichzeitig vorhandenen technischen Einsparpotenziale wurde für die Branche eine hohe Substitutionswirkung durch eine Abgabe erwartet. Weniger deutliche Anpassungsreaktionen wurden hingegen für die Ernährungs- und Automobilindustrie angenommen. In der Ernährungsindustrie sei aufgrund der hygienischen Anforderungen und der teilweise unmittelbaren Verwendung des Faktors Wassers als Lebensmittel (Verbrauch statt Gebrauch) nur bedingt Einsparpotenzial zu aktivieren. Die Belastung durch ein WEE wäre im Verhältnis zur Bruttowertschöpfung eher durchschnittlich und die verbleibenden technischen Einsparoptionen mit begrenzter Wirksamkeit einzustufen. Für die Automobilindustrie seien zwar technische Optionen vorhanden, die relative Belastung durch eine Abgabe wäre im Vergleich zu den anderen Branchen aber eher zu vernachlässigen. Eine Sonderrolle nähme außerdem der Bergbau ein: Hier komme es zu sehr großen Grundwasserentnahmemengen, die allerdings nicht unmittelbar Zwecken der Produktion dienen, sondern vielmehr einem künstlichen Absenken des Grundwasserpegels in den Fördergebieten.

Das in diesem Zusammenhang häufig angeführte Argument, es komme auf die anschließende wirtschaftliche Verwendung des Entnommenen, nicht aber auf die Entnahme selbst an,²⁵³ überzeugt freilich nicht: Ein WEE

²⁵¹ Vgl. Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998).

²⁵² Vgl. Bergmann/Werry (1989).

²⁵³ Hierzu u. a. Meyer (2004); Waldhoff (2011).

will gerade den quantitativen Zugriff auf Wasserkörper unter Ressourcenschonungsgesichtspunkten steuern.²⁵⁴ Der Hinweis, ein Entnahmeentgelt würde die Branche zwar erheblich belasten, jedoch nicht zu Substitutionen, sondern nur zu nachgelagerten Preiseffekten auf dem Energiemarkt infolge gestiegener Rohstoffpreise (Kohle) führen und diese gegenüber alternativen Energieträgern verteuern (vgl. Abschnitt 2.4.3.3), übersieht einerseits die beeinflussbare Dauer der Wasserhaltung (wer schneller abbaut, muß im Zeitablauf weniger ableiten) und die Installation von Dichtwänden als Substitutionsoptionen; zudem sind auch sekundäre Markt- und Preiseffekte gewässerpolitisch zunächst konzeptkonform.²⁵⁵

Bei der Prognose der Anpassungsreaktion bestehen innerhalb und zwischen verschiedenen Branchen erhebliche Unsicherheiten. Das tatsächliche Substitutionspotenzial und die damit verbundenen Kosten können von Unternehmen zu Unternehmen sehr verschieden ausfallen. Angesichts dieser Tatsache betonen *Bergmann* und *Werry* (1989) gerade die besondere Eignung einer Abgabenslösung, die die Entscheidung der optimalen Vermeidungsstrategie in den (besser informierten) Kompetenzbereich des Unternehmens verlagert. Die erwarteten, unterschiedlich deutlichen Reaktionen verschiedener Branchen auf die Einführung eines WEE wurden aber bisher – nachdem die Abgaben in vielen Bundesländern seit mittlerweile über 15 Jahren bestehen – auf wissenschaftlicher Ebene noch nicht überprüft.

Bei Betrachtung der branchenspezifischen Entnahmemengen für die gesamte Bundesrepublik zwischen 1991 und 2007 lassen sich die Hypothesen über die Verhaltensänderungen nicht eindeutig bestätigen (vgl. Tabelle 2.9). Insgesamt lässt sich im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe ein Rückgang der Wasserentnahme in Höhe von etwa 30 Prozent beobachten. Die erwartete deutliche Anpassung des Papiergewerbes wird nicht bestätigt; die Veränderung zu anderen Branchen und zum verarbeitenden Gewerbe insgesamt fällt vergleichsweise gering aus. Ebenfalls geringeren Veränderungen unterliegen, wie erwartet, der Kohlebergbau und die Ernährungsindustrie. Die Automobilindustrie konnte, trotz gegenteiliger Annahmen, die entnommenen Wassermengen um fast ein Drittel senken und liegt damit leicht über dem gewichteten Mittelwert.

Die Daten lassen sich bei Betrachtung des spezifischen Wassereinsatzes (Wassereinsatz je Bruttowertschöpfung) weiter differenzieren. So wurde zwischen 1991 und 2001 der spezifische Wassereinsatz in der chemischen Industrie um 26 Prozent und im Papiergewerbe um 34 Prozent gesenkt. Besonders deutlich wird der reduzierte Wassereinsatz auch in der industriellen Produktion von Erzeugnissen aus Kokereien und der Mineralölverarbeitung (-45,5 Prozent) und der Metallindustrie (-59,1 Prozent). Wie erwartet ist der Rückgang bei der Nahrungsmittelproduktion mit knapp sieben Prozent weniger ausgeprägt. Negativ hervor sticht der Kohlebergbau mit einem Anstieg des spezifischen Wassereinsatzes um ca. 250 Prozent. Trotz des Rückgangs bei der absoluten Wasserentnahme wird hier der Einfluss der deutlich rückläufigen Wertschöpfung in diesem Sektor sichtbar.²⁵⁶

²⁵⁴ Dazu eingehend *Gawel* (2011c); *ders.* (2011d).

²⁵⁵ Ebenda m. w. Nachw.

²⁵⁶ Statistisches Bundesamt (2003), S. 45.

Tabelle 2.9: Wasserentnahme nach ausgewählten Branchen von 1991 bis 2007

(Daten: Statistisches Bundesamt)

		1991	1995	1998	2001	2004	2007	rel. Änderung 2007 zu 1991
Ernährungsgewerbe	Mio. m ³	367	316	297	298	289	289	-21,25 %
Chemische Industrie	Mio. m ³	3.597	2.741	2.750	2.860	2.962	2.600	-27,72 %
Papiergewerbe	Mio. m ³	462	389	329	355	366	405	-12,34 %
Herst. v. Kraftwagen u. Kraftwagenteilen	Mio. m ³	60	58	61	43	36	41	-31,67 %
Kohlenbergbau, Torfgewinnung	Mio. m ³	1.501	1.453	1.312	987	1.293	1.274	-15,12 %
Bergbau und verarb. Gewerbe	Mio. m ³	8.451	6.806	6.531	6.029	6.357	6.013	-28,85 %
Wasserentnahme insgesamt	Mio. m ³	51.243	48.832	45.805	43.902	40.539	37.747	-26,34 %

Wenngleich die Zahlen für eine Vielzahl der betrachteten Branchen einen deutlichen Anstieg der Wasserproduktivität zeigen, besitzen sie hinsichtlich der Wirksamkeit der WEE nur begrenzten Aussagegehalt. Die Entwicklung dürfte im Allgemeinen auf die gestiegenen Preise für Wasserver- und -entsorgung sowie auf den technologischen Fortschritt zurückzuführen sein.²⁵⁷ Ein partieller Einfluss der WEE sowohl auf die Preisentwicklung als auch als Impuls für den Einsatz technischer Maßnahmen kann vermutet werden, lässt sich anhand der vorhandenen Daten jedoch nicht verifizieren. Eine weitergehende Untersuchung der potentiellen Lenkungswirkung von WEE bedarf detaillierterer Daten und müsste die folgenden Punkte berücksichtigen:

- Die hier verwendeten gesamtdeutschen Werte differenzieren nicht zwischen Bundesländern mit und ohne WEE und zwischen unterschiedlichen Abgabesätzen. Deutlichere Wirkungsevidenzen sollten auf Bundeslandebene gesucht werden und die charakteristischen Gegebenheiten einer Branche in Verbindung mit der rechtlichen Ausgestaltung der Abgabe beachten.
- Die Werte geben keinen Aufschluss über die verschiedenen Reaktionen von oberflächen- und grundwasserintensiven Branchen. Je nach bundeslandspezifischer Ausgestaltung des WEE könnte ein Bundeslandvergleich konkretere Kausalitäten aufzeigen.
- Allokative Effekte werden aufgrund der gesamtdeutschen Betrachtung nicht sichtbar. So kann u. a. nicht pauschal ausgeschlossen bzw. nachgewiesen werden, dass Unternehmen, die in einem Bundesland durch die Abgabe einer starken Belastung unterlegen hätten, ihren Standort auf ein anderes Bundesland ohne WEE verlagert haben.
- Weiterhin kritisch ist der lange Betrachtungszeitraum: Technologischer Fortschritt innerhalb einer Branche beschränkt sich langfristig nicht auf ein Bundesland. Abweichende Reaktionen einer Branche in unterschiedlichen Bundesländern dürften am ehesten in einer mittelfristigen Zeitspanne nach Einführung einer Abgabe festzustellen sein. Mit steigender Nachfrage nach einer Technologie sind Kostensenkungen wahrscheinlich und die Investition wird auch für Unternehmen ohne Abgabenbelastung interessant.²⁵⁸

Weiterreichende Erkenntnisse im Hinblick auf die genannten Kriterien könnten durch eine detaillierte Untersuchung einer einzelnen Branche – wie beispielsweise der wasserintensiven chemischen Industrie – erlangt werden. Dazu wäre eine Gegenüberstellung der Wasserverbräuche der Branche jeweils in einem Bundesland mit und ohne WEE interessant. Statistisch sichtbare Evidenzen für Substitutionseffekte wären vor allem in den Jahren unmittelbar nach Einführung der Abgabe zu erwarten. Unterschiede bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage sowie differenzierte Abgabesätze dürften die Untersuchung jedoch erschweren.

²⁵⁷ Statistisches Bundesamt (2003), S. 46.

²⁵⁸ Vgl. hierzu auch *Bergmann/Werry* (1989).

Schwierig einzuschätzen bleibt der Erhebungsaufwand einer solchen Untersuchung, die insgesamt auf sehr detaillierte und differenzierte Daten angewiesen wäre. Die Recherche nach stringenten Datenreihen für identische Zeitreihen ist dabei ebenso wie beispielsweise die Abgrenzung von Eigenversorgung und öffentlicher Versorgung als äußerst aufwendig einzuschätzen. Bei den statistischen Landesämtern und den zuständigen Ministerien der Länder konnten entsprechende Daten nicht in Erfahrung gebracht werden bzw. wurden in aggregierter Form nicht statistisch erfasst. Aus diesen Gründen musste auf eine weitergehende empirische Untersuchung der Substitutionsfunktion von WEE im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden. Sie kann jedoch für weitere Forschungsvorhaben in diesem Themenfeld eine interessante Fragestellung darstellen.

Exkurs: Entwicklung der Grund- und Oberflächenwasserentnahmen in Hessen zwischen 1991 und 2004

In Hessen wurde zwischen 1992 und 2003 eine reine Grundwasserabgabe erhoben. Da die Abgabenlast ausschließlich die Grundwassernutzer betroffen hat, muss angenommen werden, dass nach Einführung der Abgabe neben einem Anreiz zur Verbrauchsreduzierung weiterhin ein verstärkter Anreiz für das Ausweichen auf Oberflächenwasser vorhanden war.

Die Daten zur Wassergewinnung der öffentlichen Wasserversorgung zeigen zwar nach 1991 einen deutlichen Rückgang der Gesamtwassermengen von ca. 17 Prozent bis 2004. Der Anteil des Grundwassers ist dabei aber weniger stark gefallen. Letztlich betrug der Anteil der Grundwassergewinnung an der Gesamtwassermenge etwa 97 Prozent, während er zu Beginn der 1990er Jahre noch unter 95 Prozent lag.

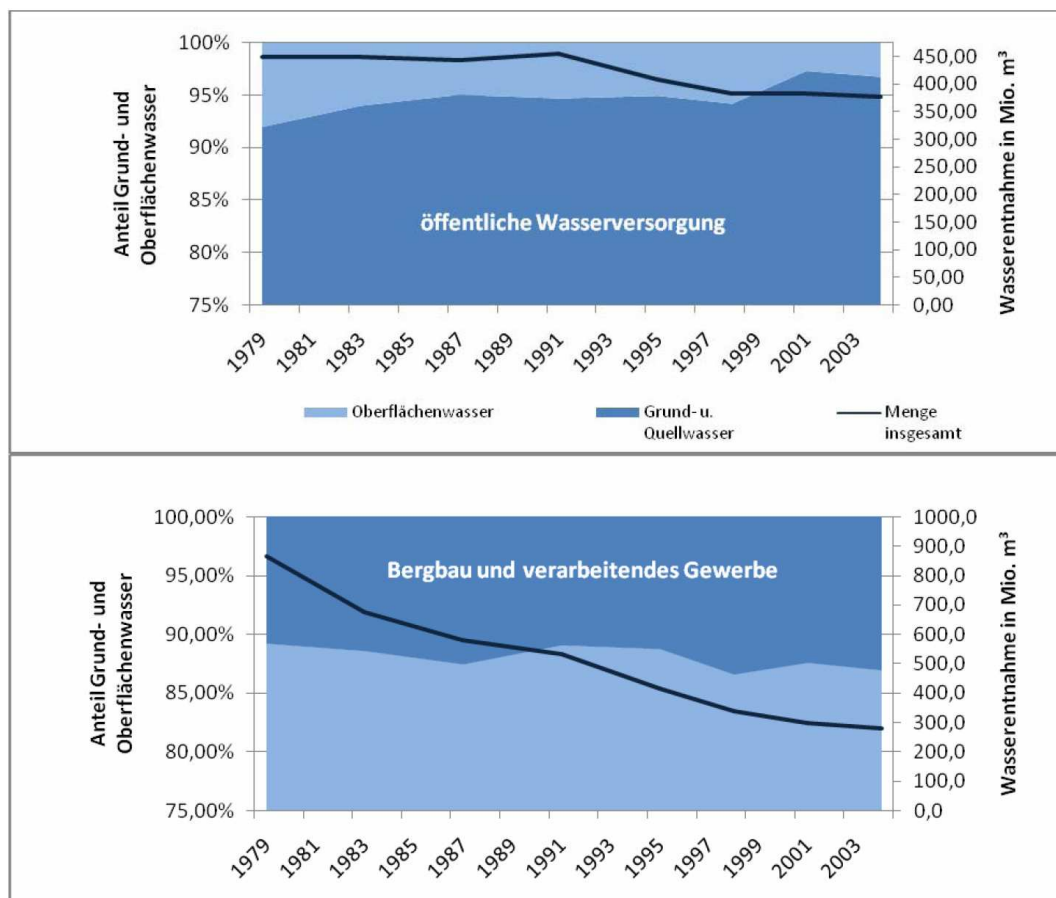


Abbildung 2.5: Entwicklung der Wasserentnahmen in Hessen in der öffentlichen Wasserversorgung sowie im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe zwischen 1979 und 2003
(Daten: Hessen im Wandel 2006)

Im Bereich von Bergbau und verarbeitendem Gewerbe ging die Wassergewinnung zwischen 1991 und 2004 insgesamt um ca. 47 Prozent zurück. Der Anteil an Grundwasser betrug dabei 1991 etwa 11 Prozent und steigerte sich bis 2004 auf ca. 13 Prozent.

Für beide Verbrauchergruppen kann am Beispiel der Grundwasserabgabe in Hessen neben den Verbrauchsrückgängen insgesamt kein Ausweicheffekt von Grund- auf Oberflächenwasser festgestellt werden. Mögliche Erklärungen hierfür sind:

- Die *öffentliche Wasserversorgung* gibt das Entgelt in Form höherer Preise an die Endverbraucher weiter. Die dort ausgelösten Verbrauchsanpassungen bewirken beim Versorgungsunternehmen eine sinkende Nachfrage. Da die Aufbereitungskosten für Oberflächenwasser in der Regel höher als jene für Grundwasser liegen, wurde der insgesamt gesunkene Bedarf weiterhin stärker aus Grundwasser bedient. Die Abgabenerhebung führt daher offenbar zum intendierten Verhalten der Verbraucher (Rückgang der Trinkwassernachfrage), nicht aber zu den erwarteten Anpassungen des Versorgers (Ausweichen auf Oberflächenwasser).
- Der Anteil an Grundwasserentnahmen im *industriellen Bereich* ist auch vor Einführung der Abgabe deutlich geringer als bei der öffentlichen Wasserversorgung. Dass der Anteil an Oberflächenwasser nach Einführung der Abgabe nicht ansteigt, kann darin begründet sein, dass die Reduktion des Wasserbedarfs im Produktionsprozess gegenüber der Umstellung auf Oberflächenwasser (und den damit verbundenen technischen Voraussetzungen) die kostengünstigere Alternative darstellt. Allerdings kann damit nicht erklärt werden, warum die geförderte Grundwassermenge weniger stark rückläufig war als die insgesamt entnommene Wassermenge.

Insgesamt bleibt erneut festzuhalten, dass die Vielzahl von Einflussgrößen auf die Reduzierung des Wasserverbrauchs bei derart groben Betrachtungen nur begrenzt Rückschlüsse zulässt. Um konkretere Aussagen zum Lenkungserfolg der hier angewandten Grundwasserabgabe machen zu können, ist die Auswertung detaillierter, ggf. branchenspezifischer Daten erforderlich, deren Erhebung allerdings mit dem bereits erwähnten, erheblichen Aufwand verbunden ist.

2.4.3.3 Einkommenseffekt

Die für die verbleibende Nutzung anfallende Zahllast wird in der Preiskalkulation der Nutzer verarbeitet und führt auf den Absatzmärkten zu weiteren Anpassungsreaktionen. Einkommenseffekte, die von den WEE intendiert werden, lassen sich wie folgt konkretisieren:

- Die Überwälzung der Abgabenlast auf den Wasserpreis führt zu Anpassungsreaktionen im privaten (Wasser als Konsumgut) und im industriell-gewerblichen Bereich (Wasser als Produktions-Input), woraus weitere Substitutionspotenziale erschlossen werden.
- Bei preiselastischem Verhalten der privaten Trinkwasserkonsumenten kommt es zu einem Rückgang der öffentlichen Wassernachfrage.
- Güter aus wasserintensiver Herstellung werden durch ansteigende Produktionskosten verteuert. Dadurch kommt es zu einer sparsamen Verwendung wasserintensiver Güter.
- Der wirtschaftliche Vorteil, den Einzelne durch individuelle Wasserentnahmen zu Lasten einer unter Bewirtschaftung stehenden Gemeinressource erzielen, wird mit einer Abgabe belegt und insoweit Kaufkraft „abgeschöpft“. Durch die Abschöpfung dieses Sondervorteils wird eine gerechtere Verteilung der Kostenlast erzielt. Im Sinne eines umweltgerechten und ressourcenschonenden Umgangs mit Wasser

wird durch die Abgabe zugleich die Rentabilität wasserintensiver Prozesse korrigiert. In der Folge werden damit ressourcenschonendes Verhalten belohnt²⁵⁹ und zugleich Wettbewerbsverzerrungen abgebaut.

- Die Abgabe bewirkt einen dauerhaften Innovationsanreiz in Form der permanenten Gegenüberstellung der aus der Abgabe entstehenden Lasten sowie den sich weiterentwickelnden Technologie- oder Nutzungsoptionen und deren Kosten.

Im Abschnitt 2.4.3.2 wurde anhand des kohlefördernden Bergbaus bereits angedeutet, wie sich die Einkommenseffekte auch bei mangelnden Ausweichoptionen auf die Folgemärkte auswirken. Weiterhin ist besonders bei der öffentlichen Wasserversorgung mit einer Verschiebung der Zahllast auf die Endverbraucher und dadurch mit Auswirkungen auf den Trinkwasserverbrauch zu rechnen.

Um die daraus resultierende Lenkungswirkung nachzuvollziehen, kann u. a. auf Elastizitätsberechnungen zurückgegriffen werden. Die Preiselastizität der Nachfrage gibt dabei das Verhältnis von relativen Nachfragemengenänderungen zu relativen Preisänderungen an. Die Nachfragemengenänderungen enthalten zwar auch nicht-preisbedingte Ursachen, wie beispielsweise ein steigendes Umweltbewusstsein in der Bevölkerung, diese können allerdings über einen begrenzten Betrachtungszeitraum als konstant angenommen werden. Anhand von Zeitreihen zur Wassernachfrage (z. B. einwohnerspezifischer Wasserverbrauch) und zur Preisentwicklung in der öffentlichen Wasserversorgung kann die Wirkung von Preisveränderungen und damit der Einfluss eine Abgabeeinführung oder -anpassung abgeschätzt werden.²⁶⁰

Zu beachten gilt dabei, dass ein WEE bei kostendeckender Kalkulation der Wasserversorgung beim Endverbraucher zu einer höheren Belastung als dem tatsächlichen Abgabesatz führen wird. Das in den Wasserpreis eingehende Entnahmeentgelt trägt zum einen zu einer anteiligen Steigerung der auf dem Wasserpreis lastenden Umsatzsteuer bei und erhöht zum anderen den Nettoumsatz des Unternehmens, was wiederum zu einer steigenden Bemessungsgrundlage für die Konzessionsabgaben führt. Unter Zugrundelegung der Preiselastizität der Nachfrage muss demzufolge der um die Umsatzsteuer und die anteilig gestiegene Konzessionsabgabe erhöhte Abgabesatz in die Wirkungsanalyse einbezogen werden.²⁶¹

Neumüller (2000)²⁶² untersucht anhand der hessischen Grundwasserabgabe die Wirkung auf den Wasserverbrauch der Haushalts- und Kleingewerbekunden, die – durch die öffentliche Wasserversorgung beliefert – die größte Grundwassernutzergruppe in Hessen darstellen. Die Verbrauchsentwicklung der Haushalte wird über den spezifischen Wasserverbrauch abgebildet, der einer Vielzahl unabhängiger Faktoren unterliegt. Für die Ermittlung der Preiselastizität werden die gesamten haushaltsüblichen Wasserkosten für Ver- und Entsorgung in die Betrachtung einbezogen. Unter den getroffenen Annahmen beziffert *Neumüller* (2000) den durch die Abgabeneinführung bewirkten Rückgang des spezifischen Wasserverbrauchs auf maximal 1,8 bis 3,6 Liter pro Einwohner und Tag. Dies entspricht ca. 14 bis 28 Prozent der insgesamt realisierten Einsparungen in Höhe von 13 Litern pro Einwohner und Tag, während im Vergleichszeitraum der Verbrauchsrückgang in den alten Bundesländern bei lediglich sechs Litern pro Einwohner und Tag lag. Etwa die Hälfte des um 7 Liter höher liegenden Verbrauchsrückgangs in Hessen wird der Grundwasserabgabe zugerechnet, wobei lediglich zwei Drittel davon aus dem unmittelbaren Preiseffekt und ein Drittel infolge des teilweise zweckgebundenen Einsatzes des Aufkommens zustande kommen. Die verbleibende Menge wird sonstigen besonderen Einflüssen zugerechnet.

²⁵⁹ Siehe z. B. Landtag des Saarlandes (2007).

²⁶⁰ Vgl. dazu auch *Bizer/Linscheidt/Ewringmann* (1998).

²⁶¹ Vgl. *Bergmann/Werry* (1989).

²⁶² Vgl. *Neumüller* (2000), S. 120.

Im Endergebnis wird die unmittelbare Wirksamkeit von Grundwasserabgaben auf den privaten Wasserverbrauch als gering eingestuft. Als Grund wird hauptsächlich die geringe Preiselastizität der privaten Verbraucher genannt. Für noch geringere Abgabesätze, wie sie in vielen Bundesländern erhoben werden, wären demnach keine messbaren Auswirkungen auf den Wasserverbrauch zu erwarten. Dazu müssten die Sätze höher liegen und, aus damaliger Sicht, mindestens die Höhe der Abgabesätze der Länder Hessen oder Berlin einnehmen.²⁶³ Für die Industrie wird hingegen eine höhere Preiselastizität vermutet, wodurch ein deutlicherer Verbrauchsrückgang auch aus niedrigeren Abgabesätzen resultieren könnte.

Für die empirische Nachvollziehbarkeit der Einkommenseffekte aus den WEE muss bei vorliegenden und zukünftigen Untersuchungen hinterfragt werden, ob der Preisimpuls, der durch die Abgabeerhebung intendiert wird, auch entsprechend beim Verbraucher ankommt und für diesen auch spürbar ist. In den 1990er Jahren ist gerade für den hohen Anteil an Nutzern in Mietwohnungen zu problematisieren, inwieweit der eigene Wasserverbrauch und die damit korrespondierenden Kosten den Nutzern tatsächlich bekannt waren bzw. zu welchem Anteil die Kosten für Wasser nach Maßgabe des eigenen Verbrauchs und nicht anteilig nach genutzter Mietfläche auf die Verbraucher umgelegt wurden. Bei letzterer Variante dürfte es kaum überraschen, wenn der durch die Abgabe beabsichtigte Lenkimpuls aus institutionellen Gründen nahezu vollständig aufgehoben wird.²⁶⁴ Bei aktualisierten Untersuchungen müsste demzufolge überprüft werden, wie hoch der verbliebene Anteil an Mietraum ohne Wohnungswasserzähler ist. Zudem wird in diesen Nutzungsfällen die Wahrnehmung von Preisen durch jährliche Abrechnung im Rahmen nachträglicher Betriebskostenabrechnungen herabgesetzt: Der Wasserpreis wird gleichsam unsichtbarer Teil eines komplexen Abrechnungswerkes. Auf diese Weise wird institutionell eine besonders geringe Markttransparenz bewirkt. Zudem werden Anreize in institutionellen Settings eines *Nutzer-Investor-Dilemmas* nicht handlungsleitend wirksam: Hat der Nutzer (Mieter) einen Anreiz zu technologischen Anpassungen (z. B. wohnungsspezifischen Wasserzählern), nicht jedoch die Entscheidungsbefugnis, die beim Vermieter liegt, dem es wiederum mangels Kosteneinsparungsmöglichkeiten am Anreiz gebricht, so laufen die ökonomischen Anreize leer. Soweit geringe Preisreagibilitäten auf derartige institutionelle Barrieren der Preiswahrnehmung oder der Entscheidungsbefugnisse zurückgehen, so bedeutet dies nicht, dass Konsumenten bei geeigneter Wahrnehmung und Einbindung nicht auch Nachfrageanpassungen vornehmen würden. Im Übrigen zeigen empirische Studien zu Nachfrageelastizitäten der privaten Trinkwassernachfrage ein durchaus heterogenes Bild (siehe Kasten).²⁶⁵

Für die industriellen Verbraucher ist diesbezüglich mit einer besseren Wahrnehmung des Preisimpulses zu rechnen. Allerdings greift im gewerblichen Bereich eine reduzierte Wirkungs-Betrachtung von Wasserpreis auf Wasserverbrauch i. d. R. zu kurz, da durch die steigenden Ressourcenkosten komplexe Investitionsentscheidungen zu treffen sind, die den Produktionsprozess im Ganzen verändern und somit über den Wasserverbrauch hinaus zu Veränderungen bei Abwasser-, Abfall- oder eingesetzten Energiemengen führen können. So fördert zwar eine Erhöhung des Wasserpreises den Einsatz wassersparsamer Verfahren und Technologien, muss aber gleichzeitig im unternehmerischen Gesamtgefüge der eingesetzten Rohstoffe betrachtet werden.²⁶⁶ Die entstehenden Wirkungsverknüpfungen erschweren wiederum eine zielgerichtete Evaluation des Wirkungseinflusses eines WEE.

²⁶³ Bergmann/Werry (1989) äußern allerdings auch, dass bereits niedrige Abgabesätze, wenn auch nicht unmittelbar messbar, zu Anpassungsverhalten führen, beispielsweise wenn bei langfristigen Investitionsentscheidungen ein gestiegener Wasserpreis in die Entscheidungsabwägung einfließt.

²⁶⁴ Dieses Problem stellt auch Neumüller im Rahmen der Untersuchungen fest. Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998) sprechen hier zutreffend von einer Trittbrettfahrer-Problematik, wenn die Versorgung mit Trinkwasser aus institutionellen Gründen innerhalb eines Mehrparteien-Hauses zum öffentlichen Gut wird.

²⁶⁵ Dazu jüngst im Überblick Ansmann (2010).

²⁶⁶ Vgl. Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998).

Exkurs: Preiselastizität

Durch die Preiselastizität der Nachfrage wird angegeben, wie sich die Nachfragemenge relativ im Verhältnis zu relativen Preisänderungen verhält. So hat beispielsweise bei einer Preiselastizität von -1 eine Preiserhöhung von einem Prozent einen Nachfragerückgang von ebenfalls einem Prozent zur Folge. Nimmt die Preiselastizität den Wert 0 an, so wird von einer vollkommen unelastischen Nachfrage gesprochen, d. h. die Nachfrage reagiert überhaupt nicht auf Preisänderungen. Bei einem Wert zwischen 0 und -1 ist die Nachfrage „unelastisch“, während ein Betrag kleiner als -1 einer „elastischen“ Nachfrage entspricht. Damit bewirken Preisänderung sowohl bei unelastischer, als auch bei elastischer Nachfrage Veränderungen der Nachfragemengen, die dann entweder unter- oder überproportional zur Preisänderung ausfallen. Eine sog. „unelastische“ Nachfrage bedeutet daher nicht, dass die Nachfrage wenig preisreagibel ist, sondern lediglich, dass die relative Mengenreaktion in Bezug auf die relative Preisänderung unterproportional ist: So teilt eine Preiselastizität von -0,99 zwar mit, dass sich die Nachfrage formal im „unelastischen“ Bereich bewegt, die Nachfragemenge jedoch auf einen gegebenen Preisimpuls relativ fast gleich stark gegensinnig reagiert. Geringfügige Reaktionen sind nur bei Elastizitätskoeffizienten nahe Null gegeben.

Wissenschaftliche Studien kommen zu breit streuenden Ergebnissen, was die Preiselastizität der Trinkwassernachfrage angeht. Der überwiegende Eindruck weist dabei auf eine „unelastische“, aber nicht unbedingt „geringfügig preisreagibel“ Nachfrage hin, wobei jedoch einzelne Arbeiten sogar zu Ergebnissen im elastischen Bereich kommen.²⁶⁷ Eine recht aktuelle Untersuchung ermittelt auf Basis von Preis- und Verbrauchsdaten von etwa der Hälfte der deutschen Haushalte eine Preiselastizität von -0,242.²⁶⁸ Um zu verdeutlichen, welche Mengeneffekte unter Verwendung dieses Elastizitätswertes aus der Einführung oder Erhöhung eines Wasserentnahmeentgeltes zu erwarten wären, soll nachfolgendes Rechenbeispiel dienen:

Ein durchschnittlicher Zwei-Personen-Haushalt mit einem Wasserverbrauch von etwa 89 m³ jährlich und Gesamtausgaben von etwa 368 Euro pro Jahr für Wasserver- und Abwasserentsorgung zahlt einen Gesamtwasserpreis von 4,13 Euro pro Kubikmeter. In der Tabelle werden beispielhaft drei Varianten für die Einführung oder Erhöhung eines Abgabesatzes ausgewiesen, die sich an der Höhe der momentan existierenden Wasserentnahmeentgelte orientieren: A – geringes WEE; B – mittleres WEE; C – hohes WEE. Bei einer Abgabesatzerhöhung um 0,01 Euro pro Kubikmeter ist bei sonst gleichen Bedingungen mit einem Verbrauchsrückgang von 0,05 Kubikmetern pro Jahr zu rechnen. Eine Erhöhung um 0,31 Euro pro Kubikmeter führt entsprechend zu einem Rückgang um 1,62 Kubikmeter pro Jahr.

Bei der Analyse muss beachtet werden, dass der Aussagegehalt der hier verwendeten, stark aggregierten Elastizitätswerte beschränkt ist: Die konkrete Preiselastizität der Nachfrage hängt wesentlich von der lokalen Höhe der Wasserpreise, dem jeweiligen Nachfrageniveau sowie den institutionellen Bedingungen der Preiswahrnehmung ab. Diese Faktoren weisen innerhalb Deutschlands erhebliche regionale Unterschiede auf.²⁶⁹ Entsprechend dürften auch die Elastizitäten je nach lokalen Gegebenheiten deutlichen Abweichungen unterliegen. Untermuert wird dies durch die Ergebnisse von *Ansmann* (2010) der in einzelnen Regionen Ostdeutschlands zu vergleichsweise hohen Preiselastizitäten von -0,91 bis -1,42 kommt. Die hier auf-

²⁶⁷ Aus einer Fülle von Arbeiten seien u. a. folgende genannt: *Oelmann/Haneke* (2008) mit Werten von -0,05 bis -0,35; *Dalhuisen et al.* (2003), -0,41; *Lyman* (1992), -0,39 bis -3,33. Einen ausführlicheren Überblick gibt *Ansmann* (2010).

²⁶⁸ Siehe *Hillenbrand/Schleich* (2009), S. 38-42.

²⁶⁹ Laut Statistischem Bundesamt schwankt der tägliche Pro-Kopf-Verbrauch an Trinkwasser schon bei Zugrundelegung der Bundesländerdurchschnitte zwischen 134 Litern (Nordrhein-Westfalen) und 85 Litern (Sachsen). Bei den Gesamtausgaben eines Zwei-Personen-Haushalts für Wasserver- und Abwasserentsorgung (hier 100 m³) ermitteln beispielsweise *Engler/Siehl/Maschke* (2010) eine Spannweite von 55,93 bis 354,76 Euro pro Jahr.

geführte Beispielrechnung kann daher nur zur Orientierung dienen. Eine Verallgemeinerung der Daten scheidet schon aufgrund der stark schwankenden Eingangswerte aus.²⁷⁰ Insgesamt liegen die Preiselastizitäten auch für private Haushalte oftmals höher als allgemein angenommen. Einschränkend wirken sich hierbei vor allem institutionell bedingte Verriegelungseffekte bei der Preiswahrnehmung und einer verursacherfernen Kostenanlastung aus.

Tabelle 2.10: Verbrauchsänderung und Preiselastizität bei verschiedenen Abgabesätzen

(Daten: Hillenbrand/Schleich 2009; BDEW/DBVW/DWA/VKU 2008; Statistisches Bundesamt)

Variante		A	B	C
Abgabesatz (Erhöhung)	€/m³	0,01	0,10	0,31
Wasserpreis	€/m³	1,85		
Abwasserpreis	€/m³	2,28		
spezifischer Wasserverbrauch (HuK)	l/E/d	122		
2-Personen-Haushalt	m³/a	89,06		
jährl. Gesamtkosten (Wasserver- und Abwasserentsorgung)	€/a	367,82		
Kostenanstieg durch Abgabesatzerhöhung	%	0,24 %	2,40 %	7,51 %
Preiselastizität		-0,242		
Verbrauchsrückgang	m³/a	-0,052	-0,520	-1,618
	l/E/d	-0,071	-0,710	-2,216

Auch für die Abgabesätze der WEE ist die Entwicklung ihrer realen Kaufkraftäquivalente im Zeitablauf von Relevanz (Inflationseffekte). Allerdings lassen sich hier aufgrund der länderspezifischen, deutlichen Unterschiede weniger allgemeingültige Aussagen treffen. Abbildung 2.6 stellt am Beispiel von Baden-Württemberg die Entwicklung der realen Abgabebelastung bei einer Entnahme der öffentlichen Wasserversorgung von 2.000 Kubikmetern im Zeitablauf dar. Die kaufkraftäquivalente Belastung ist heute im Vergleich zu 1988 um etwa 35 Prozent geringer, da für diese Nutzung im gesamten Zeitraum keine Anpassung der Abgabesätze vorgenommen wurde.

²⁷⁰ Siehe hierzu auch Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998).

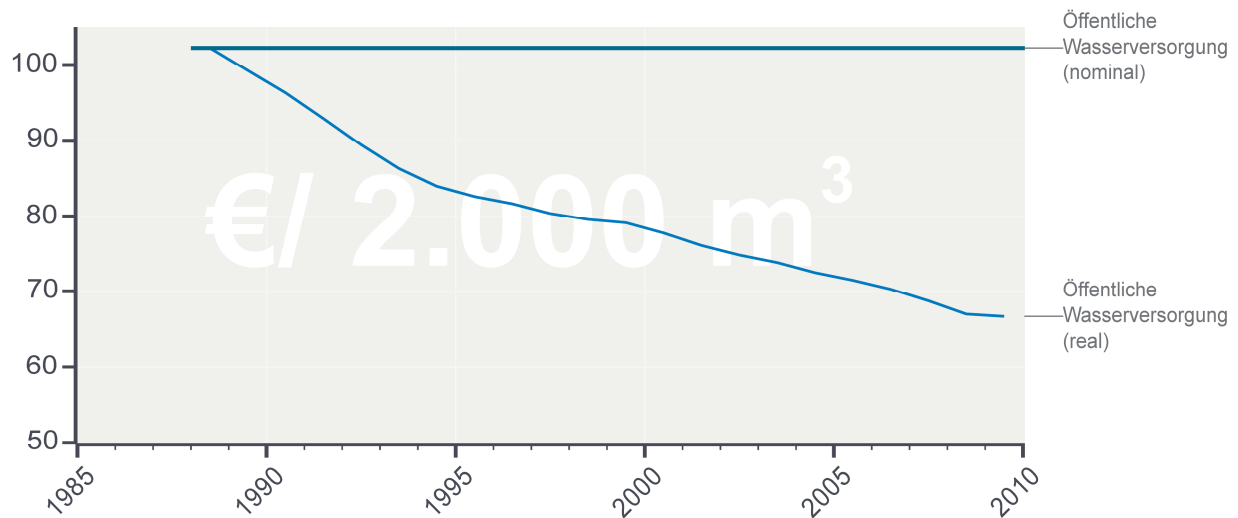


Abbildung 2.6: Entwicklung der nominalen und realen Abgabebelastung der öffentlichen Wasserversorgung in Baden-Württemberg von 1988 bis 2010 (Wasserbezug in Höhe von 2.000 m³)
(Quelle: eigene Berechnungen)

2.4.3.4 Finanzierungseffekt

Finanzierungseffekte aus der Verwendung des Abgabenaufkommens entstehen, wenn der Schutz bestehender Wasservorkommen, die Sanierung in der Vergangenheit verschmutzter Gewässer oder die technologische Entwicklung durch die Abgabenerhebung aus aufkommenden Mitteln finanziell unterstützt werden.²⁷¹ Die zweckgebundene Verwendung des Aufkommens vorausgesetzt, kann – je nach Art und Wirkung der geförderten Maßnahmen – die Lenkungswirkung der Abgabe verstärkt werden (Aufstockungseffekt).

Die potenziellen Wirkungen der Finanzierungseffekte sind zum einen abhängig vom Aufkommen der Abgabe, also in welchem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, und zum anderen von den Maßnahmen, für die das Aufkommen eingesetzt wird. Zwischen den Bundesländern gibt es sowohl hinsichtlich der Höhe des Aufkommens als auch in dessen Verwendung deutliche Unterschiede. Lediglich in Hamburg und in Baden-Württemberg werden die Mittel ohne Zweckbindung dem Landeshaushalt zugeführt. Alle anderen Länder weisen hinsichtlich der Verwendung des Aufkommens eine Zweckbindung auf, die in unterschiedlicher Detailtiefe und Spezifizierung auf den Gewässerschutz ausgerichtet ist (vgl. dazu auch Tabelle 2.7). In welcher Höhe Mittel zur Verfügung stehen, ist ggf. auch abhängig von der Höhe des entstehenden Verwaltungsaufwandes, der ebenfalls aus der Abgabe finanziert wird (siehe dazu den Exkurs zum Verwaltungsaufwand).

Die Entwicklung des Aufkommens der Wasserentnahmeentgelte lässt sich insgesamt nur schwer nachvollziehen, da durchgängige Daten der erhebenden Bundesländer über längere Zeiträume nicht ohne Weiteres zur Verfügung stehen oder nur vereinzelt über die Landesministerien in Erfahrung gebracht werden konnten. Für das Jahr 2008 wird das gesamte Aufkommen anhand der Haushaltspläne der Länder nach Informationen

²⁷¹ Vgl. Bergmann/Werry (1989).

der GRÜNEN LIGA auf etwa 376 Millionen Euro geschätzt.²⁷² Das „Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2011“ kommt für das Jahr 2010 auf ca. 383 Millionen Euro.²⁷³ Die Aufkommensverteilung spiegelt wiederum die Regelungsunterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern wider: So wird aus Abbildung 2.7 ersichtlich, dass etwa 90 Prozent des gesamten Aufkommens aus den verschiedenen Wasserentnahmeentgelten in den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein erzielt werden. Die verbleibenden sechs Bundesländer mit Wasserentnahmeentgelt vereinen lediglich ca. 10 Prozent des Aufkommens. Dazu sei weiterhin angemerkt, dass sich die Höhe des Aufkommens neben der Ausgestaltung des Wasserentnahmeentgelts auch an Faktoren wie Einwohnerdichte, Verbrauchsverhalten oder Umfang der industriellen Aktivität orientiert. Tabelle 2.11 zeigt die Aufkommensverteilung für das Jahr 2010 nach den Daten des „Branchenbildes der deutschen Wasserwirtschaft 2011“.

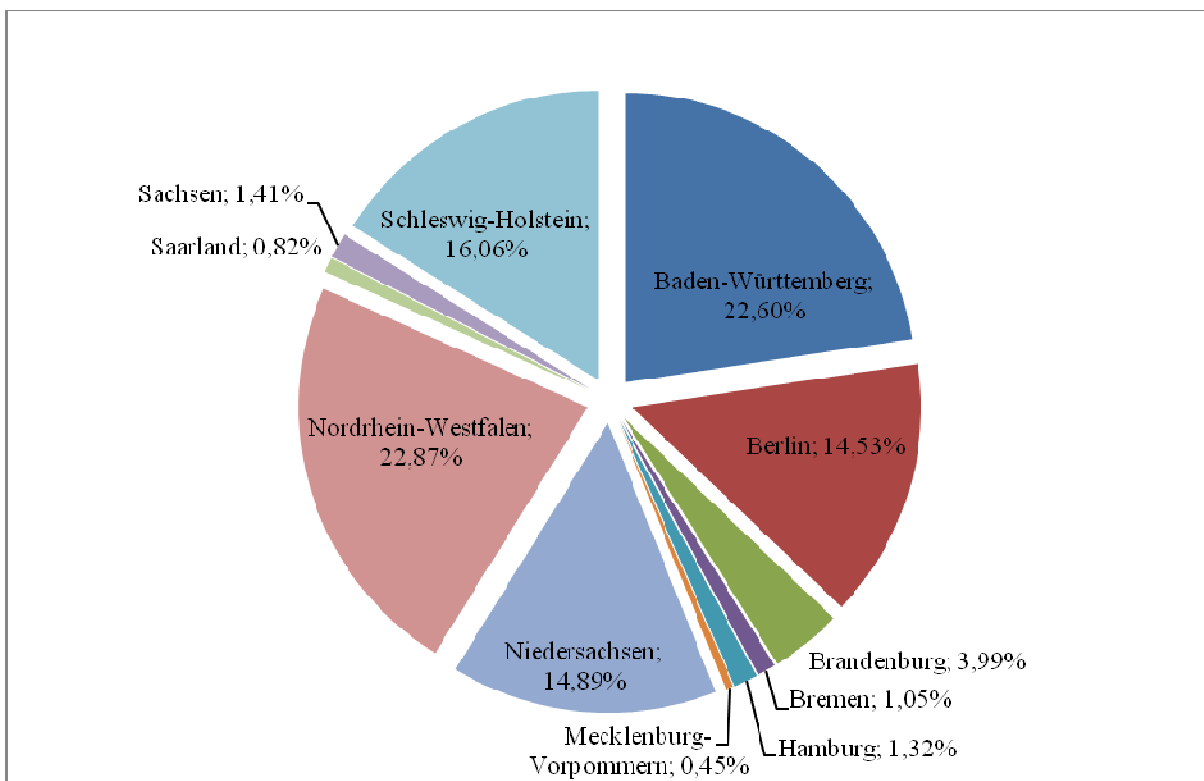


Abbildung 2.7: Aufkommensverteilung der Wasserentnahmeentgelte nach den Haushaltsplänen der Länder 2008
(Quelle: Gaulke 2009)

²⁷² Vgl. Gaulke (2009), S. 3.

²⁷³ ATT et al. (2011), S. 29.

Tabelle 2.11: Aufkommensverteilung der Wasserentnahmeentgelte nach den Haushaltsplänen der Länder 2010
(Quelle: ATT et al. 2011 für Aufkommensdaten; eigene Erhebungen – kA: keine Angabe)

Bundesland	Aufkommen in Mio. EUR (2010)	durchschn. Anteil der Verwaltungskosten in %	Zweckbindung des Aufkommens
Baden-Württemberg	85,0	kA	Nein
Bayern	--	--	--
Berlin	52,6	1	Ja
Brandenburg	19,0	kA	Ja
Bremen	4,45	kA	Ja
Hamburg	4,85	kA	Nein
Hessen	--	--	--
Mecklenburg-Vorpommern	5,0	15	Ja
Niedersachsen	60,0	5	Ja
Nordrhein-Westfalen	86,0 (2009)	1	Teilweise
Rheinland-Pfalz	--	--	--
Saarland	2,2	3	Ja
Sachsen	5,6 (2009)	7	Ja
Sachsen-Anhalt	--	--	(Ja)
Schleswig-Holstein	58,0	1	Zu 50 %
Thüringen	--	--	--
Summe / Durchschnitt	383	5	

Je nach Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel können mit dem Aufkommen der WEE die folgenden Wirkungen erzielt werden:

- Durch das Aufkommen kann die Entwicklung wassersparender Technologien beschleunigt werden. Insbesondere in Bereichen, in denen von privatwirtschaftlicher Seite nur zurückhaltend mit entsprechenden Anstrengungen zu rechnen ist, kann dadurch ein zusätzlicher Substitutionsimpuls geschaffen werden.
- Die gezielte Förderung bestimmter Technologien führt ggf. zu einer Steigerung der Nachfrage und dadurch langfristig zu sinkenden Kosten für die Implementierung neuer technischer Optionen. Weiterhin kann der Mitteleinsatz zu einer Verbesserung der Wahrnehmung von Preisimpulsen genutzt werden (z. B. verstärkter Einbau von Wohnungswasserzählern) und damit nachgelagerte Einkommenseffekte unterstützen.
- Bei der Förderung von Gewässerschutzmaßnahmen werden allokativ weitere, ggf. von der Wasserentnahme weitgehend unabhängige Zielsetzungen verfolgt, um beispielsweise in der Vergangenheit verursachte Umweltschäden zu beheben.
- Weiterhin kann durch die Mittel ein Lastenausgleich für die Einschränkung weiterer Gewässernutzungen finanziert werden.

Besonders im Bereich der privaten Haushalte ergibt sich teilweise das Problem, dass der durch die Abgabe ausgelöste Preisimpuls aufgrund mangelnder Wohnungswasserzähler nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen wird. Das sog. *Nutzer-Investor-Dilemma* unterbindet zudem die Anreize der Privatkonsumenten zur Installation wassersparsamer Technologien (vgl. Abschnitt 2.4.3.3). Aus diesem Zusammenhang ergibt sich wiederum ein Investitionsbedarf für Maßnahmen, durch die ermöglicht wird, dass entweder der Preisimpuls

beim Verbraucher ankommt oder der Vermieter als Investor in wassersparsame Technologien einen stärkeren Anreiz zur Umsetzung entsprechender Maßnahmen erhält.²⁷⁴

Neumüller (2000) hat für die hessische Grundwasserabgabe untersucht, inwieweit aus dem Aufkommen finanzierte Maßnahmen zur Verringerung der Grundwasserentnahme beigetragen haben. Im Fokus standen dabei Maßnahmen zur Regenwassernutzung, wassersparende Einrichtungen in Wohnungen sowie die Förderung wassersparender Waschmaschinen. Im Zeitraum von 1992 bis 1998 wurden 72,7 Mio. DM für entsprechende Maßnahmen veranschlagt. Anhand der Anzahl der daraus geförderten Einzelmaßnahmen und der damit verbundenen mittleren Einsparung wird ein Rückgang des Trinkwasserverbrauchs von 2,1 bis 3,3 Mio. m³/a abgeschätzt. Dies entspricht einer Abnahme des spezifischen Wasserverbrauchs von 1,0 bis 1,5 Liter pro Einwohner und Tag und ca. acht bis zwölf Prozent der gesamten Abnahme des spezifischen Wasserverbrauchs im entsprechenden Zeitraum. Dabei ist zu beachten, dass nur ein Teil des Aufkommens der Grundwasserabgabe unmittelbar für Maßnahmen zur Reduzierung des spezifischen Wasserverbrauchs eingesetzt wurde. Unter der Annahme, dass das gesamte Aufkommen für entsprechende Maßnahmen eingesetzt worden wäre, geht *Neumüller* (2000) bei Vernachlässigung der Obergrenze einer preiselastischen Nachfrage von einem Potential von zehn bis 15 Litern pro Einwohner und Tag aus.

Bereits nach fünf Jahren Laufzeit der hessischen Grundwasserabgabe schätzt *Neumüller* (2000) bei einer vollständig zweckgebundenen Verwendung des Aufkommens die erzielbare Wirkung aus den Finanzierungseffekten höher ein als die unmittelbaren Effekte durch Substitution und Zahllast. Bei konstanter Finanzierung kommt es zu einer ständig zunehmenden Wirkung der geförderten Maßnahmen, wohingegen die preislich bedingte Anreizwirkung zwar schnell greift, dann aber weitgehend konstant bleibt und bei fehlender Anpassung der Abgabesätze kaum zu weiteren Verbrauchsanpassungen führt. Erst bei einem Rückgang des Aufkommens durch die flächendeckende Förderung von Mindernutzungen entfällt auch der langfristige Finanzierungseffekt. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse empfiehlt *Neumüller* (2000) die langfristige Konzeption von Wasserentnahmeentgelten über einen Zeitraum von zumindest fünf bis zehn Jahren.

Auch für die vielfältigen Technologieoptionen in der Industrie wird davon ausgegangen, dass durch einen zielgerichteten Einsatz der finanziellen Mittel für abwasser- und wasserarme Verfahren die flächendeckende Einführung beschleunigt werden kann.²⁷⁵

Exkurs: Anteil der Verwaltungskosten am Aufkommen von AbwA und WEE

Aus den aus AbwA und WEE generierten Aufkommen sind zunächst die mit der Umsetzung der Gesetze entstehenden Verwaltungskosten zu decken. Je höher der Anteil der Verwaltungskosten am Gesamtaufkommen ausfällt, desto geringer fallen ggf. die nachgelagerten Steuerungs- und Lenkungseffekte aus, die aus dem verbleibenden Aufkommen finanziert werden können. Aktuelle und öffentlich zugängliche Gegenüberstellungen zur Höhe der durch die Erhebung der Abgaben anfallenden Verwaltungskosten sind bislang nicht verfügbar. Vereinzelt sind Informationen lediglich für unterschiedliche Zeiträume beispielsweise aus parlamentarischen Anfragen zu entnehmen. Über eine direkte Anfrage bei den zuständigen Behörden in den Bundesländern wurde im Rahmen des Vorhabens versucht, eine bessere Informationsgrundlage zu generieren. Die Ergebnisse werden für beide Abgabenkonstruktionen im Folgenden zusammengefasst:

- Für die **AbwA** wurden von 14 der 16 Bundesländer Angaben zum Verwaltungsaufwand des AbwAG gemacht. Durch die im Zeitablauf variierenden Aufkommenssummen bewegt sich der Anteil des

²⁷⁴ Vgl. Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998).

²⁷⁵ Vgl. Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998).

Verwaltungsaufwandes an den Gesamteinnahmen in z. T. erheblichen Schwankungsbereichen. Dabei kann anhand der erfragten Daten auch nicht nachvollzogen werden, ob sich periodenweise unterschiedlich in Anspruch genommene Verrechnungsmöglichkeiten stark auf den Verwaltungskostenanteil ausgewirkt haben. Die gesamte Spannweite bewegt sich dabei zwischen minimal einem und maximal 48 Prozent des jeweiligen Aufkommens. Die Durchschnittswerte aller berichtenden Bundesländer bewegen sich zwischen 13 und 21 Prozent. Wie der Verwaltungsaufwand aus dem AbwAG gegenüber anderen behördlichen Aufgaben abgegrenzt wird, d. h. welche Kosten auf das Aufkommen der AbwA umgelegt werden, kann aus den Befragungsergebnissen nicht ermittelt werden. Die deutlichen Unterschiede zwischen den Bundesländern lassen aber vermuten, dass diesbezüglich eine unterschiedliche Verfahrenspraxis verfolgt wird.

- Bei den **WEE** wurden von sieben der elf erhebenden Bundesländer Angaben zum entstehenden Verwaltungsaufwand für den Vollzug der Ländergesetze gemacht (Tab. 2.11). Im Verhältnis zu den jeweiligen Aufkommen in den Ländern betragen die Verwaltungskosten hier zwischen einem und 20 Prozent. Der Durchschnitt aller berichtenden Länder bewegt sich vier und sechs Prozent des Aufkommens. Auch bei den WEE kann aus der Abfrage der Verwaltungskosten nicht auf die Abgrenzung der zugeordneten Aufgaben geschlossen werden. Hinzu kommen die deutlichen Unterschiede bei den Abgabenkonstruktionen zwischen den Bundesländern. So führen unterschiedliche Abgabesätze genauso wie Verrechnungsmöglichkeiten auch zu unterschiedlichem Vollzugsaufwand und relativen Kostenunterschieden im Vergleich zu erzielten Gesamtaufkommen. Es fällt im Vergleich zur AbwA jedoch auf, dass hier teilweise angegeben werden kann, für wie viele Planstellen Personal und Sachmittel zur Erhebung kalkuliert wurden.

Aus den Daten lässt sich schlussfolgern, dass der durchschnittliche Verwaltungsaufwand der AbwA über dem der WEE liegt. Die Konstruktion des AbwAG, die komplexer ist als die meisten Ländergesetze zur Festsetzung der WEE, dürfte dafür der entscheidende Grund sein. Die teilweise deutlichen Unterschiede zwischen den Bundesländern lassen jedoch auf eine unterschiedliche Praxis der Kostenzuordnung schließen, die ggf. eines stärkeren Eingriffs des Gesetzgebers mit dem Ziel einer verbesserten Transparenz bedürfen. Dennoch verdeutlichen die Zahlen, dass zur Deckung der Verwaltungskosten im Durchschnitt nur ein vergleichsweise kleiner Anteil des Aufkommens erforderlich ist und daher der Großteil für materielle Zwecke Verwendung finden kann.

2.4.3.5 Vollzugshilfe

Als Vollzugshilfe für ordnungsrechtliche Gewässerschutzziele ist im Zusammenhang mit den WEE auf folgende Aspekte einzugehen:

- die Wirkung der WEE im Zusammenspiel mit der ordnungsrechtlichen Bewilligung von Wasserentnahmerechten;
- die Unterstützung und Erleichterung der Durchsetzung von Sanktionen bei der landwirtschaftlichen Flächennutzung durch finanzielle Ausgleichsleistungen der Wasserwirtschaft an die Landwirtschaft.

Im Gegensatz zur AbwA sind die Verstrickungen zwischen Ordnungsrecht und Abgabenkonstruktion weniger direkt ausgeführt. Entnahmerechte für Wasser werden in der Regel als Bewilligung an den Nutzer vergeben, auch um dadurch die langfristige Versorgungssicherheit für die öffentliche Wasserversorgung zu ge-

währleisten. Durch die Bewilligung werden die maximalen Entnahmemengen des Benutzers festgelegt.²⁷⁶ Das zur Verfügung stehende Wasserdargebot wird dadurch ordnungsrechtlich innerhalb räumlicher und zeitlicher Begrenzung statisch auf die Nutzer aufgeteilt.

Die WEE sind nicht unmittelbar mit den bewilligten Entnahmerechten verknüpft, d. h. die Höhe der zu entrichtenden Abgabe orientiert sich ausschließlich an der entnommenen Wassermenge und nicht etwa an der wasserrechtlich zugelassenen Menge. Eine Tarifspaltung, die in Analogie zur AbwA die Überschreitung der Entnahmerechte mit einem – gegenüber der ordnungsrechtlich zugelassenen Entnahme – höheren Abgabesatz belegt, um dadurch die Einhaltung der wasserrechtlichen Höchstmengen zu unterstützen, gibt es im Bereich der WEE nicht.

Abgabenkonstruktionen, die sich auf das Grundwasser beschränken bzw. die für Grundwasserentnahmen wesentlich höhere Abgabesätze vorsehen, können allerdings dazu beitragen, dass sich die Wassernachfrage von Nutzungen mit geringeren Qualitätsansprüchen stärker auf das Oberflächenwasser konzentriert und damit das Ziel der vorrangigen Trinkwasserversorgung aus Grundwasser durch die Abgabe unterstützt wird. Dies setzt jedoch wiederum voraus, dass entsprechende Kapazitäten im Bereich des Oberflächenwassers vorhanden sind, der räumliche Zugriff möglich ist und die erforderlichen Bewilligungen erteilt werden können. Ein umfängliches Ausweichen von Grund- auf Oberflächenwassernutzung dürfte allerdings kaum umweltpolitisch beabsichtigt und auch im Hinblick auf die Verfügbarkeiten schwer zu realisieren sein.²⁷⁷

Darüber hinaus können WEE zu einer Einschränkung der ordnungsrechtlich bewilligten Wasserentnahmerechte führen, indem sie bewirken, dass bereits zugewiesene Rechte unausgeschöpft bleiben und neue Kapazitäten nicht nachgefragt und zugewiesen werden müssen.²⁷⁸ Die empirische Untersuchung dieses Sachverhalts scheitert i. d. R. daran, dass flächendeckende Aufstellungen zu vergebenen Entnahmerechten in Verbindung mit tatsächlich genutzten Kapazitäten räumlich differenziert nicht verfügbar sind.²⁷⁹

In einigen Bundesländern wird das Finanzaufkommen aus dem WEE für Ausgleichszahlungen und Kooperationsmaßnahmen mit der Landwirtschaft verwendet (Nutznießerprinzip).²⁸⁰ Durch den so geschaffenen finanziellen Lastenausgleich zwischen Gewässerschutz und Landwirtschaft können die bestehenden Nutzungskonflikte abgeschwächt und die Durchsetzbarkeit von Nutzungssanktionen erleichtert werden. So werden landwirtschaftliche Nutzungen in Trinkwasserschutzgebieten beispielsweise für den reduzierten Einsatz von Düngemitteln finanziell entschädigt. Für die Wasserversorgung entsteht dadurch langfristig ein Kostenvorteil durch sinkende Aufbereitungskosten infolge reduzierter Nährstofffrachten im geförderten Rohwasser. Allerdings bewirkt die Anwendung des Nutznießerprinzips eine Verlagerung von Lasten von den Landwirten hin zu den Entnahmesektoren.²⁸¹

²⁷⁶ Vgl. Neumüller (2000), S. 120.

²⁷⁷ Vgl. Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998).

²⁷⁸ Vgl. Neumüller (2000), S. 120.

²⁷⁹ Auch Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998) stellen diesen Mangel fest.

²⁸⁰ Siehe zu dieser Form eines Nutznießerprinzips, bei dem die Wasserentnehmer die Urheber diffuser Einträge kompensieren, und zu der kontroversen Einschätzung, ob hierbei das Polluter-Pays- oder vielmehr ein konzeptwidriges Pay-the-Polluter-Principle zur Anwendung kommt: Bonus (1986a), S. 451 ff.; ders. (1986b), S. 625 ff.; ders. (1987), S. 199 ff.; a. A. Brösse (1986), S. 566 ff.; Scheele/Schmitt (1986), S. 570 ff.; dies. (1987), S. 40 ff. Zum Ganzen auch Brossmann (1987); Linde (1988), S. 65 ff. Siehe hierzu auch Abschnitt 2.5.2.2.1.

²⁸¹ Dies ist zwar grundsätzlich mit dem reziproken ökonomischen Verursacherprinzip vereinbar, da beide Nutzergruppen für die Entstehung der Knappheit ökonomisch „ursächlich“ sind (Bonus (1986a, 1986b)), trifft aber zugleich bestimmte verteilungspolitische Lastzuweisungen, die wegen der anschließenden sekundären Markt- und Preiseffekte auch allokativ nicht neutral sind (dazu Endres (1976)). Vollends fragwürdig wird das Prinzip dann, wenn durch ordnungsrechtliche Regelungen der Konfliktausgleich zwischen den Nutzergruppen längst geregelt ist und nur noch distri-

2.4.3.6 Dynamische Anreize

Im Sinne einer gegenüber dem Ordnungsrecht eigenständigen Abgabe zur Belastung der Wasserentnahme kommt den WEE im gewässergütepolitischen Policy Mix der breitere Wirkungsbereich zu. Über die ordnungsrechtlichen Vorgaben hinaus bilden die Abgaben im Gegensatz zur eher statischen und starren Form der Bewilligung von Entnahmerechten einen dynamischen Anreiz zur Senkung der Wasserentnahmen. Im Einzelnen können die dynamischen Funktionen innerhalb des Policy Mix folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Durch die Abgabe entstehen Substitutionsanreize zur Reduzierung von Wasserentnahmen, die über die ordnungsrechtlichen Vorgaben hinausgehen.
- Weiterhin kommt es zu einem dynamischen Innovationsanreiz, durch den eine stetige Weiterentwicklung wassersparender Technologien erfolgt und die Grenzvermeidungskosten der Wassernutzung weiter gesenkt werden. Der jeweils erreichte Stand des technologischen Know-hows wird einem kontinuierlichen Überprüfungsvorbehalt unterstellt.
- Durch die über die ordnungsrechtlichen Vorgaben hinausgehende Wirkung der Abgaben kommt es außerdem langfristig zu nachgelagerten Markt- und Preiseffekten auf den Gewässerschutz und zu einer steigenden Wasserproduktivität.

Auch wenn teilweise hinterfragt wird, warum neben der ordnungsrechtlichen Vergabe von Wasserrechten eine Abgabe zur Vermeidung regional knapper Ressourcen erforderlich wird, so muss doch darauf hingewiesen werden, dass die ordnungsrechtliche Zuweisung im besten Fall nur zufällig effizient sein kann und eine dynamische Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen nicht oder nur sehr verzögert stattfinden dürfte. Die Orientierung an den Opportunitätskosten der Nutzung im Zuge der Rechtezuweisung fehlt dem Wasserrecht im Gegensatz zur Abgabe, die hier das Informationsdefizit des Staates durch Nutzung dezentralen Wissens umgeht. Der Nutzer entscheidet bei letzterer vielmehr anhand der individuellen Substitutionsoptionen und Vermeidungskosten über das eigene Verhalten, während sich die insgesamt genutzte Ressourcenmenge aus der Verhaltensanpassung aller Nutzer an den vorgegebenen Abgabesatz ergibt.²⁸² WEE tragen insoweit gerade zu einer effizienten Reallokation von Wasserressourcenentnahmen bei.

2.4.3.7 Zusammenfassung

In Deutschland erheben derzeit elf Bundesländer ein WEE. In einigen Ländern wurden die Abgaben bereits wieder abgeschafft (Hessen, Thüringen). Weitere Länder wollten sich diesem Vorgehen in den kommenden Jahren anschließen (NRW, Saarland). Zwischenzeitlich haben veränderte politische Mehrheiten aber auch zu Gegenbewegungen geführt (NRW, Rheinland-Pfalz). Unterschiede zwischen den verschiedenen Abgabesätzen gibt es bei der Erhebung auf Grund- und/oder Oberflächenwasser, der Höhe der Abgabesätzen, welche zwischen 0,0025 und 0,31 Euro pro Kubikmeter schwankt, der Aufkommensverwendung, der Behandlung unterschiedlicher Verwendungszwecke des entnommenen Wassers und insbesondere den Ausnahmeregelungen für verschiedene Nutzergruppen.

Die Abgabenkonstruktionen lösen vor allem bei gewerblichen Wasserentnehmern Substitutionsverhalten aus. Zwischen verschiedenen Branchen besteht aufgrund unterschiedlicher Wasserintensität auch abweichendes

butive Motive den Transfer begründen können. Spätestens hier wird auch ökonomisch das Verursacherprinzip verlassen – dazu auch *Hansmeyer/Ewringmann* (1988).

²⁸² Vgl. *Bergmann/Werry* (1989).

Einsparpotenzial. Außerdem spielen Qualitätsansprüche der Nutzer eine Rolle für die Auswahl technologischer Alternativen im Produktionsprozess. Die Reduzierung des Wasserbedarfs in der Produktion scheint allerdings insgesamt möglichem Ausweichverhalten von Grund- auf Oberflächenwasser vorgezogen zu werden. Für aussagekräftigere Ergebnisse sind diesbezüglich allerdings differenzierte Daten erforderlich, die bisher nicht in ausreichendem Umfang erhoben werden konnten.

Die öffentliche Wasserversorgung als bedeutender Wasserentnehmer verfügt kaum über nennenswerte eigene Einsparpotenziale. Verbrauchsrückgang wird hier im Wege eines Nachfragerückgangs auf den Absatzmärkten durch die Überwälzung der Zahllast realisiert. Bei preisreagiblem Verhalten der privaten Verbraucher kommt es durch die gestiegenen Wasserpreise zum Verbrauchsrückgang. Allerdings können diesbezüglich die mäßige Preiselastizität der Wassernachfrage, die in Deutschland ursprünglich geringe Ausstattung mit Wohnungswasserzählern sowie die mangelnde institutionelle Sichtbarkeit von Wasserpreisen problematisch sein. Letzteres führt bei den Haushalten zu einer mangelhaften Wahrnehmung des durch die Abgabe ausgelösten Preisimpulses. Letztlich ist durch das Zusammenspiel der institutionellen Einflussfaktoren die Anreizwirkung bei den privaten Haushalten als eher gering einzuschätzen.

Die zweckgebundene Verwendung des Aufkommens kann hingegen deutlich zielverstärkende Wirkung entfalten und vor allem langfristig die unmittelbaren Auswirkungen aus Substitutions- und Einkommenseffekten übersteigen. Verwaltungskosten nehmen i. d. R. nur einen geringen Anteil am Aufkommen ein und schmälern das verfügbare Budget damit nur unwesentlich.

Weiterhin sind die WEE weniger stark mit dem Ordnungsrecht verknüpft, als dies bei der AbwA der Fall ist. Die ordnungsrechtliche Bewilligung von Wasserrechten wird von den WEE nur beiläufig unterstützt. Inwieweit die Abgabe zur Reduzierung vergebener Kapazitäten beigetragen hat, kann mangels verfügbarer Daten nicht ermittelt werden. Demnach bleibt zu vermuten, dass die WEE eher dynamische Anreize setzen, um langfristige Einsparpotenziale zu eröffnen. Der empirische Nachweis steht jedoch auch in diesem Bereich aufgrund fehlender, beispielsweise branchenspezifischer Daten der Bundesländer noch aus.

2.4.4 Fazit

Lenkung beschreibt einen komplexen Zusammenhang, der auf fortlaufende Reallokation von Gütern und Faktoren unter dem Eindruck knapper Wasserressourcen zielt und durch lenkende Abgaben als „ökonomische Hebel“ in Gang gesetzt werden kann.

Der empirische Nachweis der Lenkungswirkung einer lenkenden Umweltabgabe unterliegt vielfältigen Beschränkungen: Demeritorisierungsabgaben kennen kein konkretes Punktziel, sondern stoßen einen komplexen ökologischen Strukturwandel an, für den man empirisch gewisse Indizien sammeln kann, die jedoch keinen ursächlichen Rückschluss auf den Lenkungsbeitrag allein von Wassernutzungsabgaben zulassen. Den isolierten Vergleich mit einer Situation ohne Abgabengebel kann ohnehin nur eine modelltheoretische Betrachtung liefern. Die Einbettung in einen Instrumentenverbund erschwert die Zurechnung von Anreizen.

Vor diesem Hintergrund ist ein empirisch-wissenschaftlicher Nachweis der Lenkungswirkungen aus theoretisch-methodischen Gründen praktisch ausgeschlossen. Abgesehen von statistischen Datenproblemen stellt der erforderliche Vergleich einer Situation mit und ohne Abgabelösung die schwierigste Herausforderung dar. Für die deutschlandweit eingeführte AbwA fehlt ohnehin die praktische Referenzsituation. Bei den WEE besteht diese Option zumindest theoretisch (für verschiedene Bundesländer), obwohl das Verbrauchsverhalten der Nutzer auch hier von einer Vielzahl von Einflussfaktoren bestimmt wird, die sich über die Grenzen von Bundesländern hinweg auch im identischen Zeitraum unterscheiden können.

In der vorliegenden Studie konnten aus den genannten Gründen nur Indikatoren für einen ressourcensparenden Strukturwandel durch Wassernutzungsabgaben zusammengetragen werden, d. h. empirische Evidenzen für den Lenkungserfolg von AbwA und WEE. Es muss beachtet werden, dass ein eingeschränkter expliziter Nachweis von Lenkungseffekten zugleich Argumentationen berührt, die sich umgekehrt auf fehlende beobachtbare Lenkungserfolge berufen: Denn es ist aus den nämlichen methodischen Schwierigkeiten heraus auch nicht wissenschaftlich begründbar, lenkenden Wassernutzungsabgaben ihre (eingeschränkte) Lenkungs-funktion empirisch abzusprechen (Reziprozität der Nachweisproblematik). Dies gilt vor allem dann, wenn die Lenkungswirkungen der Zahllast (Markt- und Preiseffekte) übersehen oder vernachlässigt werden. Im Bereich der AbwA erschwert die gleichzeitige Wirksamkeit von wasserrechtlichen Anforderungen und Abgabelösung die isolierte Betrachtung des Lenkungserfolges. Insgesamt führte der Instrumentenmix allerdings zu deutlichen Einsparungen bei Abwassermenge und Emissionen im Bereich der Direkteinleiter. Der nicht unmittelbar betroffene Bereich der Indirekteinleiter fällt dahinter deutlich zurück. Die Emissionsanteile dieser Verursachergruppe spielen bei der Betrachtung der gesamten Emissionen in die Binnengewässer jedoch eine geringere Rolle.

Im Bereich der Entnahmeabgaben wurde für verschiedene Branchen ein unterschiedliches Substitutionspotenzial erwartet. Rückblickend bestätigen sich jedoch nur einige der ursprünglichen Erwartungen. Beispielsweise hat die Textilindustrie die erwartete starke Anpassungsreaktion gezeigt, während die Papierindustrie deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb. Erste diesbezügliche Auswertungen hinsichtlich des Wirkungszusammenhangs der WEE sind allerdings nur beschränkt aussagekräftig, da die Betrachtung auf Daten für das gesamte Bundesgebiet beruht und nicht zwischen Bundesländern und Branchen mit und ohne Abgabe unterscheidet.

Der ehemals relativ hohe hessische Abgabesatz Mitte der 1990er Jahre konnte Verbrauchsrückgänge bei den privaten Haushalten auslösen. Bei einem Abgabesatz von 0,50 DM pro Kubikmeter wurden schätzungsweise Nachfragerückgänge von 1,8 bis 3,6 Liter pro Einwohner und Tag realisiert. Dieser Wert konnte durch eine zweckgebundene Verwendung des Aufkommens für wassersparende Maßnahmen auf das 1,5-fache gesteigert werden. Um unter den heutigen Bedingungen im gesamten Bundesgebiet (Wasserverbrauch 122 Liter je Einwohner und Tag; Preiselastizität von -0,242) einen vom Umfang her ähnlichen Verbrauchsrückgang zu erzielen (ca. 2,2 bis 4,4 Liter pro Einwohner und Tag), bedürfte es eines Wasserentnahmeentgeltes von mehr als 0,31 Euro pro Kubikmeter (vgl. Tabelle 2.10). Allerdings werden dabei Schwankungen der Preiselastizität, die sich aufgrund regional deutlich unterschiedlicher Wasserpreise und Verbrauchsmengen ergeben, nicht berücksichtigt. Die Zahlen haben daher bestenfalls Orientierungscharakter im Hinblick auf bundesweite Durchschnittswerte von Verbrauchsmengen und Verbrauchskosten, jedoch keine regional gültige Aussagekraft.

Insgesamt belegt die empirische Evidenz spürbare Lenkungseffekte im Instrumentenverbund mit starken Effekten der Abgaben in den Bereichen Signalfunktion und Vollzugshilfe. Die eigenständigen Anreize bleiben konstruktionsbedingt überwiegend schwach ausgeprägt („Effizienzversagen“).

2.5 Defizitanalyse

Im nachfolgenden Abschnitt werden auf der Grundlage der vorherigen Arbeitsschritte die lenkungspolitischen Defizite der bisherigen Wassernutzungsabgaben zusammenfassend aufgearbeitet und systematisiert. Diese Mängelanalyse folgt einer Strukturierung, welche zugleich den Abschnitt 3 (Entwicklungspotenziale der bestehenden Abgaben) vorbereitet, welcher auf der hier zu leistenden Defizitbetrachtung aufbaut.

Im Gegensatz zu bisherigen Analysen im Schrifttum²⁸³ gehen diese Defizitanalyse und die daraus abzuleitenden Empfehlungen über die traditionelle Lenkungsdiskussion einer Wassernutzungsabgabe hinaus. Hinzu tritt insbesondere eine Beurteilung der Eignung bisheriger Wassernutzungsabgaben zur Erfüllung der preis- und lenkungspolitischen Vorgaben aus Art. 9 WRRL und damit die Identifizierung von Fehlstellen, die zur Fortentwicklung der Steuerungshebel auffordern. Der Beitrag von AbwAG und WEE zur Erfüllung der Ziele aus Art. 9 WRRL im Rahmen eines preispolitischen Policy Mix aus Gebühren, Entgelten und Abgaben ist bisher nicht aufgearbeitet.²⁸⁴ Die in der Literatur verschiedentlich anzutreffende Einschätzung, mit den ergänzenden Abgabenlösungen AbwA und WEE sei neben den herkömmlichen Wasserentgelten und Abwassergebühren im Wesentlichen die Forderung nach Einbeziehung von Umwelt- und Ressourcenkosten zur vollen Kostendeckung für Deutschland bereits erfüllt,²⁸⁵ greift wohl zu kurz²⁸⁶, ganz abgesehen von der Tatsache, dass die Problematik bisher – soweit ersichtlich – nicht eingehend untersucht worden ist. Darüber hinaus sind weitere Anforderungen der WRRL für die gewässergütewirtschaftliche Konzeption von Abgabenlösungen in den Blick zu nehmen (hierzu insbesondere unten Abschnitt 3.1).

2.5.1 Defizite in den Umfeldbedingungen

In Abschnitt 2.3 wurde herausgearbeitet, dass zunächst die ökonomischen, ökologischen und institutionellen Umfeldbedingungen daraufhin zu prüfen sind, ob eine Verhaltenssteuerung durch Abgaben sinnvoll erscheint,²⁸⁷ insbesondere in der Institutionenkonkurrenz gegenüber anderen verhaltenssteuernden Hebeln. Hierzu zählen u. a.

- die Identifizierung eines umweltpolitisch relevanten Lenkungsauftrages (Definition des Umweltproblems),
- die Anwendung im Vorsorgebereich ohne unmittelbare Gefahren,
- verbleibende ökologische Vermeidungs- bzw. Minderungsbedarfe,
- langfristige technische und ökonomische Substitutions- und Innovationspotenziale (dezentrale Reinigungsallokation, Wassersparen etc.),
- Differenzen in den Grenzvermeidungskosten unter den Abgabeverpflichteten zur Realisierung von Kosteneinsparungen bei der Zielerfüllung,
- hinreichende Preiselastizitäten und marktliche Überwälzungsbedingungen (Analyse von Wirkungsbrüchen),
- Abwesenheit oder Beherrschbarkeit von Zielkonflikten mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen durch die ergänzende Anlastung einer Zahllast,
- Gesamtwirkungsergebnis im Policy Mix aus Kommunalgebühren, Abgaben und Ordnungsrecht (Analyse von Wirkungsbrüchen und Belastungskumulationen).

²⁸³ Siehe nur *Hansmeyer* (1989), S. 47 ff.

²⁸⁴ Erste Ansätze hierzu aus ökonomischer Sicht *Ewringmann* (2002), S. 278 ff.

²⁸⁵ So etwa *Knopp* (2000), S. 15; tendenziell ähnlich auch *Hansjürgens/Messner* (2002).

²⁸⁶ So insbesondere *SRU* (2004), Tz. 479; *Ewringmann* (2002), S. 285; *Unnerstall* (2009), S. 241; *ders.* (2007), S. 129 ff.; *ders.* (2006a), S. 528 ff.; *Desens* (2008), S. 249 ff.

²⁸⁷ Zu einer derartigen Analyse der Funktionsbedingungen ökonomischer Instrumente insbesondere auch *Michaelis* (1996).

In diesem Bereich werden keine durchgreifenden Defizite gesehen, die durch Anpassung der Abgabengesetze der Lösung bedürften. Einzig die Verarbeitung wirtschaftspolitischer Zielkonflikte im Abgabengesetz sowie der spezifische Beitrag der Abgaben im gewässergütepolitischen Policy Mix verweist auf defizitäre Lenkungsstrukturen. Diese werden in Abschnitt 2.5.2 mit behandelt. Darüber hinaus ist insbesondere der umweltpolitische Lenkungsauftrag von WEE als „Wassersparabgaben“ in einem nicht von Mengenknappeiten gekennzeichneten nationalen Umfeld fraglich. Hierauf wird in Abschnitt 2.5.2.2.1 eingegangen.

2.5.2 Defizite in der Abgabenkonstruktion

Neben der grundsätzlichen lenkungspolitischen Eignung der Rahmenbedingungen muss darüber hinaus sichergestellt sein, dass die konkret gewählte Abgabenkonstruktion innerhalb des zuvor geprüften lenkungsgeeigneten Umfeldes ziel- und konzeptkonform sowie funktional leistungsfähig ausgestaltet wurde. In diesem Zusammenhang sind – für AbwA und WEE getrennt – insbesondere zu prüfen:

- Höhe und Differenzierung der Abgabesätze (Abschnitte 2.5.2.1.1 und 2.5.2.2.2),
- die Bemessungsgrundlage (Abschnitte 2.5.2.1.2 und 2.5.2.2.3),
- die Tarifkonstruktion (Abschnitte 2.5.2.1.3 und 2.5.2.2.4),
- die Anbindung an das Wasser-Ordnungsrecht (Abschnitte 2.5.2.1.4 und 2.5.2.2.5),
- der Kreis der Abgabepflichtigen (Abschnitte 2.5.2.1.5 und 2.5.2.2.6),
- die Regeln zur Ermittlung der Zahllast (Abschnitte 2.5.2.1.6 und 2.5.2.2.7),
- Aspekte der regionalen Differenzierung (Abschnitte 2.5.2.1.7 und 2.5.2.2.8),
- die Aufkommensverwendung (Abschnitte 2.5.2.1.8 und 2.5.2.2.9),
- sowie der grundsätzliche Lenkungsauftrag der Abgabe (Abschnitt 2.5.2.2.1).²⁸⁸

2.5.2.1 Defizite der Abwasserabgabe

2.5.2.1.1 Höhe und Differenzierung der Abgabesätze

Der Primärimpuls einer Abgabe wird einzelwirtschaftlich gesetzt durch Abwägung der individuellen Vermeidungs- oder Verzichtsgrenzkosten mit dem Abgabesatz (vgl. Abbildung 2.1 in Abschnitt 2.1). Die Höhe der gewählten Abgabesätze muss daher merklich und im Vergleich zu den relevanten Grenzkosten zielkonform sein. Da die nominellen Abgabesätze auf eine mengenbezogene Bemessungsgrundlage angewendet werden, muss zudem einer realen Entwertung der Abgabenlast durch angemessene Anpassungen im Zeitablauf entgegengewirkt werden.

Unter diesen Gesichtspunkten wurden die Abgabesätze seit jeher als zu niedrig eingeschätzt. Bereits vor der ursprünglichen Einführung in den 1970er Jahren wurde ein Abgabesatz von 80 DM pro Schadeinheit für erforderlich erachtet, um durch die Abgabe einen tatsächlichen Vermeidungsanreiz zu erreichen.²⁸⁹ Letztlich

²⁸⁸ Dieser Lenkungsauftrag wird nur noch einmal für den Fall der WEE gesondert geprüft, da hierbei die Sinnhaftigkeit von Wassersparzielen und hierauf gerichteten Anreizen vielfach in Zweifel gezogen wird. Der Bedarf an verminderten Abwassereinleitungen steht hingegen nicht grundsätzlich in Frage.

²⁸⁹ SRU (1974).

trat das Gesetz mit einem stark reduzierten Abgabesatz von lediglich 12 DM pro Schadeinheit, der innerhalb der ersten Jahre um jeweils 6 DM angehoben wurde, in Kraft. Die eigenständige Anreizwirkung der Abgabe wurde dadurch von Beginn an begrenzt. Auch spätere Versuche, die Abgabesätze anzupassen, führten letztlich nicht zu einem Erreichen der ursprünglich als erforderlich betrachteten nominalen Abgabenhöhe. Unabhängig von der Wirkung des Ermäßigungsfaktors für die Restbelastung (vgl. Abschnitt 2.5.2.1.3) ist daher davon auszugehen, dass die Abgabe seit ihrer Einführung zu niedrig bemessen ist, um die ihr zugedachten Lenkungsziele zu erfüllen.²⁹⁰

Weiterhin wurde mit der fünften Novelle des WHG der strengere Stand der Technik im Vergleich zu den bis dahin geltenden a. a. R. d. T. als Anforderung an Abwassereinleiter ordnungsrechtlich verankert. Die damit verbundenen anspruchsvolleren Reinigungsleistungen führen im Bereich der Restverschmutzung wiederum dazu, dass der Abgabesatz entsprechend erhöht werden müsste, um trotz der gestiegenen Kosten einen darüber hinausgehenden Innovationsanreiz auszuüben.²⁹¹

Neben dem unzureichenden nominalen Niveau der Abgabesätze gab es seit Inkrafttreten des AbwAG auch keinen systematischen Inflationsausgleich, der den Lenkungsimpuls real auf dem anfänglichen Niveau hätte halten können. Unter Berücksichtigung der Preissteigerung bei den Vermeidungs- und Verzichtmaßnahmen sollte auch der Abgabesatz im selben Verhältnis zunehmen, um einen unveränderten Lenkungsimpuls zu vermitteln. Da dies nicht stattgefunden hat, kann geschlussfolgert werden, dass der Abgabesatz *ceteris paribus* real gesunken ist (siehe dazu den Exkurs im Kasten zur Entwicklung der rohen und effektiven Abgabesätze im Verlauf der AbwAG-Novellierungen).²⁹²

Aus diesen Gründen erscheint die Höhe der Abgabesätze nominal und real unzureichend, vor allem im Bereich der Restnutzungsbelastung, um eigenständige Anreize gegen die Grenzvermeidungskosten zu etablieren. Dadurch bleiben auch in dynamischer Hinsicht die erstrebten Innovationsanreize zu schwach ausgeprägt.

Eine Differenzierung der Abgabesätze findet – jenseits der Schädlichkeitsbewertung gemäß der Anlage zu § 3 AbwAG und der Tarifspaltung nach § 9 Abs. 5 AbwAG – nicht statt. Dies bedeutet, dass regional variierende Knappheiten von Einleitungsfazilitäten bei den Vorflutern nicht berücksichtigt werden. Die Abwasserabgabe gilt stattdessen bundesweit einheitlich.

Entwicklung der rohen und effektiven Abgabesätze im Verlauf der AbwAG-Novellierungen

Seit ihrer Einführung 1976 hat die Abwasserabgabe einige Novellen erfahren, die auch in die Struktur und die Höhe der Abgabesätze nach § 9 AbwAG eingegriffen haben. Zu unterscheiden sind die *rohen Abgabesätze* nach § 9 Abs. 4 AbwAG, die freilich nur zur Anwendung kommen, wenn der Einleitungsbescheid nicht den Anforderungen des Standes der Technik nach § 7a WHG a. F. entspricht oder diese Anforderungen vom Einleiter nicht eingehalten werden (Vollzugsunterstützung); ist beides der Fall, ermäßigen sich die Abgabesätze auf die Hälfte (seit 1999). Die so reduzierten Sätze bilden die *effektiven Abgabesätze*. Die Halbierung ist – nach im Zeitablauf wechselnden Ermäßigungsregeln – seit 1999 gültig.²⁹³

²⁹⁰ Karl/Ranné (1995), S. 28.

²⁹¹ Linscheidt/Ewringmann (2000), S. 201 f.

²⁹² Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommt bereits Treunert (1990), S. 145.

²⁹³ Dazu auch Kotulla (2005), § 9, Rn. 57.

Mit Blick auf die ökonomische Belastungswirkung ist zudem zwischen den im Gesetz formulierten *nominalen Sätzen* (Geldausdruck in laufenden Preisen) und den *realen Sätzen* (Geldausdruck in konstanten Preisen eines Basisjahres = Sätze konstanter Kaufkraft) zu unterscheiden. Nur der reale Wert eines Abgabesatzes führt zu wirtschaftlichen Anpassungen. Hinsichtlich der zeitlichen Entwicklung der *rohen, nominalen* Abgabesätze gemäß § 9 Abs. 4 AbwAG lassen sich historisch zwei Phasen unterscheiden:

– **Phase I**

Kennzeichnend für die erste Phase ist der kontinuierliche Anstieg der Abwasserabgabesätze. Das Ende der Phase markiert das vierte Gesetz zur Änderung des AbwAG vom 5. Juli 1994 (in Kraft getreten zum 1. Januar 1994).

– **Phase II**

In der zweiten Phase stagniert die Entwicklung. Zunächst werden die ursprünglich in der 3. Novelle für einen späteren Zeitpunkt geplanten Erhöhungen der Abgabesätze mit der vierten Novelle wieder vorab reduziert. Die letzte Anpassung erfolgte mit Wirkung zum 1. Januar 1997 auf 70 DM pro Schadeinheit und Jahr (bzw. ab 2002 35,79 Euro pro Schadeinheit und Jahr). Nach 1997 stagniert die nominelle Abgabesatzhöhe.

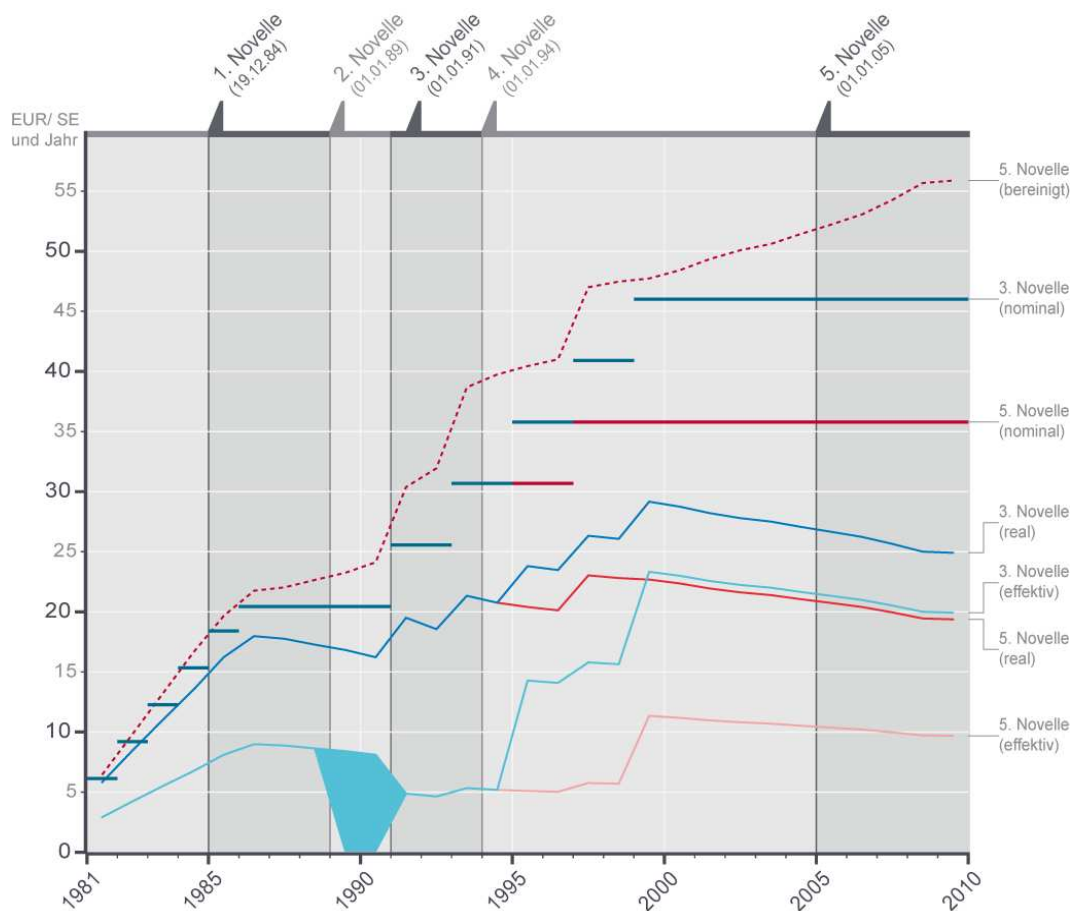


Abbildung 2.8: Entwicklung der nominalen und effektiven Abgabesätze der AbwA von 1981 bis 2010 unter Zugrundelegung des Verbraucherpreisindex
(Daten: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen) RBF = Restbelastungsfaktor

Abbildung 2.8 verdeutlicht diese Zusammenhänge und zeigt neben dem tatsächlichen Verlauf (rote Linien) eine zweite alternative Entwicklung der (nominalen) Abgabesätze. Letztere resultiert aus der Fortschreibung der Sätze aus der 3. Novelle (blaue Linien). Die jeweiligen realen Abgabesätze ergeben sich aus der zusätzlichen Berücksichtigung der Preisentwicklung; so ist der Verbraucherpreisindex seit Januar 1981 um 84,71 Prozent angestiegen. Dies entwertet die realen Anreize nominal unveränderter Sätze im Zeitablauf stark. Zudem sind als effektive Sätze (unter Verwendung des Restbelastungsfaktors (RBF) aus § 9 Abs. 5 Satz 1 AbwAG) die im Gesetz fixierten Ermäßigungsregeln berücksichtigt, welche die Belastung planmäßig für die Restverschmutzung herabsetzen.

Innerhalb einer inflationären Wirtschaft führen nominal fixierte Abgabesätze, angewandt auf eine mengenmäßige Bemessungsgrundlage („Mengenabgabe“), zu einer schrittweisen Erosion der realen Anreizwirkung, wenn in der gleichen Zeit die alternativen Vermeidungsmaßnahmen der Inflation unterliegen und sich dadurch stetig verteuern. Auf Basis der 1981 eingeführten Abgabesätze und unter Berücksichtigung aller durch den Gesetzgeber vorgenommenen Anpassungen der Abgabesätze unterliegt die AbwA den inflatorischen Effekten der letzten 30 Jahre. Demnach entsprechen die heutigen Abgabesätze realen Werten (in Kaufkraft von 1981) von etwa 19,38 Euro pro Schadeinheit und Jahr bzw. etwa 9,69 Euro pro Schadeinheit und Jahr (mit Restbelastungsfaktor). Unter der Annahme der Beibehaltung der geplanten Abgabesätze aus der 3. Novelle läge der reale (rohe) Abgabesatz heute bei etwa 24,91 Euro pro Schadeinheit.

Wäre bei der letzten gesetzlichen Anpassung der Abgabesätze 1997 ein regelmäßiger Inflationsausgleich vereinbart worden, würde der nominale Abgabesatz heute bei 42,37 Euro pro Schadeinheit liegen müssen (anstelle von 35,79 Euro/SE), um die vergleichbare Kaufkraft zu repräsentieren. Gemessen an der Kaufkraft bei Einführung (Basisjahr 1981) müsste der aktuelle rohe Abgabesatz von 35,79 Euro/SE sogar auf rund 55,88 Euro/SE angehoben werden, um eine vergleichbare Anreizwirkung trotz zwischenzeitlicher Inflationierung zu entfalten.

Eine Anhebung der nominalen Abgabesätze erscheint daher bereits unter dem Gesichtspunkt der bloßen Aufrechterhaltung realer Investitions- und Vermeidungsanreize zwingend geboten.

2.5.2.1.2 Bemessungsgrundlage

Die Wahl der Bemessungsgrundlage muss grundsätzlich dem umweltpolitischen Lenkungsziel entsprechen und nach dem Verursacherprinzip auf die tatsächliche Gewässerinanspruchnahme abstellen. Die Abwasserabgabe wird nach Schädlichkeit des direkt eingeleiteten Abwassers bemessen (§ 3 Abs. 1 AbwAG), soweit sie nicht für Kleineinleitungen und verschmutztes Niederschlagswasser pauschalisiert erhoben wird (§§ 7, 8 AbwAG). Mit Blick auf die Ermittlung der Schädlichkeit von Abwasser sind zwei Aspekte für die Gestaltung der Abwasserabgabe von Bedeutung: Welche Schadparameter gemäß der Anlage zu § 3 AbwAG werden zur Bemessung herangezogen und auf welche Weise werden die der Abgabeschuldermittlung zugrundeliegenden Einheiten für einen Einleiter konkret ermittelt? Die erste Frage verweist auf den verwendeten Parameterkatalog der Anlage (dazu näher unten, Abschnitt 3.2.2), die zweite auf die Kontroverse zwischen sog. „Bescheidlösung“ (§ 4 AbwAG) und der immer wieder diskutierten alternativen „Messlösung“²⁹⁴, bei der tatsächlich gemessene Werte für die Veranlagung herangezogen werden.

²⁹⁴ Siehe etwa Scholl (1998); Ewringmann/Scholl (1996).

Die sog. Bescheidlösung, bei der nicht die tatsächlichen, sondern die im wasserrechtlichen Bescheid maximal zugelassenen Einleitungen für die Abgabelast zu Grunde gelegt werden, ist vor allem auf den dadurch erheblich reduzierten administrativen Aufwand zurückzuführen (geringere Verwaltungs- sowie ersparte Mess- und Kontrollkosten). Weiterhin wird dadurch gegebenenfalls erreicht, dass die Einleiter die eigenen Verschmutzungsfazilitäten unterhalb der ordnungsrechtlichen Obergrenze beantragen, um dadurch von vornherein die Zahllast zu reduzieren. Allerdings reduziert sich gleichermaßen der Anreiz, die tatsächlichen Einleitungen fortlaufend zu verringern, da dies, ohne Anpassung der Bescheidwerte durch die Behörde, nicht zu einer Verringerung der zu entrichtenden Abgabe führt. In diesem Zusammenhang werden die Unternehmen eher bestrebt sein, die genehmigte Schadstofffracht großzügig zu bemessen, um die Gefahr der ordnungsrechtlichen Sanktionierung bei Nichteinhaltung der Bescheidwerte zu minimieren, anstatt Einsparungen bei der zu zahlenden Abwasserabgabe zu realisieren.²⁹⁵

Die Bescheidlösung wird daher in erster Linie als Kompromiss gegenüber den höheren Erhebungs- und Vollzugskosten einer Messlösung verstanden. Die Konstruktion verfolgt jedoch aufgrund möglicher Abweichungen zwischen Bescheidwert und tatsächlich emittierter Schadstofffracht keine verursachergerechte Zuordnung von Umwelt- und Ressourcenkosten der Gewässerinanspruchnahme und statuiert keine Anreize zur fortlaufenden Mindernutzung, weil so die Zahllast gar nicht herabgesetzt werden kann. Erhebliche konzeptionelle Beeinträchtigungen der Lenkungswirkung sind die Folge. Für eine Lenkungsabgabe ist die „Bescheidlösung“ ein ernstliches konzeptionelles Problem, denn zu einer weitergehenden Emissionsminderung können Einleiter so gerade nicht angehalten werden, da sie die Zahllast durch Abwassermengen- oder Schädlichkeitsreduzierungen nicht verringern können; diese steht vielmehr nach „Aktenlage“ fest.

Defizite hinsichtlich der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage werden seit jeher auch bei der Auswahl der Schadparameter diskutiert. So wurden ursprünglich nur fünf Parameter zur Schädlichkeitsbewertung herangezogen, die mit der 2. Novelle des AbwAG um vier und mit der 3. Novelle um weitere zwei Parameter erweitert wurden.²⁹⁶ Keine Berücksichtigung finden bisher u. a. die Wärmebelastung durch eingeleitetes Abwasser, insbesondere bei der Nutzung in offenen Kühlkreisläufen, sowie bestimmte Salze. Einige der erhobenen Parameter (z. B. CSB, Giftigkeit gegenüber Fischen) werden umgekehrt als weniger geeignet²⁹⁷ für die Beurteilung der Gewässerbelastung erachtet. Insgesamt stellt sich das Problem der Auswahl jeweils relevanter Parameter der Gewässergüte, über die im Wege der Abgabenerhebung ein Lenkungsanreiz entfaltet werden soll.

2.5.2.1.3 Tarifkonstruktion

Die jeweils gewählte Tarifkonstruktion einer Lenkungsabgabe (linear, progressiv, gestuft, Verwendung von Freibeträgen) muss der Lenkungszielsetzung angemessen sein. Hier steht insbesondere § 9 Abs. 5 AbwAG im Blickpunkt der Analyse, der für „Restverschmutzungen“ diesseits ordnungsrechtlicher Grenzwerte Ermäßigungen vorsieht (Stufentarif). Die unterhalb der ordnungsrechtlichen Grenzwerte bleibende Restverschmutzung wird demnach lediglich mit einem ehemals um 75 Prozent ermäßigten, seit 1999 mit einem um 50 Prozent ermäßigten Abgabesatz belastet (Restbelastungsfaktor).

Für die aus der Abwasserabgabe entstehende, monetäre Gesamtbelastung ist diese Ermäßigung äußerst relevant, da aufgrund der parallelen ordnungsrechtlichen Anforderungen eine Inanspruchnahme der Ermäßigung

²⁹⁵ Karl/Ranné (1995), S. 29 ff.; DIW/FiFo (1999), S. 280-282.

²⁹⁶ Dazu statt vieler Kotulla (2005), § 3, Rn. 4 ff.

²⁹⁷ DIW/FiFo (1999), S. 280 ff.; Brandt (1983b), S. 182.

durch die Einleiter sehr wahrscheinlich ist: Denn diejenigen Nutzer, deren Einleitungen den wasserrechtlichen Anforderungen entsprechen, zahlen ausschließlich den ermäßigten Satz von 50 Prozent des vom Gesetzgeber in § 9 Abs. 1 vorgesehenen („rohen“) Satzes. Nur wer insbesondere die ordnungsrechtlichen Vorgaben überschreitet, wird mit dem vollen Satz je Schadeinheit belastet. Die bereits zuvor diskutierten Defizite hinsichtlich zu niedriger Abgabesätze (vgl. Abschnitt 2.5.2.1.1) werden bei Berücksichtigung derartiger Ermäßigungstatbestände nochmals verstärkt.

Die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Vorgaben dürfte in der Praxis den Regelfall darstellen. Flächendeckende Daten, inwieweit sich das Aufkommen der AbwA aus vollen und ermäßigten Abgabesätzen zusammensetzt, existieren jedoch nicht bzw. konnten im Rahmen der Untersuchung nicht in Erfahrung gebracht werden.²⁹⁸

Vor dem Hintergrund der politischen Zwecksetzung, die Abgabe zunächst als Vollzugshilfe für die Einhaltung ordnungsrechtlicher Mindeststandards zu implementieren und die Belastung der Restverschmutzung hintanzustellen, mag die gewählte Tarifkonstruktion nachvollziehbar sein. Für eine eigenständige Lenkungs- funktion der Abgabe im Bereich der Restverschmutzung ist der Tarif jedoch höchst fragwürdig, insbesondere wenn nunmehr davon ausgegangen werden kann, dass Einleitungen jenseits der wasserrechtlichen Bescheidwerte vielmehr die Ausnahme als die Regel darstellen. Da eine weitere Reduzierung der Restverschmutzung jedoch nur unter (stark) ansteigenden Grenzkosten wahrscheinlich erscheint, verschwindet der Anreiz zu weiteren Vermeidungsmaßnahmen, deren Kosten um ein Vielfaches höher liegen dürften, mit der Ermäßigung des vollen Abgabesatzes.²⁹⁹ Auch die über die verbleibende Zahllast vermittelten sekundären Markt- und Preiseffekte werden mit Hilfe der Ermäßigungsregeln entscheidend geschwächt. Zudem gerät die Vollanlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach Art. 9 WRRL auf diese Weise in Gefahr, so dass sich gemeinschaftsrechtlicher Rechtfertigungsdruck mit Blick auf die Ausnahmeregelungen des Art. 9 WRRL ergibt (dazu oben Abschnitt 1.1).

2.5.2.1.4 Anbindung an das Wasser-Ordnungsrecht

Bei der Abwasserabgabe wird eine enge Anbindung an ordnungsrechtliche Wertungen (Bescheidlösung, Stufentarif) vorgenommen, die keine eigenständige lenkungspolitische Funktionserfüllung der Abgabe ermöglichen.

Umfassende Kritik entzündet sich diesbezüglich im Schrifttum vor allem an der Reduzierung der AbwA zu einem bloßen Vollzugshilfeinstrument des WHG ohne verbleibenden eigenen Effizienzbeitrag.³⁰⁰ Dennoch wird der bedeutende Beitrag der Abgabe als Element des Wasserrechts für die beschleunigte und umfassende Einhaltung des Standes der Technik anerkannt. Hätte dieses Ziel von Anfang an allein im Vordergrund gestanden, so wäre jedoch der vollständige Verzicht der Abgabenlast auf die „zulässige“ Restverschmutzung zielführender gewesen, da dadurch der ökonomische Anreiz zur Einhaltung der Norm noch größer ausgefallen wäre.³⁰¹

²⁹⁸ Vereinzelt Angaben der erhebenden Behörden in den Bundesländern lassen vermuten, dass mittlerweile der überwiegende Anteil der Einleiter den Stand der Technik erfüllt und damit mit ermäßigtem Abgabesatz für die Restverschmutzung veranlagt wird. So geben u. a. Bremen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein an, dass sich das gesamte Aufkommen zu über 95 Prozent aus Zahlungen mit ermäßigtem Satz zusammensetzt. Die Zahlen der neuen Bundesländer liegen aufgrund der geringeren Anschlussgrade bei den öffentlichen Kläranlagen vermutlich darunter.

²⁹⁹ Ewringmann/Gawel/Hansmeyer (1993), S. 12 f.

³⁰⁰ Ewringmann (2002), S. 276; Karl/Ranné (1995), S. 35-39; Hansmeyer (1989), S. 51 f.; Hansmeyer/Gawel (1993).

³⁰¹ Berendes (1999), S. 32; Ewringmann (2002), S. 276.

Jedoch kehren sich die Vorteile für den Vollzug der ordnungsrechtlichen Anforderungen zum Nachteil für die eigenständige Lenkungsfunktion mit dynamischem Innovationsanreiz um. In Verbindung mit der Bescheidlösung (vgl. Abschnitt 2.5.2.1.2) und der Wahl der Tarifkonstruktion (vgl. Abschnitt 2.1.5.2.3) entstehen damit weitere Defizite:

Weil sich der Stand der Technik von Branche zu Branche unterscheidet, weichen auch die ordnungsrechtlichen Mindestanforderungen branchenübergreifend voneinander ab. Zunächst werden dadurch auch jene Emittenten, für die der Abgabesatz keinen Anreiz zur Durchführung von Vermeidungsmaßnahmen darstellt, gezwungen, die so definierten Mindestanforderungen einzuhalten. Die Vermeidungsstrategie baut daher oberhalb der ordnungsrechtlichen Standards nicht auf Effizienzgesichtspunkten auf; die beabsichtigte alloka-tive Wirkung der Abgabe kann sich so nicht entfalten.³⁰²

Weiterhin hat durch die unterschiedlichen Standards zwischen den Branchen eine gleiche Schadstofffracht nicht zwangsläufig die gleiche Abgabenlast zur Folge. Von zwei Emittenten unterschiedlicher Branchen – aber mit vergleichbaren Emissionen – zahlt derjenige, der die Mindestanforderungen einhält, weniger als der, welcher sie unter Umständen überschreitet. Unterschiedlichen Vermeidungskosten stehen damit auch unterschiedliche Abgabenbelastungen gegenüber. Der Vorteil der Abgabenlösung, die Differenzen zwischen den Vermeidungskosten der Verursacher als Entscheidungskriterium einzubeziehen, kommt ökonomisch nicht zum Tragen.³⁰³

Mit Erreichen der Mindestanforderung sinkt für die Emittenten zudem das Interesse an der Weiterentwicklung der Vermeidungstechnologie, da diese mittel- bis langfristig eine Anpassung des Standes der Technik zur Folge hätte. Damit wird der in technischer Hinsicht mit den meisten Informationen ausgestattete Akteur quasi zum „Blockierer“ weiterer Verbesserungen, da er aus ökonomischer Hinsicht einen entgegengesetzten Anreiz erfährt. In Verbindung mit den bestehenden Fördermöglichkeiten (vgl. Abschnitt 2.5.2.1.6) für Vermeidungsmaßnahmen kommt hinzu, dass sich der Stand der Technik anstatt auf integrierte Lösungen vermehrt auf die sog. end-of-pipe Technologien konzentriert, die i. d. R. zu einer Verlagerung des Umweltproblems beitragen, anstatt die Belastung an der Quelle zu unterbinden.³⁰⁴

2.5.2.1.5 Kreis der Abgabepflichtigen

Im Bereich der Abwasserabgabe sind sog. Indirekteinleiter, die in kommunale Abwassereinrichtungen entwässern, von der Abgabepflicht ausgenommen; stattdessen sind die kommunalen Abwassereinrichtungen oder Zweckverbände als Direkteinleiter abgabepflichtig. Die verursachergerechte Überwälzung des Abgabenimpulses auf die eigentlichen Schmutzfrachtverursacher ist damit dem lenkungspolitischen Leistungsvermögen kommunaler Abwassergebühren überantwortet, die gänzlich anderen Funktionsgesetzmäßigkeiten und Rechtsanforderungen unterliegen.³⁰⁵ Geschieht die Überwälzung der Abgabenlast auf die Indirekteinleiter beispielsweise nur anhand eines Mengenmaßstabes, der zum einen nicht an der tatsächlichen Schadstofffracht ansetzt und zum anderen nicht zwischen industriellen und privaten Nutzern differenziert (z. B. als modifizierter Frischwassermaßstab³⁰⁶), wird die Belastung nicht verursachergerecht verteilt und der Anreiz zur Reduzierung der Emissionen auf Seiten der Indirekteinleiter deutlich abgeschwächt.

³⁰² Hansmeyer (1989), S. 51 f.

³⁰³ Karl/Ranné (1995), S. 35 ff.; Ewringmann (2002), S. 291 f.

³⁰⁴ Karl/Ranné (1995), S. 23.

³⁰⁵ Siehe hierzu eingehend Gawel/Ewringmann (1994a).

³⁰⁶ Hierzu etwa Schulte/Wiesemann, in: Driehaus (2011), § 6, Rn. 370 ff.

Weitere defizitäre Effekte ergeben sich durch Allokationsverzerrungen, die aus dem ungleichmäßigen Zugriff auf Direkt- und Indirekteinleiter resultieren:³⁰⁷ Sind bestimmte Branchen überwiegend mit Direkt- oder Indirekteinleitern besetzt, so entstehen – als Folge der unterschiedlichen Belastungen aus direkt veranlagter Abwasserabgabe einerseits bzw. in der kommunalen Abwassergebühr weitergewälztem Abgabenanteil andererseits – zwischen den Branchen *intersektorale* Verzerrungen. Aus denselben Gründen kommt es ferner auch zu *intrasektoralen* Verzerrungen, falls Unternehmen innerhalb einer Branche zum Teil direkt, zum Teil indirekt belastet werden.

Die Indirekteinleiterproblematik und die Verzahnung mit der kommunalen Gebührenpolitik, welche mit Blick auf Art 9 WRRL ohnehin auf dem Prüfstand steht, beschreiben für den Abwasserbereich wichtige Problemlagen einer verursachergerechten Wasserpreispolitik. Vor diesem Hintergrund ist bereits eine Ausdehnung der Abgabepflicht der Abwasserabgabe auf Indirekteinleiter (sog. Indirekteinleiterabgabe) erwogen und gefordert worden.³⁰⁸

Als Alternative zur Lösung der Problematik durch eine eigenständige Indirekteinleiterabgabe kommt nur eine Umgestaltung des Kommunalabgabenrechts in Frage, das – der Forderung aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL folgend – indirekt einleitenden Gewässerbenutzern auch verursachergerechte Anreize bezüglich der in kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen nicht bearbeiteten Schadstofffrachten vermittelt. Eine solche Gebührenkonzeption dürfte jedoch an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen, da die kommunale Benutzungsgebühr nach herkömmlichem Verständnis nur Leistungen des Einrichtungsträgers selbst abzugelten befugt ist, nicht aber darüber hinaus auch selbsttätig Gewässerschutzanreize vermitteln kann.³⁰⁹

Ob vor diesem Hintergrund die Umorientierung des kommunalabgabenrechtlichen Kostenbegriffs auf Umwelt- und Ressourcenkosten einschließlich verursachergerechter Bemessungsregeln oder aber die gezielte Erweiterung der Abgabepflicht auf Indirekteinleitungen die lenkungspolitisch überzeugendere sowie vollzugsgeeigneterere Lösung darstellt, hängt insbesondere auch vom Veränderungsdruck des Art. 9 WRRL auf die Kommunalgebühren ab.

2.5.2.1.6 Regeln zur Ermittlung der Zahllast

Realtypische Abgabenlösungen beschränken sich bei der Ermittlung der Zahllast kaum je auf die bloße Multiplikation von Abgabesatz und Bemessungseinheiten nach Maßgabe einer Tariffunktion (§ 9 AbwAG). Regelmäßig greifen zusätzliche Verfeinerungen und Modifikationen Platz, die die Anreizwirkung des Abgabenimpulses nochmals systematisch verändern. Im AbwAG sind dies beispielsweise die Institute der *Herabberklärung* (§ 4 Abs. 5) und der *Verrechnung* mit Gewässerschutzinvestitionen (§ 10 Abs. 3 bis 5).

Herabberklärung

Der Einleiter kann sich durch Erklärung gegenüber der Behörde (mit nur abgabenrechtlicher Wirkung) verpflichten, für einen bestimmten Zeitraum (mindestens drei Monate pro Veranlagungsjahr, höchstens ein Jahr) einen um mindestens 20 Prozent geringeren Wert als im Einleitungsbescheid festgelegt, einzuhalten. Die Erklärung kann sich auf einen Überwachungswert oder auf die Schmutzwassermenge beziehen. Die Einhaltung der erklärten niedrigeren Werte ist vom Abwassereinleiter durch ein von der Wasserbehörde zugelassenes

³⁰⁷ Dazu u. a. Hansmeyer (1989), S. 54; Karl/Ranné (1995), S. 33; DIW/FiFo (1999), S. 280-282.

³⁰⁸ Dazu Gawel/Ewringmann (1994a) m. w. Nachw.

³⁰⁹ Zu dieser Problematik eingehend Gawel (1995a), mit Blick auf die Indirekteinleiter-Problematik konkret Gawel/Ewringmann (1994a).

Messprogramm, in das auch die Messwerte der staatlichen Abwasseruntersuchung einzubeziehen sind, nachzuweisen (§ 4 Abs. 5 Satz 5 AbwAG). Das Institut der Herabklärung beabsichtigt eine vollzugsfreundliche Annäherung der Bemessungsgrundlage an die tatsächlichen Emissionsgegebenheiten.

Durch die Möglichkeit der Herabklärung wird demnach versucht, das System der Bescheidlösung um einige Defizite zu bereinigen, die im Vergleich zur Messlösung identifiziert wurden: Bei überobligatorischer Reinigungsleistung kann der Einleiter durch eigene Erklärung einer geringeren Schadstofffracht die zu zahlende Abgabenlast an die tatsächlichen Emissionen anpassen. Dies geschieht augenscheinlich zunächst ohne damit einhergehende Risiken: Die Erklärungswerte sind auf den Geltungszeitraum der Herabklärung begrenzt und führen damit (zunächst) nicht zu neuen, dauerhaft ambitionierteren Sollwerten für zukünftige Emissionen. Zudem droht bei Verfehlung der Erklärungswerte lediglich ein Rückfall auf die Zahllast vor Abgabe der Herabklärung auf Basis der Überwachungswerte – anders formuliert: auf dieselben Kosten, die auch ohne herabklärte Werte anfallen würden. Kann also der Einleiter von der Herabklärung nur profitieren ohne dabei die komplexen Anforderungen einer vollzugsfähigen Messlösung tragen zu müssen (positiver Optionswert)?

Bei genauerer Betrachtung gestalten sich die ökonomischen Anreize für den Einleiter zur Nutzung der Herabklärung etwas komplexer.³¹⁰ Die nachfolgenden Einschränkungen sind daher unten in Kapitel 3.2 auch im Hinblick auf die Vor- und Nachteile einer modifizierten Messlösung zu problematisieren:

- Die herabklärten Werte sind – ebenso wie die Bescheidwerte selbst – fiktiver Natur. Das heißt, es erfolgt bestenfalls eine Annäherung an die tatsächliche Schadstofffracht, soweit der Einleiter über entsprechend punktgenaue Prognosen verfügt. Dabei wird ein Übererfüllen der Erklärung (gemessene Werte liegen unter den erklärten Werten) wiederum nicht belohnt, sondern ignoriert, wohingegen die Nichteinhaltung der Erklärung durch den Rückfall auf die bescheidlichen Überwachungswerte – wenn auch in vertretbarem Rahmen – sanktioniert wird.
- Um die Praktikabilität für den Vollzug zu gewährleisten, wird eine Herabklärung erst ab einem Zeitraum von mehr als drei Monaten und ab einem Reduzierungsumfang von mehr als 20 Prozent ermöglicht.³¹¹ In Verbindung mit möglichen Prognoseunsicherheiten bei den Einleitern (dazu bereits oben) erhöht sich so die Barriere für die Nutzung der Herabklärung.
- Mit der Wahrnehmung der Herabklärung geht für den Einleiter ein gesteigerter Aufwand bei der Abgabenveranlagung einher, der aus der Antragstellung selbst, der Begründung der Erklärungswerte („Darlegung der Umstände“ § 4 Abs. 4 Satz 3 AbwAG) und der Durchführung eines zugelassenen Messprogramms (§ 4 Abs. 5 Satz 5) entsteht. Die dabei anfallenden Kosten werden in das individuelle Entscheidungskalkül einbezogen und mit der potenziell einzusparenden Abgabenlast abgewogen. Dadurch werden das Verfehlen der herabklärten Werte und der damit verbundene Rückfall auf die ursprüngliche Abgabenlast durchaus zu einem Kostenrisiko, da die (sicheren) Transaktionskosten der Herabklärung einer unsicheren Abgabenermäßigung gegenüberstehen. Um das entsprechende Risiko zu reduzieren, wird der Einleiter die herabklärten Werte tendenziell um einen Sicherheitsaufschlag erhöhen. Ein solches Verhalten geht wiederum zu Lasten der Annäherung an die tatsächliche Schadstofffracht und führt ggf. aus einzelwirtschaftlichen Erwägungen sogar zu einem völligen Verzicht auf die Herabklärung (Einsparpotenzial mit Sicherheitszuschlag zu gering, Verfehlen der 20-Prozent-

³¹⁰ Hierzu im Einzelnen *Gawel/Fälsch* (2011a).

³¹¹ Zu den formellen und materiellen Qualifizierungs-Erfordernissen einer Herabklärung gemäß § 4 Abs. 5 AbwAG statt vieler *Kotulla* (2005), § 4, Rn. 57 ff.

Grenze etc.). Damit entfernt sich das Ergebnis der Bescheidlösung nach Herabberklärung auch von dem Ergebnis einer modifizierten Messlösung.

- Die Anreize zur Herabberklärung werden durch die Tarifspaltung des § 9 Abs. 5 AbwAG abgesenkt, da zunächst einmal die Zahllast bei Einhaltung der wasserrechtlichen Bescheidenanforderung, welche „mindestens den in einer Rechtsverordnung nach § 7a des WHG in der am 28.2.2010 geltenden Fassung oder § 23 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 57 Abs. 2 WHG festgelegten Anforderungen entspricht“, halbiert wird. Der mögliche Ertrag einer Herabberklärung (in Form der verringerten Abgabeschuld) wird dadurch für den Einleiter erheblich gemindert: Denn zur Minderung stehen ohnehin im Regelfalle nur halbierte Zahllasten an.
- Um aber überhaupt weiterhin in den Genuss dieser Ermäßigung zu kommen, hat der Gesetzgeber durch den ab dem Veranlagungsjahr 1989 in § 9 AbwAG angefügten letzten Absatz (jetzt Absatz 6, früher Absatz 7) eine Bescheidenanpassungspflicht zur Erhaltung der Abgabensatzermäßigung eingeführt: So soll im Regelfall vermieden werden, dass durch großzügige Bescheidwertfestlegungen Verschmutzungsbefugnisse gehortet werden, deren abgaberechtlichen Auswirkungen sodann durch Erklärungen korrigiert werden könnten.³¹² Die h. M. sieht die Reduzierung der Bescheidwerte als zwingende Voraussetzung der Abgabesatzhalbierung nach § 9 Abs. 5 an.³¹³ Ohne diese Anpassung, d. h. bei Wegfall der Zahllast-Halbierung, dürfte eine Herabberklärung betriebswirtschaftlich kaum noch für Einleiter relevant sein.³¹⁴ Mit einer entsprechenden Anpassung der Bescheidwerte dürfte freilich das Nämliche gelten: Denn zwar wird die Abgabesatzhalbierung gesichert und dies auf verringertem Erklärungswertniveau, doch infolge des systematischen Nachrückens der Bescheidwerte an die gemäß § 4 Abs. 5 erklärten Werte setzt sich der Einleiter den „ordnungs-, ordnungswidrigkeiten-, straf- und auch abwasserabgabenrechtlichen“ Konsequenzen eines möglichen Verstoßes gegen die verschärften wasserrechtlichen Anforderungen aus.³¹⁵ Im Ergebnis dürfte dies regelmäßig zum Verharren auf den bisherigen Bescheidwerten führen³¹⁶ – jedenfalls dann, wenn die potenzielle Einsparmasse wegen der Halbierung ohnehin gering ausfällt.

Der Gesetzgeber will hier beides gleichzeitig: Anreize zu Minderungen und zur Offenbarung nur dezentral bekannter Minderungspotenziale setzen, aber sogleich die Prämierung dieses Tuns teilweise im Interesse der Allgemeinheit einstreichen, indem die Anforderungen dementsprechend zeitgleich verschärft werden. Damit wird aber gerade der Anreiz zur Offenbarung wieder herabgesetzt – das typische Anreizdilemma des ordnungsrechtlichen Steuerungsansatzes.³¹⁷ Wo bisher freiwillige Minderemissionen zwingend für die Zukunft verpflichtend werden, schmilzt der Antrieb der dezentralen „Wissenshüter“³¹⁸ zur Aufdeckung von Minde-

³¹² Siehe Zöllner, in: Sieder et al. (2010), AbwAG, § 9, Rn. 6.

³¹³ So etwa Zöllner, in: Sieder et al. (2010), AbwAG § 9, Rn. 6.; Kotulla (2005), § 9, Rn. 67 ff.; a. A. Köhler/Meyer (2008), S. 85 ff.

³¹⁴ So wohl auch Zöllner, in: Sieder et al. (2010), AbwAG § 9, Rn. 42, der „unter den heutigen Rahmenbedingungen“ nur noch einen „recht schmalen Anwendungsbereich“ für § 9 Abs. 6 AbwAG sieht.

³¹⁵ Nisipeanu (2007), S. 152, der hier die Einleiter in einer Situation wähnt, wo diese sich „selbst das Messer an die Kehle setzen“.

³¹⁶ Insoweit dürfte gerade kein „Anreiz für den erklärenden Abwassereinleiter“ bestehen, den Bescheid dauerhaft an die neue Emissionslage anzupassen – so aber Kotulla (2005), § 9, Rn. 67. Auch Berendes (2006), S. 155, will bei § 9 Abs. 6 AbwAG eine „Flankierung“ der „starken Anreizwirkung des § 4 Abs. 5 AbwAG“ in der Praxis erkennen.

³¹⁷ Zu den Anreizmängeln des Ordnungsrechts zur Offenbarung von Minderungspotenzialen auch Gawel (2009), S. 197 ff., m. w. Nachw.

³¹⁸ Gawel (2009).

rungspotenzialen zusammen. Die Diskussion darüber, ob die Bescheidenanpassung als zwingende Voraussetzung für den Erhalt der Abgabesatzermäßigung ausschließlich für den Fall gegeben sei, dass die Überwachungswerte im Bescheid noch nicht dem Stand der Technik entsprechen und dieser durch die Herabklärung erstmals eingehalten wird,³¹⁹ vermag an der Grundproblematik kaum etwas zu ändern: Insgesamt erscheint das Institut der Herabklärung in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung ökonomisch als Fehlkonstruktion.

Zusammenfassend ergeben sich damit für die Herabklärung zwar gewisse Annäherungen an die tatsächlichen Einleitungsverhältnisse, aber nur äußerst schwache Anreize für die Einleiter, von diesem Instrument tatsächlich Gebrauch zu machen. Barrieren für die Inanspruchnahme ergeben sich aus der Ertragsschmälerung über die Tarifabsenkung nach § 9 Abs. 5 AbwAG, aus der obligatorischen Dynamisierung der Bescheidenanforderung auf offenbarte Minderbedarfe zum Erhalt der Ermäßigung, aus den von den Einleitern zu übernehmenden notwendigen Antrags-, Erklärungs- und Messkosten, aus den zeitlichen und mengenmäßigen Schwellenwerten für die Inanspruchnahme sowie aus dem Risiko des Rückfalls auf die bescheidlichen Überwachungswerte.

Verrechnung

Verrechnungsklauseln wie in § 10 Abs. 3 bis 5 AbwAG, die es einem Einleiter gestatten, die Belastung durch Emissionsminderungsinvestitionen ganz oder teilweise gegen die verbleibende Zahllast aufzurechnen, sind systematisch gesehen Fremdkörper bei einer Lenkungsabgabe: Ein Ressourcennutzer hat ökonomisch sowohl die Lenkungslast (Anpassung an ein neues Optimum durch Vermeidung) als auch die Zahllast als Ressourcenverantwortung für die verbleibende Nutzung zu schultern (vgl. Abb. 2.1). Anders als im Schrifttum gelegentlich behauptet,³²⁰ handelt es sich hierbei aus diesem Grunde auch nicht um eine „Doppelbelastung“. In der ökonomischen Konzeption einer Lenkungsabgabe wird ein Einleiter zu Investitionen angereizt, indem er sich durch auf diesem Wege verminderte Emissionen künftige Zahllasten erspart, nicht aber, indem ihm (zusätzlich) gestattet wird, die Investitionssumme durch Wegfall einer gleich hohen Abgabenschuld günstig zu refinanzieren. Der eigentliche, effizienzorientierte Lenkungsanreiz, der ja in der Minderung der Emissionsreduktion infolge von solchen Vermeidungsanstrengungen besteht, die günstiger sind als das Tragen der Abgabe, wird so durch eine ineffiziente Investitionsprämie ausgehöhlt.

Lediglich in eng umgrenzten, durch institutionelle Gründe bedingten Fällen, erscheint eine Art „Verrechnung“ legitimiert, etwa wenn länger andauernde Investitionsvorhaben bereits ab dem Zeitpunkt des Durchführungsbeschlusses mit bereits effektiv geminderten Emissionsfrachten gleichgestellt werden (Antizipation von späteren Zahllastminderungen).³²¹ Insbesondere im Falle eines bloßen zeitlichen Aufschubs der Zahllast für Maßnahmen einer effektiven Schadminderung, deren Herbeiführung jedoch Zeit benötigt, besteht auch ökonomisch kein Bedürfnis für eine zwischenzeitliche Belastung der einzusparenden, aber noch nicht eingesparten Gewässerbelastung.³²²

Durch die *Verrechnungsmöglichkeiten* der Abgabenbelastung mit Gewässerschutzinvestitionen kommt es aus verschiedenen Gründen zu einer Verzerrung im Hinblick auf die Umsetzung der effizientesten Optionen: Maßnahmen, die besonders teuer und ineffizient sind, lohnen sich am ehesten für eine Investition, da diese die Abgabeschuld am meisten reduzieren können. Das individuelle Optimierungskalkül wird dadurch un-

³¹⁹ Siehe Fn. 306.

³²⁰ So etwa Ritter (1992), S. 160 ff.; Steiner (1992), S. 210.

³²¹ Dazu Gawel (1993b).

³²² So bereits Gawel (1993b), S. 376 ff.

günstig beeinflusst. Denn durch diese Möglichkeit erhält letztlich jener Verursacher den stärksten Innovationsimpuls, dessen Optionen zur Reduzierung der Gewässerbelastung ökonomisch am wenigsten effizient sind.³²³

Als Investitionen zur Verrechnung der Abgabenlast sind überdies vor allem end-of-pipe-Maßnahmen geeignet. Integrierte Konzepte verlieren demgegenüber für den Investor an Attraktivität, da deren Anteil an der Verringerung der Schadstofffracht monetär nicht zu bestimmen sein dürfte und damit kaum förderfähig ist. Einem eigentlich gewünschten Innovationsimpuls in Richtung integrierte Konzepte wird dadurch entgegengewirkt.³²⁴ Weitere innovationshemmende Wirkung geht davon aus, dass der Abgabeschuldner möglicherweise bestrebt sein wird, denkbare Investitionen über einen längeren Zeitraum auszudehnen, um auch die Verrechnung länger in Anspruch nehmen zu können.³²⁵

Zudem werden durch die Verrechnungsmöglichkeiten u. U. lenkungsfremde Maßnahmen gefördert, die zwar noch indirekt dem Gewässerschutz dienlich sein mögen, jedoch nicht an der Schadstofffracht als Bemessungsgrundlage der Abgabe ansetzen.³²⁶

Die Verrechnungsklauseln muten vor diesem Hintergrund wie eine gesetzgeberische Kompensation des zaghaften Restverschmutzungsminderungsanreizes an: Wo eine geschwächte Restbelastung keine durchgreifenden Minderungsanreize mehr vermitteln kann, tragen so hilfsweise Investitionsprämien zu einer Verbesserung der Investitionsneigung bei. Auch hier sind mithin die konstruktiven Merkmale der Abgabe interdependent: Eine klare Restverschmutzungsbelastung würde hier ausreichende ökonomische Anreize setzen, um Investitionsmaßnahmen lohnend erscheinen zu lassen; Verrechnungsregelungen könnten insofern entfallen, vor allem, soweit sie gar nicht auf Schädlichkeitsminderungen gemäß § 3 gerichtet sind.

2.5.2.1.7 Regionale Differenzierung

Gewässergütepolitische Lenkungsziele sind typischerweise in eine regionale Bewirtschaftungsperspektive eingebettet und können aufgrund der unterschiedlichen gewässerökologischen und -morphologischen Vorfluterbedingungen sowie eines regional differenzierten ökonomischen Verwertungsdruckes auf Gewässernutzungen nicht abschließend bundes- oder auch nur landeseinheitlich formuliert werden. Die Knappheit von Gewässern als Aufnahmemedium für Abwassereinleitungen ist regional differenziert. In der (rechts-)politischen Diskussion um eine Fortentwicklung der Abwasserabgabe wird unter Berufung auf die WRRL zum Teil eine regional differenzierte, flussgebiets- und gewässerqualitätsspezifische Anpassung der Abgabe als geboten angesehen.³²⁷ So plädiert etwa der Umweltsachverständigenrat (SRU) in Anlehnung an den flussgebietsbezogenen Ansatz der WRRL für eine regional differenzierte Abgabbeerhebung, die sich an der jeweiligen regionalen Knappheitssituation zu orientieren hat.³²⁸

Gleichwohl tritt die Abwasserabgabe seit ihrer Einführung national harmonisiert in Erscheinung. Diese unzulängliche Einbindung in regionale Bewirtschaftungskonzepte im Sinne einer regionalen Abgabendifferenzie-

³²³ Ewringmann (2002), S. 291 f.; DIW/FiFo (1999), S. 280 ff.

³²⁴ Karl/Ranné (1995), S. 35-39.

³²⁵ Linscheidt/Ewringmann (2000), S. 202

³²⁶ Karl/Ranné (1995), S. 35-39; DIW/FiFo (1999), S. 280-282.

³²⁷ Vgl. SRU (2004), Tz. 479; Ewringmann (2002), 265, 284; VKU (2008), S. 4.; differenzierter Gawel/Möckel (2011). Siehe dazu auch Köhler/Meyer (2006), Einleitung, Rn. 142.

³²⁸ SRU (2004), Tz. 483.

rung war bereits unter dem Reglement des nationalen Wasserhaushaltsrechts lediglich eine Behelfslösung;³²⁹ sie gerät möglicherweise unter den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an ein integriertes Flussgebietsmanagement jedoch erneut unter Druck. Die Erforderlichkeit einer regionalen Differenzierung wird nicht erst seit der Verabschiedung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie diskutiert, sondern wurde bereits bei der ursprünglichen Konzeption der AbwA erkannt. So wurde schon vor Inkrafttreten des AbwAG diskutiert, dass eine bundeseinheitliche Abgabe aufgrund real bestehender regionaler Unterschiede zu teilweise stark voneinander abweichenden Wirkungen führen wird, die sich nicht nur auf die Entwicklung der Gewässergüte, sondern durch den Kostenfaktor auch auf die Wirtschaftsstruktur der betroffenen Region auswirkt.³³⁰ Dass zunächst ein bundeseinheitlicher anstatt ein regional veränderlicher Abgabesatz implementiert wurde, wird mit einem ursprünglich flächendeckendem, grundsätzlichen Handlungsbedarf begründet, der eine regionale Differenzierung zunächst zweitrangig und eine Verlagerung von Gewässerbelastungen in weniger belastete Gebiete nicht sinnvoll erscheinen ließ. Nach nunmehr drei Dekaden AbwAG dürfte dieser grundsätzliche Handlungsbedarf jedoch nicht mehr gegeben sein. Inwieweit dies bereits für eine Regionalisierung der AbwA streitet, wird nachfolgend in Abschnitt 3.2 näher zu prüfen sein.

2.5.2.1.8 Aufkommen und Aufkommensverwendung

Im Rahmen der Finanzierungsfunktion einer lenkenden Wassernutzungsabgabe geraten schließlich auch das Aufkommen und dessen Verwendung nach Maßgabe des § 13 AbwAG in den Blick. Dort normiert der Bundesgesetzgeber eine *Zweckbindung* der Mittel „für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen“ (§ 13 Abs. 1 Satz 1 AbwAG). Die Länder, denen das Aufkommen zufließt, sind befugt zu bestimmen, dass der im Vollzug entstehende Verwaltungsaufwand zuvor aus dem Aufkommen gedeckt wird. Je nach Nettofinanzierungsvolumen lassen sich so Aufstockungswirkungen oder direkte öffentliche Investments in die Gewässergüte erzielen. Setzen die entsprechenden Maßnahmen an der Schadstofffracht des Abgabepflichtigen an, so trägt auch das eingesetzte Aufkommen zur Verringerung der Bemessungsgrundlage bei. Die in diesem Zusammenhang entstehenden anreizökonomischen Defizite wurden bereits erörtert (vgl. Abschnitt 2.5.2.1.6).

Das Nettoaufkommen steht – neben den Vollzugskosten – insbesondere im Zusammenhang mit den Regeln zur Ermittlung der Zahllast, der Tariffunktion sowie der Höhe der Abgabesätze: Durch die Verrechnungsmöglichkeiten der Abgabenlast, niedrige Abgabesätze und die Tarifspaltung nach § 9 Abs. 5 AbwAG wird das Aufkommen der Abwasserabgabe von vorneherein erheblich reduziert.

Da das Aufkommen aus der AbwAG den Länderhaushalten zufließt, unterliegen die so erzielten Einnahmen nicht dem Zugriff des Bundes. Es besteht weiterhin auch keine Berichtspflicht über Höhe und Verwendung der so erzielten Einnahmen. Die Verwendung und Zweckbindung des Aufkommens aus dem AbwAG ist daher nur schwer nachzuvollziehen und zu überprüfen.

Die durch die Erhebung der AbwA entstehenden Verwaltungskosten unterliegen zwischen den Bundesländern erheblichen Schwankungen (dazu bereits 2.4.3.4). Da die Verwaltungskosten aus dem Aufkommen gedeckt werden, verringert ein hoher Verwaltungsaufwand die anschließend verbleibenden Mittel, die für weitere relevante Gewässerschutzmaßnahmen dann nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Vollzugsfreundlichkeit und Bürokratiekosten eines Abgabengesetzes sind daher auch unter Finanzierungsgesichtspunkten relevant und müssen stets berücksichtigt werden (dazu auch Ziff. 75 der Kurzfassung).

³²⁹ Hierzu eindrucksvoll Ewringmann (2002), S. 270 ff.

³³⁰ Ewringmann et al. (1976), S. 376.

2.5.2.2 Defizite der Wasserentnahmeentgelte

Auch die Wasserentnahmeentgelte der Länder stehen vielfach in der öffentlichen und wissenschaftlichen Kritik. Nicht jedes Monitum erweist sich dabei jedoch bei näherer Analyse als behebedürftiges Defizit.

Bemängelt werden vor allem die unterschiedlichen Regelungen der Länder zu den WEE, insbesondere die unterschiedliche Höhe und Differenzierung der Abgabesätze (einschließlich ihrer Nichterhebung in einigen Bundesländern – siehe Abb. 2.4) sowie die unterschiedliche Verwendung des Aufkommens.³³¹ Hierzu werden eine Harmonisierung der unterschiedlichen Länderregelungen und eine übersichtlichere und transparentere Gestaltung der Abgaben gefordert. Weiterhin wird durch die Unterschiede in den Konstruktionen ein Hemmnis zur Ansiedlung von Industrie und Gewerbe in den Gebieten mit hoher Abgabenlast gesehen. Mit der Standortwahl könnten sich Unternehmen der Erhebung entziehen oder deren Höhe begrenzen. Die Lenkungswirkung hätte nur den Effekt, eine Abwanderung von Betrieben in Länder ohne oder mit einer nur geringen Abgabe zu fördern.³³²

Auf Seiten der Wasserwirtschaft wird die Erhebung der Wasserentnahmeentgelte oft mit der Kritik einer einseitigen Belastung der Versorger und Verbraucher in Verbindung gebracht, während andere Wassernutzer nicht angemessen an der Finanzierung des Gewässerschutzes beteiligt werden. So kritisierte der BDEW die Pläne für ein bundesweites Wasserentnahmeentgelt vor allem im Hinblick auf die dadurch steigenden Wasserpreise, Belastungen für Industrie, Gewerbe und Haushalte sowie die damit verbundenen Standortnachteile. Kritik an der Höhe der Wasserpreise einerseits und die Pläne über eine zusätzliche „Wassersteuer“ andererseits seien politisch nicht zu vereinbaren.³³³

Von den Umweltverbänden werden verstärkt die Regelungsunterschiede in den Bundesländern bemängelt, mit denen auch eine Vielzahl von länderspezifischen Sonderregelungen und Ermäßigungen bestimmter Nutzungen einhergeht. So kritisiert beispielsweise die GRÜNE LIGA jüngst die ermäßigten Abgabesätze für den Braunkohlebergbau und die Energiegewinnung als ökologisch ungerechtfertigt und fordert für die entsprechenden Nutzungen die Erhebung der vollen Abgabesätze.³³⁴

Noch grundlegender geraten WEE vor dem Hintergrund eines in Deutschland auch langfristig als ausreichend angesehenen (globalen) Wasserdargebotes in die Kritik: Eine auf „Wassersparen“ angelegte Lenkungsabgabe sei nicht nur überflüssig, sondern – vor allem mit Blick auf die Auslastungsnotwendigkeiten der Wasserversorgungsinfrastruktur – nachgerade schädlich.³³⁵

Nachfolgend werden mögliche Defizite systematisch anhand der einzelnen Konstruktionsmerkmale der Abgabe diskutiert. Die Optionen zur Beseitigung der hier festgestellten Defizite werden in Abschnitt 3.3 erörtert.

³³¹ U. a. Ginzky/Bothe/Richter (2005), S. 946, sowie Grandjot (2005), S. 680 f.

³³² Grandjot (2005), S. 680 ff.

³³³ Pressemitteilung des BDEW vom 31.10.2007, abrufbar unter: http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_id100113174_/file/071031%20PI_BDEW%20zu%20Wassersteuer.pdf

³³⁴ Gaulke/Schäfer (2010), S. 3.

³³⁵ Siehe nur Euler (1998). Gegen eine angeblich verfehlte „Wassersparzielsetzung“ streiten insbesondere Leist (2007) und Leist/Magoulas (2002), für die Wassersparen „Unsinn“ darstellt.

2.5.2.2.1 Lenkungsauftrag

Im Gegensatz zur Abwasserabgabe wird mit Blick auf die Wasserentnahmeentgelte bereits deren zugrunde liegender umweltpolitischer Lenkungsauftrag kritisch betrachtet (dazu bereits Abschnitt 2.4.3.1): Die Lenkungsfunktion von WEE wird in der öffentlichen Wahrnehmung meist verkürzt auf eine „Wassersparabgabe“. Deren ressourcenpolitische Notwendigkeit wird freilich kritisch gesehen unter Verweis auf ein in Deutschland „ausreichendes“ Wasserdargebot sowie die massiven Folgekosten rückläufiger Wassernutzung in den technischen Infrastruktursystemen von Trinkwasserversorgung und Entwässerung (dazu eingehend Abschnitt 3.3.1). Die diesbezüglich geltend gemachten Einwendungen überzeugen jedoch nicht: Die Kritik verwechselt Wassermangel mit ökonomischer Knappheit, lässt die raumzeitlich und qualitativ zu spezifizierende Verfügbarkeit von Wasserressourcen sowie die langfristigen Klimarisiken für regionale Wasserkörper außer Betracht und stellt die Auslastungsinteressen historischer technischer Infrastruktursysteme über die Nachhaltigkeit in der Wasserwirtschaft.³³⁶

Die den WEE in der ökonomischen Literatur³³⁷ zugeordnete Funktion eines rationalen Nutzungskonfliktausgleichs zwischen diffusen Agrareinträgen und öffentlicher Trinkwasserbereitstellung nach dem Nutznießerprinzip³³⁸ können die Abgaben in der Praxis – konstruktionsbedingt sowie aufgrund der bereits ordnungsrechtlich besorgten Knappheitskonfliktlösung durch Schutzgebiete und Entnahmeregulierungen – ohnehin nicht mehr übernehmen.

Darüber hinaus wird bisweilen die Rechtfertigung von Wasserentnahmeentgelten – zumindest für einzelne Nutzungen – durch die Lehre des BVerfG (dazu oben Abschnitt 1.2) vom abzuschöpfenden Sondervorteil in Zweifel gezogen.³³⁹ Demnach solle es zur verfassungsrechtlich tragfähigen Sondervorteilsabschöpfung auf die wirtschaftliche Inwertsetzung des Entnommenen, nicht aber auf die Entnahme selbst ankommen, so dass etwa ohne weitere Nutzung erfolgende Ableitungen von Sumpfungswasser nicht erfasst werden könnten. Ferner seien Entnahmen, die nach „kurzer Zeit“ zu Wiedereinleitungen führen, wie etwa Kühlwasserentnahmen, mangels quantitativer Relevanz für den Entnahme-Wasserkörper nicht heranzuziehen. Denn der Sondervorteil „Wasser als Aufnahmemedium für Schadstoffe“ (also auch für Wärmelasten) sei bereits durch die Abwasserabgabe abgegolten. Welcher Sondervorteil noch verbleibt, wenn das entnommene Wasser unmittelbar wieder vollständig in den Wasserkreislauf zurückgeführt wird, ist daher in der Literatur z. T. Gegenstand kritischer Betrachtung.³⁴⁰ Die Rückführung genutzten Wassers in den Wasserkreislauf ist jedoch kein Spezifikum bestimmter Nutzungsformen, sondern eine hydrologische Naturgesetzmäßigkeit; ökonomisch entscheidend ist vielmehr die zwischenzeitliche Zugriffs- und Nutzungsmöglichkeit, auch wenn diese zeitlich eng begrenzt ist. Die kurzzeitige Entnahme von Wasser zu Kühlzwecken etwa ist ökonomisch von höchster Bedeutung, auch wenn die Verweildauer außerhalb des natürlichen Wasserkreislaufs nur kurz ist. Die Verweildauer ist daher kein geeigneter Indikator für den wirtschaftlichen Vorteil der Entnahme. Zudem

³³⁶ In diesem Sinne auch *Gawel/Fälsch* (2011b). Eine unverändert gegebene Nachhaltigkeits-Rechtfertigung sehen auch *Ewringmann/Vormann* (2003), S. 7 f.

³³⁷ Siehe insbesondere den instruktiven Überblick bei *Blankart* (1987b); *ders.* (1988).

³³⁸ Siehe hierzu die ökonomische Kontroverse um Nutznießer- und Verursacherprinzip ursprünglicher zweckgebundener WEE-Konstruktionen zur Kompensation von landwirtschaftlichen Rückhaltemaßnahmen in Wasserschutzgebieten gemäß § 19 Abs. 4 WHG a. F.: *Bonus* (1986a), S. 451 ff.; *ders.* (1986b), S. 625 ff.; *ders.* (1987), S. 199 ff.; a. A. *Brösse* (1986), S. 566 ff.; *Scheele/Schmitt* (1986), S. 570 ff.; *dies* (1987), S. 40 ff. Zum Ganzen auch *Brossmann* (1987); *Linde* (1988), S. 65 ff.

³³⁹ So etwa *Meyer* (2004), jüngst für die Ableitung von Sumpfungswasser im Bergbau auch dezidiert *Waldhoff* (2011); zum Ganzen kritisch *Gawel* (2011c).

³⁴⁰ Dazu etwa *Meyer* (2004), S. 23.

zeigen sich auch hier u. U. zeitliche Engpässe der Entnahmemöglichkeiten bei Trockenheit oder hohen Temperaturen; es treten also gerade punktuelle Knappheiten mit entsprechenden Sondervorteilen für Entnahmeberechtigte auf.³⁴¹ Insgesamt überzeugen die aus der Sondervorteils-Lehre abgeleiteten Einwendungen gegen die Heranziehung einzelner Entnahmevorgänge zu einem WEE nicht.³⁴² Soweit hier Defizite aufscheinen, können diese vielmehr in der großzügigen Freistellung zahlreicher Wassernutzungen der Entnahme durch die entsprechenden Ländergesetze gesehen werden. Dies führt zu erheblichen Verzerrungen zwischen den Entnehmern und Entnahmesektoren.

Schließlich streitet auch Art. 9 WRRL für eine Berücksichtigung der vollen gesamtwirtschaftlichen Kosten der Wassernutzung „Entnahme“. Soweit es erforderlich ist, den Grundsatz kostendeckender Preise für Wasserdienstleistungen umzusetzen und in diesem Rahmen dafür Sorge zu tragen, dass auch für Wasserentnahmen neben den vollen betriebswirtschaftlichen Kosten die Umwelt- und Ressourcenkosten in Ansatz gebracht werden (dazu Abschnitt 1.1), kann dazu ein Wasserentnahmeentgelt einen wichtigen Beitrag leisten.

2.5.2.2.2 Höhe und Differenzierung der Abgabesätze

Im Bereich der Wasserentnahmeentgelte müssen Höhe und Differenzierung der Abgabesätze nach Verwendungszweck und Entnahmegewässer (vgl. Tabelle 2.7) konzeptionell stimmig sein. In den Bundesländern bestehen freilich ganz erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Höhe und die Differenzierung der Abgabesätze. Teilweise werden keine Abgaben erhoben, teilweise unterscheiden sich die Sätze nach Nutzung sowie nach Grund- und Oberflächenwasser (vgl. Tabelle 2.6).

Wurde der bundeseinheitliche Rahmen der AbwA noch als mögliches Defizit ausgemacht (vgl. Abschnitt 2.5.2.1.7), so kann die Vielfalt der WEE in der Praxis im Umkehrschluss noch keinesfalls als von vornherein zielführend angesehen werden: Dazu fehlt der durch die Landesgesetzgeber geschaffenen heterogenen Struktur der Abgabenerhebung jede Systematik – sowohl hinsichtlich eines ökologisch-regionalen Knappheitsbezuges als auch im Hinblick auf die jeweils erfassten und höchst unterschiedlich herangezogenen Verwendungsarten des entnommenen Wassers. Woran sich die absolute Höhe der einzelnen Abgabesätze sowie deren Verhältnis untereinander orientiert, ist im Einzelnen kaum nachvollziehbar. Bei der Differenzierung sind zumindest relative Unterscheidungen, z. B. bei Grund- und Oberflächenwasser, nach qualitativen und quantitativen Kriterien zu erkennen, jedoch nicht durchgehend konsistent. Letztlich folgen die Abgabesätze augenscheinlich eher politischen Opportunitäten als ökologischen oder ökonomischen Notwendigkeiten (vgl. 2.5.2.2.8).³⁴³ Es erscheint zudem fraglich, inwieweit eine auf die mengenmäßige Extraktion von Wasser aus dem Wasserkreislauf zum Zwecke der Ressourcenschonung gerichtete Lenkungsabgabe überhaupt auf die anschließende ökonomische Verwendung referieren sollte.³⁴⁴

Für die Entfaltung einer relevanten Lenkungswirkung dürften die Abgabesätze zudem durchweg deutlich zu niedrig sein. Zum einen spielt dabei die in weiten Teilen kurzfristig als unelastisch anzunehmende Nachfrage

³⁴¹ Damit ist auch ökonomisch klar, dass es sich bei der Entnahme von Wasser zu Kühlzwecken und anschließender Wiedereinleitung erwärmten Wassers um einen doppelten Sondervorteil handelt, den auch WEE und AbwA konzeptionell konsistent parallel abschöpfen können: Für den Entnehmer stellt sowohl die Beschaffung eines knappen Produktionsfaktors (Entnahme) als auch die anschließende Entsorgung eines unerwünschten Kuppelproduktes der Produktion in eine Vorfluter-Senke (Abwassereinleitung) jeweils eine werthaltige Ökosystemdienstleistung dar – dazu auch Gawel (2011c); ders. (2011d).

³⁴² Dazu eingehend Gawel (2011c); ders. (2011d).

³⁴³ Cypra et al. (2004), S. 486.

³⁴⁴ Dazu kritisch Gawel (2011d).

eine Rolle, wonach der Anstieg des Wasserpreises nur in unterproportionalem Maß zu einer Reduzierung des Wasserverbrauchs führt. Zum anderen wird der Preisimpuls, zumindest bei den Trinkwasserkonsumenten, aufgrund der niedrigen Abgabesätze und institutioneller Barrieren nur unzureichend wahrgenommen. Im industriellen Bereich ist dieser Zusammenhang aufgrund unterschiedlicher Produktionsbedingungen heterogener.³⁴⁵

Die lenkungsökonomische Zielsetzung tritt in der Praxis der WEE offenbar in den Hintergrund. Daran knüpft sich auch die kritische Erörterung, ob nicht unter dem Deckmantel von Entgelten vielmehr faktisch Wassersteuern erhoben werden, die einen Beitrag zum Ausgleich defizitärer Landeshaushalte leisten sollen.³⁴⁶ Derartige Bedenken überzeugen freilich nicht, da hier typischerweise die vielfältigen Lenkungsdimensionen einer Abgabe verkannt werden (dazu Abschnitt 2.1). Andererseits muss kritisch hinterfragt werden, inwieweit die Entnahmeentgelte tatsächlich durch einen erheblichen Anteil am Wasserpreis zu einer signifikanten Mehrbelastung von produzierendem Gewerbe und Endverbrauchern beitragen. Angesichts der geringen Abgabesätze in den meisten Bundesländern und den gegenüberstehenden Gesamtkosten für Wasserver- und -entsorgung darf daran eher gezweifelt werden. Allerdings verursachen die recht unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern durchaus abweichende regionale und sektorspezifische Belastungsmuster bei den Nutzergruppen.

2.5.2.2.3 Bemessungsgrundlage

Die Wahl der Bemessungsgrundlage muss dem umweltpolitischen Lenkungsziel entsprechen und nach dem Verursacherprinzip auf die tatsächliche Gewässerinanspruchnahme durch Entnahmevorgänge abstellen. Die tatsächliche Bemessung der Länder-Wassernutzungsentgelte³⁴⁷ bietet in diesem Zusammenhang Raum für kritische Betrachtungen.

Die Bemessungsgrundlage bei den WEE entspricht i. d. R. der entnommenen Wassermenge, die weiterhin nach Wasserherkunft und Verwendungszweck differenziert wird. In den Bundesländern gibt es bezüglich dieser Differenzierung keine einheitlichen Bewertungsmaßstäbe und daher (wenn überhaupt) implizit unterschiedliche Lenkungsabsichten. Die Bemessungsgrundlage wird über eine Erklärung des Abgabepflichtigen ermittelt. Kommt dieser der Erklärungspflicht nicht nach, kann die Behörde entweder auf Basis der Vorjahreswerte die aktuelle Entnahmemenge schätzen oder die bescheidmäßig zugelassene Entnahme ansetzen.³⁴⁸ Je nach Situation des Nutzers und nach Verhalten der Behörde entsteht unter Umständen der Anreiz auf Nutzerseite, die behördliche Schätzung zu bevorzugen. Die andererseits der AbwA ähnliche Bescheidlösung ist in diesem Zusammenhang nicht zu kritisieren, da sie letztlich vom Nutzer „selbst gewählt“ wäre. Bei sinkender oder im Vergleich zur genehmigten Menge geringerer Inanspruchnahme hat dieser einen klaren Anreiz zur Eigenerklärung gegenüber der Behörde.

Mit Blick auf die Ermittlung der Bemessungsgrundlage erscheinen konzeptionell folgende Aspekte diskussionswürdig:

- Einzelne Ländergesetze statuieren *Nutzungsvorbehalte*, die lediglich solche Wasserentnahmen zur Abgabepflicht heranziehen, die anschließend zu einer wirtschaftlichen Nutzung des entnommenen

³⁴⁵ Siehe zu Preiselastizität und Wahrnehmung bei Trinkwasserkonsumenten Kapitel 2.4.3; dazu auch *Neumüller* (2000); *Ginzky/Bothe/Richter* (2005), S. 945.

³⁴⁶ *Euler* (1998), S. 1089.

³⁴⁷ Zur Ermittlung der Wassermenge für Wasserentnahmeentgelte aufgrund von Erklärungs-, Schätz- und Bescheidwerten kritisch *Meyer* (2004), S. 25.

³⁴⁸ *Meyer* (2004), S. 25.

Wassers führen (z. B. § 1 Abs. 1 WasEG NW). Derartige Nutzungsvorbehalte widersprechen dem Lenkungszweck von Wasserentnahmeabgaben und sind auch nicht durch die verfassungsrechtlichen Anforderungen nach der Sondervorteils-Lehre des BVerfG geboten.³⁴⁹ Der Sondervorteil richtet sich nach dem BVerfG auf die Gewässerbenutzung, nicht aber auf die anschließende Wasserverwertung: Die Entnahme selbst muss vorteilhaft sein, nicht das Entnommene. Die Nutzungsvorbehalte der Ländergesetze privilegieren daher ohne zureichenden Grund in gleicher Weise gewässerrelevante Wasserentnahmen ohne anschließende Ressourcenverwertung. Die Lenkungswirkung wird so durch Verzerrungen beeinträchtigt. Die Befreiung kann auch nicht auf einen dann entfallenden oder auch nur geringeren Sondervorteil gestützt werden, da ein Sondervorteil der Entnahme in beliebiger denkbarer Höhe auch ohne anschließende Nutzung des entnommenen Wassers realisiert werden kann.

- Es wird vor diesem Hintergrund diskutiert, ob die *entnommene oder die tatsächlich genutzte Menge* Wasser zur Berechnung der Abgabeschuld herangezogen werden solle und wie bei Differenzen zu verfahren sei.³⁵⁰ Aus systematischen Gründen hat jedoch hier stets die entnommene Menge Priorität.
- In zahlreichen Wasserentgeltgesetzen der Länder sind *Privilegierungen* vorgesehen für Wasserentnahmemengen, die ohne „nachteilige Veränderung“ und „unter Einhaltung der behördlichen Zulassung für die Einleitung Gewässern vom Benutzer unmittelbar wieder zugeführt“ werden (§ 40 Abs. 1 Satz 4 BbgWG). Ein WEE setzt aber keine nachteilige Veränderung des entnommenen Wassers voraus (Regulierungsbereich der Abwasserabgabe) und hängt auch nicht von der „Mittelbarkeit“ der Wiedierzuführung ab, sondern systematisch allein vom gezielten Entzug von Wasser aus dem Wasserkreislauf und dessen nachteiligen Wirkungen. Auch zu Kühlzwecken entnommenes und „rasch“ wiedereingeleitetes Wasser bedeutet eine dauerhafte Entnahmewirkung von Wassermengen aus dem Gewässer. Die Verweildauer des entnommenen Wassers außerhalb des Gewässers ist kein hinreichendes Kriterium zur Annahme eines fehlenden ökologischen Nachteils, der z. B. von der Gesamtmenge abhängt. Mit Blick auf das Lenkungsziel käme aber allenfalls eine Freistellung für nicht zu besorgende ökologische Nachteile durch die Entnahme im Entnahmegewässer in Betracht. Die Eigenschaftsveränderung hat hierfür gar keine, die „Unmittelbarkeit“ der Wiedierzuführung nur gewisse Indikatorqualität. Eine Freistellung „nicht nachteilig veränderten“ und dem Gewässer vom Benutzer unmittelbar wieder zugeführten Wassers, wie sie in Brandenburg (§ 40 Abs. 1 Satz 4 BbgWG) und Berlin (§ 13a Abs. 2 Satz 2 BWG) vorgesehen ist, erscheint daher nicht sachgerecht.³⁵¹ Stattdessen sollte auf die fehlende Besorgnis signifikanter nachteiliger Einwirkung auf das Entnahmegewässer abgestellt werden, soweit eine Befreiung mit Blick auf nur geringfügige ökologische Nachteile (die nicht zwingend ist) angestrebt wird. Soweit die bestehende Abwasserabgabe die hier in Rede stehenden „nachteiligen Veränderungen“ nicht erfasst, würde eine derartige Änderung freilich in der Praxis eine Regelungslücke eröffnen; anzustreben ist daher eine systematische Neuordnung beider Abgabearten.
- Wird entnommenes Wasser in sog. *Kaskadennutzung* in der Wertschöpfungskette nacheinander z. B. als Kühlwasser, sodann noch als Brauchwasser genutzt, so stellt sich die Frage, wie ein nach Nutzungszweck differenziertes Entgelt hierauf reagieren soll. Da das Wasser nur einmal dem Wasserhaushalt entnommen wurde, kommt nur eine einfache Veranlagung in Betracht.³⁵² Die in Niedersachsen normierte Lösung der Anwendung des jeweils höchsten Abgabesatzes (§§ 47a Abs. 1

³⁴⁹ Dazu Gawel (2011c).

³⁵⁰ Meyer (2004).

³⁵¹ Dazu im Einzelnen Gawel (2011d).

³⁵² So auch zutreffend Meyer (2004).

Satz 3, 47 Abs. 3 NWG) erscheint vertretbar unter Berücksichtigung der Maßgaben für derartige Differenzierungen. Die im Schrifttum angeführten Alternativen (Mittelung, Maßgeblichkeit eines „Hauptzwecks“³⁵³). überzeugen hingegen aus systematischen Gründen nicht.

Wasserentnahmeentgelte sind reine Mengenabgaben. Ihre Bemessungsgrundlage ist die Menge aus Grund- und Oberflächengewässern entnommenen (bzw. abgeleiteten) Wassers. Qualitative Aspekte sind nur in Bezug auf die durch die (mengenmäßige) Wasserextraktion bewirkten qualitativen Umweltwirkungen für die Bemessung maßgeblich, die ggf. zu differenzieren ist; die nach Entnahme erfolgenden Eigenschaftsveränderungen sind dagegen systematisch im Regelungsbereich der Abwasserabgabe zu verorten. Als Bemessungsgrundlage ist dabei aus den zuvor genannten Gründen die jeweils entnommene, nicht aber die anschließend genutzte Wassermenge zugrunde zu legen. Beide Größen fallen auseinander, soweit es entweder an einer eigenständigen Verwertung des entnommenen Wassers gänzlich fehlt (Beispiel Sumpfungswasser) oder aber mittels Leitung oder Ableitungsgraben entnommenes Wasser nur bedarfsabhängig abgezogen wird. In beiden Fällen ist evident, dass der gewässerbezogene Sondervorteil (und ökologische Nachteil) im Extraktionsvorgang begründet liegt, unabhängig davon, was anschließend mit dem gewonnenen Wasser geschieht.

2.5.2.2.4 Tarifkonstruktion

Die gewählte Tarifkonstruktion (z. B. linear, progressiv, gestuft, Verwendung von Freibeträgen oder Freigrenzen) muss der jeweiligen Lenkungszielsetzung angemessen sein. Der grundsätzlich *lineare Tarif* bei den Wasserentnahmeentgelten der Länder ist das Produkt aus Abgabesatz und Bemessungsgrundlage. Zudem kommen *Freigrenzen* zur Anwendung, die Bagatellentnahmen freistellen wollen: Die Bundesländer mit WEE erheben unterhalb bestimmter Freigrenzen, die i. d. R. zwischen 2.000 und 3.000 Kubikmetern liegen, keine Abgaben. Diese Mengen gelten zumeist aber auch bei darüber hinausgehender Inanspruchnahme als Freibeträge.³⁵⁴ Unterschiedliche Freibeträge/Freigrenzen und darüber hinausgehende Ausnahmetatbestände führen auf diese Weise auch tariflich zwischen den erhebenden Bundesländern zu Verzerrungen bei der Belastung der Wassernutzer. Oberhalb der Freibeträge/Freigrenzen folgt der Tarif einem linearen Verlauf, der letztlich aber von den verschiedenen Ausnahmeregelungen teilweise unterlaufen werden kann (vgl. Abschnitte 2.5.2.2.6 und 2.5.2.2.7).

Aufgrund der Unterschiede je nach Wasserherkunft und Verwendungszweck unterscheidet sich auch die resultierende Gesamtabgabenlast. Eine gleiche Wassermenge führt daher je nach Bundesland und Verwendungszweck regelmäßig zu einer unterschiedlichen Zahllast. Dies ist grundsätzlich auch lenkungs- politisch nachvollziehbar, soweit dadurch beispielsweise bestimmte Nutzungen auf ganz bestimmte Entnahme-Wasserkörper gelenkt werden sollen (z. B. Substitution von Grund- durch Oberflächenwasser). Die Konsistenz innerhalb der Vielzahl verschiedener Regelungen ist allerdings nur schwer nachzuvollziehen; es ermangelt den Länderregelungen bislang an einer durchgehenden Systematik.

³⁵³ Meyer (2004), S. 25.

³⁵⁴ Ewringmann/Vormann (2003), S. 9.

2.5.2.2.5 Anbindung an das Wasser-Ordnungsrecht

Auch im Zusammenhang mit den WEE stellt sich die Frage, inwieweit das instrumentelle Zusammenspiel mit ordnungsrechtlicher Basisallokation zufriedenstellend gelöst ist oder ob funktionale Beeinträchtigungen zu besorgen sind.

Bei den Wasserentnahmeentgelten der Länder wird insbesondere ein abgabegesteuerter Nutzungskonfliktausgleich zwischen landwirtschaftlichen Einträgen und Trinkwasserentnahmen durch wasserrechtliche Vorgaben und non-affektive Aufkommensverwendungsvorschriften ausgehebelt. Während die Wasser entnehmenden Nutzer für den Sondervorteil der Nutzung durch die Abgabe zahlungspflichtig werden, wird die Landwirtschaft zum Teil für die Unterlassung der Umweltbelastung durch die Einnahmen aus der Entnahmeabgabe subventioniert, was vielfach Diskussionen zur Umkehr des Verursacherprinzips (*Pay-the-Polluter-* anstelle des *Polluter-Pays-Principle*)³⁵⁵ ausgelöst hat.³⁵⁶

Darüber hinaus werden – ähnlich zu den Regelungen des AbwAG – bei manchen WEE-Ländergesetzen (z. B. Bremen, Niedersachsen, Sachsen)³⁵⁷ Ermäßigungen bei Einhaltung des Standes der Technik oder vergleichbaren Referenzwerten für den effizienten Einsatz von Wasser vorgesehen.³⁵⁸ Je nach Umfang dieser Ermäßigungsoptionen gehen damit ähnliche Defizite einher, wie sie durch die Reduzierung der Abgabesätze für die Restbelastung der AbwA entstehen (vgl. dazu Abschnitt 2.5.2.1.3). Insgesamt ist freilich die Verschränkung der Entgeltgesetze mit dem Ordnungsrecht weniger stark ausgeprägt als bei der Abwasserabgabe.

2.5.2.2.6 Kreis der Abgabepflichtigen

Für WEE werden landesspezifisch unterschiedliche Reichweiten der Abgabepflicht (Oberflächen- und/oder Grundwasserentnahme) sowie differente Ermäßigungs- und Ausnahmeregelungen praktiziert, welche die Lenkungswirkung berühren. Darunter fallen regelmäßig die Wasserentnahmen zu Zwecken der Fischhaltung oder der Freihaltung von (Rohstoff-)Lagerstätten (vorwiegend Befreiung) sowie zur Kühlwassernutzung (vorwiegend Ermäßigung gegenüber anderen Entnahmen).

Mit Blick auf die Gewässerzustände werden damit u. a. Nutzungen im Rahmen der Abgabepflicht bevorzugt, die sich als durchaus ursächlich für die Zielverfehlung der WRRL ausmachen lassen. So führt beispielsweise die Freihaltung von Braunkohlelagerstätten in Brandenburg dazu, dass für die davon betroffenen Grundwasserkörper im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung Ausnahmen in Form weniger strenger Umweltziele nach Art. 4 Abs. 5 WRRL ausgewiesen werden mussten. Weiterhin kann vor allem die mengenmäßig bedeutende Kühlwassernutzung die Gewährleistung von Mindestabflussmengen in den Fließgewässern – insbesondere in Verbindung mit raum-zeitlichen Knappheitsursachen (Trockenheit) – nachteilig beeinflussen.³⁵⁹

³⁵⁵ Dazu im Agrarbereich auch *Hanley et al.* (1998).

³⁵⁶ Siehe hierzu die ökonomische Kontroverse um Nutznießer- und Verursacherprinzip ursprünglicher zweckgebundener WEE-Konstruktionen zur Kompensation von landwirtschaftlichen Rückhaltemaßnahmen in Wasserschutzgebieten gemäß § 19 Abs. 4 WHG: *Bonus* (1986a), S. 451 ff.; *ders.* (1986b), S. 625 ff.; *ders.* (1987), S. 566 ff.; *Scheele/Schmitt* (1986), S. 570 ff.; *dies* (1987), S. 40 ff. Zum Ganzen auch *Brössmann* (1987); *Linde* (1988), S. 65 ff. Dazu auch bereits oben Abschnitt 2.4.3.5.

³⁵⁷ *Meyer* (2004), S. 26.

³⁵⁸ *Ewringmann/Vormann* (2003), S. 9.

³⁵⁹ Als Beispiel zur Situation in Brandenburg vgl. *Gaulke/Schäfer* (2010), S. 3.

Im Hinblick auf die Rechtfertigung von Ausnahme- und Ermäßigungsregelungen scheiden demnach immissionsseitige Begründungen weitestgehend aus. Da aus umweltökonomischer Sicht homogene Entnahmen aus Effizienzgründen so gesteuert werden sollten, dass sich die (Grenz-)Vermeidungskosten zwischen den Nutzungen gerade ausgleichen, spricht dies zunächst für einen einheitlichen Abgabesatz auf sämtliche Entnahmevorgänge. Vor diesem Hintergrund sind die Ursachen für das hochdifferenzierte Vorgehen der Länder augenscheinlich im Ausgleich von wirtschaftspolitischen Interessen zu suchen. So unterliegt besonders die Entwicklung der Wasserproduktivität im Bergbau gegenüber den stetigen Steigerungen im verarbeitenden Gewerbe einem komplett gegensätzlichen Trend, was in erster Linie der stark rückläufigen Wertschöpfung in diesem Sektor zugeschrieben wird (siehe dazu ausführlich Abschnitt 2.4.3.2). Eine Abgabenbelastung aus Wasserentnahmen würde diese Entwicklung noch verstärken.

Aus ressourcenökonomischer Sicht ist insbesondere die Dauer zwischen Entnahme und Rückführung von Wasser kein stichhaltiges Argument für eine abweichende Abgabenbelastung der Entnahmen: Der durch die Nutzung entstehende wirtschaftliche Vorteil und der durch auch jeweils kurze, aber mengenmäßig dauerhaft „große“ Entnahmen bewirkte ökologische Nachteil im Entnahmegewässer sind nämlich unabhängig von der Nutzungsdauer. Gleichzeitig ist der wirtschaftliche Vorteil für die hier relevanten Nutzungsarten (z. B. Kühlwasser) auch bei „kurzer“ Entnahme evident (Sondervorteilsargument).

Aufgrund der qualitativen Vorzüge von Grundwasser und der damit verbundenen Vorsorgeaspekte ist aber die unterschiedliche Belastung von Grund- und Oberflächenwasser aus Lenkungs Gesichtspunkten durchaus nachvollziehbar, die nutzungszweckabhängige Differenzierung der Abgabesätze für eine identische Entnahmemenge desselben – ökonomisch knappen – Gutes jedoch fragwürdig. Nicht überzeugend ist hingegen die pauschale Freistellung von Oberflächengewässerentnahmen in jenen Ländern, die nur Grundwasserentnahmen belasten (Hamburg, Berlin, Saarland).

Durch die länderspezifischen Unterschiede bei der Ausgestaltung der WEE kommt es weiterhin regional zu unterschiedlichen Belastungen der Nutzergruppen. Daher sind auch bei den Entnahmeentgelten intrasektorale und intersektorale Verzerrungen wahrscheinlich. Zum einen wird innerhalb einer Branche je nach Standort durch die verschiedene Abgabenhöhe (bzw. gänzlichen Verzicht) unterschiedlich belastet. Zum anderen entstehen Unterschiede zwischen verschiedenen Branchen, wenn diese beispielsweise vorwiegend aus Grund- oder aus Oberflächenwasser entnehmen. Nachgelagerte Effekte auf Unternehmen, die keine eigene Wasserversorgung betreiben, entstehen bereits durch die unterschiedliche Abgabenlast der öffentlichen Trinkwasserversorgung: Hierbei wird die jeweils verbleibende Zahllast der Versorgers auch an die industriellen Verbraucher im Entgelt weitergegeben.

2.5.2.2.7 Regeln zur Ermittlung der Zahllast

Realtypische Abgabelösungen beschränken sich bei der Ermittlung der Zahllast kaum je auf die bloße Multiplikation von Abgabesatz und Bemessungseinheiten. Regelmäßig greifen Verfeinerungen und Modifikationen Platz, die die Anreizwirkung des Abgabenimpulses systematisch verändern. Im Bereich der Wasserentnahmeentgelte sind ebenfalls landesrechtlich zum Teil Kompensationsregeln vorgesehen.³⁶⁰ Inwieweit diese Modifikationen als lenkungspolitisch systemkonform oder aber als der Vollzugsökonomie bzw. institutionellen Abweichungen vom lenkungspolitischen Modell-Rahmen³⁶¹ geschuldet angesehen werden können, bedarf der näheren Betrachtung.

³⁶⁰ Hierzu insbesondere Meyer (2004), S. 26.

³⁶¹ Hierzu mit Blick auf § 10 Abs. 3 AbwAG Gawel (1993b), S. 376 ff.; kritischer Ewringmann (2002), S. 278 ff.

Einige Bundesländer eröffnen die Möglichkeit zur Verrechnung der Abgabeschuld durch wassersparende Investitionen. Weiterhin werden Möglichkeiten zur Reduzierung der Abgabe bei Einhaltung des Standes der Technik oder bei Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässerzustandes eröffnet.³⁶²

Fraglich bleibt, ob diese Maßnahmen dem Lenkungsziel der Abgabe entsprechen.³⁶³ Ähnlich der Konstruktion der AbwA beeinflussen die Verrechnungsmöglichkeiten den effizienten Mitteleinsatz des Abgabenaufkommens nachteilig, denn letztlich entsteht auch hier der größte Anreiz zur Verrechnung dort, wo auch die teuersten Einsparinvestitionen realisiert werden. Derartige Verrechnungsmöglichkeiten stehen im Konflikt zur allokativen Funktion der Abgabe.³⁶⁴

Weiterhin dürfte auch hier die Verrechnung von integrierten Lösungen eher schwer fallen. Wird der Abgabesatz mit Einhaltung des Technikstandards gekürzt, sinkt auch bei den WEE der Anreiz zu weiteren Einsparmaßnahmen. Insgesamt sind daher die Defizite im Vergleich zur AbwA sehr ähnlich gelagert, zumindest in den Bundesländern, in denen eine entsprechende ordnungsrechtliche Verknüpfung besteht.

2.5.2.2.8 Regionale Differenzierung

Gewässergütepoltische Lenkungsziele sind auch im Bereich der Entnahmen typischerweise in eine regionale Bewirtschaftungsperspektive eingebettet und können aufgrund der unterschiedlichen mengenmäßigen Bedingungen der Wasserkörper sowie eines regional differenzierten ökonomischen Verwertungsdruckes auf Gewässernutzungen nicht bundes- oder auch nur landeseinheitlich formuliert werden. Dies gilt insbesondere auch für die Grundwasserbewirtschaftung. Die Landeswasserentnahmeentgelte treten jedoch zumindest landesweit mit einheitlichen Abgabesätzen auf.

Zwar unterscheiden sich Abgabesätze und deren Differenzierung durch die verschiedenen Regelungen in den Bundesländern regional, diese Unterschiede entstehen aber nicht aus den jeweils vorfindlichen Knappheitsbedingungen (z. B. quantitativer und qualitativer Zustand, Verwertungsdruck) bzw. den jeweiligen Bewirtschaftungszielen. Denn die Abgaben sind innerhalb des Verwaltungsraums des jeweiligen Bundeslandes gleich, anstatt sich an regionalen Knappheiten zu orientieren. Dies kann folglich nicht den Anforderungen an eine regionale Differenzierung einer Abgabekonstruktion entsprechen, die sich aus den ökologischen und ökonomischen Notwendigkeiten der Knappheitssituation ableiten muss.

Zudem dürften die unterschiedlichen Abgabesätze auch innerhalb des gesamten Betrachtungsraumes eines Bundeslandes nicht auf Grundlage der ökologischen Erfordernisse gebildet worden sein. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Abgabesätze vor allem aus politischen Abwägungen entstanden sind, ohne dass damit eine bestimmte, spezifische Lenkungswirkung gezielt stärker oder schwächer implementiert werden sollte (vgl. Abschnitt 2.5.2.2.2).

³⁶² Meyer (2004), S. 25 f.

³⁶³ So fordert u. a. Meyer (2004) die flächendeckende Einführung von Verrechnungsmöglichkeiten zur Reduzierung der Zahllast.

³⁶⁴ Hansmeyer/Ewringmann (1988), S. 49 ff.

2.5.2.2.9 Aufkommensverwendung

Unter dem Gesichtspunkt der Finanzierungsfunktion (vgl. Abschnitt 2.1) gerät auch die Verwendung des Aufkommens einer Wassernutzungsabgabe in den Blick. Die Ausgestaltung der WEE im Hinblick auf die Aufkommensverwendung ist zwischen den Bundesländern ebenfalls sehr unterschiedlich geregelt. Die Spannweite reicht von sehr konkret ausgestalteten Maßnahmenkatalogen (z. B. Sachsen) bis hin zu gesetzlichen Regelungen, die gänzlich auf eine Zweckbindung verzichten und die Mittel vollständig dem jeweiligen Landeshaushalt zuführen (z. B. Hamburg).³⁶⁵

Besteht keine unmittelbare Zweckbindung des Aufkommens, bleibt fraglich, ob die Mittel für die Investition in erforderliche Gewässerschutzmaßnahmen zur Verfügung stehen. Zudem besteht bei den Ländern keine Berichtspflicht zur Höhe und Verwendung der erhobenen Mittel. Wenn jedoch davon ausgegangen wird, dass durch den gezielten Mitteleinsatz die Wirkung der Abgaben deutlich erhöht werden kann – insbesondere wenn die direkte Lenkungswirkung der Abgaben beispielsweise aufgrund (zu) niedriger Abgabesätze in Frage steht – ist eine fehlende Zweckbindung eher kritisch zu beurteilen. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass ohne Zweckbindung kein gezielter Mitteleinsatz erfolgen kann; vielmehr handelt es sich hierbei um eine Frage der Transparenz.

Allerdings ist der gezielte Mitteleinsatz auch abhängig von der lokalen Problemlage und damit von der regionalen Differenzierung. So sind Maßnahmen zur Förderung wassersparsamen Verhaltens in Gebieten mit quantitativer Wasserknappheit sicher sinnvoll, während bei qualitativen Problemen eher über Möglichkeiten zur Verbesserung der Wasser- und Gewässerqualität nachzudenken ist.³⁶⁶

Weiterhin können auch bei den WEE die Verwaltungsausgaben die zur Verfügung stehenden Mittel verringern, da diese aus dem Aufkommen bedient werden. Im Vergleich zur AbwA ist der Verwaltungsaufwand bei den WEE in den meisten Fällen jedoch deutlich geringer (vgl. Abschnitt 2.4.3.4, insbesondere der Exkurs zu den Verwaltungskosten).

³⁶⁵ Ginzky/Bothe/Richter (2005), S. 946.

³⁶⁶ Cypra et al. (2004), S. 489.

3 Entwicklungspotenziale von AbwA und WEE

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Rahmenbedingungen (Abschnitt 1) sowie der ökonomischen Lenkungsevaluierung (Abschnitt 2) ist nunmehr der Frage nachzugehen, in welcher Weise die beiden bestehenden Abgabensysteme der Abwasserabgabe und der Wasserentnahmeentgelte konzeptionell fortzuentwickeln sind. Hierbei geht es naturgemäß zentral darum, die in Abschnitt 2.4 im Einzelnen aufgezeigten Defizite der jetzigen Abgabenlösungen konzeptionell stimmig zu beheben, soweit dies im Einzelfall widerspruchsfrei umsetzbar ist. Dies setzt aber zunächst voraus, die gegenüber der Zeit ihrer jeweiligen Einführung veränderten Anforderungen an den Lenkungsaufrag in den Blick zu nehmen. Hierbei spielt die WRRL eine entscheidende Rolle.

An ökonomischen Vorschlägen zu einer konzeptkonformen Ausgestaltung lenkender Wassernutzungsabgaben in den Bereichen Wasserentnahme und Schadstoffeinträge herrscht durchaus kein Mangel: Sowohl für Wasserentnahmeentgelte³⁶⁷ als auch für die Abwasserabgabe³⁶⁸ liegen zahlreiche konzeptionelle Ausarbeitungen und konkrete Reformvorschläge vor. Allerdings kann es für künftige umweltpolitische Reformbemühungen nicht darum gehen, bestehende Abgabenlösungen mit Hilfe isolierter umweltökonomischer oder finanzwissenschaftlicher Konzepte zu optimieren. Vielmehr bedarf es einer grundsätzlichen konzeptionellen Neuausrichtung anhand der normativen Leitvorgaben durch die Wasserrahmenrichtlinie. Diese formuliert ein integriertes und regional neu skaliertes Bewirtschaftungskonzept (Stichwort Flussgebietsmanagement) und setzt mit Art. 9 neue Anforderungen an die Bepreisung nunmehr deutlich weiter definierter Wasserinanspruchnahmen. Der systemische Aspekt rückt dadurch in den Mittelpunkt der Betrachtung. In Verbindung mit der Berücksichtigung rechtlicher Anforderungen an eine Neugestaltung (siehe Abschnitt 1) und unter Beachtung von Vollzugs- und Praxisnotwendigkeiten ergibt sich so eine durchaus neuartige Problemlandschaft, innerhalb derer sich rechtspolitische Empfehlungen zur Weiterentwicklung bestehender Wassernutzungsabgaben zu bewegen haben.

Neben der bloßen Aktivierung von isolierten Lenkungswirkungen sind dabei insbesondere folgende Aspekte in den Blick zu nehmen:

- Ausrichtung an einer regionalen Bewirtschaftungsperspektive in Verbindung mit einer Stärkung immis-sionsseitiger Steuerungsansätze,
- Etablierung regionalisierter, von langfristigen Schutzgedanken getragener Knappheitsrahmen für die öffentlich zu bewirtschaftenden Einheiten und
- Schaffung und Einsatz flexibler, effizienter und gerechter Instrumente zur Zuteilung knapper Wasserressourcen mit Hilfe verursacherorientierter und an Vollkostendeckung orientierter Preislösungen.

In einem derartigen Steuerungsrahmen werden ökonomische Anreizverfahren einerseits legitimatorisch und im Zielauftrag gestärkt (Bewirtschaftungsperspektive, Relativierung von Punktquellenregulierungen, explizite Preisstrategien einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten); andererseits kommt ihnen aber zugleich eine höhere Verantwortung für untereinander abgestimmte Steuerungsbeiträge im Rahmen regionalisierter Bewirtschaftungskonzepte zu.

Regionale Differenzierung, Referenz auf konkrete Bewirtschaftungspläne sowie systemische Passgenauigkeit im gewässergütepolitischen Instrumentenmix, aber auch Abstimmung zwischen den einzelnen Preisinstrumenten geben hier die Stichworte vor, die die Neuausrichtung anleiten müssen.

³⁶⁷ Blankart (1988); Bergmann/Werry (1989).

³⁶⁸ Hierzu insbesondere DIW/FiFo (1999), S. 283 ff.; Ewringmann (2002); SRU (2004), S. 268 ff.

In diesem Zusammenhang wird zu Recht darauf hingewiesen, dass etwa die ursprüngliche umweltpolitische Konzeption der Abwasserabgabe, wie sie in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kam, viel stärker mit dem aktuellen Bewirtschaftungsansatz der WRRL harmonisiert als die konkrete Gesetzesfassung oder die ihr in der politischen Diskussion der späteren Jahre zugeordneten Funktionen.³⁶⁹ Welchen Beitrag eine lenkungs- politisch aufgewertete Abwasserabgabe freilich im Konzert anderer (neuer) Wassernutzungsabgaben oder im Verbund mit ebenfalls auf Abwassereinleitungen zielenden Gebührenhebeln leisten kann bzw. wie eine Abwasserabgabe nach den Anforderungen aus Art 9 WRRL (insbesondere Kostendeckungs- und Verursacherprinzip) konkret auszugestalten ist, wurde bislang nicht untersucht.

Vor diesem Hintergrund formuliert Abschnitt 3.1 zunächst die konzeptionellen Anforderungen, die an Weiterentwicklungen bestehender und die Ergänzung um neuartige Wassernutzungsabgaben aus der Sicht der Wasserrahmenrichtlinie zu stellen sind. Mit Hilfe des hier entwickelten Anforderungsprofils werden die in den nachfolgenden Abschnitten 3.2 und 3.3 zusammenzustellenden Optionen zu Weiterentwicklung von AbwA und WEE anschließend auch bewertet, soweit nicht bereits verfassungsrechtliche Vorgaben diesbezügliche Grenzen einziehen (dazu oben, Abschnitt 1). In Abschnitt 3.4 werden die Empfehlungen zusammengefasst.

3.1 Konzeptionelle Ausrichtung an der WRRL

Konzeptionelle Anforderungen an die künftige Ausrichtung der Wassernutzungsabgaben ergeben sich aus verschiedenen Elementen der WRRL. Im Folgenden wird zunächst dargestellt, inwieweit Wassernutzungsabgaben für die Erreichung der in der WRRL vorgegebenen Ziele relevant sind (3.1.1). Anschließend wird die Eignung von AbwA und WEE für die Umsetzung der aus Artikel 9 WRRL resultierenden Vorgabe der Deckung von Umwelt- und Ressourcenkosten untersucht (3.1.2). Dabei spielt insbesondere auch die Frage eine Rolle, ob eine regionale Differenzierung geboten ist. Darauf aufbauend wird untersucht, welche Anforderungen die WRRL an die inhaltliche Ausgestaltung von AbwA und WEE stellt (3.1.3). Die theoretisch erarbeiteten konzeptionellen Anforderungen werden schließlich mit den Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten in Bezug auf Wassernutzungsabgaben verglichen (3.1.4).

3.1.1 Wassernutzungsabgaben als Instrumente zur Erreichung der Gewässerschutzziele der WRRL

Die WRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten u. a. dazu, innerhalb einer bestimmten Frist einen guten ökologischen und chemischen Zustand der Oberflächengewässer und einen guten mengenmäßigen und chemischen Zustand des Grundwassers zu erreichen. Für die qualitätsorientierte Bewirtschaftung sieht die WRRL eine Einteilung der Flussgebietseinheiten in Wasserkörper und eine Beurteilung der Wasserkörper bei Oberflächengewässern im Hinblick auf den chemischen und ökologischen Zustand sowie bei Grundwasserkörpern hinsichtlich des chemischen und mengenmäßigen Zustands vor.

Durch welche konkreten Maßnahmen diese Ziele zu erreichen sind, schreibt die WRRL den Mitgliedstaaten nicht im Einzelnen vor. Aus Art. 11 Abs. 3 WRRL ergeben sich allerdings zu erfüllende Mindestanforderungen („grundlegende Maßnahmen“). Zu den Mindestanforderungen gehört die Etablierung von Eröffnungskontrollen für bestimmte gewässererhebliche Handlungen (Art. 11 Abs. 3 Buchst. e-g), aber auch das Ergreifen von Maßnahmen, die als geeignet für die Ziele des Art. 9 WRRL angesehen werden (Art. 11 Abs. 3 Buchst. b) und Maßnahmen, die eine effiziente und nachhaltige Wassernutzung fördern, um nicht die Ver-

³⁶⁹ So etwa *Ewringmann* (2002), S. 278 ff.

wirklichung der Qualitätsziele zu gefährden (Art. 11 Abs. 3 Buchst. c). Darüber hinaus spricht Art. 11 Abs. 4 WRRL auch ergänzende Maßnahmen an, die von den Mitgliedstaaten zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen ergriffen werden, um die gemäß Artikel 4 festgelegten Ziele zu erreichen. Dazu gehören ausweislich des Anhangs VI Teil B auch „wirtschaftliche und steuerliche Instrumente“.

3.1.2 Vorgaben aus Art. 9 WRRL

Klare Verpflichtungen mit Blick auf die Erhebung von Entgelten spricht die WRRL allerdings nur in Art. 9 WRRL an.

Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL verlangt von den Mitgliedstaaten, bis 2010 dafür zu sorgen, „dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt.“ Wie im Kap. 1.1 herausgearbeitet worden ist, beinhaltet diese Vorgabe, kostendeckende Preise für das Zurverfügungstellen von Wasserdienstleistungen zu erheben, soweit nicht besondere soziale, ökologische oder wirtschaftliche Umstände dafür sprechen, von der Kostendeckung Abstriche zu machen (§ 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL).

Darüber hinaus verlangt Art. 9 WRRL, dass auch die verschiedenen Wassernutzungen, die keine Wasserdienstleistungen sind, einen am Verursachergedanken orientierten angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL). Konkret bedeutet das, Wassernutzungen im Sinne von Art. 2 Nr. 39 WRRL zur Kostentragung mit heranzuziehen, wenn sich diese Nutzungen verteuern auf die Wasserdienstleistungen auswirken (siehe oben Kap. 1.1). Dies hat Bedeutung insbesondere im Hinblick auf die diffusen Gewässerbelastungen, die durch Düngung und Pflanzenschutzmittelbehandlung seitens der Landwirtschaft hervorgerufen werden.

Der grundsätzliche Auftrag, bei Wasserdienstleistungen das Kostendeckungsprinzip zu berücksichtigen und damit zur Erreichung der Umweltziele der WRRL beizutragen, beinhaltet allerdings nicht, allein durch die Wasserpreisgestaltung die Zielerreichung herbeizuführen; denn die Wasserdienstleistungen, um deren Kostendeckung es in Art. 9 WRRL geht (Art. 2 Nr. 38 WRRL), bilden nur einen Ausschnitt der gewässerbezogenen Vorgänge, auf die zur Zielerreichung eingewirkt werden muss (ausführlich oben Abschnitt 1.1). Insofern enthält Art. 9 WRRL kein umfassendes Gebot für eine zielorientierte Wasserbewirtschaftung durch Abgaben.

Immerhin aber verlangt Art. 9 Abs. 1 WRRL, dass für die geforderte Kostendeckung auch die Umwelt- und Ressourcenkosten einzubeziehen sind. In Abschnitt 1.1 ist darauf hingewiesen worden, dass für die Anlastung der Umwelt- und Ressourcenkosten – neben der Gewässerhaftung und der Kompensation für Eingriffe in den Umweltbestand – insbesondere diejenigen Entgelte/Abgaben geeignete Kandidaten sind, die unmittelbar an Einleitungsvorgänge in Gewässer und an Entnahmen aus Gewässern ansetzen: also Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelt (siehe oben Abschnitt 1.1.3.3).

3.1.3 Die Ziele der WRRL als Bezugsrahmen für die Ausgestaltung von Wassernutzungsabgaben

In der (rechts-)politischen Diskussion um eine Fortentwicklung von AbwA und WEE³⁷⁰ wird unter Berufung auf die WRRL zum Teil eine regional differenzierte, flussgebiets- und gewässerqualitätspezifische Anpas-

³⁷⁰ Die rechtspolitische Diskussion lässt sich grob strukturieren in Forderungen, die auf Abschaffung beider Abgaben abzielen, und auf Forderungen, die auf eine Reform der beiden Abgaben gerichtet sind. Die Forderung nach Abschaffung von AbwA und WEE wird mit der Erreichung der Lenkungsziele (AbwA) bzw. mit fehlender Wasserknappheit (WEE) begründet. Forderungen nach einer Reform (Fortentwicklung) von AbwA bzw. WEE stellen beide Abgaben nicht grundsätzlich in Frage, sehen aber erheblichen Überarbeitungsbedarf.

sung der Entgelte als geboten angesehen.³⁷¹ So plädiert etwa der SRU in Anlehnung an den flussgebietsbezogenen Ansatz der WRRL für eine regional differenzierte Abgabeerhebung, die sich an der jeweiligen regionalen Knappheitssituation zu orientieren hat.³⁷² Denkt man diese Position konsequent zu Ende, wäre für diejenigen Wasserkörper, für welche gute Zustände bereits erreicht sind, auf die Erhebung von Entgelten zu verzichten.³⁷³

Die Wasserrahmenrichtlinie, insbesondere Art. 9 WRRL, bietet jedenfalls für die zuletzt genannte Ansicht – selbst dann, wenn konzidiert wird, dass Art. 9 funktional auf die Erreichung der Umweltziele der WRRL bezogen ist – keine ausreichende Stütze. Das ergibt sich aus mehreren Gründen:

- Zum einen erschöpfen sich die Ziele der WRRL nicht darin, einen guten Gewässerzustand zu erhalten bzw. zu erreichen, sondern die RL verfolgt darüber hinaus auch den sog. „kombinierten Ansatz“ (Art. 10 WRRL), will also in gewisser Hinsicht das Emissionsprinzip verwirklichen, indem zustandsunabhängige Anforderungen³⁷⁴ gestellt werden,
- des Weiteren statuiert die WRRL ein Verschlechterungsverbot [Art. 4 Abs. 1 Buchst a) i) WRRL], das ebenfalls zustandsunabhängig gilt,³⁷⁵
- und schließlich ist zu bedenken, dass die Betrachtungsebene für Maßnahmen zur Erreichung von Zustandszielen nicht nur der Zustand des jeweiligen Wasserkörpers sein kann, weil jedenfalls bei Fließgewässern die Auswirkungen auf unterliegende Wasserkörper und insbesondere auch die Auswirkungen auf die Küstengewässer und das Meer als Senke landseitiger (flussbezogener) Einträge mitbedacht werden müssen.

Insgesamt wird man daher sagen müssen, dass eine Betrachtungsweise, die die Ziele der WRRL auf rein qualitätsorientierte und regionale (auf Wasserkörper bezogene) Konzepte fokussiert, viel zu eng angelegt ist. Die Ziele der WRRL gehen darüber hinaus und damit auch der legitime Einsatzort von wasserbezogenen Entgelten zur Zielerreichung.

3.1.3.1 Abwasserabgabe

Dies gilt insbesondere für die AbwA. Eine richtig verstandene – weil umfassend betrachtete – Qualitätsorientierung gerät in Widerspruch zu eng angelegten Regionalisierungsansätzen; denn nur wenn die AbwA pro Einheit der Schmutzfracht auch dann noch erhoben wird, wenn der von der Einleitung unmittelbar betroffene Wasserkörper bereits in einem guten Zustand ist, kann die Abgabe einen Beitrag dazu leisten, dass bei Fließgewässern, die Schmutzfrachten in das Meer als Senke eintragen, auf gute Zustände insgesamt hingewirkt wird. Darüber hinaus sprechen auch der kombinierte Ansatz, das Verschlechterungsverbot und die grundsätzliche Verpflichtung zur Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten gem. Art. 9 WRRL dafür, die Restverschmutzung – und damit jede Einheit einer Schmutzfracht beim Verursacher (Einleiter) anzulasten.

³⁷¹ Vgl. zur Abwasserabgabe: SRU (2004), Tz. 479; Ewringmann (2002), S. 265, 284; VKU (2008), S. 4. Siehe auch Köhler/Meyer (2006), Einleitung, Rn. 142.

³⁷² SRU (2004), Tz. 483.

³⁷³ So ausdrücklich VKU (2008), S. 4. Ähnlich wohl auch mit Blick auf die Abwasserabgabe Bode (2011), S. 98, der bei weitgehender Erreichung guter chemischer Zustände in deutschen Oberflächengewässern die Lenkungsrechtfertigung der AbwA grundsätzlich in Frage gestellt sieht.

³⁷⁴ Siehe dazu auch Köck/Möckel (2010), S. 1390, 1392.

³⁷⁵ Dazu näher Wabnitz (2010), S. 380; Köck/Möckel (2010), S. 1390, 1392.

Ob jenseits dessen eine gewässerzustandsabhängige (regionale) Differenzierung der Abgabesätze den Bewirtschaftungserfordernissen der WRRL in konzeptioneller Hinsicht besser entspricht, wie beispielsweise der SRU meint,³⁷⁶ muss hier nicht entschieden werden; denn in instrumenteller Hinsicht legt die WRRL die verpflichteten Mitgliedstaaten nicht allein auf das Abgabement fest; und die Umwelt- und Ressourcenkosten, um die es bei der AbwA maßgeblich geht, lassen sich ohnehin nicht so exakt ermitteln, als dass die bisherige Abgabebemessungspolitik, die AbwA an Schmutzfrachteinheiten und der Gefährlichkeit der Abwasserstoffe zu orientieren, durch besseres Wissen überholt wäre.

Bedenken ergeben sich vor dem Hintergrund der Ziele der WRRL umgekehrt eher aus dem Umstand, dass die AbwA in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung zu wenig auf eine konsequente Anlastung der Restverschmutzung und zu sehr als ein Instrument der Vollzugshilfe für bestimmte Technikoptionen (Stand der Technik) ausgestaltet ist; denn die Realisierung bestimmter Abwassertechniken ist nur ein Ziel der WRRL neben anderen und spielt in der gegenwärtigen Ausgestaltung der AbwA eine zu große Rolle (dazu bereits oben 2.5.2.1).

3.1.3.2 Wasserentnahmeentgelt

Das zur AbwA Gesagte gilt in ähnlicher Weise auch für das Wasserentnahmeentgelt. Das WEE wird auf der Ebene der Bundesländer für das Entnehmen und Ableiten von Oberflächen- und Grundwasser erhoben und ist nach dem Entnahmezweck gestaffelt.

Um die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten geht es hier im Ansatz (weniger in der konkreten Ausgestaltung) in mehrfacher Hinsicht: Da das Wasserdargebot begrenzt ist, soll durch das Entnahmeentgelt auf einen sparsamen Gebrauch hingewirkt werden, um alle Nutzungswilligen teilhaben zu lassen und aufwendige Mengenbewirtschaftungen zu vermeiden oder zu mindern (= Ressourcenkosten). Diese Aufgabe wird unter den Bedingungen des Klimawandels zukünftig jedenfalls regional an Bedeutung gewinnen³⁷⁷ und rechtfertigt schon heute vorsorgende Regelungen.

Das WEE kann darüber hinaus aber auch mit der Anlastung von Umweltkosten gerechtfertigt werden, weil Wasserentnahmen nicht nur Auswirkungen auf die Verwendung des Wasserdargebots in quantitativer Hinsicht haben, sondern u. U. auch auf die Wasserqualität, nämlich dann, wenn es durch Entnahmen zum Anstieg von Schadstoffkonzentrationen bei verminderter Wasserführung oder zu Auswirkungen auf die aquatische Biozönose bei veränderter Wärmelast durch Entnahmen für Kühlwasserzwecke kommt.³⁷⁸ Die politische Diskussion um die Zukunft des WEE ist zu eng geführt, soweit sie lediglich auf die Funktion des WEE mit Blick auf das Wasserdargebot in quantitativer Hinsicht abstellt.

Dass die Wassererwärmung durch Klimawandel und durch Wasserentnahmen ein ernstes Problem für die Erreichung der ökologischen Gewässerschutzziele der WRRL ist bzw. werden kann, zeigt schon ein Blick auf die kürzlich im Auftrag des BMU durchgeführte Bestandsaufnahme der Umsetzung der WRRL in Deutsch-

³⁷⁶ Ebenso *Ewringmann* (2002).

³⁷⁷ Vgl. *Zebisch et al.* (2005); *Reese et al.* (2010); *Reese* (2011).

³⁷⁸ Zwar steht die Wärmelast von Einleitungen systematisch im Lenkungsfeld der Abwasserabgabe; Entnahme von Wasser und Einleitungen sind jedoch zwei verschiedene ökonomisch werthaltige Vorgänge (Beschaffung eines knappen Produktionsfaktors und Entsorgung unerwünschter Kuppelprodukte in eine Vorfluter-Senke), auf die auch mit beiden Instrumenten zugegriffen werden sollte (doppelter Sondervorteil), selbst wenn die Verweildauer außerhalb des natürlichen Wasserkreislaufs „kurz“ ist – dazu auch Abschnitt 2.5.2.2.1.

land.³⁷⁹ Sie hat den nicht überraschenden Befund hervorgebracht, dass in Deutschland (wie auch in den anderen Mitgliedstaaten der EU) noch viel zu tun ist, um die durch die WRRL gesetzten Gewässerschutzziele zu erreichen.³⁸⁰ Von den knapp 9.900 Oberflächenwasserkörpern befinden sich weniger als 10 Prozent in einem guten ökologischen Zustand.³⁸¹ Bei den Fließgewässern sind 29 Prozent in einem mäßigen, 36 Prozent in einem unbefriedigenden und 24 Prozent in einem schlechten ökologischen Zustand.³⁸² (Beim chemischen Zustand der Oberflächenwasserkörper sieht die Situation zwar insgesamt deutlich besser aus, auch hier aber sind die Zustände bei einem hohen Anteil der Oberflächenwasserkörper noch nicht gut.³⁸³)

3.1.3.3 Zusammenfassung

Die WRRL wäre zu eng verstanden, wollte man sie allein als einen qualitätsorientierten und flussgebietsbezogenen (regionalen) Regelungsrahmen qualifizieren; denn die WRRL kennt auch zustandsunabhängige Ziele (kombinierter Ansatz; Verschlechterungsverbot) und ermöglicht es, wasserbezogene Entgelte insgesamt als instrumentellen Beitrag zur Erreichung der Umweltziele zu nutzen. Da es der WRRL u. a. auch um gute Zustände der Küstengewässer geht, ist eine eng verstandene wasserkörperbezogene Qualitätsbetrachtungsweise der Zielerreichung nicht dienlich. Vor diesem Hintergrund ist eine allein regionalisierte (wasserkörperbezogene) Betrachtungsweise zurückzuweisen.

Die Qualitätsziele und die Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten erlauben es und legen es nach Auffassung mancher sogar nahe, nach regionalen Zuständen differenzierte Entgelte zu erheben, verpflichten den abgabeerhebenden Mitgliedstaat aber nicht zu einem Regionalisierungskonzept der Abgabelast. Mit Blick auf die Schadstoffsenken (Küstengewässer, Meere) dürfte auch einem qualitätsorientierten Abgabekonzept am ehesten durch eine gleichmäßige, an Schmutzfrachteinheiten und der Gefährlichkeit einzelner Stoffe bemessene Abgabelast gedient sein. Eine regionale „Standortsteuerung“ der Wassernutzung lässt sich grundsätzlich auch mit den ordnungsrechtlichen Instrumentarien der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsordnung im Rahmen eines Policy Mix bewältigen.

3.1.4 Wassernutzungsabgaben in Europa: Der OECD-Bericht 2010

Einen ersten Überblick über die Erhebung von Wassernutzungsabgaben in Europa gewährt ein aktueller OECD-Bericht aus dem Jahre 2010, der sich mit der Bepreisung von Wasserressourcen und Dienstleistungen in OECD-Ländern befasst.³⁸⁴ Dieser Bericht zeigt, dass die meisten der untersuchten OECD-Staaten inzwischen Abgaben für direkte Wasserentnahmen und für die Abwassereinleitung erheben.³⁸⁵ Deutschland steht mit seinen Instrumenten der AbwA und der WEE der Länder also keinesfalls allein da, sondern befindet sich in guter europäischer Gesellschaft. Im OECD-Bericht werden die wachsende Verbreitung dieser Abgaben, deren steigende Höhe und die stärkere Abhängigkeit der Abgabestruktur von Nutzungs- und

³⁷⁹ BMU (2010).

³⁸⁰ Vgl. Köck (2009), S. 227, 233.

³⁸¹ BMU (2010), S. 18, 25.

³⁸² BMU (2010), S. 25.

³⁸³ BMU (2010), S. 30, 32.

³⁸⁴ OECD (2010).

³⁸⁵ Vgl. OECD (2010), S. 38, 40 ff.

Wiederaufbereitungskosten als Zeichen dafür gewertet, dass die untersuchten Länder mittlerweile in höherem Maße dazu übergegangen sind, sich dem Problem der Umwelt- und Ressourcenkosten der Wassernutzung aktiv anzunehmen.³⁸⁶

Als positive Entwicklung wird in diesem Zusammenhang auch gewertet, dass Abwasserabgaben in zunehmendem Maße auf die Bewältigung von Umweltproblemen zugeschnitten sind und insbesondere Anreize zur Immissionsreduktion geben.³⁸⁷ Ein weiteres Ziel ist die Deckung der finanziellen Kosten der Wasserwirtschaft. Auch in Bezug auf die wachsende Verbreitung von Wasserentnahmeabgaben wird vermerkt, dass diese üblicherweise entweder der Deckung der finanziellen Kosten der Wasserwirtschaft dienen oder helfen sollen, die Kosten des Gewässerschutzes anzulasten.

Für die deutsche Diskussion um die Reform der Wassernutzungsentgelte sind die Informationen dieses Berichts insbesondere deshalb aufschlussreich, weil sie deutlich machen, dass auch andernorts über die Wassergebühren im engeren Sinne hinaus vielfältige Aktivitäten entfaltet worden sind, Eigenversorgung und Eigenentsorgung durch Abgabeerhebungen anzulasten, um eine Einpreisung von Umwelt- und Ressourcenkosten auf den Weg zu bringen.

3.2 Optionen zur Intensivierung der Lenkungswirkung der Abwasserabgabe

3.2.1 Veränderung der Umfeldbedingungen und Lenkungsauftrag

Das Wirkungsumfeld des AbwAG ist heute ein anderes als bei dessen Einführung vor über 30 Jahren: Mit der Wasserrahmenrichtlinie haben sich nicht nur der konzeptionelle Rahmen und die sich daraus ableitenden Erfordernisse der Gewässerschutzpolitik verändert. Auch die konkrete Belastungssituation und die als prioritär wahrgenommenen Stoffeinträge sowie nicht zuletzt die technischen Möglichkeiten von Vermeidung und Reinigung und deren Kosten unterliegen im Zeitablauf lenkungspolitisch relevanten Veränderungen. Hinzu treten neuartige Herausforderungen für die Gewässergütopolitik – etwa durch regionalisierte Effekte des einsetzenden Klimawandels. Vor diesem Hintergrund muss auch das Instrument der Abwasserabgabe konzeptionell und instrumentell eine neue Standortbestimmung vornehmen. Im Spannungsfeld aus veränderten Rahmenbedingungen, wissenschaftlicher Kritik und Forderungen nach ersatzloser Abschaffung stellt sich die Frage nach der aktuellen Rechtfertigung der Abgabe, ihrem Reformbedarf und den künftigen Perspektiven einer lenkenden Wassernutzungsabgabe auf Abwassereinleitungen.

Zwischenzeitlich wurden jedoch selektiv wahrgenommene Veränderungen im Lenkungsumfeld und die langjährige Gesetzeskritik zum Anlass genommen, die Abschaffung der Abgabe einzufordern. So forderte der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) bereits wiederholt die Abschaffung der Abwasserabgabe.³⁸⁸ Der Verband kommunaler Unternehmen (Vku) stellt differenzierter fest, dass die Abwasserabgabe unter veränderten Rahmenbedingungen der Reformierung bedürfe oder – bei Beibehaltung der jetzigen

³⁸⁶ OECD (2010), S. 33.

³⁸⁷ OECD (2010), S. 60.

³⁸⁸ Zuletzt BDEW (2010) per Pressemitteilung vom 10.9.2010: „Die Abwasserabgabe als Teil der Abwassergebühren macht heute schlichtweg keinen Sinn mehr und belastet unnötig den Geldbeutel des Bürgers. Die 1976 eingeführte Abgabe hat ihren Zweck erfüllt: Die entsprechenden Investitionen sind umfassend vorgenommen worden und hatten den gewünschten umweltpolitischen Erfolg. Die Einnahmen aus der Abwasserabgabe werden heute nicht mehr für den Umweltschutz verwendet, sondern fließen größtenteils in die allgemeinen Landeshaushalte. Nach unserer Ansicht sollte diese Abgabe daher abgeschafft werden. Sie hat ihre umweltpolitische Lenkungswirkung inzwischen verloren“; abrufbar unter: http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_20100910_PM_BDEW_fordert_Abschaffung_der_Abwasserabgabe?open&Highlight=

Konstruktion und Zielsetzung – ihre Rechtfertigung verloren habe.³⁸⁹ Dass bei der Kritik die organisierten Interessen der zur Zahlung Verpflichteten (kommunale Unternehmen der Wasserver- und Abwasserentsorgung, industrielle Direkteinleiter und Eigenförderer, Wohnungsbaugesellschaften) in der ersten Reihe standen und weiterhin stehen,³⁹⁰ erscheint nicht überraschend. Dort hat sich der Ruf nach Abschaffung – uneindeutlich vom Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie – zum habitualisierten *Ceterum Censeo* der Gewässergütepoltik entwickelt.³⁹¹

Dass die AbwA vor dem Hintergrund angeblich „erfüllter Zielsetzungen“ zum überflüssigen Konstrukt verkommen sei, das lediglich weiterhin zur Finanzierung der Landeshaushalte beitragen könne, darf füglich bezweifelt werden – soweit dabei nicht ohnehin bloß Missverständnisse über Zweck und Wirkungsweise lenkender Wassernutzungsabgaben deutlich werden (vgl. Abschnitte 2.1 ff.). Die Abgabe verfolgt auch weiterhin das Ziel eines ökologischen Strukturwandels der Wasserwirtschaft und der ständigen Weiterentwicklung emissionsmindernder Technologie im industriellen Sektor und einer damit einhergehenden weiteren Reduzierung der Gewässerbelastung. Mehr als bisher sollte dabei das Ziel der effizienten Emissionsvermeidung in den Vordergrund gestellt werden, das bereits bei der Einführung der Abgabe im Mittelpunkt der Diskussionen stand, aufgrund abweichender Zielprioritäten und politischer Kompromisserfordernisse bei der Umsetzung im Instrumentenverbund zunächst aber in den Hintergrund trat.³⁹²

Die fraglos vorhandenen Mängel der Abgabekonstruktion sollten freilich nicht die Abschaffung des Instruments, sondern vielmehr seine konzeptkonforme Ertüchtigung zur umweltpolitischen Aufgabe machen.³⁹³ Es darf dabei nicht übersehen werden, dass diese Mängel zu wesentlichen Teilen gerade Einwände der an Belastungsminderung interessierten Kritiker geschuldet sind und daher dem Bemühen entspringen, zwischen gewässergütepoltischem Lenkungsimpuls und wirtschaftlicher Belastung zu vermitteln.

Die neuen Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie verstärken das Erfordernis der Ertüchtigung bzw. machen umgekehrt einen Verzicht auf volle Kostenanlastung begründungspflichtig (dazu bereits Abschnitt 3.1).³⁹⁴

3.2.2 Intensivierung der Abgabekonstruktion

3.2.2.1 Höhe der „rohen“ Abgabesätze

Die *rohen Abgabesätze* der Abwasserabgabe nach § 9 Abs. 4 AbwAG (derzeit 35,79 Euro je Schadeinheit), die anzuwenden sind, soweit nicht Minderungen um 50 Prozent nach Maßgabe des § 9 Abs. 5 AbwAG in Betracht kommen, werden seit jeher zur Erfüllung der angedachten Lenkungsziele als zu niedrig einge-

³⁸⁹ Standpunkt des VKU zur Abwasserabgabe: „Die Abwasserabgabe wird den veränderten umweltpolitischen wie abwasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht länger gerecht und muss daher grundlegend reformiert werden.“ und „Das ursprüngliche umweltpolitische Lenkungsziel der Abwasserabgabe wurde erreicht. Aus Sicht der kommunalen Abwasserwirtschaft hat die Abwasserabgabe daher in ihrer jetzigen Form ihre Existenzberechtigung verloren.“, abrufbar unter: <http://www.vku.de/wasser/wirtschaft/abwasserabgabe/abwasserabgabe.html>; zuletzt abgerufen am 2.11.2010.

³⁹⁰ Siehe nur VCI (2008); BDEW (2010); VKU (2008); Bayerischer Gemeindetag (2000); Städte- und Gemeindebund NRW (1998); BdStZ (2009); BGW/GdW (2005).

³⁹¹ Dies gilt insbesondere auch für Nisipeanu (1997a, 1999, 2006, 2007), der keine Gelegenheit verstreichen lässt, das Ende des AbwAG einzufordern.

³⁹² Berendes (1999), S. 34.

³⁹³ So auch nachdrücklich Gawel/Ewringmann (1994b), S. 295 ff.

³⁹⁴ SRU (2004); Ewringman/Scholl (1996), S. 9.

schätzt.³⁹⁵ Die zwischenzeitliche Anhebung der wasserrechtlichen Anforderungen auf den Stand der Technik und die damit verbundenen anspruchsvolleren Reinigungsleistungen führen dazu, dass die Abgabesätze einer Anhebung bedürfen, um im Bereich der Restverschmutzung trotz der gestiegenen Kosten auch weiterhin einen spürbaren Lenkungs- und Innovationsanreiz auszuüben. Weiterhin gab es seit Inkrafttreten des AbwAG keinen angemessenen *Inflationsausgleich* auf die nominalen Sätze, welcher die Preissteigerung bei den Vermeidungs- und Verzichtmaßnahmen hätte auffangen können. Eine Anhebung der nominalen Abgabesätze erscheint bereits unter dem Gesichtspunkt der bloßen Aufrechterhaltung realer Investitions- und Vermeidungsanreize geboten. Denn die reale Belastung durch die nominal fixierten Abgabesätze ist fortlaufend gesunken: Eine nicht-dynamisierte Mengenabgabe entwertet sich in einer inflationären Wirtschaft im Zeitablauf selbst. Gemessen am Kaufkraftniveau bei Einführung der Abwasserabgabe im Jahr 1981 müsste der heutige Abgabesatz von 35,79 Euro pro Schadeinheit auf etwa einen Wert von 55,88 Euro pro Schadeinheit angepasst werden, um trotz inflationärer Wirkung einen vergleichbaren Vermeidungsanreiz zu entfalten (vgl. Abschnitt 2.5.2.1.1), ohne überhaupt einer realen Verschärfung zu unterliegen.

Darüber hinaus ist die Anhebung der Abgabesätze jenseits eines bloßen Inflationsausgleichs zu diskutieren. So wurden die ursprünglich veranschlagten Abgabesätze bei Einführung der Abwasserabgabe³⁹⁶ sowie im Rahmen diverser Novellierungen letztlich nie erreicht. Erst recht bedarf es für weitergehende Vermeidungsanreize eines Abgabesatzes, der sich an den steigenden Vermeidungskosten orientiert und damit auch zukünftig weitere Innovationssprünge zur Reduzierung der Schadstofffracht ermöglicht.³⁹⁷

Dafür spricht auch das Kostendeckungsgebot (einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten) aus Art. 9 Abs. 1 WRRL: Auch bei insgesamt umstrittenem Verpflichtungsgehalt³⁹⁸ und offener Quantifizierung konkreter Umwelt- und Ressourcenkosten von Schmutzwassereinleitungen³⁹⁹ dürfte jedenfalls eine reale Auszehrung von Kostenanlastungen im Zeitablauf dem Auftrag aus Art. 9 Abs. 1 WRRL widersprechen. In dieser Hinsicht dürften auch kaum die Ausnahmeregime des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 oder Abs. 4 WRRL bemüht werden können, die u. U. eine grundsätzliche Relativierung des Kostendeckungspostulats, kaum aber die schleichende Auszehrung einmal für geboten erachteter Kostenanlastungen rechtfertigen können.

Aus diesen Gründen erscheint die Höhe der Abgabesätze nominal und real unzureichend, vor allem im Bereich der Restnutzungsbelastung, um eigenständige Anreize gegen die gestiegenen Grenzvermeidungskosten zu etablieren. Dadurch bleiben auch in dynamischer Hinsicht Innovationsanreize zu schwach ausgeprägt.

3.2.2.2 Bemessungsgrundlage

Im Hinblick auf die Gestaltung der Bemessungsgrundlage bestehen Intensivierungsoptionen hinsichtlich des Verfahrens zu ihrer Feststellung (Bescheiden, Messen, Heraberklären – 3.2.2.2.1) und der Auswahl der für die Veranlagung jeweils relevanten Schadparameter (3.2.2.2.2).

³⁹⁵ Statt vieler *Hansmeyer/Gawel* (Fn. 3).

³⁹⁶ Bereits im Sondergutachten des SRU (1974) wurde ein nominaler Abgabesatz von 80 DM/SE empfohlen, letztlich bei der Einführung jedoch zu Gunsten einer schrittweisen Anhebung des nominalen Satzes verworfen. Weiterhin wurden die in der 3. Novelle des AbwAG geplanten Anhebungen des Abgabesatzes auf bis zu 90 DM/SE durch die 4. Novelle reduziert.

³⁹⁷ *Linscheidt/Ewringmann* (2000), S. 155, 204; *DIW/FiFo* (1999), S. 287.

³⁹⁸ Skeptisch insbesondere *Reinhardt* (2006b), S. 737, 740; *Kolcu* (2010), S. 74.

³⁹⁹ Dazu bereits oben Abschnitt 1.1.

3.2.2.2.1 Verfahren zur Ermittlung der Bemessungseinheiten (Bescheiden, Messen, Heraberklären)

a. Problemstellung

Mit Blick auf die konkrete Ermittlung der Bemessungsgrundlage im Rahmen der Abwasserabgabenerhebung wird bereits seit Einführung dieses Instruments kontrovers über die unterschiedlichen Verfahren zur Feststellung der Schadeinheiten diskutiert: Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 AbwAG ermitteln sich die Anzahl der Schadeinheiten und die darauf basierende Schadstofffracht grundsätzlich nach Maßgabe des wasserrechtlichen Zulassungsbescheides (Bescheidlösung).⁴⁰⁰ Daneben wird seit langem die Einführung einer Veranlagung nach gemessenen Emissionswerten diskutiert (Messlösung). Die Gesetzgebung zur Abwasserabgabe hat selbst eine wechselvolle Geschichte in Bezug auf das anzuwendende Verfahren: Während die ursprünglich in § 5 AbwAG 1981 unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehene Möglichkeit der Messung abgaberelevanter Schadstoffkonzentrationen im Zuge der 2. Novelle zum 1. Januar 1989 gänzlich abgeschafft und das System ganz auf die Bescheidlösung zugeschnitten wurde,⁴⁰¹ kam eine im Zusammenhang mit der 5. Novelle 1996 umfänglich diskutierte neue Messlösung letztlich nicht zustande. Seither ist die Debatte nicht verstummt.⁴⁰²

Die Frage, welche Verfahrensvariante besser geeignet ist, muss letztlich mit Blick auf die durch die Abgabe verfolgten Zielen beantwortet werden. Für eine Abwasserabgabe, die umweltpolitisch vor allem als eine Vollzugshilfe des Wasserhaushaltsgesetzes betrachtet wird, stellt die Bescheidlösung durchaus eine geeignete Ausgestaltung dar:⁴⁰³ Vordergründiges Ziel ist die Stärkung der Anreize zur Einhaltung der ordnungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere die beschleunigte Einhaltung des Standes der Technik im Bereich der Abwassereinleitungen. Zur Erfüllung dieser Zielstellung hat die Abwasserabgabe in ihrer heutigen Ausgestaltung bisher eindrucksvoll beigetragen (vgl. Abschnitt 2.4). Diese Vollzugsunterstützung wird zudem durch Rückgriff der Veranlagung auf ohnehin zu erlassende wasserrechtliche Bescheide vereinfacht und transaktionskostensparend umgesetzt.

Eine vom Ordnungsrecht emanzipierte, mit eigenständigem Lenkungsauftrag ausgestattete Abwasserabgabe sollte jedoch auf den tatsächlichen Einleitungsverhältnissen beruhen, um den Ressourcendisponenten überhaupt erst die Möglichkeit der Zahllast-Vermeidung durch Mindereinleitungen zu eröffnen. Gemessene Werte stellen die lenkungspolitisch „natürlichen“ Bemessungsgrundlagen dar. Neben der Frage des Vollzugsaufwandes (Transaktionskosten) berührt die Wahl des Feststellungsverfahrens mithin auch die lenkungspolitische Konzeption der Abgabe: Mit einer annähernd flächendeckenden Umsetzung des Standes der Abwasserreinigungstechnik geraten für die Abgabe die Vorsorgeziele im Bereich der Restbelastung zunehmend ins Blickfeld. Wird der Zielfokus perspektivisch auf eine gestärkte Lenkungsfunction im Bereich der heutigen Restverschmutzung verlagert, dürften in funktionaler Hinsicht die Vorzüge einer Messlösung – insbesondere die dauerhaften Anreize zur Emissionsminderung im Bereich der Restverschmutzung – dem heutigen Bescheidsystem überlegen sein. Dazu ist gleichwohl auch zu überprüfen, ob sich die Messlösung ungeachtet ihrer systematischen Vorzüge auch im konkreten Vollzug ausreichend praktikabel anwenden lässt.

⁴⁰⁰ Hierzu *Kotulla* (2005), § 4, Rn. 3 ff.; *Berendes* (1995), S. 66 ff.; *Nisipeanu* (1997a), S. 57 ff.

⁴⁰¹ Hierzu *Berendes* (1995), S. 68 f.

⁴⁰² Siehe nur *Scholl* (1998); *Schendel* (1998), S. 155 ff.; *Gädecke* (1998); *VKU* (2008), S. 3; *Ewringmann* (2002), S. 265, 277; *SRU* (2004), Tz. 477, S. 480 ff.; *Nisipeanu* (2006), S. 125 ff.; *ders.* (2007), S. 148, 153.

⁴⁰³ Dazu auch *Berendes* (1995), S. 67.

Zur näheren Analyse dieses Problemkreises werden zunächst die Vor- und Nachteile beider Systeme behandelt. Dabei soll bei der Betrachtung der Bescheidlösung auch die Rolle der Herabberklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG⁴⁰⁴ im Hinblick auf die Unterschiede zu einer möglichen Messlösung analysiert werden. Anschließend wird behandelt, unter welchen Voraussetzungen sich eine Messlösung für eine Reform der Abwasserabgabe empfiehlt und welche diesbezüglich offenen Fragen der weiteren Betrachtung bedürfen.

b. Vor- und Nachteile von Mess- und Bescheidlösung

Am bestehenden System der Bescheidlösung wird seit jeher kritisiert, dass sich die ermittelte Bemessungsgrundlage nicht an der tatsächlichen Schadstofffracht eines Einleiters, sondern anhand der ihm im wasserrechtlichen Bescheid zugestandenen, maximalen Einleitungen orientiert. Die Einführung einer Messlösung würde hingegen bewirken, dass die Abgabenlast des Einleiters auf dessen tatsächlicher, nämlich gemessener, und nicht auf der anhand des Bescheides genehmigten Emission basiert. Gerade in Fällen, in denen es zwischen genehmigter und tatsächlicher Schadstofffracht zu beträchtlichen Diskrepanzen kommt, sind die Auswirkungen auf die angesetzte Bemessungsgrundlage entsprechend deutlich. Da die tatsächliche Schadstofffracht durch die Messlösung nun für die Höhe der Abgabenlast maßgeblich wird, rückt die ökonomische Anreiz- und Ausgleichsfunktion der Abgabe in den Vordergrund. Der Einleiter erfährt einen dauerhaften Anreiz zur Überprüfung seines Einleiterverhaltens und ggf. zur Reduzierung der Schadstofffracht über das Niveau der ordnungsrechtlichen Anforderungen hinaus. Zudem wird mit der Loslösung von wasserrechtlichen Bescheidwerten überhaupt erst eine effiziente, kostenorientierte Differenzierung des Einleitungs-, Reinigungs- und Vermeidungsverhaltens zwischen Einleitern möglich: Nicht mehr zentrale wasserrechtliche Vorgaben bestimmen die einzelwirtschaftlichen Abwasserentscheidungen, sondern ein je nach Einzelfall unterschiedlich ausfallendes Abwägungskalkül von Vermeidungskosten und Abgabebelast. Die Messlösung stößt damit das Tor zur effizienten Allokation von Mindernutzungen und Reinigungsleistungen innerhalb der Einleitersektoren weit auf.

Trotz der hohen ökonomischen Funktionalität sind mit der Einführung einer Messlösung auch einige, vor allem vollzugsbedingte Probleme verbunden, die im Gegensatz zur Bescheidlösung auftreten: In erster Linie geht es dabei um die Frage, wie die Messung der tatsächlichen Schadstofffracht letztlich ausgestaltet sein sollte. Werden technische und wirtschaftliche Restriktionen zunächst ignoriert, würde die „optimale“ Messlösung die exakten Schadstofffrachten durch eine permanente Messung aller als relevant erachteten Parameter über die gesamte Veranlagungsperiode hinweg ermitteln. Aus Gründen der Praktikabilität und des damit zwangsläufig verbundenen, immensen technischen Aufwandes lässt sich ein entsprechender Ansatz – insbesondere bei der Anzahl der betroffenen Einleiter – nicht realisieren.⁴⁰⁵ Eine Messlösung kann daher bestenfalls in modifizierter Form implementiert werden, indem durch die Vorgabe eines methodischen Rahmens Stichprobenmessungen zur näherungsweise Ermittlung einer tatsächlichen Schadstofffracht durchgeführt werden. Gemessen werden also hier stichprobenartig Schadstoffkonzentrationen (mit anschließender Hochrechnung), nicht aber kontinuierliche Frachten. Doch auch für ein solches modifiziertes System von Stichproben ist im Vergleich zur Bescheidlösung mit steigenden Transaktionskosten bei Betreibern und Behörden zu rechnen, was in der Vergangenheit wiederholt zu Einwänden auch gegen diesen Ansatz geführt hat.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ Siehe hierzu Berendes (1995), S. 101 ff.; Kotulla (2005), § 4, Rn. 56 ff.

⁴⁰⁵ Dazu auch Berendes (1995), S. 69.

⁴⁰⁶ Dazu Ewringmann/Scholl (1996), S. 7.

Anders gestaltet sich die Bescheidlösung: Da diese nicht an den tatsächlichen Emissionen, sondern an den ordnungsrechtlichen Überwachungswerten des Bescheides ansetzt, führt eine Verringerung der Schadstofffracht nicht ohne Weiteres zu einer Verringerung der Abgabenlast für den abgabepflichtigen Einleiter. Dazu ist erst die formale Anpassung, d. h. die Reduzierung der Bescheidwerte erforderlich. Bei den Einleitern soll dadurch ein Verhalten gefördert werden, ordnungsrechtlich genehmigte Einleitungsfazilitäten nicht in größerem Umfang vorzuhalten als durch betriebliche Notwendigkeiten unbedingt erforderlich. Weiterhin wird der vergleichsweise geringe Vollzugsaufwand stets als Vorteil des Systems angeführt, auch weil die auf den ordnungsrechtlichen Gegebenheiten aufbauende Bescheidlösung keinen zusätzlichen Mess- und Kontrollaufwand über die bereits stattfindenden Eigen- und Überwachungsmessungen hinaus nach sich zieht.

Im Bereich der Restverschmutzung werden im System der Bescheidlösung dadurch aber auch anreizbedingte Defizite verursacht: Der Anreiz zur Verringerung der Schadstofffracht unterhalb der Überwachungswerte des Bescheides entfällt, denn aus der Senkung der Fracht resultiert für den Betreiber zunächst keine Senkung der Zahllast. Dazu bedarf es gerade der ergänzenden formalen Absenkung der Bescheidwerte, für die der Betreiber bei deutlicher Abweichung zur tatsächlichen Emission einerseits zwar Interesse zeigen wird, andererseits aber bemüht sein dürfte, eine freiwillige Verschärfung der ordnungsrechtlichen Grenzwerte aus strategischen Gründen zu vermeiden. Denn sind die Überwachungswerte im Bescheid erst einmal auf ein niedrigeres Niveau gesenkt, muss die überobligatorische Begrenzung der Schadstofffracht auch in der Zukunft gewährleistet sein, um ein Wirksamwerden ordnungsrechtlicher Sanktionen zu vermeiden.⁴⁰⁷

c. Ergänzung der Bescheidlösung durch das Regime der Herabklärung nach § 5 Abs. 4 AbwAG

Zur Entschärfung dieser Problematik hat der Gesetzgeber das System der Bescheidlösung durch die optionale Herabklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG erweitert.⁴⁰⁸ Danach hat der Abwassereinleiter die Möglichkeit, die Überwachungswerte per Erklärung für einen begrenzten Zeitraum von mehr als drei Monaten zu reduzieren, wenn er diese um mindestens 20 Prozent unterschreitet. Die Erklärungswerte müssen durch den Einleiter plausibilisiert und durch ein behördlich festgelegtes Messprogramm nachgewiesen werden.

Durch die Möglichkeit der Herabklärung wird demnach versucht, das System der Bescheidlösung um einige Defizite zu bereinigen, die im Vergleich zur Messlösung identifiziert wurden: Bei überobligatorischer Reinigungsleistung kann der Einleiter durch eigene Erklärung einer geringeren Schadstofffracht die zu zahlende Abgabenlast an die tatsächlichen Emissionen anpassen. Dies geschieht augenscheinlich zunächst ohne damit einhergehende Risiken: Die Erklärungswerte sind auf den Geltungszeitraum der Herabklärung begrenzt und führen damit (zunächst) nicht zu neuen, dauerhaft ambitionierteren Sollwerten für zukünftige Emissionen. Zudem droht bei Verfehlung der Erklärungswerte lediglich ein Rückfall auf die Zahllast vor Abgabe der Herabklärung auf Basis der Überwachungswerte – anders formuliert: auf dieselben Kosten, die auch ohne herabklärte Werte anfallen würden. Kann also der Einleiter von der Herabklärung nur profitieren ohne dabei die komplexen Anforderungen einer vollzugsfähigen Messlösung tragen zu müssen (positiver Optionswert)?

⁴⁰⁷ Nisipeanu (2007), S. 151, bemerkt dazu treffend, dass auf diese Weise „aus der Kür die Pflicht“ werde.

⁴⁰⁸ Siehe hierzu Berendes (1995), S. 101 ff.; Kotulla (2005), § 4, Rn. 56 ff. Zöllner, in: Sieder et al. (2010), AbwAG § 4, Rn. 6, spricht von einer „Durchbrechung“ des „starren Systems des Bescheidprinzips“.

Bei genauerer Betrachtung gestalten sich die ökonomischen Anreize für den Einleiter zur Nutzung der Herabklärung etwas komplexer. Die nachfolgenden Einschränkungen sind daher auch im Hinblick auf die Vor- und Nachteile einer modifizierten Messlösung zu problematisieren:⁴⁰⁹

- Die herabklärten Werte sind – ebenso wie die Bescheidwerte selbst – fiktiver Natur. Das heißt, es erfolgt bestenfalls eine Annäherung an die tatsächliche Schadstofffracht, soweit der Einleiter über entsprechend punktgenaue Prognosen verfügt. Dabei wird ein Übererfüllen der Erklärung (gemessene Werte liegen unter den erklärten Werten) wiederum nicht belohnt, sondern ignoriert, wohingegen die Nichteinhaltung der Erklärung durch den Rückfall auf die bescheidlichen Überwachungswerte – wenn auch in vertretbarem Rahmen – sanktioniert wird.
- Um die Praktikabilität für den Vollzug zu gewährleisten, wird eine Herabklärung erst ab einem Zeitraum von mehr als drei Monaten und ab einem Reduzierungsumfang von mehr als 20 Prozent ermöglicht.⁴¹⁰ In Verbindung mit möglichen Prognoseunsicherheiten bei den Einleitern (dazu bereits oben) erhöht sich so die Barriere für die Nutzung der Herabklärung.
- Mit der Wahrnehmung der Herabklärung geht für den Einleiter ein gesteigerter Aufwand bei der Abgabenveranlagung einher, der aus der Antragstellung selbst, der Begründung der Erklärungswerte („Darlegung der Umstände“ § 4 Abs. 4 Satz 3 AbwAG) und der Durchführung eines zugelassenen Messprogramms (§ 4 Abs. 5 Satz 5) entsteht. Die dabei anfallenden Kosten werden in das individuelle Entscheidungskalkül einbezogen und mit der potenziell einzusparenden Abgabenlast abgewogen. Dadurch werden das Verfehlen der herabklärten Werte und der damit verbundene Rückfall auf die ursprüngliche Abgabenlast durchaus zu einem Kostenrisiko, da die (sicheren) Transaktionskosten der Herabklärung einer unsicheren Abgabenermäßigung gegenüberstehen. Um das entsprechende Risiko zu reduzieren, wird der Einleiter die herabklärten Werte tendenziell um einen Sicherheitsaufschlag erhöhen. Ein solches Verhalten geht wiederum zu Lasten der Annäherung an die tatsächliche Schadstofffracht und führt ggf. aus einzelwirtschaftlichen Erwägungen sogar zu einem völligen Verzicht auf die Herabklärung (Einsparpotenzial mit Sicherheitszuschlag zu gering, Verfehlen der 20-Prozent-Grenze etc.). Damit entfernt sich das Ergebnis der Bescheidlösung nach Herabklärung auch von dem Ergebnis einer modifizierten Messlösung.
- Die Anreize zur Herabklärung werden durch die Tarifspaltung des § 9 Abs. 5 AbwAG abgesenkt, da zunächst einmal die Zahllast bei Einhaltung der wasserrechtlichen Bescheidanforderungen, welche „mindestens den in einer Rechtsverordnung nach § 7a des WHG in der am 28.2.2010 geltenden Fassung oder § 23 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 57 Abs. 2 WHG festgelegten Anforderungen entspricht“, halbiert wird. Der mögliche Ertrag einer Herabklärung (in Form der verringerten Abgabeschuld) wird dadurch für den Einleiter erheblich gemindert: Denn zur Minderung stehen ohnehin im Regelfalle nur halbierte Zahllasten an.
- Um aber überhaupt weiterhin in den Genuss dieser Ermäßigung zu kommen, hat der Gesetzgeber durch den ab dem Veranlagungsjahr 1989 in § 9 AbwAG angefügten letzten Absatz (jetzt Absatz 6, früher Absatz 7) eine Bescheidenanpassungspflicht zur Erhaltung der Abgabensatzermäßigung eingeführt: So soll im Regelfall vermieden werden, dass durch großzügige Bescheidwertfestlegungen Verschmutzungsbefugnisse gehortet werden, deren abgaberechtlichen Auswirkungen sodann durch

⁴⁰⁹ Dazu im Einzelnen *Gawel/Fälsch* (2011a).

⁴¹⁰ Zu den formellen und materiellen Qualifizierungs-Erfordernissen einer Herabklärung gemäß § 4 Abs. 5 AbwAG statt vieler *Kotulla* (2005), § 4, Rn. 57 ff.

Erklärungen korrigiert werden könnten.⁴¹¹ Die h. M. sieht die Reduzierung der Bescheidwerte als zwingende Voraussetzung der Abgabesatzhalbierung nach § 9 Abs. 5 an.⁴¹² Ohne diese Anpassung, d. h. bei Wegfall der Zahllast-Halbierung, dürfte eine Herabklärung betriebswirtschaftlich kaum noch für Einleiter relevant sein.⁴¹³ Mit einer entsprechenden Anpassung der Bescheidwerte dürfte freilich das Nämliche gelten: Denn zwar wird die Abgabesatzhalbierung gesichert und dies auf verringertem Erklärungswertniveau, doch infolge des systematischen Nachrückens der Bescheidwerte an die gemäß § 4 Abs. 5 erklärten Werte setzt sich der Einleiter den „ordnungs-, ordnungswidrigkeiten-, straf- und auch abwasserabgabenrechtlichen“ Konsequenzen eines möglichen Verstoßes gegen die verschärften wasserrechtlichen Anforderungen aus.⁴¹⁴ Im Ergebnis dürfte dies regelmäßig zum Verharren auf den bisherigen Bescheidwerten führen⁴¹⁵ – jedenfalls dann, wenn die potenzielle Einsparmasse wegen der Halbierung ohnehin gering ausfällt.

Der Gesetzgeber will hier beides gleichzeitig: Anreize zu Minderungen und zur Offenbarung nur dezentral bekannter Minderungspotenziale setzen, aber sogleich die Prämierung dieses Tuns teilweise im Interesse der Allgemeinheit einstreichen, indem die Anforderungen dementsprechend zeitgleich verschärft werden. Damit wird aber gerade der Anreiz zur Offenbarung wieder herabgesetzt – das typische Anreizdilemma des ordnungsrechtlichen Steuerungsansatzes.⁴¹⁶ Wo bisher freiwillige Minderemissionen zwingend für die Zukunft verpflichtend werden, schmilzt der Antrieb der dezentralen „Wissenshüter“⁴¹⁷ zur Aufdeckung von Minderungspotenzialen zusammen. Die Diskussion darüber, ob die Bescheidenanpassung als zwingende Voraussetzung für den Erhalt der Abgabesatzermäßigung ausschließlich für den Fall gegeben sei, dass die Überwachungswerte im Bescheid noch nicht dem Stand der Technik entsprechen und dieser durch die Herabklärung erstmals eingehalten wird,⁴¹⁸ vermag an der Grundproblematik kaum etwas zu ändern: Insgesamt erscheint das Institut der Herabklärung in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung ökonomisch als Fehlkonstruktion.

Zusammenfassend ergeben sich damit für die Herabklärung zwar gewisse Annäherungen an die tatsächlichen Einleitungsverhältnisse, aber nur äußerst schwache Anreize für die Einleiter, von diesem Instrument tatsächlich Gebrauch zu machen. Barrieren für die Inanspruchnahme ergeben sich aus der Ertragsschmälerung über die Tarifabsenkung nach § 9 Abs. 5 AbwAG, aus der obligatorischen Dynamisierung der Bescheidenanforderung auf offenbarte Minderbedarfe zum Erhalt der Ermäßigung, aus den von den Einleitern zu übernehmenden notwendigen Antrags-, Erklärungs- und Messkosten, aus den

⁴¹¹ Zöllner, in: *Sieder et al.* (2010), AbwAG § 9, Rn. 6.

⁴¹² So etwa Zöllner, in: *Sieder et al.* (2010), AbwAG § 9 Rn. 6; Kotulla (2005), § 9, Rn. 67 ff.; a. A. Köhler/Meyer (2008), S. 85 ff.

⁴¹³ So wohl auch Zöllner, in: *Sieder et al.* (2010), AbwAG § 9, Rn. 42, der „unter den heutigen Rahmenbedingungen“ nur noch einen „recht schmalen Anwendungsbereich“ für § 9 Abs. 6 AbwAG sieht.

⁴¹⁴ Vgl. Nisipeanu (2007), S. 152, der hier die Einleiter in einer Situation wähnt, wo diese sich „selbst das Messer an die Kehle setzen“.

⁴¹⁵ Insoweit dürfte gerade kein „Anreiz für den erklärenden Abwassereinleiter“ bestehen, den Bescheid dauerhaft an die neue Emissionslage anzupassen – so aber Kotulla (2005), § 9, Rn. 67. Auch Berendes (2006), S. 151, 155, will bei § 9 Abs. 6 AbwAG eine „Flankierung“ der „starken Anreizwirkung des § 4 Abs. 5 AbwAG“ in der Praxis erkennen.

⁴¹⁶ Zu den Anreizmängeln des Ordnungsrechts zur Offenbarung von Minderungspotenzialen auch Gawel (2009), S. 197 ff., m. w. Nachw.

⁴¹⁷ Gawel (2009).

⁴¹⁸ Siehe Fn. 18.

zeitlichen und mengenmäßigen Schwellenwerten für die Inanspruchnahme sowie aus dem Risiko des Rückfalls auf die bescheidlichen Überwachungswerte.

d. Modifizierte Messlösung als Reformvorschlag

Durch die Abkehr vom bisherigen System der Bescheidlösung und die Umstellung auf eine modifizierte Messlösung würde zunächst erreicht, dass nunmehr tatsächliche Messwerte anstatt fiktiver Bescheid- oder Erklärungswerte für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage zur Anwendung kommen. Durch ein geeignetes Messprogramm müsste dabei eine durchschnittliche Schadstofffracht ermittelt werden, die sich aus der Jahresabwassermenge und den Mittelwerten einer gemessenen Schadstoffkonzentration berechnet. Den tatsächlichen Emissionen könnte man sich dadurch möglichst zielgerichtet auf Basis stichprobenartig gemessener Werte annähern, ohne dabei die Kosten einer umfassenderen bzw. permanenten Messung der relevanten Parameter zu verursachen.

Entscheidet man sich für eine solche „modifizierte Messlösung“, so ist damit noch nicht geklärt, wie das Verfahren zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage konkret aussieht. Vielmehr eröffnen sich hier vielfältige technische Vorgehensweisen, die das Verfahren durch politisch und ökonomisch motivierte Einreden belasten können. Der methodische Ansatz eines solchen Messprogramms kann an dieser Stelle nicht ansatzweise entwickelt werden und bedarf der weiteren Ausgestaltung im Detail. Entsprechende Überlegungen im Schrifttum zur Umstellung auf eine Messlösung wurden bereits in der Vergangenheit in Politik und Wissenschaft diskutiert und bieten Anknüpfungspunkte.⁴¹⁹ Das zu entwickelnde Design muss insbesondere folgende Punkte konkretisieren:

- Betreiber- und Behördenpflichten, insbesondere Verhältnis von Eigen- und Kontrollmessungen;
- Anzahl, Zeitpunkt und Randbedingungen der erforderlichen Stichprobenmessungen;
- geeignete bzw. zugelassene Messverfahren;
- Ermittlung der anzusetzenden Jahresabwassermenge;
- behördliche Überwachung der Betreiberpflichten, insbesondere geeignete Maßnahmen zur Begrenzung von Manipulationsmöglichkeiten;
- geeignete Sanktionsmechanismen;
- etc.

Mit der Einführung einer modifizierten Messlösung werden sich nicht zuletzt auch die Transaktionskosten auf Seiten der Betreiber und Behörden verändern, im Regelfalle wohl erhöhen. In ihrem Umfang sind diese Kosten maßgeblich durch die Ausgestaltung des Messprogramms determiniert. Soweit dieses über die bereits bestehenden Eigen- und Behördenmessungen hinausgeht, dürfte es entsprechend vollzugs- und kosten- aufwändiger sein. Entscheidend für die Beurteilung der Transaktionskosten werden vor allem der laufende Mess-, Kontroll- und Veranlagungsaufwand des modifizierten Systems sowie die Rüstkosten seiner flächendeckenden Implementierung sein.

Die Anreize zur Emissionsminderung werden auch hier gebremst, soweit über § 9 Abs. 5 AbwAG nur die halbe Zahllast als möglicher Ertrag einer Schädlichkeitsminderung „lockt“. Zudem muss geklärt werden, ob

⁴¹⁹ Dazu u. a. *Ewringmann/Scholl* (1996); *Nisipeanu* (1997b), S. 27 ff.; BR-Drs. 179/00 vom 24.3.2000: Entschließung des Bundesrates zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes; zur weiteren Diskussion auch *Nisipeanu* (2001), S. 1380 ff.

„Messen“ eine lediglich optionale oder verbindliche Alternative zum „Bescheiden“ werden soll, also das Veranlagungsregime der Abwasserabgabe nochmals grundlegend revidiert werden muss.

e. Anwendung einer modifizierten Messlösung als verpflichtendes oder optionales Instrument

Denkbar ist die Ausgestaltung einer modifizierten Messlösung sowohl als verpflichtende Anforderung, als auch als optionales Instrument bei der Bemessung der Abgabenlast. Bei der verpflichtenden Ausgestaltung wird das bisherige System der Bescheidlösung umfassend abgelöst. Zwischen den Abgabepflichtigen würde im Hinblick auf die erforderlichen Messungen Anforderungsgleichheit herrschen, die aber je nach individuellen Einleitungsverhältnissen und der bisher durchgeführten Eigenüberwachung zu unterschiedlichen Kostenveränderungen führen wird. Ggf. werden für bestimmte Einleitergruppen Ausnahmeregelungen oder pauschalisierende Veranlagungsansätze erforderlich. Auf Behördenseite ist – durch die umfassende Anwendung der Messlösung bei der überwiegenden Mehrzahl der Einleiter – mit einem deutlichen Anstieg der Verwaltungskosten (Veranlagung, Kontrolle) zu rechnen.

Alternativ lässt sich die Messlösung bei optionaler Anwendung in die Bescheidlösung einbetten und würde dabei die Herabklärung ersetzen. Die Anwendung liegt dann im Entscheidungskalkül des Einleiters, der individuell zwischen der höheren Abgabenlast bei Veranlagung nach dem Bescheidsystem und dem betrieblichen Mehraufwand einer Messlösung in Verbindung mit einer reduzierten Abgabenlast abwägen muss. Für Einleiter mit großer Differenz zwischen genehmigter und tatsächlicher Schadstofffracht ist dabei die Anwendung der Messlösung zu erwarten, während diejenigen mit vergleichsweise geringem Unterschied eine Beibehaltung der Veranlagung auf Bescheidsbasis präferieren dürften.

f. Funktionale und vollzugsrelevante Folgen für die Erhebung der Abwasserabgabe

Durch die Einführung der modifizierten Messlösung rückt nunmehr die Anreiz- und Ausgleichsfunktion der Abgabe in den Vordergrund. Dies fördert insbesondere eine dynamische Fortentwicklung der Reinigungs- und Vermeidungsstandards im Restverschmutzungsbereich.

Dementgegen steht sowohl bei verpflichtender als auch bei optionaler Ausgestaltung der Messlösung ein Anstieg bei den Veranlagungs- und Kontrollkosten. Je nach Umfang des durch die Umstellung bedingten Rückgangs an emittierten Schadeinheiten ist gleichermaßen mit einem Rückgang des Abgabenaufkommens gegenüber der Bescheidlösung zu rechnen. Beide Faktoren dürften bei der optionalen Ausgestaltung zunächst geringer ausfallen.

Auch für die Einleiter, die im Rahmen einer optionalen Ausgestaltung der Messlösung zunächst an der Bescheidlösung festhalten, entsteht ein dynamischer Anreiz zur kontinuierlichen Verminderung der Schadstofffracht, da ab einer bestimmten Vermeidungsleistung die Messlösung zur attraktiveren Alternative wird. Die Kosten auf Behördenseite sind bei der optionalen Ausgestaltung zunächst davon abhängig, in welchem Umfang die Option der Messlösung durch die Einleiter in Anspruch genommen wird.

Entscheidende Dynamik kann die Umstellung auf eine modifizierte Messlösung auch im Zusammenspiel mit einer Reform der Abgabesatzermäßigung nach § 9 Abs. 5 AbwAG entfalten. Entfällt nämlich die bisher praktizierte Tarifspaltung bei Einhaltung des Standes der Technik, steigt gleichermaßen die Attraktivität einer Messlösung, da bei Wegfall der Ermäßigung die Abgabenlast im Bereich der Restbelastung ebenfalls zum spürbaren Kostenfaktor für den Einleiter wird. Auch vergleichsweise weniger deutliche Unterschiede zwischen Ist- und Sollwerten können dann zu deutlichen Differenzen bei der Abgabenbelastung führen. Der Anreiz des Einleiters zur Veranlagung nach tatsächlicher Schadstofffracht steigt. Weiterhin hat ein Wegfall der Abgabesatzermäßigung eine Verteuerung der Schadeinheiten im Restbelastungsbereich zur Folge, die sich positiv auf das Abgabenaufkommen auswirken und die rückläufige Anzahl an Schadeinheiten

ausgleichen dürfte. Es bleibt aber fraglich, inwieweit potentiell steigende Verwaltungskosten einer Messlösung damit auch weiterhin durch das Abgabenaufkommen gedeckt werden können.

g. Fazit und offene Fragen

Die Einführung einer modifizierten Messlösung ist hilfreich, um die Anreiz- und Ausgleichsfunktion der Abgabe zukünftig in den Vordergrund zu stellen. Sie geht gleichwohl einher mit einer Reihe von Problemen, die eine abschließende und eindeutige Empfehlung erschweren:

- Für die Anwendung der modifizierten Messlösung bedarf es zunächst der detaillierten Ausgestaltung eines geeigneten Mess- und Veranlagungsregimes, das einerseits die Kosten für Betreiber und Behörden so gering wie möglich hält, sich andererseits jedoch der mittleren Jahresschadstofffracht möglichst dicht annähert und dabei Anreize und Möglichkeiten zur Manipulation einschränkt. Bestehende Ansätze liefern dazu Grundlagen, auf die bei der Ausgestaltung zurückgegriffen werden kann.
- Die technische und institutionelle Ausgestaltung des Mess- und Veranlagungsregimes wird letztlich die mit der Anwendung verbundenen Transaktionskosten determinieren. Auch im bestehenden System der Bescheidlösung und Herabklärung existieren bereits Messverfahren, die mit Aufwand auf Betreiber- und Behördenseite einhergehen. Mitentscheidend wird letztlich ferner sein, ob der Nutzen einer modifizierten Messlösung den durch die Transaktionskosten entstehenden Mehraufwand übersteigt: Für den Einleiter müsste der Erwartungswert der Einsparung an Zahllast über den eigenen Transaktionskosten liegen; für die öffentliche Hand ist beachtlich, inwieweit bei sinkendem Aufkommen (ggf. abgedeckt durch Beendigung der Restverschmutzungsermäßigung) ein noch erhöhter Vollzugsaufwand zu einem deutlich rückläufigen Nettoaufkommen der Abgabe führt; gesamtwirtschaftlich muss die erreichbare zusätzliche Einleitungsminderung und Effizienzerhöhung mit den anfallenden Gesamttransaktionskosten abgewogen werden.
- Vor der Entscheidung über Einführung oder Ablehnung der Messlösung sollte aus diesem Grund eine detaillierte Analyse der je nach Ausgestaltung zu erwartenden Transaktionskosten stehen. Auf der Basis dieser Ergebnisse lässt sich neben dem funktionalen Mehrwert einer Messlösung auch deren letzte Vollzugstauglichkeit besser abschätzen.
- Die Einführung einer optionalen Messlösung würde ggf. bei der Klärung dieser Fragen bereits hilfreich sein, da sie die zu erwartenden Probleme teilweise umgeht. Die Auswahl von Mess- oder Bescheidlösung wird in die Entscheidungssphäre der Einleiter verlagert und unterliegt damit deren individuellen Effizienzabwägungen. Infolgedessen ist davon auszugehen, dass die Messlösung zunächst nur von dem Teil der Einleiter genutzt wird, der eine Effizienzdividende realisieren kann (Screening). Der Übergang vom Bescheid- zum Messsystem würde sich so allmählich vollziehen, so dass sich die behördliche Anpassung im Vollzug über einen gewissen Zeitraum entwickeln kann. Als möglicher Reformansatz ist die optionale Messlösung unter Vorbehalt der noch zu klärenden Fragen als vielversprechend zu beurteilen.

3.2.2.2.2 Auswahl der Schadparameter

Mit Blick auf die Bemessungsgrundlage der Abwasserabgabe sind auch die zur Ermittlung der Schädlichkeit des Abwassers herangezogenen Parameter von Bedeutung. Diese sind in § 3 Abs. 1 Satz 1 AbwAG enumerativ benannt und durch die Anlage zu § 3 Abs. 1 AbwAG näher spezifiziert. Nach der Einführung des

AbwAG mit einigen wenigen Schadparametern wurde der Katalog des § 3 Abs. 1 Satz 1 AbwAG bereits mit der Novellierung im Jahre 1990 um zahlreiche Metalle und deren Verbindungen sowie 1991 um die Pflanzennährstoffe Stickstoff und Phosphor, erweitert.⁴²⁰ Derzeit sind für die Schädlichkeitsbewertung des Abwassers folgende Parameter heranzuziehen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 AbwAG):

- oxidierbare Stoffe (CSB),
- Phosphor und Stickstoff (P und N),
- organische Halogenverbindungen (AOX),
- die Metalle Quecksilber, Cadmium, Chrom, Nickel, Blei, Kupfer und ihre Verbindungen sowie
- die Giftigkeit des Abwassers gegenüber Fischen (sog. G_F-Wert),

jeweils nach Maßgabe der Anlage zu § 3 Abs. 1 AbwAG. Dieser Katalog unterlag seit Einführung des Gesetzes mehrfachen Änderungen. So wurden absetzbare Stoffe wegen gewässergütewirtschaftlicher Obsoleszenz im Zuge des ordnungsrechtlichen Vollzuges der Vorgaben der 1. Abwasser-Verwaltungsvorschrift bzw. des Anhangs 1 zur Rahmen-Abwasser VwV und entsprechenden Ausbaus der kommunalen Kläranlagen seit 1989 aus dem Katalog entlassen, andere Parameter hingegen neu aufgenommen.⁴²¹ Die Auswahl der Parameter sollte sich an den konkreten Zielstellungen der Gewässerschutzpolitik ausrichten⁴²² und unterliegt daher der Notwendigkeit einer regelmäßigen Überprüfung, inwieweit der Parameter-Katalog den aktuellen Prioritätensetzungen noch genügt. Zudem wurden von Anfang an bei der Parameterauswahl auch Aspekte der Vollzugs- und Lenkungsseignung berücksichtigt: Die ausgewählten Parameter sollen die „wesentlichen“ und „mit vertretbarem Aufwand erfassbaren Schadwirkungen“ von Einleitungen widerspiegeln.⁴²³ Zudem wurde von Parametern abgesehen, bei denen eine abgabenlenkende Flankierung ordnungsrechtlicher Regulierung entbehrlich erschien (Radioaktivität), die ambivalente gewässergütewirtschaftliche Effekte haben können (Salze) oder deren Auswirkungen stark von der spezifischen Gewässersituation abhängen und mit Hilfe immissionsseitiger ordnungsrechtlicher Maßnahmen zuverlässig steuerbar anmuten (Wärmelast).⁴²⁴ Von der Einbeziehung weiterer, auch seinerzeit wohl bekannter Schadwirkungen in den Parameterkatalog, wie etwa jene durch Krankheitserreger, die Veränderung der elektrischen Leitfähigkeit und des pH-Wertes, weitere Metalle, Kohlenwasserstoffe, chlororganische Verbindungen usw., hat der Gesetzgeber bislang bewusst abgesehen.⁴²⁵ Zudem rekuriert das AbwAG vorwiegend auf Summenparameter (z. B. CSB, Fischgiftigkeit), die eine Einzelerfassung von derzeit bekannten, zahlenmäßig ständig zunehmenden Stoffen im Vollzugsinteresse vermeidet.⁴²⁶

Der Parameterkatalog ist daher stets das Ergebnis einer Abwägungsentscheidung zwischen den grundsätzlichen gewässergütewirtschaftlichen Prioritäten, der Lenkungsseignung einzelner Stoffe sowie dem konkreten Erfassungs- und Vollzugaufwand. Die „Lenkungsseignung“ nimmt dabei Bezug auf den Bedarf an vorsorgender Lenkung (im Verhältnis zu ordnungsrechtlicher Basisvermeidung), auf die Substitutionsalternativen und ihre Kosten sowie auf die Eignung im Rahmen eines einheitlichen Anreizregimes nach dem Emissions-

⁴²⁰ Hierzu im Einzelnen *Kotulla* (2005), § 3, Rz. 4 ff.; *Berendes* (1995), S. 41 ff.; *Nisipeanu* (1997a), S. 50 ff.

⁴²¹ Hierzu etwa *Nisipeanu* (1997a), S. 51 f.

⁴²² Ebenso *Berendes* (1995), S. 41.

⁴²³ *Berendes* (1995), S. 42; ähnlich *Nisipeanu* (1997a), S. 51 f.

⁴²⁴ *Berendes* (1995), S. 43 f.

⁴²⁵ Siehe dazu BT-Drs. 7/2272, S. 15 (29).

⁴²⁶ Dieses Vollzugsinteresse betont auch *Berendes* (1995), S. 42.

prinzip ohne Ansehen des konkreten Gewässerzustandes. Ein Parameter mit (sehr) hohen Grenzvermeidungskosten im relevanten Restnutzungsbereich scheidet aber noch nicht als geeignete Abgabenbasis aus:⁴²⁷ Eine solche Sichtweise verkürzt die Abgabenlenkung unzulässig auf Anreize zur (technischen) Emissionsvermeidungen (dazu bereits Abschnitt 2.). Gerade wenn für gewässergüterrelevante Problemstoffe keine technischen end-of-pipe-Maßnahmen für eine wirtschaftliche weitergehende Reinigung zur Verfügung stehen, setzt die Zahllast der Abgabe über sekundäre Markt- und Preiseffekte einen langfristigen ökologischen Strukturwandel in Gang, der Abwasserproduktionen mit relevantem Gehalt an dem fraglichen Problemstoff verteuert und ggf. verdrängt. Die Nichtverfügbarkeit technischer Optionen suspendiert nicht die Notwendigkeit der Entgeltlichkeit der Ressourcennutzung.⁴²⁸

Eine Überprüfung des Parameterkataloges sollte daher von einer Analyse der gewässergütwirtschaftlichen Prioritäten ausgehen und für in Betracht kommende Parameter die Lenkungseignung und den Vollzugsaufwand betrachten. Grundsätzlich kommen alle Stoffe mit externen Umweltbelastungen für eine Abgabepflicht in Betracht; aus Praktikabilitätsgründen oder mit Blick auf die Institutionenkonkurrenz des wasserrechtlichen Policy Mixes wird hieraus ein pragmatischer Ausschnitt zu wählen sein.

Folgerichtig werden seit Langem weitere Ergänzungen des § 3 AbwAG um zusätzliche Schadparameter diskutiert. So lässt sich bemängeln, dass die Einleitung bestimmter Salzgehalte, auch im Bereich der Sumpfungswässer,⁴²⁹ Abwärme aus der Kühlwassernutzung⁴³⁰ sowie elektrische Leitfähigkeit oder Einzelstoffe i. S. d. Richtlinie 2006/11/EG⁴³¹ nicht zur Schadstofffracht im Sinne der Abwasserabgabe gerechnet werden.⁴³² Weiterhin wird die Eignung bestehender Parameter, wie CSB und die Giftigkeit gegenüber Fischen, aufgrund der damit verbundenen Bestimmungsmethoden kritisch hinterfragt.⁴³³ Alternativ kann anstatt auf den CSB-Wert auf den gesamten organischen Kohlenstoff (TOC) abgestellt werden, dessen Einführung als problemlos eingestuft wird.⁴³⁴ Das damit verbundene Messverfahren wird sowohl als ökologisch unbedenklich als auch als wirtschaftlicher als die CSB-Ermittlung eingeschätzt. Die Einleiterüberwachung kann dadurch vereinfacht und verbessert werden.⁴³⁵

Aus der Systematik der Lenkungszielsetzung heraus ist eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage um entsprechende Parameter grundsätzlich zu befürworten, soweit ein gewässergütwirtschaftlicher Handlungsbedarf unter Vorsorgegesichtspunkten bejaht werden kann und keine Lenkungs- oder Vollzugsprobleme entgegenstehen. Entsprechend arrundierte Schädlichkeitsbemessungen stärken den Lenkungscharakter der Abgabe und setzen vor dem Hintergrund der ambitionierten Zielsetzung der WRRL wichtige preisliche Signale. In

⁴²⁷ So aber wohl *Nisipeanu* (1997a), S. 52, mit Blick auf die Kosten von Umkehrosmose und Eindampfung bei der Entsalzung.

⁴²⁸ So bereits umfassend *Gawel/Ewringmann* (1994b), S. 295 ff.

⁴²⁹ Dazu insbesondere *Palm* (2006), S. 85 f.

⁴³⁰ *Brandt* (1983b), S. 182.

⁴³¹ Richtlinie 2006/11/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft, vom 15.2.2006 (ABl. EU vom 4.3.2006 Nr. L 64 S. 52).

⁴³² *Nisipeanu* (1997a), S. 149.

⁴³³ *DIW/FiFo* (1999), S. 281.

⁴³⁴ So wohl auch *Nisipeanu* (1997), S. 52.

⁴³⁵ *Braun/Furtmann/Stock* (2000); zu den Vor- und Nachteilen einer Umstellung von CSB- auf TOC-Ermittlung siehe auch *Palm* (2006), S. 77 f.

diesem Sinne ist vor allem die *Einbeziehung der Wärmelast und von Salzen*, auch im Bereich der Sumpfungswässer des Bergbaus, zu befürworten.⁴³⁶

Durch Fortschritte in der Gewässeranalytik rücken in den letzten Jahren verstärkt Mikroverunreinigungen und deren ökotoxikologische Langzeitwirkungen in den Blickpunkt des Gewässerschutzes. Dazu zählen insbesondere Arzneimittel und Umweltchemikalien. Zu den Austragungspfaden in die Gewässer zählen dabei auch die kommunalen und industriellen Kläranlagen,⁴³⁷ indem die Wirkstoffe zum Teil die Abwasseraufbereitung ungehindert passieren oder über die flächenhafte Ausbringung von Klärschlamm über die Bodenpassage in die Gewässer gelangen. Weitestgehend klar scheint, dass sich die emittierten Stoffe bei Überschreiten bestimmter Gewässerkonzentrationen sowohl negativ auf die Gewässerökologie als auch auf die menschliche Gesundheit auswirken, soweit im Rahmen der Trinkwasserförderung keine Elimination der Stoffe erfolgt.⁴³⁸

Die WRRL formuliert unter den Umweltzielen des Art. 4 die „Verschmutzung durch prioritäre Stoffe schrittweise zu reduzieren und die Einleitung, Emission und Verluste prioritär gefährlicher Stoffe zu beenden oder schrittweise einzustellen“. Der Großteil der dazu in Anhang X WRRL genannten Stoffe ist den Mikroverunreinigungen zuzurechnen. Aus Nachhaltigkeits- und Vorsorgeaspekten bedarf auch die Emission von Stoffen und Verbindungen, die durch die Richtlinie bisher nicht erfasst sind, der besonderen Aufmerksamkeit.⁴³⁹ Doch handelt es sich bei den Mikroverunreinigungen um eine Vielzahl von Wirkstoffen, deren ökotoxikologische Auswirkungen erst dezidiert zu ermitteln sind. Dass dabei bestimmte Wirkstoffe im Rahmen verschiedener Untersuchungen wiederholt in den Fokus geraten sind, schließt nicht aus, dass sich darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Substanzen im Wasserkreislauf befinden, die bisher mangels gezielter Untersuchungen oder geeigneter Analytik nicht auffällig geworden sind.⁴⁴⁰

Das spricht gerade für prinzipielle Vorsorgemaßnahmen, beispielsweise die Aufrüstung der Kläranlagen um geeignete Membranstufen zur Eliminierung von Arzneimitteln und Umweltchemikalien,⁴⁴¹ die jedoch bei einer Berücksichtigung bei der Erhebung der AbwA einige praktische Probleme mit sich bringen würden. Aktuell erscheint die Kenntnislage zu relevanten Stoffströmen und den damit einhergehenden ökotoxikologischen Auswirkungen, geeigneten Behandlungs- und Analyseverfahren sowie den damit insgesamt verbundenen Erhebungs- bzw. Vermeidungskosten zu ungewiss, als dass eine Einbeziehung in den Lenkungsauftrag der AbwA derzeit konkret sinnvoll erscheinen würde.⁴⁴² Insbesondere wird momentan die Einbeziehung von Mikroverunreinigungen dadurch erschwert, dass letztlich nicht klar ist, welche einzelnen Parameter aufgrund ihrer besonderen Relevanz in das AbwAG aufgenommen werden sollten bzw. ob es ausreichen kann, Einzel-

⁴³⁶ Mit der abgabenrechtlichen Legaldefinition des Abwasserbegriffs in § 2 Abs. 1 Satz 1 AbwAG („das durch häuslichen, gewerblichen, landwirtschaftlichen oder sonstigen Gebrauch in seinen Eigenschaften veränderte und das bei Trockenwetter damit zusammen abfließende Wasser (Schmutzwasser)“) dürften dem auch keine Probleme hinsichtlich der Reichweite des § 1 Satz 1 AbwAG („für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer“) entgegenstehen. Eine Ausnahme besteht für Sumpfungswasser, das zwar typischerweise salzhaltig ist, aber nach h. A. eines „Eigenschaften verändernden Gebrauchs“ ermangelt – Köhler/Meyer (2006), § 2, Rn. 22. Hier müsste ggf. eine Anpassung der gesetzlichen Voraussetzungen erfolgen.

⁴³⁷ Die IKSRL beschreibt für die Siedlungs- und Industrieabwässer folgende Stoffgruppen als relevant: Röntgenkontrastmittel, Humanarzneimittel, Tierarzneimittel, Biozide/Antioxidantien, Pestizide, Industriechemikalien, Komplexbildner, Östrogene, Reinigungs- und Geschirrspülmittel, Körperpflegeprodukte/Duftstoffe (IKSRL 2010)

⁴³⁸ Dazu insbesondere SRU (2004), S. 270 ff.

⁴³⁹ SRU (2004), S. 271.

⁴⁴⁰ Siehe beispielsweise zu Arzneimittelwirkstoffen Schulte-Oehlmann/Oehlmann/Püttmann (2007), S. 172; aus rechtlicher Sicht dazu Kern (2010).

⁴⁴¹ SRU (2004), S. 275.

⁴⁴² So auch Palm (2006), S. 78.

stoffe als Indikatoren für ganze Stoffgruppen heranzuziehen. Die dargelegte Situation kann sich jedoch mittelfristig mit verbesserter Kenntnislage ändern und sollte daher perspektivisch einer erneuten Prüfung unterzogen werden.

Kein Argument gegen die Einbeziehung derartiger Stoffe oder Stoffgruppen stellt hingegen der Verweis auf erhebliche Grenzvermeidungskosten dar: Wie oben dargelegt wurde, wirkt die Abgabenlenkung über sekundäre Markt- und Preiseffekte der Zahllast selbst dann lenkend, wenn die Abgabe eine bestimmte teure Reinigungstechnik nicht anzureizen vermag, da die Grenzvermeidungskosten im relevanten Bereich zu hoch liegen. Das ökonomische Argumentum für die Abgabenlenkung besteht in den externen Schädwirkungen, die von Parametern ausgehen, welche Einleiter ansonsten ohne Restverschmutzungsbelastung der Allgemeinheit zueignen, mithin also dem Sondervorteil, der durch entsprechende Einleitungen realisiert wird.

Umgekehrt können bestimmte Parameter wegen nachlassender gewässergütewirtschaftlicher Dringlichkeit, unzureichender Indikatorgüte oder ordnungsrechtlich bereits besorgter Elimination von Stoffen auch entfallen. Hierfür kommt wohl in erster Linie der Sammelparameter CSB in Frage.

3.2.2.3 Tarifkonstruktion

Der wesentliche ökonomische Wirkungskern der AbwA ist im Rahmen eines ordnungsrechtlichen Instrumentenverbundes in der Restbelastung zu suchen (Abschnitt 2). Bisher schwächen die bestehende Tarifkonstruktion, aber auch die Verrechnungsklausel des § 10 AbwAG die aus der Restbelastung entstehende Zahllast ganz wesentlich ab. Dabei ist anzunehmen, dass die große Mehrheit der Abgabepflichtigen ausschließlich im Bereich der Restbelastung zahlungspflichtig ist. Die Abgabe als Anreizinstrument zur Einhaltung ordnungsrechtlicher Mindestanforderungen und der damit einhergehende höhere (nicht reduzierte) Abgabesatz mag bei der Einführung der Abgabe ein wichtiges Ziel dargestellt haben, ist mittlerweile jedoch in den Hintergrund getreten – jedenfalls als flächendeckendes Sanierungsprogramm. Damit soll nicht geleugnet werden, dass die AbwA nach wie vor die Einhaltung ordnungsrechtlicher Anforderungen im Vollzug kraftvoll unterstützt, indem sie ein Eigeninteresse des Einleiters an der Normeinhaltung statuiert. Jedoch ist die konzeptionelle Schwerpunktsetzung auf die Emissionsminderung im Restbelastungsbereich zu verlagern.

Ein stärker in den Vordergrund tretendes, eigenständiges Lenkungsziel⁴⁴³ bedarf nicht nur der entsprechenden Abgabesätze, sondern auch eines Tarifs, der im Bereich der Restbelastung noch zu spürbarer Kostenbelastung führt. Die Ermäßigung der Restbelastung steht diesem Ziel, zumindest in der Höhe der bisherigen Reduzierung, entgegen. Die Ermäßigungsregel des § 9 Abs. 5 AbwAG sollte daher ersatzlos entfallen.

Als Kompromiss zwischen steigender Abgabenbelastung und internationaler Wettbewerbsfähigkeit der belasteten Unternehmen kommen stattdessen verschiedene Ansätze von Freibeträgen in Betracht. Auch wenn diese den Verminderungsanreiz absolut schmälern, stellen sie doch eine geeignete Möglichkeit zur anreizverträglichen Berücksichtigung wirtschaftspolitischer Ziele dar.⁴⁴⁴

3.2.2.4 Anbindung an das Wasser-Ordnungsrecht

Die starke Anbindung der Abwasserabgabe an das Wasser-Ordnungsrecht kommt in erster Linie in der Heranziehung der „Bescheidlösung“ für die Bemessung der Zahllast nach § 4 AbwAG (dazu oben 3.2.2.2.1) sowie in der Tarifspaltung des § 9 Abs. 5 AbwAG mit seiner reduzierten Restverschmutzungsbelastung (da-

⁴⁴³ Ewringmann (2002) spricht hier von der „Emanzipation“ der Abwasserabgabe.

⁴⁴⁴ SRU (2004), S. 269.

zu soeben bereits 3.2.2.3) zum Ausdruck. In beiden Fällen wurde hier eine Lockerung der Verknüpfung bei der Instrumente empfohlen: Mit der vollen Restverschmutzungsbelastung macht sich die abgabenrechtliche Emissionsbewertung von der ordnungsrechtlichen komplett unabhängig und setzt eigenständige Vermeidungsanreize. Mit dem zu prüfenden Übergang zu einer „Messlösung“ wird dieser Wirkungszusammenhang systematisch gestärkt, denn nur so zahlen sich konkrete Emissionsminderungen der Einleiter auch unmittelbar aus.

Die mit der Anbindung an das Ordnungsrecht ursprünglich intendierte Beschleunigung der Umsetzung technischer Mindeststandards (zunächst a.a.R.d.T., später Stand der Technik) ist mittlerweile als ausreichend umgesetzt einzuschätzen. Eine diesbezügliche Lockerung des Zusammenhangs aus abgabenrechtlicher und ordnungsrechtlicher Emissionsbewertung ist aber nur in Verbindung mit Anpassungen im Bereich der Bemessungsgrundlage hinsichtlich der tatsächlich eingeleiteten Schadstofffracht und im Bereich der Tarifkonstruktion mit einer stärkeren Belastung der Restschmutzfracht unterhalb der ordnungsrechtlichen Mindeststandards wirklich sinnvoll.⁴⁴⁵ Entfällt das branchenspezifische Technikniveau als Maßstab für volle und ermäßigte Abgabesätze, werden damit einhergehend auch intersektorale Verzerrungen vermindert. Unterschiedliche Zahllasten bei gleichen Schadstofffrachten aber unterschiedlicher Branchenzugehörigkeit werden vermieden, da für gleiche Schadstofffrachten auch die gleiche Abgabenlast – unabhängig von der Erfüllung bestehender Mindeststandards – angesetzt wird.⁴⁴⁶

Eine Entkopplung dürfte weiterhin eine stärkere Dynamisierung des Standes der Technik fördern. Technische Innovationen werden durch die unmittelbar sinkende Abgabenbelastung für die entwickelnden Unternehmen lohnenswert, ohne dass mittelfristig mit einer Anpassung der Technikniveaus mit der entsprechenden Auswirkung auf die höheren Abgabesätze zu rechnen ist.

3.2.2.5 Kreis der Abgabepflichtigen

Die verursachergerechte Zuordnung der zu entrichtenden Zahllast der AbwA an die Ressourcenentscheider ist von zentraler Bedeutung für die Funktionsfähigkeit einer wirksamen Abgabenlenkung. Problematisch bleibt in diesem Zusammenhang die Anlastung der AbwA im Bereich der in kommunale Entwässerungssysteme einleitenden Indirekteinleiter, welche nicht direkt veranlagt werden, sondern die Zahllast indirekt über kommunale Benutzungsentgelte vermittelt erhalten. Diese Benutzungsentgelte sind jedoch nach den allgemeinen Bemessungsmaßstäben für Abwassergebühren (z. B. modifizierter Frischwassermaßstab) ausgestaltet und referieren nicht auf die spezifische Schädlichkeit des jeweiligen Abwassers. Zudem entstehen Verzerrungen zwischen Direkt- und Indirekteinleitern (dazu oben Abschnitt 2.5.2.1.5).

Eine direkte Veranlagung – womöglich im Rahmen einer Messlösung – ist im Vergleich mit der Veranlagung industrieller Direkteinleiter aufgrund der großen Zahl überwiegend „kleiner“ Einleiter mit einem ganz erheblichen Erhebungsaufwand verbunden. Für den Bereich der privaten Haushalte erscheint dies ohnehin illusorisch. In Betracht kämen hingegen gewerbliche Indirekteinleiter als zusätzliche Abgabepflichtige („Indirekteinleiterabgabe“).⁴⁴⁷ Eine derartige Abgabe für Indirekteinleiter wäre entsprechend an den Schadparametern und Abgabesätzen für die Direkteinleiter zu orientieren.⁴⁴⁸

⁴⁴⁵ Ewringmann/Scholl (1996), S. 10.

⁴⁴⁶ SRU (2004).

⁴⁴⁷ Dazu eingehend Gawel/Ewringmann (1994a); aus rechtlicher Sicht zur Problematik Brandt (1983a).

⁴⁴⁸ Ewringmann/Scholl (1996), S. 22.

Zwar lassen sich die vorhandenen allokativen Verzerrungen zwischen gewerblich-industriellen Direkt- und Indirekteinleitern durch die Einführung einer Indirekteinleiterabgabe nicht völlig beseitigen; gleichwohl kann die Ausdehnung der Abwasserabgabepflicht auf wohldefinierte Teilbereiche der indirekten Schadstoffeinführung erwogen werden: Sie kann insbesondere zur Minderung bestehender Verzerrungen beitragen und die ordnungsrechtliche Sanierungsstrategie wirkungsvoll unterstützen. Dabei sollte sich die Abgabenkonstruktion unter dem Aspekt einer „Ergänzungsabgabe“ sowie aus vollzugs- und implementationspolitischen Gründen möglichst eng an das bestehende AbwAG anlehnen, dessen grundsätzliche Reformbedürftigkeit aus ökonomischer Sicht davon unberührt bleibt. Eine flächendeckende Einbeziehung von Indirekteinleitern in den Kreis der Abgabepflichtigen dürfte aber zu einem Missverhältnis aus Transaktionskosten und gewässergütewirtschaftlichem Ertrag führen; es sollte aber eine punktuelle Einbeziehung bei dringlichen Problemstoffen erwogen werden.

Eine direktere Ausdehnung des Abgabenimpulses auf die Indirekteinleiter führt jedoch u. U. zu einem Verlust von Effizienz und Wirksamkeit der vorhandenen Reinigungskapazitäten in den kommunalen Kläranlagen: Unternehmen, die die eigene Aufbereitung günstiger erbringen können, ziehen ihre Kapazitäten von den Kläranlagen ab und bewirken dadurch Überkapazität im öffentlichen System und technisch suboptimale Reinigungsleistung der Anlagen. Bereits getätigte Vermeidungsinvestitionen, die anhand der durch die Indirekteinleiter eingesparten Gesamtkosten ausgerichtet wurden, verlieren ggf. ihren Nutzen.⁴⁴⁹

Als instrumentelle Alternative zu einer Indirekteinleiterabgabe bietet sich eine *Ertüchtigung der abwasserbezogenen Kommunalabgaben* an, die eine verursachergerechte Weiterwälzung der Abwasserabgabe ermöglichen und anreizen müssten. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL stärkt diesen Auftrag, indem er von der Wassergebührenpolitik der Mitgliedstaaten einfordert, „angemessene Anreize für die Benutzer“ zu setzen, „Wasserressourcen effizient zu nutzen“. Angemessene Anreize werden jedoch nur gesetzt, wenn und soweit auch eine verursachergerechte Bemessung der Entgelte erfolgt. Hieran freilich ermangelt es gerade mit Blick auf die Überwälzung der Abwasserabgabe-Zahllast auf die verursachenden Indirekteinleiter. Mindestens aber legt Art. 9 WRRL Rechtfertigungspflichten auf, wenn die volle und verursachungsgerechte Kostenanlastung nur mit Abstrichen oder gar nicht erfolgt.

Auch hier ergeben sich freilich institutionelle Schranken und Hindernisse: Eine direkte Bemessung von Benutzungsgebühren nach Schädlichkeiten dürfte aus rechtlich-konzeptionellen Gründen ausscheiden, da die Gebühren mangels individueller kommunaler Leistung der Entwässerungseinrichtungen in Bezug auf die Gewässerinanspruchnahme durch schädliches Abwasser nach h. L. kein geeignetes Gefäß abgeben.⁴⁵⁰ Zudem wäre dies bei den Betreibern der öffentlichen Wasserentsorgung mit einem zusätzlichen außerordentlichen Erhebungsaufwand verbunden.

Ersatzkonstruktionen wie schädlichkeitsorientierte Verschmutzerzuschläge sind nicht nur – bei nachlassender Lenkungsgenauigkeit – für die kommunalen Einrichtungen nahezu gleichermaßen aufwendig in der Veranlagung, sie stoßen auch an die nämlichen gebührenrechtlichen Grenzen einer Lenkung, die durch das Gleichbehandlungs- und Äquivalenzprinzip mit Blick auf die jeweilige kommunale Reinigungsleistung (nicht die Gewässerbelastung durch Schadstoffe!) gezogen werden. Selbst wenn die entstehenden Kosten aus der AbwA auf die industriellen Nutzer der Kläranlage aufgeteilt würden, entfällt bei pauschaler Zuordnung wiederum der Anreiz zur weiteren Vermeidung. Dies kann nur durch wiederkehrende Messungen der Schadstofffracht ausgeschlossen werden. Die zu erwartenden Transaktionskosten sprechen aber gegen einen solchen Ansatz.

⁴⁴⁹ DIW/FiFo (1999), S. 292.

⁴⁵⁰ Siehe zu dieser Problematik Lübbe-Wolff (1993b); Gawel/Ewringmann (1994a).

Es bleibt daher die Erkenntnis, dass Indirekteinleitungen durch institutionelle Hemmnisse und Transaktionskosten vor einem effizienten Abgabenzugriff gleichsam „abgeschirmt“ werden. Als instrumentelle Alternative bietet sich stets der – freilich ebenfalls transaktionskostenträchtige – ordnungsrechtliche Zugriff über § 58 WHG an. Für ausgewählte gewässergütepolitische Problemfelder sollte jedoch gleichwohl ein abgabenrechtlicher Direktzugriff auf Indirekteinleiter erwogen werden. Hier sind schadstoffspezifische Abwägungen aus gewässergütepolitischem Ertrag und Transaktionskosten zu treffen. Unabhängig davon sollte in jedem Falle die Verursachergerechtigkeit der Bemessung von Abwassergebühren schon im Lichte von Art. 9 WRRL so weit wie dogmatisch möglich verbessert werden.⁴⁵¹

3.2.2.6 Regeln zur Ermittlung der Zahllast

Die nach § 10 Abs. 3 bis 5 AbwAG eröffneten Möglichkeiten zur Verrechnung der zu zahlenden Abgabe mit Investitionen in Abwasser- und Abwasserbehandlungsanlagen sind einer lenkenden Wassernutzungsabgabe grundsätzlich wesensfremd. Einleiter haben konzeptionell sowohl die Lenkungslast L für durchgeführte Minderungsmaßnahmen als auch die verbleibende Zahllast Z für die Restnutzung zu schultern. Verrechnungsklauseln sind daher – wenn überhaupt – nur Ausnahmeregelungen, die sich konkret rechtfertigen lassen müssen. Bisher waren die Regelungen des § 10 AbwAG wohl vor allem vor dem Hintergrund der schwachen Restverschmutzungsbelastung als Investitionsstimulus willkommen. Dabei wurde freilich eine ineffiziente Bezuschussung beliebiger, ja sogar schädlichkeitsabstrakter Abwasserinvestitionen in Kauf genommen. Hier sollte eine konzeptionelle Bereinigung des gesamten Verrechnungsregimes des § 10 AbwAG Platz greifen. Die Zahllast ist keine Finanzierungsquelle für beliebige wasserwirtschaftliche Investments. Als konzeptkonform wären noch Regelungen anzusehen, die eine zeitliche *Antizipation* der durch Investments künftig möglichen Emissionsminderungen vorsehen und dadurch die Abgabeschuld vorab ermäßigen – freilich nur im Umfang der später tatsächlich eintretenden Zahllastreduzierung.

Verrechnungsmöglichkeiten der Lenkungslast mit der Zahllast – wie sie gegenwärtig von § 10 AbwAG vorgesehen sind – führen demgegenüber bei den Einleitern zu ineffizienten Investitionsentscheidungen: Für Entscheidungen über Investitionsvorhaben steht durch die Verrechnungsklauseln nicht die Effizienz einer potenziellen Maßnahme im Vordergrund, sondern die dabei insgesamt anfallenden Nettokosten, welche durch verrechnete Abgabenlasten abgesenkt werden. Das individuelle Optimierungskalkül des Einleiters wird entsprechend nachteilig beeinflusst; ineffiziente Maßnahmen erhalten ggf. gegenüber effizienten, aber günstigeren Maßnahmen den Vorzug.⁴⁵²

Der von der Verrechnungsklausel grundsätzlich ausgehende Impuls zur Anregung von Investitionen im Bereich der Abwasserbehandlung erscheint gewässergütepolitisch vordergründig hilfreich. Dabei mag auch eine Rolle spielen, dass den Einleitern – entgegen der im ökonomischen Modell vorzufindenden Unterstellung – die eigenen Grenzvermeidungskosten nur in den seltensten Fällen umfassend bekannt sein dürften. Inwieweit auf dieser Basis einzelwirtschaftlich überhaupt effiziente Investitionsentscheidungen getroffen werden, muss hier offen bleiben, ändert jedoch grundsätzlich nichts an dem von einer Verrechnungsklausel ausgehenden Anreiz zur (gesamtwirtschaftlich) ineffizienten Investition. Eine zu diskutierende Kompromisslösung könnte die Kappung der Investitionszuschüsse, also die Begrenzung des Verrechnungsumfangs darstellen, wodurch der Anreiz zur Realisierung möglichst kostenintensiver Maßnahmen gedämpft und ein Absinken

⁴⁵¹ Zu Ressourcenschonungsanreizen im Gebührenrecht u. a. Gawel (1995a); aus rechtlicher Sicht Schulte/Wiesemann, in: Drießhaus (2011), § 6, Rn. 110 ff.

⁴⁵² Siehe dazu Ewingmann (2002), S. 291 f., und DIW/FiFo (1999), S. 280 ff.

der Abgabenlast auf Null vermieden würde. Andererseits könnte eine mit der Höhe der Investition abnehmende Grenzförderung auch dazu führen, dass hohe, aber effiziente Investitionen durch günstige, aber ineffiziente Maßnahmen subsumiert werden. Die Verzerrung wird dadurch letztlich verlagert, jedoch nicht beseitigt. Dies gilt auch im Hinblick auf integrative Maßnahmenansätze, die i. d. R. eine umfassende Umstellung großer Teile des Produktionsprozesses erfordern, kostenseitig allerdings nicht als isolierte (Einzel-) Maßnahmen abgrenzbar und damit auch kaum verrechnungsfähig sein dürften.

Neben der grundsätzlichen Eröffnung von Verrechnungsmöglichkeiten stellt sich weiterhin die Frage, welche Arten von Maßnahmen verrechnungsfähig sein sollten. Je breiter der Katalog verrechnungsfähiger Maßnahmen ausgestaltet ist,⁴⁵³ desto stärker verfällt die aus der Abgabe resultierende finanzielle Belastung und ihre Anreizwirkung.⁴⁵⁴ Daher sollte insbesondere die Förderung von Maßnahmen, die nicht der Verringerung der Schadstofffracht dienen und daher nicht in Verbindung mit dem Abgabenziel stehen, grundsätzlich überdacht werden. Dies trifft beispielsweise auf die Verrechnung von Investitionen in die Kanalnetze zu, obwohl hier durchaus im Einzelfall Maßnahmen existieren, die durch das gezielte Beheben von Schäden im Kanalsystem, insbesondere Leckagen, zur Verringerung der auf diesem Pfad eingetragenen Schadstofffracht führen können.⁴⁵⁵ Gleichwohl dürften jedoch gerade bei diesem Beispiel die Unterscheidung zu anderen Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen und eine Beschränkung auf lenkungsconforme Anwendungsfälle schwer fallen. Die Verrechnungsklausel des § 10 AbwAG sollte daher zumindest auf (eindeutig) lenkungsconforme Fälle der Verrechnung verschlankt werden.

3.2.2.7 Regionale Differenzierung

3.2.2.7.1 Vorbemerkungen

Die Option einer regionalen Differenzierung wurde bereits bei Einführung der AbwA erwogen und erhielt im Zuge der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie verstärkte Beachtung.⁴⁵⁶ Lokale Unterschiede im Hinblick auf die ökologischen Verhältnisse, aber auch auf die jeweilige Intensität der Gewässernutzung bedingen letztlich unterschiedliche Abstände zum „guten Gewässerzustand“. Bisher ist die Abwasserabgabe konsequent als Instrument des emissionsorientierten Ansatzes ausgestaltet, der raumbezogen flächendeckend einheitliche Anreize gegenüber den Einleitungen generiert – vollkommen unabhängig von der jeweiligen Vorflutersituation. Es ist daher eine Grundsatzfrage von erheblicher Reichweite, inwieweit Vermeidungsanreize einer Abstimmung auf die lokalen immissionsseitigen Gegebenheiten bedürfen, mithin eine qualitätsorientierte Ausgestaltung erhalten und damit auch das Immissionsprinzip berücksichtigen sollten.

Ursprünglich sollte die regionale Differenzierung bis zur Umsetzung eines flächendeckenden Nachholbedarfs emissionsmindernder Maßnahmen ausgesetzt werden.⁴⁵⁷ Dieses Zwischenziel kann längst als erreicht betrachtet werden und rechtfertigt eine bundeseinheitliche Erhebung ohne regionale Differenzierung sicher nicht mehr.

⁴⁵³ Siehe etwa die Forderung des VKU (2011), S. 5, sämtliche Investitionen zur „Verbesserung des Gewässerzustandes“, ja sogar Anpassungen an Verbrauchsrückgänge aus der Zahllast zu subventionieren.

⁴⁵⁴ SRU (2004), S. 269 f.

⁴⁵⁵ So nennt beispielsweise der Sachverständigenrat (SRU (2004), S. 273) undichte Kanalisationssysteme als einen Eintragungspfad von Arzneimitteln und Umweltchemikalien ins kommunale Abwasser.

⁴⁵⁶ Ewringmann (2002), S. 287.

⁴⁵⁷ SRU (1974).

Um die Konstruktion der AbwA an die räumlich unterschiedlichen Bewirtschaftungsziele anzupassen, bedarf es allerdings eines geeigneten Differenzierungsansatzes. Denkbar wäre zum einen die Differenzierung der Bemessungsgrundlage, insbesondere die gezielte Auswahl der relevanten Schadparameter, die signifikant zur regionalen Zielverfehlung beitragen. Zum anderen lässt sich die Höhe der Abgabesätze an die bewirtschaftungsspezifischen Gegebenheiten anpassen, um in nutzungsintensiven Räumen das Knappheitssignal zu verstärken. Als weniger geeignete Ansätze werden die regional gezielte Umverteilung des Aufkommens sowie an der Gewässersituation orientierte Abgabenermäßigungen und Verrechnungsmöglichkeiten diskutiert, auch um eine weitere ordnungsrechtliche Verschränkung zu vermeiden. Die detaillierte Ausgestaltung von Freiheitsgraden einer „anpassungsfähigen“ Abgabenkonstruktion dürfte allerdings mit einem erheblichen Erhebungs-, Kontroll- und Anpassungsbedarf einhergehen. Pragmatische Ansätze, die beispielsweise zunächst eine einfache Staffelung in einige wenige Knappheitsstufen ermöglichen, wären demnach grundsätzlich vorzuziehen,⁴⁵⁸ soweit eine solche Immissionsorientierung überhaupt empfehlenswert erscheint, was nachfolgend näher geprüft werden soll.

Hierbei ist zu bedenken, dass eine Öffnung zur Immissionsseite vielfältige konzeptionelle und Anreiz-Probleme bereithält, welche die theoretischen Vorzüge eines solchen Regionalisierungskonzepts mit Blick auf eine praktische Umsetzung relativieren. Insbesondere ist zu klären, wie das Abgabesignal ausgestaltet werden soll, wenn Emissions- und Immissionssituation unterschiedliche Lenkungsbedarfe beschreiben, also etwa signifikante Einleitungen vorliegen bei „gutem“ Vorfluterzustand bzw. umgekehrt vernachlässigbare Einträge realisiert werden bei allerdings kritischer Immissionssituation. Das schwierige Verhältnis von Emissions- und Immissionsprinzip bei der Gestaltung umweltpolitischer Instrumente ist in der umweltökonomischen Theorie intensiv erörtert worden.⁴⁵⁹ Als Fazit dieser Debatte kann jedenfalls als gesichert gelten, dass zwischen den jeweiligen Sphären erhebliche Friktionen auftreten, so dass konzeptionell klar geregelt sein sollte, ob ein instrumenteller Zugriff auf Basis des Emissions- oder des Immissionsprinzips erfolgt. Eine bloße „Öffnung“ der AbwA in Richtung einer Regionalisierung wird dem nicht gerecht; vielmehr handelt es sich um einen fundamentalen konzeptionellen Bruch, der die gesamte Konzeption und Anreizstruktur des gewässergütewirtschaftlichen Policy Mix umgreift.

Aus rechtlicher Sicht ist bereits klar (dazu oben Abschnitt 3.1), dass jedenfalls die WRRL nicht für eine *zwingende* Regionalisierung in Anspruch genommen werden kann: Dem stehen der kombinierte Ansatz, das Verschlechterungsverbot sowie der Meeres- und Küstengewässerschutz als zu berücksichtigende Belange durchaus entgegen. Freilich wird innerhalb der dadurch gezogenen Grenzen eine regionalisierte Bewirtschaftungskonzeption auch für Wassernutzungsabgaben durchaus eröffnet. Die ökologischen und ökonomischen Potenziale einer Regionalisierung der Abgabenlenkung werden nachfolgend näher geprüft.

3.2.2.7.2 Ökologische Aspekte einer Differenzierung

Wie stellt sich die Regionalisierungsperspektive zunächst aus ökologischer Sicht dar? Das BMU hat 2010 eine Bestandsaufnahme der Umsetzung der WRRL in Deutschland gemäß Art. 15 Abs. 2 WRRL erstellt.⁴⁶⁰

⁴⁵⁸ SRU (2004), S. 270.

⁴⁵⁹ Siehe dazu die Pionierarbeiten von *Bonus* (1983/84), S. 332: „Ein und dieselbe [...] [Umwelt-]Qualität kann nach der Emissionsstandard-Philosophie defizient sein (weil technisch mehr zu machen wäre), nach der [...] Qualitätsstandard-Philosophie hingegen schon zu anspruchsvoll (weil unter dem Zielwert liegend). Umgekehrt kann eine bestimmte [...] [Umwelt-]Qualität aber auch für die Emissionsstandard-Philosophie zu anspruchsvoll sein (weil technisch nicht zu realisieren), während sie in den Augen der [...] [Umwelt-]Qualitätsstandard-Philosophie völlig unzureichend ist (weil die Immission über den Zielwerten liegt“; mit Blick auf einen Policy Mix einschließlich einer ordnungsrechtlichen Basissicherung dazu im Überblick *Gawel* (1999d), 237 ff.

⁴⁶⁰ BMU (2010).

Danach befinden sich von den knapp 9.900 Oberflächenwasserkörpern weniger als 10 Prozent in einem guten ökologischen Zustand.⁴⁶¹ Bei Fließgewässern sind 29 Prozent in einem mäßigen, 36 Prozent in einem unbefriedigenden und 24 Prozent in einem schlechten ökologischen Zustand.⁴⁶² 37 Prozent der Oberflächenwasserkörper wurden als künstlich oder erheblich verändert eingestuft, so dass hier lediglich ein „gutes ökologisches Potential“ zu erreichen ist.⁴⁶³ Besser sieht die Situation beim chemischen Zustand der Oberflächenkörper und beim mengenmäßigen Zustand der Grundwasserkörper aus, da hier überwiegend ein guter Zustand vorliegt und die Varianz zwischen den Wasserkörpern gering ist.⁴⁶⁴ Demgegenüber weist der chemische Zustand der Grundwasserkörper erhebliche regionale Unterschiede auf.⁴⁶⁵ Insgesamt beruhen die Unterschiede bei den Wasserkörpern zum einen auf den diversen Gewässerveränderungen und Wassernutzungen, zum anderen aber auch auf den differierenden Selbstreinigungskräften und Assimilationskapazitäten.

Die qualitativen Zustandsunterschiede der Wasserkörper in Deutschland erfordern ein differenziertes Vorgehen in den Maßnahmeprogrammen und Bewirtschaftungsplänen. Zwar gebietet Art. 9 WRRL wie ausgeführt keine regionale oder wasserkörperbezogene Differenzierung, sollen Wassernutzungsabgaben aber über den Grundauftrag des Art. 9 WRRL die spezifische Zielerreichung in den Wasserkörpern befördern, könnten entsprechende Differenzierungen unterstützend wirken, sofern unerwünschte Verlagerungseffekte abgaben- oder ordnungsrechtlich vermieden werden. Eine ökologische Differenzierung der Wassernutzungsabgaben hätte dabei sowohl am Zustand der Wasserkörper als auch am spezifischen Verursacherbeitrag des Wassernutzers anzusetzen.⁴⁶⁶ Die Abgaben müsste so konzipiert sein, dass sie Wassernutzungen bei deutlich überlasteten Wasserkörpern (Zustandsklassen unbefriedigend bis schlecht) signifikant reduzieren. Gleichzeitig dürfen aber keine negativen Verlagerungseffekte zu Lasten der anderen Wasserkörper entstehen (Auffüllungseffekte). Letzteres ist grundsätzlich durch das Verschlechterungsverbot (Art. 4 Abs. 1 lit. a) i) WRRL) untersagt. Eine ökologische Differenzierung der Wassernutzungsabgaben dürfte dem nicht zuwiderlaufen. Eine immissionsorientierte Abgabenlenkung stößt hier konzeptionell an Grenzen des kombinierten Ansatzes: Aus ökonomischer Sicht beinhaltet die Qualitätsorientierung den Ausweis eines nutzbaren Vorrats an aquatischen Ökosystemdienstleistungen, dessen räumliche (und individuelle) Allokation innerhalb eines Bewirtschaftungsraumes sowie zwischen diesen Räumen nach Maßgabe ökonomischer Kostenkriterien frei vom Markt aufgefunden werden darf (und soll). Greifen jedoch ergänzend „Verschlechterungsverbote“ in diese Allokation ein, so ist der Allokationsmechanismus behindert, da er zugleich als Nebenbedingung der Verhaltens- und Standortsteuerung die historische Qualitätsverteilung beachten muss. Hierzu ist er aber konzeptionell gar nicht in der Lage (Einleiterverhalten als Erwartungsgröße, Überforderung der Abgabengestaltung). WNA könnten daher von vornherein nur weitergehende, immissionsseitig begründete Anforderungen zwischen den Nutzern kosteneffizient allozieren, während die Sicherung der historischen Gewässersituationen dem Ordnungsrecht überantwortet bleibt.

Zudem darf bei Fließgewässern eine Immissionsorientierung nicht nur am Gewässerzustand am Einleitungs- oder Entnahmepunkt ausgerichtet werden. Wegen der Auswirkungen entlang des Unterlaufs (unterliegende Wasserkörper) und insbesondere auch auf Küstengewässer und das Meer als Senke landseitiger (flussbezogener) Einträge erscheint es ökologisch nicht ausreichend, Knappheitssignale bei Fließgewässernutzungen

⁴⁶¹ BMU (2010), S. 18, 25.

⁴⁶² BMU (2010), S. 25.

⁴⁶³ BMU (2010), S. 21.

⁴⁶⁴ BMU (2010), S. 30, 32.

⁴⁶⁵ BMU (2010), S. 35 f.

⁴⁶⁶ Dazu Gawel/Möckel (2011).

nur anhand des lokalen Gewässerzustands zu bestimmen. Eine einfache Immissionsorientierung stößt hier bereits aus gewässerökologischen Gründen an ihre Grenzen.

3.2.2.7.3 Ökonomische Aspekte einer Differenzierung

Mittels der regionalen Differenzierung der Wassernutzungsabgaben könnten die Wassernutzungen (z. B. durch Unternehmen) dahin gehend gesteuert werden, dass wasser- oder abwasserintensive und gewässerbelastende Nutzungen nur dort angesiedelt werden, wo noch freie Belastungsspielräume existieren. Dabei sollte sich die noch ausschöpfbare Einleitungskapazität nach der bereits vorhandenen Belastung und dem Verwendungszweck des Gewässers richten. Ob dabei nach Regionen oder Wasserkörpern differenziert werden sollte, ist weniger eine ökonomische als eine ökologische und rechtliche Frage. Aufgrund der nach Wasserkörpern differenzierten Zustandsbewertung sowie der rechtlichen Einteilung der Flussgebietseinheiten in Wasserkörper (Art. 2 Nr. 10 WRRL) und einer entsprechenden Zielbindung (Art. 4 Abs. 1 WRRL), wäre theoretisch aber auch unter ökonomischen Aspekten (Synergien) eine Anknüpfung an Wasserkörper vorzugswürdig.

Die Abgaben könnten in Wasserkörpern mit unbefriedigendem und schlechtem Zustand die Opportunitätskosten für bestehende und neue Nutzungen erhöhen, um eine technische Weiterentwicklung, Verlagerung oder Aufgabe von Wassernutzungen anzuregen.⁴⁶⁷ Diese unterschiedlichen Zustands- und damit Knappheitsgrade könnten Eingang in die Preisgestaltung für die Nutzung von Wasser finden. Die hiermit verbundenen ökonomischen Verzerrungen sind (wie bei Luftreinhalteplänen oder naturschutzrechtlichen Beschränkungen) grundsätzlich durch die Situationsgebundenheit der Wassernutzung und des Wasserkörpers gerechtfertigt, bedürfen aber einer Härtefallregelung und können insgesamt zu volkswirtschaftlich unerwünschten Effekten und Standortnachteilen führen.⁴⁶⁸ Eine Neuansiedelung von Wassernutzungen dürfte aber nur dort erfolgen, wo freie Wasser- und Belastungskapazitäten existieren, was durch einen entsprechenden niedrigeren Abgabebesatz verdeutlicht wird. Wassernutzungsabgaben würden hierdurch zugleich zu einem Instrument der gewässerbezogenen Standortsteuerung.⁴⁶⁹

Nicht zu übersehen sind aber auch kontraproduktive Anreize, etwa eine verstärkte Ansiedlung an unbelasteten Flussoberläufen; die Oberlieger-Unterlieger-Problematik bedarf im Rahmen eines derartigen Steuerungsansatzes besonderer Aufmerksamkeit: So müsste geklärt werden, wie mit Emissionen verfahren werden soll, wenn am Oberlauf Qualitätsziele eingehalten werden, am Unterlauf jedoch als Folge vielfacher Einleitungen nicht.

Eine Differenzierung der Wassernutzungsabgaben birgt zudem die Gefahr, dass sie als Instrument der Wirtschaftssteuerung und -förderung zu Lasten der Zielerreichung missbraucht werden, indem Abgabebesätze gezielt niedrig angesetzt werden.⁴⁷⁰ Ein Wettbewerb nach unten ist aber nur möglich, wenn die Festsetzung der Abgabebesätze den Ländern oder Landkreisen und Städten überlassen wird. Zwar spräche der engere räumliche Bezug dieser Körperschaften für eine regionale Festsetzungsbefugnis.⁴⁷¹ Es bestünde aber die Gefahr einer unzureichenden Koordination zwischen einzelnen Körperschaften innerhalb einer Flussgebietseinheit.⁴⁷² Ins-

⁴⁶⁷ Wink (2009), S. 68; Ernst (1976), S. 383 ff.; Ewringmann et al. (1976), S. 380.

⁴⁶⁸ Vgl. Siebert (1976), S. 371.

⁴⁶⁹ Vgl. Siebert (1976), S. 367 und Pook (1996), S. 1.

⁴⁷⁰ Vgl. Ewringmann et al. (1976), S. 381.

⁴⁷¹ Vgl. Rahmeyer (2002a), S. 6 f.

⁴⁷² Vgl. Siebert (1976).

gesamt ist eine Notwendigkeit regionaler Festsetzungsbefugnisse nicht gegeben, da der Bund in bundesweit einheitlichen Wassernutzungsabgaben eine Differenzierung der Abgabesätze nach Zustandsklassen der Wasserkörper und/oder verursacherbezogenen Kriterien (z. B. Menge, Schadstoffgehalt, ökologische/chemische Auswirkungen) festlegen könnte. Dies würde einen Missbrauch der Steuerungswirkung weitgehend verhindern und trotzdem eine wasserkörperbezogene Differenzierung erreichen. Ökonomische und ökologische Gesichtspunkte sprechen insoweit für bundesweite Wassernutzungsabgaben.

Entscheidend für eine ökonomische Beurteilung ist aber der Umstand, dass die Abwasserabgabe Teil eines komplexen Instrumentenverbundes ist, der in eine kombinierte Emissions-/Immissionsphilosophie eingebettet ist und hierzu einen stimmigen Beitrag leisten muss. Als Restverschmutzungsabgabe, die jedweden Ressourcenverbrauch unabhängig von der Gewässersituation belasten soll, folgt sie derzeit dem Emissionsprinzip. Eine konzeptionelle Veränderung in Richtung Qualitätsorientierung müsste das gesamte Gefüge des wasserrechtlichen Zugriffs, etwa der immissionsseitig begründeten weitergehenden Anforderungen, neu justieren. Die bisher entwickelte Perspektive einer in ihrer Restbelastungsfunktion gestärkten Abgabe (Abschnitt 2) wird damit weit überschritten; aus der Restverschmutzungsabgabe würde eine Standortsteuerungsabgabe völlig neuen Typs. Dies würde erhebliche konzeptionelle Abstimmungsprobleme im Anforderungssystem aus „kombiniertem Ansatz“, Verschlechterungsverbot, ordnungsrechtlicher Basissicherung auf der Emissionsseite und fallweisen ergänzenden Immissionsanforderungen auslösen.

Es erscheint daher sinnvoller, der Abgabe in diesem besonderen wasserrechtlichen Gefüge auf absehbare Zeit klare Aufgaben einer emissionsorientierten Basislenkung zuzuweisen und sie in dieser Funktionalität zu ertüchtigen (dazu auch bereits Abschnitt 3.1).

3.2.2.7.4 Fazit

Eine *Regionalisierung des Abgabenzugriffs* entsprechend den jeweiligen Immissionsbedingungen ist der Abwasserabgabe konzeptionell immer beigelegt gewesen und ursprünglich nur gewässergütepolitisch zurückgestellt worden. Allerdings muss beachtet werden, in welcher übergeordneten gewässergütepolitischen Steuerungskonzeption sich die Abgabe bewegt und welche Aufgaben ihr in diesem Verbund sinnvollerweise zuzuweisen sind.

Die Wasserrahmenrichtlinie stärkt zwar die regionalisierte Qualitätsperspektive, verfolgt insgesamt aber – wie der nationale Gesetzgeber – einen kombinierten Ansatz aus Emissions- und Immissionsprinzip. Auch ist der WRRL kein zwingender Regionalisierungsauftrag für eine Abgabenlösung zu entnehmen (vgl. Abschnitt 3.1).

Als Restverschmutzungsabgabe, die jedweden Ressourcenverbrauch unabhängig von der Gewässersituation belasten soll, folgt die Abwasserabgabe derzeit dem Emissionsprinzip. Hier leistet sie einen unverzichtbaren Beitrag zur Gewässergüte. Eine konzeptionelle Veränderung in Richtung einer Qualitätsorientierung müsste wegen der Verzahnung der Instrumente das gesamte Gefüge des wasserrechtlichen Zugriffs neu justieren. Die bisher entwickelte Perspektive einer in ihrer universellen Restbelastungsfunktion gestärkten Abgabe würde damit verlassen. Erhebliche konzeptionelle Abstimmungsprobleme im Anforderungssystem aus „kombiniertem Ansatz“, Verschlechterungsverbot, ordnungsrechtlicher Basissicherung auf der Emissionsseite und fallweisen ergänzenden Immissionsanforderungen wären die Folge.

Es erscheint daher sinnvoller, der Abgabe in diesem besonderen wasserrechtlichen Gefüge klare Aufgaben einer emissionsorientierten Basislenkung zuzuweisen und sie in dieser Funktionalität zu ertüchtigen. Perspektivische Neuorientierungen des Instrumentenmixes im Spannungsfeld aus Emissions- und Immissionsprinzip sind damit nicht ausgeschlossen.

3.2.2.8 Pauschalierte Abgabenerhebung für Niederschlagswasser und Kleininleitungen

3.2.2.8.1 Niederschlagswasserabgabe nach § 7 AbwAG

Die Berechnung und Festsetzung der Abwasserabgabe auf Niederschlagswassereinleitungen (Niederschlagswasserabgabe – § 7 AbwAG) erfolgt im Vergleich zur Veranlagung des Schmutzwassers stark vereinfacht und pauschaliert, indem es grundsätzlich weder auf tatsächliche Schadparameter noch auf eine gemessene Abwassermenge ankommt. Zudem haben die Länder nach § 7 Abs. 2 AbwAG die Möglichkeit zu bestimmen „unter welchen Voraussetzungen die Einleitung von Niederschlagswasser ganz oder zum Teil abgabefrei bleibt“. Für die Veranlagung unterscheidet das AbwAG zwischen öffentlicher und privater Niederschlagswasserbeseitigung, ohne Einleitungen im Misch- oder Trennsystem zu differenzieren:

- *Öffentliche Niederschlagswasserbeseitigung:* Die über eine öffentliche Kanalisation mit dem Niederschlagswasser einleitbaren bzw. eingeleiteten Schmutzfrachten werden nicht spezifiziert, sondern pauschal berechnet. Es wird unterstellt, dass 12 Prozent der anfallenden Schmutzfracht über Niederschlagswassereinleitungen in die Gewässer gelangen: Die Zahl der an die Kanalisationsnetze angeschlossenen Einwohner wird dazu mit 0,12 multipliziert (§ 7 Abs. 1 Satz 1 AbwAG).
- *Private Niederschlagswasserbeseitigung:* Mit Hilfe einer anderen Berechnungsformel, doch ebenfalls pauschal, erfolgt die Ermittlung der Niederschlagswasserabgabe für die Entwässerung von gewerblichen Flächen. Hier werden 18 Schadeinheiten je Hektar zu Grunde gelegt (§ 7 Abs. 1 Satz 2 AbwAG). Gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 4 AbwAG entfällt eine Abgabepflicht für die Entwässerung von kleineren gewerblich genutzten Flächen von bis zu 3 ha.

Gewässerschutzrelevant wird Niederschlagswasser, das von befestigten und abflusswirksamen Flächen abgeleitet wird, zunächst durch erhöhte hydraulische Belastungen, welche sowohl die Gewässermorphologie schädigen als auch zu einer unnatürlich hohen Abdrift der Organismen führen können.⁴⁷³ Zudem kann eine signifikante stoffliche Belastung des Gewässerökosystems eintreten. Für die ökologischen Auswirkungen sind das Verhältnis des Volumenstroms zum Gewässerabfluss sowie die Häufigkeit und die Dauer der Ereignisse relevant.⁴⁷⁴ Vor dem Hintergrund des in Deutschland andauernden Flächenverbrauchs für Siedlung und Verkehr, der immer noch bei leicht rückläufiger Tendenz bei etwa 100 ha pro Tag liegt⁴⁷⁵, bleiben Niederschlagswasserableitung und -behandlung künftig noch verstärkt auf der gewässergütepolitischen Agenda. Zugleich werden die rechtlichen Anforderungen an die Niederschlagswasserbehandlung zunehmend aus Sicht des Gewässerschutzes formuliert (z. B. in den Anhängen zur Abwasserverordnung – AbwV).

Hinsichtlich der Lenkungswirkung einer Abwasserabgabe auf Niederschlagswassereinleitungen ist eine Abkopplung von abflusswirksamen Flächen, die gezielte Nutzung von Retentionsbodenfilterung⁴⁷⁶, die allgemeine Reinigungsleistung des Einleiters sowie die technische Getrenntführung von Niederschlagswasser (Trennsystem) relevant.

⁴⁷³ Siehe dazu MUNLV (1999).

⁴⁷⁴ Vgl. ATV (1992).

⁴⁷⁵ Siehe www.umweltbundesamt.de/boden-und-altlasten/boden/gefaehrungen/flaeche.htm. Ziel der Bundesregierung ist eine Begrenzung auf 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020.

⁴⁷⁶ Vgl. Hillenbrand/Böhm (2004); Brunner (1998).

Die Pauschalierung der Abwasserabgabe im Bereich der Niederschlagsentwässerung ist zunächst dem Umstand geschuldet, dass bisher keine flächendeckende Erfassung der eingeleiteten Schadstofffrachten möglich ist. Eine kontinuierliche Messung ist weder für die Volumenströme noch für die Schadstoffkonzentrationen mit vertretbarem Aufwand möglich. Mangels geeigneter technischer Lösungen und aufgrund der Vielzahl der Einleitungsstellen ist eine flächendeckende Ermittlung illusorisch. Dennoch lässt sich auch bei pauschalierter Bemessung die Frage nach einer verursachungsgerechten Lenkungskonzeption stellen. Kritisch werden in diesem Zusammenhang an der derzeitigen Niederschlagswasserveranlagung der fehlende Flächenbezug bei der öffentlichen Niederschlagswassereinleitung, die Nichtberücksichtigung von Trenn- und Mischsystem der Einleitung, die fehlende Referenz auf die ordnungsrechtlichen Anforderungen und die Ausnahmeregelungen der Länder gesehen:⁴⁷⁷

- Die angeschlossene, abflusswirksame Fläche wird als wesentliche, verursachungsgerechte Einflussgröße für den Niederschlagswasserabfluss gesehen, bleibt aber bei den Kommunen, die über den größten Anteil der insgesamt angeschlossenen Flächen verfügen, gänzlich unberücksichtigt.
- Weiterhin ist für die Abgabebemessung gemäß AbwAG nicht relevant, ob die Flächen im Trenn- oder im Mischsystem entwässern. Die Abwasserabgabe kann insoweit nur eingeschränkt eine verursachergerechte Heranziehung zu den Umwelt- und Ressourcenkosten im Gewässer bewirken.
- Bislang fehlt eine Referenz auf die ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Niederschlagswasserbehandlung, die für die Schmutzwasserabgabe im AbwAG typisch ist. Eine vollzugsunterstützende Funktion entfällt soweit.
- Die Länder machen in unterschiedlicher Weise Gebrauch von der vollständigen oder teilweisen Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe gemäß § 7 Abs. 2 AbwAG: So ermöglicht etwa § 73 Abs. 2 LWG NW eine vollständige Befreiung von der Niederschlagswasserabgabe, wenn die „Anlagen zur Beseitigung des Niederschlagswassers und deren Betrieb den dafür in Betracht kommenden Regeln der Technik“ entsprechen. Im Vergleich zur Schmutzwasserabgabe, wo nach § 9 Abs. 5 AbwAG maximal eine Reduzierung um 50 Prozent möglich ist, wird hier eine besondere Begünstigung geschaffen, obwohl die Einleitung und die damit einhergehende Belastung des Gewässers auch bei Einhaltung der vorausgesetzten Anforderungen weniger quantifizierbar ist als bei kontinuierlichen Schmutzwassereinleitungen.⁴⁷⁸ Im Schrifttum wird daher „eine Vielzahl länderspezifischer Ausnahmeregelungen“ beklagt,⁴⁷⁹ die bis zu einer völligen Abgabebefreiung reichen.

Zwar ist eine Pauschalierung der Veranlagung auf absehbare Zeit aus Transaktionskostengründen unabwendbar; aufgrund der tendenziell zunehmenden Relevanz der Niederschlagsentwässerung für den Gewässerschutz (Klimawandel, Versiegelung, steigende ordnungsrechtliche Anforderungen) ist aber eine Prüfung der Verursachergerechtigkeit der Lenkungswirkung angezeigt, soweit dies ohne unververtretbaren Bürokratieaufwand leistbar erscheint. Dies betrifft die Heranziehung der (notfalls geschätzten) abflusswirksamen Fläche bei öffentlicher Entwässerung und die Berücksichtigung des technischen Ableitungssystems (Trenn- oder Mischsystem). Eine gezielte Referenz auf ordnungsrechtliche Anforderungen erscheint weniger sinnvoll, um der Niederschlagswasserabgabe eigenständige Lenkungspotenziale zu erhalten (dazu eingehend Kapitel 2). Die gegenwärtigen Befugnisse der Länder zur Suspendierung der Niederschlagswasserabgabe erscheinen vor dem Hintergrund des Auftrages aus Art. 9 WRRL als zu weitgehend.

⁴⁷⁷ Dazu insbesondere *Palm* (2006), S. 56 f., 78 ff.

⁴⁷⁸ Hierzu *Weiß/Brombach* (2004).

⁴⁷⁹ *Palm* (2006), S. 79.

3.2.2.8.2 Kleininleiterabgabe nach § 8 AbwAG

Auch die Festsetzung der Abwasserabgabe für sog. Kleininleitungen i. S. d. §§ 8 Abs. 1 Satz 1, 9 Abs. 2 Satz 1 AbwAG, d. h. für solche Abwassereinleitungen, bei denen weniger als acht Kubikmeter je Tag Schmutzwasser aus Haushaltungen und ähnliches Schmutzwasser eingeleitet werden, erfolgt pauschal (§ 8 Abs. 1 Satz 1 AbwAG). Dabei wird zunächst nicht der Einleiter selbst, sondern die entsorgungspflichtige Körperschaft des öffentlichen Rechts abgabepflichtig (§ 9 Abs. 2 Satz 2 AbwAG). Als Bemessungsgrundlage dient die Hälfte der nicht an die öffentliche Kanalisation angeschlossenen Einwohner als Anzahl der Schadeinheiten (§ 8 Abs. 1 Satz 1 AbwAG). Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die dezentralen Abwasserbehandlungsanlagen die Hälfte der zugeführten Schmutzfracht eliminieren.⁴⁸⁰

Ogleich der Anschlussgrad an die öffentliche Kanalisation bundesweit 2004 bei 96 Prozent lag (bei allerdings starker länderspezifischer Streuung von 83-100 Prozent),⁴⁸¹ wird in den rund 1,5 Mio. Kleinkläranlagen (und abflusslosen Gruben⁴⁸²) vor allem im ländlichen Raum und in Siedlungsrandlagen⁴⁸³ ein Risiko für das Grundwasser gesehen, soweit der Reinigungsgrad von dezentralen Kleinkläranlagen gering und deren Dichte pro Flächeneinheit groß ist.⁴⁸⁴

Kritisch bezüglich der gewässerschonenden Lenkungswirkung dieser Konstruktion werden insbesondere die Veranlagung der Kommunen anstelle der Einleiter, die fehlende Berücksichtigung der Reinigungsleistung der Anlagen, der zu geringe Abgabesatz, gesetzssystematische Unzulänglichkeiten sowie die umfassenden Befreiungsregelungen gesehen:⁴⁸⁵

- Durch die ersatzweise und einwohnerpauschale Heranziehung der entsorgungspflichtigen Kommunen ist der Lenkungsanreiz – analog zur Indirekteinleiterproblematik – für die Betreiber der Kleinkläranlagen fraglich: Den Kommunen ist freigestellt, wie sie die Weitergabe des Abgabeanteils an die betroffenen Einwohner gestalten; eine Differenzierung nach Reinigungsgraden der unterschiedlichen Anlagen findet in der Regel nicht statt. Anreize, die Ablaufergebnisse zu verbessern und den Schmutzfrachtanfall zu reduzieren, werden durch eine Bemessung nach angeschlossenen Einwohnern und eine Heranziehung nur der Kommunen nicht gesetzt.⁴⁸⁶ Für den Anlagenbetreiber entsteht insbesondere auch keine Anreizwirkung, die Anlagentechnik den ordnungsrechtlich geforderten Mindeststandards anzupassen.⁴⁸⁷ In diesem Zusammenhang wird angemahnt, durch Schaffung einer unmittelbaren Lenkungswirkung beim Anlagenbetreiber (durch verursachergerechte Überwälzung) eine Reduzierung der emittierten

⁴⁸⁰ Vgl. Nisipeanu (1997a), S. 94 ff.

⁴⁸¹ www.bmu.de/gewaesserschutz/fb/abwasser_priv_haushalte/doc/3145.php.

⁴⁸² Das in abflusslosen Gruben gesammelte Abwasser wird i. d. R. nach Sammlung und Transport vollständig den zentralen kommunalen Kläranlagen zugeführt, ist infolgedessen dort im Rahmen der Abgabenbemessung erfasst und somit hier nicht weiter relevant.

⁴⁸³ Dohmann (2004).

⁴⁸⁴ Nisipeanu (1997a), S. 101, spricht von Anlagen, „deren baulicher Zustand [...] und deren Betrieb und Reinigungsleistung wie auch letztlich die aus solchen Anlagen erfolgende Einleitung in ein Gewässer [vielfach] wasserwirtschaftlich völlig unbefriedigend“ seien.

⁴⁸⁵ Dazu auch Palm (2006), S. 81 f.; Nisipeanu (1997a), S. 101 f.

⁴⁸⁶ So auch Nisipeanu (1997a), S. 101.

⁴⁸⁷ Palm (2006), S. 56.

Schmutzfrachten zu erzielen.⁴⁸⁸ Zwar ist eine direkte Veranlagung einer siebenstelligen Anzahl von Klein- und Kleinstanlagen zu einer individuellen Abgabe (anstelle der rund 10.000 zentralen Kläranlagen) angesichts des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes illusorisch; mit Blick auf den „Verwaltungsaufwand, der in Kommunen für die Erhebung einer gesplitteten Abwassergebühr aufgrund des zu pflegenden Datenumfanges zu leisten ist,“ erscheint aber die „Forderung einer anlagenspezifischen Bemessung“ durchaus zumutbar.⁴⁸⁹

- Die Bemessung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 AbwAG (halbe Einwohnerzahl als Schadeinheitenanzahl) erscheint angesichts der typischen Reinigungsleistung der Anlagen zu gering.⁴⁹⁰ Zudem ergebe sich ein Wertungswiderspruch, da nach § 8 Abs. 1 Satz 1 bereits relativ hohe Reinigungswirkungen von Kleinkläranlagen zugrunde gelegt würden, die von dem in § 8 Abs. 2 Satz 2 AbwAG vorausgesetzten Anforderungsniveau zwecks Entfallens der Abgabepflicht (a.a.R.T., ordnungsgemäße Schlammmentsorgung) nicht überboten werden könne.⁴⁹¹
- Die umfassenden Befreiungsregeln nach § 8 Abs. 2 Satz 1 AbwAG (Ermächtigung der Länder zur Freistellung von der Abgabepflicht) und § 8 Abs. 2 Satz 2 AbwAG (bundesrechtliche Freistellung bei Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik und ordnungsgemäßer Schlambeseitigung) erscheinen ebenfalls zu weitgehend.⁴⁹² So entlässt § 73 Abs. 1 LWG NW Kleineinleitungen unter den an § 8 Abs. 2 Satz 2 AbwAG angelehnten Voraussetzungen aus der Abgabepflicht. Nisipeanu (1997a, S. 101) kritisiert, dass dies geschehe, „unabhängig davon, ob die Anlage genehmigt oder überhaupt genehmigungsfähig ist, und unabhängig davon, ob aus dieser Anlage legal oder illegal eingeleitet wird.“

Trotz aller Kritik wird auch die gegenwärtige Ausgestaltung als wichtiger Beitrag zum Lastenausgleich (Ausgleichsfunktion der Abgabe) und zur Gleichbehandlung der Einleitungen gesehen.⁴⁹³

Im Lichte des Auftrages aus Art. 9 WRRL und zur stimmigen Stärkung des Lenkungsauftrages der Abwasserabgabe sollte eine Überprüfung stattfinden mit Blick auf eine differenzierte Veranlagung nach Reinigungsleistung der Kleinkläranlagen und die im Vergleich zu anderen Einleitungen angemessene Höhe der Abgabenlast; die Befreiungsregelungen sollten vereinheitlicht und auf ein lenkungspolitisch angemessenes Maß zurückgeführt werden.

3.2.2.9 Aufkommensentwicklung und -verwendung

Das künftig zu erwartende *Aufkommen* der Abwasserabgabe steht in engem Verhältnis zu den gefundenen Regelungen bezüglich Abgabesatzanpassung, Tarifmodifikation und Anpassung von Verrechnungsklauseln sowie Einbeziehung neuer Parameter – was sich tendenziell aufkommenserhöhend auswirken wird – und der Einführung einer Messlösung, die zu rückläufigem Aufkommen führen dürfte. Zudem kann die Modernisierung der Abgabenkonstruktion auch einen steigenden Verwaltungsaufwand verursachen, wodurch wiederum der für Maßnahmen des Gewässerschutzes zur Verfügung stehende Anteil (Finanzierungseffekt der Abgabe) reduziert würde. Rückläufige Verwaltungskosten wären u. a. aus einer Reduzierung der Verrech-

⁴⁸⁸ Palm (2006), S. 81.

⁴⁸⁹ So auch Palm (2006), S. 81.

⁴⁹⁰ Nisipeanu (1997a), S. 101.

⁴⁹¹ Nisipeanu (1997a), S. 102.

⁴⁹² So wohl auch Nisipeanu (1997a), S. 101, der die landesrechtlichen Ausnahmetatbestände für „unbefriedigend“ hält.

⁴⁹³ Nisipeanu (1997a), S. 101.

nungsmöglichkeiten zu erwarten. Eine Bestimmung der Bemessungsgrundlage mittels Erklärungs- und Messwerten steht dem ggf. mit höherem Aufwand entgegen.

Das verbleibende Aufkommen steht für Maßnahmen im Bereich des Gewässerschutzes zur Verfügung. Hier besteht kein Änderungsbedarf. U. a. ließe sich daraus ein Teil der Kosten decken, die mit der Umsetzung der Maßnahmenprogramme aus den Bewirtschaftungsplänen entstehen. Zu beachten gilt in diesem Zusammenhang allerdings die Forderung nach einer verursachergerechten Kostenzuordnung. Als problematisch einzuordnen sind beispielsweise subventionierte Investitionen in die Versorgungsinfrastruktur, die einer Kostendeckung im Bereich der Wasserdienstleistungen entgegenstehen und zu einer erneuten Verzerrung der Kostenlast zwischen Direkt- und Indirekteinleitern beitragen würden.⁴⁹⁴

Hinsichtlich der Verwendung des Aufkommens sind schließlich *Berichtspflichten* der Länder empfehlenswert, um in diesem Bereich die Transparenz der Mittelverwendung zu erhöhen und die Zweckbindung zu stärken.

3.2.3 Empfehlungen und Priorisierung

Aus der Fülle der zuvor skizzierten, denkbaren Reformansätze zur Ertüchtigung der Abwasserabgabe vor dem Hintergrund veränderter gewässergütwirtschaftlicher Rahmenbedingungen sind *Priorisierungen* hilfreich, die zugleich die *Wechselwirkungen* einzelner Maßnahmen sowie die *Transaktionskosten im Vollzug* im Blick behalten müssen.

Im Zentrum aller Bemühungen zur Reform der Abwasserabgabe sollte dabei ihre *Ertüchtigung als Restverschmutzungsabgabe* stehen, die jenseits ordnungsrechtlicher Anforderungen effiziente Anreize zur Strukturierung von Emissionsminderungsanstrengungen setzt und dynamische Impulse für Innovationen im Rahmen eines langfristigen ökologischen Strukturwandels setzt. In dieser Funktion ist die Abwasserabgabe systematisch zu stärken.

Dies geschieht durch Anpassung der „rohen“ Abgabesätze mindestens auf dem Niveau eines Inflationsausgleichs, die Überarbeitung der Tarifspaltung nach § 9 Abs. 5 AbwAG, die Prüfung einer optionalen „Messlösung“ sowie eine Korrektur der Verrechnungsoptionen des § 10 AbwAG mindestens auf anreizverträgliche Fallgestaltungen:

- Unabhängig von sonstigen Reformbemühungen um die Abwasserabgabe sind die nominellen Abgabesätze des § 9 Abs. 1 AbwAG auf das ursprüngliche reale Niveau anzuheben (Inflationsausgleich). Zumindest eine derartige Anpassung der Sätze um den inflationsbedingt eingetretenen Kaufkraftschwund der Zahllast sollte in Angriff genommen werden. Weiterhin dürften die gestiegenen technischen Anforderungen für weitergehende Vermeidungstechnologien auch mit steigenden Grenzvermeidungskosten verbunden sein, die wiederum einen weitergehenden nominalen Anstieg der Abgabesätze zur Erhaltung des Lenkungsimpulses nahelegen.
- Zur Stärkung der abgabeneigenen Anreiz- und Effizienzfunktion und zur Förderung einer dynamischen Fortentwicklung der Reinigungs- und Vermeidungsstandards im Restverschmutzungsbereich ist die Entwicklung einer *optionalen, modifizierten Messlösung* zu erwägen, die anstatt genehmigter Werte die durchschnittlichen tatsächlichen Emissionen eines Einleiters zu Grunde legt. Diese sollte als optionale Alternative zur Bescheidlösung ausgestaltet werden. Hierzu muss ein geeignetes Mess- und Veranlagungsregime im Detail noch entwickelt werden, wobei auf bestehenden Ansätzen aufgebaut werden

⁴⁹⁴ DIW/FiFo (1999), S. 289.

kann. Die technische und institutionelle Ausgestaltung des Mess- und Veranlagungsregimes wird letztlich die mit der Anwendung verbundenen Transaktionskosten determinieren. Mitentscheidend wird sein, ob der Nutzen einer modifizierten Messlösung den durch die Transaktionskosten entstehenden Mehraufwand – insbesondere bei den Einleitern – übersteigt. Für die öffentliche Hand ist beachtlich, inwieweit bei sinkendem Aufkommen (ggf. abgedeckt durch Beendigung der Restverschmutzungs-ermäßigung) ein noch erhöhter Vollzugsaufwand zu einem deutlich rückläufigen Nettoaufkommen der Abgabe führt; gesamtwirtschaftlich muss die erreichbare zusätzliche Einleitungsmin-derung und Effizienzerhöhung mit den anfallenden Gesamttransaktionskosten abgewogen werden. Vor der Entscheidung über Einführung oder Ablehnung der Messlösung sollte aus diesem Grund eine detaillierte Analyse der je nach Ausgestaltung zu erwartenden Transaktionskosten stehen, auf deren Basis sich der funktionale Mehrwert in Relation zum erhöhten Vollzugsaufwand einer Messlösung abschätzen lässt.

- Auch die Reduzierung oder Einstellung verzerrender Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 AbwAG mit dem Ziel eines effizienteren Mitteleinsatzes und einer ungetrübten Lenkungswirkung ist als prioritär anzusehen. Die Erstreckung der Verrechnungsmöglichkeiten auf Maßnahmen, die nicht unmittelbar der Verminderung der Schädlichkeit von Einleitungen dienen, schwächt den Lenkungsanreiz der Abgabe. Eine Reform sollte in dieser Hinsicht vielmehr das Ziel verfolgen, Investitionsanreize nicht auf teurere und wenig effiziente Maßnahmen zu lenken. Andererseits sind Maßnahmen der Investitionsförderung, soweit sie auf eine Reduzierung der Schädlichkeit des Abwassers gerichtet sind, durchaus auch künftig denkbar.

Im Bereich der *Indirekteinleiter* ist eine verursachergerechte Ertüchtigung der kommunalen Abwassergebühren gegen eine schwerpunktbezogene Ausdehnung der Abgabe auf besonders relevante gewerbliche Indirekteinleitergruppen abzuwägen. Der dadurch mögliche gewässergütepolitische Ertrag steht jedoch im Konflikt mit deutlich erhöhten Transaktionskosten und erscheint nicht prioritär.

Im Lichte der kombiniert emissions-/immissionsorientierten Konzeption der WRRL ist zudem eine *Regionalisierung* nicht verpflichtend, aber konzeptionell immerhin eröffnet. Allerdings muss beachtet werden, in welcher übergeordneten gewässergütepolitischen Steuerungskonzeption sich die Abgabe bewegt und welche Aufgaben ihr in diesem Verbund sinnvollerweise zuzuweisen sind. Als Restverschmutzungsabgabe, die jedweden Ressourcenverbrauch unabhängig von der Gewässersituation belasten soll, folgt die Abwasserabgabe derzeit dem Emissionsprinzip. Hier leistet sie einen unverzichtbaren Beitrag zur Gewässergüte. Eine konzeptionelle Veränderung in Richtung einer Qualitätsorientierung müsste wegen der Verzahnung der Instrumente das gesamte Gefüge des wasserrechtlichen Zugriffs neu justieren. Die bisher entwickelte Perspektive einer in ihrer universellen Restbelastungsfunktion gestärkten Abgabe würde damit verlassen. Erhebliche konzeptionelle Abstimmungsprobleme im Anforderungssystem aus „kombiniertem Ansatz“, Verschlechterungsverbot, ordnungsrechtlicher Basissicherung auf der Emissionsseite und fallweisen ergänzenden Immissionsanforderungen wären die Folge. Es erscheint daher sinnvoller, der Abgabe in diesem besonderen wasserrechtlichen Gefüge klare Aufgaben einer emissionsorientierten Basislenkung zuzuweisen und sie in dieser Funktionalität zu ertüchtigen. Perspektivische Neuorientierungen des Instrumentenmixes im Spannungsfeld aus Emissions- und Immissionsprinzip sind damit nicht ausgeschlossen, jedoch vor dem breiteren Hintergrund der komplexen Reformvorschläge nicht als prioritär einzustufen.

Hinsichtlich der Verwendung des Aufkommens sind *Berichtspflichten* der Länder empfehlenswert, um in diesem Bereich die Transparenz der Mittelverwendung zu erhöhen.

3.3 Optionen zur Intensivierung der Lenkungswirkung der Wasserentnahmeentgelte

3.3.1 Veränderung der Umfeldbedingungen und Lenkungsauftrag

An den grundlegenden Rechtfertigungen eines Wasserentnahmeentgeltes – der nachhaltigkeitsorientierten Vorsorge durch Entlastung des Wasserhaushaltes und der Abschöpfung von Sondervorteilen bei der Gewässernutzung durch Entnahmen (dazu Abschnitt 2.5.2.2) – hat sich seit Einführung der Länderabgaben nichts geändert.

Wasserentnahmeentgelte zielen in ihrer Wirkungszweckkomponente weiterhin auf folgende Gestaltungsaufgaben ab: Sie wollen auf ökonomisch effiziente Weise

- auf eine generelle Reduzierung der Grund- und Oberflächenwassernutzung hinwirken, um als Ausdruck des Vorsorgeprinzips ausreichende Potenziale für die öffentliche Wasserversorgung bereitzuhalten und Spielräume für Neuansiedlungen und Kapazitätserweiterungen bestehender Unternehmen zu schaffen,
- eine teilträumliche Entlastung des Wasserhaushaltes erreichen und Nutzungskonflikte vor allem zwischen der öffentlichen Wasserversorgung und privaten Eigenförderern, aber auch konkurrierenden privaten Nutzungen (Schifffahrt, Entnahmen für Kraftwerkskühlung u. a. m.) in aktuellen oder potenziellen Wassermangelgebieten entschärfen, was im Zuge des Klimawandels und angesichts trockener Sommerperioden auch für Oberflächengewässer zunehmend an Bedeutung gewinnt,
- in Gebieten, wo bereits Schäden durch übermäßige Entnahmen festzustellen sind, ausgeglichene Grundwasserstände wiederherstellen,
- die Sicherung grundwasserabhängiger Landschaftsteile wie natürlicher Feuchtgebiete gewährleisten.⁴⁹⁵

Neu hinzugetreten sind in der Zwischenzeit als Rechtfertigungen einerseits der gemeinschaftsrechtliche Auftrag zur Berücksichtigung voller Kostendeckung einschließlich von Umwelt- und Ressourcenkosten sowie das Anreizgebot zu effizienter Nutzung aus Art. 9 WRRL (dazu Abschnitt 1.1), andererseits Erkenntnisse über die (unsicheren) regionalen Auswirkungen des globalen Klimawandels auf den nationalen Wasserhaushalt (dazu Abschnitt 2.4.3.1). Beide Aspekte stützen zusätzlich die Rechtfertigung der Abgabe, ja machen sogar im Falle des Art. 9 WRRL einen Verzicht auf oder eine Abschwächung von Preisinstrumenten begründungspflichtig.

Gleichwohl wird in der umweltpolitischen Debatte insbesondere das Nachhaltigkeitsanliegen vorsorgender Zurückhaltung bei der Wasserressourcennutzung („Wassersparen“) grundsätzlich in Zweifel gezogen. Wenn sich aus den wasserwirtschaftlichen Umfeldbedingungen ableiten ließe, dass „Wassersparen“ mangels Knappheit gar keine sinnvolle Zielsetzung von Wasserressourcenbewirtschaftung darstellte, wäre die Rechtfertigung der Abgabe grundsätzlich in Frage gestellt. Wegen der besonderen Bedeutung soll diesem Argumentationsstrang nachfolgend noch einmal ausführlicher nachgegangen werden.

⁴⁹⁵ Hierzu insbesondere auch *Bergmann/Werry* (1989), S. 1 ff.

3.3.2 Zum Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“: Wasserentnahmeentgelte, Wassersparen und Wasserdargebot

3.3.2.1 Problemstellung und Kritik

Die Belastung von Wasserentnahmevorgängen mit einer gesonderten Lenkungsabgabe setzt pretiale Anreize zur Ressourcenschonung. Insoweit sind Wasserentnahmeentgelte auch Instrumente einer Wassersparpolitik,⁴⁹⁶ die heftig in die Kritik geraten ist. An der Sinnhaftigkeit von „Wassersparabgaben“ werden vor dem Hintergrund der gegebenen wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie sie insbesondere durch das Wasserdargebot und die technischen Infrastruktursysteme der Ver- und Entsorgung, aber auch die Preiselastizitäten der Nachfrage abgebildet werden, massive Zweifel laut.⁴⁹⁷ Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, warum es in einem Land mit scheinbarer Abwesenheit von (physischer) Wasserknappheit noch eines politisch initiierten und dauerhaften Anreizes zur Senkung der in Anspruch genommenen Wasserressourcen bedarf.⁴⁹⁸ Zudem wird auf ökonomische und ökologische Folgekosten des Wassersparens verwiesen, etwa durch Probleme bei der Funktionsfähigkeit der Infrastruktursysteme.⁴⁹⁹ Schließlich seien geringe Preiselastizitäten ein Hindernis für wirksame Mindernutzungsanreize.⁵⁰⁰ Soweit dabei nicht nur Kritik an einem effizienz- und nachhaltigkeitsblinden Wassersparen „um jeden Preis“ geübt wird,⁵⁰¹ gerät Wassersparen vielfach auch ganz grundsätzlich zum Anachronismus, ja zum „überflüssigen“⁵⁰² „Unsinn“⁵⁰³. Die politische Debatte wird dabei zunehmend von der Vorstellung bestimmt, dass es in Deutschland „keinen Grund [gibt], mit Wasser zu sparen – weder aus ökologischer noch aus ökonomischer Sicht“.⁵⁰⁴

Die Diskussion um ein sinnvolles Wassersparziel ist facettenreich:⁵⁰⁵ Einerseits wird zu Recht angemahnt, Ressourcenmindernutzungen nicht ohne Berücksichtigung der ökonomischen und ökologischen Folgekosten anzureizen oder anzuordnen, wie sie sich nicht zuletzt auch aus Substitutionen des herkömmlichen Wassergebrauchs ergeben (etwa in Gestalt von dezentralen Regenwassernutzungen in privaten Haushalten oder separaten Brauchwasserkreisläufen). Andererseits stehen bestimmte ordnungsrechtliche und subventionspolitische Instrumente sowie technikorientierte Maßnahmen des Wassersparens in der Kritik, die abermals ohne genaue Kosten- und Nachhaltigkeitsanalyse Mindernutzungen „um jeden Preis“ honorieren oder anordnen. Schließlich wird die umwelt- und ressourcenpolitische Priorisierung des Wassersparens beklagt, wohingegen etwa im Energiebereich in Deutschland stärkerer Handlungsbedarf bestehe; energiezehrende Wassersubstitution (etwa durch Brauchwasserkreisläufe) verschärfe diese Schieflage noch.⁵⁰⁶ Zudem sei bei einer erneuer-

⁴⁹⁶ Zu anderen ökonomischen Lenkungskonzepten von Wasserentnahmeentgelten jenseits einer bloßen „Wassersparabgabe“ Bergmann/Werry (1989), S. 36 ff.

⁴⁹⁷ So u. a. Leist (2007); Leist/Magoulas (2002); RWW (o.J.); direkt mit Blick auf Wasserentnahmeentgelte Euler (1998), S. 1088 f.

⁴⁹⁸ Zur Thematik auch jüngst Kleinhubbert (2010), S. 56 f.

⁴⁹⁹ Statt vieler Leist (2007); BDEW (2008b).

⁵⁰⁰ So u. a. Ergebnis bei Neumüller (2000) oder Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998). Zur Preiselastizität der Trinkwassernachfrage siehe auch Hillenbrand/Scheich (2009), S. 38 ff.

⁵⁰¹ So durchaus zu Recht Leist (2007).

⁵⁰² RWW (o.J.).

⁵⁰³ Leist/Magoulas (2002), S. 15.

⁵⁰⁴ RWW (o.J.).

⁵⁰⁵ Siehe zu den unversöhnlichen und weitgehend unverbundenen Diskurssträngen einer eher infrastrukturellen und eher öko-systemaren Wasserbetrachtung die instruktive Gegenüberstellung bei Wissen (2009).

⁵⁰⁶ Leist (2007); Leist/Magoulas (2002), S. 15; Geiler (2008), S. 6.

baren Ressource mit einem den Verbrauch weit überschreitenden Dargebot keine mengenmäßige Zurückhaltung zur Schonung der Ressource Wasser geboten; eine qualitative Ressourcenhege reiche vielmehr aus.⁵⁰⁷

Es kann hier im Rahmen einer wasserbezogenen Analyse dahingestellt bleiben, inwieweit der Schonung von Wasserressourcen ein im Vergleich mit anderen umwelt- und ressourcenpolitischen Herausforderungen zu hoher Stellenwert eingeräumt wird. Es soll auch nicht bestritten werden, dass ein Wassersparen „um jeden Preis“ und mit beliebigen Mitteln den Erfordernissen einer nachhaltigen und effizienten Ressourcenbewirtschaftung widerspricht. Dem Bemühen um effiziente Wassernutzung dürfte es aber gerade entsprechen, wenn über die Nutzung anhand kostenwahrer Preise entschieden werden kann. Hierzu wollen aber Wasserentnahmeentgelte gerade durch Komplettierung der Kosteninformation beitragen. Soweit Wasserentnahmeentgelte als demeritorisierende Lenkungsabgaben auf wassersparende Nutzungsformen hinwirken, sind sie freilich legitimatorisch darauf angewiesen, dass Mindernutzungen umweltpolitisch überhaupt angezeigt sind. Es soll daher nachfolgend der Frage nachgegangen werden, inwieweit ein grundsätzlicher Lenkungsaufrag zur Wasserressourcenschonung bejaht werden kann. Hierzu im Widerspruch steht die These, dass Wassersparen jedenfalls im Lichte der in Deutschland vorfindlichen Bedingungen generell überflüssig, ja schädlich sei. Hierzu nicht im Widerspruch steht der Hinweis auf Ineffizienzen und Nachhaltigkeitsdefizite eines Sparens „um jeden Preis“. Wasserentnahmeentgelte sind gerade keine Instrumente zur Durchsetzung bestimmter Technologien oder Nutzungsformen; im Gegenteil überlassen sie es dem Ressourcennutzer, welche Konsequenzen er aus der Information der vollen Ressourcenkosten zieht. Ineffiziente Nutzungen sollen unterbleiben, effiziente hingegen fortgesetzt werden. Wasserentnahmeentgelte komprimieren die globalen Entnahmen nicht „um jeden Preis“, sondern auf ein durch den Abgabesatz definiertes effizientes Maß. An welcher Stelle und in welcher Form diese Vermeidungen umgesetzt werden, überlässt die Abgabe gerade den dezentralen Entscheidern.

Konzeptionell setzen Wasserentnahmeentgelte in ihrer Eigenschaft als „Sparabgaben“ aber voraus, dass der Verzicht auf (ineffiziente) Nutzungen – auch jenseits der wasserrechtlich angeordneten Basisvermeidungen – überhaupt sinnvoll ist. Daher soll nachfolgend der Frage nachgegangen werden, ob ein Wassersparziel angesichts des Wasserdargebotes und der Infrastrukturfolgekosten in Deutschland noch angemessen ist und die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten insoweit noch legitimiert erscheint.

Hierzu wird zunächst rekapituliert, welche ökonomischen Lenkungenfunktionen den Wasserentnahmeentgelten eigentlich zukommen (Abschnitt 3.3.2.2). Im Anschluss daran werden die Rolle des Dargebotes und die Existenz von Wasserknappheit erörtert (Abschnitt 3.3.2.3). Schlussfolgerungen für Zielsetzung und Legitimation von Wasserentnahmeentgelten (Abschnitt 3.3.2.4) beschließen die Betrachtung.

3.3.2.2 Wassersparen und andere Lenkungszwecke: Funktionen einer Wasserentnahmeabgabe

Der Funktionsumfang einer lenkenden Umweltabgabe ist abhängig vom institutionellen Umfeld, in dem diese erhoben wird, und zerfällt in eine Reihe von ökonomischen Zwecken. Zu den Funktionen einer eigenständigen, von ordnungsrechtlichen und verteilungspolitischen Verflechtungen losgelösten Abgabenslösung (dazu ausführlich Kapitel 2.2) im Bereich der Wasserentnahmen zählen:

- die effiziente Strukturierung der Entnahmen durch Anlastung externer Ressourcenkosten, u. a. im Bereich der Reallokation von Grund- und Oberflächenwasserentnahmen, der Allokation der Entnahmen verschiedener Sektoren mit unterschiedlichen Grenzvermeidungskosten, der Nutzungskonkurrenz zwi-

⁵⁰⁷ RWW (o.J.); *Leist/Magoulas* (2002), S. 15.

schen Wasserentnahmen und anderen Nutzungen (Senke für Schadstoffeinleitungen, Schifffahrt, Erholung, ökologische Funktionen) (statische Lenkungsfunktion);

- die globale Mindernutzung beanspruchter Wasserressourcen, die sich durch ein zurückhaltendes Entnahmeverhalten bemerkbar macht und im Rahmen der Vorsorge einer nachhaltigen Entlastung des Wasserhaushaltes dienlich ist (statische Lenkungsfunktion);
- die Initiierung eines langfristigen Strukturwandels wasserbasierter Konsum- und Produktionsprozesse unter Berücksichtigung der Inanspruchnahme knapper Umweltressourcen (dynamische Lenkungsfunktion durch sekundäre Markt- und Preiseffekte);
- die kontinuierliche Aktivierung von Innovationspotenzial bei der Ressourcennutzung (dynamische Lenkungsfunktion durch Innovation in Bezug auf Effizienz und Mindernutzung);
- die Schaffung von Aufkommen für öffentliche Haushalte, das ggf. zur Finanzierung wassergütewirtschaftlicher Maßnahmen eingesetzt werden kann (Finanzierungsfunktion).

Im gewässergütepolitischen Policy Mix wird die eigenständige Wirkung einer Wasserentnahmeabgabe freilich eingeschränkt, indem die bereits vorhandenen ordnungsrechtlichen Vorgaben in das funktionale Wirkungsumfeld der Abgabe eingreifen. In der Folge entsteht eine Wirkungsüberlagerung von Anforderungen und Beschränkungen des Ordnungsrechts und den durch die Abgabe intendierten Anreiz- und Ausgleichsimpulsen. Im Bereich der Wasserentnahmen ist dies u. a. durch die wasserrechtliche Vergabe von Entnahmerechten an die Entnehmer (§§ 8-10 WHG)⁵⁰⁸ oder durch die Nutzungseinschränkung gegenüber diffusen Stoffeinträgen der Landwirtschaft in trinkwasserrelevanten Schutzgebieten der Fall.⁵⁰⁹ Die Funktion der Allokation knapper Ressourcen in unterschiedliche, miteinander konkurrierende Verwendungen (Entnahmen versus Stoffeinleitungen) wird dadurch für eine hierauf gerichtete Abgablenlösung weitgehend suspendiert. Eine solche Suspendierung der Allokationsfunktion einer Wasserentnahmeabgabe ist grundsätzlich auch ökonomisch durchaus angezeigt, soweit etwa im Bereich der Gefahrenabwehr zum Schutz von Trinkwasserressourcen die Einwirkung auf Wasserkörper durch Verschmutzung und Entnahmen nicht der dezentralen Abwägung von Kosten und Nutzen überlassen werden soll. Inwieweit der *de lege lata* gegebene wasserrechtliche Policy Mix den Anforderungen eines solchen „rationalen Instrumenten-Mixes“⁵¹⁰ genügt, kann hier nicht näher geprüft werden. Jedenfalls wird der allokativen Möglichkeitenraum einer Abgablenlenkung ordnungsrechtlich begrenzt.

Neben der ohnehin angestrebten Finanzierungsfunktion verbleiben Anreize einer lenkenden Abgabe damit insbesondere im Bereich der (ordnungsrechtlich zugestandenen) „Restnutzung“ (vgl. Abschnitt 2.2). Die Abgablenlenkung entfaltet hier Anreize zu einer effizienten Strukturierung der zugestandenen Gesamtentnahmen (z. B. zwischen Oberflächen- und Grundwasser sowie zwischen verschiedenen Entnehmern), bewirkt globale Mindernutzungen im Bereich der Vorsorge und initiiert einen Strukturwandel wasserbasierter Wirtschaftsprozesse einschließlich Innovationsimpulsen. Die Input-Ressource Wasser erhält so – wie jeder andere knappe Einsatzfaktor auch – einen Preis, der ökonomisch durch Anpassungsprozesse effizienzerhöhend verarbeitet wird.

Es stellt daher eine vorschnelle Verkürzung des ökonomischen Wirkungsauftrages eines Wasserentnahmeentgeltes dar, wenn in erster Linie auf die Substitution der Nutzung abgestellt wird, die zu

⁵⁰⁸ Zu den wasserrechtlichen Gestattungsakten der Entnahme siehe *Reinhardt* (1999), S. 134 ff.; *ders.* (2009b), S. 6 ff.

⁵⁰⁹ Zur Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung in Wasserschutzgebieten siehe *Scheidler* (2006), S. 631 ff. m. w. Nachw. Dazu auch *Breuer* (1998), S. 337 ff.

⁵¹⁰ Dazu *Gawel* (1999c), S. 179 ff.; *ders.* (1999d), S. 237 ff.

einer Verringerung der Ressourceninanspruchnahme – oder anders ausgedrückt: zum Wassersparen – führen soll. Ein lenkendes Wasserentnahmeentgelt ist, wie zuvor ausgeführt wurde, durchaus mehr als eine reine „Wassersparabgabe“. In der umweltpolitischen Diskussion ist jedoch eine Argumentation verbreitet, die zunächst die Funktionalität von Wasserentnahmeentgelten auf „Wassersparabgaben“ verkürzt und sodann unter Verweis auf das in Deutschland gegebene Wasserdargebot und die Systemnotwendigkeiten der technischen Wasserinfrastruktur (Mindestdurchfluss bei Trinkwasser- und Abwasserkanalsystemen) diese (verkürzte) Zielstellung als kontraproduktiv kennzeichnet.⁵¹¹

Betrachtet man nun den zweiten Teil der Argumentation etwas näher, so stellt sich die Frage, inwieweit ein Anreiz zu globaler Mindernutzung („Wassersparen“) vor dem Hintergrund des Wasserdargebotes in Deutschland und der Infrastrukturerfordernisse sinnvolles Anliegen einer Wasserentnahmeabgabe sein kann.

3.3.2.3 Wasserdargebot, physische und ökonomische Knappheit

Unter dem potenziellen Wasserdargebot wird die über einen langjährigen Zeitraum gebildete mittlere Differenz von Niederschlag und Verdunstung in einem bestimmten Gebiet verstanden. In Deutschland wird gegenwärtig von einem Wasserdargebot von 188 Mrd. Kubikmetern pro Jahr ausgegangen.⁵¹² Lediglich knapp 17 Prozent des insgesamt zur Verfügung stehenden Dargebotes werden genutzt. Die bedeutendste Nutzergruppe sind mit 72 Prozent der genutzten Wassermenge die Wärmekraftwerke, die das Wasser in großem Umfang für Kühlungszwecke verwenden. 27 Prozent entfallen auf Bergbau und verarbeitendes Gewerbe, während die privaten Haushalte 16 Prozent beanspruchen. Die Landwirtschaft spielt in Deutschland im Hinblick auf die Wasserentnahmen eine zu vernachlässigende Rolle.

Bei oberflächlicher Betrachtung dieser Zahlen ergibt sich zunächst der Befund, dass über vier Fünftel des deutschen Wasserdargebotes ungenutzt bleiben. Es wird daher vielfach in Zweifel gezogen, ob unter diesen Umständen ernstlich von „Wasserknappheit“ gesprochen werden könne, angesichts derer eine Zielsetzung sparsamer Inanspruchnahme von Wasserressourcen legitimiert wäre und der durch umweltpolitische Eingriffe weiter begegnet werden solle.

Zunächst muss beachtet werden, dass die wirtschaftliche Verfügbarkeit von Wasserressourcen gerade nicht durch das potenzielle Wasserdargebot eines bestimmten Gebietes – in diesem Fall Deutschlands – bestimmt wird: Das potenzielle Wasserdargebot entspricht nämlich vielmehr einer hypothetischen Größe, die sich aus der langjährigen Entwicklung von Verdunstung und Niederschlag, bezogen auf ein (weitgefasstes) Betrachtungsgebiet ergibt. Diese ermöglicht jedoch keinen Einblick in die technische und ökonomische sowie in die ökologische und juristische Verfügbarkeit von Wasserressourcen für die jeweiligen Nutzer.

Die *technische* Verfügbarkeit wird weitestgehend von den Bedingungen determiniert, unter denen das Wasserdargebot nutzbar gemacht werden kann (Aufstauung, Förderung, Aufbereitung, etc.). Diese steht im Zusammenhang mit der *ökonomischen* Verfügbarkeit, nämlich mit welchen Kosten die jeweilige Nutzbarmachung einhergeht und ob die Nachfrager bereit sind, diese Kosten zu tragen (Zahlungsbereitschaft). *Ökologische* Verfügbarkeit beschreibt weiterhin die Wechselwirkung zu potenziellen ökologischen Defiziten, die aus der Nutzbarmachung von Ressourcen ggf. erwachsen – etwa durch Aufstauung, bei Niedrigwasser oder durch Änderung chemischer und physikalischer Ressourceneigenschaften. Die *juristische* Verfügbarkeit schließlich ist relevant, soweit Rechtsnormen die Nutzung des potenziellen Dargebotes zeitlich, räumlich

⁵¹¹ Zur Diskrepanz zwischen Wassersparen und daraus entstehenden technischen Problemlagen Kleinhubbert (2010), S. 56 f.; Leist/Magoulas (2002), S. 15.

⁵¹² UBA (2009b).

oder funktional (Nutzung für bestimmte Zwecke) einschränken können – etwa durch Vergabe von begrenzten Entnahmerechten, durch Anforderung an Mindestabflussmengen oder Hochwasserschutz.

Das effektiv verfügbare Wasserdargebot ist mithin ein (im Einzelnen unbekannter) Bruchteil des potenziellen Dargebotes und hängt von veränderlichen äußeren Bedingungen ab (Kosten, Zahlungsbereitschaften, Technik, Rechtsnormen). Zur Herleitung von Knappheitsaussagen ist daher das potenzielle Dargebot ungeeignet.

Darüber hinaus muss beachtet werden, dass das hydrologische (physische) Knappheitsverständnis gar nicht dem ökonomischen Knappheitsbegriff entspricht, der aber zur Begründung ökonomischer Lenkung maßgeblich ist. In der Hydrologie sind zur Erfassung von Wasserknappheit „Mangelkonzepte“ verbreitet, die den anthropogenen Bedarf an der Verfügbarkeit von Wasserressourcen messen – sei es anhand der Wasserverfügbarkeit pro Kopf wie beim *Falkenmark Water Stress Indicator*⁵¹³, sei es in einer quantitativen Gegenüberstellung von Bedarf und Dargebot wie beim *Water Exploitation Index*, beim *Water Availability Index*⁵¹⁴ oder beim *Index of Water Scarcity*⁵¹⁵ – um nur einige zu nennen. Hydrologische Knappheitskonzepte stellen mithin normative „Mangelkonzepte“ dar; beide Begriffe werden folgerichtig auch synonym benutzt. Liegt hingegen das Dargebot über einer gegebenen oder „normierten“ Nachfrage, so liegt hydrologisch kein Wassermangel und damit auch keine Knappheit mehr vor.

Unter Berufung auf derartige Indikatoren wird häufig gefolgert, dass die Daten zum Wasserdargebot in Deutschland belegten, dass wir nicht unter „Wassermangel“ litten.⁵¹⁶ In einer ökonomischen Betrachtung treten Wasserressourcen freilich selbst in diesem Fall noch nicht aus der ökonomischen Knappheit aus: Auch bei Brot oder Mobiltelefonen herrscht in Deutschland gewiss kein „Mangel“, wohl aber ökonomische Knappheit dieser Güter: Diese tragen genau deshalb zu Recht einen Preis, welcher die Knappheit der in ihnen verarbeiteten Ressourcen widerspiegelt und erst eine effiziente Inanspruchnahme ermöglicht – nämlich genau dann, wenn die Nützlichkeit der Güter von den Konsumenten höher bewertet wird als der gesellschaftliche Ressourcenverbrauch. Ökonomische Knappheit bedeutet nämlich nicht absolute Seltenheit oder Mangel. Nur im theoretischen Ausnahmefall, dass sich der Vorrat an Gütern nicht erschöpft und für deren Gewinnung keinerlei Anstrengungen erforderlich sind, besteht keine Knappheit im ökonomischen Sinne.⁵¹⁷ Beides trifft auf die Nutzung von erschöpfbaren (wenngleich erneuerbaren) Wasserressourcen⁵¹⁸ ersichtlich gerade nicht zu.

Offensichtlich ist dies zunächst für den technischen und wirtschaftlichen Aufwand, der mit der Förderung und Verfügbarmachung von Wasser einhergeht: Die nutzbaren Wasserressourcen sind schon deshalb knapp, weil für ihre Bereitstellung knappe Produktionsfaktoren eingesetzt werden müssen. Die tatsächliche Nutzung bezieht sich gerade nicht auf die Ressource Rohwasser, sondern auf die jeweilige Wasserdienstleistung der Verfügbarmachung von Wasser in bestimmter Qualität an den einzelnen gewünschten Nutzungsorten zur gewünschten Zeit. Weiterhin steht eine verwendete Einheit des Gutes Wasser nicht mehr für andere Zwecke zur Verfügung. Es herrscht demnach Rivalität im Konsum, und insoweit entstehen mit der Verwendung für einen bestimmten Zweck „Ressourcenkosten“, nämlich in Höhe des Wertes alternativer Verwendungen, die

⁵¹³ *Falkenmark/Lundqvist/Widstrand* (1989).

⁵¹⁴ *Meigh/McKenzie/Sene* (1999).

⁵¹⁵ *Heaps/Kemp-Benedict/Raskin* (1998).

⁵¹⁶ *Reiss* (o. J.).

⁵¹⁷ *Woll* (1981), S. 49.

⁵¹⁸ Zu den ressourcenökonomischen Konzepten der Erschöpfbarkeit und Erneuerbarkeit statt vieler *Ströbele* (1987) und *Wacker/Blank* (1999).

nunmehr durch die gewählte Nutzung gerade ausgeschlossen werden (sog. Opportunitäts- oder Alternativkosten). Die Nachfrage richtet sich in ökonomischer Hinsicht also letztlich nicht an das globale (verfügbare) Dargebot als homogenes Gut, sondern an raum-zeitlich und funktional spezifizierte Wasserleistungen, die Nutzungskonkurrenzen ausgesetzt sind. Konkurrenz entsteht dann u. a. aus:

- anderen Entnahmen;
- sonstigen Nutzungen (diffuse und punktuelle Schadstoffeinleitungen, Gewässernutzungen wie Schifffahrt, Wasserkraft oder Erholungsnutzungen);
- sonstigen ökosystemaren Funktionen (aquatische Ökosysteme, Entnahmen durch Feuchtgebiete, Biotope etc.);
- künftigen Nutzungsansprüchen (Erhaltung von Options- und Vermächtniswerten, Vorsorge).

Die Vorstellung vom „ausreichenden Dargebot“ sieht daher fälschlich Wasserressourcen als globalen Pool eines homogenen Gutes, einer großen stationären Wanne vergleichbar, in der alle Überschüsse des Wasserkreislaufs gesammelt und bei Nichtentnahme abgeleitet werden. An diesem ortsfesten Pool versammeln sich nun alle Interessenten und bedienen sich zu einem identischen Zeitpunkt am Ende der Betrachtungsperiode durch Entnahmen oder Einleitungen. Beschränkt man die Perspektive auf Entnahmen (blendet also qualitätsverschlechternde Einleitungen aus) und reicht die globale Poolmenge eines Jahres für die gewünschten Entnahmen eines Jahres (ohne Berücksichtigung von Ort, zeitlichem Entnahmeprofil und Qualitätsaspekten), dann besteht hydrologisch kein „Mangel“. Auch ökonomisch würde in dieser Welt nur noch durch Entnahmekosten (Zeitaufwand, Entnahmevorgang) Knappheit erzeugt. Ganz offensichtlich ist aber mit dem globalen Verfügbarkeitsüberschuss für die Knappheitsfrage noch wenig gewonnen, da tatsächlich eine Wasserverfügbarkeit in einer bestimmten Qualität, am jeweiligen Konsum- oder Produktionsort im Raum und zeitlich überdies unbeschränkt gewährleistet werden muss. Wasserdienste sind daher inhomogen, sie erfordern eigenen Verzehr von Ressourcen zur Erstellung (Kapital, Arbeitskraft), die anderweitig (etwa im Bildungs- und Gesundheitssektor) nicht mehr zur Verfügung stehen. Und es besteht Konsumrivalität zwischen den Nutzungen (verschiedene Entnahmen, qualitätsverschlechternde Einleitungen), die sich auf ein zwar erneuerbares, aber erschöpfbares und daher pro Zeit- und Raumeinheit begrenztes Angebot richten. Selbst wenn also die globale Verfügbarkeitsmenge eines Jahres rechnerisch ausreichen würde, die globalen Entnahmewünsche desselben Jahres zu befriedigen, also kein globaler „Mangel“ besteht, so herrscht dennoch ökonomische Knappheit der Ressource Wasser.

3.3.2.4 Indizien für ökonomische Knappheit

Für die faktisch gegebene ökonomische Knappheit von Wasserressourcen lassen sich in der Praxis – trotz scheinbar mehr als ausreichenden, potenziellen Dargebots – zahlreiche Indizien finden:

- So wird für die Gewinnung von Trinkwasser teilweise auf Oberflächenwasser ausgewichen, obwohl die dort vorgefundene Rohwasserqualität regelmäßig einen höheren Aufbereitungsaufwand nach sich zieht als bei alternativer Nutzung von Grundwasser. Ökonomische Knappheitsfolgen werden hier in Form höherer Aufbereitungskosten sichtbar.
- Weiterhin ist es bei der Trinkwasserproduktion nicht unüblich, den Wasserbedarf über Fernwasserversorger abzudecken. Gründe dafür sind i. d. R. eine nicht ausreichende Menge oder Qualität „eigener“, ortsnaher Vorkommen, die, wenn überhaupt, nur zu höheren Kosten nutzbar gemacht werden können. Die entstehenden Transportkosten des Fernwassers verdeutlichen hier wiederum die ökonomische Knappheit der Ressource.

- Tatsächlich wurden in den 1970er Jahren zahlreiche Grundwasservorkommen übernutzt, was im Südhessischen Ried bundesweit beachtete ökologische Konsequenzen durch absinkende Grundwasserpegel hatte.⁵¹⁹ Zwar konnten diese Probleme durch gezielte Bewirtschaftungsmaßnahmen, zu denen Wassersparanstrengungen im Versorgungsgebiet Ballungsraum Rhein-Main zählten, zwischenzeitlich behoben werden. Erneut wurden dadurch aber gerade Knappheitskosten aufgedeckt. Regional kann es weiterhin zu Engpässen bei der Grundwasserförderung kommen; bereits existierende oder zu erwartende regionale Klimaeffekte beim Niederschlag verschärfen die Problematik. So wird in Teilen Brandenburgs seit den 1990er Jahren eine signifikant verminderte Grundwasserneubildung beobachtet.⁵²⁰
- Auch Niedrigwasser in Fließgewässern bedeutet i. d. R. neben den ökologischen Lasten ebenfalls Nutzungseinschränkungen. Neben klimatischen Ursachen (dazu noch unten) können dazu auch Entnahmen durch konkurrierende Nutzungen beitragen. Knappheitsfolgen werden dann beispielsweise durch Ertragseinbußen bei der Schifffahrt oder durch die eingeschränkte Produktion von Energie aus Wasserkraft sichtbar.
- Wasserknappheit wird jenseits der vielfältigen Nutzungsansprüche weiterhin von Veränderungen auf der Angebotsseite beeinflusst. Das potenzielle Dargebot wird aus Durchschnittswerten der Vergangenheit ermittelt, kann also die Unsicherheiten zukünftiger Entwicklungen kaum ausreichend wiedergeben. Der Grundsatz der *Vorsorge* gebietet hier eine zurückhaltende Inanspruchnahme, nicht zuletzt wegen des angestrebten guten ökologischen Zustandes von Gewässern nach der WRRL. Dies gilt aber auch für Mengenprobleme: Selbst wenn in Deutschland infolge des klimatischen Wandels mittelfristig nicht mit einem signifikanten Rückgang der globalen Dargebotsmenge zu rechnen ist,⁵²¹ muss anhand der allgemein prognostizierten Klimaveränderungen mit einer Verschärfung regionaler und saisonaler Knappheiten gerechnet werden.⁵²² Neben der expliziten Herausbildung von Wassermangelgebieten ist vor allem die Verschärfung der Differenz zwischen raum-zeitlichen Verfügbarkeiten und Nutzungsansprüchen zu erwarten, wenn mit dem Klimawandel eine abnehmende Kontinuität des Wasserkreislaufes (Niederschlag, Verdunstung, Zu- und Abflussmengen) bzw. eine Häufung und Verschärfung von Starkniederschlagsereignissen und Trockenperioden einhergeht.⁵²³

Darüber hinaus fällt die Vorstellung einer vollständigen Nutzung des potenziellen oder auch nur des verfügbaren Dargebots, etwa durch beliebige Entnahmen, schwer, ohne dass dabei die Umweltqualitätsziele in den Gewässern gefährdet werden und zusätzliche Umweltkosten entstehen. Es gibt also auch *ökologische Grenzen der Dargebotsnutzung*: Eine fast zwanzigprozentige Anspannung des Dargebotes ist mitnichten geringfügig. Keineswegs steht das gesamte Dargebot anthropogenen Nutzungen offen.⁵²⁴ Eine vollständige Nutzung des potenziellen oder selbst nur des verfügbaren Dargebots, etwa durch beliebige Entnahmen, dürfte nicht ohne Gefährdung der Umweltqualitätsziele in den Gewässern möglich sein und erhebliche zusätzliche Umweltkosten hervorrufen. Gemäß der hydrologischen Grundgleichung (allgemeine Haushaltsgleichung), welche die wesentlichen Komponenten des Wasserhaushalts enthält, gilt:

⁵¹⁹ Mit Verweis hierauf sieht auch Geiler (2008), S. 4 f., Bedarf für „weiterhin notwendiges Wassersparen“.

⁵²⁰ Siehe LUA (2005), S. 113. Dazu allgemein auch Suckow/Lasch/Badeck (2002).

⁵²¹ UBA (2000), S. 19 ff.

⁵²² Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2010), S. 7 ff.

⁵²³ Die Rolle von Klimaveränderungen als neuartige Legitimation für eine vorsorgende, insbesondere wassersparende Bewirtschaftung von Wasserressourcen betont auch Kürschner-Pelkmann (2007b), der es vor diesem Hintergrund für „unverantwortlich“ hält, „zu vermehrtem Trinkwasserverbrauch zu ermutigen“; siehe auch ders. (2007a).

⁵²⁴ Flinspach (1996), S. 13.

$$P - E = R + \Delta S .$$

P: Niederschlag (engl. precipitation)

E: Verdunstung (engl. evaporation)

R: Abfluss (engl. runoff)

ΔS : Wasservorratsänderung

Wird nun durch (verstärkte) anthropogene Entnahmen in den Abfluss (R) oder die Vorratsänderung von Wasserspeichern (ΔS) temporär eingegriffen, so ändert sich naturgemäß der ökologische Zustand der wasserführenden Systeme. Ökologisch und hydromorphologisch neutral dürften diese Vorgänge – insbesondere bei starker Anspannung des Dargebotes – kaum sein und insoweit weitere externe Umweltkosten hervorrufen. Nicht ohne Grund wird etwa nach dem Konzept des Water Exploitation Index (WIE)⁵²⁵ „Wasserstress“ bereits ab einer Nutzungsquote von 20 Prozent unterstellt – ein Wert, der für verschiedene Flussgebietseinheiten in Deutschland (Rhein, Weser, Elbe) längst erreicht ist.⁵²⁶ Neben dem eigenständigen Anspruch aquatischer Systeme auf das Dargebot („ökologischer Bedarf“) müssen auch räumliche Besonderheiten und zeitliche Schwankungen beachtet werden, die selbst dann zu Druck auf kleinräumige Wasserhaushalte führen können, wenn global noch kein „Stress“ zu besorgen ist.

3.3.2.5 Schlussfolgerungen für Zielsetzung und Legitimation einer Wasserentnahmeabgabe

Zurückkehrend zur Ausgangsfrage bleibt das Fazit zu ziehen, dass Wasserknappheit in ökonomischer Hinsicht trotz eines mehr als ausreichenden potenziellen Dargebots durchaus gegeben ist. Relevant ist zunächst nur ein verfügbares Dargebot, und ökonomische Knappheit entspricht nicht dem hydrologischen Mangelkonzept. Folglich gibt es auch eine fortbestehende Berechtigung, durch eine lenkende Wasserentnahmeabgabe diese ökonomische Knappheit den Nutzern anzuzeigen und – neben anderen, oben beschriebenen Funktionen des Preises – auch auf eine Verringerung der Ressourcennutzung hinzuwirken, nämlich auf ineffiziente Wasserinanspruchnahmen zu verzichten, bei denen die Nützlichkeit der Inanspruchnahme die Ressourcenkosten nicht aufwiegen kann. Das (Teil-)Lenkungsziel „Wassersparen“ ist mithin keineswegs obsolet.

Selbst die vielfach ins Feld geführte Verschärfung der technischen Infrastrukturprobleme, die bei einem weiteren Rückgang der Wassernachfrage für die Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme zu erwarten sind, spricht im Grundsatz nicht gegen ein umweltpolitisches Lenkungsziel der Mindernutzung: Denn das Interesse kapazitär unterausgelasteter traditioneller Infrastrukturen an einem hohen Wasserdurchsatz stellt kein nachhaltiges Anliegen der Wasserwirtschaft dar und sollte daher die Wasserpolitik langfristig nicht anleiten. Einrichtungsinteressen und öffentliche Interessen sollten hier nicht vermischt werden.⁵²⁷ Vielmehr bedarf es dazu innovativer technischer und betriebswirtschaftlicher Lösungsansätze, die sich an der Kostenstruktur der Wasserdienstleistungen als Ganzes orientieren, nicht jedoch primär an der genutzten Wassermenge ansetzen.⁵²⁸

⁵²⁵ Raskin et al. (1997).

⁵²⁶ EEA (2009), S. 17 f.

⁵²⁷ Zu den Konflikten zwischen Einrichtungsinteressen und öffentlichen Interessen in der Daseinsvorsorge Gawel (2011a).

⁵²⁸ Ähnlich auch Kürschner-Pelkmann (2007b), der den Anpassungsbedarf bei der Infrastruktur selbst sieht, die sich dem verminderten Verbrauch anzupassen habe.

Gegen die Wirksamkeit einer lenkenden Abgabe wird zudem die geringe Preiselastizität der privaten Haushalte angeführt (dazu bereits Abschnitt 2.4.3.3): So ist es wahrscheinlich, dass in diesem Bereich kurzfristig selbst relativ hohe Abgabesätze nur zu einem geringen Einspareffekt führen. Für die Mehrzahl der Verbraucher ist der Wasserpreis aber institutionell ein kaum wahrnehmbares Signal, das in jährlichen Betriebskostenabrechnungen nach verbrauchsfernen Umlagemaßstäben jedes Lenkungspotenzial einbüßen muss. Wirkungsbrüche an anderer Stelle der Signalkette erschweren hier eine spürbare Nachfragereaktion. Im Übrigen gilt, dass auch eine geringe Preiselastizität, die eine hohe Zahlungsbereitschaft für ein Gut zum Ausdruck bringt, nicht ohne Lenkungseffekte bleibt, selbst wenn kurzfristige Substitutionen unterbleiben (Abschnitt 2.3). Im gewerblichen Bereich sorgen sekundäre Markt- und Preiseffekte sowie Innovationsanreize langfristig zu Strukturwandel in wasserintensiven Produktionen. Die Nachfrageelastizitäten bei den gewerblichen Wasserentnehmern sind überaus heterogen (dazu Abschnitt 2.4.3.2) und gestatten dadurch ein größeres Wirkungspotenzial der Abgabe als im Bereich privater Haushalte.

Der Lenkungsauftrag der Wasserentnahmeentgelte vor dem Hintergrund einer nachhaltigen und vorsorgenden Ressourcenbewirtschaftung bleibt daher weiterhin bestehen – nicht zuletzt durch die Erfordernisse der Wasserrahmenrichtlinie und vor dem Hintergrund ökonomisch knapper Wasserressourcen sowie künftiger Unsicherheiten über regionale und zeitliche Klimaauswirkungen auf den Wasserhaushalt. Die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten, die Orientierung am Verursacherprinzip sowie der Anspruch einer regional differenzierten vorsorgenden Ressourcenbewirtschaftung untermauern auch in Zukunft die Notwendigkeit der Erhebung einer Entnahmeabgabe. Im Lichte von Art. 9 WRRL würde umgekehrt eine Abschaffung der bestehenden Wasserentnahmeentgelte eine Begründungs- und Darlegungspflicht ergeben, die vor dem Hintergrund der hier gemachten Ausführungen inhaltlich kaum auszufüllen wäre (siehe auch Abschnitt 3.1). Darüber hinaus entsteht durch die anstehenden Maßnahmenprogramme der Wasserrahmenrichtlinie ein erheblicher Finanzbedarf. Die Deckung der anfallenden Kosten kann zumindest in Teilen durch die Entnahmeabgabe auf eine verursachergerechte Weise realisiert werden. Auch in ihrer Finanzierungsfunktion erfüllen Wasserentnahmeentgelte insofern dauerhaft wichtige wasserpolitische Aufgaben. Schließlich ist die Rechtfertigung von Wasserentnahmeentgelten weiterhin durch die Abschöpfung von Sondervorteilen gegeben:⁵²⁹ Nutzer, die ihre intensive Wasserinanspruchnahme ohne Abgabe keinem Anreiz zur Reduzierung ausgesetzt sehen würden, wären gegenüber ressourcenschonendem Verhalten ökonomisch bevorzugt behandelt (dazu bereits Abschnitt 2.5.2.2.1).

3.3.3 Intensivierung der Abgabenkonstruktion

3.3.3.1 Flächendeckende Einführung

Die vordringliche Aufgabe einer Reform der Wasserentnahmeentgelte bezieht sich zunächst auf die flächendeckende Einführung entsprechender Abgabehelpe auch in jenen Bundesländern, die bisher darauf verzichtet oder ihre Abgaben zwischenzeitlich wieder abgeschafft haben. Bezieht man die Gesetzgebungsverfahren in NRW sowie die politische Absichtserklärung in Rheinland-Pfalz ein (dazu Abschnitt 2.4.3.1), so wären in insgesamt vier Bundesländern (Hessen, Thüringen, Bayern, Sachsen-Anhalt) entsprechende legislative Schritte erforderlich.⁵³⁰ Im Saarland wäre dafür Sorge zu tragen, dass die 2012 auslaufende Regelung dauerhaft Bestand hat.

⁵²⁹ So auch *Ewringmann/Vormann* (2003), S. 5.

⁵³⁰ In Sachsen-Anhalt bedürfte es einer Rechtsverordnung auf der Grundlage der Ermächtigung in § 105 WG LSA.

Der Bund könnte zu diesem Zwecke von seiner neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen und ein Bundeswasserentnahmeentgeltgesetz schaffen. Bis zur Föderalismusreform lagen die Wasserentnahmeentgelte als nichtsteuerliche Abgabe in der Obhut der Länder; zwischenzeitlich verfügt der Bund mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG jedoch über die konkurrierende Sachgesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt. Nimmt er die Kompetenz wahr, verbleiben den Ländern gleichwohl die in Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG als Ausgleich eingeräumten umfangreichen Abweichungsmöglichkeiten⁵³¹, um landesspezifische Anpassungen vorzunehmen. Allerdings kann schon der Bund regionale Differenzierungen in seinem WEEG vorsehen oder den Ländern entsprechende Regelungsbefugnisse übertragen bzw. den Gemeinden entsprechende Auswahlmöglichkeiten (z. B. Hebesätze) einräumen. Aus Gründen der verzerrungsfreien Systematik flächendeckender WEE erscheint ein Bundesgesetz vorzugswürdig.

3.3.3.2 Höhe und Differenzierung der Abgabesätze

Konzeptkonforme Intensivierungsmöglichkeiten für den lenkenden Zugriff der Wasserentnahmeentgelte ergeben sich zunächst im Bereich der Abgabesätze. Auch die nominalen Abgabesätze der WEE unterliegen – ähnlich wie im Falle der AbwA – bislang keinem erkennbaren Inflationsausgleich. Selbst wenn die inflatorische Lücke der realen Abgabesätze im Bereiche der Entnahmeabgaben aufgrund eines kürzeren Zeithorizontes und der Höhe der Abgabesätze absolut weniger deutlich ausfällt, sollte eine mögliche Reformierung der Abgabenkonstrukte diesen Aspekt berücksichtigen.

Die Höhe der Abgabesätze sollte sich zwischen den Bundesländern auf eine einheitliche Systematik stützen. Unterschiedliche Abgabesätze sind grundsätzlich nicht als problematisch einzustufen, sollten sich aber an regionalen ökologischen und ökonomischen Erfordernissen der Bewirtschaftungsplanung orientieren. Gleiches gilt für die Differenzierung nach Wasserherkunft und Verwendungszweck. Die damit verfolgten Lenkungsziele sollten auch länderübergreifend konsistent sein und Verzerrungen zwischen den Bundesländern vermeiden.

Woran sollten sich die Abgabesätze in Höhe und Differenzierung künftig orientieren? Die Höhe der Abgabesätze ist in den Wasserentnahmeentgeltgesetzen der Länder bislang regelmäßig abhängig von der Herkunft des Wassers (Grund-, Oberflächenwasser) und seinem Nutzungszweck. Die Differenzierung einer Abgabe auf die Wasserentnahme nach dem späteren Verwendungszweck des Entnommenen erscheint aber bei einer verantwortungsbezogenen Bemessung rechtfertigungsbedürftig, denn in der quantitativen Extraktion stehen die Entnahmevorgänge einander zunächst gleich: Ein Kubikmeter entnommenen Wassers zeitigt im Entnahmegewässer zum Zeitpunkt der Entnahme dieselben Wirkungen (Umweltkosten), völlig unabhängig davon, ob diese Wassermenge anschließend der Trinkwasserversorgung zugeführt, als industrielles Brauchwasser genutzt oder ungenutzt „unmittelbar“ wieder zugeführt wird. Allerdings variieren die gewässerbezogenen Auswirkungen qualitativ danach, ob, in welchem Ausmaß und nach welcher Verweildauer die entnommene Wassermenge demselben oder einem anderen Wasserkörper wieder zugeführt wird. Es erscheint mit Blick auf den Lenkungszweck der Abgaben (Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendrucks auf Wasserkörper zur Vermeidung von quantitativ induzierten Gewässerbeeinträchtigungen) sachgerecht, differente Immissionswirkungen gleicher mengenmäßiger Entnahme (wegen unterschiedlicher Verweildauern, Auseinanderfallen von Entnahme- und Einleitungspunkt, Verlust- und Verschiebequote zwischen Gewässern) durch differenzierte Abgabensätze zu erfassen (Immissionsdifferenzierung der

⁵³¹ Ausgenommen sind lediglich stoff- und anlagenbezogene Regelungen.

Wasserentnahmeentgelte). Auch eine nach Wasserkörper differenzierte Abgabenstaffelung mutet konzeptionell sachgerecht an.

Grundsätzlich lassen sich folgende differenzierte Bemessungsregelungen unterscheiden:

- Differenzierung nach Gewässerart – Herkunftsdifferenzierung,
- Differenzierung nach individuellem Wasserkörper, allgemeiner: nach Bewirtschaftungskonzept – regionale (ggf. zeitliche) Zustands- bzw. Knappheitsdifferenzierung,
- Differenzierung nach Immissionskoeffizient einer Wasserverwendung – (immissionsbezogene) Verwendungsdifferenzierung,
- Differenzierung nach Grenzvermeidungskosten – Kostendifferenzierung,
- Differenzierung nach Vorteilshöhe – Vorteilsdifferenzierung.

Die Vorteilsdifferenzierung dürfte in Anlehnung an die BVerfG-Lehre vom „Sondervorteil“ ohne Weiteres zulässig sein, erscheint freilich weniger lenkungstauglich und zudem im Spannungsverhältnis zu Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 1. Sp.str. WRRL zu stehen.⁵³² Entscheidend sind nicht die Unterschiede im wirtschaftlichen Vorteil der Entnahme, sondern in den Umwelt- und Ressourcenkosten, die durch Entnahmen bewirkt werden. Insoweit ist eine „verantwortungsbezogene“ einer „vorteilsbezogenen“ Bemessung vorzuziehen.⁵³³

Eine regionale Zustands- oder Knappheitsdifferenzierung erscheint sachgerecht, aber politisch gegendruckempfindlich, da die Rechtfertigung der Entgelterhebung zusätzlich an die Einschätzung des Zustandes des Gewässerkörpers und die wirtschaftliche Analyse nach WRRL geknüpft werden muss; eine von der Sache her gerechtfertigte zeitliche Differenzierung dürfte verwaltungspraktisch kaum zu leisten sein. Entscheidend für das Ausmaß der Gewässerbelastung sind aber auch die zeitliche Verteilung der Entnahmen, deren Umfang und Häufigkeit sowie die insgesamt für das Gewässersystem resultierenden Wasserverluste.⁵³⁴

Eine Kostendifferenzierung (nach Branchen und „Verwendungen“) hingegen verfehlt die Effizienzregel, denn zur Minimierung der zur Erzielung eines gegebenen Ressourcenschonungsbeitrages (Minderentnahmen) erforderlichen Kosten wird (bei homogenen Gewässernutzungen) gerade ein Ausgleich der individuellen Grenzvermeidungskosten benötigt.⁵³⁵ Mit Blick auf die Vermeidungskosten sollte daher der Abgabesatz für alle Entnehmer identisch sein.

Eine (immissionsbezogene) Verwendungsdifferenzierung wäre gleichwohl sinnvoll, soweit dargelegt werden kann, dass eine bestimmte Verwendungsform typischerweise mit abgestuften Eingriffen in das Entnahmegewässer verbunden ist.⁵³⁶ Es erscheint sehr fraglich, ob die in den Entgeltgesetzen der Länder niedergelegten Staffelungen für unterschiedliche Verwendungen (einschließlich der Freistellungen) diesem Anspruch genügen können. Auf die Freistellungen könnte ohnehin bei Anwendung einer Besorgnisregel gemäß Abschnitt 4 (ökologische Neutralität der Entnahme) verzichtet werden. Mit Blick auf das Gebotensein

⁵³² Dazu Gawel (2011d).

⁵³³ Grundlegend zu dieser „doppelgliedrigen“ Anlage von Entgeltabgaben nach „Vorteil und Verantwortlichkeit“ Vogel (1989), S. 518 ff.

⁵³⁴ MUNLV (2003).

⁵³⁵ Erhalten die Wasserentnehmer differenzierte Preissignale, so sind ineffiziente Anpassungen die Folge. Die aus der globalen Entnahmемinderung resultierenden gesamten Belastungen bei den Abgabepflichtigen könnten bei gleicher Minderungsmenge abgesenkt werden, indem die Unterschiede beseitigt werden – zu diesem Prinzip Gawel (1991).

⁵³⁶ Dies könnte etwa für Laufwasser-Kraftwerke zutreffen, wobei hier gerade nicht die gewässermorphologischen Eingriffe zu bewerten sind, sondern nur die mengenbezogenen Eingriffseffekte.

von Differenzierungen stellt das BVerwG darauf ab, „ob diese Fälle sich *schon regelmäßig so deutlich* von anderen Fällen der Grundwasserentnahme unterscheiden, dass sie unter den für die Entgelterhebung maßgeblichen Gesichtspunkten gesondert erfasst und bei der Höhe des Entgelts privilegiert werden müssten.“⁵³⁷ Einzig die Herkunfts-differenzierung (Grund- oder Oberflächenwasser) erscheint ohne Weiteres gerechtfertigt und lenkungstauglich.

Schließlich könnten auch die unterschiedlichen Finanzierungsbedarfe für anstehende Gewässerschutzmaßnahmen im Rahmen der Maßnahmenprogramme der Wasserrahmenrichtlinie Differenzierungen von der Seite des Finanzierungszwecks her anleiten. Hierfür stehen zudem verlässliche Kostendaten zur Verfügung. Zur Beachtung des Verursacherprinzips wäre hier jedoch abzugrenzen, welche Maßnahmenkosten tatsächlich mit den jeweiligen Wasserentnahmen verbunden und welche Kosten stattdessen anderen Nutzungen zuzuordnen sind. Insgesamt sollte freilich zur Stärkung der Lenkungs-komponente des Wirkungszwecks auf finanzierungsseitig begründete Differenzierungen nach Möglichkeit verzichtet werden.

3.3.3.3 Bemessungsgrundlage

Wasserentnahmeentgelte machen die (physische) Entnahme von Wasser aus Grund- und Oberflächengewässern für wirtschaftliche Zwecke abgabepflichtig. Sie sind jedoch keine Wasserverwertungsentgelte, die lediglich die wirtschaftliche Inwertsetzung von bereits entnommenem Wasser einer Abgabe unterziehen wollen. Wasserentnahmeentgelte zielen gerade auf die Reduzierung des Ressourcendrucks auf aquatische Ökosysteme durch Extraktion von Wasser für anthropogene Zwecke ab. Hierauf wollen sie lenkend einwirken, indem die Preise für Entnahmevorgänge um bislang nicht berücksichtigte („externe“) Umwelt- und Ressourcenkosten korrigiert werden. Dies hält Entnehmer zu effizienten, also Nutzen und Kosten korrekt abwägenden Entscheidungen an, und zwar auch dann, wenn das ökonomische Interesse am entnommenen Wasser mit dem Entnahmeakt sofort erlischt, die Extraktion „ungewollt“ erfolgt oder die Entnahme eines einzelnen Liters Wasser nur „kurz“ andauert.⁵³⁸ Denn es sind die Entzugswirkung selbst sowie eine dauerhafte Minderung der Wasserführung auch bei raschem „Wasserumschlag“, welche Umwelt- und Ressourcenkosten auslösen und zu Wasserentnahmeentgelten umweltpolitisch Veranlassung geben. Der Lenkungszweck von Wasserentnahmeabgaben ist damit die Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendrucks auf Wasserkörper zur Vermeidung von quantitativ induzierten Gewässerbeeinträchtigungen.⁵³⁹

Nach der Sondervorteils-Lehre des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sind Abgabepflichten auf derartige Entnahmevorgänge gerechtfertigt, da die Extraktion von Wasser aus dem natürlichen Wasserhaushalt eine individuelle Zuwendung von Nutzungsmöglichkeiten aus einem im bewirtschafteten Gemeingebrauch stehenden Ressourcenpool darstellt – bei gleichzeitigem Verzehr ebendieser Möglichkeiten für andere potenzielle Nutzer. Zur Abgeltung dieses Sondervorteils der Gewässerbenutzung kann der Gesetzgeber verfassungsrechtlich unbedenkliche Abgabepflichten einführen.⁵⁴⁰

Die Nutzungsintensität des einmal entnommenen Wassers und insbesondere dessen Eigenschaftsveränderung im Zuge der nach Entnahme erfolgenden weiteren Verwendung sind für Wasserentnahmeentgelte grundsätz-

⁵³⁷ BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse (Rn. 27) = NVwZ-RR 2007, 750 (Hervorh. d. Verf.).

⁵³⁸ Dazu auch Gawel (2011d).

⁵³⁹ Zu den ökologischen Folgen auch Palm (2006), S. 87 ff. Ein ausreichendes globales Wasserdargebot impliziert keineswegs die Abwesenheit derartiger Knappheitskosten – dazu oben Abschnitt 3.3.2.

⁵⁴⁰ Siehe dazu BVerfGE 93, 319, 346 – Wasserpfeffnig.

lich unbeachtlich.⁵⁴¹ Entsprechende Vorgänge, die zur Wiedereinleitung von „in seinen Eigenschaften veränderte[n] Wasser[s]“ (§ 54 Abs. 1 WHG) führen, werden systematisch von einer Abgabe auf Abwassereinleitungen erfasst, wie etwa die Bundes-Abwasserabgabe nach dem Abwasserabgabengesetz (AbwAG). Insofern kann ein Entnahmeentgelt auch nicht dadurch gerechtfertigt sein, dass bestimmte Entnahmen typischerweise von Eigenschaftsveränderungen begleitet sind, welche nicht der Abwasserabgabepflicht unterliegen – wie etwa Kühlwasser, das bei seiner Wiedereinleitung zu einer ökologisch relevanten Wärmelast des Gewässers führt. Für ein Entnahmeentgelt systematisch ausschlaggebend sein können hier allein der Entnahmevorgang und seine Folgen für ein Gewässer. Andererseits bilden Wasserentnahme und Abwassereinleitung zwei wohlunterschiedene Eingriffe in Wasserressourcen aus, die jeweils für sich – und damit auch kumulativ – abgabepflichtig sein können.

Wasserentnahmeentgelte sind mithin reine Mengenabgaben. Ihre Bemessungsgrundlage ist die Menge aus Grund- und Oberflächengewässern entnommenen (bzw. abgeleiteten) Wassers. Qualitative Aspekte sind nur in Bezug auf die durch die (mengenmäßige) Wasserextraktion bewirkten qualitativen Umweltwirkungen für die Bemessung maßgeblich, die ggf. zu differenzieren ist (dazu oben 3.3.3.2.); die nach Entnahme erfolgten Eigenschaftsveränderungen sind dagegen systematisch im Regelungsbereich der Abwasserabgabe zu verorten.

Als Bemessungsgrundlage ist dabei aus den zuvor genannten Gründen die jeweils entnommene, nicht aber die anschließend genutzte Wassermenge zugrunde zu legen. Beide Größen fallen auseinander, soweit es entweder an einer eigenständigen Verwertung des entnommenen Wassers gänzlich fehlt (Beispiel Sumpfungswasser) oder aber mittels Leitung oder Ableitungsgraben entnommenes Wasser nur bedarfsabhängig abgezogen wird. In beiden Fällen ist evident, dass der gewässerbezogene Sondervorteil (und ökologische Nachteil) im Extraktionsvorgang begründet liegt, unabhängig davon, was anschließend mit dem gewonnenen Wasser geschieht.

Das teilweise übliche Vorgehen, nicht erklärte Entnahmemengen aufgrund von Vorjahreswerten zu schätzen, sollte durch den generellen Ansatz der genehmigten Entnahme ersetzt werden. Dadurch wird der Anreiz zur wiederkehrenden Eigenerklärung der Inanspruchnahme gestärkt.

Die in zahlreichen Ländergesetzen formulierten Nutzungsvorbehalte hinsichtlich der Abgabepflicht (z. B. § 1 Abs. 1 WasEG NW) sollten entfallen. Derartige Nutzungsvorbehalte widersprechen dem Lenkungsziel von Wasserentnahmeabgaben und sind auch nicht durch die verfassungsrechtlichen Anforderungen nach der Sondervorteils-Lehre des BVerfG geboten.⁵⁴²

Ebenfalls überprüfungsbedürftig erscheinen Abzüge für entnommene, aber „rasch“ oder veränderungsfrei genutzte Wassermengen (Argument des fehlenden ökologischen Nachteils): In zahlreichen Wasserentgeltgesetzen der Länder sind Privilegierungen vorgesehen für Wasserentnahmemengen, die ohne „nachteilige Veränderung“ und „unter Einhaltung der behördlichen Zulassung für die Einleitung Gewässern vom Benutzer unmittelbar wieder zugeführt“ werden (§ 40 Abs. 1 Satz 4 BbgWG). Ein WEE setzt aber keine nachteilige Veränderung des entnommenen Wassers voraus (dies ist systematisch der Regulierungsbereich der Abwas-

⁵⁴¹ So auch Meyer (2004), S. 25, der freilich gleichzeitig die Wassernutzung nach Entnahme als Voraussetzung der Wasserentnahmeentgelterhebung sieht, aber die eigenschaftsneutrale Verwendung selbst freistellen möchte. Damit sind im Ergebnis sowohl die verwertungsfreie Entnahme und die veränderungslose Entnahme als auch die Eigenschaftsveränderung aus dem Wirkungsbereich des Wasserentnahmeentgelts entlassen. Vor diesem Hintergrund nimmt es nicht wunder, dass sich im Rahmen dieser wenig konsistenten Konzeption ein Entnahmeentgelt bei eigenschaftsverändernder Wassernutzung mit einer Abwasserabgabe auf die anschließende Einleitung dieses veränderten Wassers bei Meyer in die Quere kommt.

⁵⁴² So auch BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse (Rn. 27) = NVwZ-RR 2007, 750.

serabgabe) und hängt auch nicht von der „Mittelbarkeit“ der Wiedierzuführung ab, sondern systematisch allein vom gezielten Entzug von Wasser aus dem Wasserkreislauf und dessen nachteiligen Wirkungen. Auch zu Kühlzwecken entnommenes und „rasch“ wiedereingeleitetes Wasser bedeutet eine dauerhafte Entnahmewirkung von Wassermengen aus dem Gewässer. Die Verweildauer des entnommenen Wassers außerhalb des Gewässers ist kein hinreichendes Kriterium zur Annahme eines fehlenden ökologischen Nachteils, der z. B. von der Gesamtmenge oder dem Zeitpunkt der Entnahme abhängt. Mit Blick auf das Lenkungsziel käme aber eine Freistellung für nicht zu besorgende ökologische Nachteile durch die Entnahme im Entnahmegewässer in Betracht.

3.3.3.4 Tarifkonstruktion

Die Ländergesetze zu WEE sehen typischerweise lineare Tarife mit Freibeträgen oder Freigrenzen vor (dazu oben Abschnitt 2.4.3). Grundsätzlich steht die Wahl einer Tarifkonstruktion in enger Verbindung mit der Ausgestaltung von Abgabesätzen und Bemessungsgrundlage. Ausnahmeregelungen und Freibeträge bzw. Freigrenzen sind so festzusetzen, dass die Lenkungsfunction der Abgabe nicht unterlaufen, sondern ggf. sogar systematisch unterstützt wird.

Konstruktionen, die ähnlich der AbwA die Reduzierung der Abgabesätze bei Einhaltung des Technikstandards vorsehen (z. B. in § 7 BremWEEG, § 47a NWG), führen abermals zu der bereits bei der Abwasserabgabe diskutierten Schwächung der von der Abgabe intendierten Anreize im Bereich der Restnutzung, die aber als essentiell anzusehen ist (siehe dazu Abschnitt 3.2.2.3), und sollten daher überdacht werden. Neben der zu überprüfenden Differenzierung der Abgabesätze nach Verwendungszweck könnte dadurch eine weitere Quelle der Verzerrung bei der Verteilung der Zahllast angegangen werden.

3.3.3.5 Anbindung an das Wasser-Ordnungsrecht

Durch die Überlagerung von Wasser-Ordnungsrecht und Wasserentnahmeentgelten im gewässergütepolitischen *Policy Mix* wird die eigenständige Wirksamkeit einer lenkenden Wasserentnahmeabgabe – ähnlich wie bei der Abwasserabgabe – grundsätzlich eingeschränkt. Bereits vorhandene ordnungsrechtliche Anforderungen und Beschränkungen wie die Vergabe von Wasserentnahmerechten oder die Nutzungseinschränkung gegenüber diffusen Stoffeinträgen der Landwirtschaft in Wasserschutzgebieten führen dazu, dass die Funktion der Allokation knapper Ressourcen weitgehend suspendiert wird. Mit der politischen Aufgabe einer abgabengestützten Lösung von Nutzungskonkurrenzen aus diffusen Agrareinträgen und öffentlicher Trinkwasserbereitstellung nach dem Nutznießerprinzip⁵⁴³ wird die Lenkungsfunction reduziert (siehe dazu ausführlich Abschnitt 3.3.2. und Abschnitt 2.2)

Gleichwohl kann ein WEE im verbleibenden Allokationsraum noch sinnvolle Anreize setzen, zumal die Anknüpfung an das Wasser-Ordnungsrecht schwächer ausgeprägt ist als im AbwAG. Prioritär erscheint aber durchaus der Verzicht auf ermäßigte Restnutzungsbelastungen (dazu oben 3.3.3.4): Die weitere Schwächung der Lenkungswirkung durch die Verknüpfung reduzierter Abgabesätze mit der Einhaltung branchenspezifischer Technikstandards ist vor dem Hintergrund generell niedriger, nicht ermäßigter Abgabesätze unnötig und sollte in Verbindung mit einer Anpassung der Abgabesätze hinterfragt werden. Mit einer Abschaffung ließe sich eine gerechtere Kostenverteilung unabhängig von verschiedenen technischen Entwicklungsständen

⁵⁴³ Dazu oben (Abschnitte 2.4.3.5 und 2.5.2.2.1).

zwischen unterschiedlichen Branchen vermeiden und eine stärkere Dynamisierung der Technologieentwicklung erzielen.

3.3.3.6 Kreis der Abgabepflichtigen

Die Ländergesetze zur Erhebung von Wasserentnahmeentgelten sehen zahlreiche, inhaltlich höchst disparate Befreiungsregelungen für einzelne Wasserverwendungen vor. So werden von den Landesgesetzgebern u. a. und in wechselnder Kombination erlaubnisfreie Nutzungen (dazu unten), Fischerei, Heilquellen, Löschwasser, Kühlwasser, Wärmegewinnung, Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Wasserkraft u. a. m. aus der Abgabepflicht entlassen (siehe Abschnitt 2.4.3, Tab. 2.7). Derartige Regelungen widersprechen dem Grundgedanken der Abgabepflicht auf Wasserentnahmen:⁵⁴⁴ Eine Befreiung nach der Verwendungsart käme unter Berücksichtigung des Lenkungsauftrages der Abgabe nur für solche Verwendungen in Betracht, die mit Blick auf gewässerbezogene Auswirkungen als „neutral“ oder geringfügig gelten könnten. Eine Befreiungsklausel für „neutrale“ Entnahmen (Argument der mangelnden ökologischen Besorgnis – dazu oben 3.3.3.3) würde dies freilich bereits abdecken. Eine pauschale Freistellung der oben angeführten Verwendungsarten hingegen erscheint lenkungspolitisch nicht sachgerecht, sondern müsste sich dann aus anderen, lenkungsfremden Erwägungen des Gesetzgebers ergeben. Sie dürfte sich auch kaum für alle genannten Befreiungen aus Verwendungstypisch generell fehlenden Immissionswirkungen des Wasserentzuges herleiten lassen – in dem Sinne, dass bestimmte Verwendungsformen typischerweise keine oder nur vernachlässigbare Auswirkungen auf das Entnahmegewässer zeigen (Argument des fehlenden ökologischen Nachteils). Eine *systematische* Befreiung von Entnahmen, die anschließend ohne Nutzung des Entnommenen bleiben (z. B. Sumpfungswasser), kommt ohnehin weder ökonomisch noch rechtlich in Betracht (dazu Abschnitt 2.5.2.2.1).⁵⁴⁵

Die Ausnahmeregelungen geraten zudem vor dem Hintergrund des Kostendeckungsauftrages aus Art. 9 EG-WRRL und der dort eröffneten Ausnahmebestimmungen (insbesondere Abs. 1 UAbs. 3) unter Rechtfertigungsdruck (Berichtspflicht nach Abs. 2). Zum Teil wird im Schrifttum für einzelne Befreiungstatbestände (Land-/Forstwirtschaft, Fischerei, dauerhafte Grundwasserabsenkungen) mangels Rechtfertigungsgrund sogar ein Verstoß gegen Art. 9 WRRL angenommen.⁵⁴⁶

Unbefriedigend bleibt auch eine *Befreiung von Entnahmen aus oberirdischen Gewässern* von der Abgabepflicht (§ 13a Abs. 1 BWG; § 1 Abs. 1 HmbGruwaG; § 1 Abs. 1 GwEEG Saarland). *Kolcu* hält dies mit Blick auf Art. 9 WRRL sogar für gemeinschaftsrechtswidrig.⁵⁴⁷ Zumindest erscheint dies lenkungspolitisch inkonsistent.

Das BVerfG hat ausdrücklich offen gelassen, ob auch *erlaubnisfreie Nutzungen* entgeltspflichtig sein können.⁵⁴⁸ Die Länder sehen regelmäßig Befreiungen für erlaubnisfreie Nutzungen im Sinne von §§ 8 Abs. 2 und 3, 26, 27 und 46 WHG oder Landesrecht (u. a. Gemeindegebrauch, Eigentümer- und Anliegergebrauch)

⁵⁴⁴ Ähnlich *Kolcu* (2008), S. 159: „Insoweit findet eine Internalisierung der durch die Entnahme verursachten externen Kosten nicht statt.“ So auch mit Blick auf „Entnahmen zum Zwecke der Freimachung und Freihaltung von Lagerstätten“ (Sumpfungswasser) Gesetzentwurf [Brandenburg]: Zweites Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften, (Bearbeitungsstand: 18.3.2011), S. 6.

⁵⁴⁵ Siehe auch *Gawel* (2011c). A. A. *Meyer* (2004); *Waldhoff* (2011).

⁵⁴⁶ Dazu speziell mit Blick auf Wasserentnahmeentgelte *Kolcu* (2008), S. 155 ff.

⁵⁴⁷ *Kolcu* (2008), S. 166. Dies dürfte freilich zu weitgehend sein, da Art. 9 WRRL nicht zu konkreten Abgabensenkungen verpflichtet und zudem die Ausnahmeregelungen beachtet werden müssen – siehe Abschnitt 3.1.

⁵⁴⁸ BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig.

vor (z. B. § 40 Abs. 4 Nr. 1 BbgWG 2004; § 1 Abs. 2 Nr. 1 WasEG NW 2004).⁵⁴⁹ Abgabebefreiungen für erlaubnisfreie Nutzungen sind freilich nicht zwingend: Mit der Erlaubnisfreiheit bringt der Gesetzgeber zwar zum Ausdruck, dass diese Nutzungen weder den Schutzzwecken des § 1 WHG noch dem allgemeinen Bewirtschaftungsermessen nach § 12 Abs. 2 WHG entgegenstehen. Dies hindert ihn freilich nicht, unterhalb dieser Schwelle auch ohne Eröffnungskontrolle lenkend auf die Nutzung des Wasserhaushaltes einzuwirken.⁵⁵⁰ Für das Einleiten von Abwasser ist zudem anerkannt, dass sich die Abwasserabgabepflicht gerade auch auf wasserrechtlich erlaubte Gewässerbenutzungen richten darf. Eine strikte Kongruenz ordnungs- und abgabenrechtlicher Wertungen ist keinesfalls zwingend; im Gegenteil richtet sich eine „mildere“ Abgablenkung unter Wahrung von Freiheitsgraden der Nutzer verhaltenssteuernd auf zulässige, aber gleichwohl gemeinrelevante Nutzungen und ergänzt insoweit das ordnungsrechtliche Wasserrecht.

3.3.3.7 Regeln zur Ermittlung der Zahllast

Zur Effektivierung der Lenkungswirkung sollten ferner *Verrechnungsmöglichkeiten* (z. B. § 4 GruWAGSLH) kritisch hinterfragt und bei ihrer Gestaltung allokativer Verzerrungen vermieden werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn durch mögliche Verrechnungen besonders ineffiziente Vermeidungsmaßnahmen subventioniert werden; dies beschädigt den Effizienzauftrag der Abgablenlösung (dazu bereits oben näher zur AbwA – Abschnitt 3.2.2.6). Zudem sollte sich der Verrechnungs-Anreiz auf Investitionen beschränken, die eine zum Zweck eines WEE gleichsinnige Wirkrichtung verfolgen.

3.3.3.8 Regionale Differenzierung

Bei den Wasserentnahmeentgelten besteht im Gegensatz zur Abwasserabgabe bereits durch die verschieden ausgestalteten Ansätze der Bundesländer eine gewisse Form der regionalen Differenzierung. Diese sollte im Allgemeinen entweder an den ökologischen Notwendigkeiten (Bewirtschaftungskonzept) orientiert sein oder der jeweiligen Zweckbeigabe der Abgabe folgen. Als Maßstäbe denkbar wären dementsprechend u. a. Unterschiede in den regionalen Knappheiten ebenso wie regional unterschiedlicher Finanzbedarf für Maßnahmen des Gewässerschutzes. Eine solche Systematik ist den Länderregelungen und ihren Unterschieden jedoch nicht zu entnehmen – nicht zuletzt wohl auch, weil sich die Differenzierung nicht an hydrologischen, sondern an administrativen Grenzen orientiert.

Ein Beispiel für die Differenzierung nach regional unterschiedlichen, ökologischen Notwendigkeiten bietet dazu der französische Ansatz.⁵⁵¹ Dort werden regionalspezifische Basisabgabesätze, die sich beispielsweise am finanziellen Aufwand vorgesehener Maßnahmenpakete orientieren und weiterhin nach der Wasserherkunft (Grund-/Oberflächenwasser) unterscheiden, mittels verschiedener Koeffizienten den örtlichen Gegebenheiten (Zuschlag für quantitative oder qualitative Gewässerbelastung) und den Nutzungsspezifika (Konsumkoeffizient, beispielsweise „Entnahme mit Rückführung“) angepasst. So werden zum einen unterschied-

⁵⁴⁹ Zur Entgeltfreiheit erlaubnisfreien Eigentümergebrauchs auch *Schultz/Krüger* (2005), S. 1 ff.; *dies.* (2007), S. 732 ff.

⁵⁵⁰ So auch BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse (Rn. 26), das es für „unerheblich“ hält, dass eine Grundwassernutzung dem Ausbau einer Bundeswasserstraße diene und deshalb gemäß § 12 Abs. 6 WaStrG erlaubnisfrei zulässig war: „Ein Sondervorteil, der durch ein Entgelt abgeschöpft werden darf, wird dem Entgeltpflichtigen unabhängig davon eingeräumt, ob die Benutzung des Gewässers nach einer Prüfung im Einzelfall durch die Behörde erlaubt wird oder ob der Gesetzgeber die Benutzung in bestimmten Fällen von vornherein gestattet, weil er eine Prüfung im Einzelfall für entbehrlich hält.“

⁵⁵¹ *Cypra et al.* (2004), S. 486.

liche Abgabesätze für Kühl- oder Trinkwasserversorgung gebildet und zum anderen die örtlich vorherrschende Gewässersituation berücksichtigt.

In Deutschland würde sich ein ähnlicher Ansatz – insbesondere mit Fokus auf regional oder raum-zeitlich begrenzte Knappheitssituationen – aus dem bestehenden System fortentwickeln lassen. Denkbar wären sowohl eine Bildung unterschiedlicher Basissätze nach Bundesländern als auch ein bundesweit vorgegebener Basissatz (oder ein Bereich möglicher Basissätze), der um möglichst einheitliche Koeffizienten zur regionalen (und lokalen) Justierung ergänzt wird. Nutzungskoeffizienten lassen sich an die bisherige Differenzierung der Abgabesätze in den Bundesländern (abgestimmt) anlehnen. Anhaltspunkte für mögliche Zustandskoeffizienten der regionalen Gewässersituation bieten beispielsweise die Zustandsklassen aus der Klassifizierung der Wasserkörper im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie.

An der vorhandenen regionalen Differenzierung durch die Bundesländer kann prinzipiell festgehalten werden. Allerdings empfiehlt sich im Hinblick auf die Festsetzung der Abgabesätze, auf die Differenzierung zwischen Grund- und Oberflächenwasser sowie auf die Ermäßigung und Befreiung einzelner Nutzungen ein bundesweit harmonisiertes Vorgehen nach einheitlichen Kriterien. Dies umfasst zu allererst, dass auch die Bundesländer, die bisher keine Abgabe erheben (oder diese bereits wieder abschaffen/abgeschafft haben), ein entsprechendes Lenkungsinstrument einführen. Darüber hinaus sind Optionen zur regionalen Justierung der Abgabesätze nach zustands- bzw. knappheitsorientierten Kriterien innerhalb der harmonisierten Ausgestaltung vorstellbar, müssen aber – wie auch im Hinblick auf die Abwasserabgabe – im Kontext des gesamten Gewässerschutzinstrumentariums betrachtet und hinterfragt werden und sind daher kurzfristig nicht zu priorisieren.

3.3.3.9 Aufkommensentwicklung und Aufkommensverwendung

Mit Blick auf die Unterschiede in den Länderregelungen bezüglich der Verwendung des Abgabeaufkommens wurde vorgeschlagen, konkrete Maßnahmenkataloge auszufertigen und die Zweckbindung in allen Ländern zu verankern.⁵⁵² Mit ihnen könnte die Mittelverwendung konkretisiert werden und somit ein zielgerichteter Ressourcenschutz erfolgen, der sich an den jeweiligen Anforderungen in der Flussgebietseinheit oder im Bundesland orientiert. Das Ziel hierbei ist, die Förderung aus den WEE punktuell an den räumlichen Problemstrukturen auszurichten, wobei zwischen qualitativen und quantitativen Maßnahmen unterschieden werden muss.⁵⁵³

Zweckgebunden eingesetzte Mittel können die Lenkungswirkung verstärken, indem sie gezielt zur Förderung von Maßnahmen verwendet werden, die dem Lenkungsziel entsprechen.⁵⁵⁴ Die verbindliche Verankerung der Zweckbindung kann weiterhin die Wirkungsgenauigkeit besser quantifizierbar machen.⁵⁵⁵ Dazu bedarf es ggf. auch gezielterer Regelungen zur Erfassung und Bereitstellung von Informationen zu erwirtschaftetem Aufkommen, zum Verrechnungsvolumen, zu örtlicher und sachlicher Differenzierung und nicht zuletzt zur Aufkommensverwendung.

Das Aufkommen einer reformierten bundesweiten Wasserentnahmeabgabe dürfte sich bei Berücksichtigung der hier entwickelten Empfehlungen (Anpassung der Sätze, Überprüfung von Verrechnungen und Ermässi-

⁵⁵² Ginzky/Bothe/Richter (2005), S. 946.

⁵⁵³ Cypra et al. (2004), S. 489.

⁵⁵⁴ Neumüller (2000).

⁵⁵⁵ Ginzky/Bothe/Richter (2005), S. 946 f.

gungen, Abbau von Befreiungsregelungen, Einführung in allen Bundesländern) deutlich erhöhen und entsprechende Finanzierungsspielräume eröffnen.

3.3.4 Empfehlungen und Priorisierung

Die Relevanz ökonomischer Knappheit von Wasserressourcen – trotz „ausreichenden“ globalen Wasserdargebots in Deutschland – und die nachhaltigkeitsorientierte Vorsorge streiten auch künftig für einen Nutzungspreis in Gestalt von Wasserentnahmeentgelten. Relevant ist dabei in erster Linie nicht ein (großräumiges) potenzielles, sondern ein verfügbares Wasserdargebot, das durch räumliche, zeitliche und funktionale Abhängigkeiten determiniert ist und daher i. d. R. ökonomischen Knappheiten unterliegt. Ferner ist das Teilziel „Wassersparen“ eben wegen der lokalen und periodischen Knappheiten – insbesondere mit Blick auf die im Detail unsicheren regionalen Klimaeffekte im Wasserhaushalt – keineswegs obsolet. Der Lenkungsbeitrag von Wasserentnahmeentgelten in Richtung einer nachhaltigen und vorsorgenden Ressourcenbewirtschaftung bleibt daher gerade durch die Erfordernisse der Wasserrahmenrichtlinie sowie vor dem Hintergrund künftiger Unsicherheiten über regionale und zeitliche Klimaauswirkungen auf den Wasserhaushalt weiterhin relevant. Im Lichte von Art. 9 WRRL würde umgekehrt eine Abschaffung der bestehenden Wasserentnahmeentgelte eine Begründungs- und Darlegungspflicht ergeben, die vor dem Hintergrund der dargelegten Problemzusammenhänge inhaltlich kaum auszufüllen wäre.

Mäßige Preiselastizitäten und mangelhafte Wahrnehmung des Preisimpulses bei einem Teil der Nutzer sprechen dabei nicht gegen lenkende Ziele einer Entnahmeabgabe. Zudem muss aufgrund unterschiedlicher lokaler Gegebenheiten mit deutlichen Schwankungen bei der Preiselastizität gerechnet werden, wobei stellenweise sogar ein elastisches Nachfrageverhalten durchaus wahrscheinlich ist (vgl. Abschnitt 2.4.3.3). Darüber hinaus bleibt auch eine geringe Preiselastizität, die eine hohe Zahlungsbereitschaft für ein Gut zum Ausdruck bringt, langfristig nicht ohne Lenkungseffekte, selbst wenn kurzfristige Substitutionen unterbleiben: Im gewerblichen Bereich sorgen sekundäre Markt- und Preiseffekte sowie Innovationsanreize langfristig für einen ökologischen Strukturwandel zu Lasten wasserintensiver Produktionen. Die Nachfrageelastizitäten bei den gewerblichen Wasserentnehmern sind zudem heterogen und gestatten dadurch ein größeres Wirkungspotenzial der Abgabe als im Bereich privater Haushalte, deren Preisreagibilität jedoch höher liegt als bisher meist unterstellt wurde.

Soll von Wasserentnahmeentgelten künftig ein relevanter Vermeidungs- und Innovationsanreiz ausgehen, ist die Höhe der Sätze, die im Zeitverlauf ebenfalls der inflatorischen Entwertung ausgesetzt sind, als insgesamt zu gering zu bewerten – trotz teilweise deutlicher Unterschiede zwischen den Bundesländern. Grundsätzlich sollte regelmäßig ein Inflationsausgleich für nominal fixierte Abgabesätze vorgesehen werden, um ein langfristiges real wirksames Signal gegenüber inflationsbedingt steigenden Vermeidungskosten zu gewährleisten.

Die konkrete Bemessung der Abgabesätze kann verschiedenen lenkungskonformen Ansätzen folgen. Neben den mit der Nutzung anfallenden Umwelt- und Ressourcenkosten, die freilich in ihrer Höhe schwer abzuschätzen sind, kann dazu behelfsweise auch auf die zu erwartenden Kosten der Maßnahmenprogramme nach WRRL zurückgegriffen werden, wobei idealerweise nur jener Teil der Kosten mit Bezug zu den Wasserentnahmen abzugrenzen wäre.

Durch die bisherige Differenzierung der Höhe der Abgabesätze zwischen und innerhalb der Bundesländer kommt es zu einer Reihe von fraglichen Anreizeffekten und wirtschaftspolitischen Verzerrungen. Diesen Effekten sollte durch eine bundesweite Harmonisierung der Abgabenausgestaltung und durch eine eingehende Überprüfung der bestehenden Ermäßigungs- und Befreiungstatbestände entgegengewirkt werden. In erster Linie sollte eine flächendeckende Einführung der WEE in allen Bundesländern unter einer

einheitlichen Grundsystematik erfolgen. Dies schließt eine flächendeckende Erstreckung der Abgabepflicht auch auf Oberflächengewässerentnahmen ein.

Eine grundlegende Reformierung der Abgaben hätte in diesem Spannungsfeld zu klären, auf welcher Ebene diese Abgaben im Lichte der Föderalismusreform zukünftig erhoben werden. Denkbar sind nunmehr bundeseinheitliche Regelungen, die aber – je nach Ausgestaltung der Abgabe – Abweichungskompetenzen der Länder zu beachten haben. Funktional steht eine bundesweite Harmonisierung der Abgabenausgestaltung im Mittelpunkt, die insbesondere die Einführung in den Ländern vorsehen sollte, die bisher darauf verzichten oder dies mittelfristig beabsichtigen. Die Harmonisierung spricht nicht gegen die Beibehaltung länderspezifischer Besonderheiten; die dadurch bereits jetzt vorzufindende Differenzierung sollte allerdings stärker an bundesweit einheitlichen Kriterien (Justierung der Abgabesätze, Freibeträge, Befreiungen, Ermäßigungen, etc.) orientiert sein. Eine weitergehende Differenzierung aufgrund regional unterschiedlicher, ökologischer Notwendigkeiten schließt sich nicht aus, sollte der bundesweiten Harmonisierung jedoch zunächst hintenangestellt werden.

Im Rahmen der Vereinheitlichung der existierenden unterschiedlichen Ansätze ist zudem die Ermäßigung und Befreiung bestimmter Nutzungen von der Abgabepflicht mit Blick auf die umweltpolitischen Ziele kritisch zu hinterfragen und mit wirtschaftspolitischen Interessen abzuwägen. Dass sich die verschiedenen Wassernutzungen nach ihrem Verwendungszweck unterscheiden (etwa hinsichtlich der verursachten Veränderung der Stoffeigenschaften oder der Dauer des Entzugs aus dem Wasserhaushalt), ist in ökonomischer Hinsicht keine stichhaltige Argumentation für die Ermäßigung oder Befreiung bestimmter Nutzungsarten, da der Abgabezugriff auf den Tatbestand der Entnahme selbst abstellt: Eine Entnahmeabgabe sollte sich nach der entnommenen Menge und der dadurch bewirkten Knappheit bemessen, nicht aber nach dem Verwendungszweck oder der stofflichen Veränderung des Wassers, welche konzeptionell im Lenkungszugriff der Abwasserabgabe liegt. Auch eine „kurze“ Nutzungsdauer, etwa beim Kühlwasser, oder ein fehlendes Interesse am entnommenen Wasser (wie im Bergbau) mindert nicht den Entnahmevorteil, der in der Verfügbarmachung eines knappen Produktionsfaktors aus der Gemeinsphäre liegt. Auch werden dadurch nicht die jeweils im Entnahmegewässer verursachten ökologischen Nachteile obsolet.

Schließlich kann durch einen zweckgebundenen Einsatz des Abgabenaufkommens im Rahmen von Maßnahmen des Gewässerschutzes – naheliegenderweise zur teilweisen Finanzierung der Maßnahmenprogramme nach WRRL – die Lenkungswirkung der Entnahmeentgelte gestärkt werden (kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe). Eine Verankerung der Zweckbindung innerhalb der Abgabenkonstruktion ist dabei ökonomisch nicht zwingend, aber grundsätzlich durchaus zu befürworten. Ferner sind Berichtspflichten der Länder sinnvoll, die in vergleichbarer Form jeweils Auskunft darüber bieten sollen, in welcher Höhe Mittel aufgekomen sind und für welchen Zweck diese sodann verausgabt wurden.

4 Bausteine einer umfassenden Wassernutzungsabgabe

4.1 Systematik von Wassernutzungen und Eignungsanalyse

Mit der Abwassereinleitung und der Entnahme von Wasser wurden bislang in den Abschnitten 2 und 3 nur zwei – wenngleich wasserwirtschaftlich überaus relevante – Wassernutzungen als Gegenstand von Abgabepflichten näher betrachtet. Insbesondere vor dem Hintergrund des Auftrages aus Art. 9 WRRL, für Wasserdienstleistungen eine prinzipiell flächendeckende Vollkostenanlastung nach dem Verursacherprinzip zu gewährleisten, erhebt sich jedoch die Frage nach weiteren Abgabetatbeständen jenseits der in Deutschland bereits realisierten Belastung von Schmutzwassereinleitung und Wasserentnahme. Kommt diesen Abgaben mithin Vorbildcharakter zu, um weitere Wassernutzungen abgabepflichtig zu stellen, lässt sich gar eine umfassende Wassernutzungsabgabe definieren, die alle wesentlichen Nutzungstatbestände umgreift und einem konzeptionell einheitlichen Zugriff unterwirft?⁵⁵⁶ Tatsächlich sind die in Betracht kommenden Wassernutzungen höchst vielgestaltig und reichen von bergbaulicher Ableitung von Sumpfungswasser und diffusen Einträgen aus der Landwirtschaft über gewässermorphologische Eingriffe durch Querbauwerke und Wasserstraßenausbau bis hin zu Fischerei und Freizeitnutzungen. Die jeweiligen wasserwirtschaftlichen, rechtlich-institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen sowie die daraus resultierenden Lenkungspotenziale einer Abgabelösung sind höchst unterschiedlich und bedürfen einer eingehenden Prüfung. Daher wird im Folgenden eine Konzentration auf drei zentrale gewässergütepoltische Problemfelder vorgenommen, denen umweltpolitisch die höchste Relevanz zukommen dürfte:

- der Eintrag von Stickstoff und Phosphor aus *landwirtschaftlicher Produktion* im Wege diffuser Quellen (Abschnitt 4.2),
- die gewässermorphologischen und ökologischen Eingriffe durch *Wasserkraftnutzung* (Abschnitt 4.3) sowie
- die gewässermorphologischen und ökologischen Auswirkungen der *Schifffahrt* auf Wasserstraßen (Abschnitt 4.4).

Die Problembereiche der Kühlwassereinleitungen, der Niederschlagswasserbeseitigung, der Kleineinleitungen sowie der Sumpfungswasserableitung einschließlich Salzeinträgen wurden aus systematischen Gründen bereits im Rahmen der Diskussion von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten abgehandelt (Abschnitte 2 und 3). Gegenüber den Zusammenstellungen bei *Palm* (2006) oder *Grünebaum et al.* (2003, 2007) werden daher nachfolgend lediglich die Fischerei sowie die Freizeit- bzw. sonstigen Ufernutzungen von Gewässern als weniger dringliche Problemfelder ausgeklammert.⁵⁵⁷

Mit Blick auf die Frage, inwieweit entsprechende Abgabelösungen auch europarechtlich durch Art. 9 WRRL eingefordert werden, sind die in Abschnitt 1 herausgestellten Tatbestandsmerkmale der „Wasserdienstleistung“ sowie der „Dienstleistungen verteuern den Wassernutzung“ zu prüfen. Vor dem Hintergrund des Art. 9 WRRL hat sich eine intensive Diskussion um Nutzungstatbestände entwickelt, die einerseits das Kriterium der „Wasserdienstleistung“ nach Art. 2 Nr. 38 WRRL, andererseits das Kriterium der „Wassernut-

⁵⁵⁶ Zu einem solchen Ansatz siehe bereits *Palm* (2006), die für insgesamt neun Wassernutzungstatbestände Abgabenkonstruktionen entwirft. Einen eher auf die verursachergerechte Refinanzierung von Maßnahmenkosten ausgerichteten Ansatz verfolgen *Grünebaum et al.* (2007), die zehn Kategorien von Gewässernutzern als „Zustandstörer“ in die Kostentragungspflicht nehmen. Anstelle von Lenkungsabgaben ist hier allerdings nur eine Kostenumlage beabsichtigt.

⁵⁵⁷ Siehe dazu jeweils *Palm* (2006), S. 100 f., 101 f.

zung“ nach der Legaldefinition des Art. 2 Nr. 39 WRRL erfüllen.⁵⁵⁸ Für eine konzeptionelle Neuordnung der Abgabepflicht von Wasserinanspruchnahmen ist der Regelungsbereich aus Art. 9 WRRL jedoch nicht exklusiv, zumal er auch gemeinschaftsrechtlich keine abschließende Beschreibung des Kreises national abgabefähiger Bemessungsgrundlagen beschreibt.

Auch ist zu beachten, dass die Begriffe „Wassernutzung“ nach der WRRL und „Gewässerbenutzung“ nach dem WHG keine identischen Begriffspaare sind. Das WHG unterscheidet aufgrund seiner eigenen Systematik zwischen wasserrechtlichen Benutzungen, die einem Zulassungsregime mit Bewirtschaftungsermessens unterliegen (§§ 8 ff. WHG), und dem Gewässerausbau, der ein Planfeststellungsverfahren mit enteignungsgleicher Vorwirkung erfordert (§§ 67 ff. WHG). Derartige Differenzierungen existieren im europäischen Recht nicht. Nachfolgende Beispiele zeigen die Einordnung gegenwärtiger Wasserinanspruchnahmen unter die deutsche „Gewässerbenutzung“ und die europäische „Wassernutzung“ bzw. „Wasserdienstleistung“ und verdeutlichen die Unterschiede im Begriffskanon zwischen deutschem Wasserrecht und der WRRL:

Der Einsatz von *Pestizid- und Düngemitteln* ist nach allgemeiner Auffassung *keine Gewässerbenutzung* i. S. d. WHG. Zum einen liegt keine „echte“ Gewässerbenutzung i. S. v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG vor,⁵⁵⁹ denn nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG ist allein das Einbringen und Einleiten von Stoffen in Gewässer eine „echte“ Gewässerbenutzung. Voraussetzung hierfür ist ein zweckgerichtetes, gewässerbezogenes menschliches Verhalten.⁵⁶⁰ Entscheidend ist die dem äußeren Geschehensablauf zu entnehmende Zielrichtung des Handelns. Auf die subjektive Vorstellung des Handelnden über die Auswirkungen seines Tuns kommt es nicht an.⁵⁶¹ Da das Aufbringen von Düngemitteln und Pestiziden aber regelmäßig nicht auf ein Gewässer, sondern auf Böden und Pflanzen gerichtet ist und das „Hineingelangen“ der Düngestoffe in das Gewässer lediglich über ein kausales Geschehen, jedoch nicht durch ein zweckgerichtetes menschliches Handeln erfolgt, ist eine „echte“ Gewässerbenutzung i. S. v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG zu verneinen.⁵⁶² Auch ist nach (noch) herrschender Ansicht der Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden wegen der Wertung des Pestizid- und Düngemittelrechts keine „unechte“ Gewässerbenutzung i. S. v. § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG⁵⁶³ (und damit auch nicht erlaubnispflichtig), solange er unter Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ (§ 1a DüngMG) geschieht.⁵⁶⁴

Aus dem Blickwinkel der WRRL ist der Einsatz von Pestizid- und Düngemitteln zwar *keine Wasserdienstleistung*, jedoch als *Wassernutzung* i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL anzusehen, da er signifikante Auswirkungen auf den Wasserzustand hat.

⁵⁵⁸ Siehe hierzu im Überblick jüngst *Unnerstall* (2009), S. 235 ff.

⁵⁵⁹ *Czychowski/Reinhardt* (2010), § 9 Rn. 56 ff.

⁵⁶⁰ BVerwG, Urt. V. 16.11.1973 – IV C 44, 69 = DVBl. 1974, S. 297 ff. (zu § 3 WHG a.F.).

⁵⁶¹ *Czychowski/Reinhardt* (2010), § 9 Rn. 5 m. w. Nachw.

⁵⁶² Ausnahmsweise kann sich eine andere Beurteilung ergeben, wenn Düngemittel entgegen der „guten fachlichen Düngepraxis“ und mit dem Hauptzweck aufgebracht werden, sich überschüssiger Düngemittel zu entledigen. Insgesamt siehe *Desens* (2008), S. 145 und *Czychowski/Reinhardt* (2010), § 9 Rn. 56.

⁵⁶³ Eine (unechte) Gewässerbenutzung liegt bei Maßnahmen vor, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit herbeizuführen (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG). Zwar sind nach heutigem naturwissenschaftlichem Erkenntnisstand Düngung und Pestizidauftrag im Allgemeinen geeignet, nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit herbeizuführen. Allerdings wird – um der Wertung des Düngemittel- und Pestizidrechts gerecht zu werden – gleichzeitig angenommen, dass die Düngung und Pestizidanwendung nach guter fachlicher Düngepraxis, nicht geeignet ist, das Grund- oder Oberflächenwasser erheblich zu gefährden.

⁵⁶⁴ *Czychowski/Reinhardt* (2010), § 9 Rn. 89 m. w. Nachw. Andernfalls – bei Außerachtlassen der Regeln guter fachlicher Praxis – wird eine erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung nach §§ 8 f. WHG angenommen, die aber nicht erlaubnisfähig ist (§§ 12, 48 WHG).

Der Neubau einer *Wasserkraftanlage* ist in der Regel mit der wesentlichen Umgestaltung eines Gewässers (§ 67 Abs. 2 Satz 1 WHG) oder der Errichtung von Dammbauten, die den Hochwasserabfluss beeinflussen (§ 67 Abs. 2 Satz 3 WHG), verbunden und stellt damit einen *Gewässer Ausbau* i. S. v. §§ 67 Abs. 2 WHG dar. Zudem ist der Betrieb von Anlagen regelmäßig mit der Entnahme, dem Ableiten und Wiedereinleiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und dem Aufstauen und Absenken von oberirdischen Gewässern verbunden und insoweit eine zulassungspflichtige *Gewässerbenutzung* i. S. v. § 9 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 WHG.

Ob durch Bau und Betrieb von Wasserkraftanlagen herbeigeführte morphologische Veränderungen an Gewässern, die zu Aufstauungen und zu einer Veränderung des Wasserflusses führen, *Dienstleistungen* i. S. des Art. 2 Nr. 38 WRRL sind, ist *umstritten*.⁵⁶⁵ Jedenfalls werden sie als *Wassernutzungen* i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL zu qualifizieren sein, da sie mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand verbunden sind. Auch die *Nutzbarmachung der Kraft des Wassers* kann als *Wassernutzung* angesehen werden.

Im Bereich der *Schifffahrt* sind Ausbau und Neubau von Bundeswasserstraßen als Verkehrswege i. d. R. *kein Gewässer Ausbau* i. S. v. §§ 67 ff. WHG, sondern *planstellungspflichtige Ausbau- und Neubaumaßnahmen* nach §§ 12 ff. WStrG, denn das Wasserrecht gilt nicht für Bundeswasserstraßen, sofern es auf die Funktion von Gewässern als Verkehrsweg bezogene Regelungen enthält.⁵⁶⁶ Sie bedürfen gem. § 12 Abs. 6 WStrG, der als Spezialvorschrift zu § 9 Abs. 3 Satz 1 WHG angesehen wird, keiner wasserrechtlichen Zulassung nach dem WHG.⁵⁶⁷ Zudem ist die *Binnenschifffahrt* (insbesondere das Einbringen des Schiffes ins und das Befahren auf dem Wasser) *keine Gewässerbenutzung* i. S. v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG, weil die Schifffahrt aufgrund alter kompetenzrechtlicher Verteilungen⁵⁶⁸ als Verkehrsträger nicht unter den Wasserhaushalt subsumiert wird und daher auch nicht Gegenstand des WHG ist.⁵⁶⁹ Vielmehr ist das Befahren von Bundeswasserstraßen mit Wasserfahrzeugen eine *andere zulässige Benutzung*, für deren Ausübung nach dem Wegerecht gem. § 5 Abs. 1 WStrG ein subjektiv-öffentliches Recht besteht.⁵⁷⁰

Aus europäischer Sicht ist *umstritten*, ob Aufstauungen zum Zwecke der Schifffahrt als *Wasserdienstleistungen* gelten.⁵⁷¹ Ihre Einordnung als *Wassernutzung* i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL ist aber zu bejahen, da sie mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand verknüpft sind. Sofern zudem das *Befahren auf dem Wasser* mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand verbunden ist, ist auch insoweit eine *Wassernutzung* i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL anzunehmen.

⁵⁶⁵ Dafür Unnerstall (2009), S. 234-242, und ders. (2006c), S. 449-480. Dagegen Kolcu (2008), S. 45 f., und Desens (2008), S. 147 ff., jeweils m. w. Nachw.

⁵⁶⁶ Friesecke (2003), § 12 Rn. 2 f; BVerfGE 21, 312, 321.

⁵⁶⁷ Friesecke (2003), § 12 Rn. 22 f. Demgegenüber urteilte jüngst das BVerwG, dass Maßnahmen zum Ausbau einer Bundeswasserstraße nach § 12 WStrG nicht von § 9 Abs. 3 S. 1 WHG erfasst werden, weil sie nicht dem in dieser Bestimmung allgemein gemeinten Ausbau im wasserhaushaltsgesetzlichen Sinne dienen, so dass sie Benutzungen i. S. v. § 9 Abs. 1 oder 2 sein können. Vgl. BVerwG NVwZ-RR 2007, 751 f. und Czychowski/Reinhardt (2010), § 9 Rn. 100.

⁵⁶⁸ Dies liegt in der vor der Föderalismusreform geltenden Gesetzgebungskompetenz begründet. Danach hatte der Bund nur für die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen eine konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG), während das Recht der Wasserwirtschaft der Rahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a. F.; heute Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG) unterlag. Nach der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 15,1) unterliegt die schifffahrtsrechtliche Nutzung auf den Wasserstraßen ausschließlich der wegerechtlichen, nicht jedoch der wasserwirtschaftlichen Benutzungsordnung.

⁵⁶⁹ VGH München, U. v. 16.12.1999 – 22 B 97.1171423, NVwZ-RR, 2000, 422; Sieder et al. (2008), Art. 27 Rn. 3; Czychowski/Reinhardt (2010), § 9 Rn. 30; Reinhold (2008), S. 9; Desens (2008), S. 117 f.

⁵⁷⁰ Friesecke (2003), § 5 Rn. 2 und Einf. Rn. 14; Czychowski/Reinhardt (2010), § 25 Rn. 45.

⁵⁷¹ Dafür Unnerstall (2009), S. 234-242, und ders. (2006c), S. 449-480. Dagegen Kolcu (2008), S. 45 f. und Desens (2008), S. 147 ff., jeweils m. w. Nachw.

Weiter sind *Begradigungen keine Gewässerbenutzung* i. S. v. WHG, sondern ein Wasserausbau nach §§ 67 ff. WHG, da sie mit wesentlichen Umgestaltungen des Gewässers oder seiner Ufer verbunden sind (§ 67 Abs. 2 WHG). Sie können jedoch *Wassernutzung* i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL sein, wenn sie mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand verknüpft sind, was i. d. R. der Fall sein wird.

Aufstauungen von Oberflächenwasser und Grundwasser sind i. d. R. *Gewässerbenutzungen* i. S. v. § 9 Abs. 1 Nr. 2 WHG (Oberflächenwasser) bzw. § 9 Abs. 2 Nr. 1 WHG (Grundwasser). Sind diese Maßnahmen allerdings nicht nur vorübergehender Natur, sondern auf Langfristigkeit und Dauerhaftigkeit angelegt und geeignet, das Gewässer bzw. den Grundwasserkörper wesentlich umzugestalten oder zu beseitigen, dann liegt ein *Gewässerausbau* i. S. v. § 67 Abs. 2 Satz 1 WHG vor.⁵⁷² Ob Aufstauungen als *Wassernutzungen* zu qualifizieren sind, hängt davon ab, ob sie mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand verbunden sind.

Aufgrund dieser Inkompatibilitäten im Begriffsverständnis, der im Fluss befindlichen Einordnung der Nutzungstatbestände als „Wasserdienstleistung“ oder „Wassernutzung“ nach der WRRL und des nicht exklusiven Regelungsbereichs von Art. 9 WRRL wird für dieses Vorhaben nicht der Wassernutzungsbegriff der Legaldefinition aus Art. 2 Nr. 39 WRRL, sondern ein *weiter ökonomischer Nutzungsbegriff* zugrunde gelegt: *Danach sind unter Wassernutzungen sämtliche Inanspruchnahmen von Wasserressourcen zur wirtschaftlichen Verwertung in Konsum- und Produktionsprozessen zu verstehen.* Nach diesem Verständnis ist auch die Indienstnahme eines Oberflächengewässers als Wasserweg als Wassernutzung zu verstehen, ohne dass es noch auf die „signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand“ gemäß Art. 2 Nr. 39 WRRL ankommen würde. Im Einzelnen bedeutet dies, dass sowohl unstreitig als Wasserdienstleistungen i. S. v. Art. 2 Nr. 38 WRRL zu qualifizierende Tatbestände (öffentliche Wasserversorgung, öffentliche Abwassereinleitung) wie auch hinsichtlich ihrer Einordnung als Wasserdienstleistung umstrittene Tatbestände (z. B. Eigendienstleistungen, Schifffahrt mit Aufstauung, Wasserkraft mit Aufstauung, Hochwasserschutz mit Aufstauung, Entwässerungen) grundsätzlich Wassernutzungen im vorliegend definierten Sinne sein können. Hinzu kommen aquatische Ökosystemdienstleistungen, also Tatbestände, die an die Nutzung der Materie Wasser als zwingende Voraussetzung für die Ausübung der Tätigkeit anknüpfen (Schifffahrt ohne Aufstauung, Wasserkraft ohne Aufstauung, Hochwasserschutz ohne Aufstauung). Erfasst werden außerdem Stoffeinträge ins Gewässer wie diffuse Einträge aus Landwirtschaft und Verkehr, sonstige stoffliche Einträge (z. B. Abfall) sowie hydromorphologische Veränderungen wie z. B. Begradigungen und Aufstauungen, auch wenn sie keine signifikanten Auswirkungen auf den Gewässerzustand haben.⁵⁷³ Abbildung 4.1 fasst die hierbei betrachteten Arten von Wassernutzungen systematisierend zusammen.

Die in diesem Zusammenhang aufscheinenden Wassernutzungen eignen sich in höchst unterschiedlicher Weise für einen ökonomisch lenkenden Abgabenzugriff (zur allgemeinen Eignungsanalyse bereits Abschnitt 2.3). Zusätzliche Abgabenlösungen können – je nach Problembereich – mangels umweltpolitischen Problemdrucks, überlegener ordnungsrechtlicher Regulierung oder unzulänglicher Effizienzpotenziale sowie auf-

⁵⁷² So explizit und mit nachvollziehbarer Begründung für den Grundwasserkörper, obwohl § 67 WHG „nur“ von „Gewässer“ spricht, Reinhardt (2010), S. 98 f.

⁵⁷³ Hydromorphologische Veränderungen wie z. B. Begradigungen und Aufstauungen zugunsten der Landwirtschaft sind nur dann Wassernutzungen i. S. v. Art. 2 Nr. 29 WRRL, wenn sie mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand verbunden sind. Dies ist im Einzelfall zu prüfen und kann nicht pauschal beantwortet werden. Eine auf die Qualifizierung von Begradigung und Aufstauung als Wassernutzung gestützte Kostenbeteiligung der Landwirte an den Kosten für Wasserdienstleistungen kommt nur in Betracht, wenn Begradigungen bzw. Aufstauungen bei den Wasserdienstleistern zu höheren Kosten führen (z. B. erhöhte Aufbereitungskosten für die Trinkwasseraufbereitung). Hierfür sind jedoch aktuell keine unmittelbaren Anhaltspunkte ersichtlich, so dass eine weitergehende Analyse im Rahmen dieser Studie unterbleibt.

grund von umwelt- oder wirtschaftspolitischen Wertungswidersprüchen nicht empfehlenswert sein. In den folgenden Abschnitten 4.2 bis 4.4 werden daher die wesentlichen und mit Blick auf ihre Relevanz für eine Lenkungsabgabe aussichtsreichen Wassernutzungen in den Bereichen Landwirtschaft, Wasserkraft und Schifffahrt eingehend geprüft.⁵⁷⁴ Die hier vorgenommene Lenkungsanalyse unterscheidet sich daher von anderen Konzepten, die vorrangig eine verursachergerechte Kostenumlage beabsichtigen und vorneherein auf eine Verwendungszweck-Konstruktion einer mehrgliedrigen Wassernutzungsabgabe abzielen.⁵⁷⁵

Wassernutzungen

Wasserdienstleistungen i.S.v. Art. 2 Nr. 38 WRRL

unumstritten:

- Öffentliche Wasserversorgung
- Öffentliche Abwassereinleitung

vereinzelt bestritten:

- Eigendienstleistungen:
 - Industriell-gewerbliche Wasserversorgung (Eigenförderung)
 - Landwirtschaftliche Wasserversorgung (Beregnung)
 - Industriell-gewerbliche Abwassereinleitung (Direkteinleitung)

überwiegend bestritten:

- Schifffahrt mit Aufstauung
- Wasserkraft mit Aufstauung
- Hochwasserschutz mit Aufstauung
- Entwässerungen
 - Landwirtschaft
 - Bergbau

Aquatische Ökosystemdienstleistungen

- Schifffahrt (ohne Aufstauung)
- Wasserkraft (ohne Aufstauung)
- Hochwasserschutz (ohne Aufstauung)

Sonstige Stoffeinträge (nichtstationär/illegal)

- Diffuse Einträge (Landwirtschaft, Verkehr)
- Sonstige stoffliche Einträge (z. B. Abfall)

Abbildung 4.1: System von Wassernutzungen

⁵⁷⁴ Zu weiteren Abgaben auf Fischerei und Freizeitnutzungen siehe *Palm* (2006), S. 100 ff.

⁵⁷⁵ Siehe dazu etwa *Grünebaum et al.* (2007).

4.2 Abgaben in der Landwirtschaft (Düngemittel- und Pestizidabgaben)

4.2.1 Stoffliche Gewässereinträge infolge des Düngemittel- und Pestizideinsatzes als Wassernutzung

Der landwirtschaftliche Düngemittel- und Pestizideinsatz ist vielerorts mit diffusen Einträgen von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln in die Gewässer verbunden.⁵⁷⁶ Durch die stoffliche Belastung von Oberflächengewässern und Grundwasserkörpern können diese eutrophieren sowie versauern; zudem ist dadurch die Gewässerökologie gefährdet.⁵⁷⁷ Da an Trinkwasser hohe Ansprüche bestehen und z. B. der Nitratgehalt maximal 50 mg/l betragen darf, können die Einträge die Trinkwasserqualität beeinträchtigen und kostensteigernde Aufbereitungsmaßnahmen erforderlich machen.

In Oberflächengewässer wurden 2005 rund 565.000 t Stickstoff eingetragen. Der größte Teil stammt dabei aus diffusen Quellen (62 Prozent) und nur 19 Prozent aus punktförmigen Quellen.⁵⁷⁸ Etwa 7.400 von 9.900 Oberflächenwasserkörpern sind aufgrund diffuser Einträge signifikant belastet.⁵⁷⁹ Bei den diffusen Stickstoffeinträgen ist die Landwirtschaft für ca. 70 Prozent (423.000 t) und bei Phosphor für über 50 Prozent verantwortlich, die entweder direkt oder über das Grundwasser in die Oberflächengewässer gelangen.⁵⁸⁰ Nach der 2. Bestandsaufnahme zur WRRL verfehlen in Deutschland von etwa 1.000 Grundwasserkörpern 370 Wasserkörper den „guten Zustand“, hiervon 350 (26,5 Prozent) aufgrund von Stoffeinträgen aus diffusen Quellen.⁵⁸¹ An 15 Prozent der Grundwassermessstellen werden die Schwellenwerte der europäischen Trinkwasserverordnung von 50 mg NO₃/l überschritten. Im Gegensatz zu den erheblichen Reduzierungen der Stickstoffeinträge aus Kläranlagen und industriellen Einleitung um 75 Prozent zwischen 1985 und 2005, verringerten sich die diffusen Einträge in Oberflächengewässern nur um ca. 20 Prozent.⁵⁸² Ein Großteil der Nährstoffe gelangt über die Flüsse in die Nord- und Ostsee und bewirkt auch hier Eutrophierungen.

Bei den Pflanzenschutzmitteln ist die Belastungssituation insgesamt geringer. Nach dem UBA wurden nur an wenigen der 232 LAWA-Messstellen die europäischen Umweltqualitätsnormen für Pestizide bei Oberflächengewässern und Grundwasser (Anhang I Richtlinie 2008/105⁵⁸³ und Anhang I Richtlinie 2006/118⁵⁸⁴) im Jahresmittel überschritten.⁵⁸⁵ Allerdings werden nicht alle relevanten Pflanzenschutzmittel an den Messstellen überwacht. Auch wenn im gesamten Wasserkörper die Schwellenwerte eingehalten werden, kann es zu lokalen Überschreitungen kommen, die in dem betreffenden Abschnitt negative ökologische Auswirkungen haben. Betroffen hiervon sind v. a. kleine Fließe, Bäche und Entwässerungsgräben in landwirtschaftlich genutzten Flächen.⁵⁸⁶

⁵⁷⁶ BMU (2010), S. 52 ff.; BMU/BMELV (2008).

⁵⁷⁷ UBA (2011a), S. 23.

⁵⁷⁸ UBA (2009a) – Einträge von Nähr- und Schadstoffen.

⁵⁷⁹ BMU (2010), S. 53.

⁵⁸⁰ UBA (2011a), S. 22 f., 31; BMU/BMELV (2008), 9 f.

⁵⁸¹ BMU (2010), S. 53; UBA (2011a), S. 21.

⁵⁸² UBA (2011a), S. 23.

⁵⁸³ Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG Nr. L 348 v. 24.12.2008, S. 84 ff.

⁵⁸⁴ Richtlinie 2006/118/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. EG Nr. L 372 v. 27.12.2006, S. 19 ff.

⁵⁸⁵ UBA (2011b), S. 57.

⁵⁸⁶ Vgl. UBA (2011b), S. 57.

Die Beeinträchtigung der Gewässer durch landwirtschaftliche Betriebsmittel ist eine Konsequenz grundlegender Veränderungen in der Landwirtschaft.⁵⁸⁷ Diese kämpfte bis zum 19. Jahrhundert nicht mit Nährstoffüberschüssen, sondern mit Nährstoffmangel, da sie ihre Böden allein mit den vor allem im Betrieb anfallenden organischen Reststoffen (z. B. Ernterückstände, Waldstreu) oder Exkrementen der Tiere und Menschen düngte. Dies änderte sich mit den Erkenntnissen Justus von Liebig über die Wirkungsweise von Pflanzennährstoffen und der vor allem im 20. Jahrhundert einsetzenden energieaufwendigen Herstellung von Mineraldünger. Zusammen mit der Entwicklung und dem Einsatz synthetischer Pflanzenschutzmittel stiegen die Erträge auf den Äckern und Wiesen, so dass auch die Tierbestände erhöht werden konnten. Futtermittelimporte ab Mitte des 20. Jahrhunderts verbesserten die Ernährungsgrundlage großer Tierbestände noch einmal. Größere Tierbestände verursachen höhere Mengen an Dung und Gülle, die – auf die Felder und Wiesen ausgebracht – wiederum die Pflanzenerträge und Tierbestände steigerten. Diese sich gegenseitig begünstigende Entwicklung wurde noch verstärkt durch steigende Nährstoffeinträge aus der Luft (v. a. Stickoxide), die aus den stark zunehmenden Verbrennungsprozessen resultieren.⁵⁸⁸ Innerhalb von 100 Jahren ist so aus der Nährstoffmangelwirtschaft eine Nährstoffüberschusswirtschaft entstanden, deren anfallende Nährstoffmengen nicht mehr von den Ackerpflanzen und Gräsern vollständig aufgenommen werden können und sich in Böden und Gewässern anreichern bzw. als klimaschädliches Lachgas in die Atmosphäre übergehen.

In der Europäischen Gemeinschaft der 27 Mitgliedstaaten (EG-27) wurden 2007 ca. 12,1 Mio. t stickstoffhaltiger Mineraldünger ausgebracht und fielen rund 9,1 Mio. t Stickstoff aus der Viehhaltung an, womit die Landwirtschaft weiterhin mehr als 50 Prozent des Stickstoffeintrags in die Gewässer verursacht.⁵⁸⁹ Deutschland befindet sich mit seinem Anteil von 70 Prozent damit deutlich über dem europäischen Durchschnitt. Der durchschnittliche Stickstoffeintrag bei landwirtschaftlichen Flächen betrug 2006 in Deutschland insgesamt 221 kg/ha und setzte sich u. a. zusammen aus 105 kg/ha Mineraldünger, 76 kg/ha Wirtschaftsdünger, 23 kg/ha atmosphärische Deposition und 13 kg/ha Leguminosen, wobei regional deutliche Unterschiede bestehen.⁵⁹⁰ Von dem Eintrag wurden etwas mehr als die Hälfte (124 kg/ha) mit der Ernte wieder entnommen. Der Rest ging in Gasform in die Atmosphäre verloren (43 kg/ha) oder hat sich als Netto-Stickstoffüberschuss im Boden und Gewässern angereichert (54 kg/ha).⁵⁹¹ 2007 betrug der durchschnittliche Stickstoffüberschuss bei landwirtschaftlich genutzten Flächen 105 kg/ha im Jahr.⁵⁹² Damit liegt der Überschuss immer noch 25 kg/ha über dem von der Bundesregierung in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie für 2010 angestrebten Ziel von 80 kg/ha.⁵⁹³

Ebenfalls beachtlich sind die ausgebrachten Mengen an Pflanzenschutzmitteln in der EU und in Deutschland, wodurch in erheblichem Umfang synthetische Stoffe großflächig in die Umwelt ausgebracht werden und nicht nur in Kulturpflanzen sondern auch in Gewässern und Böden nachzuweisen sind.⁵⁹⁴ In Deutschland waren 2007 noch 658 Pflanzenschutzmittel zugelassen, wobei die Anzahl seit 1996 um fast ein Drittel

⁵⁸⁷ Radkau (2000), S. 90 ff., 237 ff. Instrukativ Reichholf (2006) (zur Überdüngung S. 57 ff.).

⁵⁸⁸ Die Menge der gegenwärtigen Lufteinträge entspricht der früheren Grunddüngung (Radkau 2000, S. 237 ff.).

⁵⁸⁹ Europäische Kommission KOM (2010) 47, S. 3.

⁵⁹⁰ BMU/BMELV (2008), S. 30 f.

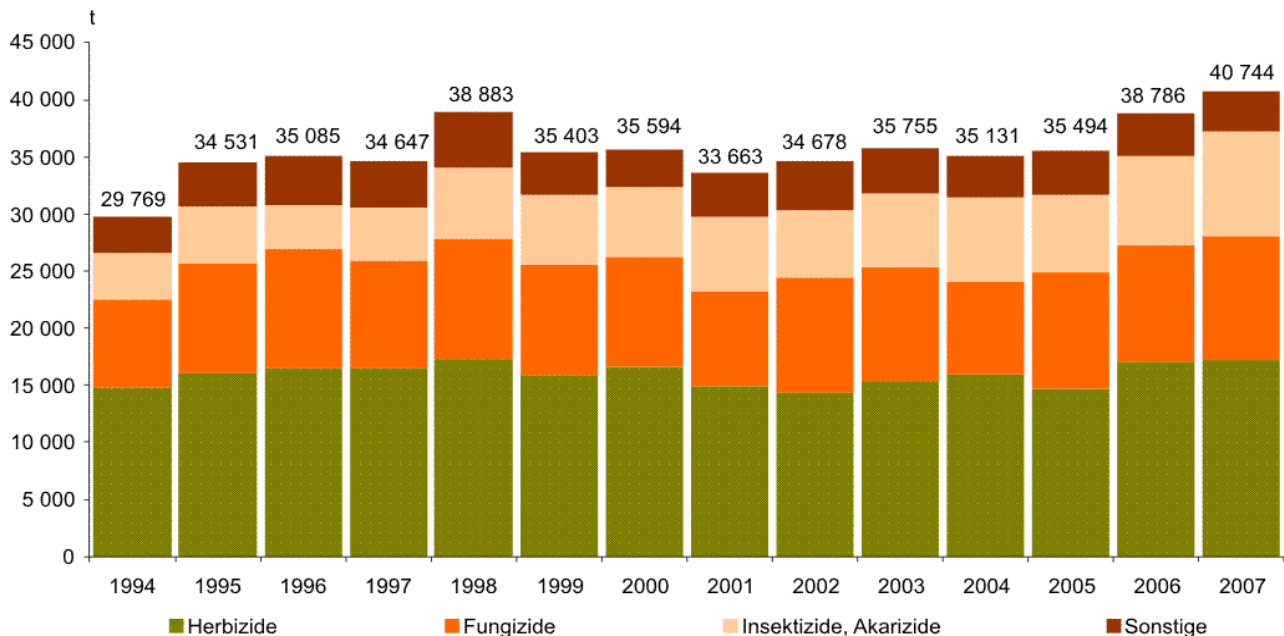
⁵⁹¹ BMU/BMELV (2008), S. 30.

⁵⁹² UBA (2011b), S. 41.

⁵⁹³ Bundesregierung (2002), S. 114.

⁵⁹⁴ Europäische Kommission KOM (2006) 372, S. 3.

zurückgegangen ist.⁵⁹⁵ Nicht zurückgegangen, sondern kontinuierlich gestiegen ist in Deutschland jedoch die verkaufte Menge. Die Wirkstoffmenge betrug im Jahr 2007 40.744 t, während es 1994 noch 29.769 t waren.⁵⁹⁶ Im Jahr 2008 ist der Inlandsabsatz weiter auf 43.420 t gestiegen.⁵⁹⁷



Quelle: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, Münster-Hiltrup, verschiedene Jahrgänge und Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit Absatz an Pflanzenschutzmitteln in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Meldungen gemäß § 19 Pflanzenschutzgesetz für das Jahr 2007, Braunschweig 2008

Abbildung 4.2: Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln
(Quelle: siehe Abbildung)

In der Europäischen Gemeinschaft von damals 15 Mitgliedstaaten (EU-15) betrug der Absatz 2001 mehr als 280.000 t.⁵⁹⁸ Damit hatte er sich gegenüber den Jahren mit über 300.000 t wieder etwas reduziert. Pflanzenschutzmittel in der Umwelt bedeuten eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit und des Naturhaushalts, denn ihre Wirkung ist in der Regel nicht auf den ursprünglich vorgesehenen Zweck beschränkt, sondern sie entfaltet sich auch bei anderen als den zu bekämpfenden Organismen. Viele Pflanzenschutzmittel sind toxisch, stehen in Verdacht, Krebs erzeugend oder hormonell wirksam zu sein und sind i. d. R. wasserlöslich. Sie bauen sich in der Umwelt oftmals nur langsam ab und können sich in der Nahrungskette anreichern.⁵⁹⁹

Die Belastung der Gewässer mit landwirtschaftlichen Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln (PSM) resultiert regelmäßig nicht aus gezielten Einträgen (z. B. Entsorgung von Gülle oder PSM im Vorfluter), sondern aus den witterungsbedingten Austrägen. Die Austräge steigen an, wenn der landwirtschaftliche

⁵⁹⁵ UBA (2009a) – Pflanzenschutzmittelabsatz in der Landwirtschaft.

⁵⁹⁶ UBA (2009a) – Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln.

⁵⁹⁷ UBA (2011b), S. 27.

⁵⁹⁸ Europäische Kommission KOM (2006) 372, S. 6.

⁵⁹⁹ SRU (2004), Umweltgutachten, Tz. 364.

Einsatz der Betriebsmittel steigt und insbesondere wenn die ausgebrachten Mittel den Pflanzenbedarf übersteigen. Landwirtschaftlicher Düngemittel- und Pestizideinsatz wird daher bislang in Ermangelung des Vorhandenseins eines auf die Gewässerbenutzung zweckgerichteten Handelns nicht als Wasserdienstleistung im Sinne der WRRL verstanden.⁶⁰⁰ Aufgrund der signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand ist aber der Einsatz von Pestizid- und Düngemitteln als Wassernutzung i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL sowie infolge der Inanspruchnahme von Wasserressourcen als Wassernutzung im Sinne des in diesem Gutachten zugrunde gelegten ökonomischen Wassernutzungsbegriffs einzustufen.

Demnach findet auch Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 2. Sp.-Str. WRRL grundsätzliche Anwendung, wonach die Wassernutzungen – also auch die Landwirtschaft – einen adäquaten und verursachergerechten Beitrag zur Kostendeckung von Wasserdienstleistungen leisten sollen. Führen also z. B. Nitrat- oder Phosphoreinträge aus der landwirtschaftlichen Flächenutzung (Wassernutzung) zu höheren Aufbereitungskosten für die Trinkwasserbereitstellung (Wasserdienstleistung), so sind die landwirtschaftlichen Verursacher angemessen an diesen Mehrkosten zu beteiligen.

Problematisch ist jedoch der von Art. 9 WRRL vorgesehene Bezug zu einer Wasserdienstleistung i. S. d. WRRL. Denn i. d. R. lassen sich die Verursacher einer Kostenerhöhung bei den Wasserdienstleistungen (z. B. Trinkwasseraufbereitungskosten) nicht individuell und eindeutig identifizieren, wenn in einem Flusseinzugsgebiet oder über einem Grundwasserkörper eine Vielzahl von Landwirten wirtschaften und sich ihre diffusen Einträge im Gewässer und bei dem Wasserdienstleister kumulieren. Zudem können in einigen Fällen wie z. B. bei der Nitratanreicherung im Grundwasser die Zeitdauer der Anreicherung und die daraus resultierenden Verzögerungen dazu führen, dass gegenwärtige (Mehr-)Kosten nicht der gegenwärtigen landwirtschaftlichen Praxis, sondern älteren Wassernutzungen zugerechnet werden müssen. Die zeitliche Entkopplung der Wasser beeinflussenden Handlung (Düngung) von dem Eintritt der Verteuerung der Wasserdienstleistung, also zwischen schädigender Handlung und Erfolg, kann jedoch nicht dazu führen, den Verursacherbeitrag auf diesem Gebiet anzuzweifeln.

Das Verursacherprinzip besagt gem. Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV, dass der Verursacher einer Umweltbelastung die Kosten für deren Verringerung, Beseitigung und Vermeidung zu tragen hat und diese Kosten nicht der Allgemeinheit aufgebürdet werden. Dies entspricht dem Verständnis des Prinzips im deutschen Umweltrecht, welches zwar bis heute keine ausdrückliche gesetzliche Normierung erfahren hat, aber ein von der Rechtsprechung und Rechtswissenschaft allgemein anerkanntes Grundprinzip des Umweltrechts ist. Bei multikausalen Umweltbelastungen ist es hierbei ausreichend, wenn eine Verursachergruppe, die nachweislich für die Umweltbelastung verantwortlich ist, herangezogen und der einzelne Verursacherbeitrag pauschalisierend vom Gesetzgeber festgelegt wird, da das Prinzip auch die Gruppenverantwortlichkeit mit umfasst.⁶⁰¹ Das allgemeine Verursacherprinzip im europäischen und nationalen Umweltrecht geht somit über den in Art. 9 WRRL aufgestellten Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen hinaus (siehe oben 1.1.3.), welcher eine wasserrechtliche Mindestpflicht hinsichtlich des Wassernutzer-Wasserdienstleister-Verhältnisses begründet. Über diese Mindestpflicht kann ein Mitgliedstaat gemäß Art. 193 AEUV und Art. 9 Abs. 3 WRRL hinausgehen, um z. B. das Verursacherprinzip nicht nur auf Wasserdienstleistungen zu beziehen, sondern auf die gesamte Verantwortung für eine Gewässerbeeinträchtigung zu erstrecken.⁶⁰² Eine wasserdienstleistungsbezogene Kostenanlastung der Landwirtschaft nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL braucht daher nur ein Teil einer ökonomischen Verursacherverantwortung zu sein.

⁶⁰⁰ Ausführliche Begründung dafür bei *Desens* (2008), S. 140 ff.

⁶⁰¹ *Calliess*, in *Calliess/Ruffert* (2002), Rn. 35; *Schröder* (1998), § 9, Rn. 42; *Kahl* (1993), S. 24 f.

⁶⁰² Siehe hierzu auch die Ausführungen unter Abschnitt 1.1.

Landwirtschaftlicher Düngemittel- und Pestizideinsatz kann in den Wasserkörpern zu einer Erhöhung der Nitrat-, Phosphor- und PSM-Werte führen, die im Rahmen der Trinkwasseraufbereitung auf das zulässige Grenzwertmaß herabgesenkt werden müssen. Die dadurch verursachten Mehrkosten der Wasserdienstleister stehen im Sinne von Art. 9 Abs. 1 WRRL in einem sachlichen Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Düngung und dem Pestizideinsatz im jeweiligen Einzugsgebiet. Die Kosten für die Entfernung von Nitrat bei der Trinkwasseraufbereitung wurden 1989 in den alten Bundesländern durch das Umwelt- und Prognoseinstitut Heidelberg auf 2 Mrd. DM (1,02 Mrd. Euro) und die ökologischen Wertverluste auf 35 Mrd. DM (17,9 Mrd. Euro) geschätzt.⁶⁰³ Die Enquete-Kommission bezifferte für 1994 die Beseitigungskosten pro Kilogramm Nitrat auf 60 DM (30,68 Euro).⁶⁰⁴ Neuere Berechnungen schätzen die Kosten für die Denitrifikation des Trinkwassers je nach Verfahren auf 0,15 bis 1,00 Euro pro Kubikmeter Wasser.⁶⁰⁵

Die Landwirtschaft ist als Ganzes gemäß dem allgemeinen Verursacherprinzip eine verantwortliche Verursachergruppe für die diffusen Stoffeinträge in Gewässer. Der deutsche Gesetzgeber kann daher frei entscheiden, ob er Dünge- und Pflanzenschutzmittelabgaben allein zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einführt oder diese als allgemeine Verursacherabgaben konzipiert, um auch die nicht wasserdienstleistungsbezogenen Umweltauswirkungen dieser Betriebsmittel pauschalisiert zu erfassen. Bei der Entscheidung sind sowohl Praktikabilitätserwägungen und Lenkungs Gesichtspunkte als auch das Zusammenspiel mit dem bestehenden System ordnungs- und planungsrechtlicher Anforderungen an den Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz zu berücksichtigen.

4.2.2 Abgabenrechtfertigung durch ineffektive ordnungsrechtliche Regelungen

4.2.2.1 Düngemittel

Sowohl das europäische Gemeinschaftsrecht als auch das deutsche Recht enthalten Regelungen zur Zulassung, zum Inverkehrbringen und zur Anwendung von Düngemitteln. Im Gemeinschaftsrecht sind vor allem die Nitratrichtlinie 91/676/EWG⁶⁰⁶, die Düngemittelverordnung 2003/2003⁶⁰⁷, die Trinkwasser-richtlinie 74/440⁶⁰⁸ sowie die Grundwasserschutzrichtlinie 2006/118⁶⁰⁹ hervorzuheben. Die Düngemittelverordnung regelt v. a. die Kennzeichnung und Zulassung als EG-Düngemittel und legt Anforderungen an die Zusammensetzung bestimmter Düngemitteltypen fest, wobei sie allgemein in Artikel 14 lit. c) bestimmt, dass EG-Düngemitteltypen unter normalen Einsatzbedingungen keine schädlichen Wirkungen für die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen bzw. die Umwelt haben dürfen. Weitergehende Anforderungen im Hinblick auf den Gewässerschutz enthalten die Nitratrichtlinie und die Grundwasser-

⁶⁰³ Möckel (2006), S. 96.

⁶⁰⁴ Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994), S. 268.

⁶⁰⁵ Holländer et al. (2008), S. 68 f.

⁶⁰⁶ Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. Nr. L 375 v. 31.12.1991, S. 1 ff.

⁶⁰⁷ Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über Düngemittel, ABl. Nr. L 304 v. 21.11.2003, S. 1 ff.

⁶⁰⁸ Richtlinie des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 194 v. 25.7.1975, S. 26 ff.

⁶⁰⁹ Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. Nr. L 372 v. 27.12.2006, S. 19 ff.

schutzrichtlinie. Nach Art. 4 i. V. m. Anhang II Nitratrictlinie müssen die Mitgliedstaaten Regeln zur guten fachlichen Praxis aufstellen, die u. a. zeitliche, witterungsbedingte oder flächenbezogene Ausbringungsverbote oder -anforderungen enthalten müssen. In Verbindung mit der Trinkwasserrichtlinie⁶¹⁰ bestimmt Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang I lit. A.1. Nitratrictlinie, dass bei Oberflächengewässern mit mehr als 50 mg/l NO₃ Gefährdungsgebiete auszuweisen sind und die Mitgliedstaaten in diesen Gebieten gemäß Artikel 5 i. V. m. Anhang III Nr. 2 Nitratrictlinie sicherstellen müssen, dass die Landwirte mit ihrem Wirtschaftsdüngeraustrag nicht mehr als 170 kg Stickstoff pro Hektar im Jahr ausbringen. Insbesondere die letzte Verpflichtung hat zu vielen Verurteilungen der Mitgliedstaaten durch den EuGH wegen Nichterfüllung geführt.⁶¹¹ Laut dem Nitratbericht 2008 wurde im Zeitraum 2003-2006 an allen Oberflächengewässermessstellen der Wert von 50 mg/l NO₃ eingehalten.⁶¹² Die Richtlinie über Qualitätsnormen bei Oberflächengewässern 2008/105⁶¹³ hat keinen neuen Zielwert eingeführt.

Hinsichtlich der Grundwasserkörper hat die Grundwasserschutzrichtlinie als Tochtrichtlinie die nach der WRRL zu erreichenden Umweltqualitätsnormen dahingehend konkretisiert, dass ein guter chemischer Zustand nur vorliegt, wenn das Grundwasser höchstens 50 mg/l Nitrat und 0,5 µg/l Pestizide enthält. Nach dem Nitratbericht des BMU und BMELV von 2008 wurden im Zeitraum 2004-2006 bei 50 Prozent der Messstellen mehr als 50 mg/l gemessen.⁶¹⁴

Das nationale Düngemittelrecht enthält mit dem Düngegesetz (DG)⁶¹⁵, der Düngemittelverordnung (DMV)⁶¹⁶, der Düngeverordnung (DüV)⁶¹⁷, der Klärschlammverordnung (AbfKlärV)⁶¹⁸ und der Bioabfallverordnung (BioAbfV)⁶¹⁹ eine Vielzahl ordnungsrechtlicher Instrumente, die das europäische Gemeinschaftsrecht umsetzen und u. a. das Inverkehrbringen und den Einsatz von Düngemitteln und deren Verwendung regulieren und das Erfordernis der guten fachlichen Praxis konkretisieren.⁶²⁰ Die umweltmedienbezogenen Schutzgesetze verweisen mit § 3 Abs. 1 Nr. 4 BBodSchG, § 5 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG und § 38 Abs. 4 Nr. 3 WHG auf die Vorschriften des landwirtschaftlichen Fachrechts, ohne eigene Anforderungen zu formulieren.

⁶¹⁰ Anhang II Nr. 7.

⁶¹¹ Bzgl. Deutschland EuGH Rs. C-161/00, Slg. 2002, I-2753. Zuletzt z. B. EuGH Rs. C-526/08 – Luxemburg, Slg. 2010; Rs. C-105/09 und C-110/09 – Belgien, Slg. 2010.

⁶¹² BMU/BMELV (2008), S. 7.

⁶¹³ Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG, ABl. Nr. L 348 v. 24.12.2008, S. 84 ff.

⁶¹⁴ BMU/BMELV (2008), S. 19.

⁶¹⁵ Düngegesetz vom 9. Januar 2009 (BGBl. I, 54, 136), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Juli 2010 (BGBl. I, 953).

⁶¹⁶ Düngemittelverordnung vom 16. Dezember 2008 (BGBl. I, 2524), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. Dezember 2009 (BGBl. I, 3905).

⁶¹⁷ Düngeverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 2007 (BGBl. I, 221), zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I, 2585).

⁶¹⁸ Klärschlammverordnung vom 15. April 1992 (BGBl. I, 912), zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I, 2542).

⁶¹⁹ Verordnung über die Verwertung von Bioabfällen auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzten Böden (Bioabfallverordnung – BioAbfV) vom 21. September 1998 (BGBl. I S. 2955), zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 9. November 2010 (BGBl. I S. 1504).

⁶²⁰ Ausführlich hierzu: SRU (2008), Tz. 1005; *Pache* (2007), S. 578 ff., § 12 Rn. 150 ff.

Ziel der Regelungen im Düngemittelrecht ist es, die Versorgung von Nutzpflanzen mit Nährstoffen sicherzustellen, die Fruchtbarkeit des Bodens zu erhalten und zu verbessern aber auch den Schutz von Mensch, Tier und Naturhaushalt vor den schädlichen Auswirkungen der Landwirtschaft zu gewährleisten. Düngemittel dürfen nur in den Verkehr gebracht werden, wenn sie einem zugelassenen Düngemitteltyp entsprechen (§ 6 DG). Das Inverkehrbringen der Düngemittel ist nur zulässig, wenn sie Stoffe beinhalten, die ihrer Zulassung zugrunde liegen und die Schadstoffgrenzwerte entsprechend der Düngemittelverordnung einhalten (§§ 3 Abs. 1 Nr. 3, 4 Abs. 1 Nr. 3 DMV). Zudem enthalten das DG und die Düngeverordnung entsprechend der Nitratrichtlinie zahlreiche Anwendungsvorschriften, die vorgeben, wann, unter welchen Bedingungen und in welchen Mengen auf welchen Flächen synthetische Düngemittel und Wirtschaftsdüngemittel ausgebracht werden dürfen (§ 3 DG, §§ 3 f., 8 DüV). Grundsätzlich ist dabei zu beachten, dass die Düngung nach Art, Menge und Zeit auf den Bedarf der Pflanzen und des Bodens (Erhaltung und Förderung der Bodenfruchtbarkeit) sowie auf die Standort- und Anbaubedingungen ausgerichtet werden muss (§ 3 Abs. 2 S. 3 DG i. V. m. § 3 Abs. 1, 2 DüV). So enthalten die Vorschriften u. a. Anforderungen an die Bodenverhältnisse, die Geländebeschaffenheit, den Zeitpunkt und die Art und Weise der Düngemittelausbringung und stellen Anwendungsbeschränkungen und -verbote auf (z. B. § 3 Abs. 5-7, 10, § 8 DüV). Vor dem Aufbringen muss der Landwirt nach § 3 Abs. 4 DüV je Schlag oder Bewirtschaftungseinheit den Nährstoffgehalt des Bodens ermitteln, wobei er dazu auch auf Vergleichsergebnisse und Schätzverfahren zurückgreifen kann. Bei der anschließenden Düngemenge muss dem Nährstoffbedarf der Pflanzen entsprochen werden (§ 3 Abs. 4 DüV). Bezüglich Wirtschaftsdünger legt § 4 Abs. 3, 4 DüV in Umsetzung der Nitrat-Richtlinie feste Obergrenzen für den Stickstoffeintrag fest (170 kg/ha bei Ackerland, 230 kg/ha bei Grünland), die allerdings nur als Betriebsdurchschnitt ausgestaltet sind. Außerdem werden die Landwirte verpflichtet, jährlich einen betrieblichen Nährstoffvergleich für Stickstoff und für Phosphat in Form einer Flächenbilanz⁶²¹ oder als aggregierte Schlagbilanz⁶²² zu erstellen, mit dem Ziel, den betrieblichen Stickstoffüberschuss bis 2011 auf 60 kg/ha im Jahr zu begrenzen (§ 5 DüV).

Trotz der bestehenden ordnungsrechtlichen Regelungen des Düngemittelrechts, die im Vergleich zu den sonstigen landwirtschaftlichen Vorschriften im BBodSchG, BNatSchG und WHG konkreter und durchsetzungsfähiger ausgestaltet sind,⁶²³ haben die im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) durchgeführten Bestandsaufnahmen aller Oberflächengewässer und Grundwasserkörper die nach wie vor bestehende zu hohe Nitrat- und z. T. Phosphorbelastung der Oberflächengewässer und des Grundwassers aufgezeigt.⁶²⁴ Der überwiegende Teil der diffusen Einträge von Stickstoff und Phosphor in die Wasserkörper stammt dabei immer noch aus der Landwirtschaft.⁶²⁵ Für die hieraus sichtbar werdenden

⁶²¹ Mit der Nährstoffbilanzierung sollen die Nährstoffeffizienz bzw. Nährstoffverluste innerhalb eines landwirtschaftlichen Betriebes oder auf einer bewirtschafteten Fläche ermittelt werden, indem die Nährstoffein- und -austräge über einen bestimmten Zeitraum gegenübergestellt werden. Bemessungsgrundlage kann dabei entweder eine Flächenbilanz oder eine Hoftor-/Betriebsbilanz sein. Bei der Flächenbilanz wird die Zufuhr an Nährstoffen in Form von Mineraldünger, organischem Dünger (Wirtschaftsdünger), Saatgut und der symbiotischen N-Bindung auf einer Fläche der Abfuhr in Form von Ernteprodukten gegenübergestellt. Bei der Hoftor-/Betriebsbilanz fließen sämtliche Nährstoffe, die in einen Betrieb eingeführt werden, wie Dünger, Saatgut, Futtermittel, Vieh und die symbiotische N-Bindung, und die Abfuhr in Form von pflanzlichen und tierischen Produkten sowie organischem Dünger mit ein. Die Differenz der beiden Größen stellt unter anderem einen Indikator für die Umweltbelastung mit Nährstoffen dar (s. a. Gutser (2006), S. 87).

⁶²² D. h. je bewirtschaftetem Flurstück.

⁶²³ Reese et al. (2010), S. 161 ff.

⁶²⁴ BMU (2010); BMU/UBA (2005); SRU (2004), Tz. 339.

⁶²⁵ BMU/BMELV (2008), S. 9 f., 18 f.; SRU (2008), Tz. 545 m. w. Nachw., 553. Es wird befürchtet, dass diese landwirtschaftlichen Stoffeinträge zukünftig noch zunehmen werden infolge der Biomasseförderung und dem damit verbundenen ansteigenden Nutzungsdruck auf landwirtschaftliche Flächen – vgl. SRU (2007); SRU (2008), Tz. 965 ff.

Effektivitätsdefizite der ordnungsrechtlichen Regelungen sind mehrere Gründe verantwortlich.⁶²⁶ Zu nennen sind u. a.

1. der fortbestehende oder ansteigende Wettbewerbsdruck in der Landwirtschaft, welcher zu stetigen Ertragssteigerungen, Rationalisierungen und Spezialisierungen zwingt;⁶²⁷
2. die teilweise bestehenden Abstimmungsdefizite zwischen Düngemittelrecht und sonstigem Umweltrecht;
3. die bestehenden Kontrolldefizite hinsichtlich der ordnungsrechtlichen Anforderungen an den Einsatz von Düngemitteln;⁶²⁸
4. die erwähnte Speicherwirkung der Böden und Grundwasserkörper und
5. die steigende Attraktivität der Massentierhaltung für die Fleischerzeugung auf Basis von betriebs-externen Futtermitteln.⁶²⁹

Eine wirksame Überwachung des Düngemiteleinsatzes ist sehr kontrollaufwändig. Dies resultiert in erster Linie aus dem Umstand, dass der Einsatz von Düngemitteln nicht per se gewässerbelastend ist, sondern erst die Menge und die Art und Weise der Ausbringung bzw. eine unsachgemäße Lagerung Beeinträchtigungen verursachen. Die im europäischen und nationalen Düngemittelrecht enthaltenen Anforderungen an Lagerung und Ausbringung u. a. in Form von Ausbringungsverboten, Höchstgrenzen und technischen Vorgaben bedürften aber einer stetigen Kontrolle bei den mehr als 350.000 landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland, die administrativ nicht zu leisten ist und sich daher auf Stichproben und Auswertung der vom Landwirt selbst zu erstellenden Nährstoffbilanzen beschränken muss. Anwendungsbezogene Anforderungen, wie sie die Regeln zur guten fachlichen Praxis oder die europäischen *Cross-Compliance*-Anforderungen enthalten, setzen daher ein hohes Maß an Eigeninteresse beim Landwirt voraus.⁶³⁰

Des Weiteren bestehen strukturelle Unterschiede zwischen der Reglementierung des Mineraldünger-einsatzes, des Klärschlamm- und Bioabfalleinsatzes⁶³¹ und des Einsatzes von Wirtschaftsdünger. Während der Mineraldünger als Betriebsmittel zugekauft werden muss und für den Landwirt nicht nur ein Ertragsverbesserungsmittel sondern auch einen Kostenfaktor darstellt, fällt der Wirtschaftsdünger bei der Tierhaltung als Abfallprodukt zwangsläufig an. Solange die Tiere allein von den Betriebsflächen des Landwirtes ernährt werden, gleichen die Tierexkreme nur den Nährstoffverlust wieder aus. Oftmals werden die Tierbestände aber mit betriebsexternen Futtermitteln gefüttert, da die Bestände die Ertrags-

⁶²⁶ Reese et al. (2010), S. 164 ff.; Ekardt/Weyland/Schenderlein (2009), S. 75; SRU (2008), Tz. 1003 ff.; vgl. auch Möckel (2006), S. 41 ff.

⁶²⁷ U. a. wird dadurch die Trennung in reine Tierhaltungsbetriebe ohne eigenen Ackerbau und reine Ackerbaubetriebe ohne Tierhaltung verstärkt.

⁶²⁸ Die von der EG-Kommission durchgeführte Evaluation der europäischen Agrarumweltmaßnahmen brachte zu Tage, dass trotz eines Verwaltungsaufwandes in Höhe von 700 Mio. Euro der Einsatz von Düngemitteln etc. schlichtweg nicht wirksam kontrollierbar ist; vgl. EG-Kommission: Evaluation von Agrar-Umweltprogrammen, S. 120 f. – erneut bestätigt durch den Europäischen Rechnungshof 2008. Auch der SRU stellte bereits 1985 fest, dass eine ordnungsrechtliche Überwachung des Düngereinsatzes aufgrund der Vielzahl der landwirtschaftlichen Betriebe nicht möglich ist; vgl. SRU (1985), Tz. 1400.

⁶²⁹ 2006 wurde fast die Hälfte der Futtermittel zugekauft, wobei mehr als 98 Prozent nicht von Landwirten, sondern von Futtermittelherstellern und -händlern erworben wurden – siehe Bundesregierung (2007), S. 78.

⁶³⁰ Vgl. die massiven Kontrolldefizite bei den *Cross-Compliance*-Anforderungen Europäischer Rechnungshof (2008), Tz. 59 ff.; Lübke-Wolff (1993a), S. 217, 227.

⁶³¹ Klärschlämme und Bioabfälle haben aber nur einen geringen Anteil von unter 5 Prozent.

fähigkeit der Betriebsflächen und aller deutschen Landwirtschaftsflächen insgesamt übersteigen⁶³² und eine zunehmende Spezialisierung in reine Pflanzenbaubetriebe und Tierhaltungsbetriebe erfolgt.⁶³³ 2006 kauften deutsche Landwirte fast die Hälfte der benötigten Futtermittel aus dem Ausland zu und gaben hierfür 4,677 Mrd. Euro aus.⁶³⁴ Nur so kann der hohe Viehbestand von durchschnittlich 0,79 Großvieheinheiten je Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche (Stand 2005) gehalten werden.⁶³⁵ Bezogen auf die Haupttierrassen waren dies durchschnittlich je Quadratkilometer mehr als 67 Rinder, 114 Schweine und 657 Geflügeltiere (Stand 2010 bzw. 2007).⁶³⁶ Durch den betriebsexternen Futtermiteinsatz wird der Nährstoffkreislauf unterbrochen und es kommt zu einer stetigen Anreicherung der Nährstoffgehalte auf den Betriebsflächen, wenn der Betrieb die Gülle und den Dung auf den eigenen Flächen ausbringt und nicht dem Futtermittellieferanten übergibt. Letzteres ist regelmäßig nicht der Fall, da der Transport von Gülle und Dung über größere Entfernungen unwirtschaftlich ist.⁶³⁷ Dies gilt insbesondere für Futtermittelimporte aus dem Ausland oder Übersee, mit denen in Deutschland fast 50 Prozent des Tierbestandes ernährt werden.

Die durch betriebsexterne Futtermittel entstehenden Tierexkremente stellen im Rahmen einer ausgewogenen Kreislaufwirtschaft keine betriebsnotwendigen Düngemittel sondern Abfälle dar, deren Entsorgung auf den Betriebsflächen zu einer Überdüngung führt. Diesen mengenabhängigen Bedeutungswandel von nutzbarem Wirtschaftsdünger zu nicht mehr sinnvoll verwertbaren Abfällen berücksichtigen aber das bestehende Düngemittelrecht und Abfallrecht nicht. Zwar sind nach § 3 Abs. 1 Anhang I Q14 KrW/AbfG auch Reststoffe in der Landwirtschaft Abfälle, wenn sie vom Landwirt nicht mehr verwendet werden. Bei Tierexkrementen wäre dies der Fall, wenn die nach Düngemittelrecht zulässigen Ausbringungsmengen überschritten sind. Allerdings stuft § 8 Abs. 2 KrW/AbfG ihr Ausbringen auf landwirtschaftliche Flächen gleichwohl als Verwertung in Form von Wirtschaftsdünger ein, auf die das Düngemittelrecht anwendbar ist. Weitergehende Vorgaben bezüglich des übermäßigen Wirtschaftsdüngeranfalls, wie z. B. verbindliche externe Entsorgung der Tierexkremente (z. B. auf Flächen von Marktfruchtbetrieben oder in Biogasanlagen), enthält das Abfallrecht nicht. Spezielle abfallrechtliche Vorschriften bestehen nur in Bezug auf die landwirtschaftliche Verwendung von Klärschlämmen aus Abwasserbeseitigungsanlagen und von Bioabfällen (z. B. Reststoffe aus Biogasanlagen) als Düngemittel. Während für größere Ortschaften und Städte dreistufige Abwasserbeseitigungsanlagen nötig sind, bedürfen Tierhaltungsbetriebe mit ähnlichen Abfallmengen keiner besonderen Abwasser- und Abfallbehandlung.

⁶³² Reichholf (2006), S. 22 ff., spricht von einer mittels Futtermittelimporten geschaffenen „Super-Serengeti“ in Anlehnung an die großen Tierbestände in dem gleichnamigen afrikanischen Nationalpark.

⁶³³ Bundesregierung (2007), S. 18. Die Zahl der Pflanzenbau und Tierhaltung kombinierenden Betriebe betrug 2006 weniger als 60 Prozent (ebenda).

⁶³⁴ Bundesregierung (2007), S. 78.

⁶³⁵ BMU/BMELV (2008), S. 28.

⁶³⁶ Statistisches Bundesamt (2011), o. S.

⁶³⁷ Als maximale Entfernung für eine betriebswirtschaftlich vertretbare Ausbringung in Abhängigkeit von der vorhandenen Transporttechnik und der zu düngenden Pflanzenart werden bei Rindergülle 9-29 km, bei Schweinegülle 11-39 km und bei Hühnergülle 31-101 km genannt – vgl. Wätzold (1998), S. 104 ff. Demgegenüber stehen aber auch Erfahrungswerte aus anderen Ländern wie etwa aus den Niederlanden, wo Gülle bis zu 150 km transportiert wird. Dies wird zurückgeführt auf die Einrichtung von Mistbanken und den teilweisen Transport über den Wasserweg. Zur Trocknung von Hühnerkot siehe z. B. Rusch (1996), S. 219.

4.2.2.2 Pflanzenschutzmittel

Im europäischen und nationalen Recht bestehen verschiedene Regelungen, welche die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, anwender- und anwendungsbezogene Vorschriften, flächenbezogene Vorschriften und Kontrollvorschriften beinhalten. Die neue europäische Pflanzenschutzmittel-Verordnung 1107/2009⁶³⁸, welche die Pflanzenschutzmittel-Richtlinie 91/414⁶³⁹ ersetzt, enthält allerdings keine umweltrechtlichen Anwendungsvorgaben, sondern nur Vorschriften für die Zulassung und das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln.

Vorgaben bezüglich der Anwendung enthält aber das nationale Recht mit dem Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) und der hierauf erlassenen Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (PflAnwV), der Pflanzenschutzmittel-Verordnung sowie der Pflanzenschutz-Sachkundeverordnung. Die nationalen Vorschriften verfolgen einen doppelten, konfliktgeladenen Zweck: Zum einen zielen sie auf den Schutz von Pflanzen, insbesondere Kulturpflanzen, vor Schadorganismen und nichtparasitären Beeinträchtigungen (§ 1 Nr. 1 PflSchG). Zum anderen bezwecken sie die Abwehr von Gefahren, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln oder durch andere Maßnahmen des Pflanzenschutzes, insbesondere für die Gesundheit von Mensch und Tier und für den Naturhaushalt, entstehen können (§ 1 Nr. 4 PflSchG).

Pflanzenschutzmittel dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zugelassen sind (§ 11 Abs. 1 PflSchG). Voraussetzung für die Erteilung der Zulassung ist u. a., dass das Pflanzenschutzmittel nach dem Stande der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der Technik bei bestimmungsgemäßer und sachgerechter Anwendung oder als Folge einer solchen Anwendung keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier und auf das Grundwasser (§ 15 Abs. 3 lit. d) PflSchG) und keine sonstigen nicht vertretbaren Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt sowie auf den Hormonhaushalt von Mensch und Tier (§ 15 Abs. 3 lit. e) PflSchG) hat. Damit ist der Grundwasserschutz ein im Zulassungsverfahren vorrangig zu berücksichtigender Belang; schädliche Auswirkungen auf das Grundwasser können nicht durch gegenläufige agrarökonomische Gesichtspunkte im Rahmen einer Interessenabwägung „weggewogen“ werden. Mit der Zulassung werden auch wesentliche Elemente der Anwendung mittels der Festsetzung von Anwendungsgebieten, Anwendungsbestimmungen und Auflagen geregelt (§ 15 Abs. 2, 4 PflSchG).

§ 2a PflSchG bestimmt, dass Pflanzenschutz nur nach guter fachlicher Praxis durchgeführt werden darf, wozu u. a. die Abwehr von Gefahren aufgrund von Anwendung und Umgang mit Pflanzenschutzmitteln sowie eine Berücksichtigung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes und des Schutzes von Grundwasser gehören. Gute fachliche Praxis bedeutet nach § 6 Abs. 1 S. 2 PflSchG, dass „Pflanzenschutzmittel nicht angewandt werden dürfen, soweit der Anwender damit rechnen muss, dass ihre Anwendung im Einzelfall schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier oder auf Grundwasser oder sonstige erhebliche schädliche Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt, hat.“ Die zuständige Behörde kann diesbezüglich Maßnahmen anordnen, deren Vollzug gemäß § 40 Abs. 1 Nr. 2 a) PflSchG bußgeldbewehrt ist. Pflanzenschutzmittel dürfen weiterhin nach Absatz 2 nicht in oder unmittelbar an oberirdischen Gewässern und Küstengewässern angewandt werden. Eine Konkretisierung der in § 6 Abs. 1 S. 2 PflSchG formulierten Gefahrenabwehrpflicht erfolgt durch die erlassenen Verordnungen. Die PflanzenschutzsachkundeV verlangt für den Anwender von land- und forstwirtschaftlichen Pflanzen-

⁶³⁸ Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates, ABl. Nr. 309 v. 24.11.2009, S. 1 ff.

⁶³⁹ Richtlinie des Rates v. 15.7.1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (91/414/EWG), ABl. L 230 vom 19.8.1991, S. 1.

schutzmitteln den Nachweis der erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten, wozu gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. g) PflanzenschutzsachkundeV das Verhüten schädlicher Auswirkungen von Pflanzenschutzmaßnahmen auf Mensch, Tier und Naturhaushalt gehört. Die PflanzenschutzmittelV regelt die Zulassung und das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln sowie die Anforderungen an Pflanzenschutzgeräte. Die Pflanzenschutzanwendungsverordnung wiederum enthält generelle oder spezifische Anwendungsverbote für bestimmte Wirkstoffe. Eine flächenbezogene Mengenbegrenzung von Pflanzenschutzmitteln sieht die PflSchAnwV jedoch nicht vor, so dass es dem Anwender obliegt, die für den Pflanzenschutz und den Umweltschutz angemessene Menge des zulässigen Mittels zu bestimmen. Hierbei muss der Anwender gemäß § 6a Abs. 1 PflSchG die in der Gebrauchsanleitung des jeweiligen Mittels genannten Anwendungsgebiete und -bestimmungen beachten, die gemäß § 15 Abs. 2 Nr. 2 PflSchG auch Aussagen zu Aufwandmenge, Wartezeit und Schutzabstand zu Gewässern enthalten, welche vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit festgesetzt werden.⁶⁴⁰ Gemäß § 40 Abs. 1 Nr. 4 PflSchG stellt der Verstoß hiergegen eine Ordnungswidrigkeit dar.

Trotz der Vorgaben kommt es in der Praxis nicht selten zu einem unsachgemäßen oder übermäßigen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Gewässereinträgen.⁶⁴¹ Pflanzenschutzmittel werden seit Jahren mit relativ gleich bleibender Häufigkeit im Grund- und Oberflächenwasser und auch im Trinkwasser gefunden.⁶⁴² Trotz der verschärften Anforderungen ist der Absatz an Pestiziden in Deutschland nicht gesunken, sondern angestiegen und betrug im Jahr 2007 40.744 t.⁶⁴³ Gründe hierfür sind vielfältig. Die Hauptursache ist wie bei Düngemitteln in der spezifischen anwendungsbezogenen Gefahr zu sehen. Teilweise sind Anwendungsvorschriften nicht praxisgerecht (z. B. Einhaltung geringer Geschwindigkeiten beim Ausbringen) bzw. nicht vollzugstauglich (z. B. Erfordernis der Einschätzung der Beeinträchtigungen, ohne Kriterien dafür zu liefern) oder es fehlt an ihrer Beachtung durch die Anwender mit der Folge der oftmals unangebrachten Ausbringung oder Überdosierung von Pflanzenschutzmitteln. Auch das Zulassungsrecht setzt bei der Abschätzung der Umweltrisiken den bestimmungsgemäßen Gebrauch voraus und darf einen naheliegenden Fehlgebrauch nicht berücksichtigen. Ob die Risiken tatsächlich ausgeschlossen bleiben oder sich doch realisieren, hängt somit vom Wissen, Können und Willen des Landwirts ab. Nur mit großem Aufwand lassen sich die konkret ausgebrachte Menge sowie die Art und Weise des Einsatzes kontrollieren⁶⁴⁴ – eine Vollzugsanstrengung, die administrativ nicht zu bewältigen ist, weshalb sich die Kontrolle auf Stichproben beschränkt.⁶⁴⁵ Gute fachliche Beratung und umweltbezogene Motivation der Landwirte sind daher für den Schutz der Gewässer vor Pflanzenschutzmitteln entscheidend.

4.2.2.3 Fiskalische Maßnahmen zur Unterstützung der ordnungsrechtlichen Regelungen

Diese, seit Jahren bestehende, stagnierende Situation der anhaltenden Gewässerbelastung durch Düngemittel und Pestizide, die auch durch Feinjustierungen in den ordnungsrechtlichen Maßnahmen bislang nicht

⁶⁴⁰ Zu den jeweiligen Anwendungsbestimmungen siehe BVL (2009) mit Auflistung der Auflagen (z. B. zum Schutz von Gewässern).

⁶⁴¹ Umfassend SRU (2004), Tz. 342, 349 ff., 353 ff., 357 ff.; Möckel (2006) S. 44 ff.

⁶⁴² Häufig werden erhöhte Wirkstoffkonzentrationen im Grundwasser und Überschreitungen der Grenzwerte für Trinkwasser gemessen, siehe SRU (2008), Tz. 547, 749, 967.

⁶⁴³ 1994 waren es nur 29.769 t. UBA (2009a) – Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln.

⁶⁴⁴ Meyer (2002); SRU (2008), Tz. 1012; Nienhaus/Knickel (2004), S. 24.

⁶⁴⁵ SRU (2004), Tz. 349 ff.

zufriedenstellend gelöst werden konnte, bedarf einer Aufbrechung durch einen lenkungspolitischen Eingriff. Da die bestehenden Probleme im wesentlichen aufgrund der tatsächlichen oder finanziellen Unmöglichkeit einer umfassenden Kontrolle der ordnungsrechtlichen Anforderungen⁶⁴⁶ sowie einer noch nicht ausreichenden Motivation der Landwirte systemimmanent sind, können sie durch ordnungsrechtliche Verschärfungen nur sehr eingeschränkt aufgelöst werden.⁶⁴⁷ Fehlende Motivation ist vorrangig beim Schutz öffentlicher Umweltgüter wie Wasser und Luft festzustellen, deren Erhalt nicht unmittelbar im Eigeninteresse der Bewirtschafter steht, sondern wo vielmehr Schutzmaßnahmen mit Bewirtschaftungsmaßnahmen konkurrieren. Die Motivation kann durch stärkere Kontrollen der ordnungsrechtlichen Anforderungen und durch begleitende fachliche Beratung erhöht werden, sie bleibt aber eingeschränkt, wenn es für den Landwirt ökonomisch vorteilhafter ist, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln großzügig einzusetzen, um maximale Erträge und finanziellen Profit zu erzielen. Erst wenn die Kosten für die Beeinträchtigung der Umweltgüter, die bisher v. a. die Allgemeinheit in Form von Wert- und Nutzungsverlusten bzw. Schadensbeseitigungskosten trägt, Bestandteil der betriebswirtschaftlichen Bilanz wird, kommen Umweltschutz und ökonomisches Eigeninteresse in Einklang.⁶⁴⁸ Zwar werden sich die externen Kosten nie vollständig ermitteln und eindeutig bestimmten Verursachern zuordnen lassen. Fiskalische Instrumente, wie Abgaben oder Zertifikate, könnten aber in pauschalisierter Form externe Kosten internalisieren und durch Erhöhung der Produktionskosten einen ökonomischen Anreiz setzen, um z. B. den Einsatz umweltschädlicher Dünge- und Pflanzenschutzmittel zu reduzieren bzw. effektiver zu gestalten.⁶⁴⁹

Dies bedeutet allerdings nicht, dass fiskalische Instrumente ordnungsrechtliche Anforderungen insbesondere zur Gefahrenabwehr entbehrlich machen, vielmehr kommt ihnen eine vollzugsunterstützende Wirkung v. a. im Vorsorgebereich zu. Sie können ordnungsrechtliche Ausbringungsvorschriften nicht ersetzen, da sie nicht die betriebsinterne Verteilung des Düngers und der Pflanzenschutzmittel und die Art und Weise ihrer Ausbringung steuern können. Flächen- oder schlagbezogene sowie technische Anforderungen bleiben daher weiterhin erforderlich.

Gegenüber landwirtschaftlichen Abgaben wird oftmals eingewandt, dass sie zu einer Verteuerung der landwirtschaftlichen Produktion bzw. zu Ertragsrückgängen in Deutschland führen und nur die Umweltprobleme ins Ausland verlagern. Allerdings ist dies kein spezifisches Problem einer Abgabe auf Wirtschaftsdünger, sondern ein generelles Problem der unterschiedlichen ordnungs- und planungsrechtlichen Umweltstandards und Abgabenbelastungen in den verschiedenen Staaten,⁶⁵⁰ welches nur durch einheitliche Umweltstandards und Umweltabgaben zu lösen ist. Eine europaweite Einführung von Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel würde den Verlagerungsproblemen etwas vorbeugen und dem Anspruch der WRRL gerecht werden,⁶⁵¹ wäre aber wahrscheinlich auch größeren politischen Widerständen ausgesetzt. Die Erfahrung in Ländern mit derartigen Abgaben zeigen aber nicht, dass dies zu einem merkbaren Niedergang der dortigen Landwirtschaft geführt hätte.⁶⁵²

⁶⁴⁶ Vgl. Kritik des Europäischen Rechnungshofs 2008 an *Cross-Compliance*-Anforderungen.

⁶⁴⁷ Ekardt/Weyland/Schenderlein (2009), S. 75 ff.; SRU (2008), Tz. 1003 ff.; vgl. auch Möckel (2006), S. 93 ff.; Nienhaus/Knickel (2004), S. 56 ff.

⁶⁴⁸ SRU (2008), Tz. 1012. Erst kürzlich hat sich der EU-Rat für eine stärkere Internalisierung der externen Kosten ausgesprochen (Council of the European Union 2010, S. 5).

⁶⁴⁹ Knickel (2002), S. 88-90; Zeijts (1999).

⁶⁵⁰ Derzeit verlagern aufgrund der strengeren Anforderungen in den Niederlanden, dortige Landwirte Tierhaltungsanlagen nach Deutschland.

⁶⁵¹ Die EU besitzt die hierfür nötigen Kompetenzen (ausführlich Möckel 2006, S. 332 ff.).

⁶⁵² Wegener/Theuvsen (2010), S. 16 ff.

In Hinblick auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel erscheinen hierbei Abgaben gegenüber Zertifikaten vorzugswürdig, da die Betriebsmittel situations- und flächenbezogen eingesetzt werden und sich daher nur eingeschränkt für einen überregionalen Handel von Verschmutzungsrechten eignen.⁶⁵³ Mit den Einnahmen aus den Abgaben ließen sich die Kosten der Wasserdienstleister ausgleichen und darüber hinaus die Umsetzung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne mitfinanzieren.⁶⁵⁴

4.2.3 Ausgestaltung von und Anforderungen an Dünge- und Pflanzenschutzmittelabgaben

Ziel einer abgabenrechtlichen Belastung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln muss es sein, den Einsatz dieser Mittel insgesamt zu senken und die Effizienz des Pestizid- und Düngemiteleinsatzes zu steigern. Abgaben versprechen in diesem Zusammenhang einen kosteneffizienteren und zugleich effektiveren Zugriff mit geringerem Kontrollaufwand als dies bei einer Verschärfung des Ordnungsrechts möglich wäre. Erfahrungen aus anderen Ländern und Studien zeigen, dass Abgaben (Steuern, Sonderabgaben, Beiträge, Gebühren) in der richtigen Form und Ausgestaltung hierfür ein effektives Instrument sein können.⁶⁵⁵ Bei der Ausgestaltung ist zwischen Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zu unterscheiden.

4.2.3.1 Düngemittelabgaben

Zur Reduzierung diffuser Einträge in die Gewässer wird schon seit langem der Einsatz von ökonomischen Instrumenten, insbesondere Abgaben auf Düngemittel diskutiert.⁶⁵⁶ Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat sie bereits 1985 gefordert⁶⁵⁷ und seitdem die Empfehlung zur Einführung ständig wiederholt, wenn er auch hinsichtlich der Ausgestaltung unterschiedliche Empfehlungen abgab.⁶⁵⁸

Als Anknüpfungspunkte für einen Abgabentatbestand werden in Deutschland verschiedene Kenngrößen kontrovers diskutiert: der Verbrauch von Mineraldünger, der Verbrauch von Wirtschaftsdünger, oder die rechnerische Produktion eines betrieblichen Nährstoffüberschusses, einer sog. Stickstoffbilanz, die als Einzelschlagbilanz oder Betriebsbilanz erstellt werden kann. Keine dieser Spielarten konnte sich bis heute – anders als in europäischen Nachbarländern⁶⁵⁹ – in Deutschland durchsetzen. Bei der Suche nach geeigneten Anknüpfungspunkten für den Abgabentatbestand sind die strukturellen Unterschiede zwischen Mineraldünger, Klärschlämmen, Bioabfällen und Wirtschaftsdünger zu beachten (siehe oben 4.2.2.1). Bei zugekauften betriebsexternen Düngemitteln, wie Mineraldünger, Klärschlämme und Bioabfälle, besteht grundsätzlich eine höhere Abgabeneffektivität, da die Mittel auch ohne Abgaben Kostenfaktoren im Betrieb sind. Der bei Betrieben mit Tierhaltung anfallende Wirtschaftsdünger ist demgegenüber selber kein Kosten-

⁶⁵³ Ausführlich Möckel (2006), S. 53 ff.

⁶⁵⁴ Andere Konzepte sehen eine Rückerstattung an die Landwirte vor – vgl. Wegener/Theuvsen (2010), S. 26.

⁶⁵⁵ Umfassend hierzu: Nienhaus/Knickel (2004), S. 58 ff.; Wegener/Theuvsen (2010), S. 16 ff.; Möckel (2006), S. 79 ff.; SRU (2008), Tz. 1012 ff., für Pflanzenschutzmittel.

⁶⁵⁶ Ausführlich zuletzt Unnerstall (2008), S. 227-256; siehe auch Möckel (2006); ders. (2007), S. 176 ff.; Härtel (2002).

⁶⁵⁷ SRU (1985), Abschnitt 5.7.4.

⁶⁵⁸ SRU (2004), Tz. 324; SRU (2000), Tz. 553; SRU (1996), Tz. 197 ff.; SRU (1994), Tz. 944.

⁶⁵⁹ Steuern auf mineralische Düngemittel werden in Schweden seit 1984 erhoben, in Dänemark seit 1996. Österreich führte 1986 und Finnland 1976 Düngemittelabgaben ein, wenngleich sie 1994 mit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft aus Angst vor Wettbewerbsnachteilen der einheimischen Landwirte wieder aufgehoben wurden. Näher Möckel (2006), S. 79 ff., 86 ff.; Wegener/Theuvsen (2010), S. 16 ff.

faktor, sondern verwertbarer oder zu entsorgender Abfall. Kosten entstehen durch seine Lagerung, Ausbringung oder Entsorgung und die hierbei einzuhaltenden ordnungsrechtlichen Anforderungen. Der Wirtschaftsdüngeranfall lässt sich grundsätzlich nur durch eine Verminderung der Tierbestände reduzieren. Zwar kann alternativ mittels einer nährstoffreduzierten Fütterung der Nährstoffgehalt des Wirtschaftsdüngers gesenkt werden, ob der hiermit erzielbare Effekt aber ausreicht, die Nährstoffüberschüsse zu verringern, erscheint fraglich und kann durch anwachsende Tierbestände leicht aufgezehrt werden.

Aus ökologischen und ökonomischen Gründen sollten Abgaben möglichst alle Düngerarten erfassen, um wirtschaftliche Ungleichbehandlungen zwischen den Betrieben (z. B. Marktfrucht- und Tierhaltungsbetriebe) zu vermeiden und die größtmögliche Wirksamkeit zu erzielen. Hierbei bestehen zwei Möglichkeiten: Erstens eine Kombination von Abgaben auf Mineraldünger, Klärschlämme, Bioabfälle und Wirtschaftsdünger, wobei eine sinnvolle Ausgestaltung der Wirtschaftsdüngerabgabe nicht einfach ist. Zweitens eine sogenannte Nährstoffüberschussabgabe, die an der flächen-, schlag- oder betriebsbezogenen Überschussbilanzierung ansetzt und alle Nährstoffeinträge und -ausfuhren berücksichtigt.

Im Folgenden sollen überblicksartig verschiedene Abgabenmodelle und ihre Vor- und Nachteile vorgestellt werden.

a. Handelbarer Mineraldünger

Statistische Erhebungen zeigen, dass deutsche Landwirte im Bewirtschaftungsjahr 2006/07 rund 1.6 Mio. t mineralischen Stickstoff, 264.600 t Phosphat und 442.600 t Kali in Form von Mineraldünger kauften.⁶⁶⁰ Zusammen mit Kalk waren es insgesamt mehr als 4 Mio. t Mineraldünger. Der Mineraldünger kostet die Landwirte 1,725 Mrd. Euro.⁶⁶¹ Im Bewirtschaftungsjahr 2007/08 sind der Absatz und die Ausgaben deutlich angestiegen.⁶⁶² Der Anteil des mineralischen Stickstoffs machte 2003 ca. 56 Prozent aus, während 42 Prozent aus Wirtschaftsdünger stammten.⁶⁶³ Die Stickstoffeinträge der Landwirtschaft in Fließgewässer entsprechen insgesamt circa 30 Prozent der in Deutschland aufgebrauchten mineralischen Stickstoffdünger.⁶⁶⁴

Nach dem Vorbild ausländischer Düngeabgaben bietet sich eine Ausgestaltung an, indem auf den Verkaufspreis des Mineraldüngers eine feste⁶⁶⁵ oder prozentuale⁶⁶⁶ Abgabenlast aufgeschlagen wird.⁶⁶⁷ Als Abgabeschuldner kommen Hersteller, Importeure und Händler in Betracht, welche die Abgabenlast – ähnlich der Tabaksteuer oder Mineralölsteuer – an die Landwirte überwälzen würden. Von der Abgabe erfasst werden sollte zumindest das mineralische Düngemittel Stickstoff; sinnvoll wäre aber auch die Einbeziehung von Phosphor und Kali. Bemessungsgrundlage für die Düngemittelabgabe kann der Nährstoffgehalt des

⁶⁶⁰ UBA (2009a) – Inlandsabsatz von mineralischen Düngemitteln in Deutschland.

⁶⁶¹ Bundesregierung (2007), S. 78.

⁶⁶² UBA (2009a) – Inlandsabsatz von mineralischen Düngemitteln in Deutschland.

⁶⁶³ Wegener/Theuvsen (2010), S. 9.

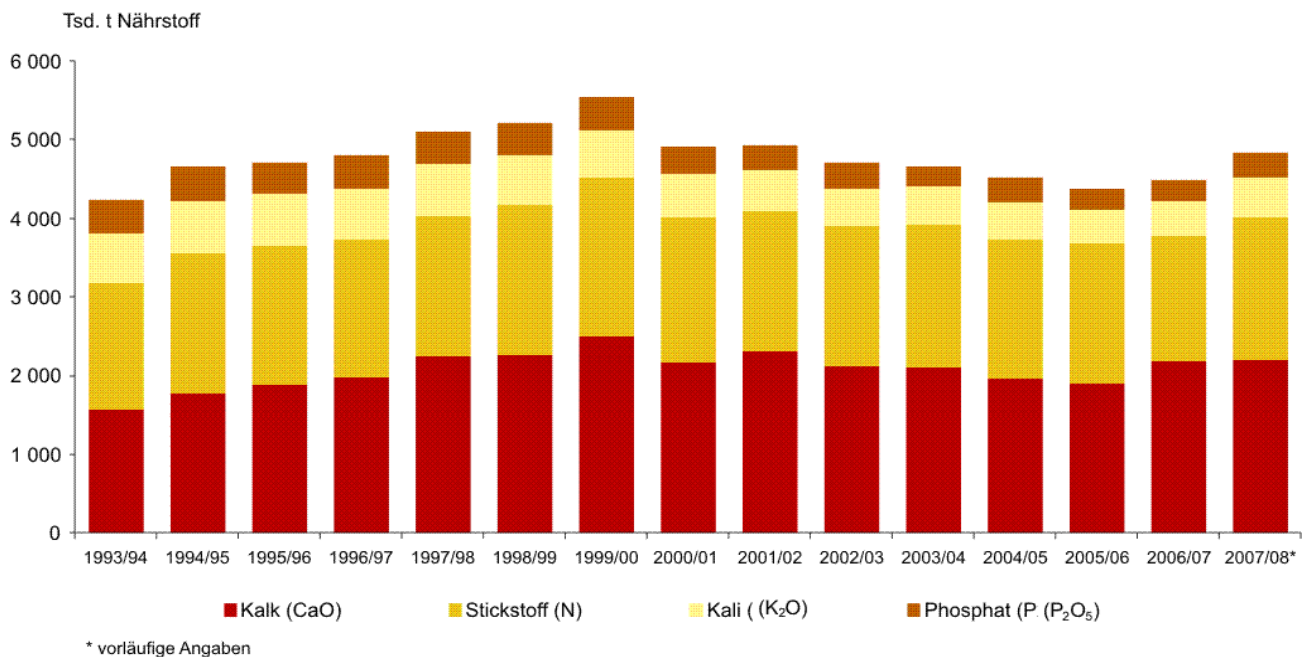
⁶⁶⁴ SRU (2008), Tz. 966

⁶⁶⁵ Vorteil eines festen Betrages ist, dass die Abgabenlast mit der Herstellung des Düngemittels feststeht, so dass die Abgabe schon auf der Ebene der Hersteller und Importeure erhoben werden kann. Der Nachteil liegt darin, dass bei veränderten Marktpreisen und inflationärer Geldentwertung die Abgabesätze jedes Mal angepasst werden müssten.

⁶⁶⁶ Eine prozentuale Abgabe sollte sinnvollerweise auf den Verkaufspreis der Händler erhoben werden, um die Abgabe nicht durch spätere Preisaufschläge der Händler zu marginalisieren.

⁶⁶⁷ Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994), S. 269; Möckel (2006), S. 90 ff. Diese Abgabenform wurde in Schweden und Dänemark gewählt (siehe Möckel (2006), S. 79 ff.). In diese Richtung ging auch der Vorschlag der UGB-Sachverständigenkommission zur Einführung einer Stickstoffabgabe, vgl. § 366 UGB-KomE (Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission von 1997).

Düngers sein.⁶⁶⁸ Die Kosten für die Abführung der Abgabe sind wie bei existierenden Verbrauchssteuern als niedrig einzuschätzen.⁶⁶⁹ Eine Abgabenlösung kann leicht an den heute schon gem. § 4 DüngemittelV zu kennzeichnenden Gehalt der einzelnen Bestandteile von Düngemitteln anknüpfen.⁶⁷⁰ Nach einer Auswertung aus dem Jahre 1999 liegen die Kosten des Verwaltungsaufwands bei 10 Euro pro landwirtschaftlichem Betrieb, wohingegen bei Einführung einer Stickstoffüberschussabgabe mit einer Kostenbelastung von 100-600 Euro pro landwirtschaftlichem Betrieb zu rechnen ist.⁶⁷¹ Ebenfalls als niedrig einzuschätzen ist der administrative Kontrollaufwand der Finanzbehörden, da sich die Kontrolle auf eine überschaubare Anzahl von Abgabepflichtigen beschränkt und nicht wie bei einer betriebsbezogenen Stickstoffüberschussabgabe mehr als 350.000 Landwirte kontrolliert werden müssen.⁶⁷²



Quelle: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, Münster-Hiltrup, verschiedene Jahrgänge

Abbildung 4.3: Inlandsabsatz von mineralischem Dünger
(Quelle: siehe Abbildung)

⁶⁶⁸ Möckel (2007), S. 176 (177).

⁶⁶⁹ Wegener/Theuvsen (2010), S. 23.

⁶⁷⁰ Möckel (2006), S. 92; Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994), S. 269. Die Verwaltungskosten in Schweden und Dänemark werden mit 0,8 bzw. 0,7 Prozent der Abgabeeinnahmen angegeben.

⁶⁷¹ Nienhaus/Knickel (2004), S. 85, m. w. Nachw.; Zeijts (1999), S. 179 ff. Untersuchungen des UBA bestätigen die Annahme der geringen Erhebungs- und Kontrollkosten bei einer Stickstoffabgabe gegenüber den relativ hohen Kosten, die bei der Einführung einer Stickstoffüberschussabgabe entstehen würden. Bei einer Stickstoffsteuer in Höhe von 50 Prozent des Düngerpreises würden die Kosten je reduziertem Kilogramm Stickstoffüberschuss 2,30 Euro betragen. Hierbei sind bereits die durchschnittlichen Ertragsrückgänge sowie die Kosten verschiedener Anpassungsmaßnahmen (z. B. vermehrte Wirtschaftsdüngerexporte) berücksichtigt. Vgl. UBA (2002). Die Erhebungskosten einer Abgabe auf Mineraldünger sind gering, da sie bei Herstellern/Händlern erhoben würden („Flaschenhalsprinzip“), wohingegen bei einer Stickstoffüberschussabgabe jeder landwirtschaftliche Betrieb für sich Bemessungsgegenstand der Abgabe ist.

⁶⁷² Wegener/Theuvsen (2010), S. 23.

Die Anreizwirkung schätzen Studien anhand ermittelter bzw. geschätzter Preiselastizitäten unterschiedlich ein.⁶⁷³ Je nach Ausgestaltung der Abgabe und Marktsituation der Landwirte könnte danach eine Abgabelast von 100 Prozent den Absatz der Mineraldüngemittel um 10 bis 80 Prozent verringern.⁶⁷⁴ Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen dabei, dass eine hohe Abgabenlast erforderlich ist, da bei geringen Abgabesätzen und hohen Gewinnmargen die Abgabe von den Herstellern/Händlern kurzfristig nicht an die Käufer weitergegeben, sondern selbst finanziert wird.⁶⁷⁵ Dass Preissignale wirken, haben schon die aufgrund steigender Nachfrage und höherer Energiekosten angestiegenen Düngemittelpreise gezeigt, die zu einer mengenmäßigen Verringerung führten.⁶⁷⁶ Die dadurch entstehenden Einkommensverluste der Landwirte werden ebenfalls unterschiedlich beziffert und variieren bei einer Abgabe von 100 Prozent zwischen -1,5 bis -13 Prozent.⁶⁷⁷

Trotz der relativ großen Verringerungswirkung bei vergleichsweise niedrigem Verwaltungsaufwand werden gegen eine Abgabe auf Mineraldünger Bedenken hinsichtlich ihrer ökologischen Effektivität und ökonomischen Treffsicherheit geäußert, da vor allem Marktfruchtbetriebe ohne Tierhaltung übermäßig belastet wären.⁶⁷⁸ Insbesondere der SRU wendet ein, dass eine reine Anknüpfung an den Mineraldünger die umweltpolitische Problemlage verfehlen würde, da ein Großteil der Überdüngungsproblematik und Gewässerbelastung auf dem Einsatz des Wirtschaftsdüngers beruhe.⁶⁷⁹ Hierfür spricht, dass nach dem BMU/UBA die diffusen Stickstoffeinträge in Oberflächengewässer in Regionen mit großen Tierbeständen (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, bayerische Voralpen) im Zeitraum 1998-2000 am höchsten waren.⁶⁸⁰ Dem widerspricht freilich der aktuelle Nitratbericht des BMU und BMELV, wonach die Belastung der Oberflächengewässer und Grundwasserkörper mit Stickstoff im Zeitraum 1997-2006 in Gebieten mit überwiegend Marktfruchtanbau (z. B. Magdeburger Börde, Thüringer Becken, Nürnberger Ebene) gleich hoch oder sogar höher war als in Gebieten mit vielen Tierhaltungsbetrieben.⁶⁸¹

Insgesamt muss eine Mineraldüngerabgabe in Kombination mit einer Abgabe auf den Wirtschaftsdüngeranfall gesehen werden, da nur eine solche Kombination die beiden Haupteintragsursachen erfasst und die Wechselbeziehungen zwischen den Hauptdüngerarten berücksichtigt. Reduziert sich der Wirtschaftsdüngeranfall, so werden die Landwirte verstärkt Mineraldünger einsetzen. Umgekehrt kann eine Verteuerung von Mineraldünger einen verstärkten Einsatz von Wirtschaftsdünger bewirken. Das Potential hierzu ist in Anbetracht des durchschnittlichen mineralischen Stickstoffaustrags von 105 kg/ha (Stand 2006) groß. Grundsätzlich ließe sich der Nährstoffbedarf der landwirtschaftlichen Nutzpflanzen mit dem deutschlandweit anfallenden Wirtschaftsdünger, dem atmosphärischen Eintrag und dem verstärkten Anbau von Leguminosen⁶⁸² abdecken.⁶⁸³ Verhindert wird der bundesweite Einsatz von Wirtschaftsdünger vor allem durch seine

⁶⁷³ Die angenommenen Preiselastizitäten schwanken zwischen 0,1 und 0,8 (siehe Übersicht bei Möckel 2006, S. 91).

⁶⁷⁴ Vgl. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994); S. 138 ff.

⁶⁷⁵ Nienhaus/Knickel (2004), S. 90.

⁶⁷⁶ Bundesregierung (2007), S. 15 f.

⁶⁷⁷ Strotmann (1992), S. 140; Becker (1992), Tab. 4.4, S. 55; UBA (2004), S. 211 f.; Wegener/Theuvsen (2010), S. 23 f.

⁶⁷⁸ Wegener/Theuvsen (2010), S. 21 f. m. w. Nachw.

⁶⁷⁹ SRU (2004), Tz. 324 ff.

⁶⁸⁰ BMU/UBA (2006), S. 8.

⁶⁸¹ BMU/BMELV (2008), S. 6, 23.

⁶⁸² Leguminosen sind Hülsenfrüchtler wie etwa Erbsen, Bohnen und Linsen, die viel Eiweiß enthalten und zudem den Boden mit Stickstoffdünger anreichern, den sie mit Hilfe von Bakterien an ihren Wurzeln aus der Luft gewinnen.

⁶⁸³ Möckel (2006), S. 91.

hohen Transportkosten und die zunehmende Spezialisierung der Betriebe in reine Marktfrucht- und reine Tierhaltungsbetriebe (siehe Abschnitt 4.2.2.1.). Eine Verteuerung des Mineraldüngers würde den Handel und Transport von Wirtschaftsdünger ökonomisch attraktiver machen. Damit würde dem Problem der ungleichen Verteilung des Wirtschaftsdüngers auf landwirtschaftlichen Flächen entgegengewirkt und der ursprüngliche ökologische Nährstoffkreislauf zwischen Futteracker und Tieren zumindest ansatzweise wiederhergestellt werden. Von der größeren Verteilung des Wirtschaftsdüngers profitieren vor allem die Gewässer in den Gebieten mit hohen Tierbeständen. Eine Reduzierung des Mineraldüngereinsatzes wäre danach für den Gewässerschutz ähnlich vorteilhaft wie eine Reduzierung des Wirtschaftsdüngereinsatzes.⁶⁸⁴ Beides ist für einen umfassenden Gewässerschutz erforderlich.

Je nach Ausgestaltung der Abgabe (Steuer oder Sonderabgabe) kommt eine inhaltliche Zweckbindung des Abgabeaufkommens in Betracht (näher hierzu siehe unten). So könnte das Abgabeaufkommen zweckgebunden für Maßnahmen verwendet werden, die einer umweltschonenden Bodenertragsnutzung dienen (z. B. Förderung des ökologischen Landbaus, Förderung von Forschung und Entwicklung zur Verbesserung von umweltgerechten Produktionsverfahren und Betriebsmitteln, Information und Beratung der Betreiber von Land- und Forstwirtschaft über ökologische Produktionsverfahren und Betriebsmittel). Der Abgabentatbestand könnte aber auch so ausgestaltet werden, dass die Einnahmen zur Deckung des Finanzbedarfs der Allgemeinheit (z. B. Trinkwasseraufbereitung) oder für den Staatshaushalt verwendet werden.

Insgesamt ist die Abgabe auf Mineraldünger als wirksame und ohne größeren Verwaltungsaufwand realisierbare Möglichkeit der Besteuerung einzuschätzen, die aber ergänzend einer Abgabe auf Wirtschaftsdünger bedarf, um beide Hauptdüngemittelarten zu erfassen.⁶⁸⁵

b. Wirtschaftsdünger

Rund 40 Prozent des ausgebrachten Stickstoffs und 70 Prozent der Kalimenge stammen aus der Düngung mit Wirtschaftsdünger, weshalb dessen abgabevermittelte Reduzierung ebenfalls angezeigt ist.

Anders als beim Mineraldünger ist eine abgabenrechtliche Steuerung des Wirtschaftsdüngereinsatzes schwieriger zu erreichen, da Wirtschaftsdünger nicht zugekauft wird, sondern als Abfallprodukt der Tierhaltung im Betrieb anfällt. Seine Menge hängt unmittelbar mit der Anzahl der gehaltenen Tiere zusammen. Sofern die Tierexkrementen wieder auf die Anbauflächen für Futtermittel ausgebracht werden, schließt sich der Nährstoffkreislauf und es kommt zu keinen Nährstoffüberschüssen. Aufgrund der zunehmenden Spezialisierung in Marktfrucht- und Tierhaltungsbetriebe und der damit verbundenen wirtschaftlichen und räumlichen Trennung der Viehhaltung vom Ackerbau und Grünland wurde der Nährstoffkreislauf oftmals unterbrochen. Heute werden 62 Prozent des Gesamtstickstoffaufkommens in Deutschland als chemischer Stickstoffdünger für Futteranbau und Grünland eingesetzt. Umgekehrt werden immer mehr Tierbestände durch betriebsexterne Futtermittel ernährt, die teilweise aus Übersee importiert werden. In diesen Fällen übersteigt regelmäßig die anfallende Menge an Tierexkrementen den Nährstoffbedarf der betriebseigenen Flächen und es kommt zu einem Entsorgungsproblem sowie bei Ausbringung auf den Betriebsflächen zur Überdüngung. Zwar lässt sich der Nährstoffgehalt der Exkrementen durch den Nährstoffgehalt des Futters beeinflussen, allerdings nicht völlig aufheben. Auch alternative Verwertungswege – wie die energetische Verwendung in Biogasanlagen – beseitigen die angefallenen Nährstoffe nur eingeschränkt, da der überwiegende Teil als Rückstandsprodukte der Anlagen zurückbleibt⁶⁸⁶ und gemäß der

⁶⁸⁴ Vgl. Wegener/Theuvsen (2010), S. 21, die von einer wichtigen Quelle sprechen.

⁶⁸⁵ So auch Ekardt/Weyland/Schenderlein (2009), S. 77.

⁶⁸⁶ Die energetische Verwertung entzieht den Exkrementen nur den Kohlenstoffanteil, nicht aber die mineralischen Bestandteile.

§ 2 Nr. 4 b) Bioabfallverordnung als anaerob behandelter Bioabfall (Gärrückstände) wieder auf land- oder forstwirtschaftlichen Flächen ausgebracht wird. Nur ein geringer Teil des Stickstoffs geht als treibhausgasrelevantes Lachgas (N_2O) während der Vergärung in die Atmosphäre über.⁶⁸⁷ Darüber hinaus kann die Behandlung in Biogasanlagen zur Reduzierung von regionalen Überdüngungsproblemen beitragen, da die Gärrückstände i. d. R. konzentrierter sind und sich daher kostengünstiger transportieren lassen als unbehandelte Tierexkrementa.⁶⁸⁸ Eine umfangreiche Reduzierung der anfallenden Menge an Wirtschaftsdünger kann aber nur durch eine Verminderung der Tierbestände erreicht werden.

Ordnungsrechtlich hatte hierzu der SRU schon 1985 eine Bindung der Tierhaltung an die Fläche in Form einer maximalen Viehbesatzdichte von 1,5 bis 2 Dungeinheiten⁶⁸⁹ vorgeschlagen, um zu erreichen, dass der Tierbestand von der betriebseigenen Futterfläche ernährt und Futtermittelimporte vermieden werden und nur soviel Wirtschaftsdünger anfällt, wie er auf den betriebseigenen Flächen ökologisch unproblematisch ausgebracht werden kann.⁶⁹⁰

Für eine abgabegestützte Steuerung bestehen verschiedene Lenkungsziele und Ansatzpunkte: Eine effektive Steuerung sollte zum einen die Tierhaltung generell belasten, um die anfallende Gesamtmenge zu reduzieren und die mit ihr verbundenen externen Umweltkosten, die u. a. durch die Nährstoffbelastung, Treibhausgase und Ammoniakemissionen der Allgemeinheit entstehen, zu internalisieren. Sie sollte aber auch die räumliche Verteilung der Tierhaltung bzw. des anfallenden Wirtschaftsdüngers erhöhen, um eine Substituierung des Mineraldüngers durch den Wirtschaftsdünger zu fördern und den Nährstoffkreislauf wieder mehr zu schließen.

Tatbestandlich kommen verschiedene Anknüpfungsvarianten in Betracht, die unterschiedliche Vor- und Nachteile aufweisen und von denen hier drei vorgestellt werden.

aa. Tierbestandsabgabe

Erstens könnte eine Abgabe unmittelbar an die Menge der gehaltenen Tiere anknüpfen, indem z. B. jede Großvieheinheit mit einem festen Abgabebetrag belastet wird.⁶⁹¹ Dies hätte den Vorteil, dass unmittelbar an der Quelle des Wirtschaftsdüngers angesetzt wird und sie aufgrund der bestehenden landwirtschaftlichen Registrierungspflichten relativ einfach beim Landwirt zu erheben wäre. Von Nachteil ist jedoch, dass die Abgabe alle tierhaltenden Landwirte pauschal belastet und nicht berücksichtigt, ob die Tierbestände im Betrieb in einem guten oder schlechten Verhältnis zur Betriebsfläche stehen bzw. der Wirtschaftsdünger an Marktfruchtbetriebe abgegeben wird und er somit im Sinne der Kreislaufwirtschaft wichtige Nährstoffe liefert oder ein Entsorgungsproblem darstellt. Dieses Problem ließe sich durch Freibeträge oder gestaffelte Abgabesätze lösen, was aber die Abgabenerhebung komplizierter macht und den Kontrollaufwand steigert.⁶⁹²

⁶⁸⁷ Wegener/Theuvsen (2010), S. 13; Meyer-Marquart/Feldwisch/Lendvaczky (2006), S. 162.

⁶⁸⁸ Meyer-Marquart/Feldwisch/Lendvaczky (2006), S. 162.

⁶⁸⁹ Eine Dungeinheit ist die von einer bestimmten Anzahl von Tieren während eines Jahres erzeugte Gülle-, Harn- oder Kotmenge, die 80 kg Stickstoff, bewertet als Gesamtstickstoff, oder 60 kg Phosphat, bewertet als Gesamtposphat, enthält.

⁶⁹⁰ SRU (1985). Ähnliche Größen hält die Enquete-Kommission für angemessen, vgl. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994), S. 273.

⁶⁹¹ Wätzold (1998), S. 106.

⁶⁹² Z. B. indem der Abgabesatz bei weniger als eine Großvieheinheit je Hektar entfällt und darüber hinaus je Großvieheinheit ansteigt oder durch die Freistellung der Wirtschaftsdüngerabgabe an andere Betriebe (vgl. Wätzold (1998), S. 106).

Einer Tierbestandsabgabe kann man zudem nur durch Reduzierung der Viehhaltung, nicht aber durch Verbesserung der Kreislaufführung im Sinne der Gewässergüte ausweichen. Die Anreizstruktur ist daher nicht problematisch, da die Bemessungsgrundlage nicht direkt an das Überdüngungsproblem anknüpft. Außerdem wirkt eine Tierbestandsabgabe wie eine standortbezogene Faktorsteuer und kann zu Standortverlagerungen ins benachbarte Ausland führen. Die Folge wäre u. U. eine erhebliche Verschlechterung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Soweit über Gülletransporte oder grenzüberschreitende Flussgebiete dennoch die lokale und regionale Belastung anhält, könnten sogar *Leakage*-Effekte⁶⁹³ besorgt werden, bei denen sichere wirtschaftliche Einbußen mit fraglichem ökologischem Zugewinn verbunden wären.

bb. Abgabe auf Dung und Gülle

Zweitens könnte eine Abgabe an die Menge des anfallenden Wirtschaftsdüngers bzw. dessen Nährstoffgehalt anknüpfen.⁶⁹⁴ Der Vorteil besteht hierbei in der engen Verbindung zum Überdüngungsproblem, insbesondere wenn der Nährstoffgehalt berücksichtigt wird. Allerdings verursacht diese Abgabenvariante erhebliche Ermittlungs- und Kontrollprobleme. Wie groß die Menge und der Nährstoffgehalt des anfallenden Wirtschaftsdüngers sind, hängt von verschiedenen Faktoren ab (z. B. Menge und Nährstoffgehalt der Futtermittel, Vermischung mit Einstreu), die sich von Betrieb zu Betrieb unterscheiden. Sie müssten von jedem Landwirt bestimmt und von den Finanzämtern kontrolliert werden, was vielfältige Probleme mit sich bringen würde.⁶⁹⁵ Zwar könnte man aus der Anzahl der Tiere pauschal zumindest die Menge herleiten, würde damit aber nur eine etwas anders ausgestaltete Großviehabgabe erreichen.

cc. Abgabe auf betriebsexterne Futtermittel

Drittens könnte die Abgabe auf alle betriebsexternen, d. h. zugekauften Futtermittel als fester Betrag oder prozentualer Satz auf die Verkaufspreise aufgeschlagen werden.⁶⁹⁶ Für diesen Anknüpfungsansatz spricht, dass i. d. R. nur die betriebsexternen Futtermittel die Überdüngung verursachen, während der aus betriebsinternen Futtermitteln erzeugte Wirtschaftsdünger nur die durch die Ernte der Futtermittel entstandenen Nährstoffverluste ausgleicht. Betriebe, die ihre Futtermittel selber erzeugen, würden von der Abgabe nicht belastet. Belastet wären nur solche Tierhaltungsbetriebe, die Futtermittel zukaufen. Um den regionalen Nährstoffkreislauf zu befördern, könnte der nachbarschaftliche Futtermittelerwerb gegenüber den überregionalen oder kontinentalen Importen freigestellt werden, wenn er im Austausch mit dem beim Käufer anfallenden Wirtschaftsdünger erfolgt.⁶⁹⁷ Die Abgabe würde nicht bei den 280.975 (Stand 2005) viehhaltenden Landwirten⁶⁹⁸ erhoben werden, sondern bei den rund 1.700 Futtermittelherstellern und -händlern. Es entstünden damit ähnlich niedrige Erhebungs- und Kontrollkosten wie bei bestehenden Verbrauchsteuern oder der erörterten Abgabe auf Mineraldünger.⁶⁹⁹ Der Aufwand würde etwas steigen, wenn man jene Tier-

⁶⁹³ Als *Leakage* (Leck-Effekt) bezeichnet man in der Umweltökonomie die bloß räumliche Verdrängung von im Übrigen fortbestehenden Umweltbelastungen durch (nationale) umweltpolitische Maßnahmen, etwa als *carbon leakage* im Klimaschutz.

⁶⁹⁴ Wätzold (1998), S. 106.

⁶⁹⁵ Ausführlich hierzu Möckel (2006), S. 92 f; Wätzold (1998), S. 108 f.

⁶⁹⁶ Wegener/Theuvsen (2010), S. 21.

⁶⁹⁷ Der direkte Futtermittelbezug von anderen Landwirten machte 2006 weniger als zwei Prozent der Futtermittelankäufe aus – siehe Bundesregierung (2007), S. 78.

⁶⁹⁸ BMU/BMELV (2008), S. 28.

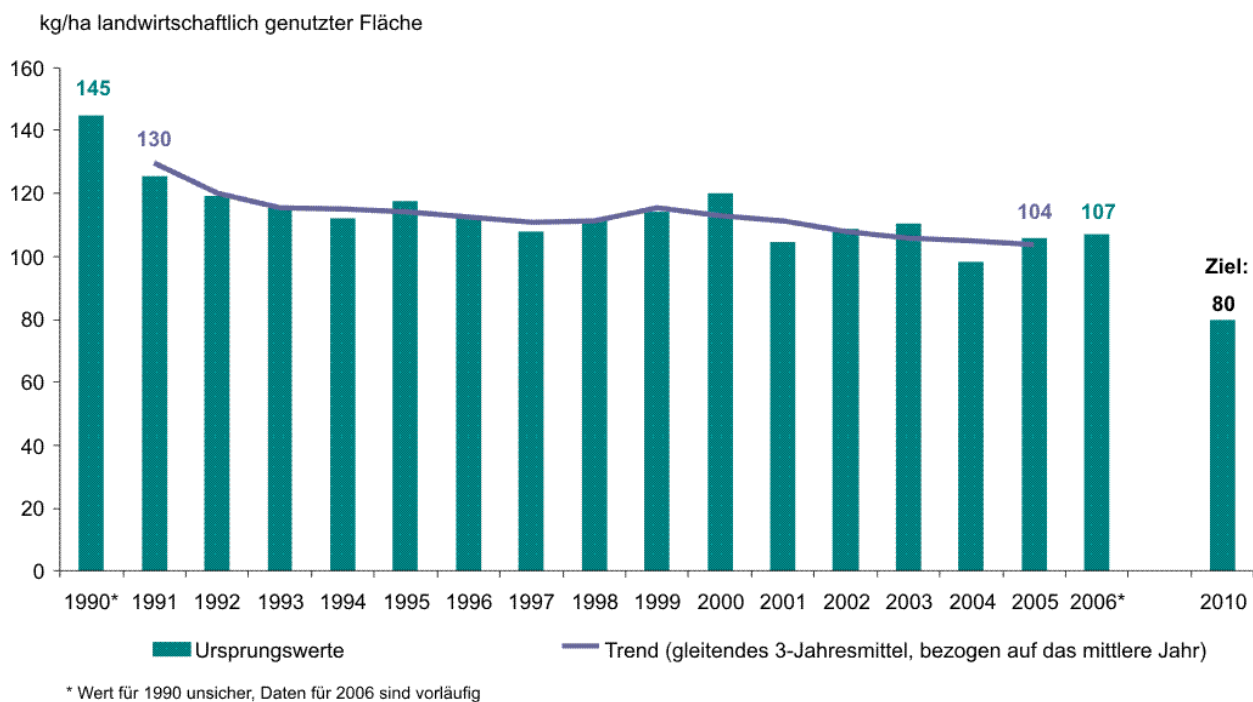
⁶⁹⁹ Wegener/Theuvsen (2010), S. 23.

haltungsbetriebe von der Abgabe befreit, die zwar Futtermittel ankaufen, aber die anfallenden Tierexkremente an Marktfruchtbetriebe abgeben.

Im Vergleich der drei Varianten weist eine Abgabe auf betriebsexterne Futtermittel die geringsten Nachteile auf, ohne deswegen weniger effektiv zu sein. Zu beachten ist jedoch, dass die mit allen Abgabevarianten bezweckte Reduzierung und Verteuerung der Tierbestände sehr wahrscheinlich mit Einkommenseinbußen der Betriebe verbunden wäre, sofern nicht die Preise für tierische Erzeugnisse entsprechend ansteigen. Um überhaupt Lenkungseffekte zu erzielen, sind die Abgaben daher nicht zu niedrig anzusetzen, dürften aber gleichzeitig auch nicht erdrosselnd wirken.⁷⁰⁰ Anders als bei den Abgaben auf die gehaltenen Tiere oder die anfallende Wirtschaftsdüngermenge stünden den Landwirten bei der Abgabe auf betriebsexterne Futtermittel mit dem Eigenanbau bzw. mit nachbarschaftlichen Austauschgeschäften Substitutionsmöglichkeiten zur Verfügung, um die Abgabenlast zu verringern oder ganz zu vermeiden.

c. Stickstoffüberschussabgabe

Die Stickstoffüberschüsse der Gesamtbilanz lagen für Deutschland 2007 nach Angaben des Umweltbundesamtes bei 105 kg pro Hektar und Jahr landwirtschaftlich genutzter Fläche,⁷⁰¹ ein Ansteigen wird infolge des verstärkten Biomasseanbaus befürchtet.⁷⁰² Tendenziell sind die Stickstoffnettoüberschüsse seit 1991 kontinuierlich zurückgegangen, wobei der Trend in den letzten Jahren abflachte.⁷⁰³



Quelle: Umweltbundesamt / Universität Gießen, Julius-Kühn-Institut Braunschweig 2008

Abbildung 4.4: Stickstoffüberschüsse der Gesamtbilanz Deutschland
(Quelle: siehe Abbildung)

⁷⁰⁰ Ekardt/Weyland/Schenderlein (2009), S. 76.

⁷⁰¹ UBA (2011b), S. 41.

⁷⁰² Vgl. SRU (2008), Tz. 966 m. w. Nachw.; SRU (2007), Tz. 27.

⁷⁰³ BMU/BELV (2008), S. 30.

Da die Stickstoffüberschüsse als Ursache der unerwünschten Umweltbelastung angesehen werden, sprechen sich der SRU⁷⁰⁴ ebenso wie das MLUV des Landes Brandenburg⁷⁰⁵ sowie verschiedene Umweltverbände⁷⁰⁶ für die Einführung einer Stickstoffüberschussabgabe aus, wobei sie die Überschussabgabe i. d. R. nur mit einer Mineraldüngerabgabe vergleichen.⁷⁰⁷ Ziel dieser Abgabe soll neben der Reduzierung der Verwendung von Handelsdünger eine bessere Verwendung des Wirtschaftsdüngers sein. Eine Abgabe auf den Stickstoffüberschuss würde auf der Basis einer für jeden landwirtschaftlichen Betrieb errechneten Stickstoffbilanz erfolgen (eine Ausweitung auf weitere Nährstoffe wäre möglich). Abgabepflichtig wäre der einzelne landwirtschaftliche Betrieb. In der Bilanzierung würde über einen bestimmten Zeitraum der Input durch Mineral- und Wirtschaftsdünger, zugekauftes Futter, die Stickstofffixierung durch Leguminosen sowie atmosphärische Einträge dem Output von Stickstoff in pflanzlichen und tierischen Produkten sowie gasförmigen Verlusten gegenübergestellt werden. Anhand der Differenz der beiden Größen wird dann der Überschuss, der die Umwelt belastet, ermittelt und mit einer Abgabe belegt. Bezugsebenen der Bilanzierung können der Gesamtbetrieb (*Hoftorbilanz*)⁷⁰⁸, die Bilanzfläche (*Flächenbilanz*)⁷⁰⁹ oder der jeweilige Schlag (*Schlagbilanz*)⁷¹⁰ sein.⁷¹¹ Zu überlegen ist, ob ein abgabefreier Überschuss pro Betriebseinheit festgelegt werden sollte.⁷¹² Landwirte mit einer ausgeglichenen Stickstoffbilanz würden nicht mit einer Abgabe belastet werden. Um auch Betriebe der intensiven Viehwirtschaft adäquat zu erfassen, wird vorgeschlagen, dass alle Betriebe mit einer Viehbesatzdichte von zwei Großvieheinheiten pro ha ebenfalls eine Nährstoffbilanz zu erstellen und bei Überschreitung eines zuvor definierten Grenzwertes eine Überschussabgabe zu leisten haben. Dabei könnte der Grenzwert für die Abgabe nach naturräumlichen Bedingungen gestaffelt werden.⁷¹³ Die Befürworter gehen davon aus, dass eine konsequente Umsetzung der Überschussabgabe zu einer Minderung der Stickstoffüberschüsse auf circa 90 kg N pro Hektar führen kann und ökologische Lenkungs-

⁷⁰⁴ SRU (2008), Tz. 1006 f.; SRU (2007), Tz. 57.

⁷⁰⁵ SRU (2008), Tz. 561 m. w. Nachw.

⁷⁰⁶ WWF in Wegener/Theuvsen (2010), S. 27 f.; Nienhaus/Knickel (2004).

⁷⁰⁷ Siehe auch Wegener/Theuvsen (2010), S. 20 ff.; Nienhaus/Knickel (2004); Kröger (2008).

⁷⁰⁸ Bei einer Hoftorbilanz werden sämtliche Nährstoffe, die in einen landwirtschaftlichen Betrieb eingeführt werden (Dünger, Saatgut, Futtermittel, Vieh, symbiotischen N-Bindung), Nährstoffausträgen in Form der Abfuhr von pflanzlichen und tierischen Produkten sowie Wirtschaftsdünger gegenübergestellt.

⁷⁰⁹ Bei der Flächenbilanz wird die Zufuhr an Nährstoffen in Form von Mineraldünger, Wirtschaftsdünger, Saatgut und der symbiotischen N-Bindung auf einer bestimmten Fläche der Abfuhr in Form von Ernteprodukten gegenübergestellt – vgl. BMU/BMELV (2008), S. 30.

⁷¹⁰ Die Bezugsebene der Schlagbilanz ist eine räumlich zusammenhängende, einheitlich bewirtschaftete und mit derselben Kultur bewachsene Fläche (Schlag). Bei der Bilanzierung werden die Nährstoffzufuhr zur Schlagfläche (Mineraldünger, Wirtschaftsdünger sowie andere organische Düngestoffe, symbiotische Stickstoffbindung, Saatgut) und die Nährstoffabfuhr von der Schlagfläche (Marktfrüchte, Futter, Stroh) berücksichtigt.

⁷¹¹ Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (2007); Ekardt/Weyland/Schenderlein (2009), S. 76.

⁷¹² Der SRU hatte im Umweltgutachten 2004 die Einführung einer Stickstoffüberschussabgabe mit der Verankerung einer Freigrenze von 40 kg N/ha vorgeschlagen (SRU (2004), Tz. 324 ff.). Von der Begründung einer Freigrenze für Bilanzüberschüsse scheint der SRU mittlerweile Abstand zu nehmen, da die Wirkung zusätzlicher Nährstoffverluste von der bereits vorhandenen Hintergrundbelastung und dem Charakter der gefährdeten Gewässer bestimmt wird, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass Nährstoffverluste unterhalb eines Sockelbetrags nur vernachlässigbare Umweltschäden verursachen, vgl. auch SRU (2008), Tz. 1006.

⁷¹³ Nienhaus/Knickel (2004), S.94.

wirkungen entfaltet.⁷¹⁴ In den Niederlanden haben sich freilich die ähnlich hohen Reduktionserwartungen an MINAS nicht erfüllt.⁷¹⁵

Der Vorteil einer Stickstoffüberschussabgabe liegt darin, dass zum einen sämtliche Stickstoffeinträge eines landwirtschaftlichen Betriebes berücksichtigt werden und zum anderen nur die Betriebe belastet werden, die Überschüsse aufweisen, egal ob sie Pflanzenbau und/oder Tierhaltung betreiben.⁷¹⁶ Es könnten zudem regionale Unterschiede in der landwirtschaftlichen Struktur berücksichtigt werden (z. B. indem bei Intensivviehwirtschaft naturräumliche Belange bei der Abgabefestsetzung eine Rolle spielen).⁷¹⁷ Durch die Erfassung der Betriebe der Viehwirtschaft kommt es nicht zu einer einseitigen Belastung der Marktfreuchtbetriebe wie bei einer reinen Mineraldüngerabgabe. Der Vorteil besteht aber nicht gegenüber einer Kombination aus Mineraldüngerabgabe und Wirtschaftsdünger-/Futtermittelabgabe. In diesem Fall hätte die Überschussabgabe lediglich den Vorteil, dass nur der Nährstoffüberschuss belastet wäre, während Abgaben auf Mineraldünger und Futtermittel/Wirtschaftsdünger ebenfalls den nicht übermäßigen externen Düngemiteleinsatz belasten. Allerdings ist dieser Vorteil mehr ökonomischer als ökologischer Natur, da witterungsbedingt auch bei nicht überschießender Düngung Nährstoffe in Gewässer ausgewaschen werden, so dass jede Düngemittelreduzierung die Gewässer mittelbar entlastet.

Nachteile einer Stickstoffüberschussabgabe sind die deutlich höheren Verwaltungs- und Kontrollkosten.⁷¹⁸ So müsste die Bilanzierung bzw. Erhebung einzelbetrieblich bei jedem landwirtschaftlichen Betrieb durchgeführt werden und durch ausreichende Kontrollen deren Einhaltung sichergestellt werden. Hierbei kann aber an bereits bestehende Dokumentationspflichten angeknüpft werden. Nach § 5 Düngemittelverordnung sind landwirtschaftliche Betriebe bereits seit 1996 verpflichtet, eine Flächen- oder aggregierte Schlagbilanz zu erstellen, wenn ihr Betrieb mehr als 10 ha umfasst bzw. auf mehr als 1 ha Gemüse, Hopfen, Reben, Erdbeeren, Gehölze oder Tabak angebaut werden oder wenn ihr Betrieb einen Stickstoffanfall aus Wirtschaftsdünger von mehr als 500 kg pro Jahr produziert. Dabei muss jährlich eine Stickstoffbilanz erstellt werden; bei Kali und Phosphor erfolgt die Bilanzierung im dreijährigen Turnus. Aufgrund dieser bereits bestehenden Bilanzierungsverpflichtungen würde eine Überschussabgabe für den landwirtschaftlichen Betrieb grundsätzlich keinen erheblichen bürokratischen Mehraufwand bedeuten.⁷¹⁹ Gleichwohl ist zu beachten, dass die gesetzlich derzeit vorgeschriebene Flächenbilanzierung aufgrund einer Vielzahl von nicht überprüfbaren Schätzgrößen der Futter- und Grünlanderträge Manipulationsmöglichkeiten bei der Erstellung der Bilanzierung eröffnet. Unzureichende oder falsche Bilanzierungen werden aller Wahrscheinlichkeit nach aber zunehmen, wenn die zu ermittelnden Stickstoffüberschüsse mit einer Abgabe belastet werden. Bisher bestand hierfür kein Anreiz, da die Nichteinhaltung der Zielvorgaben in § 6 DüV keine ordnungsrechtlichen Sanktionen und finanziellen Nachteile zur Folge hatte.⁷²⁰ Die Stickstoffüberschussabgabe bringt insofern trotz der bestehenden Bilanzierungspflichten einen höheren Kontrollaufwand und administrative Kosten mit sich, um zum einen aufgrund von Messproblemen verursachte ungerechtfertigte Abgabenbelastungen aber zum anderen vor allem falsche Bilanzierungen und Ausweichaktivitäten der Landwirte zu verhindern. In den

⁷¹⁴ SRU (2008), Tz. 561; SRU (2004), Tz. 324; Osterburg (2007), S. 299; Härtel (2002), S. 237.

⁷¹⁵ Wegener/Nienhaus/Knickel (2004), S. 90; Wegener/Theuvsen (2010), S. 26 f.; Wegener/Theuvsen (2010), S. 17.

⁷¹⁶ Wegener/Theuvsen (2010), S. 22 f.

⁷¹⁷ Nienhaus/Knickel (2004), S. 90; Wegener/Theuvsen (2010), S. 26 f.

⁷¹⁸ Wegener/Theuvsen (2010), S. 23 f. m. w. Nachw.; Möckel (2006), S. 94.

⁷¹⁹ Nienhaus/Knickel (2004), S.94; Osterburg et al. (2007), S. 125.

⁷²⁰ Möckel (2006), S. 94.

Niederlanden verursachte die 2005 aufgehobene Stickstoffüberschussabgabe MINAS⁷²¹ staatliche Verwaltungskosten in Höhe von 24,2 Mio. Euro, denen aber nur Einnahmen in Höhe von 7,3 Mio. Euro entgegenstanden.⁷²² Auch die betrieblichen Kosten sind hoch. Studien schätzen die Kostenbelastung auf 100-600 Euro je landwirtschaftlichem Betrieb.⁷²³ In den Niederlanden betrugen sie jährlich 220 bis 580 Euro.⁷²⁴ Ob eine Hoftorbilanzierung, wie vom SRU und WWF angeführt, die Manipulationsmöglichkeiten weitgehend ausschließen kann und eine einfachere Kontrolle ermöglicht,⁷²⁵ erscheint fraglich, da auch hier alle betrieblichen Ein- und Ausfuhren korrekt bilanziert werden müssen.

Insgesamt stellt sich die Frage, ob in Anbetracht des Aufwands der umfassenden Bilanzierung der Nährstoffströme in den Betrieben und ihrer behördlichen Kontrolle nicht eine verbindliche ordnungsrechtliche Beschränkung der Überschüsse (z. B. auf jährlich 60 kg/ha⁷²⁶) effektiver und effizienter ist, als ihre bloße abgabenrechtliche Verteuerung. Zwar kann bei wenig flächenintensiven Produktionsweisen wie der Schweine- und Geflügelzucht eine Stickstoffüberschussabgabe ebenfalls prohibitive Wirkungen aufweisen, wenn die Kombination von gering bewirtschafteten Flächen und einem großen Futtermittelimport zu sehr hohen Abgabenverpflichtungen führt, wie es in den Niederlanden mit dem System MINAS teilweise eingetreten ist.⁷²⁷ Grundsätzlich belässt die Stickstoffüberschussabgabe aber dem Landwirt die Möglichkeit, weiterhin mit hohen Überschüssen zu wirtschaften, solange dies wirtschaftlich rentabel ist.

Je nach tatbestandlicher Ausgestaltung der Überschussabgabe bieten sich unterschiedliche Verwendungsmöglichkeiten der Einnahmen an: Bei einer zweckgebundenen Ausgestaltung käme zum einen die Rückführung der Einnahmen an die landwirtschaftlichen Betriebe (z. B. bei ausgeglichener Nährstoffbilanz) in Betracht.⁷²⁸ Dies diene der Abmilderung von Einkommenseffekten und einer verbesserten Akzeptanz der Maßnahme. Zum anderen wäre es ferner möglich, mit den Mitteln weitere Maßnahmen zur Verminderung von Nährstoffemissionen und für eine umweltschonendere Bodennutzung zu finanzieren (Förderung ökologisch nachhaltiger Landwirtschaftsbewirtschaftungsformen, Investitionen in neue umweltfreundliche Technologien, Förderung umweltverträglicher Dünge- und Pflanzenschutzmethoden, Weiterbildungsmaßnahmen für Landwirte).⁷²⁹

4.2.3.2 Pestizidabgabe

Auch wenn die deutschen Landwirte 2006 für Pflanzenschutzmittel 1,361 Mrd. Euro ausgaben,⁷³⁰ beinhalten diese Kosten noch nicht die hierdurch entstehenden Umweltbelastungen, obgleich die europäische

⁷²¹ Das Stickstoffbesteuerungssystem MINAS wurde 2005 wegen Verstoßes gegen die Nitrat-RL abgeschafft (EuGH, Urteil vom 2.10.2003 – Rs. C-322/00, Slg. I – 11307 ff.; *Wegener/Theuvsen* (2010), S. 17).

⁷²² *Wegener/Theuvsen* (2010), S. 17.

⁷²³ *Nienhaus/Knickel* (2004), S. 85, m. w. Nachw.; *Zeijts* (1999), S. 179-188.

⁷²⁴ *Wegener/Theuvsen* (2010), S. 17.

⁷²⁵ *Wegener/Theuvsen* (2010), S. 24; SRU (2004), Tz. 325.

⁷²⁶ Entspricht dem Zielwert ab 2009 gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 1 d) DüV.

⁷²⁷ SRU (2008), Tz. 1006.

⁷²⁸ *Strotmann* (1992), S. 102 f.; *Hartmann/Hediger/Peter* (2008), S. 335-344; *Nienhaus/Knickel* (2004).

⁷²⁹ *Chowdhury/Lacewell* (1996), S. 91; SRU (2004), Tz. 326; *Nienhaus* (2005), S. 82-86.

⁷³⁰ Bundesregierung (2007), S. 78.

Umwelthaftungsrichtlinie und das deutsche Umweltschadensgesetz entsprechende Haftungstatbestände begründen. Eine Abgabe auf Pflanzenschutzmittel sollte vor diesem Hintergrund drei Ziele verfolgen:

1. eine pauschalisierte Internalisierung der externen Umweltkosten,
2. ein generelle Minderung des Einsatzes von Pestiziden und
3. eine Substituierung besonders umweltbeeinträchtigender Wirkstoffe durch weniger beeinträchtigende Mittel.

Direkter Abgabeschuldner einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel sollten aus Gründen der einfacheren Erhebung die Hersteller und Händler sein, von denen die Landwirte die Betriebsmittel kaufen. Ähnlich wie Verbrauchssteuern auf z. B. Tabak oder Mineralöl ließe sie sich mit relativ geringem Verwaltungs- und Kostenaufwand erheben. Es kommen verschiedene tatbestandliche Anknüpfungspunkte in Betracht. Eine Abgabe könnte an den Preis der Mittel (preisbezogene Mengenabgabe), an die im Pflanzenschutzmittel enthaltene Wirkstoffmenge⁷³¹ (wirkstoffbezogene Mengenabgabe) oder an die Gefährlichkeit des Pflanzenschutzmittels für Mensch und Umwelt anknüpfen (risikobasiertes Abgabesystem)⁷³². Nachteil einer preisbezogenen Mengenabgabe ist, dass bei Senkung der Pflanzenschutzmittelpreise infolge technischen Fortschritts oder minimierter Produktionskosten nicht sichergestellt ist, dass die sinkende Abgabenlast mit einer reduzierten Umweltbelastung durch Pflanzenschutzmittel korreliert.⁷³³ Gegen eine wirkstoffbezogene Mengenabgabe spricht, dass wirkstoffseitige Wirkungsunterschiede nicht adäquat erfasst werden können, da der Anreiz besteht, auf höher wirksame, niedrig dosierte Pflanzenschutzmittel mit nicht notwendigerweise geringerer Umweltgefährlichkeit umzusteigen.⁷³⁴ Alternativ kommt ein risikobasiertes Abgabesystem in Betracht, das bei der Human- und Umwelttoxizität der Wirkstoffe ansetzt. Dadurch würde bei den Landwirten ein höherer Anreiz gesetzt, schädlichere Mittel durch weniger schädliche Mittel zu ersetzen. Ein höheres Umweltentlastungspotenzial als bei undifferenzierten Abgabesätzen wäre die Folge. Voraussetzung ist aber, dass das Risikopotenzial zutreffend eingeschätzt wird. Ein risikobasiertes Abgabesystem stünde grundsätzlich nicht im Widerspruch zum Pestizidzulassungsrecht: Denn das Zulassungsrecht trifft keine vollständig verlässlichen Risikoentscheidungen, da es bei seiner Risikobewertung nur an den bestimmungsgemäßen Gebrauch der Pflanzenschutzmittel anknüpft und den Fehlgebrauch in der Praxis und die Kumulation in Umweltmedien nicht mit berücksichtigt.

Eine risikobasierte Differenzierung könnte bestehende Bewertungskriterien nutzen. Der SRU schlägt in Anknüpfung an den Risikoindex SYNOPS der Biologischen Bundesanstalt ein eigenes Bewertungssystem vor, das auf Grundlage der intrinsischen Eigenschaften der Wirkstoffe eine Kategorisierung in drei Risikogruppen (geringes, mittleres und hohes Risiko) vornimmt.⁷³⁵ Gemäß Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2009/128/EG über einen Aktionsrahmen der EG für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden⁷³⁶ sollen

⁷³¹ Diese Varianten werden in Dänemark und Schweden sowie ehemals in Österreich mit geringem Verwaltungsaufwand genutzt. Vgl. Möckel (2006), S. 79 ff m. w. Nachw.; Hoevenagel/Noort/Kok (1999), S. 70 f.

⁷³² Möckel (2006), S. 89 m. w. Nachw.; SRU (1996), Tz. 205; SRU (1985), Tz. 1302; SRU (2008), Tz. 1015 f.; Nienhaus/Knickel (2004), S. 91.

⁷³³ SRU (2008), Tz. 1015.

⁷³⁴ SRU (2008), Tz. 1015.

⁷³⁵ SRU (2008), Tz. 1016.

⁷³⁶ ABl. Nr. L 309 v. 24.11.2009, S. 71 ff.

zukünftig gemeinschaftsweit harmonisierte Risikoindikatoren⁷³⁷ festgelegt werden, die man als Basis eines solchen Bewertungssystems nutzen könnte. Bislang fehlen allerdings konkretisierende Kriterien. Solange diese fehlen, könnte eine nationale Einstufung wettbewerbsverzerrende Auswirkungen haben und gegen das abgabenrechtliche Diskriminierungsverbot in Art. 110 AEUV verstoßen.⁷³⁸

Eine andere, gegenwärtig nutzbare Möglichkeit ist es, an die europäische Gefahrstoffbewertung und Klassifizierung von Wirkstoffen gemäß der EU-Verordnung 1272/2008⁷³⁹ anzuknüpfen. Diese bezieht auch die Wirkstoffe von Pflanzenschutzmitteln mit ein. Die Ergebnisse der Gefahrstoffbewertung sind gemäß Art. 3 Nr. 4 der EU-Pflanzenschutzmittel-Verordnung 1107/2008 (ehemals RL 91/414) bei der Bewertung der Gefährlichkeit von Pflanzenschutzmitteln heranzuziehen. Die Verordnung 1272/2008 ersetzt ab dem 1. Juni 2015 die Richtlinie 67/548/EWG und bewertet nunmehr in Verbindung mit der REACH-Verordnung 1907/2006 auch alte Wirkstoffe. Die Verordnung 1272/2008 stuft wie die RL 67/548 die Stoffe nach Gefahrenklassen und Gefahrenkategorien ein und umfasst u. a. physikalische Gefahren (z. B. explosiv), Gesundheitsgefahren (z. B. toxisch, krebserregend) und Umweltgefahren (z. B. akut wassergefährdend) (siehe Art. 3 und Anhänge I, III, VI EU-VO 1272/2008).⁷⁴⁰ Die Kategorien wurden auch ins deutsche Chemikalienrecht implementiert (vgl. § 3a ChemG i. V. m. § 4, 5 und Anhang II Nr. 1 GefahrstoffV). Tabelle 3.1 des Anhangs VI der Verordnung 1272/2008 enthält eine Liste eingestufter Stoffe. Eine risikobasierte Abgabe könnte hieran z. B. mit Hilfe eines abgestuften Punktesystems anknüpfen und damit für jeden Wirkstoff eine risikoindizierte Abgabenlast festlegen.⁷⁴¹ Rechtliche Schwierigkeiten bereitet allerdings die in Art. 51 der Verordnung 1272/2008 enthaltene Klausel zum Schutz des freien Warenverkehrs, wonach die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Stoffen oder Gemischen nicht aus Gründen der Einstufung, Kennzeichnung oder Verpackung untersagen, beschränken oder behindern dürfen (ehemals Art. 30 EG-RL 67/548).⁷⁴² Allerdings will die Verordnung nicht die spezielleren Vorschriften über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln verdrängen (Erwägungsgrund 47). Art. 14 Abs. 1 und 5 des Aktionsrahmens der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (EG-RL 2009/128) gestatten den Mitgliedstaaten den Einsatz weniger gefährlicher Pflanzenschutzmittel durch Anreize zu fördern.⁷⁴³

Möglich wäre außerdem eine Begrenzung der Abgabenerhebung auf besonders prioritäre Pestizide, deren Substitution durch weniger gefährliche Pestizide ja nicht per se unerwünscht ist und bei denen infolge der vorgefundenen Belastung evident ist, dass das Ordnungsrecht hier versagt. Mit Blick auf das Schutzgut Wasser könnte man daher insbesondere daran denken, alle Pestizidwirkstoffe einzubeziehen und mit einer Abgabe zu belegen, deren Rückstände im Grund- oder Oberflächenwasser nachgewiesen sind. Die Liste der betroffenen Pestizide müsste dabei regelmäßig revidiert und an die aktuelle Pestizidbelastungssituation der

⁷³⁷ Nach der Definition in Art. 3 Nr. 7 RL 2009/128/EG handelt es sich bei einem Risikoindikator um das Ergebnis einer Berechnungsmethode, die zur Beurteilung der Risiken von Pestiziden für die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt verwendet wird.

⁷³⁸ Vgl. Möckel (2006), S. 128 ff.

⁷³⁹ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006, ABl. Nr. L 353 v. 31.12.2008, S. 1 ff.

⁷⁴⁰ Übersicht bei Möckel (2006), S. 101 f.

⁷⁴¹ Siehe Vorschlag Möckel (2006), S. 102 ff.

⁷⁴² Ausführlich Möckel (2006), S. 177 ff.

⁷⁴³ Möckel (2007), S. 176, 180.

Gewässer, die mittels bestehender Messprogramme regelmäßig überprüft wird, angepasst werden, Darüber hinaus würden sich die entstehenden Verwaltungskosten wohl in Grenzen halten, weil eine zusätzliche Klassifizierung der Pestizide nicht erforderlich wäre.

Der Abgabesatz sollte sich an den externen Kosten orientieren (Kosten für die Trinkwasseraufbereitung, Verlust der Biodiversität, Ertragsfähigkeit der Böden, Kontrollkosten für die Lebensmittelüberwachung, Kosten durch die Belastung der menschlichen Gesundheit), deren Bestimmung und Zuordnung aber vom Gesetzgeber nur pauschalisierend getroffen werden kann.⁷⁴⁴ Die durchschnittlichen Pestizidabgabesätze in anderen Ländern liegen bei ca. 30 Prozent und 35 Prozent des Marktpreises. Die Preiselastizität wird bei Pflanzenschutzmitteln in einer Größenordnung von -0,1 bis -0,5 eingeschätzt.⁷⁴⁵ Dies bedeutet beispielsweise, dass bei einer (abgabeinduzierten) Anhebung des Preises in Höhe von 50 Prozent der Pestizidabsatz um 5 bis 25 Prozent zurückgehen würde.

Die Abgabenerträge könnten bei einer zweckgebundenen Ausgestaltung des Abgabentatbestands zum Ausgleich von Einkommenseinbußen über direkte oder indirekte Subventionen wieder an die Landwirte zurückfließen (z. B. über pauschale, flächenbezogene Ausgleichsleistungen⁷⁴⁶ oder ökologisch ausgerichtete Erstattungen⁷⁴⁷) oder für eine bessere Pflanzenschutzberatung sowie für die Entwicklung umweltschonender Pflanzenschutz- und Anbaumethoden verwendet werden.⁷⁴⁸ Eine solche Abgabenform würde sich bei Landwirtschaft und Politik akzeptanzsteigernd auswirken. Der Abgabentatbestand könnte aber auch so ausgestaltet werden, dass die Einnahmen zur Deckung des Finanzbedarfs der Allgemeinheit (z. B. Trinkwasseraufbereitung) oder für den Staatshaushalt verwendet werden.

4.2.3.3 Finanzverfassungsrechtliche Bewertung

Abgaben können bei entsprechender Ausgestaltung grundsätzlich in jeder Abgabenform (Steuer, Sonderabgabe, Gebühr und Beitrag) erhoben werden. Auch bei Umweltlenkungsabgaben hat es der Gesetzgeber in der Hand, die Angelegenheit steuerlich oder nicht steuerlich zu regeln (siehe Abschnitt 1.2.1).⁷⁴⁹ Folglich besteht auch bei den Düngemittel- und Pestizidabgaben die Möglichkeit, diese als Steuer (Verbrauchs- oder Verkehrsteuer) oder als sonstige nichtsteuerliche Abgabe (insbesondere als Sonderabgabe) auszugestalten, indem der Gesetzgeber Abgabentatbestände entsprechend formuliert und Einnahmen entweder in den allgemeinen Haushalt oder in Sonderfonds einstellt. Zwar leitet sich aus Art. 104a ff. GG eine gewisse verfassungsrechtliche Präferenz für das Instrument der Steuer ab, letztendlich hängt jedoch die Entscheidung für die Ausgestaltung als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe von den daraus folgenden Konsequenzen ab, die der Gesetzgeber bezweckt. Im Folgenden werden die formellen Rechtmäßigkeitsanforderungen für die unterschiedlichen Abgabentatbestände aufgezeigt.

⁷⁴⁴ Möckel (2006), S. 117 ff.

⁷⁴⁵ Nienhaus/Knickel (2004), S. 91; Hoevenagel/Noort/Kok (1999), S. 39 f.; Möckel (2006), S. 118 m. w. Nachw.

⁷⁴⁶ SRU (1985), Tz. 1396 ff.; Weinschenk, in: Nutzinger/Zahrnt (1989), S. 147, 152 f., 156.

⁷⁴⁷ Hoevenagel/Noort/Kok (1999), S. 76 ff.

⁷⁴⁸ NABU, Stellungnahme des Öko-Instituts, der Deutschen Umwelthilfe und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung, 16. Juni 2008 zu den Gesetz- und Verordnungsentwürfen des Umweltgesetzbuchs, S. 52; SRU (2004), Tz. 368.

⁷⁴⁹ Siehe oben Kapitel 1.2.1; siehe auch Meßerschmidt (1987), S. 92.

a. Ausgestaltung als Steuer

Düngemittel- und Pestizidabgaben können grundsätzlich sowohl als Verkehrsteuern als auch als Verbrauchsteuern ausgestaltet werden (siehe Abschnitt 1.2.3.2.). Kennzeichnend für die Verkehrsteuer ist, dass sie an Akte oder Vorgänge des Rechts- und Wirtschaftsverkehrs – wie z. B. Vertragsschließungen oder Gütertransporte – anknüpft, die Leistungsfähigkeit indizieren.⁷⁵⁰ Verbrauchsteuern stellen demgegenüber auf den Verbrauch oder Verzehr von Gütern ab, welche ebenfalls Leistungsfähigkeit ausdrücken, wobei das In-Verkehr-Bringen ein ausreichender Anknüpfungspunkt ist.⁷⁵¹ Da dem Verbrauch eines Gutes i. d. R. dessen rechtsgeschäftlicher Erwerb vorausgeht, sind die Grenzen zwischen Verkehr- und Verbrauchsteuern fließend und die konkrete Zuordnung von der Ausgestaltung des spezifischen Steuertatbestandes abhängig. Hierbei sind die Steuerpflichtigen in der Regel dieselben, weil auch Verbrauchsteuern an der beim Verkaufsakt bestimmte Gütermenge ansetzen und beim Hersteller oder Händler erhoben werden.⁷⁵² Welche Steuerart gewählt wird, hängt daher vor allem davon ab, wer sie erheben will und wem die Gesetzgebungskompetenz und die Einnahmen zustehen.

aa. Ausgestaltung als Verkehrsteuer

Beim Kauf von Mineraldünger, betriebsexternen Futtermitteln und Pflanzenschutzmitteln liegt ein Rechtsgeschäft vor, weshalb eine diesbezügliche Abgabe als Verkehrsteuer ausgestaltet werden könnte. Schwierig ist dagegen eine Verkehrsteuer auf gehaltene Tierbestände, anfallenden Wirtschaftsdünger oder Stickstoffüberschüsse, da es hier an einem anknüpfbaren Rechtsgeschäft fehlt und allenfalls auf Transportleistungen abgestellt werden könnte.

Die Gesetzgebungskompetenz für Verkehrsteuern steht gemäß Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 2 GG grundsätzlich den Ländern zu. Eine Regelung des Bundes ist bei Verkehrsteuern gemäß Art. 105 Abs. 2 GG nur möglich, wenn die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen, d. h. wenn eine bundeseinheitliche Verkehrsteuerregelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist (siehe 3.2.2.7.4). Als anknüpfungsfähiger Tatbestand für eine Verkehrsteuer kommt bei Mineraldünger und Pestiziden allenfalls der inländische Verkaufsvorgang in Betracht. Gleichzeitig müssten solche Verkehrsteuern um Einfuhrregeln ergänzt werden, wie im Bereich der Umsatzsteuer.⁷⁵³ Da allerdings unsicher ist, ob eine Verkehrsteuer die Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt, ist dem Bund zu empfehlen – soweit er den Weg einer Steuer wählen will – Abgaben auf Düngemittel und Pestizide nicht als Verkehrsteuer, sondern als Verbrauchsteuer auszugestalten, da hier dem Bund gemäß Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 GG die uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht und die Voraussetzung des Art. 72 Abs. 2 GG entfielen.

bb. Ausgestaltung als Verbrauchsteuer

Abgaben auf mineralische Düngemittel, betriebsexterne Futtermittel und Pestizide belasten Güter, die im Rahmen der landwirtschaftlichen Produktion ge- und verbraucht werden. In der Literatur wird allerdings diskutiert, ob nur der private Verbrauch oder auch der unternehmerische Verbrauch und Gebrauch von Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG erfasst wird.⁷⁵⁴ Verfassungsrechtliche Gründe sprechen für eine weite Auslegung des

⁷⁵⁰ Sieckmann, in: Sachs (2009), Art. 106 Rn. 9; Birk (1997), Rn. 91.

⁷⁵¹ Sieckmann, in: Sachs (2009), Art. 105 Rn. 37.

⁷⁵² Birk (1997), Rn. 84.

⁷⁵³ Unnerstall/Scheidt (2008), S. 227, 236 f.

⁷⁵⁴ Siehe hierzu ausführlich Möckel (2006), S. 225 ff.

Verbrauchssteuerbegriffs, damit die Einnahmen aller Steuern gemäß Art. 106 GG dem Bund, Ländern oder Gemeinden zugewiesen werden (siehe Abschnitt 1.2.3.2). Auch nach Ansicht des BVerfG⁷⁵⁵ und des Bundesfinanzhofs⁷⁵⁶ ist eine Besteuerung von Produktionsmitteln bei Unternehmen als Verbrauchssteuer zulässig, soweit hypothetisch die Möglichkeit der Überwälzung der Abgabenlast auf den Endverbraucher besteht, was bei den landwirtschaftlichen Erzeugnissen der Fall ist.

Verbrauchssteuern auf Mineraldünger, betriebsexterne Futtermittel und Pestizide können wie die Verkehrsteuer am Verkaufsakt anknüpfen, würden hierbei aber nicht den Verkaufspreis, sondern die Menge des Mittels oder der Wirkstoffe als Besteuerungsgrundlage nehmen, um damit den späteren Verbrauch zu erfassen. Bei im Betrieb anfallendem Wirtschaftsdünger müsste die Verbrauchssteuer auf die tatsächlich angefallene Dung- und Güllemenge abstellen, die ebenfalls als Dünger oder Abfall verbraucht wird. Da auch hier der Verbrauch im Gemeindegebiet eher zufällig ist, würde eine örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer i. S. v. Art. 105 Abs. 2a GG eher nicht in Betracht kommen.⁷⁵⁷ Auch eine Verbrauchssteuer auf Tierbestände ist möglich, da die Tiere zum einen gebraucht (z. B. Milcherzeugung) oder verbraucht (z. B. Fleischerzeugung) werden und zum anderen ein Indikator für die Wirtschaftsdüngermenge darstellen. Schwierig ist hingegen die Erhebung einer Verbrauchssteuer auf Stickstoffüberschüsse, da der Düngeüberschuss zwar aus dem Verbrauch des Düngers entsteht, aber selbst keinen „Verbrauch“ darstellt.⁷⁵⁸

Gemäß Art. 106 Abs. 1 GG stünden dem Bund die Erträge zu, und hätte dieser nach Art. 105 Abs. 2 GG auch die uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz.

cc. Zweckbindung der Aufkommensverwendung

Folge der Ausgestaltung einer Düngemittelabgabe als Steuer ist, dass ihr Aufkommen grundsätzlich in den allgemeinen Staatshaushalt einfließt (Nonaffektationsgrundsatz). Allerdings gilt zu beachten, dass gem. § 7 HGrG⁷⁵⁹ und § 8 BHO⁷⁶⁰ Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalt gemacht werden können und eine gewisse Zweckverwendung des Aufkommens möglich ist.⁷⁶¹ Voraussetzung ist, dass die Verwendung der Einnahmen für bestimmte Zwecke durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist. Das Bundesverfassungsgericht erachtet eine Zweckbindung von Steuererträgen im Rahmen eines Steuergesetzes für zulässig, sofern hierdurch die Dispositionsbefugnis des Haushaltsgesetzgebers nicht übermäßig beschränkt wird (siehe Abschnitt 1.2.3.4). Eine unzumutbare Beschränkung des Haushaltsgesetzgebers ist ausgeschlossen, soweit Steuergesetzgeber und Haushaltsgesetzgeber identisch sind, wie es bei den in Art. 106 Abs. 1 und 2 GG aufgelisteten Steuerarten der Fall ist. Demnach könnten die Einnahmen aus Düngemittel- und Pestizidsteuern im Steuergesetz bestimmten Umweltschutzzwecken zugewiesen werden.

⁷⁵⁵ BVerfG, NVwZ 2004, 846, 848.

⁷⁵⁶ BFHE 141, S. 369, 370 ff., 375 ff.

⁷⁵⁷ Unnerstall/Scheidt (2008), S. 227, 236 f.

⁷⁵⁸ Unnerstall/Scheidt (2008), S. 227.

⁷⁵⁹ Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

⁷⁶⁰ Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2580) geändert.

⁷⁶¹ Waldhoff (2002), S. 285, 296; Vogel/Waldhoff, in: Dolzer (2009), Vor Art. 104a-115, Rn. 383; Milkau (2009), S. 109; BVerfGE 93, 319, 348; Birk (1997), Rn. 126.

b. Ausgestaltung als nichtsteuerliche Abgaben

Alternativ könnten Dünge- und Pflanzenschutzmittelabgaben als nichtsteuerliche Abgaben, vor allem in Form einer lenkenden oder finanzierenden Sonderabgabe erhoben werden. Für nichtsteuerliche Dünge- und Pestizidabgaben liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund. Dieser kann sich entweder auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG (Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse) stützen, weil dünge- und pestizidrechtliche Regelungen dem Agrarrecht zuzuordnen sind. Dieser Kompetenztitel ermöglicht unterschiedlich gestaltende Maßnahmen im Bereich der Agrarwirtschaft, die nicht nur Leistungen an die Landwirtschaft, sondern auch ordnende Eingriffe wie Maßnahmen der Qualitätssicherung, Produktionsbegrenzungen sowie die Begründung von Sonderabgaben umfassen.⁷⁶²

Naheliegender wäre ebenso eine Stützung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG (Wasserhaushalt), weil der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zu erheblichen Gewässerbelastungen führt. Der Kompetenztitel „Wasserhaushalt“ umfasst „das Recht der Bewirtschaftung des Wasserschatzes nach Wassermenge und Wassergüte“,⁷⁶³ wozu auch die Festsetzung von Abgaben gehören kann.⁷⁶⁴ Insoweit sind sogar abweichungsfeste Regelungen des Bundes möglich, dem gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG im Wasserhaushalt die Vollregelungskompetenz für stoff- und anlagenbezogene Regelungen zusteht. Stoffbezogene Regelungen beschäftigen sich mit der stofflichen Belastung der Gewässer, also insbesondere mit den eingebrachten Chemikalien, die nachteilige Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Wassers und seine Güte haben können.⁷⁶⁵ Hierzu müssen im Übrigen Regelungen zählen, die sich mit der Minderung des Eintrages von Wasser gefährdenden Dünge- und Pflanzenschutzmitteln durch fiskalische Instrumente befassen.

Aufgrund des Konfliktpotenzials von nichtsteuerlichen Abgaben (insbesondere Sonderabgaben) für die Grundprinzipien der Finanzverfassung und des Steuerstaates werden hohe Anforderungen an die Rechtfertigung dieser Abgabetypen gestellt.

aa. Rechtfertigung als Vorteilsabschöpfungsabgabe

Voraussetzung für die Rechtfertigung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe ist, dass der Abgabeschuldner eine individualisierte Gegenleistung gegenübersteht oder aber ein besonderer Rechtfertigungsgrund dergestalt besteht, dass im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Nutzungsregimes dem Abgabeschuldner ein abschöpfungsfähiger Sondervorteil gewährt wird. Beide Varianten scheiden bei Düngemittel- und Pestizidabgaben aus. Dünge- und Pflanzenschutzmittel werden bei Einhaltung der guten fachlichen Praxis nur auf Böden ausgebracht und gelangen lediglich mittelbar in Gewässer. Der Boden unterliegt mit Blick auf die landwirtschaftliche Nutzung (anders mit Blick auf die bauliche Nutzung)⁷⁶⁶ jedoch keiner öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsordnung, sondern steht im Privateigentum. Daher fehlt es hier an einer individualisierten Gegenleistung des Staates.⁷⁶⁷

⁷⁶² Stettner, in: Dreier (2007), Art. 74, Rn. 85; Härtel (2002), S. 241.

⁷⁶³ Stettner, in: Dreier (2007), Art. 74, Rn. 144.

⁷⁶⁴ Für Abwasserabgaben: Stettner, in: Dreier (2007), Art. 74 Rn. 144; Maunz/Dürig (2009), Art. 75 Rn. 30; Rengeling (2008), Rn. 79; Rozek, in: von Mangoldt/Klein/Starck (2010), Art. 75 Rn. 51.

⁷⁶⁵ Stettner, in: Dreier (2007), Art. 72, Rn. 58; Amtl. Begründung, BT-Drs.16/813, S. 11; Uhle (2007), Art. 72, Rn. 49; Kotulla (2007), S. 489, 493.

⁷⁶⁶ Dazu näher Köck/Möckel (2007), S. 201 ff.

⁷⁶⁷ Unnerstall/Scheidt (2008), S. 227, 238.

Es ist derzeit aus wasserrechtlicher Sicht nach h. M. kein Sondervorteil gegeben: Der Einsatz von Pestizid- und Düngemitteln ist nach (noch) h. A.⁷⁶⁸ wegen der Wertung des Pestizid- und Düngemittelrechts keine „unechte Gewässerbenutzung“ i. S. v. § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG und damit gleichermaßen nicht erlaubnispflichtig, solange er unter Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ (§ 3 Abs. 2 DüngG) geschieht. Sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass die landwirtschaftliche Gewässerbenutzung durch den Eintrag von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln keiner Erlaubnis bedarf (vgl. § 46 Abs. 1 WHG), dann wäre dies ein vom Gesetzgeber eingeräumter Sondervorteil. Allerdings würde dies nur in pauschaler Form ein Sondervorteil sein, da Abgaben auf Mineraldünger, Wirtschaftsdünger und Pestizide auch Ausbringungen belasten, die nicht in die Gewässer gelangen, sondern wie vom Gesetzgeber gewünscht dem Schutz und der Nährstoffversorgung der Pflanzen dienen, so dass insoweit ein Sondervorteil nicht besteht.⁷⁶⁹

Allenfalls eine Überschussabgabe, die sich auf die Gesamtmenge von Wirtschafts- und Mineraldünger bezieht und den im Hinblick auf die Gewässerqualität nicht mehr tolerablen Nährstoffüberschuss besteuert, könnte als Vorteilsabschöpfungsabgabe ausgestaltet werden. Dies würde jedoch voraussetzen, dass die Düngung mit Mineral- und Wirtschaftsdünger zum einen einer staatlichen Bewirtschaftungsordnung⁷⁷⁰ unterläge. Zum anderen müsste die Düngung erlaubnispflichtig sein und dem Landwirt durch die Erlaubnis zur Düngung ein individueller Sondervorteil verschafft werden.⁷⁷¹

bb. Rechtfertigung als Finanzierungsabgaben

Voraussetzung für die Rechtfertigung von Finanzierungsabgaben ist, dass die Abgaben auf Düngemittel und Pestizide eine homogene Gruppe belasten, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Sachzweck steht, und dass das Abgabenaufkommen gruppennützig verwendet wird.⁷⁷²

Abgaben auf Düngemittel und Pestizide verfolgen einen Sachzweck (Reduzierung der Gewässerbelastung durch verringerten Pestizid- und Düngemiteleinsatz) und dienen nicht allein der Mittelbeschaffung. Alle oben diskutierten Abgabentatbestände treffen die Landwirte als homogene Gruppe, die sich aufgrund ihres berufsmäßigen und umfassenden Einsatzes der Mittel klar und vorgegeben von anderen Gruppen und der Allgemeinheit abgrenzt. Die Landwirte, die zum großen Teil die Belastung der Gewässer mit diffusen Düngemittel- und Pestizideinträgen verursachen, haben infolge ihres Verursacherbeitrages eine spezifische Beziehung zu dem mit der Abgabe verfolgten Zweck, Pestizid- und Nährstoffeinträge in Gewässer zu verringern. Unerheblich ist, dass die Abgabe auf Mineraldünger und Pestizide bei Herstellern/Händlern erhoben werden soll, da sie dennoch die Landwirte infolge der Überwälzung auf den Preis der Mittel direkt treffen wird.

⁷⁶⁸ Czychowski/Reinhardt (2010), § 9 Rn. 89 m. w. Nachw. Kritisch hierzu: Kremer (2009), S. 421; Albrecht (2007).

⁷⁶⁹ Härtel (2002), S. 241 f.

⁷⁷⁰ Nach Unnerstall/Scheidt (2008) müsste hierfür zunächst ein umfassendes Bewirtschaftungsregime für Wirtschafts- und Mineraldünger etabliert werden, wie es bereits in den Niederlanden und in Dänemark existiert (vgl. Unnerstall/Scheidt (2008), S. 227, 237 f.). Härtel (2002), S. 241 f., geht wohl davon aus, dass dieses Erfordernis bereits erfüllt ist, da das Grundwasser und Oberflächenwasser einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung unterliegt.

⁷⁷¹ Entscheidend ist dabei die Ausgestaltung des Genehmigungstatbestandes. Vorzugswürdig wäre die Ausgestaltung als Ermessensentscheidung anstelle einer gebundenen Entscheidung, weil somit zumindest theoretisch die Verweigerung der Genehmigung möglich ist und gerade die Erteilung der Genehmigung einen individuellen Sondervorteil begründet. Demgegenüber ist die Annahme eines Sondervorteils schwierig, wenn bereits ein Anspruch auf die Genehmigung besteht. Hierzu Unnerstall/Scheidt (2008), S. 227, 237 f.

⁷⁷² BVerfGE 55, 274, 305-308.

Kritisch könnte das Kriterium der gruppennützigen Abgabenverwendung sein. Bei der Abgabenverwendung muss darauf geachtet werden, dass zwischen der von der jeweiligen Sonderabgabe bewirkten Belastung und den mit ihr finanzierten Begünstigungen eine sachgerechte Verknüpfung besteht. Diese ist zu bejahen, wenn das Abgabenaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen verwendet wird. Dabei muss der Abgabepflichtige keinen unmittelbaren oder primären Vorteil aus der Verwendung der Mittel ziehen, da eine mittelbare oder sekundäre Begünstigung (z. B. bei der Förderung der Forschung und Entwicklung von umweltgerechten Verfahren) ausreicht. Eine Aufkommensverwendung im Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen ist nicht erforderlich.⁷⁷³ In der Literatur wird eine gruppennützige Verwendung des Aufkommens bejaht, wenn die Erträge z. B. für die Forschung und Entwicklung im Bereich der Agrar- und Ernährungswissenschaft zur Verbesserung von umweltgerechten Produktionsverfahren und Betriebsmitteln oder für die Information und Beratung der Landwirte über ökologische Produktions- und Betriebsverfahren verwendet werden.⁷⁷⁴ Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen jedoch bei einer Aufkommensverwendung einer Abgabe auf Mineraldünger oder Wirtschaftsdünger, wenn mit den Einnahmen der Abgabe der ökologische Landbau gefördert werden soll. Eine gruppennützige Verwendung der Mittel wird man hier kaum annehmen können, weil der ökologisch arbeitende Landwirt mangels (umfassenden) Einsatzes von Dünge- und Pestizidmitteln kein Abgabeschuldner ist.⁷⁷⁵

Zwar sind nach Ansicht des BVerfG auch nicht gruppennützige Sonderabgaben ausnahmsweise zulässig, wenn die Natur der Sache eine finanzielle Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen zugunsten fremder Begünstigter aus triftigen Gründen eindeutig rechtfertigt.⁷⁷⁶ Aufgrund der mit der Ausgestaltung einer solchen Ausnahme verbundenen rechtlichen Unsicherheiten wird eine solche Vorgehensweise aber nicht empfohlen.

cc. Rechtfertigung als Lenkungsabgaben

Für Lenkungsabgaben sind die verfassungsrechtlichen Zulassungsanforderungen noch nicht abschließend geklärt. Das BVerfG stellt lediglich darauf ab, dass die für Sonderabgaben i. e. S. entwickelten Maßstäbe nicht uneingeschränkt Geltung beanspruchen.⁷⁷⁷

Abgaben auf Düngemittel und Pestizide können dann als Lenkungsabgaben gerechtfertigt werden, wenn die Abgabepflichtigen eine handlungsbezogene Gruppenverantwortung für den mit der Abgabe verfolgten Zweck, der kein Finanzierungszweck ist, trifft.⁷⁷⁸

Abgabezweck ist die Reduzierung des Eintrages von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln und der Schutz der Umwelt vor Düngemittel- und Pestizidbelastungen. Die Landwirte trifft aufgrund ihres Beitrages zur diffusen Verschmutzung durch Dünge- und Pflanzenschutzmittel eine besondere Verantwortung für die Reduzierung der Verschmutzung. Bei Überschussabgaben ist die Lenkungs Komponente unschwer zu bejahen, da ja gerade der produzierte Nährstoffüberschuss ökologisch problematisch ist und die Umwelt belastet. Zum Teil wird jedoch bei Abgaben auf Mineraldünger, Wirtschaftsdünger und Pestizide der Lenkungszweck mangels Belastung verneint, soweit die Aufbringung der Pestizid- und Düngemittel nicht zu

⁷⁷³ BVerfGE 82, 159, 180 f.; 55, 274, 307 f.

⁷⁷⁴ Härtel (2002), S. 243 f.; Jarass (1999), S. 75; Nienhaus/Knickel (2004), S. 88, 92 f.

⁷⁷⁵ Vgl. Jarass (1999), S. 75 f.; Härtel (2002), S. 244. A. A: Unnerstall/Scheidt (2008).

⁷⁷⁶ BVerfGE 55, 274, 307; 82, 159, 180; Jarass (1999), S. 26.

⁷⁷⁷ BVerfG-K (2009), S. 837 f.

⁷⁷⁸ BVerwGE 74, 308, 312; Jarass (1989), S. 1020 f.; ders. (1999), S. 75 f.; Breuer (1992), S. 494; Meßerschmidt (1986), S. 244 ff.; Jochum (2006), S. 134, 141 ff.

einer Verunreinigung von Grund- und Oberflächenwasser führt, sondern nur als Nährstoffgeber (Düngemittel) bzw. Schutzmechanismus (Pestizide) auf die Pflanzen wirkt.⁷⁷⁹ Hierbei wird freilich übersehen, dass die Gefahr der Auswaschung und des nicht ordnungsgemäßen Auftrags der Mittel bei jedem Düngemiteleinsatz besteht, was sich gerade auch in der allgegenwärtigen Belastungssituation widerspiegelt. Insoweit besteht hier durchaus ein Lenkungsbedarf für einen optimierten Einsatz der Mittel und deren Anwendung.⁷⁸⁰ Eine gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens wird bei Lenkungsabgaben nicht verlangt.⁷⁸¹ Ausreichend ist es, wenn der Abgabenertrag für Ziele eingesetzt wird, denen zugleich die mit der Belastungswirkung verfolgten Zwecke verpflichtet sind,⁷⁸² wenn also eine lenkungszweckbezogene Verwendung des Abgabebetrages erfolgt. Dies ist dann zu bejahen, wenn das Aufkommen zur Beseitigung oder Reduzierung der von den Abgabepflichtigen verursachten Umweltbeeinträchtigungen eingesetzt wird.⁷⁸³ Daher eröffnen sich bei einer Ausgestaltung als Lenkungsabgabe größere Ertragsverwendungsoptionen. Zu den einzelnen Möglichkeiten, das Abgabeaufkommen zu verwenden, wird auf die obigen Ausführungen zu den jeweiligen Abgabetatbeständen verwiesen. Das Instrument der Lenkungsabgabe kann daher genutzt werden.

4.2.3.4 Vereinbarkeit mit EG-Recht und nationalem Verfassungsrecht

Bezüglich der Vereinbarkeit von Düngemittel- und Pflanzenschutzmittelabgaben mit dem Europarecht kommt es nicht auf die Unterscheidung zwischen Steuer und nichtsteuerlicher Abgabe an, da das Europarecht insoweit nicht differenziert. Primärrechtliche Vorgaben sind das steuerliche Diskriminierungsverbot (Art. 110 AEUV), das Verbot unstatthafter staatlicher Beihilfen (Art. 107 AEUV) und die Gemeinsame Agrarpolitik (Art. 38 ff AEUV). Hinzu kommen verschiedene sekundärrechtliche Regelungen.

a. Diskriminierungsverbot (Art. 110 AEUV)

Nach dem in Art. 110 AEUV niedergelegten Diskriminierungsverbot dürfen die Mitgliedstaaten auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben erheben, als gleichartige inländische Waren zu tragen haben. Zudem sind inländische Abgaben auf Waren untersagt, die geeignet sind, andere Produktionen mittelbar zu schützen. Für die Beurteilung der Gleichartigkeit stellt der EuGH darauf ab, ob die Waren auf der gleichen Produktions- oder Vertriebsstufe in den Augen des Verbrauchers die gleichen Eigenschaften haben und denselben Bedürfnissen dienen.⁷⁸⁴ Im Wege eines Belastungsvergleichs sind dabei die tatsächlichen Auswirkungen der jeweiligen Abgabe auf eine inländische Ware einerseits und auf die eingeführte Ware andererseits gegenüberzustellen.⁷⁸⁵ Differenzierungen aus ökologischen und sozialen Gründen sind aber nach dem EuGH zulässig, wenn die Differenzierung anhand objektiver Differenzierungskriterien erfolgt, legitimen Zwecken dient und keine diskriminierende oder

⁷⁷⁹ Härtel (2002), S. 242 f.; Jarass (1999), S. 75.

⁷⁸⁰ Unnerstall/Scheidt (2008), S. 227, 240 f.

⁷⁸¹ BVerwGE 74, 308, 311.

⁷⁸² BVerwGE 74, 308, 312 f.

⁷⁸³ Jarass (1999), S. 59 f.

⁷⁸⁴ EuGH, Rs. 45/75, Rewe, Slg. 1976, S. 181, Rn. 12; Rs.168/78, Slg. 1980, S. 347, Rn. 5; Rs.171/78, Slg. 1980, S. 447, Rn. 5; Rs. C-367-377/93, Slg. 1995 I, S. 2229, Rn. 27.

⁷⁸⁵ EuGH v. 27.2.1980, Rs. 55/79, Slg. 1990, S. 481, 491; BFH v. 28.7.1992, ZfZ 1992, 391.

schützende Wirkung aufweist.⁷⁸⁶ Eine Differenzierung aus Gründen des Umweltschutzes, die eingeführte Ware nicht diskriminiert bzw. inländische Waren nicht schützt, ist deshalb grundsätzlich zulässig.

Eine Abgabe auf Mineraldünger und betriebsexterne Futtermittel würde an den Verkaufspreis anknüpfen. Abgabeschuldner wäre der inländische Hersteller oder Importeur. Eine Unterscheidung in der Erhebung der Abgabe zwischen inländischen und importierten Dünge- oder Futtermitteln würde nicht gemacht. Eine Rückerstattung für inländische Düngemittelhersteller ist nicht vorgesehen. Auch eine differenzierende Belastung von Stickstoff, Phosphat oder Kali wäre keine Ungleichbehandlung, da diese Stoffe aufgrund unterschiedlicher chemischer Eigenschaften keine gleichartigen Waren sind.⁷⁸⁷ Problematisch wäre allenfalls die Freistellung von nachbarschaftlichen Futtermittel-Wirtschaftsdünger-Austauschgeschäften, die sich allerdings mit der ökologisch wichtigen Schließung des Nährstoffkreislaufes rechtfertigen ließe.

Mit einer Abgabe auf Wirtschaftsdünger wird nicht dessen Veräußerung, sondern dessen Produktion belastet, so dass mangels Ware Art. 110 AEUV nicht greift. Ebenfalls ist Art. 110 AEUV bei einer Stickstoffüberschussabgabe nicht tangiert, da ein Nährstoffüberschuss keine Ware ist.

Eine allgemeine Pestizidabgabe würde an den Verkauf der Pestizide anknüpfen. Abgabeschuldner wäre der Hersteller oder Importeur. Eine Ungleichbehandlung i. S. v. Art. 110 AEUV von importierten gegenüber inländischen Waren wäre nicht gegeben. Eine nach Umweltbelastungen, an die Gefahreneinstufungen der RL 67/548/EWG anknüpfende, differenzierende Abgabe auf Pflanzenschutzmittel könnte jedoch dann gegen Art. 110 Abs. 2 AEUV verstoßen, wenn ein Wirkstoff nur in anderen Mitgliedstaaten produziert würde und der vergleichbare Wirkstoff in Deutschland aufgrund einer geringeren Umweltbelastung niedriger besteuert würde. Mangels Gleichartigkeit der Wirkstoffe käme zwar kein Verstoß gegen Art. 110 Abs. 1 AEUV in Betracht, o. g. Konstellation könnte aber zu einer in Art. 110 Abs. 2 AEUV grundsätzlich untersagten, mittelbaren Besserstellung der inländischen Produktion führen.⁷⁸⁸ Allerdings erfolgt die Differenzierung aus Gründen des Umweltschutzes und dient damit einem legitimen Zweck. Mit der Anknüpfung an die Gefahreneinstufungen der RL 67/548/EWG würde die Abgabe an ein europaweit einheitliches und objektives Kriterium anknüpfen. Diskriminierende oder schützende Wirkungen einer solchen Abgabe sind nicht ersichtlich.

b. Gemeinsame Agrarpolitik (Art. 38 ff. AEUV)

Mit der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde der Europäischen Gemeinschaft eine umfassende Regelungskompetenz eingeräumt, die diese auch ausübt. Nach der Judikatur des EuGH wird jedoch die nationale Steuer- und Fiskalsouveränität nicht durch die Gemeinsame Agrarpolitik aufgehoben.⁷⁸⁹ Eine nationale Abgabe ist erst dann mit der Gemeinsamen Agrarpolitik unvereinbar, „wenn sie durch ihren Einfluss auf die Preisbildung oder durch die sich daraus möglicherweise ergebende Strukturänderung bei den landwirtschaftlichen Betrieben bewirkt, dass das Funktionieren der innerhalb der betreffenden gemeinsamen Marktorganisation vorgesehenen Mechanismen behindert wird.“⁷⁹⁰ Hierfür verlangt der Gerichtshof eine

⁷⁸⁶ EuGH, Rs.148/77, Slg. 1978, S. 1787, Rn. 16 f.; Rs. 168/78, Slg. 1980, S. 347, Rn. 14 ff.; Rs. 252/86 Slg. 1988, S. 1343, Rn. 29 f.; Rs. C-213/96, Slg. 1998, I-01777. Ausführlich Möckel (2006), S. 128 ff.

⁷⁸⁷ Möckel (2006), S. 133.

⁷⁸⁸ Möckel (2006), S. 133.

⁷⁸⁹ EuGH Rs. 36 u. 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, Slg. 1981, S. 735, Rn. 13; 297/82, Samvirkende Danske Landboforening, Slg. 1983, S. 3299, Rn. 8.

⁷⁹⁰ EuGH Rs. 222/82, Apple and Pear, Slg. 1983, S. 4083, Rn. 31; ähnlich: EuGH Rs. C-235/90, Aliments Morvan Slg. 1991 I, S. 5419 Rn. 10; Rs. C-27/96 Danisco Sugar, Slg. 1997 I, S. 6653 Rn. 24; Rs. 132/95, Jensen, Slg. 1998 I, S. 2975 Rn. 37.

tatsächliche und spürbare Veränderung der Marktpreise oder eine gezielte Abschöpfung der mit der Agrarpolitik bezweckten Einkommenssteigerung für Landwirte. Nicht jede Beeinflussung kann eine Behinderung sein. Dies folgt schon aus der nationalen Steuersouveränität.⁷⁹¹

Düngemittel-, Pestizid- und Überschussabgaben zielen auf eine nachhaltige Landbewirtschaftung und dienen der Verhaltenslenkung der Landwirte und nicht der Abschöpfung von Unterstützungszahlungen. Die Marktpreise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse werden sich dadurch kaum spürbar ändern und schon gar nicht die Agrarproduktion erdrosseln.⁷⁹²

c. Verbot unstatthafter staatlicher Beihilfen (Art. 107 AEUV)

Gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche Beihilfen an bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige verboten, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Hierunter versteht der EuGH alle staatlichen Maßnahmen, die in verschiedenster Form die finanziellen Belastungen, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat, abschwächen.⁷⁹³ Hierzu zählen direkte Zuschüsse, aber auch Steuervergünstigungen, Befreiung und Ermäßigung von Abgaben bzw. Steuern sowie Krediterleichterungen.⁷⁹⁴ Diese Sonderformen sollen jedoch bei der Ausgestaltung der Düngemittel- und Pestizidabgaben keine Rolle spielen. Selbst die mögliche Fokussierung im Abgabetatbestand auf eine Art von Dünger (z. B. Mineraldünger) und die Freistellung einer anderen Art (z. B. Wirtschaftsdünger) ist wegen der naturgegebenen, völlig unterschiedlichen Anfallsituation keine systemwidrige Befreiung, die den Wettbewerb und Handel mit einer Art von Düngemitteln (z. B. mineralische Düngemittel) zwischen den Mitgliedstaaten verzerren würde.⁷⁹⁵

d. Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG

Abgaben auf Düngemittel müssen mit der Nitrat-Richtlinie konform gehen. Die Nitrat-Richtlinie zielt zum Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Ökosysteme der Gewässer und zur Sicherung der rechtmäßigen Nutzung der Gewässer auf eine Reduzierung der aus landwirtschaftlichen Quellen stammenden Nitratbelastung. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang ist Anhang III, Ziff. 1.3, der für jeden Ackerbau- oder Tierhaltungsbetrieb die zulässige Höchstmenge an Stickstoff für auf den Boden auszubringenden Wirtschaftsdünger auf 170 kg Stickstoff bei Ackerflächen und 230 kg bei Grünflächen pro Hektar und Jahr begrenzt. Hierbei handelt es sich um eine feste ordnungsrechtliche Begrenzung zum Zwecke der Gefahrenabwehr, die auch durch eine Abgabe nicht aufgehoben oder aufgeweicht werden darf. Zweck und Aufgabe einer Abgabe kann es daher nur sein, eine Verbrauchsreduzierung unterhalb der festen Obergrenze in § 4 Abs. 3 und 4 DüV anzuregen.⁷⁹⁶

⁷⁹¹ EuGH Rs. 36 u. 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, Slg. 1981, S. 735, Rn. 19, 24; 297/82, Samvirkende Danske Landboforeninger, Slg. 1983, S. 3299, Rn. 10, 17; EuGH Rs. 222/82, Apple and Pear, Slg. 1983, S. 4083, Rn. 31; EuGH Rs. C-235/90, Aliments Morvan Slg. 1991 I, S. 5419 Rn. 12.

⁷⁹² Möckel (2007), 176 ff.; ders. (2006), S. 137 ff., 150 ff.

⁷⁹³ EuGH Rs. 30/59, Slg. 1961, 3, 43, 72 u. 73/91; Slg. 1993 I S. 887 Rn. 15; Rs. C-387/92, 1994 I, S. 877 Rn. 13; EuGH Rs. C-158/98, Slg. 2000, S. I-6857, Rn. 25, 30.

⁷⁹⁴ EuGH Rs. 173/73, Slg. 1974, S. 709, Rn. 26/28; Cremer, in: Callies/Ruffert (2002), EUV/EGV, Art. 87 EGV Rn. 7, 18, m. w. Nachw.

⁷⁹⁵ Möckel (2007), S. 176, 179; ders. (2006), S. 152 ff., 160 f.

⁷⁹⁶ SRU (2008), Tz. 1006. Die Niederlande sind mit ihrem MINAS-Modell und der Ausgestaltung ihrer Überschussabgabe an den Vorgaben der Nitrat-RL gescheitert, vgl. EuGH, Urt. v. 2.10.2003 – Rs. C-322/00, Slg. I – 11307 ff.

e. Düngemittelverordnung 2003/2003/EG

Bei einer Abgabe auf Mineraldünger ist im Besonderen die Düngerverordnung zu berücksichtigen. Die Düngerverordnung soll den freien Verkehr mit Düngemitteln – gemeint sind mineralische Düngemittel – innerhalb der Europäischen Union (EU) sicherstellen. Hierfür stellt die Verordnung europaweit gültige technische Kriterien auf und legt u. a. die Bezeichnung, Definition und Zusammensetzung bestimmter Düngemittel (sog. EG-Düngemittel) auf Gemeinschaftsebene fest. Probleme hinsichtlich einer nationalen Düngemittelabgabe auf Mineraldünger könnten sich aus Art. 5 der Düngerverordnung ergeben, wonach „unbeschadet des Artikels 15 und anderer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft [...] die Mitgliedstaaten nicht befugt [...] sind], aus Gründen der Zusammensetzung, Kennzeichnung, Etikettierung oder Verpackung sowie anderer Bestimmungen dieser Verordnung das Inverkehrbringen von Düngemitteln, die die Bezeichnung „EG-Düngemittel“ tragen und den Bestimmungen dieser Verordnung entsprechen, zu verbieten, zu beschränken oder zu behindern.“ Zwar kann und soll ja gerade eine Abgabe auf Mineraldünger dessen Absatz behindern, um ihr umweltpolitisches Lenkungsziel zu erreichen, Art. 5 enthält jedoch kein allgemeines Verkehrsbehinderungsverbot, sondern nur ein spezielles, an die explizit aufgezählten Gründe knüpfendes Behinderungsverbot.⁷⁹⁷ Mit anderen Worten: Eine Abgabe, die sich allgemein auf mineralische Düngemittel bezieht, wäre zulässig. Eine Abgabe, die an die einzelnen Nährstoffe des Mineraldüngers unterschiedliche Abgabefolgen knüpft oder im Abgabetatbestand an der Zusammensetzung, Kennzeichnung oder Verpackung der ‚EG-Düngemittel‘ ansetzt, wäre mit Art. 5 Düngerverordnung unvereinbar. In diesen Fällen müsste geprüft werden, ob eine Rechtfertigung einer sachlich differenzierenden Abgabe aus Art. 114 Abs. 4, 5, 191 Abs. 2 UAbs. 2, 193 AEUV möglich wäre.

f. EG-Verbrauchssteuerrichtlinie 2008/118/EG

Sollten die Düngemittel- und/oder Pestizidabgaben als Verbrauchsteuer ausgestaltet werden, dann stünde dem auch nicht Art. 113 AEUV i. V. m. der EG-Verbrauchssteuerrichtlinie⁷⁹⁸ entgegen, denn mit dieser RL wurden nur die Verbrauchsteuern auf fossile Brennstoffe, Tabak, Alkohol und alkoholhaltige Getränke harmonisiert. Im Übrigen steht den Mitgliedstaaten weiterhin das Recht zu, neue Verbrauchsteuern einzuführen, soweit sie zu keinen Behinderungen im grenzüberschreitenden Verkehr führen und den Wettbewerb nicht beeinträchtigen. Dies ist – wie bereits gezeigt – nicht der Fall.

g. EG-Umsatzsteuerrichtlinie 2006/112/EG

Düngemittel- und Pestizidabgaben würden schließlich auch nicht gegen die EU-Umsatzsteuerrichtlinie⁷⁹⁹ verstoßen, da die Abgabe nur einmal und vollständig auf ein ganz bestimmtes Produkt auf der letzten Vertriebsstufe erhoben und keinem Vorsteuerabzug unterliegen würde. Ein der Umsatzsteuer vergleichbarer Charakter scheidet daher aus.⁸⁰⁰

⁷⁹⁷ So auch Möckel (2006), S. 174.

⁷⁹⁸ Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG, Abl. L 9 v. 14.1.2009, S. 12.

⁷⁹⁹ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

⁸⁰⁰ Ausführlich Möckel (2006), S. 151 f.

4.2.4 Exkurs Beihilfen

Landwirte erhalten in erheblichem Umfang staatliche Beihilfe von Seiten der Europäischen Union sowie Deutschlands. Nach dem Agrarbericht der Bundesregierung wurden landwirtschaftliche Betriebe im Wirtschaftsjahr 2005/2006 im Durchschnitt mit 25.600 Euro subventioniert.⁸⁰¹ Der ganz überwiegende Teil der Subventionen beruht auf den europäischen Direktzahlungen gemäß der EU-Direktzahlungsverordnung 73/2009⁸⁰², die in Deutschland ca. 300 Euro/ha ausmachen.

Die Subventionen verfolgen verschiedene Zwecke. Entsprechend den in Art. 39 Abs. 1 AEUV normierten Aufgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) dienen die Beihilfen in erster Linie der Einkommensstützung und der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Landwirte durch Förderung der Technisierung und Rationalisierung. Ökologische Lenkungsziele spielen nur am Rande eine Rolle. Zwar sind die Direktzahlungen gemäß Art. 5 ff. EU-Direktzahlungsverordnung mit *Cross-Compliance*-Anforderungen verknüpft. Diese stellen aber nur im Hinblick auf den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (Art. 6 und Anhang III EU-Direktzahlungsverordnung) eine selbständige ökologische Anforderung auf. Im Übrigen stellen sie lediglich sicher, dass Beihilfen gekürzt oder ganz entzogen werden, wenn die ordnungsrechtlichen Vorschriften des europäischen Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzes nicht eingehalten werden (Art. 5 i. V. m. Anhang II EU-Direktzahlungsverordnung). *Cross-Compliance*-Anforderungen schützen auch Gewässer, indem sie zum einen gemäß Anhang II die EU-Nitratrichtlinie einbeziehen und zum anderen im Rahmen des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands insbesondere verbindliche gewässerbezogene Vorgaben aufstellen. So sind nach Anhang III Pufferzonen entlang von Wasserläufen zu schaffen und die Genehmigungsverfahren bei Bewässerungen einzuhalten.

Neben den Direktzahlungen gewähren sowohl die Europäische Union als auch der Bund und die Länder den Landwirten spezielle Beihilfen für Umweltschutzleistungen, deren Niveau über den *Cross-Compliance*-Anforderungen und über den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis liegen. Hierzu gehören z. B. die von EU und Mitgliedstaaten kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen gemäß der 2. GAP-Säule (Art. 39 ELER-Verordnung 1698/2005⁸⁰³), die auch Gewässerschutzmaßnahmen wie z. B. Investitionen in Ausbringungstechnik ebenso wie bewirtschaftungs- und flächenbezogene Agrarumweltmaßnahmen fördern. Gleichfalls eine umweltschutzorientierte Beihilfe stellen die Ausgleichszahlungen von zumutbaren Bewirtschaftungsbeschränkungen bei land- und forstwirtschaftlichen Flächen in Wasserschutzgebieten gemäß § 52 Abs. 4 WHG dar, die keine Entschädigung für unverhältnismäßige Eigentumsbeschränkungen i. S. v. § 52 Abs. 3 WHG sind.

Subventionierende Anreizwirkungen gehen außerdem von der preisgebundenen Abnahmeverpflichtung für Strom aus Biomasse nach dem EEG aus. Damit wird auch die Verwertung von Dung und Gülle in Biogasanlagen gefördert. Da allerdings die Rückstände der Biogasanlagen weiterhin noch die meisten Nährstoffe enthalten und als Bioabfälle auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden (BioAbfV), entlastet vor allem die leichtere Transportierbarkeit der Biogasabfälle⁸⁰⁴ durch bessere Verteilung der Wirtschaftsdüngernährstoffe die Gewässer (siehe Abschnitt 4.2.3.1.b.).

⁸⁰¹ Bundesregierung (2007), S. 16, 17.

⁸⁰² Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19.1.2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, ABl. EG Nr. L 30 v. 31.1.2009, S. 16 ff.

⁸⁰³ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. EG Nr. L 277 v. 21.10.2005, S. 1 ff.

⁸⁰⁴ Meyer-Marquart/Feldwisch/Lendvaczky (2006), S. 162.

Im Hinblick auf die hier untersuchten Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel stellen sich zwei Fragen. Erstens: Stehen die europäischen und nationalen Beihilfen für Landwirte einer abgabenrechtlichen Belastung entgegen? Zweitens: Kann durch gezielte Subventionen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln und deren diffuser Eintrag in die Gewässer effektiver und effizienter gesteuert werden als mit Abgaben?

Die erste Frage ist sowohl höchstrichterlich als auch vom Gesetzgeber beantwortet worden. Nach dem EuGH stellen die im Rahmen der GAP gewährten Beihilfen die Landwirte nicht von der nationalen Fiskalpolitik frei.⁸⁰⁵ Die Mitgliedstaaten dürfen Landwirte wie jeden anderen Betrieb besteuern und mit Abgaben belasten. Eine Unterscheidung zwischen Finanzierungs- und Lenkungsabgaben trifft der EuGH dabei nicht. Dementsprechend sind Landwirte in Deutschland nicht von Finanzierungssteuern wie Einkommens- und Grundsteuer befreit und unterliegen auch lenkungsbezogenen Steuern wie z. B. der Mineralöl- und Energiesteuer. Das BVerfG hat ebenfalls zwischen Beihilfen und Abgaben bisher keinen Wertungswiderspruch gesehen, obwohl es in den Urteilen zur kommunalen Verpackungssteuer und zu landesrechtlichen Abfallabgaben hohe Ansprüche an die Widerspruchsfreiheit gesetzlicher Regelungen aufstellte.⁸⁰⁶ Letzteres betraf allerdings vor allem das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht, da Wertungswidersprüche in diesen Fällen zu einem verfassungsrechtlichen Kompetenzkonflikt führen können.⁸⁰⁷ Aufgrund der Abweichungskompetenzen der Länder im Bereich des Gewässerschutzrechts sind hier Kompetenzkonflikte weniger zu befürchten. Gleichwohl lässt sich ein politischer Wertungswiderspruch zwischen Agrarsubventionen und Umweltabgaben auf die Landwirtschaft nicht wegdiskutieren. Dieser Widerspruch sollte zum Anlass genommen werden, zu überprüfen, ob im Agrarbereich Beihilfen oder internalisierende Instrumente wie Abgaben den umweltrechtlichen Zielen und Prinzipien (insbesondere dem Verursacherprinzip) besser entsprechen, was zur zweiten Frage überleitet.

Die zweite Frage ist grundsätzlicher Natur. Unter Subventionen versteht man geldwerte Leistungen, die ein Träger der öffentlichen Verwaltung an Private ohne marktmäßige Gegenleistung zur Erreichung eines bestimmten, i. d. R. im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks gewährt.⁸⁰⁸ Grundsätzlich sind Subventionen als positiv anreizende Instrumente zur Verhaltenssteuerung geeignet. Gleichwohl gibt es vielfältige Konstellationen, die dem tatsächlichen Steuerungspotenzial entgegenstehen, wie z. B. knappe Haushaltsmittel, Missbrauchsanfälligkeit oder eine nur kurzfristige verhaltenslenkende Wirkung.⁸⁰⁹ Ihr Einsatz im Bereich des Umweltschutzes steht in einem grundlegenden Widerspruch zum umweltrechtlichen Verursacherprinzip und somit zu Art. 191 Abs. 2 AEUV sowie Art. 9 Abs. 1 WRRL, wenn mit ihnen die Allgemeinheit die Kostenlast für den Umweltschutz übernimmt und die Verursacher freistellt oder finanziell unterstützt. Aus Sicht der Allgemeinheit sind Subventionen im Vergleich zu Abgaben weniger effiziente Mittel, da sie statt Einnahmen zu erzielen die Gemeinwohlkosten erhöhen. Ihnen fehlen die sekundären Markt- und Preiseffekte, die aus der Zahllast einer Abgabe resultieren (Einkommenseffekt – dazu oben

⁸⁰⁵ EuGH Rs. 222/82 – *Apple and Pear*, Slg. 1983, S. 4083 Rn. 31; Rs. C-235/90 – *Aliments Morvan*, Slg. 1991 I, S. 5419 Rn. 10; Rs. C-27/96 – *Danisco Sugar*, Slg. 1997 I, S. 6653 Rn. 24; Rs. C-132/95 – *Jensen*, Slg. 1998 I, S. 2975 Rn. 37. Ausführlich zur Kompetenzabgrenzung von GAP und nationaler Fiskalpolitik in Möckel (2006), S. 137 ff.

⁸⁰⁶ BVerfGE 98, 83, 104 ff.; 98, 106, 118 ff.

⁸⁰⁷ Vgl. Kloepfer/Bröcker (2001), S. 1 ff.; Sendler (1998), S. 2875 ff.; Lege (1999), S. 127 ff.; Wernsmann (2005), S. 190 f.

⁸⁰⁸ Koch (2007), § 2 Rn. 156.

⁸⁰⁹ Einführend hierzu Hendler (2001), S. 289 f.

Abschnitt 2.1).⁸¹⁰ Umweltbeihilfen lassen sich mit dem Verursacherprinzip vereinbaren, wenn sie nicht lediglich das Unterlassen von Umweltbeeinträchtigungen, sondern ökologische Mehrleistungen honorieren, wie z. B. die Pflege von Naturschutzflächen. Beihilfen für die Reduzierung von Nährstoff- und Pflanzenschutzmitteleinträgen in Gewässer finanzieren hingegen nur eine Minderung einer (zu) intensiven Bewirtschaftung und entsprechen daher nicht dem Verursacherprinzip. Dies gilt sowohl für diesbezügliche Agrarumweltmaßnahmen als auch für die Ausgleichszahlungen in § 52 Abs. 4 WHG.

Neben der Effizienz ist ebenso die Effektivität der ökologischen Anreizwirkung von Beihilfen zweifelhaft, da Subventionen vor allem durch Investitionsstützungen (z. B. im Denkmalschutz) oder durch verbundene Auflagen lenken (z. B. Agrarumweltmaßnahmen mit Düngemittelbeschränkungen oder zum Schutz bestimmter Flächen wie Gewässerrandstreifen). Anders als Abgaben weisen Subventionen keine inhärente ökonomische Anreizwirkung auf. Subventionsrechtliche Auflagen bedürfen vielmehr wie ordnungsrechtliche Vorgaben einer entsprechenden Kontrolle. Ob der erforderliche Kontrollaufwand bei Beihilfen geringer als beim Ordnungsrecht ist, weil der Adressat hier eine Geldzahlung erhält, während im Ordnungsrecht Sanktionen in Form von Buß- oder Strafgeldern oder Verwaltungszwang drohen, ist fraglich und noch nicht untersucht.

Im Ergebnis stehen die europäischen und nationalen Beihilfen an Landwirte lenkenden Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel nicht entgegen. Beihilfen können nicht als effizientere und effektivere Lenkungsinstrumente zur Reduzierung der Gewässerbelastung angesehen werden. Vielmehr weisen sie grundlegende Widersprüche zum europarechtlich gebotenen Verursacherprinzip auf. Da Agrarbeihilfen aufgrund ihrer langen Geschichte ohne größere ökonomische Verwerfungen aber nur mit Übergangszeiten auslaufen können, lässt sich ein nebeneinander von Beihilfen und lenkenden ökonomischen Instrumenten wie Abgaben nicht vermeiden, wenn man Wassernutzungsabgaben im Bereich der Landwirtschaft einführen will. Der damit verbundene Wertungswiderspruch ist zwar politisch relevant aber rechtlich nicht unzulässig.

4.2.5 Fazit

Dünge- und Pflanzenschutzmittel sind wichtige Produktionsfaktoren in der Landwirtschaft, deren übermäßiger Einsatz Umweltgüter wie Gewässer beeinträchtigt. Bisher regulieren und beschränken in Deutschland allein ordnungsrechtliche Vorschriften den Einsatz von Betriebsmitteln zum Schutz der Umwelt. Abgaben auf Düngemittel und Pestizide können das Ordnungsrecht unterstützen, welches in Anbetracht der über 350.000 landwirtschaftlichen Betriebe vor erheblichen Kontrollproblemen steht. Die Verteuerung der Betriebsmittel erzeugt eine ökonomische Anreizwirkung, diese sparsamer einzusetzen. Neben dem Anreiz kommt Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel aber auch eine entscheidende Gerechtigkeitsfunktion zu, da sich mit ihnen die Umweltkosten der Betriebsmittel internalisieren lassen. Während bisher die Gesellschaft im Allgemeinen oder Wasserdienstleister im Speziellen die Kosten für die Verschlechterung von Gewässern tragen, könnten mit Hilfe von Abgaben die Landwirte als Verursacher zumindest in pauschalisierter Form in die Verantwortung genommen werden. Dies entspräche dem Verursacherprinzip, welches gemäß Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV ein Leitprinzip des europäischen Umweltrechts ist.

Für Düngemittelabgaben bieten sich mehrere Anknüpfungspunkte (Mineraldünger, Wirtschaftsdünger, Überschussabgabe) an. Aufgrund der grundlegenden Unterschiede zwischen dem zuzukaufenden Mineraldünger und dem i. d. R. im Betrieb anfallenden Wirtschaftsdünger bedarf es verschiedener Abgabenaus-

⁸¹⁰ Zu den ökonomischen Unterschieden einer Lenkung durch Abgaben und durch Subventionen *Gawel* (1991), S. 46 ff. Zur finanzwissenschaftlichen Subventionskritik grundlegend *Ewingmann/Hansmeyer* (1975).

gestaltungen, um alle Düngemittelarten angemessen zu belasten, wenn man nicht wie die Überschussabgabe an dem flächen- oder hofbezogenen Nährstoffüberschuss (Stickstoffüberschussabgabe) anknüpfen will. Letztere setzt zwar sehr präzise am Problem der Gewässerbelastung an, bedarf aber einer umfassenden Bilanzierung aller Nährstoffströme im Betrieb (In- und Output) und ist mit erheblichem Verwaltungs- und Kontrollaufwand verbunden. Eine kombinierte Abgabe auf den Handels- oder Herstellungspreis von Mineraldünger, Klärschlämmen und Bioabfällen sowie externen Futtermitteln würde ebenfalls alle für die Gewässerbelastung verantwortlichen Düngemittel erfassen – allerdings in einer pauschalisierteren Form –, wäre aber ähnlich der Verbrauchsteuern auf Tabak oder Mineralöl deutlich einfacher zu erheben und zu kontrollieren als eine Überschussabgabe.

Bei Pestiziden empfiehlt sich eine Differenzierung nach der Gefährlichkeit der Wirkstoffe in Hinblick auf Mensch und Umwelt, um eine Substituierung der gefährlichen durch weniger gefährliche Mittel anzuregen. Möglich ist eine Anknüpfung an die Bewertung und Klassifizierung der Gefährlichkeit chemischer Stoffe gemäß der EU-Verordnung 1272/2008 (früher RL/67/548/EWG). Man könnte ebenso versuchen, die Abgabenerhebung an die besonders prioritären Pestizide zu koppeln, deren Rückstände im Grund- oder Oberflächenwasser nachgewiesen sind.

Ohne große verfassungsrechtliche Bedenken lassen sich die Düngemittel- und Pestizidabgaben (mit Ausnahme einer Abgabe auf Nährstoffüberschüsse) als Verbrauchsteuer vom Bund gem. Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 2 GG erheben. Von der Ausgestaltung als Verkehrsteuer wird abgeraten, da unsicher ist, ob eine Verkehrsteuer die Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt. Aber auch die Ausgestaltung als Finanzierungs- oder Sonderabgaben (mit erhöhtem Begründungsaufwand bezüglich der gruppennützigen Aufkommensverwendung) oder Lenkungsabgaben erscheint für alle Abgabebetriebe denkbar. Eine Vorteilsabschöpfungsabgabe kommt hingegen mangels eines individualisierten Sondervorteils derzeit nicht in Betracht. Letztendlich hängt die Entscheidung für die Ausgestaltung als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe von den daraus folgenden Konsequenzen ab, die der Gesetzgeber bezweckt.

Das europäische Gemeinschaftsrecht steht Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel nicht entgegen. Die umfangreiche Subventionierung der Landwirtschaft im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bedeutet nicht, dass Landwirte oder ihre Betriebsmittel und Erzeugnisse nicht mehr besteuert werden dürften, vielmehr wahrt das europäische Recht die nationale Steuersouveränität. Auch das europäische Diskriminierungsverbot und der freie Warenverkehr schließen die Abgaben nicht aus, wenn die Abgabenlast konsequent an ökologischen Gesichtspunkten ausgerichtet ist und keine versteckte Protektion nationaler Waren oder Landwirte beinhaltet. Problematisch ist lediglich bei der Pestizidabgabe die Anknüpfung an die europäische Gefahrstoffbewertung.

Insgesamt können Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel helfen, den Einsatz der Mittel auch unterhalb der ordnungsrechtlichen Beschränkungen zu reduzieren und die Kosten für die Gewässerbelastung den Verursachern zuzuweisen.

4.3 Abgaben auf Wasserkraft

4.3.1 Bewertung der Wasserkraft aus energiepolitischer, ökologischer, ökonomischer und nutzungsrechtlicher Perspektive

Die Bewertung der Wasserkraft zur Gewinnung von Strom ist nicht frei von Ambivalenzen. Einerseits spielt sie als *erneuerbarer Energieträger* eine wichtige Rolle in der Klima- und Energiepolitik, da Wasserkraftanlagen nahezu emissionsfrei Strom erzeugen. Ferner übernehmen Wasserkraftanlagen teilweise zusätzliche ökologische und soziale Funktionen (z. B. Hochwasserschutz, Bewässerung, Schaffung von Naherholungsgebieten). Andererseits verursachen Wasserkraftwerke negative Umwelteffekte, da sie mit nicht unerheblichen Eingriffen in die Gewässerökologie und den angrenzenden Naturraum verbunden sind.

4.3.1.1 Bedeutung der Wasserkraft für die Strombereitstellung in Deutschland

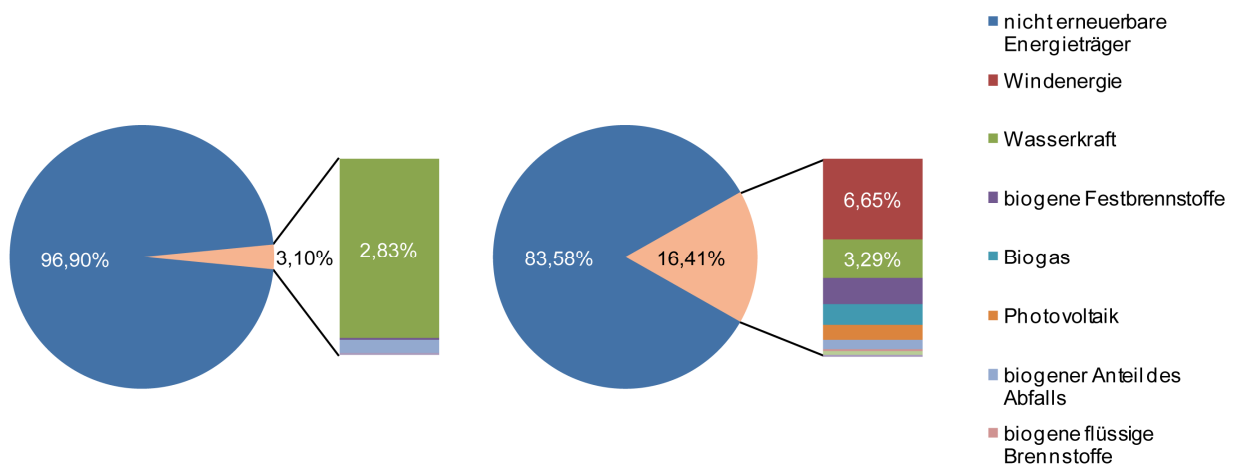


Abbildung 4.5: Vergleich Energiemix 1990 und 2009
(Quelle: Eigene Darstellung)

In ihrem *Energiekonzept 2050* hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch bis 2020 auf 35 Prozent und bis 2050 auf 80 Prozent zu erhöhen.⁸¹¹ Verglichen mit dem gegenwärtigen Energiemix – im Jahre 2009 stellten die *nicht-erneuerbaren Energieträger* einen Anteil von etwa 83,6 Prozent⁸¹² – ist dazu eine Umkehr der derzeitigen Verhältnisse notwendig. Ein Grundstein hierfür wurde bereits 1990 mit der Verabschiedung des *Stromeinspeisungsgesetzes* gelegt, aus dem 2000 das *Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)* hervorging. Seither haben die erneuerbaren Energieträger stetig an Bedeutung gewonnen und konnten ihren Anteil an der Strombereitstellung von 3,1 Prozent im Jahr 1990 auf 16,4 Prozent im Jahr 2009 ausbauen (vgl. Abbildung 4.5).

⁸¹¹ BMU/BMWi (2010), S. 5.

⁸¹² In Deutschland belief sich der Bruttostromverbrauch im Jahr 2009 auf 579,96 TWh. Fossile Energieträger erzeugten davon 484,75 TWh (83,6 Prozent) (AGEE-Stat 2010).

Tabelle 4.1: Bestandsdaten Lauf- und Speicherkraftwerke in Deutschland Anfang 2007

(Quelle: Rindelhardt/Wagner 2007, S. 57)

Länder	Anlagen über 1 MW				Anlagen bis 1 MW				alle Anlagen			
	Anzahl	Leistung (MW)	RAV ⁸¹³ (GWh/a)	T ⁸¹⁴ (h/a)	Anzahl	Leistung (MW)	RAV (GWh/a)	T (h/a)	Anzahl	Leistung (MW)	RAV (GWh/a)	T (h/a)
BW	62	650	3.830	5.896	1.200	100	400	4.000	1.262	750	4.230	5.643
BY	225	2.234	11.424	5.114	4.024	201	1.041	5.179	4.249	2.435	12.465	5.119
BE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BB	1	1	4	4.100	34	3	11	3.438	35	4	15	3.595
HB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HH	0	0	0	0	1	-	0	0	1	-	0	0
HE	13	63	269	4.256	390	35	120	3.429	403	98	389	3.961
MV	1	1	2	2.000	24	1	3	2.308	25	2	5	2.167
NI	10	46	163	3.516	244	31	100	3.226	254	77	263	3.400
NW	43	152	402	2.635	300	50	200	4.000	343	202	602	2.972
RP	24	227	982	4.327	148	11	30	2.727	172	238	1.012	4.253
SL	4	15	74	5.089	19	15	60	4.000	23	30	134	4.537
SN	11	18	75	4.071	283	57	225	3.947	294	75	300	3.977
ST	4	8	33	4.125	30	8	32	4.103	34	16	65	4.114
SH	2	3	5	1.563	17	7	7	1.125	19	4	6	1.475
TH	5	10	35	3.531	170	18	62	3.483	175	28	97	3.500
BRD	405	3.428	17.297	5.045	6.884	531	2.285	4.304	7.289	3.959	19.582	4.946

In Deutschland waren Ende 2006 rund 7.300 Kleinwasserkraftanlagen (< 1.000 Kilowatt = 1 Megawatt) in Betrieb, die etwa 8-10 Prozent des Wasserkraftstroms produzieren. Der Rest stammt aus mittleren und großen Anlagen, von denen es 2006 354 gab.⁸¹⁵ Über 70 Prozent der bundesweit installierten Leistung befinden sich in Baden-Württemberg und Bayern (vgl. Tabelle 4.1 sowie Abbildung 4.6). Hier herrschen aufgrund der Topographie besonders günstige Bedingungen, um Strom aus Wasserkraft zu gewinnen.

⁸¹³ RAV: Regelarbeitsvermögen.

⁸¹⁴ T: Ausnutzungsdauer.

⁸¹⁵ <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/4644/4592/>.

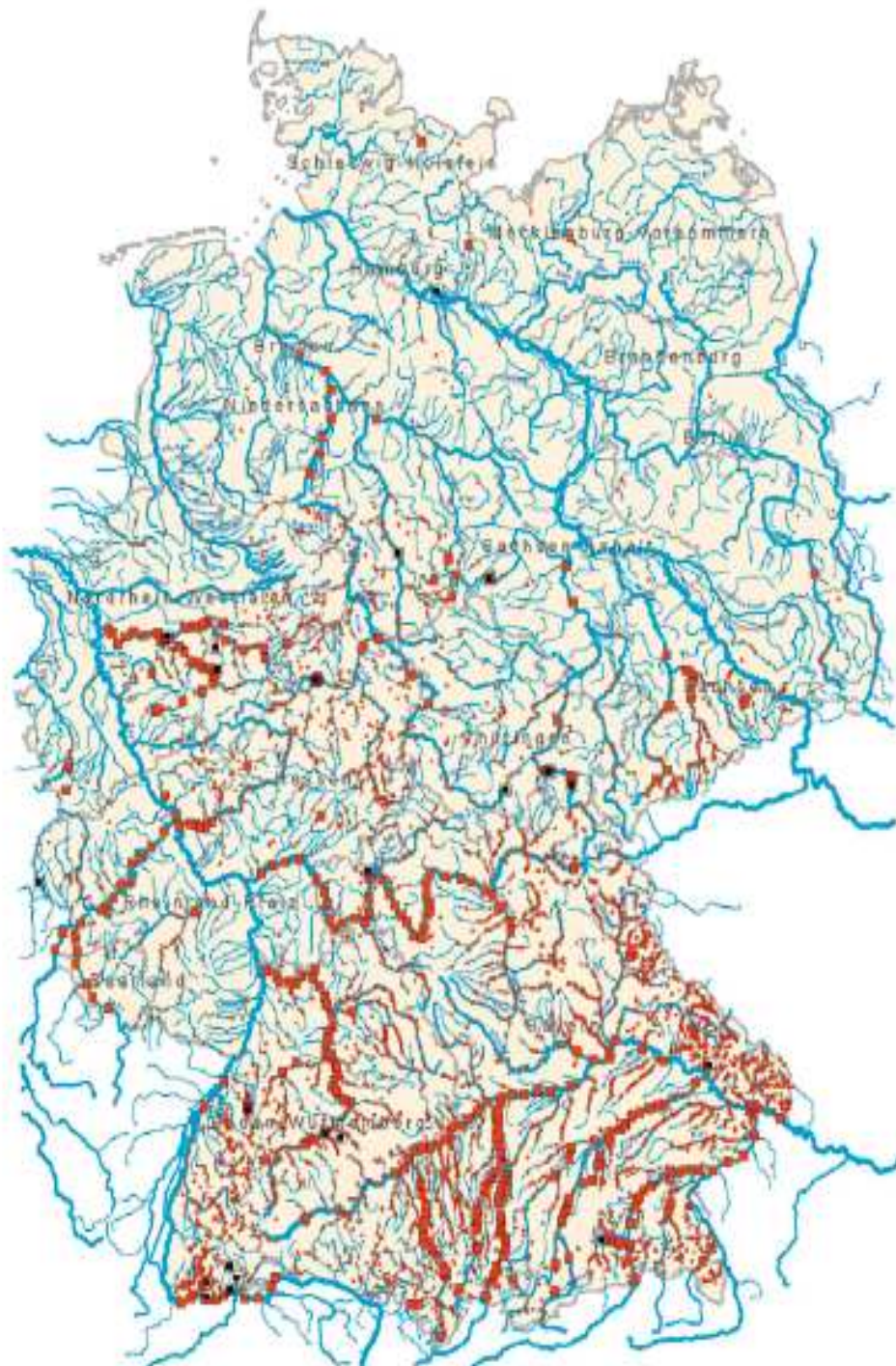


Abbildung 4.6: Bestand der genutzten Wasserkraftanlagen in Deutschland
(Quelle: Anderer et al. 2010, S. 13)

2009 steuerten die Wasserkraftwerke insgesamt 19,1 TWh zur deutschen Stromversorgung bei. Zwischen 1990 und 2009 stieg der Anteil der Wasserkraft am gesamtdeutschen Bruttostromverbrauch von 2,8 Prozent auf 3,3 Prozent. Damit blieb sie deutlich hinter den Zuwachsraten der anderen regenerativen Energieträger zurück und verlor infolgedessen im Jahr 2003 ihre Spitzenposition bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (vgl. Abbildung 4.7). Diese nimmt seither die Windenergie ein, die 2009 mit 38,6 TWh (entspricht 6,7 Prozent) die doppelte Menge Strom einspeiste.

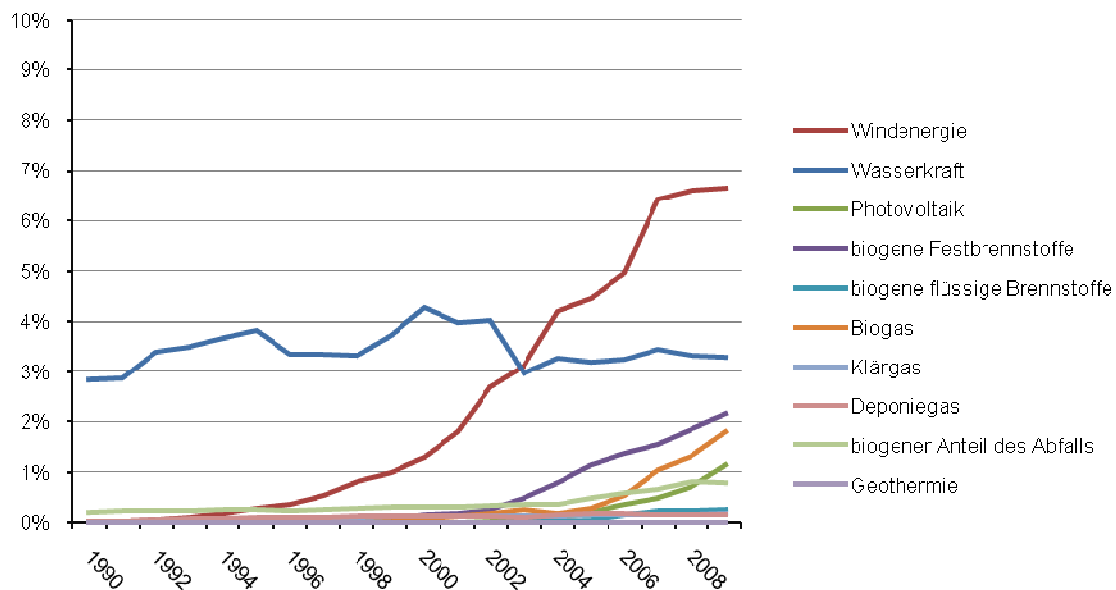


Abbildung 4.7: Entwicklung der Anteile erneuerbarer Energien an der Strombereitstellung
(Quelle: destatis 2010, eigene Auswertung)

Die Ursache hierfür liegt in der Tatsache begründet, dass in Deutschland das Wasserkraftpotenzial als weitgehend erschlossen gilt. So schätzen die in der jüngeren Vergangenheit durchgeführten Studien das technisch mögliche und gleichermaßen ökologisch vertretbare Nutzungspotenzial auf etwa 24 bis 25 TWh/a.⁸¹⁶ Dabei schließen sie den Neubau von Wasserkraftwerken in naturbelassenen Flusslandschaften vollständig aus.

Ein Vergleich der wahrscheinlich realisierbaren Nutzungspotenziale über die verschiedenen Energieträger hinweg offenbart, dass die Wasserkraft innerhalb der Gruppe der erneuerbaren Energien⁸¹⁷ zukünftig deutlich an Bedeutung verlieren wird.⁸¹⁸ Demnach prognostizieren *Nitsch/Wenzel* (2009) – unter Berücksichtigung der energiepolitischen, wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen – in ihrem Leitszenario 2009, dass sich die Struktur der Bruttostromerzeugung bis 2050 wie folgt entwickeln wird (vgl. Abbildung 4.8).

⁸¹⁶ *Nitsch et al.* (2004), S. 157; *Kaltschmitt/Streicher/Wiese* (2006), S. 388 ff.; *Rindelhardt/Wagner* (2007), S. 79 ff.; BMU (2008), S. 4, 6; BMU (2009), S. 38, und *Anderer et al.* (2010), S. 15.

⁸¹⁷ Im Einzelnen: Wasserkraft 25 TWh/a im Vergleich zu Windenergie 410 TWh/a, Photovoltaik 115 TWh/a, Biomasse 60 TWh/a und Geothermie 90 TWh/a.

⁸¹⁸ BMU (2009), S. 38.

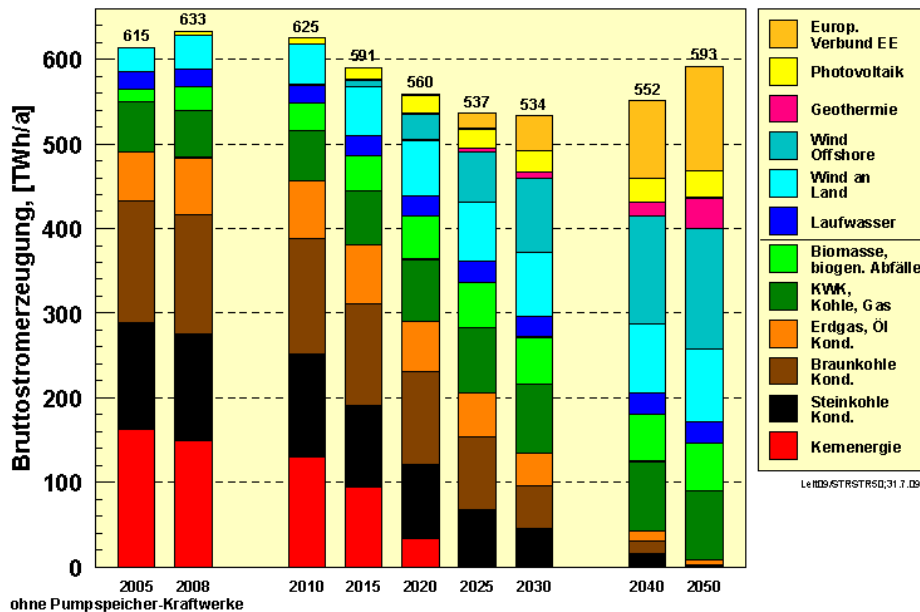


Abbildung 4.8: Leitszenario 2009 – Struktur der Bruttostromerzeugung bis 2050
(Quelle: Nitsch/Wenzel 2009, S. 47)

4.3.1.2 Ökologische und soziale Auswirkungen der Wasserkraft

Auf der anderen Seite hat die Wasserkraft unbestritten negative hydromorphologische Auswirkungen auf die Gewässer, vor allem in den Bereichen der Fließgewässerdynamik, der Wasserwechselzonen, der Gewässer-Auen-Verbindung und der Grundwasserverhältnisse, die zu teilweise erheblichen Beeinträchtigungen im betroffenen Gewässerökosystem führen können.⁸¹⁹ Wasserkraftanlagen durchbrechen die Gewäserdurchgängigkeit, bilden Wanderhindernisse für Fische und Wirbellose bei der Aufwärts- und Abwärtswanderung und verkleinern so deren Lebensraum. Im Staubereich der Anlagen sind stark veränderte Strömungsverhältnisse und verminderte Fließgeschwindigkeiten zu verzeichnen, die zu veränderten Temperatur- und Sauerstoffverhältnissen und damit zu veränderten Lebensbedingungen führen. Bei Schwallbetrieb und Ausleitungskraftwerken kommt es unterhalb der Wasserkraftanlage ebenso zu einer Veränderung des Abflussgeschehens. Im Rückstaubereich lagern sich Feinsedimente ab, die zur Schädigung des wichtigen Lückensystems in der Gewässersohle beitragen. Hinzu kommen direkte Schädigungen von Fischen durch die Turbine bei der Abwärtswanderung, die populationsreduzierende Verluste nach sich ziehen können.⁸²⁰

Demgegenüber ist aber auch zu berücksichtigen, dass Wasserkraftanlagen unabhängig von ihrem Beitrag zum Klimaschutz je nach Anlagentyp⁸²¹ weitere wichtige Funktionen an ihrem Standort erfüllen. Dazu gehören zum Beispiel:

⁸¹⁹ von Keitz/Kraemer (2002b), S. 221, 228 ff.

⁸²⁰ SRU (2008), Tz. 551; Landesfischereiverband Baden-Württemberg/Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg/NABU Baden-Württemberg (2005), S. 2; BfN (o. J.); vgl. auch Kaltschmitt/Streicher/Wiese (2006), S. 381 ff.; Meyerhoff/Petschow (1998), S. 12 ff.

⁸²¹ Aus wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten können folgende Anlagentypen unterschieden werden: Wasserkraftanlagen, die ausschließlich der Energieerzeugung dienen, Wasserkraftanlagen für mehrere wasserwirtschaftliche Zielsetzungen (Mehrzweckanlagen) sowie Wasserkraftanlagen, die mehrheitlich anderen wasserwirtschaftlichen Zielsetzungen dienen und nur untergeordnet der Energieerzeugung (Giesecke/Mosonyi (2005), S. 83-124).

- Hochwasserschutz, Bewässerung und Wassergewinnung,
- Regulierung der Abflussmenge (insbesondere bei Niedrigwasser) sowie
- soziale und ökologische Aspekte: Schaffung von Naherholungs- oder Naturschutzgebieten, Fischerei.⁸²²

4.3.1.3 Ökonomische Bewertung der Wasserkraft

Charakteristisch für den Lebenszyklus von Wasserkraftwerken sind die anfänglich hohen *Investitionskosten*, gefolgt von niedrigen *Betriebskosten*. Letztgenannte belaufen sich jährlich auf etwa 1 bis 4 Prozent⁸²³ bzw. 3 bis 5 Prozent⁸²⁴ der ursprünglichen Investitionskosten, wobei der Betriebsaufwand bei kleineren Anlagen tendenziell höher ist, als bei mittelgroßen und großen Anlagen.

Entscheidend für die Höhe der Investitionskosten sind im Wesentlichen die nachstehenden Kostengrößen:

- *Bauwerke/Gebäude* (Krafthaus, Wehr etc.) mit einem Anteil von 40-50 Prozent,
- *Maschinen* (Turbinen etc.) mit einem Anteil von 20-25 Prozent (bzw. 30 Prozent bei Kleinwasserkraftanlagen),
- *Elektrotechnik* (Generator, Transformator etc.) mit einem Anteil von 5-10 Prozent und
- *sonstigen Nebenkosten* (Landerwerb, Planungs-/Genehmigungsprozess, ökologische Ausgleichsmaßnahmen etc.) mit einem Anteil von 15-35 Prozent an den Gesamtkosten.⁸²⁵

In Abhängigkeit von der Anlagenleistung und dem Anlagenzustand finden sich in der Literatur u. a. die folgenden *spezifischen Investitionskosten* (vgl. Tabelle 4.2).

Tabelle 4.2: Übersicht spezifischer Investitionskosten (€/kW) in Abhängigkeit von der Anlagenleistung (MW)

	Installierte Leistung	Neubau (€/kW)	Revitalisierung (€/kW)	Modernisierung (€/kW)	Erweiterung (€/kW)
SEF-BW 2007, S. 92	< 1 MW	8.600	4.200	4.200	-
	1 <> 100 MW	5.400	2.500	2.500	-
	> 100 MW	-	-	-	-
Kaltschmitt et al. 2006, S. 378 f.	< 1 MW	7.700-12.800	-	-	-
	1 <> 100 MW	4.100-4.600	1.500	1.000	-
	> 100 MW	-	-	-	-
Nitsch et al. 2004, S. 25 f.	< 1 MW	5.400-8.600	-	2.500-4.200	2.500-4.200
	1 <> 100 MW	4.500-5.000	-	2.000-3.000	2.000-3.000
	> 100 MW	4.500-5.000	-	2.000-3.000	2.000-3.000

⁸²² Horlacher (2003), S. 5.

⁸²³ Kaltschmitt/Streicher/Wiese (2006), S. 377.

⁸²⁴ Nitsch et al. (2004), S. 26.

⁸²⁵ Kaltschmitt/Streicher/Wiese (2006), S. 376.

Die dargestellten Werte gehen teilweise weit auseinander. Dennoch machen sie deutlich, dass einerseits die spezifischen Investitionskosten mit der installierten Leistung sinken und andererseits die Revitalisierung, Modernisierung und/oder Erweiterung bereits bestehender Wasserkraftanlagen mit einem geringeren Aufwand realisierbar ist als ihr Neubau (vgl. auch Abbildung 4.9).

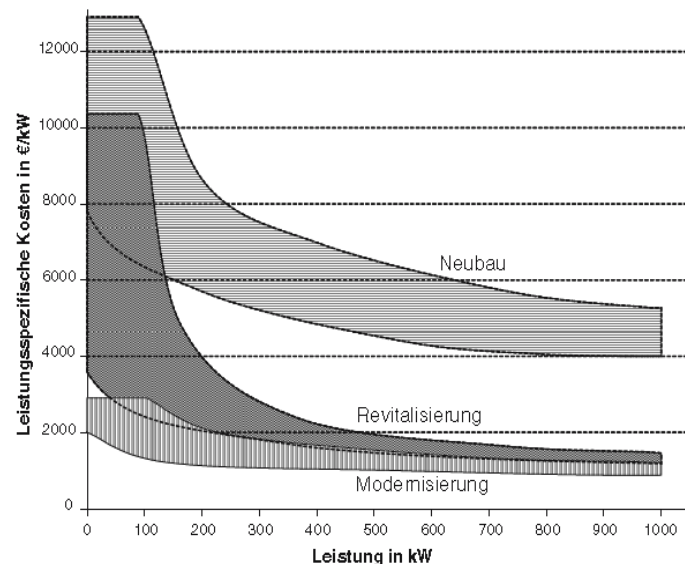


Abbildung 4.9: Verlauf der spezifischen Investitionskosten (€/kW) in Abhängigkeit von der Anlagenleistung
(Kaltschmitt et al. 2006, S. 377)

Unter Hinzunahme der Energieerträge, der wirtschaftlichen Nutzungsdauer und der kalkulatorischen Zinsen lassen sich aus den Betriebs- und Investitionskosten die *Stromgestehungskosten*⁸²⁶ errechnen. Entsprechend der jeweils getroffenen Annahmen weisen die in der Literatur anzutreffenden Kostenanalysen große Spannungen auf:

- 6,0 bis 19,0 ct/kWh,⁸²⁷
- 2,5 bis 8,0 ct/kWh⁸²⁸ und
- 2,4 bis 22,0 ct/kWh.⁸²⁹

Allerdings ist ihnen gemein, dass die Kleinwasserkraftanlagen eher im oberen und die Großwasserkraftanlagen im unteren Bereich der dargestellten Kostenspannen rangieren.

Ferner ist zukünftig davon auszugehen, dass die Stromgestehungskosten der Wasserkraft im Gegensatz zu den anderen erneuerbaren Energien steigen werden (vgl. Abbildung 4.10).⁸³⁰ Die Gründe dafür sind das

⁸²⁶ Stromgestehungskosten bezeichnen die Kosten, welche für die Energieumwandlung von einer anderen Energieform in elektrischen Strom notwendig sind. Sie enthalten die gesamten Kosten der Stromerzeugung der betrachteten Anlage über eine bestimmte Laufzeit, also Investitionen, Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Kapitalkosten etc.

⁸²⁷ SEF-BW (2007), S. 92.

⁸²⁸ Kaltschmitt/Streicher/Wiese (2006), S. 378 f.

⁸²⁹ Nitsch et al. (2004), S. 26.

⁸³⁰ Nitsch/Wenzel (2009), S. 103.

geringe Kostensenkungspotenzial der weitgehend ausgereiften Technologie sowie die aus den erhöhten Anforderungen an die Gewässerökologie entstehenden Mehrkosten. Ihr Anteil am Investitionsvolumen wird allein mit etwa 10 bis 20 Prozent angegeben.⁸³¹

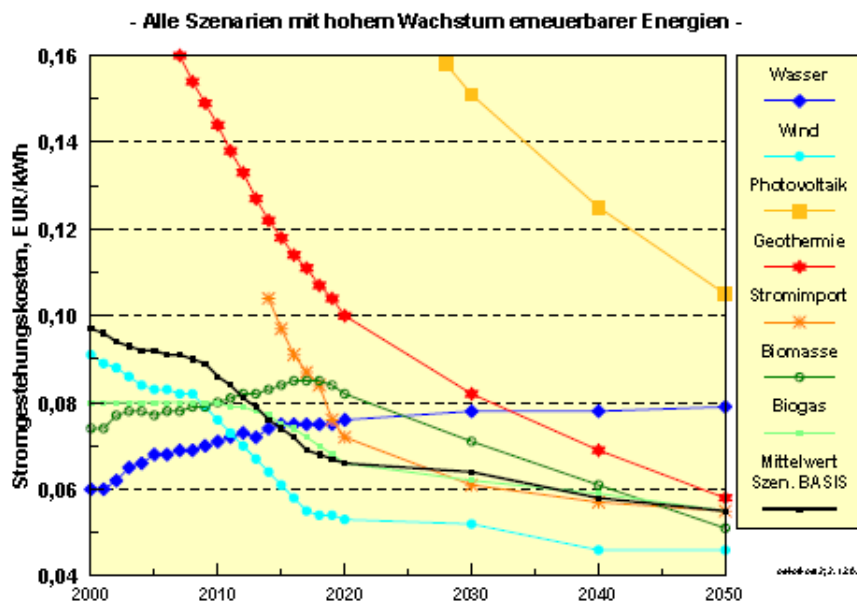


Abbildung 4.10: Entwicklung der Stromgestehungskosten der erneuerbaren Energien bis 2050
(Quelle: Nitsch et al. 2004, S. 194)

Für die Erlössituation der Wasserkraftanlagen ist entweder der Marktpreis oder der EEG-Einspeisetarif maßgeblich. Der Marktpreis lag im Jahr 2009 bei etwa 5,39 ct/kWh,⁸³² wobei Nitsch/Wenzel (2009) bis 2030 einen Anstieg auf etwa 11 ct/kWh prognostizieren. Liegt der Marktpreis unter dem EEG-Tarif, erhalten die Kraftwerksbetreiber den gesetzlich garantierten Vergütungssatz. In Abhängigkeit von der Anlagengröße sind dies maximal 12,67 ct/kWh.

Die Gegenüberstellung der Erlös- und Kostenspanne zeigt, dass sich auch zukünftig insbesondere kleine und mittelgroße Wasserkraftanlagen an der Grenze der Wirtschaftlichkeit bewegen, während Großwasserkraftanlagen zum Teil schon ohne EEG-Förderung im Preiswettbewerb bestehen können.

4.3.1.4 Wasserkraft als Wassernutzung

Zum Teil wird in der Literatur vertreten, dass morphologische Veränderungen an Gewässern, die zu Aufstauungen und zu einer Veränderung des Wasserflusses führen, eine Wasserdienstleistung i. S. des Art. 2 Nr. 38 WRRL sind.⁸³³ Hierauf kommt es jedoch vorliegend nicht an, weil diese morphologischen Veränderungen des Gewässers, wie die oben skizzierten Auswirkungen zeigen, jedenfalls erheblichen Einfluss auf

⁸³¹ Kaltschmitt/Streicher/Wiese (2006), S. 376.

⁸³² Strompreis 2009, gemäß Jahreskontrakt für das Jahr 2011 (EEX 2010, E-Mail).

⁸³³ Dafür Unnerstall (2009), S. 234-242, und ders. (2006c), S. 449-480. Dagegen Kolcu (2008), S. 45 f., und Desens (2008), S. 147 ff., jeweils m. w. Nachw.

den Gewässerzustand haben und daher als Wassernutzung i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL zu qualifizieren sind. Auch die Nutzbarmachung der Kraft des Wassers kann grundsätzlich als Wassernutzung angesehen werden, weil z. B. Entnahme, Ableiten und Wiedereinleiten von Wasser i. d. R. mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand verbunden sind. Infolge ihrer Qualifizierung als Wassernutzung i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL fällt die Wasserkraft grundsätzlich unter Art. 9 Abs. 1 WRRL, mit der Folge einer angemessenen Bepreisung dieser Wassernutzung. Eine Bepreisung ist jedoch nicht zwingend, da Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL einen breiten Gestaltungsspielraum für politische Entscheidungen eröffnet, der es ermöglicht aus sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Erwägungen von der Kostenanlastung abzusehen.⁸³⁴

Unabhängig davon ist die Nutzung der Kraft des Wassers zur Erzeugung von Energie ohne Weiteres als Inanspruchnahme von Wasserressourcen zur wirtschaftlichen Verwertung in Konsum- und Produktionsprozessen und damit als Wassernutzung im Sinne des hier zugrunde gelegten ökonomischen Wassernutzungsbegriffs zu identifizieren.

Prüfungsgegenstand einer Abgabe auf Wasserkraftnutzung

Vor dem Hintergrund der erheblichen Auswirkungen der Wassernutzung „Wasserkraft“ auf die Gewässerökologie und dem Gebot der verursachergerechten und angemessenen Bepreisung von Wassernutzungen, die sich verteuern auf die Wasserdienstleistungen auswirken (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL), stellt sich nun die Frage, ob und inwieweit für den Bereich der Wasserkraft die Einführung von Abgaben zur verursachergerechten Kostenanlastung der Umweltbeeinträchtigungen und/oder aus Lenkungsgesichtspunkten rechtlich möglich und geboten sowie ökonomisch zweckmäßig ist.⁸³⁵ Rekapitulierend sei darauf hingewiesen, dass Abgaben sowohl zur Finanzierung staatlicher Aufgaben als auch zur Lenkung eines politisch (nicht) gewünschten Verhaltens erhoben werden können.⁸³⁶

Als Anknüpfungspunkte für potentielle Abgabelösungen bezüglich der Wasserkrafterzeugung lassen sich daher drei Tatbestände identifizieren:

- erstens die *Neuzulassung von Wasserkraftanlagen* als Initiator von neuen morphologischen Veränderungen,
- zweitens die *Betriebung von Altanlagen*, bei denen sich die Umweltbeeinträchtigungen bereits realisiert haben (Finanzierungsabgabe), und
- drittens die *laufende Wasserinanspruchnahme* (z. B. als durchgeleitete Wassermenge oder Krafterzeugung) und der damit verbundene wirtschaftliche Vorteil.

Nach dem Vorbild der letztgenannten Konstruktion werden in Bayern und Baden-Württemberg bereits seit langer Zeit Entgelte für die Wasserkraftnutzung erhoben.⁸³⁷

⁸³⁴ Siehe auch die Ausführungen unter Abschnitt 1.1.

⁸³⁵ Für eine alle Wassernutzungen umfassende Abgabe: *Palm* (2006) sowie *Grünebaum et al.* (2007).

⁸³⁶ Ausführlich siehe *Kloepfer* (2004), § 5 Rn. 217 ff. m. w. Nachw. Dazu aus finanzwissenschaftlicher Sicht Abschnitt 2 m. w. Nachw.

⁸³⁷ Hierzu siehe *Wyer* (2006), S. 253 ff. In NRW werden die Wasserkraftanlagenbetreiber im Einzugsgebiet der Ruhr mittels eines Wasserpreises für die Wasserkraftnutzung in die Pflicht genommen. Hier statuiert § 21 Abs. 2 der Satzung für den Ruhrverband, dass die Triebwerksbesitzer für die Ausnutzung der Wasserkraft für das bei Sommer-Niedrigwasser ausnutzbare Gefälle einen Beitrag zu zahlen haben. Dieser Kommunalbeitrag wird vom Ruhrverband erhoben und fußt auf den §§ 25 ff. RuhrG, wonach die Mitglieder an den Verband Beiträge zu leisten haben, die zur Erfüllung seiner Verbandsaufgaben und -pflichten erforderlich sind. Zur den wesentlichen Aufgaben des Verbandes gehört zum einen die Regelung des Wasserabflusses einschließlich des Ausgleichs der Wasserführung (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 RuhrG), indem er dafür Sorge trägt, dass ein in Abs. 2 näher bestimmter Abfluss in der Ruhr eingehalten wird. Zum

So kann⁸³⁸ in Baden-Württemberg gem. § 17 Abs. 1 Nr. 1 WG BW⁸³⁹ wegen der Gewinnung und Ausnutzung von Wasserkraften öffentlicher Gewässer vom Unternehmer ein angemessenes⁸⁴⁰ Entgelt verlangt werden, wenn die zu nutzende Leistung der Rohwasserkraft 1.000 Kilowatt übersteigt. Die Höhe des Entgelts richtet sich dabei nach dem Wert der durchschnittlich zur Verfügung stehenden Leistung der Rohwasserkraft für den Unternehmer, welche sich aus der benutzbaren Wassermenge und der Rohfallhöhe berechnet (§ 17 Abs. 2 Satz 1 WG BW).⁸⁴¹ Von der Verordnungsermächtigung in § 17 Abs. 2 S. 3 WG BW zur Konkretisierung der Entgeltbemessung, hat das Umweltministerium als oberste Wasserbehörde (§ 95 Abs. 2 WG BW) bislang keinen Gebrauch gemacht.⁸⁴² Nach der Kommentarliteratur zielt die Entgeltvorschrift überdies nur auf die Gewinnung und Ausnutzung der von der Natur angebotenen Wasserkraft. Insbesondere der Begriff der „Rohfallhöhe“ erfordere ein ausnutzbares Gefälle natürlicher Art. Damit sei die Wasserkraftnutzung über Pumpspeicherwerke von der Entgelterhebung von vornherein freigestellt, weil hier das Gefälle künstlich durch Hochpumpen der Wassermassen geschaffen wird.⁸⁴³ Das Entgelt steht dem Eigentümer des Gewässerbetts zu (§ 17 Abs. 3 WG BW). Dies ist bei Gewässern erster Ordnung das Land Baden-Württemberg und bei Gewässern zweiter Ordnung die Gemeinde, in der das Gewässer liegt (§ 4 Abs. 1 WG BW). Öffentliche Gewässer sind die natürlichen und künstlichen Wasserläufe (Kanäle, Gräben, Wehre), an denen kein Privateigentum besteht sowie die natürlichen stehenden Gewässer (Seen, Teiche, Weiher), die einen ständig fließenden oberirdischen Zu- oder Ablauf haben. Die Höhe der in Baden-Württemberg gem. § 17 WG BW auf die Wasserkraftnutzung erhobenen Wassernutzungsentgelte beträgt ca. 2 Mio Euro pro Jahr.⁸⁴⁴

In Bayern werden ebenso Wasserentgelte für die Ausnutzung der Wasserkraft erhoben. So schreibt Art. 4 S. 2 und 3 Bayerisches WG fest, dass für zulassungspflichtige Gewässerbenutzungen ein Entgelt respektive eine Nutzungsgebühr erhoben werden kann. Art. 4 S. 3 Bayerisches WG enthält die Befugnis zur Regelung der Gebührenpflicht, der Höhe der Festsetzung der Gebühr und des Festsetzungs- und Erhebungsverfahrens per Rechtsverordnung durch das Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit. Aufgrund dieser Rechtsgrundlage wurde die Verordnung über Gebühren für die Nutzung staatseigener Gewässer erlassen.

anderen obliegt dem Verband die Beschaffung und Bereitstellung von Wasser zur Ausnutzung der Wasserkraft (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 RuhrG). Die Beitragslast orientiert sich gem. § 26 Abs. 1 RuhrG dabei u. a. an den Vorteilen, die der Beitragszahler von der Durchführung der Aufgaben des Verbandes hat. Dabei sind unter Vorteilen auch „die Übernahme oder Erleichterung einer Pflicht des Mitgliedes durch den Verband und die Möglichkeit, die Maßnahmen des Verbandes [...] wirtschaftlich auszunutzen“, zu verstehen.

⁸³⁸ Die Entgeltfestsetzung steht also im Ermessen der Wasserbehörde.

⁸³⁹ Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG) vom 20. Januar 2005 (GBl. S. 219), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2010 (GBl. Nr. 13, S. 565), in Kraft getreten am 1. Januar 2011.

⁸⁴⁰ Angemessen ist das Entgelt, wenn es sich am Vorteil, den der Unternehmer aus der Gewässerbenutzung zieht, hinreichend orientiert, ohne wirtschaftlich erdrosselnd zu wirken. Bei der Entgeltbemessung werden z. B. Aufwendungen für ökologische Verbesserungen, der Grad der Beeinflussung von Wassermenge, -güte und Wasserlauf sowie die Wirtschaftskraft der Unternehmen berücksichtigt; vgl. *Bulling et al.* (2002), § 17 Rdn. 18 ff.; *Heiland* (2004), § 17 S. 3.

⁸⁴¹ Näher hierzu *Bulling et al.* (2002), § 17 Rdn. 26 ff.

⁸⁴² Folglich wird die Entgelthöhe im Einzelfall festgesetzt. Hintergrund ist, dass man so leichter den Besonderheiten der einzelnen Anlage angemessen Rechnung tragen will und Förderung und Ausbau der Wasserkraft als erneuerbare Energie nicht durch eine standardisierte Verordnung behindern will. So *Wyer* (2006), S. 257.

⁸⁴³ *Bulling et al.* (2002), § 17 Rdn. 8, unter Verweis auf den Erlass des Innenministeriums vom 4.2.1964, Nr. VIII 7502/6; *Heiland* (2004), § 17 S. 2.

⁸⁴⁴ Bewirtschaftungsplan Hochrhein (Baden-Württemberg) gemäß EG-Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG). Stand: 26.11.2009 (Endversion), S. 161 (http://www.uvm.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/63578/Bewirtschaftungsplan_Hochrhein_26_11_09.pdf).

(WNGebO vom 7. November 1995 (GVBl. S. 766), geändert durch § 13 der Verordnung der Anpassung des Landesrechts an den Euro vom 24. April 2001 (GVBl. S. 154, BayRS 753-1-U)).⁸⁴⁵ Hiernach erhebt der Freistaat Bayern für die der Wasserkraftnutzung dienenden Gewässerbenutzungen (Aufstauen, Absenken, Ableiten und Einleiten von Wasser) staatseigener Gewässer eine im Anlagenverzeichnis näher konkretisierte Nutzungsgebühr, wenn die mittlere Leistung der Wasserkraftanlage 1.100 Kilowatt übersteigt.

Eine genuin ökologische Lenkungsabsicht ist mit diesen Nutzungsentgelten bisher ersichtlich nicht verbunden.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die länderspezifischen Wasserentnahmeentgelte, die für das Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus Oberflächengewässern erhoben werden, im Ergebnis auf die Wasserkraftnutzung keine Anwendung finden, da das Entnehmen und Ableiten⁸⁴⁶ zum Zwecke der Wasserkraftnutzung über explizite Ausnahmetatbestände⁸⁴⁷ oder allgemeine Privilegierungstatbestände⁸⁴⁸ von der Erhebung ausgeschlossen werden.⁸⁴⁹

Ob der bundesweite Einsatz ökonomischer Instrumente zur (Re-)Finanzierung von Maßnahmen gegen gewässerökologische Beeinträchtigungen oder zur Lenkung von Bau und Betrieb von Wasserkraftanlagen zu befürworten ist, hängt – neben den erwartbaren Lenkungseffekten – auch vom Zusammenspiel mit einer ordnungsrechtlichen Basissicherung ökologischer Belange ab. Insofern ist auch relevant, inwieweit bereits ein ordnungsrechtliches Instrumentarium für den Schutz von Gewässer, Flora und Fauna vor Wasserkraftanlagen zur Verfügung steht (dazu nachfolgend).

4.3.2 Ordnungsrechtliches Instrumentarium

Vor dem Hintergrund eines möglichen Policy Mix aus ordnungs- und abgabenrechtlicher Steuerung wird zunächst geprüft, in welchem Umfang ordnungsrechtliche Regelungen zum Schutz der Gewässerökologie für Errichtung und Betrieb von Wasserkraftanlagen bestehen.

4.3.2.1 Wasserrecht

Die Wasserkraftnutzung stellt eine Inanspruchnahme des Wasserhaushalts (Gewässerbenutzung) dar, die einer wasserrechtlichen Zulassung bedarf. Bezüglich Errichtung und Betrieb der Anlage ist dabei zwischen der Benutzung des Gewässers gem. § 9 WHG und der Errichtung der baulichen Anlagen (z. B. Fischaufstiegsanlage, Turbinenhaus, Ein- und Auslaufbauwerk) gem. §§ 36 WHG i. V. m. Landeswassergesetzen (z. B. § 91 SächsWG) zu unterscheiden. Eine Gewässerbenutzung bedarf gemäß § 8 Abs. 1 WHG einer behördlichen

⁸⁴⁵ Verordnung über die Gebühren für die Nutzung staatseigener Gewässer (WNGebO) vom 7. November 1995, GVBl. 1995, S. 766, zuletzt geändert durch § 8 ÄndVO der VO über Zuständigkeiten für die Festsetzung, Anordnung und Abrechnung der Bezüge von Bediensteten und Versorgungsempfängern und anderer Rechtsvorschriften vom 30.8.2005, GVBl. 2005, S. 468.

⁸⁴⁶ Nach *Czychowski/Reinhardt* (2010) ist ein Ableiten auch dann anzunehmen, wenn das Wasser, ohne das Gewässergrundstück zu verlassen, durch Turbinen eines Flusskraftwerkes geleitet wird, siehe § 9 Rn. 18 unter Verweis auf VG Braunschweig, ZfW 1992, S. 529.

⁸⁴⁷ § 17 Abs. 1 i. V. m. 17 c WG BW, § 1 Abs. 2 Nr. 7 BremWEGG, § 1 Abs. 2 Nr. 6 WasEG NRW, § 21 Abs. 2 Nr. 7 NWG, § 16 Abs. 2 Nr. 2, LWaG M-V, § 23 Abs. 4 Nr. 3 LWG SN.

⁸⁴⁸ § 105 Abs. 1 S. 3, 4 WG LSA, § 40 Abs. 1 S. 4, WG BB; § 1 Abs. 1, 2 Nr. 2 OWAG SH.

⁸⁴⁹ Siehe hierzu Tabelle 2.7.

Erlaubnis oder Bewilligung während § 68 WHG bei Ausbau eines Gewässers ein Planfeststellungsverfahren vorschreibt. Zudem ist für die Zulässigkeit entscheidend, ob es um die Errichtung einer neuen Wasserkraftanlage oder um die Wiederinbetriebnahme einer früher bereits genehmigten Altanlage geht.⁸⁵⁰

a. Neubau einer Wasserkraftanlage

Der Neubau einer Wasserkraftanlage ist in der Regel mit der wesentlichen Umgestaltung eines Gewässers (§ 67 Abs. 2 Satz 1 WHG) oder der Errichtung von Dammbauten, die den Hochwasserabfluss beeinflussen (§ 67 Abs. 2 Satz 3 WHG), verbunden und stellt damit einen Gewässerausbau i. S. v. §§ 67 Abs. 2 WHG dar.⁸⁵¹ Hierfür ist ein Planfeststellungsverfahren gem. § 68 Abs. 1 WHG durchzuführen. Ist der Gewässerausbau nicht UVP-pflichtig, dann genügt eine Plangenehmigung (§ 68 Abs. 2 Satz 1 WHG).⁸⁵² Die Entscheidung über den Gewässerausbau, die auch mit Bedingungen und Auflagen versehen werden kann, ist nach § 68 Abs. 3 WHG zu erteilen, soweit von dem Ausbau keine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten ist, insbesondere keine erhebliche und dauerhafte, nicht ausgleichbare Erhöhung der Hochwasserrisiken oder keine Zerstörung natürlicher Rückhalteflächen, vor allem in Auwäldern (Nr. 1), und im Übrigen die sonstigen Anforderungen des WHG und anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften erfüllt werden (Nr. 2). In diesem Zusammenhang sind die allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze (§§ 6, 27-31 WHG) zur Erhaltung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Gewässer zu beachten. Von besonderer Bedeutung für die Errichtung von Wasserkraftanlagen ist dabei das Verschlechterungsverbot. Danach sind oberirdische Gewässer, soweit sie nicht als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden, so zu bewirtschaften, dass eine nachteilige Veränderung ihres ökologischen und chemischen Zustands vermieden und ein guter ökologischer Zustand erhalten oder erreicht wird (§ 27 Abs. 1 WHG). Künstliche und erheblich veränderte oberirdische Gewässer sind so zu bewirtschaften, dass eine nachteilige Veränderung ihres ökologischen Potenzials und chemischen Zustands vermieden wird und ein gutes ökologisches Potenzial sowie ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden (§ 27 Abs. 2 WHG). Hiervon können Ausnahmen unter den engen Voraussetzungen des § 30 f WHG gestattet werden.⁸⁵³ Das Verschlechterungsverbot hat die physikalische, chemische, biologische und hydromorphologische Beschaffenheit des Gewässers im Blick. Eine wichtige hydromorphologische Komponente ist die Durchgängigkeit des Fließgewässers (Anhang V WRRL, Ziffer 1.1.1 i. V. m. Tabelle 1.2), die durch Stauanlagen eines Wasserkraftwerks erheblich eingeschränkt wird. Der ökologische Zustand bemisst sich u. a. an der Fischfauna (insbesondere hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, Abundanz und Altersstruktur als biologische Qualitätskomponenten), die in Artenreichtum und Populationsstärke durch die Sperrwirkung der Wasserkraftanlagen geschädigt wird. Für die Erteilung einer Zulassung zur Wasserkraftnutzung sind weiter die Vorschriften über die Bewirtschaftung der oberirdischen Gewässer (§§ 33-35 WHG) relevant. Die Nutzung von Wasserkraft darf nur zugelassen werden, wenn zugleich geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischpopulation ergriffen werden (§ 35 Abs. 1 WHG). Damit

⁸⁵⁰ Ausführlich zu den einzelnen Fallkonstellationen: *Breuer* (2006), S.47 ff.

⁸⁵¹ Für die Annahme eines Gewässerausbaus sind nicht die Größe der Wasserkraftanlage, sondern die tatsächlichen dauerhaften baulichen Veränderungen am und im Wasser entscheidend. Beispielsweise ist eine „Ausleitungsstrecke“ kein „Gewässerausbau“, da sie nicht durch bauliche Maßnahmen entsteht, sondern eine Folge des Benutzungstatbestands „Ableiten“ ist. *Breuer* (2006), S. 113 ff.

⁸⁵² Die vom Planfeststellungsbeschluss bzw. der Plangenehmigung mitumfasste Erlaubnis oder Bewilligung ist gesondert darzustellen. Dies gilt auch hinsichtlich der vorzunehmenden Befristung der Erlaubnis oder Bewilligung – *Breuer* (2006), S. 120 ff., 135 ff.

⁸⁵³ Eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot kommt z. B. bei der Errichtung großer und leistungsfähiger Wasserkraftwerke in Betracht, da § 31 Abs. 2 Satz 2 WHG auch Abweichungen vom Verschlechterungsverbot zulässt bei „übergeordnetem öffentlichen Interesse“, wozu Belange der Daseinsfürsorge wie z. B. der Energieversorgung gehören. Eine andere Beurteilung kann sich bei kleinen Wasserkraftwerken ergeben. *Ekardt/Weyland/Schenderlein* (2009), S. 51.

soll sichergestellt werden, dass Fische bei ihrer Wanderung grundsätzlich unbeschadet an der Wasserkraftanlage vorbeikommen. Nach § 33 WHG ist das Aufstauen, Entnehmen und Ableiten von Wasser nur zulässig, wenn eine ausreichende Mindestwasserführung gewährleistet wird, denn ein Mindestwasserabfluss ist regelmäßig Grundvoraussetzung für den Erhalt „standorttypischer Lebensgemeinschaften“ eines Gewässers.⁸⁵⁴ Gemäß § 34 WHG dürfen die Errichtung, die wesentliche Änderung oder der Betrieb einer Stauanlage zudem nur gestattet werden, wenn die Durchgängigkeit des Gewässers erhalten oder wiederhergestellt wird, soweit dies für die Bewirtschaftungsziele des Gewässers erforderlich ist.⁸⁵⁵ Das Merkmal der Durchgängigkeit eines Flusses wird in Anhang V, Ziff. 1.2.1 WRRL als hydromorphologische Qualitätskomponente des ökologischen Zustandes näher definiert. Danach umfasst die Durchgängigkeit nicht nur die ungestörte Migration aquatischer Organismen sondern auch den Transport von Sedimenten. § 34 WHG zielt also auch darauf ab, den natürlichen Sedimenttransport im Fließgewässer als Kriterium eines funktionsfähigen Selbstreinigungsvermögens des Gewässers trotz Aufstauungen zu gewährleisten.⁸⁵⁶ In der Praxis wird diesem Aspekt der Durchgängigkeit, der sich mit der Betrachtung des Feststoffhaushaltes und der Geschiebedurchgängigkeit befasst, noch nicht genug Aufmerksamkeit geschenkt. Dies mag daran liegen, dass das Augenmerk bislang auf ungestörte Fischwanderbewegungen gelegt wurde und die Bedeutung des Sediment- und Geschieberückhalts nicht entsprechend gewichtet wurde. Dennoch ist auch diese Seite der Durchgängigkeit im wasserbehördlichen Vollzug zu berücksichtigen. Dieser komplexe Problembereich, der z. B. durch bauliche Veränderungen der Anlagen, angepasste Betriebsweisen, Schaffung von Kieslaichplätzen oder Geschiebezugaben (wie z. B. Totholzeinbringung) im Unterwasser angegangen werden kann, bedarf jedenfalls der umfänglichen Ausfüllung durch naturwissenschaftlich-technische Erkenntnisse und Methoden in untergesetzlichen Regelwerken,⁸⁵⁷ die an dieser Stelle nicht geleistet werden können. Liegen die Voraussetzungen der §§ 33-35 nicht vor, darf die Gewässernutzung nicht gestattet werden.

Außerdem enthält § 67 Abs. 1 WHG Grundsätze, die beim Gewässerausbau und im Rahmen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots als steuernde Planungsleitlinien zu beachten sind.⁸⁵⁸ Danach sind Gewässer so auszubauen, dass natürliche Rückhalteflächen erhalten bleiben, das natürliche Abflussverhalten nicht wesentlich verändert wird, naturraumtypische Lebensgemeinschaften bewahrt und sonstige nachteilige Veränderungen des Zustands des Gewässers vermieden oder, soweit dies nicht möglich ist, ausgeglichen werden. Diese der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nachgebildete Ausgleichspflicht greift also, wenn sich die mit einem Ausbau verbundenen Eingriffe nicht so umweltgerecht wie erforderlich durchführen lassen. Auch wenn das Ausgleichsverfahren in der gesetzlichen Ausgestaltung nicht so hinreichend bestimmt ist wie die §§ 13 ff. BNatSchG, so gilt auch hier, dass der Ausgleich als letztes Mittel in Betracht kommt, wenn physisch-reale Schutzmaßnahmen nicht möglich oder mit dem Ausbauvorhaben nicht vereinbar sind.⁸⁵⁹

Ist die Errichtung und der Betrieb von Anlagen kein Gewässerausbau, sondern nur mit einer Gewässerbenutzung verbunden, dann bedarf es der wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung nach §§ 8 ff. WHG. Einschlägig sind zumeist die Benutzungstatbestände Entnahme, Ableiten und Wiedereinleiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern (§ 9 Abs. 1 Nr. 1, 4 WHG) und Aufstauen und Absenken von oberirdischen Ge-

⁸⁵⁴ Stür/Buchsteiner (2010), S. 1 ff.

⁸⁵⁵ Eine gesicherte Durchgängigkeit von Stauanlagen stromauf und -abwärts ist von großer Relevanz für den aquatischen Lebensraum, vgl. VGH München, Urteil vom 22.10.2004, 22 B 03, 3228; Reinhardt (2006a), S. 205 ff.

⁸⁵⁶ Czychowski/Reinhardt (2010), § 34 Rn. 11; BUND (2009), S. 7.

⁸⁵⁷ Czychowski/Reinhardt (2010), § 34 Rn. 11.

⁸⁵⁸ BT-Drs. 16/12275, S. 3; Hierzu vgl. Breuer (2006), S. 179 ff.

⁸⁵⁹ Czychowski/Reinhardt (2010), § 67 Rn. 14.

wässern (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 WHG). Erlaubnis und Bewilligung können mit Benutzungsbedingungen und Auflagen versehen werden (§ 13 Abs. 1 Satz 1 WHG). Insbesondere können nach § 13 Abs. 2 Nr. 2 d) WHG mittels Auflagen Maßnahmen angeordnet werden, die zum Ausgleich einer auf die Benutzung zurückzuführenden nachteiligen Veränderung der Gewässereigenschaften erforderlich sind (Herstellung einer Fischwegeanlage).⁸⁶⁰ Eine Erlaubnis oder Bewilligung darf nicht erteilt werden, wenn durch die Gewässerbenutzung eine schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder ausgleichbare Gewässerveränderung zu erwarten ist (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Schädliche Gewässerveränderungen sind gemäß § 3 Nr. 10 WHG „Veränderungen von Gewässereigenschaften, die das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung, beeinträchtigen oder die nicht den Anforderungen entsprechen, die sich aus diesem Gesetz, aus aufgrund dieses Gesetzes erlassenen oder aus sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften ergeben“. Für die Erteilung der Gestattung sind auch hier insbesondere die materiellen Anforderungen, die sowohl aus den allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätzen und -zielen als auch aus den konkreten Bewirtschaftungsvorgaben für die Oberflächengewässer folgen, zu berücksichtigen (s. o.).

b. Betrieb von Altanlagen

Die Implikationen aus den wasserrechtlichen Grundsätzen und Zielen der Gewässerbewirtschaftung gelten auch nach der Zulassung im Rahmen des Anlagenbetriebs fort, wie z. B. die Anforderung an die Durchgängigkeit der Fließgewässer. Sie können bei bestehenden Wasserkraftanlagen durch nachträgliche Anordnungen (§ 70 Abs. 1 i. V. m. § 13 Abs. 1 WHG) durchgesetzt werden, so dass bestehende Anlagen und gestattete Gewässerbenutzungen an die gesetzlichen Ist-Vorgaben angepasst werden. Möglich sind außerdem der Widerruf einer Erlaubnis (§ 18 Abs. 1 WHG) oder Bewilligung (§ 18 Abs. 2 WHG), der Widerruf alter Rechte und alter Befugnisse – mit (§ 20 Abs. 2 Satz 1 WHG)⁸⁶¹ oder ohne (§ 20 Abs. 2 Satz 2 WHG) Entschädigung – und das Ausgleichsverfahren (§ 22 WHG). Die Anordnung dieser Tatbestände unterliegt zwar dem wasserbehördlichen Bewirtschaftungsermessen, das aber durch die Einhaltung der Bewirtschaftungsziele determiniert ist und entsprechend bei der Abwägung zwischen den kollidierenden Belangen der gestatteten und ausgeübten Wasserkraftnutzung und dem Schutz der Gewässer und Fischfauna auszurichten ist. Spezielle Ermächtigungsgrundlagen für nachträgliche Anordnungen im Rahmen der Wasserkraft enthalten zudem §§ 34 f. WHG. Nach § 34 Abs. 2 WHG müssen die zuständigen Behörden bei Stauanlagen, die nicht den Anforderungen nach Abs. 1 genügen, Anordnungen zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit treffen, die für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele notwendig sind. Auch hier ist an Maßnahmen zur Verbesserung des Geschiebehaushaltes zu denken (s. o.). Außerdem schreibt § 35 Abs. 2 WHG vor, dass Maßnahmen zum Schutz der Fischpopulation auch bei vorhandenen Wasserkraftanlagen innerhalb angemessener Fristen durchzuführen sind. Somit können selbst nachträglich z. B. Umgehungsbauwerke zur Erhaltung/Wiederherstellung der Durchgängigkeit oder andere Maßnahmen zum Schutz der Fischpopulation angeordnet werden. Der Betreiber der Wasserkraftanlage kann solchen nachträglichen Anordnungen keine Bestands- oder Rentabilitätsgründe entgegenhalten, denn er ist nicht vor nachträglichen Einschränkungen seiner Rechtsstellung, auch nicht vor hierdurch hervorgerufenen Gewinneinbußen, gefeit.⁸⁶² Die nachträgliche Änderung oder Einschränkung der Gewässernutzung ist eine zulässige Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigen-

⁸⁶⁰ Ekardt/Weyland/Schenderlein (2009), S. 50.

⁸⁶¹ Zur alten Rechtslage UBA (2001b), S. 24 f.

⁸⁶² Ekardt/Weyland/Schenderlein (2009), S. 52 m. w. Nachw.; Czychowski/Reinhardt (2010), § 35 Rn. 14. Bereits unter der alten Rechtslage konnten neue wasserwirtschaftliche Erkenntnisse und daraus resultierende Erfordernisse im Hinblick auf die Ausgestaltung und den Betrieb der Wasserkraftanlage eine geänderte Gesamtbewertung des Vorhabens zeitigen und entsprechende Folgemaßnahmen rechtfertigen (VGH München, U. v. 5.7.2005 – 8 B 04.356, S. 192, ZfW 2007, S. 50 f.).

tums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG.⁸⁶³ Soweit eine nachträgliche Anordnung überhaupt der Ermessensausübung unterliegt,⁸⁶⁴ gilt der Grundsatz, dass der Betreiber Gewinneinbußen um so eher hinnehmen muss, je länger er die Wasserkraftanlage betreibt.⁸⁶⁵

4.3.2.2 Naturschutzrecht

Zumindest mittelbar wird die Gewässerökologie ferner durch naturschutzrechtliche Regelungen geschützt, insbesondere durch das naturschutzrechtliche Verschlechterungsverbot: die Eingriffsregelung (§§ 13 ff. BNatSchG). Danach sind vermeidbare Eingriffe in Natur und Landschaft zu unterlassen (§ 13 Satz 1 BNatSchG) bzw. unvermeidbare Eingriffe auszugleichen, zu ersetzen oder zu kompensieren (§ 13 Satz 2 BNatSchG).

§ 14 Abs. 1 BNatSchG definiert Eingriffe in Natur und Landschaft als „Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können“. Damit fehlt zwar eine explizit formulierte Einbeziehung der Gewässer in die bundesgesetzliche Eingriffsregelung.⁸⁶⁶ Die Frage, ob durch Errichtung, Erweiterung oder Umbau einer Wasserkraftanlage die tatbestandlichen Voraussetzungen des Eingriffs erfüllt sind, ist daher im Einzelfall zu prüfen. Zur Grundfläche gehören das Gewässerbett und Gewässerflächen wie Seen, Teiche, Flüsse, Bäche, Tümpel, nicht aber das Wasser selbst.⁸⁶⁷ Die Grundfläche ist dann betroffen, wenn gewässerbezogene Maßnahmen den Wasserstand oder den Wasserabfluss bzw. die Wasserführung verändern.⁸⁶⁸ Kein Eingriff in die Grundfläche liegt beim Ab- und Einleiten einer begrenzten Wassermenge vor.⁸⁶⁹ Auch ist kein Eingriff gegeben, wenn nur Wasserflächen ge- und benutzt werden, denn insoweit fehlt der Grundflächenbezug.⁸⁷⁰ In der Regel wird aber die Errichtung oder bauliche Änderung von Wasserkraftanlagen aufgrund des damit verbundenen Ausbaus des Gewässers sowie der herbeigeführten Veränderung oder Beseitigung von Wasserflächen (Grundfläche) einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen,⁸⁷¹ der eine erhebliche bzw. nachhalti-

⁸⁶³ BVerfGE 58, S. 300 (351); Breuer (2004), Rn. 638.

⁸⁶⁴ § 34 Abs. 2 ist unzweifelhaft als gebundene Entscheidung ausgestaltet, so dass die Behörde keine Möglichkeit hat, nach pflichtgemäßem Ermessen von den Anordnungen nach Abs. 2 abzusehen. Reinhardt will zur Vermeidung unbilliger Härten auch Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen unter das Merkmal der „Erforderlichkeit“ subsumieren, um im Einzelfall doch von einer nachträglichen Anordnung abzusehen. Vgl. Czychowski/Reinhardt (2010), § 34 Rn. 21, 23. § 35 Abs. 2 ist etwas weicher formuliert, dennoch besteht hier ebenfalls eine Pflicht zum Handeln, wenn auch innerhalb angemessener Fristen.

⁸⁶⁵ Ekardt/Weyland/Schenderlein (2009), S. 52; Breuer (2007a), S. 512; a. A. zur alten Rechtslage: VGH München, Urteil v. 5.7.2005, dessen Ansicht durch den neuen § 35 Abs. 2 WHG wohl überholt ist.

⁸⁶⁶ Kritisch hierzu Ekardt/Weyland/Schenderlein (2009), S. 43. Zum Teil erfolgt in den Landesgesetzen eine konkretisierende Beschreibung des Eingriffsbegriffs, z. B. § 4 Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz – LG) vom 21. Juli 2000 (GV. NRW. S. 568), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. März 2010 GV. NRW, S. 185, und § 27 Gesetz zum Schutz der Natur und Heimat im Saarland – Saarländisches Naturschutzgesetz (SNG) – vom 5. April 2006, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28. Oktober 2008 (Amtsbl. 2009 S. 3), die den Gewässerausbau als Eingriff qualifizieren.

⁸⁶⁷ Lorz/Müller/Stöckel (1999), § 18 Rn. 16; VGH München, Urteil vom 21.4.1998 – 9B 92.3454, NuR 1999, S. 153.

⁸⁶⁸ Marzik/Wilrich (2004), § 18 Rn. 6 ff.; VG Schleswig, U. v. 21.1.1988.

⁸⁶⁹ Marzik/Wilrich (2004), § 18 Rdn. 6, unter Verweis auf OVG Münster, ZfW 1986, 390, 391 f.

⁸⁷⁰ Marzik/Wilrich (2004), § 18 Rn. 13.

⁸⁷¹ Ein Eingriff kommt nur bei Vorhaben im Außenbereich in Betracht. Ist die Wasserkraftanlage im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, in einem Planungsgebiet während der Planaufstellung (§§ 30, 33 BauGB) oder im Innenbereich

ge Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, d. h. der biotischen und abiotischen Bestandteile der Natur (Boden, Wasser, Luft, Klima, Flora und Fauna), bewirkt.⁸⁷² Denn die Errichtung oder bauliche Änderung verursacht eine Veränderung des Wirkungsgefüges des Gewässerbetts und ggf. des Ufers. Daneben beeinflusst der Betrieb der Anlage ebenso die Wasserqualität, Fauna und Flora, indem er Veränderungen des Wasserspiegels, der Fließgeschwindigkeit und des Abflussverhaltens des Gewässers mit sich bringt. Damit sind bei der Errichtung oder baulichen Änderung einer Wasserkraftanlage aus naturschutzrechtlicher Sicht zwingend Vermeidungs-, Minimierungs-, Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu prüfen und, wenn sie möglich und verhältnismäßig sind, in der Zulassung festzusetzen.⁸⁷³ Bei unvermeidbaren, nicht in angemessener Frist ausgleichbaren oder ersetzbaren Beeinträchtigungen, die nach § 15 Abs. 5 BNatSchG zugelassen worden sind, ist eine Ausgleichsabgabe⁸⁷⁴ festzusetzen (§ 15 Abs. 6 BNatSchG). Weitere naturschutzfachliche Vorgaben ergeben sich aus § 30 BNatSchG i. V. m. den Landesgesetzen.⁸⁷⁵ Danach sind die naturnahen und natürlichen Bach- und Flussabschnitte einschließlich der Ufervegetation besonders geschützt und Maßnahmen, die zu ihrer Zerstörung oder sonstigen erheblichen Beeinträchtigung führen grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen sind jedoch möglich, wenn die Beeinträchtigung ausgeglichen werden kann (§ 30 Abs. 3 BNatSchG). Zusätzlich ist zu prüfen, ob die Wasserkraftnutzung im Einklang steht mit den Bestimmungen über Naturschutzgebiete (§ 23 BNatSchG), Biosphärengebiete (§ 25 BNatSchG), Landschaftsschutzgebiete (§ 26 BNatSchG), Naturparks (§ 27 BNatSchG) und Naturdenkmale (§ 28 BNatSchG). Soweit FFH- oder Vogelschutzgebiete (Natura-2000-Gebiete) von dem Vorhaben betroffen sein können, sind §§ 31 ff. BNatSchG, §§ 37 ff. BNatSchG zu beachten.⁸⁷⁶

4.3.2.3 Förderung nach dem EEG

Mit der Förderung der Wasserkraftanlagen über das EEG⁸⁷⁷, dass die Vergütung von Strom aus regenerativen Energien regelt, werden ebenfalls regulative Effekte erzeugt.⁸⁷⁸ Das deutsche EEG soll gemäß seinem Zweck

(§ 34 BauGB) angesiedelt, so ist sie nach § 18 Abs. 2 BNatSchG von den Anforderungen der § 14-17 BNatSchG ausgenommen.

⁸⁷² So auch UBA (2001), S. 25; Breuer (2006), S. 171 f.

⁸⁷³ Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung erfordert erstens vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen (§ 15 Abs. 1 S. 1 BNatSchG) und zweitens unvermeidbare Beeinträchtigungen vorrangig durch mögliche Ausgleichsmaßnahmen zu nivellieren oder durch Ersatzmaßnahmen zu kompensieren (§ 15 Abs. 2 S. 1 BNatSchG). Drittens gilt bei unvermeidbaren, nicht in angemessener Frist ausgleichbaren oder ersetzbaren Beeinträchtigungen ein Abwägungsgebot dergestalt, dass ein solcher Eingriff nur dann zugelassen werden darf, wenn die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft nicht vorrangig gegenüber anderen Belangen sind (§ 15 Abs. 5 BNatSchG).

⁸⁷⁴ Nach der Judikatur des BVerwG ist die Ausgleichsabgabe eine verfassungsrechtlich zulässige Sonderabgabe, vgl. BVerwGE 74, 308; 81, 220. Sinn und Zweck der Ausgleichsabgabe ist es, bei Eingriffen in Natur und Landschaft, die nicht kompensierbar oder substituierbar sind, die auftretenden Umweltwertverluste dem Verursacher und nicht der Allgemeinheit anzulasten. Hendler (2000), S. 661, 665.

⁸⁷⁵ Breuer (2006), S. 165 ff.

⁸⁷⁶ Projekte, die zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura-2000-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen, sind grundsätzlich unzulässig (§ 34 Abs. 2 BNatSchG). Sie können aber nach § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG ausnahmsweise zugelassen werden, wenn es aus zwingenden Gründen des öffentlichen Wohls notwendig ist. Solche Gründe können auch in der Nutzung der Wasserkraft als regenerative Energie liegen.

⁸⁷⁷ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2074), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. August 2010 (BGBl. I S. 1170).

(§ 1 Abs. 1) im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung ermöglichen, die volkswirtschaftlichen Kosten der Energieversorgung auch durch die Einbeziehung langfristiger externer Effekte verringern, fossile Energieressourcen schonen und die Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien fördern.⁸⁷⁹ Hierzu konzipiert das EEG Abnahme- und Übertragungspflichten (§§ 5, 8) sowie Vergütungspflichten für Strom aus Wasserkraft (§§ 16 ff., 23). Danach sind Netzbetreiber i. S. d. §§ 5 Abs. 1, 8 Abs. 1 EEG grundsätzlich verpflichtet, Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien unverzüglich und vorrangig an ihr Netz anzuschließen sowie den gesamten angebotenen Strom aus erneuerbaren Energien unverzüglich und vorrangig abzunehmen, zu übertragen und zu verteilen. Gleichzeitig müssen die Netzbetreiber den Wasserkraftanlagenbetreiber nach Maßgabe der §§ 18 ff., 23 EEG vergüten (§ 16 Abs. 1). Dabei differenzieren die Vergütungsvorschriften grundsätzlich zwischen kleinen Wasserkraftanlagen mit einer Leistung bis zu 5 MW (§ 23 Abs. 1) und großen Anlagen mit einer Leistung über 5 MW (§ 23 Abs. 3). Ebenso wird unterschieden zwischen Anlagen, die neu⁸⁸⁰ gebaut wurden (§§ 23 Abs. 1 und 3), und Altanlagen, die modernisiert wurden⁸⁸¹ (§§ 23 Abs. 2 und 4). Hierbei wird bei modernisierten Altanlagen mit einem Leistungsvolumen über 5 MW nur die Stromerzeugung aus der zusätzlich installierten Leistung vergütet. Die unterschiedlichen Vergütungsstufen sollen die verschiedenen Stromgestehungskosten bei den unterschiedlichen Anlagengrößen widerspiegeln und die Wirtschaftlichkeit der Wasserkraft sicherstellen. Bei Altanlagen der „kleinen Wasserkraft“ soll überdies deren Modernisierung zur Verbesserung der Gewässerökologie gefördert werden; bei Altanlagen der großen Wasserkraft zielen die Modernisierungsanreize auf eine Leistungserhöhung bei gleichzeitiger Verwirklichung von positiven Umwelteffekten.⁸⁸²

Zur Erzielung von Verbesserungen im Hinblick auf den Natur- und Gewässerschutz hat der Gesetzgeber die Vergütungsansprüche nach dem EEG an Standortkriterien⁸⁸³, die nur bei Neuanlagen vorliegen müssen (§ 23 Abs. 6), und ökologische Kriterien, die sowohl bei Neu- als auch bei Altanlagen in allen Leistungsklassen erfüllt sein müssen (§ 23 Abs. 5 Nr. 2), gebunden. Die ökologischen Kriterien umfassen den Nachweis, dass nach der Errichtung oder Modernisierung der Wasserkraftanlage ein guter ökologischer Zustand erreicht oder der ökologische Zustand gegenüber dem vorherigen Zustand wesentlich verbessert worden ist (§ 23 Abs. 5 Nr. 2 EEG). Für neue Anlagen gilt die wasserrechtliche Zulassung der Wasserkraftnutzung hierfür als

⁸⁷⁸ Das EEG bzw. dessen Novellen haben in den letzten Jahren zur einer Belebung beim Bau von Kleinwasserkraftwerken geführt, indem durch die gesetzlich garantierte Einspeisevergütung vor allem Anreize zur Modernisierung oder Reaktivierung bereits stillgelegter Anlagen gegeben wurden (vgl. Ausführungen unter 4.4.1.1).

⁸⁷⁹ Näher Reinhardt (2006a), S. 205 ff.

⁸⁸⁰ Als Neuanlagen gelten Anlagen, die seit dem 1.1.2009 in Betrieb genommen worden sind. Für Anlagen, die vor dem 1.1.2009 in Betrieb genommen wurden, gilt das EEG 2004 in der am 31. Dezember 2008 geltenden Fassung, §§ 23 Abs. 1, Abs. 3, 66 Abs. 1 EEG.

⁸⁸¹ Die Förderung nach dem EEG 2009 erhalten Altanlagen, die vor dem 1.1.2009 in Betrieb genommen und nach dem 31.12.2009 modernisiert wurden. Altanlagen, die vor dem 1.1.2009 in Betrieb genommen und vor dem 31.12.2009 modernisiert wurden, erhalten den Fördersatz nach dem EEG 2004 i. d. F. v. 2008 (§ 66 Abs. 1 EEG) bzw. nach dem EEG 2000. Hierzu siehe BMU (2005). Von den 7.400 Wasserkraftanlagen, die 2009 in Deutschland betrieben wurden, sind 6.848 Anlagen vergütungsfähig nach dem EEG. Der Großteil der Anlagen, namentlich 4.880 Anlagen, beansprucht weiterhin die Vergütung nach dem EEG 2000. Lediglich 620 Anlagen erhielten 2009 eine Vergütung nach dem EEG 2009, mehrheitlich Altanlagen (82 Prozent), die überwiegend mit Maßnahmen zur Herstellung der biologischen Gewässerdurchgängigkeit eine Verbesserung der Gewässerökologie erreichten. Vgl. BMU (2011a), S. 46.

⁸⁸² BMU (o. J.), S. 51.

⁸⁸³ Neue kleine und große Wasserkraftanlagen sind nur vergütungsfähig, wenn sie im räumlichen Zusammenhang mit einer ganz oder teilweise bereits bestehenden oder vorrangig zu anderen Zwecken als der Erzeugung von Strom aus Wasserkraft neu zu errichtenden Staustufe oder Wehranlage oder ohne durchgehende Querverbauung errichtet worden sind.

privilegierter Nachweis; ebenso bei zulassungsbedürftigen Modernisierungsmaßnahmen an bestehenden Anlagen, wenn die konkrete Modernisierungsmaßnahme in einem neuen Zulassungsverfahren geprüft worden ist.⁸⁸⁴ Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die ökologischen Kriterien bei allen Anlagen, die nach dem neuen Wasserrecht genehmigt werden, eingehalten werden, so dass die Vorlage der wasserrechtlichen Zulassung als Nachweis der verbesserten Gewässerökologie ausreichend ist.⁸⁸⁵ Die wasserrechtliche Zulassung entfaltet somit die unwiderlegliche Vermutung der Einhaltung dieser gewässerökologischen Voraussetzungen. Der Netzbetreiber hat im Hinblick auf ihre Einhaltung kein Prüfrecht.⁸⁸⁶ Auch stellt § 23 Abs. 5 EEG kein über die Genehmigungsvorgaben des WHG hinausgehendes Anforderungsprofil auf. Bei nicht zulassungspflichtigen Modernisierungen bestehender Anlagen reicht eine Bescheinigung der zuständigen Behörde oder einer Umweltgutachterin oder eines Umweltgutachters zur Nachweisführung (§ 23 Abs. 5 S. 2 Nr. 2).

Die Förderung der Wasserkraft über das EEG ist nicht unumstritten. Insbesondere die aktuelle Förderpolitik von Klein- und Kleinstwasserkraftanlagen, die in den letzten Jahren eine vermehrte Reaktivierung alter, stillgelegter bzw. den Neubau kleiner und kleinster Wasserkraftanlagen auslöste,⁸⁸⁷ sieht sich erheblicher Kritik ausgesetzt. Denn die „kleine Wasserkraft“ ist ebenso wie jene mittels großer Anlagen mit enormen gewässerökologischen Eingriffen (Wanderhemmnisse, Fischtötung in Turbinen, Stauwirkung, etc.) verbunden, leistet aber nur einen geringen Beitrag zur Energiegewinnung und zur Reduzierung der CO₂-Emission.⁸⁸⁸ Umweltverbände kritisieren, dass selbst die starke Förderung der „kleinen Wasserkraft“ den Anteil erneuerbarer Energien nicht merklich erhöhen kann, die „kleine Wasserkraft“ aber mit überproportionalen Auswirkungen auf die Fließgewässerlandschaft verbunden ist.⁸⁸⁹ Dennoch ist dem Entwurf des Erfahrungsberichts 2011 zum EEG 2009 bislang keine konkrete Auseinandersetzung mit diesen Zuständen im Rahmen der anstehenden EEG-Novelle 2011/2012 gefolgt. Insbesondere wird derzeit keine Herausnahme der „kleinen Wasserkraft“ aus den Fördertatbeständen, sondern eine Beibehaltung der Vergütungssätze auf einem annähernd gleichen Niveau angestrebt.⁸⁹⁰

Zudem wird bemängelt, dass oftmals die vom Gesetzgeber avisierten Modernisierungseffekte nicht in dem gewünschten Maße eintreten, da die kostenintensive Modernisierung häufig nicht rentabel ist und daher unterbleibt. Dies scheinen die Angaben des Erfahrungsbericht 2011 zum EEG 2009 (Entwurf) zu belegen: Danach nimmt mit 4.880 Anlagen weiterhin der überwiegende Teil der 6.848 vergütungsfähigen Wasserkraftanlagen eine gegenüber dem EEG 2009 zwar geringere, dafür aber nicht an gewässerökologische Verbesserungen geknüpfte Vergütung nach dem EEG 2000 in Anspruch. Lediglich 620 Anlagen (hiervon waren 511 Anlagen mit einer Leistung unter 500 kW/h) erzielten im Jahr 2009 eine Vergütung nach EEG 2009. Dennoch werden im Erfahrungsbericht 2011 zum EEG 2009 (Entwurf) die EEG-Vergütung für Strom aus Was-

⁸⁸⁴ Ältere Zulassungen von Modernisierungen werden nicht als Nachweis anerkannt. Damit will der Gesetzgeber sicherstellen, dass auch die neuen Anforderungen des Wasserrechts, insbesondere der WRRL, bereits bei der Zulassung berücksichtigt werden konnten. Vgl. Deutscher Bundestag (2008), S. 54.

⁸⁸⁵ Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2004), S. 38.

⁸⁸⁶ Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2004), S. 38; LG Konstanz, Urteil vom 25.9.2006 – 5 O 253/06 M, 5 O 253/06, BeckRS 2007, 04135.

⁸⁸⁷ Allein im Jahr 2009 waren 82 Prozent der 620 Anlagen, die eine Förderung nach dem EEG 2009 erlangen konnten, bestehende Anlagen mit einer Leistungsklasse bis 500 kW installierter Leistung, wobei die erforderliche gewässerökologische Verbesserung hauptsächlich durch Maßnahmen zur Herstellung der biologischen Durchgängigkeit gezeitigt wurden. Vgl. BMU (2011a), S. 48.

⁸⁸⁸ BN/L.F.V./LBV (2007).

⁸⁸⁹ BN/L.F.V./LBV (2007); GRÜNE LIGA Sachsen/Bundeskontaktstelle Wasser (2009).

⁸⁹⁰ Vgl. BMU (2011a), S. 56 ff.

serkraft und die damit gesetzten Anreize für Modernisierung, Erweiterung und Neubau grundsätzlich positiv bewertet, da die durchschnittliche EEG-Vergütung für Strom aus Wasserkraft von 2007 bis 2009 von 7,53 auf 7,83 ct/kWh leicht gestiegen ist.⁸⁹¹

Vorbehalte werden auch der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der gewässerökologischen Kriterien zur Erreichung eines gewässerökologischen Mehrwertes sowie der Nachweisführung über Umweltgutachter entgegengebracht. Beispielsweise wird in diesem Zusammenhang die dauerhafte Kontrolle der Funktionsfähigkeit der gewässerökologischen Maßnahmen (z. B. anhaltende Funktionsfähigkeit einer Fischaufstiegstreppe) gefordert und auf die Gefahr der Gefälligkeitsbescheinigungen hingewiesen. Letzterem Punkt soll nun dadurch entgegengewirkt werden, dass der Entwurf der Bescheinigung des Umweltgutachters der zuständigen Wasserbehörde vorgelegt wird und diese gegenüber dem Umweltgutachter ihr Einverständnis erklärt. Die Behörde kann der Bescheinigung innerhalb von zwei Monaten widersprechen oder ggf. Änderungen der durchzuführenden Maßnahmen verlangen. Erklärt die zuständige Behörde ihr Einverständnis, kann die Bescheinigung des Umweltgutachters als Nachweis verwendet werden. Äußert sich die Behörde innerhalb von zwei Monaten nach Vorlage des Entwurfs der Bescheinigung nicht, gilt das Einverständnis als erteilt.⁸⁹² Die ökologischen Kriterien für die Vergütung von Strom aus Wasserkraft sollen nach dem nun vorliegenden Referentenentwurf für das EEG 2011/2012 in § 23 Abs. 4 EEG 2012 neu gefasst werden, indem nicht mehr auf das konkretisierungsbedürftige Erfordernis der Erreichung bzw. wesentlichen Verbesserung des guten ökologischen Zustands abgestellt wird. Stattdessen soll die Wasserkraftnutzung nun den Anforderungen nach den §§ 33 bis 35 (Mindestwasserführung, Durchgängigkeit, Wasserkraftnutzung) und 6 Abs. 1 Nr. 1 und 2 WHG (allgemeine Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung) entsprechen.⁸⁹³ Die Bindung der Vergütung an die Erfüllung der §§ 6 Abs. 1 Nr. 1 und 2, 33-35 WHG ist zu begrüßen, da hierdurch konkretere und transparentere Vorgaben aufgestellt werden, die Vollzugsbehörden explizit an die verschärften Anforderungen des neuen WHG gebunden werden und die problematische Bestimmung der Wesentlichkeit der Zustandsverbesserung entfällt. Der gesetzliche Verweis auf die Bewirtschaftungsgrundsätze in § 6 Abs. 1 Nr. 1 und 2 WHG rückt zudem den Schutz der Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts und Lebensraums für Tiere und Pflanzen und damit den gewässerbezogenen Gebietsschutz nach der FFH-RL⁸⁹⁴ sowie den Schutz der von den Gewässern abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete in den Fokus, der auch bei Errichtung und Modernisierung von Wasserkraftanlagen zu berücksichtigen ist.

Daneben strebt der Referentenentwurf für das EEG 2011/2012 neben Vereinfachungen und Vereinheitlichungen des Vergütungsniveaus von Anlagen unter und über 5 MW aufgrund vergleichbarer Stromgestehungskosten Anpassungen der Vergütungshöhe für den Bereich der Leistungssteigerung an großen Wasserkraftanlagen an, der aktuell als der Bereich mit dem größten zusätzlichen Potenzial betrachtet wird.⁸⁹⁵

4.3.2.4 Fazit

Im Rahmen der fachlichen Beurteilung der Zulässigkeit einer Wasserkraftnutzung werden deren Auswirkungen auf die Gewässer durch ein umfangreiches ordnungsrechtliches Regelwerk aus verschiedenen Rechtsbe-

⁸⁹¹ BMU (2011a), S. 48 f.

⁸⁹² BMU (2011b), S. 122.

⁸⁹³ BMU (2011b), S. 15, 121 f.

⁸⁹⁴ Nach § 21 Abs. 5 BNatSchG, der die FFH-RL 92/43/EG mit umsetzt, sind die oberirdischen Gewässer einschließlich ihrer Randstreifen, Uferzonen und Auen als Lebensstätten und Biotope für natürlich vorkommende Tier- und Pflanzenarten zu erhalten und zur Erfüllung ihrer großräumigen Vernetzungsfunktion weiterzuentwickeln.

⁸⁹⁵ BMU (2011a), S. 56 ff.; BMU (2011b), S. 120.

reichen, das die ökologische Gewässerfunktionsfähigkeit sicherstellen soll, geprüft. Der Gesetzgeber ist erkennbar bemüht, gewässerökologische Auswirkungen der Wasserkraft mit ordnungsrechtlichen Regelungen einzufangen und positiv steuernd einen Ausgleich zwischen Gewässer-, Natur- und Klimaschutz zu erreichen. Insbesondere mit dem zum 1. März 2010 in Kraft getretenen neuen Wasserhaushaltsgesetz wurden erstmals bundeseinheitliche Vorschriften zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit, zur Mindestwasserführung sowie zum Schutz der Fischpopulation beim Bau und Betrieb von Wasserkraftanlagen (§§ 33-35 WHG) geschaffen, die erstens beim Neubau einer Wasserkraftanlage zwingend zu berücksichtigen sind und zweitens eine Anpassung der Altanlagen an die ökologischen Standards der Neuanlagen ermöglichen und fordern. Liegen die Voraussetzungen der §§ 33-35 WHG nicht vor, so darf in Abweichung von dem gemäß §§ 12 Abs. 2, 68 Abs. 3 WHG grundsätzlich bestehenden Bewirtschaftungsermessen die Gewässernutzung für Zwecke der Wasserkraft nicht gestattet werden. Zudem stellen §§ 34 Abs. 2, 35 Abs. 2 WHG für Altanlagen Anforderungen in den Bereichen Gewässerdurchgängigkeit und Schutz der Fischpopulation auf, die ebenso zwingend mittels nachträglicher Anordnungen durchzusetzen sind. Da diese Vorschriften als gebundene Entscheidungen ausgestaltet sind, dürfen die Behörden von diesen Anordnungen nicht gänzlich absehen. Auch eine ausreichende Mindestwasserführung ist auf Grundlage des § 13 WHG über nachträgliche Anordnungen durchsetzbar, wenn sich bei Altanlagen herausstellt, dass sie nicht den Anforderungen der §§ 6, 27 WHG entsprechen. Nachbesserungsbedarf besteht jedoch im Einzelnen bezüglich der Definition und Ausfüllung von Begriffen (z. B. Durchgängigkeit) durch naturwissenschaftlich-technische Erkenntnisse auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene, um Wasserkraftanlagen und wasserbehördlichen Vollzug optimaler mit den Zielen der WRRL in Einklang zu bringen. Daneben können über die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung mit ihren entsprechenden Ausgleichs- und Ersatzpflichten jedenfalls teilweise negative Folgen für die Gewässer aufgefangen bzw. ausgeglichen werden.

Gleichzeitig positioniert sich der Gesetzgeber positiv gegenüber einem gewässerökologisch sinnvollen Ausbau der Wasserkraft, indem er mit der neu aufgenommenen Appellnorm des § 35 Abs. 3 WHG auf den Ausbau der Wasserkraftnutzung als grundsätzlich umweltverträgliche Form der Energiegewinnung aus erneuerbaren Ressourcen zielt und die Förderung nach dem EEG 2009 an ökologische Kriterien bindet.

Gleichwohl kann auch der Gesetzgeber die der Wasserkraft innewohnenden gewässerökologischen Beeinträchtigungen und die daraus folgenden natur- und gewässerschutzbezogenen Konflikte nicht vollständig bzw. teilweise nicht zufriedenstellend mindern und auflösen. Allgemeine Vollzugsdefizite und die Begrenztheit der Auflösungskompetenz von ordnungsrechtlichen Regeln hinsichtlich der umfassenden Verhinderung gewässerökologischer Beeinträchtigungen (abseits von Verboten eines Neubaus und Anordnungen zum Rückbau von Altanlagen) bedingen hier notgedrungen Defizite. Inwieweit die verschärften Anforderungen des neuen WHG zur Anpassung der Altanlagen an die ökologischen Standards von Neuanlagen in der Behördenpraxis umgesetzt werden, bleibt abzuwarten. Auch die ökologischen Kriterien der EEG-Förderung liefern keinen über die wasserrechtlichen Vorgaben hinausgehenden Mehrwert für die Gewässerökologie, da die wasserrechtliche Zulassung des Neubaus bzw. der Modernisierung eine unwiderlegliche Vermutung der Verbesserung des ökologischen Zustandes transportiert.

Schließlich bleibt die noch verbleibende, ordnungsrechtlich zugestandene ökologische und gewässermorphologische Beeinträchtigung durch Anlagen der Wasserkrafterzeugung – wie stets bei ordnungsrechtlicher Allokation – frei von jedweder Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten und verzerrt dadurch die Kosten der Wasserkraft. Vor diesem Hintergrund ist nachfolgend zu prüfen, welcher Beitrag zur Verbesserung der Gewässerökologie und -morphologie durch ergänzende Wassernutzungsabgaben geleistet werden kann.

4.3.3 Fiskalische Maßnahmen und ordnungsrechtliche Vorgaben in der Institutionenkonkurrenz

4.3.3.1 Abgabe auf die Neuzulassung von Wasserkraftanlagen

Ordnungsrechtliche Basissteuerung

Bei der Neuzulassung von Wasserkraftanlagen existieren umfangreiche ordnungsrechtliche Regelungen zur Sicherung gewässerökologischer Anforderungen. So stellen insbesondere die Grundsatzverbote der §§ 33-35 WHG sicher, dass durch gezielte Vorgaben oder kompensatorische Vorkehrungen und Verhaltensweisen die ökologische Funktionsfähigkeit der oberirdischen Gewässer erhalten bleibt. Liegen die Voraussetzungen der §§ 33-35 WHG nicht vor, so darf in Abweichung von dem gemäß §§ 12 Abs. 2, 68 Abs. 3 WHG grundsätzlich bestehenden Bewirtschaftungsermessen die Gewässernutzung für Zwecke der Wasserkraft nicht gestattet werden. Außerdem unterliegt jedenfalls der Gewässerausbau, der i. d. R. beim Neubau einer Wasserkraftanlage stattfinden wird, einer wasserrechtlichen Ausgleichsregelung (§ 67 Abs. 1 WHG), wonach nachteilige Zustandsveränderungen des Gewässers vermieden und wenn möglich ausgeglichen werden sollen.

Neben den wasserrechtlichen Vorgaben bezüglich der Zulässigkeit von Errichtung und Betrieb einer Anlage hält insbesondere das Naturschutzrecht Möglichkeiten für Ausgleichsmaßnahmen und Ersatzzahlungen bereit, wenn es sich um einen Eingriff in Natur und Landschaft handelt. Insoweit werden die Eingriffswirkungen, denen nicht mit Vermeidungs-, Minimierungs-, Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen begegnet werden kann, auch bereits mit einer Ausgleichsabgabe belegt (§ 15 Abs. 6 BNatSchG). Ist der durch den Bau der Anlage verursachte ökologische Nachteil durch den Anlagenbetreiber nicht physisch-real kompensierbar, dann muss der Anlagenbetreiber ein Ersatzgeld für die Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen zahlen, die sog. Ersatzzahlung oder Ausgleichsabgabe.⁸⁹⁶ Das Ersatzgeld, das als Sonderabgabe zu qualifizieren ist,⁸⁹⁷ bemisst sich nach den fiktiven Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- oder Ersatzvornahme⁸⁹⁸ oder nach Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Verursacher daraus erwachsenden Vorteile. Die Ermittlung der Höhe der Ersatzzahlung und das detaillierte Verfahren ihrer Erhebung sind nicht im BNatSchG geregelt, können aber vom BMU nach § 15 Abs. 7 S. 1, 2 BNatSchG in einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Da dies bislang nicht geschehen ist, richtet sich die Kompensation von Eingriffen bislang nach Landesrecht. Bezüglich der Verwendung der Mittel gilt gem. § 15 Abs. 6 S. 7 BNatSchG der Grundsatz, dass die Ersatzzahlung zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst im betroffenen Naturraum zu verwenden ist.⁸⁹⁹ Dadurch soll die räumliche Entkopplung der Ersatzzahlung vom Eingriff verhindert werden. Die tatsächliche Verwendungspraxis der Mittel sieht sich jedoch verschiedener, z. T. einander widersprechender Kritik ausgesetzt.⁹⁰⁰ Zuzustimmen ist der Kritik inso-

⁸⁹⁶ Voraussetzung für die Erhebung ist, dass nach der naturschutzrechtlichen Abwägung ein gleichwertiger Ersatz nicht oder nur teilweise möglich ist, geeignete Flächen für Kompensationsmaßnahmen nicht zur Verfügung stehen oder eine zu lange Entwicklungsdauer der festgesetzten Maßnahme deren Wirksamkeit behindern würde – *Lorz/Müller/Stöckel* (1999), § 19 Rn. 41. Die Vereinbarkeit dieser Ausgleichsabgabe mit den Prinzipien der Finanzverfassung folgt aus ihrer Schadensausgleichs- und Wiedergutmachungsfunktion, vgl. BVerwGE 74, S. 308, 309 ff.; 81, 220, 225; BVerfGE 78, S. 249, 267 f.

⁸⁹⁷ *Marzik/Wilrich* (2004), § 20 Rn. 53; BVerwGE 74, S. 308, 309 ff.

⁸⁹⁸ Einschließlich der erforderlichen durchschnittlichen Kosten für deren Planung und Unterhaltung sowie die Flächenbereitstellung unter Einbeziehung der Personal- und sonstigen Verwaltungskosten.

⁸⁹⁹ Zudem dürfen die Gelder nicht für Maßnahmen verwendet werden, für die ohnehin eine rechtliche Verpflichtung besteht (§ 15 Abs. 6 S. 7 BNatSchG).

⁹⁰⁰ Zum Ersten erfolge häufig keine eingriffsbezogene Verwendung der Ersatzzahlung. Zum Zweiten sei, wenn doch eine eingriffsbezogene Verwendung der Mittel zur Kompensation des Eingriffs vor Ort erfolge, diese jedenfalls ungeeignet und würde dem flusseinzugsgebietsweisen Ansatz der WRRL nicht genügen. Der erste Kritikpunkt fußt auf der landesrechtlichen Praxis bis zur Neuordnung des Naturschutzrechts nach der Föderalismusreform, wonach landesrecht-

weit, als Gelder zur Kompensation von Eingriffen aus Ersatzzahlungen nicht zur Finanzierung von Maßnahmen verwendet werden sollten, die nur noch einen entfernten Bezug zu den verlorengegangenen ökologischen Funktionen innehaben; die Eingriffsregelung würde auf diese Weise zu einem Finanzierungsinstrument für jedwede Naturschutzmaßnahme.⁹⁰¹ Um den räumlichen Zusammenhang zum Eingriff tatsächlich zu erhalten, könnte insoweit gesetzlich festgeschrieben werden, dass die Ersatzzahlungen in jedem Fall und nicht nur grundsätzlich im betroffenen Naturraum eingesetzt werden müssen. Um sicherzustellen, dass nicht nur ein status quo erhalten wird, könnte zudem eine naturschutzfachliche Aufwertung des Naturraums gefordert werden. Im Einzelnen scheint bezüglich der konkreten Mittelverwendung durchaus Nachsteuerungsbedarf auf: Anzustreben ist unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten die bestmögliche Mittelverwendung. Dadurch wird allerdings das Instrument der Ersatzzahlung nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Insbesondere die Pflichten zum Ausgleich und Ersatz der Beeinträchtigungen unterstützen die Ziele der WRRL wesentlich und erscheinen im Ergebnis den Intentionen einer Wassernutzungsabgabe (Integration externer Folgekosten, Anreizeffekt) wesensähnlich. Zuzugeben ist, dass in der naturschutzrechtlichen Ausgestaltung der Eingriffsregelung insoweit eine Lücke besteht, als dass Gewässer nicht explizit vom Tatbestand der Eingriffsregelung erfasst werden. Dies ist aus Gründen der Rechtsklarheit zu bedauern, hindert aber in den meisten Fällen nicht die Anwendung der Eingriffsregelung, weil in der Regel mit der Errichtung einer Anlage Veränderungen der Grundflächen oder des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels verbunden sind, die zu Veränderungen der Flussökosysteme und einem Verlust an Biodiversität führen, so dass die Eingriffsregelung letztendlich doch greift. Zudem könnte man diese Lücke im Naturschutzrecht leicht durch eine Erweiterung des naturschutzrechtlichen Eingriffsbegriffs in § 14 Abs. 1 BNatSchG schließen, indem auch *Veränderungen der Gewässer* (z. B. hinsichtlich Wassertiefe, Strömungsgeschwindigkeit, Gewässerqualität) als Eingriffe gelten.⁹⁰² Eine solche gesetzliche Erweiterung würde sicherstellen, dass beim Neubau von Wasserkraftanlagen stets die Trias aus Vermeidungsgebot, Ausgleichs- und Ersatzpflicht und Abwägungsgebot zum Tragen kommt. Dies ist auch angemessen, da es sich bei Veränderungen am Wasserkörper aufgrund der Wasserkraft um einmalige Maßnahmen mit dauerhaften Auswirkungen handelt, die mit den typischen Eingriffen bei Grundflächen vergleichbar sind.

Dort, wo es erforderlich ist, besonders sensible Gebiete zu schützen,⁹⁰³ kann dies am besten durch ein gesetzliches Verbot der Wasserkraftnutzung erreicht werden,⁹⁰⁴ das die heutigen gesetzlichen Vorgaben ergänzen würde.

Auch die ökologisch ausgerichteten Vergütungszuschüsse nach dem EEG tragen einen gewissen Anteil zur Modernisierung und Ökologisierung der Wasserkraftanlagen bei (dazu oben kritisch 4.3.2.3).⁹⁰⁵ Hierbei sollte jedoch bedacht werden, dass, abweichend von der derzeitigen Ausgestaltung, die Förderungen der Was-

liche Regelungen in vielen Ländern eine räumliche Entkopplung der Mittelverwendung vom Eingriff ermöglichten. Die Gelder wurden vorwiegend für großflächige Projekte wie Natura-2000-Gebiete oder für Schutzgebiete eingesetzt. Dem zweiten Kritikpunkt ist zu entgegnen, dass eine Betrachtung des Naturraums die Berücksichtigung von flusseinzugsgebietsweisen Betrachtungen nicht zwangsläufig ausschließt.

⁹⁰¹ So auch SRU (2002), Tz. 410.

⁹⁰² So auch Ekardt/Weyland/Schenderlein (2009), S. 43.

⁹⁰³ Z. B. bei naturnahen Fließgewässern oder Abschnitten davon sowie Fließgewässern in gutem bzw. sehr gutem ökologischen Zustand und Fließgewässern oberhalb von Natura-2000-Abschnitten, die den Schutz von Fließgewässerlebensräumen und Arten zum Ziel haben.

⁹⁰⁴ SRU (2008), Tz. 634.

⁹⁰⁵ SRU (2008), Tz. 565 m. w. Nachw.

serkraft aus gewässerökologischer Sicht besser allein an ökologische Kriterien gebunden werden und unabhängig von der Größe der Anlage erfolgen sollten.⁹⁰⁶

Insgesamt ist festzustellen, dass das Ordnungsrecht für den Neubau von Wasserkraftanlagen strenge Vorschriften aufstellt, die freilich an ausgewählten Stellen noch ausbaufähig sind, im Vollzug ihre Wirkmächtigkeit noch unter Beweis stellen müssen und die verbleibenden Beeinträchtigungen systematisch kostenfrei belassen.

Lenkungseffekte einer Abgabenlösung

Durch eine Lenkungsabgabe auf die Errichtung einer Wasserkraftanlage könnten die dabei bewirkten Umwelt- und Ressourcenkosten – ggf. in pauschalierter Form – angelastet werden. Diese Anlastung zwingt potenzielle Betreiber derartiger Anlagen zur Berücksichtigung externer Gewässerbelastungen bei ihren Investitionsentscheidungen und hält insoweit zu effizienten Errichtungsentscheidungen an. Die Abgabe würde auf diese Weise ein auf Gewässerökologie und -morphologie gerichtetes Ordnungsrecht ergänzen, das bereits gewisse Internalisierungen von Kosten bewirkt, soweit der Betreiber ökologische Auflagen zu erfüllen hat. Die vom Ordnungsrecht nicht erfassten „Restnutzungsbelastungen“ greift nunmehr die Abgabe komplementär auf.

Die Lenkungseffekte einer Abgabe, die im Abgabentatbestand an der Neuzulassung von Wasserkraftanlagen ansetzt, wären jedoch hinsichtlich der angestrebten Substitutionseffekte als äußerst begrenzt und mit Blick auf die Einkommenseffekte (dazu jeweils näher Abschnitt 2) als fragwürdig einzustufen.

Die spezifischen *Substitutionseffekte* sind bereits deshalb denkbar gering, weil es sich beim Neubau von Wasserkraftanlagen nicht um fortlaufende ökologische oder morphologische Marginalentscheidungen in einem Alternativenraum handelt, sondern um einmalige Ja-/Nein-Entscheidungen über ein komplexes Investitionsvorhaben. Solche Ja-/Nein-Entscheidungen sind aufgrund ihrer Einmaligkeit und ihrer Geschlossenheit einer abgestuften, abgabeinduzierten Lenkungswirkung naturgemäß kaum zugänglich. Da eine Errichtungsabgabe gar keine gewässerökologische oder -morphologische Bemessungsgrundlage besitzt, kann sie in Bezug auf derartige Effekte auch nicht abgestuft lenkende Impulse setzen. Vielmehr ist sie darauf beschränkt, die Wirtschaftlichkeit einer Anlage mit Blick auf die Umwelt- und Ressourcenkosten pauschal herabzusetzen (Einkommenseffekt), und kann damit einzelne Anlagen in den Bereich der Unwirtschaftlichkeit abdrängen. Derartige *Einkommenseffekte* der Lenkung (dazu oben Abschnitt 2) sind zwar allokativ ebenfalls willkommen, weil sie volkswirtschaftlich ineffiziente Anlagen vom Marktzutritt abhalten, stoßen jedoch im speziellen Feld der Wasserkraft auf ein weiteres Problem der umweltpolitischen Wertungswidersprüche:

Das im Bereich der Wasserkraft umweltpolitisch zu lösende Problem besteht – vereinfacht ausgedrückt – in zwei relevanten externen Effekten der Stromerzeugung: Neben den Beeinträchtigungen der Gewässerökologie sind auch die externen Kosten der konventionellen Energieproduktion (Klimagase, Sicherheit, Luftverunreinigung etc.) zu berücksichtigen. Eine charmante Lösung der Zielkonflikte könnte darin bestehen, nach Anlastung aller externen Umwelt- und Ressourcenkosten den optimalen Technologiemarkt einschließlich der dabei auftretenden Gewässerbeeinträchtigung über Märkte auffinden zu lassen. Sind sowohl Klimaeffekte (und andere soziale Kosten der konventionellen Technologien) als auch Gewässerbeeinträchtigungen (ebenso wie die übrigen Umweltkosten der Erneuerbaren) vollständig eingepreist, so könnte eine dezentrale Lösung der Zielkonflikte Platz greifen. Von einer solchen umfassenden „Kostenwahrheit“ der Energiepreise

⁹⁰⁶ In diesem Zusammenhang ist auch die derzeitige EEG-Förderung der Kleinwasserkraftanlagen kritisch zu überdenken, da diese bei erheblichen ökologischen Eingriffen nur einen geringen Beitrag zur Energieversorgung sowie zur klimaschützenden CO₂-Reduktion leisten. Siehe auch unten 4.3.3.2.2.

sind wir freilich – trotz Emissionshandel – denkbar weit entfernt. Folglich muss politisch im Rahmen einer *second-best*-Abwägung entschieden werden, inwieweit Wasserkraft zu nutzen ist. Eine partielle Optimierung, etwa die volle Internalisierung von Gewässerbeeinträchtigungen im Wasserkraftpreis, kann dabei insgesamt zu Verschlechterungen der Ressourcenallokation führen, wenn zugleich die Optimierungsbedingungen an anderer Stelle verletzt sind,⁹⁰⁷ etwa im Bereich der Vollständigkeit der Kostenanlastung der untereinander im Wettbewerb stehenden Energieträger. Es besteht daher die Gefahr, dass eine gewässerökologisch begründbare Verteuerung des Stroms aus Wasserkraft auf konkurrierende Energieträger trifft, die ihre externen Klima- und Sicherheitsrisiken gerade nicht vollständig tragen müssen. Eine einseitige Internalisierung externer Gewässerkosten führt somit zu verzerrten energiebezogenen Allokationsentscheidungen.

Für die praktische Umweltpolitik führt daher wohl kein Weg daran vorbei, die Positionsbestimmung der Wasserkraft politisch vorzunehmen. Der bisherige Ansatz, zunächst auch Marginalstandorte via EEG über die Wirtschaftlichkeitsschwelle zu hieven und parallel über das Wasser-Ordnungsrecht des WHG ökologische Anforderungen an Zulassung und Nachrüstung zu stellen, bedarf zu diesem Zwecke durchaus einer Neubestimmung. Zwar lassen sich durch technologische Innovationen und Nachrüstungen (Fischtreppen, Schachtkraftwerke u. a.) die ökologischen Schäden signifikant reduzieren. Es stellt sich darüber hinaus aber grundsätzlich die Frage der regulatorischen Eingriffe in die Wirtschaftlichkeit der Wasserkraftnutzung. Neben der bestehenden EEG-Förderung werden hier insbesondere Instrumente zur Anlastung von Gewässerexternalitäten, also Wasserkraftabgaben, diskutiert, die im Alpenraum bereits zur Anwendung kommen, als Gewässerschutzabgaben aber neu ausgerichtet werden könnten.⁹⁰⁸

Abgaben auf Wasserkraft können grundsätzlich an den ökologischen Auswirkungen auf die Gewässer durch Neu- und Bestandsbauten oder an der Nutzung der Ressource Wasser zur Erlangung eines wirtschaftlichen Vorteils anknüpfen. Bei der Neuzulassung von Wasserkraftanlagen tritt eine Abgabenslösung freilich hinter dem bestehenden Ordnungsrecht in der Institutionenkonkurrenz der Instrumente zurück: Morphologische Veränderungen der Wasserkraft lassen sich grundsätzlich überlegen mit dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium einfangen und ausgleichen, das hierzu aber durchaus Nachbesserungsbedarf offenbart. Demgegenüber ist das gewässermorphologische Lenkungsvermögen einer Neuzulassungsabgabe äußerst begrenzt: Bei der Errichtung von Großanlagen handelt es sich nicht – wie bei Abwassereinleitungsentscheidungen – um fortlaufende Marginalentscheidungen in einem Alternativenraum, auf die ein Abgabenimpuls in besonders geeigneter Weise effizient steuernd einwirken könnte. Vielmehr müssen Ja-/Nein-Entscheidungen über Investitionsvorhaben bzw. komplexe planerische Begleitsicherungen getroffen werden; eine Minderung der gewässermorphologischen Auswirkungen kann im Wesentlichen nur durch eine abgabenbedingte Unwirtschaftlichkeit des Projekts herbeigeführt werden, nicht aber durch graduelle Belastungsminderungen. Einer „Neuzulassungsabgabe“ kann ein Betreiber nur durch Vorhaben-Verzicht, nicht aber durch morphologische Schonung ausweichen.⁹⁰⁹ Eine effiziente Standortentscheidung für Wasserkraftanlagen ist freilich – anders als eine optimale Abwasserreinigungsstrukturierung – kaum auf die Aufdeckung dezentralen Kostenwissens angewiesen; anders formuliert: Ein zentraler Planer „weiß“, welcher Standort unter Berücksichtigung der ökologischen Lasten effizient ist.

⁹⁰⁷ Dieses *second-best*-Problem bei multiplem Marktversagen wird in der theoretischen Umweltökonomik seit den Arbeiten von *Buchanan/Stubblebine* (1962), S. 371 ff., und *Buchanan* (1969), S. 174 ff., in einer Vielzahl von Publikationen bearbeitet und im Rahmen von modifizierten *policy-mix*-Ansätzen gelöst – dazu jüngst im Überblick *Lehmann* (2011).

⁹⁰⁸ Zu dieser Debatte insbesondere *Palm* (2006); zu den herkömmlichen Abgaben *Wyer* (2006).

⁹⁰⁹ Etwas anderes könnte nur gelten, wenn es gelänge, eine morphologiebezogene Bemessungsgrundlage zu konstruieren, was freilich schwierig anmutet – dazu etwa *Grünebaum et al.* (2007), die u. a. „Beeinträchtigungen der Durchgängigkeit“ und „Strukturdefizite“ als Teil eines „Störer-Index“ einer Kostentragungspflicht zugrunde legen wollen.

Eine Wasserkraftabgabe würde die Stromgestehungskosten steigen lassen, wodurch die EEG-Förderung konkurrenzlos und die Wasserkraft ihre gerade erlangte Wettbewerbsfähigkeit wieder verlieren würde. Ökonomisch gilt, dass eine Neuzulassungsabgabe zwar zum Zwecke der Vorteilsabschöpfung und Anlastung von gewässermorphologisch bedingten Umwelt- und Ressourcenkosten legitimiert ist und auch – z. B. über Standortentscheidungen – Lenkungseffekte zeitigen wird; die ökologisch relevanten Anpassungen werden so jedoch verfehlt: Der Bau einer Fischtreppe kann ordnungsrechtlich angewiesen, nicht aber durch eine bloße Verteuerung der Baumaßnahme bewirkt werden. Die Verteuerung als solche wiederum steht im Wertungskonflikt zwischen Gewässer- und Klimaschutz: Ein Kostenaufschlag für die Gewässerbeeinträchtigung ist zwar gerechtfertigt, muss in einer Gesamtabwägung aber die vielfach verzerrten Preise im Energiesektor (z. B. unzureichende Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten des Klimaschutzes) berücksichtigen. Als second-best-Entscheidung kann daher umweltpolitisch der Bau eines Wasserkraftwerkes sinnvoll sein. In einer Welt vielfach verzerrter Preise kann eine partielle Optimierung der Kostenstrukturen lediglich im Gewässersektor zu Wohlfahrtseinbußen führen. Hier sind politische Gesamtabwägungen gefragt, die eine isolierte Abgabe nicht leisten kann.

Schließlich ist zu bedenken, dass zukünftig kaum neue Wasserkraftanlagen infolge der strikten Vorgaben des WHG gebaut werden. So scheiden bereits Gewässer oder Gewässerabschnitte, die einen guten oder sehr guten ökologischen Zustand im Sinne der WRRL besitzen oder die mit realistischem Aufwand in einen guten Zustand zurückversetzt werden können, als Standorte zur Errichtung von Wasserkraftanlagen im Allgemeinen aus. Gleiches gilt prinzipiell für Fließgewässer innerhalb von Naturschutzgebieten oder Natura-2000-Gebieten, die den Schutz von Fließgewässerlebensräumen (z. B. Fließgewässer mit flutender Wasservegetation und alpine Flüsse mit Lavendel-Weiden- Ufergehölzen) und Arten (z. B. Eisvogel, Strömer, Groppe und Steinkrebs) zum Ziel haben. Neubauten kommen im Grunde nur in Gewässern oder Gewässerabschnitten in Betracht, die nach der WRRL als naturfern und/oder als erheblich verändert einzustufen sind. Potenzial gibt es noch bei bereits bestehenden Querbauwerken, wenn damit gleichzeitig ökologische Verbesserungen (z. B. Wiederherstellung der Durchwanderbarkeit, sinnvoller Rückbau des Wanderungshindernisses) erreicht werden. Da infolge der strikten Vorgaben des WHG nur wenig neue Wasserkraftanlagen gebaut werden, käme einer Abgabe faktisch ohnehin nur eine unbedeutende Lenkungs- bzw. Finanzierungsfunktion zu.

Insgesamt hätte daher eine Lenkungsabgabe auf Neubauten mangels Masse nur eine marginale Funktion und könnte keine gewässerökologisch relevanten Substitutionen anstoßen, sondern nur Projekte vereiteln, was ohne politische Abstimmung mit Externalitäten der Energieerzeugung zu zusätzlichen Allokationsverzerrungen führen könnte. Eine ordnungsrechtliche Steuerung der Wasserkraftzulassung erscheint hier vorzugswürdig und zielgenauer.

Finanzierungsabgabe

In Betracht gezogen werden könnte zudem eine Finanzierungsabgabe, wenn man trotz o. g. Ausführungen ein Bedürfnis für eine Abgabenlösung sieht. Aber auch hier wäre der praktische Anwendungsbereich mangels nennenswerten Neubaus und zumeist eingreifenden naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gering.

Fazit

Bezüglich der Neuzulassung von Wasserkraftanlagen tritt eine Abgabenlösung hinter dem bestehenden Ordnungsrecht in der Institutionenkonkurrenz zurück: Morphologische Veränderungen der Wasserkraft lassen sich zielgenauer mit dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium, das sicher an einigen Stellen noch nachgebessert werden sollte, einfangen und ausgleichen. Auch über die Eingriffsregelung mit ihren entsprechenden

Ausgleichs- und Ersatzpflichten werden negative Folgen für die Gewässer aufgefangen. Zur Stärkung der Eingriffsregelung empfiehlt sich ggf. eine explizite Fortschreibung des Eingriffsbegriffs um Veränderungen der Gewässer sowie eine verbindliche Konkretisierung der optimalen Mittelverwendung unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten.⁹¹⁰ Zur pauschalierten Absenkung der Wirtschaftlichkeit der Wasserkraft ist eine Wasserkraftabgabe nur dann berufen, wenn simultan die Probleme durch Externalitäten der Energieerzeugung befriedigend gelöst sind. Mit der Erkenntnis, dass es eine umweltneutrale Energieversorgung auch im Zeitalter der Erneuerbaren nicht geben kann, ergibt sich der Bedarf zur Lösung „innerökologischer“ Zielkonflikte: Einseitige Eingriffe in die Wirtschaftlichkeit einzelner Energieträger sind deshalb bei multiplen Externalitäten ineffizient (second-best-Problem). Im Bereich der Wasserkraft müssen jedenfalls die gewässerökologischen Folgen stärker berücksichtigt werden. Gewässerschutzbezogene Wasserkraftabgaben wären zwar wegen dieser Umweltkosten legitimiert, verfügen hier jedoch nur über mäßiges Steuerungspotenzial und könnten bei allgemein verzerrten Preisen die Energie-Allokation sogar verschlechtern. Zu stärkende ordnungsrechtliche Sicherungen der Gewässerökologie erscheinen hier überlegen. Auf der anderen Seite muss aber auch in § 23 EEG die pauschale Förderung von Kleinwasserkraft überprüft werden, insbesondere, soweit die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten des Gewässer- und Naturschutzes – wie hier empfohlen – pragmatisch unterbleibt.

4.3.3.2 Abgabe auf bestehende Wasserkraftnutzung(-sanlagen)

4.3.3.2.1 Finanzierungs-sonderabgabe zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit

Zu prüfen ist ferner, ob die negativen Auswirkungen von Altanlagen auf die Gewässermorphologie, die oftmals den aktuellen ökologischen Standards noch nicht entsprechen, mit einer Abgabenerhebung einzufangen sind. Denkbar wäre insoweit eine Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen als Finanzierungs-sonderabgabe, um bei einigen wichtigen Stellen im Gewässer die Wiederherstellung der Durchgängigkeit zu finanzieren.⁹¹¹

Ordnungsrechtliche Basissteuerung bei Altanlagen

Durch das neue WHG wurden die materiellrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Gewässerökologie vor den Auswirkungen von Altanlagen und die damit verbundenen nachträglichen Anordnungen (die auch bereits nach altem Recht möglich waren) verschärft. Hierdurch wird eine Anpassung der Altanlagen an den ökologischen Standard von Neuanlagen angestrebt und eingefordert: Kann durch geeignete Einrichtungen

⁹¹⁰ Für eine optimale, vergleichbare und verursachergerechte monetäre Anlastung der eingriffsbedingten Umweltbeeinträchtigungen wären praktikable und ausdifferenzierte bundeseinheitliche Vorgaben zur Kompensation von Eingriffen (Inhalt, Art und Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Höhe und Erhebungsverfahren der Ersatzzahlung) hilfreich. Bislang wurde von der Ermächtigungsnorm in § 15 Abs. 7 Ziff. 1, 2 BNatSchG eine entsprechende bundeseinheitliche Rechtsverordnung zu schaffen, kein Gebrauch gemacht. Daher richtet sich das Nähere zur Kompensation von Eingriffen nach bestehendem Landesrecht (§ 15 Abs. 7 BNatSchG) und variiert von Bundesland zu Bundesland.

⁹¹¹ Erhebungsberechtigt wäre der Bund gem. seiner Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG, da dieser „das Recht der Bewirtschaftung des Wasserschatzes nach Wassermenge und Wassergüte“ umfasst (Ruppert/Stettner, in: Dreier (2007), Art. 74, Rn. 144), wozu auch die Festsetzung von Abgaben gehören kann (für Abwasserabgaben: Ruppert/Stettner, in: Dreier (2007), Art. 74 Rn. 144; Maunz, in: Maunz/Dürig (2009), Art. 75, Rn. 30; Rengeling 2002, Rn. 79; Rozek, in: von Mangoldt/Klein/Starck (2010), Art. 75, Rn. 51). Insoweit sind sogar abweichungsfeste Regelungen des Bundes möglich, dem gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG im Wasserhaushalt die Vollregelungskompetenz für stoff- und anlagenbezogene Regelungen zusteht.

und Betriebsweisen von vorhandenen Stauanlagen die für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele erforderliche Durchgängigkeit des Gewässers nicht erhalten oder wiederhergestellt werden, dann muss die Behörde nachträgliche Anordnungen zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit treffen. Diese sind erforderlich, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 zu erreichen (§ 34 Abs. 2 WHG). D. h. bezüglich der Anordnung an sich steht der Behörde kein Ermessensspielraum zu.⁹¹² Wenn bei vorhandenen Wasserkraftnutzungen keine geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Fischpopulation vorgesehen wurden, dann sind diese innerhalb einer angemessenen Frist nachträglich durchzuführen. Insoweit ergeht auch eine nachträgliche Anordnung durch die Behörde, die bei Fehlen geeigneter Maßnahmen reagieren muss (§ 35 Abs. 2 WHG).⁹¹³ Gewässermorphologische Verbesserungen sollen damit durch eine konsequente Anwendung des Ordnungsrechts erreicht werden.⁹¹⁴

Sieht man einmal von den bekannten Problemen des Vollzuges, speziell im Bereich nachträglicher Anordnungen, ab, so bleibt hier erneut die Anlastung laufender Umwelt- und Ressourcenkosten offen – mit der Folge, dass die Wirtschaftlichkeit von Wasserkraftanlagen ohne Berücksichtigung der Gewässerbeeinträchtigung volkswirtschaftlich zu günstig beurteilt wird und damit auch ineffiziente Anlagen in Betrieb bleiben.

Lenkungseffekte einer Finanzierungsabgabe

Eine Finanzierungsabgabe würde – neben der Bereitstellung von Mitteln für die öffentliche Hand zur Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen – lenkungspolitisch die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten bewirken können. Dadurch würde die bislang verzerrte Wirtschaftlichkeitsrechnung der Wasserkraft um die gewässerbezogenen Externalitäten korrigiert.

Mit Blick auf die Substitutions- und Einkommenseffekte einer solchen Abgabe ergibt sich freilich das bereits oben bei der Wasserkraftabgabe auf Neuzulassungen skizzierte Bild: An Substitutionsreaktionen ist wenig zu erwarten, da der Betreiber der Abgabe nicht durch ökologische Verbesserungen, sondern nur durch Leistungseinschränkungen oder Stilllegung ausweichen kann. Morphologische Veränderungen bei Altanlagen sind bereits eingetreten und nicht mehr durch Abgaben-Anreize zu verhindern oder rückgängig zu machen. Die Abgabe könnte nur noch über Einkommenseffekte zum Marktaustritt zwingen, dessen Sinnhaftigkeit aber gerade übergreifend gewässer- und klimapolitisch bewertet werden muss. Zudem bedeutet auch eine stillgelegte Altanlage typischerweise noch keine ökologische Entlastung, da dies erst durch einen gesonderten Rückbau bewirkt werden könnte.

Aus diesen Gründen erscheint auch eine Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit an ausgewählten Stellen (Finanzierungsabgabe) lenkungspolitisch nicht zielführend. Zudem fehlt es rechtlich an der Guppennützigkeit der Abgabenverwendung, die für eine solche Finanzierungsabgabe erforderlich ist, denn die Ertragsverwendung käme insbesondere Gewässern, Naturraum und Allgemeinheit zu Gute, nicht aber den Betreibern der Wasserkraftanlagen.

⁹¹² Czychowski/Reinhardt (2010), § 35, Rn. 20.

⁹¹³ Czychowski/Reinhardt (2010), § 35, Rn. 11.

⁹¹⁴ Auch der BUND listet in seinem Positionspapier zur Wasserkraftnutzung umfangreiche Kriterien für den Neubau, den Betrieb von Altanlagen und die Reaktivierung stillgelegter Anlagen auf, die mit aktuellen oder verschärften ordnungsrechtlichen Mitteln durchgesetzt werden können (z. B. Modernisierung der Anlagen und Verbesserung der ökologischen Standards unter der Prämisse der Erhaltung natürlicher und naturnaher Fließgewässer bzw. der Renaturierung verbauter Gewässer, Rückbau stillgelegter Anlagen, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Neubau bzw. Reaktivierung); vgl. BUND (2009), S. 7 f.

Überdies ergeben sich aus den Implikationen des Kohärenzgebots⁹¹⁵ rechtliche Bedenken bezüglich der Zulässigkeit einer Abgabensenkung, jedenfalls aber bezüglich der politischen Durchsetzbarkeit infolge der mit einer Abgabe auf Wasserkraftnutzung implizierten Wertungswidersprüche: Denn die Nutzung der Wasserkraft wird als grundsätzlich erneuerbare Energiequelle durch das EEG finanziell gefördert. Eine Abgabe würde die Stromgestehungskosten steigen lassen, wodurch die Wasserkraft – insbesondere die kleinen und mittelgroßen Anlagen – ihre infolge der Förderung gerade erlangte Wettbewerbsfähigkeit wieder verlieren würde (dazu oben). Kritisch zu hinterfragen ist in diesem Zusammenhang freilich die EEG-Förderung von Klein- und Kleinstkraftwerken, die bei erheblichen gewässerökologischen Eingriffen nur einen geringen Beitrag zur Energiegewinnung und zur Reduzierung der CO₂-Emission leisten.⁹¹⁶ Hier stellt sich die Frage, ob die vorzunehmende politische Gesamtabwägung aus Klima- und Gewässerschutzziele stimmig erfolgt ist. Dieser Aspekt muss bei der anstehenden EEG-Novelle berücksichtigt werden, um nicht einseitig den Klimaschutz gegen den Gewässerschutz auszuspielen. Umgekehrt kommen wohl auch nicht einseitig perfekt internalisierende Gewässerschutzabgaben in Betracht, die die Rolle des Klimaschutzes unberücksichtigt lassen.

Letztendlich würde eine erfolgreiche Lenkungsabgabe tendenziell zur Aufgabe von Altanlagen führen; die Querbauwerke inklusive der morphologischen Veränderungen würden aber grundsätzlich bestehen bleiben, wohingegen der Nutzen der regenerativen Energiegewinnung freilich nicht mehr realisiert werden könnte. Soll die Außerbetriebnahme von Altanlagen erreicht werden, dann ist jedoch nicht der Weg über eine Lenkungsabgabe, mit der indirekt die Aufgabe des Betriebes erzwungen wird, vorzugswürdig, sondern der ordnungsrechtlich angeordnete Rückbau der Altanlagen. Zudem steht auch hier das ökologische Schadenswissen in ausreichender Form zentral zur Verfügung, und effizienter Rückbau müsste nicht erst dezentral durch Nutzen-Kosten-bezogene Betreiberentscheidungen aufgedeckt werden.

Finanzierungseffekte

Rechtliche Voraussetzung für eine Finanzierungsabgabe wäre es, dass eine solche Abgabe eine homogene Gruppe belastet, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Sachzweck steht, und dass das Abgabenaufkommen gruppennützig verwendet wird.⁹¹⁷ Abgaben auf Wasserkraft würden einen Sachzweck (Minimierung der Belastung der Gewässerökologie z. B. durch Wiederherstellung der Durchgängigkeit) verfolgen und nicht allein auf Mittelbeschaffung gerichtet sein. Betreiber von Wasserkraftanlagen sind zudem eine homogene Gruppe, die sich klar von anderen Gruppen und der Allgemeinheit abgrenzt. Die Anlagen der Betreiber verursachen negative ökologische und hydromorphologische Auswirkungen auf die Gewässer, indem sie die Gewässerdurchgängigkeit durchbrechen, Wanderhemmnisse für Fische darstellen, veränderte Fließgeschwindigkeiten herbeiführen und die vorhandenen Lebensräume verändern. Infolge ihres Verursacherbeitrages haben die Betreiber der Anlagen eine spezifische Beziehung zu dem mit der Abgabe verfolgten Zweck. Probleme bereitet aber das Kriterium der gruppennützigen Abgabenverwendung. Danach muss das Abgabenaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabenschuldigen verwendet werden.⁹¹⁸ Daran fehlt es jedoch, wenn die mit der Abgabe erzielten Mittel für Gewässerrenaturierungen, Wiederherstellungen der Durchgängigkeit oder den Rückbau von Querbauwerken verwendet werden. Die Verwendung der Erträge kommt dann insbesondere dem Gewässerhaushalt und dem Naturraum zu Gute und liegt im Interesse der Allgemeinheit. Die Betreiber der Wasserkraftanlagen profitieren hingegen

⁹¹⁵ Nach h. A. findet das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung auch bei Regelungen des gleichen Kompetenzträgers Anwendung. Ausführlich hierzu unter 4.4.3.2.2.

⁹¹⁶ BN/L.F.V./LBV (2007); GRÜNE LIGA Sachsen/Bundeskontaktstelle Wasser (2009).

⁹¹⁷ BVerfGE 55, S. 274, 305-308; Berg (2006), S. 441.

⁹¹⁸ BVerfGE 55, S. 274, 307; 67, S. 256, 276; 82, S. 159, 180.

nicht von der Ertragsverwendung. Nach alledem ist eine Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit an ausgewählten Stellen als Finanzierungsabgabe nicht zu rechtfertigen.

Fazit

Auch im Bereich von Altanlagen ist die konsequente Anwendung des Ordnungsrechts zur Eingrenzung der negativen Auswirkungen auf die Gewässermorphologie gegenüber einer Abgabenlösung vorzugswürdig. Die Wirtschaftlichkeitssteuerung der Wasserkraft unter Berücksichtigung der Gewässerexternalitäten muss politisch in einer Gesamtabwägung mit den Externalitäten der Energiebereitstellung gelöst werden.

4.3.3.2.2 Vorteilsabschöpfungsabgabe auf Nutzung des Wassers im Rahmen der Wasserkraft

Rechtliche Zulässigkeit

Man könnte schließlich daran denken, die Wassernutzung an sich mit einem Preis zu belegen, wie dies in Bayern und Baden-Württemberg seit langer Zeit geschieht,⁹¹⁹ denn seit der Wasserpfennig-Entscheidung des BVerfG ist die Entgeltfähigkeit von Wassernutzungen anerkannt. Als Anknüpfungspunkt einer diesbezüglichen Abgabe kommt die fortlaufende Benutzung des Wassers in dem Sinne in Betracht, dass die Betreiber der Anlage für die wirtschaftliche Ausnutzung des öffentlichen Guts Wasser ein Entgelt zu zahlen haben. Vorteilsabschöpfungsabgaben sind nach dem BVerfG zulässig, wenn der Abgabe eine dem Abgabepflichtigen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Nutzungsregimes gewährte Sondernutzung gegenübersteht. Wird Einzelnen die Nutzung einer der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource eröffnet, erhalten sie einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen. Diesen Sondervorteil darf der bewirtschaftende Staat abschöpfen.⁹²⁰ Wasser ist ein Gut der Allgemeinheit, das einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung unterstellt ist. Mit der wasserrechtlichen Zulassung wird dem Anlagenbetreiber die Nutzbarmachung der Kraft des Wassers mittels Entnahme, Ableiten und Wiedereinleiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern oder durch Aufstauen und Absenken von oberirdischen Gewässern gestattet. Die Eröffnung dieser Möglichkeiten verschafft ihm einen Sondervorteil in Form einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung, denn er beansprucht das Gewässer, um aus ihm einen individuellen Nutzen (Nutzung des Gewässers zur Ausübung seines gewerblichen Betriebes, wirtschaftlicher Vorteil) zu ziehen, der der Allgemeinheit gerade nicht zusteht.⁹²¹ Die öffentliche Leistung liegt in der wasserbehördlichen Eröffnung der Gewässerbenutzung.⁹²² Abgeschöpft werden kann daher der Wert des Vorteils, der aus der Eröffnung der Nutzungsmöglichkeiten für die Verwertung der Wasserkraft folgt.

Die Kompetenz zur Erhebung einer solchen Abgabe bestimmt sich nach der Sachkompetenz gem. Art. 70 ff. GG und stünde dem Bundesgesetzgeber nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG zu. Der Abgabentatbestand könnte zum einen an dem Wasserdurchfluss durch die Wasserkraftanlage oder an der von der Anlage erzeugten Energiemenge (kw/h) oder an der Bruttoleistung des Wassers, die sich aus dem nutzbaren Gefälle und der

⁹¹⁹ Siehe hierzu obige Ausführungen. Auch in der Schweiz erfolgt dies bereits seit Anfang des 20. Jahrhunderts, wo ein Wasserzins als öffentliche Abgabe für das mit der Konzession eingeräumte Sondernutzungsrecht an einem öffentlichen Gewässer (Verwertung des Wasserkraftpotenzials zur Stromerzeugung) erhoben wird. Hierzu siehe Wyer (2006) und Sigg/Röthlisberger (2002), S. 16 ff.

⁹²⁰ Ausführlich hierzu siehe Ausführungen unter 1.2.2.1 m. w. Nachw.

⁹²¹ Reinhardt (2007), S. 241, 246.

⁹²² BVerfG (2003), S. 467 ff.

Wassermenge errechnet,⁹²³ anknüpfen. Da es hier um die tatsächliche Benutzung des Wassers in Form der Verwertung der Kraft des Wassers geht, ist die morphologische Veränderung selbst als Anknüpfungspunkt weniger geeignet. Sie wäre darüber hinaus auch kaum praktikabel, da es für morphologische Veränderungen keine natürliche Bemessungsgrundlage für einen Abgabenzugriff gibt.⁹²⁴

Damit ist die Installation einer Vorteilsabschöpfungsabgabe für die Wassernutzung im Rahmen der Wasserkraft zur Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten rechtlich zulässig. Ökonomisch würde sie verbleibende Umwelt- und Ressourcenkosten anlasten, aber mangels morphologischer Substitutionseffekte im Wesentlichen erneut über sekundäre Markt- und Preiseffekte die Wasserkraft pauschal verteuern und ggf. einzelne Standorte aus dem Markt drängen (dazu bereist oben).

Zielkonflikte mit der EEG-Förderung

Ein innerökologischer Zielkonflikt ergibt sich jedoch abermals aus der Förderung der Wasserkraftnutzung als grundsätzlich erneuerbare Energiequelle durch das EEG, wodurch eine Abgabenlösung deutlichen Wertungswidersprüchen ausgesetzt wäre.

In rechtlicher Hinsicht könnte das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (Kohärenzgebot) tangiert sein. Im Hinblick auf Ausübung und Verhältnis von Sach- und Steuerkompetenz durch den Gesetzgeber hat das BVerfG Grundsätze für die Anwendung des Gebots der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung als Kompetenzausübungsschranke entwickelt.⁹²⁵ Danach verpflichten das Rechtsstaatsprinzip und die bundesstaatliche Kompetenzordnung alle rechtsetzenden Organe, ihre Regelungen jeweils so aufeinander abzustimmen, dass den Normadressaten nicht gegenläufige Vorschriften erreichen, die Rechtsordnung also nicht auf Grund unterschiedlicher Anordnungen widersprüchlich wird.⁹²⁶ Die aus der Anwendung paralleler Kompetenzen resultierende Widersprüchlichkeit der Rechtsordnung führt zur Nichtigkeit der niederrangigen Rechtsnorm.⁹²⁷ Nach h. A.⁹²⁸ findet das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung auch bei Regelungen des gleichen Kompetenzträgers (hier Bund) Anwendung. Aus der Verankerung des Verfassungsgebots der Widerspruchsfreiheit (Konzeptkonformität) im Rechtsstaatsprinzip folgt im Hinblick auf die Abgaben-/Steuergesetzgebung, dass der Gesetzgeber seine Abgaben-/Steuergesetze selbst dann auf die jeweiligen Sachgesetze abstimmen muss, wenn er Inhaber sowohl der Sach- als auch der Abgaben-/Steuer-

⁹²³ Diese Berechnungsart liegt dem schweizerischen Wasserpfennig zu Grunde, vgl. *Sigg/Röthlisberger* (2002), S. 16 ff., und ist ebenfalls Berechnungsgrundlage für die Entgelterhebung in Baden-Württemberg, vgl. § 17 Abs. 2 WG BW.

⁹²⁴ Siehe aber die Herleitung von „Nutzungsfaktoren“ für Uferverbau und Durchgängigkeit bei *Palm* (2006), S. 95 ff.

⁹²⁵ BVerfG (1998), S. 2341 ff.

⁹²⁶ BVerfGE 98, S. 83; ähnlich BVerfGE 98, S. 106.

⁹²⁷ *Brüning* (2002), S. 33.

⁹²⁸ Stimmen in der Literatur lehnen demgegenüber eine Geltung des Kohärenzgebots bei Normen des gleichen Sachgesetzgebers ab, da sie das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung allein aus der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes ableiten. Indem die eigentliche Funktion einer jeden Kompetenzordnung – und eben auch der Gesetzgebungskompetenzkataloge – in der verfassungsrechtlichen Verteilung der staatlichen Kompetenzen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten liege, könne das anhand einer kompetenziellen Fragestellung entwickelte Gebot der widerspruchsfreien Normgebung auch nur dann Geltung beanspruchen, wenn und soweit die Verteilung der staatlichen Kompetenzen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten betroffen ist. Die Entscheidung des BVerfG könne daher nicht als die Schaffung eines aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten (umfassenden) Gebots der Widerspruchsfreiheit verstanden werden, sondern der Entscheidung könne allein die Betonung und Verdeutlichung der rechtstaatlichen Begrenzungsfunktion der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen entnommen werden. Vertreter dieser Ansicht lehnen eine Bindung des Steuergesetzgebers an seine Sachgesetze ab. Vgl. *Kloepfer/Bröcker* (2001), S. 1 ff.; *Sendler* (1998), S. 2875 ff.; *Lege* (1999), S. 127 ff.; *Wernsmann* (2005), S. 190 f.

gesetzgebungskompetenz ist. Dahingehende Entscheidungen müssen sich in ein Gesamtkonzept einordnen, das in sich stimmig und widerspruchsfrei ist.⁹²⁹ Gleichwohl bleibt der Gesetzgeber berechtigt, unter dem Eindruck praktischer Erfahrungen und Misserfolge der Steuerung im Wege seines Nachbesserungsermessens neue materielle Akzentuierungen zu setzen. Sach- und Steuergesetzgebung zusammen bilden dann das neue Gesamtkonzept.⁹³⁰

Zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung der Energieversorgung zielt das EEG im Interesse des Klima- und Umweltschutzes darauf ab, den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung bis zum Jahr 2020 auf mindestens 30 Prozent und danach kontinuierlich weiter zu erhöhen. Zu diesem Zweck statuiert das EEG zum einen eine vorrangige Abnahmepflicht der Betreiber öffentlicher Netze für Strom, der von Anlagen nach dem EEG gewonnen wird gegenüber dem Strom, der aus anderen Energiequellen erzeugt wird, vor allem aus fossilen Brennstoffen und Kernkraft (§§ 5, 8 EEG). Zum anderen setzt es gesetzlich verbindlich eine über dem marktüblichen Niveau liegende Einspeisevergütung fest, die der Netzbetreiber dem Anlagebetreiber für die Dauer von 20 Kalenderjahren zuzüglich des Inbetriebnahmejahres⁹³¹ (§ 21 Abs. 1 Satz 2 EEG) zu zahlen hat (§§ 16, 18 ff. EEG). Die Wasserkraft wird als erneuerbare Energie gem. § 3 Abs. 3 EEG explizit durch Abnahmevorrang und zu gewährende Einspeisungsvergütungen (§ 23 EEG) gefördert. Zudem enthält auch das WHG mit § 35 Abs. 3 eine bundesrechtliche Appellnorm, die auf den Ausbau der Wasserkraftnutzung als grundsätzlich umweltverträgliche Form der Energiegewinnung aus erneuerbaren Ressourcen zielt und einen ökologisch sinnvollen Ausbau befürwortet. Die nach Landesrecht zuständigen Wasserbehörden werden verpflichtet, vorhandene Kapazitäten und Optionen zu ermitteln und ihre Erkenntnisse zu veröffentlichen, um hierdurch Anregung zu entsprechender Nutzung und einen Beitrag zur Steigerung der erneuerbaren Energien zu leisten.⁹³²

Demgegenüber würde eine Abgabepflicht der Betreiber von Wasserkraftanlagen eine finanzielle Belastung der durch Sachgesetzgebung geförderten Nutzung nach sich ziehen, der sich nur durch Nichtvornahme der Nutzung entzogen werden kann. Mit einer Vorteilsabschöpfungsgabe soll ja gerade die Nutzung öffentlicher Umweltgüter wegen ihrer ökologischen Knappheit mit einem Preis belegt werden, um den mit der Nutzung verbundenen ökonomischen Vorteil abzuschöpfen und so den Umfang der Nutzung zu reduzieren.⁹³³ Diese Zielsetzung der Abgabe setzt sich in Widerspruch zu den Förderzwecken nach EEG und WHG.

Selbst wenn man dennoch Zielkonformität zwischen Sach- und Abgabenregelung unter Berufung auf die beiderseits verfolgten umwelt- und klimapolitischen Ziele annehmen möchte, so bleibt doch ein faktisch erheblicher umweltpolitischer Wertungswiderspruch: Eine (einseitige) Abgabe auf die Wassernutzung würde die Stromgestehungskosten steigen lassen, wodurch die Rentabilität vieler Wasserkraftanlagen – insbesondere kleiner und mittelgroßer Anlagen – gefährdet würde.⁹³⁴ Ob dies volkswirtschaftlich effizient ist, muss wegen der Dualität aus Klima- und Gewässerexternalitäten und angesichts verzerrter Energiepreise gerade politisch in einer Gesamtabstimmung entschieden werden (dazu oben).

⁹²⁹ Weidemann (1999), S. 74, 77; ausdrücklich P. Kirchhof (1998), S. 388. In diesem Sinne zuletzt BVerwGE 110, S. 250 unter Bezug auf BVerfGE 98, S. 298ff.

⁹³⁰ Smeddinck (2006), S. 127 m. w. Nachw.

⁹³¹ Bei großen Wasserkraftanlagen (ab 5 MW) verkürzt sich die Laufzeit auf 15 Jahre (§ 21 Abs. 2 Satz 2 EEG).

⁹³² Czychowski/Reinhardt (2010), § 35 Rn. 16; Berendes (2010), § 35 Rn. 6.

⁹³³ Murswiek (1996), S. 417, 421.

⁹³⁴ Die Landesvorschriften in Bayern und Baden-Württemberg entschärfen diesen Zielkonflikt, indem die Erhebung von Entgelten für die Ausnutzung der Wasserkraft nicht von Kleinst- und Kleinwasserkraftanlagenbetreibern erfolgt, sondern erst bei einer mittleren Leistung der Wasserkraftanlage von über 1000 (Baden-Württemberg) bzw. 1100 kW (Bayern) ermöglicht wird.

Kritisch zu hinterfragen ist in diesem Zusammenhang allerdings die derzeitige Ausgestaltung des EEG im Hinblick auf die Förderung von Klein- und Kleinstwasserkraftanlagen, die in den letzten Jahren eine vermehrte Reaktivierung alter, stillgelegter bzw. den Neubau kleiner und kleinster Wasserkraftanlagen auslöste. Die „kleine Wasserkraft“ ist jedoch ebenso wie die großen Anlagen mit erheblichen gewässerökologischen Eingriffen (Wanderhemmnisse, Fischtötung in Turbinen, Stauwirkung etc.) verbunden, leistet aber nur einen geringen Beitrag zur Energiegewinnung und zur CO₂-Reduktion.⁹³⁵ Umweltverbände kritisieren, dass selbst die starke Förderung der „kleinen Wasserkraft“ den Anteil erneuerbarer Energien nicht merklich erhöhen kann, die „kleine Wasserkraft“ aber mit überproportionalen Auswirkungen auf die Fließgewässerlandschaft verbunden ist.⁹³⁶ Eine Überprüfung dieser Zustände ist im Rahmen der anstehenden EEG-Novelle 2011/2012 durchzuführen und das EEG ggf. anzupassen. Eine abschließende Bewertung kann an dieser Stelle allerdings nicht erfolgen.

Fazit

Die Abschöpfung des Vorteils, der den Anlagenbetreibern durch die laufende Wassernutzung zukommt, mittels der Installierung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe auf Nutzung des Wassers im Rahmen der Wasserkraft wäre grundsätzlich rechtlich zulässig und auch ökonomisch konzeptkonform. Eine Bepreisung dieser Wassernutzung wäre jedoch unter den gegebenen institutionellen und politischen Rahmenbedingungen (gesetzliche Ausprägungen und Zielvorgaben des EEG, aber auch des § 35 Abs. 3 WHG) mit nicht unerheblichen Wertungswidersprüchen verbunden, die nur insgesamt aufgelöst werden können. Eine Vorteilsabschöpfungsabgabe auf die laufende Nutzung kann ebenfalls nicht etwa gewässermorphologisch feinsteuern, sondern nur die Wirtschaftlichkeit von Wasserkraftanlagen in Bezug auf die Gewässerökologie pauschal herabsetzen. Ob dies jeweils volkswirtschaftlich effizient ist, kann aufgrund unzulänglicher Internalisierungen nur in einer Gesamtabwägung aus Energie-, Klima- und Gewässerschutzpolitik bestimmt werden. In Bezug auf Klein- und Kleinstwasserkraftanlagen ergeben sich jedoch erhebliche Zweifel, ob dies gegenwärtig stimmig austariert ist; Korrekturen können hier aber einfacher durch ordnungsrechtliche Eingriffe oder Reformen des EEG angebracht werden, als durch damit widerstreitende neue Abgabelasten.

4.3.4 Fazit

Die Analyse der ordnungsrechtlichen Bestimmungen hat gezeigt, dass im Rahmen der fachlichen Beurteilung der Zulässigkeit einer Wasserkraftnutzung deren unbestritten erhebliche Auswirkungen auf die Gewässer – zur Sicherstellung der ökologischen Funktionsfähigkeit eines Gewässers – umfangreich durch das deutsche Wasserrecht, und beim Neubau auch über das Naturschutzrecht, reguliert werden. Allerdings besteht an einzelnen Stellen Nachbesserungsbedarf, und die konkrete Vollzugsgewalt dieser Regelungen in der Praxis bleibt offen. Abgabenlösungen könnten komplementär dazu Vollzugshilfe leisten und zusätzliche Funktionen der Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten für den ordnungsrechtlich zugestandenen Nutzungsteil übernehmen.

Eine nähere Analyse des Lenkungspotenzials von Abgaben zeigt allerdings, dass bezüglich der Neuzulassung von Wasserkraftanlagen eine Abgabenlösung im Ergebnis hinter das bestehende und ggf. ertüchtigte Ordnungsrecht in der Institutionenkonkurrenz zurücktritt: Morphologische Veränderungen der Wasserkraft lassen sich gezielt vor allem mit dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium, das sicher an einigen Stellen

⁹³⁵ BN/L.F.V./LBV (2007).

⁹³⁶ BN/L.F.V./LBV (2007); GRÜNE LIGA Sachsen/Bundeskontaktstelle Wasser (2009).

noch nachgebessert werden sollte, feinsteuern und regeln, nicht jedoch mit pauschalierten Abgabepflichten, denen im Wesentlichen nur durch Bauverzicht ausgewichen werden kann (mangelnde morphologische Substitutionseffekte): Eine Fischtreppe kann ordnungsrechtlich angeordnet, nicht aber durch (pauschale) Rentabilitätseinbußen angereizt werden.

Auch über die Eingriffsregelung mit ihren entsprechenden Ausgleichs- und Ersatzpflichten können negative Folgen für die Gewässer aufgefangen werden. Zur Stärkung der Eingriffsregelung empfiehlt sich ggf. eine explizite Fortschreibung des Eingriffsbegriffs um Veränderungen der Gewässer sowie eine verbindliche Konkretisierung der optimalen Mittelverwendung unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten.

Das Lenkungsvermögen einer Abgabe im Bereich der Neuzulassung von Wasserkraftanlagen über Markt- und Preiseffekte ist zwar als wirksam einzustufen, indem einzelne Vorhaben unwirtschaftlich und damit vom Markt ferngehalten werden, ob diese Effekte freilich effizient sind, kann nur in der Gesamtschau der energiepolitischen Externalitäten beurteilt werden. Dies kann freilich eine Wasserkraftabgabe allein nicht leisten. Die umweltpolitischen Wertungswidersprüche aus Klima- und Gewässerschutz müssen pragmatisch politisch aufgelöst werden (second best). Die Lenkungseffekte sind damit entweder gering (kaum Neubauten, keine spezifischen morphologischen Anreize) oder aber als fragwürdig einzuschätzen (Marktaustritt u. U. volkswirtschaftlich effizienter Anlagen).

Im Bereich von Altanlagen erscheint die konsequente Anwendung des Ordnungsrechts zur Einfangung der negativen Auswirkungen auf die Gewässermorphologie aus den nämlichen Gründen gegenüber einer Abgabensenkung ebenfalls vorzugswürdig. Überdies würde einer Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit an ausgewählten Stellen die – für solch eine Finanzierungsabgabe erforderliche – Guppennützigkeit der Abgabenverwendung fehlen.

Die Installierung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe auf Nutzung des Wassers im Rahmen der Wasserkraft wäre rechtlich grundsätzlich zulässig und ökonomisch konzeptkonform. Auch hier wären jedoch keine feinsteuern und morphologisch wirksamen Substitutionen zu erwarten, sondern eine allgemeine Wirtschaftlichkeitssteuerung der Wasserkraft, die mit den gegebenen gesetzlichen Ausprägungen und Zielvorgaben des EEG, aber auch mit § 35 Abs. 3 WHG in nicht unerhebliche Wertungswidersprüche treten würde. Eine effiziente Steuerung der Wirtschaftlichkeit der Wasserkraft im Angesicht von Klima- und Gewässerexternalitäten muss durch eine politisch konsistent abgestimmte Gesamtsteuerung erfolgen. Im Rahmen der anstehenden EEG-Novelle muss vor diesem Hintergrund auch die derzeitige Ausgestaltung des EEG im Hinblick auf die Förderung von Klein- und Kleinstwasserkraftanlagen kritisch beleuchtet werden, da die „kleine Wasserkraft“ mit erheblichen gewässerökologischen Eingriffen verbunden ist, gleichzeitig aber nur einen geringen Beitrag zur Energiegewinnung und zur CO₂-Reduktion leistet. Es erscheint freilich sinnvoller, die nötigen Abstimmungen durch eine Reform des EEG (und ordnungsrechtlich feinsteuern und Zugriffe) als durch dazu in Widerspruch tretende neue Abgabepflichten zu lösen.

4.4 Abgaben im Bereich Schifffahrt

4.4.1 Schifffahrt als Gewässerbenutzung

Die Binnenschifffahrt ist der älteste – und mit einem Transportanteil von knapp 20 Prozent am Gesamttransportaufkommen ein wichtiger – Verkehrsträger in Deutschland.⁹³⁷ Das deutsche Bundeswasserstraßennetz besteht aus circa 7.350 Kilometern Binnenwasserstraßen. Dabei setzt sich das Streckennetz zu 75 Prozent aus Flüssen und zu 25 Prozent aus Kanälen zusammen. Es umfasst ca. 450 Schleusenammern, 290 Wehre, vier Schiffshebewerke, 15 Kanalbrücken und zwei Talsperren.⁹³⁸ Nahezu alle großen Flüsse sind für die Schifffahrt ausgebaut, allein über 80 Prozent des deutschen Binnenschiffgüterverkehrs finden auf dem Rhein bis Köln, der Weser bis Bremen und der Elbe bis Hamburg statt.⁹³⁹ Insgesamt werden im Binnenschiffsverkehr jährlich bis zu 240 Millionen Tonnen Gütermengen befördert, mit einer Transportleistung von 65 Milliarden Tonnen-Kilometer. Dies entspricht fast 75 Prozent der Güterverkehrsleistung der Eisenbahnen bzw. circa 14 Millionen Lkw-Fahrten. Zusätzlich werden auf den Binnenwasserstraßen circa 1,5 Millionen Container (TEU – Twenty-foot Equivalent Unit) transportiert, was weiteren 700.000 Lkw-Fahrten entspricht.⁹⁴⁰

Die Bewertung der Binnenschifffahrt als umweltverträglicher Verkehrsträger ist jedoch umstritten.⁹⁴¹ Insbesondere der Neu- und Ausbau sowie die Unterhaltung der Wasserstraßen für Zwecke der Binnenschifffahrt bringen gravierende ökologische Auswirkungen mit sich, denn sie sind verbunden mit der Begradigung und Kanalisierung von Flüssen, dem Bau von Staustufen und Schleusen und der Ausdehnung von Uferbefestigungen, die zu einer starken Veränderung der natürlichen Gewässerbeschaffenheit führen. So können etwa die Durchgängigkeit für Wanderfischarten unterbrochen, der hydrologische Austausch zwischen Fluss, Aue und Grundwasser reduziert, Veränderungen der Strömungs- und Transportvorgänge infolge veränderter Fließgeschwindigkeiten hervorgerufen und Substratumlagerungen vermindert werden.⁹⁴² Daneben ist die Schifffahrt mit schiffsbetrieblichen Beeinträchtigungen der Gewässer verbunden, wie z. B. Gewässerverunreinigungen durch Öl oder öllähnliche Substanzen, die Ausleitung von Ladungsresten oder Reinigungsmitteln und die Einleitung von Schiffsmüll oder Schiffsabwässern in die Gewässer.

Andererseits kommen den Bundeswasserstraßen auch Funktionen zu, die außerhalb der verkehrswirtschaftlichen Nutzung liegen: So tragen sie in unterschiedlichem Maße zur Wasserversorgung, zur Abwendung von Hochwasser- und Eisgefährdung, zur Energiegewinnung mittels Wasserkraft in staugeregelten Abschnitten und zur Erholung der Bevölkerung an und auf dem Wasser (z. B. Wassersport, Angeln, Wandern) bei.⁹⁴³

Teilweise wird in der Literatur die Ansicht vertreten, dass Aufstauungen zum Zwecke der Schifffahrt als Wasserdienstleistungen anzusehen sind, so dass für diese Aktivitäten das Kostendeckungsgebot des Art. 9 WRRL einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten gilt.⁹⁴⁴ Eine Qualifizierung als Wasserdienstleistung kann vorliegend jedoch dahinstehen, da solche Aufstauungen mit signifikanten Auswirkungen auf den

⁹³⁷ von Keitz/Kraemer (2002b), S. 221, 226.

⁹³⁸ Hinzu kommen 18.000 Quadratkilometer Seewasserstraßen. Vgl. zum Ganzen: Bundesregierung (2009), S. 290.

⁹³⁹ Statistisches Bundesamt (2002), o. S.

⁹⁴⁰ Bundesregierung (2009), S. 290.

⁹⁴¹ Ausführlich hierzu Reinhold (2008), S. 3 ff.

⁹⁴² Reinhold (2008), S. 9; Desens (2008), S. 148; BUND (2001).

⁹⁴³ Bundesregierung (2009), S. 290.

⁹⁴⁴ Dafür Unnerstall (2009), S. 234 ff. und ders. (2006c), S. 449-480. Dagegen Kolcu (2008), S. 45 f. und Desens (2008), S. 147 ff. jeweils m. w. Nachw.

Wasserzustand verknüpft und daher jedenfalls Wassernutzungen i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL sind. Sofern zudem das Befahren auf dem Wasser mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand verbunden ist, ist auch insoweit eine Wassernutzung i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL anzunehmen.

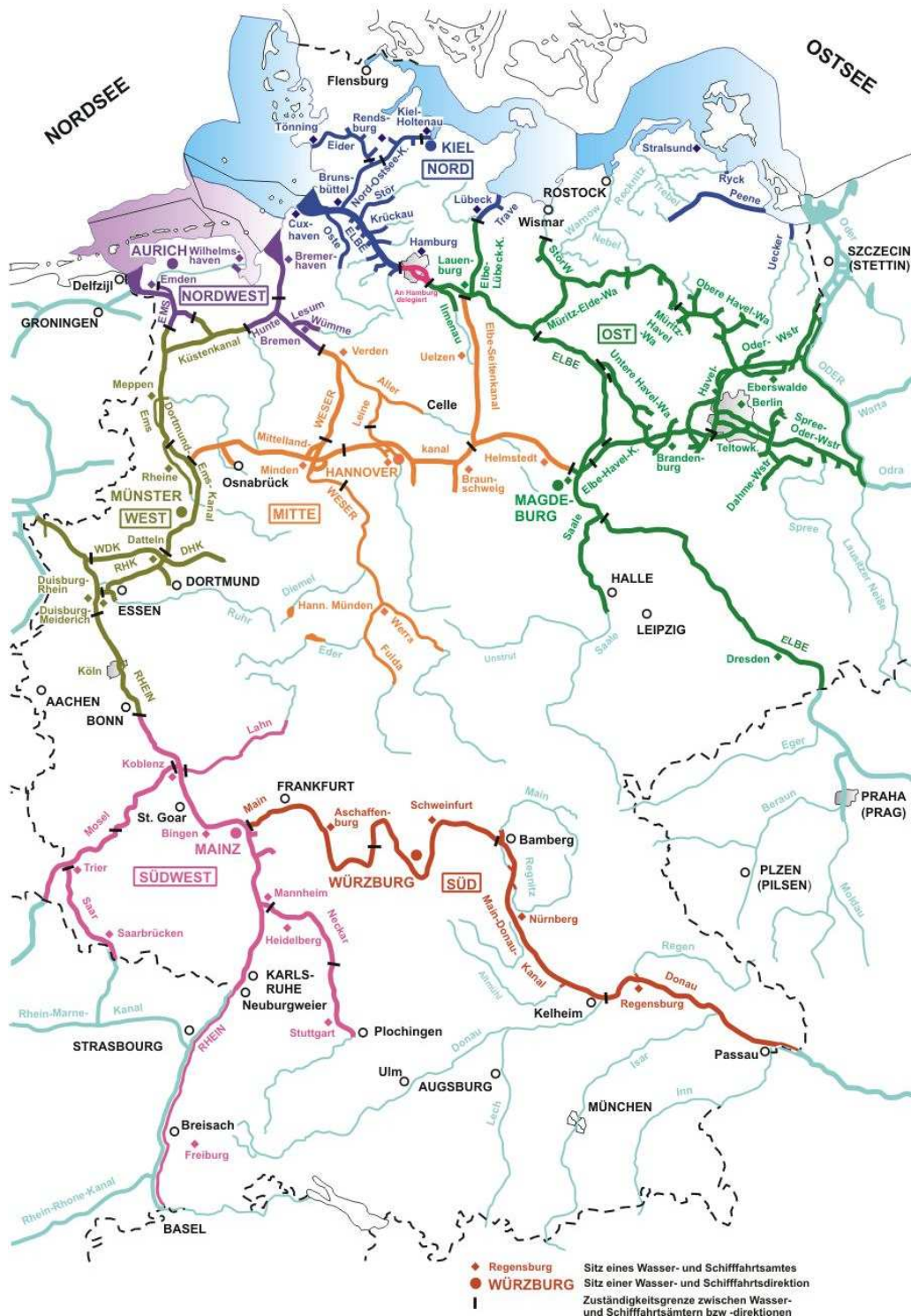


Abbildung 4.11: Gliederung der Bundeswasserstraßen
(Quelle: Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) im Geschäftsbereich des BMVBS)

Unter Zugrundelegung eines weiten, ökonomischen Wassernutzungsbegriffs (dazu oben Abschnitt 4.1) kann die Schifffahrt jedenfalls schon aus der Natur der Sache heraus als Inanspruchnahme von Wasserressourcen zur wirtschaftlichen Verwertung in Konsum- und Produktionsprozessen und damit als Wassernutzung angesehen werden. Bezüglich der Regelungsreichweite von Art. 9 WRRL im Hinblick auf Einbeziehung und zwingende Kostenanlastung der Schifffahrt wird auf die Ausführungen unter 1.1 verwiesen.⁹⁴⁵ Rekapitulierend soll an dieser Stelle nur festgehalten werden, dass die Schifffahrt als Wassernutzung grundsätzlich in die Wasserpreispolitik des Art. 9 Abs. 1 WRRL einbezogen werden kann. Auf die Zuordnung zu einem der Sektoren Industrie, Haushalte oder Landwirtschaft kommt es insoweit nicht an, da es sich hierbei nicht um eine abschließende Aufzählung handelt. Eine zwingende Verpflichtung, der Schifffahrt Kosten der Wasserdienstleistungen anzulasten, ist aus Art. 9 WRRL jedoch nicht abzuleiten, denn gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL kann unter Rückgriff auf ökologische Erwägungen (z. B. Ausweichreaktionen des Schiffsverkehrs auf den Straßenverkehr mit den damit verbundenen negativen ökologischen Folgen) von der Erhebung eines Wassernutzungsentgelts Abstand genommen werden. Bezüglich Auswahl und Wichtung der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Erwägungen, die dem Gebot der Kostenanlastung der Wassernutzung entgegenstehen können, steht dem nationalen Gesetzgeber nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL ein weiter politischer Ermessensspielraum zu, was zudem durch Art. 9 Abs. 4 WRRL untermauert wird.

Prüfungsgegenstand einer Abgabe im Bereich der Binnenschifffahrt

Vor dem Hintergrund der erheblichen Auswirkungen der Binnenschifffahrt auf die Gewässerökologie und des Gebots der verursachergerechten und angemessenen Bepreisung von Wassernutzungen, die sich verteuern auf die Wasserdienstleistungen auswirken (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL), stellt sich nun die Frage, ob und inwieweit die ökologischen Auswirkungen der Schifffahrt mit Hilfe ökonomischer Instrumente gesteuert und ausgeglichen werden können und sollten. Zur (Re)finanzierung der gewässerökologischen Auswirkungen der Schifffahrt (z. B. Aufstauungen, Begradigungen von Wasserstraßen und dadurch hervorgerufene dauerhafte Umweltbeeinträchtigungen) sowie zur Lenkung des Ausbaus von Bundeswasserstraßen und zur Lenkung der Inanspruchnahme der Bundeswasserstraßen durch die Binnenschifffahrt im Sinne eines ökologisch sinnvollen Gewässeraus- bzw. -umbaus bzw. einer entsprechenden Gewässerindienstnahme, kommen grundsätzlich zwei Möglichkeiten in Betracht:

- erstens die Installierung einer *Gewässerausbauabgabe* (4.4.3.1), da hydromorphologische Veränderungen im Regelfall der maßgebliche Grund für die Nichterreichung der Umweltziele der WRRL sind, und
- zweitens die Inpflichtnahme der Nutznießer des Gewässerausbaus (Indienstnehmer der Wasserstraßen) über eine (ökologisierte) *Benutzungsgebühr* (4.4.3.2).

Ob der Einsatz ergänzender ökonomischer Instrumente zur (Re)finanzierung von Maßnahmen bezüglich gewässerökologischer Auswirkungen bzw. zur Lenkung der Inanspruchnahme der Gewässer geeignet und angezeigt ist, hängt abermals u. a. davon ab, wie das ordnungsrechtliche Instrumentarium für den Schutz von Gewässern, Flora und Fauna als Basissteuerung beschaffen ist. Denn Umweltabgaben treten als Instrumente der ökonomischen Verhaltenssteuerung typischerweise zu einem bereits existierenden Umweltordnungsrecht hinzu und müssen ihr Lenkungsvermögen in einem umweltpolitischen *policy mix* unter Beweis stellen.

⁹⁴⁵ Siehe hierzu auch Abschnitt 1.1.

4.4.2 Rechtliche Anforderungen an die Schifffahrt: Bestehendes Ordnungsrecht und existierende Infrastrukturabgaben

Vor diesem Hintergrund wird zunächst geprüft, in welchem Umfang ordnungsrechtliche Regelungen zum Schutz der Gewässerökologie im Bereich der Binnenschifffahrt existieren.

4.4.2.1 Ordnungsrechtliche Basissteuerung

Obwohl die Binnenschifffahrt als Wassernutzung zu qualifizieren ist, ist sie keine Benutzung i. S. v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG, weil die Schifffahrt aufgrund alter kompetenzrechtlicher Verteilungen⁹⁴⁶ als Verkehrsträger nicht unter den Wasserhaushalt subsumiert wird und daher auch nicht Gegenstand des WHG ist.⁹⁴⁷ Eine wasserrechtliche Zulassung nach dem WHG ist also für die Ausübung der Schifffahrt, im Besonderen für das Einbringen des Schiffes ins und das Fahren auf dem Wasser, nicht erforderlich.

Das Befahren von Bundeswasserstraßen⁹⁴⁸ mit Wasserfahrzeugen ist ferner kein Gemeingebrauch, sondern eine andere zulässige Benutzung, für deren Ausübung nach dem Wegerecht gem. § 5 Abs. 1 WStrG ein subjektiv-öffentliches Recht besteht.⁹⁴⁹ Gem. § 5 Abs. 1 WStrG darf jedermann (also natürliche und juristische Personen) im Rahmen der Vorschriften des Schifffahrtsrechts, einschließlich des Schifffahrtsabgabenrechts sowie der Vorschriften des WStrG, die Bundeswasserstraßen mit Wasserfahrzeugen befahren. Existiert nach letztgenannten Regelungen kein Ausschlussgrund, dann besteht ein Anspruch auf Zulassung zum Gebrauch der Bundeswasserstraßen.⁹⁵⁰ Der Verkehr auf Binnenschifffahrtsstraßen wird durch zahlreiche Verordnungen geregelt, die z. B. auch Vorschriften über die Zulassung von Wasserfahrzeugen für die Fahrt auf Binnenwasserstraßen oder die Erteilung von Fahrerlaubnissen enthalten (z. B. Binnenschiffsuntersuchungsordnung – BinSchUO,⁹⁵¹ BinSchUO 2008 Anh XII⁹⁵²).

Unterhaltung, Ausbau und Neubau von Bundeswasserstraßen obliegen dem Bund als Hoheitsaufgaben (§§ 7 Abs. 1, 12 Abs. 1 WStrG). Sie bedürfen gem. §§ 7 Abs. 3, 12 Abs. 6 WStrG keiner wasserrechtlichen Zulassung nach dem WHG und den Landeswassergesetzen. Allerdings ist gem. §§ 9, 14 WStrG für den Aus- und Neubau die Durchführung eines *Planfeststellungsverfahrens* erforderlich. Zuständig ist die Bundeswasser- und Schifffahrtsdirektion. In materiell-rechtlicher Hinsicht sind bei Unterhaltungs-, Ausbau- und Neubau-

⁹⁴⁶ Dies liegt in der vor der Föderalismusreform geltenden Gesetzgebungskompetenz begründet. Danach hatte der Bund nur für die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen eine konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 21), während das Recht der Wasserwirtschaft der Rahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a. F.; heute Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG) unterlag. Nach der Rspr. des BVerfG (BVerfGE 15, 1) unterliegt die schifffahrtsrechtliche Nutzung auf den Wasserstraßen ausschließlich der wegerechtlichen, nicht jedoch der wasserwirtschaftlichen Benutzungsordnung.

⁹⁴⁷ VGH München, U. v. 16.12.1999 – 22 B 97.1171423; *Sieder et al.* (2008), Art. 27 Rn. 3; *Czychowski/Reinhardt* (2010), § 9 Rn. 30; *Reinhold* (2008), S. 9; *Desens* (2008), S. 117 f.

⁹⁴⁸ Bundeswasserstraßen unterteilen sich gem. § 1 Nr. 1 lit. a) WStrG in Binnenwasserstraßen des Bundes, die dem allgemeinen Verkehr dienen (siehe insbesondere Anlage zum WStrG) und Seewasserstraßen. Bundeswasserstraßen sind Gegenstand der bundeseigenen Verwaltung, Art. 87 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG.

⁹⁴⁹ *Friesecke* (2003), § 5 Rn. 2 und Einf. Rn. 14; *Czychowski/Reinhardt* (2010), § 25 Rn. 45.

⁹⁵⁰ BVerwGE 32, S. 299, 304 ff.

⁹⁵¹ Binnenschiffsuntersuchungsordnung vom 6. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2450).

⁹⁵² Ergänzende technische Mindestvorschriften auf Binnenwasserstraßen der Zonen 1, 2, 3 und 4 für Fahrzeuge, die ein Gemeinschaftszeugnis beantragen (Anhang XII zur Binnenschiffsuntersuchungsordnung) vom 6. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2450).

maßnahmen im Wesentlichen Bild und Erholungswert der Gewässerlandschaft sowie Erhalt und Verbesserung des Selbstreinigungsvermögens der Gewässer zu beachten und die natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren. Zudem sind die nach §§ 27 bis 31 des Wasserhaushaltsgesetzes maßgebenden Bewirtschaftungsziele zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 1, 2, 4, § 12 Abs. 7 WStrG).

Hat der Ausbau oder Neubau von Wasserstraßen Veränderungen der Gestalt oder Nutzungen von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels zur Folge,⁹⁵³ die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können, so handelt es sich um Eingriffe in Natur und Landschaft i. S. d. naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 14 Abs. 1 BNatSchG) und die abgestuften Pflichten zur Bewältigung der Eingriffsfolgen gem. § 15 Abs. 1, 2 und 6 BNatSchG (Vermeidung von Beeinträchtigungen, Ausgleichsmaßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Ersatzmaßnahmen, Ausgleichsabgabe) sind zu beachten.

4.4.2.2 Bestehende Infrastrukturabgaben

Für ausgewählte Binnenwasserstraßen werden durch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV), die dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) nachgeordnet ist, Schifffahrtsabgaben für die Benutzung der Bundeswasserstraßen und ihrer Anlagen als Befahrungsabgaben, Schleusengebühren und Brückengelder erhoben.

Die Erhebung dieser Infrastrukturabgaben erfolgt weder flächendeckend⁹⁵⁴ noch einheitlich und richtet sich nach den für die jeweilige Binnenwasserstraße einschlägigen Tarifen, die die Abgabepflicht im Wesentlichen an den Transport von Personen und Gütern und das befahrene Gewässer anknüpfen.⁹⁵⁵ Die Tarife werden vom Bundesministerium für Verkehr festgelegt.⁹⁵⁶ Das Aufkommen der Abgaben liegt derzeit bei ca. 60 Mio. Euro jährlich und wird hauptsächlich von gewerblichen Binnenschiffern inklusive der Fahrgastschifffahrt geleistet.⁹⁵⁷ Die Schifffahrtsabgaben werden durch eine Gesellschaft privaten Rechts im Eigentum des Bundes – die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) – verwaltet und zur Finanzierung von Bauvorhaben des Bundes in den Bereichen Straße, Schiene und Wasserstraße genutzt (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 VIFGG⁹⁵⁸).

Problematisch erscheint jedoch die Rechtsgrundlage, auf welche die Erhebung der aktuellen Schifffahrtsabgaben gestützt wird. Keine Probleme gibt es insoweit für diejenigen wenigen Wasserstraßen, für die besondere Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Benutzungsentgelten bestehen, wie z. B. für den Nord-Ostsee-

⁹⁵³ Ausführlich hierzu oben unter Abschnitt 4.3.2.2.

⁹⁵⁴ Aufgrund der Mannheimer Akte (internationales Abkommen), die im Jahr 1868 unterzeichnet wurde und mit der sich die Rheinanliegerstaaten gegenseitig unter anderem die Freiheit der Schifffahrt und die Freistellung von Schifffahrtsabgaben garantieren, ist der Rhein abgabenfrei. Vgl. Revidierte Rheinschifffahrtsakte (Mannheimer Akte) vom 17. Oktober 1868 in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. März 1969 (BGBl. II S. 597) unter Berücksichtigung der Änderungen durch das Zusatzprotokoll Nr. 2 vom 17.10.1979 (Gesetz vom 22.7.1980, BGBl. II S. 870) und das Zusatzprotokoll Nr. 3 vom 17.10.1979 (Gesetz vom 22.7.1980, BGBl. II S. 875). Abgaben werden auch nicht für Donau, Elbe und Oder erhoben.

⁹⁵⁵ Einschlägig sind der Norddeutsche Tarif, der Süddeutsche Tarif und der Moseltarif.

⁹⁵⁶ Bundesrechnungshof (1993), S. 79.

⁹⁵⁷ Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt (2004).

⁹⁵⁸ Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz vom 28. Juni 2003 (BGBl. I S. 1050), das durch Artikel 283 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist.

Kanal.⁹⁵⁹ Im Übrigen wird die tarifliche Festsetzung der Schifffahrtsabgaben auf das anstaltliche Nutzungsverhältnis⁹⁶⁰ oder aber auf Art. 54 Abs. 4, 99 WRV i. V. m. dem „Gesetz betreffend den Ausbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung von Schifffahrtsabgaben“⁹⁶¹ vom 24. Dezember 1911 gestützt.⁹⁶² Letztere Variante stößt vermehrt auf Kritik, da das Schifffahrtsabgabengesetz 1911 wegen mangelnder gesetzlicher Bestimmtheit und fehlender Normklarheit nicht mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar und daher verfassungswidrig sei, so dass aktuell keine Rechtsgrundlage für die Erhebung von Abgaben wegen der Nutzung der Bundeswasserstraßen bestehe.⁹⁶³

4.4.2.3 Fazit

Im Bereich des Aus- und Umbaus von Bundeswasserstraßen existieren zum Schutz der Gewässerökologie zahlreiche ordnungsrechtliche Regelungen auf den Gebieten des Wasserrechts und des Bundesnaturschutzrechts. Allerdings fehlt es auch hier an einer Anlastung jener Umwelt- und Ressourcenkosten der Gewässerökologie und -morphologie, die durch die ordnungsrechtlich zugestandenen Eingriffe und Nutzungen entstehen. Zudem stellt sich im Vollzug das Problem, dass bei planerischen Abwägungsprozessen die ökologischen Aspekte im Rahmen von Ermessensentscheidungen politisch „weggewogen“ werden und so die umfangreichen Maßgaben zum Schutz von Morphologie und Ökologie leer laufen.⁹⁶⁴

Zudem gilt, dass bereits heute für einzelne Binnenwasserstraßen durch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) Schifffahrtsabgaben für die Benutzung der Bundeswasserstraßen und ihrer Anlagen als Befahrungsabgaben, Schleusengebühren und Brückengelder erhoben werden. Eine dezidiert ökologische Lenkungsaufgabe kommt diesen Infrastrukturabgaben jedoch bislang nicht zu.

⁹⁵⁹ Die hier geltenden Tarifbestimmungen sind in der Verordnung über die Befahrungsabgaben auf dem Nord-Ostsee-Kanal (NOKBefAbgV) vom 28. September 1993, BAnz. 1993, 9285 enthalten, die sich auf § 13 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt (Seeaufgabengesetz) vom 24. Mai 1965, BGBl. II 1965, 833; neugef. durch Bekanntmachung vom 26. Juli 2002, BGBl. I 2002, 2876 stützt. Gem. § 13 Abs. 1 SeeAufgG werden für das Befahren des Nord-Ostsee-Kanals sowie für die Inanspruchnahme bundeseigener Häfen von demjenigen, der den Nord-Ostsee-Kanal befährt oder der bundeseigene Häfen in Anspruch nimmt, Abgaben erhoben. Abgabeschuldner ist auch der Eigentümer des Schiffes. Mehrere Schuldner haften als Gesamtschuldner. Abgabengläubiger ist der Bund. Durch § 13 Abs. 2 wird das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung die Höhe der Abgaben näher zu bestimmen. Die Abgaben sind so zu bemessen, dass ihr Aufkommen höchstens die Ausgaben für den Kanal und die bundeseigenen Häfen einschließlich derjenigen für Betrieb und Unterhaltung, deckt. Außerdem sind die Wettbewerbslage des Kanals und der Nutzen, den der Abgabepflichtige vom Befahren des Kanals oder der Inanspruchnahme der bundeseigenen Häfen hat, zu berücksichtigen.

⁹⁶⁰ So *Friesecke* (2003), § 5 Rn. 8, dessen Darstellung aber insoweit inkonsequent ist, als er in Einführung Rn. 18 im Einklang mit BVerwGE 32, S. 299 und BVerwGE 39, S. 235 nur die Inanspruchnahme der Schleusen durch die Schifffahrt als anstaltliche Nutzung sieht. Hingegen bezweifelt er, dass gerade das Befahren der Bundeswasserstraßen mit Wasserfahrzeugen als anstaltliche Benutzung gewertet werden kann (Einführung, Rn. 18). Vgl. auch § 2 Nr. 1 Ausführungsbestimmungen zu den Tarifen für die norddeutschen Bundeswasserstraßen im Binnenbereich.

⁹⁶¹ RGBl. 1911, 1137.

⁹⁶² So BGHZ 20, S. 57, 60 f.

⁹⁶³ *Kreuter* (2007), S. 271 ff. Siehe auch Bundesrechnungshof (1993), der seine bereits 1993 erhobene Rüge bezüglich des Fehlens einer Rechtsgrundlage für Schifffahrtsabgaben 2000 wiederholte.

⁹⁶⁴ Zu dieser Effizienz-Schwäche des Planungsrechts *Gawel* (2002) m. w. Nachw.

4.4.3 Ordnungsrechtliche versus abgabenrechtliche Lösung

Im Folgenden wird geprüft, ob es angezeigt ist, ökologische Auswirkungen der Schifffahrt mit zusätzlichen ökonomischen Instrumenten zu belegen und dadurch steuernd – über Wirkungs- oder Verwendungszweck der Abgabe – auf einen ökologisch sinnvollen Gewässeraus- bzw. -umbau bzw. eine entsprechende Gewässerindienstnahme hinzuwirken. In einem ersten Schritt wird die Installierung einer Gewässerausbau/-umbauabgabe untersucht, die in ihrem Tatbestand an den Gewässerausbau anknüpft und vom Vorhabenträger zu erheben ist (4.4.3.1). Im zweiten Schritt wird die Umlage der gewässermorphologischen Beeinträchtigungen über eine Benutzungsgebühr auf die Nutznießer des Gewässerausbaus bzw. -umbaus, also die Indienstnehmer der Wasserstraße, analysiert (4.4.3.2). Den Indienstnehmern kommen die Gewässermaßnahmen in erster Linie zu Gute, da diese die Schifffbarkeit der Gewässer herstellen und den Einsatz von großen, tieferliegenden Wasserfahrzeugen ermöglichen.

4.4.3.1 Abgabe auf Gewässerausbau bzw. -umbau

Ausgestaltung einer potentiellen Abgabe

Denkbar wäre zunächst eine direkte Belastung des Gewässerausbaus, da hydromorphologische Veränderungen der Gewässer im Regelfall der maßgebliche Grund für die fehlende Erreichung der Umweltziele der WRRL sind. Dies könnte über eine allgemeine Abgabe geschehen, die tatbestandlich an den Gewässerausbau anknüpft und direkt vom Bund als Vorhabenträger der Gewässerausbaumaßnahmen erhoben wird, denn gem. § 12 Abs. 1 WStrG ist der Ausbau und der Neubau der Bundeswasserstraßen als Verkehrswege Hoheitsaufgabe des Bundes. Sinnvollerweise müssten die Einnahmen dann den ebenso für die Wasserwirtschaft zuständigen Ländern zukommen, um eine rein interne Verschiebung von Ausgaben und Einnahmen im Bundeshaushalt zu vermeiden. Grundsätzlich kann auch der Bund ebenfalls Abgabeschuldner sein, wenn er den Tatbestand einer Abgabennorm erfüllt. Dies gilt auch dann, wenn er mit der Ausübung seiner Hoheitsaufgaben dem Abgabentatbestand unterfällt.⁹⁶⁵

Ordnungsrechtliche Basissteuerung

Allerdings ist zu beachten, dass im Bereich des Gewässeraus- und -umbaus umfangreiche ordnungsrechtliche Regelungen zum Schutz der Gewässermorphologie und -ökologie bestehen. Zur Berücksichtigung der Belange zum Schutz der Gewässerökologie ist der Bund beim Aus- und Umbau von Binnenwasserstraßen gem. § 12 Abs. 7 WStrG verpflichtet. So sind u. a. Erhalt und Verbesserung des Selbstreinigungsvermögens der Gewässer zu beachten, die natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren und die Bewirtschaftungsgrundsätze des WHG zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 1, 2, 4, § 12 Abs. 7 WStrG). Außerdem müssen sich Aus- und Umbaumaßnahmen regelmäßig an der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gem. §§ 13 ff. BNatSchG messen lassen. Auch hier gilt das bereits im Rahmen der Wasserkraft Gesagte (Abschnitt 4.3): Sind physisch-reale Kompensationen tatsächlich nicht möglich, dann muss der Bund zur Finanzierung von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen ein Ersatzgeld (Ausgleichsabgabe) zahlen. Die Eingriffsregelung wird ebenso bei fast allen Gewässerausbau- und umbaumaßnahmen greifen, da diese regelmäßig mit der Veränderung von Grundflächen⁹⁶⁶ (Veränderungen am Gewässerbett oder Ufer) oder des mit der belebten Boden-

⁹⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – Az: 7 C 3.07, Tz. 28, für die Heranziehung des Bundes zur Leistung eines landesrechtlichen Wasserentnahmeentgelts.

⁹⁶⁶ Zur Grundfläche gehören Gewässerbett und Gewässerflächen wie Seen, Teiche, Flüsse, Bäche, Tümpel, nicht aber das Wasser selbst. Die Grundfläche ist dann betroffen, wenn gewässerbezogene Maßnahmen den Wasserstand oder den Wasserabfluss bzw. die Wasserführung verändern. Vgl. Lorz/Müller/Stöckel (1999), § 18 Rn. 16; Marzik/Wilrich

schicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels verknüpft sind und erhebliche bzw. nachhaltige Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes (z. B. Veränderung des Wirkungsgefüges von Gewässerbett und Ufer, Veränderungen von Wasserqualität, Wasserspiegel, Fließgeschwindigkeit sowie von Flora und Fauna) bewirken. Bei den insoweit erforderlichen Prüfungen der Umweltverträglichkeit der Maßnahmen und der Abwägung der verschiedenen Belange muss darauf geachtet werden, den Bewirtschaftungszielen des WHG hinreichend Rechnung zu tragen und auch monetäre Bewertungen der zu erwartenden Belastungen und Schäden in die Gesamtbewertung des Vorhabens mit einfließen zu lassen.⁹⁶⁷ Um sicherzustellen, dass tatsächlich bei jedem Aus- und Umbau von Binnenwasserstraßen die Trias aus Vermeidungsgebot, Ausgleichs- und Ersatzpflicht und Abwägungsgebot zum Tragen kommt, ist es naheliegend, auch in diesem Zusammenhang eine Erweiterung des naturschutzrechtlichen Eingriffsbegriffs in § 14 Abs. 1 BNatSchG um Veränderungen des Wasserkörpers im Hinblick auf Wassertiefe, Strömungsgeschwindigkeit und Gewässerqualität zu verfolgen (siehe hierzu bereits 4.4.3.1). Bezüglich des Nachsteuerungsbedarfes im Hinblick auf die konkrete Mittelverwendung des Ersatzgeldes, das idealerweise zum Schutz und der Renaturierung der Gewässer einzusetzen ist, wird auf die Ausführungen unter 4.3.3.1 verwiesen.

Das Rüstzeug für einen gewässerökologischen Aus- und Umbau ist in den ordnungsrechtlichen Regelungen angelegt. Insbesondere die Pflichten zum Ausgleich und Ersatz der Beeinträchtigungen über die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung unterstützen wesentlich die Ziele der WRRL und decken im Ergebnis die Intentionen einer Wassernutzungsabgabe (Integration externer Folgekosten, Anreizeffekt) durchaus mit ab.

Lenkungswirkungen durch eine Abgabe

In Bezug auf bereits verursachte Gewässerbeeinträchtigungen durch bestehende Binnenwasserstraßen hätte eine Abgabe keine Lenkungseffekte, da sich hier die hydromorphologischen Veränderungen bereits realisiert haben.

Aber auch für den zukünftigen Wasserstraßenausbau wären Lenkungswirkungen einer an den Bund gerichteten Gewässerausbauabgabe kaum zu erwarten: Dies gilt schon deshalb, weil der Bund als Entscheidungsträger *politisch* entscheidet und nicht ökonomisch, also nicht unter Abwägung wirtschaftlicher Anreize; ihm steht die treuhänderische Verfügung über Steuermittel zu, ohne selbst unter existenziellen Kostendruck zu geraten wie ein Marktunternehmen. Politische Ausbau-Entscheidungen sind daher kaum rational über erhöhte Kosten unter Revisionsdruck zu setzen.

Im Rahmen dieser politischen Entscheidungsfindung sollte man zunächst vernünftigerweise davon ausgehen, dass der Bund den Ausbau von Bundeswasserstraßen unter Berücksichtigung aller gegenläufigen Belange (Wirtschaftsinteressen, Naturschutz, Gewässerschutz) mit Augenmaß und im Einklang mit den ordnungsrechtlichen Bestimmungen betreibt, seinen Gewässerausbau und seine Wasserstraßenunterhaltung selber beschränkt und seine Bundeswasserstraßenverwaltung entsprechend anweist. Denn wenn die Entscheidungsgewalt über Umfang, Ausmaß und Sinnhaftigkeit hydromorphologischer Veränderungen der Bundeswasserstraßen schon beim Bund liegt, dann sollte er diese Entscheidungsgewalt auch nutzen, um ökologisch und gestalterisch sinnvoll tätig zu werden. Bleiben die Ergebnisse hier gewässergütepoltisch unbefriedigend, wie vielfach beklagt wird, so überzeugt eine nachgeschaltete „Reparaturabgabe“ mit dem Ziel einer ex-post-Korrektur der aus der Entscheidungsgewalt geflossenen Bundeshandlungen zur Durchsetzung einer Ökologisierung des Bundeswasserstraßenausbaus jedenfalls nicht: Ein politisch zum Ausbau entschlossener

(2004), § 18 Rn. 6 ff.; VG Schleswig, U. v. 21.1.1988 – 1 A 90/87 = NuR 1990, 231; VGH München, Urteil vom 21.4.1998 – 9B 92.3454, NuR 1999, 153.

⁹⁶⁷ Bislang stützen sich diese Maßnahmen wohl zumeist auf nicht formalisierte, verbal argumentative Bewertungen, mit denen die ökologischen Kosten nicht erfasst werden. Siehe hierzu von Keitz/Kraemer (2002b), S. 221, 227.

öffentlicher Vorhabenträger wird sich durch – steuerlich jederzeit refinanzierbare – Zusatzkosten kaum davon abbringen lassen. Friktionen um den ökologischen Ausbau von Bundeswasserstraßen, die mitunter zwischen den betroffenen Bundes- und Landesministerien bestehen, lassen sich mittels einer Abgabe ebenfalls nicht auflösen. Hinzu kommt, dass es sich beim Ausbau von Bundeswasserstraßen – ähnlich wie bei der Wasserkraft – nicht um ständige Marginalentscheidungen in einem Alternativenraum, sondern um einmalige Ja-/Nein-Entscheidungen über Investitionsvorhaben bzw. komplexe planerische Begleitsicherungen handelt, bei denen morphologische Steuerungspotenziale und Lenkungsvermögen einer Abgabe ohnehin als gering anzusehen sind, da sie grundsätzlich nur die Gesamtwirtschaftlichkeit eines Projektes herabsetzen, nicht aber morphologisch wirksame Feinsteuern anreizen können.

So unbefriedigend daher die bisherigen Ausbauplanungen des Bundes aus Sicht des Gewässerschutzes sein mögen, mit Hilfe einer Ausbauabgabe ist dem politischen Unwillen zur effizienten Abwägung auch der Gewässerbelange wohl nicht beizukommen.

Fazit

Aus wasserschutzrechtlicher Sicht ist entscheidend, den Aus- und Umbau der Gewässer ökologisch sinnvoll zu betreiben. Zur Gewährleistung dieser Zielsetzung bietet sich in erster Linie die Nutzung der bestehenden ordnungsrechtlichen und planungsrechtlichen Möglichkeiten (wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren nach WStrG, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) an, die freilich durch ökologische Feinjustierungen, z. B. durch Einstellung monetärer Bewertungen der zu erwartenden Belastungen und Schäden in die Gesamtbewertung eines Vorhabens, zu verbessern und durch Nachsteuerungen im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Erweiterung um Gewässerbegriff, Mittelverwendung) zu optimieren sind.

Überdies sollte von der bestehenden Möglichkeit, Dritte über Beitragsleistung oder Auferlegung von Leistungen mittels gesetzlicher oder vertraglicher Bestimmungen am Ausbau oder Neubau zu beteiligen (§ 12 Abs. 3 WStrG), verstärkt Gebrauch gemacht werden, etwa wenn es um den Ausbau einer Fahrrinne geht, die bestimmten Schiffstypen zu Gute kommt.

Abgaben, die politische Vorhabenträger belasten, erbringen hier keinen erwartbaren lenkungspolitischen Mehrwert, um Planungsentscheidungen effizienter zu gestalten. Eher wäre daran zu denken, den Planungsprozess selbst durch Kosten-Nutzen-Analysen oder vergleichbare Planungsinstrumente zu rationalisieren und den Gewässerschutzbelangen den ihnen zustehenden Stellenwert zu vermitteln.

4.4.3.2 Abgabe auf Indienstnahme des Gewässers: Ökologisierung der Infrastrukturabgaben

Aufgrund der gewässermorphologischen Beeinträchtigungen, die die Binnenschifffahrt durch den Ausbau der Gewässer zu Wasserstraßen mit sich bringt, wird teilweise dafür plädiert, eine Benutzungsgebühr für Binnenwasserstraßen zur Deckung der externen Kosten, die durch die laufende Schädigung der Gewässersysteme anfallen, zu erheben, also eine Internalisierung der externen Kosten der Gewässerbenutzung im Gebührenwege einzuführen.⁹⁶⁸

⁹⁶⁸ von Keitz/Kraemer (2002a), S. 245, 251. Siehe auch Palm (2006), die für eine an die genutzte schiffbare Gewässerfläche gekoppelte Nutzungsabgabe für die Binnenschifffahrt plädiert.

4.4.3.2.1 Ausgestaltung einer potentiellen Abgabe

Wie oben bereits erläutert, werden an einzelnen Binnenwasserstraßen schon Schifffahrtsabgaben für die Benutzung der Bundeswasserstraßen und ihrer Anlagen als klassische Benutzungsgebühren (Befahrungsabgaben, Schleusengelder, Brückengelder) erhoben. Derzeit werden die Abgaben wohl lediglich an den Ausgaben für den Wasserverkehrsweg, einschließlich der Kosten für dessen Betrieb und Unterhaltung, bemessen.⁹⁶⁹ Sinnvoll wäre in diesem Zusammenhang eine Ökologisierung der bestehenden Schifffahrtsabgaben unter Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten, weil so den klassischen Finanzierungszwecken der aktuellen Abgaben für neue bzw. bestehende Wasserinfrastruktursysteme ökologische Aspekte zur Seite gestellt werden können. Diese können z. B. in der Finanzierung einer gewässerökologischen Unterhaltung liegen, zusätzlich könnten schiffsbetriebsbedingte Umweltkosten, wie z. B. die durch Lärm-, Luft- oder Wasserverschmutzung hervorgerufenen ökologischen Kosten, mitberücksichtigt werden. Unter Gesichtspunkten der gerechten Lastenverteilung ideal wäre zudem eine flächendeckende Einführung.

4.4.3.2.2 Materiell-rechtliche Anforderungen an eine Ökologisierung der bestehenden Schifffahrtsabgaben

4.4.3.2.2.1 Finanzverfassungsrechtliche Anforderungen

Für eine Ökologisierung bestehender Schifffahrtsabgaben stünde dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zu, da er nach der Föderalismusreform nicht mehr nur auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Nr. 21 GG (Binnenschifffahrt und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen)⁹⁷⁰ beschränkt ist, sondern nunmehr auch gem. Art. 74 Nr. 32 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt innehat. Vor dem Hintergrund der bestehenden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der derzeitigen Rechtsgrundlage für die Erhebung von Schifffahrtsabgaben, empfiehlt sich die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage, wonach für das Befahren von (bestimmten) Wasserstraßen und für die Benutzung bundeseigener Schifffahrtsanlagen Schifffahrtsabgaben als klassische Benutzungsgebühren erhoben werden. Abgabebegläubiger wäre der Bund. Abgabeschuldner der Frachtführer und/oder Eigentümer der Wasserfahrzeuge, Schwimmkörper und schwimmenden Anlagen. Bemessungsgrundlage könnten Art und Größe der Wasserfahrzeuge, Schwimmkörper und schwimmenden Anlagen, Art und Gewicht der Ladung und Umfang der Benutzung sein. In die Berechnung könnten Kosten für den Ausbau, den Betrieb und die Unterhaltung der Bundeswasserstraße einschließlich der damit verbundenen Umwelt- und Ressourcenkosten (gewässerökologische Unterhaltung, schiffsbetriebsbedingte Umweltkosten wie z. B. Lärm-, Luft- oder Wasserverschmutzung) eingestellt werden.

Dadurch würden die entstehenden Kosten auf den mittelbar verursachenden und durch Aus-/Umbau profitierenden Verkehrsträger umgelegt.

⁹⁶⁹ So ausdrücklich § 13 Abs. 2 SeeAufgG für die Befahrung des Nord-Ostsee-Kanals.

⁹⁷⁰ Diese Kompetenz lässt nur Vorschriften zu, die sich auf die Wasserwege als Verkehrswege und den Verkehr auf diesen beziehen. Als besondere Gegenstände der Gesetzgebungskompetenz kommen die Erhaltung der Wasserstraßen als Verkehrsträger in einem für den Schiffsverkehr erforderlichen Zustand und die damit zusammenhängenden Gegenstände in Betracht. Die Wasserstraßen sind nur im Hinblick auf ihre Verkehrsfunktion gemeint. Auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG dürfen nach Absicht des BVerfG nur Bundesgesetze erlassen werden, die sich auf die rechtliche Ordnung der Schifffahrt und die Wasserstraßen als Verkehrswege beziehen (BVerfGE 15, S. 1, 9, 17 f.).

4.4.3.2.2 Europarechtliche Vorgaben

Der materiell-rechtliche Rahmen für eine Neuausrichtung der Schifffahrtsabgaben muss sich überdies an europäischen Vorgaben messen lassen.

Verstöße gegen gemeinschaftliches Primär- und Sekundärrecht sind nicht zu erkennen. Zum einen stehen EU-kompetenzrechtliche Gründe der Erhebung einer Umweltabgabe bzw. der Ökologisierung der Infrastrukturabgabe nicht entgegen. Mangels entgegenstehender gemeinschaftsrechtlicher Rechtssetzungstätigkeit ist keine Sperrwirkung eingetreten,⁹⁷¹ die ein eigenständiges nationales Tätigwerden zur Vermeidung und Verringerung schifffahrtsbedingter Umwelteinwirkungen verbietet. Daher haben die Mitgliedstaaten umfassende Gestaltungsmöglichkeiten beim Einsatz umweltökonomischer Instrumente zur Förderung der Umweltverträglichkeit der Binnenschifffahrt.⁹⁷² Zum anderen verstößt eine Ökologisierung der bestehenden Infrastrukturabgaben auch nicht gegen die gemeinschaftliche Dienstleistungsfreiheit (56 AEUV). Die gewerbliche Beförderung von Gütern mit dem Binnenschiff ist wie alle Tätigkeiten der Transportwirtschaft per se eine Dienstleistung i. S. v. AEUV. Eine unmittelbare Anwendung der Art. 56, 57 AEUV kommt im Verkehrsbereich aufgrund der Bereichsausnahme des Art. 58 Abs. 1 AEUV⁹⁷³ nicht in Betracht.⁹⁷⁴ Damit jedoch die vom Vertrag auferlegte Zielsetzung, die Dienstleistungsfreiheit auch im Verkehrsbereich zu verwirklichen, greift, ist sekundäres EG-Verkehrsrecht im Lichte der Grundsätze der allgemeinen Dienstleistungsfreiheit (Art. 56, 57 AEUV) auszulegen.⁹⁷⁵ Zu prüfen ist also, ob die in der VO 1365/96⁹⁷⁶ näher ausgestaltete Dienstleistungsfreiheit, die im Lichte des Art. 56 AEUV auszulegen ist, im grenzüberschreitenden Binnenschiffsverkehr durch schärfere nationale Umweltschutzvorschriften oder abgabenrechtliche Lösungen verletzt wird. Selbst wenn man nationale abgabenrechtliche Maßnahmen zur Kostenanlastung von schiffsbetriebsbedingten Umweltbeeinträchtigungen als Beschränkung⁹⁷⁷ der gemeinschaftlichen Dienstleistungsfreiheit ansehen will⁹⁷⁸, so lässt sich diese durch die Schutzwürdigkeit des verfolgten Ziels als Verfolgung zwin-

⁹⁷¹ Hierzu *Reinhold* (2008), S. 174 f.

⁹⁷² Insgesamt siehe *Reinhold* (2008), S. 179 ff.

⁹⁷³ Danach gelten für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels über den Verkehr, Art. 90 ff. AEUV.

⁹⁷⁴ EuGH, Rs. C-49/89, Slg. 1989, I-4441, Tz. 10.

⁹⁷⁵ *Müller-Graf*, in: *Streinz* (2003), Art. 51 Rn. 5 f., Art. 70 Rn. 5; EuGH, Rs. C-361/98, Slg. 2001, I-385, Rn. 31 ff.; EuGH, Rs. C-379, Slg. 1994, I-3453, Rn. 37-53; Rs. C- 381/93, Slg. 1994, I-5145 Rn. 13-23; EuGH, Rs. C-49/89, Slg. 1989, 4441, Rn. 11; Rs. C.17/90, Slg. 1991, I-5253, Rn. 7; Rs. C-18/93, Slg. 1994, I-1783, Rn. 24.

⁹⁷⁶ Verordnung (EG) Nr. 1356/96 des Rates vom 8. Juli 1996 über gemeinsame Regeln zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit im Binnenschiffsgüter- und -personenverkehr zwischen Mitgliedstaaten, ABl. L 175 vom 13.7.1996, S. 7-8.

⁹⁷⁷ Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH existiert ein umfassendes Beschränkungsverbot, das nicht nur als Verbot offener oder versteckter Diskriminierungen zu verstehen ist (EuGH, Rs. 33/74, Slg. 1974, 1299, Tz. 10, 12; EuGH, Rs. C-384/93, Slg. I-1995, 1141, Tz. 30). Vielmehr sind Beschränkungen auch unterschiedslos wirkende mitgliedstaatliche Regelungen, die geeignet sind, die Tätigkeit von Dienstleistungserbringern, die in einem Mitgliedstaat ansässig sind und dort rechtmäßig entsprechende Dienstleistungen erbringen, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen (EuGH, Rs. C-272/94, Slg. 1996, I-1905, Tz.10; EuGH, Rs. C-3/95, Slg. 1996, I-6511, Tz. 25). Man könnte argumentieren, dass nationale abgabenrechtliche Maßnahmen, auch wenn sie unterschiedslos für einheimische und auswärtige Dienstleistungserbringer gelten, grundsätzlich geeignet sind, die Leistungserbringung (Transport, Verkehr) durch zusätzliche finanzielle Belastungen weniger attraktiv zu machen und Rückzugs- wie Ausweichreaktionen im Schiffsverkehrssektor hervorzurufen.

⁹⁷⁸ Siehe aber EUGH, Rs. C-544/03, *Mobistar und Belgacom*, Slg. 2005, I-7723, Tz. 31, 35, wonach Artikel 56 AEUV keine Maßnahmen erfasst, deren einzige Wirkung es ist, zusätzliche Kosten für die betreffende Dienstleistung zu verursachen, und die die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten in gleicher Weise wie deren Erbringung innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats berühren. Regelungen einer nationalen Behörde oder Gebietskörperschaft über

gender öffentlicher Interessen (Allgemeininteresse) rechtfertigen. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist nämlich ein Eingriff in die Grundfreiheiten gerechtfertigt, wenn er der Verfolgung zwingender öffentlicher Interessen (Allgemeininteresse) dient und seinerseits verhältnismäßig ist.⁹⁷⁹ Ein zwingender Grund des Allgemeinwohls kann u. a. neben dem Schutz der Gesundheit auch der Umweltschutz sein.⁹⁸⁰ Eine Verletzung der gemeinschaftlichen Dienstleistungsfreiheit ist daher zu verneinen.

4.4.3.2.3 Internationale Vorgaben

Weitere Voraussetzung ist, dass auch internationale Vorgaben einer Abgabenerhebung nicht entgegenstehen. Durch das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 wird eine umfassende Erhebung von Schifffahrtsabgaben im Bereich des Küstenmeers untersagt (Art. 26 SRÜ). Hiervon betroffen sind jedoch nicht die inneren Gewässer (Art. 8 SRÜ), die vom Küstenmeer (Art. 3 SRÜ) zu unterscheiden sind (Art. 8 Abs. 1 i. V. m. Art. 5 SRÜ), so dass für deren Befahrung Abgaben erhoben werden können.

Durch eine flächendeckende ökologische Schifffahrtsabgabe können jedoch bei grenzüberschreitenden Flussläufen Konflikte mit internationalen Verträgen auftreten. Z. B. gilt nach Art. 3 Abs. 1 der Revidierten Rheinschifffahrtsakte für den Rhein und seine Nebenflüsse, soweit sie im Gebiet der vertragenden Staaten liegen, ein Verbot zur Erhebung von Abgaben, die sich „lediglich auf die Tatsache der Beschiffung“ gründen. Hier könnte man argumentieren, dass nur solche Abgaben verboten sind, die grundsätzlich auf den Zugang zu und die Benutzung von Wasserstraßen durch Schiffe gründen, dass aber Abgaben, die ökologische Aspekte berücksichtigen, wie z. B. die Deckung eines die Gewässerökologie schützenden Unterhaltungsaufwandes oder Abgaben zur Internalisierung von externen Umweltkosten, durchaus zulässig sind. Folgt man dieser Argumentation, dann wäre eine flächendeckende Erhebung von ökologisierten Infrastrukturabgaben rechtlich möglich.⁹⁸¹ Auslegungsschwierigkeiten lassen sich freilich nur durch eine entsprechende Änderung der Zusatzprotokolle umgehen.

Auf einem anderen Blatt steht jedoch deren politische Durchsetzbarkeit. Bei grenzüberschreitenden Flüssen ist daher letztlich ein anrainerbezogenes Gesamtkonzept für Abgabelösungen erforderlich.

4.4.3.2.3 Lenkungseffekte

Durch ökologisierte Benutzungsgebühren könnten den klassischen Finanzierungszwecken der aktuellen Abgaben ökologische Aspekte zur Seite gestellt werden (z. B. Finanzierung einer gewässerökologischen Unterhaltung, Berücksichtigung schiffsbetriebsbedingter, durch Lärm-, Luft- oder Wasserverschmutzung hervor-

die Einführung von Infrastrukturabgaben (hier: im Bereich Mobilkommunikation und Personal Communications) für durch Lizenzen und Genehmigungen gedeckte Tätigkeiten sind keine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit, sofern diese Regelungen unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus anderen Mitgliedstaaten gelten und die Erbringung von Dienstleistungen innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats in gleicher Weise wie die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten berühren.

⁹⁷⁹ EuGH, Slg. 1974, Rn. 1299, Tz. 10, 12; Ehlers (1999), S. 389.

⁹⁸⁰ Bislang wurde der Umweltschutz als Rechtfertigungsgrund allein für mitgliedstaatliche Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 EGV a. F.) herangezogen, vgl. EuGH, Rs. 302/86, Slg. 1988, 4607, Tz. 9; EuGH, Rs. C-2/90, Slg. 1992, I-4431, Tz. 32. Gleiches muss jedoch im Bereich der Dienstleistungsfreiheit gelten, GA Lenz, Rs., C-379/92, Slg. 1994, I-3453, Tz. 104. Siehe auch Reinhold (2008), S. 202.

⁹⁸¹ Generell für die herkömmlichen Benutzungsgebühren: Kreuter (2007), S. 271, 275; für Umweltabgaben: Lagoni (2007), S. 51 ff.

gerufener Umweltkosten). So würden die entstehenden Kosten auf den mittelbar verursachenden und vom Aus- bzw. Umbau profitierenden Verkehrsträger umgelegt. Die Abgabepflichtigen haben freilich keinen Einfluss auf die Gewässermorphologie und können durch ihre Anpassungsmaßnahmen entsprechende Beeinträchtigungen weder mildern noch rückgängig machen. Allein die laufende Belastung der Gewässerökologie durch Schiffsbetrieb könnte verringert werden, da die Abgabepflichtigen der Abgabe im Wesentlichen nur durch Verminderung der Nutzung ausweichen könnten. Im Ergebnis beschränkte sich der Substitutionseffekt daher auf vermiedene Fahrten. Die maßgeblichen Beeinträchtigungen, die durch Aus- oder Umbau des Wasserkörpers entstehen, bleiben so außerhalb des Anreizfeldes der Abgabe.

Auch eine ökologisierte Benutzungsgebühr verfügt damit kaum über *gewässermorphologisches* Lenkungspotenzial; sie kann vielmehr zu Mindernutzungen anregen oder zu Marktaustritten führen. Dies ist – wie zuvor mehrfach ausgeführt – zwar ebenfalls eine wichtige Lenkungsdimension und lastet folgerichtig Umwelt- und Ressourcenkosten an. Wenn aber klare Vorstellungen darüber bestehen, welche Wasserstraßen aus ökologischen wie wirtschaftlichen Erwägungen zur vordringlichen Renaturierung vorzusehen sind, ist es kaum sinnvoll, zunächst einen flächendeckenden Ausbau der Gewässer zuzulassen, um anschließend dezentral – in einem längerfristigen Auszehrungsprozess der regionalen Binnenschifffahrt – über den Markt entscheiden zu lassen, wo Schifffahrt noch stattfinden bzw. eingestellt werden und damit Renaturierung Platz greifen könnte. Das Ordnungsrecht ist hier überlegen: Es kann kurzfristig greifen und vermeidet sinnlose Ausbau- und anschließende Rückbauinvestitionen. Effiziente planerische Renaturierungsentscheidungen sind außerdem – anders als Ressourcenentscheidungen im Zusammenhang mit Abwassereinleitungen – kaum auf die dezentrale Aufdeckung von Kosteninformationen angewiesen. Eine Ökologisierung von Schifffahrtsabgaben ist damit nicht obsolet, darf aber keine zu großen Erwartungen hinsichtlich der gewässermorphologischen Schutzeffekte wecken. Weder können sie effiziente Planungsentscheidungen substituieren, noch decken sie zentral nicht bekannte Informationen über Renaturierungskandidaten auf.

Stattdessen geraten sie in verkehrs- und regionalpolitische Wertungswidersprüche, da der Gewässerausbau gerade die Flächenerschließung durch Binnenwasserstraßen beabsichtigt. Erneut steht hier die Effizienz staatlicher Planungen auf dem Prüfstand (vgl. Abschnitt 4.3 zur Wasserkraft), zu der eine Benutzungsgebühr wenig beitragen kann. Hier erscheinen projektbezogene Kosten-Nutzen-Analysen wirksamer, um Gewässerschutzbelangen den ihnen zustehenden Stellenwert einzuräumen (dazu bereits oben).

Zum Teil wird überdies befürchtet, jedenfalls bei entsprechend hohen Abgabesätzen, dass durch den Finanzierungsdruck die Schifffahrt unattraktiv würde und gleichzeitig Anreize für ein Ausweichverhalten der Betroffenen geschaffen würden,⁹⁸² das aus verkehrspolitischen Gründen nicht unbedingt erwünscht ist. Ansteigende Gebühren könnten möglicherweise mit einer Verkehrsverlagerung vom Wasser auf die Straße und die Bahn verbunden sein,⁹⁸³ was zu Einnahmeverlusten des Bundes führen würde. Folge der potentiellen Verla-

⁹⁸² So jedenfalls Europäische Kommission (1998), S. 56.

⁹⁸³ Für den Straßengüterverkehr stellten mehrere Studien fest, dass eine merkliche Verkehrsverlagerung von der Straße auf andere Verkehrsträger (vornehmlich Bahn) nur bei erheblichen Mautabgabelasten – verbunden mit einer deutlichen Qualitätssteigerung in den Sektoren Bahn und Binnenschifffahrt – erreicht werden kann; vgl. *Dambach* (2006), S. 351 ff. m. w. Nachw. Das Bundesamt für Güterverkehr konnte nach Einführung der LKW-Maut kaum „mautbedingte Verlagerungen vom Straßengüterverkehr auf andere Verkehrsträger“ beobachten, vgl. Bundesamt für Güterverkehr (2006). Im Besonderen sind Verlagerungseffekte von der Straße auf die Binnenschifffahrt aufgrund von Beschaffenheit und Eigenschaften dieser Güterverkehrsträger als nicht oder zumindest vernachlässigbar einzustufen – dazu *Lambrech* *et al.* (2009); *Rothengatter/Doll* (2001).

Ob umgekehrt eine 1:1-Übertragung der Korrelation von Abgabenhöhe und Verkehrslenkung auf den Bereich der Binnenschifffahrt angezeigt ist und erhebliche Verlagerungseffekte von der Binnenschifffahrt hin zu Straße/Schiene ausgelöst werden, bedarf näherer Prüfung. Trotz steigender Güterverkehrsmengen ist bei einer Langzeitbetrachtung ein Rückgang des Binnenschifffahrtsanteils am *modal split* zu verzeichnen. Bezogen auf das Gebiet der alten Bundesrepub-

gerungseffekte wäre zudem, dass dann bestehende und funktionierende Infrastruktursysteme fortexistieren würden, deren Nutzen jedoch nicht mehr realisiert werden könnte. Weiterhin wäre insbesondere eine Verschiebung der Gütertransporte auf die Straße, vor allem in Ballungsgebieten mit intensiver Straßennutzung, verkehrspolitisch nicht unproblematisch. Außerdem würde eine Zunahme des Schwerlastverkehrs auf den Straßen mit der ursprünglichen Zielsetzung der Verkehrspolitik konfliktieren, freie Kapazitäten der Wasserwege zu nutzen, um den Überlastungen auf anderen Verkehrswegen entgegenzuwirken.⁹⁸⁴ Insgesamt ist der Vergleich zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Binnenschifffahrt im Hinblick auf Luftverschmutzung, Unfälle, Lärm-, Boden- und Wasserbelastung bislang nicht eindeutig,⁹⁸⁵ so dass an dieser Stelle keine Präferenz für den einen oder anderen Verkehrsträger ausgesprochen werden kann. Aus ökonomischer Sicht sind jedenfalls die Effekte einer Abgabenerhebung in Folge der befürchteten Verlagerung und damit einhergehenden stärkeren Belastungen von Straße und Schiene ambivalent.⁹⁸⁶ Auch hier kann nur ein umfassendes Gesamtkonzept für alle Transportinfrastruktursysteme helfen, unerwünschte Verlagerungen zu vermeiden. Ähnlich wie im Energiesektor (dazu oben zur Wasserkraft) bleiben im Verkehrsbereich die Externalitäten ebenfalls unzulänglich eingepreist, so dass einseitige gewässerschutzbezogene Internalisierungen u. U. zu Wohlfahrtsverlusten beitragen können. Nötig ist damit ein politisches Gesamtkonzept für Transportinfrastruktursysteme, das auch die Gewässerauswirkungen angemessen berücksichtigt. Hierzu leisten aber Benutzungsgebühren für die Schifffahrt allein kaum einen nennenswerten Beitrag.

lik sank der Anteil der Binnenschifffahrt von 30 Prozent im Jahr 1960 auf 17 Prozent im Jahr 1998 (vgl. BUND (2001)). Für das gesamtdeutsche Gebiet verteilte sich der Güterverkehr im Jahre 2005 zu 72 Prozent auf die Straße, zu 17 Prozent auf die Schiene und zu 11 Prozent auf die Binnenschifffahrt (vgl. BMVBS (2007), S. 243). Als Gründe für den langzeitbezogenen Rückgang und die derzeitige Stagnation des Marktanteils des deutschen Binnenschiffgüterverkehrs am Gesamtgüterverkehr werden u. a. die Reduktion der Transportmengen von Massengütern (z. B. Kohle, Erz, Stahl) sowie die Schnelligkeit und Flexibilität des LKW-Verkehrs angeführt. Stärken der Binnenschifffahrt liegen in den niedrigen Transportkosten, vor allem bei Massengütern, die ohne weitere Folgetransporte direkt zu den flussnah gelegenen Industriestandorten verbracht werden, und über weite Strecken und mit einer geringen Transportgeschwindigkeit transportiert werden können.

Gegen das Eintreten potentieller Verlagerungseffekte könnte sprechen, dass mit dem Schiff vorrangig großvolumige (Massengüter) und sperrige Güter transportiert werden, die gerade nicht (ohne Weiteres) auf der Straße oder Schiene bewegt werden können. Auf der anderen Seite zeigt die Entwicklung der Güterverkehrsverteilung auf die drei Transportsektoren, dass die Binnenschifffahrt Transportanteile an Straße und Schiene verloren hat, was sich durch (erhöhte) Abgabesätze weiter fortsetzen könnte. Möglicherweise könnten preispolitische Eingriffe aber auch durch organisatorische Maßnahmen (z. B. verbesserte Auslastung der Fahrzeuge, Reduzierung von Leerfahrten, zeitliche Verschiebung von Fahrten, Änderung der Fahrtstrecke, Ausweichen auf mautfreie Wasserstraßen, Änderung der Fahrzeugflotte) – wie dies im Straßengüterverkehr aktuell geschieht – abgemildert werden. Diese Annahme dürfte aber für Maßnahmen, die die Fahrtroute betreffen, aufgrund der geringeren Flexibilität des Wasserstraßennetzes eingeschränkt werden müssen. Zu berücksichtigen ist auch, inwieweit die Gesamtbilanz für das Transportgewerbe durch eine Kostensteigerung tangiert wird und inwieweit höhere Transportkosten auf die transportierten Waren abgewälzt werden können. Letztendlich kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden, ob die Binnenschifffahrt aufgrund ihrer Systemeigenschaften preissensibler als der Straßengütertransportsektor auf (erhöhte) Abgabesätze reagiert.

⁹⁸⁴ Ziel der Koalitionsvereinbarungen vom 20. Oktober 1998 und vom 16. Oktober 2002 war es u. a., einen möglichst hohen Anteil des Zuwachses im Straßen- und Luftverkehr auf Schiene und Wasserstraßen zu verlagern. Siehe Bundesverkehrswegeplan 2003, BT-Drs. 15/2050, S. 11, Nr. 3.2.3; S. 16, Nr. 3.4.5; S. 21, Nr. 4.3. Siehe auch Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission über die Förderung der Binnenschifffahrt vom 17.1.2006, KOM(2006) 6, S. 2 ff., nach der auf die Binnenschifffahrt als „umweltfreundlichster Landverkehrsträger“ (im Vergleich zum Verkehr auf Straßen und Schienen) aus Gründen der Verkehrs- und Umweltpolitik verstärkt zurückgegriffen werden sollte.

⁹⁸⁵ Einen Überblick über die systemimmanenten Vor- und Nachteile der einzelnen Transportsektoren geben *Dambach* (2006), S. 333 ff. m. w. Nachw., sowie *Lambrecht et al.* (2009), S. 65 ff.

⁹⁸⁶ Siehe auch *Gohlisch et al.* (2005); *Lambrecht et al.* (2009), S. 32 ff., 65 ff.

4.4.4 Fazit

Die Binnenschifffahrt führt ohne Zweifel unmittelbar und mittelbar zu massiven Eingriffen in die Gewässerökologie. Im Bereich der Steuerung eines gewässerökologischen Aus- und Umbaus der Wasserstraßen ist jedoch das Ordnungsrecht einer Abgabenlösung überlegen: Aus wasserschutzrechtlicher Sicht ist es letztendlich entscheidend, den Aus- und Umbau der Gewässer ökologisch sinnvoll zu betreiben. Zur Gewährleistung dieser Zielsetzung bietet sich in erster Linie die Nutzung der bestehenden ordnungsrechtlichen und planungsrechtlichen Möglichkeiten (wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren nach WStrG, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) an, die freilich durch ökologische Feinjustierungen, z. B. durch Einstellung monetärer Bewertungen der zu erwartenden Belastungen und Schäden in die Gesamtbewertung eines Vorhabens, zu verbessern und durch Nachsteuerungen im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Erweiterung um Gewässerbegriff, Mittelverwendung) zu optimieren sind. Auch können projektbezogene Kosten-Nutzen-Rechnungen den Stellenwert des Gewässerschutzes erhöhen. Eine Ausbauabgabe, die sich direkt an den politischen Vorhabenträger richtet, der sich dieser Belastung über Steuern entziehen kann, entfaltet nicht den nötigen Effizienzdruck.

Eine durchaus sinnvolle Maßnahme zur Kostenanlastung von binnenschiffsbetriebsbedingten Umweltbeeinträchtigungen wäre eine flächendeckende Einführung und Ökologisierung der bestehenden Infrastrukturabgaben für Bundeswasserstraßen, wobei in die Tarife der Benutzungsgebühren Umwelt- und Ressourcenkosten einzustellen wären. Eine solche Abgabenlösung wäre auch mit deutschem und europäischem Recht vereinbar, allerdings stehen ihr zwei Herausforderungen gegenüber: Zum einen wird teilweise befürchtet, dass der Verkehrsträger Schifffahrt infolge einer Erhöhung der finanziellen Belastungen an Attraktivität verlieren würde und der Transportsektor möglicherweise verstärkt auf Schiene und Straße ausweichen würde. Dies könnte aus fiskalischen (Einnahmeverluste) wie verkehrspolitischen Gründen problematisch werden, letzteres insbesondere, soweit es um potentielle Verschiebungen der Gütertransporte auf die Straße geht, die gerade in Ballungsgebieten mit intensiver Straßennutzung nicht erstrebenswert sind. Ob tatsächlich einschneidende Verlagerungseffekte eintreten würden, bedarf jedoch der näheren Prüfung. Zum zweiten entstehen durch eine flächendeckende ökologische Schifffahrtsabgabe bei grenzüberschreitenden Flussläufen Konflikte mit internationalen Verträgen.

Entlastungseffekte im eigentlichen Sinne dürfen hiervon jedoch bei der Gewässermorphologie nicht erwartet werden, da die Benutzungsgebühren nur zu Mindernutzungen oder Marktaustritten auf bereits ausgebauten Wasserstraßen anreizen können. Die entscheidende Frage aber, ob ein Gewässer ausgebaut oder aber umgekehrt renaturiert werden soll, sollte freilich nicht der langfristigen Auszehrungswirkung einer Abgabe überantwortet, sondern unmittelbar planungs- und ordnungsrechtlich entschieden werden. Verfahren, die die Rationalität dieser Abwägung verbessern, liefern hier einen merklicheren Beitrag zum Gewässerschutz als notwendig nachträglich angewendete Nutzungsgebühren. Zur Kostenwahrheit im Sinne einer vollen Kostenanlastung sowie zur horizontalen Kosten-Gerechtigkeit zwischen allen Wassernutzern können sie gleichwohl sinnvoll beitragen.

5. Optionen für ein System von Abgabepflichten der Wassernutzung

5.1 Die bestehenden Wassernutzungsabgaben AbwA und WEE

Soweit die AbwA und die WEE der Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten dienen, stellen sie ein wichtiges Instrument zur Kostendeckung der jeweils betroffenen Wasserdienstleistungen dar. Vor dem Hintergrund der Verpflichtungen, die sich aus Art. 9 WRRL ergeben, kommt eine Abschaffung dieser Abgaben nicht ohne Weiteres in Betracht; vielmehr bedürfte der Verzicht auf diese etablierten Instrumente einer gesonderten Rechtfertigung auf der Grundlage der Sachgründe, die Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 und Abs. 4 zur Verfügung stellen. Da Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL den Mitgliedstaaten gestattet, u. a. sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung Rechnung zu tragen, sind allerdings in umfassender Weise Rechtfertigungsgründe durch den Richtliniengeber anerkannt. AbwA und WEE sind somit nicht zwingend durch Art. 9 WRRL gefordert, ihre Abschaffung bedarf aber einer Rechtfertigung gegenüber dem europäischen Recht.

Ökonomisch wäre ihre Entfernung aus dem deutschen Wasserrecht vollkommen kontraindiziert: Die Wassernutzungsabgaben erfüllen eine wichtige Funktion bei der Anlastung von Umweltkosten, die sie unersetzlich macht: Zwar müssen die Ver- und Entsorger im Interesse des Gewässerschutzes kostenträchtige ordnungsrechtliche Vorgaben beachten, die bereits einen Teil der „externen Lasten“ verursachergerecht zuordnen. Die verbleibenden Wassernutzungen bleiben aber grundsätzlich unentgeltlich. Hier setzen die Abgaben an. Für die deutsche Debatte um die Zukunft der Wassernutzungsabgaben ist damit klar: Ein Bekenntnis zu marktwirtschaftlicher Umweltpolitik und zu effizienter Zielerfüllung im Gewässerschutz muss zugleich ein Bekenntnis zu einer spürbaren Zahllast auf die „Restnutzung“ einer Wasserressource darstellen. Nur so kann das Kostendeckungsprinzip vollständig umgesetzt werden. Und dieser Anreiz kann nur durch Abgaben bereitgestellt werden, nicht jedoch durch ordnungsrechtliche Anforderungen und auch nicht durch wasserbezogene kommunale Gebühren oder Entgelte. Wassernutzungsabgaben bieten deshalb im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Gewässerschutzpolitik einen einzigartigen Mehrwert. Sie gehören daher mitnichten abgeschafft, wie bisweilen gefordert wird; sie sollten vielmehr künftig zu dem werden, was sie von Anfang an sein sollten: ein marktwirtschaftlicher Faktorpreis, der das knappe und lebenswichtige Gut Wasser genauso behandelt wie alle anderen Güter auch, die wie selbstverständlich ihren Knappheitspreis tragen und so Produzenten und Konsumenten im Gemeinwohlinteresse zu effizienten Ressourcen-Entscheidungen anhalten. Unter den Vorzeichen einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Gewässerschutzpolitik erscheint dies umso zwingender.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht bedarf die Erhebung von Wassernutzungsabgaben der Rechtfertigung in kompetenzieller und in grundrechtlicher Hinsicht. Bei AbwA und WEE handelt es sich um nichtsteuerliche Abgaben, die als sog. „Vorteilsabschöpfungsabgaben“ gerechtfertigt werden können. Über die Vorteilsabschöpfung hinausgehende Lenkungszwecke sind sowohl finanzverfassungsrechtlich, als auch grundrechtlich rechtfertigungsbedürftig. Finanzverfassungsrechtlich gelingt die Rechtfertigung über die Antriebs- bzw. Ausgleichsfunktion sog. „Verursacherabgaben“; in grundrechtlicher Hinsicht ist die Antriebsfunktion am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen.

Mit Blick auf die Fortentwicklung der bestehenden Wassernutzungsabgaben ist darauf zu achten, dass diese Abgaben so ausgestaltet werden, dass sie einen sinnvollen Beitrag zur Erreichung der Gewässerschutzziele der WRRL leisten können. Für die Abwasserabgabe folgt daraus, dass sie in ihrer ökonomischen Lenkungsqualität ertüchtigt und die bloße Technikstandardorientierung aufgegeben werden sollte. Die Vollzugshilfefunktion, die ausschlaggebend für die Technikorientierung war, tritt heute stärker in den Hintergrund. Die verbleibende Zahllast für die Restinanspruchnahme ist als ökonomischer Lenkungskern einer Umweltabgabe

anzusehen. Diesen Kern gilt es bei Fortentwicklungen zu stärken und zu schützen. Gewässergütepolitisch prioritäre Problemstellungen wie Wärmelast und Versalzung sollten konsequent in das bestehende Instrumenten-System integriert werden. Die Wasserentnahmeentgelte sind auch künftig als Instrumente einer vorsorgenden Bewirtschaftung gerechtfertigt – nicht zuletzt angesichts klimatischer Unsicherheiten über die Entwicklung der regionalen Wasserverfügbarkeiten. Eine flächendeckende Erhebung und zumindest konzeptionelle Harmonisierung ist dabei anzustreben. Ökonomische Knappheit, die einen angemessenen Ressourcenpreis verlangt, darf nicht mit Wassermangel verwechselt werden. Auch sollten langfristige Nachhaltigkeitsanforderungen die Wassernutzungen anleiten, nicht kurz- und mittelfristige Infrastrukturauslastungsinteressen.

Die Qualitätsziele und die Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten erlauben es und legen es nach Auffassung mancher sogar nahe, nach regionalen Zuständen differenzierte WNA zu erheben. Die WRRL wäre freilich zu eng verstanden, wollte man sie allein als einen qualitätsorientierten und flussgebietsbezogenen (regionalen) Regelungsrahmen qualifizieren; denn die WRRL kennt auch zustandsunabhängige Ziele (kombinierter Ansatz; Verschlechterungsverbot) und ermöglicht es, wasserbezogene Entgelte insgesamt als instrumentellen Beitrag zur Erreichung der Umweltziele zu nutzen. Da es der WRRL u. a. auch um gute Zustände der Küstengewässer geht, ist eine eng verstandene wasserkörperbezogene Qualitätsbetrachtungsweise der Zielerreichung ohnehin nicht dienlich. Vor diesem Hintergrund ist eine allein regionalisierte (wasserkörperbezogene) Betrachtungsweise zurückzuweisen. Im Lichte der kombiniert emissions-/immissionsorientierten Konzeption der WRRL ist zwar eine Regionalisierung nicht verpflichtend, aber konzeptionell immerhin eröffnet.

Mit Blick auf die Schadstoffsenken (Küstengewässer, Meere) dürfte auch einem qualitätsorientierten Abgabekonzept am ehesten durch eine gleichmäßige, an Schmutzfrachteinheiten und der Gefährlichkeit einzelner Stoffe bemessene Abwasserabgabe gedient sein. Eine regionale „Standortsteuerung“ der Wassernutzung lässt sich grundsätzlich (wenn auch weniger effizient) mit den ordnungsrechtlichen Instrumentarien der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsordnung im Rahmen eines Policy Mix bewältigen. Immissionsorientierung und regionale Differenzierung bedeuten jedenfalls nicht den Wegfall der Abgabepflicht bei Qualitätszielerfüllung. Dies ergibt sich bereits aus Art. 9 WRRL: Völlig fehlende Umwelt- und Ressourcenkosten sind auch bei „guten Zuständen“ kaum anzunehmen. Als Restverschmutzungsabgabe, die jedweden Ressourcenverbrauch unabhängig von der Gewässersituation belasten soll, leistet die Abwasserabgabe derzeit einen unverzichtbaren Beitrag zur Gewässergüte, der vorrangig gestärkt werden sollte. Es erscheint daher sinnvoller, der Abgabe in diesem besonderen wasserrechtlichen Gefüge klare Aufgaben einer emissionsorientierten Basislenkung zuzuweisen und sie in dieser Funktionalität zu ertüchtigen. Perspektivische Neuorientierungen des Instrumentenmixes im Spannungsfeld aus Emissions- und Immissionsprinzip sind damit nicht ausgeschlossen, jedoch vor dem breiteren Hintergrund der komplexen Reformvorschläge nicht als prioritär einzustufen. Auch setzen sie künftig eine stimmige Gesamtlösung im Instrumentenverbund voraus.

Mit Blick auf die Wasserentnahmeentgelte sprechen ökologische, ökonomische und rechtliche Gründe für bundesweit einheitlich kodifizierte Wassernutzungsabgaben, deren Abgabenhöhe sich aber differenziert sowohl nach dem Wasserkörper als auch nach dem Verursacherbeitrag (Umfang und Signifikanz der Wassernutzung) des einzelnen Wassernutzers bestimmt. Eine entsprechende Differenzierung des Abgabentatbestandes ist europa- und verfassungsrechtlich zulässig und entspricht sowohl dem Verursacher- als auch dem Äquivalenzprinzip. An der vorhandenen regionalen Differenzierung durch die einzelnen Lösungen der Bundesländer kann vor diesem Hintergrund prinzipiell festgehalten werden. Allerdings empfiehlt sich im Hinblick auf die Festsetzung der Abgabesätze, die Differenzierung zwischen Grund- und Oberflächenwasser sowie auf die Ermäßigung und Befreiung einzelner Nutzungen ein bundesweit harmonisiertes Vorgehen nach einheitlichen Kriterien durch ein Bundesgesetz. Dies umfasst zuallererst, dass auch die Bundesländer, die bisher keine Abgabe (mehr) erheben, ein entsprechendes Lenkungsinstrument einführen.

5.2 Ergänzende Wassernutzungsabgaben

Die Analyse gegenwärtiger Wassernutzungen offenbart eine große Divergenz der einzelnen Wassernutzungen in ökonomischer und rechtlicher Hinsicht: Umfang und Effektivität der existierenden ordnungsrechtlichen Instrumente variieren in den einzelnen Lenkungsfeldern ebenso stark wie das potenzielle Leistungsvermögen ergänzender Abgabensystemen. Je nach zu Grunde liegender Wassernutzung eröffnen und begrenzen die verfassungsrechtlichen Vorgaben zudem unterschiedliche Abgabensystemen. Hinzu kommen teilweise Wertungswidersprüche aufgrund widerstreitender Anforderungen der Klima-, Energie-, Verkehrs- und Regionalpolitik, die der Erhebung von Abgaben auf bestimmte Wassernutzungen aus Gründen des Kohärenzgebots, jedenfalls aber im Hinblick auf die politische Durchsetzbarkeit und ökonomische Effizienz im Wege stehen. Daher ist eine einheitliche Kodifikation einer alles umfassenden Wassernutzungsabgabe nicht sinnvoll installierbar. Vorzugswürdig erscheint hingegen die Anreicherung der bestehenden spezifischen Gesetze um heterogene, auf die einzelne Wassernutzung zugeschnittene Abgabensystembestände. Diese Gesetze können in einem Artikelgesetz gemeinsam in den Gesetzgebungsprozess eingebracht und verabschiedet werden.

Im Bereich der Landwirtschaft sind Abgaben auf Düngemittel und Pestizide ein geeignetes Mittel, um der anhaltenden Gewässerbelastung durch Düngemittel und Pestizide zu begegnen und die bestehenden ordnungsrechtlichen Anforderungen zu ergänzen. Mit ihrer Hilfe könnten nicht nur ökonomische Anreize für einen verminderten Einsatz dieser Mittel geschaffen werden, sondern ebenfalls – wenn auch nur in pauschalisierter Form – die externen Umweltkosten (z. B. der Wasserdienstleister aber auch der Allgemeinheit) auf die Landwirte übertragen und diese damit ganz im Sinne des Verursacherprinzips und Art. 9 WRRL in die Verantwortung genommen werden.

Für Düngemittelabgaben bieten sich mehrere Anknüpfungspunkte (Mineraldünger, Wirtschaftsdünger, Nährstoffüberschüsse) an, wobei eine umfassende ökologische Wirksamkeit erst eintritt, wenn alle Düngemittelarten (Mineraldünger, Klärschlämme, Bioabfälle wie z. B. aus Biogasanlagen und Wirtschaftsdünger aus der Tierhaltung) einbezogen werden. Die verschiedenen Anknüpfungsvarianten weisen Unterschiede hinsichtlich ihres Erhebungsaufwandes und ihrer Verwaltungs- und Kontrollkosten sowie hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen für die Landwirte auf. Abgaben auf handelbare Düngemittel wie Mineraldünger, Klärschlämme und Bioabfälle sind ähnlich wie Verbrauchsteuern auf Tabak oder Mineralöl einfach und ohne größere Verwaltungskosten bei den Herstellern und Händlern zu erheben. Besondere abgabenrechtliche Schwierigkeiten bereitet der Wirtschaftsdünger, da dieser als Rückstandsprodukt der Tierhaltung anfällt. Allerdings stellen die betriebsexternen Futtermittel einen geeigneten Indikator für die im Betrieb anfallenden Nährstoffüberschüsse dar, da insbesondere sie zu Entsorgungsproblemen und Nährstoffüberschüssen führen, und wären relativ einfach bei den rund 1.700 Herstellern und Händlern zu besteuern. Demgegenüber weisen betriebsbezogene Abgaben auf den anfallenden Wirtschaftsdünger einen hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand auf, wenn direkt auf den Tierbestand oder die tatsächlich anfallende Menge an Dung und Gülle abgestellt wird. Ähnlich hohen Aufwand verursacht eine flächen-, schlag- oder hofbezogene Stickstoffüberschussabgabe, da diese an die Bilanzierung eines jeden Landwirtes anknüpft. Letztere hätte aber den ökonomischen Vorteil, dass nicht die Betriebsmittel pauschal, sondern nur die Überschüsse verteuert werden.

Eine Abgabe auf Pflanzenschutzmittel kann sowohl den Einsatz von Pestiziden generell verringern als auch die Landwirte zu einer Substitution gefährlicherer Mittel durch weniger gefährliche Mittel anregen. Direkter Abgabeschuldner einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel wären sinnvollerweise Hersteller und Händler, denn die konkrete Verwendung durch den Landwirt ist kaum kontrollierbar. Um Substitutionseffekte zu erzeugen, empfiehlt sich eine Differenzierung nach der Gefährlichkeit der Wirkstoffe in Hinblick auf Mensch und Umwelt. Denkbar wäre sowohl eine Anknüpfung an die europäische Gefahrstoffbewertung gemäß der

Verordnung 1272/2008 als auch eine Abgabenerhebung für die besonders prioritären Pestizide, deren Rückstände im Grund- oder Oberflächenwasser nachgewiesen sind.

Eine Abgabe auf Pflanzenschutzmittel weist gegenüber Düngemittelabgaben, insbesondere auf Wirtschaftsdünger, geringere Erhebungsschwierigkeiten auf, ist jedoch bei einer Differenzierung nach Gefährlichkeit europarechtlich nicht unproblematisch. Ein erster Schritt in Richtung auf eine Internalisierung der externen Kosten der Landwirtschaft könnte daher eine undifferenzierte Abgabe auf Pflanzenschutzmittel sein.

Ohne große verfassungsrechtliche Bedenken lassen sich die Düngemittel- und Pestizidabgaben (mit Ausnahme einer Abgabe auf Nährstoffüberschuss) als *Verbrauchssteuern* vom Bund gem. Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 2 GG erheben. Aber auch die Ausgestaltung als *Finanzierungsabgaben* (mit erhöhtem Begründungsaufwand bezüglich der gruppennützigen Aufkommensverwendung) oder *Lenkungsabgaben* kommt für diese Abgabentatbestände in Betracht. Letztendlich obliegt die Entscheidung für die Ausgestaltung als Steuer oder als nichtsteuerliche Abgabe dem Gesetzgeber; dieser hat es in der Hand, durch eine konkrete Ausgestaltung der Geldleistungspflicht die Rechtsform zu bestimmen.

Im Bereich der *Neuzulassung von Wasserkraftanlagen* erscheint eine Abgabe zur Erreichung ökologischer Standards wenig zielführend. Das Lenkungsvermögen beschränkt sich hier auf Einkommenseffekte, die die Wirtschaftlichkeit von Neubauprojekten eher pauschal herabsetzen, ohne feinsteuernd die Umweltverträglichkeit eines Vorhabens zu verbessern; letzteres vermag gerade das Ordnungsrecht zu leisten. Die Kostenanlastung wiederum muss im Blick behalten, dass die Wasserkraft mit anderen Energieträgern konkurriert, die ebenfalls mit verzerrten Preisinformationen gesteuert werden. Eine politische Gesamtabwägung tut hier not, die einfacher über die Förderanreize des EEG und das basissteuernde Ordnungsrecht ins Werk gesetzt werden kann als durch zusätzliche Gewässerschutzabgaben.

Stattdessen hält insbesondere das BNatSchG trotz mangelnder expliziter Einbeziehung der Gewässer (im Sinne der Gewässerqualität, der Strömungsgeschwindigkeit, der Wassertiefe) in den Eingriffsbegriff i. d. R. Möglichkeiten für Ausgleichsmaßnahmen und Kompensationszahlungen bereit. Denn in der Regel wird die Errichtung oder bauliche Änderung von Wasserkraftanlagen aufgrund des damit verbundenen Gewässerausbaus sowie der herbeigeführten Veränderung oder Beseitigung des Gewässerbetts und/oder Ufers (Grundflächen) einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen. Die naturschutzrechtlichen Pflichten zum Ausgleich und monetären Ersatz der eingriffsbedingten Umweltbeeinträchtigungen unterstützen die Ziele der WRRL wesentlich und decken im Ergebnis die Intentionen einer Wassernutzungsabgabe (Integration externer Folgekosten, Anreizeffekt) mit ab. Eventuelle Erfassungslücken lassen sich durch eine Erweiterung des naturschutzrechtlichen Eingriffsbegriffs in § 14 Abs. 1 BNatSchG um *Veränderungen der Gewässer* schließen. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass tatsächlich in jedem Fall negative Folgen für die Gewässer durch eingriffsangepasste Ausgleichs- und Ersatzpflichten abgefangen werden. Zur Stärkung der Eingriffsregelung empfiehlt sich ggf. weiter eine verbindliche Konkretisierung der optimalen Mittelverwendung unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten.

Im Bereich von Altanlagen erscheint aus den vorgenannten Gründen ebenfalls die konsequente Anwendung des Ordnungsrechts zur Einfangung der negativen Auswirkungen auf die Gewässermorphologie gegenüber einer Abgabenlösung lenkungspolitisch vorzugswürdig. Überdies würde einer Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit an ausgewählten Stellen die – für solch eine Finanzierungsabgabe erforderliche – Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung fehlen.

Die Installierung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe auf die laufende Nutzung des Wassers im Rahmen der Wasserkraft ist rechtlich zwar zulässig und ökonomisch konzeptkonform; ihre Realisierung könnte jedoch

ebenfalls nicht morphologisch feinsteuern, sondern nur die Wirtschaftlichkeit herabsetzen: Der Bau einer Fischtreppe kann durch das Ordnungsrecht verlangt, nicht aber durch eine Vorteilsabschöpfungsabgabe gezielt angereizt werden. Die Belastung der Wirtschaftlichkeit wiederum löst innerökologische Zielkonflikte aus und erscheint bei unabgestimmter Implementierung fragwürdig. Im Rahmen der anstehenden EEG-Novelle sollte aber umgekehrt die derzeitige Ausgestaltung des EEG im Hinblick auf die Förderung von Klein- und Kleinstwasserkraftanlagen kritisch beleuchtet werden, da die „kleine Wasserkraft“ mit erheblichen gewässerökologischen Eingriffen verbunden ist, gleichzeitig aber nur einen geringen Beitrag zur Energiegewinnung und zur Reduzierung der CO₂-Emissionen des Stromerzeugungssektors leistet.

Auch die *Binnenschifffahrt* führt unmittelbar und mittelbar zu massiven Eingriffen in die Gewässerökologie. Nationale abgabenrechtliche Maßnahmen zur Kostenanlastung von *schiffsbetriebsbedingten Umweltbeeinträchtigungen* sind grundsätzlich möglich und bei entsprechender Ausgestaltung mit deutschem und europäischem Recht vereinbar, im Bereich grenzüberschreitender Flüsse aber wahrscheinlich schwer politisch durchsetzbar. Realisierbar und sinnvoll wäre grundsätzlich eine flächendeckende Einführung und Ökologisierung der bestehenden *Infrastrukturabgaben für Bundeswasserstraßen*, wobei in die Tarife der Benutzungsgebühren Umwelt- und Ressourcenkosten einzustellen wären. Für eine Ökologisierung stünde dem Bund auch die Gesetzgebungskompetenz zu, da er nach der Föderalismusreform nicht mehr nur auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Nr. 21 GG (Binnenschifffahrt und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen) beschränkt ist, sondern nunmehr auch gem. Art. 74 Nr. 32 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt innehat. Vor dem Hintergrund der bestehenden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der derzeitigen Rechtsgrundlage für die Erhebung von Schifffahrtsabgaben, empfiehlt sich die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage, wonach für das Befahren von (bestimmten) Wasserstraßen und für die Benutzung bundeseigener Schifffahrtsanlagen Schifffahrtsabgaben als klassische *Benutzungsgebühren* erhoben werden. Abgabegläubiger wäre der Bund; Abgabeschuldner der Frachtführer und/oder Eigentümer der Wasserfahrzeuge, Schwimmkörper und schwimmenden Anlagen. Bemessungsgrundlage könnten Art und Größe der Wasserfahrzeuge, Schwimmkörper und schwimmenden Anlagen, Art und Gewicht der Ladung und Umfang der Benutzung sein. In die Berechnung könnten Kosten für den Ausbau, den Betrieb und die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen einschließlich der damit verbundenen Umwelt- und Ressourcenkosten (z. B. gewässerökologische Unterhaltung, schiffsbetriebsbedingte Kosten der Lärm-, Luft- und Wasserverschmutzung) eingestellt werden.

Diese Abgabenlösung kann nicht direkt auf eine Verbesserung der Gewässermorphologie hinwirken, da ihr nur durch Verminderung der Verkehrsleistung auf bestehenden Wasserstraßen ausgewichen werden kann. Ob aber eine Wasserstraße ausgebaut oder renaturiert werden soll, braucht und sollte nicht der langfristigen Marktantwort auf eine Nutzungsabgabe überlassen (zu) werden: Die dazu nötigen Kosten- und Nutzeninformationen sind zentral verfügbar und können durch Ordnungs- und Planungsrecht schneller, transaktionskostenärmer und gezielter umgesetzt werden. Diese können vor allem auch präventiv greifen und setzen nicht erst eine die Morphologie beeinträchtigende Zurverfügungstellung einer ausgebauten Wasserstraße voraus.

Zudem wird zum Teil befürchtet, dass der Verkehrsträger Schifffahrt infolge einer Erhöhung der finanziellen Belastungen an Attraktivität verlieren würde und der Transportsektor möglicherweise verstärkt auf Schiene und Straße ausweichen würde. Dies könnte aus fiskalischen (Einnahmeverluste) wie verkehrspolitischen Gründen problematisch werden, letzteres insbesondere, soweit es um potentielle Verschiebungen der Gütertransporte auf die Straße geht, die gerade in Ballungsgebieten mit intensiver Straßennutzung nicht erstrebenswert sind. Ob tatsächlich einschneidende Verlagerungseffekte eintreten würden, bedarf jedoch der näheren Prüfung. Zum anderen entstehen durch eine flächendeckende ökologische Schifffahrtsabgabe bei grenzüberschreitenden Flussläufen Konflikte mit internationalen Verträgen. Zur Kostenwahrheit im Sinne einer vollen Kostenanlastung sowie zur horizontalen Kosten-Gerechtigkeit zwischen allen Wassernutzern können

ökologisierte Wasserstraßenmautlösungen gleichwohl sinnvoll beitragen. Anzustreben ist in jedem Falle ein stimmiges Gesamtkonzept zur Internalisierung von Umweltkosten bei sämtlichen Transportinfrastruktursystemen, um Verzerrungen auszuschließen.

Im Bereich der *direkten Steuerung eines gewässerökologischen Aus- und Umbaus der Wasserstraßen* ist jedoch das Ordnungsrecht einer Abgabenlösung überlegen: Aus wasserschutzrechtlicher Sicht ist es letztendlich entscheidend, den Aus- und Umbau der Gewässer ökologisch sinnvoll zu betreiben. Zur Gewährleistung dieser Zielsetzung bietet sich in erster Linie die Nutzung der bestehenden ordnungs- und planungsrechtlichen Möglichkeiten (wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren nach WStrG, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) an, die freilich durch ökologische Feinjustierungen – z. B. durch Einstellung monetärer Bewertungen der zu erwartenden Belastungen und Schäden in die Gesamtbewertung eines Vorhabens – zu verbessern und durch Nachsteuerungen im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Erweiterung um Gewässerbegriff, Mittelverwendung) zu optimieren sind. Da die Entscheidungsgewalt über Umfang, Ausmaß und Sinnhaftigkeit hydromorphologischer Veränderungen der Bundeswasserstraßen direkt beim Bund liegt, sollte er diese auch nutzen, um von Anfang an beim Ausbau der Bundeswasserstraßen ökologisch und gestalterisch sinnvoll tätig zu werden. Bleiben diese politischen Abwägungen unbefriedigend, so kann jedenfalls eine „Reparaturabgabe“ mit dem Ziel einer ex-post-Korrektur des politischen Gestaltungswillens kaum überzeugen, denn politische Entscheidungen sind durch leicht kompensierbare Abgabenlasten kaum im ökonomischen Sinne beeinflussbar. Zudem wären spezifische morphologische Lenkungswirkungen und Steuerungspotenziale einer Abgabe aufgrund der Einmaligkeit und Geschlossenheit der grundsätzlichen Ja-/Nein-Entscheidung, die beim Ausbau von Bundeswasserstraßen zu treffen ist, als eher gering zu erachten. Stärkere Bedeutung bei der Berücksichtigung von Umweltkosten und für die Rationalitätssteigerung politischer Entscheidungen kommt hier wohl einer verbindlichen planerisch-projektbezogenen Kosten-Nutzen-Abwägung im Rahmen einer Alternativenplanung zu.

Vor diesem Hintergrund mag eine flächendeckend auf die verschiedenen relevanten Wassernutzungen erhobene gesamthaft gedachte Abgabenkonstruktion – wie bei *Palm* (2006) oder *Grünebaum et al.* (2007) – zwar die Finanzierung von Maßnahmen nach der WRRL verursachergercht ermöglichen und im Sinne von Art. 9 WRRL auch horizontale Gerechtigkeit zwischen den Wassernutzungen herstellen. Die Analyse hat jedoch gezeigt, dass zwischen den einzelnen Wassernutzungen institutionell erhebliche Unterschiede bestehen und das Modell einer lenkenden Umweltabgabe – wie bei Geldleistungspflichten auf Abwassereinleitung oder Wasserentnahme – gerade nicht auf alle Felder von Wasserinanspruchnahmen übertragen werden kann: Aus dem idealtypischen Dreiklang von Substitutions-, Einkommens- und Finanzierungseffekten verbleiben etwa bei der Wasserkraft und der Schifffahrt im Wesentlichen nur Einkommens- und Finanzierungseffekte, wobei die Funktionalität der Einkommenseffekte (herabgesetzte Wirtschaftlichkeit der Nutzungen) in einem komplexeren umweltpolitischen Gesamtzusammenhang – etwa der Energie- und Verkehrspolitik – bewertet werden muss.

Quellenverzeichnis

Internetquellen

- AGEE-Stat (Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik) (2010): Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland, Berlin, abgerufen am 20.01.2011 unter: <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/45919/>.
- Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2004): Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (15. Ausschuss), BT-DRS 15/2864, abgerufen am 24.05.2011 unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/028/1502864.pdf>.
- Bayerischer Gemeindetag (2000): Abwasserabgabe. Abschaffung im Bundesrat gescheitert, BayGTzeitung 8/2000, abgerufen am 11.3.2011 unter <http://www.bay-gemeindetag.de/information/zeitung/2000/082000/quint082000.htm>.
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (2006): Bestandsaufnahme WRRL in Bayern, Augsburg, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.wasserrahmenrichtlinie.bayern.de/bestandsaufnahme/doc/bestandsaufnahme_2004_lang.pdf.
- BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft) (2005): Stellungnahme: Verbände der Wasser- und Wohnungswirtschaft fordern gemeinsam: Abwasserabgabe abschaffen, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_id100110197_verbaende-der-wasser--und-wohnungswirtschaft-fordern-gemeinsa?open&l=DE&ccm=420070010.
- BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft) (2008a): Wasserrelevante Positionen von "Ökologische Industriepolitik" (BMU 10/08), Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: [http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_Stellungnahme_W_AW_zu_Oekologische_Industriepolitik_BMU_10_08/\\$file/09%2001%2020%20Stellungnahme%20%C3%96kologische%20Industriepolitik.pdf](http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_Stellungnahme_W_AW_zu_Oekologische_Industriepolitik_BMU_10_08/$file/09%2001%2020%20Stellungnahme%20%C3%96kologische%20Industriepolitik.pdf).
- BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft) (2008b): Wasserfakten im Überblick, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: [http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_id100112170_/\\$file/Wasserfakten%20im%20%20%C3%9Cberblick%20-%20freier%20Bereich%20August%202008.pdf](http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_id100112170_/$file/Wasserfakten%20im%20%20%C3%9Cberblick%20-%20freier%20Bereich%20August%202008.pdf).
- BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft) (2008c): UGB I und II – ergänzende Stellungnahme vom 30.05.2008, Berlin, abgerufen am 22.01.2011 unter [http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_UGB_I_und_II_ergaenzende_Stellungnahme_Begriffsklaerung_Vorrang_der_oeffentlichen_Wasserversorg/\\$file/WasserimBDEW_erg%C3%A4nzendeStellungnahme_final.pdf](http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_UGB_I_und_II_ergaenzende_Stellungnahme_Begriffsklaerung_Vorrang_der_oeffentlichen_Wasserversorg/$file/WasserimBDEW_erg%C3%A4nzendeStellungnahme_final.pdf).
- BDEW (2010): BDEW fordert Abschaffung der Abwasserabgabe, Pressemitteilung vom 10.9.2010, http://bdew.de/bdew.nsf/id/DE_20100910_PM_BDEW_fordert_Abschaffung_der_Abwasserabgabe?open&ccm=250010 (abgerufen am 11.3.2011).
- BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft) / DBVW (Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft) / DWA (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall) / Vku (Verband kommunaler Unternehmen) (2008): Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2008, Bonn, abgerufen am 16.12.2009 unter: <http://www.vku.de/vkuGips/static/pdf/08%2003%2018%20Branchenbild%20WaWi%202008.pdf>.

- BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) (2008): Stellungnahme: Zum Referentenentwurf für das Umweltgesetzbuch II – Wasserwirtschaft, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.bdi-online.de/BDIONLINE_INEAASP/iFILE.dll/XA5FEEE5E20634CDABF8CB83F99F8730F/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/UGB%20II.PDF.
- BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) (2000): Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie in deutsches Recht, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.bdi-online.de/BDIONLINE_INEAASP/iFILE.dll/XF3A04818E7A111D4B95B0050DA2662B7/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/F3A04818E7A111D4B95B0050DA2662B7.PDF.
- BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) (2009a): Stellungnahme: Zum Fraktions- und Kabinettsentwurf für die Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.bdi.eu/download_content/KlimaUndUmwelt/05_Stellungnahme_NovelleWHG_090429.doc.
- BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) (2009b): Stellungnahme: Zum Referentenentwurf für die Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.bdi.eu/download_content/KlimaUndUmwelt/Stellungnahme_Wasserhaushaltsgesetz_D_0266_BDI_554464.DOC.
- BdStZ (Bund der Steuerzahler) (2009): Kommunen sanieren sich mit Abwassergebühren, Pressemitteilung vom 29.7.2009, <http://www.ruhrnachrichten.de/nachrichten/region/hierundheute/art1544,624710> (abgerufen am 11.3.2011).
- Bellefontaine, K. / Lohaus, J. / Willms, M. (2004): Marktdaten Abwasser 2003, Koblenz, abgerufen am 16.12.2009 unter: [http://www.branchenkommunikation-strom.de/bdew.nsf/id/DE_id100108394_marktdaten-abwasser-2003/\\$file/marktdaten-abwasser2003.pdf](http://www.branchenkommunikation-strom.de/bdew.nsf/id/DE_id100108394_marktdaten-abwasser-2003/$file/marktdaten-abwasser2003.pdf).
- BfN (Bundesamt für Naturschutz) (o. J.): Position des BfN zur Wasserkraftnutzung, Bonn, abgerufen am 20.10.2010 unter: http://www.bfn.eu/0319_wasserkraft_nutzung.html.
- BGW (Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft) (2006): VEWA – Vergleich Europäischer Wasser- und Abwasserpreise, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: [http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_id100110146_vewa-%E2%80%93-vergleich-europaeischer-wasser-und-abwasserpreise/\\$file/0.1_resource_2006_6_30.pdf](http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_id100110146_vewa-%E2%80%93-vergleich-europaeischer-wasser-und-abwasserpreise/$file/0.1_resource_2006_6_30.pdf).
- BGW / GdW (2005) [Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW)/Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW)]: Verbände der Wasser- und Wohnungswirtschaft fordern gemeinsam: Abwasserabgabe abschaffen, Pressemitteilung 10/2005, <http://www.arge-heiwako.de/presse.php?meldung=15> (abgerufen am 11.3.2011).
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (o. J.): Begründung zu dem Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) vom ... BGBl. 2008 I S. ... - Konsolidierte Fassung, abgerufen am 24.05.2011 unter: http://www.erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/eeg_2009_begr.pdf, S. 51.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2005): Leitfaden für die Vergütung von Strom aus Wasserkraft nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz für die Errichtung und Modernisierung von Wasserkraftanlagen, abgerufen am 24.05.2011 unter: http://www.wasserkraft-deutschland.de/mediapool/54/540883/data/broschuere_leitfaden_wasserkraft.pdf.

- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2008): Die Nutzung der kleinen Wasserkraft in Deutschland im Spannungsfeld von Klima-, Natur- und Gewässerschutz, Berlin, abgerufen am 20.01.2011 unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nutzung_wasserkraft.pdf.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2009): Erneuerbare Energien in Zahlen – nationale und internationale Entwicklung, Berlin, abgerufen am 20.01.2011 unter: <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/2720/>.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2011a): Erfahrungsbericht 2011 zum Erneuerbare-Energien-Gesetz / Entwurf, abgerufen am 24.05.2011 unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/eeg_erfahrungsbericht_2011_entwurf.pdf.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2011b), Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, Stand 17. Mai 2011, abgerufen am 24.05.2011 unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/eeg_2009_begr.pdf.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) / BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin, abgerufen am 20.01.2011 unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept_bundesregierung.pdf.
- Brackemann, H. et al. (2002): Die Wirtschaftliche Analyse nach EG-Wasserrahmenrichtlinie, Dessau, abgerufen am 08.12.2009 unter: <http://www.umweltdaten.de/analyse1.pdf>.
- Braun, G. / Furtmann, K. / Stock, H. D. (2000): Vergleich von TOC/CSB TN_b/N_{anorg} , P_{ICP}/P_{photo} zur Einführung neuer Parameter in die Einleiterüberwachung. Untersuchungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes, Duisburg, abgerufen am 20.01.2011 unter: <http://lims.uni-duisburg.de/Tagungen/UAT2000/Abstracts/TOCCSB/ TOCCSB.pdf>.
- BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) (2001): Hintergrundpapier, Binnenschifffahrt, Stand 22. März 2001, abgerufen am 14.04.2011 unter: http://www.fluesse-verbinden.net/download/bund_binnenschifffahrt.pdf.
- BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) (2009): Wasserkraftnutzung unter der Prämisse eines ökologischen Fließgewässerschutzes, abgerufen am 13.05.2011 unter: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/energie/20091200_energie_wasserkraft_position.pdf.
- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin, abgerufen am 08.02.2011 unter: www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/2006-2007/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.
- Bundesregierung (2007): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, Berlin, abgerufen am 08.02.2011 unter: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Service/Agrarbericht_2007komplett.pdf?__blob=publicationFile.
- Bundesregierung (2009): Verkehrsinvestitionsbericht 2009 – Drucksache 17/444, Berlin, abgerufen am 14.01.2010 unter: <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/WS/wasserstrassen-als-verkehrswege.html?nn=36138>.
- BVL (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit) (2009): Absatz an Pflanzenschutzmitteln in der Bundesrepublik Deutschland – Ergebnisse der Meldungen gemäß § 19

- Pflanzenschutzgesetz für das Jahr 2008, Berlin, abgerufen am 07.09.2009 unter:
http://www.bvl.bund.de/cln_007/nn_492012/DE/04__Pflanzenschutzmittel.
- CIS Drafting Group ECO 2 (2004): Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive, Information Sheet, 2004, abgerufen am 16.12.2009 unter:
www.economie.eaufrance.fr/IMG/pdf/Info_sheet_Envr_costs_1.pdf.
- Clausen, H. / Scheele, U. (2003): Strukturwandel in der Wasserversorgung: Zwischen Liberalisierung und nachhaltiger Entwicklung, Essen/Oldenburg, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.wipol.uni-oldenburg.de/download/NIW_Clausen-Scheele_2003.pdf.
- Deutscher Bundestag (2006): Modernisierungsbericht für die deutsche Wasserwirtschaft und für ein stärkeres internationales Engagement der deutschen Wasserwirtschaft, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter:
<http://www.vku.de/vkuGips/static/pdf/Modernisierungsbericht.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2008): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich und zur Änderung damit zusammenhängender Vorschriften, BT-Drs. 16/8148, abgerufen am 24.05.2011 unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/081/1608148.pdf>, S. 54.
- ENEGREF (École Nationale du Génie Rural et des Eaux et Forêts) (2003): Analysis of the European Union's Explicit and Implicit Policies and Approaches in the Larger Water Sector, Nancy, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://ecologic.eu/download/projekte/1950-1999/1977/1977_d1_final.pdf.
- European Environment Agency (2010): Water Scarcity, Kopenhagen, abgerufen am 30.03.2010 unter: <http://www.eea.europa.eu/themes/water/featured-articles/water-scarcity>.
- Ewers, H. / Botzenhart, K. / Jekel, M. / Salzwedel, J. / Krämer, A. (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marköffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: <http://ecologic.eu/download/projekte/950-999/973/973ewers-gutachten.pdf>.
- Geiler, N. (2009): Öffentlichkeitsbeteiligung: Von der Frontalveranstaltung bis zur aktiven Einbindung in die Maßnahmenplanung – Die Beteiligung der Umweltverbände an der Umsetzung der WRRL, Bonn, abgerufen am 16.12.2009 unter:
http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/wrrl_geiler_090511.pdf.
- Görlach, B. / Interwies, E. (2005): Economic Valuation of Environmental and Resource Costs: the Case of Germany, Amsterdam, abgerufen am 08.12.2009 unter: <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa05/papers/611.pdf>.
- GRÜNE LIGA Sachsen / Bundeskontaktstelle Wasser (2009): Positionspapier zur kleinen Wasserkraft, abgerufen am 13.05.2011 unter: http://www.oekoloewe.de/media/documents/1280135694_1.pdf.
- Hamilton, C. et al. (2002): Taxes and Charges for Environmental Protection, Canberra, abgerufen am 15.12.2009 unter: <https://www.tai.org.au/documents/downloads/DP46.pdf>.
- Hansestadt Hamburg – Amt für Umweltschutz (2005): Umsetzung der WRRL, Hamburg, abgerufen am 16.12.2009 unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/151808/data/mantel.pdf>.
- Hessisches Ministerium für Umwelt (2001): Bestandsaufnahme WRRL – Wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung in Hessen, Wiesbaden, abgerufen am 16.12.2009 unter:
http://www2.hmuelv.hessen.de/imperia/md/content/rieger_pdf/wrrl_wirtschaftliche_analyse_hessen_2001_brosch_re.pdf.
- Holländer, R. / Zenker, C. / Pielen, B. / Geyler, S. / Lautenschläger, S. (2008): Trinkwasserpreise in Deutschland – Welche Faktoren begründen regionale Unterschiede, Leipzig, abgerufen am 16.12.2009

unter: http://www.vku.de/vkuGips/VKU/vku-wasser.de/Aktuelles/VKU_Aktuell_Wasser_Abwasser/080312_Kernaussagen_.pdf.

Horlacher, H.-B. (2003): Globale Potenziale der Wasserkraft. Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten, Berlin, abgerufen am 20.01.2011 unter: http://www.wbgu.de/wbgu_jg2003_ex03.pdf.

Interwies, E. et al. (2004): Monetarisierung von Zielvorgaben und Nutzungen im Gewässerschutz, München, abgerufen am 08.12.2009 unter: <http://ecologic.eu/download/projekte/1950-1999/1970-01/atv.pdf>.

Interwies, E. / Krämer, A. (2001): Ökonomische Anforderungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie – Analyse der relevanten Regelungen und erste Schritte zur Umsetzung, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: <http://kepler.hansolo.net/uba/wasser/themen/downloads/wae.pdf>.

Krämer, A. / Interwies, E. / Kranz, N. (2004): Kosteneffiziente Maßnahmenkombinationen zur Aufnahme in das Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 der Wasserrahmenrichtlinie, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://ecologic.eu/download/projekte/1950-1999/1970/handbuch_massnahmen.pdf.

Krämer, A. / Pielen, B. / De Roo, C. (2007): Regulation of Water Supply in Germany, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: <http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20DICE%20Report%202007/CESifo%20DICE%20Report%202/2007%20dicereport207-forum4.pdf>.

Krämer, A. / Pielen, B. / Ward, J. / Herbke, N. (2005): Analysis of the Environmental Implications of the Scenarios, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://ecologic.eu/download/projekte/1950-1999/1977/1977_d7_final_041005_ecologic.pdf.

Krämer, A. / Piotrowski, R. (1998): Wasserpreise im Europäischen Vergleich, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://ecologic.eu/download/projekte/950-999/970/970_Wasserpreise_kurz_de.pdf.

Kürschner-Pelkmann, F. (2007a): Wassersparen überflüssig? Sinnvoller Umgang mit dem kühlen Nass, Frankfurt am Main, abgerufen am 22.01.2011 unter: <http://www.wasser-und-mehr.de/meldungen-archiv/aktuelles/123-wassersparen.html>.

Lambrecht, M. / Erdmenger, C. / Bölke, M. / Brenk, V. / Frey, K. / Jahn, H. / Kolodziej, A. / Kruppa, I. / Naumann, S. / Salz, D. / Schade, L. / Verron, H. (2009): Strategien für einen nachhaltigen Güterverkehr, herausgegeben vom Umweltbundesamt, abgerufen am 14.04.2011 unter <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3857.pdf>.

Landesamt für Umwelt und Geologie Sachsen (2009): Untersuchung zur wirtschaftlichen Fragestellung der WRRL – Umsetzung von Art. 9 WRRL, Dresden, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/download/Abschlussbericht_12_01_2009-Internet.pdf.

Landesfischereiverband Baden-Württemberg / Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg / NABU Baden-Württemberg (2005): Gemeinsame Erklärung zur Wasserkraftnutzung in Baden-Württemberg, Stuttgart, abgerufen am 15.02.2011, unter: <http://baden-wuerttemberg.nabu.de/imperia/md/content/badenwuerttemberg/themen/gewaesser/1.pdf>.

LAWA (Länderarbeitsgemeinschaft Wasser) (2009): Jahresbericht 2008, Saarbrücken, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.lawa.de/documents/LAWAJahresbericht_2008_c19.pdf.

Leßmann, B. (2009): Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie mit der Landwirtschaft, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/wrrl_lesmann.pdf.

LUA (Landesumweltamt Brandenburg) (2006): Umsetzung WRRL – Bericht zur Bestandsaufnahme für das Land Brandenburg, Potsdam, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.mugv.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.2320.de/wrrl_05.pdf.

- Meyerhoff, J. / Petschow, U. (1998): Umweltverträglichkeit kleiner Wasserkraftwerke. Zielkonflikte zwischen Klima- und Gewässerschutz, Dessau, abgerufen am 20.01.2011 unter:
<http://www.umweltbundesamt.de/wasser/veroeffentlich/download/13-98.pdf>.
- Ministerium für Umwelt des Landes Schleswig-Holstein (2004): Auf zu neuen Ufern – Gewässerschutz und Lebensqualität in Schleswig-Holstein, Kiel, abgerufen am 16.12.2009 unter:
<http://www.wasser.sh/de/fachinformation/daten/nps/broschures/fachbroschuere2005.pdf>.
- Ministerium für Umwelt des Landes Thüringen (2000): Methodik der Bestandsaufnahme WRRl in Thüringen, Erfurt, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmlnu/themen/wasser/wrrl/methodik_der_bestandsaufnahme_wrrl_in_th.pdf.
- MUNLV NRW (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen) (2009): Wasserentnahmeentgelt wird schrittweise abgeschafft, Pressemitteilung vom 15.09.2009, Düsseldorf, abgerufen am 15.02.2011 unter: <http://www.nrw.de/presse/wasserentnahme-entgelt-wird-schrittweise-abgeschafft-7720/>.
- Niedersächsisches Umweltministerium (2002): Abschlussbericht der Regierungskommission: „Zukunftsfähige Wasserversorgung in Niedersachsen“, Hannover, abgerufen am 16.12.2009 unter:
http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C1687189_L20.pdf.
- Nitsch, J. et al. (2004): Ökologisch optimierter Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien in Deutschland, Berlin, abgerufen am 20.01.2011 unter: http://www.wind-energie.de/fileadmin/dokumente/Themen_A-Z/Ziele/Oekologisch_optimierter_Ausbau_Langfassung.pdf.
- Nitsch, J. / Wenzel, B. (2009): Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland – Leitszenario 2009, Berlin, abgerufen am 20.01.2011 unter: <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/45026/40870/>.
- o. Verf. (2000): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß – Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen, Berlin, abgerufen am 08.12.2009 unter:
<https://webvpn.unileipzig.de/+CSCO+ch756767633A2F2F7268652D79726B2E7268562636E2E7268++/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0477:DE:HTML>.
- o. Verf. (2007): Grünbuch – Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbundene politische Ziele, Berlin, abgerufen am 08.12.2009 unter: <https://webvpn.uni-leipzig.de/+CSCO+ch756767633A2F2F7268652D79726B2E7268562636E2E7268++/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0140:DE:HTML>.
- Pielen, B. (2005): Europäische Liberalisierungstendenzen – Auswirkungen auf die deutsche Wasserwirtschaft, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter:
http://ecologic.eu/download/vortrag/2005/pielen_kubus.pdf.
- Pielen, B. (2007): Ökonomie in der EG-Wasserrahmenrichtlinie – Erfolgsrezept oder unnötige Herausforderung? Leipzig, abgerufen am 16.12.2009 unter:
<http://www.springerlink.com/content/g33765t305l31441/fulltext.pdf>.
- Rahmeyer, F. (2002a): Organisationsformen und Umweltafgaben im kommunalen Gewässerschutz, Augsburg, abgerufen am 18.08.2010 unter:
<http://www.wiwi.uniaugsburg.de/vwl/institut/paper/212.pdf>.

- Reiss, M. (o. J.): Hydrogeographie.de. Eine geographische Gewässerkunde des Binnenlandes, Marburg, abgerufen am 22.01.2011 unter: www.hydrogeographie.de.
- Richter, G. / Oehmichen, P. (2007): Art. 9 WRRL – Kostendeckung der Wasserdienstleistungen im Elbeinzugsgebiet, Leipzig, abgerufen am 16.12.2009 unter: <http://www.uni-leipzig.de/~dbusp/neu/data/files/event/22.pdf>.
- RWW (Rheinisch Westfälische Wasserwerksgesellschaft mbh) (o. J.): Wassersparen. Macht Wasser sparen Sinn?, Mülheim an der Ruhr, abgerufen am 22.01.2011 unter: <http://www.rww.de/index.php?id=125>.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2005): WRRL – Neue Impulse für Sachsen – Kompaktbericht zur Bestandsaufnahme nach WRRL im Freistaat Sachsen, Dresden, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/download/Kompaktbericht_Text.pdf.
- Schou, J. S. / Streibig, J. C. (2005): Pesticide Taxes in Scandinavia, Frederiksberg, abgerufen am 08.12.2009 unter: <http://files.foes.de/de/downloads/tagungvilm2005/scandinaviastudy.pdf>.
- Schreiber, W. (2005): Ökonomie und Wasserrahmenrichtlinie. Kostendeckung und Ausnahmen, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/wrrl_vortrag_oekonomie_09051_1.pdf.
- Städte- und Gemeindebund NRW (1998): Abwasserabgabe abschaffen, abgerufen am 11.3.2011 unter <http://www.kommunen-in-nrw.de/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/abwasserabgabe-abschaffen.html>.
- Statistisches Bundesamt (2002): Güterverkehrsdichte der See- und Binnenschifffahrt 2000 auf dem Hauptnetz der Bundeswasserstraßen, Berlin, abgerufen am 15.02.2011 unter: http://www.wsv.de/service/karten_geoinformationen/bundeseinheitlich/pdf/w172b.pdf.
- Statistisches Bundesamt (2011): Gehaltene Tiere, Berlin, abgerufen am 05.01.2011 unter: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=D29C8B8733CBB154B49C19FFF75EF2AD.tomcat_GO_2_1?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1297767474446&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectioiname=41311-0001&auswahltext=%23Z-01.01.2010%2C01.01.2009%2C01.01.2008%2C01.01.2007&werteabruf=Werteabruf.
- Suckow, F. / Lasch, P. / Badeck, F.-W. (o. J.): Auswirkungen von Klimaveränderungen auf die Grundwasserneubildung, Potsdam, abgerufen am 23.01.2011 unter: www.pik-potsdam.de/topik/t6scs/safe/home/publications/klima_wasser.pdf.
- Turpin, N. et al. (2001): Restauration de la qualité des eaux de surface: comparaison de mécanismes incitatifs, Cergy, abgerufen am 23.02.2010 unter: <http://www.u-cergy.fr/IMG/2003-12Rotillon.pdf>.
- UBA (Umweltbundesamt) (2007): Daten zur Umwelt. Anschluss der Bevölkerung an Abwasserbehandlungsanlagen, Dessau, abgerufen am 22.01.2011 unter: www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2299.
- UBA (Umweltbundesamt) (2009a): Daten zur Umwelt. Einträge von Nähr- und Schadstoffen, Dessau-Roßlau, abgerufen am 22.01.2011 unter: www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2395.
- UBA (Umweltbundesamt) (2009b): Wasserressourcen und ihre Nutzung, Dessau-Roßlau, abgerufen am 22.01.2011 unter: <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2303>.

- UBA (Umweltbundesamt) (2011a): Stickstoff – Zuviel des Guten? – Überlastung des Stickstoffkreislaufs zum Nutzen von Umwelt und Mensch wirksam reduzieren, Dessau-Roßlau, abgerufen am 15.03.2011 unter: www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4058.pdf.
- UBA (Umweltbundesamt) (2011b): Daten zur Umwelt – Umwelt und Landwirtschaft, Dessau-Roßlau, abgerufen am 15.03.2011 unter: www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4056.pdf.
- Umweltministerium Baden-Württemberg / Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart, Tübingen / Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (2009): Bewirtschaftungsplan Hochrhein (Baden-Württemberg) gemäß EG-Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG), Stand: 26.11.2009 (Endversion), abgerufen am 18.04.2011 unter: http://www.uvm.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/63578/Bewirtschaftungsplan_Hochrhein_26_11_09.pdf.
- Umweltministerium Rheinland-Pfalz (2005): Öffentlicher Abschlussbericht Benchmarking Wasserwirtschaft Rheinland-Pfalz, Mainz, abgerufen am 16.12.2009 unter: <http://www.wasser.rlp.de/servlet/is/486/Benchmarking%202009.pdf?command=downloadContent&filename=Benchmarking%202009.pdf>.
- Unnerstall, H. (2005): Verursachergerechte Kostendeckung für Wasserdienstleistungen – Die Anforderungen des Art. 9 WRRL und ihre Umsetzung, UFZ-Diskussionspapiere 6/2005, Leipzig, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.risk-habitat-megacity.ufz.de/data/Disk_Papiere_2005-062499.pdf.
- VCI (Verband der chemischen Industrie e. V.) (2008): Positionen des Verbandes der Chemischen Industrie e.V. vor den Wahlen zum Europäischen Parlament und zum Deutschen Bundestag 2009, abgerufen am 11.3.2011 unter: <http://www.vci.de/default2~cmd~shd~docnr~123590~rub~746~tma~1~nd~.htm>.
- VCI (Verband der Chemischen Industrie e. V.) (o. J.): VCI-Stellungnahme zum Konzept des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit für eine „Ökologische Industriepolitik“, Frankfurt am Main, abgerufen am 23.01.2011 unter: <http://www.vci.de/showPDF/showPDF.asp?p=101&docnr=125068&type=xml>.
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen) (2008): Abwasserabgabe: Einseitige Belastung der Abwasserwirtschaft muss abgeschafft werden, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: http://www.kommunale-wasserwirtschaft.de/de/Rechte_Seite/090218_VKU_Positionspapier_Abwfinal.pdf.
- WATECO (CIS Working Group 2.6 on Water and Economics) (2003): Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive, Guidance Document No. 1, o. O., abgerufen am 23.02.2010 unter: <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/docs/GuidanceDocuments/Guidancedoc1WATECO.pdf>.
- Wendt, R. / Jochum, H. (2006): Wie weit reicht die Zweckbindung der Abwasserabgabe?, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter: <http://www.springerlink.com/content/m0r630q4v6105187/fulltext.pdf>.
- Weyland, M. (2010): Wasserentnahmeentgelt soll schrittweise abgeschafft werden, Bielefeld, abgerufen am 14.03.2010 unter: http://owl.business-on.de/wasserentnahme-entgelt-soll-schrittweise-abgeschafft-werden_id6392.html.
- Willmann, W. (2006): Fehlt der Mut zur Abschaffung der Abwasserabgabe?, Düsseldorf, abgerufen am 22.12.2009 unter: http://www.ihk-nrw.de/fileadmin/user_upload/innovation_umwelt/Umwelt/willmann_wasserabgabe_nrw_040506.pdf.
- Wink, R. (2009): Vorlesungsskript Umwelt- und Ressourcenökonomik WS 08/09, Bochum, abgerufen am 01.08.2010, unter: http://www.ruhr-uni-bochum.de/vwp3/um_res_0809_2.pdf.

Monographien, Aufsätze und Beiträge in Sammelwerken

- Adam, D. (1995): Kalkulation von Abwassergebühren, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (1995), 19-46.
- Adam, D. / Hering, T. (1995): Kalkulation von Abwassergebühren, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (1995), 259-276.
- Agne, S. (2000): The Impact of Pesticide Taxation on Pesticide Use and Income in Costa Rica's Coffee Production, Hannover.
- Albrecht, J. (2007): Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, Berlin.
- Ammermüller, B. (2009): Die Finanzierung von Maßnahmen zur Reduktion diffuser Gewässerbelastungen aus der Landwirtschaft, in: Zeitschrift für Umweltrecht (2009), 250-253.
- Ammermüller, B. (2011): Assessing Cost Recovery: A New Comparative Framework in Line with WFD Article 9, Frankfurt/M.
- Anderer, P. / Dumont, U. / Heimerl, S. / Ruprecht, A. / Wolf-Schumann, U. (2010): Das Wasserkraftpotenzial in Deutschland, in: Wasserwirtschaft (2010), 12-16.
- Ansmann, T. (2010): Simulation der Haushaltswassernachfrage im Elbegebiet. Ein mikrobasierter, mesoskaliger Modellansatz, Berlin.
- Ansmann, T. (2011): Der Bedarf an Oberflächenwasser der öffentlichen Wasserversorgung im Elbegebiet, in: Wirkungen des globalen Wandels auf den Wasserkreislauf im Elbegebiet – Risiken und Optionen, PIK-Report 2009, Potsdam, Kapitel 2.9, erscheint demnächst.
- Asad, M. (1999): Management of water resources: bulk water pricing in Brazil, Washington, D. C.
- ATT / BDEW / DBVW / DVGW / DWA (2011): Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2011, Bonn.
- ATV (Abwassertechnische Vereinigung) (1979): Die Abwasserabgabe und Randprobleme, München.
- ATV (Abwassertechnische Vereinigung) (1992): Richtlinien für die Bemessung und Gestaltung von Regenentlastungsanlagen in Mischwasserkanälen, Arbeitsblatt A 128, Hennef.
- Balmes, F. R. (1997): Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern, Köln.
- Banfi, S. et al. (2004): Bedeutung der Wasserzinse in der Schweiz und Möglichkeiten einer Flexibilisierung, Zürich.
- Batterink, M. (2006): Allocation of Costs and Benefits in the Water Framework Directive: A Dutch Exploration, in: OECD (Hrsg.): Water and Agriculture – Sustainability, Markets and Policies, Paris, 107-120.
- Bäumer, H.-O. (1980): Abwasserabgabe kein unlösbares Problem, in: Demokratische Gemeinde (1980), 504-506.
- Baumol, W. J. / Oates, W. E. (1971): The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: Swedish Journal of Economics (1971), 42-54.
- Baumol, W. J. / Oates, W. E. (1998): The Theory of Environmental Policy, 2. Aufl., Cambridge u. a. O.

- Baurichter, F. (1993): Abgaben als Instrumente des Umweltschutzes: wasser- und energiewirtschaftliche Aspekte, Trier.
- Bayerischer Landtag (2002): Abwasserabgabe, Drucksache 14/9977 vom 25.07.2002, München.
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (Hrsg.) (2008): Bewirtschaftungsplan für die bayerischen Anteile der Flussgebiete Donau und Rhein, Hof 2008.
- Becker, H. (1992): Reduzierung des Düngemittleinsatzes – Ökonomische und ökologische Bewertung von Maßnahmen zur Reduzierung des Düngemittleinsatzes, Münster.
- Bender, B. / Sparwasser, R. / Engel, R. (2000): Umweltrecht – Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 4. Auflage, Heidelberg.
- Benkert, W. / Zimmermann, H. (1979): Abgabenlösungen in der Naturschutzpolitik, in: Natur und Recht (1979), 96-103.
- Berendes, K. (1981): System und Grundprobleme des Abwasserabgabengesetzes, in: Die öffentliche Verwaltung (1981), 747-752.
- Berendes, K. (1995): Das Abwasserabgabengesetz: eine systematische Darstellung mit Wiedergabe der wichtigsten Vorschriften, 3. Aufl., München.
- Berendes, K. (1999): Stand der Abwasserabgabe – Rückblick und Ausblick, in: Wasser und Abfall (1999), 32-35.
- Berendes, K. (2006): Fehlentwicklungen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Abwasserabgabengesetz, in: Zeitschrift für Wasserrecht (2006), 151-160.
- Berendes, K. (2010): WHG – Kurzkomentar, Berlin.
- Berendes, K. et al. (1981): Das Abwasserabgabengesetz, in: Das Rathaus (1981), 142-156.
- Berg, W. (2006): Sonderabgaben – Möglichkeiten und Grenzen im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, in: Gewerbearchiv (2006), 441-446.
- Bergmann, E. / Kortenkamp, L. (1988): Ansatzpunkte zur Verbesserung der Allokation knapper Grundwasserressourcen, Opladen.
- Bergmann, E. / Werry, S. (1989): Der Wasserpfennig: Konstruktion und Auswirkungen einer Wasserentnahmeabgabe, Berlin.
- Bickel, C. (1983a): Hessisches Abwasserabgabenrecht, Köln.
- Bickel, C. (1983b): Ist die Abwasserabgabe eine Steuer?, in: Die Öffentliche Verwaltung (1983), 1015-1016.
- Bierhanzl, E. J. (1993): User charges and efficiency in municipal government, New York.
- Birk, D. (1983): Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab für Steuernormen, Köln.
- Birk, D. (1997): „Vorteilsabschöpfung“ durch Abgaben. Eine neue Kategorie nichtsteuerlicher Umweltabgaben, in: Kley, M. D. et al. (Hrsg.): Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht, Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, Köln, 41-47.
- Birk, D. / Eckhoff, R. (1999): Steuerreform unter ökologischen Aspekten: Rechtliche Rahmenbedingungen – Gutachterliche Stellungnahme, Berlin.
- Bizer, K. (1994): Der Beitrag der Indirekteinleiterabgabe zur Reinhaltung von Klärschlamm, Köln.

- Bizer, K. / Linscheidt, B. / Ewringmann, D. (1998): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen, Berlin.
- Blankart, Ch. B. (1987a): Eine verfassungsrechtliche Betrachtung des Wasserpfennigs, in: Wirtschaftsdienst (1987), 151-154.
- Blankart, Ch. B. (1987b): Der Wasserpfennig aus ökonomischer Sicht (= Diskussionspapiere der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation der Technischen Universität Berlin, Bd. 117), Berlin.
- Blankart, Ch. B. (1988): Umweltschutzorientierte Sonderabgaben und ihre Alternativen, [Teil] A: Der Wasserpfennig aus ökonomischer Sicht, in: Schmidt, K. (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I (= Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F., Bd. 176/I), Berlin, 51-65.
- Blondzik, K. / Claussen, U. (2004): Die Wasserrahmenrichtlinie – neues Fundament für den Gewässerschutz in Europa, Berlin.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2010): Die Wasserrahmenrichtlinie – Auf dem Weg zu guten Gewässern – Ergebnisse der Bewirtschaftungsplanung 2009 in Deutschland, Berlin.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) / BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2008): Nitratbericht 2008, Bonn.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) / UBA (Umweltbundesamt) (2006): Wasserwirtschaft in Deutschland – Teil 2: Gewässergüte, Berlin.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) / UBA (Umweltbundesamt) (2005): Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2007): Verkehr in Zahlen 2007/2008, Hamburg.
- BN (Bund Naturschutz in Bayern e.V.) / L.F.V. (Landesfischereiverband Bayern) / LBV (Landesbund für Vogelschutz Bayern) (2007): Novellierung des EEG / Einpreisevergütung Wasserkraft – Brief an die Bundeskanzlerin vom 05.12.2007, o. O.
- Bode, H. (2011): Redlichkeit und Zukunft der Abwasserabgabe, in: Streitfragen. Die Energie- und Wasserwirtschaft im Dialog (2011), Heft 1, 94-95.
- Böhm, M. (1989): Die Wirksamkeit von Umweltlenkungsabgaben am Beispiel des Abwasserabgabengesetzes, Düsseldorf.
- Böhm, M. (1995): Die vierte Novelle zum Abwasserabgabengesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (1995), 557-560.
- Bohne, E. (2005): Ansätze zur Kodifikation des Umweltrechts in der Europäischen Union: Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht, Berlin.
- Bongert, D. (1999): Schafft die Abwasserabgabe ab!, in: gwf – Wasser/Abwasser 140, 112-118.
- Bonus, H. (1983/84): Zwei Philosophien der Umweltpolitik. Lehren aus der amerikanischen Luftreinhaltepolitik, in: List Forum (1983/84), 323-340.
- Bonus, H. (1986a): Eine Lanze für den Wasserpfennig, in: Wirtschaftsdienst (1986), 451-455.

- Bonus, H. (1986b): Don Quichotte, Sancho Pansa und der Wasserpfennig, in: Wirtschaftsdienst (1986), 625-629.
- Bonus, H. (1987): Die Lust am effizienten Untergang: Notizen zum Wasserpfennig, in: Wirtschaftsdienst (1987), 199-203.
- Borchardt, D. / Bosenius, U. (2005): Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, Berlin.
- Borge, L.-E. (2005): The relationships between costs and user charges: the case of a Norwegian utility service, in: Finanzarchiv (2005), 98-119.
- Bosold, M. (1994): Ökologisch orientierte Preisbildung in öffentlichen Unternehmen – Eine exemplarische Untersuchung für öffentliche Wasserversorgungsunternehmen unter Berücksichtigung des Allokationsproblems der common-property Ressource Wasser, Berlin.
- Bothe, M. (1998): Zulässigkeit landesrechtlicher Abfallabgaben, in: Neue Juristische Wochenschrift (1998), S. 2333-2335.
- Brackemann, H. / Ewens, H.-P. / Interwies, E. / Kraemer, A. R. / Quadflieg, A. (2002): Die wirtschaftliche Analyse nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie (Teil 1), in: Wasser und Abfall (3/2002), 38-43.
- Braeseke, G. (1997): Probleme der Preispolitik in der kommunalen Wasserwirtschaft und praxisbezogene Preissetzungsvorschläge am Beispiel der Dresden Wasser und Abwasser GmbH, Dresden.
- Brandt, E. (1983a): Abwasserabgabengesetz und Indirekteinleiter, in: Umwelt- und Planungsrecht (1983), 84-89.
- Brandt, E. (1983b): Erfahrungen mit der Abwasserabgabe: eine Zwischenbilanz, in: Wirtschaft und Verwaltung (1983), 174-186.
- Breuer, R. (1992): Umweltrechtliche und wirtschaftslenkende Abgaben im europäischen Binnenmarkt, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1992), 485-496.
- Breuer, R. (1998): Die Kostenlast bei Wasserschutzgebietsfestsetzungen, in: Natur und Recht (1998), 337-347.
- Breuer, R. (2004): Öffentliches und privates Wasserrecht, München.
- Breuer, R. (2006): Rechtsfragen des Konflikts zwischen Wasserkraftnutzung und Fischfauna, Berlin.
- Breuer, R. (2007a): Praxisprobleme des deutschen Wasserrechts nach der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, in: Natur und Recht (2007), 503-513.
- Breuer, R. (2007b): Rechtsprobleme des nordrhein-westfälischen Wasserentnahmeentgeltgesetzes, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (2007), 457-465.
- Breuer, R. (2008): Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, Baden-Baden.
- Brockmann, C. (2004): Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union – untersucht am Beispiel der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Heidelberg.
- Brod, E. (1993): Die Besteuerung von Abwasser und Abfall, in: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (1993), 1-8.
- Brösse, U. (1986): Wasserzins statt Wasserpfennig!, in: Wirtschaftsdienst (1986), 566-569.

- Brösse, U. (1987): Der Wasserzins als Instrument der Raumordnungspolitik und der Umweltpolitik, Hannover.
- Brossmann, J. (1987): Der Wasserpennig: Finanzwissenschaftliche Überlegungen zu einem neuen umweltpolitischen Konzept, Hamburg.
- Brunner, P. G. (1998): Bodenfilter zur Regenwasserbehandlung im Misch- und Trennsystem, Handbuch Wasser 4, Mannheim.
- Brüning, Chr. (2002): Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung – Ein Topos mit verfassungsrechtlichen Konsequenzen?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2002), 33-37.
- Buchanan, J. M. (1996): External diseconomies, corrective taxes and market structure, in: American Economic Review 59 (1969), 174-177.
- Buchanan, J. M. / Stubblebine, W. C. (1962): Externality, in: Economica 29 (1962), 371-384.
- Buckland, J. / Zabel, F. (1997): Ökonomische Instrumente in der Wasserwirtschaft, in: Correia, F. N. / Kraemer, R. A. (Hrsg.): Dimensionen Europäischer Wasserpolitik, Berlin, 179-265.
- Bulling, M. / Finkenbeiner, O. / Eckhardt, W.-D. / Kibele, K. (2002): Wassergesetz für Baden-Württemberg, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand 20. Lieferung zur 3. Auflage, Stuttgart et al.
- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2010): Strategiepapier „Auswirkungen des Klimawandels auf die Wasserwirtschaft“ Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen, o. O.
- Bundesamt für Güterverkehr (2006): Jahresbericht 2005 – Marktbeobachtung Güterverkehr, Köln.
- Bundesrechnungshof (1993): Unterrichtung des Bundestages durch den Bundesrechnungshof, BT-Drs. 12/5650, Berlin.
- Bundesregierung (2007): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, BT-Drs. 16/4289, Berlin.
- Bundesregierung (2008): Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 6. März 2008 – Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 226 EG-Vertrag, Verfahren Nr. 2007/2243, Berlin.
- Bundestag (2003): Bundesverkehrswegeplan 2003 – BT-Drucksache 15/2050, Berlin.
- Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt (2004): Nicht nur Railion, auch die Binnenschifffahrt zahlt Infrastrukturkosten, Pressemitteilung vom 27.01.2004, Duisburg.
- Bungarten, H. H. (1976): Zur Praxis der Abwasserabgabe und Ergänzen der Instrumente in der europäischen Gemeinschaft, in: Informationen zur Raumentwicklung (1976), 391-403.
- Burchard, C. H. (1981): Abwasserabgabe und die dazu erforderlichen Auswertungen von Betriebsmessungen, Stuttgart.
- Calliess, Ch. / Ruffert, M. (Hrsg.) (2002): Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV –, Neuwied.
- Cansier, D. (1993): Umweltökonomie, Jena.
- Castellano, E. et al. (2007): Estimating a socially optimal water price for irrigation versus an environmentally optimal water price through the use of Geographical Information Systems and Social Accounting Matrices, in: Environ Resource Econ (2007), 331-356.

- Cetindamar, D. (2003): The diffusion of environmental technologies: the case of the Turkish fertilizer industry, in: International Journal of Technology and Management (2003), 68-87.
- Chantelau, F. / Möker, U.-H. (1989): Ökologisierung kommunaler Abgaben: Abfall- und Abwassergebühren als Instrument der Umweltpolitik, Taunusstein.
- Chaves, Ch. (1994): Anreizfaktoren für die Einhaltung der Umweltnormen im Wasserbereich. Die Fallbeispiele Portugal und Bundesrepublik Deutschland im Kontext der EG-Integration, Münster.
- Chowdhury, M. E. / Lacewell, R. D. (1996): Implications of Alternative Policies on Nitrate Contamination of Groundwater, in: Journal of Agricultural and Resource Economics (1996), 82-95.
- Council of the European Union (2010): Improving environmental policy instruments – Council conclusions –, 3061st ENVIRONMENT Council meeting Brussels, Brüssel.
- Cypra, S. et al. (2004): Französische und deutsche Wasserentnahmeentgelte im Vergleich, in: Das Gas- und Wasserfach – Wasser/Abwasser (2004), 484-489.
- Czychowski, M. / Reinhardt, M. (2010): Wasserhaushaltsgesetz – Kommentar, München.
- Dahme, H. (1999): Zur Zukunft der Abwasserabgabe – Entwurfsgedanken 2000, in: Zeitschrift für Wasserrecht (1999), 424-440.
- Dalhuisen, J. M. / Florax, R. J. G. M. / de Groot, H. L. F. / Nijkamp, P. (2003): Price and Income Elasticities of Residential Water Demand, A Meta-Analysis, in: Land Economics 79 (2/2003), 292-308.
- Dambach, A. (2006): Verkehrspolitik auf deutscher und europäischer Ebene: Akteure, Verflechtungen, Handlungsspielräume – dargestellt am Beispiel Straßenbenutzungsgebühren, Heidelberg.
- Dedy, H. / Landsberg, G. (1993a): Anforderungen an eine Reform des Abwasserabgabenrechts, in: Stadt und Gemeinde (1993), 235-238.
- Dedy, H. / Landsberg, G. (1993b): Die Novelle zum Abwasserabgabengesetz aus kommunaler Sicht, in: Städte- und Gemeinderat (1993), 175-178.
- Desens, S. (2008): Wasserpreisgestaltung nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, Berlin.
- DG ECO2 (Common Implementation Strategy Working Group 2B, Drafting Group ECO2) (2004): Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive, o. O.
- Dirksmeyer, W. (2006): Economies of Pesticide Reduction and Biological Control in Field Vegetables – A Cross Country Comparison, Kiel.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) / FiFo (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Uni zu Köln) (1999): Anforderungen und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten, Berlin.
- Doedens, H. (1995): Verursachergerechte Abwasser- und Abfallgebühren: Anspruch und Wirklichkeit, Berlin.
- Dohmann, M. (2004): Perspektiven der Membrantechnik – Anlagen in der Abwassertechnik – Anwendungen in der dezentralen Abwasserbehandlung, Internationales Abwassersymposium „Wasser – wesentlich für das Leben, aber schwer zugänglich für viele Menschen“, Berching, 24.9.2004, Berlin.
- Dohmann, M. / Feyen, H. / Dix, J. / Ewringmann, D. / Scholl, R. (1997): Die Entwicklung der Marktnachfrage nach Abwasserentsorgungsdienstleistungen in Deutschland, Bonn.

- Dolzer, R. (Hrsg.) (2009): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattwerk, Heidelberg.
- Donner, U. et al. (2009): Kostendeckung bei Wasserdienstleistungen gemäß der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Sachsen, in: Wasser und Abfall (2009), 18-23.
- Doose, U. (1980a): Zur Abwälzung der Abwasserabgabe auf Kanalbenutzer und Kleineinleiter, in: Der Städtetag (1980), 743-744.
- Doose, U. (1980b): Zusammenhänge zwischen wasserrechtlichem Vollzug und Erhebung der Abwasserabgabe, in: Zeitschrift für Wasserrecht (1980), 348-350.
- Dreier, H. (2007): Grundgesetz-Kommentar, Tübingen.
- Driehaus, H.-J. (Hrsg.) (2011): Kommunalabgabenrecht – Kommentar, Loseblattsammlung, Herne.
- Driewer, G. (2005): Keine Abwasserabgabepflichtigkeit einer Intensivfischzucht, in: Natur und Recht (2005), 722-724.
- Duda, H. (1982): Abwasserabgabe in Hessen, Mainz.
- DVWK (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall) (2000): Abwassergebühren in Europa, Hennef.
- EEA (European Environment Agency) (2009): Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought, EEA Report No. 2/2009, Kopenhagen.
- EEX (European Energy Exchange AG) (2010): Zeitreihe Strompreise 2004-2009, Schriftliche Mitteilung vom 03.11.2010, Leipzig.
- Ehlers, D. (2009): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl., Berlin.
- Eisolt, D. (2005): Bilanzierungsfragen bei der Abwasserabgabe-Verrechnung, in: Die Wirtschaftsprüfung (2005), 1114-1119.
- Ekardt, F. / Weyland, R. / Schenderlein, K. (2009): Naturschutzkonformes Wasserrecht im UGB, Gutachten für den BUND e.V., Berlin.
- Elnaboulsi, J. C. (2008): An Incentive Water Pricing Policy for Sustainable Water Use, in: Environmental and Resource Economics (2009), 451-469.
- Endres, A. (1976): Die pareto-optimale Internalisierung externer Effekte, Frankfurt/M.
- Engelhardt, D. (1980): Zusammenhänge zwischen wasserrechtlichem Vollzug und Erhebung der Abwasserabgabe, in: Zeitschrift für Wasserrecht (1980), 336-345.
- Engelman, R. / Dye, B. / Leroy, P. (2000): Mensch, Wasser! Report über die Entwicklung der Weltbevölkerung und die Zukunft der Wasservorräte, 2. Aufl., Stuttgart.
- Engelman, R. / Leroy, P. (1993): Sustaining water: population and the future of renewable water supplies, Washington D. C.
- Engelstätter, T. (2005): Gewässerschutz durch Gefahrstoffrecht, Hamburg.
- Engler, M. / Siehl, M. / Maschke, L. (2010): Preise und Gebühren für Trinkwasser. In: wwt (9/2010), 50-54.

- Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994): Schutz der grünen Erde – Klimaschutz durch umweltgerechte Landwirtschaft und Erhalt der Wälder, Bonn.
- Ernst, W. (1976): Gedanken zur Eignung der Abwasserabgabe als raumordnerisches Instrument, in: Informationen zur Raumentwicklung (1976), 383-389.
- Euler, W. (1998): Das Berliner Grundwasserentnahmeentgelt und die Berliner Grundwassersituation, in: Betriebs-Berater (21/1998), 1087-1091.
- Europäische Kommission (1998): Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrs-Infrastrukturgebühren in der EU, Weißbuch, 22. Juli 1998, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2000a): Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 251 Absatz 2, Buchstabe c) des EG-Vertrages, zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments des gemeinsamen Standpunkts des Rates betreffend den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (KOM (97)49 endg., KOM(97)614 endg., KOM(98)76 endg. und KOM(99)271 endg.) zur Änderung des Vorschlags der Kommission gemäß Artikel 250, Absatz 2 des EG-Vertrages; COM (2000)219 final, 1997/0067 (COD), Brüssel.
- Europäische Kommission (2000b): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss – Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen, KOM(2000) 477 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (2006): Hin zu einer thematischen Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden, KOM (2006), 372 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (2010): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2004-2007, KOM (2010)47 endg., Brüssel.
- Europäischer Rat (1999): Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 41/1999 vom Rat festgelegt am 22. Oktober 1999 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 1999/./EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft vom ... im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG C 343/1 vom 30.11.1999, Brüssel.
- Europäischer Rechnungshof (2008): Ist die Cross-Compliance Regelung wirksam? Sonderbericht Nr. 8, Luxemburg.
- Europäisches Parlament (2000a): Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (9085/3/1999 – C5-0209/1999 – 1997/0067(COD)), A5-0027/2000, 16. Februar 2000; ABl. EG C 339 vom 29.11.2000, Brüssel.
- Europäisches Parlament (2000b): Bericht über den vom Vermittlungsausschuss gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (C5-0347/2000 – 1997/0067(COD)), A5-0214/2000, 29. August 2000, Brüssel.

- Evangelinos, Ch. (2009): Mauteinführung, Mauterhöhung und Nutzerreaktionen in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (2009), 558-564.
- Ewringmann, D. (1981): Wirtschaftliche Auswirkungen der Abwasserabgabe, theoretische und praktische Überlegungen, in: Umweltschutz der achtziger Jahre (1981), 111-117.
- Ewringmann, D. (1993): Umweltdiskussion: Abschied von der Abwasserabgabe?, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (1993), 153-171.
- Ewringmann, D. (2002): Die Emanzipation der Abwasserabgabe vom Ordnungsrecht im Rahmen der EG-Wasserrahmenrichtlinie und eines Umweltgesetzbuches, in: Böhne, E. (Hrsg.): Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch, Berlin, 265-293.
- Ewringmann, D. et al. (1976): Raumordnerische und gewässergütwirtschaftliche Aspekte zur Abwasserabgabe, in: Information zur Raumentwicklung (1976), 373-381.
- Ewringmann, D. / Gawel, E. / Hansmeyer, K.-H. (1993): Die Abwasserabgabe vor der vierten Novelle: Abschied vom gewässergütepolitischen Lenkungs- und Anreizinstrument, 2., erw. Aufl., Köln.
- Ewringmann, D. / Hansmeyer, K.-H. (1975): Zur Beurteilung von Subventionen, Opladen.
- Ewringmann, D. / Kibat, K. / Schafhausen, F. (1980): Die Abwasserabgabe als Investitionsanreiz. Auswirkungen des § 7a WHG und des Abwasserabgabengesetzes auf Investitionsplanung und -abwicklung industrieller und kommunaler Direkteinleiter, Berlin.
- Ewringmann, D. / Schafhausen, F. (1985): Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, Berlin.
- Ewringmann, D. / Scholl, R. (1996): Zur fünften Novellierung der Abwasserabgabe: Meßlösung und sonst nichts?, Köln.
- Ewringmann, D. / Vormann, M. (2003): Ausgestaltungsoptionen für ein Wasserentnahmeentgelt in Nordrhein-Westfalen: Kurzbericht für das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Ezaza, W. P. (1989): The main environmental issues and options for the sustainable development of agriculture associated with the use of mineral fertilizer and agro-chemicals, in: Journal of Eastern African Research and Development (1989), 73-89.
- Falkenmark, M. / Lundqvist, J. / Widstrand, C. (1989): Macro-Scale Water Scarcity requires Micro-Scale Approaches: Aspects of Vulnerability in Semi-Arid Development, in: Natural Resources Forum (13/1989), 258-267.
- Faßbender, K. (2001): Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die normative Umsetzung der neuen EG-Wasserrahmenrichtlinie, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2001), 241-249.
- Finger, T. (2007): Vollzug des Abwasserabgaberechts in Nordrhein-Westfalen, in: Zeitschrift für Wasserrecht (2007), 189-203.
- Flinspach, D. (1996): Wassergewinnung und Wasserwirtschaft, München.
- Fohrmann, R. et al. (1998): Wasserentnahmeentgelt in Nordrhein-Westfalen?, Mülheim an der Ruhr.
- Forst, J. (2001): Die Erhebung von Grundgebühren für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift (2001), 39-47.

- Förster, J. (1989): Die Verbrauchsteuern – Geschichte, Systematik, finanzverfassungsrechtliche Vorgaben, Heidelberg.
- Franke, A. (2004): Leistungsmerkmale und Kosten der Güterverkehrsträger LKW, Bahn, Schiff, Flugzeug, Leipzig.
- Frerichs, G. (2001): Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss ‚Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen‘“, in: Amtsblatt der europäischen Gemeinschaften (2001), 65-69.
- Friauf, K. H. / Höfling, W. (2005): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattwerk, Berlin.
- Friesecke, A. (2003): Bundeswasserstraßengesetz, Kommentar, 5. Aufl., Berlin.
- Friesecke, A. (2010): Bundeswasserstraßengesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2009, besprochen in: Deutsches Verwaltungsblatt (3/2010), 173-174.
- Gädecke, M. (1998): Aktuelle Probleme des Gewässerschutz- und Abwasserrechts, in: Natur und Recht (1998), S. 246-248.
- Ganske, M. (2008): Anrechnung einer Vorbelastung des Gewässers bei der Berechnung der Abwasserabgabe, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2008), 1091-1093.
- Gaulke, A. (2009): Wasserentnahmeentgelte Aktuell, in: WRRL-Info [GRÜNE LIGA], Nr. 19, 3.
- Gaulke, A. / Schäfer, T. (2010): Versteckte Subventionierung für Braunkohlebergbau und Energiegewinnung abschaffen – Positionspapier der GRÜNEN LIGA zum Wassernutzungsentgelt in Brandenburg, in: WRRL-Info (20/2010), 3.
- Gawel, E. (1991): Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz, Berlin.
- Gawel, E. (1993a): Novellierung des Abwasserabgabengesetzes, in: Zeitschrift für Umweltrecht (1993), 159-164.
- Gawel, E. (1993b): Umweltabgaben und Verrechnungsmöglichkeiten von Umweltschutzinvestitionen, in: Konjunkturpolitik / Applied Economics Quarterly (1993), 376-397.
- Gawel, E. (1994a): Vollzug von Umweltabgaben in Theorie und Praxis, in: Mackscheidt, K. / Ewringmann, D. / Gawel, E. (Hrsg.): Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben? Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung seines 65. Lebensjahres, Berlin, 301-317.
- Gawel, E. (1994b): Umweltallokation durch Ordnungsrecht. Ein Beitrag zur ökonomischen Theorie regulativer Umweltpolitik, (= Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Bd. 65), Tübingen.
- Gawel, E. (1995a): Die kommunalen Gebühren – Ökonomische, ökologische und rechtliche Ansätze einer gesamtwirtschaftlichen Neuorientierung, Berlin.
- Gawel, E. (1995b): Ökologisch orientierte Entsorgungsgebühren: ökonomische Analyse von Abfall- und Abwassergebühren als Mittel kommunaler Umweltpolitik, Berlin.
- Gawel, E. (1995c): Staatliche Steuerung durch Umweltverwaltungsrecht – eine ökonomische Analyse, in: Die Verwaltung (1995), 201-224.

- Gawel, E. (1995d): Zur Politischen Ökonomie von Umweltabgaben, Tübingen.
- Gawel, E. (1998): Notwendigkeit und Konzeption einer Ökologisierung kommunaler Benutzungsgebühren, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis (1998), 617-645.
- Gawel, E. (1999a): Umweltabgaben zwischen Steuer- und Gebührenlösung. Eine Finanzwissenschaftliche Kritik der Rechtsformrestriktion für administrative Umweltpreise, Baden-Baden.
- Gawel, E. (1999b): Umweltlenkungssteuern und Leistungsfähigkeitsprinzip, in: Steuer und Wirtschaft (1999), 374-381.
- Gawel, E. (1999c): Steigerung der Kosteneffizienz im Umweltordnungsrecht. Instrumentelle Alternativen, Erfolgsaussichten und Grenzen, in: Die Verwaltung (1999), 179-215.
- Gawel, E. (1999d): Umweltordnungsrecht – ökonomisch irrational? Die ökonomische Sicht, in: Gawel, E. / Lübke-Wolff, G. (Hrsg.): Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht. Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz, Baden-Baden, 237-322.
- Gawel, E. (2000): Umweltlenkung und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Eine finanzwissenschaftliche Kritik steuer- und finanzverfassungsrechtlicher Probleme von Umweltsteuern, in: Schmollers Jahrbuch (2000), 93-142.
- Gawel, E. (2001a): Steuerinterventionismus und Fiskalzweck der Besteuerung – Lenkung und Finanzierung als Problem lenkender (Umwelt-)Steuern, in: Steuer und Wirtschaft (2001), 26-41.
- Gawel, E. (2001b): Rationale Gefahrenabwehr. Marktsteuerung und ökologische Risiken, in: ders. (Hrsg.): Effizienz im Umweltrecht, Baden-Baden, 249-270.
- Gawel, E. (2001c): Enforcement of Environmental Charges. Some Economic Aspects and Evidence from the German Waste Water Charge, in: European Environment 11 (2001), 225-238.
- Gawel, E. (2002): Ökonomische Effizienz als Maßstab planerischer Abwägung, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 22, 361-367.
- Gawel, E. (2009): Technologieförderung durch „Stand der Technik“: Stand und Perspektiven, in: Eifert, M. / Hoffmann-Riem, W. (Hrsg.): Innovationsfördernde Regulierung, Berlin, 197-220.
- Gawel, E. (2011a): Das öffentliche Interesse im Gebührenrecht, in: Verwaltungs-Archiv (2011), erscheint demnächst.
- Gawel, E. (2011b): Art. 9 WRRL als Herausforderung für die Kalkulation von Wassergebühren und -entgelten, in: Infrastrukturrecht (2011), Sonderheft 2011, erscheint demnächst.
- Gawel, E. (2011c): Der Sondervorteil der Wasserentnahme, in: Deutsches Verwaltungsblatt (2011), erscheint in Heft 16/2011.
- Gawel, E. (2011d): Zur Konstruktion von Abgaben auf Wasserentnahmen, in: Wasser und Abfall (2011), erscheint demnächst.
- Gawel, E. (2011e): Der Lenkungserfolg von Wassernutzungsabgaben – ein interdisziplinäres Missverständnis?, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU) (2011), 213-240.
- Gawel, E. (2011f): Das neue Wasserentnahmeentgeltgesetz Nordrhein-Westfalen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) (2011), erscheint demnächst.
- Gawel, E. / Ewringmann, D. (1994a): Abwasserabgabengesetz und Indirekteinleitung, Berlin.

- Gawel, E. / Ewringmann, D. (1994b): Lenkungsabgaben und Ordnungsrecht – Zur allokativen Logik der Restverschmutzungsabgabe, in: *Steuer und Wirtschaft* (1994), 295-311.
- Gawel, E. / Fälsch, M. (2011a): Messen, Bescheiden, Heraberklären. Zur Feststellung der Bemessungsgrundlage der Abwasserabgabe, in: *Umwelt- und Planungsrecht* (2011), erscheint in Heft 8.
- Gawel, E. / Fälsch, M. (2011b): Wasserentnahmeentgelte zwischen Wassersparen und Wasserdargebot. Ist Ressourcenschonung eine sinnvolle Zielsetzung für Wasserentnahmeentgelte?, erscheint demnächst.
- Gawel, E. / Lübke-Wolff, G. (Hrsg.) (1999): *Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht. Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz*, Baden-Baden.
- Gawel, E. / Mark, M. van (1993): *Marktorientiertes Gewässergütemanagement. Kompensations- und Lizenzkonzepte im Indirekteinleiterbereich – eine Fallstudie* (= Berichte 2/93 des Umweltbundesamtes), Berlin u. a. O.
- Gawel, E. / Möckel, St. (2011): Zur regionalen Differenzierung von Wassernutzungsabgaben, erscheint demnächst.
- Geiler, N. (2008): *Wassersparen und Virtuelles Wasser – unser „verborgener“ Wasserkonsum*, o. O.
- Gerstner, S. (2009): Vergleichspreise und Kostenkontrolle bei der Überprüfung von Wasserpreisen – Zwang zur Effizienz?, in: *Zeitschrift für Netzwirtschaften und Recht* (1/2009), 52-58.
- Giesecke, J. / Mosonyi, E. (2005): *Wasserkraftanlagen – Planung, Bau und Betrieb – 4., aktualisierte und erw. Auflage*, Heidelberg.
- Ginzky, H. (2009): Die Pflicht zur Minderung von Schadstoffeinträgen in Oberflächengewässer, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* (2009), 242-249.
- Ginzky, H. / Bothe, B. / Richter, S. (2005): Wasserentnahmeentgelte – Ökonomische und verfassungs- und europarechtliche Aspekte, in: *Das Gas- und Wasserfach – Wasser/Abwasser* (2005), 945-952.
- Ginzky, H. / Rechenberg, J. (2006): Der Gewässerschutz in der Föderalismusreform, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* (2006), 344-350.
- Gissing, P. (1975): *Auswirkungen von Umweltschutzmaßnahmen auf die industrielle Beschäftigung*, Dortmund.
- Glachant, M. (2002): The political economy of water effluent charges in France: why are rates kept low?, in: *European Journal of Law and Economics* (14/2002), 353-381.
- Gohlisch, G. / Huckestein, B. / Naumann, S./ Röthke-Habeck, / P. (2005): Umweltauswirkungen der Binnenschifffahrt, in: *Internationales Verkehrswesen* 57 (2005), 150-156.
- Görlach, B. / Interwies, E. (2004): *Die Ermittlung von Umwelt und Ressourcenkosten nach der WRRL: Die Situation in Deutschland*, Berlin.
- Görres, A. (1985): Der Zusatznutzen einer Umweltsteuer, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* (1985), 45-69.
- Grandjot, R. (2005): Die Auswirkungen der Rahmengesetzgebungskompetenz im Umweltrecht auf die Wirtschaft, in: *Natur und Recht* (2005), 679-682.
- Graßl, H. et al. (2002): *Engelste für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter*, Berlin.

- GRÜNE LIGA e. V. (2011): Die ökonomischen Instrumente der Wasserrahmenrichtlinie als Chance für den Gewässerschutz. Defizite und Handlungsbedarf im ersten Bewirtschaftungszeitraum, Positionspapier der GRÜNEN LIGA e. V. zu den deutschen Flussgebietsbewirtschaftungsplänen, Berlin.
- Grünebaum, Th. / Haneklaus, W. / Schweder, H. / Weyand, M. (2007): Gewässernutzer als Kostenträger: ein Umlagemodell zur verursacherbezogenen Finanzierung von Maßnahmen, in: 40. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft vom 14.-16.3.2007 (Schriftenreihe Gewässerschutz – Wasser – Abwasser, Bd. 207), Aachen, 29/1-29/14.
- Grünebaum, Th. / Haneklaus, W. / Weyand, M. / Wilde, J. (2003): Gebühren und Veranlagung vor dem Hintergrund zukünftiger Zielvorgaben und Maßnahmen. Workshop „Flussgebietsmanagement – 4. aktueller Workshop zur Weichenstellung bei der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie“, Gemeinschaftsveranstaltung von ATV-DVWK, DVGW, EWA und BWK (NRW) in Kooperation mit dem IFWW am 17. und 18. November 2003 in Essen, Hennef.
- Gulati, A. / Narayanan, S. (2000): Demystifying Fertiliser and Power Subsidies in India, in *Economic and Political Weekly* (2000), 784-794.
- Gutser, R. (2006): Bilanzierung von Stickstoffflüssen im landwirtschaftlichen Betrieb zur Bewertung und Optimierung von Düngungsstrategien, in: *Acta Agriculturae Slovenica*, (2006), 129-141.
- Halich, G. / Stephenson, K. (2009): Effectiveness of Residential Water-Use Restrictions under Varying Levels of Municipal Effort, in: *Land Economics* (2009), 614-626.
- Hanley, N. / Kirkpatrick, H. / Simpson, I. / Oglethorpe, D. (1998): Principles for the Provision of Public Goods from Agriculture, in: *Land Economics* 74, 102-113.
- Hansjürgens, B. / Messner, F. (2002): Die Erhebung kostendeckender Preise in der EU-Wasserrahmenrichtlinie, in: Keitz, S. von / Borchardt, D. (Hrsg.): *Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie*, Berlin, 293-319.
- Hansjürgens, B. / Messner, F. (2006): Erhebung kostendeckender Wasserpreise in der WRRL, in: Rumm, P. / Keitz, S. von / Schmalholz, M.: *Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie*, 2. Auflage, Berlin, 399-424.
- Hansjürgens, B. / Wätzold, F. (2000): Abgaben als Instrumente der Produktpolitik? – Vorschläge einer Abgabe auf Wirtschaftsdünger, in: Führ, M. (Hrsg.): *Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung – Rechtliche, ökonomische und politische Fragen*, Baden-Baden, 315-340.
- Hansmeyer, K.-H. (1976): Die Abwasserabgabe als Versuch einer Anwendung des Verursacherprinzips, in: Issing, O. (Hrsg.): *Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik*, Berlin, 65-97.
- Hansmeyer, K.-H. (1977): Finanzpolitische Aspekte der Umweltpolitik: Verursacherprinzip, Gemeinlastprinzip, Abwasserabgabe, in: *Das Wirtschaftsstudium* (1977), 371-375.
- Hansmeyer, K.-H. (1989): Fallstudie: Finanzpolitik im Dienste des Gewässerschutzes, in: Schmidt, K. (Hrsg.): *Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik*, Berlin, 47-76.
- Hansmeyer, K.-H. et al. (1979): Steuern auf spezielle Güter, in: : Neumark, F. et al. (Hrsg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen, 709-882.
- Hansmeyer, K.-H. / Ewringmann, D. (1988): *Der Wasserpfeennig – Finanzwissenschaftliche Anmerkung zum baden-württembergischen Regierungsentwurf*, Berlin.

- Hansmeyer, K.-H. / Gawel, E. (1993): Schleichende Erosion der Abwasserabgabe?, in: Wirtschaftsdienst (1993), 325-332.
- Härtel, I. (2002): Düngung im Agrar- und Umweltrecht. EG-Recht, deutsches, niederländisches und flämisches Recht (= Schriften zum Umweltrecht, Bd. 117), Berlin.
- Hartmann, M. / Hediger, W. / Peter, S. (2008): Reducing Nitrogen Losses from Agricultural Systems – An Integrated Economic Assessment, in: Glebe, T. / Heißenhuber, A. / Kirner, L. / Pöchtrager, S. / Salhofer, K. (Hrsg.): Agrar- und Ernährungswirtschaft im Umbruch, Münster-Hiltrup, 335-344.
- Hartmann, M. / Schmitz, P. M. (1994): The Economic Implications of Chemical Use Restrictions in Agriculture, Frankfurt am Main.
- Hartmann, Ph. (2005): Der Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente in der Umweltpolitik – Eine ökonomische Analyse und Bewertung am Beispiel der Wassernutzungsabgaben in Brasilien, Marburg.
- Hayek, F. A. von (1968): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel.
- Heaps, C. / Kemp-Benedict, E. / Raskin, P. (1998): Conventional Worlds: Technical Descriptions of Bending the Curve Scenarios, Stockholm Environment Institute, PoleStar Series Report No. 9, Stockholm.
- Heiland, J. (2004): Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG), Kommentar, Loseblattsammlung, Stand Mai 2004, Wiesbaden.
- Heimerl, S. et al. (2008): Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Wasserkraftanlagen vor dem Hintergrund von WRRL und EEG, in: Umweltforschungsforum (2008), 131-136.
- Heimlich, J. (1997): Die Anerkennung der „Verleihungsgebühr“ durch den „Wasserpfennig-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts, in: Die öffentliche Verwaltung (1997), 996-1000.
- Hendler, R. (1989): Zur rechtlichen Beurteilung von Umweltabgaben am Beispiel des „Wasserpfennigs“, in: Natur und Recht (1989), 22-29.
- Hendler, R. (2000): Zur Entwicklung des Umweltabgabenrechts, in: Natur und Recht (2000), 661-668.
- Hendler, R. (2001): Ökonomische Instrumente des Umweltrechts, in: Dolde, K.-P. (Hrsg.): Umweltrecht im Wandel, Berlin, 285-308.
- Henze, A. / Teuscher, M. (1990): Politische Ökonomie und Umweltpolitik, in: Agrarwirtschaft (1990), 3-12.
- Hey, J. (1998): Rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben unter dem Vorbehalt ihrer ökologischen und ökonomischen Wirksamkeit, in: Steuer und Wirtschaft 75 (1998), 32-54.
- Hillenbrand, T. / Böhm, E. (2004): Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen im Bereich der Regenwasserbehandlung und -bewirtschaftung, KA-Abwasser, Abfall 51 (2004), 837-843.
- Hillenbrand, T. / Scheich, J. (2009): Determinanten der Wassernachfrage in Deutschland, in: Energie-Wasser-Praxis (2009), 38-42.
- Hinsen, W. (1984): Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen zur Strassenreinigung, zu Abwassergebühren und sonstigen Benutzungsgebühren sowie zur Abwasserabgabe und ihrer Abwälzung, Bonn.
- Hirczi, G. (1987): Die Abwasserabgabe, Wien.
- Hoevenagel, R. / Noort, E. van / Kok, R. (1999): Study on a European Union wide regulatory framework for levies on pesticides, Zoetermeer.

- Hofreither, M. / Pardeller, K. (1996): Ökonometrische Analyse des Zusammenhangs zwischen Agrarproduktion und Nitratbelastung des Grundwassers in Österreich, in: Die Bodenkultur (1996), 279-289.
- Holländer, R. / Choudhury, K. / Zenker, C. / Pielen, B. / Fälsch, M. (2008): Gewässerschutz und Landwirtschaft: Widerspruch oder lösbares Problem? – Studie im Auftrag des WWF, Leipzig.
- Holleben, H. von (1981): Wegweiser zur Abwasserabgabe: Neuregelungen im Gewässerschutz, Bonn.
- Honert, S. (1983): ABC der Abwasserabgabe, Köln.
- Horlacher, H.-B. (2003): Globale Potenziale der Wasserkraft. Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten, Berlin.
- Huang, W.-Y. / Uri, N. D. (1994): The Effect of Farming Practices on Reducing Excess Nitrogen Fertilizer Use, in: Water, Air and Soil Pollution (1994), 79-95.
- Hulsch, J. (1980): Die Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes auf Hauskläranlagen, Güllebeseitigung und Abwasserteiche, in: Die Niedersächsische Gemeinde (1980), 202-204.
- Hulsch, J. (1981): Das Abwasserabgabengesetz, in: Die Niedersächsische Gemeinde (1981), 206-209.
- Hulsch, J. (1982): Abwasserabgabe in Niedersachsen, Köln.
- Huster, S. (1993): Rechte und Ziele – Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes, Berlin.
- IKSR (Internationale Kommission zum Schutz des Rheins) (2010): Strategie Mikroverunreinigungen – Strategie für die Siedlungs- und Industrieabwässer – Bericht Nr. 181, Koblenz.
- Independent Pricing and Regulatory Commission (1998): Investigation into ACTEW's electricity, water & sewerage charges for 1998/99, Canberra.
- Isensee, J. / Kirchhof, P. (1990a): Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1. Auflage, Heidelberg.
- Isensee, J. / Kirchhof, P. (1990b): Handbuch des Staatsrechts, Band V, 1. Auflage, Heidelberg.
- Isensee, J. / Kirchhof, P. (1996): Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2. Auflage, Heidelberg.
- IWL (Institut für gewerbliche Wasserwirtschaft und Luftreinhaltung) (1973): Abwasserabgabe, Emissionskataster, Emissionsprognose, Köln.
- IWL (Institut für gewerbliche Wasserwirtschaft und Luftreinhaltung) (1975): Aktuelles zur Abwasserabgabe, Köln.
- Jachmann, M. (2000): Ökologie versus Leistungsfähigkeit – Gilt es neue Wege in der Steuerrechtsfertigung zu gehen?, in: Steuer und Wirtschaft (2000), 239-245.
- Jarass, H. D. (1989): Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, in: Die öffentliche Verwaltung (1989), 1013-1022.
- Jarass, H. D. (1999): Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz – Eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen aus dem Bereich der Umweltabgaben, Köln.

- Jarass, H. D. (2001): Bemerkenswertes aus Karlsruhe – Kooperation im Immissionsschutzrecht und vergleichende Analyse von Umweltschutzinstrumenten – Zugleich ein Beitrag zu den Instrumenten staatlicher Verwaltung, in: Umwelt- und Planungsrecht (2001), 5-10.
- Jass, M. (1990): Erfolgskontrolle des Abwasserabgabengesetzes. Ein Konzept zur Erfassung der Gesetzeswirkungen verbunden mit einer empirischen Untersuchung in der Papierindustrie, Sozioökonomische Schriften 1, Frankfurt am Main.
- Jedlitschka, J. (1983): Einzelfragen zur Abwasserabgabe, München.
- Jensen-Butler, C. et al. (2008): Road Pricing, the Economy and the Environment, Berlin.
- Jochum, H. (2006): Neustrukturierung der Sonderabgabendogmatik – Gewidmet Herrn Prof. Dr. Rudolf Wendt in herzlicher Verbundenheit, in: Steuer und Wirtschaft (2006), 134-146.
- Kahl, W. (1993): Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, Heidelberg.
- Kahlenborn, W. (1999): Umwelt- und Ressourcenkosten von Wassernutzungen vor dem Hintergrund der künftigen Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft (im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), Endgültiger Endbericht, Berlin.
- Kaika, K. / Page, B. (2003): The EU Water Framework Directive: Part 1. European Policy-Making and the Changing Topography of Lobbying, in: European Environment (2003), 1-14.
- Kaiser, M. (1990): Ermittlung, Festsetzung und Implementierung eines Preises für das Gut Wasser, unter besonderer Berücksichtigung externer Effekte in der Bundesrepublik Deutschland, Köln.
- Kaltschmitt, M. / Streicher, W. / Wiese, A. (2006): Erneuerbare Energien – Systemtechnik, Wirtschaftlichkeit, Umweltaspekte, Berlin.
- Kammerhuber, H.-J. (1981): Abwasserabgabe: Gemeinden als Kassierer, in: Kommunalpolitische Blätter (1981), 169-172.
- Karl, H. (1988): Die Auseinandersetzung um den Wasserpfennig, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (1988), 27-30.
- Karl, H. (1991): Aktuelle Probleme der Wasserreinhaltepolitik: Ökonomische Analyse des Wasserpfennigs und der Ausgleichszahlungen gemäß § 19 Abs. 4 Wasserhaushaltsgesetz, in: El-Shagi, E.-S. (Hrsg.): Umweltpolitik in der Marktwirtschaft, Pfaffenweiler, 77-104.
- Karl, H. / Ranné, O. (1995): Das Abwasserabgabengesetz – von der Deformation einer Umweltlenkungsabgabe, in: Benkert, W. / Bunde, J. / Hansjürgens, B. (Hrsg.): Wo bleiben die Umweltabgaben?, Marburg, 19-46.
- Karlsen, A.-C. (1997): Privatisierung kommunaler Leistungserstellung – untersucht am Beispiel der Abwasserentsorgung, Mannheim.
- Keitz, S. von / Kraemer, A. (2002a): Kurz- und langfristige Handlungsoptionen bedeutsamer Akteure, in: Keitz, S. von / Schmalholz, M. (Hrsg.): Handbuch der WRRL, Berlin, 245-260.
- Keitz, S. von / Kraemer, A. (2002b): Verbesserung der Gewässermorphologie, in: Keitz, S. von / Schmalholz, M. (Hrsg.): Handbuch der WRRL, Berlin, 221-231.
- Kern, K. (2010): Rechtliche Regulierung der Umweltrisiken von Human- und Tierarzneimitteln, Berlin.
- Keune, H. (1980): Wasserrechtsfragen zum Verregnen, Verrieseln und Versickern von Abwasser, in: Zeitschrift für Wasserrecht (1980), 325-335.

- Keune, H. (1984): Wasser- und Abwasserabgabenrecht, Grafenau/Württemberg.
- Kibat, K.-D. (1985): Anmerkungen zur Verwendung des Aufkommens der Abwasserabgabe, in: Das Gas- und Wasserfach – Wasser/Abwasser (1985), 8-10.
- Kirchhof, F. (1987): Die Verleihungsgebühr als dritter Gebährentyp, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1987), 554-567.
- Kirchhof, F. (2000): Die Tauglichkeit von Abgaben zur Lenkung des Verhaltens, in: Deutsches Verwaltungsblatt (2000), 1166-1175.
- Kirchhof, F. (2002): Umweltabgaben – die Regelungen in der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten, in: Rengeling, H.-W. (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. 1, 2. Aufl., Köln, 1226-1270.
- Kirchhof, P. (1983): Verfassungsrechtliche Beurteilung der Abwasserabgabe des Bundes: die Grundkonzeption des Abwasserabgabengesetzes des Bundes im verfassungsrechtlichen System der öffentlichen Abgaben, Berlin.
- Kirchhof, P. (1984): Steuergleichheit, in: Steuer und Wirtschaft (1984), 297-314.
- Kirchhof, P. (1998): Der Auftrag des Grundgesetzes zur Erneuerung des Steuerrechts, in: Die Steuerberatung (1998), 385-388.
- Kirchhof, P. (2007): Nichtsteuerliche Abgaben, in: Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl., Heidelberg, § 119, 1101-1174.
- Klauer, B. / Petry, D. / Rode, M. (Hrsg.) (2008): Flussgebietsmanagement nach EU-Wasserrahmenrichtlinie – Entscheidungsunterstützung für die Aufstellung von Maßnahmenprogrammen illustriert am Beispiel der Weißen Elster, Marburg, 227-256.
- Kleinhubbert, G. (2010): Schwacher Strahl, in: Der Spiegel (39/2010), 56-57.
- Klemmer, P. / Wink, R. (2002): Nutzungsentgelte als Bestandteil der Finanzierung globaler Umweltpolitik – Das Fallbeispiel Meeresschutzpolitik – UBA-Texte 27/99, Berlin.
- Kloepfer, M. (1971): Das Geeignetheitsgebot bei wirtschaftslenkenden Steuergesetzen, in: Neue Juristische Wochenschrift (1971), 1585-1588.
- Kloepfer, M. (1972): Die lenkende Gebühr, in: Archiv des öffentlichen Rechts 97 (1972), 232-275.
- Kloepfer, M. (1983a): Belastungskumulationen durch Normenüberlagerungen im Abwasserrecht, in: Verwaltungs-Archiv (1983), 201-224.
- Kloepfer, M. (1983b): Vorbelastung und Vorabzug im Abwasserabgabengesetz, in: Umwelt- und Planungsrecht (1983), 313-320.
- Kloepfer, M. (1983c): Zur aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen gegen Abwasser-abgabenbescheide, in: Juristen-Zeitung (1983), 742-752.
- Kloepfer, M. (2004): Umweltrecht, 3. Aufl., München.
- Kloepfer, M. / Bröcker, K. (2001): Das Gebot der widerspruchsfreien Normgebung als Schranke der Ausübung einer Steuergesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG, in: Die Öffentliche Verwaltung (2001), 1-12.
- Kluth, W. (1997): Verfassungs- und abgabenrechtliche Rahmenbedingungen der Ressourcenbewirtschaftung, in: Natur und Recht (1997), 105-108.

- Knickel, K. (2002): Lenkungsabgaben auf Mineraldünger und Pflanzenschutzmittel?, in: Politische Ökologie (2002), 88-90.
- Knopp, G.-M. (2000): Rechtliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland, in: EU-Wasserrahmenrichtlinie – Programm für die Zukunft im Gewässerschutz, LAWA-Tagungsband (2000), 15.
- Knopp, G.-M. (2003): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – Neue Verwaltungsstrukturen und Planungsinstrumente im Gewässerschutz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2003), 275-281.
- Knutson, R. D. (1999): Economic impacts of reduced pesticide use in the United States: Measurement of costs and benefits, College Station, Texas.
- Koch, H.-J. (1983): Das Abwägungsgebot im Planungsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1983), 1125-1133.
- Koch, H.-J. (2004): Umweltabgaben in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Osterloh, L. (Hrsg.): Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung. Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin, 769-789.
- Koch, H.-J. (2007): Umweltrecht, München.
- Koglin, H. (1984): Wassergeld, Abwasserabgabe, Abwasserbeiträge und Abwassergebühren, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift (1984), 204-206.
- Köck, W. (1991a): Umweltsteuern als Verfassungsproblem, in: Juristenzeitung (1991), 692-698.
- Köck, W. (1991b): Wasserschutz und Landwirtschaft, in: Informationsdienst für Umweltrecht (1991), 8-13.
- Köck, W. (1991c): Die Sonderabgabe als Instrument des Umweltschutzes, in: Öko-Mitteilungen (2/1991), 55-61.
- Köck, W. (1993): Umweltabgabe – Quo vadis? Entwicklungstendenzen des Umweltabgabenrechts, in: Juristenzeitung (1993), 59-67.
- Köck, W. (2008): Pläne, in: Hoffmann-Riem, W. / Schmidt-Aßmann, E. / Voßkuhle, A. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, § 37, München, 1275-1339.
- Köck, W. (2009): Die Implementation der EG-Wasserrahmen-Richtlinie, in: Zeitschrift für Umweltrecht (2009), 227-233.
- Köck, W. / Möckel, S. (2007): Der Planungswertausgleich als Mittel der Flächenhaushaltspolitik, in: Köck, W. / Bovet, J. / Gawron, T. / Hofmann, E. / Möckel, S. (Hrsg.): Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berlin, 201-224.
- Köck, W. / Möckel, S. (2010): Quecksilberbelastungen von Gewässern durch Kohlekraftwerke – Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2010), 1390-1397.
- Köck, W. / Schwanenflügel, von M. (1990): Abfallvermeidung durch kommunale Verpackungsabgaben, Stuttgart.
- Köck, W. / Unnerstall, H. (2006): Rechtliche Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Bund und Ländern, in: Rumm, P. / Keitz, W. von / Schmalholz, M. (Hrsg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Aufl., Berlin, 27-44.
- Köck, W. / Wolf, R. (2008): Grenzen des Abweichungsregimes im Naturschutz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2008), 353-360.
- Köhler, H. (1999a): Abwasserabgabe und Wasserrecht, in: Zeitschrift für Wasserrecht (1999), 441-458.

- Köhler, H. (1999b): Abwasserabgabengesetz: Kommentar, München.
- Köhler, H. / Meyer, C. C. (2006): Abwasserabgabengesetz (AbwAG) – Kommentar, 2. Auflage, München.
- Köhler, H. / Meyer, C. C. (2008): § 9 Abs. 6 AbwAG: Ist eine Anpassung des Bescheides auch dann erforderlich, wenn er bereits den Anforderungen des § 9 Abs. 5 AbwAG entspricht?, in: Zeitschrift für Wasserrecht (2008), 85-90.
- Kolcu, S. (2008): Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, Berlin.
- Kolcu, S. (2009): Anwendungsbereich und Verbindlichkeit der Kostendeckung nach Art. 9 WRRL, in: Zeitschrift für Wasserrecht (2009), 189-210.
- Kolcu, S. (2010): Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, in: Zeitschrift für Umweltrecht (2010), 74-81.
- Kotulla, M. (2005): Abwasserabgabengesetz, Stuttgart.
- Kotulla, M. (2007): Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und Föderalismusreform, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2007), 489-495.
- Kremer, P. (2009): Zur Erforderlichkeit eines wasserrechtlichen Genehmigungsverfahrens beim Eintrag von Luftschadstoffen in ein Gewässer, in: Zeitschrift für Umweltrecht, (2009), 421-426.
- Kreuter, S. (2007): Die Erhebung von Abgaben für die Nutzung der Bundeswasserstraßen durch die Schifffahrt, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (2007), 271-276.
- Kröger, M. (2008): Ökosteuern in der Landwirtschaft: Hintergründe, Erfahrungen, Konzepte, Vortrag im Rahmen der FÖS-Konferenz „Biodiversität und marktwirtschaftliche Anreize“, 20.06.2008, Berlin.
- Krüger, J.-C. / Schultz, C. (2007): Wasserentnahmeentgelt und erlaubnisfreier Eigentümergebrauch am Beispiel der Kieswäsche, in: Natur und Recht (2007), 732-740.
- Kuhn, F. (1990): Vom Abfall bis zum Wasserpfeffing... Umweltfragen im aktuellen Hörfunkprogramm des Süddeutschen Rundfunks 1990, Stuttgart.
- Kunig, K. (1996): Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. neubearbeitete Auflage, München 1996.
- Kürschner-Pelkmann, F. (2007b): Das Wasserbuch: Kultur – Religion – Gesellschaft – Wirtschaft, 2. Auflage, Frankfurt am Main.
- Lagoni, R. (2008): Die Zulässigkeit von Schifffahrtsabgaben, in: Ehlers, P. / Erbguth, W. (Hrsg.): Sicherheit im Seeverkehr und Fragen der Schifffahrtsabgaben, Dokumentation der Rostocker Gespräche zum Seerecht 2006-2007, Baden-Baden 2008, 43-54.
- Lamp, H. (2009): Neue Entgeltstatistik in der neuen Wasser- und Abwasserwirtschaft: Methodik und Ergebnisse, in: Wirtschaft und Statistik (2009), 596-601.
- Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (2008): Strukturen und Entgelte der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung 2007, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen (4/2008), 164-171.
- Landmann, R. von / Rohmer, G. (2010): Umweltrecht, Loseblatt, München.

- Landtag des Saarlandes (2007): Gesetz über die Erhebung eines Grundwasserentnahmeentgelts, Drucksache 13/1614 vom 24.10.2007, Saarbrücken.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (1995): Unterrichtung durch die Landesregierung. Bericht über den Plan der Verwendungen der Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte, einschließlich der Richtlinien und des Bewilligungsstandes, Drucksache 2/850 vom 04.10.1995, Schwerin.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2005): Nachhaltige und ökologische Wasserwirtschaft aus den Mitteln der Abwasserabgabe, Drucksache 13/6765 vom 16.03.2005, Düsseldorf.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2010): Gesetzesentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes. Drs. 15/977, Düsseldorf.
- Lang, J. (1992): Der Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht, in: Breuer, R. / Kloepfer, M. / Marburger, P. / Schröder, M. (Hrsg.): Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, 7. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 22. bis 24.09.1991, Heidelberg, 55-89.
- Lang, J. (1993): Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht, in: Kirchhof, P. (Hrsg.): Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Köln, 115-160.
- Laskowski, S. R. (2010): Das Menschenrecht auf Wasser, Tübingen.
- Lauber, W. (1991): Gedanken zur Einführung einer Abwasserabgabe in Österreich, Wien.
- Lege, J. (1999): Kooperationsprinzip contra Müllvermeidung, in: Jura (1999), 125-131.
- Lehmann, P. (2011): Justifying a Policy Mix for Pollution Control – A Review of Economic Literature, in: Journal of Economic Surveys (2011), im Druck.
- Leist, H.-J. (2001): Anforderungen an eine nachhaltige Trinkwasserversorgung. Teil I: Materielle Grundlagen und Wahrnehmungskultur, in: Das Gas- und Wasserfach – Wasser/Abwasser (2001), 712-719.
- Leist, H.-J. (2002a): Anforderungen an eine nachhaltige Trinkwasserversorgung. Teil II: Nebenwirkungen von Wassersparmaßnahmen, in: Das Gas- und Wasserfach – Wasser/Abwasser (2002), 44-53.
- Leist, H.-J. (2002b): Anforderungen an eine nachhaltige Trinkwasserversorgung. Teil III: Energiebilanz der Trink- und Flaschenwasserversorgung sowie allgemeine Handlungsempfehlungen, in: Das Gas- und Wasserfach – Wasser/Abwasser (2002), 184-196.
- Leist, H.-J. (2007): Wasserversorgung in Deutschland. Kritik und Lösungsansätze, München.
- Leist, H.-J. / Magoulas, G. (2002): Wasser sparen in Deutschland ist Unsinn, in: Frankfurter Rundschau, Frankfurt am Main 22.03.2002, 15.
- Linde, R. (1988): Wasser als knappe Ressource – Überlegungen zur Diskussion um den Wasserpennig, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (1988), 65-80.
- Linde, R. (1991): Allokations- und Verteilungseffekte des Wasserpennigs, Gießen 1991.
- Linscheidt, B. / Ewringmann, D. (2000): Innovationseffekte von Umweltabgaben in der Industrie, in: Linscheidt, B. (Hrsg.): Umweltinnovationen durch Abgaben, Berlin, 155-209.
- Lorz, A. / Müller, H. / Stöckel, H. (1999): Naturschutzrecht, München.
- Lotz, W. (1898): Kritik der neuesten Argumente für Abgaben auf den natürlichen Wasserstrassen, Berlin.

- Löwer, W. (2000): Wen oder was steuert die Öko-Steuer, Köln.
- LUA (Landesumweltamt Brandenburg) (2005): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Bericht zur Bestandsaufnahme für das Land Brandenburg, Potsdam.
- Lübbe-Wolff, G. (1990): Wasserrecht und Wasserwirtschaft in der DDR, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1990), 855-864.
- Lübbe-Wolff, G. (1993a): Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, in: Natur und Recht (1997), 217-229.
- Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.) (1993b): Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, Berlin.
- Lühr, H.-P. (1995): Abwasservermeidung – Abwasserbehandlung: rechtliche und administrative Aspekte, Berlin.
- Lüneburger, S. / von Mutius, A. (1996): Verfassungsrechtliche Aspekte einer umfassenden Ökologischen Ressourcenwirtschaft, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 15, 1061-1065.
- Lyman, R. A. (1992): Peak and off-peak residential water demand, in: Water Resources Research 28 (9/1992), 2159-2167.
- Maas, Ch. (1987): Einfluss des Abwasserabgabengesetzes auf Emissionen und Innovationen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (1987), 65-85.
- Mackscheidt, K. / Ewringmann, D. / Gawel, E. (Hrsg.) (1999): Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben? Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung seines 65. Lebensjahres, Berlin.
- MacMaster, R. (1998): Distribution, equity and domestic water charging regimes: the case of Scotland, in: Annals of public and cooperative economics (1998), 617-645.
- Mallia, Chr. / Wright, St. (2004): Minas: A Post Mortem?, Roskilde.
- Mangoldt, H. von / Klein, F. / Starck, Chr (2010): Kommentar zum Grundgesetz, 3 Bde., 6. Aufl., München.
- Marzik, U. / Wilrich, T. (2004): Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar, Baden-Baden.
- Maunz, Th. / Dürig, G. (2009): Grundgesetz (GG), Loseblattwerk, München.
- Meigh, J. / McKenzie, A. / Sene, K. (1999): A Grid-Based Approach to Water Scarcity – Estimates from Eastern and Southern Africa, in: Water Resources Management (1999), 85-115.
- Meßerschmidt, K. (1986): Umweltabgaben als Rechtsproblem, Berlin.
- Meßerschmidt, K. (1987): Umweltabgaben im Gefüge der Finanzverfassung, in: Breuer, R. / Kloepfer, M. / Marburger, P. / Schröder, M. (Hrsg.): Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1987, 87-108.
- Meyer, C. (2004): Abgaben auf Wasserentnahmen auf dem Prüfstand, in: Wasser und Abfall (2004), 21-27.
- Meyer, C. / Brand, L. (2009): Das nordrhein-westfälische Wasserentnahmeentgeltgesetz – eine Bilanz der Rechtsprechung, in: Zeitschrift für Wasserrecht (2009), 13-25.
- Meyer, C. / Rott, U. (1998): Aufkommen und Verwendung von Wasserentnahmeentgelten in der Bundesrepublik Deutschland, in: Das Gas- und Wasserfach – Wasser/Abwasser (1998), 772-782.
- Meyer, S. (1995): Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, Berlin.
- Meyer, S. (2000): Die Gebühr als finanzverfassungsrechtliches Instrument zur Erhebung von Umweltabgaben, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2000), 1000-1004.

- Meyer, U. (2002): Pflanzenschutzpolitik in Deutschland – Reformbedarf und Handlungsempfehlungen, Bonn.
- Meyerhoff, J. et al. (1998): Ökonomische Bewertung von Umweltgütern, Berlin.
- Meyer-Marquart, D. / Feldwisch, N. / Lendvaczky, Th. (2006): Vorstudie – Rahmenbedingungen und Potenziale für eine natur- und umweltverträgliche energetische Nutzung von Biomasse im Freistaat Sachsen, Obernburg und Bergisch-Gladbach.
- Meyer-Renschhausen, M. (1989): Ökonomische Effizienz und politische Akzeptanz der Abwasserabgabe, Oldenburg.
- Meyer-Renschhausen, M. (1994): Verursachergerechte Gestaltung von Abwassergebühren, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (1994), 39-59.
- Michaelis, P. (1981): Aktuelle Probleme der Abwälzung der Abwasserabgabe aus Sicht der Wasserverbände, in: Zeitschrift für Wasserrecht (1981), 73-78.
- Michaelis, P. (1996): Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik, Heidelberg.
- Michalek, J. / Hanf, C.-H. (1994): The economic consequences of a drastic reduction in pesticide use in the EU, Kiel.
- Milkau, A. (2009): Ansätze zur Förderung der erneuerbaren Energien im Wärmemarkt: eine rechtliche Bewertung des EEWärmeG und der alternativen Fördermodelle, 1. Aufl., Baden-Baden.
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg (2010): Verordnung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr über die Festsetzung der Gebührensätze für öffentliche Leistungen der staatlichen Behörden in seinem Geschäftsbereich (Gebührenverordnung UVM – GebVO UVM) vom 16. November 2010, GBl. S. 1003
- Möckel, S. (2003): Der Gleichbehandlungsgrundsatz – Vorschlag für eine dogmatische Weiterentwicklung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 488-495.
- Möckel, S. (2006): Umweltabgaben zur Ökologisierung der Landwirtschaft, Berlin.
- Möckel, S. (2007): Umweltabgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Zeitschrift für Umwelt und Recht (2007), 176-182.
- Mohl, H. (1996): Räumliche Aspekte kommunaler Gebühren als ökologische Steuerungsinstrumente, in: Räumliche Aspekte umweltpolitischer Instrumente (1996), 170-177.
- Möker, U.-H. (1993): Gewässerbelastungen durch Agrarstoffe – Rechtliche Standards beim Einsatz von Düngern und Pflanzenschutzmitteln, Baden-Baden.
- Müggenborg, H.-J. / Schoofs, O. (1994): Die anteilige Abwälzung der von Privatunternehmen zu entrichtenden Abwasserabgabe auf Indirekteinleiter – dargestellt am Beispiel des Freistaates Sachsen, in: Landes- und Kommunalverwaltung (1994), 233-239.
- Müller, A. (1993): Abwasserabgabe für die Schweiz, Bern.
- Müller, E. (1988): Der „Wasserpennig“ in Baden-Württemberg aus Sicht der Wasserwerke, in: Das Gas- und Wasserfach (1988), 687-690.
- Münch, I. von. / Kunig, K. (1996): Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl., München.

- MUNLV (Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen) (1999): Richtlinie für naturnahe Unterhaltung und naturnahen Ausbau der Fließgewässer in Nordrhein-Westfalen, RdErl. d. MUNLV v. 6.4.1999 – IV B 8-2512-22898.
- MUNLV (Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW) (2003): Leitfaden zur Umsetzung der Europäischen WRRL in NRW, Düsseldorf.
- Murswiek, D. (1994): Die Ressourcennutzungsgebühr, in: Natur und Recht (1994), 170-176.
- Murswiek, D. (1996): Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht – zum „Wasserpfennig“-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, in: Neue Zeitschrift für das Verwaltungsrecht (1996), 417-429.
- Murswiek, D. (1997): Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht: zum „Wasserpfennig“-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, in: Fragen der Freiheit (1997), 21-33.
- Murswiek, D. (2000): Umweltrecht und Grundgesetz, in: Die Verwaltung (2000), 241-283.
- Musgrave, R. A. (1959): The Theory of Public Finance, New York.
- Mutius, A. von / Lunenbürger, S. (1996): Verfassungsrechtliche Aspekte einer umfassenden ökologischen Ressourcenwirtschaft, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (1996), 1061-1065.
- MWVLW (Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz) (1982): Abwasserabgabe, Mainz.
- NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.) (Hrsg.) (2004): Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft – Situation, Bewertung und Handlungsempfehlungen, Bonn.
- Nam, Ch. W. (2007): Taxation of Fertilizers, Pesticides and Energy Use for Agricultural Production in Selected EU Countries, in: European Environment (2007), 267-284.
- Narayanamoorthy, A. (1995): Fertiliser Consumption after Decontrol: Myths and Realities, in: Artha Vijnana: Journal of the Gokhale Institute of Politics and Economics (1995), 359-379.
- Neumann, W. (2007): Anmerkung zur Bemessung der Abwasserabgabe – BVerwG2007, Baden-Baden.
- Neumann, W. (2008): Anmerkung zur Verrechnung von Investitionen mit der Abwasserabgabe – BVerwG 22/2008, Baden-Baden.
- Neumüller, J. (2000): Wirksamkeit von Grundwasserabgaben für den Grundwasserschutz. Am Beispiel des Bundeslandes Hessen, Darmstadt.
- Nienhaus, B. (2005): Abgaben und Anreize: Über die Notwendigkeit einer ökologischen Finanzreform in der Landwirtschaft, Kassel.
- Nienhaus, B. / Knickel, K. (2004): Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft – Situation, Bewertung und Handlungsempfehlungen, Bonn.
- Nisipeanu, P. (1997a): Abwasserabgabenrecht – Ein Wegweiser durch bundes- und landesrechtliche Vorschriften sowie durch den Vollzug des Abwasserabgabenrechts, Berlin.
- Nisipeanu, P. (1997b): Abwasserabgabenrecht im Wandel – Überlegungen zu einem „AbwAG 2000“, in: Wasser und Boden (1997), 27-30.

- Nisipeanu, P. (1999): Gute Gründe zur Abschaffung der Abwasserabgabe, in: ders. (Hrsg.): Kosten der Abwasserbeseitigung, Berlin, 189 ff.
- Nisipeanu, P. (2001): Kein Vorankommen auf dem Weg zur 5. Novelle des Abwasserabgabengesetzes, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2001), 1380-1382.
- Nisipeanu, P. (2006): 30 Jahre Abwasserabgabengesetz, in: Zeitschrift für Wasserrecht (2006), 125-150.
- Nisipeanu, P. (2007): Einsparpotenziale bei der Abwasserabgabe – Hinweise für Betreiber, in: Natur und Recht (2/2007), 148-155.
- Nitsch, J. et al. (2004): Ökologisch optimierter Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien in Deutschland, Dessau-Roßlau.
- Nolte, R. (2005): Anmerkung zur Ermäßigung einer Abwasserabgabe bei Herabklärung für Teilzeiträume eines Veranlagungsjahrs, BVerwG 12/2005, Baden-Baden.
- Nutzinger, H. G. / Zahrt, A. (1989): Öko-Steuern – Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, Karlsruhe.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1999): The Price of Water – Trends in OECD Countries, Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001): OECD Environmental Indicators – Towards Sustainable Development, Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2009): Managing water for all: an OECD perspective on pricing and financing, Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010): Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services, Paris.
- Oelmann, M. / Haneke, C. (2008): Herausforderung demographischer Wandel: Tarifmodelle als Instrument der Nachfragestabilisierung in der Wasserversorgung. In: Netzwirtschaft und Recht (4/2008), 188-194.
- Opschoor J. B. / Turner, R. K. (1994): Economic Incentives and Environmental Policies – Principles and Practice, Dordrecht.
- Ossenbühl, F. (1995): Abwägung im Verfassungsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1995), 904-912.
- Osterburg, B. (2007): Analysen zur Wirksamkeit der Agrarumweltförderung auf die Senkung von N-Salden, in: Osterburg, B. / Runge, T. (Hrsg.): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer – eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – Braunschweig: FAL. Landbauforschung Volkenrode, Sonderheft 307, 253–266.
- Osterburg, B. et al. (2007): Kosteneffiziente Maßnahmenkombinationen nach Wasserrahmenrichtlinie zur Nitratreduktion in der Landwirtschaft, Braunschweig.
- Osterloh, L. (1991): „Öko-Steuern“ und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (1991), 823-829.
- o. Verf. (1980a): Abwasserabgabengesetz im Mittelpunkt der Diskussion, in: Hessischer Städte- und Gemeindebund (1980), 282-284.

- o. Verf. (1980b): Abwasserabgabengesetz und Niedersächsisches Wassergesetz, in: Die Niedersächsische Gemeinde (1980), 438-441.
- o. Verf. (2001): Fertilizer and Agriculture – Future Directions, Neu Dehli.
- o. Verf. (2007): Jahrbuch Erneuerbare Energien 2007, Radebeul.
- Pache, E. (2007): Gefahrstoffrecht, in: Koch, H. J. (Hrsg.): Umweltrecht, Köln, 527-582.
- Palm, N. J. (2006): Beitrag zur Erweiterung des Einsatzes ökonomischer Instrumente im Rahmen einer gesamtheitlichen Flussgebietsbewirtschaftung, Aachen.
- Papier, H.-J. (1973): Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte und das grundrechtliche Demokratieprinzip, Berlin.
- Parsche, R. et al. (2003): Produktionsmittelbesteuerung der Landwirtschaft in ausgewählten EU-Partnerländern, München.
- Peters, M. (1908): Zur Frage der Schiffsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen, in: Schmoller, G. (Hrsg.): Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, Leipzig, 1689-1709.
- Peters, M. / Bongartz, M. / Schröer-Schallenberg, S. (2000): Verbrauchsteuerrecht, München.
- Pethig, R. (1994): Efficient management of water quality, in: Revista española de economía (1994), 141-160.
- Pielen, B. (2007): Ökonomie in der EG-Wasserrahmenrichtlinie – Erfolgskonzept oder unnötige Herausforderung?, in: Zeitschrift für angewandte Geographie (2007), 78-82.
- Piest, R. (1976): Abwasserabgabe – Instrument der Raumordnung?, in: Informationen zur Raumentwicklung (1976), 359-361.
- Pigou, A. C. (1932): Economics of Welfare, 4. Aufl., London.
- Pook, M. (1996): Ökologisierung der kommunalen Gebührenpolitik, Trier.
- Posser, H. / Willbrand, J. (2005): Das neue Wasserentnahmeentgeltgesetz NRW, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (2005), 410-419.
- Putnoki, H. (1990): Optimale Wasserpreise – Eine ökonomische Analyse zur Nutzung qualitativ knapper Wasserressourcen, Baden-Baden.
- Raber, H. G. (1997): Wassernutzungsentgelte und das Grundgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (1997), 219-223.
- Radkau, J. (2000): Natur und Macht – eine Weltgeschichte der Umwelt, München.
- Radulescu, D. M. (2004): Produktionsmittelbesteuerung in der Landwirtschaft: In Deutschland relativ hohe Belastung im Vergleich zu wichtigen EU-Konkurrenzländern, in: ifo Schnelldienst (2004), 20-27.
- Rahmeyer, F. (2002b): Organisationsformen und Umweltabgaben im kommunalen Gewässerschutz, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (2002), 353-381.
- Randhir, T. O. / Lee, J. G. (1997): Economic and Water Quality Impacts of Reduced Nitrogen and Pesticide Use in Agriculture, in: Agricultural and Resource Economics Review (1997), 39-51.

- Raskin, P. / Gleick, P. H. / Kirshen, P. / Pontius, R. G. Jr. / Strzepek, K. (1997): Comprehensive assessment of the freshwater resources of the world. Stockholm Environmental Institute, Sweden. Document prepared for the fifth session of the United Nations Commission on Sustainable Development, Stockholm.
- Recktenwald, H. C. (1984): Analyse zusätzlicher Steuerlasten. Ein Stiefkind der Steuertheorie, in: Steuer und Wirtschaft 61 (1984), 265-269.
- Reese, M. (2011): Die Anpassung an den Klimawandel im Bewirtschaftungssystem der Wasserrahmenrichtlinie, in: Zeitschrift für Wasserrecht (4/2011), erscheint demnächst.
- Reese, M. / Möckel, S. / Bovet, J. / Köck, W. (2010): Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels – Analyse, Weiter- und Neuentwicklung rechtlicher Instrumente, Berlin.
- Reichholf, J. H. (2006): Der Tanz um das goldene Kalb, Berlin.
- Reinhardt, M. (1999): Das wasserhaushaltsgesetzliche System der Eröffnungskontrollen unter besonderer Berücksichtigung bergrechtlicher Sachverhaltsgestaltungen, in: Natur und Recht (1999), 134-143.
- Reinhardt, M. (2006a): Die gesetzliche Förderung kleiner Wasserkraftanlagen und der Gewässerschutz, in: Natur und Recht (2006), 205-214.
- Reinhardt, M. (2006b): Kostendeckungs- und Verursacherprinzip nach Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie, in: Natur und Recht (2006), 737-744.
- Reinhardt, M. (2006c): Zum Verhältnis von Wasserrecht und Naturschutzrecht, in: Natur und Recht (2006), 205-210.
- Reinhardt, M. (2007): Wasserrechtliche Lenkung durch Abgaben und öffentliche Daseinsvorsorge, in: Landes und Kommunalrecht (2007), 241-247.
- Reinhardt, M. (2009a): Wasserwirtschaftsrechtliche Entscheidungen unter naturschutzrechtlichem Einfluss, in: Korrespondenz Wasserwirtschaft (2009), 431-435.
- Reinhardt, M. (2009b): Wasserbehördliche Zulassungsentscheidungen vor und nach der Föderalismusreform, in: Verwaltungs-Archiv (2009), 6-20.
- Reinhardt, M. (2010): Die Bewirtschaftung des Grundwassers – Deutsche Umsetzungsstrategien für die Grundwasserrichtlinie, in: ders. (Hrsg.): Das WHG 2000 – Weichenstellung oder Interimslösung, Trier, 79-102.
- Reinhold, D. (2008): Der Schutz der Umwelt in der Binnenschifffahrt unter besonderer Berücksichtigung ausgewählter zukünftiger Handlungsansätze auf dem Weg zu einer ökologischen Binnenschifffahrtspolitik, Frankfurt am Main.
- Rendleman, C. M. et al. (1995): Market-based Systems for Reducing Chemical Use in Agriculture in the United States, in: Environmental and Resource Economics (1995), 51-70.
- Rengeling, H.-W. (2002): Die Ausführung von Gemeinschaftsrecht, insbesondere Umsetzung von Richtlinien, in: ders. (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Köln, 865-880.
- Rengeling, H.-W. (2008): Gesetzgebungszuständigkeiten, in: Isensee, J. / Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl., Heidelberg 2008, § 135, S. 567-742.

- Renzetti, S. / Dupont, D. (1999): An Assessment of the Impact of Charging for Provincial Water Use Permits, in: Canadian Public Policy – Analyse de Politiques (1999), 361-378.
- Riedel, L. (1998): Überlegungen zur ökologischen Steuerreform aus steuerrechtlicher und kommunaler Sicht, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift (1998), 81-87.
- Rincke, G. (1976): Die Abwasserabgabe als mögliches Optimierungsinstrument aus der Sicht der Wassergüterwirtschaft, in: Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik (1976), 99-118.
- Rincke, G. (1982): Technische Alternativen zur Unterverteilung der Abwasserabgabe, Berlin.
- Rindelhardt, U. / Wagner, E. (2007): Stromgewinnung aus regenerativer Wasserkraft in Deutschland – Überblick, in: Magazin für Energiewirtschaft (2007), 52-57.
- Ritter, W. (1992): Beitrag zur Podiumsdiskussion: Ökologischer Umbau des Abgabesystems?, in: Breuer, R. / Kloepfer, M. / Marburger, P. / Schröder, M. (Hrsg.): Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, 7. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 22. bis 24. 09.1991, Heidelberg, 160-164.
- Ritter, W. (1996): Ökosteuern – Wohin steuern wir?, Frankfurt am Main.
- Rodi, M. (1994): Die Rechtfertigung von Steuern als Verfassungsproblem, München.
- Rodi, M. (2002): Die Grundsteuer als Instrument einer Flächenhaushaltspolitik, in: Zeitschrift für Umweltrecht – Sonderheft (2002), 164-169.
- Roth, H. (1981): Grundzüge des Abwasserabgabengesetzes, in: Der Landkreis (1981), 232-234.
- Rothengatter, W. / Doll, K. (2001). Anforderungen an eine umweltorientierte Schwerverkehrsabgabe, UBA-Texte 57/01, Berlin.
- Rott, U. / Meyer, C. (1998): Aufkommen und Verwendung von Wasserentnahmeentgelten in der Bundesrepublik Deutschland, in: Das Gas- und Wasserfach – Wasser/Abwasser, (1998), 772–782.
- Rudolph, K.-U. (1990): Verteilungswirkungen der Abwasserabgabe für Indirekteinleiter, Berlin.
- Rudolph, K.-U. (1998): Vergleich der Abwassergebühren im europäischen Rahmen, Bonn.
- Ruffert, M. / Callies, Ch. (2003): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Neuwied.
- Rusch, E. (1996): Die Stickstoffabgabe – Ein Vorschlag zur Kompensation der Überdüngung durch Mineraldünger und Gülleüberschuss? Am Beispiel der Massentierhaltung von Geflügel zum Schutz unserer Umwelt, Stegen bei Freiburg i. Br.
- Saal, D. S. (2001): Productivity and price performance in the privatized water and sewerage companies of England and Wales, in: Journal of regulatory economics (2001), 61-90.
- Sachs, M. (Hrsg.) (1996): Grundgesetz. Kommentar, 1. Aufl., München.
- Sachs, M. (Hrsg.) (2009): Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl., München.
- Sacksofsky, U. (2000): Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben, Tübingen.
- Sanden, J. (1996): Perspektiven der Umweltnutzungsabgaben nach der „Wasserpfennig-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts, in: Umwelt und Planungsrecht (1996), 181-185.
- Sander, E. (1990): Der „Wasserpfennig“ – eine Abgabe mit oder ohne staatliche Gegenleistung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1990), 18-23.

- Sander, H. P. (1978): Zum Wirkungsmechanismus der Abwasserabgabe, in: Der Betrieb (1978), 194-197.
- Sapper, A. (1993): Möglichkeiten und Grenzen der Ökologisierung von Abwasser- und Abfallgebühren, Wien.
- Sautter, B. (1984): Abwasserabgabe in Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Sautter, B. (1991): Einführung in das Abwasser- und Abwasserabgabenrecht: Erläuterungen mit Abdruck der wichtigsten Rechtsvorschriften, Wiesbaden.
- Sawkins, J. W. (1999): Paying for water in Scotland: a distributional analysis, in: Quarterly economic commentary (1999), 62-68.
- Sawkins, J. W. (2001): Affordability of Scottish water and sewerage charges, in: Quarterly economic commentary (2001), 39-47.
- Sawkins, J. W. (2005): Affordability of household water and sewerage services in Great Britain, in: Fiscal Studies (2005), 225-244.
- Scheele, M. / Schmitt, G. (1986): Der „Wasserpfennig“: Richtungsweisender Ansatz oder Donquichotterie?, in: Wirtschaftsdienst (1986), 570-574.
- Scheele, M. / Schmitt, G. (1987): Streit um den Wasserpfennig: Abschied von der Effizienz?, in: Wirtschaftsdienst (1987), 40-44.
- Scheidler, A. (2006): Beschränkungen landwirtschaftlicher Nutzungen durch die Festsetzung von Wasserschutzgebieten, in: Natur und Recht (2006), 631-636.
- Schemmel, L. (1995): Zur Aufnahme des Leistungsfähigkeitsprinzips und anderer Grenzen für den Steuerstaat in das Grundgesetz, in: Steuer und Wirtschaft (1995), 39-57.
- Schendel, F. A. (1998): Einführung der Messlösung im Abwasserabgabenrecht – Novelle in Sicht?, in: Aktuelle Probleme des Gewässerschutz- und Abwasserrechts: Dokumentation des Symposiums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig, 155-164.
- Schmalholz, M. (2001): Die EU-Wasserrahmenrichtlinie – „Der Schweizer Käse“ im europäischen Gewässerschutz?, in: Zeitschrift für Wasserrecht (2001), 69-102.
- Schmidt, R. (1997): Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: Juristen Zeitung (1997), 1042-1052.
- Schmidt-Bleibtreu, B. / Klein, F. (1999): Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied.
- Schmitz, P. M. (2002): Nutzen-Kosten-Analyse Pflanzenschutz, Kiel.
- Schmölders, G. (1955): Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchsteuern, Berlin.
- Schneider, M. (1986): Düngemittelabgabe erweitert Finanzierungsspielraum der Überschußverwertung im Pflanzenbau, in: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung Monatsberichte (1986), 507-511.
- Schöfelbauer, H. (2004): Kraftwerke und die WRRL sowie andere Erschwernisse für die Wasserkraft – 42. OGE Fachtagung – „Strom, Schlüssel für die Zukunft?“, Graz.
- Scholl, R. (1996a): Zur Novellierung der Abwasserabgabe: Einführen einer Meßlösung, in: Neue Ansätze in der Umweltökonomie (1996), 355-366.

- Scholl, R. (1996b): Die Abwasserabgabe in Nordrhein-Westfalen – empirische Bestandsaufnahme und Bewertung, Gutachten für das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Scholl, R. (1998): Verhaltensanreize der Abwasserabgabe, Berlin.
- Schröder, F. (1982): Abwasserabgabe in Bayern, Köln.
- Schröder, M. (1998): Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, in: Rengeling, H.-W. (1998): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Köln, 181-221.
- Schulte-Oehlmann, U. / Oehlmann, J. / Püttmann, W. (2007): Humanpharmakawirkstoffe in der Umwelt: Einträge, Vorkommen und der Versuch einer Bestandsaufnahme, in: Umweltwissenschaften und Schadstoffforschung (2007), 168-179.
- Schultz, Chr. / Krüger, J.-Chr. (2005): Wasserrechtlicher Eigentümergebrauch und Rohstoffgewinnung, in: Natur und Recht, 1-8.
- Schultz, Chr. / Krüger, J.-Chr. (2007): Wasserentnahmeentgelt und erlaubnisfreier Eigentümergebrauch am Beispiel der Kieswäsche, in: Natur und Recht, 732-740.
- Schulz, H. (2003): Sichere Erhebung von Gebühren und privatrechtlichen Entgelten für Kanal und Wasser, Bobingen.
- Schweer, D. (1981): Rechtsprechung zum Abwassergebührenrecht, in: Zeitschrift für Wasserrecht (1981), 65-69.
- Scott, S. (2005): Environmental Economics – Fertiliser Taxes – Implementation Issues, Hohnstown Castle.
- Seckler, D. / Amarasinghe, U. / Molden, D. / de Silva, R. / Barker, R. (1998): World Water Demand and Supply 1990-2015: Scenarios and Issues, International Water management Institute (IWMI) – Research Report No. 19, Colombo.
- SEF-BW (Stiftung Energieforschung Baden-Württemberg) (2007): Jahrbuch erneuerbare Energien, Radebeul / Bieberstein.
- Seidel, K.-H. (1998): Macht die Abwasserabgabe heute noch Sinn?, in: Wasserwirtschaft Wassertechnik (1998), 19-22.
- Seidel, M. (1998): Entgelte für Trink- und Abwasser, in: Der Städtetag (1998), 41-45.
- Selmer, P. (1972): Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, Frankfurt am Main.
- Selmer, P. / Brodersen, C. (2000): Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, in: Deutsches Verwaltungsblatt (2000), 1153-1166.
- Sendler, H. (1998): Grundrecht auf Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung? – eine Reise nach Absurdistan?, in: Neue Juristische Wochenschrift (1998), 2875-2877.
- Shortle, J. S. / Laughland, A. (1994): Impacts of Taxes to Reduce Pesticide Use when Farm Policy is Endogenous, in: Journal of Agricultural Economics (1994), 3-14.
- Siebert, H. (1976): Zur Zweckmäßigkeit regional differenzierter Instrumente einer Umweltpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung (1976), 367-372.
- Sieder, F. / Zeitler, H. / Dahme, H. / Knopp, G.-M. (2008): Bayerisches Wassergesetz, Kommentar, München.

- Sieder, F. / Zeitler, H. / Dahme, H. / Knopp, G.-M. (2010): Wasserhaushaltsgesetz und Abwasserabgabengesetz, Kommentar, München.
- Sigg, R. / Röthlisberger, W. (2002): Der Wasserzins – die wichtigste Abgabe auf der Wasserkraftnutzung in der Schweiz, Bern.
- Sinabell, F. / Schmid, E. (2006): On the Choice of Cost and Effectiveness Indicators in the Context of the European Water Policy, Queensland.
- Smeddinck, U. (2006): Integrierte Gesetzesproduktion: Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive, Berlin.
- Soppa, K. (1999): Abwasserabgabe und betriebswirtschaftlicher Kostenbegriff, in: Der Gemeindehaushalt (1999), 90-92.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1974): Die Abwasserabgabe: Wassergüterwirtschaftliche und gesamtökonomische Wirkungen – 2. Sondergutachten, Stuttgart.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten, Stuttgart und Mainz.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1994): Umweltgutachten 1994, Stuttgart und Mainz.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1996): Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume, Mainz.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2000): Umweltgutachten 2000 – Schritte ins nächste Jahrtausend, Berlin.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2002): Umweltgutachten 2002 – Für eine neue Vorreiterrolle, Berlin.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2004): Umweltgutachten 2004 – Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Berlin.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2007): Sondergutachten 2007 – Klimaschutz durch Biomasse, Berlin.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2008): Umweltgutachten 2008 – Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2003): Umwelt – Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall – Ausgewählte Ergebnisse der Umweltökonomischen Gesamtrechnung und der Umweltstatistik 2003, Wiesbaden.
- Steenbock, R. (1984): Abwasserabgabe in Rheinland-Pfalz, Mainz.
- Steiner, N. (1992): Umweltabgaben im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Verfassungsrecht, in: Steuerliche Vierteljahresschrift (1992), 210-223.
- Stern, K. (1980): Staatsrecht II – Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München.
- Stiftung Energieforschung Baden-Württemberg (SEF-BW) (2007): Jahrbuch erneuerbare Energien, Radebeul/Bieberstein.
- Streinz, R. (2003): EUV/ EGV – Kommentar, München.

- Ströbele, W. (1987): Rohstoffökonomik, München.
- Strotmann, B. (1992): Analyse der Auswirkungen einer Stickstoffsteuer auf Produktion, Faktoreinsatz, Agrareinkommen und Stickstoffbilanz unter alternativen agrarpolitischen Rahmenbedingungen – eine regionalisierte Sektoranalyse für Regionen der alten Länder der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Stüber, L. (1984): Determinanten und Funktionen des Wasserpreises, Darmstadt.
- Stür, B. / Buchsteiner, D. (2010): Wasserhaushaltsgesetz 2010, in: Die Öffentliche Verwaltung (2010), 1-7.
- Subramaniam, G. (1996): Fertiliser Decontrol: Its Implications, in: Gupta, K. R. (Hrsg.): Issues in Indian Economy, Dehli, 11-15.
- Suckow, F. / Lasch, P. / Badeck, F.-W. (2002): Auswirkungen von Klimaveränderungen auf die Grundwasserneubildung, in: Funktionen des Waldes und Aufgaben der Forstwirtschaft in Verbindung mit dem Landschaftswasserhaushalt. Praxiskolloquium der Landesforstanstalt Eberswalde am 25. Oktober 2001 anlässlich des 150. Geburtstages des Boden- und Standortkundlers Prof. Dr. Emil Ramann (= Eberswalder Forstliche Schriftenreihe, Bd. XV), Eberswalde, 36-44.
- Thackray, J. (1995): New bills for old: the dilemmas of water & sewerage charges, London.
- Tipke, K. (1993): Die Steuerrechtsordnung, Bände 2 und 3, 1. Aufl., Köln.
- Tipke, K. (2000): Die Steuerrechtsordnung, Band 1, 2. Aufl., Köln.
- Tipke, K. / Lang, J. (2002): Steuerrecht, Köln.
- Treunert, E. (1990): Die Abwasserabgabe – 3. Novelle des Abwasserabgabengesetzes, in: Umweltwissenschaften und Schadstoff-Forschung (1990), 144-146.
- Truxa, K. P. et al. (1981): Probleme der Abwälzung der Abwasserabgabe, in: Zeitschrift für Wasserrecht (1981), 78-86.
- Trzaskalik, C. (2000): Inwieweit ist die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts zu empfehlen? – Gutachten zum 63. Dt. Juristentag in Leipzig, Leipzig.
- Tsur, Y. / Dinar, A. (1997): The Relative Efficiency and Implementation Costs of Alternative Methods for Pricing Irrigation Water, in: The World Bank Economic Review (1997), 243-262.
- UBA (Umweltbundesamt) (2000): Wasserwirtschaft in Deutschland. Teil 1: Grundlagen, Dessau.
- UBA (Umweltbundesamt) (2001a): Nachhaltige Wasserversorgung in Deutschland, Dessau.
- UBA (Umweltbundesamt) (2001b): Wasserkraftanlagen als erneuerbare Energiequelle – rechtliche und ökologische Aspekte, Dessau.
- UBA (Umweltbundesamt) (2002): Kosten-Wirksamkeitsanalyse von nachhaltigen Maßnahmen im Gewässerschutz, Berlin.

- UBA (Umweltbundesamt) (2004): Grundlagen für die Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen zur Aufnahme in das Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 der Wasserrahmenrichtlinie, Berlin.
- UBA (Umweltbundesamt) (2005a): Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, Paderborn.
- UBA (Umweltbundesamt) (2005b): Klimawandel in Deutschland – Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme, Dessau.
- UBA (Umweltbundesamt) (2008): Klimaauswirkungen und Anpassung in Deutschland – Phase 1: Erstellung regionaler Klimaszenarien für Deutschland, Dessau.
- Uhle, A. (2007): Artikel 72 GG – Konkurrierende Gesetzgebung, in: Kluth, W. (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden, 110-156.
- Umweltministerium Rheinland-Pfalz (2005): Endgültige Bestandsaufnahme nach WRRL in Rheinland-Pfalz, Mainz.
- Unnerstall, H. (2006a): Anforderungen an die Kostendeckung in der Trinkwasserversorgung nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2006), 528-532.
- Unnerstall, H. (2006b): Das Prinzip der Kostendeckung in der EU – Wasserrahmenrichtlinie – Entstehung und Gehalt, in: Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht (2006), 29-36.
- Unnerstall, H. (2006c): Die Kostendeckung für Wasserdienstleistungen als neues Instrument der Europäischen Umweltpolitik – Einordnung, Gehalt und Umsetzung, in: Zeitschrift für Umweltrecht und Umweltpolitik (2006), 449-480.
- Unnerstall, H. (2007): Anforderungen an die Kostendeckung im Abwassersektor nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2007), 129-140.
- Unnerstall, H. (2008): Ableitung zugehöriger akteursbezogener Maßnahmen, in: Klauer, B. / Petry, D. / Rode, M. (Hrsg.): Flussgebietsmanagement nach EU-Wasserrahmenrichtlinie – Entscheidungsunterstützung für die Aufstellung von Maßnahmenprogrammen illustriert am Beispiel der Weißen Elster, Marburg, 227-256.
- Unnerstall, H. (2009): Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, in: Zeitschrift für Umweltrecht (2009), 234-242.
- Unnerstall, H. / Scheidt, D. (2008): Ableitung zugehöriger akteursbezogener Maßnahmen, in: Klauer, B. / Petry, D. / Rode, M. (Hrsg.): Flussgebietsmanagement nach EU-Wasserrahmenrichtlinie – Entscheidungsunterstützung für die Aufstellung von Maßnahmenprogrammen illustriert am Beispiel der Weißen Elster, Marburg, 227-256.
- Verband deutscher landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (2007): Standpunkt – Nährstoffbilanzen im landwirtschaftlichen Betrieb, Speyer.
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen e. V.) (2011): Stellungnahme. Forschungsbericht „Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, Berlin.

- Vogel, K. (1989): Vorteil und Verantwortlichkeit. Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes, in: Faller, H. J. / Kirchhof, P. / Träger, E. (Hrsg.): Verantwortlichkeit und Freiheit. Die Verfassung als wertbestimmte Ordnung. Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag, Tübingen, 518-536.
- Vogel, K. (1990): Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, Heidelberg, 3-86.
- Voßkuhle, A. (1999): Das Kompensationsprinzip, Tübingen.
- Wabnitz, S. E. (2010): Das Verschlechterungsverbot für Oberflächengewässer und Grundwasser. Art. 4 WRRL und §§ 25a, 25b, 32c und 33a WHG (Umweltrecht in Forschung und Praxis, Band 47), Hamburg.
- Wacker, H. / Blank, J. E. (1999): Ressourcenökonomik, München.
- Waldhoff, Chr. (2002): Die Zwecksteuer – Verfassungsrechtliche Grenzen der rechtlichen Bindung des Aufkommens von Abgaben, in: Steuer und Wirtschaft (2002), 285-313.
- Waldhoff, Chr. (2010): Verfassungsrechtliche Probleme von Wassernutzungsentgelten für Sumpfungswasser im Braunkohlenbergbau, unveröff. Gutachten, Bonn.
- Waldhoff, Chr. (2011): Wasserentnahmeentgelte und Braunkohlebergbau, in: Deutsches Verwaltungsblatt (2011), S. 653-661.
- Walker, I. (2000): Pricing, subsidies and the poor: demand for improved water services in Central America, Washington D. C.
- Wassermann, R. (1989): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Reihe Alternativkommentare, Neuwied.
- Water4All (Hrsg.) (2006): Nachhaltige Grundwasserbewirtschaftung – Praxishandbuch zur Reduzierung landwirtschaftlicher Einflüsse auf die Grundwasserqualität, Oldenburg.
- Wätzold, F. (1998): Konzeption und Wirkungsweise einer Abgabe auf Wirtschaftsdünger, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (1998), 104-114.
- Weber, A. (1980): Ein wirksames Gesetz oder wieder nur mehr Bürokratie?, in: Kommunalpolitische Blätter (1980), 44-45.
- Wegener, J. / Theuvsen L. (2010): Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft – Studie im Auftrag des WWF, Berlin.
- Weidemann, C. (1999): Rechtsstaatliche Anforderungen an Umweltabgaben, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1999), 73-77.
- Weiß, G. / Brombach, H. (2004): Kritische Bewertung der Immissionsbelastung der Gewässer durch Regenwassereinleitungen, in: Dohmann, M. (Hrsg.): 37. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft, Aachen, 20/1-20/11.
- Wendt, R. / Jochum, H. (2006): Abwasserabgabe: Staatliche Überwachung/Selbstüberwachung, in: Natur und Recht (2006), 333-341.
- Werbke, A. / Hilf, M. (1974): Schiffsabgaben auf der Donau – Das Sonderverwaltungsrecht nach Annex II der Belgrader Akte von 1948, Coburg.
- Wernsmann, R. (2005): Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, Münster.

- Wicke, L. (1981): Zur Bedeutung von Abwasserabgabe und Entwässerungsgebühren für die Effizienz der kommunalen Entwässerung, Berlin.
- Wicke, L. (1989): Umweltökonomie, München.
- Wieland, U. (2003): Wasserdargebot in der EU und in den Beitrittsländern, in: Statistik kurz gefasst (3/2003), 1-6.
- Wilson, C. / Tisdell, C. (2001): Why farmers continue to use pesticides despite environmental, health and sustainability costs, in: Ecological Economics (2001), 449-462.
- Wimmer, E. (1995): Einfluss der Umweltgesetzgebung auf Abwasserreinigungskosten und -gebühren, Bochum.
- Winje, D. (1991): Der Einfluss der Gewässerverschmutzung auf die Kosten der Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Winter, G. (1978a): Tauschförmiges Recht, zum Beispiel Wohnungssubvention und Abwasserabgabe, in: Rossen, H. (Hrsg.): Vollzug und Verhandlung: die Modernisierung des Verwaltungsvollzugs, Tübingen, 245-270.
- Winter, G. (1978b): Widersprüche zwischen Wasserhaushaltsgesetz und Abwasserabgabengesetz und ihre Überbrückung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1978), 523-526.
- Winters, K.-P. (1981): Meilenstein der Umweltpolitik – Die neue Abwasserabgabe, in: Rathaus (1981), 130-131.
- Wiss, H. S. (1992): Finanzverfassungsrechtliche Probleme der Einführung einer Wasserentnahmeabgabe auf Landesebene, Speyer.
- Wissen, M. (2009): Wassermangel im Überfluss – zum Spannungsverhältnis von Infrastruktur- und Wasserhaushaltsproblemen, in: Bernhardt, C. / Kilper, H. / Moss, T. (Hrsg.): Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. Frankfurt am Main / New York, 115-152.
- Wittaker, G. et al. (1995): Restricting Pesticide Use: The Impact on Profitability by Farm Size, in: Journal of Agricultural and Applied Economics (1995), 352-362.
- Woll, A. (1981): Allgemeine Volkswirtschaftslehre, München.
- WWF (World Wildlife Fund) (2006): Complaint to the European Commission concerning failure of Austria, Belgium, Denmark, Estonia, Finland Germany, Hungary, Ireland, Poland, Sweden and the Netherlands to comply with the provisions of the EU-WFD 2000/60/EC Article 5 § 1, Brüssel.
- WWF (World Wildlife Fund) (2010): Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, Berlin.
- Wyer, H. (2006): Die öffentlichen Abgaben der Wasserkraftnutzung im Alpenraum – Rechtliche Natur und wirtschaftliche Bedeutung, Zürich / Basel / Genf.
- Zebisch, M. et al. (2005): Klimawandel in Deutschland – Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme, Climate Change Nr. 08/2005, Dessau.
- Zeijts, H. van (Hrsg.) (1999): Economic Instruments for Nitrogen Control in European Agriculture, Utrecht.

- Zeijts, H. van / Leneman, H. (1999): Wegener Sleeswijk Fitting fertilisation in LCA: allocation to crops in a cropping plan, in: Journal of Cleaner Production (7/1999), 69-74.
- Zilbermann, D. et al. (1991): The Economics of Pesticide Use and Regulations, in: Science (1991), 518-522.
- Zilbermann, D. / Millock, K. (1997a): Pesticide Use and Regulation: Making Economic Sense Out of an Externality and Regulation Nightmare, in: Journal of Agricultural and Resource Economics (1997), 321-332.
- Zilbermann, D. / Millock, K. (1997b): Financial incentives and pesticide use, in: Food Policy (1997), 133-144.
- Zimmermann, H. (1994): The Revenue Effect of Environmental Charges, in Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (1994), 26-36.
- Zugmaier, O. (1996): Verfassungsmäßigkeit des Baden-Württembergischen Wasserpfennigs und der Hessischen Grundwasserabgabe, in: Bayerische Verwaltungsblätter (1996), 530-532.

Anhang: Tagungsbericht

Wassernutzungsabgaben: Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe

Tagung am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ am 18. Februar 2011 in Leipzig

Dipl.-Volksw. *Kristina Bernsen* und Professor Dr. *Erik Gawel*, Leipzig

I. Thematik und Einführung

Der Einsatz von ökonomischen Instrumenten in der Gewässerschutzpolitik hat in Gestalt der bundesrechtlichen Abwasserabgabe und der verschiedenen landesrechtlichen Wasserentnahmeentgelte in Deutschland bereits eine längere Tradition. Ebenso lang ist freilich die kritische Begleitung dieser Instrumente in Wissenschaft, Praxis und Politik. Eine umfassende, neuere Analyse der Erfahrungen mit den Instrumenten Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte in Deutschland stand bislang noch aus. Insbesondere Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie, der u. a. eine Berücksichtigung des Grundsatzes der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen (einschließlich von Umwelt- und Ressourcenkosten) verlangt, gibt Veranlassung, diese Instrumente erneut auf den Prüfstand zu stellen. Inwieweit tragen Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte zur neuen gemeinschaftsrechtlich formulierten Zielerreichung in der Gewässergütepolitik bei? Lassen sich Effektivität und Effizienz durch Ausgestaltungsänderungen verbessern, sind sie Ausgangspunkt einer Modernisierung und Weiterentwicklung, gar Vorbild für eine Ausdehnung von Abgabepflichten auf weitere Wassernutzungen? Die Tagung stellte die Ergebnisse des auf diese Fragen gerichteten Forschungsvorhabens im Auftrag des Umweltbundesamtes vor. Es wurde vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, und dem Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig erarbeitet.

Grußworte zur Tagung sprachen *Dr. Andreas Schmidt*, administrativer Geschäftsführer des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ, und *MinDirig Dr. Fritz Holzwarth*, Leiter der Unterabteilung Wasserwirtschaft im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. *Dr. Schmidt* skizzierte den Forschungsauftrag der Helmholtz-Gemeinschaft und die aktuellen Forschungsschwerpunkte des UFZ, zu denen auch die Wasserforschung sowie das Projekt eines Forschungsclusters der „Water Science Alliance“ gehören. Er unterstrich die besondere Rolle der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Wasserforschung innerhalb des UFZ.

Dr. Holzwarth würdigte in seinem Grußwort zunächst das UFZ als herausragende Forschungsstätte und betonte die Bedeutung einer umfassenden und integrierten Betrachtungsweise im Wassermanagement anstelle einer Fokussierung auf einzelne Instrumente wie die Abwasserabgabe. Wichtige Rahmenbedingungen hätten sich seit Einführung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten verändert, was eine umfassende Neubewertung erforderlich mache. Das der Tagung zugrunde liegende Gutachten verfolge richtigerweise einen systemaren Ansatz. Positiv zu beurteilen sei, dass die Studie Umsetzungsprobleme in der Praxis nicht ausblende und vor allem einen wichtigen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion leiste. Ziel dieser Veranstaltung sei es, das Gutachten vorzustellen, aber zugleich ein erstes Diskussionsforum zu bieten.

Prof. Dr. Erik Gawel, UFZ und Universität Leipzig, gab anschließend eine Einführung in die Thematik. Die interdisziplinäre Studie, welche von den Departments Ökonomie sowie Umwelt- und Planungsrecht am UFZ in Kooperation mit dem Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig erstellt wurde, stellt bestehende Abgabenlösungen auf den Prüfstand und prüft die Notwendigkeit zusätzlicher Nutzungsabgaben. Dabei wurde von einem weiten, ökonomischen Wassernutzungsbegriff ausgegangen, der die Begriffsdiskussion um die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) einschließt.

II. Alte und neue Rahmenbedingungen für Wassernutzungsabgaben

1. Vorträge

Im ersten Themenblock referierte *Prof. Dr. Wolfgang Köck*, UFZ und Universität Leipzig, zum rechtlichen Rahmen für die Erhebung von Wassernutzungsabgaben. Eine Verpflichtung zur Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips in der Wasserpreisgestaltung ergebe sich aus Art. 9 WRRL, welcher das Setzen von angemessenen Anreizen zu einem effizienten Umgang mit der Ressource Wasser sowie eine verursachergerechte Kostenanlastung verlange. Dies schließe neben Benutzungsgebühren die Erhebung weiterer Abgaben insbesondere zur Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten ein. Auch Wassernutzungen, die keine Dienstleistungen sind, müssten einen angemessenen Beitrag zur Kostendeckung leisten, soweit sie sich kostenerhöhend auf die Bereitstellung von Dienstleistungen auswirkten. Dies könne im Falle von Stoffeinträgen aus der Landwirtschaft eindeutig bejaht werden. Nichtsteuerliche Abgaben wie Wasserentnahmeentgelte (WEE) und Abwasserabgabe bedürften im deutschen Finanzverfassungsrecht einer sachlichen Legitimation. Diese sei beim WEE aufgrund der „Wasserpennig“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts durch seine Einordnung als Vorteilsabschöpfungsabgabe gegeben; analog könne auch im Falle der Abwasserabgabe argumentiert werden. Zusammenfassend lasse sich feststellen, dass die Erhebung von WEE und Abwasserabgabe nicht nur als legitim im Sinne der Finanzverfassung anzusehen sei, sondern dass die Einführung von Instrumenten zur Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten als Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus der WRRL abgeleitet werden könne. Abweichungen von dieser Pflicht könnten in bestimmten Ausnahmefällen erfolgen, seien jedoch in hohem Maße rechtfertigungsbedürftig.

Prof. Dr. Gawel skizzierte anschließend die ökonomischen Grundlagen einer Wassernutzungsabgabe und widmete sich insbesondere den theoretischen Konzeptionen und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Lenkungsabgabe. Ziel einer jeden Umweltabgabe sei die effiziente Verhaltensänderung von Nutzern durch die Korrektur relativer Preise, wobei neben der reinen „Lenkungslast“ gerade auch die Zahllast auf Restnutzungen ein konstitutives Lenkungs-Element der Abgabe sei. Die Lenkungswirkung einer Abgabe zeige sich nicht allein in unmittelbaren Substitutionseffekten und der Umsetzung von Technikooptionen, sondern auch in Markt- und Preiseffekten auf nachgelagerten Märkten sowie dynamischen Anreizwirkungen, welche durch die Belastung der Restnutzung hervorgerufen werden. Aus ökonomischer Sicht seien die Wassernutzungsabgaben der Praxis sog. „Demeritorisierungsabgaben“, welche weder eine perfekte Internalisierung noch ein konkretes Nutzungsziel anstreben, sondern vielmehr einen permanenten ökologischen Strukturwandel anstoßen wollen. Eine Lenkungsabgabe könne auch ökonomisch durchaus an Grenzen stoßen, wenn sie in einem für sie ungeeigneten Problemfeld angewendet werde (z. B. Gefahrenabwehr) oder ihre Ausgestaltung einer spürbaren Lenkungswirkung entgegenstehe. Derartige Lenkungsgrenzen bestünden aber nicht in den oft angeführten Argumenten, Umweltziele seien längst erreicht oder es fehlten konkrete wirtschaftliche Vermeidungstechniken.

2. Diskussion

Im ersten *Diskussionsblock* (moderiert von Prof. Dr.-Ing. Robert Holländer, Universität Leipzig) wurden die juristischen und ökonomischen Grundlagen von Wassernutzungsabgaben sowie die sich verändernden Rahmenbedingungen für ihre Erhebung thematisiert.

Zunächst wurde die Frage nach einer regionalspezifischen Differenzierung von Wasserentnahmeentgelten und Abwasserabgabe aufgeworfen – gemäß den in der Flussgebietseinheit vorherrschenden Bedingungen. Da die Bewirtschaftung auf Ebene des Flusseinzugsgebiets einen der Grundgedanken der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) darstellt, stelle sich die Frage, ob eine auf Bundesebene erhobene Abgabe dem nicht entgegenstehen könne. Um regionale Besonderheiten und Gewässerzustände zu berücksichtigen, seien räumliche und sogar zeitliche Variationen in den Abgabesätzen erwägenswert.

Allerdings existiert auf Ebene der Flusseinzugsgebiete keine geeignete Gesetzgebungskompetenz, die eine Abgabenerhebung ermöglichen würde, so dass nur Abgabelösungen auf Bundesebene oder gegebenenfalls auf Landesebene zu prüfen sind. Diese stehen einer Bewirtschaftung auf Ebene des Flusseinzugsgebiets jedoch nicht grundsätzlich entgegen; die Erhebungsebene (Bund oder Länder) stellt dann zunächst lediglich eine Ausgestaltungsfrage dar. Grundsätzlich sollten Abgaben auf der jeweils am besten geeigneten Ebene erhoben werden.

Im Hinblick auf den Wassernutzungsbegriff wurde die Frage gestellt, welche Kriterien zur Auswahl der in der Studie betrachteten Wassernutzungen (Stoffeinträge in der Landwirtschaft, Schifffahrt und Wasserkraft) verwendet wurden, beziehungsweise warum der Wassernutzungsbegriff hier nicht weiter gefasst wurde. Das Kostendeckungsgebot gemäß Art. 9 WRRL beziehe sich nicht nur auf Dienstleistungen allein, sondern auch auf solche Wassernutzungen, welche die Bereitstellung von Wasserdienstleistungen beeinträchtigen und somit kostenerhöhend wirken.

In der Studie wird tatsächlich zunächst von einem breiten, ökonomischen Wassernutzungsbegriff ausgegangen, welcher nicht einmal signifikante Auswirkungen auf den Gewässerzustand voraussetzt, sondern alle produktiven und konsumtiven Zwecke einschließt. Daraufhin musste allerdings eine Priorisierung stattfinden. Die gewässergütepoltisch als besonders relevant erachteten Wassernutzungen wurden ausgewählt und anschließend am Wassernutzungsbegriff der WRRL gespiegelt.

Der Beitrag einer Wassernutzungsabgabe zu einer effizienten Wassernutzung wurde vor dem Hintergrund in Frage gestellt, dass in Gestalt des Ordnungsrechts bereits ein Instrument bereitstehe, das wirksam zu einer effizienteren Wassernutzung beigetragen habe. Es wurde kritisiert, dass eine Abgabe nach der vorgestellten Konzeption nicht nur unmittelbar auf die Gewässergüte einwirken solle, sondern auch wasserintensive Produkte verteuern und möglicherweise Anbieter vom Markt verdrängen solle, was ggf. auch zu einer Verlagerung von Standorten ins Ausland führen könne. Neben den wirtschaftlichen Einbußen wären aber auch weitere Gewässerschäden zu erwarten, wenn Produktionsstätten in Länder mit geringeren Umweltstandards verlagert würden.

Mit Blick auf das Ordnungsrecht stellt sich allerdings die Frage, wie effiziente, d. h. kostenminimal strukturierte Wassernutzungen einschließlich eines komplexen ökologischen Strukturwandels der gesamten Volkswirtschaft von Vollzugsbehörden geleistet werden sollten. Nur mit Hilfe einer Abgabelösung kann diese Effizienzleistung gelingen, da sie dezentrale Kosteninformationen der (abwägenden) Ressourcenentscheider nutzen kann. Es bestand Konsens, dass auch im herkömmlichen ordnungsrechtlichen Regime bereits Umwelt- und Ressourcenkosten angelastet werden; im Gegensatz zur Abgabe besitzt das Ordnungsrecht aber gerade keine Handhabe, die URK der verbleibenden Inanspruchnahmen anzulasten. Hier besitzt die Abgabe einen nicht substituierbaren umweltpolitischen Mehrwert. Eine Trennung zwischen

unmittelbar technikgestützten Minderemissionen und den Markt- und Preiseffekten auf nachgelagerten Märkten sollte gerade nicht vorgenommen werden – eine integrierte Betrachtung aller Effekte einer Abgabe liege auch gerade im Interesse der zur Zahlung Verpflichteten. Ein Strukturwandel wird von einer Abgabe gerade beabsichtigt; welche Belastungen und Standorteffekte letztendlich tragbar sind, bleibt eine politische Entscheidung, die jedenfalls auf europäischer Ebene im Rahmen des Art. 9 WRRL gefallen ist. Dieser sorgt mit seiner Harmonisierungswirkung zumindest im wirtschaftlich hochrelevanten europäischen Binnenmarkt für vergleichbare Verhältnisse.

Im Folgenden wurde vor dem Hintergrund des juristischen Rechtfertigungsbedürfnisses für nicht-steuerliche Abgaben die Frage diskutiert, warum nicht umgekehrt gerade Ermäßigungen oder Freistellungen bestimmter Nutzungsformen als Subvention rechtfertigungsbedürftig seien. Es stelle sich nämlich das Problem, wie Vergünstigungen für bestimmte Nutzer wie die Landwirtschaft, die als Subvention anzusehen seien, gerechtfertigt werden könnten.

Dazu wurde auf das Wasserpfennig-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes verwiesen, wonach der Gedanke der Vorteilsabschöpfung die Abgabe rechtfertigend trägt – mit einem am Wert des Vorteils zu bemessenden Abgabesatz. Die Bestimmung der Höhe des Nutzens und somit des Abgabesatzes liegt freilich im Ermessen des Gesetzgebers. Da es sich um eine nicht-steuerliche Abgabe mit entsprechenden Länderkompetenzen handelt, sind unterschiedliche Abgabesätze in den Bundesländern kaum zu verhindern.

Wiederholt wurde die Frage nach dem „Mehrwert“ einer (zusätzlichen) Abgabensenkung gestellt. Das Ordnungsrecht nehme im Instrumentenmix eine dominante Position ein, so dass für zusätzliche Lenkung kaum Handlungsspielraum bestehe. Zudem wurden in anderen Bereichen auch ohne ökonomische Instrumente gute Ergebnisse erzielt.

Hierzu wurde nochmals darauf verwiesen, dass der „Mehrwert“ der Abgabe unter anderem in der Funktionalität der Zahllast für verbleibende Restnutzungen liege. Hierdurch werden eine effiziente, an Vermeidungskosten ausgerichtete Strukturierung der Restnutzungen angeregt, Wettbewerbsverzerrungen abgebaut und Impulse für ökologische Strukturveränderungen wasserintensiver Produktions- und Konsumprozesse gesetzt sowie technischer Fortschritt initiiert. Daneben besteht der Mehrwert natürlich auch in der Finanzierungswirkung für öffentliche Haushalte sowie der Vollzugsunterstützung des Ordnungsrechts.

Kontrovers diskutiert wurde schließlich der konkrete Verpflichtungsgehalt aus Art. 9 WRRL. Es wurde darauf verwiesen, dass dieser Punkt im Schrifttum umstritten sei. Art. 9 zufolge müssen die Mitgliedstaaten das Prinzip der Kostendeckung lediglich „berücksichtigen“, das englische „take into account“ sei sogar noch schwächer. Neben sozialen und ökonomischen dürften auch meteorologische und geografische Tatbestände zur Rechtfertigung einer Abweichung vom Kostendeckungsprinzip angeführt werden, was die Forderung des Artikels 9 aufweiche und keine eindeutige Pflicht zur Kostendeckung nahelege. Im Bereich der Restnutzungsbelastung sei es angeblich noch weniger plausibel, sich auf Art. 9 zu berufen.

In der Diskussion wurde festgehalten, dass Art. 9 WRRL zwar gewisse Abweichungsoptionen eröffne, jedoch zunächst die Grundsätze der Kostenanlastung zu beachten und Abweichungen hiervon jeweils begründungsbedürftig seien. Im Lichte dieser Wertentscheidungen des europäischen Gesetzgebers sei jedenfalls eine ersatzlose Abschaffung der in Deutschland bestehenden Instrumente der WEE und der Abwasserabgabe kaum zu rechtfertigen, wenngleich die konkrete Erfüllung der EU-Vorgaben in Deutschland unterschiedlich bewertet werden könne. Überdies sehe die h. M. mittlerweile durchaus einen relevanten Verpflichtungsgehalt. Schließlich sei die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten gerade im Bereich der Restverschmutzungsbelastung relevant, denn nur dort findet ja überhaupt noch eine Nutzung der Ressource statt. Wo, wenn nicht dort sind verbleibende Opportunitätskosten der Ressourceninanspruchnahme verursachungsgerecht anzulasten?

Schließlich wurde auf den Widerspruch zwischen den Vorgaben der WRRL und § 52 WHG aufmerksam gemacht. Demnach erhalten diejenigen Landwirte, die ihre Bewirtschaftung einschränken und die Errichtung von Wasserschutzgebieten ermöglichen, eine Ausgleichszahlung. Dies durchbreche den Verursacherge danken und stehe im Widerspruch zu Art. 9 WRRL.

III. Lenkungserfolg und Weiterentwicklung bestehender Wassernutzungsabgaben

1. Vorträge

Im zweiten Themenblock referierte zunächst *Prof. Dr. Gawel* zu den bisherigen Erfahrungen, Defiziten und Reformoptionen der bundesdeutschen Abwasserabgabe. Grundsätzlich sei eine empirische Messung des Lenkungserfolgs lenkender Umweltabgaben außerordentlich schwierig, da nicht eine historische Zeitreihenbetrachtung der Abwassereinleitungen, sondern ein theoretischer Vergleich der gesamten Wassernutzung in Produktion und Konsum mit und ohne Abgabe vonnöten wäre. Im Verbund mit dem Ordnungsrecht, d. h. in ihrer Funktion als Vollzugshilfe und Finanzierungsinstrument, könne der Abwasserabgabe durchaus eine beachtliche Lenkungswirkung attestiert werden, es bestünden jedoch Defizite in Bezug auf ihre Wirkung im Restverschmutzungsbereich sowie hinsichtlich der gewünschten dynamischen Anreize. Diese Defizite ließen sich insbesondere in der Ermäßigung der Abgabesätze im Restverschmutzungsbereich (§ 9 Abs. 5 AbwAG), der Ermittlung der Bemessungsgrundlage nach „Bescheidwerten“ und den Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 AbwAG identifizieren. Als Reformoptionen wurden dementsprechend die Anhebung der Abgabesätze im Restverschmutzungsbereich, ein Inflationsausgleich der Abgabesätze sowie eine Überarbeitung des Parameterkatalogs der für die Bemessungsgrundlage relevanten Schadstoffe angeregt. Zu prüfen sei hier insbesondere die Aufnahme des TOC, der Wärmelast und von Salzen. Auch sollte der optionale Übergang von der Bescheidlösung zu einer Messlösung erwogen werden. Generell sollte aber die Abwasserabgabe in erster Linie als Instrument des vorsorgenden Emissionsprinzips verstanden werden, statt sie zu einem Instrument regionaler Bewirtschaftung weiterzuentwickeln, was perspektivisch durchaus denkbar sei. Insgesamt wurde festgestellt, dass im Bereich der Abwassereinleitung eine Verhaltenssteuerung durch Abgaben sinnvoll sei und beibehalten sowie im Restverschmutzungsbereich gestärkt werden sollte. In der bisherigen konkreten Ausgestaltung der Abgabe bestünden jedoch Mängel, die Raum für Verbesserungen böten.

Dipl.-Wirtsch.-Ing. Marcel Fälsch, Universität Leipzig, trug zu bisherigen Erfahrungen mit den von elf Bundesländern erhobenen Wasserentnahmeentgelten vor. Insgesamt biete sich deutschlandweit ein sehr heterogenes Bild, was Vorhandensein und Ausgestaltung der Wasserentnahmeentgelte betrifft. Das Ziel der Ressourcenschonung sei trotz eines ausreichenden potenziellen Wasserdargebots in Deutschland durchaus zu rechtfertigen, da nicht das gesamte Dargebot – schon gar nicht kostenlos – jederzeit zur Nutzung zur Verfügung stehe. Da Wasser als Ressource insbesondere in der raumzeitlichen Auflösung erschöpflich sei und seine Nutzbarmachung mit Anstrengungen, also Kosten, verbunden ist, müsse es als knappes Gut im ökonomischen Sinne verstanden werden. Um WEE in ihrer Lenkungswirkung zu stärken, wurde empfohlen, die Abgabe bundesweit einzuführen sowie die bisherigen Abgabesätze neu zu justieren und die Abgabentatbestände, einschließlich der vielen bestehenden Ausnahmen, zu harmonisieren. Eine Differenzierung der Abgabesätze gemäß bundeseinheitlicher Kriterien (aber mit Länderabweichungskompetenzen) wäre empfehlenswert, um wirtschaftspolitische Verzerrungen und Fehlanreize zu vermeiden. Auch hier wird festgehalten, dass WEE als Instrumente einer nachhaltigen Ressourcenschonung gerechtfertigt sind, jedoch im Hinblick auf die Ausgestaltung erhebliches Verbesserungspotenzial bestehe.

2. Diskussion

Im zweiten *Diskussionsblock* (moderiert von Prof. Dr. Köck – UFZ/Universität Leipzig) wurden Fragen zu bisherigen Erfahrungen mit Abgabenlösungen im Gewässerschutz sowie deren Weiterentwicklung diskutiert.

Zunächst wurde von Teilnehmern der breite Forschungsansatz des Gutachtens begrüßt, der eine Verursacherverantwortlichkeit nicht nur bei den typischerweise im Blickpunkt stehenden Nutzungsformen der Ver- und Entsorgung, sondern auch bei anderen hochrelevanten Nutzungsformen betrachte. Auch die konzeptionelle Stärkung der Restnutzungsbelastung im Rahmen eines Strukturwandelansatzes wurde vereinzelt ausdrücklich begrüßt.

Die im Gutachten vorgetragene Position, dass eine Ermäßigung der Restnutzungsbelastung negativ zu beurteilen sei, da sie die Lenkungswirkung der Abgabe in ihrem entscheidenden Wirkungsbereich mindert, wurde kritisch betrachtet. Vielmehr sei es erforderlich zu berücksichtigen, welche Auswirkungen eine Entnahme oder Einleitung in einem bestimmten (Teil-)Einzugsgebiet habe. Wenn etwa der gute Zustand schon erreicht sei, stelle sich die Frage nach der Notwendigkeit einer Abgabenlenkung.

Allerdings folgt die Abwasserabgabe in ihrer heutigen Ausgestaltung und Funktion dem Emissionsprinzip, dessen Verfolg nach Aussage des Gutachtens auch lenkungspolitisch gestärkt werden sollte. Die stärkere Betonung des Immissionsprinzips beziehungsweise die Ausgestaltung etwa der Abwasserabgabe als Instrument regionaler Bewirtschaftung wirft gegenwärtig derart viele gravierende Fragen eines Systembruchs auf, dass dieser Umgestaltung eher perspektivischer Gehalt zukomme. Im Übrigen gilt: Auch wenn der gute Zustand erreicht wurde, müssen bei einer Gewässerinanspruchnahme die relevanten Umwelt- und Ressourcenkosten angelastet werden, die dann keineswegs entfallen.

Mit Blick auf die empirische Überprüfung der Lenkungswirkung der Wasserentnahmeentgelte wurde die Frage gestellt, wie die höchst unterschiedlichen Wassernutzungen in jenen Bundesländern, welche ein Wasserentnahmeentgelt eingeführt haben, zu erklären seien. Inwiefern könne man die Wirkung des WEE – wie im Gutachten dargestellt – nicht isolieren?

Die Wirkung der WEE ist tatsächlich empirisch nur schwer zu überprüfen. Abgesehen von grundsätzlichen methodischen Problemen, die in der Studie eingehend ausgebreitet werden, bestehen in den jeweiligen Bundesländern höchst unterschiedliche Rahmenbedingungen wie Bevölkerungs- und industrielle Strukturen; der jeweilige Wasserverbrauch kann also auf verschiedenste Faktoren zurückgeführt werden. Zudem wurden die einzelnen WEE zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt, was einfache Zeitreihenvergleiche erschwert. Die genannten Probleme bedeuten jedoch nicht, dass das WEE grundsätzlich wirkungslos sei – hierfür habe sich jedenfalls empirisch kein Beleg finden lassen.

Ferner wurde die Orientierung der Abgabesätze am Nutzungswert, d. h. dem wirtschaftlichen Vorteil, kritisiert, denn dies führe zu einer Belastung hochwertiger Nutzungen wie der Trinkwasserversorgung und zu einer Begünstigung schädlicher Wassernutzungen wie dem Bergbau. Auch Begünstigungen der Kühlwasserentnahme und der Entwässerung in der Landwirtschaft wurden kritisiert.

Das Prinzip der Vorteilsabschöpfung zur Begründung etwa des WEE impliziert, dass der wirtschaftliche Vorteil der Hauptanknüpfungspunkt zur Berechnung der Abgabesätze ist, was allerdings nicht zu eng zu verstehen ist. Auch die resultierenden Gewässerbelastungen (also Umwelt- und Ressourcenkosten) sind ein wichtiger Faktor, deren Anlastung ein Mindestmaß für die Bemessung des Abgabesatzes sein sollte. In der Praxis werden die verschiedensten Differenzierungen und Vergünstigungen jedoch gerade nicht begründet. Das gelegentlich angeführte Argument, dass gewisse Wassernutzungen einen geringeren Preisimpuls bräuchten, um ein effizientes Nutzungsniveau zu erzielen, ist ebenfalls nicht plausibel.

Hierzu wurde im späteren Verlauf der Diskussion das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2007 („Spandauer Schleuse“) zur Sprache gebracht, in dem festgestellt wurde, dass der durch die Abgabe abschöpfbare Vorteil nicht notwendigerweise ein wirtschaftlicher Vorteil sein müsse. Die rechtliche Interpretation war, dass der bloße Zugang zur Ressource ausschlaggebend für die Erhebung einer Abgabe sei, unabhängig vom tatsächlichen wirtschaftlichen Nutzen. Die Ansicht, der Abgabesatz sei am wirtschaftlichen Vorteil durch die Wassernutzung zu bemessen, stelle demgegenüber lediglich eine Literaturmeinung dar.

Im Weiteren wurde die Lenkungswirkung von WEE und Abwasserabgabe diskutiert, diese wurde von einigen Teilnehmern als vernachlässigbar eingestuft. Das erwünschte Verhalten werde durch das Ordnungsrecht sichergestellt, insgesamt seien die Kosten schon immens und alle Einsparmöglichkeiten ausgeschöpft.

Es wurde demgegenüber aber darauf hingewiesen, dass das Gutachten gerade aufzeige, dass die sich Lenkungswirkung einer Abgabe nicht in der kurzfristigen, technikgestützten Mindernutzung erschöpfe. Durch die Einpreisung von Umwelt- und Ressourcenkosten, die dem Ordnungsrecht nicht gelingen kann, werden Innovations-, Wettbewerbs- sowie Markt- und Preiseffekte erzielt, die selbst dann ökonomisch relevant sind, wenn kurzfristig hohe Grenzvermeidungskosten weitergehenden Technikeinsatz unwirtschaftlich machen.

Es wurde in der Diskussion noch einmal deutlich, dass eine Reihe weiterer Schadstoffe sowie Salze und Wärmebelastungen durch Kühlwasser in die Bemessungsgrundlage der Abwasserabgabe einbezogen werden sollten. Es wird angeregt, die Abgabe auf Niederschlagswasser explizit im Gutachten zu behandeln.

Eine Zweckbindung des Abgabenaufkommens wurde allgemein als positiv beurteilt.

Die Verrechnungsmöglichkeiten von Investitionen in der Abwasserabgabe, welche im Gutachten differenziert beurteilt werden, wurden in einer Wortmeldung verteidigt. Diese hätten auch positive Effekte, indem sie beispielsweise den Anschluss weiterer Einleiter an das Abwassersystem förderten.

In der Diskussion wurde jedoch verdeutlicht, dass es nicht auf irgendwelche positiven Aspekte von Förderanreizen ankommen kann, sondern eine konzeptkonforme und effiziente Investitionstätigkeit anzustreben ist. Soweit gewässerschutzrelevante Effekte auftreten, zeige sich das Gutachten durchaus offen.

Zu einer Veranlagung nach gemessenen Schadstofffrachten („Messlösung“) wurde angemerkt, dass hiermit durchaus höhere Bürokratiekosten verbunden wären als mit einer Bescheidlösung, was zu einer Abwägung führe: Sollten mehr als zehn Prozent des Abgabenaufkommens für Bürokratiekosten aufgewendet werden, wäre ein Wechsel zur Messlösung nicht zu empfehlen, der Verwaltungsaufwand sollte insgesamt angemessen bleiben. Andererseits wurde die Messlösung von Vertretern der betroffenen Einleitergruppen als verursachergerecht begrüßt und eingefordert.

Schließlich wurde in Zweifel gezogen, ob die Abwasserabgabe in Zeiten eines zunehmenden Vollzugsdefizits in ihrer Rolle als Vollzugshilfe des Ordnungsrechts tatsächlich obsolet geworden sei. Dem wurde von Seiten der Referenten entgegnet, dass die vollzugsunterstützende Rolle der Abwasserabgabe unter neuen Vorzeichen durchaus noch einmal aufleben könne, derzeit sollten jedoch andere Schwerpunkte gesetzt werden.

IV. Weitere Wassernutzungsabgaben?

1. Vorträge

Dr. Stefan Möckel, UFZ, referierte im dritten Themenblock zu einer möglichen Abgabe auf Pflanzenschutzmittel und Düngemittel zur Eindämmung diffuser Stoffeinträge aus der Landwirtschaft. Stoffeinträge aus diffusen Quellen belasten die Gewässer erheblich und sind an vielen Wasserkörpern Ursache für das Verfehlen des guten Zustands. Ordnungsrechtliche Vorgaben regulierten zwar den Gebrauch von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln, die Kontrolle der Vorgaben sei jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden und auch eine Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten finde bisher nicht statt, weshalb die Unterstützung des Ordnungsrechts durch ökonomische Instrumente sinnvoll erscheint. Im Bereich der Düngemittel böte sich eine Ausgestaltung als Abgabe auf den tatsächlichen Erwerb von Düngemitteln oder auf Nährstoffüberschüsse der In- und Outputströme an. Bezüglich einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel wurde eine Differenzierung nach Toxizität in Erwägung gezogen. Eine Ausgestaltung der Abgaben als Verbrauchssteuer, Finanzierungsabgabe oder Lenkungsabgabe wäre denkbar. Insgesamt wurde eine Einführung von Abgaben auf Düngemittel und Pflanzenschutzmittel zur Erreichung der Umweltziele der WRRL sowie zur Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten für sinnvoll erachtet.

Abschließend trug *Dr. Katharina Kern*, ebenfalls UFZ, zur rechtlichen und ökonomischen Sinnhaftigkeit von lenkenden Abgaben in den Bereichen Wasserkraft und Schifffahrt vor. Grundsätzlich seien sowohl Wasserkraft als auch Schifffahrt Wassernutzungen im Sinne der WRRL. Im Bereich der Wasserkraft böten sich theoretisch drei Anknüpfungspunkte für eine lenkende Abgabe: die Neuzulassung von Wasserkraftanlagen, der Betrieb von Altanlagen und die fortlaufende Wassernutzung. Insgesamt ergebe sich aufgrund umfassender ordnungsrechtlicher Regelungen, den Potenzialen der Eingriffsregelung im Bundesnaturschutzgesetz, dem Vorherrschen von einmaligen Ja-/Nein-Entscheidungen über Großinvestitionen in Wasserkraftanlagen sowie aufgrund möglicher Wertungswidersprüche mit dem Klimaschutz und der energiepolitischen Förderung durch das EEG keine instrumentelle Überlegenheit einer Abgabenlösung. Auch in der Schifffahrt könnten verschiedene Aspekte als Anknüpfungspunkt einer Abgabe dienen – der Ausbau oder die tatsächliche Indienstnahme des Gewässers. Im ersten Fall wäre eine Abgabe voraussichtlich wenig wirkungsvoll, da auch hier einmalige Investitions-Entscheidungen vorherrschen, und der Bund als Entscheidungsträger auch ohne „Reparaturabgabe“ direkt handeln könnte. Im zweiten Fall wäre eine Ökologisierung bestehender Schifffahrtsabgaben denkbar, welche jedoch mit internationalen Verträgen über grenzüberschreitende Flüsse in Konflikt kommen könnte. Zudem seien Verlagerungseffekte von Verkehren auf die Straße zu beachten. Zusammenfassend stellte die Referentin fest, dass eine lenkende Abgabe auf Wasserkraft kaum sinnvoll implementierbar sei, während eine Ökologisierung von Infrastrukturabgaben denkbar, jedoch nicht konfliktfrei wäre.

2. Diskussion

Im dritten *Diskussionsblock* (moderiert von *Prof. Dr. Gawel* – UFZ/Universität Leipzig) wurden Fragen zu neuen Formen von Wassernutzungsabgaben auf Stoffeinträge aus der Landwirtschaft sowie auf Nutzungen durch Schifffahrt und Wasserkraft diskutiert. Abgaben auf Pestizide und Düngemittel werden im Gutachten grundsätzlich als empfehlenswert eingestuft, während in den Bereichen der Schifffahrt und der Wasserkraft erhebliche Zielkonflikte gesehen werden, so dass Abgabenlösungen in ihrer instrumentellen Vorteilhaftigkeit zurückbleiben.

Mehrere Diskussionsteilnehmer hätten hingegen eine Empfehlung von Abgaben im Bereich der Schifffahrt begrüßt. Wasserkraft und Schifffahrt führten zu massiven Eingriffen in die Gewässermorphologie wie Eingrabungen und Absenkungen des Grundwasserspiegels, wodurch wiederum ein Schaden für andere

Nutzer entstünde. Dies lege eine Abgabenlösung nahe. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wiederum greife nicht immer; die Ausgleichsabgaben im Naturschutzrecht würden oftmals zweckfremd und nicht für den Gewässerschutz verwendet. Eine Lenkungswirkung sei durchaus zu erwarten, da bereits heute die Schifffahrt in einigen Bereichen nicht mehr sinnvoll sei, hier wären Renaturierungen möglich. Die Gefahr, dass sämtlicher Verkehr auf die Straße abgedrängt würde, sei aber nicht gegeben, die Bahn wäre eine sinnvolle und umweltfreundlichere Alternative. Zudem wurde kritisiert, dass Subventionen aus dem EEG alte Wasserkraftanlagen wieder aufwerten würden, welche massive ökologische Auswirkungen hätten.

Dem wurde entgegnet, dass zunächst die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung durchaus greife; im Übrigen werde eine Stärkung dieses Instruments im Gutachten gerade angeregt. Dass das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe nicht vor Ort verwendet würde, sei allerdings nicht relevant. Im Bereich der Wasserkraft-Altanlagen bestehe in der Tat ein Zielkonflikt mit dem EEG. Hier müsse eine Abwägung stattfinden, da die Wasserkraft eine Form der erneuerbaren Energie sei und klimapolitische Funktionen erfüllen soll. Insgesamt sei strukturell das notwendige Instrumentarium durch das Ordnungsrecht durchaus gegeben, beispielsweise die Pflicht zur Anpassung von Altanlagen an neueste ökologische Standards.

Mit Blick auf die Schifffahrt gelte: Entweder greifen Verlagerungseffekte im Verkehr, oder die angestrebten gewässermorphologischen Entlastungen der Gewässer bleiben aus. Durch eine flächendeckende ökologische Schifffahrtsabgabe entstünden bei grenzüberschreitenden Flussläufen zudem Konflikte mit internationalen Verträgen.

Es wurde darauf hingewiesen, dass die erheblichen gewässermorphologischen Probleme der untersuchten Nutzungsformen nicht bestritten werden. Es stelle sich allerdings die Frage, ob das Instrument einer Abgabe das überlegene Instrument darstelle, um in diesem Bereich des Gewässerschutzes Fortschritte zu erzielen. Hieran wurden im Gutachten gerade Zweifel geäußert: Wenn klare Vorstellungen darüber bestehen, welche Wasserstraßen aus ökologischen wie wirtschaftlichen Erwägungen zur vordringlichen Renaturierung vorzusehen sind, ist es kaum sinnvoll, zunächst einen flächendeckenden Ausbau der Gewässer zuzulassen, um anschließend dezentral in einem längerfristigen Auszehrungsprozess der regionalen Binnenschifffahrt über den Markt entscheiden zu lassen, wo Schifffahrt noch stattfinden bzw. eingestellt werden und damit Renaturierung Platz greifen könnte. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass das Ordnungsrecht hier überlegen ist: Es kann kurzfristig greifen und vermeidet sinnlose Ausbau- und anschließende Rückbauinvestitionen. Effiziente planerische Renaturierungsentscheidungen sind auch – anders als Ressourcenentscheidungen im Zusammenhang mit Abwassereinleitungen – kaum auf die dezentrale Aufdeckung von Kosteninformationen angewiesen.

Es bleibt also die Anlastung der Umwelt- und Ressourcenkosten als Argument (auch unter dem Aspekt der ökologischen Wettbewerbsverzerrung): Hier aber stehen sowohl Schifffahrt als auch Wasserkraft im innerökologischen Zielkonflikt, da andere umweltpolitische Anliegen gegen Preiserhöhungen sprechen. Die Ökologisierung der Infrastrukturabgaben für die Schifffahrt wird unter Beachtung dieser Argumente im Gutachten durchaus anheimgestellt.

Es wird ergänzend auf den Bereich der Seeschifffahrt (Elbemündung) verwiesen, der im Gutachten nicht behandelt wurde.

Im Weiteren wurde die Frage einer Differenzierung der Abgabesätze einer möglichen Abgabe auf Pflanzenschutzmittel nach Gefährlichkeit der Stoffe diskutiert. Eine Diskussionsteilnehmerin stellte eine solche Differenzierung in Frage. Insgesamt ist die Entscheidung über eine Differenzierung nach Stoffgefährlichkeit oder Menge keine einfache, da gefährliche Stoffe meist gering, ungefährliche hingegen meist hoch dosiert würden; verschiedene Ausgestaltungen seien hier denkbar.

Allgemein wurde die Besteuerung von Mineraldünger und Pflanzenschutzmitteln als zielführend angesehen. Es wurde jedoch auch angemerkt, dass gleichzeitig in den Bereichen der Landwirtschaft, der Schifffahrt und der Wasserkraft hohe Subventionen gezahlt werden. Diese sollten zunächst einmal in Frage gestellt werden. Dem wurde generell zugestimmt. Wertungswidersprüche bei preislichen Maßnahmen sind auch Folge einer verkürzten Partialbetrachtung, z. B. Design einer Preiskorrektur nur unter Gewässerschutz-Aspekten, aber Vernachlässigung der Klimaschutzwirkung. In einer imperfekten Welt müssen hier politische Abwägungen die ideale vollständige und flächendeckende Preiskorrektur unter Berücksichtigung sämtlicher Umwelteffekte ersetzen. Zu einer solchen umfassenderen Betrachtungsweise gehört zweifellos auch der Abbau von ökologisch fragwürdigen Subventionen, die die relativen Preise verzerren.

In einer Wortmeldung wurde die Erhebung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel in Frage gestellt. Das Problem seien nicht die Stoffe an sich, welche in der vorgeschriebenen Dosis ungefährlich seien, sondern der unsachgemäße Umgang mit denselben. Dieses Problem würde jedoch mit einer Abgabe nicht gelöst. Hierzu wurde festgestellt, dass in der Praxis der offenbar unsachgemäße Umgang mit Stoffen ein Gewässer-Problem darstelle; Kumulationen von Stoffen in Wasser und Böden seien zu beachten. Grundsätzlich wird immer ein Umweltgut in Anspruch genommen, was Restverschmutzungsabgaben rechtfertigt. Generell sei die Überwachung jedes Landwirts in seinem Umgang mit Stoffen mit einem immensen Aufwand verbunden, so dass in der Institutionenkonkurrenz eine Abgabenlösung vorzuziehen sei.