

## **Endbericht (Entwurf)**

Förderkennzeichen (UFOPLAN) 370926201

### **Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe**

von

Prof. Dr. rer. pol. Erik Gawel

Prof. Dr. jur. Wolfgang Köck

Dr. jur. Katharina Kern

Dr. jur. Stefan Möckel

*Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ*

Dipl.-Wirtsch.-Ing Marcel Fälsch

Dipl.-Kfm. Thomas Völkner

Prof. Dr.-Ing. Robert Holländer

*Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement (IIRM), Universität Leipzig*

IM AUFTRAG  
DES UMWELTBUNDESAMTES

Februar 2011

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>V</b>
<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>VI</b>
<b>0. Kurzfassung .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Rechtsgrundlagen für Wassernutzungsentgelte – Gebote und Grenzen.....</b>	<b>34</b>
<b>1.1 Analyse der Anforderungen des Art. 9 WRRL hinsichtlich der Einführung von Wassernutzungsentgelten .....</b>	<b>34</b>
1.1.1 Vorbemerkung.....	34
1.1.1.1 Art. 9 WRRL im Gesamtkontext der Richtlinie .....	34
1.1.1.2 Verfügbare Auslegungshilfen .....	35
1.1.2 Überblick über die Verpflichtungen aus Art. 9 WRRL .....	36
1.1.3 Die Berücksichtigungspflicht (Art. 9 Abs. 1 S. 1 WRRL) .....	37
1.1.3.1 Der Gegenstand der Berücksichtigungspflicht: Der Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen .....	39
1.1.3.2 Der Begriff der Wasserdienstleistungen.....	39
1.1.3.3 Umwelt- und ressourcenbezogene Kosten .....	41
1.1.3.4 Zwischenergebnis .....	43
1.1.4 Die Erfüllungspflicht (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL) .....	43
1.1.4.1 Erfüllungspflicht und Ausnahmegründe .....	44
1.1.4.2 Anforderungen an die Kostenanlastung im Rahmen der Wassergebührenpolitik für die Wasserdienstleistungen .....	45
1.1.4.3 Anforderungen an die Kostenanlastung im Rahmen der sonstigen Wassernutzungen .....	47
1.1.5 Gesamtergebnis .....	48
1.1.6 Wassernutzungsabgaben jenseits Art. 9 WRRL .....	49
<b>1.2 Analyse der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung, Modifikation und konkrete Ausgestaltung von Wassernutzungsentgelten .....</b>	<b>50</b>
1.2.1 Steuern und nichtsteuerliche Abgaben .....	50
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.....	53
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 .....	62
1.2.3 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Steuern auf den Verbrauch von Wasser ....	63
1.2.3.1 Steuerfindungsrecht.....	64
1.2.3.2 Einstufung als Verkehrs- oder Verbrauchsteuer .....	65
1.2.3.3 Leistungsfähigkeitsprinzip .....	68
1.2.3.4 Zweckgebundene Einnahmenverwendung .....	69
<b>2 Lenkungswirkungen von AbwAG und Wasserentnahmeentgelten – eine finanzwissenschaftliche Bestandsaufnahme.....</b>	<b>71</b>
<b>2.1 Theoretische Konzeption des Lenkungserfolgs von Umweltabgaben.....</b>	<b>71</b>

<b>2.2</b>	<b>Zum Verhältnis der Abgabefunktionen „Lenkung und Finanzierung“ sowie „Vollzugshilfen und Restverschmutzungsbelastung“.....</b>	<b>84</b>
<b>2.3</b>	<b>Bausteine einer erfolgreichen Lenkungsabgabe .....</b>	<b>88</b>
<b>2.4</b>	<b>Zum Lenkungserfolg von AbWA und WEE .....</b>	<b>92</b>
2.4.1	Methodische Vorbemerkungen .....	92
2.4.2	Zum Lenkungserfolg der Abwasserabgabe .....	95
2.4.2.1	<i>Überblick.....</i>	<i>95</i>
2.4.2.2	<i>Substitutionseffekt.....</i>	<i>97</i>
2.4.2.3	<i>Einkommenseffekt.....</i>	<i>102</i>
2.4.2.4	<i>Finanzierungseffekt .....</i>	<i>106</i>
2.4.2.5	<i>Vollzugshilfe .....</i>	<i>106</i>
2.4.2.6	<i>Dynamische Anreize .....</i>	<i>108</i>
2.4.2.7	<i>Zusammenfassung .....</i>	<i>109</i>
2.4.3	Zum Lenkungserfolg der Wasserentnahmeentgelte .....	110
2.4.3.1	<i>Überblick.....</i>	<i>110</i>
2.4.3.2	<i>Substitutionseffekt.....</i>	<i>122</i>
2.4.3.3	<i>Einkommenseffekt.....</i>	<i>128</i>
2.4.3.4	<i>Finanzierungseffekt .....</i>	<i>132</i>
2.4.3.5	<i>Vollzugshilfe .....</i>	<i>135</i>
2.4.3.6	<i>Dynamische Anreize .....</i>	<i>137</i>
2.4.3.7	<i>Zusammenfassung .....</i>	<i>137</i>
2.4.4	Fazit.....	138
<b>2.5</b>	<b>Defizitanalyse.....</b>	<b>140</b>
2.5.1	Defizite in den Umfeldbedingungen.....	141
2.5.2	Defizite in der Abgabenkonstruktion .....	141
2.5.2.1	<i>Defizite der AbWA.....</i>	<i>142</i>
2.5.2.2	<i>Defizite der Wasserentnahmeentgelte.....</i>	<i>152</i>
<b>3</b>	<b>Entwicklungspotenziale von AbWA und WEE .....</b>	<b>162</b>
<b>3.1</b>	<b>Konzeptionelle Ausrichtung an die WRRL.....</b>	<b>163</b>
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 .....	165
3.1.3.1	<i>Abwasserabgabe.....</i>	<i>166</i>
3.1.3.2	<i>Wasserentnahmeentgelt.....</i>	<i>167</i>
3.1.3.3	<i>Zusammenfassung .....</i>	<i>168</i>
3.1.4	Wassernutzungsabgaben in Europa: Der OECD-Bericht 2010 .....	168
<b>3.2</b>	<b>Optionen zur Intensivierung der Lenkungswirkung der Abwasserabgabe .....</b>	<b>169</b>
3.2.1	Veränderung der Umfeldbedingungen und Lenkungsauftrag.....	169
3.2.2	Intensivierung der Abgabenkonstruktion .....	171
3.2.2.1	<i>Höhe und Differenzierung der Abgabensätze.....</i>	<i>171</i>
3.2.2.2	<i>Bemessungsgrundlage .....</i>	<i>171</i>
3.2.2.3	<i>Tarifkonstruktion .....</i>	<i>184</i>
3.2.2.4	<i>Anbindung an das Wasserordnungsrecht .....</i>	<i>184</i>
3.2.2.5	<i>Kreis der Abgabepflichtigen.....</i>	<i>185</i>
3.2.2.6	<i>Regeln zur Ermittlung der Zahllast .....</i>	<i>187</i>

3.2.2.7	<i>Regionale Differenzierung</i> .....	188
3.2.2.8	<i>Aufkommensverwendung</i> .....	193
3.2.3	Empfehlungen und Priorisierung.....	193
<b>3.3</b>	<b>Optionen zur Intensivierung der Lenkungswirkung der Wasserentnahmeentgelte</b> .....	<b>195</b>
3.3.1	Veränderung der Umfeldbedingungen und Lenkungsauftrag.....	195
3.3.2	Zum Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“: Wasserentnahmeentgelte, Wassersparen und Wasserdargebot .....	195
3.3.2.1	<i>Problemstellung und Kritik</i> .....	195
3.3.2.2	<i>Wassersparen und andere Lenkungszwecke: Funktionen einer Wasserentnahmeabgabe</i> ....	198
3.3.2.3	<i>Wasserdargebot, physische und ökonomische Knappheit</i> .....	199
3.3.2.4	<i>Knappheitsindizes</i> .....	203
3.3.2.5	<i>Schlussfolgerungen für Zielsetzung und Legitimation einer Wasserentnahmeabgabe</i> .....	205
3.3.3	Intensivierung der Abgabenkonstruktion .....	206
3.3.3.1	<i>Höhe und Differenzierung der Abgabensätze</i> .....	206
3.3.3.2	<i>Bemessungsgrundlage</i> .....	207
3.3.3.3	<i>Tarifkonstruktion</i> .....	208
3.3.3.4	<i>Anbindung an das Wasserordnungsrecht</i> .....	208
3.3.3.5	<i>Kreis der Abgabepflichtigen</i> .....	209
3.3.3.6	<i>Regeln zur Ermittlung der Zahllast</i> .....	210
3.3.3.7	<i>Regionale Differenzierung</i> .....	210
3.3.3.8	<i>Aufkommensverwendung</i> .....	211
3.3.4	Empfehlungen und Priorisierung.....	212
<b>4</b>	<b>Bausteine einer umfassenden Wassernutzungsabgabe</b> .....	<b>214</b>
<b>4.1</b>	<b>Systematik von Wassernutzungen und Eignungsanalyse</b> .....	<b>214</b>
<b>4.2</b>	<b>Abgaben in der Landwirtschaft (Düngemittel- und Pestizidabgaben)</b> .....	<b>218</b>
4.2.1	Stoffliche Gewässereinträge infolge des Düngemittel- und Pestizideinsatzes als Wassernutzung.....	218
4.2.2	Ineffektive ordnungsrechtliche Regelungen erfordern lenkungspolitischen Eingriff.....	223
4.2.2.1	<i>Düngemittel</i> .....	223
4.2.2.2	<i>Pflanzenschutzmittel</i> .....	229
4.2.2.3	<i>Fiskalische Maßnahmen zur Unterstützung der ordnungsrechtlichen Regelungen</i> .....	231
4.2.3	Ausgestaltung und Anforderungen an Dünge- und Pflanzenschutzmittelabgaben.....	233
4.2.3.1	<i>Düngemittelabgaben</i> .....	233
4.2.3.2	<i>Pestizidabgabe</i> .....	246
4.2.3.3	<i>Finanzverfassungsrechtliche Bewertung</i> .....	249
4.2.3.4	<i>Vereinbarkeit mit EG-Recht und nationalem Verfassungsrecht</i> .....	256
4.2.4	Exkurs Beihilfen.....	260
4.2.5	Fazit.....	261
<b>4.3</b>	<b>Abgaben auf Wasserkraft</b> .....	<b>263</b>
4.3.1	Bewertung der Wasserkraft aus energiepolitischer, ökologischer, ökonomischer und nutzungsrechtlicher Perspektive .....	263
4.3.1.1	<i>Bedeutung der Wasserkraft für die Strombereitstellung in Deutschland</i> .....	263
4.3.1.2	<i>Ökologische und soziale Auswirkungen der Wasserkraft</i> .....	267
4.3.1.3	<i>Ökonomische Bewertung der Wasserkraft</i> .....	268
4.3.1.4	<i>Wasserkraft als Wassernutzung</i> .....	271
4.3.2	Ordnungsrechtliches Instrumentarium .....	272
4.3.2.1	<i>Wasserrecht</i> .....	272

4.3.2.2	Naturschutzrecht .....	276
4.3.2.3	Förderung nach dem EEG.....	278
4.3.3	Fiskalische Maßnahmen und ordnungsrechtliche Vorgaben in der Institutionenkonkurrenz.....	279
4.3.3.1	Abgabe bei Neuzulassung von Wasserkraftanlagen.....	279
4.3.3.2	Abgabe auf bestehende Wasserkraftnutzung(sanlagen) .....	281
4.3.4	Fazit.....	286
<b>4.4</b>	<b>Abgaben im Bereich Schifffahrt.....</b>	<b>287</b>
4.4.1	Schifffahrt als Gewässerbenutzung .....	287
4.4.2	Rechtliche Anforderungen an Schifffahrt: bestehendes Ordnungsrecht und existierende Infrastrukturabgabe .....	288
4.4.2.1	Ordnungsrecht.....	288
4.4.2.2	Infrastrukturabgaben.....	290
4.4.3	Ordnungsrechtliche versus abgabenrechtliche Lösung.....	291
4.4.3.1	Abgabe auf Gewässer aus-/umbau.....	292
4.4.3.2	Abgabe auf Indienstnahme des Gewässers: Ökologisierung der Infrastrukturabgaben .....	294
4.4.4	Materiell-rechtliche Anforderungen für Ökologisierung der bestehenden Schifffahrtsabgaben .....	295
4.4.5	Fazit.....	298
<b>5.</b>	<b>Optionen für ein System von Abgabepflichten der Wassernutzung.....</b>	<b>299</b>
5.1	Die bestehenden Wassernutzungsabgaben AbWA und WEE .....	299
5.2	Ergänzende Wassernutzungsabgaben .....	300
	<b>Quellenverzeichnis .....</b>	<b>304</b>

## Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 2.1: Wirkungsweise einer lenkenden Umweltabgabe - Partialmodell
- Abbildung 2.2: Entwicklung des Abwasseranfalls in Deutschland von 1991 bis 2007
- Abbildung 2.3: Entwicklung des Aufkommens aus der AbwA von 1983 bis 1987  
und von 1994 bis 2008
- Abbildung 2.4: Entwicklung der Wasserentnahmen in Hessen in der öffentlichen Wasserversorgung  
sowie im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe zwischen 1979 und 2003
- Abbildung 2.5: Entwicklung der nominalen und realen Abgabebelastung der öffentlichen  
Wasserversorgung in Baden-Württemberg von 1988 bis 2010
- Abbildung 2.6: Entwicklung der nominalen und effektiven Abgabensätze der AbwA  
von 1981 bis 2010 unter Zugrundelegung des Verbraucherpreisindex<sup>7</sup>
- Abbildung 4.1: System von Wassernutzungen
- Abbildung 4.2: Vergleich Energiemix 1990 und 2009
- Abbildung 4.3: Bestandsdaten Lauf- und Speicherkraftwerke in Deutschland Anfang 2007
- Abbildung 4.4: Bestand der genutzten Wasserkraftanlagen in Deutschland
- Abbildung 4.5: Einspeisevergütung laut EEG für neue Wasserkraftwerke nach Anlagenleistung
- Abbildung 4.6: Verlauf der spezifischen Investitionskosten (€/kW)  
in Abhängigkeit von der Anlagenleistung
- Abbildung 4.7: Entwicklung der Stromgestehungskosten der Erneuerbaren Energieträger bis 2050

## Tabellenverzeichnis

- Tabelle 2.1: Abgabetypen und konzeptionelle Ausgestaltung
- Tabelle 2.2: Finanzwissenschaftliche Funktionen der Abgabenbelastung einer Wirkungszweckabgabe durch Zahl- und Lenkungslast
- Tabelle 2.3: Funktionen einer kombinierten Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe – Übersicht
- Tabelle 2.4: Abgabefunktionen und intendierte Wirkungen der AbwA
- Tabelle 2.5: Aufkommen der AbwA nach Bundesländern von 1994 bis 2008
- Tabelle 2.6: Abgabensatzhöhe der WEE in den Bundesländern
- Tabelle 2.7: Rechtsgrundlagen der Wasserentnahmeentgelte in den Bundesländern
- Tabelle 2.8: Abgabefunktionen und intendierte Wirkungen der WEE
- Tabelle 2.9: Wasserentnahme nach ausgewählten Branchen von 1991 bis 2007
- Tabelle 2.10: Verbrauchsänderung und Preiselastizität bei verschiedenen Abgabesätzen
- Tabelle 4.1: Zusammensetzung der Investitionskosten von Wasserkraftanlagen
- Tabelle 4.2: Spezifische Investitionskosten (€/kW) in Abhängigkeit von der Anlagenleistung

## 0. 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 kritische 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 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?

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, dass die ‚Wassergebührenpolitik‘ verursachergerecht auszurichten ist, weil nur so der von der WRRL geforderte angemessene Anreiz hergestellt 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, die aus der Schifffahrt, der Wasserkraftnutzung oder der landwirtschaftlichen Düngung und Pflanzenschutzbehandlung hervorgehen, keine Wasserdienstleistungen.

5. Die unter Ziffer 3 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 schließt 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.

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 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 WRRLangesprochen 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 Düng- und Pestizidanwendungspraxis insbesondere auf den Wasserversorgungssektor verteuernd 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 abzuweichen. 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 des 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, die sich für die Realisierung dieser Kosten in besonderer Weise eignen, wie das Wasserentnahmeentgelt und die Abwasserabgabe, verzichtet werden soll.

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 bedeutsam ist für die Erhebung von Wasserentnahmeentgelte, 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 Was-**

**serentnahmeentgelten** 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 wasserbenutzungsbezogenen nichtsteuerlichen Abgaben keine zusätzlichen Erfordernisse.

14. **Steuerliche Wassernutzungsabgaben** können grundsätzlich sowohl als **Verkehrssteuern** 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** (Höhe der Wassernutzung) anknüpfen.

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

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 Ziel 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 die eigentliche Preiskorrektur (primäre Verhaltensänderung der Zensiten - *Substitutionseffekt*) wie die Abschöpfung von Kaufkraft für die verbleibende Nutzungen (sekundäre Markt- und Preiswirkungen und Innovationsimpulse – *Einkommenseffekt*).

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 Lenkungszweck 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-/Verwendungszweck-abgabe** 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 Ef-

fekten der **Lenkungslast** zusammen (Anpassungen an das Abgabensignal bis zum Niveau der verbleibenden Nutzung). Lenkungslast *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 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 **Vollzughilfefunktion**, 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 Abgabensinstrumente 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 harmoniert 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 Lenkungseignung des Umweltproblems** selbst ergeben, andererseits aber auch als Folge von **Zielkonflikten**, die die Lenkungscharakteristik von Abgaben in anderen wirtschaftspolitischen Feldern auslöst. Vor diesem Hintergrund sollte für einen lenkenden Abgabenhebel einerseits ein lenkungspolitisch geeignetes Steuerungsproblem

definiert und andererseits die Abgabenkonstruktion auf die politische Lenkungs-konzeption hin widerspruchsfrei ausgerichtet werden. Aus dieser Analyse folgt, dass zu-nächst die ökonomischen, ökologischen und institutionellen Umfeldbedingungen daraufhin zu prüfen sind, ob eine Verhaltenssteuerung durch Abgaben sinnvoll er-scheint, insbesondere in der **Institutionenkonkurrenz gegenüber anderen verhal-tensteuernden Hebeln**.

28. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die konkret gewählte **Abgaben-konstruktion** innerhalb des zuvor geprüften lenkungsgeeigneten Umfeldes ziel- und konzeptkonform sowie funktional leistungsfähig ausgestaltet wurde. In diesem Zu-sammenhang sind insbesondere Abgabensätzen Tarifkonstruktion, Bemessungs-grundlagen 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 (**Marktversa-gen**),
- 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) (**Zielkonfliktversa-gen**),
- ihre Konstruktion entspricht nicht dem umweltpolitischen Lenkungsauftrag (**Konsistenzversagen**),
- ihre Konstruktion entspricht durchaus einem um Konfliktminimierung bemühten umweltpolitischen Lenkungsauftrag, der aber die Funktionalität der Abgabe sub-stantiell 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 zu-lässt – sei es bei der Allokation von Wasserentnahmerechten oder von Einleitungs-gestattungen schädlicher Abwässer –, gerät die verbleibende Zahllast zum konzeption-ellen Kernstück einer Abgabenlösung (da die Lenkungslast im wesentlichen be-reits ordnungsrechtlich determiniert ist). Genau diese verbleibende Zahllast ruft je-doch vielfältige rechtspolitische Widerstände hervor, denen der Gesetzgeber ver-sucht, in der Abgabenkonstruktion Raum zu geben – durch Wahl moderater Abga-bensätze, durch Ermäßigungen im Restverschmutzungsbereich, durch Verrechnungs- und Ausnahmeklauseln, durch Satzifferenzierung nach Wasserverwendung u. a. m. Eine Abgabenlösung ohne spürbare Zahllast ist freilich wirkungslos und droht zu ei-nem symbolischen Schatten ihres konzeptionellen Wirkauftrages zu denaturieren.

31. Der Versuch eines **wissenschaftlich-empirischen Nachweises des Lenkungser-folges** 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 gerade 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 **Bekanntnis zu marktwirtschaftlichem Umweltschutz**, zu effizienter Zielerfüllung und zu marktorientiertem ökologischem Strukturwandel zugleich ein **Bekanntnis zu einer spürbaren Zahllast** auf die Restanspruchnahme einer Wasserressource darstellen muss. Dieser Anreiz kann gerade durch eine Abgabe bereitgestellt werden, nicht jedoch durch ordnungsrechtliche Steuerung, die Restnutzungen grundsätzlich unentgeltlich gestattet.

33. 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 allokativen 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 Abgabensätze innerhalb einer inflatorischen Wirtschaft zu einem schleichenden Verlust der von der Abgabe ausgehenden Anreizwirkung bei. Der Abgabensatz 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 wurden die Abgaben bereits wieder abgeschafft. Weitere Länder werden sich diesem Vorgehen in den kommenden Jahren anschließen. Unterschiede zwischen den verschiedenen Abgabenkonstruktionen gibt es bei der Erhebung auf Grund- und/oder Oberflächenwasser, dem Aufkommen, den Verwendungszwecken und den Ausnahmeregelungen für verschiedene Nutzergruppen. Die Abgabensätze schwanken momentan 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. Die Abgabenkonstruktionen lösen vor allem bei **gewerblichen Wasserentnehmern** Substitutionsverhalten aus. Zwischen verschiedenen Branchen besteht aufgrund unterschiedlicher Wasserintensität auch abweichendes Einsparpotential. Außerdem spielen Qualitätsansprüche der Nutzer eine Rolle für die Auswahl technologischer Alternativen im Produktionsprozess. Rückblickend bestätigen sich 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 sieben 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. Dazu bedürfte es weiterführender Analysen, die bspw. die Wirkung des Wasserentnahmeentgeltes auf eine bestimmte Branche untersucht. Die Branche sollte in vergleichbarem Umfang in einem entgelterhebenden und einem entgeltfreien Bundesland vertreten sein. Ein Ausweichverhalten von Grund- auf Oberflächenwasser konnte anhand zur Verfügung stehender Daten nicht festgestellt werden. Branchenspezifische Hintergründe wären auch zur Erklärung dieser Entwicklung von Interesse.

37. Die **öffentliche Wasserversorgung** als bedeutender Wasserentnehmer verfügt kaum über nennenswerte Einsparpotentiale. Verbrauchsrückgang wird hier durch den Nachfragerückgang auf den Absatzmärkten durch die 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 ursprüngliche geringe Ausstattung mit Wohnungswasserzählern problematisch. Letzteres führt bei den Haushalten zu einer mangelhaften Wahrnehmung des durch die Abgabe ausgelösten Preisimpulses. Aufgrund der bundesweit deutlich unterschiedlichen Wasserpreise und Verbrauchsmengen ist jedoch auf regionaler Ebene auch mit variierenden Preiselastizitäten und daher mit unterschiedlichem Lenkungspotential zu rechnen. Letztlich ist durch das Zusammenspiel der Einflussfaktoren die Anreizwirkung bei den privaten Haushalten als unterdurchschnittlich einzuschätzen. Geringe Abgabensätze verstärken diesen Effekt.

38. 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.

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 Einsparpotentiale 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“).

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 Abgabensätze,
- die Bemessungsgrundlage,
- die Tarifkonstruktion,
- die Anbindung an das Wasser-Ordnungsrecht,
- der Kreis der Abgabepflichtigen,



- die Regeln zur Ermittlung der Zahllast,
- Notwendigkeit einer regionalen Differenzierung,
- die Aufkommensverwendung,
- Rechtfertigung des beigegebenen Lenkungsauftrages.

Dabei zeigen sich vor allem Anhaltspunkte für ein **Effizienzversagen**.

42. Die **Abgabensätze** 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 Anforderungen auf den Stand der Technik und die damit verbundenen anspruchsvolleren Reinigungsleistungen führt dazu, dass die Abgabensätze einer Anhebung bedürfen, um im Bereich der Restverschmutzung trotz der gestiegenen Kosten auch weiterhin einen Innovationsanreiz auszuüben. Weiterhin gab es im Zeitraum seit Inkrafttreten des AbwAG keinen **Inflationsausgleich** auf die nominalen Sätze, die die Preissteigerung bei den Vermeidungs- und Verzichtmaßnahmen im selben Umfang widerspiegeln könnten und dadurch einen unverminderten Lenkungsimpuls vermitteln. Aus diesen Gründen erscheint die Höhe der Abgabensätze nominal und real unzureichend, vor allem im Bereich der Restnutzungsbelastung, um eigenständige Anreize gegen die Grenzvermeidungskosten zu etablieren. Dadurch bleiben auch in dynamischer Hinsicht Innovationsanreize zu schwach ausgeprägt.

43. Für die Erhebung der Bemessungsgrundlage stellt sich seit Einführung des AbwAG vermehrt 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 Einhaltung des Standes der Technik im Bereich der Abwassereinleitungen. Diese Vollzugsunterstützung wird zudem durch Rückgriff der Veranlagung auf ohnehin zu erlassende wasserrechtliche Bescheide vereinfacht und transaktionskostensparend umgesetzt. Gelten die vollzugsunterstützenden Ziele nunmehr weitestgehend als erfüllt, sollte eine vom Ordnungsrecht emanzipierte, mit eigenständigen Lenkungsauftrag ausgestattete Abwasserabgabe jedoch anhand 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 entstehende, monetäre Gesamtbelastung (Zahllast) ergibt sich im Wesentlichen aus der Zahlung **reduzierter Abgabensätze** (Restbelastung). Die bereits ohnehin als zu niedrig zu beurteilenden Abgabensätze werden diesen Ermäßigungstatbestand weiter vermindert. Im Bereich der zulässigen Restverschmutzung sind diese nämlich wirtschaftlich unerheblich und schwächen umso mehr die eigenständige Lenkungsfunktion 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 Abgabensatzes.

45. Die Vorteile für den Vollzug, die aus der engen Anbindung des AbwA an das Ordnungsrecht resultieren, kehren sich zum **Nachteil für die eigenständige Lenkungsfunktion 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 Effizienz Gesichtspunkten auf und unterläuft so die alloкатive 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 Abgabenschuldner das Interesse an der technologischen Fortentwicklung, die ggf. eine Anpassung des Standes der Technik nach sich zieht und damit mit höheren Abgabensätzen verbunden ist.

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 zu den Direkt- und zum Teil zu den Indirekteinleitern zuzuordnen sind (**intrasektorale Verzerrung**). Sind bestimmte Branchen nahezu vollständig mit **Direkt- oder Indirekteinleitern** besetzt, 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 Gewässer-schutzinvestitionen 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 Abgabenschuld 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 entsteht durch die Verrechnungsoptionen durch die monetäre Abgrenzbarkeit 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.

48. Dass zunächst ein **bundeseinheitlicher anstatt ein regional veränderlicher Abgabensatz** implementiert wurde, ist mit einem ursprünglich flächendeckendem,

grundsätzlichen Handlungsbedarf begründet worden, der eine regionale Differenzierung zunächst zweitrangig und eine Verlagerung von Gewässerbelastungen in weniger belastete Gebiete nicht sinnvoll erschienen ließ. Nach nunmehr drei Dekaden AbwAG und der Ende 2000 in Kraft getretenen Wasserrahmenrichtlinie sollte der Bedarf an einem bundeseinheitlichen Abgabesatzes erneut geprüft werden.

49. Mit Blick auf die **Wasserentnahmeentgelte** wird bereits der zugrunde liegende **umweltpolitische Lenkungsauftrag** kritisch betrachtet: Aufgrund der ordnungsrechtlichen Suspendierung einer abgabengestützten Lösung von Nutzungskonkurrenzen aus diffusen Agrareinträgen und öffentlicher Trinkwasserbereitstellung nach dem Nutznießerprinzip wird die Lenkungsfunction in der öffentlichen Wahrnehmung meist verkürzt auf eine „**Wassersparabgabe**“. Deren ressourcenpolitische Notwendigkeit wird unter Verweis auf ein in Deutschland „ausreichendes“ Wasserangebot sowie massiven Folgekosten rückläufiger Wassernutzung in den technischen Infrastruktursystemen von Trinkwasserversorgung und Entwässerung kritisch gesehen. Diese Kritik greift freilich zu kurz (dazu Ziffer 66).

50. Bei den Wasserentnahmeentgelten wird insbesondere ein abgabegesteuerter **Nutzungskonfliktausgleich** zwischen landwirtschaftlichen Einträgen und Trinkwasserentnahmen durch wasserrechtliche Vorgaben und non-affektive Aufkommensverwendungsvorschriften ausgehebelt. In einigen Bundesländern gibt es außerdem – ähnlich dem AbwAG – Koppelungen 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 Abgabensätze** durch die bundeslandspezifischen Abgabenkonstruktionen können dem Anspruch einer regionalen Differenzierung nicht gerecht werden, da die Unterschiede nicht aus den hydrologischen Anforderungen (quantitativer und qualitativer Zustand) oder den Kosten abgeleitet werden. Neben Wasserherkunft und Vermeidungskosten sollte 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 Mitteleinsatz die Wirkung der Abgaben deutlich erhöht werden kann – insbesondere wenn die direkte Lenkungswirkung der Abgaben bspw. aufgrund (zu) niedriger Abgabensätze 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 Abgabelast**. Mit Blick auf die Schadstoffsenken (Küstengewässer, Meere) dürfte auch einem qualitätsorientierten Abgabekonzept am ehesten durch eine gleichmäßige, an Schmutzfrachteinheiten und die 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.

55. Aus **Art. 9 WRRL**, insbesondere vor dem Hintergrund der weitreichenden Ausnahmetatbestände, lassen sich 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** und zu sehr als ein Instrument der Vollzugshilfe für bestimmte Technikoptionen (Stand der Technik) ausgestaltet ist.

### **Intensivierungsoptionen und Empfehlungen AbwA**

57. Das **Wirkungsumfeld** des AbwAG ist heute ein anderes als bei dessen Einführung vor etwa 30 Jahren. Mit der Wasserrahmenrichtlinie haben sich nicht nur der konzeptionelle Rahmen der Gewässerbewirtschaftung und die sich daraus abzuleitenden Erfordernisse verändert. Auch die Belastungssituation, insbesondere mit Blick auf die Gruppe der industriellen Direkteinleiter, steht in anderem Verhältnis zur Gesamtbelastung der Gewässer. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen bedarf auch die Gesetzeskonstruktion der AbwA einer entsprechenden Anpassung. In Anbetracht der fraglos vorhandenen Mängel, die gerade 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 Abgabensätze** erscheint bereits unter dem Gesichtspunkt der bloßen Aufrechterhaltung realer Investitions- und Vermeidungsanreize geboten. Die reale Belastung durch die nominal fixierten Abgabensätze 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

Abgabensatz 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 Abgabensätze 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 noch (fort-)entwickelt werden, wobei auf bestehenden Ansätzen aufgebaut werden kann. Die technische und institutionelle Ausgestaltung des Mess- und Veranlagungsregimes wird letztlich 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- übersteigt. Für die öffentliche Hand ist beachtlich, inwieweit bei sinkendem Aufkommen (ggf. abgedeckt durch Beendigung der Restverschmutzungsermäßigung) ein noch erhöhter Vollzugsaufwand zu einem deutlich rückläufigem 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 deren Basis sich der funktionale Mehrwert in Relation zum erhöhten Vollzugsaufwand einer Messlösung abschätzen lässt. 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 Entscheidungsphäre der Einleiter verlagert und unterliegt damit deren individuellen Effizienzabwägungen, während sich der Übergang von Bescheid- zu Messlösung zunächst allmählich vollzieht.

60. Aus der Systematik der Lenkungszielsetzung heraus ist auch eine **Erweiterung der Bemessungsgrundlage um gewässergütepolitisch relevante Parameter** zu befürworten, die bundesweit gelten sollten (dazu auch Ziff. 64). 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. Der **ökonomische Wirkungs-Kern der Abwa** liegt in der „**Restbelastung**“. Zur Garantie einer wirkmächtigen Zahllast

bedarf es real geeigneter Abgabensätze, aber 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.

61. Die mit der **Anbindung an das Ordnungsrecht** ursprüngliche 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.

62. Zur Lösung der Problematik um die **Indirekteinleiter** bietet sich die Installation einer Indirekteinleiter-Abgabe an. Zwar lassen sich die vorhandenen allokativen Verzerrungen zwischen gewerblich-industriellen Direkt- und Indirekteinleitern durch die Einführung einer Indirekteinleiter-Abgabe 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 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 zu einem Missverhältnis aus Transaktionskosten und gewässergütewirtschaftlichem 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.

63. Zur **Vermeidung ineffizienter Investitionsentscheidungen** sollte die **Verrechnungsklausel von § 10 AbwAG 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 besteht; insgesamt dürften aber die Effizienz Nachteile 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 Verringerung der Schadstofffracht dienen und damit nicht den grundsätzlichen Sanierungsbedarf der Abwasserentsorgungssysteme bezuschussen.

64. Die 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. 53 ff.) ist zwar weiterhin eine Regionalisierung nicht verpflichtend, aber konzeptionell eröffnet. Um die Konstruktion der AbwA an **räumlich unterschiedliche Bewirtschaftungsziele** anzupassen, müssten geeignete Differenzierungsansätze gewählt werden (z. B. Differenzierung der Bemessungsgrundlage über gezielte Auswahl der relevanten Schadparameter, Anpassung der Höhe der Abgabensätze 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.

65. Das zur Verfügung stehende **Aufkommen** steht in engem Verhältnis zu weiterhin bestehenden oder eingeschränkten Verrechnungsmöglichkeiten der Abgabenschuldner. Eine Einschränkung dürfte gleichzeitig zu einem entsprechenden Anstieg des Aufkommens führen. Allerdings kann die Anpassung der Abgabenkonstruktion auch einen steigenden Verwaltungsaufwand verursachen, wodurch wiederum der für Maßnahmen des Gewässerschutzes zur Verfügung stehende Anteil reduziert würde.

#### **Intensivierungsoptionen und Empfehlungen WEE**

66. 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 be-

stimmt 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.

67. Mäßige **Preiselastizitäten** und mangelhafte Wahrnehmung des Preisimpulses bei einem Teil der Nutzer sprechen nicht gegen lenkende Ziele einer Entnahmeabgabe. Auch eine eher geringe Preiselastizität, die eine hohe Zahlungsbereitschaft für ein Gut zum Ausdruck bringt, bleibt 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 höher liegt als vielfach unterstellt.

68. Die **Höhe der Abgabensätze** 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 Abgabensätze lenkungskonformen Ansätzen folgen: Neben nutzerspezifischen Vermeidungskosten 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.

69. Durch die bisherige **Differenzierung der Höhe der Abgabensätze 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.

70. 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 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 Abgabensätze, Freibeträge, Befreiungen, Ermäßigungen, etc) orientiert sein. Eine weitergehende Differenzierung aufgrund regional unterschiedlicher, ökologischer Notwendigkeiten ist damit nicht ausgeschlossen.

71. 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 keine Rechtfertigung für eine Ermäßigung oder Befreiung bestimmter Nutzungsarten, da der Abbezugriff 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.

72. Durch **zweckgebunden 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.

73. 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 Abgabensätze abhängig ist (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 Abgaberecht gerade auch durch Interventionen von Interessengruppen Einzug (Tarifspaltung, Optionslösung der Herabberklärung, Verrechnungen etc.).

### **Bausteine einer umfassenden Wassernutzungsabgabe**

74. 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 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, 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.

75. In diesem Bericht näher untersucht werden die **Wassernutzungen Düngemittel- und Pestizideinsatz, Wasserkraft und Schifffahrt**. Sonstige Nutzungen erscheinen unter Gesichtspunkten des umweltpolitischen Problemdrucks oder angesichts überlegener ordnungsrechtlicher Steuerung nicht für Abgabenlösungen prioritär (**Eignungsanalyse**) (dazu Ziff. 26 ff.).

### **Landwirtschaftsabgaben**

76. 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 somit auch als Wassernutzung im Sinne des ökonomischen Wassernutzungsbegriffs zu identifizieren.

77. 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, 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.

78. Eine **adäquate und verursachergerechten Kostenanlastung der Landwirtschaft** ist nach **Art. 9** Abs.1 UAbs. 2 2. Sp.-Str. WRRL geboten, 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.

79. 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 Verwaltungs- und Kontrollkosten sowie hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen für die Landwirte auf.

80. 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.

81. Besondere abgabenrechtliche **Schwierigkeiten** bereitet der **Wirtschaftsdünger**, da dieser als Rückstandsprodukt der Tierhaltung anfällt. Allerdings stellen die **betriebsexternen Futtermittel** einen geeigneteren Indikator für die im Betrieb anfallenden Nährstoffüberschüsse dar, da insbesondere sie zu Entsorgungsproblemen und Nährstoffüberschüssen 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 tatsächlich anfallende Menge an Dung und Gülle abgestellt wird.

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

83. 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. Direkter Abgabenschuldner 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 wie auch eine Abgabenerhebung für besonders prioritäre Pestizide, deren Rückstände im Grund- oder Oberflächenwasser nachgewiesen werden.

84. 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 **Pflanzenschutz-**

**mittelabgabe ein erster Schritt** zur verstärkten Internalisierung der externen Kosten der Landwirtschaft sein.

85. 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 Angelegenheit – durch entsprechende Formulierung des Abgabentatbestandes und (Nicht)Einstellung der Einnahmen in den allgemeinen Haushalt – steuerlich oder nicht steuerlich auszugestalten. Die Entscheidung für die Art der Ausgestaltung hängt von den daraus folgenden Konsequenzen ab, die der Gesetzgeber bezweckt.

86. 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.

87. 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.

88. Aber auch die Ausgestaltung als **Finanzierungsabgaben** (mit erhöhtem Begründungsaufwand bezüglich der gruppennützigen Aufkommensverwendung) oder Lenkungsabgaben 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.

89. Eine Rechtfertigung einer Düngemittel- und Pestizidabgabe als **Vorteilsabschöpfungsabgabe** kommt mangels eines individualisierten Sondervorteils nicht in Betracht.

90. Bei entsprechender Ausgestaltung sind Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmitteln 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 unproblematisch zu beachten. Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmitteln 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**

91. 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% 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).

92. 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.

93. 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.

94. 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% der Anlagenkosten. Wasserkraftwerke gelten als weitgehend ausgereift und verfügen deshalb über geringe Kostensenkungspotenziale. Angesichts der hohen ökologischen Anforderungen an den Neubau, Revitalisierung, Modernisierung und Erweiterung von Wasserkraftanlagen ist davon auszugehen, dass die Stromgestehungskosten steigen.

95. 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.

96. 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 des § 30 f WHG Ausnahmen gestattet werden können (z. B. Errichtung großer und leistungsfähiger Wasserkraftwerke aus Gründen der Daseinsfürsorge- 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.

97. § 67 Abs.1 WHG enthält **Ausbau- und Ausgleichspflichten**, die der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nachgebildet sind.

98. 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 §§ 34f WHG (Durchgängigkeit von Stauanlagen, Maßnahmen zum Schutz der Fischpopulation). Der Betreiber kann solchen nachträglichen Anordnungen keine Bestands- oder Rentabilitätsgründe entgegenhalten.

99. **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 und die naturschutzrechtlichen Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatz- sowie Abgabepflichten (§ 15 Abs.6 BNatSchG) nach sich ziehen. Weitere naturschutzfachliche Vorgaben ergeben sich aus §§ 23-28, 30ff und 31 ff BNatSchG.

100. 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.

101. Abgaben auf Wasserkraft können grundsätzlich zum einen an den **ökologischen Auswirkungen auf die Gewässer** oder zum anderen an der **Nutzung der Ressource Wasser zur Erlangung eines wirtschaftlichen Vorteils anknüpfen**.

102. Das **Bedürfnis nach einer Abgabenlösung** im Hinblick auf die ökologischen Auswirkungen durch Errichtung und Betrieb einer Anlage ist jedoch **zweifelhaft**, denn diese Auswirkungen auf die Gewässer werden umfassend durch das deutsche Wasserrecht reguliert, was auch nicht durch Vollzugs- oder Anwendungsprobleme faktisch außer Kraft gesetzt wird. Auch handelt es sich bei der Errichtung von Großanlagen nicht um fortlaufende Marginalentscheidungen in einem Alternativenraum, auf die ein Abgabensimpuls in besonders geeigneter Weise effizient steuernd einwirken könnte. Vielmehr müssen Ja-/Nein-Entscheidungen über Investitions-

vorhaben bzw. komplexe planerische Begleitsicherungen getroffen werden; die Abgabe tritt hier in ihrem Lenkungsvermögen in der Institutionenkonkurrenz erkennbar zurück.

103. 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.

104. 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 ein faktisch enormer **Wertungswiderspruch**, der schwerlich politisch zu vermitteln sein dürfte.

105. Im Bereich der **Neuzulassung von Wasserkraftanlagen** erscheint daher **eine Abgabe** (Lenkungs- wie Finanzierungssonderabgabe) zur Erreichung von ökologischen Standards aufgrund umfangreicher, die Gewässerökologie hinreichend berücksichtigender, **ordnungsrechtlicher Regelungen, komparativer Steuerungs Nachteile und erheblicher Wertungswidersprüche wenig zielführend**. Zudem werden infolge der strikten Vorgaben des WHG nur wenig neue Wasserkraftanlagen gebaut werden, so dass einer Abgabe nur eine unbedeutende Lenkungs- bzw. Finanzierungsfunktion zukommen würde.

106. Abzulehnen ist auch eine **Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit** an ausgewählten Stellen (Finanzierungssonderabgabe), da erstens infolge der Verschärfung der wasserrechtlichen Regelungen zum Schutz der Gewässerökologie vor Altanlagen und der zwingenden Nachtragsanordnungen kein Bedürfnis nach einer abgabenrechtlichen Lösung besteht. Zweitens ergeben sich aus den Implikationen des Kohärenzgebots starke Bedenken zum einen bezüglich der Zulässigkeit einer Abgabenlösung, jedenfalls aber bezüglich der politischen

Durchsetzbarkeit infolge der mit einer Abgabe auf Wasserkraftnutzung implizierten Wertungswidersprüche. Drittens fehlt es an der Guppennützigkeit der Abgabeverwendung, die für eine solche Finanzierungsabgabe erforderlich ist, denn die Ertragsverwendung käme insbesondere Gewässer, Naturraum und Allgemeinheit zu Gute, nicht aber den Betreibern der Wasserkraftanlagen.

107. Überdies ist die Installierung einer **Vorteilsabschöpfungsabgabe** auf die Wasserkraft-Nutzung unter den gegebenen politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen kritisch zu betrachten: 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. Auch hier bestehen jedoch infolge der Förderung der Wasserkraft durch das EEG aufgrund des Kohärenzgebots nicht unerhebliche Bedenken, die einer Abgabenerhebung entgegenstehen. Jedenfalls verbleibt faktisch ein erheblicher Wertungswiderspruch.

### **Schifffahrtsabgaben**

108. **Binnenschifffahrt** ist mit einem Transportanteil am Gesamttransportaufkommen von knapp 20% 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 Begradigung und Kanalisierung von Flüssen, dem Bau von Staustufen und Schleusen und der Ausdehnung von Uferbefestigungen.

109. **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.

110. 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.

111. 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.

112. 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.

113. Zu überlegen ist, ob die ökologischen Auswirkungen der Schifffahrt (z. B. Aufstauungen, Begradigungen von Wasserstraßen sowie dadurch hervorgerufene dauerhafte Umweltbeeinträchtigungen) mit Hilfe ökonomischer Instrumente gesteuert und ausgeglichen werden könnten und sollten.

114. 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 zu Gute kommen. Aufgrund der umfangreichen ordnungsrechtlichen Regelungen zum Schutz der Gewässermorphologie und –ökologie (wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren nach WStrG, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) ist allerdings das **Bedürfnis nach einer solchen abgabenrechtlichen Lösung** zur Steuerung des Gewässeraus- bzw. -umbaus **fraglich**. 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, Anreizeffekt) 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.

115. Zudem wäre eine **Lenkungswirkung** einer an den Bund gerichteten Gewässerausbauabgabe **kaum zu erwarten**. Vernünftigerweise sollte man davon ausgehen, dass der Bund den Ausbau von Bundeswasserstraßen unter Berücksichtigung aller gegenläufiger 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, 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. Friktionen um den ökologischen Ausbau von Bundeswasserstraßen, die mitunter zwischen den betroffenen Bundes- und Landesministerien bestehen, lassen sich mittels einer Abgabe 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 Steuerungspotentiale und Lenkungsvermögen einer Abgaben gering anzusehen sind.

116. Als Wassernutzungsabgabe für die Schifffahrt bietet sich 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 von schiffsbetriebsbedingten Umweltbeeinträchtigungen) als klassische Benutzungsgebühren erhoben werden. Dadurch würden die entstehenden Kosten auf den mittelbar verursachenden und durch Aus-/umbau profitierenden Verkehrsträger umgelegt. Für eine Ökologisierung stünde dem Bund auch gem. Art. 74 Nr. 32 die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu.

117. Solche nationalen abgabenrechtlichen Maßnahmen zur Kostenanlastung von schiffsbetriebsbedingten Umweltbeeinträchtigungen sind bei entsprechender Ausgestaltung auch **mit europäischen und internationalem Recht vereinbar** (insbesondere SRÜ, Revidierte Rheinschifffahrtsakte, Art. 56 ff, Art. 90 ff AEUV, VO 1365/96), im Bereich grenzüberschreitender Flüsse aber wahrscheinlich schwer politisch durchsetzbar. Zu befürchten ist überdies, dass der Verkehrsträger Schifffahrt infolge einer Erhöhung der finanziellen Belastungen Attraktivität verlieren würde und der Transportsektor verstärkt auf Schiene und Straße ausweichen würde. Dies kann aus fiskalischen (Einnahmeverluste) wie verkehrspolitischen Gründen problematisch werden, letzteres insbesondere, soweit es um die zu erwartende Verschiebung der Gütertransporte auf die Straße geht, die gerade in Ballungsgebieten mit intensiver Straßennutzung nicht erstrebenswert ist.

118. 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 von monetären Bewertungen der zu erwartenden Belastungen und Schäden in die Gesamtbewertung eines Vorhabens zu optimieren sind und deren vollumfängliche Anwendung auf alle Gewässerausbaumaßnahmen durch Erweiterung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung um den allgemeinen Gewässerbegriff sichergestellt werden kann.

### **System von Wassernutzungsabgaben**

119. **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- und Verkehrspolitik variieren in den einzelnen Rechtsbereichen ebenso stark wie das Erfordernis nach einem lenkungs- und finanzierungspolitischen Eingriff. Je nach zu Grunde liegender Wassernutzung eröffnen und begrenzen die verfassungsrechtlichen Vorgaben zudem unterschiedliche Abgabeformen.

120. 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**.

121. 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 eine Abschaffung dieser Abgaben nicht ohne weiteres in Betracht; vielmehr bedürfen sie einer 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 bedürfte aber einer besonderen Rechtfertigung gegenüber dem europäischen Recht**.

122. 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.

123. 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 Technikorientierung war, ist heute ohnehin überholt. Die verbleibende Zahllast für die Restinanspruchnahme ist als ökonomischer Lenkungs-kern einer Umweltabgabe anzusehen. Diesen Kern gilt es bei Fortentwicklungen zu stärken und zu schützen.

124. Konzeptionell angelegt ist bei lenkenden Umweltabgaben als Bewirtschaftungsinstrument auch, die Abgabebhebung davon abhängig zu machen, 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 gewässergütepoltischen 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.

125. 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, 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.

126. 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 Verwaltungs- und Kontrollkosten sowie hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen für die Landwirte auf.

127. 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. Direkter Abgabenschuldner 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 wie 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 eine Internalisierung der externen Kosten der Landwirtschaft könnte daher eine undifferenzierte Abgabe auf Pflanzenschutzmittel sein.

128. 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. 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.

129. Im Bereich der **Neuzulassung von Wasserkraftanlagen** erscheint eine Abgabe zur Erreichung von ökologischen 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. Auch eine Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit an ausgewählten Stellen ist abzulehnen, da es für eine solche Finanzierungsabgabe an der Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung fehlt. Überdies ist die Installierung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe auf Nutzung des Wassers im Rahmen der Wasserkraft unter den gegebenen politischen und gesetzlichen Verhältnissen kritisch zu betrachten.

130. Nationale abgabenrechtliche Maßnahmen zur Kostenanlastung von **schiffsbetriebsbedingten Umweltbeeinträchtigungen** sind grundsätzlich möglich und bei entsprechender Ausgestaltung mit europäischen und internationalem Recht vereinbar, im Bereich grenzüberschreitender Flüsse aber wahrscheinlich schwer politisch durchsetzbar. Realisierbar 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.

131. Allerdings ist zu befürchten, dass der **Verkehrsträger Schifffahrt** infolge einer Erhöhung der finanziellen Belastungen an Attraktivität verlieren würde und der Transportsektor verstärkt auf die Schiene, wahrscheinlicher aber auf die Straße ausweichen würde. Dies kann aus fiskalischen (Einnahmeverluste) wie verkehrspolitischen Gründen problematisch werden, letzteres insbesondere, soweit es um die zu erwartende Verschiebung der Gütertransporte auf die Straße geht, die gerade in Ballungsgebieten mit intensiver Straßennutzung nicht erstrebenswert ist. Des Weiteren würde eine Wassernutzungsabgabe auf die Schifffahrt nur indirekt den Gewässerausbau beeinflussen. Eine direkte Besteuerung des Gewässerausbaus müsste vom Bund als Vorhabenträger der Gewässerausbau- bzw. -umbaumaßnahmen erhoben werden. Aufgrund der umfangreichen ordnungsrechtlichen Regelungen zum Schutz der Gewässermorphologie und -ökologie (wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren nach WStrG, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) ist allerdings das **Bedürfnis nach einer solchen abgabenrechtlichen Lösung** zur Steuerung des Gewässeraus- bzw. -umbaus **fraglich**. 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. Eine Reparaturabgabe mit dem Ziel einer nachträglichen Korrektur der aus der Entscheidungsgewalt geflossenen Bundeshandlung zur Durchsetzung einer Ökologisierung des Bundeswasserstraßenausbaus überzeugt hier nicht. Zudem wären **Lenkungswirkung** und Steuerungspotentiale einer Abgabe aufgrund der Einmaligkeit der grundsätzlichen Ja-/Nein-Entscheidung, die beim Ausbau von Bundeswasserstraßen zu treffen sind, als gering zu erachten.

## 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 kritische 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 AbwAG und Wasserentnahmeentgelte (WEE) zur neuen gemeinschaftsrechtlich formulierten Zielerreichung in der Gewässergütopolitik 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 einerseits<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Eine umfassende, neuere kritische Analyse der Erfahrungen mit den Instrumenten Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte in Deutschland steht noch aus. Insbesondere empirische Studien sind dünn gesät.<sup>3</sup> Bei einer Reform und Modernisierung dieser Abgaben, wie

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Siehe *Berendes (2006)*, S. 151-160.

<sup>3</sup> So konstatierten Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)/ Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Uni zu Köln (FIFO) (1999) in der Studie „Anforderungen und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten“, Berlin 1999 (= UBA-Berichte 3/99), S. 288, mit Blick auf die Abwasserabgabe: „Für eine Abschätzung der zu erwartenden Lenkungswirkung ist die Kenntnis der relevanten Vermeidungskostenkurven notwendig. Hierzu sind

auch die Einführung von neuen Abgaben müssen aber nicht allein die Aufgaben nach der WRRL 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 Lenkungswirkungswirkungen 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 Entwicklungspotentiale 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.) können 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 Rahmen des ersten Teils der Studie, über den dieser Zwischenbericht informiert, erfolgt eine Analyse der in Deutschland vorliegenden Abgabenlösungen. Abschnitt 1 beschreibt die rechtlichen Grundlagen einer Abgabenerhebung für Wassernutzungen unter europa- und verfassungsrechtlichen Aspekten. Abschnitt 2 wertet im Rahmen einer finanzwissenschaftlichen Bestandsaufnahme die mit den bisherigen in Deutschland praktizierten Wassernutzungsabgaben gemachten Erfahrungen aus. Weiterentwicklungsoptionen von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten (WEE) werden dann in Abschnitt 3 juristisch und ökonomisch erörtert (Abschlussbericht).



## 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 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 S.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 Mitgliedsstaaten aus der konkreteren 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 Vorbemerkung

##### 1.1.1.1 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 S. 1 WRRL)

Über die Berücksichtigungspflicht hinaus schreibt Art. 9 Abs. 1 S. 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 S. 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 S. 2, zweiter Spiegelstrich).

Wassernutzungsentgelte/Wassernutzungsabgaben<sup>4</sup> 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.

### 1.1.1.2 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.

---

<sup>4</sup> Beide Begriffe werden hier synonym gebraucht.

Einige Hinweise zum Verständnis von Art. 9 WRRL sind im Rahmen des sog. CIS-Prozesses erarbeitet worden.<sup>5</sup> 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 Thema,<sup>6</sup> 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*<sup>7</sup> und *Sabrina Desens*<sup>8</sup> erfahren. Darüber hinaus haben sich insbesondere *Unnerstall*,<sup>9</sup> der insgesamt für ein sehr extensives Verständnis der Verpflichtungen, die aus Art. 9 WRRL erwachsen, eintritt, und *Reinhardt*,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

### 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 S. 1 WRRL).
- (2) Eine zweite, deutlich schärfer formulierte Verpflichtung besteht darin, dass die Mitgliedstaaten bis 2010 dafür zu sorgen haben,

---

<sup>5</sup> Vgl. insbesondere WATECO (CIS Working Group 2.6 on Water and Economics) (2003). Siehe zum CIS-Prozess näher: *Köck* (2009), S. 227 f.

<sup>6</sup> Vgl. statt vieler z. B. *Hansjürgens/Messner* (2006), S. 381 ff.; *Interwies/Kraemer* (2001).

<sup>7</sup> *Kolcu* (2008). (Betreuer: Michael Kotulla, Bielefeld)

<sup>8</sup> *Desens* (2008). (Betreuer: Janbernd Oebbecke, Düsseldorf)

<sup>9</sup> *Unnerstall* (2006c), S. 449 ff.; *ders.* (2006a), S. 528 ff.; *ders.* (2006b), S. 29 ff.; *ders.* (2007), S. 129 ff.; *ders.* (2009), S. 234 ff.

<sup>10</sup> *Reinhardt* (2006b), S. 737 ff.; *ders.* (2008), S. 41 ff.

<sup>11</sup> Zur Rechtslage und zum Stand der Diskussion in anderen europäischen Ländern, siehe unten 3.1.

- 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 S. 1 WRRL).

### 1.1.3 Die Berücksichtigungspflicht (Art. 9 Abs. 1 S. 1 WRRL)

Der durch Art. 9 Abs.1 S.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 verpflichtet, bei ihrer Bewirtschaftungsaufgabe den Kostendeckungsgrundsatz regelhaft anzuwenden. Die Verpflichtung geht lediglich dahin, diesen Grundsatz *zu berücksichtigen*. Das bedeutet aber, dass er lediglich in Betracht zu ziehen und zu erwägen ist, nicht aber, dass er von den Mitgliedstaaten strikt beachtet werden muss.<sup>12</sup> 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 S. 1 WRRL nicht mehr als einen Auftrag für die Mitgliedstaaten erkennen, den Grund-

---

<sup>12</sup> Vgl. Reinhardt (2006b), S. 737, 740; Kolcu (2010), S. 74.

satz der Kostendeckung im Rahmen im Rahmen ihrer Wasserressourcenbewirtschaftungspolitik in ihrer Regelungsermessen einzustellen.<sup>13</sup>

Eine Mindesterfüllungspflicht oder – wie teilweise in der Literatur vertreten<sup>14</sup> – gar eine quantitativ bestimmte Erfüllungspflicht enthält Art. 9 Abs. 1 S. 1 WRRL nicht.<sup>15</sup> 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,<sup>16</sup> und sonstigen sozioökonomischen und umweltbezogenen Erfordernissen, die einer kostengerechten Belastung der Wassernutzer möglicherweise entgegenstehen, andererseits.<sup>17</sup> 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 Abwägungsergebnisprüfung<sup>18</sup>). Vor diesem Hintergrund ist der Einschätzung Michael Reinhardts zu folgen, dass es für die Mitgliedstaaten letztlich „eine Frage übersichtlichen Begründungsaufwands“ ist,<sup>19</sup> 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 S. 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 eingeschränktem 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“<sup>20</sup> des Art. 9 Abs. 1 S. 1 WRRL gesprochen worden. Die Norm soll 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.

---

<sup>13</sup> Vgl. etwa Reinhardt (2006b), S. 737, 740; Kolcu (2008), S. 95.

<sup>14</sup> Vgl. Unnerstall (2006a), S. 528, der die Auffassung vertritt, dass jeder Deckungsgrad unter 70% die Annahme einer Pflichtverletzung nahelegt; vgl. auch ders. (2009), S. 234 f.

<sup>15</sup> Näher dazu Kolcu (2010), S. 74 ff.

<sup>16</sup> 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) S. 477 endg.

<sup>17</sup> Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Erfordernissen der Abwägung etwa Ossenbühl (1995), S. 904 ff.

<sup>18</sup> Dazu BVerwGE 45, 309, 312 f.; E 64, 33; aus der Literatur etwa: Koch, (1983), S. 1125 ff.; Köck (2008), Rn. 106 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Reinhardt (2006), S. 737, 740.

<sup>20</sup> Kolcu (2008), S. 95.

### 1.1.3.1 Der Gegenstand der Berücksichtigungspflicht: Der Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen

Art. 9 Abs. 1 S. 1 WRRL etabliert den Grundsatz der Deckung der Kosten der 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 Ländern<sup>21</sup> - bereits seit vielen Jahren in den Kommunalabgabengesetzen der Länder verankert (siehe etwa § 10 SächsKAG), und seine Anwendung ist gängige Praxis.<sup>22</sup>

Prima facie neu ist demgegenüber zweierlei:

- Die Kostendeckung darf sich nicht lediglich an den betriebswirtschaftlichen Kosten der Wasserver- und -entsorgungseinrichtungen orientieren, sondern muss – möglicherweise umfassender als dies die KAG der Länder gegenwärtig vorsehen<sup>23</sup> - auch umwelt- und ressourcenbezogene Kosten einbeziehen (dazu unten 1.1.3.3).
- Der Anwendungsbereich des Kostendeckungsauftrags erstreckt sich auf *Wasserdienstleistungen*, nicht auf alle Wassernutzungen.<sup>24</sup> 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:

- 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),<sup>25</sup> oder ob er auch die

---

<sup>21</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000), S. 10 f.

<sup>22</sup> UBA (2001).

<sup>23</sup> 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), S. 617-645.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> So etwa *Reinhardt* (2006b), S. 737, 741.

Eigenver- und -entsorgung<sup>26</sup> 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).<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup> 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,<sup>29</sup> als insbesondere auch der Telos der Norm<sup>30</sup> 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 Richtliniensetzgebers. 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.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> So etwa *Unnerstall* (2006a), S. 528 f.; *ders.* (2009), S. 234 ff.; *Kolcu* (2008), S. 22-37; *Interwies/Kraemer* (2001), S. 22.

<sup>27</sup> So *Unnerstall* (2006a), S. 528 f.; *ders.* (2009), S. 234, 236 f. Siehe auch *Laskowski* (2010), S. 726.

<sup>28</sup> Vgl. *Posser/Willbrand* (2005), S. 410; *Czychowski/Reinhardt*, zu § 42 WHG, Rn. 3; *Knopp* (2003), S. 275.

<sup>29</sup> Dazu insbesondere *Desens* (2008), S. 132 ff.

<sup>30</sup> Dazu näher *Kolcu* (2008), S. 31 ff.

<sup>31</sup> Vgl. *Desens* (2008), S. 135 ff.; *Kolcu* (2008), S. 22-37.

<sup>32</sup> So auch *Kolcu* (2008), S. 37-58; *Desens* (2008), S. 147 ff.

Die Nichteinbeziehung der Wasserkraft, der Schifffahrt und des Hochwasserschutzes wie auch die Nichteinbeziehung weiterer gewässerrelevanter Tätigkeiten, wie etwa die landwirtschaftliche Düngung, Pflanzenschutzbehandlung 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.<sup>33</sup> Einer Mitteilung der Europäischen Kommission zufolge, auf die in der Diskussion üblicherweise Bezug genommen wird,<sup>34</sup> sind unter Umweltkosten „Kosten für Schäden“ zu verstehen, „die der Wasserverbrauch für Umwelt, Ökosysteme und Personen mit sich bringt, die die Umwelt nutzen“.<sup>35</sup> Ressourcenkosten sind demgegenüber „Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden“.<sup>36</sup> 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,<sup>37</sup> 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

---

<sup>33</sup> Dazu näher *Desens* (2008), S. 192 ff.

<sup>34</sup> Vgl. WATECO (CIS Working Group 2.6 on Water and Economics); CIS Drafting Group ECO 2 (2004), S. 2 ff.; *Reinhardt* (2006b), S. 737, 742; *Unnerstall* (2006a), S. 528 f.; *Kolcu* (2009), S. 74, 79.

<sup>35</sup> Vgl. KOM (2000), S. 10.

<sup>36</sup> KOM (2000), S. 10.

<sup>37</sup> Anders aber *Reinhardt* (2006b), S. 737, 742.



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.<sup>38</sup> 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).

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, der 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,<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> Damit ist jedenfalls im Ansatz eine verursachergerechte Überwälzung auf die Endnutzer möglich.

---

<sup>38</sup> CIS Drafting Group Eco 2 (2004), S. 2 ff.

<sup>39</sup> Siehe die ausführliche Darstellung bei *Desens* (2008), S. 197-208 mit umfangreichen Hinweisen auf die umweltökonomische Literatur.

<sup>40</sup> Vgl. *Kolcu* (2008), S. 151-169; SRU (2004), Tz. 479 (der allerdings kritisiert, dass die ggw erhobene AbwA die Umwelt- und Ressourcenkosten nur unzureichend abdeckt); *Ginzky/Bothe/Richter* (2005), S. 945, 947 (für die Wasserentnahmeentgelte). Siehe auch *Ginzky/Rechenberg* (2006), S. 344, 348, die die Erhebung einer Abwasserabgabe als „EG-rechtlich zwingend geboten“ ansehen; ähnlich: *Zöllner*, in Landmann/Rohmer, AbwAG Vorb, Rn. 5; *Laskowski* (2010), S. 728.

<sup>41</sup> Vgl. etwa § 11 Abs. 2 Nr. 2 SächsKAG.

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,<sup>42</sup> 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 S. 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 (Regelungsermessen). 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 ländersseitig 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

---

<sup>42</sup> Dazu mit Blick auf die Abwasserabgabe näher: *Desens* (2008), S. 258 ff.; *Unnerstall* (2007), S. 129, 138 ff.; siehe auch SRU (2004), Tz. 479.

- „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,<sup>43</sup> wird deutlich, dass hier eine bindende Verpflichtung statuiert worden ist.<sup>44</sup>

#### 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 haupten, 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 S. 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.<sup>45</sup> Das ist schon im Ansatz etwas anderes als das bloße Berücksichtigungsgebot, das in Art. 9 Abs. 1 S.1 WRRL statuiert wird, und wird sich daher auch in der gerichtlichen Kontrolle niederschlagen.

---

<sup>43</sup> Vgl. nur *Reinhardt* (2006b), S. 737, 740.

<sup>44</sup> A.A. aber *Reinhardt* (2006b), S. 737, 740 f. („Worthülse“; „überwiegend programmatische Vorgabe“).

<sup>45</sup> Siehe dazu auch *Kolcu* (2008), S. 131; *Desens* (2008), S. 238 ff.

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.<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> Im Ergebnis wird sich daher nur in eindeutigen (d. h. von einer Neubewertung in der 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.“<sup>48</sup> 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.

#### 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.<sup>49</sup> Die Norm formuliert daher jedenfalls Anforderungen an die Gebührenpolitik im engeren Sinne ( also an die Tarifierung der Nutzung der öffentlichen Was-

---

<sup>46</sup> Näher dazu *Desens* (2008), S. 238 ff.

<sup>47</sup> Vgl. *Kolcu* (2008), S. 130; a. A. *Desens* (2008), S. 226.

<sup>48</sup> Hervorhebungen durch Verf.

<sup>49</sup> Vgl. *Kolcu* (2010), S. 74 f.

serversorgungs- und Abwasserentsorgungssysteme, aber auch an die Preisregulierung privat organisierter Wasserversorgungssysteme<sup>50</sup>), 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 Kosten für das Zurverfügung-Stellen der Wasserdienstleistungen anlastet, wobei Kostenanlastung die Umwelt- und Ressourcenkosten einschließt (siehe oben 1.1.3.3). 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 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.“<sup>51</sup> Eine Wassergebührenpolitik, die zwar in hohem Maße Kostendeckung erzielt, dabei aber nur unzureichend verursacherbezogen tarifiert, 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 Verursachieranlastung gerichtet ist,<sup>52</sup> ob man sich auch mit weniger zufrieden geben darf, oder ob man gar lenkend über die Kostendeckung hinausgehen darf.<sup>53</sup> 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 Unterschreitungen einer Vollkostendeckung (Verursachieranlastung) wie auch moderate lenkende Überschreitungen der Kostendeckung<sup>54</sup> rechtfertigen können.

---

<sup>50</sup> Dazu näher *Desens* (2008), S. 110 f.

<sup>51</sup> Vgl. *Reinhardt* (2006b), S. 737, 742.

<sup>52</sup> Vgl. *Unnerstall* (2007), S. 129 f.; *Kolcu* (2008), S. 100 ff.; *ders.* (2010), S. 74, 77.

<sup>53</sup> Vgl. *Unnerstall* (2006a), S. 528 f.

<sup>54</sup> Grundlegend zur Zulässigkeit lenkender Gebühren schon *Kloepfer* (1972); dazu aus finanzwissenschaftlicher Sicht *Gawel* (1995a).

### 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 (morphologische Veränderung von Wasserkörpern zum Zwecke der Schiffbarmachung oder Schiffbarkeitserhaltung bzw. der Nutzung der Wasserkraft; diffuse Schadstoffeinträge durch Schiffsverkehr) verbunden sind, 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 benötigt werden. 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.<sup>55</sup> 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 so genannten ‚Wassernutzungen‘.“<sup>56</sup>

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 he-

---

<sup>55</sup> Vgl. *Kolcu* (2010), S. 74 f.

<sup>56</sup> *Kolcu* (2010), S. 74 ff.

ranzuziehen. Ob sich die Wasserdienstleistungen durch Wassernutzungen verteuern, bedarf für die Schifffahrt und für 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 verteuernd auswirkt, sondern lediglich Synergiepotenziale ausschöpft.

### 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 schließt 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 landwirt-

schaftliche Dünge- und Pestizidanwendungspraxis insbesondere auf den Wasserversorgungssektor verteuern 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 des 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 der Zwischenbericht 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 bedeutsam ist für die Erhebung von Wasserentnahmeentgelte, 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 bewahren<sup>57</sup> (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<sup>58</sup>, 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 öffentlichrechtlich erhobener Geldleistungspflichten. Unterschieden werden innerhalb der nichtsteuerlichen Abgaben gemeinhin die sog. Vorzugslasten, also Beiträge und Gebühren, und die Sonderabgaben, die in Literatur und Rechtsprechung in einem langjährigen Prozess als eine eigenständige Form der nichtsteuerlichen Abgabe herausgearbeitet worden sind.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Siehe nur BVerfGE 93, 319, 342 ff. – Wasserpfennig.

<sup>58</sup> Siehe schon BVerfGE 7, 244, 251 – Bad.-Württ. Reblausabgabe; aus der jüngeren Rechtsprechung etwa BVerfGE 93, 319, 346 – Wasserpfennig.

<sup>59</sup> 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

Da es einen *numerus clausus* der Abgabeformen nicht gibt,<sup>60</sup> ist die Palette der nichtsteuerlichen Abgaben erweiterbar. So hat das BVerfG mittlerweile eine Reihe von Abgaben eigener Art neben Beitrag, Gebühr und Sonderabgabe gestellt.<sup>61</sup>

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.<sup>62</sup> Eine klärende Entscheidung des BVerfG gibt es bisher nicht. Der Bundesfinanzhof sieht in der Steuerverteilungsregelung des Art. 106 GG jedoch eine abschließende Aufzählung zulässiger Steuern<sup>63</sup>. 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.<sup>64</sup> 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 der Nutzung des Wassers, anknüpfen. In einem solchen Realakt

---

Schwerbehindertenabgabe (BVerfGE 57, 139, 167) und zur Investitionshilfe (BVerfGE 67, 256, 275 ff.), siehe dazu etwa Köck (1991c). Diese Bemühungen können mittlerweile als gescheitert gelten. Als Sonderabgabe wird heute im Wesentlichen der Typus der Finanzierungs-Sonderabgabe bezeichnet, für den paradigmatisch die Berufsausbildungsabgabe steht. Für alle anderen vormals unter der Sonderabgabenform gefassten Typen bietet es sich an, sie ihrer Eigenart entsprechend als eigenständige nichtsteuerliche Abgabenform einzuordnen. Siehe zum Ganzen auch Sacksofsky (2000).

<sup>60</sup> Vgl. BVerfGE 82, 159, 181 - Absatzfondgesetz; BVerfGE 93, 319, 342 - Wasserpfennig; siehe auch Köck (1993), S. 59, 62.

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> Vgl. Köck (1991a), S. 692, 696 f. Ein Steuerfindungsrecht befürworten z. B.: Tipke (1993, 2000), S. 1092 ff.; Jarass (1999), S. 16 ff.; Fischer-Menshausen (2000), Art. 105 Rn. 16 f., Art. 106 Rn. 14a. Ablehnend demgegenüber die wohl h. M.: Siekmann. (1996), Art. 105 Rn. 46 f.; Vogel (1990), § 87 Rn. 32; Birk (1997), zu Art. 105 Rn. 21 f., Art. 106 Rn. 6; Stern (1980), S. 1119; Birk/Eckhof. (1999), S. 34 f.

<sup>63</sup> BFHE 141, 369 (372)

<sup>64</sup> Siehe etwa Selme./Brodersen (2000), S. 1153, 1158 ff. mit umfangreichen Literaturnachweisen.

drückt sich gerade nicht wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aus, vielmehr geht es um Teilhabe an öffentlichen Sachen,<sup>65</sup> die der Staat nach bestimmten Ressourcenbewirtschaftungskriterien gewährt. Bei dieser Sachlage drängt es sich auf, eine entsprechende Abgabe auf die Sachgesetzgebungskompetenz 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 Wassernutzung<sup>66</sup> 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 nichtsteuerliche Abgabe beschränken können. Praktisch vorstellbar sind Steuerhebungen insbesondere vor dem Hintergrund der langjährigen Diskussionen um die Erhebung von Abgaben auf Mineraldünger<sup>67</sup> bzw. auf Pestizide<sup>68</sup>, die technisch an Vorgänge finanzieller Leistungsfähigkeit, wie etwa dem 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. Gem. 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 Sachgesetzgebungskompetenz erforderlich ist.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Vgl. BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfeffnig.

<sup>66</sup> Die Wassernutzung ist gemäß § 1 Abs. 4 WHG vom Grundeigentum entkoppelt.

<sup>67</sup> Vgl. SRU (1985), Tz. 1389 ff.; zur rechtlichen Würdigung etwa Köck (1991b), S. 8, 12 ff.

<sup>68</sup> Vgl. dazu in jüngerer Zeit mit vergleichendem Blick auf die skandinavische Gesetzgebung: Möckel (2007), S. 176 ff.

<sup>69</sup> Vgl. BVerfGE 98, 106, 118 – Kasseler Verpackungsteuer.

## 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,<sup>70</sup> die auch heute noch maßgebend ist.<sup>71</sup> Die „Wasserpfennig“-Entscheidung wird deshalb im Zentrum dieser Analyse stehen (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 Bundesländer<sup>72</sup> und das Urteil zur Kasseler Verpackungsteuer,<sup>73</sup> 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 wird im Folgenden zunächst der Wortlaut zentraler Entscheidungspassagen wiedergegeben<sup>74</sup> 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.

---

<sup>70</sup> BVerfGE 93, 319 ff. – Wasserpfennig.

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> Vgl. BVerfGE 98, 83 ff. – Landesabfallabgaben.

<sup>73</sup> Vgl. BVerfGE 98, 106 ff. – Verpackungsteuer.

<sup>74</sup> Siehe BVerfGE 93, 319, 342-345 – Wasserpfennig.

GG geregelten Einnahmequellen erfolgt (Prinzip des Steuerstaates; vgl. u. a. BVerfGE 78, 249; 266 f.; BVerfGE 82, 159, 178). Nicht-steuerliche Abgaben verschiedener Art sind allerdings nicht ausgeschlossen; die Finanzverfassung des Grundgesetzes enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen (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.

(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 Subventionsvorteilen 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 können<sup>75</sup> und wenn sie im allgemeinen Haushalt ausgewiesen werden.

Die besondere sachliche Rechtfertigung muss so gewichtig sein, dass sie vor 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.<sup>76</sup> 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) bereit gestellt wird, ausgleichen sollen.<sup>77</sup> Die Vorteils-Ausgleichsfunktion ist es letztlich auch, die andere nichtsteuerliche Abgaben, wie die sog. „Abschöpfungsabgabe“ (Fehlbelegungsabgabe) und die Schwerbehindertenabgabe, trägt.<sup>78</sup>

Die Erhebung einer Abgabe für die Entnahme von Wasser ist vom BVerfG als sachlich gerechtfertigt angesehen worden. Das Gericht schreibt:<sup>79</sup>

„(1) Die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten ist gegenüber dem Prinzip des Steuerstaates sachlich legitimiert. Es kann dahinstehen, ob dies bereits aus der Lenkungsfunktion 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 (...).

(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

---

<sup>75</sup> BVerfGE 93, 319, 343 – Wasserpfennig.

<sup>76</sup> BVerfGE 93, 319, 344 – Wasserpfennig.

<sup>77</sup> Vgl. BVerfGE 93, 319, 343 f. – Wasserpfennig.

<sup>78</sup> BVerfGE 93, 319, 344 – Wasserpfennig.

<sup>79</sup> Vgl. BVerfGE 93, 319, 345-348 – Wasserpfennig.

(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 abgabefrei § 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 ausgegangen, 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.<sup>80</sup> 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“.<sup>81</sup> Den Wert dieses Vorteils, soweit er durch tatsächliche Wasserentnahmen in Anspruch genommen worden ist,<sup>82</sup> darf der bewirtschaftende Staat abschöpfen. Wie dieser Wert zu ermitteln ist, sagt das BVerfG nicht. Auf die Kosten der Leistung und deren Ausgleich kann es nach diesem Begründungszusammenhang aber nicht zwingend ankommen.<sup>83</sup> Der Wert der Leistung wird eher niedrig zu veranschlagen sein, wenn durch Bewirtschaftungsmaßnahmen in quantitativer und qualitativer Hinsicht ausreichend Vorsorge dafür getroffen worden ist, dass den tatsächlich Nutzungsinteressierten eine Nutzungsmöglichkeit eingeräumt werden kann. Umgekehrt steht es dem Gesetzgeber aber frei, in Entsprechung des Art. 9 WRRL den Wert der Leistung nach den Umwelt- und Ressourcenkosten der Entnahme zu bestimmen, soweit eine solche Bestimmung möglich ist.

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 Ty-

---

<sup>80</sup> Vgl. BVerwGE 93, 319, 339 - Wasserpfennig; siehe zur Rechtfertigung der öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung auch BVerfGE 58, 300, 328 f., 338 ff. – Nassauskiesung.

<sup>81</sup> BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig.

<sup>82</sup> Siehe dazu BVerfGE 93, 319, 346 – Wasserpfennig.

<sup>83</sup> Siehe dazu auch Meyer, S. (2000), S. 1000, 1003. Siehe auch schon Murswiek (1994), S. 170, 174 f.

pus der Gebühr bezeichnet worden.<sup>84</sup> Das BVerfG hat demgegenüber letztlich offen gelassen, ob der „Wasserpfennig“ der Gebühr zuzuordnen ist, oder ob die besondere Art der Leistung die Zuordnung zu einer (Vorteils-Ausgleichs-) Abgabe eigener Art verlangt.<sup>85</sup>

Die rechtswissenschaftliche Diskussion der „Wasserpfennig“-Entscheidung hat den BVerfG-Beschluss im Wesentlichen bestätigt;<sup>86</sup> 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 Abgabebearbeitung rechtfertigende und die Distanz zur Steuer wahrende Leistung zu qualifizieren ist, wenn die jeweilige Ressource nicht zuvor einer öffentlichrechtlichen Benutzungsordnung unterstellt worden ist.<sup>87</sup> Die Klärung dieser Frage kann für die Zwecke dieser Studie allerdings zurückgestellt werden; denn nach wie vor ist die Benutzung des Wassers einer öffentlichrechtlichen 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. 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 „Wasserpfennig“ entschieden hat, dass das Wasser nicht allen frei zur Verfügung gestellt werden kann und dass angesichts von Knappheit und Nutzungskonkurrenz die Nutzungsmöglichkeit durch den Staat einen abschöpfungs-fähigen 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.

---

<sup>84</sup> So von Ferdinand *Kirchhof*, der von einer „Verleihungsgebühr“ spricht (*siehe Kirchhof, F.* (1987), S. 545 ff.). Dietrich *Murawiek* spricht mit Blick auf das Wasserentnahmeentgelt von einer „Ressourcenbenutzungsgebühr“ (Vgl. *Murawiek* (1994), S. 170 ff.; den Gebührencharakter betonen auch Joachim Sanden (in: *Sanden* (1996), S. 181 ff.) und Susanne Meyer (in: *Meyer, S.* (2000), S. 1000, 1003 f.).

<sup>85</sup> Ausführlich zur Diskussion um Gebühr und nichtsteuerlicher Abgabe eigener Art schon *Köck* (1993), S. 59, 63 ff.

<sup>86</sup> Siehe etwa *Murawiek* (1996), S. 417 ff.; *Sanden* (1996), S. 181 ff.; *Heimlich* (1997), S. 996 ff.; *Raber* (1997), S. 219 ff.; *Hendler* (2000), S. 661, 665 f.; zuletzt: *Reinhardt* (2007), S. 241, 245 f.; kritisch zur Wasserpfennig-Entscheidung demgegenüber *Birk* (1997), S. 41, 46 ff.; *Kirchhof, F.* (1987), S. 1226, 1247 ff.

<sup>87</sup> Verneinend etwa *Sanden* (1996), S. 181, 184; *Meyer, S.* (2000), S. 1000, 1004; bejahend demgegenüber wohl *Murawiek* (1996), S. 417, 421.

Die Abwasserabgabe ist die älteste Umweltabgabe in Deutschland. Sie ist erstmals 1976 eingeführt worden, wird für das „Einleiten von Abwasser in ein Gewässer“ erhoben (§ 1 AbwAG), nach der Schädlichkeit des Abwassers bemessen (§ 3 AbwAG) und bei Einhaltung der abwasserrechtlichen Erfordernisse reduziert (§ 9 Abs. 5 AbwAG).<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup> Unsicherheit bestand darüber, ob die Abwasserabgabe als nichtsteuerliche Abgabe mit besonderer Ausgleichs- und Lenkungsfunktion den Zulässigkeitskriterien zu unterwerfen war, die das BVerfG<sup>90</sup> für (Finanzierungs-)Sonderabgaben entwickelt hatte<sup>91</sup> und ob die Abgabe insbesondere dem Kriterium der „gruppennützigen Aufkommensverwendung“ genügen kann, weil der Einsatz des Abgabenaufkommens für die Verbesserung der Gewässer nicht nur den Abgabepflichtigen, sondern allen zu Gute kommt.<sup>92</sup> Wegen dieser Unsicherheiten wurde der rechtfertigende Grund vom OVG Münster in der Kostenanlastung nach dem Verursacherprinzip gesehen.<sup>93</sup>

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.<sup>94</sup> Betont wird demgegenüber die Fiskalfunktion und die Nähe zur Steuer.<sup>95</sup> 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 die

---

<sup>88</sup> Siehe zur Entwicklungsgeschichte der Abwasserabgabe *Nisipeanu* (2006), S. 125 ff.

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> 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 Abgabenaufkommens; ausführlich zum Ganzen statt vieler: *Köck* (1991), S. 98 ff.

<sup>91</sup> Vgl. dazu OVG Münster, Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348, 350; VGH Mannheim, Beschl. v. 27.1.1984, DVBl. 1984, 345, 346.

<sup>92</sup> Vgl. OVG Münster, Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348, 350 f.

<sup>93</sup> So das OVG Münster, Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348, 351.

<sup>94</sup> Siehe insbesondere *Nisipeanu* (2006), S. 125, 128 ff.

<sup>95</sup> *Nisipeanu* (2006), 127 ff.

Summation der Belastungen aus ordnungsrechtlichen und finanzrechtlichen Pflichten Gefahr läuft, unangemessen zu werden.<sup>96</sup>

Vor diesem Diskussionshintergrund wird die „Wasserpfeinig“-Entscheidung bedeutsam, weil sich die Ermöglichung der Einleitung von Abwasser rechtlich nicht von der Ermöglichung der Entnahme von Wasser unterscheidet. 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 „Wasserpfeinig“-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.<sup>97</sup> 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 „Wasserpfeinig“-Entscheidung gewiesenen Weg gerechtfertigt werden soll, soll an dieser Stelle noch nicht untersucht werden. Der Wert der Leistung dürfte aber 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 Stoffe<sup>98</sup> eine Rolle spielen.

Der Weg über die „Wasserpfeinig“-Entscheidung ist nur ein Weg der Rechtfertigung der Abwasserabgabe neben anderen. Nach wie vor aussichtsreich bleibt insbesondere der Lösungsansatz des OVG Münster,<sup>99</sup> die Abgabe als Verursacherabgabe eigenständig zu rechtfertigen und die Bemessung an den Kosten der Restverschmutzung zu orientieren.<sup>100</sup> Verursacherabgaben in diesem Sinne genügen in jedem Falle der sog. „großen Verhältnismäßigkeitsprüfung“, da sie an den Schadeinheiten ansetzen, die trotz Reinigungsleistungen als „Restverschmutzung“ verbleiben.

---

<sup>96</sup> So wohl *Salzwedel*, wiedergegeben nach *Nisipeanu* (2006), S. 140. Siehe zu diesen Einwänden schon *Gawel E./Ewringmann, D.* (1994b), S. 295, 300 ff.

<sup>97</sup> So auch *Köhler/Meyer* (2006), Rn. 44 f.; ähnlich: *Zöllner*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Loseblatt (Stand: 2008), Vorb AbwAG, Rn. 6.

<sup>98</sup> Richtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik; siehe dazu auch *Ginzky* (2009), S. 242 ff.

<sup>99</sup> Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348, 350 f.

<sup>100</sup> Dazu näher schon *Köck* (1991c), S. 156 ff. Ausführlich zur Rechtfertigung der Restverschmutzungsabgabe: *Gawel/Ewringmann* (1994b), S. 295, 298 ff., 309 f.

### 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 Landesabfallabgabegeetzen und zur Kasseler Verpackungsteuer.<sup>101</sup> In beiden Fällen ging es um die Vereinbarkeit von Landes- bzw. Kommunalabgaberegelungen 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.<sup>102</sup> 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.<sup>103</sup>

In beiden entschiedenen Fällen hat das BVerfG die Abgabenerhebung 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,<sup>104</sup> welches unvereinbar sei mit steuernd eingreifenden Abgabebelastungen.

Die Entscheidungen des BVerfG sind in der rechtswissenschaftlichen Literatur zu Recht in hohem Maße auf Ablehnung gestoßen.<sup>105</sup> 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 Abgabementrument zielt das BVerfG auf das Bundesstaatsverhältnis, also auf das Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht, bzw. auf das Verhältnis von Sachge-

---

<sup>101</sup> BVerfGE 98, 83 ff.; BVerfGE 98, 106 ff.

<sup>102</sup> Vgl. BVerfGE 98, 83, 98 ff. - Landesabfallabgaben; E 98, 106, 119 ff. – Verpackungsteuer

<sup>103</sup> *Hendler* (2000), S. 661, 665.

<sup>104</sup> BVerfGE 98, 83, 98 ff.; E 98, 106, 120.

<sup>105</sup> Vgl. *Murswiek* (2000), S. 241, 278 f.; *Bothe* (1998), S. 2333 ff.; *Sendler* (1998), S. 2875 ff.; *Jarass* (1999).

setzungskompetenz 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)<sup>106</sup> 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 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).<sup>107</sup>

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

Wie bereits erwähnt, werden unter 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.<sup>108</sup> Neben der Funktion, Einnahmen zu erzielen, dürfen Steuern auch andere, insbesondere Lenkungszwecke erfüllen, ohne dass für die Lenkung eine zusätzliche Sachgesetzgebungskompetenz erforderlich wäre.<sup>109</sup> Eine Unterscheidung von Haupt- und Nebenzwecken ist dabei oftmals nicht trennscharf möglich, da jede Steuer Lenkungseffekte verursacht.<sup>110</sup> Der wirtschafts-, sozial- oder umweltpolitische Lenkungszweck kann nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts durchaus Hauptzweck einer Steuer sein, solange der Fiskalzweck existent bleibt.<sup>111</sup> Mit dem Urteil

---

<sup>106</sup> Vgl. Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG. Zu den stoff- und anlagebezogenen Regelungen näher *Ginzky/Rechenberg*, ZUR 2006, 344, 346 ff.

<sup>107</sup> Dazu näher *Köck/Wolf* (2008), S. 353.

<sup>108</sup> BVerfGE 67, S. 256 [282]; 84, S. 239 [269]. Damit ist eine Zweckbindung der Einnahmen vereinbar, wenn auch unüblich.

<sup>109</sup> 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.

<sup>110</sup> *Bender/Sparwasser/Engel* (2000), S. 55; *Gawel* (2001a), S. 26 ff.

<sup>111</sup> 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].

zur so genannten Ökosteuer (erhöhte Mineralölsteuer und neue Stromsteuer<sup>112</sup>) hat das Bundesverfassungsgericht explizit lenkende Umweltsteuern anerkannt.<sup>113</sup> Letztere dürfen, wie jede lenkende Steuer, keine „erdrosselnden“ Wirkungen entfalten<sup>114</sup> und muss die aus Art. 3 GG abzuleitenden Prinzipien der Steuergerechtigkeit beachten. Mit der Rechtsprechung zur kommunalen Verpackungsteuer 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 des BVerfG noch nicht geklärt.<sup>115</sup> Die Befürworter eines Steuerfindungsrechts argumentieren, dass die Regelung über die Verteilung des steuerlichen Gesetzgebungskompetenzen in Art. 105 Abs. 2 bis 3 GG keinen Hinweis auf eine Beschränkung der Steuerarten enthält, vielmehr der vorher in Art. 105 Abs. 2 GG aufgelisteten Katalog von Steuergruppen 1969 gerade zugunsten einer unbeschränkten Steuergesetzgebungskompetenz im Rahmen des Art. 72 Abs. 2 GG abgeschafft wurde.<sup>116</sup> Die Aufzählung von Steuerarten in Art. 106 GG diene allein der Ertragverteilung und umfasse alle damals existierenden oder bekannten Steuern,<sup>117</sup> auch wenn sie weder durchgängig dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechen, noch ein gerechtes und ausgewogenes Steuersystem darstellen.<sup>118</sup> Hiergegen wenden die Kritiker eines Steuerfindungsrechts ein, dass neue Steuern, die sich nicht unter die Steuerarten in Art. 106 GG subsumieren lassen, das austarierte Ertragsverteilungs-

---

<sup>112</sup> 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.

<sup>113</sup> BVerfG (2004), S. 846-850.

<sup>114</sup> 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]).

<sup>115</sup> Ausführlich *Möckel* (2006), S. 219 ff.

<sup>116</sup> JöR (n. F.) 1951, S. 750 ff.; BT-Drs. V/2861, Teil B Tz. 127 f., 131. *Kunig* (1996), § 105 Rdnr. 15 m. w. N.; *Schmidt-Bleibtreu/Klein* (1999) GG, Art 105 Rn. 5; *Isensee/Kirchhof* (1996), § 104 Rn. 29; *Jarass* (1999), S. 19 f.

<sup>117</sup> Vgl. Parlamentarischen 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.

<sup>118</sup> *Lang*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 Rn. 3; *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd. III S. 1092 ff.; *Wendt*, in: *Isensee/Kirchhof* (1996), § 104 Rn. 28 f.; *Jarass* (1999), S. 17; *Trzaskalik* (2000), S. 45, 57.

system zwischen Bund, Länder und Gemeinden aushebeln würden.<sup>119</sup> 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.<sup>120</sup> 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.<sup>121</sup> 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 Verkehrssteuern zählen die Straßengüterverkehrssteuer, die Kapitalverkehrssteuern aber auch die Versicherungssteuer und die Wechselsteuer.<sup>122</sup> 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.<sup>123</sup> 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 neben der Besteuerung des privaten Einkommens, des Gewinn von Körperschaften, des Vermögens einschließlich Erbschaften und Grundstücken auch die Einkommensverwendung in Form von Verkehrs- und Verbrauchsakten vollständig.<sup>124</sup> 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

---

<sup>119</sup> Vogel, in: *Isensee/Kirchhof* (1996), § 87 Rn. 32; *Sieckmann* in: *Sachs* (1996), GG, Art. 105 Rn. 50; *Birk*, in: *AlternativKomm GG*, Art. 105 Rn. 21; *Balmes* (1997), S. 142 f.; *Köck* (1991), S. 692.

<sup>120</sup> *Rodi* (1994), S. 164 ff.; Vogel, in: *Isensee/Kirchhof* (1996), § 87 Rn. 31 m. w. N.; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig* (2009), GG, Art. 106 Rn. 19; *Sieckmann* in: *Sachs* (1996), GG, Art. 105 Rn. 53 ff.

<sup>121</sup> 1BFHE 141, S. 369; *Peters/Bongartz/Schröer-Schallenberg* (2000), Rn. C 1; *Köck*, in: *Köck/v. Schwanenflügel* (1990).

<sup>122</sup> *Sieckmann*, in: *Sachs* (1996), GG, Art. 106 Rn. 5 m.w.N.

<sup>123</sup> *Sieckmann*, in: *Sachs* (1996), GG, Art. 106 Rn. 5 m.w.N.

<sup>124</sup> Vogel, in: *Isensee/Kirchhof* (1996), § 87 Rn. 95; *Kirchhof* (1984), S. 297; *ders.*, in: *Isensee/Kirchhof* (1996), § 88 Rn. 70 ff.; *Lang*, in: *Tipke/Lang* (2002), § 4 Rn. 95.



Verbrauch- und Verkehrsteuer keinen weiteren Auffangtatbestand schuf.<sup>125</sup> 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.<sup>126</sup> Kann der einfache Gesetzgeber die gewünschte Finanzierungs- oder Lenkungswirkung mit Verkehr- und Verbrauchsteuern erzielen, braucht er nicht in die problematischen nicht-gegenleistungsbezogenen nicht-steuerlichen Abgaben auszuweichen.

Kennzeichnend für die Verkehrsteuer ist, dass sie an Akte oder Vorgänge des Rechts- und Wirtschaftsverkehrs anknüpfen.<sup>127</sup> 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.<sup>128</sup> 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,<sup>129</sup> und der unternehmerische Verbrauch besteuertungsfähig ist.<sup>130</sup> 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.<sup>131</sup> Diese historisch geprägte Begriffsbestimmung geht über eine Beschreibung der damals bekannten Verbrauchsteuern nicht hinaus und ist keine zeitgemäße Definition, 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.<sup>132</sup> Nach Ansicht des BVerfG und des BFH ist eine Erhebung von Verbrauchsteuern bei Unternehmen zulässig, soweit hypothetisch die Möglichkeit einer Überwälzung der

---

<sup>125</sup> BT.-Drs. V/2861, Teil B Tz. 127 ff.

<sup>126</sup> Ausführlich Möckel (2006), S. 225 ff. Vgl. BVerwGE 6, S. 247; Maunz, in: Maunz/Dürig (2009), GG, Art. 106 Rn. 19.

<sup>127</sup> Sieckmann, in: Sachs (1996), GG, Art. 106 Rn. 9.

<sup>128</sup> Sieckmann, in: Sachs (1996), GG, Art. 105 Rn. 37.

<sup>129</sup> Sieckmann, in: Sachs (1996), GG, Art. 105 Rn. 37.

<sup>130</sup> Schmölders (1955), S. 90 ff.; Jachmann (2000), S. 239, 244 f.; Förster (1989), S. 63; Peters/Bongartz/Schröer-Schallenberg (2000), Rn. C 6.

<sup>131</sup> BT.-Drs. II/480, S. 170 Tz. 160. Das Bundesverfassungsgericht hat die Definition bei der kommunalen Verpackungsabgabe übernommen (BVerfGE 98, S. 106 [123]).

<sup>132</sup> Ausführlich Möckel (2006), S. 227 ff. Für eine weite Auslegung auch Osterloh (1991) S. 823; Jarass (1999), S. 13; Köck (1991) S. 692; Selmer/Brodersen (2000), S. 1153.

Steuerlast auf den Endverbraucher besteht.<sup>133</sup> Dies schließt Produktionsmittel mit ein, da ihre Kosten in die Kalkulation der Verkaufspreise mit einfließen.<sup>134</sup> 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 Vorsteuerabzug befreit sind. Um eine Doppelbelastung des Endverbrauchers zu vermeiden, dürfen zusätzliche Verbrauchsteuern neben der Umsatzsteuer ohne einen besonderen Rechtfertigungsgrund nur den unternehmerischen Verbrauch besteuern.<sup>135</sup>

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 Verkehrssteuern 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.<sup>136</sup> 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 sie entweder an die wasserrechtliche Erlaubnis als Akt des Rechtsverkehrs oder an die Verbringung des Abwassers als Güterbewegung anknüpft. Sie 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 Pflanzenschutzmittel 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

---

<sup>133</sup> 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.

<sup>134</sup> BVerfG, NVwZ 2004, S. 846 [848] = E 110, 274 (296 f.); BFHE 141, S. 369 [370 ff., 375 ff.].

<sup>135</sup> *Möckel* (2006), S. 228 ff.; *Tipke* (2000), S. 959 ff., 964 ff.; *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof* (1996), § 88 Rn. 166.

<sup>136</sup> 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.

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 Fragezeichen bleiben doch, weil das Abwasser mit seinen Schadstoffen doch 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.<sup>137</sup> 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.<sup>138</sup> Abweichungen vom gebotenen Gerechtigkeitsmaßstab sind zulässig, sofern sie durch Interessen der Allgemeinheit oder Dritter von Verfassungsrang gerechtfertigt sind.<sup>139</sup> Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber bei der Auswahl des Steuergegenstandes und bei der Bestimmung des Steuersatzes aber einen weit reichenden Gestaltungsspielraum, muss aber die einmal getroffene Belastungsentscheidung folgerichtig im Sinne der Belastungsgleichheit umsetzen.<sup>140</sup>

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),<sup>141</sup> kommen bei Steuern nicht das Äquivalenzprinzip, sondern andere Verteilungsprinzipien in Frage.<sup>142</sup> Allgemein anerkannt ist das so genannte Leistungsfähigkeitsprinzip, welches im Gegensatz zum Prinzip der Kopfsteuer jeden Bürger entsprechend seiner Einkommens- und Vermögensverhältnisse heranzieht, um bezogen auf die wirtschaftliche Leistungsfä-

---

<sup>137</sup> BVerfGE 84, S. 239 [269].

<sup>138</sup> BVerfGE 93, S. 121; *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof* (1996), § 124 Rn. 205 ff., 250; *Huster* 1993, S. 215 ff.; ausführlich *Möckel* (2003), S. 488 ff.; *ders.* (2006), S. 284 ff.

<sup>139</sup> *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. N.; kritisch hierzu *Gawel* (1999b), S. 374 ff.).

<sup>140</sup> 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.

<sup>141</sup> *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof* (1996), § 88 Rn. 199, Rn. 213, 220; *Lang* in: *Tipke/Lang* (2002), § 3 Rn. 18, 20.

<sup>142</sup> Ausführlich *Tipke* (2000), S. 475 ff.

higkeit des Einzelnen eine gleichmäßige Belastung zu erzielen.<sup>143</sup> 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.<sup>144</sup>

Im Bereich der Lenkungssteuern und -abgaben kann dagegen auch eine Verteilung im Hinblick auf den Lenkungseffekt geboten sein, wenn dieser den Fiskalzweck überwiegt.<sup>145</sup> Bei Umweltsteuern und -abgaben kommt hierbei vor allem das Verursacherprinzip in Frage, wonach der Verursacher von externen Umweltkosten für diese vorrangig verantwortlich ist.<sup>146</sup> Wassernutzungssteuern müssen daher nicht an der 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).<sup>147</sup> 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.], Hand-

---

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> *Tipke* (2000) S. 734 ff. m. w. N., S. 1026 ff.; *Rodi* (1994), S. 200 ff.

<sup>145</sup> Gegebenenfalls kombiniert mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip.

<sup>146</sup> Ausführlich *Möckel* (2006), S. 296 ff.

<sup>147</sup> BVerfGE 7, 244 (254); 9, 291 (300); 49, 343 (353 f.); *Sieckmann*, in: *Sachs* (2009), vor Art. 104a GG, Rn. 84, Art. 110 GG, Rn. 47 m.w.N.

buch 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.<sup>148</sup>

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, das Steuergesetz entsprechend zu ändern. Konflikte können daher nur bei den Steuern auftreten, bei denen Gesetzgebungskompetenz und Aufkommenszuständigkeit auseinander fallen, 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.

---

<sup>148</sup> 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 Abgabenehlers. 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 zeichnen sich daher stets durch die Dualität aus Verhaltenssteuerung und Fiskalität aus.

Durch den Abgabensatz wird der Zensit angereizt, seine Ressourcennutzung bis zu dem Punkt einzuschränken, wo sich Grenzvermeidungskosten (GVK) und Abgabensatz  $t$  gerade ausgleichen. In Höhe der dazu nötigen Vermeidungsanstrengungen trägt der Zensit eine Lenkungslast  $L$  (Abb. 2.1); auf die verbleibenden Ressourcennanspruchnahmen wird der Abgabensatz fällig – es entsteht eine zusätzliche Zahllast in Höhe von  $Z$ .<sup>149</sup>

Soweit der Abgabensatz 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

---

<sup>149</sup> 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.

weitere Mindernutzungen ermöglicht. Schließlich bieten die abgeschöpften Mittel einen Ausgleich für die mit der privaten Aneignung der Ressource einhergehenden sozialen Lasten (externe Kosten).

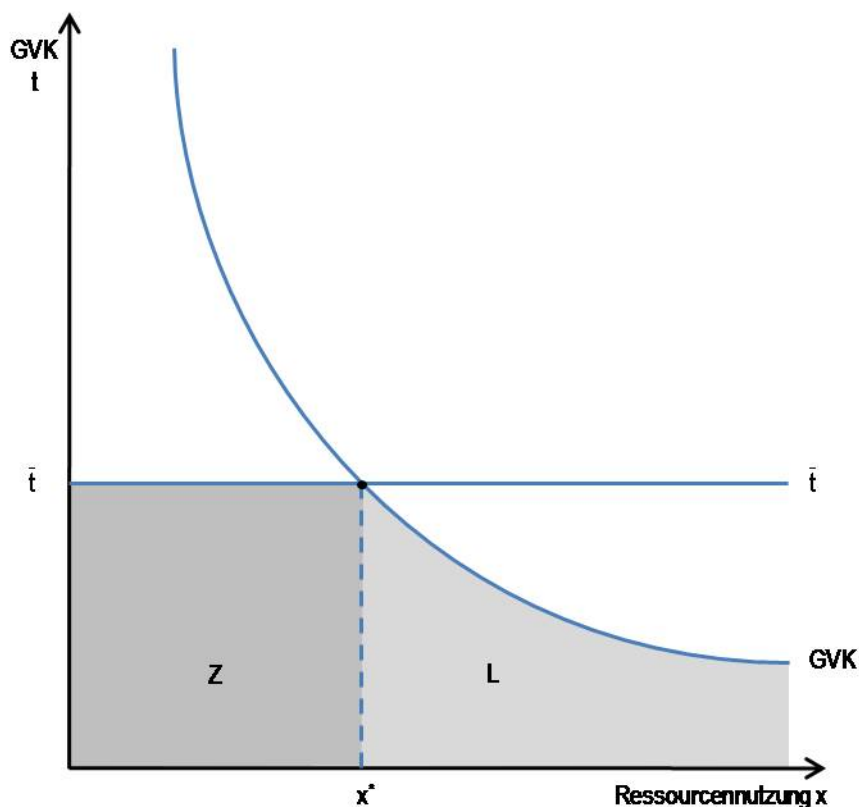


Abbildung 2.1: Wirkungsweise einer lenkenden Umweltabgabe - Partialmodell

Es wurde bereits herausgestellt, dass Verhaltenssteuerung und Fiskalität jeder denkbaren Abgablösung zu eigen sind.<sup>150</sup> 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) 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 Anreizeffekte des Kaufkraft-Entzuges nicht zu konterkarieren.
- Als sog. *Verwendungszweckabgabe* erzielt die Abgabe in erster Linie ein Aufkommen, dessen umweltpolitischen Effekte sich aus der anschließenden Voraus-

<sup>150</sup> Prohibitivabgaben mit dem Ergebnis der Nullnutzung scheiden nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch finanzwissenschaftlich als sinnvolle Abgabengestaltung aus – dazu näher Abschnitt 2.2.

gabung durch die öffentliche Hand ergeben. Die Erhebungssphäre kann sich darauf beschränken, eine sachnahe Bemessungsgrundlage zu wählen – allein eine Umwelt- bzw. Wasser-Steuer könnte auf diesen Erhebungszusammenhang gänzlich verzichten und sich allein auf die Finanzierungseffekte der Verausgabung beschränken.

Tabelle 2.1: Abgabetypen und konzeptionelle Ausgestaltung

Abgabentypus	Erhebungssphäre Verhaltenssteuerung durch ...		Verwendungssphäre Finanzierung	
	... Änderung relativer Preise (Substitutionseffekt)  Belastung: L	... Kaufkraftentzug (Einkommenseffekt)  Belastung: L+Z	Aufkommensverwendung (Finanzierungseffekt) Z	
			Finanzierung de- zentraler Anreize	Finanzierung zentraler Investi- tionen
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.<sup>151</sup> Dies liegt daran, dass mit „Finanzierung“ sowohl auf der Erhebungsseite der Abgabe der Kaufkraftentzug (3. Spalte), zugleich aber auf der Verwendungsseite das Aufkommen öffentlicher Haushalte angesprochen ist (letzte Spalte). Ökonomisch ist es aber gerade sinnvoll, zwischen dem *Einkommenseffekt* des Entzuges und dem *Finanzierungseffekt i. e. S.* der Aufkommenserzielung für öffentliche Budgets zu unterscheiden. Es ist daher finanzwissenschaftlich sachwidrig, Lenkung und „Finanzierung“ als kategorial gegensätzlich zu beschreiben (dazu näher unter 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:<sup>152</sup>

- Die *Internalisierungsabgabe* bezweckt die Internalisierung externer Kosten, lastet also jene sozialen Werteverzehrungen an, die durch die Wassernutzung bei Dritten oder der Allgemeinheit anfallen – etwa in Form ausgeschlossener Alternativnut-

<sup>151</sup> Hierzu eingehend Gawel (2001a), S. 26 ff.

<sup>152</sup> Siehe hierzu beispielsweise Bergmann / Werry (1989), S. 36 ff.



zungen –, 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.<sup>153</sup> Ineffiziente Nutzungsentscheidungen treten aber bei externen Kosten auf, indem und soweit die sozialen Kosten der Wassernutzung die (privaten) Nutzen übersteigen: Liegen die sozialen Kosten der Inanspruchnahme über deren (privaten) Nutzen, so sollte vom betreffenden Entscheider auf die 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. Die hierfür erforderlichen Informationserfordernisse für den Gesetzgeber machen derartige Lösungen jedoch unpraktikabel.

- Die *Standard-Preis-Abgabe* zielt nicht auf ein gesamtwirtschaftliches Optimum, sondern auf die Erreichung eines politisch vorgegebenen Zielzustandes der Ressourcennutzung („Standard“).<sup>154</sup> Aufgabe der Abgabe ist es hierbei nur noch, eine effiziente, d. h. zu minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten strukturierte Zielerreichung sicherzustellen. 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. in „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, und 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*“,<sup>155</sup> 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 Zielexplicitation und damit auch eine klare politische Erfolgskontrolle vermieden wird.<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> Dieser Ansatz geht auf die Konzeption von *Pigou* (1932), zurück („Pigou-Steuer“).

<sup>154</sup> Dieser Ansatz geht auf *Baumol / Oates* (1971), S. 42 ff. zurück.

<sup>155</sup> Der Ansatz geht auf *Musgrave* (1959) zurück.

<sup>156</sup> Siehe hierzu eingehend *Gawel* (1995d).

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 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.“<sup>157</sup>

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

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 Wasserpennig, zielt ein Wasserentnahmeentgelt in seiner Wirkungszweckkomponente letztlich darauf,

- auf eine generelle Reduzierung der Grund- und Oberflächenwassernutzung hinzuwirken, um als Ausdruck des Vorsorgeprinzips ausreichende Potentiale 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.<sup>158</sup>

Auch hier zeigt sich insbesondere in der Ausrichtung als Wassersparabgabe eine demeritorisierende Funktion durch Vermittlung eines punktzelfreien, bloßen Richtungsanreizes.

---

<sup>157</sup> BT-Drucksache 7/2272, S. 2 (Gesetzesbegründung). Siehe hierzu auch *Hansmeyer* (1976), S. 65 ff.

<sup>158</sup> Hierzu insbesondere auch *Bergmann / Werry* (1989), S. 1 ff.

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),<sup>159</sup> 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*).
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. Wirkungszweck und damit Lenkungszweck ist vielmehr eine allgemeine statische und dynamische Mindernutzung (fortlaufende Verringerung der über alle Zensiten aggregierten Bemessungsgrundlage, Innovationen) bzw. die effizienzorientierte Nutzungs-Umstrukturierung (zeitlicher, räumlicher, branchen-/nutzerspezifischer 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. Aufstockungseffekt<sup>160</sup>) oder aber die öffentliche Hand investiert direkt in eine verbesserte wasserwirtschaftliche Zielerreichung.

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

---

<sup>159</sup> 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.

<sup>160</sup> Hierzu näher Gawel (1991), S. 106 ff., m. w. Nachw.

Infolge des konzeptionellen Operationalisierungsverzichts bei der Zielformulierung 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 Ausdruckformen finden (Kreislaufführung, 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 gerade 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 Ressourcenverzicht unterscheiden zu können. Wo Mindernutzungen unterbleiben, sind diese – jedenfalls auf vollkommenen Märkten – Ausdruck der Tatsache, dass sie gemessen an der Höhe des Abgabensatzes nicht effizient wären.<sup>161</sup>

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

---

<sup>161</sup> Auf unvollkommenen Märkten können auch effiziente Mindernutzungen durch Wirkungsbrüche unterbleiben. Zudem können natürlich Konstruktionsmängel des Abgabenehebels zu Fehlsteuerungen führen.

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 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.<sup>162</sup> 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 inanspruchgenommenen 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 Ressourcen-Nutzer angehalten, Kosten und Nutzen der Inanspruchnahme neu abzuwägen. Das Ergebnis der hierdurch angezeigten 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. 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 Ziel gar nicht beigegeben sind („Zielstreit“),
- unterliegen *methodischen Felleistungen* 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,

---

<sup>162</sup> Zu diesem Verständnis von Marktprozessen Hayek (1968).

- unterscheiden nicht zutreffend zwischen dem *Einkommens-* und dem *Finanzierungseffekt* und sehen daher irrigerweise das Aufkommen als lenkungs fremd, 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 feiern: So wird die Abschaffung der Abwasserabgabe unter Hinweis auf mittlerweile gegebene „Zielerreichung“ gefordert, werden im Zeitablauf inerte Bemessungsgrundlagen und stabile Abgabenaufkommen als Beleg 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 zu verringern* 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.<sup>163</sup> Wie zuvor dargestellt, wird der *Lenkungsbeitrag* von *demeritorisierenden* Wassernutzungsabgaben aus finanzwissenschaftlicher Sicht aber zunächst nicht durch *bestimmte* Zielerreichungen, sondern einen in Höhe, Geschwindigkeit und Verortung gerade offenen Umstrukturierungsanreiz vermittelt. Dieser ist erfolgreich, wenn dieser Anreiz in der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage und des Tarifs zielgeeignet und in der Höhe der Sätze politisch ausreichend erscheint.<sup>164</sup> 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. 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,<sup>165</sup> 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

---

<sup>163</sup> Hierzu Gawel / Ewringmann (1994b), S. 295 ff.; Gawel (2001a), S. 26 ff.

<sup>164</sup> Zu den Anforderungen einer erfolgreichen Lenkungsabgabe siehe Abschnitt 2.3.

<sup>165</sup> Hierzu eingehend Ewringmann / Schafhausen (1985); Gawel / Ewringmann (1994b), S. 306 f.

Verminderung der gesamtwirtschaftlichen Umweltnutzung. Dies gilt auch dann, wenn einzelwirtschaftlich der Substitutionseffekt – etwa infolge hoher Grenzkosten der Vermeidung – (kurzfristig) gerade weitgehend ausbleibt. „Lenkung“ darf daher nicht mit der „kurzfristigen Variation der aggregierten Bemessungsgrundlagen“ durch die Zensiten verwechselt werden;<sup>166</sup> vielmehr handelt es sich um einen komplexen gesamtwirtschaftlichen Reallokationsprozess, für den der Abgabimpuls lediglich die partialanalytische Initialzündung übernimmt. Über sekundäre 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 Abgabimpulses 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.<sup>167</sup> Diese Zahllast (in Abb. 2.1 Fläche Z) sichert gerade die Fortpflanzung der Substitutionskette im Marktzusammenhang und unterscheidet auch insofern ordnungsrechtliche von marktorientierter 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.<sup>168</sup>

Die Zahllast einer Umweltlenkungsabgabe mag daher (neben der Lenkungslast) eine Art „Basislast“ verkörpern;<sup>169</sup> 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:

---

<sup>166</sup> 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.

<sup>167</sup> Siehe hierzu die Kontroverse zwischen *Zimmermann* (1994), S. 26 ff., und *Gawel* (2001a), S. 26 ff.

<sup>168</sup> So aber *Ritter* (1992), S. 160 ff.; *Steiner* (1992), S. 210.

<sup>169</sup> 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.

- Die „Restfiskalität“ der Lenkungsabgabe bietet in *dynamischer* Hinsicht einen stetigen Vermeidungsanreiz, soweit durch exogene Datenänderungen oder Innovationen eine verminderte Umwelt-Inanspruchnahme 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 weniger (ab-)wasserintensiver Produktions- und Konsumstrukturen.<sup>170</sup> 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 Abgabensignal 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)X	Primäreffekte (Substitutionseffekte)
Innovationen der Reinigungs- oder Kreislauftechnik	Produktionseinschränkung durch verminderte Rentabilität	Vermeidung von Schmutzwassereinleitung oder Wasserentnahme
Langfristige Mindernutzungen durch technischen Fortschritt	Rückgang der Marktnachfrage nach (ab-) wasserintensiv produzierten Gütern Marktaustritt von Grenzanbietern Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen zugunsten wasserintensiver Produzenten	Reinigung von Schmutzwasser Kläranlagenbau Kreislaufführung (Ab-) Wassersparende Prozesssubstitution

<sup>170</sup> Hierzu eingehend *Ewringmann / Schafhausen* (1985), 45 ff.



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 zu verringern.<sup>171</sup> 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 aus der Diskussion um die Restverschmutzungsveranlagung unterhalb ordnungsrechtlich geduldeter Emissionen bekannt.<sup>172</sup> Wo sich Lenkungsanreize 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 Minderungspotentiale mehr aufscheinen und sich eine Restverschmutzungsbelastung im ordnungsrechtlichen Policy Mix insoweit delegitimiert sehen könnte, darf zumindest in dynamischer Perspektive bestritten werden.<sup>173</sup> 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 Potentiale 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.<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup> Zu diesem Vorwurf insbesondere *Balmes* (1997), 10 ff., 159; *Hey*, (1998), S. 34; ähnlich *Lang* (1992), 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 *Kloepfer* (1971), S. 1585 ff.

<sup>172</sup> Hierzu eingehend bereits *Gawel / Ewringmann*, (1994b), S. 301 ff.

<sup>173</sup> Dazu bereits *Gawel / Ewringmann* (1994b), S. 301 ff.

<sup>174</sup> *Gawel* (2009), S. 197 ff.; *ders.* (1999d), S. 237 ff.

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 wasserbezogenem verwendetem Einkommen eintretenden Substitutionsreaktionen der Zensiten und der mit ihnen wirtschaftlich verknüpften Akteure: Es sind die allokativen Folgen des Eingriffs. Als Maß für diese Lenkungswirkung, vor deren freiheitsbeschränkender Wirkung die Zensiten rechtlich ebenso geschützt werden sollen wie vor der Verkürzung ihrer finanziellen Dispositionskraft, bietet sich das aus der Finanztheorie bekannte Maß der Zusatzlast der Steuer an: 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).<sup>175</sup> Einzelwirtschaftlich ist die Lenkungslast für die Ressourcennutzer eine Wohlfahrtseinbuße in Höhe von  $L$ ; gesamtwirtschaftlich stehen dem aber gerade annahmegemäß Wohlfahrtsgewinne anderer Wirtschaftssubjekte gegenüber, deren wasserressourcenbezogenen Nutzungsmöglichkeiten erweitert werden. War der Abgabeneingriff effizient, so steigt die Gesamtwohlfahrt in der Gesellschaft – es entsteht ein „Zusatznutzen“.<sup>176</sup> 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 auf diesem Hintergrund die angestrebten Bewertungen historischer Lenkungserfolge und die konzeptionelle Neu-

---

<sup>175</sup> Zu ersten Überlegungen in diese Richtung *Gawel* (2001a), S. 26 ff. Eine differenzierte finanzwissenschaftliche Steuerlastsystematik bietet *Recktenwald* (1984), S. 265 ff.

<sup>176</sup> Siehe hierzu *Görres* (1985), S. 45 ff.

ausrichtungen 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 „Vollzugshilfen 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 Abgabenlösungen 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 Abgabenlösung 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 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.

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, Langfrist- effekte)		
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 zunächst zwischen dem Einkommenseffekt (Zahllast) 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 (vgl. Abschnitt 2.1); 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 und die Lenkungsgüte 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 Abgabener-

hebung 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 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.<sup>177</sup> Ob daher die Lenkungswirkung einer Abgabe gerade 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.

Abgabenlenkung beschreibt vielmehr die Gesamtheit der allokativen Wirkungen eines interventionszielbezogenen Steuerzugriffs; Lenkung ist zielbezogen „fiskalgestaltend“, nicht „fiskalverdrängend“.<sup>178</sup> 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.<sup>179</sup> Die „Fiskalgestaltung“ besteht darin, das verbleibende Aufkommen ausschließlich aus effizienten Restnutzungen zusammensetzen. 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.

---

<sup>177</sup> So im juristischen Schrifttum zutreffend auch Löwer (2000), S. 32.

<sup>178</sup> Hierzu ausführlich bereits Gawel (2001), S. 26 ff.

<sup>179</sup> Soll die Ressourcennutzung vollständig verdrängt werden, ist ein Abgabenhebel gerade auch ökonomisch nicht sinnvoll – dazu beispielsweise Gawel / Ewringmann (1994b), S. 295 ff.

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 Grenzwertbefreiung (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 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 Abgabensätze 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 zugleich wasserrechtliche Entnahmebefugnisse als auch die Entgeltlösungen auf 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 Auf-

teilungsentscheidungen im wesentlichen bereits wasserrechtlich vorgeprägt sind.<sup>180</sup> Allerdings stellt sich – neben der Finanzierungswirkung – unter Lenkungs Gesichtspunkten die Frage nach der Vollzugsunterstützung ordnungsrechtlicher Allokationsvorgaben einerseits und einer funktionalen Restmengenbelastung für ordnungsrechtlich zugestandene Entnahmen 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 Minderungs*richtung*.

Ökonomische Lenkungsgrenzen für Abgabensinstrumente 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.

Zunächst ist es wichtig festzuhalten, dass es durchaus *ökonomische Lenkungsgrenzen* für Abgaben gibt, diese 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 ordnungsrecht-

---

<sup>180</sup> Hierzu eingehend *Hansmeyer / Ewringmann* (1988), S. 10 f. et passim.

liche 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)<sup>181</sup>;
- 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<sup>182</sup>;
- 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.<sup>183</sup>

2. *Zielkonflikte*: In Fällen hoher Zahlungsbereitschaft für Wasserressourcen (d. h. geringer Preiselastizität der Ab-/Wassernachfrage) und zugleich starkem umweltpolitischen Minderungsdruck (d. h. hohen Reduzierungserwartungen) müssen sehr hohe Abgabensätze 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.

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

---

<sup>181</sup> 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 „Betriebsstilllegung“ oder Einsatz der Technik X zur Erfüllung der umweltrechtlichen Anforderungen; eine preisliche Explorationsleistung erübrigt sich hier.

<sup>182</sup> Dies ist etwa der Fall bei Inhomogenitäten in der Umweltnutzung („limitationale Milieus“), die mangels Substituierbarkeit eine individualisierte Regulierungsantwort erfordern (Gawel 1994, 154 ff., 208).

<sup>183</sup> Siehe hierzu Gawel (2001b), S. 249 ff.; ders (1999c), S. 179 ff.



Aus dieser Analyse folgt, dass zunächst die ökonomischen, ökologischen und institutionellen Umfeldbedingungen daraufhin zu prüfen sind, ob eine Verhaltenssteuerung durch Abgaben sinnvoll erscheint,<sup>184</sup> 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).

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 Abgabensatzes und Tarifs,
- Berücksichtigung von Signalwirkungen (z. B. durch zeitliche Staffelungen von Abgabensätzen),
- 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.

---

<sup>184</sup> Zu einer derartigen Analyse der Funktionsbedingungen ökonomischer Instrumente insbesondere auch *Michaelis* (1996).

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*).

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 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 Abgabensätze, durch Ermäßigungen im Restverschmutzungsbereich, durch Verrechnungs- und Ausnahmeklauseln, durch Satzifferenzierung nach Wasserverwendung u. a. m. Eine Abgabenlösung ohne spürbare Zahllast ist freilich wirkungslos und droht zu einem symbolischen Schatten ihrer konzeptionellen Wirkungsmacht zu denaturieren.

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 (Arbeitspaket 3) einfließen. Neben rechtlichen Zulässigkeitsaspekten werden so auch ökonomisch-technische Zweckmäßigkeit- und Effizienz-Argumente bereitgestellt, die eine Ausdehnung von Abgabepflichten im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik anleiten können. Wassernutzungen und Wassernutzungssabgabenkonstruktionen, 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 Grundwasserentnahme), Entgelthöhe, Ausnahmeregelungen und Aufkommensverwendung unterscheiden.<sup>185</sup> Hessen und Thüringen haben sich zwischenzeitlich von ihren Wasserentnahmeregelungen wieder verabschiedet, und Nordrhein-Westfalen plant den schrittweisen Ausstieg bis zum Jahre 2019.<sup>186</sup> 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 Lenkungskomponente 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 dieser 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 Abgabenehebels stimmig auf die Konzeption des Abgabendzugriffs 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 gerade auf dem Stand vor Einführung (oder Erhöhung) der Ab-

---

<sup>185</sup> Siehe hierzu näher Tab. 2.7 in Abschnitt 2.4.3; dazu auch *Ginzky / Bothe / Richter* (2005), S. 945 ff.

<sup>186</sup> Siehe dazu MUNLV NRW: Pressemitteilung „Wasserentnahme-Entgelt wird schrittweise abgeschafft“ vom 15.9.2009.

gabe zu halten, lässt sich aus der Beobachtung der Aufkommens-Zeitreihe weder rekonstruieren noch ausschließen. Eine methodisch notwendige, theoretische Modellierung kann freilich im Rahmen der Studie nicht geleistet werden.

- 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. Abgablenkung 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 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 Abgabensätze,<sup>187</sup> 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).<sup>188</sup> Lenkungseffekte werden hiervon freilich entscheidend bestimmt, so dass Aussagen stets nur für eine bestimmte Datenkonstellation möglich sind.

---

<sup>187</sup> Hierzu insbesondere aus finanzwissenschaftlicher Sicht *Ewringmann/Gawel/Hansmeyer* (1993).

<sup>188</sup> Dazu im Überblick *Nisipeanu* (2006), S. 125 ff.; *Kotulla: Abwasserabgabengesetz*, Stuttgart 2005.

- Vorliegend sind elf verschiedene Wasserentnahmeentgelte mit konsumtiven und investiven Nutzern sowie eine Abwasserabgabe zu betrachten, die technologisch in Vermeidungskalküle zu elf verschiedenen Schadparametern<sup>189</sup> und diversen nachfragenden Branchen sowie in die Direkteinleiter- und eine separate kommunale Indirekteinleitersphäre zerfällt.

Dieses hochkomplexe Wirkungsgefüge in einer empirischen Analyse für insgesamt zwölf Abgabekonstruktionen, zahlreiche Nutzergruppen und diverse Schadparameter über zahlreiche Ausgestaltungsnovellen nachzuzeichnen, kann im Rahmen eines 10monatigen Forschungsauftrages mit umfangreichem interdisziplinärem Prüfprogramm nicht gelingen. Statt dessen 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 Wasserentnahmeentgelte<sup>190</sup> als auch für die Abwasserabgabe<sup>191</sup> verschiedene, zum Teil ältere Einzeluntersuchungen vor. Diese betreffen sektorale Belastungsschätzungen,<sup>192</sup> Abschätzungen der relevanten Vermeidungskostenfunktionen,<sup>193</sup> Bemessungseinheitenschätzungen<sup>194</sup> und daraus abgeleitete Aufkommensschätzungen.<sup>195</sup> Darüber hinaus verfügt das UFZ über aktuelle Modelle zur ökonomischen Schätzung speziell der Wassernachfragekurve und damit der Preiselastizitäten, die für eine empirische Abschätzung ergänzend eingesetzt werden können.<sup>196</sup>

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

- Auswertung verfügbarer statistischer Daten zur langfristigen Entwicklung und aktueller Trends von Schadstofffrachten, Bemessungseinheiten, Abgabenaufkommen und Kostendaten bei Reinigungstechnologien.
- Ergänzende eigene Datenerhebung bei relevanten Stellen, soweit dies in Abstimmung mit dem Auftraggeber und bis zur Erstellung dieses Berichtes möglich

---

<sup>189</sup> 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.

<sup>190</sup> Für die Wasserentnahmeentgelte siehe z. B. *Bergmann/Werry* (1989), S. 59 ff.

<sup>191</sup> Siehe insbesondere SRU (1974); *Gawel/van Mark* (1993); DIW/FiFo (1999), S. 288 f.

<sup>192</sup> *Bergmann/Werry* (1989), S. 59 ff.; DIW/FiFo (1999), S. 288.

<sup>193</sup> SRU (1974); *Gawel/van Mark* (1993).

<sup>194</sup> Hierzu etwa *Scholl* (1996b).

<sup>195</sup> DIW/FiFo (1999), S. 288.

<sup>196</sup> Siehe hierzu *Ansmann* (2009); *ders.* (2010).

war. Später eintreffende Datenrückläufe werden bis zum Endbericht noch eingearbeitet.

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 Abgabensätze auf reale Werte (in Kaufkraft von 1981) vorgenommen.<sup>197</sup>

Diese empirischen Inputs fließen in eine qualitative Gesamtabstschätzung 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 Abgabensinstrumente. 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 einzu beziehen. Zudem wird im Schlussbericht noch zu prüfen sein, inwieweit das lenkungspolitische Vakuum, das die Abgaben ggf. hinterlassen, aufgrund zwingender rechtlicher Vorgaben bzw. gewässerbewirtschaftender Zielstellungen anderweitig aufgefangen werden müsste. Die Surrogatprüfung umfasst auch das ausfallende Fiskalaufkommen.

## 2.4.2 Zum Lenkungserfolg der Abwasserabgabe

### 2.4.2.1 Überblick

Die AbwA wird in Deutschland als erste gesetzgeberische Konkretisierung einer umweltökonomischen Lenkungsabgabe betrachtet.<sup>198</sup> Bei ihrer Einführung erhoffte

---

<sup>197</sup> Siehe zu diesem Problem auch *Ewringmann/Gawel/Hansmeyer* (1993).

<sup>198</sup> Hierzu insbesondere *Hansmeyer* (1976), S. 65 ff.; *ders.* (1989), S. 47 ff.

man sich insbesondere einen Beitrag zur flächendeckenden Erreichung der Gewässergüteklasse II, wobei die AbwA eng verzahnt mit der ordnungsrechtlichen Steuerung von Punktquellen zur Reduzierung der Schadstoffemissionen angelegt wurde.

Entsprechend der zuvor dargestellten Konstruktion einer auf allgemeinen Strukturwandel zielenden Demeritorisierungsabgabe wurden der AbwA bereits vom Gesetzgeber zahlreiche Unterziele beigegeben,<sup>199</sup> die sich den verschiedenen, zuvor entwickelten Lenkungenfunktionen einer Abgabenkonstruktion 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.

---

<sup>199</sup> Siehe BT-Drucksache 7/2272, S. 2 (Gesetzesbegründung zum AbwAG) – dazu auch bereits Abschnitt 2.1

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				
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verstärkter Bau von Kläranlagen</li> <li>- Verbesserung der Abwasserreinigungstechnik</li> <li>- Entwicklung und Einsatz abwasserarmer/-loser Produktionsverfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sparsame Verwendung abwasserintensiver Güter</li> <li>- Gerechtere Verteilung der Kostenlast und Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen</li> <li>- Dauerhafter Innovationsanreiz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entwicklung und Förderung von Maßnahmen/Technologien zur Unterstützung von Substitutions- und Einkommenseffekten</li> <li>- Förderung von Gewässerschutzmaßnahmen (allokativ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschleunigte Anwendung der a.a.R.d.T.</li> <li>- Einhaltung und Einschränkung der Auflagen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerechtere Verteilung der Kostenlast und Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen</li> <li>- Innovation und Substitution über ordnungsrechtliche Anforderungen hinaus</li> <li>- Dynamische Fortschreibung des Standes der Technik</li> </ul>
Teilfunktionen teilweise abgeleitet nach <i>Jass</i> (1990)				

#### 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 erwähnt soll durch die AbwA insgesamt eine Verringerung der Emissionen in die Gewässer erreicht werden, um in der Folge eine Verbesserung der Gewässergüte zu erreichen. Abgabeadressat 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 Abgabepflichtigen Direkteinleiter teilen sich in industrielle Nutzer und die öffentliche Abwasserentsorgung. Beide haben die Möglichkeit, durch eine Reduzierung der Emission die Abgabenlast zu senken oder die durch die Abgabe



entstehenden Mehrkosten auf nachgelagerte Verbraucher umzulegen. (siehe Einkommenseffekt unter Abschnitt 2.4.2.3).

Der Einsatz der AbwA im umweltpolitischen Instrumentenmix erschwert die empirische Untersuchung von Substitutionseffekten, die durch die AbwA ausgelöst oder nachhaltig unterstützt werden. So lassen sich prinzipiell die ursprünglich vorgesehen Zieltendenzen 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 Einleitungs-Anforderungen, da beide Instrumente dasselbe übergeordnete Ziel der Emissionsreduzierung verfolgen. Aufgrund der bundesweit einheitlichen Einführung der AbwA ist ein 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 nur für klar abgegrenzte Einleitergruppen empirisch untersucht.

*Böhm* (1989)<sup>200</sup> resümiert, dass die in Verbindung mit der AbwA stehenden Oberziele (Gewässergüteklasse II, Emissionsreduzierung) offensichtlich erreicht wurden. 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 findet. Eine Synthese aus verschiedenen, 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 Abgabensätze. 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)<sup>201</sup> 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 Substitutionswir-

---

<sup>200</sup> Vgl. *Böhm* (1989).

<sup>201</sup> Vgl. *Jass* (1990).

kungen 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 BSB<sub>5</sub>-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 verfolgten dazu Maßnahmen der Kreislaufreinigung 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 zu bewirken zu wollen.

Auch eine Reinigungsleistung, die bei 52 Prozent der Unternehmen deutlich über die Auflagen 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 Abgabensätze noch weiter zu vermindern. Andere Gründe für weitergehende Emissionsminderungen wurden u. a. wie folgt interpretiert:

- Einige Abgabenschuldner orientierten die Auswahl der technischen Maßnahmen an potentiell schärferen Auflagen, 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 Reinigungspotential der Anlagen. Die letztlich realisierte Leistung dieser orientiert sich jedoch nicht an den einzuhaltenden Auflagen, sondern am technisch optimalen und konstanten Wirkungsbereich der Anlagen, der ggf. deutlich über den Bescheidwerten lag. Das führte dazu, dass ähnliche Produktionsverfahren mit vergleichbarer Reinigungstechnik trotz unterschiedlich bemessener Auflagen 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 durch die angestiegene Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber Umweltverschmutzungen, gestiegen. So

begründeten einige Unternehmen die über die Auflagen 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 Auflagen 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 unbestritten werden hingegen die Signalwirkungen bei Einführung bzw. im Gesetz verankerten Abgabesatzerhöhungen anerkannt.<sup>202</sup>

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 veränderte Zielstellung der WRRL (guter ökologischer und chemischer Zustand) noch nicht 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 Reduzierungspotentiale aktivieren konnten.<sup>203</sup>
- 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 Umweltbundesamt<sup>204</sup> seit Mitte der 1980er Jahre überwacht:
  - Während die punktuellen Nährstoffeinträge Mitte der 1980er Jahre noch deutlich dominierten, hat mittlerweile ein starker Rückgang bei diesem Einleitungspfad dazu geführt, dass die kommunalen und industriellen Einträge ge-

---

<sup>202</sup> Hierzu etwa *Hansmeyer* (1989), S. 47 ff.

<sup>203</sup> Vgl. UBA (2009a).

<sup>204</sup> Ebd.

genüber den diffusen Quellen in den Hintergrund treten. So kam es zwischen 1985 und 2005 zu einer Verringerung der Stickstoffemission bei industriellen und kommunalen Direkteinleiter von 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.

- Bei der Bewertung der Schädlichkeit des Abwassers legt das AbwAG auch die Schwermetalle Quecksilber, Cadmium, Nickel, Blei, und Kupfer (inkl. ihrer chemischen Verbindungen) zugrunde.<sup>205</sup> Die Schadstoffe wurden zwischen 1985 und 2005 um 47 (Nickel) bis 91 Prozent (Cadmium) reduziert. Der Rückgang bei den Punktquellen lag auch hier im selben Zeitraum bei teilweise deutlich höheren 89 (Blei) bis 99 Prozent (Quecksilber). Die verschärften gesetzlichen Anforderungen im Direkteinleiterbereich werden auch hier, neben der 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 Reduzierungspotential, 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 %), verzeichnen die Abwassermengen der Direkteinleiter einen wesentlich deutlicheren Rückgang (ca. -33,8 %). Aus dem Rückgang der Abwassermenge kann gleichzeitig auf rückläufige Schadstofffrachten in ähnlichem Umfang geschlossen werden. Da der kombinierte Einsatz von Auflagen- und Abgabensystem nur bei den Direkteinleitern zum Einsatz kommt, scheint es infolgedessen auch zu wesentlich deutlicheren Fortschritten als im Indirekteinleiterbereich zu kommen.
- 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.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Siehe § 3 Abs. 1 AbwAG i. V. m. Anlage zu § 3.

<sup>206</sup> Vgl. UBA (2007).

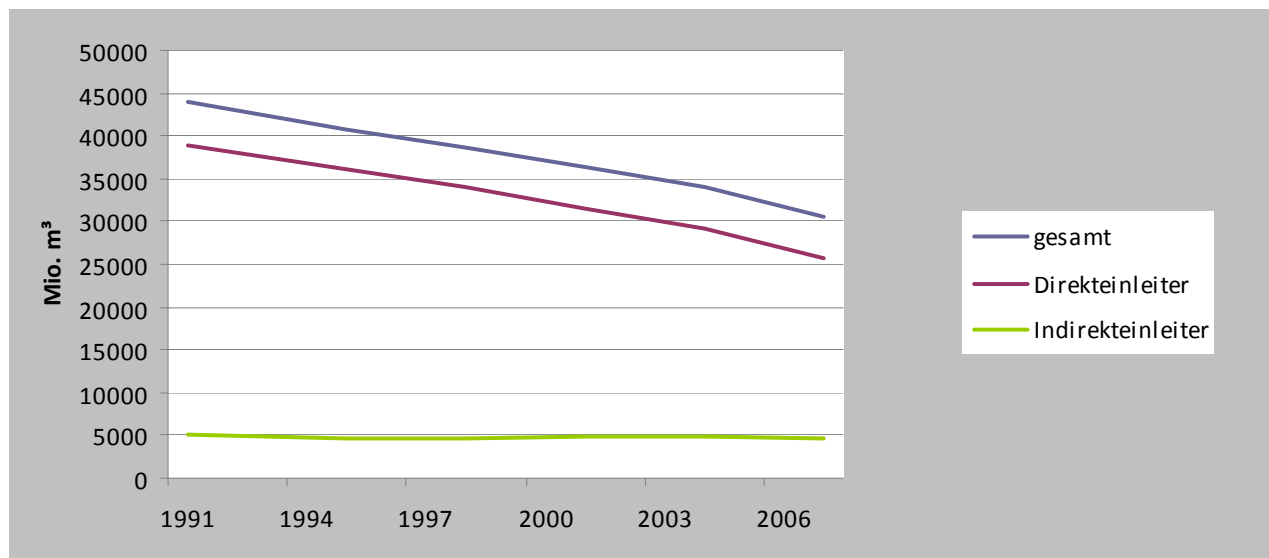


Abbildung 2.2: Entwicklung des Abwasseranfalls in Deutschland von 1991 bis 2007  
(Daten: Statistisches Bundesamt)

#### 2.4.2.3 Einkommenseffekt

Schadstofffrachten, die nicht durch unmittelbare Anpassungsmaßnahmen bei den Abgabenschuldnern 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 veränderlichen Investitionsaufwand. Der Abgabenebel reizt so langfristig zu weiteren 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)<sup>207</sup> geht lediglich argumentativ davon aus, dass aufgrund der politischen Festsetzung der Abgabensätze und dem dabei realisierten Unterschied zu den ökonomischen Schätzungen eines angemessenen Abgabensatzes, der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen nur in Ansätzen realisiert werden konnte. Ursprünglich wurde auf theoretischer Basis von einem Abgabensatz von bis zu 80 DM pro Schadeinheit ausgegangen.<sup>208</sup> 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 Aufkommenzeitreihe 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).

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 rela-

---

<sup>207</sup> Vgl. *Chaves* (1994).

<sup>208</sup> Vgl. z. B. SRU (1994).

tiviert: 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.

### 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.

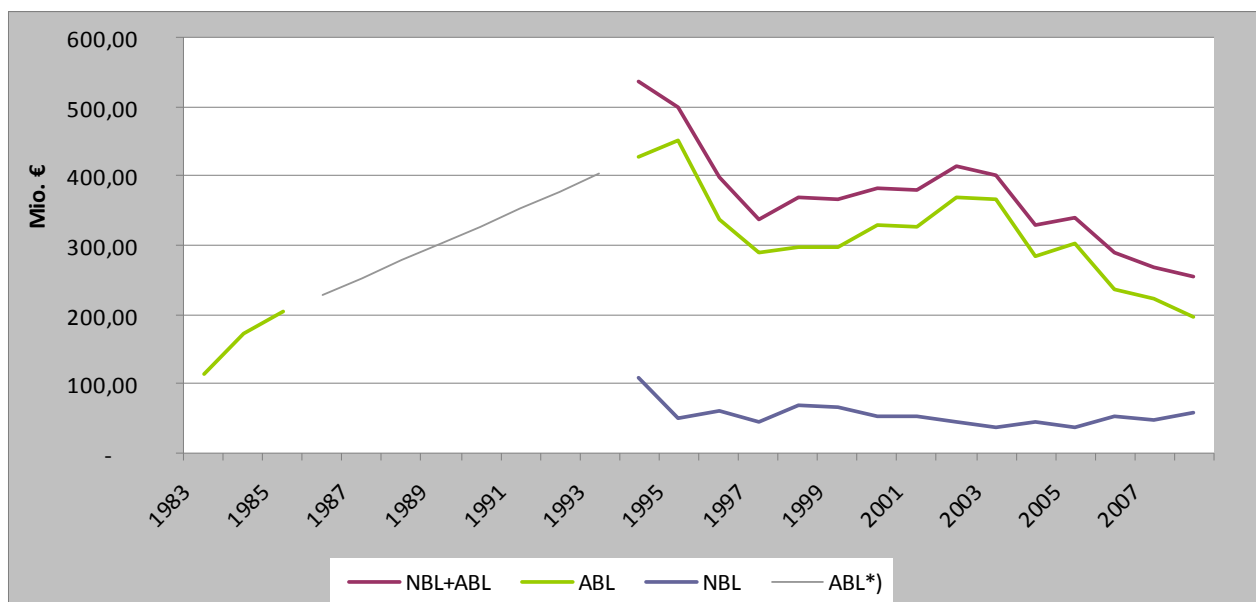


Abbildung 2.3: Entwicklung des Aufkommens aus der AbwA von 1983 bis 1987 und von 1994 bis 2008 (NBL=Neue Bundesländer, ABL= Alte Bundesländer) (Daten: 1983-1987: Böhm 1989; 1994-2008: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; \* Daten wurden zwischen 1985 und 1994 interpoliert.)

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 Abgabensätze bis zum Jahr 1986 dürfte das Aufkommen weiter kontinuierlich gewachsen sein. 1993 erreicht der Abgabensatz 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 Abgabensatzes (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 Abgabensätzen, durch einen leichten Anstieg gekennzeichnet ist. 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 des bewussteren Ressourceneinsatzes soll von der AbwA die Bereitstellung finanzieller Mittel 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).

Die diesbezüglich an die Landesministerien gestellten Datenanfragen beinhalten auch Erhebungen zur Mittelverwendung, insbesondere auch zum Anteil der Verwaltungsaufwendungen, welche nach § 13 Abs. 1 Satz 2 AbwAG von den Ländern deckungsfähig gestellt werden können und damit formal das Netto-Finanzierungsvolumen für gewässerschutzbezogene Maßnahmen reduzieren. Daraus zu ziehende Schlüsse zu den Finanzierungseffekten der AbwA werden im Schlussbericht ergänzt. In Abschnitt 2.4.3.4 sind die dazu im Schrifttum verfügbaren Schätzungen für AbwA und WEE zusammengestellt. Daraus ergibt sich ein Anteil der Verwaltungskosten am Aufkommen von maximal rund 10 %.

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 bei rund 90 % 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. Einer-

seits 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 Auflagen und AbwA durch den wasserrechtlichen Bescheid sollte eine beschleunigte Anwendung der a.a.R.d.T. 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 Norm-Erfüllung 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 Abgabensatz 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.

Mit Hinblick auf das Teilziel einer beschleunigten Umsetzung der 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 Auflagen- und Abgabenregelungen geplant hatten. Weitere Firmen entschlossen sich aus diesem Grund überhaupt erst für die Maßnahme. Bei 89 Prozent der Veranlagungsfälle wurden reduzierte Abgabensätze (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 unterstütz, als auch beschleunigt hat.

Im Hinblick auf die 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 Abgabensatz bewirkte einen starken Anreiz zu Einhaltung der wasser-

rechtlichen Mindestanforderungen. Dadurch wurde die Umsetzung 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 in Anspruch genommen hätte. 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.<sup>209</sup>

Die Vollzugshilfefunktion wird daher im Schrifttum einhellig anerkannt und als Lenkungserfolg der Abgabe zugeschrieben. Es bleibt festzuhalten, dass auch diese Funktion zukünftig aufgrund von Zielerreichung 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.

#### 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 Einkommenseffekt genannten Punkten die folgenden Aspekte von Relevanz:

- Durch die AbWA kommt es zu eigenständigem Such- und Innovationsverhalten, das über die ordnungsrechtlichen Anforderungen hinaus geht.
- 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)<sup>210</sup> die Innovations- und Suchanreize der AbWA über die ordnungsrechtlichen Vorgaben hinaus als relativ gering ein und bezweifelt die allokativen Wirkung der geringen Abgabensätze, besonders im Hinblick auf das – bei Einhaltung der Mindestanforderungen – Eintreten der Abgabenermäßigung (Restbelastungsfaktor). *Böhm* (1989) stellt ebenso fest, dass die AbWA 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.

---

<sup>209</sup> *Linscheidt/Ewringmann* (2000), S. 199f.

<sup>210</sup> Vgl. *Maas* (1987), S. 65-85.

*Jass* (1990) zeigt anhand der industriellen Papierherstellung in Deutschland umfassend, dass die AbwA als Ursache für die weitergehende Reduzierung der Restverschmutzung über die Auflagengrenzwerte hinaus eher als nachrangiger Einfluss zu werten 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 Abgabensatzes. Grund für die weiter reduzierte Restverschmutzung sind zum einen die Investitionen, die zur Einhaltung der Auflagen erforderlich geworden sind, gleichzeitig jedoch ein technisches Potential über die Auflagengrenzwerte hinaus eröffneten, und zum anderen ein wenig verbreitetes „Denken in Grenzkosten“, das auch aus der mangelnden Kenntnis der individuellen Grenzvermeidungskosten und deren Verhältnis zum Abgabensatz resultiert.

Ein durchschlagender Lenkungserfolg im Bereich der dynamischen Innovationsanreize dürfte der AbwA 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 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.

#### 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 Abgabekonstruktion 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 Verbesserungspotential zu bergen.

Das Aufkommen der AbWA ist seit Anfang der 1990er Jahre unter jährlichen Schwankungen tendenziell rückläufig. Zudem tragen die seit längerer Zeit starren Abgabensätze innerhalb einer inflatorischen Wirtschaft zu einem schleichenden Verlust der von der Abgabe ausgehenden Anreizwirkung bei. Der Abgabensatz 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 allokativen 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 Potential eines Abwasserabgabenhebels im Gewässerschutz.

### 2.4.3 Zum Lenkungserfolg der Wasserentnahmeentgelte

#### 2.4.3.1 Überblick

In elf Bundesländern werden derzeit Wasserentnahmeentgelte in jeweils länderspezifischen Ausgestaltungen erhoben, die sich nach der Bemessungsgrundlage (Oberflächen- und/oder Grundwasserentnahme), nach Entgelthöhe, Ausnahmeregelungen und Aufkommensverwendung unterscheiden.<sup>211</sup> Tabelle 2.6 gibt einen Überblick über die jeweilige Ausgestaltung der Abgabensätze; Tabelle 2.7 fasst die verschiedenen Bausteine und Rechtsgrundlagen der Wasserentnahmeentgelte in den Bundesländern zusammen.

Die Wirkung von Wasserentnahmeentgelten wird ebenfalls über verschiedene Funktionsbereiche hinweg intendiert. Zu unterscheiden ist zunächst, ob die Abgabe auf die Entnahme von Grund- und Oberflächenwasser erhoben wird oder lediglich auf die Grundwassernutzung beschränkt bleibt. Die sogenannten Grundwasserabgaben bezwecken in erster Linie den quantitativen und qualitativen Grundwasserschutz, wirken sich jedoch sekundär auch auf die Oberflächengewässer und weitere Um-

---

<sup>211</sup> Siehe hierzu auch in einer älteren Übersichtsdarstellung *Ginzky / Bothe / Richter* (2005), S. 945 ff.

weltbereiche wie bspw. den Energieverbrauch aus.<sup>212</sup> Abgaben auf alle Wasserentnahmen beziehen zusätzlich den Schutz der Oberflächengewässer ein.

Von den elf Bundesländern, die im Jahre 2010 ein WEE erheben, beschränkt sich in Berlin, Hamburg und im Saarland die Abgabe auf die Entnahme von Grundwasser. Alle anderen Bundesländer erheben sowohl auf Grund- als auch auf Oberflächenwasser eine Entnahmeabgabe, wobei sich allerdings die Abgabenhöhe zwischen beiden Gewässerarten zumeist unterscheidet. Tabelle 2.6 gibt einen Überblick zu den unterschiedlichen Abgabensätzen für unterschiedliche Nutzungen nach Grund- und Oberflächenentnahmen. Die Höhe der Abgabensätze schwankt deutlich zwischen 0,0025 (Bremen, Fischhaltung und Grundwasserabsenkung) und 0,31Euro pro Kubikmeter (Berlin, Grundwasserentnahmen). Die Entnahme von Grundwasser ist i.d.R. mit einem höheren Abgabensatz belegt als Oberflächenwasser. Über die Bundesländer hinweg überwiegen die eher niedrigen Abgabensätze. Deutliche Beträge, wie bspw. in Berlin, sind eher die Ausnahme. Zwischen 1994 und 2003 wurde auch in Hessen eine Grundwasserabgabe erhoben, die sich durch vergleichsweise hohe Abgabensätze auszeichnete und zeitweise zwischen 0,50 (z. B. öffentliche Wasserversorgung) und 1,10 DM (Kühlwassernutzung) pro Kubikmeter erreichte.<sup>213</sup> Nordrhein-Westfalen beabsichtigt einen schrittweisen Ausstieg aus dem WEE bis zum Jahre 2018, um angeblich „unnötige Belastungen“ abzubauen.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> Vgl. *Neumüller* (2000), S. 120. Zu den direkten und indirekten Wirkungen auch *Bergmann / Werry*: (1989), S. 17 ff.

<sup>213</sup> Vgl. hierzu bspw. *Rott / Meyer* (1998), S. 772–782.

<sup>214</sup> 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](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.“

Tabelle 2.6: Abgabensatzhöhe der WEE in den Bundesländern

		Baden-Württemberg	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen (läuft bis 2018 aus)	Saarland (bis 2012)	Sachsen	Schleswig-Holstein	
Stand der Rechtsvorschrift <sup>(1)</sup>		29.07.2010	06.06.2008	15.07.2010	31.08.2010	21.10.2010	12.07.2010	17.12.2010	08.12.2009	01.05.2008	19.10.2010	13.12.2007	
Oberflächenwasserentnahmeentgelt (€/m <sup>3</sup> )	Öffentliche Wasserversorgung	0,051	-	ksA*	0,005 (1 bzw. 10 - 500Mio m <sup>3</sup> ) und 0,003 (>500Mio m <sup>3</sup> )	-	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*		-	ksA*	0,00511	-	-	0,005	ksA*	
	Produktion(-szwecke)	ksA*	-	0,020		-	ksA*	ksA*	ksA*	-	ksA*	ksA*	
	Fischhaltung	-	-	-		-	ksA*	ksA*	-	-	-	-	ksA*
	Sonstige Zwecke	0,010	-	0,010 <sup>(2)</sup>		-	0,020 <sup>(2)</sup>	0,02045	0,036	-	0,020	0,0077	
Grundwasserentnahmeentgelt (€/m <sup>3</sup> )	Öffentliche Wasserversorgung	0,051	ksA*	ksA*	0,050	ksA*	ksA*	0,05113	ksA*	0,070	0,015	0,05 / 0,11	
	Kühlwasserzwecke	ksA*	ksA*	ksA*	0,025	ksA*	ksA*	0,02556	0,024/ 0,0024	0,030	0,076	ksA*	
	Bewässerungszwecke	-	ksA*	ksA*	0,005	ksA*	-	0,00511	-	0,006	0,025	0,020	
	Produktion	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	
	GW-Absenk./Haltung	ksA*	ksA*	ksA*	0,025	ksA*	ksA*	0,02556 <sup>(3)</sup>	ksA* / <sup>(3)</sup>	0,030	0,015 <sup>(3)</sup>	0,020 <sup>(3)</sup>	
	Wärmegewinnung	-	ksA*	-	-	ksA*	-	ksA*	-	-	-	-	
	Fischhaltung	-	ksA*	-	0,0025	ksA*	-	0,00256	-	0,006	-	0,020	
	Sonstige Zwecke	0,051	0,31000	0,010 <sup>(2)</sup>	0,060	0,13/ 0,14	0,050 <sup>(2)</sup>	0,06136	0,036	0,080	0,076	0,070	

<sup>(1)</sup> Entspricht gültigem Rechtsstand, Januar 2011

<sup>(2)</sup> Einschränkung der Bemessungsgrundlage bei unmittelbarer Gewässerrückführung

<sup>(3)</sup> tlw. Befreiung bei Abbau von Bodenschätzen

ggf. real abweichende Abgabensätze durch verschiedene Freibetragsregelungen

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

**Tabelle 2.7: Rechtsgrundlagen der Wasserentnahmeentgelte in den Bundesländern**

(Quelle: *Ginzky/Bothe/Richter*: Wasserentnahmeentgelte. Ökonomische und verfassungs- und europarechtliche Aspekte, in: gwf-wasser/abwasser 146 (2000), S. 945 ff.; eigene Aktualisierung)

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
<b>Baden-Württemberg</b>					
§§ 17a ff. WG B-W iVm Anlage zu § 17a III WG B-W	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhebung des Entgeltes für das Entnehmen, Ableiten, von Wasser aus oberirdischen Gewässern und das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser</li> <li>- Das Entgelt bemisst sich nach Herkunft, Menge und Verwendungszweck des Wassers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (in €/m<sup>3</sup>)</li> <li>- Öffentliche Wasserversorgung: 0,051</li> <li>- Verwendung von Grundwasser 0,051</li> <li>- Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern 0,010</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemäß § 17d WG B-W keine Entgeltspflicht bei:</li> <li>- Erlaubnisfreien Benutzung iSv § 8 (2) und (3), §§ 25, 26 und 46 WHG und §§ 26f., 36 (2) WG B-W</li> <li>- Wasser aus Heilquellen, soweit es nicht für Mineralwasser verwendet wird</li> <li>- Wasser zur Heizung oder Kühlung von Gebäuden; anschließende Rückführung ins oberirdische Gewässer (oder Grundwasser)</li> <li>- Wasser zum Zwecke von Boden- oder Grundwassersanierung</li> <li>- Wasser zum Zwecke der Fischerei</li> <li>- Wasser zur Beregnung oder Berieselung landw./forstw. Flächen</li> <li>- Wassermengen unter 4.000 m<sup>3</sup>/a (20.000 bei oberirdischen Gewässern und nicht öffentliche Wasserversorgung)</li> </ul>	Das Entgelt steht gem. § 17e (4) WG B-W dem Land zu. Eine Zweckbindung besteht nicht.	<p>Gem. § 17f WG B-W 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 (2) ermäßigen.</p> <p>Gem. § 17g WG B-W Ermäßigung für die Verwendung von Grundwasser um 25% bei bst. Wirtschaftszweigen und EMAS- oder ISO 14001 Zertifizierung,</p>
<b>Bayern</b>					
Es bestehen keine Regelungen über die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten.					
<b>Berlin</b>					
13a BerlWG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhebung des Entgeltes für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten oder Ableiten von Grundwasser</li> </ul>	0,31 €/m <sup>3</sup>	<p>Gem. § 13a I (2,3) BerlWG keine Entgeltspflicht bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erlaubnisfreien Benutzung iSv § 33 I, II Nr. 2 WHG</li> </ul>	Das Aufkommen des Entgeltes ist gem. § 13a I (5) BerlWG vordringlich zum Schutz der Menge und	keine



Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
	- Die Höhe des Entgeltes bemisst sich nach der tatsächlich benutzten Menge des Grundwassers.		- Wassermengen unter 6000 m <sup>3</sup> /a - Von der Behörde angeordneten oder zugelassenen Entnahmen zum Zwecke der Grundwasserreinigung bzw. Grundwasserregulierung -	Güte des Grundwassers, v. a. zur Abwehr von Gefahren für das Grundwasser oder zur Beseitigung von Schäden an diesem, zu verwenden.	
<b>Brandenburg</b>					
§§ 40 ff. BbgWG	- Erhebung des Entgeltes für das Entnehmen, Ableiten und Zutagefördern von Wasser aus oberirdischen Gewässern und von Grundwasser - Die Höhe bemisst sich nach Herkunft, tatsächlich entnommener Menge und Verwendungszweck des Wassers.	Zwischen 0,01 DM/m <sup>3</sup> (für das Entnehmen von Oberflächenwasser für Kühlzwecke) und 0,20 DM/m <sup>3</sup> (für das Entnehmen von Grundwasser) -> s. § 40 I (2,3) BbgWG -> in der Verwaltungspraxis findet eine Umrechnung von DM in € statt, wenn die genaue Höhe des Entgeltes feststeht (offizieller Umrechnungskurs: 1€ = 1,95583 DM).	Gem. § 40 IV BbgWG keine Entgeltspflicht bei (Auszug): - Erlaubnisfreien Benutzung iSv §§ 17a, 23f., 33 WHG - Wassermengen unter 3000 m <sup>3</sup> /a - Wasser aus Heilquellen, soweit es nicht für Mineralwasser verwendet wird - Wasser zur unmittelbaren Wärmegegewinnung - Behördlicher Anordnung zum Zwecke der Boden- oder Gewässersanierung - Wasser für Zwecke der Fischerei	Das Aufkommen des Entgelts ist gem. § 13a (5) BbgWG dem Land zweckgebunden zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele der §§ 25a ff., 33a WHG, zur Sanierung und Unterhaltung der Gewässer, zur Renaturierung und zum Ausbau der Gewässer sowie für Investitionen, die der Verbesserung der Wassergüte und dem sparsamen Umgang mit Wasser dienen, zur Verfügung.	Gem. § 40 III BbgWG werden wasserintensive Produktionen von gewerblicher Wirtschaft als Folge der Wettbewerbsbeeinträchtigung – auf Antrag ganz oder teilweise von der Entgeltspflicht befreit.
<b>Bremen</b>					
Bremer Gesetz über die Erhebung einer Wasserentnahmegebühr (BremWEGG)	- Erhebung des Entgeltes für das Entnehmen, Ableiten, Zutagefördern und Zutageleiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und von Grundwasser - Die Höhe bemisst sich nach Herkunft, tatsächlich entnommener Menge und Verwendungszweck des Wassers.	- Zwischen 0,0025€/m <sup>3</sup> (für die Entnahme von Grundwasser zur Fischhaltung) und 0,06 €/m <sup>3</sup> (für die Entnahme von Grundwasser für sonstige Zwecke) -> s. Anlage zu § 21 BremWEGG	Gem. § 1 II BremWEGG keine Entgeltspflicht bei: (Auszug) - Grundwassermengen unter 4000 m <sup>3</sup> /a - Oberflächenwassermengen unter 10 Mio. m <sup>3</sup> /a bei Wasser aus Weser, Lesum oder Häfen bzw. 1 Mio. m <sup>3</sup> /a bei Wasser aus sonstigen Gewässern - Wasser zur unmittelbaren Wärmegegewinnung	Das Aufkommen aus dem Entgelt steht dem Land zu. Gem. § 9 BremWEGG ist es zweckgebunden für den Schutz und die Sicherung von Umweltressourcen und der öffentlichen Trinkwasserversorgung zu verwenden.	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 die öff. Trinkwasserversorgung und für Getränke entnommen wurde.

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reinigung von Grundwasser</li> <li>- Wasser aus oberirdischen Gewässern zum Zwecke der Fischerei</li> <li>- Wasser für Brandbekämpfung u. Löschwasservorhaltung</li> <li>- Wasser zum Schiffsbetrieb oder zum Befüllen von Dockanlagen</li> </ul>		
<b>Hamburg</b>					
Grundwassergebührengesetz (HmbGruwaG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhebung des Entgeltes für die Einräumung der Befugnis zum Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser.</li> <li>- Die Höhe des Entgelts bemisst sich nach Herkunft, Entnehmer und der zulässigen Fördermenge aus dem Zulassungsbescheid.</li> </ul>	Zwischen 0,07 €/m <sup>3</sup> (für die Entnahme aus oberflächennahen Grundwasserleitern durch Unternehmen der öff. Wasserversorgung) und 0,12 €/m <sup>3</sup> (für die Förderung aus tiefen Grundwasserleitern) -> s § 1 III HmbGruwaG	Gem. § 1 II HmbGruwaG keine Entgeltspflicht bei: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erlaubnisfreien Benutzung iSv §§ 17a, 33 WHG</li> <li>- Wassermengen unter 10.000 m<sup>3</sup>/a</li> <li>- Wasser zur unmittelbaren Wärmegegewinnung</li> <li>- Zulassung zur Vorsorge für den Verteidigungsfall</li> </ul>	Eine Zweckbindung besteht nicht. Das Aufkommen fließt dem Landeshaushalt zu.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bei Unternehmen der öff. Wasserversorgung wird von der zulässigen Jahresmenge gem. § 1 HmbGruwaG ein anteiliger Abzug des Haushaltswasserverbrauchs vorgenommen.</li> <li>- Gem. §1 IV HmbGruwaG Ermäßigung des Entgelts bei niedrigen Fördermengen um bis zu 75% (bei Fördermengen unter 20.000 m<sup>3</sup>/a).</li> </ul>
<b>Hessen</b>					
Hessen hat die Regelungen über die Erhebung von Wasserentnahmenentgelten Ende 2003 abgeschafft.					
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>					
§§ 16 ff. WG M-V, Wasserentnahmeentgeltverordnung (WaEntgVO M-V)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhebung des Entgeltes für das Entnehmen, ableiten, Zutagefördern und Zutageleiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und von Grundwasser</li> <li>- Die Höhe des Entgelts bemisst sich nach Herkunft, Menge und Verwendungszweck des Wassers. Auch die Auswirkungen auf das Gewässer und den</li> </ul>	Zwischen 0,006 €/m <sup>3</sup> (für die Entnahme von Kühlwasser aus oberirdischen Gewässern) und 0,077 €/m <sup>3</sup> (für die Entnahme von Kühlwasser aus Grundwasser), Regelsatz für alle Nutzungen ist 0,018 €/m <sup>3</sup> -> s. § 1 WaEntgVO M-V	Gem. § 16 II WG M-V keine Entgeltspflicht bei: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erlaubnisfreien Benutzung iSv §§ 17a, 23 f., 33 WHG und § 23 f WG M-V</li> <li>- Wasser aus Heilquellen, soweit es nicht für Mineralwasser verwendet wird</li> <li>- Wasser zur unmittelbaren Wärmegegewinnung</li> <li>- Wasser für Zwecke der Fi-</li> </ul>	Das Aufkommen des Entgelts steht dem Land zu. Es ist gem. §18 IV WG M-V für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen, zweckgebunden. Dazu gehören auch Ausgleichszahlungen nach § 19 II IV WHG.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bei nicht zugelassenen Benutzungen ist gem. § 1 WaEntgVO M-V der doppelte Betrag je M<sup>3</sup> zu entrichten.</li> <li>- Bei Wiedereinleitung des Wassers mit einem Verlust von nicht mehr als 1% ermäßigt sich das Entgelt gem. § 2 I WaentgVO M-V auf 10%.</li> <li>- Träger d. öffentlichen Wasserversorgung sind nicht von Zah-</li> </ul>

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
	Wasserhaushalt und der wirtschaftliche Nutzen sind von Bedeutung.		scherei und der landwirtschaftlichen und erwerbsgärtnerischen Berechnung - Wassermengen unter 2000 m <sup>3</sup> /a -		lung freigestellt
<b>Niedersachsen</b>					
§§ 47 NWG iVm Anlage 3 (zu § 47 aI) NWG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhebung des Entgeltes für das Entnehmen, Ableiten, Zutagefördern und Zutageleiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und von Grundwasser</li> <li>- Die Höhe des Entgeltes bemisst sich nach der Herkunft, Menge und Verwendungszweck des Wassers. Wird Wasser für mehrere Zwecke verwendet, berechnet sich das Entgelt nach dem Zweck mit dem höchsten Gebührensatz.</li> </ul>	Zwischen 0,00256 €/m <sup>3</sup> (für die Entnahme von Grundwasser zur Fischhaltung) und 0,06136 €/m <sup>3</sup> (für die Entnahme von Grundwasser zu sonstigen Zwecken) ->s. Anlage 3 zu § 47a I NWG	Gem. § 47 II-V NWG keine Entgeltspflicht bei (Auszug): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erlaubnisfreien Benutzung iSv §§ 21, 73, 136 NWG</li> <li>- Wasserentnahmen zu bestimmten Gewässerschutzmaßnahmen (z. B. Grundwasserreinigung)</li> <li>- Wasserkraftnutzung</li> <li>- Wasser zur unmittelbaren Wärmeabfuhr</li> <li>- Wasser aus oberirdischen Gewässern für Zwecke der Fischerei</li> <li>- Wasser zum Abbau von Sand, Kies Bodenschätzen</li> <li>- Höhe des Entgelts bis max. 260,- €</li> </ul>	Gem. § 47 h III NWG ist das Aufkommen aus den Entgelten für Maßnahmen zum Schutz der Gewässer und des Wasserhaushaltes zu verwenden. Dabei sind min. 40 % des Aufkommens einzusetzen für (Auszug): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausgleichsleistungen iSv § 51a NWG</li> <li>- Förderung der sparsamen Wasserverwendung</li> <li>- Erforschen einer auf den Grundwasserschutz ausgerichteten Land- und Forstwirtschaft</li> <li>- Förderung der Renaturierung von Flussauen etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gem. § 47 VI NWG ist eine Befreiung von der Entgeltspflicht möglich, wenn die Wasserentnahme dem Natur- und Landschaftsschutz o. der Erhaltung eines Kulturdenkmals dient.</li> <li>- Gem. 47a II, III NWG ermäßigt die Behörde unter bestimmten Voraussetzungen das Entgelt um 75 % oder 50 % (u.a. bei Einsatz aller zumutbaren Maßnahmen zur Wassereinsparung).</li> </ul>
<b>Nordrhein-Westfalen</b>					
Wasserentnahmeentgeltgesetz NRW (WasEG NRW)  - tritt mit Ablauf des 31.12.2009 außer Kraft - das Entgelt läuft bis 2018 schrittweise aus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhebung des Entgeltes für das Entnehmen, Ableiten, Zutagefördern und Zutageleiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und von Grundwasser</li> <li>- Die Höhe des Entgeltes bemisst sich nach der entnommenen Wassermenge.</li> </ul>	Der Regelsatz beträgt 0,045 €/m <sup>3</sup> . Für die Kühlwassernutzung sind 0,03 €/m <sup>3</sup> zu entrichten, für Durchlaufkühlung 0,03 €/m <sup>3</sup> - s § 2 II WasEG NRW - Schrittweise Reduzierung von 2009 bis	Gem. § 1 II WasEG NRW keine Entgeltspflicht bei: (Auszug) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Behördlich angeordneten Benutzungen</li> <li>- Erlaubnisfreien Benutzungen iSv §§ 17a, 23f., 33 WHG und §§ 32 ff. WG NRW</li> <li>- Wassermengen unter 3000 m<sup>3</sup>/a oder Höhe des Entgelts</li> </ul>	Gem. § 9 WasEG NRW ist aus dem Aufkommen des Entgelts vorweg der durch den Vollzug des WasEG entstehende Verwaltungsaufwand zu decken. Seit 2006 ist das Aufkommen für den Aufwand, der aus der Umsetzung der EU-	Leistet der Entgeltpflichtige als öffentlich-rechtliche Körperschaft 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

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
(„Gesetz zur Abschaffung des Wasserentnahmeentgeltes“)		2018, jährlichum jeweils 10%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bis max. 150,- €</li> <li>- Wasser für Zwecke der Fischerei</li> <li>- Entnahme für Land-u. Forstwirtschaft</li> <li>- Entnahmen aus Heilquellen</li> <li>- Löschwasser</li> <li>- Wasserkraftnutzung</li> <li>- Gewinnung von Bodenschätzen</li> <li>- Bewässerung von land-, Forstwirtschaftlichen und gärtnerisch genutzten Flächen</li> </ul>	WRRL resultiert, zu verwenden. Das verbleibende Aufkommen steht dem Land ohne Zweckbindung zur Verfügung.	mit dem Wasserentnahmeentgelten verrechnet werden (s. § 8 WasEG NRW).
<b>Rheinland-Pfalz</b>					
Es bestehen keine Regelungen über die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten.					
<b>Saarland</b>					
<p>Saarländisches Grundwasserentnahmeentgeltgesetz vom 12.03.08</p> <p><b>tritt mit Ablauf d. 31.12.2012 außer Kraft</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhebung von Entgelten für das Entnehmen, Ableiten, Zutagefördern und Zutageleiten von Grundwasser</li> <li>- Bemisst sich nach der entnommenen Wassermenge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- von 0,004 €/m<sup>3</sup> (ermäßigter Satz zum Zweck der Fischhaltung) bis 0,08 €/m<sup>3</sup> (für sonstige Zwecke)</li> <li>- Entgeltsatz für die öffentliche Wasserversorgung: 0,07 €/m<sup>3</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- behördlich angeordnete Nutzung</li> <li>- erlaubnisfreie Benutzung (§§17a u.33 WHG)</li> <li>- Nutzung, soweit zu entrichtender Betrag &lt; 200€</li> <li>- Entnahme aus Heilquellen</li> <li>- Wärmegewinnung</li> <li>- Ableiten von natürlich auslaufendem Quellwasser zur Fischerei</li> <li>- Entnahme für Sport/ Förderung der Gesundheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aus dem Aufkommen wird der durch dieses Gesetz entstehende Verwaltungsaufwand gedeckt</li> <li>- das verbleibende Aufkommen soll für zusätzliche ökologische Maßnahmen verwendet werden (insb. im Grundwasser)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Freimenge von 35m<sup>3</sup> pro Einwohner u. Jahr für Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung</li> <li>- ca. 0,01 €/m<sup>3</sup> Ermäßigung für EMAS- u. ISO 14001-zertifizierte Betriebe</li> <li>- (auch, wenn diese die Wasserversorger selbst sind)</li> </ul>
<b>Sachsen</b>					
§ 23 SächsWG iVm Anlage 2 (zu § 23 V) SächsWG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhebung von Entgelten für das Entnehmen, Ableiten, Zutagefördern und Zutageleiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und von Grundwasser</li> <li>- Die Höhe der Entgelts bemisst</li> </ul>	Zwischen 0,005 €/m <sup>3</sup> ( für die Entnahme von Kühlwasser und Bewässerungswasser aus Oberflächengewässern) und 0,076 €/m <sup>3</sup> (für die Entnahme von Kühlwasser	Gem. § 23 IV SächsWG keine Entgeltspflicht bei: (Auszug) Erlaubnisfreien Benutzung iSv §§ 17a, 23f., 33 WHG <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wasser aus Heilquellen, soweit es nicht für Getränkeherstellung verwendet wird</li> </ul>	Das Aufkommen aus dem Entgelt ist gem. § 23 II SächsWG für Maßnahmen, die der Erhaltung und Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologi-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bei Errichtung wassersparender Anlagen, die die Entnahmemenge um mind. 10% verringern werden, können gem. § 23 IX SächsWG die Aufwendungen dafür mit dem Wasserentnahmeentgelt verrechnet</li> </ul>

Rechtsgrundlagen	Voraussetzungen	Höhe	Ausnahmen	Verwendung	Besonderheiten
	sich nach der Herkunft, Menge und Verwendungszweck des Wassers.	und Wasser zu anderen als in Nr. 11-14a genannten Zwecken aus Grundwasser) -> s. Anlage 2 zu § 23 V SächsWG	- Wasser zur unmittelbaren Wärmegegewinnung - Wasser zum Zwecke der Fischerei - Wassermengen unter 2000 m³/a	schen Zustandes, dem Hochwasserschutz und dem sparsamen Umgang mit Wasser dienen, zweckgebunden zu verwenden.	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 (Abs. 11).
<b>Sachsen-Anhalt</b>					
Gem. § 47 WG LSA kann ein Wasserentnahmeentgelt erhoben werden. Näheres ist durch Rechtsverordnung zu regeln. Eine solche Verordnung besteht derzeit nicht, somit werden in Sachsen-Anhalt keine Wasserentnahmeentgelte erhoben.					
<b>Schleswig-Holstein</b>					
Grundwasserabgabengesetz Schleswig-Holstein (GruWAGSLH), Oberflächenwasserabgabengesetz Schleswig-Holstein (OWAGSLH)	- Erhebung eines Entgeltes für das Entnehmen, Ableiten, Zutagefördern und Zutageleiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und von Grundwasser - 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) -> s. Anlage zu § 3 I GruWAGSLH  Oberflächenwasser: 0,0077 €/m³ -> s. § 2 I (2) OWAGSLH	Grundwasser: Gem. § 2 II GruWAGSLH  Keine Entgeltspflicht bei: (Auszug) - Erlaubnisfreien Benutzungen iSv§§ 17a, 33 WHG und §22 WG SLH - Wasser zur unmittelbaren Wärmegegewinnung - Boden- oder Grundwasserreinigung - Höhe des Entgelts bis max. 100,- €  Oberflächenwasser: - Gem. § 1 II OWAGSLH keine Entgeltspflicht bei: - Erlaubnisfreien Benutzungen iSv§§ 17a, 23f WHG und §§ 14, 20 WG SLH - Höhe des Entgelts bis max. 2500,- €	Gem. § 7 GruWAGSLHist das Aufkommen zu 75 % 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 OWAGSLH dient das Aufkommen dem Schutz und der Verbesserung der oberirdischen Gewässer sowie der Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung.	- Gem. § 4 GruWAGSLH 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 GruWAGSLH auf Antrag eine Ermäßigung des Entgelts um bis zu 50% möglich, wenn sie sonst in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt wäre.

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

Bei reinen Grundwasserabgaben lässt sich mitunter hinterfragen, warum die Abgabenerhebung ausschließlich auf das Grundwasser beschränkt wird. Besteht keine generelle Knappheit an Grundwasservorkommen, kann es jedoch zumindest hinsichtlich des qualitativ hochwertigen, für die langfristige Trinkwasserversorgung zu bevorzugenden Grundwassers zu einem Knappheitsproblem 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.<sup>215</sup>

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.<sup>216</sup> 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 in allen Gewässerbereichen begründbar sein.<sup>217</sup>

#### Wasserentnahmeentgelte vor dem Hintergrund zukünftiger Klimaveränderungen

Mit einem Wasserdargebot von 188 Mrd m<sup>3</sup><sup>218</sup> liegt Deutschland auf dem dritten Platz der wasserreichsten Länder der EU.<sup>219</sup> Von Interesse ist nun, ob dieses Dargebot durch mutmaßliche Auswirkungen des Klimawandels einer Verschärfung von Knappheiten unterliegt. Dies würde im Rahmen des vorsorgenden Gewässerschutzes knappheitssteuernde Maßnahmen zusätzlich rechtfertigen. Eine durch das UBA in Auftrag gegebene Studie beschäftigte sich mit

<sup>215</sup> Vgl. *Bizer/Linscheid/ Ewringmann* (1998).

<sup>216</sup> So etwa – ohne nähere Analyse – *Bergmann/Werry* (1989), S. 12, die bei Oberflächenwasser eher Qualitäts- denn Quantitätskonflikte ausmachen.

<sup>217</sup> In einer Bestandsaufnahme zum Umsetzungsstand der Wasserrahmenrichtlinie wird bezüglich der Wasserentnahmen die Entnahme 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: Die Wasserrahmenrichtlinie- Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, Berlin 2005, S. 31). Weiterhin wurde vor dem Hintergrund der Wasserrahmenrichtlinie der mengenmäßige Zustand der Grundwasserkörper in Deutschland geprüft. 95% 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: Die Wasserrahmenrichtlinie. Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, Berlin 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 gesichert.

<sup>218</sup> UBA (2009b).

<sup>219</sup> *Wieland* (2003), S. 1-6.

diesen Auswirkungen. Betrachtet wurden hierbei verschieden modellierte Szenarien für den Zeitraum 1950 bis 2100, jeweils im Vergleich zur Klimanormalperiode 1961 bis 1990.<sup>220</sup> 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% sinken, in den Wintermonaten bis zu 20% und auch im Frühjahr/Herbst um bis zu 10% steigen. Bei einer gesamtdeutschen Betrachtung ist eine Wasserknappheit bzw. eine Änderung des Wasserdargebots in signifikantem Maße also nicht abzusehen.<sup>221</sup> Bei der Betrachtung einzelner, besonders vulnerabler Regionen, zeichnen sich jedoch zukünftige Probleme ab. Im 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.<sup>222</sup>

Eine Wasserknappheit für Gesamtdeutschland ist also bis zum Jahr 2100 derzeit nicht abzusehen, in einzelnen Regionen kann es aber zu einer saisonalen Verknappung kommen. Diese saisonale Verknappung nimmt die *European Environmental Agency* zum Anlass, Deutschland als potentiell „water-stressed“ einzustufen. Diese Einordnung basiert jedoch nur auf Schätzungen, da eine ausreichende Fülle über europaweit relevante Daten noch nicht vorhanden bzw. harmonisiert ist.<sup>223</sup>

Die Betrachtung der empirischen Wirkung von WEE zur Einschätzung des Lenkungserfolges beschränkt sich meist auf die unmittelbare Wirkungsebene des quantitativen Gewässerschutzes, da die Veränderung des Wasserverbrauchs als direkter Effekt einer Abgabeneinführung zu erwarten ist. Sekundäre Wirkungsebenen lassen sich aufgrund der vielfältigen und parallelen Einflussfaktoren nur unzureichend auf einen Anteil aus der Erhebung der WEE zurückführen. Hinzu kommt, dass bei einer Mehrheit vergleichsweise geringer Abgabensätze der Lenkungserfolg auf statistischer Seite nur schwer „messbar“ sein dürfte, da der damit verbundene Lenkungsanreiz bei den Wasserentnehmern ggf. nur unzureichend wahrgenommen wird.

---

<sup>220</sup> UBA (2008), S. 14 f.

<sup>221</sup> Zusammenfassung der wichtigsten Fakten des Klimaberichts des UBA (2008).

<sup>222</sup> UBA (2005b).

<sup>223</sup> European Environmental Agency (2010).



Für die weitere Untersuchung des Lenkungserfolges der WEE werden die zu erwartenden Wirkungsebenen weiter operationalisiert und den Funktionen einer lenkenden Umweltabgabe zugeordnet. Anschließend folgt wiederum in den jeweiligen Abschnitten die Behandlung der unter den einzelnen Funktionen zugeordneten Wirkungen.

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) - Rückgang der Nachfrage bei der öffentl. Wasserversorgung - Gerechtere Verteilung der Kostenlast und Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen - Dauerhafter Innovationsanreiz	- Entwicklung und Einsatz wassersparsamer Produktionsverfahren - Förderung von Gewässerschutzmaßnahmen (allokativ) - Lastenausgleich (distributiv)	- Eindämmung der über ordnungsrechtlich bewilligte Wasserentnahmerechte genutzte Wasserkapazität - Durchsetzung von Sanktionen bei der landwirtschaftlichen Flächennutzung (Trinkwasserschutz i.w.S.)	über ordnungsrechtliche Vorgaben hinaus gehende - 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 Substitutionsprozessen abgezielt, um – je nach Ausgestaltung der Abgabe – die gesamten Entnahmemengen zu reduzieren, die Struktur der Entnehmer zu beeinflussen, industrielle Wassernutzung zu reduzieren, um eine langfristige und qualitativ hochwertige Trinkwasserversorgung zu gewährleisten oder Grundwasser- auf Oberflächenwassernutzungen umzuleiten.

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 bspw. 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. Reduktionspotentiale 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, die es den Unternehmen ermöglichen, die Abgabe auf die Preise zu überwälzen und dadurch in vollem Umfang auf die Verbraucher umzulegen.

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.<sup>224</sup> 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 Abgabensätze und des Anteils der Wasserkosten an den gesamten Produktionskosten ab.

*Bergmann und Werry (1989)*<sup>225</sup> befassten sich vor der Einführung des ersten WEE in Baden-Württemberg mit den Substitutionspotentialen im verarbeitenden Gewerbe. Trotz der individuellen Unterschiede technischer Einsparoptionen – selbst zwischen Unternehmen derselben Branche – und der damit einhergehenden Schwierigkeiten bei der Abschätzung des Substitutionspotentials, werden für verschiedene Branchen tendenzielle Abschätzungen vorgenommen. Für die Zellstoff- und Papierindustrie mit einem überdurchschnittlich hohen Wasserbedarf, insbesondere Oberflächenwasser, wird danach eine starke Belastung durch ein WEE in Relation zur Bruttowertschöpfung zugeordnet. Bei zum damaligen Zeitpunkt gleichzeitig vorhandenem technischem Einsparpotential wird für die Branche eine hohe Substitutionswirkung durch eine Abgabe erwartet. Weniger deutliche Anpassungsreaktionen werden hingegen für die Ernährung- und Automobilindustrie erwartet. In der Ernährungsindustrie ist aufgrund der hygienischen Anforderungen und der teilweise unmittelbaren Verwendung des Faktor Wassers als Lebensmittel (Verbrauch statt Gebrauch) nur bedingt Einsparpotential zu aktivieren. Die Belastung durch ein WEE wäre im Ver-

---

<sup>224</sup> Vgl. *Bizer/Linscheid/ Ewringmann (1998)*.

<sup>225</sup> Vgl. *Bergmann/ Werry (1989)*.

hältnis zur Bruttowertschöpfung eher durchschnittlich und die verbleibenden technischen Einsparoptionen mit begrenzter Wirksamkeit einzustufen. Für die Automobilindustrie sind zwar technische Optionen vorhanden, die relative Belastung durch eine Abgabe wäre im Vergleich zu den anderen Branchen aber eher zu vernachlässigen. Eine Sonderrolle nimmt außerdem der Bergbau ein: Hier kommt es zu sehr großen Grundwasserentnahmemengen, die allerdings nicht unmittelbar Zwecken der Produktion dienen, sondern vielmehr einem künstlichen Absenken des Grundwasserspiegels in den Fördergebieten. Eine Entnahmeentgelt würde die Branche erheblich belasten, jedoch nicht zu Substitutionen, sondern zu nachgelagerten Preiseffekten auf dem Energiemarkt infolge gestiegener Rohstoffpreise (Kohle) führen und diese gegenüber alternativen Energieträgern verteuern (vgl. Abschnitt 2.4.3.3).

Bei der Prognose der Anpassungsreaktion bestehen innerhalb und zwischen verschiedenen Branchen erhebliche Unsicherheiten. Das tatsächliche Substitutionspotential 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 Abgabenlösung, 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 bisher – nachdem die Abgaben in vielen Bundesländern seit mittlerweile über 15 Jahren bestehen – auf wissenschaftlicher Ebene nicht überprüft.

Bei Betrachtung der branchenspezifischen Entnahmemengen für die gesamte Bundesrepublik zwischen 1991 und 2007 lassen sich die Annahmen 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, 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%) und der Metallindustrie (-59,1%). 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 Rückgang bei der absoluten Wasserentnahme wird hier der Einfluss der deutlich rückläufigen Wertschöpfung in diesem Sektor sichtbar.<sup>226</sup>

---

<sup>226</sup> Statistisches Bundesamt (2003): Umwelt – Produktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall. Wiesbaden. 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 <sup>3</sup>	367	316	297	298	289	289	-21,25%
Chemische Industrie	Mio. m <sup>3</sup>	3597	2741	2750	2860	2962	2600	-27,72%
Papiergewerbe	Mio. m <sup>3</sup>	462	389	329	355	366	405	-12,34%
Herst.v. Kraftwagen u. Kraftwagenteilen	Mio. m <sup>3</sup>	60	58	61	43	36	41	-31,67%
Kohlenbergbau, Torfgewinnung	Mio. m <sup>3</sup>	1501	1453	1312	987	1293	1274	-15,12%
Bergbau und verarb. Gewerbe	Mio. m <sup>3</sup>	8451	6806	6531	6029	6357	6013	-28,85%
Wasserentnahme insgesamt	Mio. m <sup>3</sup>	51243	48832	45805	43902	40539	37747	-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.<sup>227</sup> 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

<sup>227</sup> Statistisches Bundesamt (2003): Umwelt – Produktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall. Wiesbaden. S. 46.

Kostensenkungen wahrscheinlich und die Investition wird auch für Unternehmen ohne Abgabenbelastung interessant.<sup>228</sup>

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 einen Substitutionseffekten sind ggf. in den Jahren unmittelbar nach Einführung der Abgabe zu erwarten. Unterschiede bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage sowie differenzierte Abgabensätze dürften die Untersuchung jedoch erschweren.

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 ebenso wie beispielsweise die Abgrenzung von Eigenversorgung und öffentlicher Versorgung ist dabei 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. Diese kann jedoch für weitere Forschungsvorhaben in diesem Themenfeld eine interessante Fragestellung darstellen.

---

<sup>228</sup> Vgl. hierzu auch *Bergmann / Werry* (1989).

**Exkurs: Entwicklung der Grund- und Oberflächwasserentnahmen 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.

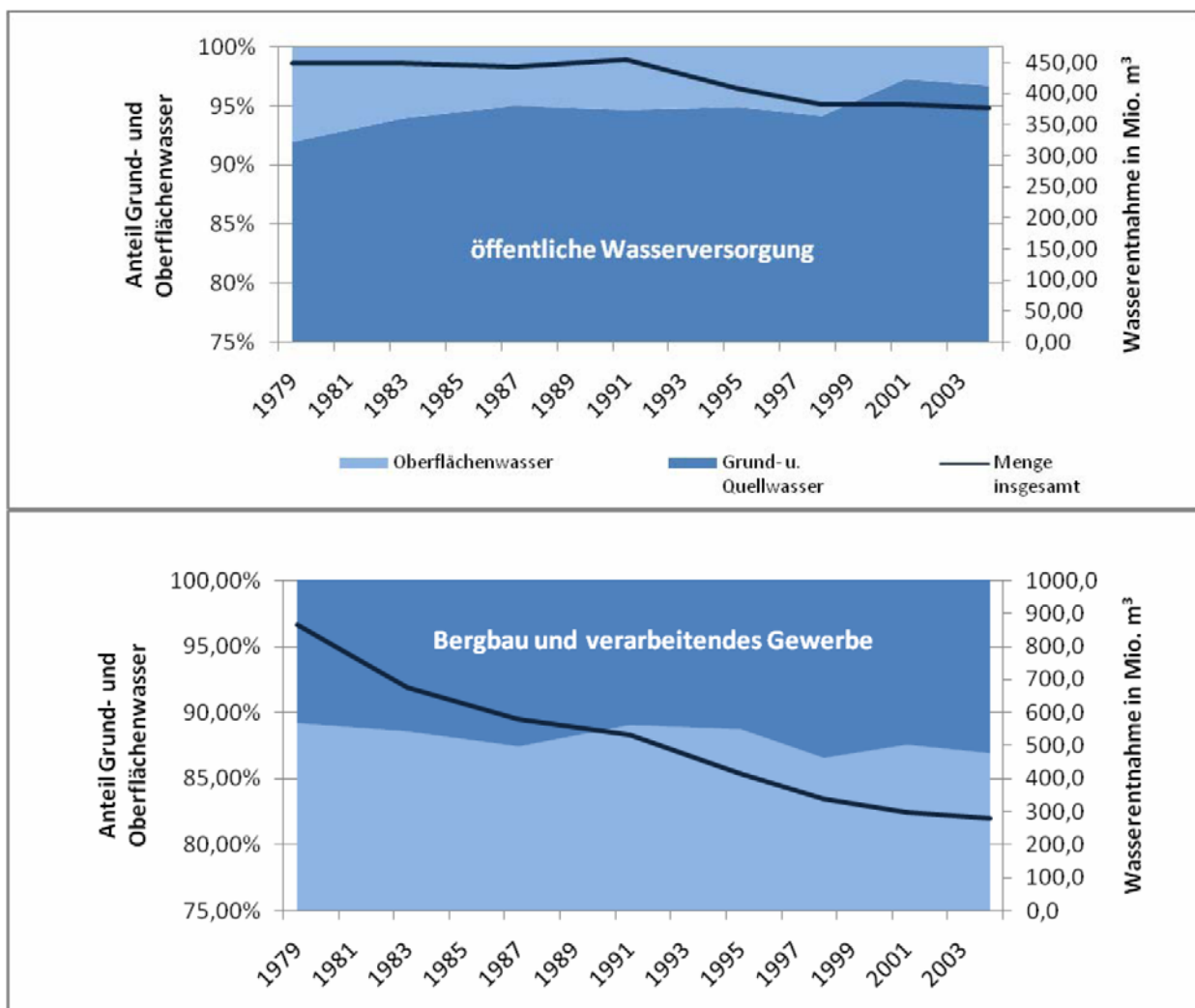


Abbildung 2.4: Entwicklung der Wasserentnahmen in Hessen in der öffentlichen Wasserversorgung sowie im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe zwischen 1979 und 2003 (Daten: Hessen im Wandel 2006)

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 elf 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 sind:

- Die öffentliche Wasserversorgung gibt die Abgabe in Form höherer Preise an die Endverbraucher weiter. Die dort ausgelösten Verbrauchsanpassungen bewirken beim Versorgungsunternehmen eine sinkende Nachfrage, die in Hessen scheinbar zu einer stärkeren Reduzierung der Oberflächenentnahmen geführt hat. Da Aufbereitungskosten für Oberflächenwasser in der Regel höher als die für Grundwasser liegen, wurde der insgesamt gesunkene Bedarf weiterhin stärker aus Grundwasser bedient. Die Abgabenerhebung führt daher scheinbar zum intendierten Verhalten der Verbraucher (Rückgang der Trinkwassernachfrage), nicht aber zu dem 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 darstellte. 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 konkreter 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 Substitutionspotentiale 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 Einzelnen durch das Recht zur Wasserentnahme erzielt, wird mit einer Abgabe belegt. Durch die Abschöpfung dieses Sondervorteils wird eine gerechtere Verteilung der Kostenlast erzielt. Im Sinne eines um-

weltgerechten und ressourcenschonenden Umgangs mit Wasser wird durch die Abgabe das ressourcenschonende Verhalten belohnt.<sup>229</sup>

- Die Abgabe bewirkt einen dauerhaften Innovationsanreiz in Form der wiederkehrenden Gegenüberstellung der aus der Abgabe entstehenden Kosten und sich weiterentwickelnder Technologieoptionen unter veränderlichen Investitionsaufwand.

Im Abschnitt 2.4.3.2 wurde anhand des kohlefördernden Bergbaus bereits angedeutet, wie sich die Einkommenseffekte bei mangelnden Ausweichoptionen auf die Folgemärkte auswirken. Weiterhin ist besonders bei der öffentlichen Wasserversorgung mit einer Verschiebung der Zahllast auf die Endverbraucher und damit 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 nichtpreisbedingte 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 Abgabeführung oder -anpassung abgeschätzt werden.<sup>230</sup>

Zu beachten gilt dabei, dass ein WEE bei kostendeckender Kalkulation der Wasserversorgung beim Endverbraucher zu einer höheren Belastung als dem tatsächlichen Abgabensatz führen wird. Der in den Wasserpreis eingehende Wasserpreis trägt zum einen zu einer Steigerung der 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 Abgabensatz in die Wirkungsanalyse einbezogen werden.<sup>231</sup>

*Neumüller* (2000)<sup>232</sup> 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 Li-

---

<sup>229</sup> Siehe z. B. Landtag des Saarlandes (2007).

<sup>230</sup> Vgl. dazu auch *Bizer / Linscheidt / Ewringmann* (1998).

<sup>231</sup> Vgl. *Bergmann / Werry* (1989).

<sup>232</sup> Vgl. *Neumüller* (2000), S. 120.



ter pro Einwohner und Jahr. Dies entspricht ca. 14 bis 28 Prozent der insgesamt realisierten Einsparungen in Höhe von 13 Liter pro Einwohner und Jahr. Während im Vergleichszeitraum der Verbrauchsrückgang in den alten Bundesländern bei lediglich sechs Liter 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 kommt. Die verbleibende Menge wird sonstigen besonderen Einflüssen zugerechnet.

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 geringere Abgabensätze, wie sie in vielen Bundesländern erhoben werden, sind keine messbaren Auswirkungen auf den Wasserverbrauch zu erwarten. Dazu müssen die Sätze höher liegen und, aus damaliger Sicht, mindestens die Höhe der Abgabe von Hessen oder Berlin einnehmen.<sup>233</sup> Für die Industrie wird hingegen eine höhere Preiselastizität vermutet, wodurch ein deutlicherer Verbrauchsrückgang auch aus niedrigeren Abgabensätzen 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 Abgabenerhebung intendiert wird auch entsprechend beim Verbraucher ankommt und für diesen nachvollziehbar ist. In den 1990er Jahren ist gerade für den hohen Anteil an Nutzern in Mietwohnungen zu hinterfragen, inwieweit der eigene Wasserverbrauch und die damit korrespondierenden Kosten tatsächlich bekannt war bzw. zu welchem Anteil die Kosten für Wasser mengenspezifisch und nicht anteilig nach genutzter Mietfläche auf den Verbraucher umgelegt wurden. Bei letzterer Variante dürfte der durch die Abgabe beabsichtigte Lenkimpuls nahezu vollständig aufgehoben werden.<sup>234</sup> Bei aktualisierten Untersuchungen müsste demzufolge überprüft werden, wie hoch der verbliebene Anteil an Mietraum ohne Wohnungswasserzähler ist. Für die industriellen Verbraucher ist diesbezüglich mit einer besseren Wahrnehmung des Preisimpulses zu rechnen. Allerdings greift im gewerblichen Bereich eine reduzierte 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 Veränderung 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.<sup>235</sup> Die entstehenden Wirkungsverknüpfungen erschweren wiederum eine zielgerichtete Evaluation des Wirkungseinflusses eines WEE.

---

<sup>233</sup> *Bergmann / Werry* äußern allerdings auch, dass bereits niedrige Abgabensätze, wenn auch nicht unmittelbar messbar, zu Anpassungsverhalten führen, beispielsweise wenn bei langfristigen Investitionsentscheidungen ein gestiegener Wasserpreis in die Entscheidungsabwägung einfließt.

<sup>234</sup> Dieses Problem stellt auch *Neumüller* im Rahmen der Untersuchungen fest. *Bizer / Linscheidt / Ewringmann* sprechen hier zutreffend von Trittbrettfahrer-Problematik.

<sup>235</sup> Vgl. *Bizer / Linscheidt / Ewringmann* (1998).

### Exkurs: Preiselastizität

Räumliche differenzierte Daten zur Preiselastizität der Trinkwassernachfrage sind nicht verfügbar. Eine aktuelle Untersuchung ermittelt auf Basis von Preis- und Verbrauchsdaten von etwa der Hälfte der deutschen Haushalte eine Preiselastizität von -0,242.<sup>236</sup> Wird davon ausgegangen, dass eine vollständige Überwälzung des Abgabensatzes auf den Wasserpreis zu Mengeneffekten führt, kann auf Basis dieses Wertes abgeschätzt werden, welche Abgabenhöhe zu welcher Verbrauchsentwicklung führt.

Ein durchschnittlicher Zwei-Personenhaushalt mit einem Wasserverbrauch von etwa 89 m<sup>3</sup> jährlich und Gesamtkosten von etwa 368 Euro pro Jahr für Wasserver- und Abwasserentsorgung zahlt einen Gesamtwasserpreis von 4,13 Euro. In der Tabelle werden vier Varianten (A: geringstes erhobenes WEE, B: höchstes erhobenes WEE, C: doppelter B-Wert, D: vierfacher B-Wert) ausgewiesen, wie sich der Verbrauch unter den getroffenen Annahmen verändert, wenn sich der Preis durch die Abgabenerhebung entsprechend erhöht. Bei einer Abgabenerhebung um 0,01 Euro pro Kubikmeter ist mit einem Verbrauchsrückgang von 0,05 Kubikmetern pro Jahr zu rechnen. Eine Erhöhung um 0,62 Euro pro Kubikmeter führt entsprechend zu einem Rückgang um 4,43 Kubikmeter pro Jahr.

Tabelle 2.10: Verbrauchsänderung und Preiselastizität bei verschiedenen Abgabesätzen  
(Daten: Hillenbrand/Schleich 2009; BDEW/DBVW/DWA/VKU 2008; Statistisches Bundesamt)

Variante		A	B	C	D
Abgabensatz (Erhöhung)	/m <sup>3</sup>	0,01	0,31	0,62	1,24
Wasserpreis	€/m <sup>3</sup>	1,85			
Abwasserpreis	€/m <sup>3</sup>	2,28			
spezifischer Wasserverbrauch (HuK)	l/E/d	122			
2-Personen-Haushalt	m <sup>3</sup> /a	89,06			
jährl. Gesamtkosten (Wasserver- und Abwasserentsorgung)	€/a	367,82			
Kostenanstieg durch Abgabensatzerhöhung	%	0,24%	7,51%	15,01%	30,02%
Preiselastizität		-0,242	-0,242	-0,242	-0,242
Verbrauchsrückgang	m <sup>3</sup> /a	-0,052	-1,618	-3,235	-6,471
	l/E/d	-0,071	-2,216	-4,432	-8,864

Bei der Betrachtung muss beachtet werden, dass sich in Abhängigkeit von regionalen Preisunterschieden und abweichenden Ausgangsniveaus im spezifischen Wasserverbrauch zum einen die zu Grunde gelegte Elastizität und zum anderen die angegebenen Mengenänderungen räumlich stark unterscheiden können. Eine Verallgemeinerung der ermittelten Zahlen ist daher nicht möglich.<sup>237</sup>

<sup>236</sup> Siehe Hillenbrand / Schleich (2009), S. 38-42. Dazu jüngst auch Ansmann (2010), der in Ostdeutschland zu deutlich höheren Werten kommt. Insgesamt weisen die Werte in der empirischen Literatur eine erhebliche Streuung auf – bis in den elastischen Bereich hinein.

<sup>237</sup> Siehe hierzu auch Bizer / Linscheidt / Ewringmann (1998).

Auch für die Abgabensätze der WEE ist die Entwicklung der Kaufkraft von Relevanz. 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 dar. Die Belastung ist heute im Vergleich zu 1988 um etwa 35 Prozent geringer, da für diese Nutzung im gesamten Zeitraum keine Anpassung der Abgabensätze vorgenommen wurde.

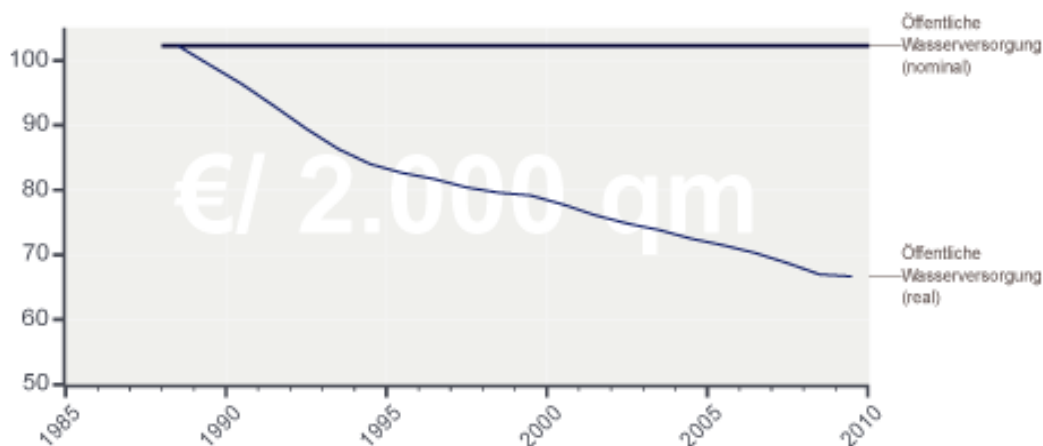


Abbildung 2.5: Entwicklung der nominalen und realen Abgabebelastung der öffentlichen Wasserversorgung in Baden-Württemberg von 1988 bis 2010

#### 2.4.3.4 Finanzierungseffekt

Finanzierungseffekte aus der Verwendung des Abgabenaufkommens entstehen, wenn perspektivisch der Schutz bestehender Wasservorkommen, die Sanierung in der Vergangenheit verschmutzter Gewässer oder die Unterstützung der technologischen Entwicklung durch die Abgabeneinführung angestrebt wird.<sup>238</sup> Die zweckgebundene Verwendung des Aufkommens vorausgesetzt, kann – je nach Art und Wirkung der geförderten Maßnahmen – die Lenkungswirkung der Abgabe verstärkt werden (Aufstockungseffekt).

Die potentielle Wirkung 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

<sup>238</sup> Vgl. Bergmann / Werry (1989).

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).

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.<sup>239</sup>

*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. m<sup>3</sup>/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

---

<sup>239</sup> Vgl. *Bizer / Linscheidt / Ewringmann* (1998).

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 Wirkung sich zwar vergleichsweise schneller einstellt, dann aber weitgehend konstant bleibt und bei fehlender Anpassung der Abgabensätze kaum zu weiteren Verbrauchsanpassungen führt. Erst bei einem Rückgang des Aufkommens durch die flächendeckende Förderung 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 10 Jahren.

Auch für das 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.<sup>240</sup>

#### **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 existieren nicht oder sind den Autoren nicht bekannt. Vereinzelt sind Informationen lediglich für unterschiedliche Zeiträume bspw. 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 während der Jahre schwankenden Aufkommen bewegen sich der Verwaltungsaufwand in Bezug zu den Gesamteinnahmen in teilweise deutlich schwankenden Bereichen. Dabei kann anhand der erfragten Daten auch nicht nachvollzogen werden, ob sich periodenweise unterschiedlich in An-

<sup>240</sup> Vgl. *Bizer / Linscheidt / Ewringmann* (1998).

spruch 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 aus den Ländergesetzen gemacht. 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 Abgabekonstruktionen zwischen den Bundesländern. So führen unterschiedliche Abgabensätze 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 tlw. 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 Komplexere Konstruktion des AbwAG gegenüber den meisten Ländergesetzen zur Festsetzung der WEE dürfte dafür eine entscheidenden 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 andere 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 Abgabekonstruktion 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 gewährleisten. Durch die Bewilligung werden die maximalen Entnahmemengen des Benutzers festgelegt.<sup>241</sup> 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 errichteten Abgabe orientiert sich ausschließlich an der entnommenen Wassermenge und nicht an der wasserrechtlich zugelassenen. Eine Tarifspaltung, die in Analogie zur AbwA die Überschreitung der Entnahmerechte mit einem, gegenüber der ordnungsrechtlich zugelassenen Entnahme, höheren Abgabensatz belegt um dadurch die Einhaltung der wasserrechtlichen Höchstmengen zu unterstützen, gibt es im Bereich der WEE nicht.

Abgabekonstruktionen, die sich auf das Grundwasser beschränken bzw. die für Grundwasserentnahmen wesentlich höhere Abgabensätze 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. In umfängliches Ausweichen von Grund- auf Oberflächenwassernutzung dürfte allerdings kaum umweltpolitisch beabsichtigt und auch im Hinblick auf die Verfügbarkeiten schwer zu realisieren sein.<sup>242</sup>

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.<sup>243</sup> 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.<sup>244</sup>

In einigen Bundesländern wird das Finanzaufkommen aus dem WEE für Ausgleichszahlungen und Kooperationsmaßnahmen mit der Landwirtschaft verwendet. 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 ent-

---

<sup>241</sup> Vgl. Neumüller (2000), S. 120.

<sup>242</sup> Vgl. Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998).

<sup>243</sup> Vgl. Neumüller (2000), S. 120.

<sup>244</sup> Auch Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998) stellen diesen Mangel fest.

steht dadurch langfristig ein Kostenvorteil durch sinkende Aufbereitungskosten infolge reduzierter Nährstofffrachten im geförderten Rohwasser.

#### 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 hinaus gehen.
- Weiterhin kommt es zu einem dynamischen Innovationsanreiz, durch den eine stetige Weiterentwicklung wassersparsamer Technologien erfolgt und die Grenzvermeidungskosten der Wassernutzung weiter gesenkt werden. Der Stand der Technik wird einem kontinuierlichen Anreiz zum Fortschritt ausgesetzt.
- Durch die über die ordnungsrechtlichen Vorgaben hinausgehende Wirkung der Abgaben kommt es außerdem zu nachgelagerten Effekte 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 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 im Gegensatz zur Abgabe, die hier das Informationsdefizit des Staates umgeht. Der Nutzer entscheidet 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 Abgabensatz ergibt.<sup>245</sup> WEE tragen insoweit zu 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. Weitere Länder werden sich diesem Vorgehen in den kommenden Jahre anschließen. Unterschiede zwischen den verschiedenen Abgabensätzen gibt es bei der Erhebung auf Grund- und/oder Oberflächenwasser, den Abgabensätzen, die zwischen 0,0025 und 0,31 Euro pro Kubikmeter

---

<sup>245</sup> Vgl. *Bergmann/Werry* (1989).



schwanken, dem Aufkommen, den Verwendungszwecken und den Ausnahmeregelungen für verschiedene Nutzergruppen.

Die Abgabenkonstruktionen lösen vor allem bei gewerblichen Wasserentnehmern Substitutionsverhalten aus. Zwischen verschiedenen Branchen besteht aufgrund unterschiedlicher Wasserintensität auch abweichendes Einsparpotential. 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 vorzuziehen zu sein. 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 Einsparpotentiale. Verbrauchsrückgang wird hier durch den Nachfragerückgang auf den Absatzmärkten durch die Überwälzung der Zahllast realisiert. Bei preiselastischem Verhalten der privaten Verbraucher kommt es durch die gestiegenen Wasserpreise zum Verbrauchsrückgang. Allerdings sind diesbezüglich die in Deutschland geringe Preiselastizität der Wassernachfrage sowie die ursprünglich geringe Ausstattung mit Wohnungswasserzählern sowie mangelnde institutionelle Sichtbarkeit von Wasserpreisen problematisch. Letzteres führt bei den Haushalten zu einer mangelhaften Wahrnehmung des durch die Abgabe ausgelösten Preisimpulses. Letztlich ist durch das Zusammenspiel der Einflussfaktoren die Anreizwirkung bei den privaten Haushalten als 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 bestehende Einsparpotentiale effizient zu realisieren. 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 kon-

krete 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 auf eine Situation ohne Abgabenhebel 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 auch hier eine Vielzahl von Einflussfaktoren das Verbrauchsverhalten der Nutzer beeinflussen, die sich auch über die Grenzen von Bundesländern im identischen Zeitraum unterscheiden können.

In der vorliegenden Arbeit konnten aus den genannten Gründen nur Indikatoren für einen ressourcensparenden Strukturwandel durch Wassernutzungsabgaben zusammengetragen werden (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) Lenkungsfunktion 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 Verursacherguppe spielen bei Betrachtung der gesamten Emissionen in die Binnengewässer jedoch eine geringere Rolle.

Im Bereich der Entnahmeabgaben wurde für verschiedene Branchen ein unterschiedliches Substitutionspotential erwartet. Rückblickend bestätigen sich jedoch nur einige der Vermutungen. 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 unterscheiden.

Der ehemals relativ hohe hessische Abgabensatz Mitte der 1990er Jahre konnte Verbrauchsrückgänge bei den privaten Haushalten auslösen. Bei einem Abgabensatz 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 im Mittel eines Wasserentnahmeentgeltes zwischen 0,31 und 0,62 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 schwach ausgeprägt („Effizienzversagen“).

## 2.5 Defizitanalyse

Im nachfolgenden Abschnitt werden auf der Grundlage der vorherigen Arbeitsschritte die steuerungsökonomischen und umweltpolitischen Defizite der bisherigen Wassernutzungsabgaben zusammenfassend aufgearbeitet und systematisiert. Diese Mängelanalyse folgt einer Strukturierung, welche die Auswertung für die Arbeitsschritte 3.1 und 3.2 (Entwicklungspotenziale) vorbereitet, denen dieser Abschnitt zuarbeitet.

Im Gegensatz zu bisherigen Analysen im Schrifttum<sup>246</sup> geht 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.<sup>247</sup> 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,<sup>248</sup> greift wohl zu kurz<sup>249</sup> – 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 gewässergütwirtschaftliche Konzeption von Abgabenlösungen in den Blick zu nehmen (hierzu insbesondere unten Abschnitt 3.1).

---

<sup>246</sup> Siehe nur *Hansmeyer* (1989), S. 47 ff.

<sup>247</sup> Erste Ansätze hierzu aus ökonomischer Sicht *Ewringmann* (2002), S. 278 ff.

<sup>248</sup> So etwa *Knopp*, Rechtliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland, in: EU-Wasserrahmenrichtlinie – Programm für die Zukunft im Gewässerschutz, LAWA-Tagungsband 2000, S. 15; tendenziell ähnlich auch *Hansjürgens/Messner* (2002), S. 49 ff.

<sup>249</sup> So insbesondere *SRU* (2004), Tz. 479; *Ewringmann* (2002), S. 285; *Unnerstall* (2009), S. 241; *ders.* (2007), S. 129 ff.; *ders.* (2006a), S. 528 ff.

### 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,<sup>250</sup> 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).

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 Mengenknappheiten gekennzeichneten nationalen deutschen Umfeld fraglich. Hierauf wird in Abschnitt 2.5.2.2.1 eingegangen werden.

### 2.5.2 Defizite in der Abgabenkonstruktion

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:

- Höhe und Differenzierung der Abgabesätze (Abschnitte 2.5.2.1.1 und 2.5.2.2.2),
- Bemessungsgrundlage (Abschnitte 2.5.2.1.2 und 2.5.2.2.3),
- Tarifkonstruktion (Abschnitte 2.5.2.1.3 und 2.5.2.2.4),

---

<sup>250</sup> Zu einer derartigen Analyse der Funktionsbedingungen ökonomischer Instrumente insbesondere auch *Michaelis* (1996).

- Anbindung an das Wasser-Ordnungsrecht (Abschnitte 2.5.2.1.4 und 2.5.2.2.5),
- Kreis der Abgabepflichtigen (Abschnitte 2.5.2.1.5 und 2.5.2.2.6),
- Regeln zur Ermittlung der Zahllast (Abschnitte 2.5.2.1.6 und 2.5.2.2.7),
- regionale Differenzierung (Abschnitte 2.5.2.1.7 und 2.5.2.2.8),
- Aufkommensverwendung (Abschnitte 2.5.2.1.8 und 2.5.2.2.9),
- Lenkungsauftrag (Abschnitt 2.5.2.2.1).

## 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 Abgabensatz (vgl. Abbildung 2.1 in Abschnitt 2.1). Die Höhe der gewählten Abgabensätze muss daher merklich und im Vergleich zu den relevanten Grenzkosten zielkonform sein. Da die nominellen Abgabensätze 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 Abgabensätze seit jeher als zu niedrig eingeschätzt. Bereits vor der ursprünglichen Einführung in den 1970er Jahren wurde ein Abgabensatz von 80 DM pro Schadeinheit für erforderlich erachtet, um durch die Abgabe einen tatsächlichen Vermeidungsanreiz zu erreichen.<sup>251</sup> Letztlich trat das Gesetz mit einem stark reduzierten Abgabensatz von 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 Abgabensätze anzupassen führten letztlich nicht zu einem Erreichen der ursprünglich als erforderlich betrachteten nominalen Abgabenhöhe. Unabhängig von der Wirkung des Restbelastungsfaktors (vgl. Abschnitt 2.5.2.1.3) ist daher davon auszugehen, dass die Abgabe seit ihrer Einführung zu niedrig bemessen war, um die ihr angedachten Lenkungsziele zu erfüllen.<sup>252</sup>

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 Abwasser-einleiter ordnungsrechtlich verankert. Die damit verbundenen anspruchsvolleren Reinigungsleistungen führen im Bereich der Restverschmutzung wiederum dazu, dass der Abgabensatz entsprechend erhöht werden müsste, um trotz der gestiegenen Kosten einen darüber hinausgehenden Innovationsanreiz auszuüben.<sup>253</sup>

Neben dem unzureichenden nominalen Abgabensatz gab es im Zeitraum seit Inkraft-treten des AbwAG keinen Inflationsausgleich der eingeführten Sätze. Unter Berück-

---

<sup>251</sup> SRU (1974).

<sup>252</sup> Karl/Ranné (1995), S. 28.

<sup>253</sup> Linscheidt/Ewringmann (2000), S. 201–202.

sichtigung 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 Abgabensatz real also nicht gestiegen, sondern sogar gesunken ist (siehe dazu Exkurs zur Entwicklung der rohen und effektiven Abgabensätze im Verlauf der AbwAG-Novellierungen).<sup>254</sup>

Aus diesen Gründen erscheint die Höhe der Abgabensätze nominal und real unzureichend, vor allem im Bereich der Restnutzungsbelastung, um eigenständige Anreize gegen die Grenzvermeidungskosten zu etablieren. Dadurch bleiben auch in dynamischer Hinsicht Innovationsanreize zu schwach ausgeprägt.

#### **Entwicklung der rohen und effektiven Abgabensätze im Verlauf der AbwAG-Novellierungen**

Seit ihrer Einführung 1976 hat die Abwasserabgabe einige Novellen erfahren, die auch in die Struktur und die Höhe der Abgabensätze nach § 9 AbwAG eingegriffen haben. Zu unterscheiden sind die *rohen Abgabensätze* nach § 9 Abs. 4 AbwAG, die freilich nur zur Anwendung kommen, wenn der Einleitungsbescheid nicht den Anforderungen des Standes der Technik nach § 7a WHG entspricht oder diese Anforderungen vom Einleiter nicht eingehalten werden (Vollzugsunterstützung); ist beides der Fall, ermäßigen sich die Abgabensätze auf die Hälfte (seit 1999) (*effektive Abgabensätze*).

Mit Blick auf die ökonomische Belastungswirkung ist zudem zwischen den im Gesetz formulierten *nominellen 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 Abgabensatzes führt zu wirtschaftlichen Anpassungen. Hinsichtlich der Entwicklung der *rohen, nominalen* Abgabensätze gemäß § 9 Abs. 4 AbwAG lassen sich zunächst zwei Phasen unterscheiden:

- **Phase I**

Kennzeichnend für die erste Phase ist der kontinuierliche Anstieg der Abwasserabgabensätze. 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 endet dieser kontinuierliche Verlauf. Zunächst werden die ursprünglich in der 3. Novelle geplanten Abgabensätze mit der vierten Novelle reduziert. Die letzte Anpassung erfolgt mit Wirkung vom 1. Januar 1997 auf 70 DM pro Schadeinheit und Jahr (bzw. ab 2002 35,79 EUR pro Schadeinheit und Jahr). Nach 1997 stagniert die nominelle Abgabensatzhöhe.

---

<sup>254</sup> Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommt bereits Treunert (1990), S. 145.

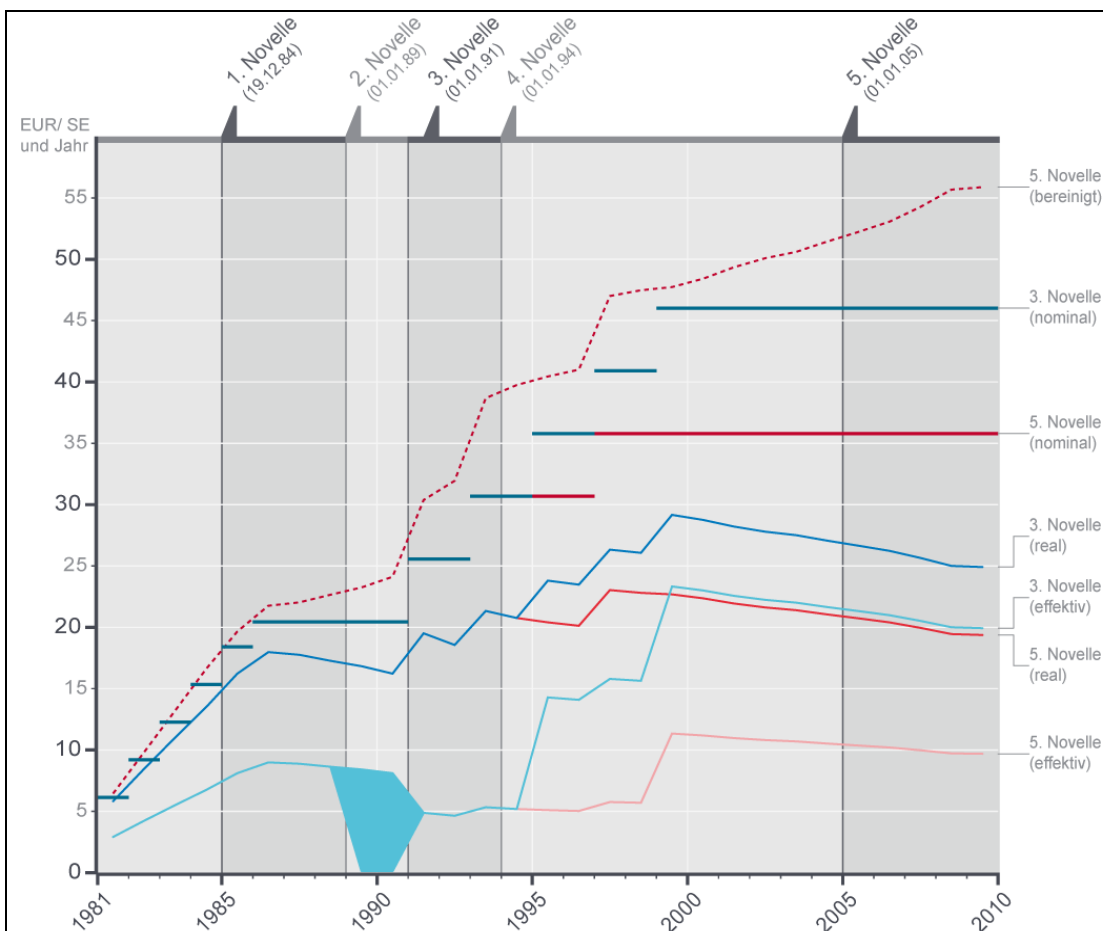


Abbildung 2.6: Entwicklung der nominalen und effektiven Abgabensätze der AbwA von 1981 bis 2010 unter Zugrundelegung des Verbraucherpreisindex'

(Daten: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen) RBF = Restbelastungsfaktor

Abbildung 2.4 verdeutlicht diese Zusammenhänge und zeigt neben dem tatsächlichen Verlauf (5. Novelle – rote Linien) eine zweite alternative Entwicklung der (nominalen) Abgabensätze. Letztere resultiert aus der Fortschreibung der Sätze aus der 3. Novelle (blaue Linien). Die jeweiligen realen Abgabensätze 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 die nominal fixierten Abgabensätze, 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 Abgabensätze und unter Berücksichtigung aller vorgenommenen Anpassungen der Abgabensätze unterliegt die AbwA den inflatorischen Effekten der letzten 30 Jahre. Demnach entsprechen die heutigen Abgabensätze realen Werten (in Kaufkraft von 1981) von etwa 19,38 Euro pro Schadeinheit und Jahr bzw. etwa 9,69 Euro pro Schadeinheit und Jahr (Restbelastungsfaktor). Unter der Annahme der Beibehaltung der geplanten Abgabensätze in der 3. Novelle läge der reale Abgabensatz heute

bei etwa 24,91 Euro pro Schadeinheit und Jahr bzw. bei etwa 19,93 Euro pro Schadeinheit und Jahr (Restbelastungsfaktor).

Wäre bei der letzten gesetzlichen Anpassung der Abgabensätze 1997 ein regelmäßiger Inflationsausgleich vereinbart worden, würde der nominale Abgabensatz heute bei 42,37 Euro pro Schadeinheit liegen (anstelle von 35,79 Euro/ SE), um die vergleichbare Kaufkraft zu repräsentieren. Gemessen in der Kaufkraft bei Einführung (Basisjahr 1981) müsste der aktuellere Abgabensatz von 35,79 Euro/ SE sogar auf rund 55,88 Euro/ SE angehoben werden, um vergleichbare Anreizwirkung trotz Inflationierung zu entfalten.

Eine Anhebung der nominalen Abgabensätze erscheint bereits unter dem Gesichtspunkt der bloßen Aufrechterhaltung realer Investitions- und Vermeidungsanreize zwingend geboten.

#### 2.5.2.1.2 Bemessungsgrundlage

Die Wahl der Bemessungsgrundlage muss dem Lenkungsziel entsprechen und nach dem Verursacherprinzip auf die tatsächliche Wasserinanspruchnahme abstellen. Insbesondere die Kontroverse zwischen sog. „Bescheidlösung“ (Art. 4 AbwAG) und „Messlösung“<sup>255</sup> bei der AbwA, bieten hierfür kritische Ansatzpunkte.

Die sog. Bescheidlösung, bei der nicht die tatsächlichen, sondern die im wasserrechtlichen Bescheid maximal zugelassenen Einleitungen für die Abgabenlast zu Grunde gelegt werden, ist vor allem auf den dadurch erheblich reduzierten Verwaltungs- und Meßaufwand zurückzuführen. Weiterhin wird dadurch gegebenenfalls erreicht, dass die Einleiter die eigenen Verschmutzungsrechte unterhalb der ordnungsrechtlichen Obergrenze beantragen, um dadurch von vornherein die Abgabenlast zu reduzieren. Allerdings reduziert sich dadurch 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.<sup>256</sup>

Die Bescheidlösung wird daher in erster Linie als Kompromiss gegenüber den höheren Erhebungs- und Vollzugskosten einer Messlösung verstanden. Die Konstruktion folgt aufgrund möglicher Abweichungen zwischen Bescheidwert und tatsächlich emittierter Schadstofffracht jedoch keiner verursachergerechten Zuordnung der Kosten und beschränkt den intendierten Lenkungsimpuls.

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

<sup>255</sup> Siehe etwa Scholl (1998); Ewringmann/Scholl (1996).

<sup>256</sup> Karl/Ranné (1995), S. 29ff; UBA (1999), S. 280–282.



des AbwAG um vier und mit der 3. Novelle um weitere zwei Parameter erweitert wurden. Keine Berücksichtigung findet bisher 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 indes als ungeeignet<sup>257</sup> für die Beurteilung der Gewässerbelastung erachtet.

### 2.5.2.1.3 Tarifkonstruktion

Die gewählte Tarifkonstruktion (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 Abgabensatz belastet.

Für die aus der Abwasserabgabe entstehende, monetäre Gesamtbelastung ist diese Ermäßigung äußerst maßgeblich. Die diskutierten Defizite hinsichtlich zu niedriger Abgabensätze (vgl. Absatz 2.5.2.1.1) werden bei Berücksichtigung der Ermäßigungstatbestände umso drastischer. Im Bereich der zulässigen Restverschmutzung sind diese nämlich vollkommen unerheblich. Denn: Diejenigen Nutzer, deren Einleitungen den wasserrechtlichen Anforderungen entsprechen, zahlen ausschließlich den ermäßigten Satz von 50 Prozent des tatsächlichen Satzes. Nur wer die ordnungsrechtlichen Vorgaben überschreitet, wird mit dem vollen Satz je Schadeinheit belastet.

Die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Vorgaben dürfte in der Praxis den Regelfall darstellen. Flächendeckende Daten, inwieweit sich das Aufkommen der AbWA aus vollen und ermäßigten Abgabensätzen zusammensetzt, existieren nicht oder konnten im Rahmen des Projektes nicht in Erfahrung gebracht werden.<sup>258</sup>

Im Rahmen der intendierten Zielsetzung, die Abgabe zunächst als Vollzugshilfe für die Einhaltung ordnungsrechtlicher Mindeststandards zu implementieren und die Belastung der Restverschmutzung dem zunächst hintenanzustellen, mag die gewählte Tarifkonstruktion nachvollziehbar sein. Für die eigenständige Lenkungsfunktion 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

---

<sup>257</sup> UBA (1999), S. 280–282; *Brandt* (1983b), S. 182.

<sup>258</sup> 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 Abgabensatz 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.

zu weiteren Vermeidungsmaßnahmen, deren Kosten um ein Vielfaches höher liegen dürften, mit der Ermäßigung des vollen Abgabensatzes.<sup>259</sup>

#### 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 lenkungs- politische Funktionserfüllung ermöglichen.

Umfassende Kritik findet sich diesbezüglich vor allem in der Reduzierung der AbWA zur nahezu reinen Vollzugshilfe des WHG ohne verbleibenden eigenen Effizienzbeitrag.<sup>260</sup> 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 im Vordergrund gestanden, 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.<sup>261</sup>

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 die Emittenten, für die der Abgabensatz 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 und die alloкатive Wirkung der Abgabe kann sich nicht entfalten.<sup>262</sup>

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, der 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.<sup>263</sup>

---

<sup>259</sup> Ewringmann/Gawel/Hansmeyer (1993), S. 12 f.

<sup>260</sup> Ewringmann (2002), S. 276; Karl/Ranné (1995), S. 35–39; Hansmeyer (1989), S. 51–52.

<sup>261</sup> Berendes (1999), S. 32; Ewringmann (2002), S. 276.

<sup>262</sup> Hansmeyer (1989), S. 51–52.

<sup>263</sup> Karl/Ranné (1995), S. 35–39; Ewringmann (2002), S. 291–292.

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.<sup>264</sup>

### 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 Abgabimpulses auf die eigentlichen Schmutzfrachtverursacher ist damit dem lenkungspolitischen Leistungsvermögen kommunaler Abwassergebühren überantwortet, die gänzlich anderen Funktionsgesetzmäßigkeiten und Rechtsanforderungen unterliegen.<sup>265</sup> 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, wird die Belastung nicht verursachergerecht verteilt und der Anreiz zur Reduzierung der Emissionen auf Seiten der Indirekteinleiter deutlich abgeschwächt.

Weitere defizitäre Effekte ergeben sich infolge der hierdurch ausgelösten Allokationsverzerrungen.<sup>266</sup> Sind bestimmte Branchen nahezu vollständig mit Direkt- oder Indirekteinleitern besetzt, entstehen durch die unterschiedlichen Belastungen aus Abwasserabgabe oder kommunaler Abwassergebühr zwischen den Branchen intersektorale Verzerrungen. Aus denselben Gründen kommt es zu intrasektoralen Verzerrungen, wenn 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.

Zwar lassen sich die vorhandenen allokativen Verzerrungen zwischen gewerblich-industriellen Direkt- und Indirekteinleitern durch die Einführung einer Indirekteinleiter-Abgabe 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

---

<sup>264</sup> Karl/Ranné (1995), S. 23.

<sup>265</sup> Siehe hierzu eingehend Gawel/Ewringmann (1994a).

<sup>266</sup> Dazu u. a. Hansmeyer (1989), S. 54; Karl/Ranné (1995), S. 33; UBA (1999), S. 280-282.

Ausdehnung der Abwasserabgabepflicht auf wohldefinierte Teilbereiche der indirekten Schadstoffeinleitung empfohlen 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. Die Indirekteinleiter-Abgabe wird sich auf die Erfassung relevanter Einleitungen von gewerblich-industriellen Kanalnutzern beschränken; die indirekt einleitenden privaten Haushalte werden mithin auch durch eine Abgabe auf Indirekteinleitungen nicht unmittelbar veranlagt und belastet. Um funktional annähernd äquivalente Ergebnisse zu erzielen, sind freilich im Detail gegenüber der gegenwärtigen Fassung des AbwAG wichtige Abweichungen in der Ausgestaltung vorzunehmen. Der wichtigste Aspekt in diesem Zusammenhang ist durch die Beschränkung der Abgabepflicht auf Gefahrstoffeinleitungen gegeben. Die Indirekteinleiter-Abgabe beschränkt sich insoweit auch konsequent auf Stoffe, die in den zentralen Kläranlagen der Gemeinden nicht oder nur mit extrem hohem Aufwand beseitigt werden können.

Die Abgabe hilft auf diese Weise einem lange bestehenden Mangel des AbwAG ab, stellt eine glaubwürdige Bekräftigung von vorsorgender Umweltpolitik und Verursacherverantwortung dar und lässt in einen an Bedeutung beständig zunehmenden Teilbereich der Gewässergütepolitik hohe vollzugseffektivierende Wirkungen erwarten.

Als Alternative zur Lösung der Problematik kommt nur eine völlige Umgestaltung des Kommunalabgabenrechts in Frage, die jedoch an gebührenrechtliche Grenzen stößt, da die kommunale Benutzungsgebühr nach herkömmlichem Verständnis nur Leistungen des Einrichtungsträgers abzugelten befugt ist.<sup>267</sup>

Ob vor diesem Hintergrund die Umorientierung des kommunalabgabenrechtlichen Kostenbegriffs auf Umwelt- und Ressourcenkosten oder aber die gezielte Erweiterung der Abgabepflicht auf Indirekteinleitungen die vollzugs- und implementationsgeeignete Lösung darstellt, hängt insbesondere 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. Regelmäßig greifen Verfeinerungen und Modifikationen Platz, die die Anreizwirkung des Abgabenimpulses systematisch verändern. Im AbwAG sind dies beispielsweise die Institute der *Herabklärung* (§ 4 Abs. 5) und der *Verrechnung* mit Gewässerschutzinvestitionen (§ 10 Abs. 3).

---

<sup>267</sup> Zu dieser Problematik eingehend *Gawel* (1995a), mit Blick auf die Indirekteinleiter-Problematik konkret *Gawel/Ewringmann* (1994a).

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 Messprogramm, in das auch die Messwerte der staatlichen Abwasseruntersuchung einzubeziehen sind, nachzuweisen (§ 4 Abs. 5 Satz 5 AbwAG). Das Institut der Herabklärung nähert vollzugsfreundlich die Bemessungsgrundlage an die tatsächlichen Emissionsgegebenheiten an. Sie ist insofern lenkungssystematisch konsistent und sollte (sofern man von einer generellen Messlösung absieht) beibehalten werden.

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 letztlich am ehesten für eine Investition, da diese die Abgabenschuld am meisten reduzieren. Das individuelle Optimierungskalkül wird dadurch ungünstig beeinflusst. Denn durch diese Möglichkeit erhält letztlich der Verursacher den stärksten Innovationsimpuls, dessen Optionen zur Reduzierung der Gewässerbelastung ökonomisch am wenigsten effizient sind.<sup>268</sup>

Als Investitionen zur Verrechnung der Abgabenlast sind 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.<sup>269</sup>

Weitere innovationshemmende Wirkung geht davon aus, dass der Abgabenschuldner möglicherweise bestrebt sein wird, denkbare Investitionen über einen längeren Zeitraum auszudehnen, um auch die Verrechnung länger in Anspruch nehmen zu können.<sup>270</sup>

Zudem werden durch die Verrechnungsmöglichkeiten u. U. wesensfremde Maßnahmen gefördert, die zwar dem Gewässerschutz dienlich sein mögen, jedoch nicht an der Schadstofffracht als Bemessungsgrundlage der Abgabe ansetzen.<sup>271</sup>

Lediglich im Falle eines bloßen zeitlichen Aufschubs der Zahllast für Maßnahmen einer effektiven Schadminderung, deren Herbeiführung jedoch Zeit benötigt, besteht

---

<sup>268</sup> Ewringmann (2002), S. 291f.; UBA (1999), S. 280–282.

<sup>269</sup> Karl/Ranné (1995), S. 35–39.

<sup>270</sup> Linscheidt/Ewringmann (2000), S. 202

<sup>271</sup> Karl/Ranné (1995), S. 35–39; UBA (1999), S. 280–282.

auch ökonomisch kein Bedürfnis für eine zwischenzeitliche Belastung der einzusparenden Gewässerbelastung.<sup>272</sup>

### 2.5.2.1.7 Regionale Differenzierung

Gewässergütepoltische 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 bundes- oder auch nur landeseinheitlich formuliert werden. Gleichwohl tritt die Abwasserabgabe national harmonisiert in Erscheinung. Diese unzulängliche Einbindung in regionale Bewirtschaftungskonzepte im Sinne einer regionalen Abgabendifferenzierung war bereits unter dem Reglement des nationalen Wasserhaushaltsrechts lediglich eine Behelfslösung,<sup>273</sup> gerät unter den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an ein integriertes Flussgebietsmanagement jedoch vollends in Widerspruch zur Zielsetzung einer integrierten Gewässergütepoltik.

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 bereits vor Inkrafttreten des AbwAG zutreffend 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.<sup>274</sup> 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 erschienen ließ. Nach nunmehr drei Dekaden AbwAG dürfte dieser grundsätzliche Handlungsbedarf nicht mehr gegeben sein.

### 2.5.2.1.8 Aufkommensverwendung

Im Rahmen der Finanzierungsfunktion gerät auch die Verwendung des Aufkommens einer Wassernutzungsabgabe in den Blick. Die entsprechenden Regelungen werden auf lenkungspolitische Defizite hin untersucht.

Die Verwendung steht insbesondere im Zusammenhang mit der Ermittlung der Zahllast. Durch die Verrechnungsmöglichkeiten der Abgabenlast wird das Aufkommen erheblich reduziert. Indirekt wird das Aufkommen dadurch zu einem Teil unmittelbar bei den Abgabepflichtigen eingesetzt. Setzen die entsprechenden Maßnahmen an der Schadstofffracht des Abgabepflichtigen an, trägt damit auch das eingesetzte

---

<sup>272</sup> So bereits *Gawel* (1993b), S. 376 ff.

<sup>273</sup> Hierzu eindrucksvoll *Ewringmann* (2002), S. 270 ff.

<sup>274</sup> *Ewringmann et al.* (1976), S. 376.

Aufkommen zur Verringerung der Bemessungsgrundlage bei. Die in diesem Zusammenhang entstehenden anreizökonomischen Defizite wurden bereits erörtert (vgl. Abschnitt 2.5.2.1.6).

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 sicher nachzuvollziehen und zu überprüfen.

Die durch die Erhebung der AbwA entstehenden Verwaltungskosten unterliegen zwischen den Bundesländern erheblichen Schwankungen. 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.

### 2.5.2.2 Defizite der Wasserentnahmeentgelte

Auch die Wasserentnahmeentgelte der Länder stehen vielfach in der Kritik. Nicht jedes Monitum erweist sich jedoch bei näherer Analyse als behebungsbefürdigtes Defizit.

Bemängelt werden vor allem die unterschiedlichen Regelungen der Länder zu den WEE. Insbesondere die unterschiedliche Höhe und Differenzierung der Abgabe (einschließlich ihrer Nichterhebung in einigen Bundesländern) sowie die unterschiedliche Verwendung des Aufkommens.<sup>275</sup> Hierzu werden eine Harmonisierung der unterschiedlichen Länderregelungen und eine übersichtlichere und transparentere Gestaltungen 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.<sup>276</sup>

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 um 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.<sup>277</sup>

---

<sup>275</sup> U. a. *Bothe et al.* (2005), S. 946, sowie *Grandjot* (2005), S. 680 f.

<sup>276</sup> *Grandjot* (2005), S. 680 ff.

<sup>277</sup> 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](http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_id100113174_/file/071031%20PI_BDEW%20zu%20Wassersteuer.pdf)

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 Abgabensätze.<sup>278</sup>

Nachfolgend werden mögliche Defizite systematisch anhand der einzelnen Konstruktionsmerkmale der Abgabe diskutiert. Die Optionen zur Beseitigung der hier festgestellten Defizite werden in Arbeitsschritt 3.3 erörtert.

### 2.5.2.2.1 Lenkungsauftrag

Mit Blick auf die Wasserentnahmeentgelte wird nicht zuletzt bereits der zugrunde liegende umweltpolitische Lenkungsauftrag kritisch betrachtet (dazu bereits Abschnitt 2.4.3.1): Aufgrund der ordnungsrechtlichen Suspendierung einer abgabengestützten Lösung von Nutzungskonkurrenzen aus diffusen Agrareinträgen und öffentlicher Trinkwasserbereitstellung nach dem Nutznießerprinzip<sup>279</sup> wird die Lenkungsfunktion 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 massiven Folgekosten rückläufiger Wassernutzung in den technischen Infrastruktursystemen von Trinkwasserversorgung und Entwässerung (dazu eingehend Abschnitt 3.3.1).

- Trotz kritischer Betrachtung einer Wassersparzielsetzung in einem Land ohne ernstliche flächendeckende physische Wasserknappheit kann die Zielsetzung des schonenden Ressourceneinsatzes unter der Prämisse einer vorsorgenden Umweltpolitik gerechtfertigt werden (Nachhaltigkeitsaspekt). Ökonomische Knappheit – ausgedrückt in der Existenz von Opportunitätskosten der Nutzung – ist von physischem Wassermangel zu unterscheiden. Zudem sind Wasserdienste – anders als es das globale Dargebotskonzept nahelegt – gerade keine homogenen Güter ohne Zeit- und Raumbezug. Schließlich gilt es auch, Unsicherheiten hinsichtlich zukünftiger Knappheit durch rückläufiges Dargebot (etwa als Folge regionale Klimaeffekte) oder steigenden Bedarf nachhaltig entgegenzuwirken.<sup>280</sup>
- Zudem bestehen immer raum-zeitliche Engpässe im Wasserzugriff, zu deren Entschärfung Sparanreize beitragen können.

Darüber hinaus ist die Rechtfertigung von Wasserentnahmeentgelten weiterhin durch die Abschöpfung von Sondervorteilen gegeben:<sup>281</sup> Nutzer, die ihrer intensiven Wasserinanspruchnahme ohne Abgabe keinen Anreiz zur Reduzierung ausgesetzt sehen

---

<sup>278</sup> Gaulke/Schäfer (2010), S.3.

<sup>279</sup> Siehe hierzu die ökonomische Kontroverse um Nutznießer- und Verursacherprinzip ursprünglicher zweckgebundener WEE-Konstruktionen zur Kompensation von landwirtschaftlichen Rückhaltmaßnahmen in Wasserschutzgebieten gemäß § 19 Abs. 4 WHG: 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.

<sup>280</sup> Ewringmann/Vormann (2003), S. 7 f.

<sup>281</sup> So auch Ewringmann/Vormann (2003), S. 5.



würden, wären gegenüber ressourcenschonendem Verhalten ökonomisch bevorzugt behandelt. Die Abschöpfung des Sondervorteils entspricht daher dem Verursacherprinzip.<sup>282</sup> Gewiss sollte in diesem Zusammenhang noch genauer hinterfragt werden, wie hoch der entstehende Sondervorteil ist und durch welchen (angemessen) Abgabensatz er abgeschöpft werden kann.<sup>283</sup> Allerdings wird der Sondervorteil „Wasser als Aufnahmemedium für Schadstoffe“ bereits durch die Abwasserabgabe abgegolten. Welcher Sondervorteil noch verbleibt, wenn das entnommene Wasser unmittelbar wieder vollständig in den Wasserkreislauf zurückgeführt wird, ist in der Literatur z. T. Gegenstand kritischer Betrachtung.<sup>284</sup> Die Rückführung genutzten Wassers in den Wasserkreislauf ist jedoch kein Spezifikum bestimmter Nutzungsformen, sondern eine hydrologische Naturgesetzlichkeit; 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 kein geeigneter Indikator für den wirtschaftlichen Vorteil der Entnahme. Zudem 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.<sup>285</sup>

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 das Wasserentnahmeentgelt einen wichtigen Beitrag leisten.

#### 2.5.2.2.2 Höhe und Differenzierung der Abgabensätze

Im Bereich der Wasserentnahmeentgelte muss die Differenzierung der Abgabensätze nach Verwendungszweck und Wasserressource (vgl. Tabelle 2.7) stimmig sein. In den Bundesländern besteht erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Höhe und die Differenzierung der Abgabensätze. Teilweise werden keine Abgaben erhoben, teilweise unterscheiden sich die Sätze nach Nutzung sowie nach Grund- und Oberflächenwasser. (vgl. Tabelle 2.6)

---

<sup>282</sup> Meyer (2004), S. 22.

<sup>283</sup> Ewringmann/Vormann (2003), S. 6f.

<sup>284</sup> Dazu etwa Meyer (2004), S. 23.

<sup>285</sup> 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 (Abwasserinleitung) jeweils eine werthaltige Ökosystemdienstleistung dar.

Wurde der bundeseinheitliche Rahmen der AbWA noch als Defizit ausgemacht (vgl. Abschnitt 2.5.2.1.7), kann die Vielfalt der WEE im Umkehrschluss jedoch keinesfalls als zielführender bewertet werden. Dazu fehlt der differenzierten Struktur der Abgabensätze der ökologische Bezug sowie teilweise die Stimmigkeit im Hinblick auf die Nutzungsdifferenzierung. Woran sich die absolute Höhe der Abgabensätze orientiert, ist nicht umfassend 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 Abgabensätze augenscheinlich eher einem politischen Setzungsprozess, als ökologischen oder ökonomischen Notwendigkeiten (vgl. 2.5.2.2.8).<sup>286</sup>

Für die Entfaltung einer Lenkungswirkung dürften die Abgabensätze durchweg deutlich zu niedrig sein. Zum einen spielt dabei die sehr geringe Preiselastizität der Nachfrage 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 Abgabensätze unzureichend wahrgenommen. Im industriellen Bereich ist dieser Zusammenhang aufgrund unterschiedlicher Produktionsbedingungen heterogener.<sup>287</sup>

Die lenkungsökonomische Zielsetzung tritt mit Blick auf die Höhe der Abgabensätze damit scheinbar in den Hintergrund. Daran knüpft sich auch die Diskussion, ob nicht unter dem Deckmantel von Gebühren eigentlich Steuern erhoben werden, die einen Beitrag zum Ausgleich defizitärer Landeshaushalte leisten sollen.<sup>288</sup> Andererseits muss kritisch hinterfragt werden, ob die Entnahmeentgelte tatsächlich durch einen erheblichen Anteil am Wasserpreis zu einer erheblichen Mehrbelastung von produzierendem Gewerbe und Endverbrauchern beitragen. Angesichts der geringen Abgabensätze 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 unterschiedliche Belastung bei den Nutzern.

### 2.5.2.2.3 Bemessungsgrundlage

---

<sup>286</sup> Cypra et al. (2004), S. 486.

<sup>287</sup> Siehe zu Preiselastizität und Wahrnehmung bei Trinkwasserkonsumenten Kapitel 2.4.3; dazu auch Neumüller (2000); Bothe et al. (2005) S. 945.

<sup>288</sup> Euler (1998), S. 1089.

Die Wahl der Bemessungsgrundlage muss dem Lenkungsziel entsprechen und nach dem Verursacherprinzip auf die tatsächliche Wasserinanspruchnahme abstellen. Die Bemessung der Wassernutzungsentgelte<sup>289</sup> bieten hierfür kritische Ansatzpunkte.

Die Bemessungsgrundlage bei den WEE entspricht i.d.R. die entnommene Wassermenge, die weiterhin nach Wasserherkunft und Verwendungszweck differenziert wird. In den Bundesländern gibt es bezüglich dieser Differenzierung keine einheitlichen Bewertungsmaßstäbe und daher 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 zugelassenen Entnahme ansetzen.<sup>290</sup>

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 „selbstgewählt“ wäre. Bei sinkender oder im Vergleich zur genehmigten Menge geringerer Inanspruchnahme hat dieser einen klaren Anreiz zur Eigenerklärung gegenüber der Behörde.

#### 2.5.2.2.4 Tarifkonstruktion

Die gewählte Tarifkonstruktion (linear, progressiv, gestuft, Verwendung von Freibeträgen) muss der Lenkungszielsetzung angemessen sein.

Der Tarif bei den Wasserentnahmeentgelten ist das Produkt aus Abgabensatz und Bemessungsgrundlage. Aufgrund der Unterschiede je nach Wasserherkunft und Verwendungszweck unterscheidet sich auch die resultierende Gesamtabgabenlast. Eine gleiche Wassermenge führt daher regelmäßig zu einer unterschiedlichen Zahllast. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar, bspw. wenn dadurch bestimmte Nutzungen auf bestimmte Wasserressourcen gelenkt werden sollen. Die Konsistenz innerhalb der Vielzahl verschiedener Regelungen ist allerdings nur schwer nachzuvollziehen und länderübergreifend nicht einheitlich.

Die Bundesländer mit WEE erheben unterhalb bestimmter Freigrenzen, die i.d.R. zwischen 2.000 und 3.000 Kubikmeter liegen, keine Abgaben. Diese Mengen gelten zumeist auch bei darüber hinaus gehender Inanspruchnahme als Freibeträge.<sup>291</sup> Unterschiedliche Freibeträge und darüber hinaus gehende Ausnahmetatbestände führen auch zwischen den erhebenden Bundesländern zu Verzerrungen bei der Belastung der Wassernutzer.

---

<sup>289</sup> Zur Ermittlung der Wassermenge für Wasserentnahmeentgelte aufgrund von Erklärungs-, Schätz- und Bescheidwerten kritisch Meyer (2004), S. 25.

<sup>290</sup> Meyer 2004, S. 25.

<sup>291</sup> Ewringmann/Vormann 2003, S. 9.

Oberhalb der Freibeträge 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)

#### 2.5.2.2.5 Anbindung an das Wasserordnungsrecht

Bei den Wasserentnahmeentgelten 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 ausgelöst hat.<sup>292</sup>

Weiterhin werden ähnlich zur AbwA bei manchen Konstruktionen der WEE (z. B. Bremen, Niedersachsen, Sachsen)<sup>293</sup> Ermäßigungen bei Einhaltung des Standes der Technik oder vergleichbaren Referenzwerten für den effizienten Einsatz von Wasser vorgesehen.<sup>294</sup> Je nach Umfang dieser Ermäßigungsoptionen gehen damit ähnliche Defizite einher, wie sie durch die Reduzierung der Abgabensätze für die Restbelastung der AbwA entstehen. (vgl. Abschnitt 2.5.2.1.3)

#### 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 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

---

<sup>292</sup> Siehe hierzu die ökonomische Kontroverse um Nutznießer- und Verursacherprinzip ursprünglicher zweckgebundener WEE-Konstruktionen zur Kompensation von landwirtschaftlichen Rückhalte- maßnahmen 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.

<sup>293</sup> *Meyer* (2004), S. 26.

<sup>294</sup> *Ewringmann/Vormann* (2003), S. 9.

Gewährleistung von Mindestabflussmengen in den Fließgewässern – insbesondere in Verbindung mit raum-zeitlichen Knappheitsursachen (Trockenheit) – nachteilig beeinflussen.<sup>295</sup>

Im Hinblick auf die Rechtfertigung von Ausnahme- und Ermäßigungsregelungen scheiden demnach immissionsseitige Begründungen weitestgehend aus. Für ein entsprechendes Vorgehen könnten aus umweltökonomischer Perspektive allerdings auch unterschiedlich hohe (Grenz-) Vermeidungskosten zwischen den Nutzungen sprechen. Dies ist mit Blick auf die überaus heterogene Struktur von Abgabensätzen und Ausgestaltungsregelungen zwischen den Bundesländern allerdings weder zu erkennen, noch ernsthaft zu vermuten. Dementsprechend sind die Gründe für das entsprechende Vorgehen 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 ist nämlich unabhängig von der Nutzungsdauer und für die hier relevanten Nutzungsarten (z. B. Kühlwasser) von entscheidender wirtschaftlicher Bedeutung (Sondervorteilsargument).

Aufgrund der qualitativen Vorzüge von Grundwasser und der damit verbundenen Vorsorgeaspekte ist aber die unterschiedliche Belastung von Grund- und Oberflächenwasser aus Lenkungsgesichtspunkten durchaus nachvollziehbar, die nutzungszweckabhängige Differenzierung der Abgabensätze für eine identische Entnahmemenge desselben – ökonomisch knappen – Gutes jedoch fraglich.

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, die in Form der verbleibenden Zahllast auch an den industriellen Konsumenten weitergegeben werden.

---

<sup>295</sup> Als Beispiel zur Situation in Brandenburg vgl. Gaulke/Schäfer (2010), S. 3.

### 2.5.2.2.7 Regeln zur Ermittlung der Zahllast

Realtypische Abgabenlösungen 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.<sup>296</sup> Inwieweit diese Modifikationen als lenkungspolitisch systemkonform oder aber als der Vollzugsökonomie bzw. institutionellen Abweichungen vom lenkungspolitischen Modell-Rahmen<sup>297</sup> geschuldet angesehen werden können, bedarf der näheren Betrachtung.

Einige Bundesländer eröffnen die Möglichkeit zur Verrechnung der Abgabenschuld durch wassersparende Investitionen. Weiterhin werden Möglichkeiten zur Reduzierung der Abgabe bei Einhaltung des Standes der Technik oder bei Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässerzustandes eröffnet.<sup>298</sup>

Fraglich bleibt, ob diese Maßnahmen dem Lenkungsziel der Abgabe entsprechen.<sup>299</sup> Ähnlich dem Konstrukt 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.<sup>300</sup>

Weiterhin dürfte auch hier die Verrechnung von integrierten Lösungen eher schwer fallen. Wird der Abgabensatz 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

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 bundes- oder auch nur landeseinheitlich formuliert werden. Dies gilt *mutatis*

---

<sup>296</sup> Hierzu insbesondere Meyer (2004), S. 26.

<sup>297</sup> Hierzu mit Blick auf § 10 Abs. 3 AbwAG Gawel (1993b), S. 376 ff; kritischer Ewringmann (2002), S. 278 ff.

<sup>298</sup> Meyer 2004, S.25f.

<sup>299</sup> So fordert u. a. Meyer (2004) die flächendeckende Einführung von Verrechnungsmöglichkeiten zur Reduzierung der Zahllast.

<sup>300</sup> Hansmeyer/ Ewringmann 1988, S. 49 ff.

*mutandis* auch für die Grundwasserbewirtschaftung. Die Landeswasserentnahmeentgelte treten zumindest nur landesweit mit einheitlichen Abgabe-Sätzen auf.

Zwar unterscheiden sich Abgabensätze und deren Differenzierung durch die verschiedenen Regelungen in den Bundesländern regional, diese Unterschiede entstehen aber nicht aus den hydrologischen Anforderungen (quantitativer und qualitativer Zustand). Denn die Abgaben sind innerhalb des Verwaltungsraums des jeweiligen Bundeslandes gleich, anstatt sich an hydrologischen Gebietsstrukturen zu orientieren. Dies kann folglich nicht den Anforderungen an eine regionale Differenzierung einer Abgabenkonstruktion entsprechen, die sich aus den ökologischen Notwendigkeiten ableiten muss.

Zudem dürften die unterschiedlichen Abgabensätze auch innerhalb des gesamten Betrachtungsraumes eines Bundeslandes nicht auf Grundlage der ökologischen Erfordernisse gebildet worden sein. Vielmehr ist anzunehmen dass die Abgabensätze vor allem aus politischen Abwägungen entstanden sind, ohne dass damit eine intendierte Lenkungswirkung gezielt stärker oder schwächer implementiert werden sollte (vgl. Abschnitt 2.5.2.2.2).

#### 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. Auch die Ausgestaltung der WEE im Hinblick auf die Aufkommensverwendung ist zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. Die Spannbreite reicht von sehr konkret ausgestalteten Maßnahmenkatalogen (z. B. Sachsen) bis hin zu gesetzlichen Regelungen, die gänzlich auf eine Zweckbindung verzichten und die Mittel vollständig den jeweiligen Landeshaushalt zuführen (z. B. Hamburg).<sup>301</sup>

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 bspw. aufgrund (zu) niedriger Abgabensätze 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.<sup>302</sup>

---

<sup>301</sup> Bothe et al. 2005, S. 946.

<sup>302</sup> Cypra et al. 2004, S. 489.

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, insbes. Exkurs Verwaltungskosten).



### 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, inwieweit die beiden bestehenden Abgabensinstrumente der Abwasserabgabe und der Wasserentnahmeentgelte fortzuentwickeln sind. Hierbei spielen zunächst veränderte Anforderungen an den Lenkungsauftrag eine Rolle

An ökonomischen Vorschlägen zu einer konzeptkonformen Ausgestaltung lenkender Wassernutzungsabgaben in den Bereichen Wasserentnahme und Schadstoffeinleitung herrscht durchaus kein Mangel: Sowohl für Wasserentnahmeentgelte<sup>303</sup> als auch für die Abwasserabgabe<sup>304</sup> liegen zahlreiche konzeptionelle Ausarbeitungen und konkrete Reformvorschläge vor. Allerdings kann es für künftige umweltpolitische Reformbemühungen nicht darum gehen, bestehende Abgabenslösungen 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 immissionsseitiger Steuerungsansätze,
- Etablierung regionalisierter, von langfristigen Schutzgedanken getragenen 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.

---

<sup>303</sup> Blankart (1987a); Bergmann/Werry (1989).

<sup>304</sup> Hierzu insbesondere DIW/FiFo (1999), S. 283 ff.; Ewringmann (2002); SRU: Umweltgutachten 2004, 268 ff.

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.

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 zugedachten Funktionen.<sup>305</sup> Welchen Beitrag eine lenkungspolitisch aufgewertete Abwasserabgabe freilich im Konzert anderer (neuer) Wassernutzungsabgaben oder im Verbund mit ebenfalls auf Abwasser-einleitungen 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 (Abschnitt 1). In Abschnitt 3.4 werden die Empfehlungen zusammengefasst.

### 3.1 Konzeptionelle Ausrichtung an die WRRL

Konzeptionelle Anforderungen an die 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

---

<sup>305</sup> So etwa *Ewringmann* (2002), S. 278 ff.

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 Verwirklichung 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 Zur-Verfügung-Stellen 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 verteuernd auf die Wasserdienstleistungen auswirken (siehe oben Kap. 1.1). Dies hat Bedeutung insbesondere im Hinblick auf die diffusen Gewässerbelastungen, die durch Düngung und Pflanzschutzmittelbehandlung 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 Zielerrei-

chung 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 WEE<sup>306</sup> wird unter Berufung auf die WRRL zum Teil eine regional differenzierte, flussgebiets- und gewässerqualitätsspezifische Anpassung der Entgelte als geboten angesehen.<sup>307</sup> So plädiert etwa der *SRU* in Anlehnung an den flussgebietsbezogenen Ansatz der WRRL für eine regional differenzierte Abgabenerhebung, die sich an der jeweiligen regionalen Knappheitssituation zu orientieren hat.<sup>308</sup> Denkt man diese Position konsequent zu Ende, wäre für diejenigen Wasserkörper, für die gute Zustände bereits erreicht sind, auf die Erhebung von Entgelten zu verzichten.<sup>309</sup>

Die Wasserrahmenrichtlinie und insbesondere sein 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 Hin-

---

<sup>306</sup> Die rechtspolitische Diskussion lässt sich grob strukturieren in Forderungen, die auf Abschaffung beider Abgaben gerichtet sind, 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.

<sup>307</sup> Vgl. zur Abwasserabgabe: *SRU* (2004), Tz. 479; *Ewringmann* (2002), S. 265, 284; *VKU* (2008), S. 4. Siehe auch *Köhler/Meyer*, *AbwAG-Kommentar*, 2. Aufl. 2006, Einleitung, Rn. 142.

<sup>308</sup> *SRU* (2004), Tz. 483.

<sup>309</sup> So ausdrücklich *VKU* (2008), S. 4.

sicht das Emissionsprinzip verwirklichen, indem zustandsunabhängige Anforderungen<sup>310</sup> gestellt werden,

- zum weiteren statuiert die WRRL ein Verschlechterungsverbot [Art. 4 Abs. 1 Buchst a) i) WRRL], das ebenfalls zustandsunabhängig gilt,<sup>311</sup>
- 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 (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.

Ob jenseits dessen eine gewässerzustandsabhängige (regionale) Differenzierung der Abgabesätze den Bewirtschaftungserfordernissen der WRRL in konzeptioneller Hinsicht besser entspricht, wie beispielsweise der *SRU* meint,<sup>312</sup> 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, dass die bisherige Abgabebemessungspolitik, die AbWA an Schmutzfrachteinheiten und der Gefährlichkeit der Abwasserstoffe zu orientieren, durch besseres Wissen überholt wäre.

---

<sup>310</sup> Siehe dazu auch *Köck/Möckel*, NVwZ 2010, 1390, 1392.

<sup>311</sup> Dazu näher *Wabnitz*, Das Verschlechterungsverbot für Oberflächengewässer und Grundwasser, 2010, S. 380; *Köck/Möckel*, NVwZ 2010, 1390, 1392.

<sup>312</sup> Ebenso *Ewringmann* (2002).

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 Entnahmeweck 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 Mengengewirtschaftungen zu vermeiden oder zu mindern (= Ressourcenkosten). Diese Aufgabe wird unter den Bedingungen des Klimawandels zukünftig jedenfalls regional an Bedeutung gewinnen<sup>313</sup> und rechtfertigt schon heute vorsorgende Regelungen.

Dem 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.<sup>314</sup> 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 sind bzw. werden können, zeigt schon ein Blick auf die kürzlich im Auftrag des BMU durchgeführte Bestandsaufnahme der Umsetzung der WRRL in Deutschland.<sup>315</sup> 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

---

<sup>313</sup> Vgl. *Zebisch et.al.*, Klimawandel in Deutschland, UBA-Berichte 08/2005; *Reese/Bovet/Möckel/Köck* (2010); *Reese* (2011).

<sup>314</sup> 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

<sup>315</sup> BMU (2010).

durch die WRRL gesetzten Gewässerschutzziele zu erreichen.<sup>316</sup> Von den knapp 9.900 Oberflächenwasserkörpern befinden sich weniger als 10 Prozent in einem guten ökologischen Zustand.<sup>317</sup> Bei den Fließgewässern sind 29 Prozent in einem mäßigen, 36 Prozent in einem unbefriedigenden und 24 Prozent in einem schlechten ökologischen Zustand.<sup>318</sup> (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.<sup>319</sup>)

### 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 wasserkörperbezogenen 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 Abgabe erhebenden 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 die 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 OECD-Bericht aus dem Jahre 2010, der sich mit der Bepreisung von Wasserressourcen und Dienstleistungen in OECD-Ländern befasst.<sup>320</sup> Dieser Bericht zeigt, dass die meisten der untersuchten OECD-Staaten inzwischen Abgaben für direkte Wasserentnahmen und für die Abwassereinleitung erheben.<sup>321</sup> Deutschland

---

<sup>316</sup> Vgl. Köck (2009), S. 227, 233.

<sup>317</sup> BMU (2010), S. 18, 25

<sup>318</sup> BMU (2010), S. 25.

<sup>319</sup> BMU (2010), S. 30, 32.

<sup>320</sup> OECD (2010).

<sup>321</sup> Vgl. OECD (2010), S. 38, 40 ff.

steht mit seiner AbwA und den WEE der Länder also keinesfalls allein da, sondern befindet sich in guter europäischer Gesellschaft. Im OECD-Bericht wird die wachsende Verbreitung dieser Abgaben, deren steigende Höhe und die stärkere Abhängigkeit der Abgabenstruktur von Nutzungs- und 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.<sup>322</sup>

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.<sup>323</sup> Ein weiteres Ziel ist die Deckung der finanziellen Kosten der Wasserwirtschaft. Auch im 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 Abgabenerhebungen 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 etwa 30 Jahren. Mit der Wasserrahmenrichtlinie haben sich nicht nur der konzeptionelle Rahmen und die sich daraus ableitenden Erfordernisse verändert. Auch die Belastungssituation, insbesondere mit Blick auf die Gruppe der industriellen Direkt-einleiter, steht in anderem Verhältnis zur Gesamtbelastung der Gewässer. Zudem kommen neue Herausforderungen, etwa durch die regionalisierten Effekte des Klimawandels, auf die Gewässergütepolitik zu. Vor diesem Hintergrund muss auch das Instrument der AbwA konzeptionell und instrumentell eine neue Standortbestimmung vornehmen.

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 Abwasserabga-

---

<sup>322</sup> OECD (2010), S. 33.

<sup>323</sup> OECD (2010), S. 60.



be.<sup>324</sup> Der Verband kommunaler Unternehmen (Vku) stellt differenzierter fest, dass die Abwasserabgabe unter veränderten Rahmenbedingungen der Reformierung bedarf oder – bei Beibehaltung der jetzigen Konstruktion und Zielsetzung – ihre Rechtfertigung verloren habe.<sup>325</sup>

Dass die AbWA vor dem Hintergrund erfüllter Zielsetzungen zum überflüssigen Konstrukt verkommen sei, das lediglich weiterhin zur Finanzierung der Landeshaushalte beitragen könne, darf füglich bezweifelt werden. 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 in den Hintergrund trat.<sup>326</sup>

Die fraglos vorhandenen Mängel der Abgabekonstruktion sollten freilich nicht die Abschaffung des Instruments, sondern vielmehr seine konzeptkonforme Ertüchtigung zur umweltpolitischen Aufgabe machen.<sup>327</sup> Es darf dabei nicht übersehen werden, dass diese Mängel zu wesentlichen Teilen gerade Einwendungen der an Belastungsminderung interessierten Kritiker geschuldet sind und daher dem Bemühen entspringen, zwischen gewässergütepolemischen Lenkungsimpuls und wirtschaftlicher Belastung zu vermitteln.

Die neuen Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie verstärken dieses Erfordernis bzw. machen umgekehrt einen Verzicht auf volle Kostenanlastung begründungspflichtig (dazu bereits Abschnitt 3.1).<sup>328</sup>

---

<sup>324</sup> Zuletzt BDEW per Pressemitteilung vom 10.09.2010: "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=](http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_20100910_PM_BDEW_fordert_Abschaffung_der_Abwasserabgabe?open&Highlight=)

<sup>325</sup> 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 02.11.2010.

<sup>326</sup> Berendes (1999), S. 34.

<sup>327</sup> So auch nachdrücklich Gawel/Ewringmann (1994b), S. 295 ff.

<sup>328</sup> SRU (2004); Ewringman/Scholl (1996), S. 9.

## 3.2.2 Intensivierung der Abgabenkonstruktion

### 3.2.2.1 Höhe und Differenzierung der Abgabensätze

Die Höhe der Abgabensätze wird sowohl in nominaler als auch in realer Hinsicht als zu niedrig diskutiert. Eine Anhebung der nominalen Abgabensätze erscheint daher bereits unter dem Gesichtspunkt der bloßen Aufrechterhaltung realer Investitions- und Vermeidungsanreize geboten. Denn die reale Belastung durch die nominal fixierten Abgabensätze ist fortlaufend gesunken: Eine nicht-dynamisierte Mengenabgabe entwertet sich in einer inflationären Wirtschaft im Zeitablauf selbst. Gemessen am Kaufkraftniveau bei Einführung der AbWA im Jahr 1981 müsste der heutige Abgabensatz 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 dabei einer weiteren, realen Verschärfung zu unterliegen.

Darüber hinaus ist die Anhebung der Abgabensätze jenseits der Anpassung an real gestiegene Preise zu diskutieren. So wurden die ursprünglich veranschlagten Abgabensätze bei Einführung der AbWA<sup>329</sup> sowie im Rahmen diverser Novellierungen letztlich nie erreicht. Dennoch wurde durch das Gesetz bereits ein gewisser Vermeidungsgrad erreicht, wodurch die verbleibenden Vermeidungspotentiale mit durchschnittlich höheren Kosten verbunden sein dürften. Entsprechend bedarf es für weitere Vermeidungsanreize eines Abgabensatzes, der sich an den steigenden Vermeidungskosten orientiert und damit auch zukünftige weitere Innovationssprünge zur Reduzierung der Schadstofffracht ermöglicht.<sup>330</sup>

### 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).

#### 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 ermittelt sich die Anzahl der Schadeinheiten und die darauf basierende Schadstofffracht grundsätzlich nach

---

<sup>329</sup> Bereits im Sondergutachten des SRU 1974 wurde ein nominaler Abgabensatz 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 Abgabensatzes auf bis zu 90 DM/SE durch die 4. Novelle reduziert.

<sup>330</sup> *Linscheidt/Ewringmann* 2000, S. 204; UBA 1999, S. 287

Maßgabe des wasserrechtlichen Zulassungsbescheides (Bescheidlösung).<sup>331</sup> 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 1.1.1989 gänzlich abgeschafft und das System ganz auf die Bescheidlösung zugeschnitten wurde,<sup>332</sup> kam eine im Zusammenhang mit der 5. Novelle 1996 umfänglich diskutierte neue Messlösung letztlich nicht zustande. Seither ist die Debatte nicht verstummt.

Die Frage, welche Verfahrens-Variante letztlich besser geeignet ist, muss prinzipiell 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.<sup>333</sup> 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 eigenständigen Lenkungsauftrag ausgestattete Abwasserabgabe sollte jedoch auf den tatsächlichen Einleitungsverhältnissen beruhen, um den Ressourcen-Disponenten 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 die Vorsorgeziele im Bereich der Restbelastung zunehmend für die Abgabe ins Blickfeld. Wird der Zielfokus perspektivisch auf eine gestärkte Lenkungsfunktion 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 die Messlösung neben ihrer systematischen Vorzüge sich für den Vollzug auch ausreichend praktikabel anwenden lässt.

Zur näheren Analyse dieses Problemkreises werden zunächst die Vor- und Nachteile beider Systeme behandelt. Dabei soll bei der Betrachtung der Bescheidlösung auch

---

<sup>331</sup> Hierzu *Kotulla* (2005), § 4, Rn. 3 ff.; *Berendes* (1995), S. 66 ff.; *Nisipeanu* (1997a), S. 57 ff.

<sup>332</sup> Hierzu *Berendes* (1995), S. 68 f.

<sup>333</sup> Dazu auch *Berendes* (1995), S. 67.

die Rolle der Herabklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG<sup>334</sup> im Hinblick auf die Unterschiede zu einer potentiellen 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 Vermeidungsverhalten zwischen Einleitern möglich: Nicht mehr zentrale wasserrechtliche Vorgaben bestimmen die einzelwirtschaftlichen Abwasserentscheidungen, sondern ein je nach Einzelfall unterschiedlich ausfallendes Abwägungskalkül von Vermeidungskosten und Abgabezahllast. 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 Zumutbarkeit, Praktikabilität und des damit zwangsläufig verbundenen, immensen technischen Aufwandes, lässt sich ein entsprechender Ansatz – insbesondere bei der Anzahl der betroffenen Einleiter – nicht realisieren.<sup>335</sup> Eine Messlösung kann daher bestenfalls in modifizierter Form implementiert werden, indem durch die Vorgabe eines methodischen Rahmens Stichprobenmessungen zur näherungsweise Ermittlung

---

<sup>334</sup>Siehe hierzu *Berendes* (1995), S. 101 ff.; *Kotulla* (2005), § 4, Rn. 56 ff.

<sup>335</sup> Dazu auch *Berendes* (1995), S. 69.

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.<sup>336</sup>

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 geradeder 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.<sup>337</sup>

### **c. Ergänzung der Bescheidlösung durch das Regime der Herabberklärung nach § 5 Abs. 4 AbwAG**

Zur Entschärfung dieser Problematik hat der Gesetzgeber das System der Bescheidlösung durch die optionale Herabberklärung nach § 4 Abs. 5 AbwAG erweitert.<sup>338</sup> 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.

---

<sup>336</sup> Ewringmann/Scholl (1996), S. 7.

<sup>337</sup> Nisipeanu (2007), S. 151, bemerkt dazu treffend, dass „aus der Kür die Pflicht“ werde.

<sup>338</sup> Siehe hierzu Berendes (1995), S. 101 ff.; Kotulla (2005), § 4, Rn. 56 ff.

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 einhergehender Risiken: Die Erklärungswerte sind auf den Geltungszeitraum der Herabklärung begrenzt und führen damit (scheinbar) 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 genauerem Hinsehen 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:

- Die herabklärten Werte sind wie auch die Bescheidwerte 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 Überwachungswerte – wenn auch in scheinbar vertretbarem Rahmen – sanktioniert wird.
- Die Anreize zur Herabklärung werden durch die Tarifspaltung des § 9 Abs. 5 AbwAG abgesenkt, da die Zahllast bei Einhaltung der wasserrechtlichen Bescheidanforderungen, welche mit den Anforderungen nach § 7a WHG übereinstimmen müssen, halbiert wird. Der mögliche Ertrag einer Herabklärung wird dadurch für den Einleiter erheblich gemindert.
- 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. In Verbindung mit möglichen Prognoseunsicherheiten (s.o.) bei den Einleitern erhöht sich 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, der Begründung der Erklärungswerte und der Durchführung des vorgeschriebenen Messprogramms entsteht. Die entstehenden Kosten werden in das individuelle Entscheidungskalkül einbezogen und mit der potentiell einzusparenden Abgabenlast abgewogen. Dadurch werden das Verfehlen der herabklärten Werte und der damit verbundene Rückfall auf die ursprüngliche Abgabenlast zum nicht unerheblichen Risiko, da die (sicheren) Transaktionskosten der Herabklärung die Gesamtkosten dann u. U. merklich erhöhen. Um ein

entsprechendes Risiko zu reduzieren, wird der Einleiter die herabklärten Werte tendenziell um einen Sicherheitsaufschlag erhöhen. Ein entsprechendes Verhalten geht wiederum zu Lasten der Annäherung an die tatsächliche Schadstofffracht und führt ggf. aus einzelwirtschaftlichen Erwägungen zu einem Verzicht auf die Herabklärung (Einsparpotential mit Sicherheitszuschlag zu gering, Verfehlen der 20-Prozent-Grenze, s.o.). Damit entfernt sich das Ergebnis der Bescheidlösung nach Herabklärung auch von dem Ergebnis einer modifizierten Messlösung.

- Sprechen nicht nur temporäre Gründe für die Erklärung niedrigerer Emissionen, setzt sich der Einleiter mit der Herabklärung u. U. der Gefahr aus, dass nach Ablauf der Erklärungsfrist die bisherigen Bescheidwerte von der zuständigen Behörde in Anlehnung an die erklärten Werte reduziert werden. Die bisher freiwilligen Minderemissionen werdend dadurch für die Zukunft verpflichtend. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Regelungsgehalt von § 9 Abs. 6 AbwAG, der bei enger Auslegung den Anreiz zur Herabklärung damit deutlich schwächen dürfte. Demnach soll für die Ermäßigung der Abgabensätze der wasserrechtliche Bescheid im Anschluss an die Herabklärung entsprechend der erklärten Werte angepasst werden. In juristischer Hinsicht ungeklärt ist, ob dies ausschließlich für den Fall gilt, dass die Überwachungswerte im Bescheid noch nicht dem Stand der Technik entsprechen und dieser durch die Herabklärung erstmals eingehalten wird.<sup>339</sup>

Zusammenfassend ergeben sich für die Herabklärung gewisse Annäherungen an die tatsächlichen Einleitungsverhältnisse, aber nur 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, den sicheren Antrags-, Erklärungs- und Messaufwand, die zeitlichen und mengenmäßigen Schwellenwerte der Inanspruchnahme und die Risiken des Rückfalls auf die bescheidlichen Überwachungswerte bzw. der Dynamisierung der Bescheidanforderung durch offenbarte Minderbedarfe.

#### **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

---

<sup>339</sup> Dazu ausführlich *Köhler/Meyer* (2008), S. 85ff.

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.<sup>340</sup> Das zu entwickelnde Design muss insbesondere folgende Punkte konkretisieren:

- Betreiber- und Behördenpflichten, insbesondere Verhältnis von Eigen- und Kontrollmessungen;
- Anzahl, Zeitpunkt, 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 kostenaufwändiger sein. Entscheidend für die Beurteilung der Transaktionskosten wird 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 „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

---

<sup>340</sup> Dazu u. a. *Ewringmann/Scholl* (1996); *Nisipeanu* (1997b), S. 27ff.; BR-Drs. 179/00 vom 24.03.2000: EntschlieÙung des Bundesrates zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes; zur weiteren Diskussion auch *Nisipeanu* (2001), S. 1380-1383.



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 Herabberklärung 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 Bescheidbasis 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 Abgabenersatzermäßigung 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 auch im Bereich der Restbelastung 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 Abgabensatzermäßigung einer Verteuerung der Schadeinheiten im Restbelastungsbereich zur Folge, der 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 bereits 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 Herabberklärung existieren bereits Messverfahren, die mit Aufwand auf Betreiber- und Behördenseite einhergehen. Mitentscheidend wird letztlich auch 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 rückläufigem 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 Entscheidungsphäre 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 Beschied- 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 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.<sup>341</sup> 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<sub>F</sub>-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 Anhanges 1 zur Rahmen-Abwasser VwV und entsprechenden Ausbaus der kommunalen Kläranlagen seit 1989 aus dem Katalog entlassen, andere Parameter hingegen neu aufgenommen.<sup>342</sup> Die Auswahl der Parameter sollte sich an den konkreten Zielstellungen der Gewässerschutzpolitik ausrichten<sup>343</sup> 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 Lenkungeignung berücksichtigt: Die ausgewählten Parameter sollen die „wesentlichen“ und „mit vertretbarem Aufwand erfassbaren Schadwirkungen“ von Einleitungen widerspiegeln.<sup>344</sup> Zudem wurde von Parametern abgesehen, bei denen eine abgabenlenkende Flankierung ordnungsrechtlicher Regu-

---

<sup>341</sup> Hierzu im Einzelnen *Kotulla* (2005), § 3, Rz. 4 ff.; *Berendes* (1995), S. 41 ff.; *Nisipeanu* (1997a), S. 50 ff.

<sup>342</sup> Hierzu etwa *Nisipeanu*, (1997a), S. 51 f.

<sup>343</sup> Ebenso *Berendes* (1995), S. 41.

<sup>344</sup> *Berendes* (1995), S. 42; ähnlich *Nisipeanu*. (1997a), S. 51 f.

lierung entbehrlich erschien (Radioaktivität), die ambivalente gewässergütewirtschaftliche Effekte haben können (Salze) oder deren Auswirkungen stark von der spezifischen Gewässersituation abhängt und mit Hilfe immissionsseitiger ordnungsrechtlicher Maßnahmen zuverlässig steuerbar anmutet (Wärmelast).<sup>345</sup> Von der Einbeziehung weiterer, auch seinerzeit wohlbekannter Schadwirkungen in den Parameterkatalog, wie etwa jene durch Krankheitserreger, Veränderung der elektrischen Leitfähigkeit und des pH-Wertes, Salze, Wärme, Radioaktivität, weitere Metalle, Kohlenwasserstoffe, chlororganische Verbindungen usw. hat der Gesetzgeber bislang bewusst abgesehen.<sup>346</sup> Zudem rekurriert das AbwAG vorwiegend auf Summenparameter (z. B. CSB, Fischgiftigkeit), die eine Einzelerfassung von derzeit bekannten, zahlenmäßig ständig zunehmenden Stoffen im Vollzugsinteresse vermeidet.<sup>347</sup>

Der Parameterkatalog ist daher stets das Ergebnis einer Abwägungsentscheidung zwischen den grundsätzlichen gewässergütewirtschaftlichen Prioritäten, der Lenkungseignung einzelner Stoffe sowie dem konkreten Erfassungs- und Vollzugsaufwand. Die „Lenkungseignung“ 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 Emissionsprinzip ohne Ansehen des konkreten Gewässerzustandes. Ein Parameter mit (sehr) hohen Grenzvermeidungskosten im relevanten Restnutzungsbereich scheidet aber noch nicht als geeignete Abgabebasis aus.<sup>348</sup> 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 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.<sup>349</sup>

Eine Überprüfung des Parameterkataloges sollte daher von einer Analyse der gewässergütewirtschaftlichen 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.

---

<sup>345</sup> Berendes (1995), S. 43 f.

<sup>346</sup> Siehe dazu BT-Drs. 7/2272, S. 15 (29).

<sup>347</sup> Dieses Vollzugsinteresse betont auch Berendes (1995), S. 42.

<sup>348</sup> So aber wohl Nisipeanu (1997a), S. 52, mit Blick auf die Kosten von Umkehrosmose und Eindampfung bei der Entsalzung.

<sup>349</sup> So bereits umfassend Gawel / Ewringmann (1994b), 295 ff.

Folgerichtig werden seit langem weitere Ergänzungen des § 3 AbwAG um zusätzliche Schadparameter diskutiert. So lässt sich bemängeln, dass die Einleitung bestimmter Salzgehalte, Abwärme aus der Kühlwassernutzung<sup>350</sup> sowie elektrische Leitfähigkeit oder Einzelstoffe i. S. d. Richtlinie 2006/11/EG<sup>351</sup> nicht zur Schadstofffracht im Sinne der Abwasserabgabe gerechnet werden.<sup>352</sup> Weiterhin wird die Eignung bestehender Parameter, wie CSB und die Giftigkeit gegenüber Fischen, aufgrund der damit verbundenen Bestimmungsmethoden kritisch hinterfragt.<sup>353</sup> Alternativ kann anstatt auf den CSB-Wert auf den gesamten organischen Kohlenstoff (TOC) abgestellt werden, dessen Einführung als problemlos eingestuft wird.<sup>354</sup> 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.<sup>355</sup>

Aus der Systematik der Lenkungszielsetzung heraus ist eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage um entsprechende Parameter grundsätzlich zu befürworten, soweit ein gewässergütewirtschaftlicher 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.

Durch Fortschritte in der Gewässeranalytik rücken in den letzten Jahren verstärkt Mikroverunreinigung und deren ökotoxikologischen 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<sup>356</sup>, 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.<sup>357</sup>

---

<sup>350</sup> Brandt (1983b), S. 182.

<sup>351</sup> 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).

<sup>352</sup> Nisipeanu (2007), S. 149.

<sup>353</sup> UBA (1999), S. 281.

<sup>354</sup> So wohl auch Nisipeanu (1997), S. 52.

<sup>355</sup> Braun/Furtmann/Stock (2000); zu den Vor- und Nachteilen einer Umstellung von CSB- auf TOC-Ermittlung siehe auch Palm (2006), S. 77 f.

<sup>356</sup> Die IKSR beschreibt für die Siedlungs- und Industrieabwässer folgende Stoffgruppen als relevant: Röntgenkontrastmittel, Humanarzneimittel, Tierarzneimittel, Biozide/Antioxidantien, Pestizide, Industriechemikalien, Komplexbildner, Östrogene, Reinigungs- und Geschirrspülmittel, Körperpflegeprodukte/Duftstoffe (IKSR Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (2010) Strategie Mikroverunreinigungen – Strategie für die Siedlungs- und Industrieabwässer – Bericht Nr. 181)

<sup>357</sup> Dazu insbesondere SRU (2004), S. 270 ff.

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.<sup>358</sup> Doch handelt es sich bei den Mikroverunreinigungen um eine Vielzahl von Wirkstoffen, deren ökotoxikologischen 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.<sup>359</sup>

Das spricht gerade für prinzipielle Vorsorgemaßnahmen, beispielsweise die Aufrüstung der Kläranlagen um geeignete Membranstufen zur Eliminierung von Arzneimitteln und Umweltchemikalien,<sup>360</sup> bedeutet jedoch für eine Berücksichtigung bei der Erhebung der AbwA einige praktische Probleme. Aktuell erscheint die Kenntnislage zu relevanten Stoffströmen und den damit verbundenen ökotoxikologischen Auswirkungen, geeigneten Behandlungs- und Analyseverfahren sowie den damit insgesamt verbundenen Erhebungs- bzw. Vermeidungskosten zu ungewiss, als dass eine Einbeziehung in den Lenkungsaufrag der AbwA derzeit konkret sinnvoll erscheinen würde.<sup>361</sup> 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, Einzelstoffe 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 selbst 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 Schadwirkungen, die von Parametern ausgehen, welche Einleiter ansonsten ohne Restverschmutzungsbelastung der Allgemeinheit zueignen, mithin also dem Sondervorteil, der durch entsprechende Einleitungen realisiert wird.

---

<sup>358</sup> SRU (2004), S. 271.

<sup>359</sup> Siehe beispielsweise zu Arzneimittelwirkstoffen *Schulte-Oehlmann/Oehlmann/Püttmann* (2007): Humanpharmakawirkstoffe in der Umwelt: Einträge, Vorkommen und der Versuch einer Bestandsaufnahme. In: UWSF, Jg. 19, Nr. 3, S. 168-179, S. 172; aus rechtlicher Sicht dazu *Kern, K.* (2010): Rechtliche Regulierung der Umweltrisiken von Human- und Tierarzneimitteln, Berlin 2010.

<sup>360</sup> SRU (2004), S. 275.

<sup>361</sup> So auch *Palm* (2006), S. 78.

Umgekehrt können bestimmte Parameter wegen nachlassender gewässergütwirtschaftlicher 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 Wirkungs-Kern der AbwA ist 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) Abgabensatz mag bei der Einführung der Abgabe ein wichtiges Ziel dargestellt haben, ist mittlerweile jedoch in den Hintergrund getreten.

Ein stärker in den Vordergrund tretendes Lenkungsziel bedarf nicht nur der entsprechenden Abgabensätze, 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.

Als Kompromiss zwischen steigender Abgabenbelastung und internationaler Wettbewerbsfähigkeit der belasteten Unternehmen kommen verschiedene Ansätze von Freibeträgen in Betracht. Auch wenn diese den Verminderungsanreiz mindern, stellen sie doch eine geeignete Möglichkeit zur Berücksichtigung wirtschaftspolitischer Ziele dar.<sup>362</sup>

### 3.2.2.4 Anbindung an das Wasserordnungsrecht

Die mit der Anbindung an das Ordnungsrecht ursprüngliche intendierte Beschleunigung der Umsetzung technischer Mindeststandards (zunächst a.a.R.d.T., später Stand der Technik) ist mittlerweile als ausreichend umgesetzt einzuschätzen. Die dadurch konstruktiv bedingten Schwächen im Hinblick auf den weiterhin intendierten Lenkungsimpuls können durch eine entsprechende Lockerung der Anbindung an das WHG vermindert oder gänzlich behoben werden.

Eine diesbezügliche Lockerung kann nur 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 einher gehen.<sup>363</sup>

Entfällt das branchenspezifische Technikniveau als Maßstab für volle und ermäßigte Abgabensätze, werden damit einhergehend auch intersektorale Verzerrungen ver-

---

<sup>362</sup> SRU 2004, S. 269.

<sup>363</sup> Ewringmann, Scholl (1996), S. 10.

mindert. Unterschiedliche Zahllasten bei gleichen Schadstofffrachten aber unterschiedlicher Branchenzugehörigkeiten werden vermieden, da für gleiche Schadstofffrachten auch die gleiche Abgabenlast – unabhängig von der Erfüllung bestehender Mindeststandards - angesetzt wird.<sup>364</sup>

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 Abgabensätze 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 erheblichem Erhebungsaufwand verbunden. Für den Bereich der privaten Haushalte erscheint dies ohnehin illusorisch. In Betracht kämen hingegen gewerbliche Indirekteinleiter als zusätzliche Abgabepflichtige („Indirekteinleiterabgabe“).<sup>365</sup> Eine derartige Abgabe für Indirekteinleiter wäre entsprechend an den Schadparametern und Abgabensätzen für die Direkteinleiter zu orientieren.<sup>366</sup>

Zwar lassen sich die vorhandenen allokativen Verzerrungen zwischen gewerblich-industriellen Direkt- und Indirekteinleitern durch die Einführung einer Indirekteinleiter-Abgabe nicht völlig beseitigen; 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 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

---

<sup>364</sup> SRU 2004.

<sup>365</sup> Dazu eingehend Gawel/Ewringmann 1994a; aus rechtlicher Sicht zur Problematik Brandt 1983a.

<sup>366</sup> Ewringmann/Scholl 1996, S. 22.



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 Abgabempulses 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 eingespeisten Gesamtfracht ausgerichtet wurden, verlieren ggf. ihren Nutzen.<sup>367</sup>

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. 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 hierfür kein geeignetes Gefäß abgeben.<sup>368</sup> 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.

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 ein Direktzugriff auf Indirekteinleiter erwogen werden. Hier sind schadstoffspezifische Abwägungen aus gewässergütepolitischem Ertrag und Transaktionskosten zu treffen. Un-

---

<sup>367</sup> UBA 1999, S. 292.

<sup>368</sup> Siehe zu dieser Problematik Lübbe-Wolff (1993).

abhängig davon sollte in jedem Falle die Verursachergerechtigkeit der Bemessung von Abwassergebühren schon im Lichte von Art. 9 WRRL verbessert werden.<sup>369</sup>

### 3.2.2.6 Regeln zur Ermittlung der Zahllast

Die nach § 10 AbwAG eröffneten Möglichkeiten zur Verrechnung der zu zahlenden Abgabe mit Investitionen in Abwasser- und Abwasserbehandlungsanlagen führen bei Einleitern u. U. zu ineffizienten Investitionsentscheidungen. Für Entscheidungen über Investitionsvorhaben steht durch die Verrechnungsklausel nicht die Effizienz einer potenziellen Maßnahme im Vordergrund, sondern die dabei insgesamt anfallenden Netto-Kosten, 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.<sup>370</sup>

Der von der Verrechnungsklausel grundsätzlich ausgehende Impuls zur Anregung von Investitionen im Bereich der Abwasserbehandlung erscheint gewässergütepoltisch zunächst hilfreich. Hintergrund ist auch hier, 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 offen bleiben, ändert jedoch grundsätzlich nichts am von der 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 der Abgabenlast auf Null vermieden würde. Andererseits könnte eine mit der Höhe der Investition abnehmende Grenzförderung aber 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 jedoch 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, desto stärker verfällt die aus der Abgabe resultierende finanzielle Belastung und ihre Anreizwirkung.<sup>371</sup> Daher sollte insbesondere die Förderung von Maßnahmen, die nicht der Verringerung der Schadstofffracht dienen und daher nicht in Verbindung mit dem

---

<sup>369</sup> Zu Ressourcenschonungsanreizen im Gebührenrecht u. a. *Gawel* (1995a); aus rechtlicher Sicht *Schulte/Wiesemann*, in: *Driehaus, H.-J. (Hrsg.): Kommunalabgabenrecht. Kommentar*, § 6, Rn. 110 ff.

<sup>370</sup> Siehe dazu *Ewringmann* 2002, S. 291f. und UBA 1999, S. 280ff.

<sup>371</sup> SRU 2004, S. 269f.

Abgabenziele 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.<sup>372</sup> Gleichwohl dürfte jedoch gerade bei diesem Beispiel die Unterscheidung zu anderen Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen und eine Beschränkung auf lenkungskonforme Anwendungsfälle schwer fallen. Die Verrechnungsklausel des § 10 AbwAG sollte daher zumindest auf (eindeutig) lenkungskonforme 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.<sup>373</sup> Lokale Unterschiede im Hinblick auf die ökologischen Verhältnisse aber auch auf die Intensität der Gewässernutzung bedingen letztlich auch 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 auch 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.<sup>374</sup> Dieses Zwischenziel kann längst als erreicht betrachtet werden und rechtfertigt eine bundeseinheitliche Erhebung ohne regionale Differenzierung sicher nicht mehr.

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 Abgabensätze an die bewirtschaftungsspezifischen Gegebenheiten anpassen, um in nutzungintensiven Räumen das Knappheitssignal zu verstärken. Als weniger geeignete Ansätze werden die regional gezielte Umverteilung des Aufkommens sowie an der Gewässersituation orientierte Abgabenermäßigungen und Verrechnungsmöglichkeiten disku-

---

<sup>372</sup> So nennt beispielsweise der Sachverständigenrat (SRU 2004, S. 273) undichte Kanalisationsysteme als einen Eintragungspfad von Arzneimitteln und Umweltchemikalien ins kommunale Abwasser.

<sup>373</sup> Ewringmann 2002, S. 287.

<sup>374</sup> SRU 1974.

tiert, auch um eine weitere ordnungsrechtliche Verschränkung zu vermeiden. Die detaillierte Ausgestaltung von Freiheitsgraden einer „anpassungsfähigen“ Abgabekonstruktion 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,<sup>375</sup> soweit eine solche Immissionsorientierung empfehlenswert erscheint.

Hierbei ist zu bedenken, dass eine Öffnung zur Immissionsseite vielfältige konzeptionelle und Anreiz-Probleme bereithält, welche die theoretischen Vorzüge eines solchen Regionalisierungs-Konzepts mit Blick auf eine praktische Umsetzung relativieren. Insbesondere ist zu klären, wie das Abgabensignal 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.<sup>376</sup> 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 auf eine 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.

Das ökologische, ökonomische und rechtliche Potenzial einer Regionalisierung der Abgabenlenkung wird nachfolgend näher geprüft.

### 3.2.2.7.2 Ökologische Aspekte einer Differenzierung

Das Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ hat im Auftrag des BMU 2009 eine Bestandsaufnahme der Umsetzung der WRRL in Deutschland gemäß Art. 15 Abs. 2 WRRL erstellt.<sup>377</sup> Von den knapp 9.900 Oberflächenwasserkörpern befinden sich weniger als 10 Prozent in einem guten ökologischen Zustand.<sup>378</sup> Bei den Fließ-

---

<sup>375</sup> SRU 2004, S. 270.

<sup>376</sup> 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 im Überblick *Gawel* (1999d), 237 ff.

<sup>377</sup> BMU (2010).

<sup>378</sup> BMU (2010), S. 18, 25

gewässern sind 29 Prozent in einem mäßigen, 36 Prozent in einem unbefriedigenden und 24 Prozent in einem schlechten ökologischen Zustand.<sup>379</sup> 37 Prozent der Oberflächenwasserkörper wurden als künstlich oder erheblich verändert eingestuft, so dass hier lediglich ein „gutes ökologisches Potential“ erreicht werden muss.<sup>380</sup> Beim chemischen Zustand der Oberflächenkörper und beim mengenmäßigen Zustand der Grundwasserkörper bestehen keine derart großen Zustandsunterschiede, da hier überwiegend ein guter Zustand vorliegt.<sup>381</sup> Der chemische Zustand der Grundwasserkörper weist aber ebenfalls erhebliche regionale Unterschiede auf.<sup>382</sup> Die Unterschiede bei den Wasserkörpern beruhen zum einen auf den unterschiedlichen Gewässer- veränderungen und Wassernutzungen, zum anderen aber auch auf den unterschiedlichen Selbstreinigungskräften und Assimilationskapazitäten.

Die qualitativen Zustandsunterschiede der Wasserkörper in Deutschland erfordern ein differenziertes Vorgehen in den Maßnahmeprogrammen und Bewirtschaftungsplänen. Wollte man die gegenwärtigen Wassernutzungsabgaben, namentlich die Abwasserabgabe und das Wasserentnahmeentgelt, über den Grundauftrag des Art. 9 WRRL hinaus, unterstützend für die Zielerreichung in den Flussgebietseinheiten einsetzen, müsste eine regional differenzierte, immissionsorientierte Abgabenerhebung erfolgen.

Eine ökologische Differenzierung der Wassernutzungsabgaben könnte dabei am Zustand der Wasserkörper oder am Verursacherbeitrag des Wassernutzers ansetzen. Sie müsste so konzipiert sein, dass sie Wassernutzungen bei deutlich überlasteten Wasserkörpern (Zustandsklassen unbefriedigend bis schlecht) reduzieren. Gleichzeitig dürfen aber keine negativen Verlagerungseffekte zu Lasten der anderen Wasserkörper entstehen. Letzteres ist grundsätzlich durch das Verschlechterungsverbot (Art. 4 Abs. 1 lit. a) i) WRRL) gewährleistet. Eine ökologische Differenzierung der Wassernutzungsabgaben darf dem nicht zuwiderlaufen.

### 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 und der rechtlichen Einteilung der Flussgebietseinheiten in Wasserkörpern (Art. 2 Nr. 10 WRRL) und die entsprechende Zielbindung (Art. 4 Abs. 1

---

<sup>379</sup> BMU (2010), S. 25.

<sup>380</sup> BMU (2010), S. 21.

<sup>381</sup> BMU (2010), S. 30, 32.

<sup>382</sup> BMU (2010), S. 35 f.

WRRL), wäre theoretisch aber auch unter ökonomischen Aspekte (Synergien) eine Anknüpfung an Wasserkörper vorzugswürdig.

Die Abgaben könnten in Wasserkörpern mit unbefriedigenden und schlechten Zustand die Opportunitätskosten für bestehende und neue Nutzungen erhöhen, um eine technische Weiterentwicklung, Verlagerung oder Aufgabe von Wassernutzungen anzuregen.<sup>383</sup> Diese unterschiedlichen Zustands- und damit Knappheitsgrade sollten Eingang in die Preisgestaltung für die Nutzung von Wasser finden. Die damit 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.<sup>384</sup> Eine Neuansiedelung von Wassernutzungen darf aber nur dort erfolgen, wo freie Wasser- und Belastungskapazitäten existieren, was durch einen entsprechenden niedrigeren Abgabensatz verdeutlicht wird. Wassernutzungsabgaben würden hierdurch auch zu einem Instrument der gewässerbezogenen Standortsteuerung.<sup>385</sup>

Nicht zu übersehen sind aber auch kontraproduktive Anreize, etwa eine verstärkte Ansiedlung an unbelasteten Fluss-Oberläufen; die Oberlieger-Untерlieger-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 jedoch nicht.

Eine Differenzierung der Wassernutzungsabgaben birgt zudem die Gefahr, dass sie als Instrument der Wirtschaftssteuerung und -förderung zu Lasten der Zielerreichung missbraucht werden, indem Abgabensätze gezielt niedrig angesetzt werden.<sup>386</sup> Ein Wettbewerb nach unten ist aber nur möglich, wenn die Festsetzung der Abgabensätze den Ländern oder Landkreisen und Städten überlassen wird. Zwar spräche der engere räumliche Bezug dieser Körperschaften für eine regionale Festsetzungsbefugnis.<sup>387</sup> Es bestünde aber die Gefahr einer unzureichenden Koordination zwischen einzelnen Körperschaften innerhalb einer Flussgebietseinheit.<sup>388</sup> Insgesamt ist eine Notwendigkeit regionaler Festsetzungsbefugnisse nicht gegeben, da der Bund in bundesweit einheitlichen Wassernutzungsabgaben eine Differenzierung der Abgabensätzen 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.

---

<sup>383</sup> Wink (2009), S. 68; Ernst (1976), S. 383-389, Seite 383 ff.; Ewringmann et al. (1976), S. 380.

<sup>384</sup> Vgl. Siebert (1976), S. 371.

<sup>385</sup> Vgl. Siebert (1976), S. 367 und Pook (1996), Seite 1.

<sup>386</sup> Vgl. Ewringmann et al. (1976), S. 381.

<sup>387</sup> Rahmeyer (2002), S. 6 f.

<sup>388</sup> Vgl. Siebert (1976), S. 363.

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 einer 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).

### 3.2.2.7.5 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 welche 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 Abgabenslösung 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 Aufkommensverwendung

Das zur Verfügung stehende Aufkommen steht in engem Verhältnis zu weiterhin bestehenden oder eingeschränkten Verrechnungsmöglichkeiten der Abgabenschuldner. Eine Einschränkung dürfte gleichzeitig zu einem entsprechenden Anstieg des Aufkommens führen.

Weiterhin kann eine Anpassung der Abgabenkonstruktion mit veränderten Kosten des Verwaltungsaufwandes einhergehen. Eine Vereinfachung der verwaltungsseitigen Erfordernisse senkt die zugehörigen Kosten und erhöht das für andere Maßnahmen zur Verfügung stehende Aufkommen. Rückläufige Verwaltungskosten wären u. a. aus einer Reduzierung der Verrechnungsmöglichkeiten 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. 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 verursachergerechten Kostenzuordnung. Problematisch sind bspw. subventionierte Investitionen in die Versorgungsinfrastruktur einzustufen, die einer Kostendeckung im Bereich der Wasserdienstleistungen entgegenstehen und zu einer erneuten Verzerrung der Kostenlast zwischen Direkt- und Indirekteinleitern beitragen würden.<sup>389</sup>

### 3.2.3 Empfehlungen und Priorisierung

Völlig unabhängig von sonstigen konstruktiven Reformbemühungen um die Abwasserabgabe sind die nominellen Abgabensätze auf das ursprüngliche reale Niveau anzuheben (Inflationsausgleich). Zumindest eine 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 nominalen Anstieg der Abgabensätze zur Erhaltung des Lenkungsimpulses nahelegen.

Auch die Reduzierung oder Einstellung verzerrender Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 AbwAG mit dem Ziel eines effizienteren Mitteleinsatzes und einer ungeübten Lenkungswirkung ist als prioritär anzusehen. Die Ausdehnung der Verrech-

---

<sup>389</sup> UBA (1999), S. 289.



nungsmöglichkeiten auf Maßnahmen, die nicht unmittelbar der Verminderung der Emissionen 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. Zum anderen sind Maßnahmen der Investitionsförderung, soweit sie auf eine Reduzierung der Schädlichkeit des Abwassers gerichtet sind, durchaus anreizkonform.

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 gewässergütepoltische Ertrag steht jedoch im Konflikt mit deutlich erhöhten Transaktionskosten.

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 kann. Die technische und institutionelle Ausgestaltung des Mess- und Veranlagungsregimes wird letztlich 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 – übersteigt. Für die öffentliche Hand ist beachtlich, inwieweit bei sinkendem Aufkommen (ggf. abgefedert durch Beendigung der Restverschmutzungsermäßigung) ein noch erhöhter Vollzugsaufwand zu einem deutlich rückläufigem Nettoaufkommen der Abgabe führt; gesamtwirtschaftlich muss die erreichbare zusätzliche Einleitungsminde rung und Effizienz erhöhung 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.

Im Lichte der kombiniert emissions-/immissionsorientierten Konzeption der WRRL ist zwar eine *Regionalisierung* nicht verpflichtend, aber konzeptionell immerhin eröffnet. Allerdings muss beachtet werden, in welcher übergeordneten gewässergütepoltischen 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, ord-

nungsrechtlicher 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.

### **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 Nutzung durch Entnahmen (dazu Abschnitt 2.5.2.2) – hat sich seit Einführung der Länderabgaben nichts geändert.

Neu hinzugetreten sind in der Zwischenzeit aber 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) sowie 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 oder eine Abschwächung begründungspflichtig.

Gleichwohl wird in der umweltpolitischen Debatte insbesondere das Nachhaltigkeitsanliegen vorsorgender Zurückhaltung bei der Wasserressourcen-Nutzung („Wassersparen“) grundsätzlich in Zweifel gezogen. Wenn sich aus den wasserwirtschaftlichen Umfeldbedingungen ableiten ließe, dass „Wassersparen“ mangels Knappheit gar keine sinnvolle Zielsetzung von Wasserressourcen-Bewirtschaftung darstellte, wäre die Rechtfertigung der Abgabe grundsätzlich in Frage gestellt. Wegen der besonderen Bedeutung, soll diesem Argumentationsstrang nachfolgend noch einmal ausführlicher nachgegangen werden.

#### **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 Wasserentnahme-

entgelte auch Instrumente einer Wassersparpolitik,<sup>390</sup> 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.<sup>391</sup> 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.<sup>392</sup> Zudem wird auf ökonomische und ökologische Folgekosten des Wassersparens verwiesen, etwa durch Probleme bei der Funktionsfähigkeit der Infrastruktursysteme.<sup>393</sup> Schließlich seien geringe Preiselastizitäten ein Hindernis für wirksame Mindernutzungsanreize.<sup>394</sup> Soweit dabei nicht nur Kritik an einem effizienz- und nachhaltigkeitsblinden Wassersparen „um jeden Preis“ geübt wird,<sup>395</sup> gerät Wassersparen vielfach auch ganz grundsätzlich zum Anachronismus, ja zum „überflüssigen“<sup>396</sup> „Unsinn“<sup>397</sup>. 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“.<sup>398</sup>

Die Diskussion um ein sinnvolles Wassersparziel ist facettenreich: 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 technikorienteerte 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.<sup>399</sup> Zudem sei bei einer erneuerbaren Ressource mit einem den Verbrauch weit überschreitenden Dargebot keine

---

<sup>390</sup> Zu anderen ökonomischen Lenkungskonzepten von Wasserentnahmeentgelten jenseits einer bloßen „Wassersparabgabe“ *Bergmann, E./Werry, S.*: Der Wasserpfennig, Berlin 1989, S. 36 ff.

<sup>391</sup> So u. a. *Leist* (2007); *Leist/Magoulas* (2002); *RWW* (o.J.); direkt mit Blick auf Wasserentnahmeentgelte *Euler* (1998), S. 1088 f.

<sup>392</sup> Zur Thematik auch jüngst *Kleinhubbert* (2010), S. 56-57.

<sup>393</sup> Statt vieler *Leist* (2007); BDEW (2008).

<sup>394</sup> So u. a. Ergebnis bei *Neumüller* (2000) oder *Bizer/Linscheidt/Ewringmann* (1998). Zur Preiselastizität der Trinkwassernachfrage siehe auch *Hillenbrand/Scheich* (2009), S. 38-42.

<sup>395</sup> So durchaus zu Recht *Leist* (2007).

<sup>396</sup> *RWW* (o.J.).

<sup>397</sup> *Leist/Magoulas* (2002), S. 15.

<sup>398</sup> *RWW* (o.J.).

<sup>399</sup> *Leist* (2007); *Leist/Magoulas* (2002), S. 15; *Geiler* (2008), S. 6.

mengenmäßige Zurückhaltung zur Schonung der Ressource Wasser geboten; eine qualitative Ressourcenhege reiche vielmehr aus.<sup>400</sup>

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 entscheiden 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 Lenkungsauftrag zur Wasserressourcenschonung bejaht werden kann. Hierzu steht im Widerspruch 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 Abgabensatz 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 Lenkungen den Wasserentnahmeentgelten eigentlich zukommen (Abschnitt 3.3.2.2). Im Anschluss daran wird 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.

---

<sup>400</sup> RWW (o.J.); *Leist/Magoulas* (2002), S. 15.

### 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 zwischen 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 Innovationspotential bei der Ressourcennutzung (dynamische Lenkungsfunktion durch Innovation in Bezug auf Effizienz und Mindernutzung);
- die Schaffung von Aufkommen für öffentliche Haushalte, das ggf. zur Finanzierung wassergütemaßnahmen 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)<sup>401</sup> oder durch die Nutzungseinschränkung gegenüber diffusen Stoffeinträgen der Landwirtschaft in trinkwasserrelevanten Schutzgebieten<sup>402</sup>. Die Funktion der Allokation knapper Ressourcen in unterschiedliche, miteinander konkurrierende Verwendungen (Entnahmen versus Stoffeinleitungen) wird dadurch für eine hierauf gerichtete Ab-

---

<sup>401</sup> Zu den wasserrechtlichen Gestattungsakten der Entnahme siehe *Reinhardt* (1999), S. 134 ff.; *Reinhardt* (2009), S. 6 ff.

<sup>402</sup> Zur Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung in Wasserschutzgebieten siehe *Scheidler* (2006), S. 631 ff. m. w. Nachw. Dazu auch *Breuer* (1998), 337 ff.

gabenlösung 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“<sup>403</sup> genügt, kann hier nicht näher geprüft werden. Jedenfalls wird der allokativen Möglichkeitenraum einer Abgabenlenkung ordnungsrechtlich begrenzt.

Neben der ohnehin angestrebten Finanzierungsfunktion verbleiben Anreize einer lenkenden Abgabe damit insbesondere im Bereich der (ordnungsrechtlich zugestandenen) „Restnutzung“ (vgl. Kapitel 2.2). Abgabenlenkung entfaltet hier Anreize zu einer effizienten Strukturierung der zugestandenen Gesamt-Entnahmen (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 effizienz erhöhend 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 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.<sup>404</sup>

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

---

<sup>403</sup> Dazu Gawel (1999c), 179 ff.; ders. (1999d), S. 237 ff.

<sup>404</sup> Zur Diskrepanz zwischen Wassersparen und daraus entstehenden technischen Problemlagen Kleinhubbert (2010), S. 56-57; Leist/Magoulas (2002), S. 15.

188 Mrd. Kubikmetern pro Jahr ausgegangen.<sup>405</sup> 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 Kühlzwecke 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 sollte.

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 gibt 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 Nutzarmachung 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 Nutzarmachung 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 oder funktional (Nutzung für bestimmte Zwecke) einschränken kann – 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 nicht dem ökonomischen Knappheitsbegriff entspricht, der hier aber zur Begründung ökonomischer Lenkung maßgeblich ist. Hydrologisch gilt absolute (bzw. relative) Wasserknappheit beim Unterschreiten jeweils bestimmter kritischer

---

<sup>405</sup> UBA (2009b).

(normativer) Durchschnittsverfügbarkeiten, ökonomisch ausgedrückt: wenn das gesamte Angebot eine normierte aggregierte Nachfrage unterschreitet.<sup>406</sup> Nach dem „Falkenmark Water Stress Indicator“ etwa herrscht

- „periodischer Wassermangel“ oder Wasserknappheit, wenn zwischen 1.700 und 1.000 Kubikmeter Wasser pro Kopf und Jahr zur Verfügung stehen,
- „chronischer Wassermangel“, wenn weniger als 1000 Kubikmeter Wasser pro Kopf und Jahr zur Verfügung stehen
- „absoluter Wassermangel“, wenn weniger als 500 Kubikmeter Wasser pro Kopf und Jahr zur Verfügung stehen.<sup>407</sup>

Auch wenn diese starren Konzepte mittlerweile zugunsten von Streß-Indikatoren weitgehend aufgegeben wurden,<sup>408</sup> so wird nach dieser Lesart häufig gefolgert, dass die Daten zum Wasserdargebot in Deutschland belegten, dass wir nicht unter „Wassermangel“ leiden.<sup>409</sup> Das hydrologische Knappheitskonzept ist mithin ein normatives „Mangelkonzept“; beide Begriffe werden folglich auch synonym benutzt. Liegt hingegen das Dargebot über der „normierten“ Nachfrage, so liegt hydrologisch keine Knappheit (kein Wassermangel) mehr vor.

Auch in diesem Fall treten Wasserressourcen aber noch nicht aus der ökonomischen Knappheit aus: Auch bei Brot oder Mobiltelefonen herrscht in Deutschland gewiss kein „Mangel“, wohl aber ökonomische Knappheit dieser Güter, die genau deshalb zu Recht einen Preis tragen, der diese Knappheit der in ihnen verarbeiteten Ressourcen widerspiegelt und 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 nicht absolute Seltenheit; vielmehr handelt es sich um eine relative Betrachtung, die eine anhaltende Diskrepanz zwischen der benötigten und der verfügbar zu machenden Menge und Qualität von Gütern beschreibt. Nur wenn sich der Vorrat an Gütern nicht erschöpft und für deren Gewinnung keinerlei Anstrengungen erforderlich sind, besteht keine Knappheit im ökonomischen Sinne.<sup>410</sup> Beides trifft auf die Nutzung von erschöpfbaren (wenngleich erneuerbaren) Wasserressourcen<sup>411</sup> 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

---

<sup>406</sup> *Engelman/Leroy* (1993); *Engelman/Dye/Leroy* (2000).

<sup>407</sup> Siehe *Engelman/Dye/Leroy* (2000) nach *Falkenmark/Lundqvist/Widstrand* (1989).

<sup>408</sup> Zu den neueren Knappheitsindikatoren u. a. *Heaps/Kemp-Benedict/Raskin* (1998) und OECD (2001) („Water Scarcity Indicator“); *Seckler/Amarasinghe/Molden/de Silva/Barker* (1998) („Relative Water Scarcity Indicator“); *Meigh/McKenzie/Sene* (1999) („Water Availability Index“).

<sup>409</sup> Siehe nur *Reiss* (o. J.).

<sup>410</sup> *Woll* (1981), S. 49.

<sup>411</sup> Zu den ressourcenökonomischen Konzepten der Erschöpfbarkeit und Erneuerbarkeit statt vieler *Ströbele* (1987); *Wacker/Blank* (1999).



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 besteht demnach Rivalität im Konsum und insoweit entstehen mit der Verwendung für einen bestimmten Zweck „Ressourcenkosten“, nämlich in Höhe des Wertes alternativer Verwendungen, die nunmehr durch die gewählte Nutzung gerade ausgeschlossen werden (sog. Opportunitäts- oder Alternativkosten).

Die Begrenzung der Verfügbarkeit ergibt sich, da es sich offensichtlich nicht um ein homogenes Gut handelt, das dem Nutzer kostenfrei zur Verfügung steht. Es können gerade nicht sämtliche Ansprüche an Wasserressourcen (einschließlich beliebig gewünschter Entnahmen) zu *jeder* Zeit, an *jedem* Ort und in *jeder* Qualität durchgesetzt werden – trotz womöglich global ausreichend verfügbaren Dargebots. Insbesondere können eben nicht alle Einwirkungs- und Einleitungswünsche in die Gewässer befriedigt werden, da hieraus qualitative Beeinträchtigungen nicht zuletzt für Wasserentnahmen folgen. Das Wasserdargebot wird daher nicht nur quantitativ durch Entnahmen in Anspruch genommen, sondern unterliegt infolge von Einleitungen auch qualitativen Belastungen. Das zur Entnahme verfügbare Wasser ist daher hinsichtlich seiner ökonomischen Knappheit nicht nur am physikalischen Dargebot, sondern an den insgesamt an die Ressource gerichteten wirtschaftlichen Nutzungsansprüchen und ökologischen Funktionen zu messen (so beispielsweise die konkurrierende Nutzung eines Grundwasserkörpers für Trinkwasserentnahmen und für diffuse Einleitungen aus landwirtschaftlicher Produktion)<sup>412</sup>

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 durch Entnahmen oder Einleitungen. Beschränkt man die Perspektive auf Entnahmen (blendet also qualitätsverschlechternde Einleitungen

---

<sup>412</sup> Dazu ausführlich *Bonus* (1986), S. 451 f.

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 wahrscheinlich ökonomische Knappheit der Ressource Wasser.

#### 3.3.2.4 Indizien für ökonomische Knappheit

Für die faktische ökonomische Knappheit von Wasserressourcen lassen sich in der Praxis – trotz scheinbar mehr als ausreichenden, potenziellen Dargebots – auch 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 ja in den 70er Jahren zahlreiche Grundwasservorkommen übernutzt, was im Südhessischen Ried bundesweit beachtete ökologische Konsequenzen durch absinkende Grundwasserpegel hatte.<sup>413</sup> Zwar konnten diese Probleme durch gezielte Bewirtschaftungsmaßnahmen, zu denen auch Wassersparanstrengungen im hierdurch versorgten Ballungsraum Rhein-Main zählten, zwischenzeitlich behoben werden. Erneut wurden dadurch aber gerade Knappheitskosten aufgedeckt. Regional

---

<sup>413</sup> Mit Verweis hierauf sieht auch Geile (2008), S. 4 f., Bedarf für „weiterhin notwendiges Wassersparen“.

kann es auch weiterhin zu Engpässen bei der Grundwasserförderung kommen; regionale Klimateffekte beim Niederschlag verschärfen die Problematik. So wird in Teilen Brandenburgs seit den 90er Jahren eine signifikant verminderte Grundwasserneubildung beobachtet.<sup>414</sup>

Auch Niedrigwasser in Fließgewässern bedeutet i.d.R. neben den ökologischen Einschränkungen auch Nutzungseinschränkungen. Neben klimatischen Ursachen (dazu noch unten) können dazu auch die Entnahmen durch konkurrierende Nutzungen beitragen. Knappheitsfolgen werden dann beispielsweise durch Ertragseinbußen bei der Schifffahrt oder durch die eingeschränkte Produktion von Energie aus Wasserkraft sichtbar.

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. Gemäß der hydrologischen Grundgleichung (allgemeine Haushaltsgleichung), welche die wesentlichen Komponenten des Wasserhaushaltsenthält, gilt:

$$P - E = R + \Delta S .$$

P: Niederschlag (engl. precipitation)

E: Verdunstung (engl. evaporation)

R: Abfluss (engl. runoff)

$\Delta S$ : Wasservorratsänderung

Wird nun durch (verstärkte) anthropogene Entnahmen in den Abfluss (R) oder die Vorratsänderung von Wasserspeichern ( $\Delta S$ ) 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.

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,<sup>415</sup> muss anhand der allgemein prognostizierten Klimaveränderungen mit einer Verschärfung regionaler und saisonaler Knappheiten gerechnet werden.<sup>416</sup> Neben der expliziten Herausbildung von Wassermangelgebieten

---

<sup>414</sup> Siehe Landesumweltamt Brandenburg (LUA) (2005), S. 113. Dazu allgemein auch *Suckow, /Lasch/Badeck* (2002).

<sup>415</sup> UBA (2000), S. 19 ff.

<sup>416</sup> Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2010), S. 7 ff.

(vgl. Kapitel 2.4.3.1) ist vor allem die Verschärfung der Differenz zwischen raumzeitlichen 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.<sup>417</sup>

### 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 Knappheitskonzept. 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 können. Auch das (Teil-)Lenkungsziel „Wassersparen“ ist mithin keineswegs obsolet.

Auch 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.<sup>418</sup> 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.<sup>419</sup>

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 Abgabensätze nur zu einem geringen Einspareffekt führen. Für die Mehrzahl der Verbraucher ist der Wasserpreis aber institutionell ein kaum wahrnehmbares Signal, das in jährlichen

---

<sup>417</sup> 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).

<sup>418</sup> Zu den Konflikten zwischen Einrichtungsinteressen und öffentlichen Interessen in der Daseinsvorsorge *Gawel* (2011).

<sup>419</sup> Ähnlich auch *Kürschner-Pelkmann* (2007b), der den Anpassungsbedarf bei der Infrastruktur selbst sieht, die sich dem vermindertem Verbrauch anzupassen habe.

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 Wirkungspotential der Abgabe als im Bereich privater Haushalte.

Der Lenkungsauftrag der Wasserentnahmeentgelte vor dem Hintergrund einer nachhaltigen und vorsorgenden Ressourcenbewirtschaftung bleibt daher 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 auch weiterhin bestehen. 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 entstehenden Kosten kann zumindest in Teilen durch die Entnahmeabgabe auf einer 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 Sonder Vorteilen gegeben:<sup>420</sup> Nutzer, die ihrer intensiven Wasserinanspruchnahme ohne Abgabe keinen 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 Höhe und Differenzierung der Abgabensätze

Konzeptkonforme Intensivierungsmöglichkeiten für den lenkenden Zugriff der Wasserentnahmeentgelte ergeben sich zunächst im Bereich der Abgabensätze. Auch die nominalen Abgabensätze der WEE unterliegen – ähnlich wie im Falle der AbwA – keinem Inflationsausgleich. Selbst wenn die inflatorische Lücke der realen Abgabensätze im Bereiche der Entnahmeabgaben aufgrund eines kürzeren Zeithorizontes und

---

<sup>420</sup> So auch *Ewringmann/Vormann* 2003, S. 5.

der Höhe der Abgabensätze absolut weniger deutlich ausfällt, sollte eine mögliche Reformierung der Abgabenkonstrukte auch diesen Aspekt berücksichtigen.

Die Höhe der Abgabensätze sollte sich zwischen den verschiedenen Ansätzen in den Bundesländern auf eine einheitliche Basis stützen. Unterschiedliche Abgabensätze sind grundsätzlich nicht als falsch einzustufen, sollten sich aber an lokal ökologischen und ökonomischen Erfordernissen 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.

Die Abgabensätze sollten sich entsprechend an einer vielschichtigen Zielsetzung der Abgabenkonstruktion orientieren. Das sind zum einen die Vermeidungskosten der Ressourceninanspruchnahme, die aufgrund begrenzten Informationsumfangs nur bedingt herangezogen werden können. Die lenkungspolitische Zielsetzung wird kurzfristig außerdem durch die geringe Preiselastizität der Wassernutzer begrenzt, wodurch langfristige Lenkungseffekte jedoch nicht ausgeschlossen sind. Alternativ kann sich die Höhe und Differenzierung auch an den nutzungsrelevanten Umwelt- und Ressourcenkosten orientieren, wodurch dann einer Internalisierungszielsetzung Rechnung getragen würde, die Informationsdefizite zur Höhe dieser Kosten hier aber ebenso bestehen.

Besser verfügbar sind Kosten für anstehende Gewässerschutzmaßnahmen im Rahmen der Maßnahmenprogramme der Wasserrahmenrichtlinie. Zur Beachtung des Verursacherprinzips ist hier jedoch abzugrenzen, welche Maßnahmenkosten tatsächlich mit den jeweiligen Wasserentnahmen verbunden und welche Kosten stattdessen anderen Nutzungen zuzuordnen sind. Weiterhin gilt auch für die Abschöpfung entstehender Sondervorteile zu hinterfragen, in welcher Höhe diese – abhängig von der jeweiligen Nutzung – anfallen und auf dieser Basis den Abgabesatz (mit-)bestimmen sollten.<sup>421</sup>

### 3.3.3.2 Bemessungsgrundlage

Die Bemessungsgrundlage als Produkt von entnommener Wassermenge und herkunfts- und verwendungsspezifischen Abgabensatz ist innerhalb der Abgabenkonstruktion schlüssig, wird jedoch gleichzeitig beeinflusst von der Konsistenzfrage im Hinblick auf die Differenzierung der Abgabensätze.

Das teilweise übliche Vorgehen, nicht erklärte Entnahmemengen aufgrund von Vorjahreswerten zu schätzen sollte durch den generellen Ansatz der genehmigten Entnahme ersetzt werden. Dadurch stärkt der Anreiz zur wiederkehrenden Eigenerklärung der Inanspruchnahme.

---

<sup>421</sup> *Ewringmann/Vormann* 2003; *Euler* 1998, S. 1091.

### 3.3.3.3 Tarifkonstruktion

Die Tarifkonstruktion steht in Verbindung mit der Ausgestaltung von Abgabensätzen und Bemessungsgrundlage. Ausnahmeregelungen und Freibeträge sind so festzusetzen, dass die Lenkungsfunction der Abgabe nicht unterlaufen, sondern vielmehr unterstützt wird.

Konstruktionen, die ähnlich der AbwA die Reduzierung der Abgabensätze bei Einhaltung des Technikstandards vorsehen führen ebenfalls zu der bereits diskutierten Schwächung der von der Abgabe intendierten Anreize (siehe dazu Abschnitt 3.2.2.3) und sollten überdacht werden. Neben der Differenzierung der Abgabensätze nach Verwendung und Herkunft wird dadurch eine weitere Verzerrung bei der Verteilung der Zahllast vermieden.

### 3.3.3.4 Anbindung an das Wasserordnungsrecht

Durch die Überlagerung von Wasserordnungsrecht und Wasserentnahmeentgelten im gewässergütepoltischen Policy Mix wird die eigenständige Wirksamkeit einer lenkenden Wasserentnahmeabgabe weitreichend 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 Nutznießerprinzip<sup>422</sup> wird die Lenkungsfunction in der öffentlichen Wahrnehmung meist verkürzt auf eine „Wassersparabgabe“. (siehe dazu ausführlich Abschnitt 3.3.2. und Abschnitt 2.2)

Die Verwendung der WEE als Ausgleich des Nutzungskonfliktes zwischen Landwirtschaft und Wasserversorgung bleibt vor dem Hintergrund der verursachergerechten Kostenanlastung gleichwohl kritisch zu hinterfragen.

Die weitere Schwächung der Lenkungswirkung durch die Verknüpfung reduzierter Abgabensätze mit der Einhaltung branchenspezifischen Technikstandards ist vor dem Hintergrund generell niedriger, nicht ermäßigter Abgabensätze unnötig und sollte in Verbindung mit einer Anpassung der Abgabensätze hinterfragt werden. Mit ei-

---

<sup>422</sup> Siehe hierzu die ökonomische Kontroverse um Nutznießer- und Verursacherprinzip ursprünglicher zweckgebundener WEE-Konstruktionen zur Kompensation von landwirtschaftlichen Rückhaltmaßnahmen in Wasserschutzgebieten gemäß § 19 Abs. 4 WHG: *Bonus*: Eine Lanze für den „Wasserpfennig“, Wirtschaftsdienst 1986, S. 451 ff.; *ders.*: Don Quichote, Sancho Pansa und der Wasserpfennig, Wirtschaftsdienst 1986, S. 625 ff.; *ders.*: Die Lust am effizienten Untergang: Notizen zum Wasserpfennig, Wirtschaftsdienst 1987, S. 199 ff.; a. A. *Brösse*: Wasserzins statt Wasserpfennig!, Wirtschaftsdienst 1986, S. 566 ff.; *Scheele/Schmitt*: Der Wasserpfennig: Richtungweisender Ansatz oder Donquichoterie?, Wirtschaftsdienst 1986, S. 570 ff.; *dies*: Streit um den Wasserpfennig: Abschied von der Effizienz?, Wirtschaftsdienst S. 40 ff. Zum Ganzen auch *Brössmann*: Der Wasserpfennig: Finanzwissenschaftliche Überlegungen zu einem neuen umweltpolitischen Konzept, Hamburg 1987; *Linde*: Wasser als knappe Ressource: Überlegungen zur Diskussion um den Wasserpfennig, ZfU 1988, S. 65 ff.

ner Abschaffung ließe sich eine gerechtere Kostenverteilung unabhängig von verschiedenen technischen Entwicklungsständen zwischen unterschiedlichen Branchen vermeiden und eine stärkere Dynamisierung der Technologieentwicklung erzielen.

### 3.3.3.5 Kreis der Abgabepflichtigen

Wirtschaftspolitischen Interessen, die für die Befreiung oder ermäßigte Belastung einzelner Nutzungen sprechen, stehen oftmals einer Einschränkung, der durch die Abgaben intendierten Lenkungswirkung, und ökologisch nachteiligen Auswirkungen entgegen. Aus Immissionssicht ist es mithin durchaus relevant, ob das für eine Nutzung beanspruchte Wasser aus Grund- oder Oberflächengewässern entnommen wird. Dass es zwischen beiden Vorkommensarten zu unterschiedlicher Abgabenbelastung kommt, ist im Hinblick auf die besondere Schutzwürdigkeit des Grundwassers zu Zwecken der Trinkwasserversorgung daher einleuchtend. Für die Entnahme (durch verschiedene Nutzungen) ist jedoch zunächst nur relevant, dass zwischenzeitlich für eine bestimmte Menge eine Zugriffs- und Nutzungsmöglichkeit in Anspruch genommen wird. Entscheidendes Kriterium als Indikator für den wirtschaftlichen Vorteil ist dabei die Menge (Kubikmeter Wasser), die dem hydrologischen System (zeitweise) entzogen wird, nicht der letztendliche Verwendungszweck oder die Nutzungsdauer<sup>423</sup>. Werden im Rahmen der Verwendung die Eigenschaften der Ressourcen verändert, entstehen dadurch ggf. weitere wirtschaftliche (Sonder-)Vorteile. Diese sind dann allerdings nicht durch eine Abgabe auf die *Wasserentnahme* abzugelten.<sup>424</sup>

Die Abwägung von wirtschaftspolitischen gegen umweltpolitische Interessen sollte daher – sofern sie zur Abgabefreiheit- oder -ermäßigung bestimmter Nutzungen führt – insbesondere dann kritisch hinterfragt werden, wenn die Nutzungen in nicht unerheblichen Umfang zum Verfehlen der Gewässerschutzziele beitragen.

Um darüber hinaus Verzerrungen innerhalb (intra-sektoral) und zwischen verschiedenen Sektoren (inter-sektoral) einzuschränken, bedarf es unter den verschiedenen Ansätzen der Bundesländer eines abgestimmten und einheitlichen Vorgehens. Das betrifft vor allem auch die Bundesländer, die Wasserentnahmen nicht mit einer Abgabe belegen.

---

<sup>423</sup> Ansonsten wäre auch die Frage zu stellen ob sich die Nutzungsdauer einer bestimmten Wassermenge anteilig unterscheidet. So wird beispielsweise bei der Kühlwassernutzung ein Teil der genutzten Menge in das Gewässer zurückgeleitet, während durch Verdunstungsverlust das verbleibende Wasser auf anderem Pfad in den Wasserkreislauf zurückgeführt wird. Im Entnahmegewässer ergibt sich dann aber raum-zeitliche eine neue Knappheitslage.

<sup>424</sup> Dies geschieht zum Teil durch die Abwasserabgabe, die sich am Schadstoffeintrag, also den Veränderungen der chemischen Stoffeigenschaften, bemisst. Gleichmaßen geht es bei der Entnahme von Kühlwasser gerade nicht um die Nutzung der Wärmekapazität des Wassers, da dadurch eine Veränderung der physikalischen Eigenschaften herbeigeführt wird. Auch dafür ist der Abgabenzugriff durch die Abwasserabgabe besser geeignet.



### 3.3.3.6 Regeln zur Ermittlung der Zahllast

Bei Aufrechterhaltung des Lenkungsauftrages sollten Verrechnungsmöglichkeiten kritisch hinterfragt und allokativen Verzerrungen vermieden werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn durch mögliche Verrechnung besonders ineffiziente Vermeidungsmaßnahmen subventioniert werden und die allokativen Wirkung der Abgabe weiter reduzieren.

Dabei gilt im Hinblick auf das Lenkungsziel im Bereich der Entnahmen aber auch, dass angesichts sehr heterogener Preiselastizitäten in Verbindung mit der teilweise Unkenntnis eigener Vermeidungspotentiale und -kosten der indirekte Investitionsimpuls durch ermöglichte Abgabenverrechnung die tatsächlichen Vermeidungsmaßnahmen u. U. deutlicher fördert, als der Preisimpuls selbst.

### 3.3.3.7 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 Vermeidungskosten der Nutzer genauso wie regional unterschiedlicher Finanzbedarf für Maßnahmen des Gewässerschutzes. Eine solche Systematik ist den Länderregelungen und ihren Unterscheiden 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.<sup>425</sup> Dort werden regionalspezifische Basisabgabensätze, die sich bspw. 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 der Nutzungsspezifika (Konsumkoeffizient; bspw. „Entnahme mit Rückführung“) angepasst. So werden zum einen unterschiedliche Abgabensätze 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 wäre 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 Abgabensätze in den Bundesländern (abgestimmt) anlehnen. Anhaltspunkte für mögliche Zustandskoeffizienten der regionalen

---

<sup>425</sup> Cypra et al. 2004, S. 486.

Gewässersituation bieten bspw. die Zustandsklassen aus der Klassifizierung der Wasserkörper im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie.

An der vorhandenen regionalen Differenzierung durch die einzelnen Lösungen der Bundesländer kann prinzipiell festgehalten werden. Allerdings empfiehlt sich im Hinblick auf die Festsetzung der Abgabensätze, der Differenzierung zwischen Grund- und Oberflächenwasser sowie für 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) eine entsprechendes Lenkungsinstrument einführen. Darüber hinaus sind auch Optionen zur regionalen Justierung der Abgabensätze nach zustands- bzw. knappheitsorientierten Kriterien innerhalb der harmonisierten Ausgestaltung vorstellbar, müssen aber – wie auch im Hinblick auf die Abwasserabgabe – in Kontext des gesamten Gewässerschutz-Instrumentariums betrachtet und hinterfragt werden und sind daher kurzfristig nicht zu priorisieren.

### 3.3.3.8 Aufkommensverwendung

Den Unterschieden in den Länderregelungen bezüglich der Verwendung des Abgabenaufkommens begegnet die Idee, konkrete Maßnahmenkataloge auszufertigen und die Zweckbindung in allen Ländern zu verankern.<sup>426</sup> Mit ihnen könnte die Mittelverwendung konkretisiert 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.<sup>427</sup>

Zweckgebunden eingesetzte Mittel können abseits möglicher negativer Einflüsse auf das Allokationsziel einer Abgabe die Lenkungswirkung verstärken, indem sie gezielt zur Förderung von Maßnahmen eingesetzt werden, die dem Lenkungsziel entsprechen.<sup>428</sup> Die verbindliche Verankerung der Zweckbindung kann weiterhin die Wirkungsgenauigkeit besser quantifizierbar machen.<sup>429</sup> Dazu bedarf es ggf. auch gezielterer Regelungen zur Erfassung und Bereitstellung von Informationen zu erzieltm Aufkommen, örtlicher und sachlicher Differenzierung und nicht zuletzt zur Aufkommensverwendung.

---

<sup>426</sup> *Bothe et al.* 2005, S. 946.

<sup>427</sup> *Cypra et al.* 2004, S. 489.

<sup>428</sup> *Neumüller* (2000).

<sup>429</sup> *Bothe et al.* 2005, S. 946 f.

### 3.3.4 Empfehlungen und Priorisierung

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) potentielles, sondern ein verfügbares Wasserdargebot, das durch räumliche, zeitliche und funktionale Abhängigkeiten determiniert ist und daher i. d. R. ökonomischen Knappheiten unterliegt. Auch das Teilziel „Wassersparen“ ist 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 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 vor dem Hintergrund der dargelegten Ausführungen inhaltlich kaum auszufüllen wäre.

Geringe Preiselastizitäten und mangelhafte Wahrnehmung des Preisimpulses bei einem Teil der Nutzer sprechen dabei nicht gegen lenkende Ziele einer Entnahmeabgabe. Auch eine geringe Preiselastizität, die eine hohe Zahlungsbereitschaft für ein Gut zum Ausdruck bringt, bleibt 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 Abgabensätze vorgesehen werden, um auch ein langfristiges real wirksames Signal gegenüber inflationsbedingt steigenden Vermeidungskosten zu gewährleisten.

Die konkrete Bemessung der Abgabensätze kann verschiedenen lenkungskonformen Ansätzen folgen. Neben nutzerspezifischen Vermeidungskosten 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, wobei nur ein Teil der Kosten mit Bezug zu den Wasserentnahmen abzugrenzen wäre.

Durch die bisherige Differenzierung der Höhe der Abgabensätze 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.

Eine grundlegende Reformierung der Abgaben hätte in diesem Spannungsfeld zu klären, auf welcher Ebene sie 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 Abgabensätze, Freibeträge, Befreiungen, Ermäßigungen, etc) orientiert sein. Eine weitergehende Differenzierung aufgrund regional unterschiedlicher, ökologischer Notwendigkeiten schließt sich nicht aus, sollte der bundesweiten Harmonisierung jedoch zunächst hinten angestellt werden.

Im Rahmen der Vereinheitlichung der existierenden unterschiedlichen Ansätze ist auch 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 Ermäßigung oder Befreiung bestimmter Nutzungsarten, da der Abgabezugriff auf den Tatbestand der Entnahme 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, mindert nicht den Entnahmevorteil, der in der Verfügbarmachung eines knappen Produktionsfaktors aus der Gemeinsphäre liegt.

Schließlich kann durch einen zweckgebunden 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 daher grundsätzlich zu befürworten.

## 4 Bausteine einer umfassenden Wassernutzungsabgabe

### 4.1 Systematik von Wassernutzungen und Eignungsanalyse

Insbesondere vor dem Hintergrund des Auftrages aus Art. 9 WRRL, für Wasserdienstleistungen eine prinzipiell flächendeckende Vollkostenanlastung nach dem Verursacherprinzip zu gewährleisten, erhebt sich die Frage nach weiteren Abgabestatbeständen jenseits der in Deutschland bereits realisierten Belastung von Schmutzwassereinleitung und Wasserentnahme. 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 „Wassernutzung“ nach der Legaldefinition des Art. 2 Nr. 39 WRRL erfüllen.<sup>430</sup> 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 Bewirtschaftungsermessen 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 Wasserrechts 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,<sup>431</sup> 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.<sup>432</sup> 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.<sup>433</sup> Da das Aufbringen von Düngemitteln und Pestiziden jedoch 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

---

<sup>430</sup> Siehe hierzu im Überblick jüngst *Unnerstall* (2009), S. 235 ff.

<sup>431</sup> *Czychowski/Reinhardt* (2010), § 9 Rdn. 56 ff.

<sup>432</sup> BVerwG, Urt. V. 16.11.1973, Az.: IV C 44, 69, DVBl. 1974, S. 297 ff (zu § 3 WHG a.F.)

<sup>433</sup> *Czychowski/Reinhardt* (2010), § 9 Rdn.5 m. w. Nachw.

Nr. 4 WHG zu verneinen.<sup>434</sup> 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 WHG<sup>435</sup> (und damit auch nicht erlaubnispflichtig), solange er unter Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ (§ 1a DüngMG) geschieht<sup>436 437</sup>.

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.

Der Neubau einer *Wasserkraftanlage* ist in der Regel mit der wesentlichen Umgestaltung eines Gewässers (§ 67 Abs.2 S.1 WHG) oder der Errichtung von Dammbauten, die den Hochwasserabfluss beeinflussen (§ 67 Abs.2 S.3 WHG), verbunden und stellt damit einen *Gewässerausbau* 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 der Aufstauen und dem Absenken von oberirdischen Gewässern verbunden und insoweit eine zulassungspflichtige *Gewässerbenutzung* i.S.v. § 9 Abs.1 Nr.1, 2, 4WHG.

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*.<sup>438</sup> 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 Gewässerausbau* i.S.v. §§ 67 ff WHG, sondern *planstellungspflichtige Ausbau- und Neubaumaßnahmen* nach §§ 12 ff WaStrG, denn das Wasserrecht gilt nicht für Bundeswasserstraßen, sofern es auf die Funktion von Ge-

---

<sup>434</sup> 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 Rdn. 56.

<sup>435</sup> 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.

<sup>436</sup> Andernfalls – bei Außerachtlassen der Regeln guter fachlicher Praxis – wird eine erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung nach §§ 8f WHG angenommen, die aber nicht erlaubnisfähig ist (§§ 12, 48 WHG).

<sup>437</sup> *Czychowski/Reinhardt* (2010), § 9 Rdn. 89 m.w.Nachw.

<sup>438</sup> Dafür *Unnerstall* (2009), S. 234-242 und *Unnerstall* (2006c), S. 449-480. Dagegen *Kolcu* (2008), 45 f. und *Desens*, (2008), S. 147 ff. jeweils m. w. N.

wässern als Verkehrsweg bezogene Regelungen enthält.<sup>439</sup> Sie bedürfen gem. § 12 Abs.6 WStrG, der als Spezialvorschrift zu § 9 Abs.3 S.1 WHG angesehen wird, keiner wasserrechtlichen Zulassung nach dem WHG.<sup>440</sup> 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 Verteilungen<sup>441</sup> als Verkehrsträger nicht unter den Wasserhaushalt subsumiert wird und daher auch nicht Gegenstand des WHG ist.<sup>442</sup> 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.<sup>443</sup>

Aus europäischer Sicht ist *umstritten*, ob Aufstauungen zum Zwecke der Schifffahrt als *Wasserdienstleistungen* gelten.<sup>444</sup> 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* signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand verbunden ist, ist auch insoweit eine *Wassernutzung* i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL anzunehmen.

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 jedoch nicht nur vorübergehender Natur, sondern auf Langfristigkeit und Dauerhaftigkeit angelegt und geeignet, das Gewässer bzw. den Grundwasserkörper wesentlich umzugestalten oder zu beseitigen, dann

---

<sup>439</sup> Friesecke (2003), § 12 Rdn.2f; BVerfGE 21, 312, 321.

<sup>440</sup> Friesecke (2003), § 12 Rdn.22f. 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, 751f und Czychowski/Reinhardt (2010), § 9 Rdn.100.

<sup>441</sup> 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 wegrechtlichen, nicht jedoch der wasserwirtschaftlichen Benutzungsordnung.

<sup>442</sup> VGH München, U. v. 16.12.1999 - 22 B 97.1171423, NVwZ-RR, 2000, 422; Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (2008), Art. 27 Rdn.3; Czychowski/Reinhardt (2010), § 9 Rdn. 30; Reinhold (2008), S.9; Desens (2008), S.117f.

<sup>443</sup> Friesecke (2003), §5 Rdn.2 und Einf. Rdn.14; Czychowski/Reinhardt (2010), § 25 Rdn.45.

<sup>444</sup> Dafür Unnerstall (2009), S. 234-242, und Unnerstall (2006c), S. 449-480. Dagegen Kolcu (2008), 45 f. und Desens (2008), S. 147 ff. jeweils m. w. N.

liegt ein *Gewässerausbau* i.S.v. § 67 Abs.2 S.1 WHG vor.<sup>445</sup> 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 heißt das, das sowohl unstrittig 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 auch Stoffeinträge ins Gewässer wie diffuse Einträge aus Landwirtschaft und Verkehr oder sonstige stoffliche Einträge (z. B. Abfall) sowie hydromorphologische Veränderungen wie z. B. Begradigung und Aufstauungen, auch wenn sie keine signifikanten Auswirkungen auf den Gewässerzustand haben<sup>446</sup>. 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 ökonomischen Abgabenzugriff (zur allgemeinen Eignungsanalyse bereits Abschnitt 2.3). Zusätzliche Abgabelösungen können mangels umweltpolitischen Problemdrucks, überlegener ordnungsrechtlicher Regulierung oder unzulänglicher Effizienzpotenziale sowie aufgrund von Wertungs-

---

<sup>445</sup> So explizit und mit nachvollziehbarer Begründung für den Grundwasserkörper, obwohl § 67 WHG „nur“ von „Gewässer“ spricht *Reinhardt* (2010), S. 98f.

<sup>446</sup> 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.



widersprüchen nicht empfehlenswert sein. In den folgenden Abschnitten 4.2 bis 4.4 werden daher die wesentlichen und mit Blick auf ihre Relevanz für eine Abgabenslösung aussichtsreichen Wassernutzungen eingehend geprüft.

### Wassernutzungen

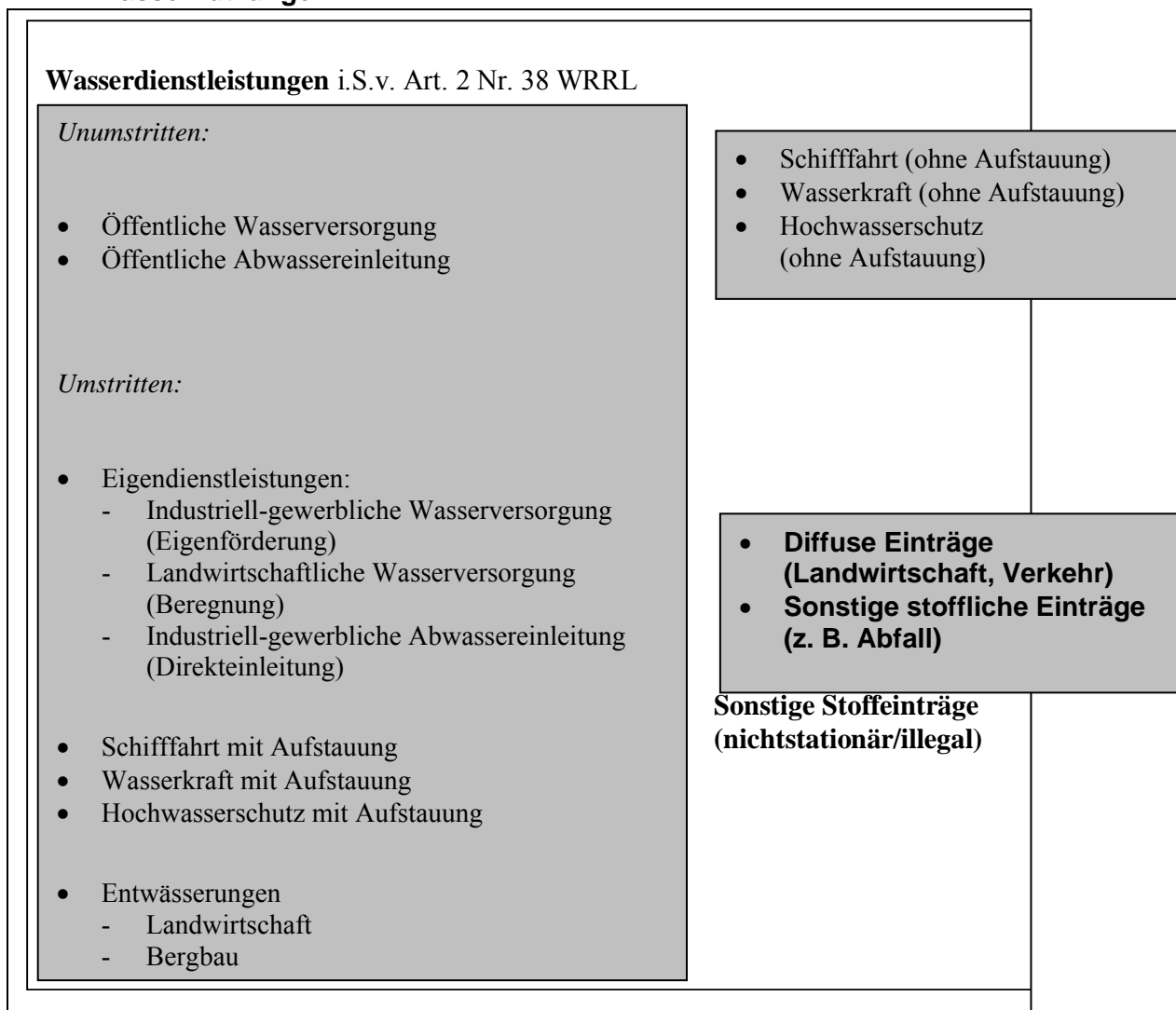


Abbildung 4.1: System von Wassernutzungen

## 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.<sup>447</sup>

<sup>447</sup> BMU, Die Wasserrahmenrichtlinie – Auf dem Weg zu guten Gewässern, 2010; BMU/BMELV 2008.

Die hierdurch hervorgerufene stoffliche Belastung des Oberflächen- und Grundwassers kann die Gewässerökologie gefährden und negative Auswirkungen auf die Trinkwasseraufbereitung haben (Ungeeignetheit des Wassers bzw. erhöhte Kosten für Trinkwasserherstellung). Die Stickstoffeinträge in Fließgewässer (rund 565.000 t im Jahr 2005) stammen zum größten Teil (62 %) aus diffusen Quellen und hier hauptsächlich aus der Landwirtschaft (direkt oder über das Grundwasser), nur 19 % werden aus punktförmigen Quellen eingetragen.<sup>448</sup> Folge des intensiven Einsatzes von Handels- und Wirtschaftsdünger ist u. a. eine Versauerung des Bodens, wodurch dessen Filter- und Puffervermögen beeinträchtigt wird.<sup>449</sup> Durch Auswaschung, Abschwemmungen und Bodenerosionen werden die Nährstoffe in das Oberflächen- und Grundwasser eingetragen.

Die Beeinträchtigung der Gewässer durch landwirtschaftliche Betriebsmittel ist eine Konsequenz grundlegender Veränderungen in der Landwirtschaft.<sup>450</sup> 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. Jahrhundert 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 die steigende Nährstoffeinträge aus der Luft (v. a. Stickoxide), die aus den stark zunehmenden Verbrennungsprozessen resultieren.<sup>451</sup> 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 in Gewässern anreichern.

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.<sup>452</sup> Auch in Deutschland hat die Landwirtschaft mit rund 75 Prozent den größten Anteil an den diffusen

---

<sup>448</sup> UBA (2009a).

<sup>449</sup> Härtel (2002), S. 52.

<sup>450</sup> Radkau (2000), S. 90 ff., 237 ff. Instrukтив Reichholf (2006) (zur Überdüngung S. 57 ff.).

<sup>451</sup> Die Menge der gegenwärtigen Lufteinträge entspricht der früheren Grunddüngung (Radkau 2000, 237 ff.).

<sup>452</sup> Europäische Kommission KOM (2010) 47, S. 3.

Nährstoffeinträgen.<sup>453</sup> Der durchschnittliche Stickstoffeintrag bei landwirtschaftlichen Flächen in Deutschland betrug 2006 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.<sup>454</sup> 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).<sup>455</sup>

Ebenfalls erheblich 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.<sup>456</sup> In Deutschland waren 2007 noch 658 Pflanzenschutzmittel zugelassen, wobei die Anzahl seit 1996 um fast 1/3 zurückgegangen ist.<sup>457</sup> Nicht zurückgegangen, sondern kontinuierlich gestiegen ist in Deutschland aber die verkaufte Menge an Wirkstoffen. Diese betrug im Jahr 2007 40.744 t, während es 1994 noch 29.769 t waren.<sup>458</sup>

---

<sup>453</sup> BMU/BMELV 2008, 9 f.

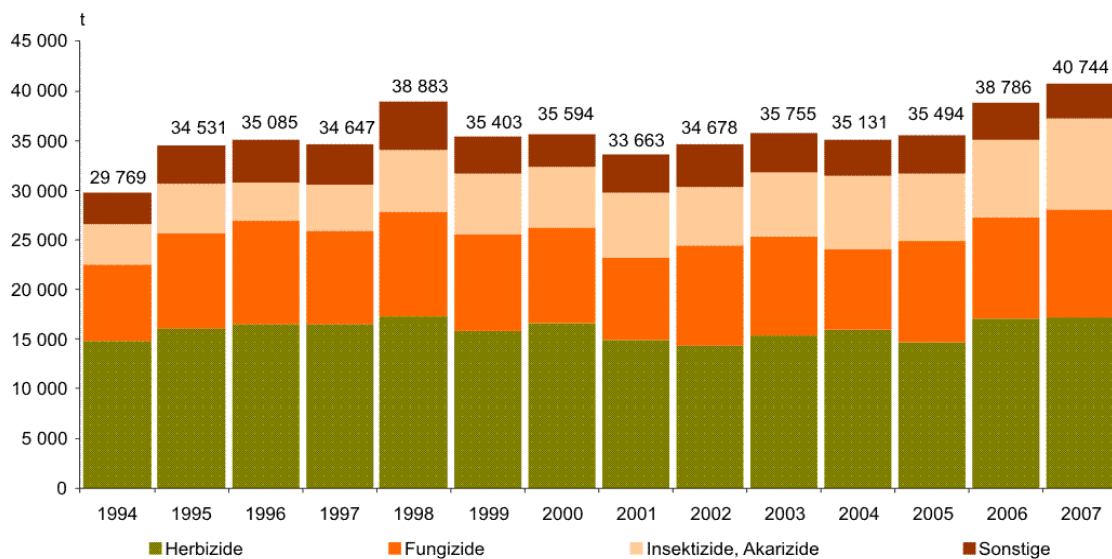
<sup>454</sup> BMU/BMELV 2008, 30 f.

<sup>455</sup> BMU/BMELV 2008, 30.

<sup>456</sup> Europäische Kommission KOM (2006) 372, S. 3.

<sup>457</sup> UBA, (2009a) – Pflanzenschutzmittelabsatz in der Landwirtschaft.

<sup>458</sup> UBA, (2009a) – Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln.



**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.<sup>459</sup> 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 Naturhaushalt, 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.<sup>460</sup>

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 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.<sup>461</sup> 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.

<sup>459</sup> Europäische Kommission KOM (2006) 372, S. 6.

<sup>460</sup> SRU (2004), Umweltgutachten, Tz. 364.

<sup>461</sup> Ausführliche Begründung dafür bei *Desens* (2008), S. 140 ff.

Demnach findet auch Art. 9 Abs.1 UAbs. 2 2. Sp.-Str. WRRL grundsätzlich 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 höherem 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 zwischen Wasser beeinflussender 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 S.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.<sup>462</sup> 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.<sup>463</sup> Eine wasserdienstleistungsbezogene

---

<sup>462</sup> *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, Kommentar, Art. 174 Rdn. 35; *Schröder* (1998), § 9, Rdn. 42; *Kahl*, (1993), S. 24f.

<sup>463</sup> Siehe hierzu auch die Ausführungen unter Abschnitt 1.1.

Kostenanlastung der Landwirtschaft nach Art. 9 Abs.1 UAbs. 2 WRRL braucht daher nur ein Teil einer ökonomischen Verursacherverantwortung zu sein.

Landwirtschaftlicher Düngemittel- und Pestizideinsatz kann in den Wasserkörpern zu einer Erhöhung der Nitrat-, Phosphor- und PSM-Werten 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.<sup>464</sup> Die Enquete-Kommission bezifferte für 1994 die Beseitigungskosten pro Kilogramm Nitrat auf 60 DM (30,68 Euro).<sup>465</sup> Neuere Berechnungen schätzen die Kosten für die Denitrifikation des Trinkwasser je nach Verfahren auf 0,15 bis 1,00 € pro Kubikmeter Wasser.<sup>466</sup>

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 Praktikabilitätsabwägung, Lenkungs Gesichtspunkte als auch das Zusammenspiel mit dem bestehenden System ordnungs- und planungsrechtlicher Anforderungen an den Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz zu berücksichtigen.

## 4.2.2 Ineffektive ordnungsrechtliche Regelungen erfordern lenkungs politischen Eingriff

### 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/EWG<sup>467</sup>, die Düngemittelverordnung 2003/2003<sup>468</sup>, die Trinkwasserrichtlinie

---

<sup>464</sup> Möckel (2006), S. 96.

<sup>465</sup> Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (1994), S. 268.

<sup>466</sup> Holländer et al. (2008), S. 68 f.

<sup>467</sup> 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.

<sup>468</sup> 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.

74/440<sup>469</sup> sowie die Grundwasserschutzrichtlinie 2006/118<sup>470</sup> 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 Grundwasserschutzrichtlinie. Nach Art. 4 i.V.m. Anhang II Nitratrichtlinie 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 Trinkwasserrichtlinie<sup>471</sup> bestimmt Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I lit. A.1. Nitratrichtlinie, dass bei Oberflächengewässern mit mehr als 50 mg/l NO<sub>3</sub> Gefährdungsgebiete auszuweisen sind und die Mitgliedstaaten in diesen Gebieten gemäß Artikel 5 i.V.m. Anhang III Nr. 2 Nitratrichtlinie 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.<sup>472</sup> Laut dem Nitratbericht 2008 wurde im Zeitraum 2003 - 2006 an allen Oberflächengewässermessstellen der Wert von 50 mg/l NO<sub>3</sub> eingehalten.<sup>473</sup> Die Richtlinie über Qualitätsnormen bei Oberflächengewässern 2008/105<sup>474</sup> 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 mg/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.<sup>475</sup>

---

<sup>469</sup> Richtlinie des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 194 vom 25. 7. 1975, S. 26 ff.

<sup>470</sup> 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.

<sup>471</sup> Anhang II Nr. 7.

<sup>472</sup> 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.

<sup>473</sup> BMU/BMELV 2008, S. 7.

<sup>474</sup> 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.

<sup>475</sup> BMU/BMELV 2008, S. 19.

Das nationale Düngemittelrecht enthält mit dem Düngegesetz (DG)<sup>476</sup>, der Düngemittelverordnung (DMV)<sup>477</sup>, der Düngeverordnung (DüV)<sup>478</sup>, der Klärschlammverordnung (AbfKlärV)<sup>479</sup> und der Bioabfallverordnung (BioAbfV)<sup>480</sup> 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.<sup>481</sup> 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 landwirtschaftlichen Fachrechts ohne eigene Anforderungen zu formulieren.

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, §§ 3f, 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 der 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, 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 Landwirte 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

---

<sup>476</sup> Düngegesetz vom 9. Januar 2009 (BGBl. I, 54, 136), zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Juli 2010 (BGBl. I, 953).

<sup>477</sup> Düngemittelverordnung vom 16. Dezember 2008 (BGBl. I, 2524), zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. Dezember 2009 (BGBl. I, 3905).

<sup>478</sup> Düngeverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 2007 (BGBl. I, 221), die zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I, 2585).

<sup>479</sup> Klärschlammverordnung vom 15. April 1992 (BGBl. I, 912), zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I, 2542).

<sup>480</sup> Verordnung über die Verwertung von Bioabfällen auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzten Böden (Bioabfallverordnung - BioAbfV) vom 21. September 1998 (BGBl. I S. 2955), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 9. November 2010 (BGBl. I S. 1504).

<sup>481</sup> Ausführlich hierzu: SRU (2008), Tz. 1005; *Pache* (2007), S. 578 ff., § 12 Rn. 150 ff.



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 Flächenbilanz<sup>482</sup> oder als aggregierte Schlagbilanz<sup>483</sup> 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,<sup>484</sup> 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.<sup>485</sup> Der überwiegende Teil der diffusen Einträge von Stickstoff und Phosphor in die Wasserkörper stammt dabei immer noch aus der Landwirtschaft.<sup>486</sup> Für die hieraus sichtbar werdenden Effektivitätsdefizite der ordnungsrechtlichen Regelungen sind mehrere Gründe verantwortlich.<sup>487</sup> Zu nennen sind u. a. (1.) der fortbestehende oder ansteigende Wettbewerbsdruck in der Landwirtschaft, welcher zu stetigen Ertragssteigerungen, Rationalisierungen und Spezialisierungen zwingt<sup>488</sup>; (2.) die teilweise bestehenden Abstimmungsdefizite zwischen Düngemittelrecht und sonstigem Umweltrecht; (3.) die bestehenden Kontrolldefizite hinsichtlich der ordnungsrechtlichen Anforderungen an den Einsatz

---

<sup>482</sup> 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. 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 eine 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).

<sup>483</sup> D. h. je bewirtschaftetem Flurstück.

<sup>484</sup> Reese/Möckel/Bovet/Köck (2010), S. 161 ff.

<sup>485</sup> BMU (2010); BMU/UBA: Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, Berlin 2005; SRU (2004), Tz. 339.

<sup>486</sup> BMU/BMELV (2008), S. 9 f., 18 f.; SRU (2008), Tz. 545 m. w. Nachw., 553. Es wird befürchtet, dass diese landwirtschaftliche 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).

<sup>487</sup> Reese/Möckel/Bovet/Köck (2010), S. 164 ff.; Ekardt/Weyland/Schenderlein (2009), S. 75; SRU (2008), Tz. 1003 ff.; vgl. auch Möckel (2006), S. 41 ff.

<sup>488</sup> U. a. wird dadurch die Trennung in reine Tierhaltungsbetriebe ohne eigenen Ackerbau und reine Ackerbaubetriebe ohne Tierhaltung verstärkt.

von Düngemitteln<sup>489</sup>; (4.) die erwähnte Speicherwirkung der Böden und Grundwasserkörper und (5.) die steigende Attraktivität der Massentierhaltung für die Fleischerzeugung auf Basis von betriebsexternen Futtermitteln<sup>490</sup>.

Eine wirksame Kontrolle des Düngemittleinsatzes 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 Kontrollen 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.<sup>491</sup>

Des Weiteren bestehen strukturelle Unterschiede zwischen der Reglementierung des Mineraldüngereinsatzes, der Klärschlamm- und Bioabfalleinsatzes<sup>492</sup> und dem Einsatz 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 Tierexkremate nur den Nährstoffverlust wieder aus. Oftmals werden die Tierbestände aber mit betriebsexternen Futtermitteln gefüttert, da die Bestände die Ertragsfähigkeit der Betriebsflächen und aller Deutschen Landwirtschaftsflächen insgesamt übersteigen<sup>493</sup> und eine zunehmende Spezialisierung in reine Pflanzenbaubetriebe und Tierhaltungsbetriebe erfolgt.<sup>494</sup> 2006 kauften deutsche Landwirte fast die Hälfte der benötigten Futtermittel aus dem Ausland zu und gaben

---

<sup>489</sup> Die von der EG-Kommission durchgeführten 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.

<sup>490</sup> 2006 wurde fast die Hälfte der Futtermittel zugekauft, wobei mehr als 98 % nicht von Landwirten, sondern von Futtermittelherstellern und -händlern erworben wurden (Bundesregierung 2007, S. 78).

<sup>491</sup> Vgl. die massiven Kontrolldefizite bei den Cross Compliance Anforderungen (Europäischer Rechnungshof 2008, Tz. 59 ff.; *Lübbe-Wolff* (1993), 217, 227).

<sup>492</sup> Klärschlämme und Bioabfälle haben aber nur einen geringen Anteil bei unter 5 %.

<sup>493</sup> *Reichholz* spricht von einer mittels Futtermittelimporten geschaffenen Super-Serengeti in Anlehnung an die großen Tierbestände in dem afrikanischen Nationalpark (Reichholz 2006, S. 22 ff.).

<sup>494</sup> Bundesregierung 2007, S. 18. Die Zahl der Pflanzenbau und Tierhaltung kombinierenden Betriebe betrug 2006 weniger als 60 Prozent (ebenda).

hierfür 4,677 Mrd. € aus.<sup>495</sup> Nur so kann der hohe Viehbestand von Durchschnitt 0,79 Großvieheinheiten je Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche (Stand 2005) gehalten werden.<sup>496</sup> Bezogen auf die Haupttierrassen waren dies durchschnittlich je Quadratkilometer mehr als 67 Rinder, 114 Schweine und 657 Geflügeltiere (Stand 2010 bzw. 2007).<sup>497</sup> 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.<sup>498</sup> 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 Tierexkreme 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 nutzbaren 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 Tierexkreme (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.

---

<sup>495</sup> Bundesregierung 2007, S. 78.

<sup>496</sup> BMU/BMELV 2008, 28.

<sup>497</sup> Statistisches Bundesamt, Genesis-Online Datenbank - Themen > Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, <https://www-genesis.destatis.de> (Stand 5.1.2011).

<sup>498</sup> 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 1107/2009<sup>499</sup>, welche die Pflanzenschutzmittel-Richtlinie 91/414<sup>500</sup> 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 Pflanzenschutzmittelverordnung 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 Abwendung 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 geregelt mittels der Festsetzung von Anwendungsgebieten, Anwendungsbestimmungen und Auflagen (§ 15 Abs. 2, 4 PflSchG).

§ 2a PflSchG bestimmt, dass Pflanzenschutz nur nach guter fachlicher Praxis durchgeführt werden darf, wozu u. a. auch 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

---

<sup>499</sup> 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.

<sup>500</sup> Richtlinie des Rates v. 15.7.1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (91/414/EWG), ABl. L 230 vom 19.8.1991, S. 1.

„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 Pflanzenschutzmitteln 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 Mengengrenzung von Pflanzenschutzmitteln sieht die PflSchAnwV jedoch nicht vor, sodass 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, Schutzabstand zu Gewässern enthalten, welche vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit festgesetzt werden.<sup>501</sup> 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.<sup>502</sup> Pflanzenschutzmitteln werden seit Jahren mit relativ gleich bleibender Häufigkeit im Grund- und Oberflächenwasser und auch im Trinkwasser gefunden.<sup>503</sup> Trotz der verschärften Anforderungen ist der Absatz an Pestiziden in Deutschland nicht gesunken, sondern angestiegen und betrug im Jahr 2007 40.744 t.<sup>504</sup> Gründe hierfür sind vielfältig. Die Hauptursache ist wie bei Düngemitteln in der spezifischen anwendungsbezogenen Gefahr zu sehen. Teilweise sind Anwendungsvorschriften nicht praxismäßig (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

---

<sup>501</sup> Zu den jeweiligen Anwendungsbestimmungen siehe BVL (2009) mit Auflistung der Auflagen (z. B. zum Schutz von Gewässern).

<sup>502</sup> Umfassend SRU (2004), Tz.342, 349ff, 353 ff, 357ff; Möckel (2006) S.44ff.

<sup>503</sup> Häufig werden erhöhte Wirkstoffkonzentrationen im Grundwasser und Überschreitungen der Grenzwerte für Trinkwasser gemessen, siehe SRU (2008), Tz. 547, 749, 967

<sup>504</sup> 1994 waren es nur 29.769 t. UBA, (2009a) – Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln.

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 konkrete ausgebrachte Menge sowie die Art und Weise des Einsatzes kontrollieren.<sup>505</sup> Ein Aufwand der administrativ nicht zu stemmen ist, weshalb sich die Kontrolle auf Stichproben beschränken.<sup>506</sup> 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 zufriedenstellend gelöst werden konnte, bedarf einer Aufbrechung durch einen lenkungspolitischen Eingriff. Da die bestehenden Probleme v. a. aufgrund der tatsächlichen oder finanziellen Unmöglichkeit einer umfassenden Kontrolle der ordnungsrechtlichen Anforderungen<sup>507</sup> sowie einer noch nicht ausreichenden Motivation der Landwirte systemimmanent sind, können sie durch ordnungsrechtliche Verschärfungen nur sehr eingeschränkt aufgelöst werden.<sup>508</sup> Fehlende Motivation ist v. a. 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.<sup>509</sup> Zwar werden sich die externen Kosten nie vollständig ermitteln und eindeutig bestimmten Verursachern zuordnen lassen.

---

<sup>505</sup> Meyer, (2002); SRU (2008), Tz.1012; *Nienhaus/Knicke* (2004), S. 24.

<sup>506</sup> SRU (2004), Tz.

<sup>507</sup> Vgl. Kritik des Europäischen Rechnungshofs 2008 an Cross-Compliance-Anforderungen.

<sup>508</sup> *Ekarde/Weyland/Schenderlein* (2009), S. 75 ff; SRU (2008), Tz.1003 ff.; vgl. auch *Möckel* (2006), S.93 ff; *Nienhaus./Knickel* (2004), S.56 ff.

<sup>509</sup> 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).

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.<sup>510</sup>

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,<sup>511</sup> 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,<sup>512</sup> ist 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.<sup>513</sup>

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.<sup>514</sup> Mit den Einnahmen aus den Abgaben ließen sich die Kosten der Wasserdienstleister ausgleichen und darüber hinaus die Umsetzung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne mitfinanzieren.<sup>515</sup>

---

<sup>510</sup> *Knickel* (2002), S. 88-90; *Zeijts* (1999).

<sup>511</sup> Derzeit verlagern aufgrund der strengeren Anforderungen in den Niederlanden, dortige Landwirte Tierhaltungsanlagen nach Deutschland.

<sup>512</sup> Die EU besitzt die hierfür nötigen Kompetenzen (ausführlich *Möckel* (2006), S. 332 ff.).

<sup>513</sup> *Wegener/Theuvsen* (2010), S. 16 ff.

<sup>514</sup> Ausführlich *Möckel* (2006), 53 ff.

<sup>515</sup> Andere Konzepte sehen eine Rückerstattung an die Landwirte vor (vgl. *Wegener/Theuvsen* (2010), S. 26).

### 4.2.3 Ausgestaltung 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 Düngemittleinsatzes zu steigern und dies effektiver (d.h. v. a. mit weniger Kontrollaufwand) als eine Verschärfung des Ordnungsrechts. 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.<sup>516</sup> 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.<sup>517</sup> Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat sie bereits 1985 gefordert<sup>518</sup> und seitdem die Empfehlung zur Einführung ständig wiederholt, wenn er auch hinsichtlich der Ausgestaltung unterschiedliche Empfehlungen abgab.<sup>519</sup>

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 Nährstoffüberschuss, einer sog. Stickstoffbilanz, die als Einzelschlagbilanz oder Betriebsbilanz erstellt werden kann. Keine dieser Spielarten konnte sich bis heute – anders als in europäischen Nachbarländern<sup>520</sup> – in Deutschland durchsetzen. Bei der Suche nach geeignete Anknüpfungspunkten für den Abgabentatbestand sind die strukturellen Unterschiede zwischen Mineraldünger, Klärschlämme, 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,

---

<sup>516</sup> 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.

<sup>517</sup> Ausführlich zuletzt *Unnerstall*, Kap. 13: 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 2008; S. 227-256; siehe auch *Möckel* (2006); *ders.* (2009) S. 176 ff.; *Härtel* (2002).

<sup>518</sup> SRU (1985), Abschn. 5.7.4.

<sup>519</sup> SRU, (2004), Tz. 324; SRU, Umweltgutachten 2000, Tz. 553; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume – Sondergutachten 1996*, Tz. 197 ff.; SRU (1994), Tz. 944.

<sup>520</sup> Steuern auf mineralische Düngemittel werden in Schweden seit 1984 erhoben, in Dänemark seit 1996. Österreich führte 1986 und Finnland 1976 Düngemittelabgaben ein, wenn gleich sie 1994 mit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft aus Angst vor Wettbewerbsnachteilen der einheimischen Landwirte wieder aufgehoben wurden. Näher *Möckel* (2006) S. 79ff, 86ff.; *Wegener/Theuvsen* (2010), S. 16 ff.



da die Mittel auch ohne Abgaben Kostenfaktoren im Betrieb sind. Der bei Betrieben mit Tierhaltung anfallende Wirtschaftsdünger ist dem gegenüber selber kein Kostenfaktor, sondern verwertbarer oder zu entsorgender Abfall. Kosten entstehen durch seine Lagerung, Ausbringung oder Entsorgung und den 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 2 Möglichkeiten: Ersten eine Kombination von Abgaben auf Mineraldünger, Klärschlämme, Bioabfälle und Wirtschaftsdünger, wobei eine sinnvolle Ausgestaltung der Wirtschaftsdüngerabgabe nicht einfach ist. Zweitens eine so genannte Nährstoffüberschussabgabe, die an dem 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.<sup>521</sup> Zusammen mit Kalk waren es insgesamt mehr als 4 Mio. t Mineraldünger. Der Mineraldünger kostet die Landwirte 1,725 Mrd. €. <sup>522</sup> Im Bewirtschaftungsjahr 2007/08 sind der Absatz und die Ausgaben deutlich angestiegen.<sup>523</sup> Der Anteil des mineralischen Stickstoffs machte 2003 ca. 56 Prozent aus, während 42 Prozent aus Wirtschaftsdünger stammte.<sup>524</sup> Die Stickstoffeinträge der Landwirtschaft in Fließgewässer entsprechen insgesamt circa 30 % der in Deutschland aufgebrauchten mineralischen Stickstoffdünger.<sup>525</sup>

---

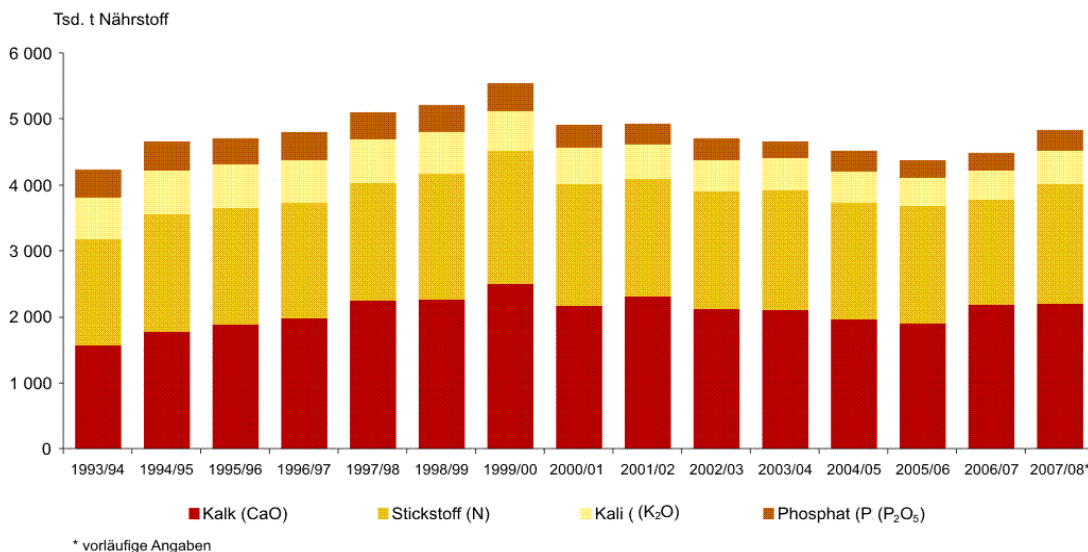
<sup>521</sup> UBA (2009a) – Inlandsabsatz von mineralischen Düngemitteln in Deutschland.

<sup>522</sup> Bundesregierung 2007, S. 78.

<sup>523</sup> UBA (2009a) – Inlandsabsatz von mineralischen Düngemitteln in Deutschland.

<sup>524</sup> Wegener/Theuvsen (2010), S. 9.

<sup>525</sup> SRU (2008), Tz. 966



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)

Nach dem Vorbild ausländischer Düngeabgaben bietet sich eine Ausgestaltung an, indem auf den Verkaufspreis des Mineraldüngers eine feste<sup>526</sup> oder prozentuale<sup>527</sup> Abgabenlast aufgeschlagen wird.<sup>528</sup> Als Abgabenschuldner kommen Hersteller, Importeure und Händler in Betracht, die die Abgabenlast wie die 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 Düngers sein.<sup>529</sup> Die Kosten für die Abführung der Abgabe sind wie bei existierenden Verbrauchssteuern als niedrig einzuschätzen.<sup>530</sup> Eine Abgabelösung kann leicht an den heute schon gem. § 4 DüngemittelV zu kennzeichnenden Gehalt der einzelnen Bestandteile von Düngemitteln anknüpfen.<sup>531</sup> Nach einer Auswertung aus dem Jahre 1999 liegen die Kosten des Verwaltungsaufwands bei 10 € pro landwirtschaftlichem Betrieb, wohingegen bei Einführung einer Stickstoffüberschussabgabe mit einer Kostenbelastung von 100-600 € pro landwirtschaftlichem Betrieb zu rechnen ist.<sup>532</sup> 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 kontrollieren werden müssen.<sup>533</sup>

<sup>526</sup> 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 Abgabensätze jedes Mal angepasst werden müssten.

<sup>527</sup> Eine prozentuale Abgabe sollte sinnvollerweise auf den Verkaufspreis der Händler erhoben werden, um die Abgabe nicht durch spätere Preisaufschläge der Händler zu marginalisieren.

<sup>528</sup> 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

Die Anreizwirkung schätzen Studien anhand ermittelter bzw. geschätzter Preiselastizitäten unterschiedlich ein.<sup>534</sup> Je nach Ausgestaltung der Abgabe und Marktsituation der Landwirte könnte danach eine Abgabelast von 100 Prozent den Absatz der Mineralsdüngemittel um 10 bis 80 Prozent verringern.<sup>535</sup> Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen dabei, dass eine hohe Abgabenlast erforderlich ist, da bei geringen Abgabensätzen und hohen Gewinnmargen die Abgabe von den Herstellern/Händlern kurzfristig nicht an die Käufer weitergegeben, sondern selbst finanziert wird.<sup>536</sup> Dass Preissignale wirken, haben schon die aufgrund steigender Nachfrage und höherer Energiekosten angestiegenen Düngemittelpreise gezeigt, die zu einer mengenmäßigen Verringerung führten.<sup>537</sup> Die dadurch entstehenden Einkommensverluste der Landwirte werden ebenfalls unterschiedlich beziffert und variieren bei einer Abgabe von 100 Prozent zwischen -1,5 bis -13 Prozent.<sup>538</sup>

Trotz der relativ großen Verringerungswirkung bei vergleichsweise niedrigen Verwaltungsaufwand werden gegen eine Abgabe auf Mineraldünger Bedenken hinsichtlich ihrer ökologischen Effektivität und ökonomischen Treffsicherheit, da vor allem Marktfruchtbetriebe ohne Tierhaltung übermäßig belastet wären, geäußert.<sup>539</sup> Insbesondere der SRU wendet ein, dass eine reine Anknüpfung an den Mineraldünger die umweltpolitische Problemlage verfehlen würde, da ein Großteil

---

Richtung ging auch der Vorschlag der UGB-Sachverständigenkommission zur Einführung einer Stickstoffabgabe, vgl. § 366 UGB-KomE (Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission von 1997).

<sup>529</sup> Möckel (2007), S. 176 (177).

<sup>530</sup> Wegener/Theuvsen (2010), S. 23.

<sup>531</sup> 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 Ababeeinnahmen angegeben.

<sup>532</sup> Nienhaus/Knickel (2004), S. 85, m. w. Nachw.; Zeijts (1999), S. 179-188. Untersuchungen des UBA bestätigen die Annahme der geringen Erhebungs- und Kontrollkosten bei einer Stickstoffabgabe gegenüber den relative hohen Kosten, die bei der Einführung einer Stickstoffüberschussabgabe entstehen würden. Bei einer Stickstoffsteuer in Höhe von 50 % 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, Kosten-Wirksamkeitsanalyse von nachhaltigen Maßnahmen im Gewässerschutz, UBA-Txt. 12/02. 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.

<sup>533</sup> Wegener/Theuvsen (2010), S. 23.

<sup>534</sup> Die angenommenen Preiselastizitäten schwanken zwischen 0,1 und 0,8 (siehe Übersicht bei Möckel 2006, 91).

<sup>535</sup> Vgl. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994); S. 138 ff.

<sup>536</sup> Nienhaus/Knickel (2004), S. 90.

<sup>537</sup> Bundesregierung (2007), S. 15 f.

<sup>538</sup> Strotmann (1992), S.140; Becker (1992), Tab. 4.4, S.55; UBA, Grundlagen für die Auswahl der kosteneffizienteste Maßnahmenkombinationen, S. 211 f.; Wegener/Theuvsen 2010, S.23 f.

<sup>539</sup> Wegener/Theuvsen (2010), S. 21 f. m.w.N.

der Überdüngungsproblematik und Gewässerbelastung aus dem Einsatz des Wirtschaftsdüngers beruhe.<sup>540</sup> Hierfür spricht, dass nach dem BMU/UBA die diffusen Stickstoffeinträge in Oberflächengewässer in Regionen mit großen Tierbeständen (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, bayrische Voralpen) im Zeitraum 1998-2000 am höchsten waren.<sup>541</sup> Dem widerspricht aber 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 ist, wie in Gebieten mit vielen Tierhaltungsbetrieben.<sup>542</sup>

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 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 Leguminosen<sup>543</sup> abdecken.<sup>544</sup> Verhindert wird der bundesweite Einsatz von Wirtschaftsdünger vor allem durch seine hohen Transportkosten und der zunehmenden Spezialisierung der Betriebe in reine Marktfrucht- und reine Tierhaltungsbetriebe (siehe 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.<sup>545</sup> Beides ist für einen umfassenden Gewässerschutz erforderlich.

Je nach Ausgestaltung der Abgabe (Steuer oder Sonderabgabe) kommt eine inhaltliche Zweckbindung des Abgabebaufkommens in Betracht (näher hierzu siehe unten). So könnte das Abgabebaufkommen zweckgebunden für Maßnahmen verwen-

---

<sup>540</sup> SRU (2004), Tz. 324 ff.

<sup>541</sup> BMU/UBA 2006, Wasserwirtschaft, S. 8.

<sup>542</sup> BMU/BMELV (2008), S. 6 und 23.

<sup>543</sup> Leguminosen sind Hülsenfrüchtler wie etwa Erbsen, Bohnen, 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.

<sup>544</sup> Möckel, (2006) S. 91.

<sup>545</sup> Vgl. Wegener/Theuvsen (2010), S. 21 die von einer wichtigen Quelle sprechen.

det 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.<sup>546</sup>

#### **b. Wirtschaftsdünger**

Rund 40 % des ausgebrachten Stickstoffs und 70 % der Kalimenge stammen aus der Düngung mit Wirtschaftsdünger, weshalb dessen abgabenrechtliche Reduzierung ebenfalls notwendig 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 Tierexkremate 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 Vierhaltung vom Ackerbau und Grünland wurde der Nährstoffkreislauf oftmals unterbrochen. Heute werden 62 % des Gesamtstickstoffaufkommens in Deutschland als chemischem 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 Exkremate 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 überwiegend Teil als Rückstandsprodukte der Anlagen zurückbleiben<sup>547</sup> und gemäß der § 2 Nr. 4 b) Bioabfallverordnung als anaerob behandelte Bioabfälle (Gärrückstände) wieder auf land- oder forstwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden. Nur ein geringer Teil des Stickstoffs geht in Form als treibhausgasrelevantes Lachgas ( $N_2O$ ) während der Vergärung in die Atmosphäre

---

<sup>546</sup> So auch *Ekarde/Weyland/Schenderlein* (2009), S. 77.

<sup>547</sup> Die energetische Verwertung entzieht den Exkrementen nur den Kohlenstoffanteil, nicht aber die mineralischen Bestandteile.

über.<sup>548</sup> 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 Tierexkrementen.<sup>549</sup> 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 Dungeinheiten<sup>550</sup> 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.<sup>551</sup>

Für eine abgaberechtliche 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.<sup>552</sup> 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 aber, dass die Abgabe alle tierhaltenden Landwirte pauschal belastet und nicht berücksichtigt, ob die Tierbestände im Betrieb in einem guten oder schlechten Verhältnis zu Betriebsfläche stehen bzw. der Wirtschaftsdünger an Marktfruchtbetrieb abgegeben wird und er somit im Sinne der Kreislaufwirtschaft wichtige Nährstoffe liefert oder ein Entsorgungsproblem

---

<sup>548</sup> Wegener/Theuvsen (2010), S. 13; Meyer-Marquart/Feldwisch/Lendvaczky (2006), S.162.

<sup>549</sup> Meyer-Marquart/Feldwisch/Lendvaczky (2006), S.162.

<sup>550</sup> 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 Gesamtphosphat, enthält.

<sup>551</sup> SRU (1985). Ähnliche Größen hält die Enquete-Kommission für angemessen, vgl. Enquete-Kommission (1994), S. 273.

<sup>552</sup> Wätzold (1998), S. 106.

darstellt. Dieses Problem ließe sich durch Freibeträge oder gestaffelte Abgabensätze lösen, was aber die Abgabenerhebung komplizierter macht und den Kontrollaufwand steigert.<sup>553</sup>

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. Zudem wirkt eine Tierbestandsabgabe wie eine standortbezogene Faktorsteuer und kann zu Standortverlagerungen ins benachbarte Ausland führen. Die Folge wären u. U. erhebliche Einbußen bei der regionalen Wirtschaftsstruktur. Soweit über Gülletransporte oder grenzüberschreitende Flussgebiete dennoch die lokale und regionale Belastung anhält, könnten sogar *Leakage*-Effekte<sup>554</sup> 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.<sup>555</sup> Der Vorteil besteht hierbei in der engen Verknüpfung zum Überdüngungsproblem, insbesondere wenn der Nährstoffgehalt berücksichtigt wird. Allerdings verursacht diese Abgabenvariante erheblich Ermittlungs- und Kontrollprobleme. Wie groß die Menge und der Nährstoffgehalt des anfallenden Wirtschaftsdünger ist, 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 bringt.<sup>556</sup> 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 sie auf alle betriebsexternen, d.h. zugekauften Futtermitteln als fester Betrag oder prozentualen Satz auf die Verkaufspreise aufgeschlagen werden.<sup>557</sup> 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 entstanden

---

<sup>553</sup> Z. B. indem der Abgabensatz 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).

<sup>554</sup> 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.

<sup>555</sup> Wätzold (1998), S. 106.

<sup>556</sup> Ausführlich hierzu Möckel (2006), S. 92 f; Wätzold (1998), S. 108f .

<sup>557</sup> Wegener/Theuvsen (2010), S. 21.

Nährstoffverluste ausgleicht. Betriebe, die ihre Futtermittel selber erzeugen, würden von der Abgabe nicht belastet. Belastet wären nur 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.<sup>558</sup> Die Abgabe würde nicht bei den 280.975 (Stand 2005) viehhaltenden Landwirten<sup>559</sup> erhoben werden, sondern bei den rund 1.700 Futtermittelhersteller und -händlern. Es entstünden damit ähnlich niedrige Erhebungs- und Kontrollkosten wie bei bestehenden Verbrauchsteuern oder der erörterten Abgabe auf Mineraldünger.<sup>560</sup> Der Aufwand würde etwas steigen, wenn man Tierhaltungsbetriebe, die zwar Futtermittel ankaufen, aber die anfallenden Tierexkremate an Marktfruchtbetriebe abgeben, von der Abgabe befreit.

Im Vergleich der drei Varianten weist eine Abgabe auf betriebsexterne Futtermittel die geringsten Nachteile auf, ohne deswegen weniger effektiv zu sein. Zu beachten ist aber, dass die mit allen Abgabenvarianten bezweckte Reduzierung und Verteuerung der Tierbestände sehr wahrscheinlich mit Einkommenseinbußen der Betriebe verbunden ist, 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.<sup>561</sup> Anders als bei den Abgaben auf die gehaltenen Tiere oder die anfallende Wirtschaftsdüngermenge stünden den Landwirte 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 2006 nach dem Umweltbundesamt bei 107 kg pro Hektar und Jahr landwirtschaftlich genutzter Fläche<sup>562</sup>, ein Ansteigen wird infolge des verstärkten Biomasseanbaus befürchtet.<sup>563</sup> Tendenziell sind die Stickstoffnettoüberschüsse seit 1991 kontinuierlich zurückgegangen, wobei der Trend in den letzten Jahren abflachte.<sup>564</sup>

---

<sup>558</sup> Der direkt Futtermittelbezug von anderen Landwirten machte 2006 weniger als 2 Prozent der Futtermittelankäufe aus (Bundesregierung (2007), S. 78).

<sup>559</sup> BMU/BMELV (2008), S. 28.

<sup>560</sup> Wegener/Theuvsen (2010), S. 23.

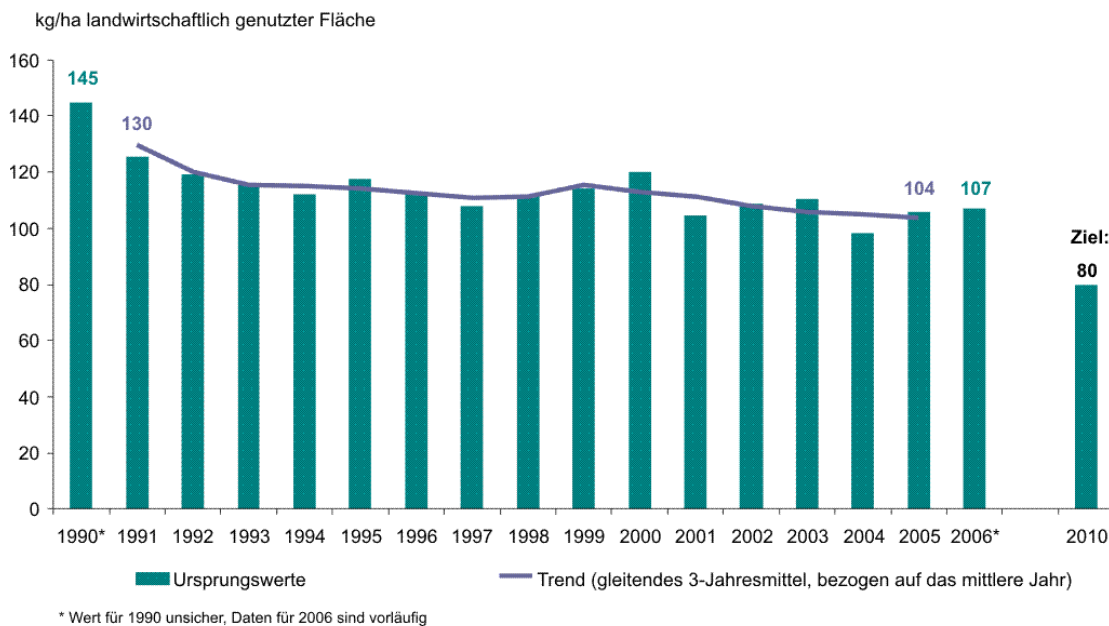
<sup>561</sup> Ekardt/Weyland/Schenderlein (2009), S. 76.

<sup>562</sup> UBA (2009a) – Stickstoffüberschüsse der Gesamtbilanz Deutschland.

<sup>563</sup> Vgl. SRU (2008) m. w. Nachw. Tz. 966; SRU (2007), Tz. 27.

<sup>564</sup> BMU/BELV (2008), S. 30.





Quelle: Umweltbundesamt / Universität Gießen, Julius-Kühn-Institut Braunschweig 2008

#### Abbildung 4.4: Stickstoffüberschüsse der Gesamtbilanz Deutschland (Quelle: siehe Abbildung)

Da die Stickstoffüberschüsse als Ursache der unerwünschten Umweltbelastung angesehen werden, sprechen sich der SRU<sup>565</sup> ebenso wie das MLUV des Landes Brandenburg<sup>566</sup> sowie verschiedene Umweltverbände<sup>567</sup> für die Einführung einer Stickstoffüberschussabgabe aus, wobei sie Überschussabgabe i.d.R. nur mit einer Mineraldüngerabgabe vergleichen.<sup>568</sup> 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 die Bilanzierung würde über einem bestimmten Zeitraum der Input an Mineral- und Wirtschaftsdünger, zugekauftem 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

<sup>565</sup> SRU (2008), Tz. 1006f.; SRU (2007), Tz. 57.

<sup>566</sup> SRU (2008), Tz. 561 m.w. Nachw.

<sup>567</sup> WWF in Wegener/Theuvsen (2010), S. 27 f.; Nienhaus/Knickel (2004).

<sup>568</sup> Siehe auch: Wegener/Theuvsen (2010), S. 20 ff.; Nienhaus/Knickel (2004); Kröger 2008, Ökosteuern in der Landwirtschaft: Hintergründe, Erfahrungen, Konzepte, Vortrag im Rahmen der FÖS-Konferenz „Biodiversität und marktwirtschaftliche Anreize“, 20. Juni 2008, Berlin.

(Hoftorbilanz)<sup>569</sup>, die Bilanzfläche (Flächenbilanz)<sup>570</sup> oder der jeweilige Schlag (Schlagbilanz)<sup>571</sup> sein.<sup>572</sup> Zu überlegen ist, ob ein abgabefreier Überschuss pro Betriebseinheit festgelegt werden sollte.<sup>573</sup> 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 2 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.<sup>574</sup> 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 Lenkungswirkungen entfaltet.<sup>575</sup> In den Niederlanden haben sich aber die ähnlich hohen Reduktionserwartungen an MINAS nicht erfüllt.<sup>576</sup>

Der Vorteil einer Stickstoffüberschussabgabe liegt darin, dass zum einen sämtliche Stickstoffeinträge eines landwirtschaftlichen Betriebes berücksichtigt werden und zum andern nur die Betriebe belastet werden, die Überschüsse aufweisen, egal ob sie Pflanzenbau und/oder Tierhaltung betreiben.<sup>577</sup> Es könnten zudem regionale

---

<sup>569</sup> Bei einer Hoftorbilanz werden sämtliche Nährstoffe, die in einen Landwirtschaftlichen Betrieb eingeführt werden (Dünger, Saatgut, Futtermittel, Vieh, symbiotischen N-Bindung) Nährstoffausträge in Form der Abfuhr von pflanzlichen und tierischen Produkten sowie Wirtschaftsdünger gegenübergestellt.

<sup>570</sup> Bei der Flächenbilanz werden die Zufuhr an Nährstoffen in Form von Mineraldünger, Wirtschaftsdünger, Saatgut und der symbiotischen N-Bindung auf eine Fläche der Abfuhr in Form von Ernteprodukten gegenübergestellt (vgl. BMU/BMELV (2008), S. 30).

<sup>571</sup> Die Bezugsebene der Schlagbilanz ist eine räumlich zusammenhängende, einheitlich bewirtschaftete und mit derselben Kultur bewachsene Fläche (Schlag). Bei der Bilanzierung werden Nährstoffzufuhr zur Schlagfläche (Mineraldünger, Wirtschaftsdünger sowie andere organische Düngestoffe, symbiotische Stickstoffbindung, Saatgut) und die Nährstoffabfuhr von der Schlagfläche (Marktfrüchte, Futter, Stroh) berücksichtigt.

<sup>572</sup> Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten, 2007, VDLUFA-Standpunkt, Nährstoffbilanzierung im landwirtschaftlichen Betrieb; *Ekardt/Weyland./Schenderlein* (2009), S. 76.

<sup>573</sup> 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.

<sup>574</sup> *Nienhaus/Knickel* (2004), S.94.

<sup>575</sup> SRU (2008), Tz.561; SRU (2004) Tz. 324; *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, S. 253–266, S. 299; *Härtel* (2002), S. 237.

<sup>576</sup> *Wegener/Theuvsen* (2010), S. 17.

<sup>577</sup> *Wegener/Theuvsen* (2010), S. 22 f.

Unterschiede in der landwirtschaftlichen Struktur berücksichtigt werden (z. B. indem bei Intensivviehwirtschaft naturräumliche Belange bei der Abgabefestsetzung eine Rolle spielen).<sup>578</sup> Durch die Erfassung der Betriebe der Viehwirtschaft kommt es nicht zu einer einseitigen Belastung der Marktfruchtbetriebe 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 auch 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.<sup>579</sup> 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 kann. 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.<sup>580</sup> Gleichwohl ist zu beachten, dass die gesetzlich derzeit vorgeschriebene Flächenbilanzierung aufgrund einer Vielzahl von nicht überprüfbar Schätzgrößen der Futter- und Grünlanderträge Manipulationsmöglichkeiten bei der Erstellung der Bilanzierung eröffnet. Unzureichende oder falsche Bilanzierungen werden aller Wahrscheinlichkeit 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 finanzielle Nachteile zu Folge hatte.<sup>581</sup> 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 v. a. falsche Bilanzierungen und Ausweichaktivitäten der Landwirte zu verhindern. In den Niederlanden verursachte die 2005

---

<sup>577</sup> Nienhaus/Knickel (2004), S. 90; Wegener/Theuvsen (2010), S. 26f.

<sup>579</sup> Wegener/Theuvsen (2010), S. 23 f. m. w. Nachw.; Möckel (2006), S. 94.

<sup>580</sup> Nienhaus/Knickel (2004), S.94; Osterburg et al. (2007), S. 125.

<sup>581</sup> Möckel (2006), S. 94.

aufgehobene Stickstoffüberschussabgabe MINAS<sup>582</sup> staatliche Verwaltungskosten in Höhe von 24,2 Mio. €, denen aber nur Einnahmen in Höhe von 7,3 Mio. € entgegenstanden.<sup>583</sup> Auch die betrieblichen Kosten sind hoch. Studien schätzen die Kostenbelastung auf 100-600 € je landwirtschaftlichem Betrieb.<sup>584</sup> In den Niederlanden betragen sie jährlich 220 bis 580 €. <sup>585</sup> Ob eine Hoftorbilanzierung, wie vom SRU und WWF angeführt, die Manipulationsmöglichkeiten weitgehend ausschließen kann und eine einfachere Kontrolle ermöglicht,<sup>586</sup> 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/ha<sup>587</sup>) effektiver und effizienter ist, als ihre bloße abgabenrechtliche Verteuerung. Zwar kann bei wenig flächenintensive Produktionsweisen wie der Schweine- und Geflügelzucht eine Stickstoffüberschussabgabe ebenfalls prohibitive Wirkungen aufweisen, wenn die Kombination von gering bewirtschafteten Flächen und einem großem Futtermittelimport zu sehr hohen Abgabenverpflichtungen führt, wie es in den Niederlanden mit dem System MINAS teilweise eingetreten ist.<sup>588</sup> 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 zur Abmilderung der Einkommenseffekte und für eine verbesserte Akzeptanz der Maßnahme die Rückführung der Einnahmen an die landwirtschaftlichen Betriebe (z. B. bei ausgeglichener Nährstoffbilanz) in Betracht.<sup>589</sup> Zum anderen wäre es auch möglich, mit den Mitteln weitere Maßnahmen zur Verminderung von Nährstoffemissionen und für eine umweltschonendere Bodennutzung zu finanzieren (Förderung ökologisch nachhaltiger Landwirtschaftsbewirtschaftungsformen, Investitionen in

---

<sup>582</sup> 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).

<sup>583</sup> Wegener/Theuvsen (2010), S. 17.

<sup>584</sup> Nienhaus/Knickel (2004), S. 85, m. w. Nachw.; Zeijts (1999), S. 179-188.

<sup>585</sup> Wegener/Theuvsen (2010), S. 17.

<sup>586</sup> Wegener/Theuvsen (2010), S.24; SRU (2004), Tz.325.

<sup>587</sup> Entspricht dem Zielwert ab 2009 gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 1 d) DüV.

<sup>588</sup> SRU (2008), Tz. 1006.

<sup>589</sup> Strotmann (1992), S. 102 f.; Hartmann, M., Hediger, W., Peter, S., 2008, Reducing Nitrogen Losses from Agricultural Systems – An Integrated Economic Assessment, in: Agrar- und Ernährungswirtschaft im Umbruch, hrsg. v. T. Glebe, A. Heißenhuber, L. Kirner, S. Pöchtrager, K. Salhofer, Münster-Hiltrup, S. 335-344; Nienhaus/Knickel (2004).

neue umweltfreundliche Technologien, Förderung umweltverträglicher Dünge- und Pflanzenschutzmethoden, Weiterbildungsmaßnahmen für Landwirte).<sup>590</sup>

#### 4.2.3.2 Pestizidabgabe

Auch wenn die deutschen Landwirte 2006 für Pflanzenschutzmittel 1,361 Mrd. € ausgaben,<sup>591</sup> beinhalten diese Kosten noch nicht die hierdurch entstehenden Umweltbelastungen, auch wenn die europäische Umwelthaftungsrichtlinie und das deutsche Umweltschadensgesetz entsprechende Haftungstatbestände begründen. Eine Abgabe auf Pflanzenschutzmittel sollte daher drei Ziele verfolgen: (1.) eine pauschalisierte Internalisierung der externen Umweltkosten, (2.) eine generelle Minderung des Einsatzes von Pestiziden und (3.) eine Substituierung besonders umweltbeeinträchtigender Wirkstoffe durch weniger beeinträchtigende Mittel. Direkter Abgabenschuldner eine 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, Mineralöl ließe sie sich mit relativ geringen Verwaltungs- und Kostenaufwand erheben. Es kommen verschiedene tatbestandliche Anknüpfungspunkte in Betracht. Eine Abgabe könnte am Preis der Mittel (preisbezogene Mengenabgabe), an der im Pflanzenschutzmittel enthaltene Wirkstoffmenge<sup>592</sup> (wirkstoffbezogene Mengenabgabe) oder an die Gefährlichkeit des Pflanzenschutzmittels für Mensch und Umwelt anknüpfen (risikobasiertes Abgabesystem)<sup>593</sup>. Nachteil einer preisbezogenen Mengenabgabe ist, dass bei Senkung der Pflanzenschutzmittelpreise infolge technischen Fortschritts oder minimierten Produktionskosten nicht sichergestellt ist, dass die sinkende Abgabenlast mit einer reduzierten Umweltbelastung durch Pflanzenschutzmittel korreliert.<sup>594</sup> Gegen eine wirkstoffbezogene Mengenabgabe spricht, dass wirkstoffseitige Entwicklungsfortschritte nicht adäquat erfasst werden können, da dann der Anreiz besteht, auf höher wirksame, niedrig dosierte Pflanzenschutzmittel mit nicht notwendigerweise geringerer Umweltgefährlichkeit umzusteigen.<sup>595</sup> Vorzugswürdig ist daher ein risikobasiertes Abgabesystem, das an die Human- und Umwelttoxizität der Wirkstoffe anknüpft. Dadurch würde bei den Landwirten ein steigender Anreiz produziert, schädlichere Mittel durch weniger schädliche Mittel zu ersetzen, was ein höheres Umweltentlastungspotential als bei undifferenzierten

---

<sup>590</sup> Chowdhury/Lacewel (1996), S. 91; SRU (2004), Tz.326; Nienhaus, B., 2005, Abgaben und Anreize: Über die Notwendigkeit einer ökologischen Finanzreform in der Landwirtschaft, Der kritische Agrarbericht 2005, hrsg. v. AgrarBündnis e.V., Kassel, S. 82-86.

<sup>591</sup> Bundesregierung (2007), S. 78.

<sup>592</sup> 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/Kork (1999), S. 70f.

<sup>593</sup> Möckel (2006), S. 89 m. w. Nachw.; SRU (1996), Tz. 205; SRU (1985) Tz. 1302; SRU (2008), Tz.1015f; Nienhaus/Knickel (2004), S.91.

<sup>594</sup> SRU (2008), Tz.1015.

<sup>595</sup> SRU (2008), Tz.1015

Abgabensätzen nach sich ziehen würde. Vor dem Hintergrund, dass Pflanzenschutzmittel mit einem unannehmbaren Risiko gar nicht vermarktet werden dürfen, steht ein „risikobasiertes Abgabesystem“ auch nicht im Widerspruch zum Pestizidzulassungsrecht. Denn das Zulassungsrecht trifft insoweit keine vollständig verlässlichen Risikoentscheidungen, da es bei seiner Risikobewertung nur an den bestimmungsgemäßen Gebrauch der Pflanzenschutzmittel anknüpft und z. B. den Fehlgebrauch nicht mit berücksichtigt.

Naheliegender ist es, eine risikobasierende Differenzierung anhand bestehender Bewertungskriterien vorzunehmen. Der SRU schlägt in Anknüpfung an den Risikoindex SYNOPSIS der Biologischen Bundesanstalt vor ein eigenes Bewertungssystem vor, das auf Grundlage der intrinsischen Eigenschaften der Wirkstoffe eine Kategorisierung in drei Risikogruppen (geringes, mittleres und hohes Risiko) vornimmt.<sup>596</sup> Gemäß Art. 15 Abs.1 der Richtlinie 2009/128/EG über einen Aktionsrahmen der EG für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden<sup>597</sup> sollen zukünftig gemeinschaftsweit harmonisierte Risikoindikatoren<sup>598</sup> 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.<sup>599</sup>

Ein Abwarten ist aber nicht nötig, da eine risikobasierte Abgabe auch an die europäische Gefahrstoffbewertung und Klassifizierung von Wirkstoffen gemäß der EU-Verordnung 1272/2008<sup>600</sup> anknüpfen kann, welche gemäß Art. 3 Nr. 4 der EU-Pflanzenschutzmittel-Verordnung 1107/2008 (ehemals RL 91/414) bei der Bewertung der Gefährlichkeit von Pflanzenschutzmitteln heranzuziehen ist. Die Verordnung 1272/2008 ersetzt ab dem 1.6.2015 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).<sup>601</sup> 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 Anhang VI der Verordnung 1272/2008 enthält eine Liste

---

<sup>596</sup> SRU (2008), Tz. 1016.

<sup>597</sup> ABl. Nr. L 309 v. 24.11.2009, S. 71 ff.

<sup>598</sup> 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.

<sup>599</sup> Vgl. Möckel (2006), S. 128 ff.

<sup>600</sup> 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.

<sup>601</sup> Übersicht bei Möckel (2006), 101 f.

eingestufter Stoffe. Eine risikobasierte Abgabe könnte hieran z. B. mittel Hilfe eines abgestuften Punktesystems anknüpfen und damit für jeden Wirkstoff eine risikoindizierte Abgabenlast festlegen.<sup>602</sup> 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).<sup>603</sup> Allerdings will die Verordnung nicht die spezielleren Vorschriften über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln verdrängen (Erwägungsgrund 47). Art. 14 Abs. 1 und 5 des Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (EG-RL 2009/128) gestatten den Mitgliedstaaten den Einsatz weniger gefährlicher Pflanzenschutzmittel durch Anreize zu fördern.<sup>604</sup>

Möglich wäre aber auch 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 hier Ordnungsrecht 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 Gewässer, die ja mittels bestehender Messprogramme regelmäßig überprüft wird, angepasst werden. Darüber hinaus würden sich die entstehenden Verwaltungskosten in Grenzen halten, weil eine zusätzliche Klassifizierung der Pestizide nicht erforderlich wäre.

Der Abgabensatz 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.<sup>605</sup> Die durchschnittlichen Pestizidabgabensätze in anderen Ländern liegen bei ca. 30 % und 35 % des Marktpreises. Die Preiselastizität wird bei Pflanzenschutzmitteln bei -0,1 und -0,5 eingeschätzt.<sup>606</sup> Bei einem Abgabensatz von 50 Prozent würde der Pestizidabsatz danach um 5 bis 25 Prozent zurückgehen.

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 Ausgleichsleistungen<sup>607</sup> oder ökologisch ausgerichtete Erstat-

---

<sup>602</sup> Siehe Vorschlag *Möckel* (2006), 102 ff.

<sup>603</sup> Ausführlich *Möckel* (2006), 177 ff.

<sup>604</sup> *Möckel* (2007), 176/180.

<sup>605</sup> *Möckel*, 2006, S. 117 ff

<sup>606</sup> Nienhaus/Knickel (2004), S.91; *Hoevenagel/Noort/Kork* (1999), S. 39f.; *Möckel* (2006), S. 118 m.w.N.

<sup>607</sup> SRU (1985), Tz. 1396 ff; *Weinschenk*, in: *Nutzinger/Zahrnt, Öko-Steuern*, S. 147, 152f, 156.

tungen<sup>608</sup>) oder für eine bessere Pflanzenschutzberatung sowie für die Entwicklung umweltschonender Pflanzenschutz- und Anbaumethoden verwendet werden<sup>609</sup>. Eine solche Abgabenform würde sich bei Landwirtschaft und Politik Akzeptanz steigern 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 auszugestalten (siehe 1.2.1).<sup>610</sup> Auch bei den Düngemittel- und Pestizidabgaben besteht die Möglichkeit diese als Steuer (Verbrauchs- oder Verkehrsteuer) oder sonstige nichtsteuerliche Abgabe (v. a. 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 verfassungsrechtliche Präferenz für das Instrument der Steuer ab, letztendlich hängt 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.

##### a. Ausgestaltung als Steuer

Düngemittel- und Pestizidabgaben können grundsätzlich sowohl als Verkehrssteuern als auch als Verbrauchsteuern ausgestaltet werden (siehe 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, anknüpfen, die Leistungsfähigkeit indizieren.<sup>611</sup> Verbrauchsteuern stellen demgegenüber auf den Verbrauch oder Verzehr von Gütern ab, welche ebenfalls Leistungsfähigkeit ausdrücken, wobei das In-Verkehr-Bringen ein ausreichender Anknüpfungspunkt ist.<sup>612</sup> Da dem Verbrauch eines Gutes i.d.R. dessen rechtsgeschäftlicher Erwerb vorausgeht, sind die Grenzen zwischen Verkehrs- und Verbrauchsteuern fließend und ist die konkrete Zuordnung von der Ausgestaltung des spezifischen Steuertatbestandes abhängig. Hierbei sind die Steuerpflichtigen in

---

<sup>608</sup> *Hoevenagel/Noort/Kork* (1999), S. 76 ff.

<sup>609</sup> 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.

<sup>610</sup> Siehe oben Kapitel 1.2.1; siehe auch *Messerschmidt*, Umweltabgaben im Gefüge der Finanzverfassung, in: Breuer u. a. (Hrsg.), *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts* 1987, S.92.

<sup>611</sup> *Sieckmann* in Sachs, GG, Art. 106 Rn. 9; *Birk* (1997), Rdn. 91.

<sup>612</sup> *Sieckmann* in Sachs, GG, Art. 105 Rn. 37.



der Regel dieselben, weil auch Verbrauchsteuern an die beim Verkaufsakt bestimmte Gütermenge anknüpfen und beim Hersteller oder Händler erhoben werden.<sup>613</sup> Welche Steuerart gewählt wird, hängt daher v. a. davon ab, wer sie erheben will und wem die Gesetzgebungskompetenz und die Einnahmen zustehen.

#### **aa. Ausgestaltung als Verkehrssteuer**

Beim Kauf von Mineraldünger, betriebsexterne Futtermitteln und Pflanzenschutzmitteln liegt ein Rechtsgeschäft vor, weshalb eine diesbezügliche Abgabe als Verkehrssteuer ausgestaltet werden könnte. Schwierig ist dagegen eine Verkehrssteuer 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 Verkehrssteuern steht gemäß Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 2 GG grundsätzlich den Ländern zu. Eine Regelung des Bundes ist bei Verkehrssteuern gemäß Art. 105 Abs. 2 GG nur möglich, wenn die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen, d.h. wenn eine bundeseinheitliche Verkehrssteuerregelung 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 Verkehrssteuer kommt bei Mineraldünger und Pestiziden allenfalls der inländische Verkaufsvorgang in Betracht. Gleichzeitig müssten solche Verkehrssteuern um Einfuhrregeln ergänzt werden, wie im Bereich der Umsatzsteuer.<sup>614</sup> Da allerdings unsicher ist, ob eine Verkehrssteuer 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 Verkehrssteuer, 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 entfiel.

#### **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 bestehend allerdings Diskussion, ob nur der private Verbrauch oder auch der unternehmerische Verbrauch und Gebrauch von Art. 106 Abs.1 Nr.2 GG erfasst wird.<sup>615</sup> Verfassungsrechtliche Gründe sprechen für eine weite Auslegung des Verbrauchsteuerbegriffs, damit die Einnahmen aller Steuern gemäß Art. 106 GG dem Bund, Ländern oder Gemeinden zugewiesen werden (siehe 1.2.3.2). Auch nach Ansicht des BVerfG<sup>616</sup> und des Bundesfinanzhof<sup>617</sup> ist eine

---

<sup>613</sup> Birk (1997), Rdn.84.

<sup>614</sup> Unnerstall/Scheidt (2008), S. 227, 236 f.

<sup>615</sup> Siehe hierzu ausführlich Möckel (2006), S. 225 ff

<sup>616</sup> BVerfG NVwZ (2004), 846, 848.

Besteuerung von Produktionsmitteln bei Unternehmen als Verbrauchsteuer 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, 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 müsste die Verbrauchsteuer 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.<sup>618</sup> Auch eine Verbrauchsteuer 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 Verbrauchsteuer auf Stickstoffüberschüsse, da der Düngesubstanzüberschuss zwar aus dem Verbrauch des Düngers entsteht, aber selbst keinen „Verbrauch“ darstellt.<sup>619</sup>

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 einfließen wird (Nonaffektationsgrundsatz). Allerdings gilt zu beachten, dass gem. § 7 HGrG<sup>620</sup> und § 8 BHO<sup>621</sup> Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalt gemacht werden können und eine gewisse Zweckverwendung des Aufkommens möglich ist.<sup>622</sup> 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 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

---

<sup>617</sup> BFHE 141 S. 369, 370ff, 375 ff.

<sup>618</sup> *Unnerstall/Scheidt* (2008), S. 227, 236f

<sup>619</sup> *Unnerstall/Scheidt* (2008), S. 227.

<sup>620</sup> Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

<sup>621</sup> Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2580) geändert.

<sup>622</sup> *Waldhoff* (2002), S. 285, 296; *Vogel/Waldhoff* in: Bonner Kommentar, Vor. Art. 104a-115, Rn.383; *Milkau* (2009), S.109; BVerfGE 93, 319, 348; *Birk* (1997), Rdn. 126.

Einnahmen Düngemittel- und Pestizidsteuern im Steuergesetz bestimmten Umweltschutzzwecken zugewiesen werden.

#### **b. Ausgestaltung als nicht-steuerliche Abgaben**

Alternativ könnten Dünge- und Pflanzenschutzmittelabgaben als nichtsteuerliche Abgaben, v. a. 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 und auch die Begründung von Sonderabgaben umfassen.<sup>623</sup>

Naheliegender wäre aber auch 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“<sup>624</sup>, wozu auch die Festsetzung von Abgaben gehören kann.<sup>625</sup> 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 zu steht. 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.<sup>626</sup> Hierzu müssen auch Regelungen zählen, die sich mit der Minderung des Eintrages von Wasser gefährdenden Dünge- und Pflanzenschutzmittel durch fiskalische Instrumente befassen.

Aufgrund des Konfliktpotentials von nicht steuerlichen Abgaben (insbesondere Sonderabgaben) für die Grundprinzipien der Finanzverfassung und des Steuerstaates werden hohe Anforderungen an die Rechtfertigung dieser Abgabetypen gestellt.

---

<sup>623</sup> *Ruppert/Stettner*, in: Dreier (Hrsg.). GG-Kommentar, 2. Auflage 2007, Band II, Supplement 2007, Art. 74 Rdn. 85; *Härtel* (2002), S.241.

<sup>624</sup> *Ruppert/Stettner*, in: Dreier (Hrsg.). GG-Kommentar, 2. Auflage 2007, Band II, Supplement 2007, Art. 74 Rdn. 144.

<sup>625</sup> Für Abwasserabgaben: *Ruppert/Stettner* in: Dreier (Hrsg.). GG-Kommentar, 2. Auflage 2007, Band II, Supplement 2007, Art. 74 Rdn. 144; *Maunz/Düring* (2009), Art. 75 Rn.30; *Rengeling*, HStRIV, § 100, Rn79; *Rozeck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 75 Rn.51.

<sup>626</sup> *Ruppert/Stettner*, in: Dreier (Hrsg.). GG-Kommentar, 2. Auflage 2007, Band II, Supplement 2007, Art. 72 Rdn. 58; Amtl. Begründung, BT-Drs.16/813, S.11; *Uhle*, in: Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung 2007, Art. 72, Rn.49; *Kotulla*, NVwZ 2007, 489, 493.

### aa. Rechtfertigung als Vorteilsabschöpfungsabgabe

Voraussetzung für die Rechtfertigung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe ist, dass der Abgabenschuld eine individualisierte Gegenleistung gegenübersteht oder aber ein besonderer Rechtfertigungsgrund dergestalt besteht, dass im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Nutzungsregimes dem Abgabenschuldner ein abschöpfungsfähigen 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 nur mittelbar in Gewässer. Der Boden unterliegt mit Blick auf die landwirtschaftliche Nutzung (anders mit Blick auf die bauliche Nutzung)<sup>627</sup> aber keiner öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsordnung, sondern steht im Privateigentum. Daher fehlt es hier an einer individualisierten Gegenleistung des Staates.<sup>628</sup>

Esist derzeit aus wasserrechtlicher Sicht keinSondervorteil gegeben. Der Einsatz von Pestizid- und Düngemitteln ist nach (noch) h.A.<sup>629</sup> wegen der Wertung des Pestizid- und Düngemittelrechts keine „unechte Gewässerbenutzung“ i.S.v. § 9 Abs.2 Nr.2 WHG und damit auch 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 Dünge- 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.<sup>630</sup>

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 Bewirtschaftungsordnung<sup>631</sup> unterläge. Zum anderen müsste die Düngung erlaubnispflichtig sein und

---

<sup>627</sup> Dazu näher *Köck/Möckel*, Der Planungswertausgleich als Mittel der Flächenhaushaltspolitik, in: *Köck/Bovet/Gawron/Hofmann/Möckel*, Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, 2007, S. 201 ff.

<sup>628</sup> *Unnerstall/Scheidt* (2008), S. 227, 238.

<sup>629</sup> *Czychowski/Reinhardt* (2010), § 9 Rdn. 89 m. w. Nachw. Kritisch hierzu: *Krämer*, ZUR 2009, 421; *J. Albrecht*, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, 2007.

<sup>630</sup> *Härtel* (2002), S. 241 f.

<sup>631</sup> Nach *Unnerstall/Scheidt* müsste hierfür zunächst ein umfassenden Bewirtschaftungsregimes für Wirtschafts- und Mineraldünger erstellt, wie es bereits in den Niederlanden und in Dänemark existiert (vgl. *Unnerstall/Scheidt* (2008), S. 227, 237 f.). *Härtel* geht wohl davon aus, dass dieses Erfordernis bereits erfüllt ist, da das Grundwasser und Oberflächenwasser einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung unterliegt (vgl. *Härtel* (2002), S. 241 f.).

dem Landwirt durch die Erlaubnis zur Düngung ein individueller Sondervorteil verschafft werden.<sup>632</sup>

### **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.<sup>633</sup>

Abgaben auf Düngemittel- und Pestizide verfolgen einen Sachzweck (Reduzierung der Gewässerbelastung durch verringerten Pestizid- und Düngemittelsatz) 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 Hersteller/Händlern erhoben werden soll, da sie dennoch die Landwirte infolge der Überwälzung auf den Preis der Mittel direkt treffen werden.

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) ausreichen. Eine Aufkommensverwendung im Interesse jedes Einzelnen Abgabepflichtigen ist nicht erforderlich.<sup>634</sup> 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.<sup>635</sup> Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen

---

<sup>632</sup> Entscheidend ist dabei die Ausgestaltung des Genehmigungstatbestands. Vorzugswürdig wäre die Ausgestaltung als Ermessensentscheidung anstatt ein 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.

<sup>633</sup> BVerfGE 55, 274, 305-308.

<sup>634</sup> BVerfGE 82, 159, 180f; 55, 274, 307f.

<sup>635</sup> *Härtel* (2002), S. 243f; *Jarass* (1999), S.75; *Nienhaus/Knickel* (2004), S. 88 und 92f.

jedoch bei einer Aufkommensverwendung einer Abgabe auf Mineraldünger oder Wirtschaftsdünger, wenn mit 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) Einsatz von Dünge- und Pestizidmitteln kein Abgabeschuldner ist.<sup>636</sup>

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.<sup>637</sup> 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.<sup>638</sup>

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.<sup>639</sup>

Abgabezweck ist die Reduzierung des Eintrages von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln und der Schutz vor 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 Lenkungsabgabe 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 Pestiziden der Lenkungsabgabe mangels Belastung abgelehnt, soweit die Aufbringung von der Pestizid- und Düngemittel nicht zu einer Verunreinigung von Grund- und Oberflächenwasser führen, sondern nur als Nährstoffgeber (Düngemittel) bzw. Schutzmechanismus (Pestizide) auf die Pflanzen wirken.<sup>640</sup> Hierbei wird aber übersehen, dass die Gefahr der Auswaschung und dem nicht ordnungsgemäßen Auftrag der Mittel bei jedem Düngemittelsatz besteht, was sich gerade auch in der allgegenwärtigen Belastungssituation widerspiegelt. Insoweit besteht hier durchaus ein Lenkungsbedarf für einen

---

<sup>636</sup> Vgl. *Jarass* (1999), S. 75f; *Härtel* (2002), S. 244. A.A: *Unnerstall/Scheidt*, a.a.O.

<sup>637</sup> BVerfGE 55, 274, 307; 82, 159, 180; *Jarass* (1999), S. 26.

<sup>638</sup> BVerfG-K NVwZ 2009, 837, 838.

<sup>639</sup> BVerfGE 74, 308, 312; *Jarass* DÖV 1989, 1020f; *Breuer* DVBl.1992, 494; *Messerschmidt* (1986), S.244ff; *Jarass* (1999), S. 75f; *Jochum*, StW 2006, 134, 141ff.

<sup>640</sup> *Härtel* (2002), 242f; *Jarass* (1999), S. 75.

optimierten Mitteleinsatz und deren Anwendung.<sup>641</sup> Eine gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens wird bei Lenkungsabgaben nicht verlangt.<sup>642</sup> Ausreichend ist wenn der Abgabenertrag für Ziele eingesetzt wird, denen auch die mit der Belastungswirkung verfolgten Zwecke verpflichtet sind<sup>643</sup>, wenn also eine lenkungszweckbezogene Verwendung des Abgabebetrages erfolgt. Dies ist dann zu bejahen, wenn das Aufkommen zur Beseitigung oder Reduzierung von den Abgabepflichtigen verursachten Umweltbeeinträchtigungen eingesetzt wird.<sup>644</sup> Daher eröffnen sich bei einer Ausgestaltung als Lenkungsabgabe größere Ertragsverwendungsmöglichkeiten. 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 kommt es nicht auf die Unterscheidung Steuer/nichtsteuerliche Abgabe an, da das Europarecht nicht dazwischen unterscheidet. 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 unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben. Zudem sind inländischen 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.<sup>645</sup> Im Wege eines Belastungsvergleichs sind dabei die tatsächlichen Auswirkungen der jeweiligen Abgabe auf eine inländische Ware einerseits und auf die eingeführte Ware andererseits gegenüber zu stellen.<sup>646</sup> Differenzierungen aus ökologischen und sozialen Gründen sind aber nach dem EuGH zulässig, wenn die Differenzierung anhand objektiver Differenzierungskriterien erfolgt, die Differenzierung legitimen

---

<sup>641</sup> *Unnerstall/Scheidt* (2008), S. 227, 240f

<sup>642</sup> BVerwGE 74, 308, 311.

<sup>643</sup> BVerwGE 74, 308, 312f.

<sup>644</sup> *Jarass* (1999), S.59f.

<sup>645</sup> 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.

<sup>646</sup> EuGH v. 27.2.1980, Rs. 55/79, Slg. 1990, S. 481, 491; BFH v. 28.7.1992, ZfZ 1992, 391

Zwecken dient und keine diskriminierende oder schützende Wirkung aufweist.<sup>647</sup> 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 anknüpfen. Abgabenschuldner 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.<sup>648</sup> Problematisch wäre allenfalls die Freistellung von nachbarschaftlichen Futtermittel-Wirtschaftsdünger-Austauschgeschäften, die sich allerdings mit der ökologischen 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 Gefahreinstufungen 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.<sup>649</sup> Allerdings erfolgt die Differenzierung aus Gründen des Umweltschutzes und dient damit einem legitimen Zweck. Mit der Anknüpfung an die Gefahreinstufungen 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

---

<sup>647</sup> EuGH, Rs.148/77, Slg. 1978, S.1787, Rn.16f; Rs. 168/78, Slg.1980, S.347, Rn.14 ff; Rs.252/86 Slg.1988, S.1343, Rn.29f.; Rs. C-213/96, Slg. 1998, I-01777. Ausführlich *Möckel* (2006), S. 128 ff.

<sup>648</sup> *Möckel* (2006), S.133.

<sup>649</sup> *Möckel* (2006), S.133



durch die Gemeinsame Agrarpolitik aufgehoben.<sup>650</sup> 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.“<sup>651</sup> Hierfür verlangt der Gerichtshof eine 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.<sup>652</sup>

Düngemittel- und Pestizid und Überschussabgabe zielen auf eine nachhaltige Landbewirtschaftung und dienen der Verhaltenslenkung der Landwirte und nicht der Abschöpfung von Unterstützungszahlungen. Die Marktpreise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse werden sich nicht spürbar ändern und schon gar nicht die Agrarproduktion erdrosseln.<sup>653</sup>

### **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.<sup>654</sup> Hierzu zählen direkte Zuschüsse, aber auch Steuervergünstigungen, Befreiung und Ermäßigung von Abgaben und Steuern oder auch Krediterleichterungen.<sup>655</sup> Diese Sonderformen sollen jedoch bei der Ausgestaltung der Düngemittel- und Pestizidabgaben keine Rolle spielen. Auch die mögliche Fokussierung im Abgabentatbestand 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

---

<sup>650</sup> EuGH Rs.36 u.71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, Slg. 1981, S. 735, Rn.13; 297/82, Samvirkende Danske Landboforeninger, Slg. 1983, S. 3299, Rn.8.

<sup>651</sup> 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.

<sup>652</sup> 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

<sup>653</sup> Möckel (2007), 176 ff; ders. 2006, S. 137ff, 150ff.

<sup>654</sup> 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

<sup>655</sup> EuGH Rs.173/73, Slg. 1974, S. 709, Rn.26/28; Cremer, in Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 87 EGV Rn.7, 18, m. w. Nachw.

Düngemitteln (z. B. mineralische Düngemittel) zwischen den Mitgliedstaaten verzerren würde.<sup>656</sup>

#### **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, der Ökosysteme der Gewässer und zur Sicherung der rechtmäßigen Nutzung der Gewässer 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 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.<sup>657</sup>

#### **e. Düngemittelverordnung 2003/2003/EG**

Bei einer Abgabe auf Mineraldünger ist im Besonderen die Düngeverordnung zu berücksichtigen. Die Düngeverordnung 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 Düngeverordnung ergeben, wonach „unbeschadet des Artikels 15 und anderer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft [...] die Mitgliedstaaten nicht befugt [...], 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.<sup>658</sup> 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

---

<sup>656</sup> Möckel (2007), 176, 179; ders.(2006), S. 152 ff., 160 f.

<sup>657</sup> 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.

<sup>658</sup> So auch Möckel (2006), S. 174.

der Zusammensetzung, Kennzeichnung oder Verpackung der „EG-Düngemittel“ ansetzt, wäre mit Art. 5 Düngeverordnung 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 Pestizidabgabe als Verbrauchsteuer ausgestaltet werden, dann stünde dem auch nicht Art. 113 AEUV i.V.m. der EG-Verbrauchssteuerrichtlinie<sup>659</sup> 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 auch nicht gegen die EU-Umsatzsteuerrichtlinie<sup>660</sup> verstoßen, da die Abgabe nur einmal und vollständig auf ein ganz bestimmtes Produkt auf der letzten Vertriebsstufe erhoben werden würde und keinem Vorsteuerabzug unterliegen würde. Ein der Umsatzsteuer vergleichbarer Charakter scheidet daher aus.<sup>661</sup>

### **4.2.4 Exkurs Beihilfen**

Derzeit subventionieren die EU und Deutschland landwirtschaftliche Praktiken die zu einer geringeren Gewässerbelastung führen. Hierzu gehören insbesondere die Beihilfemaßnahmen der 2. Säule (ELER-Verordnung 1698/2005<sup>662</sup>) mit denen sowohl Investitionen in z. B. Ausbringungstechnik als auch bewirtschaftungs- und flächenbezogene Agrarumweltmaßnahmen gefördert werden. Ebenfalls eine subventionierende Anreizwirkung geht 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 noch die meisten Nährstoffe weiterhin enthalten und als Bioabfälle auf landwirtschaftliche Flächen ausgebracht werden (BioAbfV), entlastet v. a. die leichtere Transportierbarkeit der Biogasabfälle<sup>663</sup> durch bessere Verteilung der Wirtschaftsdüngernährstoffe die Gewässer (siehe 4.2.3.1.b.).

---

<sup>659</sup> 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.

<sup>660</sup> Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

<sup>661</sup> Ausführlich *Möckel* (2006), S. 151f.

<sup>662</sup> 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.

<sup>663</sup> *Meyer-Marquart/Feldwisch/Lendvaczky* (2006), S.162.

Es stellt sich die Frage, ob durch gezielte *Subventionen* im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Pestizid- und Düngemiteleinsatz und deren diffuser Eintrag in die Gewässer effektiver und effizienter gesteuert werden kann als mit Abgaben. Unter Subventionen versteht man geldwerte Leistungen, die ein Träger der öffentlichen Verwaltung an Private ohne marktmäßige Gegenleistung zur Erreichung eines bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks gewährt.<sup>664</sup> Grundsätzlich sind Subventionen als positiv anreizwirksame Instrumente zur Verhaltenssteuerung geeignet, gleichwohl gibt es vielfältige Konstellationen, die dem tatsächlichen Steuerungspotential entgegenstehen (z. B. knappe Haushaltsmittel, Missbrauchsanfälligkeit, nur kurzfristige verhaltenslenkende Wirkung).<sup>665</sup> Sie stehen in einem grundsätzlichen Widerspruch zum Verursacherprinzip und damit zu Art. 191 Abs. 2 AEUV und Art. 9 Abs. 1 WRRL, da mit ihnen die Allgemeinheit die Kostenlast für die Minderung der Gewässerbelastungen übernimmt, während die landwirtschaftlichen Verursacher Beihilfen erhalten. Aus Sicht der Allgemeinheit sind Subventionen daher im Vergleich zu Abgaben keine effizienten Mittel. Auch die Effektivität der Anreizwirkung ist zweifelhaft, da Subventionen nur durch die mit ihnen verbundenen Auflagen lenken (z. B. Düngemittelbeschränkungen, Schutz bestimmter Flächen wie Gewässerrandstreifen), diese aber wie beim Ordnungsrecht kontrolliert werden müssen. Anders als Abgaben weisen Subventionen keine inhärente ökonomische Anreizwirkung auf. Eine abschließende Bewertung der Vor- und Nachteile einer Subventionierung kann an dieser Stelle jedoch nicht geleistet werden.

#### 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 Betriebsmittel 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 der Verantwortung genommen werden. Dies entspräche dem Verursacherprinzip, welche gemäß Art. 191 Abs.2 S.2 AEUV ein Leitprinzip des europäischen Umweltrechts ist.

---

<sup>664</sup> Koch (2007), § 2 Rdn. 156.

<sup>665</sup> Einführend hierzu: Hendler (2001), S. 289f.

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 Abgabenausgestaltungen 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 genau am Problem der Gewässerbelastung an, bedarf aber einer umfassenden Bilanzierung aller Nährstoffströme (In- und Output) im Betrieb und ist mit erheblichen Verwaltungs- und Kontrollaufwand verbunden. Eine kombinierte Abgabe auf den Handel- oder Herstellungspreis von Mineraldünger, Klärschlämmen und Bioabfällen sowie externen Futtermitteln würde ebenfalls alle die für die Gewässerbelastung verantwortlichen Düngemittel erfassen – allerdings in einer pauschalisierteren Form –, wäre aber ähnlich der Verbrauchsteuern auf Tabak oder Mineralöle deutlich einfacher zu erheben und zu kontrollieren als eine Überschussabgabe.

Bei Pestiziden empfiehlt sich eine Differenzierung 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 aber auch 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 Verkehrssteuer wird abgeraten, da unsicher ist, ob eine Verkehrssteuer die Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt. Aber auch die Ausgestaltung als Finanzierungsabgaben (mit erhöhtem Begründungsaufwand bezüglich der gruppennützigen Aufkommensverwendung) oder Lenkungsabgaben kommt für alle Abgabentatbestände in Betracht. Eine Vorteilsabschöpfungsabgabe kommt mangels eines individualisierten Sondervorteils 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.

Ebenfalls steht das europäische Gemeinschaftsrecht Abgaben auf Düngemittel 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 stehen den Abgaben nicht entgegen, 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

In ihrem *Energiekonzept 2050* hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch bis 2020 auf 35% und bis 2050 auf 80% zu erhöhen.<sup>666</sup> Verglichen mit dem gegenwärtigen Energiemix - im Jahr 2009 stellten die *nicht-erneuerbaren Energieträger* einen Anteil von etwa 83,6%<sup>667</sup> - ist dazu eine Umkehr der derzeitigen Verhältnisse notwendig. Ein Grundstein hierfür wurde bereits 1990 mit der Verabschiedung des *Stromeinspeisungsgesetz* 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% im Jahr 1990 auf 16,4% im Jahr 2009 ausbauen (vgl. Abbildung 4.5).

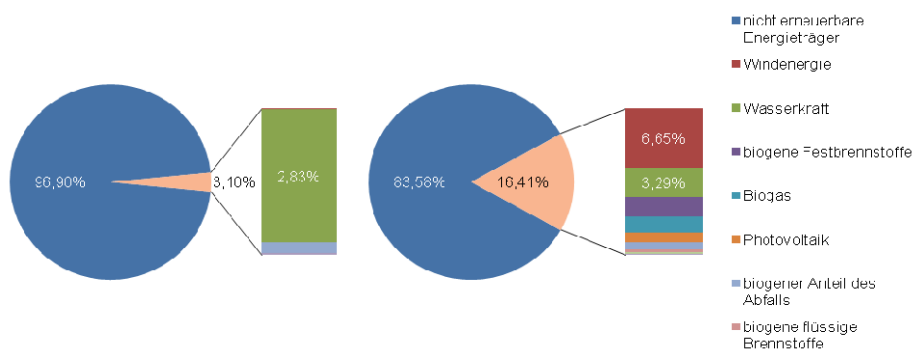


Abbildung 4.5: Vergleich Energiemix 1990 und 2009 (Quelle: Eigene Darstellung)

<sup>666</sup> BMU/BMWi (2010), S. 5.

<sup>667</sup> In Deutschland belief sich der Bruttostromverbrauch im Jahr 2009 auf 579,96 TWh. Fossile Energieträger erzeugten davon 484,75 TWh (83,6%). (AGEE-Stat (2010))

**Tabelle 4.1: Bestandsdaten Lauf- und Speicherkraftwerke in Deutschland  
Anfang 2007 (Quelle: Rindelhardt/Wagner 2007, S. 57)**

Länder	Anlagen größer 1 MW				Anlagen bis 1 MW				alle Anlagen			
	Anzahl	Leistung (MW)	RAV <sup>668</sup> (GWh/a)	T <sup>669</sup> (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
<b>BRD</b>	<b>405</b>	<b>3.428</b>	<b>17.297</b>	<b>5.045</b>	<b>6.884</b>	<b>531</b>	<b>2.285</b>	<b>4.304</b>	<b>7.289</b>	<b>3.959</b>	<b>19.582</b>	<b>4.946</b>

In Deutschland sind derzeit etwa 7.300 Wasserkraftanlagen in Betrieb, wobei sich über 70 % der bundesweit installierten Leistung in Baden-Württemberg und Bayern befinden (vgl. Tabelle 4.1 sowie Abbildung 4.6). Hier herrschen aufgrund der Topografie besonders günstige Bedingungen, um Strom aus Wasserkraft zu gewinnen.

<sup>668</sup> RAV: Regelarbeitsvermögen

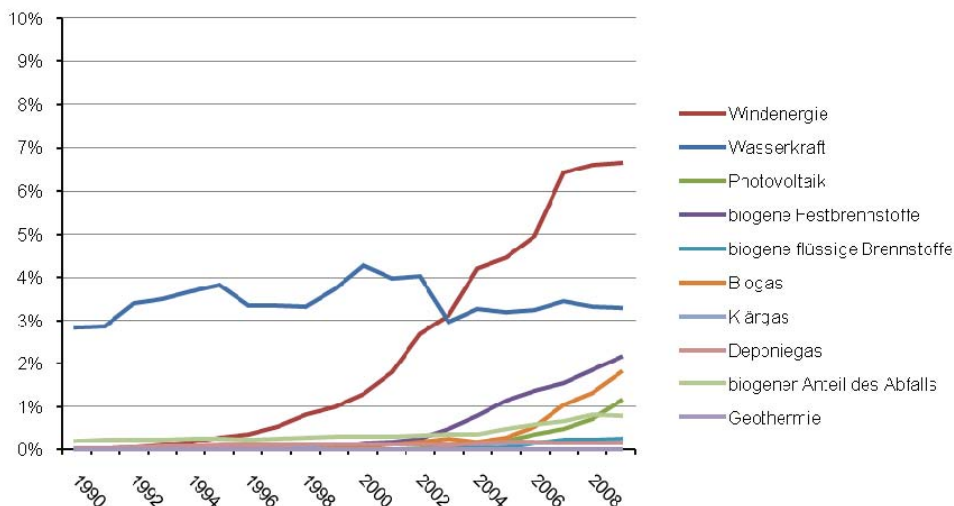
<sup>669</sup> T: Ausnutzungsdauer



**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% auf 3,3%. 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%) die doppelte Menge Strom einspeiste.





**Abbildung 4.7: Entwicklung der Anteile erneuerbarer Energien an der Strombereitstellung (Quelle: destatis 2010, diverse 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.<sup>670</sup> Dabei schließen sie den Neubau von Wasserkraftwerken in naturbelassenen Flusslandschaften vollständig aus.

Ein Vergleich der wahrscheinlich realisierbaren Nutzungspotenzialen über die verschiedenen Energieträger offenbart, dass die Wasserkraft innerhalb der Gruppe der erneuerbaren Energien<sup>671</sup> zukünftig deutlich an Bedeutung verlieren wird.<sup>672</sup> Demnach prognostizieren *Nitsch & Wenzel* - 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).

<sup>670</sup> *Nitsch et al.* (2004), S. 157; *Kaltschmitt et al.* (2006), S. 388ff; *Rindelhardt/Wagner* (2008), S. 79ff; BMU (2008), S. 4, 6; BMU (2009), S. 38 und *Anderer et al.* (2010), S. 15.

<sup>671</sup> 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.

<sup>672</sup> BMU (2009), S. 38

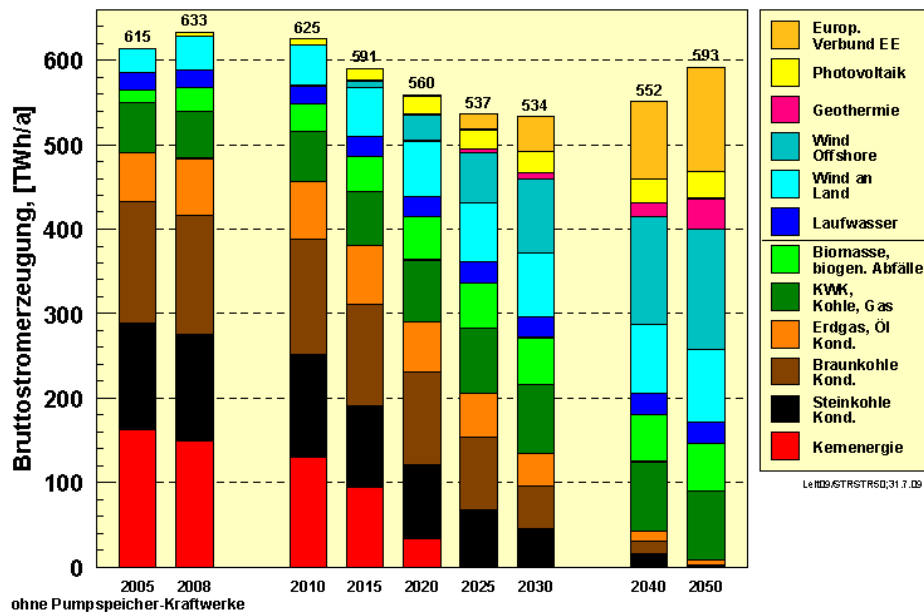


Abbildung 4.8: Leitszenario 2009 - Struktur der Bruttostromerzeugung bis 2050  
(Quelle: Nitsch/Wenzel 2009, S. 47)

#### 4.3.1.2 Ökologische und soziale Auswirkungen der Wasserkraft

Daneben hat die Wasserkraft unbestritten negative 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<sup>673</sup>: Wasserkraftanlagen durchbrechen die Gewässerdurchgängigkeit, 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 Population reduzierende Verluste nach sich ziehen können.<sup>674</sup>

<sup>673</sup> Von Keitz/Kraemer (2002), S. 221, 228 ff.

<sup>674</sup> SRU (2008), Tz. 551; Landesfischereiverband Baden-Württemberg/ Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg/ NABU Baden-Württemberg 2005, Gemeinsame Erklärung zur Wasserkraftnutzung in Baden-Württemberg, S. 2; BfN (ohne Jahr); vgl. Kaltschmitt et al. (2006), S. 381ff.; Meyerhoff/Petschow (1998), S. 12 ff.

Demgegenüber ist aber auch zu berücksichtigen, dass Wasserkraftanlagen unabhängig von ihrem Beitrag zum Klimaschutz je nach Anlagentyp<sup>675</sup> auch weitere wichtige Funktionen an ihrem Standort erfüllen. Dazu gehören zum Beispiel:

- Hochwasserschutz, Bewässerung und Wassergewinnung,
- Regulierung der Abflussmenge (insbesondere bei Niedrigwasser)
- sowie soziale und ökologische Aspekte: Schaffung von Naherholungs- oder Naturschutzgebieten, Fischerei.<sup>676</sup>

#### 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%<sup>677</sup> bzw. 3 bis 5%<sup>678</sup> 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%,
- **Maschinen** (Turbinen etc.) mit einem Anteil von 20-25% (bzw. 30% bei Kleinstwasserkraftanlagen),
- **Elektrotechnik** (Generator, Transformator etc.) mit einem Anteil von 5-10%
- und **sonstigen Nebenkosten** (Landerwerb, Planungs-/Genehmigungsprozess, ökologische Ausgleichsmaßnahmen etc.) mit einem Anteil von 15-35% an den Gesamtkosten.<sup>679</sup>

In Abhängigkeit von der Anlagenleistung und dem Anlagenzustand finden sich in der Literatur u. a. die folgenden *spezifischen Investitionskosten* (vgl. Tabelle 4.2).

---

<sup>675</sup> 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).

<sup>676</sup> Horlacher (2003), S. 5

<sup>677</sup> Kaltschmitt et al. (2006), S. 377.

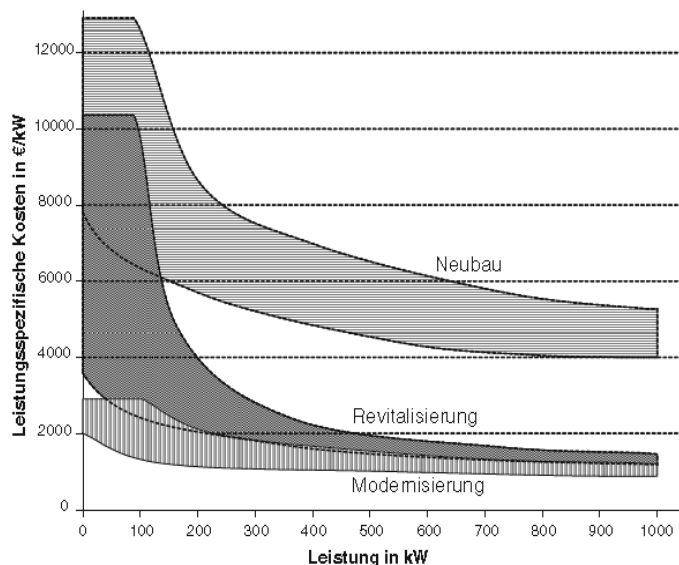
<sup>678</sup> Nitsch et al. (2004), S. 26.

<sup>679</sup> Kaltschmitt et al. (2006), S. 376.

**Tabelle 4.2: Übersicht spezifische Investitionskosten (€/kW) in Abhängigkeit von der Anlagenleistung (MW)**

	Installierte Leistung	Neubau (€/kW)	Revitalisierung (€/kW)	Modernisierung (€/kW)	Erweiterung (€/kW)
<b>SEF-BW 2007, S. 92</b>	< 1MW	8.600	4.200	4.200	-
	1 <> 100MW	5.400	2.500	2.500	-
	> 100MW	-	-	-	-
<b>Kaltschmitt et al. 2006, S. 378f.</b>	< 1MW	7.700-12.800	-	-	-
	1 <> 100MW	4.100-4.600	1.500	1.000	-
	> 100MW	-	-	-	-
<b>Nitsch et al. 2004, S. 25f.</b>	< 1MW	5.400-8.600	-	2.500-4.200	2.500-4.200
	1 <> 100MW	4.500-5.000	-	2.000-3.000	2.000-3.000
	> 100MW	4.500-5.000	-	2.000-3.000	2.000-3.000

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*<sup>680</sup> errechnen. Entsprechend der jeweils getroffenen Annahmen weisen die in der Literatur anzutreffenden Kostenanalysen große Spannweiten auf:

- 6,0 bis 19,0 ct/kWh<sup>681</sup>,
- 2,5 bis 8,0 ct/kWh<sup>682</sup> und
- 2,4 bis 22,0 ct/kWh<sup>683</sup>.

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).<sup>684</sup> Die Gründe dafür sind das 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% angegeben.<sup>685</sup>

---

<sup>680</sup> 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.

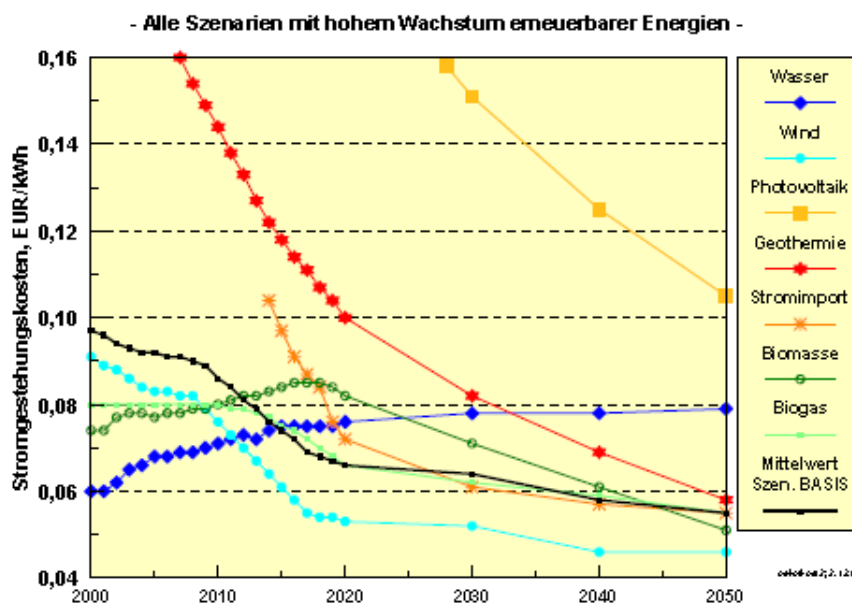
<sup>681</sup> SEF-BW (2007), S. 92.

<sup>682</sup> Kaltschmitt et al. (2006), S. 378 f.

<sup>683</sup> Nitsch et al. (2004), S. 26.

<sup>684</sup> Nitsch/Wenzel (2009), S. 103.

<sup>685</sup> Kaltschmitt et al. (2006), S. 376



**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<sup>686</sup>, 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.<sup>687</sup> Hierauf kommt es jedoch vorliegend nicht an, weil diese morphologische Veränderungen des Gewässers, wie die oben skizzierten Auswirkungen zeigen, jedenfalls erheblichen Einfluss auf 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, Ab-

<sup>686</sup> Strompreis 2009, gemäß Jahreskontrakt für das Jahr 2011 (EEX 2010, E-Mail).

<sup>687</sup> Dafür Unnerstall (2009), S. 234-242 und Unnerstall (2006), S. 449-480. Dagegen Kolcu (2008), S. 45 f. und Desens (2008), S. 147 ff. jeweils m. w. N.

leiten 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.<sup>688</sup>

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.

Abgaben auf Wasserkraft können zum einen an den ökologischen Auswirkungen auf die Gewässer oder zum anderen an der Nutzung der Ressource Wasser zur Erlangung eines wirtschaftlichen Vorteils anknüpfen. Sie sind nur dann sinnvoll zu installieren – jedenfalls im Bereich der Gewässerökologie –, wenn kein ausreichendes ordnungsrechtliches Instrumentarium zu Verfügung steht, um den Schutz von Gewässer, Flora und Fauna sicherzustellen.

### 4.3.2 Ordnungsrechtliches Instrumentarium

Die Errichtung und der Betrieb von Wasserkraftanlagen unterliegen einem umfassenden ordnungsrechtlichen Regelwerk aus verschiedenen Rechtsbereichen.

#### 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 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 neuer Wasserkraftanlage oder um die Wiederinbetriebnahme einer früher bereits genehmigten Altanlage geht.<sup>689</sup>

##### *a. Neubau einer Wasserkraftanlage*

Der Neubau einer Wasserkraftanlage ist in der Regel mit der wesentlichen Umgestaltung eines Gewässers (§ 67 Abs.2 S.1 WHG) oder der Errichtung von Dammbauten,

---

<sup>688</sup> Siehe auch die Ausführungen unter Abschnitt 1.1.

<sup>689</sup> Ausführlich zu den einzelnen Fallkonstellationen: *Breuer* (2006), S.47 ff.

die den Hochwasserabfluss beeinflussen (§ 67 Abs.2 S.3 WHG), verbunden und stellt damit einen Gewässerausbau i.S.v. § § 67 Abs.2 WHG dar.<sup>690</sup> Hierfür ist ein Planfeststellungsverfahren gem. § 68 Abs.1 WHG durchzuführen. Ist der Gewässerausbau nicht UVP-pflichtig, dann genügt eine Plangenehmigung (§ 68 Abs.2 S.1 WHG).<sup>691</sup> 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, insbesondere keine erhebliche und dauerhafte, nicht ausgleichbare Erhöhung der Hochwasserrisiken oder keine Zerstörung natürlicher Rückhalteflächen, vor allem in Auwäldern, zu erwarten ist (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 und ein gutes ökologisches Potenzial und guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht wird (§ 27 Abs.2 WHG). Hiervon können Ausnahmen unter den engen Voraussetzungen des § 30 f WHG gestattet werden.<sup>692</sup> Das Verschlechterungsverbot hat die physikalische, chemische, biologische und hydromorphologische Beschaffenheit des Gewässers im Blick. 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 werden. 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 auch geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischpopulation ergriffen werden (§ 35 Absatz 1 WHG). Damit soll

---

<sup>690</sup> 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.

<sup>691</sup> 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.

<sup>692</sup> Eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot kommt z. B. bei der Errichtung großer und leistungsfähiger Wasserkraftwerke in Betracht, da § 31 Abs.2 S.2 .WHG auch Abweichungen vom Verschlechterungsverbot zulässt bei „übergeordnetem öffentlichen Interesse“, wozu auch Belange der Daseinsfürsorge wie z. B. der Energieversorgung gehören. Eine andere Beurteilung kann sich bei kleinen Wasserkraftwerke ergeben., *Ekardt/Weyland/Schenderlein* (2009), S. 51.



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.<sup>693</sup> Gemäß § 34 WHG darf die Errichtung, 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.<sup>694</sup> 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.<sup>695</sup> 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.<sup>696</sup>

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 Gewässern (§ 9 Abs.1 Nr.2 WHG). Erlaubnis und Bewilligung können mit Benutzungsbedingungen und Auflagen versehen werden (§ 13 Abs.1 S.1 WHG). Insbesondere können nach § 13 Abs.2 Nr. 2 d) WHG mittels Auflagen auch Maßnahmen angeordnet werden, die zum Ausgleich einer auf die Benutzung zurückzuführenden nachteiligen Veränderung der Gewässereigenschaften erforderlich sind (Herstellung einer Fischwegeanlage)<sup>697</sup>. 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 ge-

---

<sup>693</sup> Stürer/Buchsteiner (2010), S. 1 ff.

<sup>694</sup> Eine gesicherte Durchgängigkeit von Stauanlagen stromauf und -abwärts ist von großer Relevanz für den aquatischen Lebensraum., vgl. Vgl. VGH München, Urteil vom 22.10.2004, 22 B 03, 3228; Reinhardt (2006a), S. 205 ff.

<sup>695</sup> BT-Drs. 16/12275, S.3; Hierzu vgl. Breuer (2006), S. 179 ff.

<sup>696</sup> Czychowski/Reinhardt (2010), §67 Rdn.14.

<sup>697</sup> Ekardt/ Weyland/ Schenderlein (2009), S.50.

mäß § 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 Bewirtschaftungsgrundsätze- und ziele wie 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 ist auch 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 S.1 WHG)<sup>698</sup> oder ohne (§ 20 Abs.2 S.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 §§ 34f 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. Außerdem schreibt § 35 Abs.2 WHG vor, dass Maßnahmen zum Schutz der Fischpopulation auch bei vorhandenen Wasserkraftanlagen innerhalb angemessener Fristen durchzuführen sind. Somit können auch nachträglich z. B. Umgebungsbauwerke 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.<sup>699</sup> Die nachträgliche Änderung oder Einschränkung der Gewässernutzung ist eine zulässige Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG<sup>700</sup>. Soweit eine nach-

<sup>698</sup> Zur alten Rechtslage UBA (2001b), S. 24f.

<sup>699</sup> *Ekardt/ Weyland/ Schenderlein* (2009), S. 52 m. w. Nachw.; *Czychowski/Reinhardt*, (2010), § 35 Rdn.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 (2005), S. 192 und ZfW (2007), 50 f.).

<sup>700</sup> BVerfGE 58, 300 (351); *Breuer* (2004), Rn. 638.

trägliche Anordnung überhaupt der Ermessensausübung unterliegt<sup>701</sup>, gilt der Grundsatz, dass der Betreiber Gewinneinbußen um so eher hinnehmen muss, je länger er die Wasserkraftanlage betreibt.<sup>702</sup>

#### 4.3.2.2 Naturschutzrecht

Zumindest mittelbar wird die Gewässerökologie auch 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 S.1 BNatSchG) bzw. unvermeidbare Eingriffe auszugleichen, zu ersetzen oder zu kompensieren (§ 13 S.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.<sup>703</sup> 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 Gewässerbett, Gewässerflächen wie Seen, Teiche, Flüsse, Bäche, Tümpel, nicht aber das Wasser selbst.<sup>704</sup> Die Grundfläche ist dann betroffen, wenn gewässerbezogene Maßnahmen den Wasserstand, den Wasserabfluss bzw. die Wasserführung verändern.<sup>705</sup> Kein Eingriff in die Grundfläche liegt vor beim Ab- und Einleiten einer begrenzten Wassermenge<sup>706</sup>. Auch ist kein Eingriff gegeben,

---

<sup>701</sup> § 34 Abs.2 ist unzweifelhaft als gebundene Entscheidung ausgestaltet, so dass die Behörde keine Möglichkeit hat nach pflichtgemäßen 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 Rdn. 21, 23. § 35 Abs.2 ist etwas weicher formuliert, dennoch besteht auch hier eine Pflicht zum Handeln, wenn auch innerhalb angemessener Fristen.

<sup>702</sup> *Ekardt/ Weyland/ Schenderlein* (2009), S. 52; *Breuer* (2007), 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.

<sup>703</sup> 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.

<sup>704</sup> *Lorz/Müller/Stöckel*(1999), § 18 Rdn.16; VGH München, Urteil vom 21.04.1998 - 9B 92.3454, NuR 1999, 153.

<sup>705</sup> *Marzik/Wilrich* (2004), §18 Rdn.6ff; VG Schleswig, U. v. 21.1.1988.

<sup>706</sup> OVG Münster (1986), S. 390 ff.

wenn nur Wasserflächen ge- und benutzt werden, denn insoweit fehlt der Grundflächenbezug.<sup>707</sup> 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,<sup>708</sup> der eine erhebliche bzw. nachhaltige Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, d.h. der biotischen und abiotischen Bestandteile der Natur (Boden, Wasser, Luft, Klima, Flora und Fauna) bewirkt.<sup>709</sup> Denn die Errichtung oder bauliche Änderung verursachen 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 auch bei der Errichtung oder baulichen Änderung einer Wasserkraftanlage aus naturschutzrechtlicher Sicht zwingend Vermeidungs-, Minimierungs-, Ausgleichs- oder Ersatznahmen zu prüfen und, wenn sie möglich und verhältnismäßig sind, in der Zulassung festzusetzen.<sup>710</sup> Bei unvermeidbaren, nicht in angemessener Frist ausgleichbaren oder ersetzbaren Beeinträchtigungen, die nach § 15 Abs.5 BNatSchG zugelassen worden sind, ist eine Ausgleichsabgabe<sup>711</sup> festzusetzen (§ 15 Abs.6 BNatSchG). Weitere naturschutzfachliche Vorgaben ergeben sich aus § 30 BNatSchG i.V.m. den Landesgesetzen.<sup>712</sup> 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 Beeinträchtigungen ausgeglichen werden kann (§ 30 Abs.3 BNatSchG). Zusätzlich ist zu prüfen, ob die Wasserkraftnutzung im Einklang steht mit den Bestimmungen über Naturschutzgebiete (§ 23 BNatSchG), Biosphärengebiet (§ 25 BNatSchG), Landschaftsschutzgebiete (§ 26 BNatSchG), Naturparks (§ 27 BNatSchG) und Naturdenkmale (§ 28 BNatSchG).

---

<sup>707</sup> *Marzik/Wilrich* (2004), §18 Rdn.13

<sup>708</sup> 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 (§ 34 BauGB) angesiedelt, so ist sie nach § 18 Abs. 2 BNatSchG von den Anforderungen der § 14-17 BNatSchG ausgenommen.

<sup>709</sup> So auch UBA (2001), S. 25; *Breuer* (2006), S. 171 f.

<sup>710</sup> 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).

<sup>711</sup> 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.

<sup>712</sup> *Breuer* (2006), S. 165 ff.

Soweit FFH- oder Vogelschutzgebiete (Natura 2000-Gebiete) von dem Vorhaben betroffen sein können, sind §§ 31 ff. BNatSchG, §§ 37 ff. BNatSchG zu beachten.<sup>713</sup>

#### 4.3.2.3 Förderung nach dem EEG

Mit der Förderung der Wasserkraftanlagen über das EEG<sup>714</sup>, dass die Vergütung von Strom aus regenerativen Energien regelt, werden ebenfalls regulative Effekte erzeugt.<sup>715</sup> Das deutsche EEG soll gemäß seinem Zweck (§ 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.<sup>716</sup> Hierzu konzipiert das EEG Abnahme- und Übertragungspflichten (§§ 5,8) sowie Vergütungspflichten für Strom aus Wasserkraft (§§ 16ff, 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 unterscheiden 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). Die Vergütung von Strom nach dem EEG wird, um eine Verbesserung im Hinblick auf den Natur- und Wasserschutz zu erreichen, u. a. an den Nachweis gebunden, dass nach der Errichtung oder Modernisierung der Wasserkraftanlage nachweislich ein guter ökologischer Zustand erreicht oder der ökologische Zustand gegenüber dem vorherigen Zustand wesentlich verbessert worden ist (§ 23 Abs.5 Nr. 2 EEG).<sup>717</sup>

---

<sup>713</sup> 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.

<sup>714</sup> Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2074), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. August 2010 (BGBl. I S. 1170).

<sup>715</sup> Das EEG bzw. dessen Novellen haben in den letzten Jahren zur einer Belebung beim Bau von Kleinwasserkraftwerken geführt, in dem durch die gesetzlich garantierte Einspeisevergütung vor allem Anreize zur Modernisierung oder Reaktivierung bereits stillgelegter Anlagen gegeben wurden. (vgl. Ausführungen unter 4.4.1.1).

<sup>716</sup> Näher *Reinhardt* (2006a), S. 205 ff.

<sup>717</sup> Für neue Anlagen und für zulassungsbedürftige Modernisierungsmaßnahmen an bestehenden Anlagen gilt die Zulassung der Wasserkraftnutzung hierfür als Nachweis. Bei Anlagen, die unter Erreichung einer wesentlichen Verbesserung des ökologischen Zustands modernisiert wurden, ohne dass es einer wasserrechtlichen Zulassung bedurfte, reicht die Bescheinigung der zuständigen Wasserbehörde oder eines Umweltgutachters (§ 23 Abs.5 Nr. 2 EEG).

### 4.3.3 Fiskalische Maßnahmen und ordnungsrechtliche Vorgaben in der Institutionenkonkurrenz

Die Analyse der ordnungsrechtlichen Bestimmungen hat gezeigt, dass im Rahmen der fachlichen Beurteilung der Zulässigkeit einer Wasserkraftnutzung ihre Auswirkungen auf die Gewässer zur Sicherstellung der ökologischen Funktionsfähigkeit eines Gewässers umfassend reguliert werden.

#### 4.3.3.1 Abgabe bei Neuzulassung von Wasserkraftanlagen

Im Bereich der Neuzulassung von Wasserkraftanlagen erscheint daher eine Abgabe zur Erreichung von ökologischen Standards wenig zielführend. Umweltabgaben als Instrumente der ökonomischen Verhaltenssteuerung treten in Konkurrenz zum Umweltordnungsrecht und müssen daher für ihre Rechtfertigung als Mittel der Wahl hinreichend effektiv für die Verwirklichung von Umweltschutzziele sein.<sup>718</sup> Die Auferlegung einer Geldleistungspflicht ist im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit des Mittels dann kritisch, wenn das gleiche Ziel durch eine ordnungsrechtliche Lösung ohne finanzielle Belastung des Vermögens erreicht werden kann.<sup>719</sup>

Bei der Neuzulassung von Wasserkraftanlagen existieren umfangreiche ordnungsrechtliche Regelungen zur Sicherung gewässerökologischer Anforderungen, die auch nicht durch Vollzugs- oder Anwendungsprobleme faktisch außer Kraft gesetzt werden. 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 auch bereits die Eingriffswirkungen, denen nicht mit Vermeidungs-, Minimierungs- Ausgleichs- oder Ersatznahmen begegnet werden kann, mit einer Ausgleichsabgabe belegt (§ 15 Abs.6 BNatSchG).<sup>720</sup> Dabei ist diese Ersatzzahlung zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden. (§ 15 Abs.6 S.7

---

<sup>718</sup> *Kirchhof*, in: Rengeling 1998, Bd. I, § 38 Rdn. 9; *Kluth* (1997), S. 105ff.

<sup>719</sup> *Kluth* (1997), S. 105 ff.

<sup>720</sup> Voraussetzung für die Erhebung ist, dass nach der naturschutzrechtlichen Abwägung ein gleichwertiger Ersatz nicht oder nur teilweise möglich ist; geeignete Flächen, die für Kompensationsmaßnahmen nicht zur Verfügung stehen oder die lange Entwicklungsdauer der festgesetzten Maßnahme deren Wirksamkeit wiederum behindern würde. *Lorz/Müller/Stöckel* (1999), § 19 Rdn. 41.

BNatSchG). Diese als Sonderabgabe zu qualifizierende Abgabe<sup>721</sup> bemisst sich nach den fiktiven Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- oder Ersatzvornahme<sup>722</sup> oder nach Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Verursacher daraus erwachsenden Vorteile. Insbesondere die Pflichten zum Ausgleich und Ersatz der Beeinträchtigungen unterstützen die Ziele der WRRL wesentlich und decken im Ergebnis die Intentionen einer Wassernutzungsabgabe (Integration externer Folgekosten, Anreizeffekt) mit ab. Zuzugeben ist zwar, 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.<sup>723</sup> 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<sup>724</sup>, kann dies am besten durch ein gesetzliches Verbot der Wasserkraftnutzung erreicht werden<sup>725</sup>, das die heutigen gesetzlichen Vorgaben ergänzen würde. Auch die ökologisch ausgerichteten Vergütungszuschüsse nach dem EEG tragen ihren Anteil zur Modernisierung und Ökologisierung der Wasserkraftanlagen bei<sup>726</sup>. Hierbei sollte jedoch bedacht werden, dass abweichend von der derzeitigen Ausgestaltung die Förderungen der Wasserkraft aus gewässerökologischer Sicht besser allein an ökologische Kriterien gebunden werden und unabhängig von der Größe der Anlage erfolgen sollte. Aufgrund dieser umfangreichen ordnungsrechtlichen Regelungen lässt sich daher nur schwerlich ein Bedürfnis für eine Abgabenlösung begründen.

---

<sup>721</sup> Marzik/Wilrich (2004), § 20 Rdn.53; BVerwGE 74, S. 308, 309 ff.

<sup>722</sup> Einschließlich der erforderlichen durchschnittlichen Kosten für deren Planung und Unterhaltung sowie die Flächenbereitstellung unter Einbeziehung der Personal- und sonstigen Verwaltungskosten.

<sup>723</sup> So auch Ekardt/ Weyland/ Schenderlein (2009), S. 43.

<sup>724</sup> Z. B. bei naturnahen Fließgewässern oder Abschnitten davon sowie Fließgewässern in gutem bzw. sehr gutem ökologischen Zustand und Fließgewässer oberhalb von Natura 2000 Abschnitten, die den Schutz von Fließgewässerlebensräumen und Arten zum Ziel haben.

<sup>725</sup> SRU (2008), Tz. 634.

<sup>726</sup> SRU (2008), Tz. 565 m. w. Nachw.

Zum anderen ist zu bedenken, dass u. a. infolge der strikten Vorgaben des WHG wenig neue Wasserkraftanlagen 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 grundsätzlich 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, die nach der WRRL als naturfern und/oder als erheblich verändert einzustufen sind, in Betracht. Potential gibt es noch bei bereits bestehenden Querbauwerken, wenn damit gleichzeitig ökologische Verbesserungen (z. B. Wiederherstellung der Durchwanderbarkeit, sinnvoller Rückbau des Wanderungshindernisses ist unmöglich) erreicht werden. Bei Umweltlenkungsabgaben steht die Belastung unerwünschter Verhaltensformen mit einem öffentlichen Preis im Vordergrund, wodurch das umweltbelastende Verhalten vermieden werden soll. Hier hätte jedoch eine Lenkungsabgabe infolge des sehr eingeschränkten Neubaus mangels faktischer Lenkungsadressaten nur eine geringe Funktion. Zudem ist die Begründung eines Lenkungsziels nicht unproblematisch, da bereits durch ordnungsrechtliche Vorschriften eine, die Gewässerökologie hinreichend berücksichtigende Wasserkraft vorangetrieben wird.

Zu denken ist allenfalls an eine Finanzierungsabgabe, wenn man trotz o.g. Ausführungen ein Bedürfnis für eine Abgabenslösung sieht. Aber auch hier wäre der praktische Anwendungsbereich mangels nennenswerten Neubaus und zumeist eingreifenden naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gering.

Letztendlich löst der Neubau von Wasserkraftanlagen einmalige Veränderungsmaßnahmen am Gewässer aus, die aufgrund der Einmaligkeit einer Lenkungswirkung nur schwer zugänglich sind und deren negative Folgen für Gewässer besser durch die Eingriffsregelung mit ihren entsprechenden Ausgleichs- und Ersatzpflichten, ggf. mit einer expliziten Fortschreibung des Eingriffsbegriffs um *Veränderungen der Gewässer* aufgefangen werden kann.<sup>727</sup>

### 4.3.3.2 Abgabe auf bestehende Wasserkraftnutzung(sanlagen)

#### 4.3.3.2.1 Finanzierungsabgabe zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit

---

<sup>727</sup> 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 varriert von Bundesland zu Bundesland.



Denkbar wäre eine Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen als Finanzierungssonderabgabe, um bei einigen wichtigen Stellen im Gewässer die Wiederherstellung der Durchgängigkeit zu finanzieren.<sup>728</sup>

Voraussetzung wäre, dass eine solche Abgabe eine homogene Gruppe belasten würde, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Sachzweck steht und dass das Abgabenaufkommen gruppennützig verwendet wird.<sup>729</sup> 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.<sup>730</sup> Daran fehlt es jedoch, wenn die mit der Abgabe erzielten Mittel für Gewässerrenaturierungen, Wiederherstellungen der Durchgängigkeit oder Rückbau von Querbauwerken verwendet werden. Die Verwendung der Erträge kommt dann insbesondere Gewässern und Naturraum zu Gute und liegt im Interesse der Allgemeinheit. Die Betreiber der Wasserkraftanlagen profitieren hingegen nicht von der Ertragsverwendung.

Zudem ist aktuell das Bedürfnis nach einer abgabenrechtlichen Lösung nicht gegeben, denn durch das neue WHG wurden die materiellrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Gewässerökologie vor Altanlagen und die damit verbundenen nachträglichen Anordnungen (die auch bereits nach altem Recht möglich waren) verschärft: Können durch geeignete Einrichtungen 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, die erforderlich sind, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 zu erreichen (§ 34 Abs.2 WHG). D.h. bezüglich der Anordnung an sich, steht der

---

<sup>728</sup> Erhebungsberechtigt wäre der Bund gem. seiner Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt nach 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 Rdn. 144), wozu auch die Festsetzung von Abgaben gehören kann. (Für Abwasserabgaben: *Ruppert/Stettner* in: Dreier (2007), Art. 74 Rdn. 144; *Maunz*, in: Maunz/Düring (2009), Art. 75 Rn. 30; *Rengeling* (2002), Rn79; *Rožek*, in: *Mangoldt et al.* (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 zu steht.

<sup>729</sup> BVerfGE 55, 274, 305-308; *Berg* (2006), S. 441 ff.

<sup>730</sup> BVerfGE 55, 274 (307); 67, 256 (276); 82, 159 (180).

Behörde kein Ermessensspielraum zu.<sup>731</sup> Wenn vorhandene Wasserkraftnutzungen keine geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Fischpopulation vorsehen, dann sind diese innerhalb einer angemessenen Frist durchzuführen. Insoweit ergeht auch eine nachträgliche Anordnung durch die Behörde, die bei Fehlen geeigneter Maßnahmen reagieren muss (§ 35 Abs.2 WHG).<sup>732</sup>

Überdies ergeben sich aus den Implikationen des Kohärenzgebots<sup>733</sup> starke Bedenken zum einen bezüglich der Zulässigkeit einer Abgabenerhebung, 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 würden.

Nach alledem ist eine Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit an ausgewählten Stellen als Finanzierungsabgabe nicht zu rechtfertigen.

#### 4.3.3.2.2 Vorteilsabschöpfungsabgabe auf Nutzung des Wassers im Rahmen der Wasserkraft

Als Anknüpfungspunkt einer Abgabe kommt aber auch die reine 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 zulässig, wenn der Abgabe eine dem Abgabepflichtigen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Nutzungsregimes gewährte Sondernutzung gegenübersteht. Wird dem 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.<sup>734</sup> 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.<sup>735</sup> Die öffentliche Leis-

<sup>731</sup> Czychowski/Reinhardt (2010), § 35 Rdn.20.

<sup>732</sup> Czychowski/Reinhardt (2010), § 35 Rdn.11.

<sup>733</sup> 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.

<sup>734</sup> Ausführlich hierzu siehe Ausführungen unter 1.2.2.1 m. w. Nachw.

<sup>735</sup> Reinhardt (2007), S. 241, 246.

tung liegt in der wasserbehördlichen Eröffnung der Gewässerbenutzung.<sup>736</sup> 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 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 Wassermenge errechnet<sup>737</sup>, 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.

Auch hier bestehen jedoch infolge des Kohärenzgebots nicht unerhebliche Bedenken, dass die Förderung der Nutzung der Wasserkraft als grundsätzlich erneuerbare Energiequelle durch das EEG einer Abgabenerhebung wegen deutlicher Wertungswidersprüche entgegensteht.

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.<sup>738</sup> 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.<sup>739</sup> Die aus der Anwendung paralleler Kompetenzen resultierende Widersprüchlichkeit der Rechtsordnung führt zur Nichtigkeit der niederrangigen Rechtsnorm.<sup>740</sup> Nach h. A.<sup>741</sup> findet das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung auch bei Regelungen des gleichen Kompetenzträgers (hier Bund) Anwen-

---

<sup>736</sup> BVerfG (2003), S. 467 ff.

<sup>737</sup> Diese Berechnungsart liegt dem schweizerischen Wasserpfennig zu Grunde, vgl. *Sigg/Röthlisberger* (2002), S. 16 ff.

<sup>738</sup> BVerfG (1998), S. 2341 ff.

<sup>739</sup> BVerfGE 98, 83; ähnlich BVerfGE 98, 106.

<sup>740</sup> *Brüning* (2002), S. 33.

<sup>741</sup> 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 auf 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 Gesetzgebers 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.

dung. Aus der Verankerung des Verfassungsgebots der Widerspruchsfreiheit (Konzeptkonformität) im Rechtsstaatsprinzip folgt im Hinblick auf die Abgaben/Steuergesetzgebung, dass der Gesetzgeber seine Abgaben/Steuer Gesetze auch dann auf die jeweiligen Sachgesetze abstimmen muss, wenn er Inhaber sowohl der Sach- als auch der Abgaben/Steuer gesetzgebungskompetenz ist. Dahingehende Entscheidungen müssen sich in ein Gesamtkonzept einordnen, das in sich stimmig und widerspruchsfrei ist.<sup>742</sup> 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 Steuer gesetzgebung zusammen bilden dann das neue Gesamtkonzept.<sup>743</sup>

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 Inbetriebnahmejahres<sup>744</sup> (§21 Abs.1 S.2 EEG) zu zahlen hat (§§ 16, 18ff 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.<sup>745</sup>

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

---

<sup>742</sup> Weidemann (1999), S. 74, 78; ausdrücklich Kirchhof (1998), S. 388. In diesem Sinne zuletzt BVerwGE 110, 250 unter Bezug auf BVerfGE 98, 298ff.

<sup>743</sup> Smeddinck (2006), S. 127 m. w. Nachw.

<sup>744</sup> Bei großen Wasserkraftanlagen (ab 5 MW) verkürzt sich die Laufzeit auf 15 Jahre (§21 Abs.2S.2 EEG).

<sup>745</sup> Czychowski/Reinhardt (2010), § 35 Rdn.16; Berendes (2010), § 35 Rdn.6.

Nutzung zu reduzieren.<sup>746</sup> 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 verfolgte umwelt- und klimapolitische Ziele annehmen möchte, so bleibt doch ein faktisch enormer Wertungswiderspruch, der schwerlich politisch zu vermitteln sein dürfte. Letztendlich würde eine Abgabenbelastung zum Anstieg der Stromgestehungskosten führen, wodurch die Wasserkraft - insbesondere die kleinen und mittelgroßen Anlagen - ihre gerade erlangte Wettbewerbsfähigkeit wieder einbüßen.

Die Installierung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe auf Nutzung des Wassers im Rahmen der Wasserkraft ist daher unter den gegebenen politischen und gesetzlichen Verhältnissen kritisch zu betrachten.

#### 4.3.4 Fazit

Die Analyse der ordnungsrechtlichen Bestimmungen hat gezeigt, dass im Rahmen der fachlichen Beurteilung der Zulässigkeit einer Wasserkraftnutzung ihre Auswirkungen auf die Gewässer zur Sicherstellung der ökologischen Funktionsfähigkeit eines Gewässers umfassend durch das deutsche Wasserrecht reguliert werden, was auch nicht durch Vollzugs- oder Anwendungsprobleme faktisch außer Kraft gesetzt wird. Beim Neubau einer Wasserkraftanlage hält überdies insbesondere das Naturschutzrecht Möglichkeiten für Ausgleichsmaßnahmen und Kompensationszahlungen bereit, wenn es sich um einen Eingriff in Natur und Landschaft handelt. Daher ist zweifelhaft, ob – infolge der bestehenden Vorschriften einschließlich der Verschärfung der materiellrechtlichen Vorschriften des WHG zum Schutz der Gewässerökologie vor Altanlagen und den damit verbundenen nachträglichen Anordnungsmöglichkeiten – ein Bedürfnis nach einer abgabenrechtlichen Lösung besteht. Eventuell für den Einzelfall bestehende Lücken in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung könnte man durch eine Erweiterung des naturschutzrechtlichen Eingriffsbegriffs des § 14 Abs. 1 BNatSchG um Eingriffe in Gewässer schließen. Dadurch würde sichergestellt, dass negative, aus dem Anlagenneubau resultierende Folgen für die Gewässer stets durch eingriffsangepasste Ausgleichs- und Ersatzpflichten abgefangen werden. Hinzu kommen enorme Wertungswidersprüche, die mit einer Abgabenerhebung auf die durch das EEG geförderte Wasserkraft verbunden wären, da eine Abgabe - unabhängig vom Anknüpfungspunkt - die Stromgestehungskosten steigen ließe, wodurch die Wasserkraft (insbesondere die kleinen und mittelgroßen Anlagen) ihre gerade erlangte Wettbewerbsfähigkeit wieder verlieren würde.

Im Bereich der Neuzulassung von Wasserkraftanlagen erscheint daher eine Abgabe zur Erreichung von ökologischen Standards wenig zielführend.

Auch eine Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit an ausgewählten Stellen ist ab-

---

<sup>746</sup> Murswiek (1996), S. 417, 421.

zulehnen, da es für eine solche Finanzierungsabgabe an der Guppennützigkeit der Abgabenverwendung fehlt.

Überdies ist die Installierung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe auf Nutzung des Wassers im Rahmen der Wasserkraft unter den gegebenen politischen und gesetzlichen Verhältnissen kritisch zu betrachten.

## 4.4 Abgaben im Bereich Schifffahrt

### 4.4.1 Schifffahrt als Gewässerbenutzung

Die Binnenschifffahrt ist der älteste und mit einem Transportanteil am Gesamttransportaufkommen in tkm von knapp 20% ein wichtiger Verkehrsträger in Deutschland.<sup>747</sup> Das deutsche Bundeswasserstraßennetz besteht aus circa 7.350 Kilometer Binnenwasserstraßen. Dabei setzt sich das Streckennetz zu 75 Prozent aus Flüssen und zu 25 Prozent aus Kanälen zusammen. Und umfasst c. 450 Schleusenammern, 290 Wehre, vier Schiffshebewerke, 15 Kanalbrücken und zwei Talsperren.<sup>748</sup> Nahezu alle großen Flüsse sind für die Schifffahrt ausgebaut, allein über 80% des deutschen Binnenschiffgüterverkehrs finden auf dem Rhein bis Köln, der Weser bis Bremen und der Elbe bis Hamburg statt.<sup>749</sup> 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.<sup>750</sup>

Die Bewertung der Binnenschifffahrt als umweltverträglicher Verkehrsträger ist jedoch umstritten.<sup>751</sup> 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 wer-

---

<sup>747</sup> Von Keitz/Kraemer (2002), S. 221, 226.

<sup>748</sup> Hinzukommen 18.000 Quadratkilometer Seewasserstraßen. Vgl. Insgesamt Bundesregierung, Verkehrsinvestitionsbericht (2009), S. 290.

<sup>749</sup> Statistisches Bundesamt, Güterverkehrsdichte der See- und Binnenschifffahrt 2000 auf dem Hauptnetz der Bundeswasserstraßen, 2002, [http://www.wsv.de/service/karten\\_geoinformationen/bundes-einheitlich/pdf/w172b.pdf](http://www.wsv.de/service/karten_geoinformationen/bundes-einheitlich/pdf/w172b.pdf).

<sup>750</sup> Bundesregierung, Verkehrsinvestitionsbericht (2009), S. 290.

<sup>751</sup> Ausführlich hierzu Reinhold (2008), S. 3 ff.

den.<sup>752</sup> Daneben ist die Schifffahrt mit schiffsbetrieblichen Beeinträchtigungen der Gewässer verbunden wie z. B. Gewässerverunreinigungen durch Öl oder ölähnliche Substanzen, Ausleitung von Ladungsresten oder Reinigungsmitteln in die Gewässer ebenso wie 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.<sup>753</sup>

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.<sup>754</sup> Eine Qualifizierung als Wasserdienstleistung kann vorliegend jedoch dahin stehen, da solche Aufstauungen mit signifikanten Auswirkungen auf den 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.

Unter Zugrundelegung eines ökonomischen Wassernutzungsbegriffs 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.

#### 4.4.2 Rechtliche Anforderungen an Schifffahrt: bestehendes Ordnungsrecht und existierende Infrastrukturabgabe

##### 4.4.2.1 Ordnungsrecht

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 Verteilungen<sup>755</sup> als Verkehrsträger nicht unter den Wasserhaushalt

---

<sup>752</sup> Reinhold (2008), S. 9; Desens (2008), S. 148.

<sup>753</sup> Bundesregierung, Verkehrsinvestitionsbericht (2009), S. 290.

<sup>754</sup> Dafür Unnerstall (2009), S. 234 ff. und Unnerstall (2006), S. 449-480. Dagegen Kolcu (2008), S. 45 f. und Desens (2008), S. 147 ff. jeweils m. w. N.

<sup>755</sup> 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.

subsumiert wird und daher auch nicht Gegenstand des WHG ist.<sup>756</sup> 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 Bundeswasserstraßen<sup>757</sup> 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.<sup>758</sup> 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.<sup>759</sup> 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<sup>760</sup>, BinSchUO 2008 Anh XII<sup>761</sup>).

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 Neubaumaßnahmen 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,<sup>762</sup> die die

---

<sup>756</sup> VGH München, U. v. 16.12.1999 - 22 B 97.1171423; *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (2008), Art. 27 Rdn.3; *Czychowski/Reinhardt* (2010), § 9 Rdn. 30; *Reinhold* (2008), S. 9; *Desens* (2008), S. 117f.

<sup>757</sup> 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.

<sup>758</sup> *Friesecke* (2003), §5 Rdn.2 und Einf. Rdn.14; *Czychowski/Reinhardt* (2010), § 25 Rdn.45.

<sup>759</sup> BVerwGE 32, 299, 304 ff.

<sup>760</sup> Binnenschiffsuntersuchungsordnung vom 6. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2450).

<sup>761</sup> 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).

<sup>762</sup> Ausführlich hierzu siehe oben unter 4.3.2.2



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 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 flächendeckend<sup>763</sup> 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 dem befahrenden Gewässer anknüpfen.<sup>764</sup> Die Tarife werden vom Bundesministerium für Verkehr festgelegt.<sup>765</sup> Das Aufkommen der Abgaben liegt derzeit bei ca. 60 Mio. Euro jährlich und wird hauptsächlich von gewerblichen Binnenschiffen inklusive der Fahrgastschiffahrt geleistet.<sup>766</sup> 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 VIFGG<sup>767</sup>).

Nach wie vor problematisch, ist die Rechtsgrundlage, auf die 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-Kanal.<sup>768</sup> Im Üb-

---

<sup>763</sup> 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.

<sup>764</sup> Einschlägig sind der Norddeutsche Tarif, der Süddeutsche Tarif und der Moseltarif.

<sup>765</sup> Bundesrechnungshof (1993), S. 79.

<sup>766</sup> Bundesverbandes der Deutschen Binnenschifffahrt (2004).

<sup>767</sup> 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.

<sup>768</sup> Die hier geltenden Tarifbestimmungen sind in der Verordnung über die Befahrungsabgaben auf dem Nord-Ostseekanal (NOKBefAbgV) vom 28. September 1993, BAnz. 1993, 9285 enthalten, die

rigen wird die tarifliche Festsetzung der Schifffahrtsabgaben auf das anstaltliche Nutzungsverhältnis<sup>769</sup> 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“<sup>770</sup> vom 24. Dezember 1911 gestützt<sup>771</sup>. 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 bestünde.<sup>772</sup>

#### 4.4.3 Ordnungsrechtliche versus abgabenrechtliche Lösung

Fraglich ist, ob es angezeigt ist, ökologische Auswirkungen der Schifffahrt (z. B. Aufstauungen, Begradigungen von Wasserstraßen sowie dadurch hervorgerufene dauerhafte Umweltbeeinträchtigungen) 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. Hierfür kommen zwei Möglichkeiten in Betracht: erstens die Installierung einer Gewässerausbau-/umbauabgabe, die in ihrem Tatbestand an den Gewässerausbau geknüpft ist und vom Vorhabenträger erhoben wird. Zweite Möglichkeit ist die Umlage der gewässermorphologischen Beeinträchtigungen über eine Benutzungsgebühr auf die Nutznießer des Gewässerausbaus bzw. -umbaus, also die Indienstnehmer der Wasserstraße, denen die Gewässermaßnahmen zu Gute kommen, indem sie 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. Abgabenschuldner 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 von dem Befahren des Kanals oder der Inanspruchnahme der bundeseigenen Häfen hat, zu berücksichtigen.

<sup>769</sup> So *Friesecke* (2004), § 5 Rdn.8, dessen Darstellung aber insoweit inkonsequent ist, als er in Einführung Rdn. 18 im Einklang mit BVerwGE 32, 299 und BVerwGE 39, 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 Rdn. 18). Vgl. auch § 2 Nr. 1 Ausführungsbestimmungen zu den Tarifen für die norddeutschen Bundeswasserstraßen im Binnenbereich.

<sup>770</sup> RGBl. 1911, 1137.

<sup>771</sup> So BGHZ 20, 57, 60f.

<sup>772</sup> *Kreuter* (2007), S. 271 ff. Siehe auch Bundesrechnungshof (1993), der seine bereits 1993 erhobene Rüge bezüglich des Fehlens einer Rechtsgrundlage für Schifffahrtsabgaben 2000 wiederholte.

Schiffbarkeit der Gewässer herstellen und den Einsatz von großen, tieferliegenden Wasserfahrzeugen ermöglichen.

#### 4.4.3.1 Abgabe auf Gewässeraus-/umbau

Denkbar wäre eine direkte Besteuerung 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 im Abgabetatbestand 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 zu kommen, um eine rein interne Verschiebung von Ausgaben und Einnahmen im Bundeshaushalt zu vermeiden. Grundsätzlich kann auch der Bund Abgabenschuldner sein, wenn er den Tatbestand einer Abgabennorm erfüllt. Dies gilt auch dann, wenn er mit der Ausübung seiner Hoheitsausgaben den Abgabetatbestand erfüllt.<sup>773</sup>

Allerdings ist zu bedenken, dass sich aufgrund der bestehenden umfangreichen ordnungsrechtlichen Regelungen zum Schutz der Gewässermorphologie und –ökologie ein Bedürfnis nach einer abgabenrechtlichen Lösung zur Steuerung des Gewässeraus-/umbaus nicht aufdrängt. Zur Berücksichtigung der Belange zum Schutz der Gewässerökologie ist der Bund beim Aus- und Umbau von Binnenwasserstraßen gem. § 12 Abs.7 WStrG verpflichtet. Naturschutzrechtliche Eingriffe müssen sich an der Eingriffsregelung gem. §§ 13 ff BNatSchG messen lassen. Davon betroffen werden fast alle Gewässerausbau- und umbaumaßnahmen sein, da sie regelmäßig mit der Veränderungen von Grundflächen<sup>774</sup> (Veränderungen am Gewässerbett oder Ufer) oder des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels verbunden sind und erhebliche bzw. nachhaltige Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes (z. B. Veränderung des Wirkungsgefüges von Gewässerbett und Ufer, Veränderungen von Wasserqualität, Wasserspiegels, 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 ein-

---

<sup>773</sup> BVerwG, Urt. V. 28.06.2007 – Az: 7 C 3.07, Tz. 28 für die Heranziehung des Bundes zur Leistung eines landesrechtlichen Wasserentnahmeentgelts.

<sup>774</sup> Zur Grundfläche gehören Gewässerbett, Gewässerflächen wie Seen, Teiche, Flüsse, Bäche, Tümpel, nicht aber das Wasser selbst. Die Grundfläche ist dann betroffen, wenn gewässerbezogene Maßnahmen den Wasserstand, den Wasserabfluss bzw. die Wasserführung verändern. Vgl. Lorz/Müller/Stöckel (1999), § 18 Rdn.16; Marzik/Wilrich (2004), §18 Rdn.6ff; VG Schleswig, U. v. 21.1.1988 – 1 A 90/87 = NuR 1990, 231; VGH München, VGH München (1999), S. 153.

fließen zu lassen.<sup>775</sup> Das Rüstzeug hierfür ist in den ordnungsrechtlichen Regelungen niedergelegt. 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) mit ab. Das *Bedürfnis nach einer abgabenrechtlichen Lösung* zur Steuerung des Gewässeraus-/umbaus ist daher fraglich. Um sicherzustellen, dass tatsächlich bei jedem Aus- und Umbau von Binnenwasserstraßen die Trias aus Vermeidungsgebot, Ausgleichs- und Ersatzpflicht und Abwägungsgebot zum Tragen kommt, ist vielmehr 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).

Zudem wäre eine *Lenkungswirkung* hier kaum zu erwarten, da man vernünftigerweise davon ausgehen sollte, dass der Bund den Ausbau von Bundeswasserstraßen unter Berücksichtigung aller gegenläufiger 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. Eine „Reparaturabgabe“ mit dem Ziel einer nachträglichen Korrektur der aus der Entscheidungsgewalt geflossenen Bundeshandlung zur Durchsetzung einer Ökologisierung des Bundeswasserstraßenausbaus überzeugt hier nicht. Friktionen um den ökologischen Ausbau von Bundeswasserstraßen, die mitunter zwischen den betroffenen Bundes- und Landesministerien bestehen, lassen sich mittels einer Abgabe nicht auflösen. Hinzukommt, 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 Steuerungspotentiale und Lenkungsvermögen einer Abgaben gering anzusehen sind.

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 von monetären Bewertungen der zu erwartenden Belastungen und Schäden in die Gesamtbewertung eines Vorhabens zu optimieren sind und deren Anwendung auf alle Gewässerausbau maßnahmen durch Er-

---

<sup>775</sup> 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* (2002), S. 221, 227.

weiterung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung um den allgemeinen Gewässerbegriff sichergestellt werden sollte. Überdies sollte von der bestehenden Möglichkeit, Dritte über Beitragsleistung oder Auferlegung von Leistungen über gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen am Ausbau oder Neubau zu beteiligen (§ 12 Abs.3 WStrG), verstärkt Gebrauch gemacht werden, etwa wenn es um den Ausbau einer Fahrinne geht, die bestimmten Schiffstypen zu Gute kommt.

#### 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 einzuführen.<sup>776</sup>

In Anbetracht der existierenden Schifffahrtsabgaben bietet sich grundsätzlich eine Ökologisierung unter Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten und eine flächendeckende Ausbreitung dieser Benutzungsgebühren (Befahrungsabgaben, Brückengelder, Schleusengebühren) an. Derzeit werden die Abgaben wohl ausschließlich an den Ausgaben für den Wasserverkehrsweg einschließlich der Kosten für dessen Betrieb und Unterhaltung bemessen.<sup>777</sup> Für eine Ökologisierung stünde dem Bund auch die Gesetzgebungskompetenz zu, da er nach der Förderalismusreform nicht mehr nur auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Nr. 21 GG (Binnenschifffahrt und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen)<sup>778</sup> 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 Bundeswasserstraße ein-

---

<sup>776</sup> Von Keitz/Kraemer (2002), S. 245, 251.

<sup>777</sup> So ausdrücklich § 13 Abs.2 SeeAufgG für die Befahrung des Nord-Ostseekanals.

<sup>778</sup> 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 Schiffverkehr 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, 1, 9, 17f).

schließlich der damit verbundenen Umwelt- und Ressourcenkosten eingestellt werden.

Dadurch würden die entstehenden Kosten auf den mittelbar verursachenden und durch Aus-/umbau profitierenden Verkehrsträger umgelegt. Zu befürchten ist jedoch – jedenfalls bei entsprechend hohen Abgabesätzen – dass durch den Finanzierungsdruck die Schifffahrt unattraktiv würde und gleichzeitig Anreize für ein Ausweichverhalten der Betroffenen geschaffen würde, das aus verkehrspolitischen Gründen nicht unbedingt erwünscht ist. Ansteigende Gebühren könnten mit einer Verkehrsverlagerung vom Wasser auf die Straße und die Bahn verbunden sein, was zu Einnahmeverlusten des Bundes führen würde. Zudem würde die zu erwartende 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<sup>779</sup>. Insgesamt ist auch der Vergleich zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Binnenschifffahrt im Hinblick auf Luftverschmutzung, Unfälle, Lärm-, Boden- und Wasserbelastung bislang nicht eindeutig, so dass an dieser Stelle keine Präferenz für den einen oder anderen Verkehrsträger ausgesprochen werden kann.

#### 4.4.4 Materie-rechtliche Anforderungen für Ökologisierung der bestehenden Schifffahrtsabgaben

Der materie-rechtliche Rahmen für eine Neuausrichtung der Schifffahrtsabgaben muss sich überdies an internationalen und europäischen Vorgaben messen lassen.

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 diese Abgaben erhoben werden können.

Nach Art. 3 Abs.1 der Revidierten Rheinschifffahrtsakte gilt 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“, also auf den Zugang zu und die Benutzung von Wasserstraßen durch Schiffe gründen. Damit sind Abgaben, die zur Deckung des Unterhaltungsaufwandes wie auch Abgaben zur Internalisierung von externen Umweltkosten zulässig. Eine flächendeckende Erhebung einer ökologisierten Infrastrukturabgabe wäre rechtlich möglich.<sup>780</sup> Auf einem anderen Blatt steht jedoch deren politische Durchsetzbarkeit. Zu bedenken sind zudem die oben bereits erwähnten Verlagerungseffekte einer Abgabe, also die zu er-

---

<sup>779</sup> Ziel der Koalitionsvereinbarungen vom 20. Oktober 1998 und vom 16. Oktober 2002 waren u. a. einen möglichst hohen Anteil des Zuwachses im Straßen- und Luftverkehr auf Schiene und Wasserstraßen zu verlagern. Siehe Bundesverkehrswegeplan (2003). Siehe auch KOM (2006), 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 wollte.

<sup>780</sup> Generell für die herkömmlichen Benutzungsgebühren: *Kreuter* (2007), S. 271, 275; für Umweltabgaben: *Lagoni*, in: *Rostocker Gespräche zum Seerecht* (2007), S. 1, 51 ff.

wartende Verschiebung der Gütertransporte auf die Straße, die gerade in Ballungsgebieten mit intensiver Straßennutzung nicht unproblematisch sind. Auch ökonomisch sind daher die Effekte einer Abgabenerhebung in Folge einer Verkehrsverlagerung und damit einhergehenden stärkeren Belastungen von Straße und Schiene ambivalent.

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<sup>781</sup>, die ein eigenständiges nationales Tätigwerden zur Vermeidung und Verringerung schiffahrtsbedingter Umwelteinwirkungen verbietet. Daher haben die Mitgliedstaaten umfassende Gestaltungsmöglichkeiten beim Einsatz umweltökonomischer Instrumente zur Förderung der Umweltverträglichkeit der Binnenschifffahrt.<sup>782</sup> 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 AEUV<sup>783</sup> nicht in Betracht.<sup>784</sup> 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).<sup>785</sup> Zu prüfen ist also, ob die in der VO 1365/96<sup>786</sup> 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 Beschränkung<sup>787</sup> der gemeinschaftlichen Dienstleistungs-

---

<sup>781</sup> Hierzu *Reinhold* (2008), S. 174 f.

<sup>782</sup> Insgesamt siehe *Reinhold* (2008), S. 179 ff.

<sup>783</sup> Danach gelten für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels über den Verkehr, Art. 90 ff AEUV.

<sup>784</sup> EuGH, Rs. C-49/89, Slg. 1989, I-4441, Tz.10.

<sup>785</sup> *Müller-Graf*, in: Streinz, EUV/EGV, Kommentar, 2003, Art. 51 Rdn.5f und Art. 70 Rdn.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.

<sup>786</sup> 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.

<sup>787</sup> Nach ständiger Rspr. des EuGH existiert ein umfassendes Beschränkungsverbot, dass 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

freiheit ansehen will<sup>788</sup>, so lässt sich diese durch die Schutzwürdigkeit des verfolgten Ziels als Verfolgung zwingender öffentlicher Interessen (Allgemeininteresse) rechtfertigen. Nach ständiger Rspr. des EuGH ist nämlich ein Eingriff in die Grundfreiheiten gerechtfertigt, wenn er der Verfolgung zwingender öffentlicher Interessen (Allgemeininteresse) dient und seinerseits verhältnismäßig ist.<sup>789</sup> Zwingende Gründe des Allgemeinwohls können u. a. neben dem Schutz der Gesundheit auch der Umweltschutz sein.<sup>790</sup> Eine Verletzung der gemeinschaftlichen Dienstleistungsfreiheit ist daher zu verneinen.

Bezüglich der Regelungsbereichweite von Art. 9 WRRL im Hinblick auf Einbeziehung und zwingende Kostenanlastung der Schifffahrt wird auf die Ausführungen unter 1.1 verwiesen.<sup>791</sup> 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 durch Art.9 Abs.4 WRRL untermauert wird.

---

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 Rückzug- wie Ausweichreaktionen im Schiffsverkehrssektor hervorzurufen.

<sup>788</sup>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 betreffen. Regelungen einer nationalen Behörde oder Gebietskörperschaft über die Einführung von Infrastrukturabgaben (hier: im Bereich Mobilkommunikation und Personal Communications) für die durch Lizenzen und Genehmigungen gedeckten Tätigkeit, sind keine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit, sofern diese Regelung unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus anderen Mitgliedstaaten gilt und die Erbringung von Dienstleistungen innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats in gleicher Weise wie die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten berührt.

<sup>789</sup> EuGH, Slg. 1974, Rdn. 1299, Tz. 10, 12; *Ehlers* (1999), S. 389.

<sup>790</sup> 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 in dem Bereich der Dienstleistungsfreiheit gelten, GA Lenz, Rs., C-379/92, Slg. 1994, I-3453, Tz. 104. Siehe auch *Reinhold* (2008), S. 202.

<sup>791</sup> Siehe hierzu auch Abschnitt 1.1.



#### 4.4.5 Fazit

Nationale abgabenrechtliche Maßnahmen zur Kostenanlastung von schiffsbetriebsbedingten Umweltbeeinträchtigungen sind grundsätzlich möglich und bei entsprechender Ausgestaltung mit europäischen und internationalem Recht vereinbar, im Bereich grenzüberschreitender Flüsse aber wahrscheinlich schwer politisch durchsetzbar. Realisierbar wäre grundsätzlich eine flächendeckende Einführung und Ökologisierung der bestehenden Infrastrukturabgaben für Bundeswasserstraßen an, wobei in die Tarife der Benutzungsgebühren Umwelt- und Ressourcenkosten einzustellen wären. Zu befürchten ist jedoch, dass der Verkehrsträger Schifffahrt infolge einer Erhöhung der finanziellen Belastungen Attraktivität verlieren würde und der Transportsektor verstärkt auf Schiene und Straße ausweichen würde. Dies kann aus fiskalischen (Einnahmeverluste) wie verkehrspolitischen Gründen problematisch werden, letzteres insbesondere, soweit es um die zu erwartende Verschiebung der Gütertransporte auf die Straße geht, die gerade in Ballungsgebieten mit intensiver Straßennutzung nicht erstrebenswert ist.

Aus wasserschutzrechtlicher Sicht ist 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 von monetären Bewertungen der zu erwartenden Belastungen und Schäden in die Gesamtbewertung eines Vorhabens zu optimieren sind und deren Anwendung auf alle Gewässerausbaumaßnahmen durch Erweiterung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung um den allgemeinen Gewässerbegriff sichergestellt werden sollte.

## 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 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 bedürfen sie einer 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.

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 Technikorientierung aufgeben sollte. Die Vollzugshilfefunktion, die ausschlaggebend für die Technikorientierung war, ist heute ohnehin überholt. Die verbleibende Zahllast für die Restinanspruchnahme ist als ökonomischer Lenkungs-kern einer Umweltabgabe anzusehen. Diesen Kern gilt es bei Fortentwicklungen zu stärken und zu schützen. 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 anzustreben.

Lenkende Umweltabgaben könnten grundsätzlich auch als Bewirtschaftungsinstrumente die Abgabenerhebung auch davon abhängig zu machen, ob gute Gewässerzustände erreicht sind. Zwingend ist ein Verzicht auf die Abgabe bei Erreichen guter Zustände keinesfalls; 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 ggf. zu erwägen. Allerdings sollten standortspezifische Probleme der Einleitung und Entnahme u. U. mit Hilfe der direkt steuernden Instrumente (Neujustierung der wasserrechtlichen Erlaubnis; Nutzung des Allokationsinstrumentariums des § 22 WHG) gelöst werden. Aus pragmatischen Gründen bleibt die Abwasserabgabe bis auf weiteres ein Instrument des vorsorgeorientierten Emissionsprinzips.

## 5.2 Ergänzende Wassernutzungsabgaben

Die Analyse gegenwärtiger Wassernutzungen hat die Divergenz der einzelnen Wassernutzungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht aufgezeigt. Umfang und Effektivität der existierenden ordnungsrechtlichen Instrumente variieren in den einzelnen Rechtsbereichen ebenso stark wie das Erfordernis nach einem lenkungs- und finanzierungspolitischen Eingriff. Je nach zu Grunde liegender Wassernutzung eröffnen und begrenzen die verfassungsrechtlichen Vorgaben zudem unterschiedliche Abgabeformen.

Hinzu kommen teilweise Wertungswidersprüche aufgrund aktueller Umwelt- und Verkehrspolitiken, die der Erhebung von Abgaben auf bestimmte Wassernutzungen aus Gründen des Kohärenzgebots, jedenfalls aber im Hinblick auf die politische Durchsetzbarkeit im Wege stehen. Daher ist eine einheitliche Kodifikation einer alles umfassenden Wassernutzungsabgabe nicht sinnvoll installierbar. Vorzugswürdig ist die Anreicherung der bestehenden spezifischen Gesetze um heterogene, auf die einzelne Wassernutzung zugeschnittene Abgabentatbestände. 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, 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.

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 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 ein geeigneter Indikator für die im Betrieb anfallenden Nährstoffüberschüsse dar, da insbesondere sie zu Entsorgungsproblemen und Nährstoffüberschüssen führen, und wäre 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 der 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 von gefährlichen Mitteln durch weniger gefährliche Mittel anregen. Direkter Abgabenschuldner 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 wie auch eine Abgabenerhebung an 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 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.2GG 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 nichtsteuerliche Abgabe dem Gesetzgeber und hängt v. a. von seiner Ausgestaltung der Abgaben ab.

Im Bereich der *Neuzulassung von Wasserkraftanlagen* erscheint eine Abgabe zur Erreichung von ökologischen 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. Denn in der Regel wird die Errichtung oder bauliche Änderung von Wasserkraftanlagen aufgrund des damit verbundenen Gewässer-

ausbaus 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. Auch eine Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit an ausgewählten Stellen ist abzulehnen, da es für eine solche Finanzierungsabgabe an der Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung fehlt. Überdies ist die Installierung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe auf Nutzung des Wassers im Rahmen der Wasserkraft unter den gegebenen politischen und gesetzlichen Verhältnissen kritisch zu betrachten.

Nationale abgabenrechtliche Maßnahmen zur Kostenanlastung von *schiffsbetriebsbedingten Umweltbeeinträchtigungen* sind grundsätzlich möglich und bei entsprechender Ausgestaltung mit europäischen und internationalem Recht vereinbar, im Bereich grenzüberschreitender Flüsse aber wahrscheinlich schwer politisch durchsetzbar. Realisierbar 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. 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 eingestellt werden. Zu befürchten ist jedoch, dass der Verkehrsträger Schifffahrt infolge einer Erhöhung der finanziellen Belastungen Attraktivität verlieren würde und Transportsektor verstärkt auf Schiene und Straße ausweichen würde. Dies kann aus fiskalischen (Einnahmeverluste) wie verkehrspolitischen Gründen problematisch werden, letzteres insbesondere, soweit es um die zu erwartende Verschiebung der Gütertransporte auf die Straße geht, die gerade in Ballungsgebieten mit intensiver Straßennutzung nicht erstrebenswert ist. Des Weiteren würde eine

Wassernutzungsabgabe auf die Schifffahrt nur indirekt den Gewässerausbau und die Unterhaltung der Wasserstraßen durch die Bundeswasserstraßenverwaltung beeinflussen. Eine direkte Besteuerung des Gewässerausbau und der Unterhaltung, die im Regelfall der maßgebliche Grund für die fehlende Erreichung der Umweltziele der WRRL bei ausgebauten Wasserkörpern sind, müsste vom Bund als Vorhabenträger der Gewässerausbau maßnahmen erhoben werden, die Einnahmen könnten den Ländern zu Gute kommen.

Aufgrund der umfangreichen ordnungsrechtlichen Regelungen zum Schutz der Gewässermorphologie und -ökologie (wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren nach WStrG, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) ist allerdings das *Bedürfnis nach einer solchen abgabenrechtlichen Lösung* zur Steuerung des Gewässerausbau bzw. -umbaus fraglich. 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. Eine Reparaturabgabe mit dem Ziel einer nachträglichen Korrektur der aus der Entscheidungsgewalt geflossenen Bundeshandlung zur Durchsetzung einer Ökologisierung des Bundeswasserstraßenausbaus überzeugt hier nicht. Zudem wären Lenkungswirkung und Steuerungspotentiale einer Abgabe aufgrund der Einmaligkeit der grundsätzlichen Ja-/Nein-Entscheidung, die beim Ausbau von Bundeswasserstraßen zu treffen sind, als gering zu erachten.

## Quellenverzeichnis

### Internetquellen

- AGEE-Stat (2010): Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland, abgerufen am 20.01.2011 unter: <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/45919/>.
- 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](http://www.wasserrahmenrichtlinie.bayern.de/bestandsaufnahme/doc/bestandsaufnahme_2004_lang.pdf).
- BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.) (2008): UGB I und II - ergänzende Stellungnahme. vom 30.05.2008, abgerufen 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), zuletzt am 22.01.2011.
- BDEW / DBVW / DWA / VKU (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 (2009): 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](http://www.bdi.eu/download_content/KlimaUndUmwelt/05_Stellungnahme_NovelleWHG_090429.doc).
- BDI (2009): 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](http://www.bdi.eu/download_content/KlimaUndUmwelt/Stellungnahme_Wasserhaushaltsgesetz_D_0266_BDI_554464.DOC).
- BDI (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/XA5FEEEE5E20634CDABF8CB83F99F8730F/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/UGB%20II.PDF](http://www.bdi-online.de/BDIONLINE_INEAASP/iFILE.dll/XA5FEEEE5E20634CDABF8CB83F99F8730F/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/UGB%20II.PDF).
- BDI (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](http://www.bdi-online.de/BDIONLINE_INEAASP/iFILE.dll/XF3A04818E7A111D4B95B0050DA2662B7/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/F3A04818E7A111D4B95B0050DA2662B7.PDF).
- BDWI (2008): Stellungnahme -Ökologischen Industriepolitik, Berlin, abgerufen am 16.12.2009 unter:  
[http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE\\_Stellungnahme\\_W\\_AW\\_zu\\_Oekologische\\_Industri](http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_Stellungnahme_W_AW_zu_Oekologische_Industri)

epolitik\_BMU\_10\_08/\$file/09%2001%2020%20Stellungnahme%20%C3%96kologische  
%20Industriepolitik.pdf.

BDWI (2008): 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).

BDWI (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](http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_id100110197_verbaende-der-wasser--und-wohnungswirtschaft-fordern-gemeinsa?open&l=DE&ccm=420070010).

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 (o.J.): Position des BfN zur Wasserkraftnutzung, Bonn, abgerufen am 20.10.2010 unter  
:[http://www.bfn.eu/0319\\_wasserkraft\\_nutzung.html](http://www.bfn.eu/0319_wasserkraft_nutzung.html).

BGW (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).

Blondzik, K. / Claussen, U. (2004): Die Wasserrahmenrichtlinie neues Fundament für den  
Gewässerschutz in Europa, Berlin.

BMU (2008): Die Nutzung der kleinen Wasserkraft in Deutschland im Spannungsfeld von  
Klima-, Natur- und Gewässerschutz, abgerufen am 20.01.2011 unter:  
[http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nutzung\\_wasserkraft.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nutzung_wasserkraft.pdf).

BMU (2009): Erneuerbare Energien in Zahlen - nationale und internationale Entwicklung,  
abgerufen am 20.01.2011 unter: <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/2720/>.

BMU / BMWi (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und  
bezahlbare Energieversorgung, abgerufen am 20.01.2011 unter:  
[http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept\\_bundesregierung.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept_bundesregierung.pdf).

Borchardt, D. / Bosenius, U. (2005): Die Wasserrahmenrichtlinie - Ergebnisse der  
Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, Berlin.

Brackemann, H. et al. (2002): Die Wirtschaftliche Analyse nach EG-  
Wasserrahmenrichtlinie, 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<sub>b</sub>/N<sub>anorg</sub>, P<sub>ICP</sub>/P<sub>photo</sub>  
zur Einführung neuer Parameter in die Einleiterüberwachung. Untersuchungsvorhaben im  
Auftrag des Umweltbundesamtes,  
<http://lims.uni-duisburg.de/Tagungen/UAT2000/Abstracts/TOCCSB/ TOCCSB.pdf>,  
zuletzt abgerufen am 20.01.2011.



- Bundesregierung (2009): Verkehrsinvestitionsbericht 2009 - Drucksache 17/444, 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, abgerufen am 07.09.2009, unter: [http://www.bvl.bund.de/cln\\_007/nn\\_492012/DE/04\\_\\_Pflanzenschutzmittel](http://www.bvl.bund.de/cln_007/nn_492012/DE/04__Pflanzenschutzmittel).
- 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](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>.
- 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](http://ecologic.eu/download/projekte/1950-1999/1977/1977_d1_final.pdf).
- European Environmental Agency(2010):water scarcity, 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 Marktöffnung 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](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, abgerufen am 08.12.2009 unter <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa05/papers/611.pdf>.
- Hamilton, C. et al. (2002): Taxes and Charges for Environmental Protection, 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](http://www2.hmuelv.hessen.de/imperia/md/content/rieger_pdf/wrrl_wirtschaftliche_analyse_hessen_2001_brosch_re.pdf).

- Holländer, R./ Zenker, C. / Pielen, B. / Geyley, 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](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, abgerufen am 20.01.2011 unter:  
[http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg2003\\_ex03.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg2003_ex03.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>.
- Interwies, E. et al. (2004): Monetarisierung von Zielvorgaben und Nutzungen im  
Gewässerschutz, abgerufen am 08.12.2009 unter  
<http://ecologic.eu/download/projekte/1950-1999/1970-01/atv.pdf>.
- Krämer, A. / Pielen, B. / De Roo, C. (2007): Regulation of Water Supply in Germany,  
Berlin, CESifo DICE Report 2/2007, S.21-26, 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](http://ecologic.eu/download/projekte/1950-1999/1977/1977_d7_final_041005_ecologic.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](http://ecologic.eu/download/projekte/1950-1999/1970/handbuch_massnahmen.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](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, <http://www.wasser-und-mehr.de/meldungen-archiv/aktuelles/123-wassersparen.html>, abgerufen am 22.1.2011.
- Landesamt für Umwelt und Geologie Sachsen (2009): Untersuchung zur wirtschaftlichen  
Fragestellungen 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](http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/download/Abschlussbericht_12_01_2009-Internet.pdf).
- Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (2008):  
Strukturen und Entgelte der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung 2007, in  
Statistische Monatshefte Niedersachsen (4/2008): 164-171.

- 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](http://www.mugv.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.2320.de/wrrl_05.pdf).
- LAWA (Länderarbeitsgemeinschaft Wasser) (2009): Jahresbericht 2008, Saarbrücken, abgerufen am 16.12.2009 unter: [http://www.lawa.de/documents/LAWA-Jahresbericht\\_2008\\_c19.pdf](http://www.lawa.de/documents/LAWA-Jahresbericht_2008_c19.pdf).
- Leßmann, B. (2009): Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie mit der Landwirtschaft, abgerufen am 16.12.2009 unter:  
[http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/wrrl\\_lesmann.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/wrrl_lesmann.pdf)
- Meyerhoff, J./ Petschow, U. (1998): Umweltverträglichkeit kleiner Wasserkraftwerke Zielkonflikte zwischen Klima- und Gewässerschutz, 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](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmlnu/themen/wasser/wrrl/methodik_der_bestandsaufnahme_wrrl_in_th.pdf).
- 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](http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C1687189_L20.pdf).
- Nitsch et al. (2004): Ökologisch optimierter Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien in Deutschland, abgerufen am 20.01.2011 unter: [http://www.wind-energie.de/fileadmin/dokumente/Themen\\_A-Z/Ziele/Oekologisch\\_optimierter\\_Ausbau\\_Langfassung.pdf](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, 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, 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, abgerufen am 08.12.2009 unter: <https://webvpn.unileipzig.de/+CSCO+ch756767633A2F2F7268652D79726B2E72686562636E2E7268++/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0140:DE:HTML>.

- Pielen, B. (2007): Ökonomie in der EG-Wasserrahmenrichtlinie - Erfolgsrezept oder unnötige Herausforderung? Leipzig, in Zeitschrift für Angewandte Geographie (31/2007), 78-82, abgerufen am 16.12.2009 unter:  
<http://www.springerlink.com/content/g33765t305131441/fulltext.pdf>.
- 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](http://ecologic.eu/download/vortrag/2005/pielen_kubus.pdf).
- Rahmeyer, F. (2002): Organisationsformen und Umweltabgaben im kommunalen Gewässerschutz, zuletzt abgerufen am 18.08.2010, unter: <http://www.wiwi.uni-augsburg.de/vwl/institut/paper/212.pdf>.
- Reinhardt, M. (2006): Kostendeckungs- und Verursacherprinzip nach Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie, in: Natur und Recht (12/2006), 737-744, abgerufen am 16.12.2009 unter: <http://www.springerlink.com/content/n327x6n115j26674/fulltext.pdf>.
- Reiss, M. (o. J.): Hydrogeographie.de. Eine geographische Gewässerkunde des Binnenlandes, [www.hydrogeographie.de](http://www.hydrogeographie.de), abgerufen am 22.01.2011.
- Richter / Oehmichen, P. (2007): Art. 9 WRRL - Kostendeckung der Wasserdienstleistungen im Elbeeinzugsgebiet, 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? Abgerufen unter: <http://www.rww.de/index.php?id=125> zuletzt am 22.01.2011.
- 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](http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/download/Kompaktbericht_Text.pdf).
- Schou, J. S. / Streibig, J. C. (2005): Pesticide Taxes in Scandinavia, abgerufen am 08.12.2009 unter <http://files.foes.de/de/downloads/tagungvilm2005/scandinaviastudy.pdf>.
- Schreiber, W. (2005): Ökonomie und Wasserrahmenrichtlinie Kostendeckung und Ausnahmen, abgerufen am 16.12.2009 unter:  
[http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/wrrl\\_vortrag\\_oekonomie\\_090511.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/wrrl_vortrag_oekonomie_090511.pdf).
- Suckow, F./Lasch, P./Badeck, F.-W. (o. J.): Auswirkungen von Klimaveränderungen auf die Grundwasserneubildung, [www.pik-potsdam.de/topik/t6scs/safe/home/publications/klima\\_wasser.pdf](http://www.pik-potsdam.de/topik/t6scs/safe/home/publications/klima_wasser.pdf), abgerufen am 23.01.2011.
- Turpin, N. et al. (2001): Restauration de la qualité des eaux de surface: comparaison de mécanismes incitatifs, 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, abrufbar unter [www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2299](http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2299), zuletzt aktualisiert im Januar 2007.

- UBA (Umweltbundesamt) (2009a): Daten zur Umwelt. Einträge von Nähr- und Schadstoffen, abrufbar unter [www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2395](http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2395). zuletzt aktualisiert im Juni 2009.
- UBA (Umweltbundesamt) (2009b): Wasserressourcen und ihre Nutzung, abrufbar unter <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2303>, zuletzt aktualisiert im Juni 2009.
- 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](http://www.risk-habitat-megacity.ufz.de/data/Disk_Papiere_2005-062499.pdf).
- VCI (Verband der Chemischen Industrie) (o. J.): VCI-Stellungnahme zum Konzept des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit für eine „Ökologische Industriepolitik“, 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](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, 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?, in: Natur und Recht (6/2006), 333-341, abgerufen am 16.12.2009 unter: <http://www.springerlink.com/content/m0r630q4v6105187/fulltext.pdf>.
- Weyland, M. (2010): Wasserentnahmeentgelt soll schrittweise abgeschafft werden, abgerufen am 14.03.2010 unter: [http://owl.business-on.de/wasserentnahme-entgelt-soll-schrittweise-abgeschafft-werden\\_id6392.html](http://owl.business-on.de/wasserentnahme-entgelt-soll-schrittweise-abgeschafft-werden_id6392.html).
- Willmann, W. (2006): Fehlt der Mut zur Abschaffung der Abwasserabgabe?, abgerufen am 22.12.2009 unter [http://www.ihk-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/innovation\\_umwelt/Umwelt/willmann\\_wasserabgabe\\_nrw\\_040506.pdf](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, abgerufen am 01.08.2010, unter: [http://www.ruhr-uni-bochum.de/vwp3/um\\_res\\_0809\\_2.pdf](http://www.ruhr-uni-bochum.de/vwp3/um_res_0809_2.pdf).

## Monographien und Aufsätze

- Agne, S. (2000): *The Impact of Pesticide Taxation on Pesticide Use and Income in Costa Rica's Coffee Production*, Hannover 2000.
- Adam, D. (1994): 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.
- Albrecht, J. (2007): *Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht*, Berlin 2007.
- Ammermüller, B. (2009): Die Finanzierung von Maßnahmen zur Reduktion diffuser Gewässerbelastungen aus der Landwirtschaft, in *Zeitschrift für Umweltrecht* (2009), 250-253.
- Anderer, P. / Dumont, U. / Heimerl, S. / Ruprecht, A. / Wolf-Schumann, U. (2010): Das Wasserkraftpotenzial in Deutschland, in: *Wasserwirtschaft* 100 (2010), Nr. 9, 12-16.
- Ansmann, T. (2009): 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.
- Ansmann, T. (2010): *Simulation der Haushaltswassernachfrage im Elbegebiet. Ein mikrobasierter, mesoskaliger Modellansatz*, Berlin 2010.
- Asad, M. (1999): *Management of water resources: bulk water pricing in Brazil*, Washington D. C 1999.
- ATV (Abwassertechnische Vereinigung) (1979): *Die Abwasserabgabe und Randprobleme*, München 1979.
- Balmes, F. R. (1997): *Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Systematisierung von Umweltsteuern*, Köln 1997.
- Banfi, S. et al. (2004): *Bedeutung der Wasserzinse in der Schweiz und Möglichkeiten einer Flexibilisierung*, Zürich 2004.
- Batterink, M. (2006): Allocation of Costs and Benefits in the Water Framework Directive: A Dutch Exploration, in: OECD (Hrsg.) (2006): *Water and Agriculture – Sustainability, Markets and Policies*, Paris 2006, 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* 73 (1971), 42-54.
- Baurichter, F. (1993): *Abgaben als Instrumente des Umweltschutzes: wasser- und energiewirtschaftliche Aspekte*, Trier 1993.

- Bayerischer Landtag (2002): Abwasserabgabe, Drucksache 14/9977 vom 25.07.2002.
- Bayrisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (Hrsg.) (2008): Bewirtschaftungsplan für die bayrischen 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 1992.
- Bender, B. / Sparwasser, R. / Engel, R. (2000): Umweltrecht – Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 4. Auflage, Heidelberg 2000.
- Benkert, W. / Zimmermann, H. (1979): Abgabenlösungen in der Naturschutzpolitik, in: Natur und Recht (1979), 96-103.
- Berendes, K. (1981a): System und Grundprobleme des Abwasserabgabengesetzes, in: Die öffentliche Verwaltung (1981), 747-752.
- Berendes, K. et al. (1981b): Das Abwasserabgabengesetz, in: Das Rathaus (1981), 142-156.
- Berendes, K. (1995): Das Abwasserabgabengesetz: eine systematische Darstellung mit Wiedergabe der wichtigsten Vorschriften, 3. Aufl., München 1995.
- Berendes, K. (2006): Fehlentwicklungen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Abwasserabgabengesetz, in: Zeitschrift für Wasserrecht (2006), 151-160.
- Berendes, K. (2010): WHG - Kurzkomentar, Berlin 2010.
- Berg, W. (2006): Sonderabgaben – Möglichkeiten und Grenzen im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, in: Gewerbearchiv 52 (2006), 441-446.
- Bergmann, E. / Werry, S. (1989): Der Wasserpfennig: Konstruktion und Auswirkungen einer Wasserentnahmeabgabe, Berlin 1989.
- Bickel, C. (1983a): Hessisches Abwasserabgabenrecht, Köln 1983.
- 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 1993.
- Birk, D. (1983): Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab für Steuernormen, Köln 1983.
- 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 1997, 41-47.
- Birk, D. / Eckhoff, R. (1999): Steuerreform unter ökologischen Aspekten: Rechtliche Rahmenbedingungen – Gutachterliche Stellungnahme (= UBA-Texte 27/1999), Berlin 1999.
- Bizer, K. (1994): Der Beitrag der Indirekteinleiterabgabe zur Reinhaltung von Klärschlamm, Köln 1994.

- Bizer, K. / Linscheidt, B. / Ewringmann, D. (1998): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen, Berlin 1998.
- Blankart, Ch. B. (1987a): Der Wasserpfennig aus ökonomischer Sicht, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik (1988).
- Blankart, Ch. B. (1987b): Eine verfügungsrechtliche Betrachtung des Wasserpfennigs, in: Wirtschaftsdienst (1987), 151-154.
- BMU (2006): Wasserwirtschaft in Deutschland - Teil 2 Gewässergüte, Berlin 2006.
- BMU (2010): Die Wasserrahmenrichtlinie – Auf dem Weg zu guten Gewässern, Berlin 2010.
- BMU / BMELV (2008): Nitratbericht 2008, Bonn 2008.
- Böhm, M. (1989): Die Wirksamkeit von Umweltlenkungsabgaben: am Beispiel des Abwasserabgabengesetzes, Düsseldorf 1989.
- 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 2005.
- Bonus, H. (1983/84): Zwei Philosophien der Umweltpolitik. Lehren aus der amerikanischen Luftreinhaltungspolitik, in: List Forum (1983/84), S. 332 ff.
- 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.
- Borge, L.-E. (2005): The relationships between costs and user charges: the case of a Norwegian utility service, in: Finanzarchiv, Bd. 61 (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 1994.
- 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.
- 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 Jg. 4, Heft 3, 38-43.
- Braeseke, G. (1997): Probleme der Preispolitik in der kommunalen Wasserwirtschaft und praxisbezogene Preissetzungsvorschläge am Beispiel der Dresden Wasser und Abwasser GmbH, Dresden 1997.



- 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, 2008.
- Breuer, R. (1998): Die Kostenlast bei Wasserschutzgebietsfestsetzungen, in: Natur und Recht (1998), 337-347.
- Breuer R. (2004): Öffentliches und privates Wasserrecht, München 2004.
- Breuer, R. (2006): Rechtsfragen des Konflikts zwischen Wasserkraftnutzung und Fischfauna, Berlin 2006.
- 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 2008.
- Brockmann C. (2004): Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union – untersucht am Beispiel der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Heidelberg 2004.
- 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 1987.
- Brossmann, J. (1987): Der Wasserpfennig: Finanzwissenschaftliche Überlegungen zu einem neuen umweltpolitischen Konzept, Hamburg 1987.
- Brünning, C. (2002): Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung - Ein Topos mit verfassungsrechtlichen Konsequenzen?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2002), 33-37.
- Buckland, J. / Zabel, F. (1997): Ökonomische Instrumente in der Wasserwirtschaft; in: Correia, F. N. / Kraemer, R. A. (Hrsg.): Dimensionen Europäischer Wasserpolitik, Berlin 1997, 179-265.
- Bungarten, H. H. (1976): Zur Praxis der Abwasserabgabe und Ergänzen der Instrumente in der europäischen Gemeinschaft, in: Informationen zur Raumentwicklung (1976), 391-403.
- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2010): Strategiepapier „Auswirkungen des Klimawandels auf die Wasserwirtschaft“ Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen, o. O. 2010.
- Bundesrechnungshof (1993): Unterrichtung des Bundestages durch den Bundesrechnungshof, BT-Drs. 12/5650 (1993).
- Bundesregierung (2007): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, BT-Drs. 16/4289.
- Bundestag (2003): Bundesverkehrswegeplan 2003, BT-Drucksache 15/2050.

- Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt (2004): Nicht nur Raillion, auch die Binnenschifffahrt zahlt Infrastrukturkosten, Pressemitteilung vom 27.01.2004, Duisburg 2004.
- Burchard, C. H. (1981): Abwasserabgabe und die dazu erforderlichen Auswertungen von Betriebsmessungen, Stuttgart 1981.
- 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 (2008), 331-356.
- Cansier, D. (1993): Umweltökonomie, Jena 1993.
- 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 1989.
- Chaves, Ch. (1994): Anreizfaktoren für die Einhaltung der Umweltnormen im Wasserbereich. Die Fallbeispiele Portugal und Bundesrepublik Deutschland im Kontext der EG-Integration (= Umwelt- und Ressourcenökonomik, 5), Münster 1994.
- Chowdhury, M. E. / Lacewell, R. D. (1996): Implications of Alternative Policies on Nitrate Contamination of Groundwater, in: Journal of Agricultural and Resource Economics, 21 (1996), 82-95.
- Council of the European Union (2010): Improving environmental policy instruments - Council conclusions -, 3061st ENVIRONMENT Council meeting Brussels, 20 December 2010.
- 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 2010.
- Dahme, H. (1999): Zur Zukunft der Abwasserabgabe – Entwurfsgedanken 2000, in: Zeitschrift für Wasserrecht (1999), 424-440.
- 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 2008.

- 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. 2004.
- Dirksmeyer, W. (2006): Economies of Pesticide Reduction and Biological Control in Field Vegetables – A Cross Country Comparison, Kiel 2006.
- 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 1999.
- Doedens, H. (1995): Verursachergerechte Abwasser- und Abfallgebühren: Anspruch und Wirklichkeit, Berlin 1995.
- Dohmann, M. / Feyen, H. / Dix, J. / Ewringmann, D. / Scholl, R. (1997): Die Entwicklung der Marktnachfrage nach Abwasserentsorgungsdienstleistungen in Deutschland, Bonn 1997.
- 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 Kleininleiter, 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 2007.
- Driehaus, H.-J. (Hrsg.) (2011): Kommunalabgabenrecht. Kommentar, Loseblattsammlung, Herne 2011.
- Driewer, G. (2005): Keine Abwasserabgabepflichtigkeit einer Intensivfischzucht, in: Natur und Recht (2005), 722-724.
- Duda, H. (1982): Abwasserabgabe in Hessen, Mainz 1982.
- DVWK (Deutscher Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall) (2000): Abwassergebühren in Europa, Hennef 2000.
- EEX (European Energy Exchange AG) (2010): Zeitreihe Strompreise 2004-2009, Schriftliche Mitteilung vom 03.11.2010.
- Ehlers, D. (2009): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin 2009.
- 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 2009.
- Elnaboulsi, J. C. (2008): An incentive Water Pricing Policy for Sustainable Water Use, in: Environmental and Resource Economics (2009), 451-469.
- Engelhardt, D. (1980) Zusammenhänge zwischen wasserrechtlichem Vollzug und Erhebung der Abwasserabgabe, in: Zeitschrift für Wasserrecht (1980), 336-345.

- Engelman, R. / Leroy, P. (1993): Sustaining water: population and the future of renewable water supplies, Washington, D. C., 1993.
- Engelman, R. / Dye, B. / Leroy, P. (2000): Mensch, Wasser! Report über die Entwicklung der Weltbevölkerung und die Zukunft der Wasservorräte, 2. Aufl., Stuttgart 2000.
- Engelstätter, T. (2005): Gewässerschutz durch Gefahrstoffrecht, Hamburg 2005.
- Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994): Schutz der grünen Erde – Klimaschutz durch umweltgerechte Landwirtschaft und Erhalt der Wälder, Bonn 1994.
- 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 (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 2000.
- 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 endgültig, Brüssel 2000.
- Europäische Kommission (2006): Hin zu einer thematischen Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden, KOM (2006), 372 endg., Brüssel 2006.
- 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 2010.
- Europäisches Parlament (2000a): Legislative Entschließung 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.
- 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.

- 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.
- Europäischer Rechnungshof (2008): Ist die Cross-Compliance Regelung wirksam? Sonderbericht Nr. 8, Luxembourg 2008.
- Evangelinos, Ch. (2009): Mauteinführung, Mauterhöhung und Nutzerreaktionen in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (2009), 558-564.
- Ewringmann, D. (1980): Die Abwasserabgabe als Investitionsanreiz : Auswirkungen des § 7a WHG und des Abwasserabgabengesetzes auf Investitionsplanung und -abwicklung industrieller und kommunaler Direkteinleiter, Berlin 1980.
- Ewringmann, D. (1981): Wirtschaftliche Auswirkungen der Abwasserabgabe, theoretische und praktische Überlegungen, in: Umweltschutz der achtziger Jahre (= Beiträge zur Umweltgestaltung) Heft B 14 (1981), 111-117.
- Ewringmann, D. (1993): Umweltdiskussion: Abschied von der Abwasserabgabe?, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Bd. 6 (1993), 153-171.
- Ewringmann, D. (2002): Die Emanzipation der Abwasserabgabe vom Ordnungsrecht im Rahmen der EG-Wasserrahmenrichtlinie und eines Umweltgesetzbuches, in: Bohne, E. (Hrsg.): Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch, Berlin 2002, 265-293.
- Ewringmann, D. et al. (1976): Raumordnerische und gewässergütwirtschaftliche Aspekte zur Abwasserabgabe, in Information zur Raumentwicklung (1976), 373-381.
- Ewringmann, D. / Schafhausen, F. (1985): Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, Berlin 1985.
- Ewringmann, D. / Scholl, R. (1996): Zur fünften Novellierung der Abwasserabgabe: Meßlösung und sonst nichts?, Köln 1996.
- Ewringmann, D. / Gawel, E. / Hansmeyer, K.-H. (1993): Die Abwasserabgabe vor der vierten Novelle: Abschied vom gewässergütepolitischen Lenkungs- und Anreizinstrument, 2., erw. Aufl., (= Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, 93-3), Köln 1993.
- 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 2003.
- Ezaza, W. P. (1989): The main environmental issues and options for the sustainable development of agriculture associated with the use of mineral fertilizer and agrochemicals, 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, Nr. 4, S. 258-267.

- Faßbender, Kurt (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.
- Fohrmann, R. et al. (1998): Wasserentnahmeentgelt in Nordrhein-Westfalen?, Mühlheim an der Ruhr 1998.
- Forst, J. (2001): Die Erhebung von Grundgebühren für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift (2001), 39-47.
- Förster, Jutta (1989): Die Verbrauchsteuern – Geschichte, Systematik, finanzverfassungsrechtliche Vorgaben, Heidelberg 1989.
- Franke, A. (2004): Leistungsmerkmale und Kosten der Güterverkehrsträger LKW, Bahn, Schiff, Flugzeug, Leipzig 2004.
- 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 2005.
- Friesecke, A. (2003): Bundeswasserstraßengesetz, Kommentar, 5. Aufl., Berlin 2003.
- Friesecke, A. (2010): Bundeswasserstraßengesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2009, besprochen in: Deutsches Verwaltungsblatt 3/2010, 173-174.
- Ganske, M. (2008): Anrechnung einer Vorbelastung des Gewässers bei der Berechnung der Abwasserabgabe, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2008), 1091-1093.
- Gaulke, A. / Schäfer, T. 2010: Versteckte Subventionierung für Braunkohlebergbau und Energiegewinnung abschaffen – Positionspapier der Grünen Liga zum Wassernutzungsentgelt in Brandenburg, in: WRRL-Info, Nr. 20, 3.
- Gawel, E. (1991): Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz, Berlin 1991.
- Gawel, E. (1993a): Novellierung der Abwasserabgabengesetzes, in: Zeitschrift für Umweltrecht (1993), 159-164.
- Gawel, E. (1993b): Umweltabgaben und Verrechnungsmöglichkeiten von Umweltschutzinvestitionen, in: Konjunkturpolitik 39 (1993), 376-397.
- Gawel, E. (1994): 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 1994, 301-317.
- Gawel, E. (1995a): Die kommunalen Gebühren – Ökonomische, ökologische und rechtliche Ansätze einer gesamtwirtschaftlichen Neuorientierung, Berlin 1995.

- Gawel, E. (1995b): Ökologisch orientierte Entsorgungsgebühren: ökonomische Analyse von Abfall- und Abwassergebühren als Mittel kommunaler Umweltpolitik, Berlin 1995.
- Gawel, E. (1995c): Staatliche Steuerung durch Umweltverwaltungsrecht - eine ökonomische Analyse, in: Die Verwaltung, 28. Jg. (1995), S. 201-224.
- Gawel, E. (1995d): Zur Politischen Ökonomie von Umweltabgaben, Tübingen 1995.
- 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 1999.
- 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, 32. Jg. (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 1999, 237-322.
- Gawel, E. (2000): Umweltlenkung und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Eine finanzwissenschaftliche Kritik steuer- und finanzverfassungsrechtlicher Probleme von Umweltsteuern, in: Schmollers Jahrbuch 120 (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 2001.
- 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. (2009): Technologieförderung durch „Stand der Technik“: Stand und Perspektiven, in: Eifert, M./Hoffmann-Riem, W. (Hrsg.): Innovationsfördernde Regulierung, Berlin 2009, 197-220.
- Gawel, E. (2011): Das öffentliche Interesse im Gebührenrecht, in: Verwaltungs-Archiv, erscheint demnächst.
- Gawel, E. / Ewringmann, D. (1994a): Abwasserabgabengesetz und Indirekteinleitung, Berlin 1994.
- Gawel, E. / Ewringmann, D. (1994b): Lenkungsabgaben und Ordnungsrecht – Zur allokativen Logik der Restverschmutzungsabgabe, in: Steuer und Wirtschaft (1994), 295-311.

- Gawel, E. / Lübke-Wolff, G. (Hrsg.) (1999): Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht. Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz, Baden-Baden 1999.
- Gawel, E. / van Mark, M. (1993): Marktorientiertes Gewässergütemanagement. Kompensations- und Lizenzkonzepte im Indirekteinleiterbereich – eine Fallstudie (= Berichte 2/93 des Umweltbundesamtes), Berlin u. a. O. 1993.
- Geiler, N. (2008): Wassersparen und Virtuelles Wasser – unser „verborgener“ Wasserkonsum, o. O. 2008.
- 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 erweiterte Auflage, Heidelberg 2005.
- 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 146 (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 1975.
- Glachant, M. (2002): The political economy of water effluent charges in France: why are rates kept low?, in: European Journal of Law and Economics, Bd. 14 (2002) 353-381.
- Görlach, B. / Interwies, E. (2004): Die Ermittlung von Umwelt und Ressourcenkosten nach der WRRL: Die Situation in Deutschland, Berlin 2004.
- Görres, A. (1985): Der Zusatznutzen einer Umweltsteuer, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 1985.
- Grandjot, R. (2005): Die Auswirkungen der Rahmengesetzgebungskompetenz im Umweltrecht auf die Wirtschaft, in: Natur und Recht (2005), 679-682.
- Graßl, H. et al. (2002): Engelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter, Berlin 2002.
- 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, 87-1, (2006), 129-141.



- Härtel, I. (2002): Düngung im Agrar- und Umweltrecht. EG-Recht, deutsches, niederländisches und flämisches Recht, in: Kloepfer, M. (Hrsg.): Schriften zum Umweltrecht (SUR), Bd. 117, Berlin 2002.
- Halich, G. / Stephenson, K. (2009): Effectiveness of Residential Water-Use Restrictions under Varying Levels of Municipal Effort, in *Land Economics* (2009), 614-626.
- Hansjürgens, B. / Messner, F. (2002): Die Erhebung kostendeckender Preise in der EU-Wasserrahmenrichtlinie, in: Keitz, St. von / Borchardt, D. (Hrsg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Berlin 2002, 293-319.
- Hansjürgens, B. / Messner, F. (2006): Erhebung kostendeckender Wasserpreise in der WRRL, in: Rumm, P. / Keitz, St. v. / Schmalholz, M. (2006): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Auflage, Berlin 2006, 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 2000, 315-340.
- Hansmeyer, K.-H. (1976): Die Abwasserabgabe als Versuch einer Anwendung des Verursacherprinzips, in: Issing, O. (Hrsg.): Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik, Berlin 1976, 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 1989, 47-76.
- Hansmeyer, K.-H. / Ewringmann, D. (1988): Der Wasserpfennig – Finanzwissenschaftliche Anmerkung zum baden-württembergischen Regierungsentwurf, Berlin 1988.
- Hansmeyer, K.-H. / Gawel, E. (1993): Schleichende Erosion der Abwasserabgabe?, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 73 (1993), 325-332.
- Hartmann M. / Schmitz, P. M. (1994): *The Economic Implications of Chemical Use Restrictions in Agriculture*, Frankfurt am Main 1994.
- Hartmann, Ph. (2005): *Der Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente in der Umweltpolitik – Eine Ökonomische Analyse und Bewertung am Beispiel der Wassernutzungsabgaben in Brasilien*, Marburg 2005.
- Hayek, F. A. von (1968): *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Kiel 1968.
- 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, 1998.
- 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 (2001) 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. / 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 1984.
- Hirczi, G. (1987): Die Abwasserabgabe, Wien 1987.
- Hoevenagel, R. / Noort, E. van / Kok, R. (1999): Study on a European Union wide regulatory frame-work for levies on pesticides, Zoetermeer 1999.
- 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 2008.
- Holleben, H. v. (1981): Wegweiser zur Abwasserabgabe: Neuregelungen im Gewässerschutz, Bonn 1981.
- Honert, S. (1983): ABC der Abwasserabgabe, Köln 1983.
- Horlacher, H.-B. (2003): Globale Potenziale der Wasserkraft. Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten, Berlin 2003.
- 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 1982.
- Huster, Stefan (1993): Rechte und Ziele – Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes, Berlin 1993.

- IWL (Institut für gewerbliche Wasserwirtschaft und Luftreinhaltung) (1973): Abwasserabgabe, Emissionskataster, Emissionsprognose, Köln 1973.
- IWL (Institut für gewerbliche Wasserwirtschaft und Luftreinhaltung) (1975): Aktuelles zur Abwasserabgabe, Köln 1975.
- Independent Pricing and Regulatory Commission (1998): Investigation into ACTEW's electricity, water & sewerage charges for 1998/99, Canberra 1998.
- Isensee, J. / Kirchhof, P. (1996): Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2. Auflage, Heidelberg 1996.
- Jachmann, M. (2000): Ökologie versus Leistungsfähigkeit – Gilt es neue Wege in der Steuerrechtfertigung zu gehen?, in: Steuer und Wirtschaft, 239-245.
- 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 1999.
- 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 1990.
- Jedlitschka, J. (1983): Einzelfragen zur Abwasserabgabe, München 1983.
- Jensen-Butler, C. et al. (2008): Road Pricing, the Economy and the Environment, Berlin 2008.
- Kahl, W. (1993): Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, Heidelberg 1993.
- 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 1999.
- Kaiser, M. (1990): Ermittlung, Festsetzung und Implementierung eines Preises für das Gut Wasser, unter besonderer Berücksichtigung externer Effekte in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1990.
- 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.
- Kaltschmitt, M. / Streicher, W. / Wiese, A. (2006): Erneuerbare Energien - Systemtechnik, Wirtschaftlichkeit, Umweltaspekte, Berlin 2006.
- Kammerhuber, H.-J. (1981): Abwasserabgabe: Gemeinden als Kassierer, in: Kommunalpolitische Blätter (1981), 169-172.
- Karl, H. (1988): Die Auseinandersetzung um den Wasserpennig, 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 1991, 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 1995, 19-46.
- Karlsen, A.-C. (1997): Privatisierung kommunaler Leistungserstellung – untersucht am Beispiel der Abwasserentsorgung, Mannheim 1997.
- Keitz, S. von / Kraemer, A. (2002): Kurz- und langfristige Handlungsoptionen bedeutsamer Akteure, in: Keitz, S. von / Schmalholz, M. (Hrsg.), Handbuch der WRRL (2002), 245 ff.
- Keitz, S. von / Kraemer, A. (2002): Verbesserung der Gewässermorphologie, in: von Keitz, S. / Schmalholz, M. (Hrsg.), Handbuch der WRRL (2002), 221 ff.
- 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 1984.
- Kern, K. (2010): Rechtliche Regulierung der Umweltrisiken von Human- und Tierarzneimitteln, Berlin 2010.
- 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 Gebührentyp, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1987), 554-567.
- Kirchhof, P. (1983): Verfassungsrechtliche Beurteilung der Abwasserabgabe des Bundes: die Grundkonzeption des Abwasserabgabengesetzes des Bundes im verfassungsrechtlichen System der öffentlichen Abgaben, Berlin 1983.
- Kirchhof, P. (1984): Steuergleichheit, in: Steuer und Wirtschaft, 297-314.
- Kirchhof, P. (1998a): Der Auftrag des Grundgesetzes zur Erneuerung des Steuerrechts, in: Die Steuerberatung (1998), 385-388.
- Kirchhof, P. (1998b / 2003): 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 2003.
- Klauer, B. / Petry, D. / Rode, M. (Hrsg.): Flussgebietsmanagement nach EU-Wasser-rahmenrichtlinie – Entscheidungsunterstützung für die Aufstellung von Maßnahmenprogrammen illustriert am Beispiel der Weißen Elster, Marburg 2008; 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 2002.
- Kloepfer, M. (1971): Das Geeignetheitsgebot bei wirtschaftslenkenden Steuergesetzen, in: Neue Juristische Wochenschrift 24 (1971), 1585-1588.

- Kloepfer, M. (1972): Die lenkende Gebühr, in: Archiv des öffentlichen Rechts 97 (1972), S. 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 Abwasserabgabenbescheide, in: Juristen-Zeitung (1983), 742-752.
- 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 77-78, 88-90.
- 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 1999.
- 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: Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag (2004), 769-789.
- Koch, H.-J. (2007): Umweltrecht, München 2007.
- Koglin, H. (1984): Wassergeld, Abwasserabgabe, Abwasserbeiträge und Abwassergebühren, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift (1984), 204-206.
- Köck, W. (1991a): Umweltsteuern als Verfassungsproblem, in: Juristenzeitung (1991), S. 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), S. 59-67.
- Köck, W. (2007): Pläne, in: Hoffmann-Riem, W. / Schmidt-Abmann, E. / Voßkuhle, A. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, München 2007, 1275-1339.
- Köck, W. (2009): Die Implementation der EG-Wasserrahmen-Richtlinie, in: Zeitschrift für Umweltrecht 20 (2009), 227-233.

- Köck, W. / Unnerstall, H. (2006): Rechtliche Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Bund und Ländern, in: Rumm, P. / von Keitz, W. / Schmalholz, M. (Hrsg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Aufl., Berlin 2006.
- 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 1999.
- Kolcu, S. (2008): Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, Berlin 2008.
- Kolcu, S. (2009): Anwendungsbereich und Verbindlichkeit der Kostendeckung nach Art. 9 WRRL, in: Zeitschrift für das 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 2005.
- Kreuter, S. (2007): Die Erhebung von Abgaben für die Nutzung der Bundeswasserstraßen durch die Schifffahrt, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland, 7-8/2007, 271-276.
- Krüger, J.-C. / Schultz, C. (2007): Wasserentnahmeentgelt und erlaubnisfreier Eigentümergebrauch am Beispiel der Kieswäsche, in: Natur und Recht (2007), 732-740.
- Kürschner-Pelkmann, F. (2007b): Das Wasserbuch: Kultur – Religion – Gesellschaft – Wirtschaft, 2. Auflage, Frankfurt am Main. 2007.
- Kuhn, F. (1990): Vom Abfall bis zum Wasserpfeffing... Umweltfragen im aktuellen Hörfunkprogramm des Süddeutschen Rundfunks 1990, Stuttgart 1990.
- Kunig, K. (1996): Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. neubearbeitete Auflage, München (1996).
- Lagoni, R. (2008): Die Zulässigkeit von Schifffahrtsabgaben, in: Rostocker Gespräche zum Seerecht 2007, Zeitschrift für Umweltrecht (1/2008), 51-53.
- Lamp, H. (2009): Neue Entgeltstatistik in der neuen Wasser- und Abwasserwirtschaft: Methodik und Ergebnisse, in: Wirtschaft und Statistik (2009), 596-601.
- Landesumweltamt Brandenburg (LUA): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Bericht zur Bestandsaufnahme für das Land Brandenburg, Potsdam 2005.
- 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.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2005): Nachhaltige und ökologische Wasserwirtschaft aus den Mitteln der Abwasserabgabe, Drucksache 13/6765 vom 16.03.2005.

- Landtag des Saarlandes (2007): Gesetz über die Erhebung eines Grundwasserentnahmeentgelts, Drucksache 13/1614 vom 24.10.2007.
- Lang, J. (1992): Der Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht, in: Breuer, R. / Kloepfer, M. / Marburger, P. / Schröder (Hrsg.), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, 7. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 22. bis 24.9.1991, Heidelberg 1992, 55.
- Laskowski, S. R. (2010): Das Menschenrecht auf Wasser, Tübingen 2010.
- Lauber, W. (1991): Gedanken zur Einführung einer Abwasserabgabe in Österreich, Wien 1991.
- Lege, J. (1999): Kooperationsprinzip contra Müllvermeidung, in: Jura (1999), 125.
- Leist, H.-J. (2001): Anforderungen an eine nachhaltige Trinkwasserversorgung. Teil I: Materielle Grundlagen und Wahrnehmungskultur, in: Das Gas- und Wasserfach - Wasser / Abwasser 10/2001, 712-719.
- Leist, H.-J. (2002a): Anforderungen an eine nachhaltige Trinkwasserversorgung. Teil II: Nebenwirkungen von Wassersparmaßnahmen, in: Das Gas- und Wasserfach - Wasser / Abwasser 1/2002, 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 3/2002, 184-196.
- Leist, H.-J. (2007): Wasserversorgung in Deutschland. Kritik und Lösungsansätze, München, 2007;
- Leist, H.-J. / Magoulas, G. (2002): Wasser sparen in Deutschland ist Unsinn, in: Frankfurter Rundschau, 22. März 2002, 15.
- Linde, R. (1988): Wasser als knappe Ressource – Überlegungen zur Diskussion um den Wasserpfennig, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (1988), 65-80.
- Linde, R. (1991): Allokations- und Verteilungseffekte des Wasserpfennigs, Gießen 1991.
- Löwer, W. (2000): Wen oder was steuert die Öko-Steuer, Köln 2000.
- Lorz A. / Müller H. / Stöckel H. (1999): Naturschutzrecht, München 1999.
- Lotz, W. (1898): Kritik der neuesten Argumente für Abgaben auf den natürlichen Wasserstrassen, Berlin 1898.
- Lübbe-Wolff, G. (1990): Wasserrecht und Wasserwirtschaft in der DDR, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1990), 855-864.
- Lübbe-Wolff, G. (1993): Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, in: Natur und Recht (1997), 217-229.
- Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.): (1993): Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, Berlin 1993.

- Lühr, H.-P. (1995): Abwasservermeidung - Abwasserbehandlung: rechtliche und administrative Aspekte, Berlin 1995.
- 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?, Berlin 1999.
- 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 2004.
- Mangoldt, H. et al. (2010): Kommentar zum Grundgesetz, Harbin 2010.
- Marzik, U. / Wilrich, T. (2004): Bundesnaturschutzgesetz - Kommentar, Berlin 2004.
- Maunz, Th. / Dürig, G. (2009): Grundgesetz (GG), Loseblattwerk, München 2009.
- Meigh, J. / McKenzie, A. / Sene, K. (1999): A Grid-Based Approach to Water Scarcity – Estimates from Eastern and Southern Africa, in: Water Resources Management 13, Nr. 2, 85-115.
- Messerschmidt, K. (1986): Umweltabgaben als Rechtsproblem, Berlin 1986.
- Messerschmidt, K. (1987): Umweltabgaben im Gefüge der Finanzverfassung, in: Breuer, R. u. a. (Hrsg.): Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1987, S. 92 ff.
- 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: GWF Wasser/Abwasser (1998), 772-782.
- Meyer, S. (1995): Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, Berlin 1995.
- 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 2002.
- Meyerhoff, J. et al. (1998): Ökonomische Bewertung von Umweltgütern, Berlin 1998.
- Meyer-Marquart, D. / Feldwisch, N. / Lendvaczky, Th. (2006): Vorstudie – Rahmenbedingungen und Potenziale für eine natur- und umweltverträgliche energetische Nutzung von Biomasse im Freistaat Sachsen, Osnabrück und Bergisch-Gladbach 2006.
- Meyer-Renschhausen, M. (1989): Ökonomische Effizienz und politische Akzeptanz der Abwasserabgabe, Oldenburg 1989.
- 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 1996.
- Michalek, J. / Hanf, C.-H. (1994): The economic consequences of a drastic reduction in pesticide use in the EU, Kiel 1994.
- Milkau, A. (2009): Ansätze zur Förderung der erneuerbaren Energien im Wärmemarkt : eine rechtliche Bewertung des EEWärmeG und der alternativen Fördermodelle, 1. Aufl., Baden-Baden, 2009.
- Mohl, H. (1996): Räumliche Aspekte kommunaler Gebühren als ökologische Steuerungsinstrumente, in: Räumliche Aspekte umweltpolitischer Instrumente (1996), 170-177.
- Möckel, St. (2003): Der Gleichbehandlungsgrundsatz – Vorschlag für eine dogmatische Weiterentwicklung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2003, 488 - 495.
- Möckel, St. (2006): Umweltabgaben zur Ökologisierung der Landwirtschaft, Berlin 2006.
- Möckel, S. (2007): Umweltabgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Zeitschrift für Umwelt und Recht 2007, 176-182.
- Möker, U.-H. (1993): Gewässerbelastungen durch Agrarstoffe – Rechtliche Standards beim Einsatz von Düngern und Pflanzenschutzmitteln, Baden-Baden, (1993).
- 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 1993.
- Müller, E. (1988): Der „Wasserpfennig“ in Baden-Württemberg aus Sicht der Wasserwerke, in: Das Gas- und Wasserfach (1988), 687-690.
- Münch, I. von, Kunig, K. (1996): Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. Aufl., München 1996.
- 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 33 (2000), 241-283.
- Musgrave, R. A. (1959): The Theory of Public Finance, New York 1959.
- Mutius, A. v. / Lunenbürger, S. (1996): Verfassungsrechtliche Aspekte einer umfassenden ökologischen Ressourcenwirtschaft, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (1996), 1061-1065.

- MWVLW (Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau u. Forsten Rheinland-Pfalz) (1982):  
Abwasserabgabe, Mainz 1982.
- Nam, Ch. W. (2007): Taxation of Fertilizers, Pesticides and Energy Use for Agricultural  
Production in Selected EU Countries, in: European Environment (2007), 267-284.
- NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.) (Hrsg.) (2004): Ökologische Finanzreform in  
der Landwirtschaft - Situation, Bewertung und Handlungsempfehlungen, Bonn 2004.
- 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.
- Neumann, W. (2008): Anmerkung zur Verrechnung von Investitionen mit der  
Abwasserabgabe, BVerwG 22/2008.
- Neumüller (2000): Wirksamkeit von Grundwasserabgaben für den Grundwasserschutz. Am  
Beispiel des Bundeslandes Hessen, Darmstadt 2000.
- Nienhaus, B. (2005): Abgaben und Anreize: Über die Notwendigkeit einer ökologischen  
Finanzreform in der Landwirtschaft, in: Der kritische Agrarbericht 2005, hrsg. v.  
AgrarBündnis e.V., Kassel 2005, S. 82-86.
- Nienhaus, B. / Knickel, K. (2004): Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft -  
Situation, Bewertung und Handlungsempfehlungen, Bonn 2004.
- Nisipeanu, P. (1997a): Abwasserabgabenrecht – Ein Wegweiser durch bundes- und landes-  
rechtliche Vorschriften sowie durch den Vollzug des Abwasserabgabenrechts, Berlin  
1997.
- Nisipeanu, P. (1997b): Abwasserabgabenrecht im Wandel – Überlegungen zu einem  
„AbwAG 2000“, in: Wasser und Boden Nr. 10/1997, S. 27 ff.
- Nisipeanu, P. (2001): Kein Vorankommen auf dem Weg zur 5. Novelle des Abwas-  
serabgabengesetzes, 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 et al. (2004): Ökologisch optimierter Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien in  
Deutschland, Dessau-Roßlau 2004.
- Nolte, R. (2005): Anmerkung zur Ermäßigung einer Abwasserabgabe bei Herabklärung für  
Teilzeiträume eines Veranlagungsjahrs, BVerwG 12/2005.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1999): The Price of  
Water – Trends in OECD Countries, Paris 1999.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001): OECD Environmental Indicators – Towards Sustainable Development, Paris 2001.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2009): Managing water for all: an OECD perspective on pricing and financing, Paris 2009.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010): Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services, Paris 2010.
- Opschoor J. B. / Turner, R. K. (1994): Economic Incentives and Environmental Policies – Principles and Practice, Dordrecht 1994.
- Ossenbühl, F. (1995): Abwägung im Verfassungsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1995, S. 904-912.
- Osterburg, B. et al. (2007): Kosteneffiziente Maßnahmenkombinationen nach Wasserrahmenrichtlinie zur Nitratreduktion in der Landwirtschaft, Braunschweig 2007.
- Osterloh, L. (1991): „Öko-Steuern“ und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 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 2001.
- o. Verf. (2007): Jahrbuch Erneuerbare Energien 2007, Radebeul 2007.
- Pache, E. (2007): Gefahrstoffrecht, in: Koch, Hans Joachim (Hrsg.): Umweltrecht, Köln 2007, 527-582.
- Palm, Natalie J. (2006): Beitrag zur Erweiterung des Einsatzes ökonomischer Instrumente im Rahmen einer gesamtheitlichen Flussgebietsbewirtschaftung, Aachen 2006.
- Papier, H.-J. (1973): Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte und das grundrechtliche Demokratieprinzip, Berlin 1973.
- Parsche, R. et al. (2003): Produktionsmittelbesteuerung der Landwirtschaft in ausgewählten EU-Partnerländern, München 2003.
- Peters, M. (1908): Zur Frage der Schifffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen, in: Schmoller, G. (Hrsg.) (1908): Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, Leipzig, 1689-1709.
- Peters, M. / Bongartz, M. / Schröer-Schallenberg, S. (2000): Verbrauchsteuerrecht, München 2000.
- 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 1932.
- Pook, M. (1996): Ökologisierung der kommunalen Gebührenpolitik, Trier 1996.
- 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 1990.
- 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 2000.
- Radulescu, D. M. (2004): Produktionsmittelbesteuerung in der Landwirtschaft: In Deutschland relative hohe Belastung im Vergleich zu wichtigen EU-Konkurrenzländern, in ifo Schnelldienst (2004), 20-27.
- Rahmeyer, F. (2002): Organisationsformen und Umweltabgaben im kommunalen Gewässerschutz, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, Bd. 25 (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.
- 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 (2011), erscheint in Heft 1.
- 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 –, UBA-Bericht 1/2010, Berlin 2010.
- Reichholf, J. H. (2006): Der Tanz um das goldene Kalb, Berlin 2010.
- Reinhardt, M. (1999): Das wasserrechtliche System der Eröffnungskontrollen, 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. (2008): Wasserwirtschaftsrechtliche Entscheidungen unter naturschutzrechtlichem Einfluss, in: Das Gas und Wasserfach - Wasser / Abwasser 149 (2008), 41.
- Reinhardt, M. (2009): 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: Reinhardt, M. (Hrsg.): Das WHG 2000 - Weichenstellung oder Interimslösung (2010), 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/ Main 2008.
- 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. (1992): Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung, in: Isensee, J. / Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts (1992).
- Rengeling, H.-W. (2002): Die Ausführung von Gemeinschaftsrecht, insbesondere Umsetzung von Richtlinien, in: ders. (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I, 2. Aufl., Neuwied / Kriftel 2002.
- 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 1982.
- Rindelhardt, U. / Wagner, E. (2007): Stromgewinnung aus regenerativer Wasserkraft in Deutschland – Überblick, in: Magazin für Energiewirtschaft 106 (2007), Nr. 25-26, 52-57.
- Ritter, W. (1992): Beitrag zur Podiumsdiskussion: Ökologischer Umbau des Abgabensystems?, in: Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, Köln 1992.
- Ritter, W. (1996): Ökosteuern – Wohin steuern wir?, Frankfurt 1996.
- Rodi, M. (1994): Die Rechtfertigung von Steuern als Verfassungsproblem, München 1994.
- 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.

- 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 1990.
- Rudolph, K.-U. (1998): Vergleich der Abwassergebühren in europäischem Rahmen, Bonn 1998.
- Ruffert, M./ Callies, Ch. (2003): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied 2003.
- 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. 1996.
- Saal, D. S. (2001): Productivity and price performance in the privatized water and sewerage companies of England and Wales, in: Journal of regulatory economics, Bd. 20 (2001), 61-90.
- Sachs, M. (2009): Grundgesetz, 5. Aufl., München 2009.
- Sacksofsky, U. (2000): Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben, Tübingen 2000.
- 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 1993.
- Sautter, B. (1984): Abwasserabgabe in Baden-Württemberg, Stuttgart 1984.
- Sautter, B. (1991): Einführung in das Abwasser- und Abwasserabgabenrecht: Erläuterungen mit Abdruck der wichtigsten Rechtsvorschriften, Wiesbaden 1991.
- 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 charge 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 72 (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 (1998), 155-164.
- Schmalholz, M. (2001): Die EU-Wasserrahmenrichtlinie – „Der Schweizer Käse“ im europäischen Gewässerschutz?, in: Zeitschrift für Wasserrecht (2001), 69-102.
- Schmidt-Bleibtreu, B. / Klein, F. (1999): Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied 1999.
- Schmidt, R. (1997): Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: Juristen Zeitung (1997), 1042-1052.
- Schmitz, P. M. (2002): Nutzen-Kosten-Analyse Pflanzenschutz, Kiel 2002.
- Schmölders, G. (1955): Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchsteuern, Berlin 1955.
- Schneider, M. (1986): Düngemittelabgabe erweitert Finanzierungsspielraum der Überschußverwertung im Pflanzenbau, in: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung Monatsberichte (1996), 507-511.
- Schöfelbauer, H. (2004): Kraftwerke und die WRRL sowie andere Erschwernisse für die Wasserkraft – 42. OGE Fachtagung – „Strom, Schlüssel für die Zukunft?“, Graz 2004.
- 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 1996.
- Scholl, R. (1998): Verhaltensanreize der Abwasserabgabe, Berlin 1998.
- Schröder, F. (1982): Abwasserabgabe in Bayern, Köln 1982.
- Schröder, M. (1998): Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, in: Rengeling (1998): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Köln 1998, 181-221.
- Schulz, H. (2003): Sichere Erhebung von Gebühren und privatrechtlichen Entgelten für Kanal und Wasser, Bobingen 2003.
- Schweer, D. (1981): Rechtsprechung zum Abwassergebührenrecht, in: Zeitschrift für Wasserrecht (1981), 65-69.
- Scott, S. (2005): Environmental Economics – Fertiliser Taxes – Implementation Issues, Hohnstown Castle 2005.

- 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, 1998.
- 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 1972.
- 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.
- Stettner, R. (2007): in: Dreier, H. (Hrsg.) (2007): GG-Kommentar, 2. Auflage 2007, Band II, Supplement 2007.
- Shortle, J. S. / Laughland, A. (1994): Impacts of Taxes to Reduce Agricultural 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, Stand November 2008.
- Sieckmann, H. (1996): Kommentierung von Abschnitt VIII a (Art. 91 a, 91 b) und Abschnitt X (Art. 104 a bis 115) des Grundgesetzes sowie von Art. 120 und 120 a GG, in: Sachs, M. (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Auflage, München, 2003.
- Sigg, R. / Röthlisberger, W. (2002): Der Wasserzins – die wichtigste Abgabe auf der Wasserkraftnutzung in der Schweiz, Bern 2002.
- Sinabell, F. / Schmid, E. (2006): On the Choice of Cost and Effectiveness Indicators in the Context of the European Water Policy, Queensland 2006.
- Smeddinck, U. (2006): Integrierte Gesetzesproduktion: Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive, Berlin 2006.
- 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 1974.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten, Stuttgart und Mainz 1985.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1994): Umweltgutachten 1994, Stuttgart und Mainz 1994.



- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2004): Umweltgutachten 2004 - Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Berlin 2004.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2008): Umweltgutachten 2008 - U, Berlin 2008.
- Stiftung Energieforschung Baden-Württemberg (SEF-BW) (2007): Jahrbuch erneuerbare Energien. Radebeul / Bieberstein 2007.
- Steenbock, R. (1984): Abwasserabgabe in Rheinland-Pfalz, Mainz 1984.
- Steiner, N. (1992): Umweltabgaben im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Verfassungsrecht, in: Steuerliche Vierteljahresschrift (1992), 210-223.
- Streinz, R. (2003): EUV/ EGV - Kommentar, München 2003.
- Stern, K. (1980): Staatsrecht II – Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980.
- Ströbele, W. (1987): Rohstoffökonomik, München 1987.
- 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 1992.
- Stüber, L. (1984): Determinanten und Funktionen des Wasserpreises, Darmstadt 1984.
- 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 (1996), 11-15.
- Suckow, F., / Lasch, P. / Badeck, F.-W. (2002): Auswirkungen von Klimaveränderungen auf die Grundwasserneubildung. Funktionen des Waldes und Aufgaben der Forstwirtschaft in Verbindung mit dem Landschaftswasserhaushalt. U. u. R. Ministerium für Landwirtschaft. Eberswalde, LFE. XV: 36-44.
- Thackray, J. (1995): New bills for old: the dilemmas of water & sewerage charges, London 1995.
- Tipke, K. (2000): Die Steuerrechtsordnung, Band 1, 2. Aufl., Köln 2000.
- Tipke, K. (1993): Die Steuerrechtsordnung, Band 2 und 3, Köln 1993.
- Tipke, K. / Lang, J. (2002): Steuerrecht, 17. Aufl., Köln 2002.
- Trzaskalik, C. (2000): Inwieweit ist die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts zu empfehlen?, Gutachten E zum 63. Dt. Juristentag in Leipzig 2000.
- 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.

- 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 2000.
- UBA (Umweltbundesamt) (2001a): Nachhaltige Wasserversorgung in Deutschland, Dessau 2001.
- UBA (Umweltbundesamt) (2001b): Wasserkraftanlagen als erneuerbare Energiequelle - rechtliche und ökologische Aspekte, UBA-Texte 01/2001, Dessau 2005.
- UBA (Umweltbundesamt) (2005a): Die Wasserrahmenrichtlinie - Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, Paderborn 2005.
- UBA (Umweltbundesamt) (2005b): Klimawandel in Deutschland - Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme, Dessau 2005.
- UBA (Umweltbundesamt) (2008): Klimaauswirkungen und Anpassung in Deutschland – Phase 1: Erstellung regionaler Klimaszenarien für Deutschland, Dessau 2008.
- Umweltministerium Rheinland-Pfalz (2005): Endgültige Bestandsaufnahme nach WRRL in Rheinland-Pfalz – Kap. 9: Wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen, Mainz, 139-151.
- 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 Wasserdienstleitungen 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. / Scheidt, D. (2008): Instrumente zur Reduktion diffuser Nährstoffeinträge und deren Wirkung, in: Klauer, B., Rode, M., Petry, D. (Hrsg.): Flussgebietsmanagement nach EG-Wasserrahmenrichtlinie, Ökologie und Wirtschaftsforschung 75, Metropolis, Marburg 2008, 227-256.
- Unnerstall, H. (2009): Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, in: Zeitschrift für Umweltrecht (2009), 234-242.
- Voßkuhle, A. (1999): Das Kompensationsprinzip, Tübingen 1999.

- 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 2010.
- Wacker, H. / Blank, J. E. (1999): Ressourcenökonomik, München 1999
- Waldhoff, Ch. (2002): Die Zwecksteuer – Verfassungsrechtliche Grenzen der rechtlichen Bindung des Aufkommens von Abgaben, in: Steuer und Wirtschaft 2002, 285-313.
- Walker, I. (2000): Pricing, subsidies and the poor: demand for improved water services in Central America, Washington, D. C., 2000.
- Wassermann, R. (1989): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Reihe Alternativkommentare, 2. Auflage, Neuwied 1989.
- Water4All (Hrsg.) (2006): Nachhaltige Grundwasserbewirtschaftung – Praxishandbuch zur Reduzierung landwirtschaftlicher Einflüsse auf die Grundwasserqualität, Oldenburg 2006.
- 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 2010.
- Weidemann, C. (1999): Rechtsstaatliche Anforderungen an Umweltabgaben, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1999), 73-77.
- 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 1974.
- Wernsmann, R. (2005): Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, Münster 2005.
- Wicke, L. (1981): Zur Bedeutung von Abwasserabgabe und Entwässerungsgebühren für die Effizienz der kommunalen Entwässerung, Berlin 1981.
- Wicke, L. (1989): Umweltökonomie, 2. Aufl., 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 1995.
- Winje, D. (1991): Der Einfluss der Gewässerverschmutzung auf die Kosten der Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991.

- Winter, G. (1978a): Tauschförmiges Recht, zum Beispiel Wohnungssubvention und Abwasserabgabe, in: Rossen, H. (Hrsg.): Vollzug und Verhandlung: die Modernisierung des Verwaltungsvollzugs, Tübingen 1978, 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 1992.
- 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, 7. Auflage, München 1981.
- WWF (World Wildlife Fund) (2006): Complaint to the European Commission concerning failure of Austria, Belgium, Denmark, Estonia, Finland ... to comply with the provisions of the EU-WFD 2000/60/EC Article 5§1, 16.7.2006.
- WWF (World Wildlife Fund) (2010): Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, Berlin 2010.
- Wyer, H. (2006): Die öffentlichen Abgaben der Wasserkraftnutzung im Alpenraum – Rechtliche Natur und wirtschaftliche Bedeutung, Genf 2006.
- Zeijts, H. van (Hrsg.) (1999): Economic Instruments for Nitrogen Control in European Agriculture, Utrecht 1999.
- Zeijts, H. van / H. Leneman, A. (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.