

Endbericht

zum Vorhaben

Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser

vorgelegt

im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt,
Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV)

durch

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. Erik Gawel,
ordentlicher Professor an der Universität Leipzig, Leiter des Departments Ökonomie am Helmholtz-
Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Dipl.-Volksw. und öbuv Sachverständiger

und

Univ.-Prof. Dr. iur. Wolfgang Köck,
ordentlicher Professor an der Universität Leipzig und geschäftsführender Direktor
des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht

Leipzig, den 9. Oktober 2023

Inhalt

A.	Hintergrund und Zielstellung	4
B.	Vorhandene Regelungen im Recht der Länder	8
I.	Überblick und Vorgehen	8
II.	Instrumente zur Internalisierung von wasserwirtschaftlichen Umwelt- und Ressourcenkosten	12
III.	Bestandsaufnahme I: Darstellung der bestehenden Länderregelungen hinsichtlich der Erhebungsseite	24
1.	Wasserentnahmeabgaben in Deutschland - Überblick und Entwicklung.....	24
2.	Abgabenkonstruktion	34
2.1	Abgabeart, Gegenstand und Bemessungsgrundlage.....	35
2.2	Befreiungen von der Abgabepflicht	43
2.3	Tarifwerk	88
2.4	Sonderregelungen zur Zahllastgestaltung (Verrechnungen)	114
2.5	Sonstige Abgabengestaltungen durch Verknüpfung mit Wasserordnungsrecht	121
IV.	Bestandsaufnahme II: Darstellung der bestehenden Länderregelungen hinsichtlich der Verwendungsseite.....	123
V.	Zwischenfazit der Länderregelungen	135
C.	Ausgestaltung eines Lenkungs- und Finanzierungsinstruments	136
I.	Vorbemerkungen	136
II.	Ausgestaltungsoptionen der Erhebung eines Lenkungs- und Finanzierungsinstruments in Hessen einschließlich Vergleich und Bewertung	140
1.	Überblick	140
2.	Abgabegegenstand.....	143
3.	Bemessungsgrundlage	147
4.	Reichweite	149
5.	Befreiungen	151
6.	Höhe und Differenzierung der Abgabesätze	163
7.	Inflationsausgleich.....	170
8.	Tarifwerk	175
9.	Zahllastgestaltung (Ermäßigung, Verrechnung).....	178
10.	Härtefallregelung.....	180

11.	Sondertatbestände durch Verschränkung mit dem Wasser-Ordnungsrecht	184
III.	Ausgestaltungsoptionen einer Zweckbindung der Einnahmen einschließlich Vergleich und Bewertung.....	186
1.	Überblick.....	186
2.	Zweckbindung.....	187
3.	Verwendungszwecke.....	193
4.	Verortung der Ausführungsregelungen der Mittelverwendung.....	199
5.	Inhalt der Verwendungsregeln und Mittelallokation.....	200
6.	Transparenzregeln und Berichtspflichten.....	212
D.	Eckpunkte einer Regelung in Hessen	216
I.	Konzeptionelle Eckpunkte zur rechtlichen Umsetzung eines Finanzierungs- und Lenkungsinstruments in Hessen	216
1.	Umsetzung über ein Landesgesetz für eine Wasserentnahmeabgabe.....	216
2.	Abgabegegenstand.....	218
3.	Bemessungsgrundlage	219
4.	Reichweite	221
5.	Befreiungen	223
6.	Höhe und Differenzierung der Abgabesätze	228
7.	Inflationsausgleich.....	233
8.	Tarif.....	235
9.	Zahllastgestaltung (Verrechnung, Ermäßigung).....	237
10.	Härtefallregelung.....	240
11.	Anknüpfung an das Wasserordnungsrecht	241
12.	Zweckbindung und Verwendungszwecke einschließlich Controlling	242
II.	Konzeptionelle Eckpunkte für eine Förderrichtlinie	249
1.	Überblick.....	249
2.	Fördervoraussetzungen.....	250
3.	Auswahl fördergeeigneter Maßnahmen.....	252
4.	Arten und Formen der Förderung.....	254
5.	Förderhöhe.....	256
6.	Controlling.....	257
III.	Fazit zu einer zeitgemäßen Instrumentierung einer Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten im Bereich der Wasserwirtschaft.....	258

Anlagen

A. Hintergrund und Zielstellung

Die künftige Wasserversorgung und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wasserressourcen stehen auch in Hessen vor erheblichen Herausforderungen. Insbesondere tragen dazu sich im Zeitablauf weiter verstärkende Einflüsse des (regionalen) Klimawandels mit veränderten Niederschlags-, Verdunstungs- und Temperaturmustern bei. Die regionale und saisonale Verfügbarkeit von Wasserressourcen wird dadurch erheblich beeinflusst. Hinzu kommen Verschränkungen von qualitativen und quantitativen Herausforderungen, da qualitative Belastungen von Wasserkörpern deren Nutzbarkeit für die Wasserversorgung einschränken oder jedenfalls verteuern können. Daneben setzen auch der demographische Wandel sowie Nachfragedynamiken mit künftig veränderten Bedarfsstrukturen bei der Wasserversorgung weitere Bedingungen.

Das Land Hessen hat zur Bewältigung dieser Herausforderungen u. a. ein Leitbild für ein Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM) vorgelegt.¹ Da zur Erreichung wasserwirtschaftlicher Ziele auch sog. ökonomische Instrumente einen wesentlichen Beitrag leisten können, die über einen Ausgleich negativer Folgen der Ressourcennutzung sowohl verhaltenslenkend wirken als auch zur Finanzierung staatlicher Aufgaben beitragen, benennt das Leitbild unter Ziffer 10 der „Kernaussagen“ folgenden Auftrag:

„Die Auswirkungen der Nutzung der Wasserressourcen in Form von Umwelt- und Ressourcenkosten werden im Rahmen geeigneter ökonomischer Instrumente berücksichtigt. Damit sollen insbesondere Auswirkungen der Ressourcennutzung ausgeglichen sowie Maßnahmen zum vorsorgenden Schutz der Wasserressourcen sowie zur Sicherstellung einer umweltverträglichen und zukunftsfähigen Wasserversorgung gefördert werden.“

Im „Zukunftsplan Wasser“² als wasserwirtschaftlicher Fachplan zur Umsetzung des Leitbildes, von der Hessischen Landesregierung 2022 beschlossen, wird dieser Grundgedanke weiter konkretisiert.

¹ https://umwelt.hessen.de/sites/umwelt.hessen.de/files/2021-07/leitbild_fuer_ein_integriertes_wasserressourcen-management_rhein-main.pdf

² https://umwelt.hessen.de/sites/umwelt.hessen.de/files/2022-07/zukunftsplan_wasser.pdf

Der „Zukunftsplan Wasser“ beschreibt dazu grundlegend die Situation der Nutzung der Wasserressourcen in Hessen und führt für insgesamt fünf Handlungsschwerpunkte Maßnahmen auf, welche die künftige Wasserversorgung und die Wasserressourcen sichern sollen. Diese Handlungsschwerpunkte bilden

- die Sicherung der Ressourcenquantität,
- die Verbesserung der Ressourcenqualität,
- die Sicherstellung einer effizienten Ressourcennutzung und Ressourcenverwendung,
- die wirtschaftlichen Aspekte der Ressourcennutzung sowie
- ein länderübergreifendes Ressourcen-Management.

Zur Durchführung dieser Maßnahmen ist auch die Finanzierung sicherzustellen. Da geeignete Förderprogramme auf nationaler sowie auf EU-Ebene nicht zur Verfügung stehen, müssen landesbezogene Finanzierungsoptionen erschlossen werden. Eine ausreichende und angemessene Finanzierung sichert nicht nur die zeitnahe Implementation der Maßnahmen, sondern trägt zugleich auch zur Maßnahmen-Akzeptanz bei.

Im Handlungsschwerpunkt „wirtschaftliche Aspekte“ konkretisiert der „Zukunftsplan Wasser“ darüber hinaus wie folgt:³ Er definiert einen Handlungsbedarf in Bezug auf die „Schaffung von Finanzierungsinstrumenten zur Umsetzung der Maßnahmen des wasserwirtschaftlichen Fachplans“ und die „Anerkennung der Berücksichtigung der Umwelt- und Ressourcenkosten nach dem Kostendeckungsprinzip“. Diesem Handlungsbedarf stellt der „Zukunftsplan Wasser“ vier ausdrückliche Zielsetzungen bei:

- die Sicherstellung der Finanzierung der Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser,
- die Anerkennung der Umwelt- und Ressourcenkosten im Kostendeckungsprinzip,
- wirtschaftliche Anreize für die Adressaten der Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser, diese durch Förderung von Maßnahmen umzusetzen,
- die Wasserversorgung an die Effekte des Klimawandels und der demographischen Entwicklung anzupassen.

Als konkrete Maßnahme dazu formuliert der Zukunftsplan Wasser unter „M11“ die Prüfung und vergleichende Betrachtung von „Optionen zur Ausgestaltung der Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten“ sowie die Erarbeitung von „Vorschläge[n] einer Zweckbindung und des Bedarfs zur Förderung der Maßnahmen aus dem Wasserwirtschaftlichen Fachplan“.

³ Ebenda, S. 96.

Unter Bezugnahme auf „Umwelt- und Ressourcenkosten“ und die diesbezüglichen Vorgaben aus Art. 9 WRRL bzw. § 6a WHG verweist der Zukunftsplan Wasser ferner auf das Instrument der Wasserentnahmeabgaben („im Rahmen der Umsetzung von Art. 9 der WRRL“, S. 61), das derzeit in 13 Bundesländern in freilich recht unterschiedlicher Ausgestaltung erhoben wird. Bayern, Thüringen und Hessen erheben derzeit keine solche Abgabe. Für Bayern wurde aber vom dortigen Ministerpräsidenten am 21.07.2021 die Einführung einer solchen Abgabe („Wasserent“⁴) im Rahmen einer Regierungserklärung angekündigt; das Vorhaben wird aber in der 2023 zu Ende gehenden Legislaturperiode des bayerischen Landtages nicht mehr realisiert, bleibt aber auf der politischen Agenda (dazu unten). Bemerkenswerterweise hat sich auch der Bund jüngst in seiner „Nationalen Wasserstrategie“ 2023 zu einem rechtspolitischen Vorhaben der „Harmonisierung und ggf. Bundesregelung“ zum „Wasserentnahmeentgelt“ bekannt (dazu näher unten).

Unter „wirtschaftliche Instrumente“ zur Umsetzung formuliert der „Zukunftsplan Wasser“ schließlich als Maßnahme „IW1“ die Erstellung einer „Förderrichtlinie zur zweckgebundenen Verwendung für Vorhaben des qualitativen und quantitativen Grundwasserschutzes und der rationellen Ressourcennutzung und -verwendung“. Dabei soll „ein zu verankernder Verwendungszweck [...] sicherstellen, dass die Ressourcen dort eingesetzt werden, wo finanzielle Mittel für Investitionen und damit verbundene Maßnahmen zum quantitativen und qualitativen Gewässerschutz sowie zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung, insbesondere durch Infrastrukturmaßnahmen, sowie für eine effiziente Ressourcennutzung und -verwendung benötigt werden.“⁵ Aus der Zwecksetzung der rationellen Ressourcennutzung und -verwendung lässt sich ferner ableiten, dass der Mitteleinsatz dort erfolgen soll, wo diese den größten Effekt zeitigen. Dies entspricht dem Grundgedanken des sog. ökonomischen Prinzips (bestmöglicher Erfolg bei gegebenem Mittelvorrat).

Das Hessische Umweltministerium beabsichtigt, zur Finanzierung der Maßnahmen und in Übereinstimmung mit den Ausführungen des Leitbilds und des Zukunftsplans Wasser ein Finanzierungs- und Lenkungsinstrument zur Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten auszugestalten. Die zugehörige Leistungsbeschreibung verweist darauf, dass ein solches Instrument „gegenwärtig z. B. als Wasserentnahmeentgelt in 13 Bundesländern praktiziert“ werde. Zudem ist auch ausdrücklich von einer „Abgabenlösung“ die Rede.

⁴ Siehe BayLT-Protokoll 18/89, S. 12052.

⁵ Zukunftsplan Wasser, a.a.O., S. 104.

Vor dem dargestellten Hintergrund soll die vorgelegte Studie die mögliche Ausgestaltung eines Finanzierungs- und Lenkungsinstrumentes für das Land Hessen zur Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser wissenschaftlich untersuchen und konkrete Vorschläge für die mögliche Umsetzung in Hessen unterbreiten. Ergebnisse dieser Studie sind insbesondere

- eine vergleichende Untersuchung zur Ausgestaltung eines möglichen Instruments in Hessen zur Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten einschließlich einer wissenschaftlichen Bewertung der Ausgestaltungsoptionen;
- eine vergleichende Auswertung der diesbezüglichen Regelungen derjenigen Bundesländer, die bereits ein solches wasserwirtschaftliches Lenkungs- und Finanzierungs-Instrument eingeführt haben;
- Vorschläge zu Ausgestaltungsoptionen einer möglichen Zweckbindung der Einnahmen insbesondere unter Berücksichtigung der sich aus dem Zukunftsplan Wasser ergebenden Umsetzungserfordernisse nebst einer Darstellung der Maßnahmen mit Förderbedarf sowie Vorschlägen für eine optimale Allokation der Fördermittel;
- ein konzeptioneller Vorschlag zur konkreten Umsetzung eines Finanzierungs- und Lenkungsinstrumentes sowie schließlich
- ein Konzeptvorschlag für eine Förderrichtlinie nach den Vorgaben des „Zukunftsplans Wasser“.

In die Studie fließen wirtschafts- und rechtswissenschaftliche, insbesondere auch umwelt- und institutionenökonomische sowie verhaltensökonomische und finanzwissenschaftliche Erkenntnisse auf dem neuesten Stand zur Ausgestaltung von Lenkungs- und Finanzierungsinstrumenten in der Wasserwirtschaft ein.

Ziel und Zweck ist es insgesamt, auf neuestem wissenschaftlichen Stand zu ermöglichen, mit Hilfe der Studie den Optionenraum für ein wasserwirtschaftliches Lenkungs- und Finanzierungsinstrument zuverlässig und belastbar einzuschätzen und für eine mögliche Regelung in Hessen konkret nutzen zu können. Hierzu gehören auch die Bedingungen der anschließenden Mittelverwendung (Zweckbindung, Förderbedarfe, optimale Mittelallokation) sowie die konkrete rechtliche Umsetzung des Instruments selbst einschließlich Eckpunkten für eine noch auszugestaltende Förderrichtlinie.

B. Vorhandene Regelungen im Recht der Länder

I. Überblick und Vorgehen

Abschnitt B. dieser Studie dient zunächst der Bestandsaufnahme und Auswertung der derzeit bestehenden Regelungen zu einem wasserwirtschaftlichen Lenkungs- und Finanzierungsinstrument in den übrigen Bundesländern. Derzeit erheben 13 Bundesländer eine Abgabe auf das „Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“ bzw. das „Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern“ (§ 1 Abs. 1 WasEG NRW). Derartige Abgaben werden als „Wasserentnahmeentgelt“ (z. B. NRW) oder als Wasserentnahmeabgabe (z. B. § 91 SächsWG), vereinzelt auch als Gebühr (§ 1 BremWEGG) bezeichnet, ohne sich dabei in Rechtsnatur oder Grundkonzept als Gegenleistungsabgabe wesentlich zu unterscheiden.

Derartigen Abgaben kommen drei grundlegende Aufgaben zu: eine Ausgleichsfunktion, eine Lenkungsfunktion sowie eine Finanzierungsfunktion. Die Ausgleichsfunktion bezieht sich nach der Rechtsprechung des BVerfG darauf, dass Einzelnen die Nutzung einer knappen und Nutzungskonkurrenz unterliegenden Ressource zugestanden wird, die der öffentlichen Bewirtschaftung unterliegt; den Entnehmern werde, 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“.⁶ Den Wert dieses Vorteils, soweit er durch tatsächliche Wasserentnahmen in Anspruch genommen worden ist,⁷ darf der bewirtschaftende Staat abschöpfen.

Aus umweltökonomischer Sicht kann darin die Abgeltung von Umwelt- und Ressourcenkosten im Sinne von Art. 9 WRRL erblickt werden, da der entnehmende Zugriff auf eine knappe Ressource zugleich alternative Verwendungschancen (durch Entnahme) ausschließt und ökologische Funktionen des Wasserhaushaltes zugleich beschränkt. Diese volkswirtschaftlichen Kosten des Zugriffs auf den Wasserhaushalt werden durch die Abgabe internalisierend dem Verursacher angelastet; zugleich wird so der dem Entnehmer eröffnete „Sondervorteil“ abgeschöpft.

⁶ BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfeffnig.

⁷ Siehe dazu BVerfGE 93, 319, 346 – Wasserpfeffnig.

Dieser abschöpfende Ausgleich wirkt aber zugleich auch *lenkend*, da für den Entnehmer die Kosten-Nutzen-Relation um die bislang externen Kosten korrigiert wird. Er hat daher ökonomisch Veranlassung, sein Entnahmeverhalten im Lichte der neuen Kosten-Nutzen-Situation zu bewerten und ggf. – heute oder in Zukunft – abgabevermeidende Reduzierungen seiner Entnahmemengen vorzunehmen oder die Abgabe im Absatzpreis weiterzureichen, wo Nachfrageeffekte die Folge sind.

Der abschöpfende Ausgleich hat naturgemäß gleichzeitig *finanzierende* Funktion für die abgabepflichtige öffentliche Hand. Im Ausmaß der jeweils nicht vermiedenen Bemessungsgrundlage wird die Abgabe zur Zahlung fällig und transferiert Kaufkraft von den Entnehmern zum öffentlichen Haushalt.

Ausgleichs-, Lenkungs- und Finanzierungsfunktion treten insoweit systemgerecht gleichzeitig auf,⁸ wenn auch – je nach Ausgestaltung – in unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen. Die verfassungsrechtliche Sondervorteilsabschöpfung entspricht dabei umweltökonomisch der Internalisierung bislang externalisierter Kosten.

Für das in Hessen auszugestaltende wasserwirtschaftliche Lenkungs- und Finanzierungsinstrument mit Internalisierungsfunktion von Umwelt- und Ressourcenkosten zur Stützung der Ziele des Zukunftsplans Wasser kommt daher in erster Näherung eine Wasserentnahmeabgabe in Betracht (dazu näher unten B.II).

Durch die sog. „Wasserpfennig“-Entscheidung des BVerfG vom 07.11.1995 ist verfassungsrechtlich geklärt, dass für die Entnahme von Wasser eine Abgabe erhoben werden darf und dass die Finanzverfassung einer solchen Abgabepflicht nicht entgegensteht.⁹ 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. Zugleich ist dieses Instrument seit den 1990er Jahren praxiserprobt und wird derzeit in 13 Bundesländern erhoben sowie in weiteren Ländern zur Einführung diskutiert (dazu unten B.III.1.).

In B.III. und B.IV. wird sodann eine umfassende, synoptische Darstellung der bestehenden Länderregelungen zu Wasserentnahmeabgaben vorgenommen. Hierzu kann auf umfangreiche

⁸ Dazu im Einzelnen *Gawel*, Das neue nordrhein-westfälische Wasserentnahmeentgeltgesetz auf dem Prüfstand. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik von Lenkungsabgaben, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.), 26. Jg. (2012), Heft 3, S. 90-103.

⁹ Vgl. BVerfGE 93, 319, 338 ff.

Vorarbeiten im Schrifttum zurückgegriffen werden. Diese betreffen sowohl Gesamtauswertungen der Wasserentnahmeabgabenregelungen¹⁰ als auch vergleichende Einzelanalysen für NRW¹¹, Baden-Württemberg¹² und Sachsen¹³. Ferner wurden die Regelungen für Sachsen-Anhalt¹⁴, Berlin und Brandenburg¹⁵ sowie Rheinland-Pfalz¹⁶ bereits wissenschaftlich näher untersucht.

Die Auswertung wird sich auf alle relevanten Konstruktionsmerkmale einer Abgabe beziehen. Dazu gehören insbesondere

- der Abgabegegenstand,
- die Reichweite (Grund und/oder Oberflächenwasser),
- die Bemessungsgrundlage,
- Befreiungen von der Abgabepflicht,
- Abgabesätze,
- Tarifkonstruktion (z. B. Bagatellgrenzen, Freibeträge, Tarifstufen, Degression, Progression o. ä.)
- Ermäßigungen (z. B. verwendungsbezogen [z. B. Heilquellen nach § 1 Abs. 2 Nr. 4 WasEG NRW] oder verhaltensbezogen [z. B. Einhaltung Stand der Technik nach § 91 Abs. 11 SächsWG a. F.]
- Verrechnungstatbestände (z. B. § 91 Abs. 10 SächsWG a. F.),
- Sondertatbestände (Nutzungsvorbehalte der Abgabepflicht, Verknüpfung mit Wasserordnungsrecht, Inflationsausgleich, Härtefallregelungen u. a. m.),
- Mittelverwendung: Zweckbindung einschl. der gesetzlich begünstigten Zwecke sowie untergesetzlicher Förderregelungen,

¹⁰ *Gawel u. a.*, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe (= UBA-Texte 67/2011), Umweltbundesamt: Dessau-Roßlau 2011.

¹¹ *Gawel*, Das Wasserentnahmeentgeltgesetz Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Evaluierung (= Studien zu Umweltökonomie und Umweltpolitik, Bd. 9), Duncker & Humblot: Berlin 2014.

¹² *Gawel/Bretschneider*, Das Wasserentnahmeentgelt in Baden-Württemberg. Bestandsaufnahme und Evaluierung, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ: Leipzig 2016.

¹³ *Gawel/Köck*, Gutachten zu rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekten der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2022.

¹⁴ *Gawel*, Das neue Wasserentnahmeentgelt in Sachsen-Anhalt, in: *Wasser und Abfall*, 14. Jg. (2012), Heft 3, S. 32-38.

¹⁵ *Gawel*, Wasserentnahmeentgelte in Berlin, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt – Stand und Perspektiven, in: *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)*, 22. Jg. (2011), Heft 12, S. 529-536.

¹⁶ *Gawel*, Zum Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Rheinland-Pfalz, in: *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht (LKRZ)*, 6. Jg. (2012), Heft 8, S. 305-313.

- das resultierende Aufkommen.

Die Synopse wird auch Besonderheiten des Landes-Abgabenrechts auswerten. Dazu gehören beispielsweise Nutzungsvorbehalte bei der Abgabepflicht. Im Recht der abgabbeerhebenden Länder kommen z. T. sowohl beim Abgabegegenstand als auch bei Befreiungsregelungen Vorbehalte zum Tragen, die sich auf eine anschließende Verwendung des entnommenen Wassers beziehen (z. B. § 1 Abs. 2 Nr. 8 WasEG für eine Befreiung; § 102 Satz 1 WG BW für die Abgabepflicht: „soweit sie der Wasserversorgung dienen“). Insbesondere ist auch zu prüfen, ob und inwieweit Verschränkungen des Abgabenrechts mit dem Wasserordnungsrecht bestehen (z. B. § 91 Abs. 11 SächsWG) oder Vorkehrungen zur Realwertsicherung der Abgabe mittels Inflationsausgleich bestehen (dazu noch unten 2.3). Das Recht der Länder kennt z. T. auch eigenständige, d. h. über die allgemeine Billigkeitsnorm des § 163 AO hinausgehende Härtefallregelungen (z. B. § 107 WG BW).

Ein weiterer Schwerpunkt wird die Darstellung der bestehenden Länderregelungen hinsichtlich der zweckgebundenen Förderung von quantitativen und qualitativen wasserwirtschaftlichen Maßnahmen sein (B.IV). Dazu wird synoptisch ausgewertet, ob und wofür genau auf welcher Rechtsgrundlage (gesetzlich oder untergesetzlich, z. B. über eine Förderrichtlinie) zweckgebundene Mittel eingesetzt werden. Da verfassungsrechtlich keine Zweckbindung der vereinnahmten Mittel besteht, fließt das Aufkommen z. T. zweckbindungsfrei dem öffentlichen Haushalt der Länder zu (z. B. Hamburg). Soweit Zweckbindungen bestehen, ist der Kreis sehr unterschiedlich gesteckt und überschreitet z. T. die wasserwirtschaftliche Sphäre (z. B. § 9 Abs. 3 WasEG NRW: u. a. Altlastensanierung und Altlastenaufbereitung, § 28 NWG: u. a. Naturschutz). Z. T. kommen nur Soll-Vorschriften zur Anwendung (§ 8 Abs. 2 GrdWasEntgG SL).

Zur Synopse gehören nicht nur eine vollständige Erfassung und ein leicht erfassbares Nebeneinanderstellen der Regelungen. Darüber hinausgehend erfolgt auch eine erste vergleichende Auswertung der Regelungen (z. B. Durchschnitt und Spannweite von Abgabesätzen, Mehrheits- und Minderheitslösung zu einer Regelungsoption) sowie eine Bewertung der jeweiligen Potenziale und Risiken. Neben rechtlichen Risiken (z. B. aus Art. 3 GG) ist insbesondere die Performanz der Landesregelungen für die drei fundamentalen Funktionen (Ausgleich, Lenkung, Finanzierung) einer Abgabenlösung in den Blick zu nehmen. So könnten bestimmte Regelungen die Lenkungsfunktion schwächen und/oder das Finanzierungspotenzial unausgenutzt lassen. Umgekehrt könnten bestimmte Regelungen besondere Anreiz-Akzente platzieren oder

rechtliche Angriffsflächen bieten. In den Blick genommen werden aber auch rechtspolitische Überlegungen zur Belastung, Akzeptanz und politischen Rechtfertigung.

Das Ergebnis von Abschnitt B. wird eine umfassende synoptische Darstellung des gegenwärtigen Landesrechts zu Wasserentnahmeabgaben einschließlich einer Bewertung der Potenziale und Risiken sein. Ferner wird in Abschnitt B.II. eine abgesicherte wissenschaftliche Begründung geliefert, inwieweit den Vorgaben des Zukunftsplans Wasser eine solche Entnahmeabgabe am besten entspricht.

II. Instrumente zur Internalisierung von wasserwirtschaftlichen Umwelt- und Ressourcenkosten

Die vorliegende Studie nimmt eine Fokussierung der Untersuchung auf das Instrument der Wasserentnahmeabgaben vor. Um diese Vorgehensweise abzusichern, ist zu prüfen, inwieweit andere Lenkungs- und Finanzierungsinstrumente in Betracht kommen können, die in äquivalenter Weise den Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, insbesondere Maßnahme M11 entsprechen könnten. Zwar kann eine Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten instrumentell auf höchst unterschiedliche Weise umgesetzt werden,¹⁷ und auch Art. 9 WRRL oder § 6a WHG enthalten wohlweislich keine instrumentellen Vorgaben. Jedoch impliziert die gleichzeitige Anforderung an einen Internalisierungshebel, auch Finanzmittel für die öffentliche Hand aufzubringen und ökonomisch verhaltenslenkend zu effizienter Ressourcennutzung beizutragen, eine klare instrumentelle Fokussierung.¹⁸ Abgabenlösungen stehen hierbei klar im Vordergrund. Hierfür spricht nicht zuletzt der Umstand, dass 13 Bundesländer zu diesem Zwecke Wasserentnahmeabgaben erheben und auch in den drei übrigen Ländern entsprechende Abgabepflichten bestanden oder zur Einführung diskutiert wurden oder werden (dazu B.III.1).

Unabhängig von der (umstrittenen) Frage, ob und inwieweit Wasserentnahmen als Wasserdienstleistungen im Sinne von Art 9 WRRL bzw. § 6a WHG anzusehen sein könnten,¹⁹ gibt

¹⁷ Siehe etwa die Möglichkeit einer Internalisierung durch Ordnungsrecht – dazu aus umweltökonomischer Sicht *Gawel*, Internalisierung durch das Ordnungsrecht - eine ökonomische Betrachtung, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 19. Jg. (1996), S. 521-541.

¹⁸ Siehe dazu eingehend *Gawel*, Instrumente zur Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach Art. 9 WRRL, in: *Natur und Recht (NuR)*, 36. Jg. (2014), Heft 2, S. 77-81.

¹⁹ Siehe zu dieser Debatte statt vieler *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, 2008; *Desens*, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie,

doch die Diskussion um das Berücksichtigungsgebot von Umwelt- und Ressourcenkosten (URK) im Rahmen der Kostendeckung wichtigen Aufschluss darüber, wie hierzu instrumentell vorgegangen werden kann. Daher soll nachfolgend zunächst diese Debatte mit Blick auf die Instrumentenfrage ausgewertet werden.

Als wohl unstrittig kann gelten, dass Art. 9 keine explizite Vorgabe von bestimmten preispolitischen Instrumenten zu entnehmen ist.²⁰ Vielmehr ist dem Grundsatz einer URK-Berücksichtigung Genüge zu tun, wobei die Wahl der dazu ausersehenen Mittel den Mitgliedstaaten anheimgestellt bleibt. Ebenso unstrittig dürfte ferner sein, dass Wassernutzungsabgaben als funktionaler Hebel einer ergänzenden URK-Berücksichtigung bei Wasserdienstleistungen insoweit in Betracht kommen.²¹ Am stärksten wird dies bei *Desens* betont, die – ohne andere Instrumente dadurch auszuschließen – kurzerhand feststellt: „Die Richtlinie sieht in Art. 9 WRRL verbindlich den Einsatz von Abgabainstrumenten vor.“²²

Mithin kommen zur „Berücksichtigung“ von URK grundsätzlich sowohl *direkt* bepreisende Instrumente in Frage, die beim Nutzer eine Zahllast verursachen, als auch Maßnahmen, die *indirekt*, nämlich über eine bewirkte Verhaltensanpassung und die dabei zu schulternde „Lenkungs- last“, ebenfalls eine Kostenübernahme sicherstellen.²³ In diesem Sinne direkte Instrumente verursachen sowohl Lenkungs- als auch Zahllast, indirekte Instrumente hingegen lediglich eine Lenkungs- last.

Umstritten ist hingegen, inwieweit bei einer konkret vorzunehmenden URK-Berücksichtigung auf ökonomische Instrumente gänzlich verzichtet werden kann, die eine URK-Anlastung auch im Wege einer Bepreisung der verbleibenden Restinanspruchnahme von Wasserressourcen vornehmen. Im juristischen Schrifttum ist die Formel verbreitet, dass auch das Wasserordnungsrecht insoweit ausreichend sei, da es hier ebenfalls zu einer gewissen Internalisierung externer Kosten komme:

2008; *Unnerstall*, ZfW 2007, 129; *ders.*, NVwZ 2006, 528; *ders.*, ZfU 2006, 449; *ders.*, EurUP 2006, 29; *ders.*, ZUR 2009, 234.

²⁰ Statt vieler *Desens*, a.a.O., S. 205; *Köck*, in: Durner, Wasserrechtlicher Reformbedarf in Bund und Ländern, 2011, S. 65 ff.

²¹ *Kolcu*, a.a.O., S. 91; *Gawel/Köck u.a.*, Weiterentwicklung ..., 2011, S. 45 ff.; so auch *Palm/Wermter*, KA 2008, 782.

²² *Desens*, a.a.O., S. 205. Auch *Kolcu*, a.a.O., S. 91, sieht verursachergerechte Umweltabgaben im Rahmen der URK-Berücksichtigung bei WDL als geboten an.

²³ So auch *Reimer*, LKRZ 2013, 445, 448 („indirekte Wassergebührenpolitik“).

„In gleicher Weise wie das Recht der Abgaben und Gebühren ist jedoch grundsätzlich auch das Ordnungsrecht in der Lage, das Verursacherprinzip zu verwirklichen und die Internalisierung externer Umweltkosten sicherzustellen.“²⁴

Dabei wird freilich regelmäßig verkannt, dass der europäische Gesetzgeber in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL Konkretisierungen der Anforderungen an die URK-Berücksichtigung vorgenommen hat, die nicht außer Betracht bleiben können.²⁵ Im Zentrum steht dabei das Gebot, gegenüber den Inanspruchnehmern von Wasserdienstleistungen „angemessene Anreize“ zu einer gerade „effizienten Nutzung von Wasserressourcen“ zu platzieren (UAbs. 2 Sp.str.1). Käme es lediglich auf das Grundsatz-Berücksichtigungsgebot aus UAbs. 1 an, so wären die erheblichen Unterschiede ordnungsrechtlicher und ökonomischer Instrumente bei der Internalisierung externer Ressourcennutzungsfolgen²⁶ in der Tat kaum beachtlich. Bisher sind aber im durchaus umfänglichen rechtswissenschaftlichen Schrifttum zu Art. 9 keine intensiven Bemühungen um Aufhellung des speziellen Gebotes erkennbar, den Wasserdienstleistungsnutzern „angemessene Anreize“ zu gerade „effizienter Ressourcennutzung“ zu überbringen.²⁷ Im Lichte dieser Anforderung zur Ressourceneffizienz nämlich wirken sich die allokativen Unterschiede im Internalisierungsanspruch und in der Internalisierungsmethode ordnungsrechtlicher und sog. „ökonomischer“ Instrumente durchaus in erheblicher Weise aus (dazu nachfolgend (1)).²⁸ Ferner ist auch

²⁴ *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben, 2013, S. 59; ähnlich zuletzt *Reimer*, LKRZ 2013, 445, 448 ff. A. A. *Desens*, a.a.O., S. 205.

²⁵ Zu Recht sieht *Kolcu*, a.a.O., S. 110 ff.; *ders.*, ZUR 2010, 74, 77, in UAbs. 2 eine Konkretisierung von UAbs. 1. A. A. *Unnerstall*, ZfW 2007, 129; *ders.*, NVwZ 2006, 528; *ders.*, ZfU 2006, 449; *ders.*, EurUP 2006, 29; *ders.*, ZUR 2009, 234; *Desens*, a.a.O., S. 117, deren Verweis auf unterschiedliche Verpflichtungsgrade der Unterabsätze 1 und 2 jedoch als Begründung nicht überzeugt, denn mit dem offeneren „Berücksichtigen“ in UAbs. 1 ist das „Sorgen für“ in UAbs. 2 im Rahmen einer Konkretisierung ja nicht ausgeschlossen. Ohnehin werden die URK nach wohl h. A. auch als Bestandteil von UAbs. 2 angesehen – dazu Fn. 13, so dass es insoweit auf das strittige Binnenverhältnis der UAbs. nicht mehr ankommen muss.

²⁶ Dazu statt vieler *Michaelis*, Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik, 1996; *Endres*, Umweltökonomie, 4. Aufl., 2013; *Kemper*, Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft, 2. Aufl., 1993; mit Blick auf die Defizite des Umweltordnungsrechts eingehend *Gawel*, Umweltallokation durch Ordnungsrecht, 1994; *ders.*, in *Lübbe-Wolff/Gawel*, Rationale Umweltpolitik – rationales Umweltrecht, 1999, S. 237 ff.; *ders.*, Die Verwaltung 1995, 201; *ders.*, Die Verwaltung 1999, 179; *ders.*, ZfU 1996, 521; *ders.*, in *Hoffmann-Riem/Eifert*, Innovationsfördernde Regulierung 2009, S. 197 ff.

²⁷ *Reimer*, LKRZ 2013, 445, 449, spricht vom „wertungsbedürftigen Begriff der Effizienz“ und deutet ihn faktisch zur Effektivität um („Zielbezogenheit“); *Kolcu*, a.a.O., S. 111, sieht lediglich eine „geringe Bestimmtheit“ und erkennt nicht den Zusammenhang zum Kostendeckungsprinzip. *Desens*, a.a.O., verzichtet gänzlich auf eine explizite Auslegung.

²⁸ Insoweit erstaunlich die unbelegte Behauptung von *Durner/Waldhoff*, a.a.O., S. 59, das Ordnungsrecht sei gegenüber Abgabelösungen mit Blick auf die URK-Anlastung gar „aus ökonomischer Sicht völlig gleichwertig“.

der im Rahmen des Zukunftsplan Wassers hier zu stellende Anspruch relevant, hinreichende Finanzmittel bereitzustellen (dazu nachfolgend (2)).

(1) Effizienz- und Lenkungsanspruch: Verfolgt man mit einem URK-Internalisierungsinstrument explizit Ansprüche der Verhaltenslenkung, insbesondere der Anreizsetzung und der Kosteneffizienz bei der daraus resultierenden Ressourcennutzung, so ergeben sich daraus Konsequenzen für die Instrumentenwahl. Dies lässt sich exemplarisch an der Diskussion um Art. 9 WRRL herausstellen.

Nach wohl h. M. sind URK im Sinne von Art. 9 WRRL, obgleich nur in Abs. 1 UAbs. 1 (sowie im Erwägungsgrund 38) erwähnt, zugleich auch Bestandteil der Erfüllungspflichten aus UAbs. 2.²⁹ Insoweit rückt auch der Auftrag, „angemessene Anreize“ auszureichen, „Wasserressourcen effizient zu nutzen“, in den Blickpunkt einer URK-Berücksichtigung. Wann genau wird aber über eine Ressource *effizient* verfügt? Ausgangspunkt der Effizienzkonzepte in der Wirtschaftstheorie ist stets das Phänomen der ökonomischen Knappheit, d. h. der Begrenztheit der Ressourcen im Verhältnis zu den gesellschaftlichen Ressourcenansprüchen. Ökosystemleistungen von Gewässern sind ökonomisch knapp, weil nicht alle an sie gerichteten quantitativen oder qualitativen menschlichen Ansprüche – etwa als Lebensraum, als Badegewässer und als Schadstoffsenke für Abwassereinleitungen – gleichzeitig in unbegrenztem Umfang erfüllbar sind. Mit der Abwesenheit von hydrologischem Wassermangel in Deutschland, auf den an dieser Stelle unter Verweis auf ein unausgeschöpftes Wasserdargebot oft, aber unzutreffend hingewiesen wird,³⁰ erledigt sich leider nicht zugleich die ökonomische Knappheit von Ökosystemleistungen der Gewässer. Diese werden im Übrigen auch nicht global für ein Kalenderjahr, sondern raumzeitlich spezifiziert abgerufen und können so auch zeitlich und örtlich zu Knappheiten führen. Auch an Brot oder Mobiltelefonen herrscht in Deutschland kein Mangel, wohl aber sind diese Güter im ökonomischen Sinne knapp und tragen daher zu Recht einen Preis, der ihre Knappheit zum Ausdruck bringt, nämlich den Wert der zu ihrer Herstellung benötigten

²⁹ Kolcu, a.a.O., S. 112; ders., ZUR 2010, 74; Unnerstall, ZfU 2006, 119; Köck, in: Durner, a.a.O.; Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, 2011, S. 46 ff.; wohl auch Desens, a.a.O., S. 189 ff., wenngleich nur mit der schwächeren Verbindlichkeit aus UAbs. 1; wohl auch implizit Reese, JEEPL 2013, 373 f., der jedenfalls Wasserentnahmeentgelte und Abwasserabgabe als URK-Anlastungsinstrumente im Zusammenhang mit dem Vollzug von UAbs. 2 diskutiert. A. A. neuerdings Unnerstall, in Lauterbach, Handbuch ..., 2012, S. 87 ff. - Dieses Ergebnis lässt sich insbesondere auch mit Hilfe einer ökonomisch fundierten Auslegung des Schlüsselbegriffs der „effizienten Ressourcennutzung“ in UAbs. 2 Sp.str. 1 gewinnen – dazu Gawel, in Hofmann, Wasserrecht in Europa, 2014, im Druck.

³⁰ Zu dieser hartnäckigen Verwechslung von Wassermangel und (ökonomischer) Wasserknappheit Gawel/Fälsch, gwf-WA 2011, 838; Gawel, Wasser und Abfall 2013, Heft 10, 41.

Ressourcen, die auch anderweitig nutzbringend hätten eingesetzt werden können, aber eben nicht wurden. Den Verzicht auf diese nutzbringenden Alternativen „kostet“ uns der Einsatz der Ressourcen in der jeweils gewählten Form (sog. Opportunitäts- oder Alternativkosten). Nichts anderes gilt für Ökosystemleistungen von Gewässern: Wer in einen Wasserkörper Abwasser einleitet, schließt damit typischerweise Badegelegenheiten aus und verschlechtert zugleich den aquatischen Lebensraum, d. h. er oder sie mutet anderen Verzichte zu, verursacht also „Kosten“.

Im Angesicht dieser ökonomischen Knappheit stellt sich aber stets unvermeidlich ein Rationierungsproblem: Da die Ressourcen nicht für alle Verwendungszwecke ausreichen, muss eine Auswahl getroffen werden. Hält man das Faustrecht oder das Windhundprinzip („Wer zuerst kommt, mahlt zuerst.“) für wenig überzeugende Verfahren im Umgang mit Knappheitssituationen, so bietet sich das von der Wirtschaftswissenschaft entwickelte Effizienzprinzip als Lösungskonzept an: Danach soll eine knappe Ressource grundsätzlich so eingesetzt werden, dass die Nützlichkeit des in ihr verwahrten potenziellen Nutzungsvorrats durch tatsächliche Inanspruchnahmen insgesamt maximal wird. Über die „Nützlichkeit“ kann dabei dezentral-individuell entschieden werden (Präferenzen) oder aber zentral durch politische und durch sie legitimierte administrative Entscheidungsträger.

„Effizienz“ als Nutzungsregel sorgt damit für eine besondere Form einer unvermeidlichen Rationierung knapper Ressourcen – nämlich nach relativer Dringlichkeit des individuellen Bedarfs: Die knappe Ressource wird dort genutzt, wo sie den höchsten Netto-Nutzen erzeugt, also am sinnvollsten eingesetzt werden kann (*ökonomischer Aspekt*). Zugleich komprimiert diese Regel den Ressourcengebrauch, und zwar genau auf ökonomisch effiziente Nutzungen (*ökologischer Aspekt*). Ob, inwieweit und wo genau gesellschaftliche Nettonutzen anfallen, kann im Übrigen staatlich bestimmt oder überformt werden, ist also nicht zwingend an Marktakteure überantwortet. Daher ist das Effizienzprinzip nicht zwingend zugleich ein reines Markt-, Zahlungsbereitschafts- oder gar Zahlungsfähigkeitsprinzip.³¹ Effizienz ist auf diese Weise *zugleich* ein ökologischer Vorsorgehebel, der die Ressourcenbasis schont, *und* eine ökonomische Klugheitsregel, welche die Nützlichkeit aus der jeweils verbleibenden Ressourceninanspruchnahme so hoch wie möglich ansetzen möchte. Dem entspricht es spiegelbildlich, wenn die der Gesellschaft durch den knappheitsbedingt unvermeidlichen Ressourcenverzicht insgesamt auferlegten Kosten minimal bleiben.

³¹ Zu diesen Varianten des Effizienzprinzips *Gawel*, in ders., *Effizienz im Umweltrecht*, 2001, S. 9 ff.

Ressourceneffizienz muss deshalb auch nicht *kategorial* mit Ressourcenschonung versöhnt,³² sondern allenfalls hinsichtlich des Umfangs der erstrebten Ressourcennutzung „kalibriert“ werden; das Effizienzprinzip kann die Ressourceninanspruchnahme bei geeigneter Ausgestaltung genau auf diesen Zielwert komprimieren *und zugleich* ökonomische Vernunft walten lassen.

Vor diesem Hintergrund ist etwa das vielfach als Alternative ausgeflaggte Ordnungsrecht gerade nicht äquivalent.

Formulierungen, wonach auch das Ordnungsrecht „zur Internalisierung der externen Kosten“ beitrage“,³³ erscheinen unbestreitbar richtig, sind jedoch ohne Trennschärfe in Bezug auf die sich hier zu klärende Frage, inwieweit das Ordnungsrecht insoweit zugleich hinreichend sein kann. Auch steuerfinanzierte staatliche Maßnahmenprogramme „tragen“ – wenngleich homöopathisch verdünnt und außerhalb des Verursacherprinzips – nach Maßgabe der Inzidenz des Steuer- und Abgabensystems zur Internalisierung von URK „bei“. Die eigentlich interessierende Frage dürfte doch wohl sein, ab wann insbesondere von „angemessenen“ Anreizen gesprochen werden kann, welche die Nutzer im Interesse des Gewässerschutzes zu nur noch „effizientem“ Ressourcenzugriff veranlassen.

Die zutreffend zugespitzte Frage, „ob die Vorgabe einer ‚Wassergebührenpolitik‘ nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL – vorbehaltlich der zulässigen Ausnahmen – der Unentgeltlichkeit [der Ressourcennutzung] entgegensteht“³⁴, und damit das Ordnungsrecht als nicht hinreichend ausweist, wird selten gestellt und vor allem bisher nicht überzeugend beantwortet. Unter Berufung auf ein „zielbezogenes Verständnis der Norm“, wonach die WRRL Effizienz „in den Dienst an den ökologischen Zielen“ stelle, will etwa *Reimer* auch andere Maßnahmen, insbesondere „an wasserfachlichen Kriterien orientierte Zulassungen“, die „sachgerecht“ zur Umweltzielerfüllung beitragen, genügen lassen, ja hält diese gar für geeigneter. Eine „Fixierung auf direkte Bepreisung“ oder „instrumenteller Aktivismus“ seien demnach jedenfalls nicht geboten. Leider wird damit die Ausgangsfrage, ob Unentgeltlichkeit der Ressourcennutzung mit deren Nutzungseffizienz vereinbar sei, gar nicht beantwortet. Und durch die angebliche Ziel-

³² So aber wohl *Reimer*, LKRZ 2013, 445, 448 f., wenn er einen effizienten Zustand „zielbezogen“ in einen Zustand umdeutet, wo im Wesentlichen die Ressourcenziele erreicht sind. Dabei ist ein effizienter Zustand doch gerade definiert als eine Situation, in dem das Ziel erreicht ist, dies aber *zusätzlich* mit minimalen Kosten.

³³ *Reimer*, LKRZ 2013, 445, 448; ähnlich *Durner/Waldhoff*, a.a.O., S. 59.

³⁴ *Reimer*, LKRZ 2013, 445, 448. Ähnlich auch *Reese*, JEEPL 2013, 355, 367, mit Blick auf eine URK-Anlastung durch Standardsetzung: „Of course, there always remain the residual emissions of admissible pollutant loads.“ Er sieht Abgaben durch Abs. 1 UAbs. 2 „gerechtfertigt“; inwieweit ihr Fehlen zu einem Vollzugsdefizit beitragen könnte, bleibt aber unklar.

Referenz von Ressourceneffizienz wird das Gebot zu günstigem Aufwands-Ertrags-Verhältnis (Effizienz) unversehens zur guten Zielerreichung (Effektivität) verdünnt und zugleich fehlinterpretiert: Zielerreichung kann nämlich effizient (mit minimalem Kosteneinsatz) oder aber ineffizient (unter Inkaufnahme von Verschwendung) gelingen; Art. 9 Abs. 1 UAbs 2 Sp.str. 1 erfordert aber gerade eine *effiziente* Zielerreichung. Dass auch andere Maßnahmen Ziele erreichen können, beantwortet nicht die Frage, ob ihnen dies zugleich auf *effizientem* Wege gelingen kann. Das juristische Schrifttum weicht hier bislang der entscheidenden Frage aus.

In diesem Zusammenhang ist nämlich kritisch zu würdigen, durch welche Defizite sich das Ordnungsrecht bei der Erfüllung dieser Effizienz-Aufgabe strukturell auszeichnet.³⁵ Jahrzehntelange umweltökonomische Forschung hat hierzu eine erdrückende theoretische³⁶ und empirische³⁷ Evidenz zusammengetragen, von der sich das juristische Schrifttum im Ergebnis bisher weitgehend unbeeindruckt zeigt. Das in diesem Zusammenhang beliebte Argument, auf die besondere Effizienzleistung ökonomischer Instrumente komme es umwelt- oder verfassungsrechtlich letztlich nicht an,³⁸ dürfte freilich mit Blick auf die explizite Effizienzforderung in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL kaum mehr verfangen: Hier ist – anders als im übrigen Umweltrecht – erstmals und unmittelbar vom europäischen Gesetzgeber ein Effizienzgebot formuliert worden, dem zu entsprechen ist. Es geht also nicht mehr nur um einen (rechtlich unerheblichen) Mängelvorwurf der ökonomischen Disziplin, sondern um einen gesetzlichen Auftrag. Auch der aus der Instrumentendebatte bekannte (und im Bereich der Gefahrenabwehr auch beachtliche³⁹) Umkehrvorwurf mangelnder ökologischer Schutzgewähr lediglich anreizender, auf umweltpolitisch geeignete Marktantworten bloß „hoffender“ Instrumente, greift hier ersichtlich nicht, wenn es gerade „nur“ um flankierende Vollkostendeckung von Wasserdienstleistungen geht. Vielmehr muss sich das Ordnungsrecht an dieser Stelle umstandslos und direkt in seinem komparativen Leistungsvermögen zu *effizienter Anreizsetzung* behaupten.

³⁵ Kritisch äußert sich Reese, JEEPL 2013, 355, 373, der mit Blick auf die begrenzte Anreizwirkung von Emissionsstandards ausführt: “As a consequence, there are only limited incentives to reduce the pollution load.”

³⁶ Siehe dazu nur Gawel, Umweltallokation durch Ordnungsrecht, 1994; ders., in ders./Lübbe-Wolff, Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht, 1999, S. 237 ff.; ders., Die Verwaltung 1995, 201; ders., ZfU 1996, 521; ders., in Hoffmann-Riem/Eifert, Innovationsfördernde Regulierung, 2009, S. 197 ff., m. jew. w. Nachw.

³⁷ Siehe hierzu nur die zahlreichen Studien, zitiert bei Wicke, Umweltökonomie, 4. Aufl., 1993.

³⁸ Statt vieler Meßerschmidt, in Gawel/Lübbe-Wolff, Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht, 1999, S. 361 ff. m. w. Nachw.

³⁹ Siehe dazu Gawel, Jahrbuch für Sozialwissenschaft 1992, 267; ders., Rationale Gefahrenabwehr. Marktsteuerung und ökologische Risiken, in ders., Effizienz im Umweltrecht, 2001, S. 249 ff.

Hier nun rücken die strukturellen Defizite des Ordnungsrechts bei der Bewirkung einer effizienten Ressourcenallokation ins Blickfeld:

- Ordnungrechtliche Steuerung setzt keine Anreize zu einer *statisch effizienten* Ressourcennutzung: Weder erhalten die Normadressaten Anreize zur Realisierung ihrer jeweiligen individuellen Minimalkostenkombination (stattdessen ist vordefinierter Stand der Technik zu realisieren) oder werden die Mindernutzungen im Nutzerkollektiv kostenminimal zusammengesetzt (Vermeidungskosten spielen allenfalls als Übermaßgrenze eine Rolle) noch können mangels Restnutzungsveranlagung die vollen Ressourcenkosten über Überwälzungsvorgänge allen Ressourcennutznießern entlang der Wertschöpfungskette signalisiert und diese ebenfalls zu effizienten Ressourcenentscheidungen angehalten werden. Ressourcenbezogene Wettbewerbsverzerrungen werden so gerade nicht beseitigt.
- Ordnungrechtliche Steuerung setzt darüber hinaus auch keine Anreize zu einer *dynamisch effizienten* Ressourcennutzung: Weder erfolgt eine automatische, dezentrale Verarbeitung von veränderten Rahmenbedingungen der Knappheitssituation (stattdessen zeitverzögerte Formulierung neuer Anforderungen und vollzugsdefizitäre und gegendruckanfällige Umsetzung über Bescheide) noch können Wettbewerbsprobleme (Reallokation von Ressourcennutzungen; Berücksichtigung von Newcomern) zufriedenstellend gelöst oder mit ökonomischen Instrumenten vergleichbare Innovationsanreize platziert werden.

Dass vor diesem Hintergrund eine Umsetzung von Art. 9, die umstandslos eine *unentgeltliche Restnutzung* gestattet, insoweit als „angemessener Anreiz“ zu „effizienter Ressourcennutzung“ gelten kann, erscheint doch – vorbehaltlich der Einschränkungen aus UAbs. 3 – höchst fraglich. Wäre dem so, könnten auch die in Deutschland seit längerem bestehende Abwasserabgabe sowie die in 13 Ländern erhobenen Wasserentnahmeabgaben umstandslos entfallen. Dies wird jedoch zu Recht überwiegend abgelehnt.⁴⁰ Da das Abweichen von den Geboten der Kostendeckung, der effizienten Anreizsetzung und der verursachergerechten Verteilung der Kosten aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL nach Art. 9 Abs. 4 S. 2 WRRL ausdrücklich dokumentations-

⁴⁰ Köck, in: Durner, Wasserrechtlicher Reformbedarf in Bund und Ländern, 2011; Gawel/Köck u.a., Reform der Abwasserabgabe, 2014. Ginzky/Rechenberg, ZUR 2006, 348, sehen die Erhebung einer Abwasserabgabe sogar als „EG-rechtlich zwingend geboten“ an; ähnlich Zöllner, in Landmann/Rohmer, UmweltR, zu AbwAG Vorb, Rn. 5; Laskowski, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 728. Auch Kolcu, a.a.O., S. 155 ff., und Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 47 ff., sehen in Bezug auf Wasserentnahmeabgaben die Möglichkeit unionsrechtlicher Verstöße bei „sachgrundlosem“ völligem Verzicht auf oder der Perforierung von bestehenden Abgaben.

und rechtfertigungsbedürftig gestellt ist, soweit eine Umsetzung „nicht in vollem Umfang“ erfolgt,⁴¹ so dürfte mit Blick auf die Pflicht zur Einbeziehung von URK und zur Platzierung von Effizianzanreizen insbesondere rechtfertigungsbedürftig sein, wenn auf vorhandene Instrumente, die sich für die Realisierung dieser Kosten in besonderer Weise eignen, wie das Wasserentnahmeentgelt und die Abwasserabgabe, verzichtet werden soll.⁴²

Man mag die Frage der instrumentellen „Angemessenheit“ von Effizianzanreizen letztlich über UAbs. 3 dezisionistisch lösen wollen; danach könnte eine Beschränkung auf eine ordnungsrechtlich angemessene Teil-Internalisierung gerade der nach UAbs. 3 zugestandenen Abwägung mit den Kostendeckungsfolgen entspringen, z. B. unter Abwägung mit Schonungsmotiven angesichts der wirtschaftlichen oder sozialen Belastung der Nutzer. Dabei sind jedoch auch die in UAbs. 3 und Abs. 2 angelegten Begrenzungen der Nichtbeachtung der Gebote aus UAbs. 1 und 2 im Blick zu behalten: Dem Kostendeckungsgrundsatz kommt ein normativer Mindestgehalt zu, der sich sowohl aus der Berichtspflicht gemäß Abs. 2 ergibt, aber auch aus der Referenz der Abwägung in Abs. 1 UAbs. 3 auf die Erfüllung des aus UAbs. 1 und 2 Gebotenen („dabei“, nämlich bei der Pflichterfüllung aus UAbs. 1 und 2 „Rechnung tragen“⁴³). Schließlich bedürfte es keiner Relativierung in UAbs. 3, wenn zuvor materiell gar keine Verpflichtung statuiert worden wäre.⁴⁴

Vor diesem Hintergrund überzeugen jedenfalls die Versuche, dem Ordnungsrecht bereits *kategorial* umstandslos eine äquivalente Effizienzleistung bei der Ressourcennutzung anzutragen wie den in Erwägungsgrund 38 ausdrücklich genannten „wirtschaftlichen Instrumenten“,⁴⁵ nicht im Ansatz. Jenseits der unbestrittenen grundsätzlichen Instrumentenoffenheit des Art. 9 stellt sich aber doch die Frage, welche Instrumente eigentlich praktisch geeignet und zugleich hinreichend sein sollen, den Geboten aus Art. 9 Abs. 1 WRRL zu genügen, insbesondere „angemessene Anreize“ zu „effizienter“ Ressourcennutzung zu platzieren? Die Instrumentenoffenheit des Art. 9 impliziert jedenfalls nicht, dass es jenseits von Abgaben- und Entgeltlösungen

⁴¹ „Die Mitgliedstaaten stellen in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete dar, aus welchen Gründen sie Absatz 1 Unterabsatz 2 nicht in vollem Umfang anwenden.“ (Art. 9 Abs. 4 S. 2 WRRL).

⁴² *Gawel/Köck u. a.*, Weiterentwicklung ..., a.a.O., S. 50; *Köck*, in: Durner, a.a.O.

⁴³ Dazu zutreffend *Kolcu*, ZUR 2010, 74, 79 f.

⁴⁴ So zu Recht *Unnerstall*, ZUR 2010, 234.

⁴⁵ So aber gerade *Durner/Waldhoff*, a.a.O., S. 59

wirklich praxisrelevante Alternativen zur hinreichenden Bewältigung der Vollkostendeckungs-herausforderung – und nicht etwa zur allgemeinen Erreichung von Umweltzielen⁴⁶ – gäbe. Bisher sind solche jedenfalls nirgends aufgezeigt worden und auch nicht ersichtlich. Hält man das Haftungsrecht oder Lizenzlösungen als Anreizhebel im Gewässerschutz für wenig praktikabel und kommunale Gebühren und Entgelte mit der URK-Berücksichtigung für überfordert⁴⁷, so führt faktisch wohl an ergänzenden Wassernutzungsabgaben kein Weg vorbei. Dies wird wohl auch von *Reese* gesehen, wenn er betont:

“Member States are, in any case, obliged to thoroughly assess the options of recovering financial, ecologic and resource costs and of stimulating mitigation efforts by levies and charges.”⁴⁸

Dass dabei kaum eine flächendeckende Landschaft aus Abgaben das Ergebnis sein wird, liegt schon an dem spezifischen Problemlösungsbeitrag, den jeweiligen Einsatz-Anforderungen an und den Lenkungsgrenzen von Umweltabgaben.⁴⁹ Insofern sind Vorstellungen „umfassender“ Wassernutzungsabgaben⁵⁰ wohl von vorneherein illusorisch.⁵¹ Gleichwohl lässt sich der spezifische Auftrag aus Art. 9 umgekehrt kaum flächendeckend und dauerhaft mit Hilfe traditioneller ordnungsrechtlicher Ansätze bewältigen, welche die URK aus den jeweils noch zugestandenen Gewässeranspruchnahmen gerade systematisch *nicht* berücksichtigen und *keine* Ressourceneffizienz für sich in Anspruch nehmen können. Art. 9 wäre wohl schlechthin überflüssig, wollte man ihm nur den Auftrag entnehmen, die bereits zur Erfüllung der übrigen Artikel der WRRL notwendigen ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu ergreifen. Neben der positiven Gebotswirkung wirkt der Kostendeckungsgrundsatz im Übrigen zugleich auch in negativer Form als Verbot „sachgrundloser Verschönungssubventionen“.⁵²

⁴⁶ Dies wird bei *Durner/Waldhoff*, a.a.O., S. 42 ff., konfundiert, die eine herausgehobene Stellung von Abgaben aufgrund von Art. 9 deshalb verneinen, weil Maßnahmenprogramme nach Art. 11 zur Erreichung der Umweltziele instrumentelle Diversifikation erfordern, was niemand bestreitet.

⁴⁷ So bereits *Gawel*, Die kommunalen Gebühren, 1995, S. 221 ff.

⁴⁸ *Reese*, JEEPL 2013, 355, 376.

⁴⁹ Dazu auch *Gawel*, KA 2012, 652 und 738.

⁵⁰ Dazu aber insbesondere *Palm*, Beitrag zur Erweiterung des Einsatzes ökonomischer Instrumente im Rahmen einer gesamtheitlichen Flussgebietsbewirtschaftung, 2006; *Palm/Wermter*, KA 2008, 782; *Grünebaum u.a.*, in 40. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft, 2007, 29/1; *Palm*, in Lauterbach u.a., Handbuch zu den ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik, 2012, S. 215 ff.

⁵¹ Dazu auch eingehend und differenziert *Gawel/Köck u.a.*, Weiterentwicklung ..., a.a.O., S. 217 ff.

⁵² So insbesondere *Breuer*, a.a.O., S. 47 ff.; ähnlich *Unnerstall*, ZUR 2010, 234, 241.

(2) Finanzierungsanspruch: Verfolgt man zugleich den Ansatz, über URK-Internalisierungsstrategien Finanzmittel aufzubringen, um bestimmte staatliche Maßnahmen auszufinanzieren, so ergibt sich ein noch klareres Prä für Abgabenlösungen. Denn diese erbringen – neben den verhaltenslenkenden Wirkungen auf der Erhebungsseite – sachnotwendig zugleich Mittel für die öffentliche Hand im Ausmaß der nicht vermiedenen Ressourcennutzung. Abgaben sind gerade das Instrument, das *uno actu* lenkt und Mittel aufbringt. Zugleich ist diese Mittelaufbringung sachgerecht an die Ressourcennutzung geknüpft (Äquivalenzprinzip) und zeitigt ihrerseits über die Kaufkraftentzugseffekte (sog. Einkommenseffekte) weitere wichtige Lenkungen (z. B. Markt- und Preiseffekte), die langfristig über Reallokationen auf Märkten (Absatzmarkt, Kapitalmarkt u. a.) ebenfalls unterstützend zur Ressourcenschonung beitragen.

Eine URK-Internalisierung, die zugleich finanzieren möchte, kann daher insbesondere sachgerecht auf Abgabenlösungen setzen.

(3) Die Mehrwerte von Abgabenlösungen: Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass gerade Abgaben wichtige Mehrwerte bei der Verfolgung der Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten zufallen.

Sie zeichnen sich durch das simultane Zusammenspiel folgender besonderer Funktionalitäten aus, die sie im Konzert möglicher instrumenteller Ansätze klar herausheben:

- Sie sind in Erhebung und Finanzierung *verursachergerecht* (anders als etwa eine allgemeine Steuerfinanzierung);
- sie führen zu einer sachgerechten *Kostenanlastung* (Ausgleichsfunktion); dies vermittelt monetäre Verantwortung für URK, und zwar auch für die zulässige Restbelastung (anders als Ordnungsrecht oder „freiwillige“ Lösungen);
- sie erscheinen als milderes Mittel der Ressourcenvorsorge (anders als z. B. Zulassungsrecht);
- sie wirken in Richtung *Effizienz* der Ressourcennutzung, indem sie ökonomische Anreize setzen, zu einer dezentralen „self-selection“ kosteneffizienter Maßnahmen beitragen und schließlich zu einer Preiskorrektur auf vor- und nachgelagerten Märkten sorgen, z. B. von wasserintensiv hergestellten Produkten (sekundäre Nachfrageeffekte);
- und sie erbringen *Finanzmittel* zugunsten der öffentlichen Hand und eröffnen so Finanzierungsspielräume (anders als z. B. Ordnungsrecht oder „freiwillige“ Lösungen).

Die besondere Funktionentrias aus

- Ausgleich von verbleibenden Umwelt- und Ressourcenkosten („externer Kosten“) nach dem Verursacherprinzip,
- Lenkung (= kosteneffiziente, permanente Impulse zu umweltverträglichen Verhaltensänderungen durch Vermeiden und Zahlenmüssen)
- und Finanzierung

ist abgabetyisch und instrumentell nicht ohne Weiteres substituierbar. Festzuhalten ist insbesondere, dass alle drei Funktionen von ordnungsrechtlichen Lösungen nicht leistbar sind: diese finanzieren nicht, verzichten auf Ausgleich der verbleibenden URK und bewirken – über das unmittelbar Gebotene hinaus – keine effizienten Verhaltensanreize.

Blickt man nur auf die Finanzierungsalternativen, so zeichnet sich eine Umweltabgabe gegenüber einer allgemeinen Steuerfinanzierung durch Befolgung des Verursacherprinzips und Statuierung von verhaltenslenkenden Anreizen sowie kosteneffizienter Restrukturierung der Ressourcennutzung aus.

Daher lässt sich folgendes Fazit ziehen: Der Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten (insbesondere im Rahmen des Anreiz- und Effizienzauftrages der Wasserpreispolitik nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL, aber auch zur Umsetzung des Anreiz- und Lenkungsanspruchs im Rahmen des Zukunftsplans Wasser) kann jedenfalls nicht durch pauschalen Verweis auf die Berücksichtigungs- und angeblichen Effizienzleistungen des Wasserordnungsrechts genügt werden. Ordnungsrechtliche Maßnahmen berücksichtigen die URK aus den unentgeltlich zugestandenen Gewässerinanspruchnahmen gerade nicht und sind auch weder statisch noch dynamisch zu Kosteneffizienzleistungen im Wassergebrauch in der Lage. Effizienz darf auch nicht mit Effektivität, d. h. schlichter Zielerreichung, verwechselt werden. Im Rahmen der durch Art. 9 zweifellos eröffneten Ermessensspielräume und unter Berücksichtigung der Abwägungstatbestände aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL ist vielmehr der - in Erwägungsgrund 38 ausdrücklich erwähnte - preispolitische Einsatz ökonomischer Instrumente zu erwägen und ein Verzicht im jeweiligen Anwendungsfeld im Rahmen der Berichtspflicht zu begründen. Hierfür gibt es durchaus vielfältige gute Gründe.⁵³ Soweit aber URK-Anlastungsinstrumente mit effizienter Anreizfunktion in Betracht kommen und zugleich Finanzierungsbedarfe

⁵³ Gawel/Köck u.a., Weiterentwicklung ... a.a.O.; Gawel KA 2012, 652 und 738.

zu decken sind, dürfte mangels praktischer Alternativen an Wassernutzungsabgaben kaum ein Weg vorbeiführen.

Es ist daher folgerichtig, wenn der Zukunftsplan Wasser selbst bereits unter Bezugnahme auf „Umwelt- und Ressourcenkosten“ und die diesbezüglichen Vorgaben aus Art. 9 WRRL bzw. § 6a WHG auf das Instrument der Wasserentnahmeabgaben („im Rahmen der Umsetzung von Art. 9 der WRRL“, S. 61) verweist.

Die expliziten Zielstellungen des Zukunftsplans Wasser zur

- Sicherstellung der Finanzierung der Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser,
- Anerkennung der Umwelt- und Ressourcenkosten im Kostendeckungsprinzip und zu
- wirtschaftlichen Anreizen für die Adressaten der Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser, diese durch Förderung von Maßnahmen umzusetzen,⁵⁴

lassen – nicht zuletzt in dieser Kombination von Zielstellungen – faktisch und für die Praxis wohl nur noch Abgabenlösungen der Wasserwirtschaft zu.

Die Gutachter sehen daher im Rahmen dieser Studie keine praktikable oder auch nur konzeptionell überzeugende instrumentelle Alternative zum bewährten und im Wasserrecht der Länder vielfach verankerten Ansatz von Wasserentnahmeabgaben zur Erfüllung der besonderen, oben genannten Internalisierungs-Zielstellungen im Zukunftsplan Wasser sowie zur Umsetzung der Maßgaben der WRRL, insbesondere der Grundsätze aus Art. 9 WRRL.

Daher wird im Folgenden nur noch dieser Ansatz einer näheren Prüfung und Auswertung unterzogen.

III. Bestandsaufnahme I: Darstellung der bestehenden Länderregelungen hinsichtlich der Erhebungsseite

1. Wasserentnahmeabgaben in Deutschland - Überblick und Entwicklung

Gegenwärtig erheben in Deutschland 13 Bundesländer⁵⁵ Wasserentnahmeentgelte, d. h. Abgaben auf das „Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern“ bzw. das „Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“ (§ 1 Abs. 1 WasEG

⁵⁴ Zukunftsplan Wasser, S. 96 f.

⁵⁵ Ohne Abgabe auf Wasserentnahmen sind derzeit Bayern, Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt.

NW).⁵⁶ In Hessen und Thüringen wurden die in den 1990er Jahren eingeführten Abgaben zwischenzeitlich wieder abgeschafft. Das saarländische Wasserentnahmeentgelt war zwischenzeitlich bis Ende 2012 befristet (§ 11 Satz 1 GrwEEG SL). Nachdem auch NRW seine Wasserentnahmeabgabe bis 2009 befristet und dann mit dem „Gesetz zur Abschaffung des Wasserentnahmeentgeltes“ vom 8.12.2009 zunächst nur bis 2018 unter schrittweiser Absenkung der Sätze verlängert hatte, schien der Zenit jener Ära der Wasserentnahmeentgelte schon überschritten, die mit dem Baden-Württembergischen „Wasserpfennig“ 1988 unter reger Anteilnahme der umweltökonomischen,⁵⁷ finanz-⁵⁸ und rechtswissenschaftlichen Literatur⁵⁹ begann und mit dem viel beachteten und umfangreich kommentierten⁶⁰ „Wasserpfennig“-Urteil des BVerfG⁶¹ ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht hatte. Mit analogen Abgabegesetzen folgten 1989 Hamburg, 1992 die Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen und Hessen (bis 31.12.2004). 1993 schlossen

⁵⁶ Dem entspricht im Wesentlichen die Entnahme im Sinne des Art. 2 Nr. 38 lit a) WRRL. Siehe auch die Benutzungstatbestände des § 9 Abs. 1 Nr. 1, 9 WHG. Hamburg, das Saarland und Berlin beschränken sich auf Entgelte auf Grundwasserentnahmen – siehe *Gawel/Köck u. a.*, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, 2011.

⁵⁷ Siehe nur die heftige Kontroverse um die Rolle des Verursacherprinzips beim baden-württembergischen „Wasserpfennig“: *Bonus*, Wirtschaftsdienst 1986, 451 ff.; *ders.*, Wirtschaftsdienst 1986, 625 ff.; *ders.*, Wirtschaftsdienst 1987, 199 ff.; a. A. *Brösse*, Wirtschaftsdienst 1986, 566 ff.; *Scheele/Schmitt*, 1986, 570 ff.; *dies.*, Wirtschaftsdienst 1987, 40 ff. Zum Ganzen aus ökonomischer Sicht auch *Linde*, ZfU 1988, 65 ff.; *ders.*, Allokations- und Verteilungseffekte des Wasserpfennigs, 1991; *Blankart*, Der Wasserpfennig aus ökonomischer Sicht, in: Schmidt, Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I, 1988, 51 ff.; *Bergmann/Kortenkamp*, Ansatzpunkte zur Verbesserung der Allokation knapper Grundwasserressourcen, 1988; *Karl*, Aktuelle Probleme der Wasserreinhaltepolitik: Ökonomische Analyse des Wasserpfennigs und der Ausgleichszahlungen gemäß § 19 Abs. 4 Wasserhaushaltsgesetz, in: El-Shagi, Umweltpolitik in der Marktwirtschaft, 1991, 77 ff.; *Neumüller*, Wirksamkeit von Grundwasserabgaben für den Grundwasserschutz. Am Beispiel des Bundeslandes Hessen, 2000.

⁵⁸ Hierzu *Bergmann/Werry*, Der Wasserpfennig, 1989; *Hansmeyer/Ewringmann*, Der Wasserpfennig – Finanzwissenschaftliche Anmerkung zum baden-württembergischen Regierungsentwurf, 1988; *Brossmann*, Der Wasserpfennig: Finanzwissenschaftliche Überlegungen zu einem neuen umweltpolitischen Konzept, 1987.

⁵⁹ Siehe nur *F. Kirchhof*, DVBl. 1987, 554 ff.; *Pietzcker*, DVBl. 1987, 774 ff.; *Hendler*, NuR 1989, 22 ff.; *Murswiek*, NuR 1994, 170 ff.; *S. Meyer*, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, 1995; *Mutius/Lünenburger*, DVBl. 1995, 1205 ff.

⁶⁰ Zustimmend etwa *Murswiek*, NVwZ 1996, 417 ff.; *Sanden*, UPR 1996, 181 ff.; *Zugmaier*, BayVBl. 1996, 530 ff.; *Heimlich*, DÖV 1997, 996 ff.; *Raber*, NVwZ 1997, 219 ff.; *Hendler*, NuR 2000, 665 f.; *S. Meyer*, NVwZ 2000, 1003 f.; *Koch*, Umweltabgaben in der Rechtsprechung des BVerfG, FS Selmer, 2004, 769, 787; zuletzt *Reinhardt*, LKV 2007, 245 f.; kritisch zur Wasserpfennig-Entscheidung demgegenüber *Birk*, „Vorteilsabschöpfung“ durch Abgaben. Eine neue Kategorie nichtsteuerlicher Umweltabgaben, in: Kley u. a., Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht, FS Ritter, 1997, S. 41, 46 ff.; *F. Kirchhof*, Umweltabgaben – die Regelungen in der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten, in: Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. 1, 2. Aufl., 2002, 1247 ff.; *Salzwedel*, HStR IV, § 97 Rn. 41; *Sander*, DVBl. 1990, 18 ff.

⁶¹ BVerfGE 93, 319 ff. – Wasserpfennig.

sich Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen an, 1994 auch Brandenburg und Schleswig-Holstein. In dieser Phase kam seinerzeit als vorletztes Bundesland 2004 Nordrhein-Westfalen hinzu. Das Saarland verfügt seit 2008 über ein (zwischenzeitlich bis 2012 befristetes) Entgelt. Thüringen hatte in den 1990er Jahren gesetzlich ein künftig zu erhebendes Wasserentnahmentgelt vorgesehen, das jedoch niemals erhoben und 1999 aus dem Wassergesetz wieder gestrichen wurde. Zwischenzeitliche rechtspolitische Bemühungen um Reaktivierungen⁶² blieben letztlich folgenlos.

In Hessen wurde mit dem „Hessischen Gesetz über die Erhebung einer Abgabe für Grundwasserentnahmen“ (HGruWAG) vom 17. Juni 1992 (GVBl. I S. 209; 1996 S. 534; 22.12.2000 S. 623) seit dem 1. Juli 1992 eine Abgabe auf „das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“ erhoben (§ 1 HGruWAG 1992), und zwar ausweislich § 1 HGruWAG 1992 „zur Verringerung von Grundwasserentnahmen sowie zum Schutz, zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen“. Das Gesetz trat mit Ablauf des 31.12.2004 ersatzlos außer Kraft.

Anfang/Mitte der 2010er Jahre erlebte das Instrument der Wasserentnahmeabgabe im Recht der Länder eine gewisse Renaissance. Mit entsprechenden Gesetzgebungs-Vorhaben wurde in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz die erstmalige Einführung betrieben sowie in NRW mit der WasEG-Novelle 2011 eine dauerhafte Verankerung des (zuvor zum Auslaufen bestimmt gewesene) Instruments sichergestellt. Damit war die rechtspolitische Landschaft mit Blick auf Wasserentnahmeabgaben wieder in Bewegung geraten:⁶³

In Sachsen-Anhalt ist die Landesregierung gem. § 105 Abs. 3 WG LSA ermächtigt, ein entsprechendes Entgelt durch Rechtsverordnung in Kraft zu setzen. Zuvor war von dieser Verordnungsermächtigung kein Gebrauch gemacht worden; die Landesregierung hatte jedoch im Zuge der Haushaltsaufstellung für den Doppelhaushalt 2012/2013 beschlossen, eine entsprechende Abgabe einzuführen.⁶⁴ Mit der „Verordnung über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern für das Land Sachsen-Anhalt (Wasserentnahmeentgeltverordnung für das Land Sachsen-Anhalt - WasEE-VO LSA) vom 22. Dezember 2011 wurde Ende 2011 die dortige Abgabepflicht statuiert.

⁶² Siehe nur den Entwurf eines „Thüringer Gesetzes über die Wasserentnahmeabgabe (ThürWassEAG)“ von 2016 – dazu oben B.III.2.2.

⁶³ Dazu im Überblick *Gawel/Köck u. a.*, Weiterentwicklung ..., a.a.O.; siehe hierzu auch die ältere Übersichtsdarstellung *Ginzky/Bothe/Richter*, gwf-Wasser/Abwasser 2005, 945 ff.

⁶⁴ Siehe http://www.wochenspiegel-web.de/scms_show_data.php?mode=detail&category=3&entry=23175.

In ähnlicher Weise hat seinerzeit auch Rheinland-Pfalz⁶⁵ den Einstieg in die Erhebung von Wasserentnahmeabgaben betrieben. Mit dem „Landesgesetz über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern (Wasserentnahmeentgeltgesetz - LWEntG -)“ vom 3. Juli 2012 gilt auch in Rheinland-Pfalz seit 2013 eine Abgabepflicht.

Zusammen mit der (perpetuierenden) Novelle 2011 des WasEG in Nordrhein-Westfalen⁶⁶ erheben damit seither 13 der 16 Bundesländer eine Wasserentnahmeabgabe – der bisherige und bis heute anhaltende Höchststand in der Verbreitung des Instruments.

Darüber hinaus wurden in dieser Phase die Landesgesetze in Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg und Brandenburg mit unterschiedlichen Stoßrichtungen (Erhöhung der Sätze in MV,⁶⁷ zusätzliche Ermäßigungsregeln in BW⁶⁸ und Abschmelzen des Bergbau-Privilegs in Brandenburg⁶⁹) novelliert oder standen seinerzeit rechtspolitisch zur Novellierung an. Auch nachfolgend ergaben sich in den Ländern immer wieder Novellierungen, wobei vorrangig Anpassungen der Abgabensätze und Neuordnungen der Befreiungstatbestände vorgenommen wurden.

Beispielhaft hierfür kann etwa die Novelle des WasEG 2013 in NRW gelten: Mit dem „Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen“ vom 21.03.2013⁷⁰ wurde – neben einer Anpassung der Vorauszahlungsregelung in § 6 Abs. 3 Satz 2 – mit Wirkung vom 03.04.2013 der Standardabgabensatz in § 2 Abs. 2 Satz 1 WasEG 2013 von 4,5 auf 5 Ct/cbm angehoben.

⁶⁵ Koalitionsvertrag 2011-2016. Den sozial-ökologischen Wandel gestalten, www.gruener-rlp.de/userspace/RP/lv_rlp/pdfs/gruene_dokumente/Koalitionsvertrag.pdf, S. 67.

⁶⁶ Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes vom 25.07.2011, GV NRW 2011, 390.

⁶⁷ Erhöhung des Abgabensatzes nach § 16 LWaG MV für Grundwasser von 1,8 auf 5 Cent/cbm gemäß Art. 4 des Gesetzes v. 18.12.2009 (GVObI. M-V S. 760, 761).

⁶⁸ Neue Ermäßigungs- (Nachlässe für Investitionen in Kraft-Wärme-Kopplung und Gewässerrenaturierung) und Befreiungstatbestände, Abrundung des Abgabensatzes für öffentliche Wasserversorger auf 5,1 Cent/cbm – siehe Gesetz zur Änderung der Vorschriften über das Wasserentnahmeentgelt v. 29.07.2010 (GBl. Nr. 13 vom 13.08.2010 S. 565).

⁶⁹ Die Landesregierung hatte am 22.03.2011 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Brandenburgischen Wassergesetzes (BbgWG) beschlossen. Mit der Gesetzesänderung sollte u. a. eine schrittweise Erhöhung des Wassernutzungsentgelts für verbrauchtes und genutztes Grundwasser aus der Wasserhaltung im Bergbau eingeführt werden. Siehe Landesregierung Brandenburg, Zweites Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 5/3021, www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/ERD05-3021.pdf?von=00000&bis=00000.

⁷⁰ GV NRW S. 153.

Etwas weitreichender stellte sich demgegenüber die Novelle des Wassergesetzes Baden-Württemberg von 2011 dar: Durch die WG-Novelle 2011⁷¹ wurde der Ausnahmekatalog des alten § 17a Abs. 2 WG nochmals erweitert,⁷² die Bagatellgrenzen heraufgesetzt und vereinheitlicht, Abgabesätze geglättet und leicht angepasst sowie die Härtefallregelung neu gefasst.⁷³

Insgesamt ist die rechtliche Regelungslandschaft zu Wasserentnahmeabgaben keineswegs statisch, sondern unterliegt permanenten Anpassungen, zumeist punktueller Art. In neuerer Zeit wurden insbesondere die Abgabensätze nochmals nach oben korrigiert, so beispielsweise in Sachsen durch die Novelle des SächsWG 2022:⁷⁴ Hier normiert § 91a Abs. 2 SächsWG 2022 die Abgabesätze dahingehend neu, dass die bisher praktizierte starke Differenzierung (gem. Anlage 5 zu § 91 Abs. 5 SächsWG 2013) aufgegeben und je einheitliche Abgabesätze für Grundwasser und Oberflächenwasser festgesetzt werden. Der Höhe nach bewegen sich die neuen Sätze zwar noch innerhalb, aber am oberen Rande der bisherigen Bandbreite, so dass durchschnittlich eine leichte Anpassung nach oben eintreten dürfte. Ferner wird u. a. die bisherige Abgabebefreiung von Braunkohletagebauen gem. § 91 Abs. 2 Nr. 7 SächsWG 2022 nunmehr bis zum 31. Dezember 2025 befristet. NRW hatte das diesbezügliche „Braunkohleprivileg“ bereits mit der Novelle des WasEG 2011 ersatzlos abgeschafft;⁷⁵ dagegen gerichtete Klagen blieben bis zum BVerwG erfolglos.⁷⁶

Ferner wurden in Niedersachsen im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2021 die Abgabensätze (dort: Gebührensätze) per 01.01.2021 schlichtweg verdoppelt (siehe Anlage 2 zu § 22 Abs. 1 Satz 1 NWG), z. B. für Grundwasser bei der öffentlichen Wasserversorgung von 0,075 EUR/cbm auf 0,15 EUR/cbm (siehe auch Tab. A-1 im Anhang).

Auch in Hamburg hat sich bereits 2022 die dortige Gebühr für die Grundwasserförderung auf 0,1747 EUR/cbm (oberflächennahe Grundwasserleiter) bzw. auf 0,1881 EUR/cbm (tiefere

⁷¹ Gesetz zur Änderung der Vorschriften über das Wasserentnahmeentgelt v. 29.07.2010, GBl. S. 565.

⁷² Siehe dazu die Gesetzesbegründung zur Änderung des seinerzeitigen § 7a WG 2005 in LT-Drs. 14/6491, S. 28-30.

⁷³ Zum Ganzen einschließlich einer Bewertung *Gawel/Bretschneider*, Das Wasserentnahmeentgelt in Baden-Württemberg. Bestandsaufnahme und Evaluierung, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ: Leipzig 2016.

⁷⁴ Art. 12 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (SächsGVBl. S. 705).

⁷⁵ Dazu im Einzelnen *Gawel*, Das Wasserentnahmeentgeltgesetz NRW, 2015, S. 72 ff. m. w. Nachw.

⁷⁶ Siehe dazu *Köck/Gawel*, Grundwasserentnahmeabgabe beim Kohlebergbau. Zur Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG, ZUR 2022, 541.

Grundwasserleiter) erhöht (siehe § 1 Abs. 3 HmbGruwaG). Für 2023 und 2024 sieht das Gesetz in Stufen weitere Erhöhungen vor:

- für die Förderung aus oberflächennahen Grundwasserleitern vom 01.01.2023 an 0,1799 EUR/cbm und vom 01.01.2024 an 0,1853 EUR/cbm und
- für die Förderung aus tieferen Grundwasserleitern vom 01.01.2023 an 0,1937 EUR/cbm und vom 01.01.2024 an 0,1995 EUR/cbm.

Aufgrund eines Urteils des OVG Hamburg wurde zudem die Rechtsgrundlage für Gebühren auf Oberflächenwasserentnahmen neu geordnet. Kühlwassergebühren und andere Gebühren zur Entnahme von Wasser aus Oberflächengewässern wurden in Hamburg vor 2021 als Benutzungsgebühr im Sinne des § 4 GebG nach der Umweltgebührenordnung (UmwGebO) erhoben. Das OVG Hamburg hat dies für rechtswidrig erklärt, da die fragliche Gebühr auf die *erlaubte Jahresmenge* abstellte und deshalb eine sog. Verleihungsgebühr sei, die, wie auch die Gebühr für Grundwasserentnahmen, auf einer eigenen gesetzlichen Grundlage erhoben werden müsse.⁷⁷ Dementsprechend wurde mit Rückwirkung per 01.01.2021 das neue „Gesetz über die Erhebung einer Gebühr für die Entnahme von Wasser aus oberirdischen Gewässern und die Einleitung von Wasser in oberirdische Gewässer (Oberflächengewässergebührengesetz - ObflGebG)“ vom 21.09.2021 erlassen. Systematik und Abgabesätze blieben dabei jedoch unverändert.

Daneben wurden auch in Bremen u. a. die Abgabesätze ab 2022 durchgängig nach oben angepasst: Im Rahmen einer Novelle des BremWEGG wurde die für die Abgabesätze (dort: Gebührensätze) maßgebliche Anlage zu § 2 Abs. 1 BremWEGG durch Gesetz vom 13.12.2022 (Brem.GBl. S. 1014) neu gefasst: So steigt etwa der Gebührensatz für Grundwasserentnahmen für die öffentliche Trinkwasserversorgung von 0,05 auf 0,075 EUR/cbm.

In weiteren Ländern bestehen, soweit bekannt, aktuell rechtspolitische Initiativen zur Novellierung:

- In Brandenburg sollen die Entgeltsätze laut Landesniedrigwasserkonzept des Landes Brandenburg vom 15.02.2021⁷⁸ angepasst werden; die entsprechenden Verhandlungen

⁷⁷ Siehe https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/76686/gesetz_ueber_die_erhebung_einer_gebuehr_fuer_die_entnahme_von_wasser_aus_oberirdischen_gewaessern_und_die_einleitung_von_wasser_in_oberirdische_gewaes.pdf.

⁷⁸ <https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Landesniedrigwasserkonzept-Brandenburg.pdf>

im politischen Raum laufen allerdings noch. Laut Medienangaben soll der Umweltminister am 11.01.2023 im Umweltausschuss (Ausschuss für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz) mindestens eine Verdreifachung der Abgabesätze für 2024 angekündigt haben; eine entsprechende Verplanung der Einnahmen habe wohl schon stattgefunden.⁷⁹

- In Rheinland-Pfalz hat die Landesregierung („Ministerrat“) auf der Grundlage des Koalitionsvertrages⁸⁰ 2021-2026 der Regierungsparteien im Mai 2023 eine Neufassung des LWEntG beschlossen.⁸¹ Nach dem Gesetzesentwurf ist die Aufhebung der Entgeltfreiheit für die Entnahmen zur land- und forstwirtschaftlichen Bewässerung vorgesehen. Neben einer grundsätzlichen Veranlagung zu den allgemeinen Regelsätzen (6 Cent/cbm bei Grundwasser und 2,4 Cent/cbm bei Oberflächenwasser) ist für Wasser und Bodenverbände eine Ermäßigung um 50 % vorgesehen, „um den Vorteilen der verbandlich organisierten Entnahmen für die Gewässerbewirtschaftung und dem Verwaltungsvollzug Rechnung zu tragen.“⁸² Das Aufkommen aus dem Entgelt für Entnahmen zur Bewässerung „soll im Wege der Förderung ausschließlich für Maßnahmen und Projekte zur ressourcenschonenden Bewässerung in Land- und Forstwirtschaft (zum Beispiel witterungsgesteuerte Beregnungstechniken) verwendet werden dürfen.“⁸³ Zugleich soll eine spezifische Verrechnungslösung neu eingeführt für „Investitionskosten für Einrichtungen zur digitalen Mengenerfassung (bis zu 75 Prozent in drei Jahren)“, um entsprechende Anreize zur Einführung zu platzieren.⁸⁴
- In Bayern hatte der dortige Ministerpräsident am 21.07.2021 die Einführung einer Wasserentnahmeabgabe („Wassercent“) im Rahmen einer Regierungserklärung angekündigt.⁸⁵ Bis heute sind dem noch keine konkreten Gesetzgebungsinitiativen gefolgt. Medienberichten zufolge habe der bayerische Umweltminister im Umweltausschuss unlängst eine Verschiebung des Vorhabens in die kommende Legislaturperiode nach der

⁷⁹ Information der Märkischen Oderzeitung vom 12.01.2023.

⁸⁰ Koalitionsvertrag, S. 38. Abrufbar unter: https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Staatskanzlei/rlp_Koalitionsvertrag2021-2026.pdf (zuletzt 27.02.2023).

⁸¹ Siehe <https://mkuem.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/katrin-eder-effiziente-wassernutzung-ist-effektiver-wasserschutz>.

⁸² Ebda.

⁸³ Ebda.

⁸⁴ Ebda.

⁸⁵ Siehe BayLT-Protokoll 18/89, S. 12052.

noch 2023 anstehenden Landtagswahl ins Spiel gebracht.⁸⁶ Das Vorhaben wird aber in der 2023 zu Ende gehenden Legislaturperiode des bayerischen Landtages nicht mehr realisiert. Ein „Wassercent“ wurde stattdessen erneut für voraussichtlich 2024 vom Ministerpräsidenten angekündigt, „vor allem zum Schutz des Tiefengrundwassers“.⁸⁷

- In Thüringen ist derzeit keine neue Gesetzgebungsinitiative geplant, das dortige Umweltministerium befürwortet aber nach Medienberichten weiterhin ausdrücklich die Einführung.

„Aber auch das Thüringer Umweltministerium spricht sich angesichts sinkender Pegel für die Einführung der Abgabe aus. Es sei eine gute Idee, das knappe Gut Wasser mit einem Preisschild zu versehen, um einen Anreiz zu geben, sparsam zu sein, sagt Martin Feustel, zuständig für den Wasserschutz. Es gebe dem Land zudem die Möglichkeit, in den Gewässerschutz zu investieren. Eine Gesetzesvorlage sei für die laufende Wahlperiode allerdings nicht geplant, dass sich eine Mehrheit dafür finde, sei zudem nicht sicher.“⁸⁸

In der Thüringer Niedrigwasserstrategie von 2022, die allein neun „wasserwirtschaftliche Maßnahmen für den Handlungsbereich Wasserentnahmen“⁸⁹ aufführt, werden Abgabenslösungen ebenfalls nicht erwähnt.

- Bemerkenswert ist, dass der Bund in seiner Nationalen Wasserstrategie⁹⁰ von 2023 das Thema Wasserentnahmeentgelt ausdrücklich als Maßnahme aufgreift. Im dort niedergelegten „Aktionsprogramm Wasser“ wird als Maßnahme 11) mit dem Hinweis „Beginn kurzfristig“ aufgeführt:

„Wasserentnahmeentgelte weiterentwickeln und bundesweit einführen

Es soll eine Weiterentwicklung von Wasserentnahmeentgelten (Harmonisierung und ggf. Bundesregelung) geprüft werden, deren Einnahmen zur Finanzierung

⁸⁶ Siehe <https://www.euwid-wasser.de/news/politik/gruene-in-bayern-wollen-einfuehrung-des-wasser-cents-vor-der-landtagswahl-070223/>.

⁸⁷ Süddeutsche Zeitung, 31. März 2023, „Söder kündigt Wassercent für Bayern an“, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/wassercent-trinkwasser-bayern-soeder-naturschutz-csu-1.5779073> : „Unser Ziel ist das nächste Jahr, wenn die Folgen des Ukraine-Kriegs es zulassen“.

⁸⁸ Hartmann, Sinkende Pegel: Wassercent auch in Thüringen, <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/wassercent-abgabe-grundwasser-100.html> .

⁸⁹ Ebenda, S. 105.

⁹⁰ BMUV, Nationale Wasserstrategie, Kabinettsbeschluss v. 15.03.2023, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nationale_wasserstrategie_2023_bf.pdf .

von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen z. B. zur Zielerreichung der WRRL genutzt werden sollen (Zweckbindung). Durch das Entgelt kann zudem eine Lenkungswirkung hin zu einem bewussteren Umgang mit der Ressource Wasser erreicht werden.“⁹¹

Die aktuellen Rechtsgrundlagen der Wasserentnahmeabgaben in den 13 Erhebungsländern sind in der nachfolgenden Tabelle B-1 nochmals zusammengestellt.

⁹¹ Ebenda, S. 86.

Tabelle B-1: Rechtsgrundlagen der Wasserentnahmeabgaben in den 13 Erhebungsländern (Stand: 28.02.2023)

Bundesland	Abgabebezeichnung	Rechtsgrundlage(n)	Grundwasser (G) – Oberflächenwasser (O)	Bekannte rechtspolitische Aktivitäten
Baden-Württemberg	Entgelt	§§ 100-114 Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG)	G / O	
Berlin	Entgelt	§ 13a Berliner Wassergesetz (BWG)	G	
Brandenburg	Entgelt	§§ 40-42 Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG)	G / O	X
Bremen	Gebühr	Gesetz über die Erhebung einer Wasserentnahmegebühr (BremWEGG). Inkrafttreten: 21.12.2022. Anlage neu gefasst durch Gesetz vom 13.12.2022 (Brem.GBl. S. 1014)	G / O	
Hamburg	Gebühr	Gesetz über die Erhebung einer Gebühr für Grundwasserentnahmen (Grundwassergebührengesetz - GruwaG) vom 26. Juni 1989; zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.11.2022 (HmbGVBl. S. 582) Gesetz über die Erhebung einer Gebühr für die Entnahme von Wasser aus oberirdischen Gewässern und die Einleitung von Wasser in oberirdische Gewässer (Oberflächengewässergebührengesetz - ObflGebG) vom 21.09.2021	G / O	
Mecklenburg-Vorpommern	Entgelt	§§ 16-18 Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) v. 30.11.1992	G / O	
Niedersachsen	Gebühr	§§ 21-28 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) vom 19.02.2010	G / O	
NRW	Entgelt	Gesetz über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern (Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen - WasEG) vom 27.01.2004	G / O	
Rheinland-Pfalz	Entgelt	Landesgesetz über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewäs-	G / O	X

		ern (Wasserentnahmeentgeltgesetz - LWEntG -) vom 03.07.2012		
Saarland	Entgelt	Gesetz Nr. 1643 über die Erhebung eines Grundwasserentnahmeentgelts (Saarländisches Grundwasserentnahmeentgeltgesetz) vom 12.03.2008	G	
Sachsen	Abgabe („Wasserentnahmeabgabe“)	§§ 91-91g Sächsisches Wassergesetz (SächsWG) vom 12. Juli 2013, zuletzt geändert zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 20.12.2022 (SächsGVBl. S. 705)	G / O	
Sachsen-Anhalt	Entgelt	§ 105 Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA) vom 16.03.2011 Verordnung über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern für das Land Sachsen-Anhalt (Wasserentnahmeentgeltverordnung für das Land Sachsen-Anhalt - WasEE-VO LSA) vom 22.12.2011	G / O	
Schleswig-Holstein	Abgabe („Wasserabgabe“)	Wasserabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (LWAG) vom 13.12.2013	G / O	

2. Abgabenkonstruktion

Eine vergleichende Bestandsaufnahme der im Detail höchst unterschiedlichen Länderregelungen auf der Erhebungsseite lässt sich auf folgende vier grundlegende Konstruktionsmerkmale verdichten:

- Regelungen zur Abgabennatur, zum Gegenstand und zur Bemessungsgrundlage der Abgabe (Abschnitt 2.1),
- Regelungen zu Befreiungen von der Abgabepflicht (Abschnitt 2.2),
- Regelungen zum Tarifwerk (insbesondere Freigrenzen und Abgabesätze) (Abschnitt 2.3) sowie
- Regelungen zur ergänzenden Zahllastgestaltung (z. B. Verrechnungen) (Abschnitt 2.4).

Die Regelungen zur Verwendungsseite des Abgabebaufkommens werden weiter unten in Abschnitt IV. erörtert.

Für die Bewertung werden insgesamt und übergreifend folgende Kriterien herangezogen (Tab. B-2).

Tabelle B-2: Kriteriensystem zur Bewertung von Wasserentnahmeabgaben

Allokationsziele (Steuerung der Wassernutzung durch kostenanlastende Abschöpfungen)	Lenkungseignung	Effektivität (Ausrichtung auf Gewässerschutz / Wasserverbrauch)	
		Effizienz durch Substitutionseffekte (z. B. Kreislaufführung, Substitution von Grund- durch Oberflächenwasser, Minderung des Ressourcendrucks auf Wasserkörper an der vwl. kostengünstigen Stelle)	
		Effizienz durch Einkommenseffekte , d. h. Wirkungen durch Kaufkraft-Abschöpfung (z. B. preisbedingte Mindernachfrage nach wasserintensiven Produkten)	
	Funktionale Verzahnung mit dem Wasser-Ordnungsrecht		
Nebenwirkungen der Abgabenlenkung	Sonstige Lenkungsziele	z. B. gem. Zukunftsplan Wasser	
	Zahllasteffekte	Wirtschaftliche Belastung	Industriell-gewerbliche Sektoren
			Gebührenzahler
		(Netto-) Aufkommen	
Finanzierungsziele	Mittelverwendung	Deckung Vollzugskosten und besondere Verwendungszwecke	
Akzeptanz und Planungssicherheit			
Praktikabilität	Vollzugaufwand der Abgabepflichtigen		
	Behördlicher Vollzugaufwand		
	Rechtssicherheit		

2.1 Abgabeart, Gegenstand und Bemessungsgrundlage

a) Abgabebezeichnung und Erhebungskompetenz

Die Erhebungsländer wählen unterschiedliche Bezeichnungen für ihre Abgabe: Mehrheitlich ist von „Entgelt“ die Rede (Baden-Württemberg, NRW, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz,

Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland). Auch wird die Bezeichnung „Gebühr“ verwendet (Niedersachsen, Bremen, Hamburg). Lediglich Sachsen und Schleswig-Holstein sprechen von „Abgabe“ (Sachsen: Wasserentnahmeabgabe, Schleswig-Holstein: Wasserabgabe). Auch die hessische Regelung im Grundwasserabgabengesetz bis 2004 sprach im Gesetzstitel sowie in § 1 HGruWAG von einer „Abgabe für Grundwasserentnahmen“. Die Bezeichnung für eine Abgabenerfindung ist verfassungsrechtlich jedoch ohne Belang; es kommt nach der Rechtsprechung des BVerfG nur auf den objektiven Gehalt der Regelung an. Diesbezüglich ist aber geklärt, dass eine Abgabe auf Wasserentnahmen als Gegenleistungsabgabe für die Abschöpfung eines Sondervorteils gerechtfertigt ist.⁹² Ob dies als „Entgelt“, „Gebühr“ oder schlicht als „Abgabe“ titulierte wird, kann rechtlich dahinstehen. Rechtspolitisch können Bezeichnungen wie „Entgelt“ oder „Gebühr“ semantisch stärker den Gegenleistungs-Charakter herausstellen und könnten insoweit Vorteile in der Kommunikation von Abgabepflichten bieten, wenn die Äquivalenz aus individueller Leistung und Gegenleistung betont wird. Im politischen Raum daneben noch vereinzelt genutzte Bezeichnungen wie „Wasserent“⁹³ dürften Assoziationen der Geringfügigkeit einer Belastung hervorrufen wollen und damit die Tragbarkeit betonen.

Für alle Landesregelungen gelten dabei die verfassungsrechtlichen Kompetenzvorgaben des Grundgesetzes. Die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben folgt aus den allgemeinen Sachzuständigkeiten der Art. 70 ff. GG: Gem. Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dem Bund steht aber seit 2006 nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt zu. Solange und soweit er von dieser Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch macht, steht es den Ländern frei, diesbezügliche Regelungen zu treffen. Da das WHG keine Regelung zu Wasserentnahmeabgaben vorsieht, sind die Länder weder zur Einführung von Wasserentnahmeabgaben verpflichtet noch insoweit in ihrer Gestaltungsfreiheit beschränkt. Gem. § 42 Abs. 2 WHG hatten die Länder allerdings die Umsetzung der Vorschriften des Art. 9 WRRL sicherzustellen, also für die Umsetzung des Kostendeckungsprinzips einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten zu sorgen; die Verpflichtung wurde zwischenzeitlich in § 6a WHG neu kodifiziert.

Bis zur Föderalismusreform lagen die Wasserentnahmeabgaben als nichtsteuerliche Abgabe noch in der Obhut der Länder; zwischenzeitlich verfügt aber der Bund mit Art. 74 Abs. 1 Nr.

⁹² BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig.

⁹³ Siehe etwa BayLT- Protokoll 18/89, S. 12052.

32 GG auch über die vorgenannte konkurrierende Sachgesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt. Nähme er diese Kompetenz wahr, so verblieben den Ländern gleichwohl die in Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG als Ausgleich eingeräumten umfangreiche Abweichungsmöglichkeiten,⁹⁴ um landesspezifische Anpassungen vorzunehmen. Damit wäre nunmehr die Möglichkeit eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes eröffnet. Dann allerdings bestünden die Abweichungsoptionen zugunsten der Länder, welche wohl zumindest verfassungsrechtlich auch eine – freilich europarechtlich zweifelhafte⁹⁵ – Suspendierung der Abgabepflicht einschliesse.⁹⁶ Vor diesem Hintergrund sind theoretische Überlegungen zu einem Bundes-Wasserentnahmeentgelt bisher nicht ernsthaft verfolgt worden. Dies hat sich freilich mit der „Nationalen Wasserstrategie“ der Bundesregierung v. 15.03.2023 geändert. Im dort niedergelegten „Aktionsprogramm Wasser“ wird als Maßnahme 11) ausdrücklich das Thema Wasserentnahmeentgelte mit dem Hinweis „Beginn kurzfristig“ aufgerufen.

„Wasserentnahmeentgelte weiterentwickeln und bundesweit einführen

Es soll eine Weiterentwicklung von Wasserentnahmeentgelten (Harmonisierung und ggf. Bundesregelung) geprüft werden, deren Einnahmen zur Finanzierung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen z. B. zur Zielerreichung der WRRL genutzt werden sollen (Zweckbindung). Durch das Entgelt kann zudem eine Lenkungswirkung hin zu einem bewussteren Umgang mit der Ressource Wasser erreicht werden.“⁹⁷

Mit der Alternative „Harmonisierung und ggf. Bundesregelung“ wird offen gelassen, ob es sich lediglich um eine Harmonisierungsinitiative mit Blick auf die Landesregelungen oder um ein neues Bundesgesetz handeln soll. „Harmonisierung“ könnte wiederum Druck auf die Nichterhebungsländer ausüben, als Harmonisierungsbeitrag ebenfalls eine solche Abgabe einzuführen.

b) Abgabegegenstand

Hinsichtlich des sog. Gegenstandes der Abgabe (wofür ist zu zahlen?) besteht zwischen den 13 Erhebungsländern insgesamt wenig Divergenz. Typisch für die Regelung des Abgabegegenstandes ist insoweit § 1 Abs. 1 WasEG NRW. Danach ist einerseits das „Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“ (Nr. 1), andererseits das „Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern“ (Nr. 2). Bemessungsgrundlage ist nach § 2

⁹⁴ Ausgenommen sind lediglich stoff- und anlagenbezogene Regelungen.

⁹⁵ Dazu *Breuer*, a.a.O.; *Köck*, in: *Durner*, a.a.O.

⁹⁶ Dazu *Seiler*, in: *BeckOK GG*, Art. 72 Rdnrn. 23 ff. Siehe auch *Gawel/Köck*, Die Zukunft der Wassernutzungsabgaben in Deutschland, *NVwZ* 2014, 1212.

⁹⁷ BMUV, Nationale Wasserstrategie, 2023, S. 86.

Abs. 1 die jeweilige Entnahmemenge durch die Entgeltpflichtigen nach § 3 Abs. 1 WasEG (zur Bemessungsgrundlage aber noch unten c)).

Damit realisiert NRW ein auf das Entnehmen (in verschiedener Form), genauer: die Entnahmemenge, bezogenes Abgabekonzept, das unterschiedslos sowohl Grund- als auch Oberflächenwasser einbezieht.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes vom 20.7.2011 (GV NRW Nr. 18 S. 377) wurde der frühere Zusatz „sofern das entnommene Wasser einer Nutzung zugeführt wird“ gestrichen. Durch den Wegfall des Nutzungsvorbehaltes wird klargestellt, dass die Entnahme selbst die Abgabepflicht auslöst, und zwar unabhängig davon, ob anschließend mit dem Entnommenen noch eine nutzbringende Verwertung erfolgt.

In den übrigen Erhebungsländern werden nahezu wortgleiche Abgabegegenstände normiert – siehe etwa § 1 LWEntG Rheinland-Pfalz. In Sachsen kommt in § 91 SächsWG seit 2022 ein unter Bezugnahme auf die – allerdings wortgleichen – Benutzungstatbestände des § 9 WHG neu formulierter Abgabegegenstand zum Tragen. Danach wird die Abgabe „für die Benutzung eines Gewässers gemäß § 9 Absatz 1 Nummer 1 und 5 des Wasserhaushaltsgesetzes (Wasserentnahme)“ erhoben. Die dortigen Benutzungstatbestände sind aber identisch („Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern“, „Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“). In zwei der Erhebungsländer (Berlin und Saarland) beschränkt sich die Abgabepflicht auf Grundwasserentnahmen.

In einigen Ländern wird das Konzept einer „Verleihungsgebühr“ realisiert, das ausdrücklich als Gegenstand der Abgabepflicht die Einräumung der Nutzungsmöglichkeit des Wasserhaushaltes durch Entnahmen (nicht aber die Entnahmemenge) benennt. Siehe etwa die Regelung in Bremen in § 1 Abs. 1 BremWEGG: „Das Land erhebt für die Einräumung eines Rechts der Benutzung nach § 9 Absatz 1 Nummer 1 und 5 des Wasserhaushaltsgesetzes eine Gebühr.“ Gleichwohl wird nach § 3 Abs. 2 BremWEGG als Bemessungsgrundlage „die tatsächlich entnommene Wassermenge“ herangezogen. Ähnlich auch § 1 Abs. 1 HbgGruWaG: „Für die Einräumung der Befugnis zum Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser (Grundwasserförderung) wird [...] eine Gebühr erhoben.“. Bemessungsgrundlage ist hier aber die „insgesamt zulässige Jahresfördermenge“ (§ 3 HbgGruwaG). Diese Konstruktion äh-

nelt der Veranlagung im Abwasserabgabengesetz nach § 4 Abs. 1 AbwAG (sog. Bescheidlösung),⁹⁸ bei der zunächst die wasserrechtliche zugelassene Schädlichkeit abgabebestimmend ist. Nach kompetenzrechtlich begründeter Rüge (fehlende gesetzliche Grundlage als Verleihungsgebühr) hat Hamburg für Oberflächenwasser im neuen ObflGebG von 2021 davon aber Abstand genommen und nunmehr ebenfalls das Entnehmen und Ableiten von Wasser gebührenpflichtig gemacht.

Der im WasEG 2004 und 2009 in § 1 formulierte Nutzungsvorbehalt findet sich in dieser allgemeinen, den Abgabegegenstand prägenden Form nur vereinzelt in anderen Erhebungsländern (§ 1 Abs. 1 HmbGruwaG: „soweit die Grundwasserförderung der Wasserversorgung dient“). Allerdings finden sich sowohl im WasEG als auch in den übrigen Erhebungsländern im Rahmen von konkreten Ausgestaltungsregelungen (Befreiungen, Tarifgestaltungen) vereinzelt Referenzen auf die anschließende Nutzung des entnommenen Wassers (z. B. § 2 Nr. 8 WasEG). Dazu wird aber im Rahmen dieser Studie bei den jeweiligen Einzelregelungen Stellung genommen.

Bewertung

Der Abgabegegenstand („Entnehmen von Wasser“) entspricht der verfassungsgerichtlichen Konzeption einer zulässigen Sondervorteilsabgabe in der Ausprägung als mengenbezogene Entnahmeabgabe, ist ferner im Einklang mit den überwiegenden Regelungen der anderen Erhebungsländer und steht im Schrifttum insoweit auch außer Streit.

Allerdings wird im juristischen Schrifttum vereinzelt vorgetragen, eine Heranziehung zu einer Vorteilsabschöpfungsabgabe nach den Vorgaben des BVerfG aus dem Wasserpfennig-Urteil 1995 komme nur dann in Betracht, wenn der Entnehmer das Entnommene anschließend einer Nutzung zuführe und *daraus* einen Vorteil ziehe.⁹⁹ Der Sondervorteil wird danach auf den bloßen Verwertungsvorteil am entnommenen Wasser reduziert. Nach dieser Auffassung würde die

⁹⁸ „Die der Ermittlung der Zahl der Schadeinheiten zugrunde zu legende Schadstofffracht errechnet sich außer bei Niederschlagswasser (§ 7) und bei Kleineinleitungen (§ 8) nach den Festlegungen des die Abwassereinleitung zulassenden Bescheides“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 AbwAG).

⁹⁹ So wiederholt *Waldhoff*, DVBl. 2011, S. 653; *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 91 ff.; zuvor bereits *Meyer*, Wasser und Abfall 2004, S. 22.

Streichung des Nutzungsvorbehalts in § 1 WasEG nunmehr auch verfassungsrechtlich unzulässige Abgabe-Heranziehungen zu „nicht-nutzungsakzessorischem“¹⁰⁰ Vorteilsausgleich gestatten und insoweit verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen können.

Diese Auffassung ist jedoch als unbegründet zurückzuweisen. Sie findet auch in der Judikatur des BVerfG keine Stütze und wurde vom BVerwG mehrfach ausdrücklich zurückgewiesen.¹⁰¹

Wasserentnahmeentgelte machen vielmehr die (physische) Entnahme von Wasser aus Grund- und Oberflächengewässern für menschliche Zwecke abgabepflichtig. Sie sind gerade keine Wasserverwertungsentgelte, die lediglich die wirtschaftliche Inwertsetzung von bereits entnommenem Wasser einer Abgabe unterziehen wollen. Wasserentnahmeentgelte zielen vielmehr auf die Reduzierung des Ressourcendrucks auf aquatische Ökosysteme mittels Entnahme von Wasser für anthropogene Zwecke ab. Hierauf wollen sie lenkend einwirken, indem die Preise für Entnahmevorgänge um bislang nicht berücksichtigte („externe“) Umwelt- und Ressourcenkosten korrigiert werden. Dies hält Entnehmer zu effizienten, also Nutzen und Kosten korrekt abwägenden Entscheidungen an, und zwar auch dann, wenn das ökonomische Interesse am entnommenen Wasser mit dem Entnahmeakt sofort erlischt, die Entnahme „ungewollt“ erfolgt oder die Entnahme eines einzelnen Liters Wasser nur „kurz“ andauert.¹⁰² Der Lenkungszweck von Wasserentnahmeabgaben ist damit die Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendrucks auf Wasserkörper zur Vermeidung von durch Mindermengen in der Wasserführung induzierten Gewässerbeeinträchtigungen.

Nutzungsvorbehalte widersprechen daher dem Lenkungszweck von Wasserentnahmeabgaben und sind auch nicht durch die verfassungsrechtlichen Anforderungen nach der Sondervorteilslehre des BVerfG geboten. Der Sondervorteil richtet sich nach dem BVerfG auf die Gewässerbenutzung, nicht aber auf die anschließende Wasserverwertung: Die Entnahme selbst muss vorteilhaft sein, nicht das Entnommene.¹⁰³ Die Nutzungsvorbehalte der Ländergesetze privilegieren daher ohne zureichenden Grund in gleicher Weise gewässerrelevante Wasserentnahmen ohne eine anschließende Ressourcenverwertung. Die Lenkungswirkung wird so durch Verzerrungen beeinträchtigt.

¹⁰⁰ *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 127.

¹⁰¹ Dazu insbesondere BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse.

¹⁰² Dazu unlängst *Gawel*, DVBl. 2011, S. 1000; ebenso BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse. A. A. *Meyer*, Wasser und Abfall 2004, S. 23 ff.; *Waldhoff*, DVBl. 2011, S. 653 ff.

¹⁰³ Dazu *Gawel*, DVBl. 2011, S. 1000; *ders.*, Wasser und Abfall 2011, Heft 9, S. 47 ff.

Die Befreiung kann auch nicht auf einen dann entfallenden oder auch nur geringeren Sonder-
vorteil gestützt werden: Da ein Sondervorteil der Entnahme in beliebiger denkbarer Höhe auch
ohne anschließende Nutzung des entnommenen Wassers realisiert werden kann (nämlich als
Beseitigungsvorteil), erscheint die pauschale Freistellung anhand des Kriteriums „anschlie-
ßende Nutzung“ insoweit sogar möglicherweise gleichheitswidrig („ungleiche Gebühr für glei-
che Leistung“).

Auch zeigt die Ungleichbehandlung im Lichte des Kostendeckungsauftrages aus Art. 9 WRRL
eine gewisse Problematik auf, da ökologisch gleichartige Naturdienstleistungen des Wasser-
haushaltes abweichend behandelt werden. Da die Vorteilhaftigkeit des Entnahmevorgangs für
den Entnehmer zudem nicht zwingend von anschließenden Verwertungsakten abhängt, wie
exemplarisch am Bergbau zu Tage deutlich wird, kann wohl auch kaum pauschalierend mit
„wirtschaftlichen Auswirkungen“ im Sinne der Verhältnismäßigkeitsklausel aus Art. 9 Abs. 1
UAbs. 3 WRRL argumentiert werden. Die grundlegende Differenzierung erscheint insoweit
„sachgrundlos“ und wirft damit auch unionsrechtlich Fragen auf.

Die Streichung des Nutzungsvorbehalts in § 1 Abs. 1 WasEG 2011 ist daher als dogmatische
Bereinigung zu begrüßen. Das Wasserentnahmeentgelt präsentierte sich dort zuvor nämlich
funktionswidrig als „Wasserverwertungsentgelt“. Verfassungsrechtliche Einwände dagegen
sind nicht ersichtlich; die dagegen geäußerte Kritik kann sich jedenfalls nicht auf das BVerfG
berufen und unterliegt einem grundlegenden Missverständnis über die Art des abzuschöpfenden
„Sondervorteils“. Gegenleistungsbezogene Ressourcennutzungsabgaben im Sinne des BVerfG
schöpfen einen Entnahmenvorteil an der Ressource „Gewässer“ ab, keinen Verwertungsvorteil
beim entnommenen Wasser. Entnahmenvorteil und Verwertungsvorteil sind daher strikt zu tren-
nen.

Prägend für die Gestaltung einer Wasserentnahmeabgabe ist ferner die Erstreckung der Abga-
bepflicht entweder nur auf Grundwasser oder aber sowohl auf Grund- als auch auf Oberflä-
chenwasser. Mittlerweile beschränken sich nur noch zwei der 13 Erhebungsländer (Saarland,
Berlin) bei ihrer Abgabenerhebung auf Wasserentnahmen auf Grundwasser. Dieser Ansatz lag
bis 2004 auch dem HGruwAG zugrunde.

c) Bemessungsgrundlage

Auf der Grundlage des Abgabegegenstandes bestimmt die Bemessungsgrundlage die konkreten
Bemessungseinheiten der Abgabefestsetzung. Durch Multiplikation der Bemessungseinheiten
mit dem Abgabesatz ermittelt sich die konkrete Zahllast des Abgabepflichtigen.

Nach § 2 Abs. 1 WasEG NRW bemisst sich das Wasserentnahmeentgelt nach der vom jeweiligen Entgeltpflichtigen „entnommenen Wassermenge“. Dies geschieht hier auf der Grundlage von Eigenerklärungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 WasEG. Zugrunde gelegt wird mithin die tatsächliche Entnahmemenge. Nur hilfsweise kommt nach § 3 Abs. 2 Satz 3 eine behördliche Schätzung in Betracht, sofern keine Eigenerklärung vorliegt. Dabei ist gemäß § 3 Abs. 2 Satz 4 „im Regelfall die in dem Recht oder der Befugnis zugelassene Entnahmemenge“ zugrunde zu legen (Bescheidlösung analog zum – allerdings dortigen Regelfall des - § 4 Abs. 1 AbwAG).

Die Regelung in § 2 Abs. 1 WasEG über die Entnahmemenge in cbm als Bemessungsgrundlage entspricht jener der Mehrzahl der übrigen Erhebungsländer (vgl. z. B. § 2 Abs. 1 Satz 1 LWEntG Rheinland-Pfalz).

Vereinzelt wird auch lediglich die zugelassene Entnahmemenge als Bemessungsgrundlage verwendet (§ 1 Abs. 3 Satz 1 HmbGruwaG: „Die Gebühr bemisst sich nach der insgesamt zulässigen Jahresfördermenge auf Grund des die Grundwasserförderung zulassenden Bescheides“), ähnlich der sog. „Bescheidlösung“ im Rahmen der Abwasserabgabe (§ 4 AbwAG).

Bewertung

Dies begegnet insgesamt keinerlei grundsätzlichen Bedenken und entspricht konzeptionell dem Ansatz einer lenkenden und vorteilsabschöpfenden Ressourcennutzungsabgabe mit dem unter b) bezeichneten Abgabegegenstand. Grundsätzlich erscheint aber naturgemäß unter lenkenden, d. h. anreizsetzenden und Kosteneffizienz der Entnahmen bewirkenden Gesichtspunkten die Heranziehung der *tatsächlichen Entnahmemenge* klar vorzugswürdig. Die „Bescheidlösung“ zulässiger Mengen kann hier allenfalls unter dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung hilfsweise in Betracht kommen. Dies überzeugt aber letztlich deshalb nicht, da die Feststellung der individuellen Entnahmemengen keinen erkennbaren Schwierigkeiten begegnet und ja auch in der überwiegenden Mehrzahl der Erhebungsländer, darunter große Flächenländer, problemlos praktiziert wird. Insofern kann als Empfehlung festgehalten werden, für einen lenkenden Internalisierungsmechanismus die tatsächliche Entnahmemenge als Bemessungsgrundlage vorzusehen.

2.2 Befreiungen von der Abgabepflicht

a) Vorbemerkungen

Das Landesrecht der Wasserentnahmeabgaben wird von vielfältigen und weitreichenden Ausnahmen von der Abgabepflicht geprägt. So sehen die Ländergesetze jeweils zahlreiche, inhaltlich jedoch disparate Befreiungsregelungen vor für einzelne Entnahmevorgänge, Entnahmursachen (z. B. angeordnete Entnahmen) oder aber für bestimmte Verwendungszwecke des entnommenen Wassers. Dabei werden von den Landesgesetzgebern u. a. und in wechselnder Kombination erlaubnisfreie oder angeordnete Nutzungen, Fischerei, Heilquellen, Löschwasser, Kühlwasser, Wärmegegewinnung, Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Wasserkraft u. a. m. aus der Abgabepflicht entlassen (dazu im Einzelnen unten Abschnitt b)).¹⁰⁴ Zu den Befreiungen können systematisch auch die Beschränkung der Abgabepflicht auf Grundwasserentnahmen (Berlin, Saarland) sowie die Freistellungen „geringfügiger“ Entnahmemengen (Bagatellgrenzen als Freigrenzen) zählen. In einer noch weiteren Betrachtung könnte schließlich auch das völlige Fehlen einer entsprechenden Abgabe wie derzeit (noch) in Bayern, Thüringen und Hessen in den Blick genommen werden.

Ausgreifende Befreiungen sind geradezu prägend für das gegenwärtige Recht der Wasserentnahmeabgaben; Gleiches gilt aber auch für deren Uneinheitlichkeit zwischen den Erhebungsländern. Insoweit ist hinsichtlich einer in den Blick zu nehmenden neuen hessischen Regelung besondere Aufmerksamkeit der Untersuchung geboten, weil hier nicht – wie etwa bei Abgabegenstand und Bemessungsgrundlage – ohne Weiteres auf etablierte und konsenterte Rechtsstrukturen zurückgegriffen werden kann.

Im Rahmen einer anschließend vorzunehmenden Bewertung (Abschnitt c)) fragt sich, inwieweit derartige Ausnahmen gerechtfertigt erscheinen bzw. umgekehrt sogar geboten sein können. Als Maßstäbe kommen sowohl der unionsrechtliche Kostendeckungsgrundsatz aus Art. 9 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)¹⁰⁵ als auch die verfassungsrechtliche Rechtfertigung als Abschöpfungsabgabe für einen Sondervorteil¹⁰⁶ in Betracht. Darüber hinaus ist rechtspolitisch eine

¹⁰⁴ In einem (freilich älteren) Überblick dazu bereits *Gawel/Köck u. a.*, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, Dessau-Roßlau 2011, S. 103 ff. Siehe dazu auch *Gawel*, in: Kloepfer, Umweltschutz als Rechtsprivileg, Berlin 2014, S. 35, 62 ff.

¹⁰⁵ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327 v. 22.12.2000, S. 1.

¹⁰⁶ Dazu BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfeffig.

konzeptionelle Rechtfertigung vor dem Lenkungs- und Internalisierungszweck der Abgaben zu suchen.

b) Befreiungstatbestände im Recht der Wasserentnahmeabgaben im Überblick

Um die Darstellung der stark fragmentierten Landschaft der Befreiungstatbestände übersichtlich zu halten, wird zunächst beispielhaft die nordrhein-westfälische Regelung (§ 1 Abs. 2 WasEG) herangezogen und in die übrigen Länderregelungen eingeordnet. Ergänzend werden die Regelungen in Rheinland-Pfalz (§ 1 Abs. 2 LWEntG) und Baden-Württemberg (§ 103 WG) als wichtige Nachbarländer für Hessen näher betrachtet. Eine vollständige Dokumentation aller Befreiungstatbestände findet sich unten in Tabelle B-3.

Strukturell vergleichbar mit den übrigen Länderregelungen sieht das nordrhein-westfälische Wasserentnahmeentgeltgesetz in § 1 Abs. 2 WasEG ein ausgedehntes Ausnahmeregime vor, das neben Bagatellgrenzen und der Befreiung erlaubnisfreier Benutzungen vor allem spezifische Freistellungen bestimmter Verwendungen und Entnahmeursachen ausspricht: Hierzu zählen Entnahmevorgänge im Gemeinwohlinteresse, d. h. ohne individuellen „Sondervorteil“ (behördlich angeordnete Entnahmen, Sanierungsmaßnahmen, dauerhafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse), aber auch Nutzungen mit partikularen Sondervorteilen, die aus wirtschafts- oder sozialpolitischen Gründen freigestellt werden (Wasserkraft und Wärmepumpen bei Wiederaufbereitung des entnommenen Wassers, vorübergehende Grundwasserabsenkungen für Baumaßnahmen, Fischerei, Bewässerung und Heilquellen). Die früher in NRW vorgesehene Freistellung der „Gewinnung von Bodenschätzen“, „sofern das entnommene Wasser unmittelbar in *ein* Gewässer eingeleitet und nicht anderweitig genutzt“ wurde (§ 1 Abs. 2 Nr. 9 WasEG 2004/2009; Hervorh. d. Verf.) ist mit der Novelle 2011 ersatzlos entfallen.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes vom 20.07.2011 (GV NRW Nr. 18 S. 377) wurde zudem in Bezug auf den Abgabegegenstand der frühere Zusatz „sofern das entnommene Wasser einer Nutzung zugeführt wird“ gestrichen. Durch den Wegfall des Nutzungsvorbehaltes wird klargestellt, dass die Entnahme selbst die Abgabepflicht auslöst, und zwar unabhängig davon, ob anschließend mit dem Entnommenen noch eine nutzbringende Verwertung erfolgt. Der im WasEG 2004 in § 1 formulierte Nutzungsvorbehalt findet sich in dieser allgemeinen, den Abgabegegenstand prägenden Form nur vereinzelt in anderen Erhebungsländern (§ 1 Abs. 1 HmbGruwaG: „soweit die Grundwasserförderung der Wasserversorgung dient“; früher auch in § 17c Abs. 1 BWG: „soweit sie der Wasserversorgung dienen“). Allerdings finden sich sowohl im WasEG als auch in den übrigen Erhebungsländern im Rahmen von

konkreten Ausgestaltungsregelungen (Befreiungen, Tarifgestaltungen) vereinzelt Referenzen auf die anschließende Nutzung des entnommenen Wassers (z. B. § 2 Nr. 8 WasEG).

Tab. B-3 gibt zunächst einen Überblick über die aktuellen Befreiungstatbestände des § 1 Abs. 2 WasEG mit Einordnung in die Gesamt-Landschaft an Befreiungen in den 13 Erhebungsländern. Dazu werden in Spalte 3 der Tabelle B-3 bereits Hinweise auf die weiter unten zu erörternden Rechtfertigungen entsprechender Befreiungen notiert.

**Tabelle B-3: Befreiungstatbestände nach § 1 Abs. 2 WasEG
und vergleichbarer Länderregelungen**

Entnahmevorgang		Rechts- quelle	Mögliche Begründung	Vergleichbare Regelungen an- derer Länder (Auswahl)
Bagatellfreigrenzen (3.000 cbm / 150 Euro)		Nr. 3	Geringfügigkeit	alle
Erlaubnisfreie Benutzungen		Nr. 2	Signifikanzmangel	alle
Nutzen im Gemeinwohlinteresse	Behördlich angeordnete Benutzungen / behördlich angeordneter Nutzung des entnommenen Wassers	Nr. 1 Nr. 2	Gemeinwohl	Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, NRW, Saarland, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz
	Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes (Zweck: Wasserführung)	Nr. 7		Niedersachsen
	Löschwasser	Nr. 9		Rheinland-Pfalz
	Dauerhafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse, <u>soweit</u> das Wasser keiner Nutzung zugeführt wird	Nr. 8		Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt
Nutzen mit Sondervorteil	Wasserkraft/Wärmepumpen, <u>sofern</u> Wasser „dem“ Gewässer wieder zugeführt wird.	Nr. 6	Verzerrung / ökologischer Ziel- konflikt	<u>Wasserkraft</u> : Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt <u>Wärmepumpen</u> : Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, NRW, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, (Berlin)
	Vorübergehende Grundwasserabsenkungen zum Zwecke der Errichtung baulicher Anlagen	Nr. 8	Praktikabilität	Hamburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt
	Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes (Zweck: Schiffbarkeit)	Nr. 7	Öffentliche Hand als Ressourcenscheider	Bremen
	Fischerei	Nr. 5	Signifikanzmangel	Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt
	Land- oder forstwirtschaftliche Bewässerung	Nr. 10	Gleichbehandlung von Verbandsmitgliedern; Praktikabilität; Geringfügigkeit	Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz [2023 aber zur Abschaffung vorgesehen]
	Aus staatlich anerkannten Heilquellen, <u>sofern</u> nicht für Mineralwasserabfüllung.	Nr. 4	Gesundheit („Gemeinwohl“)	Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein

Durch die WasEG-Novelle 2011 wurde die frühere Nr. 9 („Gewinnung von Bodenschätzen“) gestrichen und in die vorhandene Nr. 8 (Grundwasserabsenkungen für Bauten und im Gemeininteresse) eine verwertungsbezogene Rückausnahme eingefügt („soweit das entnommene Wasser keiner Nutzung zugeführt wird“).¹⁰⁷ NRW realisiert damit einen umfangreichen Ausnahmekatalog, der mit den übrigen Landesregelungen zu Befreiungen in ihrem Umfang aber durchaus vergleichbar ist. In den Erhebungsländern Berlin und Saarland werden zudem auch Freistellungen nach Herkunftsgewässertyp vorgenommen, da dort Entnahmen aus Oberflächengewässern gänzlich abgabefrei bleiben.

Wirft man noch einen näheren Blick auf die Freistellungen in Baden-Württemberg gem. § 103 WG, so lässt sich beispielhaft die rechtspolitische Entwicklung im Zeitablauf illustrieren: Durch die WG-Novelle 2011¹⁰⁸ wurde nämlich der Ausnahmekatalog des alten § 17a Abs. 2 WG nochmals deutlich erweitert und umgestaltet.¹⁰⁹

- Zunächst wird der Ausnahmekatalog in Nummer 1 ergänzt um die WHG-Neuregelung in § 8 Abs. 2 WHG (Erlaubnisfreiheit von Gewässerbenutzungen, die der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit dienen).
- Mit den Nummern 3 und 4 wird die seit 1. Januar 1996 geltende bisherige klimapolitische Ausnahme zur unmittelbaren Wärmegewinnung jeweils um eine Ausnahme zur Kühlung von Gebäuden erweitert. Nummer 3 stellt dabei die Benutzung von Wasser aus oberirdischen Gewässern von der Entgeltspflicht frei, soweit das entnommene Wasser zur Heizung oder Kühlung von Gebäuden verwendet und anschließend dem oberirdischen Gewässer wieder zugeführt wird. Nummer 4 sieht eine Ausnahme für die Benutzung von Grundwasser vor, soweit das entnommene Wasser zur Heizung oder Kühlung von Gebäuden verwendet und anschließend dem Grundwasser wieder zugeführt wird. Voraussetzung ist auch, dass die Wärme- oder Kühlnutzung nicht zu Prozesszwecken, sondern ausschließlich für Gebäude erfolgt. Zur Begründung verweist der Gesetzes-Entwurf der Landesregierung auf den auch Klimaaspekte umgreifenden Integrationsansatz der Gewässerbewirtschaftung sowie auf das Klimaschutzkonzept 2010 der Landesregierung sowie den Klimaschutz-Energie-Aktionsplan des Europäischen Rates.¹¹⁰
- Nr. 5 sieht in Erweiterung des Grundgedankens zur Befreiung von erlaubnisfreien Gewässerbenutzungen, die der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit dienen, aus Gemeinwohlinteressen auch eine Ausnahme für die erlaubnispflichtige Benutzung von Grundwasser zur Gefahrenabwehr im Rahmen von behördlich angeordneten Boden- oder Grundwassersanierungen vor. Damit unterfällt in Baden-Württemberg seit 2011

¹⁰⁷ Dazu *Gawel*, NWVBl. 2012, 90, 95; *ders.*, Das Wasserentnahmeentgeltgesetz Nordrhein-Westfalen, Berlin 2014, S. 70 ff.

¹⁰⁸ Gesetz zur Änderung der Vorschriften über das Wasserentnahmeentgelt v. 29.07.2010, GBl. S. 565.

¹⁰⁹ Siehe dazu die Gesetzesbegründung zur Änderung des seinerzeitigen § 7a WG 2005 in LT-Drs. 14/6491, S. 28-30.

¹¹⁰ Siehe LT-Drs. 14/6491, S. 28.

aufgrund einer behördlichen Anordnung saniertes Grundwasser unabhängig davon nicht der Entgeltspflicht, ob es anschließend zur Wasserversorgung genutzt wird oder nicht.

- Neu eingeführt wird in Nr. 7 die Befreiung von Wasserentnahmen „zum Zwecke der Beregnung oder Berieselung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen“, und zwar unabhängig davon, ob hierfür Oberflächen- oder Grundwasser genutzt wird. Zur Begründung verweist der Gesetzesentwurf der Landesregierung darauf, dass Gewässerbenutzungen zum Zwecke der Beregnung oder Berieselung den Gewässer-Benutzern „nur einen geringeren Sondervorteil“ zuwendeten „infolge des unmittelbaren Versickerns im Erdreich“ und dass der Fallgestaltung „in Baden-Württemberg unter wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten keine relevante Bedeutung“ zukomme – hier wird auf die mengenmäßige Bedeutung verwiesen, die nur 1 Prozent der Wasserentnahmen betrage.¹¹¹ Nicht befreit bleiben aber die Bewässerung von botanischen und zoologischen Gärten, die Bewässerung von Einrichtungen der Erholung und Freizeit, wie Sport- und Golfplätze oder auch die Bewässerung von Grünflächen durch Betriebe oder Private – soweit nicht die Bagatellregelung der jetzigen Nr. 9 greift.
- Die Bagatellgrenzen der jetzigen Nr. 9 wurden schließlich erhöht: Die Bagatellgrenzen betragen zuvor umgerechnet 100,- Euro für die Verwendung von Grundwasser und für die öffentliche Wasserversorgung sowie 20,- Euro bzw. 40,- Euro für die Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern zum Zwecke der Kühlung bzw. zu sonstigen Zwecken. Nr. 8 sieht seit 2011 nur noch eine einheitliche, deutlich erhöhte Bagatellgrenze von umgerechnet 200,- Euro vor. Die Gesetzesbegründung verweist hier auf „erhöhten Verwaltungsaufwand bei der WEE-Veranlagung, u. a. bedingt durch die Einbindung in das Informationssystem Wasser, Immissionsschutz, Boden, Abfall, Arbeitsschutz (WIBAS) der Landesregierung und die Kosten zur Einrichtung, Unterhaltung und Auswertung von Wasserentnahmemessgeräten“.¹¹² Durch diese Erhöhung der Bagatellgrenzen seien „künftig auch die beiden folgenden Gewässerbenutzungen, die bislang aus Gründen der Billigkeit und Verwaltungsökonomie mit Erlass des Ministeriums für Umwelt vom 15. April 1988 als entgeltfrei eingestuft worden sind, von der Entgeltspflicht freigestellt: Wasserentnahmen, die ausschließlich der Versorgung von Lauf- bzw. Springbrunnen und ähnlichen Anlagen dienen, ohne dass eine Versorgung aus dem öffentlichen Wassernetz stattfindet. Wasserentnahmen zur Wasserversorgung von Feuchtbiotopen, die von der Naturschutzbehörde als schützenswert beurteilt worden sind.“¹¹³

Durch das Gesetz zur Neuordnung des Wasserrechts in Baden-Württemberg vom 03.12.2013 (GBl. S. 389) wurde abermals eine Erweiterung um die jetzige Nr. 8 (Brunnenwasser) vorgenommen. Dazu führt die Gesetzesbegründung aus: „Bei dieser Novellierung [2011, d. Verf.] ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass die Verdopplung der Bagatellgrenze, die in Nr. 9 unverändert fortgeführt wird, zu einer Entgeltfreiheit der Wasserbenutzungen führt, die zur Speisung von Lauf- und Springbrunnen notwendig sind. Es wurde festgestellt, dass es dennoch

¹¹¹ LT-Drs. 14/6491, S. 29.

¹¹² LT-Drs. 14/6491, S. 30.

¹¹³ Ebenda.

verschiedene Brunnen im Landesgebiet gibt, für die ein Entgelt zu entrichten ist. Aus diesem Grund wird in Nr. 8 eine Ausnahme für die Benutzung von Wasser zur Speisung von Lauf- und Springbrunnen eingeführt, die jedoch auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bestehenden Brunnen beschränkt ist.“¹¹⁴

Tab. B-4 stellt die durch bzw. seit der Novellierung 2011 eingetretenen Veränderungen bei den Befreiungsregelungen nochmals im Überblick dar. Tab. B-5 dokumentiert abschließend die aktuellen Abgabebefreiungen im Recht *aller* Erhebungsländer im Vergleich.

Baden-Württemberg realisiert damit insgesamt ebenfalls einen sehr umfangreichen Ausnahmekatalog, der mit den übrigen Landesregelungen zu Befreiungen in ihrem Umfang durchaus vergleichbar ist.

¹¹⁴ LT-Drs. 15/3760, S. 166.

Tabelle B-4: Ausnahmen von der Entgeltpflicht nach § 103 WG BW im Übergang von 2010 zu 2011

	bis 2010	ab 2011 (bzw. 2014 – Nr. 8)
Durchgehend geltende Befreiungen	<ul style="list-style-type: none"> • Erlaubnisfreie Benutzungen (aktuell Nr. 1) • Heilquellen, soweit kein Mineralwasser (Nr. 2) • Benutzung von Wasser für Zwecke der Fischerei (Nr.6) 	
Seit 2011 neu eingeführte Befreiungen		<ul style="list-style-type: none"> • Benutzung von Grundwasser zur Gefahrenabwehr im Rahmen von behördlich angeordneten Boden- oder Grundwassersanierungen (Nr. 5) sowie Gewässerbenutzung zu allgemeiner Gefahrenabwehr für öffentliche Sicherheit (Nr.1) • Land-/forstwirtschaftl. oder gärtnerische Beregnung oder Berieselung (Nr. 7) • bestehende Lauf- und Springbrunnen (Nr. 8, ab 2014)
Modifizierungen von Befreiungstatbeständen	Oberflächenwasser und Grundwasser: Gewinnung von Wärme	Oberflächenwasser und Grundwasser zum Wärmen oder Kühlen von Gebäuden, wenn das entnommene Wasser wieder zurückgeführt wird (Nr. 3 und 4)
	Nutzungen < 2.000 cbm/a	geringfügige Benutzungen (Nr. 8, seit 2014 Nr. 9) a) Verwendung aus oberirdischen Gewässern oder von Grundwasser zur öffentlichen Wasserversorgung: < 4.000 cbm/a b) Verwendung von Grundwasser: < 4.000 cbm/a c) Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern: < 20.000 cbm/a

Abschließend sei noch ein Blick auf die Regelung in Rheinland-Pfalz geworfen (§ 1 Abs. 2 LWEntG). Auch hier wird ein umfangreicher Katalog an Befreiungen aufgeboten, der allerdings gegenüber den bereits vorgestellten Sachverhalten kaum Neues aufzeigt. Neben behördlicher Anordnung (Nr. 1) und dauerhafter Grundwasserabsenkung „zum Wohle der Allgemeinheit“ (Nr. 2) werden genannt:

- Grundwasseranreicherung, Grundwasserreinigung und Bodensanierung (Nr. 3),
- vorübergehenden Grundwasserabsenkung zum Zwecke der Errichtung, Sanierung, des Aus- oder Rückbaus baulicher Anlagen gemäß behördlicher Zulassung (Nr. 4),
- Löschzwecke außerhalb der öffentlichen Wasserversorgung (Nr. 5),
- Wasserkraftnutzung (Nr. 6),
- Gewinnung von Wärme aus dem Wasser, soweit es demselben Gewässer wieder zugeführt wird (Nr. 7),
- Fischerei (Nr. 8),
- landwirtschaftlichen oder fortwirtschaftlichen Bewässerung (Nr. 9),
- Freilegung von Grundwasser im Zusammenhang mit dem Abbau oder der Gewinnung von Bodenschätzen oder anderen Bodenbestandteilen (Nr. 10),
- staatlich anerkannte Heilquellen im Sinne des § 53 WHG, soweit sie nicht der Mineralwasserabfüllung dienen (Nr. 11).

Ferner sind in Rheinland-Pfalz Wasserentnahmen unterhalb der „Bagatellgrenzen“ 10.000 cbm bei Grundwasser und 20.000 cbm bei Oberflächenwasser pro Jahr und Entgeltpflichtigem frei (Nr. 12).

Tabelle B-5 fasst alle Befreiungsregelungen nochmals synoptisch zusammen. Hierbei wird die rechtspolitische Initiative des Entwurfs eines „Thüringer Gesetzes über die Wasserentnahmeabgabe (ThürWassEAG)“ von 2016 nachrichtlich gegenübergestellt.

Auch die hessische Grundwasserabgabe sah in § 1 Abs. 2 HGruWAG einen umfangreichen, dem hier vorgestellten Rahmen entsprechenden Katalog an Befreiungen vor.

**Tabelle B-5: Abgabebefreiungen im Recht der Erhebungsländer
im Gesetzes- bzw. Verordnungs-Wortlaut**

Bundesland	Ausnahmetatbestände
Baden-Württemberg Wassergesetz für Baden- Württemberg (WG)	<p>§ 103 WG Ein Entgelt wird nicht erhoben für</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. erlaubnisfreie Benutzungen im Sinne von § 8 Abs. 2 und 3, §§ 25, 26 und 46 WHG und §§ 26, 27 und 36 Abs. 2 dieses Gesetzes, 2. die Benutzung von Wasser aus Heilquellen, soweit das Wasser nicht im Zusammenhang mit dem Abfüllen von Mineralwasser verwendet wird, 3. die Benutzung von Wasser aus oberirdischen Gewässern, soweit das entnommene Wasser zur Heizung oder Kühlung von Gebäuden verwendet und anschließend dem oberirdischen Gewässer wieder zugeführt wird, 4. die Benutzung von Grundwasser, soweit das entnommene Wasser zur Heizung oder Kühlung von Gebäuden verwendet und anschließend dem Grundwasser wieder zugeführt wird, 5. die Benutzung von Grundwasser zur Gefahrenabwehr im Rahmen von behördlich angeordneten Boden- oder Grundwassersanierungen, 6. die Benutzung von Wasser für Zwecke der Fischerei, 7. die Benutzung von Wasser aus oberirdischen Gewässern oder von Grundwasser zum Zwecke der Beregnung oder Berieselung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen, 8. die Benutzung von Wasser zur Speisung von bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehenden Lauf- und Springbrunnen, 9. geringfügige Benutzungen <ol style="list-style-type: none"> a) im Falle der Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern oder von Grundwasser zur öffentlichen Wasserversorgung, sofern die Wassermenge nicht mehr als 4000 Kubikmeter im Kalenderjahr beträgt, b) im Falle der Verwendung von Grundwasser, sofern die Wassermenge nicht mehr als 4.000 Kubikmeter im Kalenderjahr beträgt, c) im Falle der Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern, sofern die Wassermenge nicht mehr als 20.000 Kubikmeter im Kalenderjahr beträgt.
Berlin Berliner Wassergesetz (BWG)	<p>§ 13a Abs. 1 S. 2 ff: Für Benutzungen im Sinne von § 33 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 2 des Wasserhaushaltsgesetzes wird ein Entgelt nicht erhoben. Als geringe Mengen im Sinne des § 33 des Wasserhaushaltsgesetzes gelten Grundwasserentnahmen bis zu 6.000 cbm jährlich. Außerdem wird ein Entgelt nicht erhoben für von der zuständigen Behörde angeordnete oder zugelassene Grundwasserentnahmen zum Zwecke der Beseitigung von Grundwasser- oder Bodenverunreinigungen sowie für diejenigen Grundwassermengen, die auf Grund einer Anordnung oder Zulassung der Wasserbehörde zur Regulierung von Grundwasserständen gefördert und abgeleitet werden.</p>
Brandenburg Brandenburgisches Was- sergesetz (BbgWG)	<p>§ 40 Abs. 4: Eine Gebühr wird nicht erhoben für</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. erlaubnisfreie Benutzungen im Sinne von §§ 25, 26 und 46 des Wasserhaushaltsgesetzes; 2. das Entnehmen, Zutagefördern und Ableiten von Wasser bis zu einer Menge von 3.000 Kubikmetern im Kalenderjahr; 3. das Entnehmen, Zutagefördern und Ableiten von Wasser aus Heilquellen, soweit das Wasser nicht im Zusammenhang mit dem Abfüllen von Mineralwasser verwendet wird; 4. das Entnehmen von Wasser aus Gewässern, um aus ihm unmittelbare Wärme zu gewinnen, soweit ohne weitere Beeinträchtigung eine Wiedereinleitung in diese Gewässer erfolgt; 5. die Entnahme von Grund- oder Oberflächenwasser nach Anordnung oder mit Zulassung der zuständigen Behörden zum Zwecke der Boden- bzw. Gewässersanierung; 6. die Entnahme oder das Ableiten von Wasser zum Zwecke des Bespannens von Grundstücksflächen, die ausschließlich der Fischzucht und Fischhaltung dienen;

	<ol style="list-style-type: none"> 7. die Entnahme von Oberflächen- und Grundwasser zum Zwecke der Freimachung und Freihaltung von Lagerstätten, Erdgasspeichern und anderem sowie zur Wasserhaltung von Tagebaulöchern mit Ausnahme des wasserrechtlich verbrauchten oder kommerziell genutzten Anteils. Für Verbrauch und Nutzung von entnommenen Grundwasser werden abweichend von Absatz 1 Satz 4 bis zum 31. Dezember 2011 die Sätze für die Entnahme von Oberflächenwasser und vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2013 ein Wassernutzungsentgelt in Höhe von 0,06 Euro/m³ erhoben; 8. die Entnahme von Grund- oder Oberflächenwasser nach Anordnung oder mit Zulassung der zuständigen Behörden für vollständig aus Bundes- und Landesmitteln finanzierte Maßnahmen zur Gefahrenabwehr aus dem Grundwasserwiederanstieg, wenn infolge der Einleitung des entnommenen Wassers in Abwasseranlagen keine unzulässige Verdünnung des Abwassers bewirkt wird (§ 3 Absatz 3 der Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer) und bei der Einleitung in ein Gewässer die festgesetzten Überwachungswerte für die aus dem Wiederanstiegswasser stammenden Stoffe eingehalten werden.
<p><u>Bremen</u> Gesetz über die Erhebung einer Wasserentnahmegebühr (BremWEEG)</p>	<p>§ 1 Abs. 2: Eine Gebühr wird nicht erhoben für:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. eine Wasserentnahme aus dem Grundwasser, bei der die Gesamtwassermenge nicht mehr als 4000 Kubikmeter pro Jahr beträgt; 2. eine Wasserentnahme aus oberirdischen Gewässern, wenn die Gesamtwassermenge bei einer Entnahme aus der Weser, der Lesum oder den Häfen 10 Millionen Kubikmeter pro Jahr, bei einer Entnahme aus den übrigen oberirdischen Gewässern eine Million Kubikmeter pro Jahr nicht überschreitet; 3. das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Wasser zur unmittelbaren Energiegewinnung, soweit es dem Grundwasser wieder zugeführt wird; 4. das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Wasser zur Sanierung von Altlasten und Reinigung von Grundwasser; 5. Grundwasserabsenkungen zum Zwecke der Errichtung baulicher Anlagen, sofern das entnommene Wasser dem Grundwasser wieder zugeführt wird oder aus gewässerökologischen Gründen nicht wieder zugeführt werden kann sowie für Grundwasserabsenkungen zum Zwecke der Wohnbebauung; 6. das Entnehmen und Ableiten von Wasser zur Brandbekämpfung und Löschwasservorhaltung; 7. das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern zur Wasserkraftnutzung oder zum Zwecke der Wasserstandsregulierung; 8. das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus den Häfen oder der Weser im Zusammenhang mit dort ausgeführten Nassbaggerarbeiten oder zur Verminderung des Eintrags von Schlick in die Häfen; 9. das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern zur Fischhaltung; 10. das Entnehmen von Wasser aus oberirdischen Gewässern für den Schiffsbetrieb oder zum Befüllen von Dockanlagen von Werften.
<p><u>Hamburg</u> Gesetz über die Erhebung einer Gebühr für Grundwasserentnahmen (Grundwasserentnahmegesetz – HbgGruwaG) vom 26. Juni 1989</p> <p>Gesetz über die Erhebung einer Gebühr für die Entnahme von Wasser aus</p>	<p>§ 1 Abs. 2: Die Gebühr wird nicht erhoben, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Grundwasserförderung erlaubnisfrei im Sinne von §§ 8 Absatz 3 und 46 des Wasserhaushaltsgesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), geändert am 11. August 2010 (BGBl. I. S. 1163, 1168), ist, 2. die in einem wasserrechtlichen Bescheid festgesetzte Fördermenge nicht mehr als 10 000 Kubikmeter im Kalenderjahr beträgt und eingehalten wird, 3. aus dem Grundwasser ausschließlich unmittelbar Wärme gewonnen wird, 4. eine Zulassung nach wasserrechtlichen Vorschriften zur Vorsorge für den Verteidigungsfall aufgrund einer Leistungspflicht nach § 5 des Wassersicherstellungsgesetzes vom 24. August 1965 (Bundesgesetzblatt I Seite 1225) erteilt worden ist. <p>§ 1 Abs. 3: (3) Von der Gebührenpflicht befreit sind:</p>

<p>oberirdischen Gewässern und die Einleitung von Wasser in oberirdische Gewässer (Oberflächengewässergebührengesetz - ObflGebG) v. 21.09.2021</p>	<p>1. Erlaubnisfreie Gewässerbenutzungen im Sinne von § 8 des Wasserhaushaltsgesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert am 2. Juni 2021 (BGBl. I S. 1295, 1296), in der jeweils geltenden Fassung sowie behördlich angeordnete Gewässerbenutzungen, 2. Benutzungen durch Wasser- und Bodenverbände zur Durchführung ihrer Aufgaben, 3. die Benutzung oberirdischer Gewässer zur Ausführung von Bau- und Unterhaltungsarbeiten an öffentlichen Abwasseranlagen und U-Bahn-Verkehrswegen, 4. die Benutzung oberirdischer Gewässer mit Gewässerbenutzungen im Zusammenhang mit Überbauungen von Gewässern mit öffentlichen Wegen oder Straßen einschließlich der zu ihrer Unterhaltung erforderlichen Maßnahmen.</p>
<p><u>Mecklenburg-Vorpommern</u> Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) vom 30. November 1992</p>	<p>§ 16 Abs. 2: Ein Entgelt wird nicht erhoben für</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. erlaubnisfreie Benutzungen im Sinne des § 8 Abs. 2 und 3, der §§ 25, 26 und 46 des Wasserhaushaltsgesetzes sowie des § 23 dieses Gesetzes, 2. das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Wasser aus Heilquellen, soweit das Wasser nicht im Zusammenhang mit dem Abfüllen von Mineralwasser verwendet wird, 3. das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern, um aus ihm unmittelbar Wärme zu gewinnen, und das anschließende Wiedereinleiten in das Gewässer, 4. das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser, um aus ihm unmittelbar Wärme zu gewinnen, und das anschließende Wiedereinleiten in das Grundwasser oder in ein oberirdisches Gewässer, 5. das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten, Ableiten von Wasser für Zwecke der Fischerei und der landwirtschaftlichen und erwerbsgärtnerischen Beregnung, 6. das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern zum Zweck der Wasserkraftnutzung, sofern keine nachteilige Veränderung der chemischen, physikalischen und biologischen Eigenschaften des Wassers erfolgt, 7. Benutzungen, sofern die Wassermenge insgesamt nicht mehr als zweitausend Kubikmeter im Kalenderjahr beträgt.
<p><u>Niedersachsen</u> Niedersächsisches Wassergesetz (NWG)</p>	<p>§ 21 Abs. 2-5: (2) Die Gebühr wird nicht erhoben für Wasserentnahmen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. zur Grundwasseranreicherung, 2. zur Bewirtschaftung von Talsperren, 3. zur unterirdischen Grundwasseraufbereitung, 4. zur Grundwasserreinigung oder Bodensanierung, 5. zur Hochwasserentlastung, 6. aus oberirdischen Gewässern zur Erhaltung oder Verbesserung der Güte oder zum Ausgleich von Wasserverlusten eines anderen Gewässers, 7. zur Wasserkraftnutzung, 8. zur Gewinnung von Wärme aus dem Wasser, soweit es demselben Gewässer wieder zugeführt wird, 9. zum Abbau von Sand oder Kies, soweit das Wasser demselben Gewässer wieder zugeführt wird, 10. aus oberirdischen Gewässern zur Fischhaltung, 11. aus staatlich anerkannten Heilquellen sowie aus oberirdischen Gewässern zu Heilzwecken, soweit das Wasser nicht in geschlossenen Behältnissen vertrieben wird, 12. zur Wasserhaltung beim über- oder untertägigen Abbau von Bodenschätzen, 13. zur Abwehr von Schäden an Gebäuden, die öffentlichen Zwecken dienen, oder an sonstigen Gebäuden, wenn deren Eigentümer die Notwendigkeit der Entnahme nicht mit verursacht hat und im Fall des Erwerbs auch nicht kannte, 14. zur besseren Ausbeutung von Erdölvorkommen, 15. zur Frostschutzberegnung, 16. zur Nasslagerung von Stammholz in der Forstwirtschaft, 17. aus oberirdischen Gewässern zum Befüllen von Dockanlagen von Werften. <p>(3) Wird in den Fällen des Absatzes 2 das Wasser auch zu einem anderen, nicht in Absatz 2 genannten Zweck verwendet, so wird insoweit die Gebühr erhoben.</p>

	<p>(4) Die Gebühr wird nicht für erlaubnis- oder bewilligungsfreie Wasserentnahmen nach § 8 Abs. 2 und 3, § 46 Abs. 1 und 2 WHG sowie den §§ 32 und 86 dieses Gesetzes erhoben.</p> <p>(5) Ist die Gebühr, die ein Gebührenschuldner für einen Veranlagungszeitraum zu entrichten hat, nicht höher als 260 Euro, so wird sie nicht erhoben.</p>
<p><u>Nordrhein-Westfalen</u> Gesetz über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern (Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen – WasG)</p>	<p>§ 1 Abs. 2: Das Entgelt wird nicht erhoben für</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. behördlich angeordnete Benutzungen, 2. erlaubnisfreie Benutzungen im Sinne der §§ 8 Abs. 3, 25, 26 und 46 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) sowie §§ 32, 33, 34 und 35 des Landeswassergesetzes (LWG) oder bei behördlich angeordneten Nutzungen des entnommenen Wassers, 3. Benutzungen, sofern die geförderte Wassermenge nicht mehr als 3.000 m³ pro Kalenderjahr beträgt oder der im Veranlagungszeitraum zu entrichtende Entgeltbetrag 150 € nicht überschreitet, 4. Entnahmen aus Heilquellen im Sinne des § 16 LWG, sofern sie nicht der Mineralwasserabfüllung dienen, 5. Entnahmen zum Zwecke der Fischerei, 6. Entnahmen für die Wasserkraftnutzung und für den Betrieb von Wärmepumpen, soweit das entnommene Wasser dem Gewässer wieder zugeführt wird, 7. Entnahmen und Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes zur Aufrechterhaltung der Schiffbarkeit von Kanälen und zur Sicherstellung der Wasserführung, 8. vorübergehende Grundwasserabsenkungen zum Zwecke der Errichtung baulicher Anlagen, sowie dauerhafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse, soweit das entnommene Wasser keiner Nutzung zugeführt wird, 9. Entnahmen von Wasser, das als Löschwasser verwendet wird, 10. Entnahmen von Wasser zum Zwecke der Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen.
<p><u>Rheinland-Pfalz</u> Landesgesetz über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern (Wasserentnahmeentgeltgesetz – LWEntG)</p>	<p>§ 1 Abs. 2: Das Wasserentnahmeentgelt wird nicht erhoben für Wasserentnahmen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. aufgrund einer behördlichen Anordnung, 2. zur dauerhaften Grundwasserabsenkung zum Wohle der Allgemeinheit gemäß behördlicher Zulassung, 3. zur Grundwasseranreicherung, Grundwasserreinigung und Bodensanierung, 4. zur vorübergehenden Grundwasserabsenkung zum Zwecke der Errichtung, Sanierung, des Aus- oder Rückbaus baulicher Anlagen gemäß behördlicher Zulassung, 5. zu Löschzwecken außerhalb der öffentlichen Wasserversorgung, 6. zur Wasserkraftnutzung, 7. zur Gewinnung von Wärme aus dem Wasser, soweit es demselben Gewässer wieder zugeführt wird, 8. für Zwecke der Fischerei, 9. zur landwirtschaftlichen oder forstwirtschaftlichen Bewässerung, 10. in Form der Freilegung von Grundwasser im Zusammenhang mit dem Abbau oder der Gewinnung von Bodenschätzen oder anderen Bodenbestandteilen, 11. aus staatlich anerkannten Heilquellen im Sinne des §53 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S.2585) in der jeweils geltenden Fassung, soweit sie nicht der Mineralwasserabfüllung dienen, sowie 12. für Wasserentnahmen, die folgende Mengen nicht überschreiten: <ol style="list-style-type: none"> a) bei Grundwasser 10 000 Kubikmeter pro Jahr und Entgeltpflichtigem, (2) bei oberirdischen Gewässern 20 000 Kubikmeter pro Jahr und Entgeltpflichtigem
<p><u>Saarland</u> Gesetz Nr. 1643 über die Erhebung eines Grundwasserentnahmeentgelts (Saarländisches Grundwasserentnahmeentgeltgesetz)</p>	<p>§ 1 Abs. 2: Das Entgelt wird nicht erhoben für</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. behördlich angeordnete Benutzungen im Sinne von § 19a des Saarländischen Wassergesetzes,1) 2. erlaubnisfreie Benutzungen im Sinne der § 8 Abs. 3 und § 46 des Wasserhaushaltsgesetzes,

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Benutzungen, soweit der im Veranlagungszeitraum zu entrichtende Entgeltbetrag 200 Euro nicht überschreitet, 4. Entnahmen von Grundwasser aus Heilquellen, sofern sie nicht der Abfüllung von Mineralwasser oder Tafelwasser dienen, 5. Entnahmen von Grundwasser für den Betrieb von Wärmepumpen, soweit das entnommene Wasser dem Grundwasser wieder zugeführt wird, 6. Entnahmen von Grundwasser zum Zwecke der Beseitigung von Grundwasser-Verunreinigungen oder zur Bodensanierung, 7. Ableiten von natürlich auslaufendem Quellwasser zum Zwecke der Speisung von Fischteichen, 8. Entnahmen von Grundwasser für den Betrieb von Einrichtungen, die der Förderung der Gesundheit und des Sports sowie der Erholung dienen, 9. gehobenes Grubenwasser, soweit es zur Energiegewinnung genutzt wird. Je Megawatt Entnahmeleistung werden 250 Kubikmeter pro Stunde freigestellt, höchstens jedoch das Gesamtvolumen des am Standort pro Jahr gehobenen Grubenwassers.
<p><u>Sachsen</u> Sächsisches Wassergesetz (SächsWG)</p>	<p>§ 91 Abs. 2: Eine Abgabe wird nicht erhoben für: (2) Eine Abgabepflicht besteht nicht für:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. erlaubnisfreie Gewässerbenutzungen im Sinne des § 8 Absatz 2 und 3 sowie der §§ 25, 26 und 46 des Wasserhaushaltsgesetzes in Verbindung mit § 40, 2. Wasserentnahmen aus oberirdischen Gewässern zur unmittelbaren Wasserkraftnutzung, 3. Wasserentnahmen zur unmittelbaren Wärmegewinnung, soweit das entnommene Wasser nach Maßgabe der wasserrechtlichen Erlaubnis dem Gewässer wieder zugeführt wird, 4. Wasserentnahmen für Zwecke der Fischerei, der Fischzucht und der Fischhaltung, 5. Wasserentnahmen, bei denen die Entnahmemenge insgesamt weniger als 2000 cbm im Kalenderjahr beträgt, 6. Wasserentnahmen, soweit diese zur Gefahrenabwehr oder zur Ordnung des Wasserhaushaltes angeordnet oder zugelassen wurden und der Gewässerbenutzer die Notwendigkeit der Entnahme nicht verursacht hat, 7. bis zum 31. Dezember 2025 Wasserentnahmen aus Grundwasser zur Freimachung und Freihaltung von Braunkohletagebauen, soweit das Wasser ohne vorherige Verwendung ins Gewässer eingeleitet wird, 8. Wasserentnahmen aus staatlich anerkannten Heilquellen, soweit das Wasser nicht für die gewerbliche Getränkeherstellung verwendet wird, 9. Wasserentnahmen aus Besucher- oder Schaubergwerken, soweit das entnommene Wasser ohne anderweitige Nutzung in ein Gewässer eingeleitet wird und 10. Wasserentnahmen, die zur Sicherung der Wasserqualität in sogenannten Schneeteichen (Beschneigungsteiche) verwendet und ohne anderweitige Nutzung dem Gewässer wieder zugeleitet werden.
<p><u>Sachsen-Anhalt</u> Verordnung über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern für das Land Sachsen-Anhalt (Wasserentnahmeentgeltverordnung für das Land Sachsen-Anhalt – WasEE-VO LSA)</p>	<p>§ 1 Abs. 3: Über die Befreiungen nach § 105 Abs. 1 Satz 2 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt [Dies gilt nicht für erlaubnis- oder bewilligungsfreie Benutzungen.] hinaus sind von der Entgeltspflicht befreit:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. behördlich angeordnete Benutzungen, 2. Gefahrenabwehrmaßnahmen und Sanierungen nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 des Bundes-Bodenschutzgesetzes, 3. Benutzungen, sofern die insgesamt zulässige Jahresmenge des die Gewässerbenutzung zulassenden Bescheides je Entgeltpflichtigen nicht mehr als 3 000 Kubikmeter pro Kalenderjahr beträgt oder der im Erhebungszeitraum zu entrichtende Entgeltbetrag 100 Euro nicht überschreitet, 4. Entnahmen für die Wasserkraftnutzung und für den Betrieb von Wärmepumpen, soweit das entnommene Wasser dem Gewässer wieder zugeführt wird, 5. Entnahmen und Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes zur Aufrechterhaltung der Schiffbarkeit von Kanälen und zur Sicherstellung der Wasserführung sowie zur Grundwasseranreicherung, 6. vorübergehende Grundwasserabsenkungen zum Zweck der Errichtung baulicher Anlagen, Grundwasserabsenkungen zum Schutz baulicher Anlagen, die zum

	<p>Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung vorhanden waren sowie Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse,</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Entnahmen von Grundwasser sowie das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern bei der Gewinnung von Bodenschätzen, sofern das entnommene Wasser ohne anderweitige Nutzung in ein Gewässer eingeleitet oder zur Herstellung eines Gewässers verwendet wird und 8. das Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern zum Zweck der Fischzucht und Fischhaltung.
<p>Schleswig-Holstein Wasserabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (LWAG)</p>	<p>§ 1 Abs. 2: (2) Eine Abgabepflicht besteht nicht für</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. erlaubnisfreie Benutzungen im Sinne der § 8 Abs. 2 und 3, §§ 25, 26, 46 WHG und der §§ 14, 20 und § 21 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b des Landeswassergesetzes (LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Februar 2008 (GVBl. Schl.-H. S. 91), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Oktober 2012 (GVBl. Schl.-H. S. 712), Zuständigkeiten und Ressortbezeichnungen ersetzt durch Verordnung vom 4. April 2013 (GVBl. Schl.-H. S. 143), 2. die Wasserentnahme von Grundwasser <ol style="list-style-type: none"> a) aus Heilquellen, soweit das Wasser nicht für die gewerbliche Getränkeherstellung verwendet wird, b) um daraus unmittelbar Wärme zu gewinnen, soweit es dem Grundwasser ohne weitere Beeinträchtigung wieder zugeführt wird, c) zum Zwecke der Boden- oder Grundwassersanierung, d) soweit Abgabepflichtige Ausgleichsleistungen nach § 99 Satz 1 WHG in Verbindung mit § 104 LWG erbringen, e) soweit Abgabepflichtige mit Zustimmung der obersten Wasserbehörde Aufwendungen für die landwirtschaftliche Beratung in Wasserschutzgebieten erbringen, 3. vorübergehende Grundwasserabsenkungen zum Zwecke der Errichtung und Änderung baulicher Anlagen, 4. die Freilegung von Grundwasser im Zusammenhang mit dem Abbau oder der Gewinnung von Kies, Sand, Torf, Steinen oder anderen Bodenbestandteilen, 5. das Ableiten aus oberirdischen Gewässern für Zwecke der Fischerei
<p>Thüringen Entwurf eines „Thüringer Gesetzes über die Wasserentnahmeabgabe (ThürWassEAG)“ (Stand 07.01.2016) [nicht realisiert]</p>	<p>§ 2 ThürWassEAG-E: (1) Eine Abgabe wird nicht erhoben für</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. erlaubnisfreie Gewässerbenutzungen im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 sowie § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG in Verbindung mit § 49 Abs. 1 des Thüringer Wassergesetzes in der Fassung vom 18. August 2009 (GVBl. S. 648) in der jeweils geltenden Fassung, 2. die Wasserentnahme, das Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Wasser aus Heilquellen, soweit das Wasser nicht für die gewerbliche Getränkeherstellung verwendet wird, 3. das Entnehmen und das Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern zur Wasserkraftnutzung, wozu auch der Betrieb von Pumpspeicherwerken gehört, sowie zur Wärmeenergiegewinnung, 4. das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser zur Wärmeenergiegewinnung, 5. das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Wasser für Zwecke der Fischerei, der Fischzucht und der Fischhaltung, 6. das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von kontaminiertem Grundwasser, sofern dies zum Schutz der Umwelt erforderlich ist und das entnommene Wasser nach einer Reinigung oder Aufbereitung wieder einem Gewässer zugeführt wird, 7. das Entnehmen und Ableiten aus oberirdischen Gewässern zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässerökologie oder zum Ausgleich von Wasserverlusten eines anderen Gewässers, 8. das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern sowie von Grundwasser zum Zwecke der mit Bundes- und Landesmitteln finanzierten Maßnahmen zur Bergbausanierung oder des Altbergbaus, 9. das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern sowie von Grundwasser zu Löschzwecken,

	<p>10. das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser oder das Entnahmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern im Zusammenhang mit einem forstlichen Katastrophenmanagement, zum Beispiel die Errichtung von Holz-Nasslagerplätzen im Kalamitätsfall,</p> <p>11. das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern sowie von Grundwasser auf Anordnung oder mit Genehmigung der zuständigen Behörde zum Zweck der mit Bundes- oder Landesmitteln finanzierten Maßnahmen zur Gefahrenabwehr nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17. März 1998 (BGBl. S. 502) in der jeweils geltenden Fassung.</p> <p>(2) Für Benutzungen, bei denen die Wasserentnahmemenge insgesamt nicht mehr als 3 000 m³ je Abgabepflichtigem im Kalenderjahr beträgt, wird eine Abgabe nicht erhoben.</p>
--	---

c) Bewertung

ca) Konzeptionelle Bewertung – Überblick

Es fragt sich zunächst, welche Begründungen ganz grundsätzlich eine konzeptkonforme Freistellung von Entnahmevorgängen tragen könnten. Hierfür kommen recht unterschiedliche Aspekte in Betracht:¹¹⁵

- *Geringfügigkeit*: Von einer Abgabenerhebung kann abgesehen werden, wenn der Veranlagungsfall derart geringfügig hinsichtlich Bemessungsgrundlage und/oder Zahllast ist, dass der Verwaltungsaufwand der Einziehung sowohl bei Abgabepflichtigen als auch bei Vollzugsbehörden im Rahmen einer Abwägung nicht mehr angemessen erscheint.
- *Praktikabilität*: Des weiteren könnten Praktikabilitätsabwägungen dazu führen, Vorgänge mit besonders aufwendiger Einzel-Veranlagung aus der Abgabepflicht zu entlassen, etwa die Ableitung von Grundwasser bei Bauvorhaben, bei denen der konkrete Wasseranfall zunächst nicht bekannt, aufwendig veranlagt und bei einer großen Zahl ständig wechselnder Bauherren eingetrieben werden müsste.
- *Mengensignifikanz*: Bestimmte Entnahmevorgänge, die ohne signifikante mengenmäßige Auswirkung im Entnahmegewässer bleiben, könnten mangels Gewässerwirkung außer Betracht bleiben. Dies würde zugleich bedeuten, dass kein wesentlicher Verbrauch anderweitiger Nutzungschancen am Gewässer vorliegt und damit ein durch Umwelt- und Ressourcenkosten ausgedrückter individueller Sondervorteil des Entnehmers nicht gegeben wäre. Ökonomisch ausgedrückt: Die Entnahme wäre nicht knappheitsrelevant.¹¹⁶ Im Lichte der weiten gesetzgeberischen Ermessensspielräume verpflichtete eine solche Rechtfertigungsüberlegung den Gesetzgeber umgekehrt naturgemäß nicht, flächendeckend ausdifferenzierte Knappheitsbepreisungen vorzunehmen. So wäre auch eine Einheitsveranlagung ohne

¹¹⁵ Siehe dazu im Einzelnen Gawel, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen, in: Natur und Recht (NuR) 36 (2015), Heft 1, S. 17-27.

¹¹⁶ Dabei ist Knappheit im ökonomischen Sinne nicht mit „Wassermangel“ zu verwechseln – dazu etwa Gawel/Fälsch, Wasserentnahmeentgelte zwischen Wassersparen und Wasserdargebot. Ist Ressourcenschonung eine sinnvolle Zielsetzung für Wasserentnahmeentgelte?, in: gwf – Wasser/Abwasser 152 (2011), Heft 9, S. 838-845.

Weiteres denkbar. Allerdings kann der Gesetzgeber punktuell durchaus Knappheitsunterschiede – auch in pauschalierter Form – ausbringen, wie dies etwa bei der Differenzierung der Belastung von Grund- und Oberflächenwasser auch geschieht. Mit einer nämlichen Begründung könnten demnach einzelne Nutzungen deswegen freigestellt werden, weil ihnen – im Rahmen des weiten legislativen Ermessens – nur eine sehr geringe Mengensignifikanz im Gewässer zugeschrieben wird.

- *Gemeinwohl*: Eine Heranziehung könnte unterbleiben, soweit die Entnahme im Gemeinwohlinteresse erfolgt und dem Entnehmer insoweit entweder keinen individualisierbaren Sondervorteil zueignet oder aber gar nicht auf seine Veranlassung hin erfolgt (Entnehmer als öffentlicher Erfüllungsgehilfe).
- *Umweltpolitische Zielkonflikte*: Die Abgabepflicht könnte entfallen, wenn und soweit die daraus resultierende Belastung die Erfüllung anderer umweltbezogener Ziele beeinträchtigt, insbesondere zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen ansonsten umweltfreundlicher Aktivitäten beiträgt (z. B. Fehlanreize gegen eine ortsnahe Wasserversorgung nach § 50 Abs. 2 WHG); dies dürfte auch dem Rechtfertigungsgrund „ökologische Auswirkungen“ aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL entsprechen.
- *Sonstige wirtschafts- und sozialpolitische Zielkonflikte*: Die Belastungswirkung aus der Abgabenerhebung könnte auch andere wirtschafts- und sozialpolitische Ziele derart beeinträchtigen, dass in der Abwägung der „Kostendeckungsgrundsatz“ und das Verursacherprinzip teilweise oder vorübergehend zurücktreten. Diesen Fall sieht auch Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL ausdrücklich vor („wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Kostendeckung“).¹¹⁷

Jenseits der zuvor beschriebenen Begründungen eröffnet sich darüber hinaus ein weites Feld „sachgrundloser Verschonungssubventionen“¹¹⁸, die keine tragfähige gemeinwohlbezogene Begründung für sich in Anspruch nehmen können, sondern lediglich bestimmte Gruppen von zur Zahlung Verpflichteten verschonen sollen.

Die Abgrenzung derartiger sachgrundloser Verschonungen von Maßnahmen zur Milderung wirtschafts- und sozialpolitischer Zielkonflikte ist zweifellos schwierig. Allerdings unterscheiden sich die – auch nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL rechtfertigungsgeeigneten – ökologi-

¹¹⁷ Allerdings dürfte sich so weder eine vollständige noch dauerhafte Suspendierung des unionsrechtlichen Kostendeckungsgrundsatzes rechtfertigen lassen. Dazu *Köck*, Die Vorgaben des Art. 9 WRRL für die Erhebung von Wassernutzungsabgaben, in: Durner (Hrsg): Wasserrechtlicher Reformbedarf in Bund und Ländern. Umweltrechtstage Nordrhein-Westfalen am 25. Und 26. November 2010 in Bonn (= Das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft, Bd. 37), Köln 2011.

¹¹⁸ *Breuer*, Erhebungs- und Ermäßigungsveroraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, Baden-Baden 2008.

schen, wirtschaftlichen und sozialen Belange dadurch, dass sie zunächst als abwägungsrelevante Gemeinwohlbelange explizit zur Begründung angeführt und im Rahmen der Berichtspflicht nach Art. 9 Abs. 2 WRRL in ihrer Abwägung mit dem Kostendeckungsgrundsatz auch transparent gemacht werden. Auf diese Weise sollte eine öffentlich nachvollziehbare politische Abwägung widerstreitender Gemeinwohlbelange gelingen.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend ausgewählte Freistellungen im Einzelnen bewertet (Abschnitt cb). Ferner kommen noch rechtliche Prüfmaßstäbe in Betracht (cc).

cb) Bewertung der Freistellungen im Einzelnen

(1) Bagatellgrenzen

Entnahmevorgänge sind nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 WasEG abgabefrei, „sofern die geförderte Wassermenge nicht mehr als 3.000 cbm pro Kalenderjahr beträgt oder der im Veranlagungszeitraum zu entrichtende Entgeltbetrag 150 EUR nicht überschreitet“. Jenseits dieser beiden Schwellenwerte lebt die Abgabepflicht vollumfänglich wieder auf; der Gesetzgeber statuiert mithin keine Freibeträge, sondern sog. Freigrenzen, jenseits derer die Abgabepflichtigen so behandelt werden, als gäbe es diese Regelung gar nicht. Dies betont den Charakter als Abschneidegrenze für Kleinveranlagungsfälle, ohne „Großentnehmern“ insoweit ebenfalls eine Vergünstigung zu gewähren, wie dies bei einem Freibetrag der Fall wäre. Gegen eine solche doppelte Bagatellfreigrenze bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Hier dürfte dem Gesetzgeber auch ein weiterer Einschätzungsspielraum zustehen.

In den übrigen Erhebungsländern werden z. T. deutlich höhere Freigrenzen etabliert. In Rheinland-Pfalz gewährt § 1 Abs. 2 Nr. 12 LWEntG eine Bagatellfreigrenze in Höhe von 10.000 cbm bei Grund- bzw. 20.000 cbm bei Oberflächenwasserentnahmen pro Jahr und Entgeltpflichtigem. Ebenfalls hohe Bagatellgrenzen gelten in Hamburg (10.000 cbm - § 1 Abs. 2 HmbGruwaG), in Berlin (6.000 cbm - § 13a Abs. 1 BWG¹¹⁹) und in Schleswig-Holstein (2.500 EUR - § 1 Abs. 2 OWaG SLH). In Bremen gelten für Oberflächengewässer Kubikmeter-Freigrenzen in Höhe von 20.000 cbm (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 BremWeGG); frühere Regelungen sahen Befreiungen im Millionenbereich an Kubikmetern für Oberflächenwasser vor.

Die zurückhaltendere Bemessung der Freigrenzen im WasEG NRW ist ressourcenpolitisch zu begrüßen. Zwar verursacht dies eine höhere Anzahl an Veranlagungsfällen und somit mehr

¹¹⁹ Berliner Wassergesetz (BWG) i.d.F. v. 17.6.2005, GVBl. S. 357, ber. 2006, S. 248 und 2007, S. 48, zuletzt geändert durch Art. III Umweltschaden-Ausführungsgesetz v. 20. 5.2011, GVBl. S. 209.

Verwaltungsaufwand bei Vollzugsbehörden und Abgabepflichtigen. Dafür wird der Anwendungsbereich des „Grundsatzes der Kostendeckung“ weiter gezogen. Sehr hohe Freigrenzen verunklaren die Rechtfertigung der „Geringfügigkeit“ und geraten in die Nähe sachgrundloser Verschonungssubventionen. Zudem ist zu bedenken, dass bei hohen Freigrenzen abrupte Zahl-lastsprünge bei ihrem Überschreiten eintreten, die auch zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Entnehmern diesseits und jenseits der Freigrenze führen können oder im Zeitablauf zu einem wenig stimmigen Oszillieren eines Veranlagungsfalles in die Zahlungsverpflichtung hinein und wieder heraus führen kann. Vor diesem Hintergrund kann gerade die Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 3 WasEG insgesamt als vorzugswürdig gelten.

Tabelle B-6 fasst die Freigrenzen der Länderregelungen synoptisch zusammen.

Tabelle B-6: Bagatellgrenzen im Ländervergleich

Bundesland	Bagatellgrenze
<u>Baden-Württemberg</u> § 103 Nr. 9 WG BW	4.000 cbm (öff. Wasserversorgung und sonstiges GW) / 20.000 cbm (OW)
<u>Berlin</u> § 13a Abs. 1 S. 3 Berliner Wassergesetz (BWG)	6.000 cbm
<u>Brandenburg</u> Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG)	3.000 cbm
<u>Bremen</u> § 1 Abs. 2 Nr. 1, 2 Gesetz über die Erhebung einer Wasserentnahmegebühr (BremWEEG)	4.000 cbm (GW); OW: 20.000 cbm
<u>Hamburg</u> Gesetz über die Erhebung einer Gebühr für Grundwasserentnahmen (Grundwassergebührengesetz – HbgGru-waG) Gesetz über die Erhebung einer Gebühr für die Entnahme von Wasser aus oberirdischen Gewässern und die Einleitung von Wasser in oberirdische Gewässer (Oberflächen-gewässergebührengesetz - ObflGebG)	10.000 cbm (GW) nach § 4 Abs. 1 ObflGebG gemäß Rechtsverordnung des Senats möglich
<u>Mecklenburg-Vorpommern</u> Wassergesetz des Landes Mecklenbg.-Vorp. (LWaG)	2.000 cbm
<u>Niedersachsen</u> Niedersächsisches Wassergesetz (NWG)	260,00 €
<u>Nordrhein-Westfalen</u> Gesetz über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern (Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen – WasG)	3.000 cbm oder 150,00 €
<u>Rheinland-Pfalz</u>	10.000 cbm (GW) / 20.000 cbm (OW)

Landesgesetz über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern (Wasserentnahmeentgeltgesetz – LWEntG)	
Saarland Gesetz Nr. 1643 über die Erhebung eines Grundwasserentnahmeentgelts (Saarländisches Grundwasserentnahmeentgeltgesetz)	200,00 €
Sachsen § 91 Abs. 4 Nr. 7 Sächsisches Wassergesetz (SächsWG)	2.000 cbm
Sachsen-Anhalt Verordnung über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern für das Land Sachsen-Anhalt (WasEE-VO LSA)	3.000 cbm oder 100,00 €
Schleswig-Holstein Wasserabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (LWAG)	200,00 €
Thüringen Entwurf eines „Thüringer Gesetzes über die Wasserentnahmeabgabe“ (ThürWassEAG) – Stand 07.01.2016 (§ 3 Abs. 2 ThürWassEAG-E)	3.000 cbm

(2) Erlaubnisfreie Benutzungen

§ 1 Abs. 2 Nr. 2 WasEG stellt Entnahmevorgänge bei erlaubnisfreien Gewässerbenutzungen von der Abgabepflicht frei. Dies betrifft in NRW „erlaubnisfreie Benutzungen im Sinne der §§ 8 Abs. 3, 25, 26 und 46 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) sowie §§ 32, 33, 34 und 35 des Landeswassergesetzes (LWG)“.¹²⁰ Freistellungen von Wasserentnahmen im Rahmen erlaubnis- oder bewilligungsfreier Benutzungen im Sinne des Wasserrechts sind in allen Erhebungsländern verankert.¹²¹ Eine apriorische abgabenrechtliche Freistellung ordnungsrechtlich zulassungsfreier Entnahmevorgänge erscheint jedoch weder rechtlich geboten noch ökonomisch zwingend.¹²² Das BVerfG hat ausdrücklich offen gelassen, ob auch erlaubnisfreie Nutzungen entgeltspflichtig sein können.¹²³ Mit der Erlaubnisfreiheit bringt der Gesetzgeber zwar

¹²⁰ Siehe Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) v. 31.7.2009, BGBl. I S. 2585, zuletzt geänd. d. Art. 2 Abs. 100, Art. 4 Abs. 76 G zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes vom 7.8.2013, BGBl. I S. 3154; Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz - LWG) i. d. F. der Bekanntmachung v. 25.6.1995, GV. NW. S. 926, zuletzt geänd. d. Art. 1 ÄndG vom 5.3.2013, GV. NRW. S. 133.

¹²¹ Zur Entgeltfreiheit erlaubnisfreien Eigentümergebrauchs auch *Schultz/Krüger*, NuR 2005, 1; *dies.*, NuR 2007, 732.

¹²² *Gawel*, Wasser und Abfall 2011, H. 9, 47 ff.

¹²³ BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfeffig.

zum Ausdruck, dass diese Nutzungen weder den Schutzzwecken des § 1 WHG noch dem allgemeinen Bewirtschaftungsermessens nach § 12 Abs. 2 WHG entgegenstehen. Dies hindert ihn freilich nicht, unterhalb dieser Schwelle auch ohne Eröffnungskontrolle lenkend auf die Nutzung des Wasserhaushaltes einzuwirken. So hält es auch das BVerwG für „unerheblich“, dass eine streitgegenständliche Grundwassernutzung dem Ausbau einer Bundeswasserstraße diene und deshalb gemäß § 12 Abs. 6 WaStrG¹²⁴ erlaubnisfrei zulässig war.¹²⁵

Für das Einleiten von Abwasser ist ebenfalls anerkannt, dass sich die Abwasserabgabepflicht gerade auch auf wasserrechtlich erlaubte Gewässerbenutzungen richten darf. Da es sich beim Wasserordnungsrecht und beim Abgabenrecht um grundsätzlich unabhängige Wertungsregime handelt, ist der Gesetzgeber nicht gehindert, in Fällen, in denen Nutzungen weder den Schutzzwecken des § 1 WHG noch dem allgemeinen Bewirtschaftungsermessens nach § 12 Abs. 2 WHG entgegenstehen, unterhalb dieser Schwelle lenkend auf die „entnehmende“ Inanspruchnahme des Wasserhaushaltes einzuwirken.¹²⁶ Vor diesem Hintergrund ist die Freistellung nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 WasEG zwar vertretbar, aber keinesfalls zwingend.¹²⁷

(3) Nutzungen im Gemeinwohlinteresse

In § 1 Abs. 2 Nr. 1, 2, 7, 8 und 9 WasEG werden zudem Wasserentnahmen von der Abgabepflicht freigestellt, die im Gemeinwohlinteresse erfolgen, mithin keinen individuellen Sondervorteil begründen. Hierzu zählen Entnahmen bei „behördlich angeordnete[n] Benutzungen“ (Nr. 1), „behördlich angeordnete[n] Nutzungen des entnommenen Wassers“ (Nr. 2), „Entnahmen und Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes [...] zur Sicherstellung der Wasserführung“ (Nr. 7), „dauerhafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse“ (Nr. 8) und Löschwasser-Entnahmen (Nr. 9). Zur Begründung der Löschwasserentnahme führt der Gesetzgeber an, dass die Bereitstellung von Löschwasser im Gemeinwohlinteresse läge „und zudem gesetzlich für die zur Wasserversorgung Verpflichteten vorgegeben ist“.¹²⁸

¹²⁴ Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) i. d. F. der Bekanntmachung v. 23.5.2007, BGBl. I S. 962, ber. BGBl. I 2008, S. 1980, zuletzt geänd. d. Art. 2 Abs. 158 und Art. 4 Abs. 125 G zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes vom 7.8. 2013, BGBl. I S. 3154.

¹²⁵ BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 (Spandauer Schleuse), NVwZ-RR 2007, 750, Rn. 26.

¹²⁶ So auch BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 (Spandauer Schleuse), NVwZ-RR 2007, 750, Rn. 26.

¹²⁷ Dazu *Gawel*, LKRZ 2012, 308 f.; *ders.*, Wasser und Abfall 2011, 47 ff.

¹²⁸ NWLT-Drs. 13/4890, Anhang 1, S. 2.

Gegen eine entsprechende Freistellung von Entnahmevorgängen im Gemeinwohlinteresse bestehen keine Bedenken. Hier ermangelt es regelmäßig an einem individualisierbaren Entnahmenvorteil durch entnehmende Zugriffe auf den Wasserhaushalt, auf die pretial lenkend sinnvoll eingewirkt werden könnte. Dies gilt insbesondere bei öffentlich-rechtlicher Entnahmepflicht.

Allerdings sind nicht alle Vorgänge, die mit dem Attribut „gemeinwohlbezogen“ belegt werden, tatsächlich frei von Sondervorteilen. So wurde im rechtspolitischen Raum der Braunkohleförderung vorschnell das Gemeininteresse der Energiesicherung attestiert, dabei verkennend, dass Förder-Unternehmen zunächst hier ihr Privatinteresse wahrnehmen.¹²⁹ Auch die Attribuierung von Gesundheitsbelangen bei Heilquellen ist nicht geeignet, über den tatsächlichen Sondervorteil der Wasserentnahme hinwegzutäuschen – dazu noch unten. Insofern bedarf die Beileihung des Gemeinwohlarguments stets einer sorgfältigen Prüfung.

(4) Nutzungen mit individuellem Sondervorteil

Schließlich werden aber auch zahlreiche Entnahmevorgänge von der Abgabepflicht freigestellt, welche Nutzungen mit partikularen Sondervorteilen betreffen, die aus umwelt-, wirtschafts- oder sozialpolitischen Gründen freigestellt werden (Wasserkraft und Wärmepumpen bei Wiederzuführung des entnommenen Wassers, vorübergehende Grundwasserabsenkungen für Baumaßnahmen, Fischerei, Bewässerung und Heilquellen). In diesen Fällen ist aber Rechtfertigungsbedürftig, warum die Nutznießer der jeweils freigestellten Gewässerinanspruchnahmen – anders als die übrigen Nutzer – die Umwelt- und Ressourcenkosten ihrer Entnahmen nicht tragen und damit ihre ökonomischen Entnahme- oder Nutzungsentscheidungen (z. B. in der Landwirtschaft) nicht auch unter dem Eindruck der dadurch bewirkten Gewässerkosten effizient treffen sollten. Unionsrechtlich hat der nationale Gesetzgeber hierbei nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL durchaus einen Einschätzungsspielraum, vom Grundsatz der Kostendeckung einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten und der Verpflichtung zu einer Preispolitik mit effizienter Anreizsetzung abzuweichen, soweit „soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen der Kostendeckung“ berücksichtigt werden sollen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass dies aber kaum zu einer vollständigen und dauerhaften Freistellung berechtigen dürfte. Zudem besteht eine Rechtfertigungs- und Berichtspflicht hinsichtlich der dabei getroffenen Abwägungsentscheidungen.

Verfassungsrechtlich geboten sind die genannten Ausnahmeregelungen jedenfalls nicht, denn es ermangelt in allen Fällen nicht eines abschöpfbaren Sondervorteils. Begründet werden die

¹²⁹ Siehe dazu *Gawel/Köck*, Gutachten SächsWG, 2022.

Freistellungen von Entnahmevorgängen mit individuellem Sondervorteil z. B. vom rheinland-pfälzischen Gesetzgeber¹³⁰ mit fehlender Gewässer-Signifikanz (Fischerei), Gemeinwohlbelangen (Heilquellen) sowie Praktikabilitäts-, Gleichbehandlungs- und Geringfügigkeitsargumenten (Bewässerung); die Energiegewinnung bleibt unbehelligt, da ansonsten umwelt-, insbesondere klimaschonende Techniken der Energieerzeugung im Wettbewerb der Energieträger untereinander auch in ökologischer Hinsicht einseitig belastet würden.¹³¹ Insgesamt erscheint die apriorische Freistellung der zahlreichen Nutzungen mit individuellem Sondervorteil fragwürdig, auch wenn dies länderübergreifend beobachtet werden kann und etwa in Rheinland-Pfalz mit vergleichbarem Ausnahmenkatalog lediglich eine Erstreckung auf „schätzungsweise weniger als 10 v. H. der gesamten Wasserentnahmen“¹³² reklamiert wird.

(4.1) Heilquellen

§ 1 Abs. 2 Nr. 4 WasEG stellt ohne Begründung zunächst Wasserentnahmen „aus staatlich anerkannten Heilquellen“ frei, „sofern sie nicht der Mineralwasserabfüllung dienen.“ Offenbar werden hier kommerzielle Nutzungen (Mineralwasserabfüllung) von der Freistellung ausgenommen, obwohl der Entnahmevorteil, d. h. der Vorzug, entnehmend in den Wasserhaushalt eingreifen zu können, unabhängig von der späteren Verwendung besteht. Hier scheinen abermals verwertungsbezogene Merkmale der Abgabepflicht auf, die auf einen Entnehmervorteil durch die Verwertung des Entnommenen, nicht aber auf den eigentlichen Entnahmevorteil an der Ressource Bezug nehmen.

In Rheinland-Pfalz begründet der Landesgesetzgeber die nämliche Freistellung in § 1 Abs. 2 Nr. 11 LWEntG mit dem Gemeinwohlzweck der öffentlichen Gesundheit.¹³³ Eine bedingte Freistellung von Wasser aus anerkannten Heilquellen mit der öffentlichen Gesundheit zu begründen, überzeugt freilich nicht vollständig: Niemand käme auf die Idee, ärztliche Dienstleistungen gratis erbringen zu lassen, da diese ebenfalls dem Gemeingut „öffentliche Gesundheit“ dienlich sind und sie dieses Gemeingut möglichst nicht verteuern sollen. Nur die Natur soll ihre Ökosystemleistungen unentgeltlich erbringen, obwohl sie ökonomisch und ökologisch ebenso knapp und daher keineswegs „kostenlos“ sind.

¹³⁰ Siehe RhPflT-Drs. 16/1158.

¹³¹ Dazu auch *Gawel*, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 2011, H. 8, 57 ff.

¹³² RhPflT-Drs. 16/1158, S. 8.

¹³³ RhLPf-LT-Drs. 16/1158, S. 9: „aufgrund ihrer Bedeutung für die allgemeine (öffentliche) Gesundheit“.

Insbesondere überzeugt die Unterscheidung nach anschließender Verwendung des entnommenen Wassers im Rahmen einer Ressourcenentnahmeabgabe nicht recht. Denn es ist nicht der kommerzielle Verwertungsvorteil, sondern der Vorteil des (andere Nutzungschancen verdrängenden) Ressourcenzugriffs, der die Abgaberechtfertigung trägt und dessen Abschöpfung geeignete Lenkungssignale zur Ressourcenschonung platziert. Diese Rückausnahme konfundiert in durchaus fragwürdiger Weise Entnahme und Verwendung als Abgabegrund.¹³⁴

(4.2) Fischerei

Entnahmen „für Zwecke der Fischerei“ sind – ebenfalls ohne Angabe von Gründen im Gesetzentwurf¹³⁵ – nach § 1 Abs. 2 Nr. 5 WasEG NW von der Abgabepflicht ausgenommen. Den analogen Freistellungstatbestand in § 1 Abs. 2 Nr. 11 LWEntG begründet der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber damit, dass „diese Entnahmen in Rheinland-Pfalz unter wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten keine signifikanten Auswirkungen auf die Umwelt haben“. Hier von werde „sowohl die berufliche als auch die freizeitmäßige Fischerei erfasst.“¹³⁶

Freistellungen von einer Sondervorteilsabschöpfung mit fehlender Gewässersignifikanz zu begründen wie bei der Fischerei verweist auf das Nebeneinander von rechtfertigender Begründung der Gegenleistungsabgabe (Gewährung eines Sondervorteils) einerseits und dem Verfahren ihrer konkreten Bemessung (Umwelt- und Ressourcenkosten bzw. Signifikanz für mengenmäßigen Gewässerzustand) andererseits:¹³⁷ Wassernutzungen in der Fischerei führen zum Ausschluss anderer Nutzungen, gewähren mithin einen Sondervorteil, mögen aber im Einzelfall ohne nennenswerte Mengen-Signifikanz sein. Ressourcenkosten im Ausmaß der nicht zum Zuge kommenden Alternativnutzungen bestehen hier jedoch gleichwohl, denn wo Wasser für die Fischerei genutzt wird, können andere, konkurrierende Nutzungen des Wasserhaushaltes (Schifffahrt, Freizeitnutzungen, natürliche Gewässerfauna), nicht mehr zum Zuge kommen.

Mengen-Signifikanz wurde zuvor als relevantes Ausschlusskriterium für die Abgabepflicht benannt; der diesbezügliche Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers dürfte die Freistellung insoweit ohne weiteres tragen. Bei der Freizeitfischerei mag auch die Praktikabilität oder der

¹³⁴ So mit Blick auf den allgemeinen Nutzungsvorbehalt der Entgeltpflicht in § 1 Abs. 1 WasEG 2004-2011 auch *Breuer*, NWVBl. 2007, 460 ff.

¹³⁵ Siehe NWLT-Drs. 13/4528, S. 30.

¹³⁶ RhlPf-LT-Drs. 16/1158, S. 8.

¹³⁷ Dazu auch *Gawel*, Das Wasserentnahmeentgeltgesetz ..., 2015, S. 28 ff.

Verfolg sozialer Zwecke legitimierend bestehen. Das zentrale Argumentum fehlender Mengen-Signifikanz wäre freilich glaubwürdiger, wenn es nicht kategorial für bestimmte Nutzungsformen herangezogen, sondern der allgemeinen Bagatellfreigrenze überantwortet bliebe. Dann würden verzerrungsfrei und ohne gleichheitsrechtliche Probleme sämtliche, nach Einschätzung des Gesetzgebers mengenmäßig „geringfügigen“ Entnahmevorgänge mit Sondervorteil freigestellt und nicht etwa bestimmte Nutzungsformen oder Branchen, unabhängig von ihrer Entnahme- und Entzugsmenge von Wasser, in den Genuss der Freistellung kommen.

(4.3) Energetische Nutzungen

In § 1 Abs. 2 Nr. 6 WasEG spricht der Landes-Gesetzgeber eine Freistellung von der Abgabepflicht für „Entnahmen für die Wasserkraftnutzung und für den Betrieb von Wärmepumpen“ aus, „soweit das entnommene Wasser dem Gewässer wieder zugeführt wird“. Auf diese Weise werden energetische Nutzungen des Wassers, die im Rahmen erneuerbarer Energieerzeugung die Nachteile fossil-nuklearer Energieerzeugung (Klima- und sonstige Umweltschäden, Strahlungsrisiken) vermeiden, trotz individuellen Sondervorteils eines entnehmenden oder ableitenden Ressourcenzugriffs auf den Wasserhaushalt von ihren Umwelt- und Ressourcenkosten freigestellt. Die Wasserkraft wird bis auf Schleswig-Holstein und seit 2013 auch Sachsen¹³⁸ in praktisch allen übrigen relevanten Erhebungsländern mit Oberflächenwasserentgelt analog privilegiert. Gleiches gilt für Wärmepumpen (vgl. Tab. B-3). Allerdings werden in Bayern und Baden-Württemberg seit langem eigenständige Vorteilsabschöpfungsabgaben auf Wasserkraft erhoben.¹³⁹

Grundsätzlich bedeuten umweltpolitische Vorzüge bei der Energiebereitstellung nicht, dass die gleichwohl bestehenden negativen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt unberücksichtigt zu bleiben haben. Idealerweise würden sämtliche Umweltauswirkungen auf allen relevanten Handlungsfeldern (Wasser, Energie, Luft, Klima usw.) zu berücksichtigen und den jeweiligen Entscheidungsträgern ihre diesbezüglichen Umwelt- und Ressourcenkosten anzulasten sein. Es ergeben sich aber Probleme und Wettbewerbsverzerrungen, falls weithin eine solche Anlastung nicht besteht oder gelingt und nur im Wasserbereich eine sektorale Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten vorgenommen würde. Dies ist zwar aus sich heraus legitimiert, muss aber

¹³⁸ Siehe dazu *Gawel*, SächsVBl. 2013, 153 ff.; *ders.*, Wasserwirtschaft 2013, 155; *Dammert/Brückner*, LKV 2013, 193 ff.; *Faßbender/Gläß*, W+B 2014, 95, 99 ff.

¹³⁹ Siehe dazu *Wyer*, Die öffentlichen Abgaben der Wasserkraftnutzung im Alpenraum, Zürich 2002; *Kern/Gawel*, Wasserwirtschaft 2011, 28 ff.

Wertungswidersprüche berücksichtigen, die sich gegenüber dem energiepolitischen Förderzweck der erneuerbaren Energien ergeben.¹⁴⁰ In einer Abwägung der wasserwirtschaftlichen Vorzüge und energie-, klima- und umweltpolitischen Nachteile sowie unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die grundsätzlich ebenfalls korrekturgeeigneten Förderregelungen (§ 23 EEG 2012¹⁴¹) in Bundeskompetenz liegen, kann sich der Landes-Gesetzgeber wohl im Rahmen seines Ermessensspielraum für eine Nichtanlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten entscheiden. Hier liegt mithin ein umweltpolitischer Zielkonflikt vor. Der sächsische Landesgesetzgeber hat sich im Rahmen der nämlichen Abwägung unlängst für eine Abgabepflicht ausgesprochen (§ 91 Abs. 6 SächsWG¹⁴²), was grundsätzlich ebenfalls nicht zu beanstanden ist. Auch Schleswig-Holstein mit allerdings naturräumlich begrenzten Wasserkraftpotenzialen kennt keine diesbezügliche Befreiung.

Eine weitere Rechtfertigung der Freistellung könnte sich aus geringer oder fehlender Mengen-Signifikanz ergeben, zumal die Befreiung an die Bedingung geknüpft ist, dass das Wasser dem Entnahmegewässer „wieder zugeführt wird“. Nach *Czychowski/Reinhardt* ist zunächst begrifflich ein „Ableiten“ auch dann anzunehmen, wenn das Wasser, ohne das Gewässergrundstück zu verlassen, durch Turbinen eines Flusskraftwerkes geleitet wird.¹⁴³ Insofern mag eine Heranziehung der Wasserkraft zu einer Abgabe auf das „Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern“ (§ 91 Abs. 1 Nr. 1 SächsWG) tatbestandlich durchaus sachgerecht anmuten. Auch fehlt es hier gewiss nicht am verfassungsrechtlich rechtfertigenden Sondervorteil des Zugriffs auf die bewirtschaftete Ressource „Oberflächengewässer“. Es fragt sich allerdings, mit welcher mengenmäßigen Gewässersignifikanz (Fließ-) Wasserkraftwerke tatsächlich verbunden sind. Letztlich findet hier wohl eine Begründungsvermischung statt, da die mit Wasserkraftnutzung verbundenen Effekte der „Wasserentnahme“ im Sinne eines mengenmäßigen Ressourcendruckes auf Wasserkörper eher geringfügig erscheinen, die morphologischen und ökologischen Gewässereingriffe der Kraftwerksanlagen selbst dafür umso relevanter anmuten,¹⁴⁴ aber nicht eigentlich „Entnahmeeffekte“ darstellen. Bei geothermischer Nutzung von

¹⁴⁰ Dazu ausführlich *Gawel/Köck u. a.*, Weiterentwicklung ..., a.a.O., S. 261 ff.; *Gawel*, SächsVBl. 2013, 153 ff.

¹⁴¹ Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG) v. 25.10.2008, BGBl. I S. 2074, i.d.F. d. Art. 1 G. zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien v. 28.7.2011, BGBl. I S. 1634, ber. S. 2255.

¹⁴² Sächsisches Wassergesetz (SächsWG) v. 12.7.2013, SächsGVBl. S. 503, zuletzt geänd. d. Art. 1 Wiederaufbaubegleitgesetz v. 2.4.2014, SächsGVBl. S. 234.

¹⁴³ *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 9 Rn. 18.

¹⁴⁴ Dazu näher *Gawel*, SächsVBl. 2013, 153 ff.

Wärmepumpen in privaten Haushalten könnten auch Bagatell- und Praktikabilitätsgründe für eine Freistellung sprechen. Insgesamt erscheint die Regelung des § 1 Abs. 2 Nr. 6 WasEG im Rahmen des eröffneten Ermessens vertretbar und insbesondere durch Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL zu rechtfertigen, da hier ein innerökologischer Zielkonflikt zwischen Gewässer- und Klimaschutz bei gesplitteten föderalen Gesetzgebungskompetenzen zu lösen ist.

(4.4) Schiffbarkeit

Nach § 1 Abs. 2 Nr. 7 WasEG werden auch „Entnahmen und Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes zur Aufrechterhaltung der Schiffbarkeit von Kanälen“ freigestellt. Hier ermangelt es ebenfalls nicht an einem abschöpfbaren Sondervorteil, da das im Interesse der Binnenschifffahrt entnommene Wasser im Entnahmegewässer nicht mehr für andere Nutzungen zur Verfügung steht. Allerdings erfolgt die Entnahme durch die öffentliche Hand, die politisch und nicht ökonomisch entscheidet und insoweit nicht durch eine abschöpfende Abgabe in ihrem Entnahmeverhalten zu beeinflussen ist. Die eigentliche Entnahmeentscheidung kann so nicht durch das Preissignal der Abgabe beeinflusst werden.¹⁴⁵ Die Freistellung ist daher nur konsequent. Gleichwohl stellt sich grundsätzlich die Frage nach einem verursachergerechten Beitrag der Schifffahrt zu den Umwelt- und Ressourcenkosten der von ihr genutzten Wasserstraßen. Eine Wasserentnahmeabgabe erscheint hierfür aber nicht als geeignetes Gefäß. Die Befreiung ist demnach nicht zu beanstanden.

(4.5) Bautätigkeit

§ 1 Abs. 2 Nr. 8 WasEG nimmt von der Abgabepflicht auch „vorübergehende Grundwasserabsenkungen zum Zwecke der Errichtung baulicher Anlagen“ aus, „soweit das entnommene Wasser keiner Nutzung zugeführt wird“.¹⁴⁶ Die Befreiung temporärer Grundwasserabsenkungen für Bautätigkeit lässt sich – trotz existenten individuellen Entnahmevorteils – wohl z. T. mit geringer Mengen-Signifikanz (vorübergehend, geringe Mengen), aber wohl auch mit Praktikabilitätsargumenten rechtfertigen: Denn bei zahllosen Bauvorhaben müssten tendenziell eher geringfügige Eingriffe in den Wasserhaushalt jeweils individuell veranlagt werden, was erhebli-

¹⁴⁵ Siehe zu dieser Lenkungs-Problematik bei der Herstellung von Schiffbarkeit *Gawel/Köck u. a.*, Weiterentwicklung ..., a.a.O., S. 294 ff.

¹⁴⁶ Zur Rückausnahme in Gestalt eines spezifischen Nutzungsvorbehalts („sofern keiner Nutzung zugeführt“) siehe oben.

che Prognose- und Messprobleme aufwirft. In der Begründung des entsprechenden Änderungsantrages ist auch ausdrücklich vom Motiv der Vollzugsvereinfachung die Rede.¹⁴⁷ Bei privaten Haushalten könnten auch sozialpolitische Erwägungen hinzutreten. Je nach Bauvolumen und Bauzeit kann allerdings auch eine beträchtliche Signifikanz nicht ausgeschlossen werden, die womöglich über die Bagatellgrenzen angemessener und zudem gleichheitskonform erfasst werden könnten.

Die Freistellung ist daher nachvollziehbar und wohl auch zu rechtfertigen, bedarf jedoch einer präziseren Abgrenzung hinsichtlich der Mengen-Signifikanz. Immerhin kann eine Entnahmeabgabe bei Bauvorhaben gewässerschonende Lenkungsbeiträge bereitstellen, die sich auf die gesamte Bauzeit oder aber geeignete Maßnahmen zur Begrenzung der Grundwassereinwirkung beziehen können.

(4.6) Bewässerung

Ebenfalls erst im Gesetzgebungsverfahren wurde die Ausnahmeregelung des § 1 Abs. 2 Nr. 8 WasEG eingefügt, wonach „Entnahmen von Wasser zum Zwecke der Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen“ von der Abgabepflicht freigestellt sind. In der Begründung dazu wird ausgeführt: „Dies ist vertretbar, da es sich dabei um eine Vielzahl kleinerer zum Teil nicht zentral erfasster Entnahmen mit jeweils für den Wasserhaushalt nicht bedeutsamen Entnahmemengen handelt, deren Veranlagung mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden sein würde.“¹⁴⁸ Die Begründung beruft sich damit sowohl auf Signifikanzmangel („kleinere Entnahmen“, „für den Wasserhaushalt nicht bedeutsam“) als auch auf Praktikabilitäts Erwägungen („sehr hoher Verwaltungsaufwand“, „Vielzahl“, „zentral nicht erfasst“). Lenkungsgrenzen einer Bepreisung werden hingegen nicht vorgetragen.¹⁴⁹

Betrachtet man die hierzu verfügbaren Daten zum Ausmaß der Wasserinanspruchnahme für Bewässerungszwecke (Berieselung, Beregnung, Tröpfchen- und Wurzelbewässerung) allein im Sektor Landwirtschaft (ohne Gartenbau und Forstwirtschaft) in Nordrhein-Westfalen, so bietet

¹⁴⁷ NWLT-Drs. 13/4890, Anhang 1 (Änderungsantrag SPD/GRÜNE), S. 2.

¹⁴⁸ NWLT-Drs. 13/4890, Anhang 1, S. 2 f.

¹⁴⁹ Zu den diesbezüglichen empirischen Informationen über die Wirkung einer Bepreisung der Wasserentnahme im landwirtschaftlichen Bereich siehe im Überblick *Ammermüller*, *Assessing Cost Recovery: A New Comparative Framework in Line with WFD Article 9*, 2011, S. 99 f.

sich freilich ein anderes Bild. Eine konservative Schätzung des nach § 1 Abs. 2 Nr. 10 freigestellten und für 2014 zu erwartenden Bewässerungsvolumens geht von 20-25 Mio. cbm aus.¹⁵⁰ Zudem muss angesichts der Prognosen für den regionalen Klimawandel in NRW¹⁵¹ auch von künftig steigenden Bedarfen für Bewässerungen gerechnet werden. Die für 2014 geschätzte Bewässerungsmenge, die nach § 1 Abs. 1 Nr. 10 WasEG jenseits der Bagatellmenge von 3.000 cbm zusätzlich abgabefrei ist, macht zwar gegenüber den übrigen veranlagten Entnahmemengen (ohne Kühlwasser) lediglich einen Anteil von rund 1 % aus, würde aber insoweit noch den Trink- und Brauchwasserbedarf der nicht befreiten Sektoren „Energieversorgung“ und „Herstellung von Nahrungs-/Futtermitteln und Getränken“ mit je ca. 20 Mio. cbm (2012) klar übertreffen.¹⁵² Zudem würde diese Entnahmemenge – bei Heranziehung zum Standardsatz von 5 Ct/cbm – zu einem zusätzlichen Aufkommen in Höhe von 1-1,25 Mio. Euro führen.

Die Daten machen deutlich, dass die landwirtschaftliche Bewässerung zwar zum damaligen Zeitpunkt keinen besonders hohen Anteil am Entnahmegeschehen besaß, aber dass zugleich die zu ihrer Befreiung herangezogenen Argumente mangelnder Signifikanz oder unververtretbaren Verwaltungsaufwands kaum durchgreifen. Weder unter politischen Gleichbehandlungsmaßstäben noch ressourcenpolitisch ist nachvollziehbar, dass Sektoren mit noch geringerer Entnahmemenge wie die Energieversorger oder Betriebe der Nahrungs- und Futtermittelindustrie bzw. Getränkehersteller wie selbstverständlich zu ihren Umwelt- und Ressourcenkosten über das WasEG herangezogen werden, nicht aber bewässernde Betriebe, soweit sie die Bagatellgrenzen überschreiten. Zudem ist langfristig aufgrund der Klimaveränderungen mit einem Ansteigen des Bewässerungsbedarfs in der Zukunft zu rechnen, was unter langfristigen Nachhaltigkeits- und Vorsorgegesichtspunkten ebenfalls Veranlassung zu einer Heranziehung zu den Umwelt- und Ressourcenkosten der Wasserentnahme¹⁵³ Veranlassung gäbe.

Auch eine Ausnahmerechtfertigung nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL liegt jedenfalls nicht auf der Hand – abgesehen davon, dass dies bisher nicht vorgetragen wurde. Dagegen spricht schon der Umstand, dass zahlreiche andere, insbesondere agrarisch geprägte Erhebungsländer Bewässerungen umstandslos zum (teilweise ermäßigten) Wasserentnahmeentgelt heranziehen

¹⁵⁰ Gawel, Das WasEH NRW, 2013, S. 67.

¹⁵¹ Siehe etwa *Kropp u. a.*, Klimawandel in Nordrhein-Westfalen. Regionale Abschätzung der Anfälligkeit ausgewählter Sektoren, Potsdam 2009, S. 25 ff.

¹⁵² Gawel, Das WasEG NRW, S. 67 ff.

¹⁵³ Zu den übrigen Umwelt- und Ressourcenkosten der landwirtschaftlichen Bewässerung im Überblick *Ammermüller*, a.a.O., S. 77 ff., 110.

(z. B. Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen) und so offenbaren, dass es zur Wahrung von Verhältnismäßigkeit oder der Berücksichtigung „wirtschaftlicher Auswirkungen der Kostendeckung“ jedenfalls keiner vollständigen Befreiung bedarf. Auch scheinen dort Probleme des Vollzugsaufwandes durchaus lösbar zu sein.

In Rheinland-Pfalz, das in § 1 Abs. 2 Nr. 9 LWEntG bislang ebenfalls „land- und forstwirtschaftliche Bewässerung“ von der Abgabepflicht ausnimmt (zu aktuellen rechtspolitischen Vorhaben diesbezüglich siehe Abschnitt B.III.1.), wurde die Freistellung neben angeblicher Geringfügigkeit („unter 1 %“ der Entnahmen in Rheinland-Pfalz) mit den Ungleichbehandlungseffekten der selbst gewählten großzügigen Freigrenzenregelung begründet.¹⁵⁴ So hinge es wegen der gewährten hohen Freigrenzen von der Organisation der Beschaffung ab (direkte individuelle Entnahme oder indirekte Entnahme über Wasser- und Bodenverbände), ob eine Entgeltspflicht bestehe. Dies trifft zwar zu, liegt aber wohl doch in der Natur einer Freigrenze und gilt für sämtliche Entnahmevorgänge: Wo 10.001 cbm Grundwasser jährlich entnommen werden, sind rund 600 Euro fällig, bei nur einem Kubikmeter weniger hingegen entfällt die Zahlung. Bei Oberflächenwasser macht der Tarifsprung nur 480 Euro aus. Warum allein land- und forstwirtschaftliche Betriebe vor dieser vom Landesgesetzgeber selbst geschaffenen „Ungleichbehandlung“ infolge der Freigrenze und ausgerechnet durch vorsorgliche Befreiung *aller* Betriebe geschützt werden sollen, lässt sich wohl nur als sektorspezifische „Verschonungssubvention“¹⁵⁵ erklären.¹⁵⁶ Es ist daher konsequent, wenn in Rheinland-Pfalz derzeit diese Befreiung im Zuge einer LWEntG-Novelle zur Abschaffung ansteht (dazu B.III.1.).

In den Ländern ist die Praxis der Heranziehung unterschiedlich: So veranlassen beispielsweise die Agrarländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie auch das Saarland land- und forstwirtschaftliche Bewässerungen zur Zahlung der Wasserentnahmeabgabe. Bei entsprechender Umsetzung der geplanten Gesetzesnovelle würde sich künftig auch Rheinland-Pfalz hier anschließen.

Eine völlige und flächendeckende Freistellung von Bewässerungsmaßnahmen der Landwirtschaft – trotz ausdrücklicher Erwähnung in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 2 WRRL als zur Kostendeckung von Wasserdienstleistungen „angemessen“ beitragspflichtiger Sektor – erscheint daher insgesamt unzureichend begründet.¹⁵⁷ Da beispielsweise in NRW keine Begründungen

¹⁵⁴ RhPflT-Drs. 16/1158, S. 8.

¹⁵⁵ Breuer, a.a.O., S. 47 ff.

¹⁵⁶ Dazu bereits Gawel, LKRZ 2012, 310 ff.

¹⁵⁷ Zur analogen Regelung in Rheinland-Pfalz kritisch Gawel, LKRZ 2012, 310 f.

einer Abwägung mit „wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung“ vorgetragen werden und die Geringfügigkeits- und Bürokratieargumente kaum durchgreifen, könnte dort insoweit bislang von einer „sachgrundlosen Verschönungssubvention“ auszugehen sein, die erhebliche Fragen aufwirft. Die Freistellung sollte insoweit erneut überprüft werden. Dies schließt nicht aus, im Rahmen einer rechtspolitischen Abwägung in diesem Bereich zu Begünstigungen zu kommen; diese sollten jedoch konzeptkonform und nachvollziehbar begründet werden.

(4.7) Bergbau

Mit Ausnahme von NRW sind Bergbauunternehmen in allen derzeit Wasserentnahmeentgelte erhebenden Ländern mit (Braunkohle-) Bergbau grundsätzlich vom Wasserentnahmeentgelt befreit.¹⁵⁸ Brandenburg als wichtiger Standort für Braunkohlebergbau, dessen Landesregierung im Koalitionsvertrag 2009 im Dienste des Gewässerschutzes noch eine Überprüfung angekündigt hatte, „inwieweit für die Entnahme von Oberflächen- und Grundwasser zum Zwecke der Freimachung und Freihaltung von Lagerstätten, Erdgasspeichern sowie zur Wasserhaltung von Tagebaulöchern ein Nutzungsentgelt erhoben werden soll“,¹⁵⁹ geht hier zwischenzeitlich einen eigenen Weg: Hier erfolgt grundsätzlich eine Befreiung vom Wasserentnahmeentgelt für Grundwasserentnahmen im Rahmen des Bergbaus („Freimachung und Freihaltung von Lagerstätten, Erdgasspeichern und anderem sowie zur Wasserhaltung von Tagebaulöchern“). Nur für den „wasserrechtlich verbrauchten oder kommerziell genutzten Anteil“ ist nach § 40 Abs. 4 Nr. 7 BbgWG¹⁶⁰ ein Wasserentnahmeentgelt zu entrichten, allerdings bis zur Novelle 2011 nicht in Höhe des Grundwasser-Basissatzes (10 Ct/cbm), sondern nur in Höhe der Oberflächenwassersätze (also 0,5 Ct/cbm bei Kühlwasserverwendung und 2 Ct/cbm bei Produktionszweckverwendung). Durch die Novelle 2011¹⁶¹ wurde für die Zeit von zunächst 1.1.2012 bis zum 31.12.2013 ein leicht erhöhtes Wassernutzungsentgelt in Höhe von 6 Ct/cbm festgelegt. „Mittelfristig“ soll für den verwerteten Teil des Sumpfungswassers eine Angleichung an den für

¹⁵⁸ § 40 Abs. 4 Nr. 7 BbgWG; § 21 Abs. 2 Nr. 12 NdsWG; § 1 Abs. 2 Nr. 9 WasEG 2004/2009; § 23 Abs. 4 Nr. 6 SächsWG. Im Saarland bleibt nach § 1 Abs. 2 Nr. 9 GruWaG SL „gehobenes Grubenwasser“ umgekehrt nur dann entgeltfrei, „soweit es zur Energiegewinnung genutzt wird“. Dazu *Waldhoff*, DVBl. 2011, 653; *Schmitz/Mausch*, Kurzgutachten zu Nr. 29 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften [Brandenburg], abgedruckt in: Stellungnahme Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e. V., Stellungnahme 15/721 [Landtag NRW], 2011, S. 81 ff.

¹⁵⁹ Koalitionsvertrag 2009, S. 47 (www.brandenburg.de/media/lbm1.a.4868.de/koalitionsvertrag.pdf).

¹⁶⁰ Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG) i.d.F. der Bekanntmachung v. 2.3.2012, GVBl. I Nr. 20, zuletzt geändert durch Art. 12 G. zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit vom 10.7.2014, GVBl. I Nr. 32.

¹⁶¹ Zweites Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 19.12.2011 (GVBl. I Nr. 33).

Grundwasserentnahmen üblichen Satz erfolgen.¹⁶² Die ursprünglich anvisierte umfassende Entgeltspflichtigkeit aller Ableitungsmengen unabhängig von der anschließenden Wassernutzung, gegen die gleichfalls verfassungsrechtliche Bedenken vorgetragen wurden,¹⁶³ blieb hingegen mit der Novelle 2011 unrealisiert. Auch in Sachsen blieben bis 2021 nach § 91 Abs. 4 Nr. 6 SächsWG Sumpfungswässer ohne anschließende Verwendung abgabefrei, „soweit das Wasser ohne vorherige Verwendung in Gewässer eingeleitet wird“. Mit der Novelle des SächsWG 2022 wurde diese Befreiung aber einstweilen bis 31.12.2025 befristet.

NRW hat hingegen das seit 2004 in § 1 Abs. 2 Nr.9 WasEG statuierte Bergbauprivileg, das allgemein bei der „Gewinnung von Bodenschätzen“ galt, „sofern das entnommene Wasser unmittelbar in *ein* Gewässer eingeleitet und nicht anderweitig genutzt“ wurde (§ 1 Abs. 2 Nr. 9 Was EG 2004/2009),¹⁶⁴ im Rahmen der WasEG-Novellierung 2011 komplett gestrichen. Dies erscheint sachgerecht, denn sog. Sumpfungswässer, die bei der Wasserhaltung von Tagebaubetrieben anfallen, beeinträchtigen in ganz erheblichem Ausmaße den natürlichen Grundwasserhaushalt. Eine verursachergerechte Anlastung dieser Umweltkosten ist angezeigt und hält den Bergbaubetrieb zu einer effizienten Abwägung von Kosten und Nutzen an. Angesichts von Ausmaß, Qualität und Dauer des Eingriffs in den Wasserhaushalt ist eine generelle und dauerhafte Freistellung des Bergbaus auch im Lichte von Art. 9 WRRL nicht zu vertreten.¹⁶⁵

Auch liegt ersichtlich ein abschöpfbarer individueller Sondervorteil darin, dass dem Bergbauunternehmen ein „ableitender“ Zugriff auf den Wasserhaushalt eröffnet wird, der anderweitige diesbezügliche Nutzungsmöglichkeiten Dritter ausschließt. Es liegt mithin ein Verbrauch von Verfügungschancen einer bewirtschafteten Pool-Ressource im Interesse eines Einzelnutzers vor, der verfassungsrechtlich zulässigerweise eine Abschöpfung des Zugriffsvorteils ermöglicht.

¹⁶² BbgLT-Drs. 5/3021, S. 2.

¹⁶³ Siehe dazu die Gutachten von *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Probleme von Wassernutzungsentgelten für Sumpfungswasser im Braunkohlenbergbau, Gutachten, o. O. 2010, und *Schmitz/Mausch*, Kurzgutachten zu Nr. 29 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften [Brandenburg], abgedruckt in: Stellungnahme Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V., Stellungnahme 15/721 [Landtag NRW], S. 81 ff.

¹⁶⁴ Hervorh. d. Verf. Dass die Wiedereinleitung in irgendein Gewässer erfolgen durfte, um Befreiung zu erwirken, ist gewässerökologisch kaum nachvollziehbar, denn dem Grundwasser entzogenes, aber oberirdisch eingeleitetes Wasser greift erheblich in den Wasserhaushalt ein – siehe *GRÜNE LIGA*, Das Wassernutzungsentgelt in Braunkohlebergbau und Energiewirtschaft in Brandenburg, Berlin 2010, S. 9 f. Siehe auch § 2 Abs. 2 Satz 3 WasEG, wo der Gesetzgeber durchaus die Anforderung an eine Wiedereinleitung in *dasselbe* Gewässer zur Gewährung einer Abgabesatzermäßigung für Durchlaufkühlung stellt.

¹⁶⁵ Siehe auch die Novelle des § 40 BbgWG, BbgLT-Drs. 5/3021.

Gegen diesen Teil der WasEG-Novelle 2011 hat sich jedoch starker Widerstand gezeigt; ihm allein wurde eine zweite Anhörungsrunde vor dem nordrhein-westfälischen Landtag gewidmet.¹⁶⁶ Neben dem erwartbaren Verweis auf die angeblich wirtschaftlich problematische Beschwer durch die künftige Abgabebelastung wurde aber auch einer angeblichen Verfassungswidrigkeit vorgetragen.¹⁶⁷ Im Schrifttum wurde bereits seit längerem die Meinung vertreten, eine Heranziehung zu Entnahmeentgelten in Fällen einer bloßen Ableitung anschließend nicht weiter genutzten Wassers komme mangels Sondervorteils zugunsten des Entnehmers nicht in Frage.¹⁶⁸ Dabei zeigen sich die Kritiker derartiger Abgabepflichten bemüht, die Vorteilhaftigkeit der Wasserentnahme aus dem natürlichen Wasserkreislauf für den Entnehmer sogar in eine Art Belastung als Folge des nicht weiter verwertbaren und damit unter Kosten abzuleitenden Wassers umzustilisieren.¹⁶⁹ Aus dem Sondervorteil der Entnahme wird so unversehens eine Sonderlast durch das Entnommene. Dass aber die Entnahme, wo sie erfolgt, für den Entnehmer stets „werterhöhend“ ist, ergibt sich bereits daraus, dass die Wasserentnahme „ja freiwillig erfolgt und unterlassen würde, wäre sie nicht vorteilhaft“, wie das OVG Lüneburg zutreffend feststellt.¹⁷⁰ Wer unter Kosten eine Entnahme von Wasser aus dem natürlichen Wasserhaushalt betreibt, verspricht sich hiervon eine individuelle ökonomische Zustandsverbesserung.

Die bisherige Begünstigung des Bergbaus als verfassungsrechtliches Gebot aus der „inneren Logik der Wassernutzungsentgelte“ darzustellen,¹⁷¹ überzeugt jedoch nicht. Es handelt sich vielmehr um einen schlichten Subventionstatbestand, der sich nicht zuletzt vor Art. 9 Abs. 1 WRRL rechtfertigen muss.¹⁷² Zwar dürfte es zu weitgehend sein, hier mangels Rechtfertigung

¹⁶⁶ Siehe Ausschuss-Potokoll Apr 15/239 vom 28.6.2011 und die zugehörigen Stellungnahmen.

¹⁶⁷ *Waldhoff*, Stellungnahme zur Landtagsanhörung [NRW] am 28.07.2011, Stellungnahme 15/713, www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-713.pdf?von=1&bis=0, S. 4; mit Blick auf *Brandenburg* auch *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Probleme von Wassernutzungsentgelten für Sumpfungswasser im Braunkohlenbergbau, Gutachten, 2010, abgedruckt in: Stellungnahme Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V., Stellungnahme 15/721 [Landtag NRW], S. 9 ff.; *Schmitz/Mausch*, a.a.O.; allgemein *Waldhoff*, DVBl. 2011, 653, *Meyer*, Wasser und Abfall 2004, 21.

¹⁶⁸ So schon *Meyer*, Wasser und Abfall 2004, 21, 22 ff.; in neuerer Zeit *Waldhoff*, DVBl. 2011, 653; *Dammert/Brückner*, LKV 2014, 5; vorsichtiger *Faßbender/Gläß*, W+B 2014, 99, 101, die mangels „Vorteil durch die Nutzung der Ressource Wasser“ zumindest eine Freistellung zubilligen wollen.

¹⁶⁹ So etwa *Waldhoff*, DVBl. 2011, 653, 658 f.; ähnlich bereits *Meyer*, Wasser und Abfall 2004, 21, 23 f.

¹⁷⁰ OVG Lüneburg, Urt. v. 29.6.2006 – 13 LB 75/03, ZfW 2007, 239. Gegen die Umdeutung als Nachteil auch klar *Berendes*, W+B 2014, 57.

¹⁷¹ So jedenfalls *Waldhoff*, DVBl. 2011, 653; erneut *Durner/Waldhoff*, a.a.O., S. 91 ff.; ähnlich bereits *Meyer*, Wasser und Abfall 2004, 22 ff.; jüngst auch *Dammert/Brückner*, LKV 2014, S. 5. Dagegen *Gawel*, DVBl. 2011, 1000; ebenso klar BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 (Spandauer Schleuse), NVwZ-RR 2007, 750.

¹⁷² So auch allgemein *Breuer*, a.a.O., S. 47 ff.

unmittelbar einen Verstoß gegen Art. 9 anzunehmen,¹⁷³ da dieser nicht zu konkreten Abgabelösungen verpflichtet und zudem die Ausnahmeregelungen des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL beachtet werden müssen; eine Sonderstellung des Bergbaus als gleichsam natürlicher Ausnahmbereich für Entgelte auf Wasserentnahmen geht jedoch fehl. Denn die gegen die Einbeziehung der Wasserhaltung durch Bergbaubetriebe in die Abgabepflicht vorgebrachten grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken greifen nicht durch.

Grundsätzlich ist der wirtschaftliche Vorteil aus der Gewässerbenutzung durch Entnahmen (Entnahmevorteil) von der anschließenden (gesonderten) *Nutzung des dabei entnommenen Wassers* (Verwertungsvorteil) zu unterscheiden. Konzeptionell relevant für ein Wasserentnahmeentgelt ist aber gerade die Indienstnahme von Gewässern durch einen Entnahmevorgang:¹⁷⁴ Die Entnahme selbst muss einen Wert besitzen, nicht zwingend das jeweils Entnommene. Dies ergibt sich aus der Sondervorteils-Anknüpfung des BVerfG an den individuellen Zugriff auf eine knappe Ressource unter staatlicher Bewirtschaftung. Damit ist als Ressourcennutzung ein gezielter („entnehmender“) Eingriff in den natürlichen Ressourcenhaushalt zur Erzielung eines wirtschaftlichen Vorteils zu verstehen, der Alternativverwendungen des entnommenen Wassers gerade verdrängt.¹⁷⁵ Ob die auf einen Entnahmevorgang gestützte Vorteilsrealisierung bereits durch die mit der Entnahme verbundene „Ortsveränderung“ der Ressource selbst oder aber erst im späteren Verlauf einer dadurch in Gang gesetzten Wertschöpfungskette durch Veräußerung (Trinkwasser) oder Einsatz als Produktionsfaktor (Brauch- oder Kühlwasser) erfolgt, spielt hierfür ersichtlich gar keine Rolle. Zu den nutzdienlichen Güterverfügungen über Ressourcen zählt fraglos auch deren Beseitigung aus einer individuellen Wirtschaftssphäre, soweit nämlich der Ressourcenverbleib Vorteils minderungen zur Folge hätte, weil etwa eine Produktion ansonsten gar nicht möglich wäre.

¹⁷³ So *Kolcu*, a.a.O., 2008, S. 155 ff., der jedoch die Befreiung von Grundwasserabsenkungen zur Gewinnung von Bodenschätzen dann für unbedenklich hält, wenn das entnommene Wasser keiner weiteren Nutzung zugeführt wird (S. 164). Dies überzeugt freilich nicht und erscheint widersprüchlich: *Kolcu* sieht in Entnahmevorgängen einschließlich Eigenvornahme mit signifikantem Einfluss auf den Gewässerzustand eine Wasserdienstleistung (S. 37). Weshalb beim Bergbau neben die (für den Entnehmer höchst vorteilhafte!) Nutzung der Grundwasserressource durch Entnahme auch noch eine anschließende Verwertung des Entnommenen treten soll, um die Dienstleistungseigenschaft der Entnahme zu bejahen, bleibt unerfindlich und ist auch nicht durch die Legaldefinition der Wasserdienstleistung in Art. 2 Nr. 38 WRRL gedeckt. Entnahmen sind eben nicht nur im Hinblick auf den Vorteil des Entnommenen werthaltig, sondern auch in Bezug auf dessen räumliche „Beseitigung“.

¹⁷⁴ So auch *Breuer*, NWVBl. 2007, 460.

¹⁷⁵ Eine „Benutzung“ liegt im wasserrechtlichen Sinne stets in der unmittelbaren zweckbestimmten Einwirkung auf ein Gewässer – dazu BVerfG, Urt. v. 16.11.1973 - IV C 44.69, ZfW 1974, 296; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme*, WHG, Online-Kommentar, München 2014, § 3, Rn. 3; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 3, Rn. 5, m. w. N.

Auch mangelt es nicht an Lenkungswirkungen, wie immer wieder behauptet wird:¹⁷⁶ Der Betreiber kann durch Verwendung von Dichtwänden oder durch Verkürzung der Absenkungsperiode, also beschleunigten Abbau, den gesamten Wasseranfall selbsttätig (erheblich) reduzieren und so den Wasserhaushalt entlasten. Ein Wasserentnahmeentgelt könnte gerade hierzu Veranlassung geben, da der Umfang des abgeleiteten Wassers nunmehr entgeltpflichtig gestellt wird. Im Übrigen gilt: Unvermeidbar ist grundsätzlich keine Ressourceninanspruchnahme.¹⁷⁷ Auch durch Verzicht auf oder Beschränkung des Umfangs des Tagebaubetriebs kann der Abgabe ausgewichen werden. Solche Effekte mögen wirtschafts-, energie- oder regionalpolitisch unerwünscht sein; ressourcen- und auch ordnungspolitisch zeigen sie jedenfalls berechtigterweise an, dass sich bestimmte Aktivitäten unter voller Berücksichtigung der der Gesellschaft zugemuteten Lasten in dieser Form offensichtlich nicht lohnen, weil die sozialen Kosten die realisierbaren Nutzen übersteigen. Setzt man sich über diesen Kosten-„Hinweis“ mit Blick auf die energie-, regional- oder wirtschaftspolitischen Nutzen bestimmter Aktivitäten hinweg, so wirtschaftet man in Bezug auf den Wasserhaushalt gerade nicht nachhaltig: Naturkapital wird dann ohne vernünftigen Gegenwert zu Lasten künftiger Generationen aufgezehrt.

Beim Braunkohletagebau lassen sich schließlich auch wohl kaum jene energie-, klima- und umweltpolitischen Wertungswidersprüche anführen, die im Falle einer erneuerbaren energetischen Wassernutzung (Geothermie, Wasserkraft) in der Abwägung dafür streiten könnten, auf die selektive Anlastung von wasserbezogenen Umwelt- und Ressourcenkosten nur bei diesen Energieträgern zu verzichten, um die erst herzustellende marktliche Wettbewerbsfähigkeit der zu fördernden erneuerbaren Energien nicht zu gefährden. Zwar ließe sich nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL wohl eine Begünstigungsrechtfertigung für abgeleitetes Sumpfungswasser aus anderen wirtschaftspolitischen Motiven herleiten; der Landesgesetzgeber hat darauf jedoch verzichtet, so dass sich allein die Frage stellt, ob er damit den verfassungsrechtlich eröffneten Spielraum einer Abgabenerhebung unzulässig überschritten haben könnte. Dies ist jedoch klar zu verneinen.

Diese Lesart ist im Übrigen durch die verwaltungsgerichtliche Folge-Rechtsprechung bestätigt: Das BVerwG hat in seiner Entscheidung zur sog. „Spandauer Schleuse“¹⁷⁸ darauf hingewiesen,

¹⁷⁶ *Waldhoff*, DVBl. 2011, 660, der gar von „vorgetäuschter“ sowie „unmöglicher“ Lenkung spricht; ähnlich *Schmitz/Mausch*, a.a.O., S. 11 f.; *Dammert/Brückner*, LKV 2014, 1, 5.

¹⁷⁷ *Gawel*, ZfU 2011, 213 ff.; *Gawel/Ewringmann*, StuW 1994, 295 ff.

¹⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07, NVwZ-RR 2007, 750. In dem Fall ging es um die Frage, ob das Wasserentnahmeentgelt auch dann zu zahlen ist, wenn das Wasser ungenutzt abgeleitet wird, um Straßenbauarbeiten durchführen zu können (temporäre Grundwasserabsenkung).

dass es zur Bejahung eines Sondervorteils auf eine wirtschaftliche Verwertung entnommenen Wassers nicht ankomme: „Der Sondervorteil liegt schon darin, dass die Möglichkeit der Grundwasserentnahme eröffnet wird [...]. Unerheblich ist deshalb, dass die Klägerin das von ihr geförderte Grundwasser nicht wirtschaftlich verwertet, sondern ungenutzt abgeleitet hat.“¹⁷⁹ Ebenso judizieren im Übrigen auch das OVG Bautzen¹⁸⁰ sowie das OVG Lüneburg.¹⁸¹ Daran hat das BVerwG auch in seiner Sumpfungswasserentscheidung vom 16.11.2017 zum Wegfall der Abgabenprivilegierung der Kohle in NRW seit 2011 festgehalten.¹⁸² Mangels Verfassungsbeschwerde gegen diese Judikatur ist der Streit um das Bergbauprivileg damit vorläufig entschieden.

(4.8) Kiesgewinnung

Kontrovers wird in der Öffentlichkeit mitunter der Fall der Nassauskiesung diskutiert. Grundsätzlich kommt eine Abgabeermäßigung in Betracht, soweit dargelegt werden kann, dass eine bestimmte Verwendungsform typischerweise mit abgestuften Eingriffen in das Entnahmegewässer verbunden ist.¹⁸³ Dies könnte etwa der Fall sein, wenn Entnahmemengen nach kurzer Zeit im Wesentlichen unverändert wieder demselben Entnahmegewässer zugeführt werden. Die Entnahmewirkung ist dann keineswegs null, aber jedenfalls geringer, als wenn die entnommenen Mengen dauerhaft dem Entnahmegewässer entzogen blieben. Insofern könnten etwa kreislaufgeführten Wassernutzungen (Durchlaufkühlung, Kies-/Sandwäschen) mit Rückführung des

¹⁷⁹ BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 (Spandauer Schleuse), NVwZ-RR 2007, 750, 752.

¹⁸⁰ OVG Bautzen, Urt. v. 28.3.2007 – 5 B 955/04 (Wasserentnahmeabgabe für das Ableiten von Flutungswasser aus einer Uranbergbaugrube): „Eine einschränkende Auslegung dahingehend, dass das Wasser selbst genutzt werden muss oder zumindest im konkreten Fall eine Nutzungsmöglichkeit oder ein mit der Wassernutzung verbundener Sondervorteil bestehen muss, ist von Verfassungs wegen nicht geboten.“

¹⁸¹ OVG Lüneburg, Urt. v. 29.6.2006 – 13 LB 75/03, ZfW 2007, 239 (Wasserentnahmegebühren für das Abpumpen von Grundwasser zur Freihaltung einer Baugrube): „Unbeachtlich ist, dass die Klägerin das abgepumpte Grundwasser nicht zum Zweck des Verbrauchs oder Gebrauchs zutage gefördert hat.“ (Rn. 39).

¹⁸² BVerwG, Urt. v. 16.11.2017, NVwZ-RR 2018, 983, 984. So jüngst erneut in der Entscheidung zum saarländischen Wasserentnahmeentgelt mit Blick auf das Heben von Grubenwasser nach Beendigung des aktiven Steinkohlebergbaus – siehe BVerwG, Urt. v. 26.01.2022 – 9 C 5.20 Zum Ganzen auch *Köck/Gawel*, Grundwasserentnahmeabgabe beim Kohlebergbau. Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG, ZUR 2022, 541.

¹⁸³ Dies könnte etwa auch für Fließgewässer-Wasserkraftwerke zutreffen, wobei hier gerade nicht die bedeutenden gewässermorphologischen Eingriffe zu bewerten sind, sondern nur die mengenbezogenen Eingriffseffekte, die eher geringfügig erscheinen. Zu diesem Konsistenzproblem einer Wasserkraftveranlagung mit Hilfe von WEE: *Gawel*, SächsVBl. 2013, 153. Zu eigenständigen Abgaben auf Wasserkraft unter Referenz auf morphologische Wirkungen *Kern/Gawel*, Wasserwirtschaft 2011, Heft 12, 28.

entnommenen Wassers durchaus lenkungskonform Ermäßigungen im Abgabesatz zugesprochen werden. Hier greift der Grundsatz der immissionsbezogenen Abgabesatzdifferenzierung nach gestuften ökologischen Nachteilen („gleiche Abgabe für gleiche Entnahmewirkung“ – dazu näher Abschnitt B.III.2.3.cb)).¹⁸⁴

In zahlreichen Entnahmeentgeltgesetzen der Länder sind tatsächlich auch Privilegierungen vorgesehen für Wasserentnahmemengen, die ohne „nachteilige Veränderung“ und „unter Einhaltung der behördlichen Zulassung für die Einleitung Gewässern vom Benutzer unmittelbar wieder zugeführt“ werden (§ 40 Abs. 1 Satz 4 BbgWG). Ein Wasserentnahmeentgelt setzt aber keine nachteilige Veränderung des entnommenen Wassers voraus (dies wäre systematisch dem Regulierungsbereich der Abwasserabgabe zuzuordnen) und hängt auch nicht von der „Mittelbarkeit“ der Wiederaufführung ab, sondern systematisch allein vom gezielten Entzug von Wasser aus dem Wasserkreislauf und von dessen nachteiligen Wirkungen.

Eine völlige Freistellung von Kies-/Sandwäschen ergibt sich daraus nun gerade nicht; auch die Begünstigung ist zwar vorstellbar, hängt aber an wichtigen Voraussetzungen und ist nicht zwingend. Folgerichtig verzichten einige Länder, darunter NRW, auf jedwede Sonderbehandlung. Die früher in NRW vorgesehene Freistellung der „Gewinnung von Bodenschätzen“, „sofern das entnommene Wasser unmittelbar in *ein* Gewässer eingeleitet und nicht anderweitig genutzt“ wurde (§ 1 Abs. 2 Nr. 9 WasEG 2004/2009; Hervorh. d. Verf.) ist mit der Novelle 2011 ersatzlos entfallen.

Der Fall wurde freilich beklagt und bis zum BVerfG getragen. In seiner Nichtannahmeentscheidung (Beschl. v. 16.4.2020, NVwZ 2021, 56 ff. – Quarzsandgewinnung) hat das BVerfG dem Versuch, eine Abgabepflicht auf Kiesgewinnung als verfassungswidrig zu verwerfen, eine klare Absage erteilt. In dem zu entscheidenden Fall aus NRW wurde Quarzsand im Wege der Nassabgrabung aus einem Tagebausee gewonnen, wobei Wasser nicht nur austritt und zur Quarzsand-Gewinnung abgeschöpft wird, sondern zusätzlich zur Spülung und Kühlung genutzt und anschließend in den Tagebausee zurückgeführt wurde. Weder konnte das BVerfG eine unzulässige Heranziehung des (nach WasEG freigestellten) Eigentümergebrauchs erkennen noch eine gleichheitswidrige Ungleichbehandlung zu anderen begünstigten Entnahmevorgängen (Kühlwasser). Insbesondere ermangele es nicht an einem Sondervorteil. Bereits das VG Köln hatte einen Eigentümergebrauch mit der Begründung verneint, das Tatbestandsmerkmal des

¹⁸⁴ Siehe dazu *Gawel* (Fn. 4), S. 99, Ziff. 208.

Fehlens einer nachteiligen Veränderung der Wassereigenschaften sei nicht erfüllt. Das BVerfG führt dazu aus:

„Das Wasser sei unmittelbar nach der Sandkorntrennung in erheblichem Umfang von Fest- und Schwebstoffen durchsetzt und könne in dieser Form nicht eingeleitet werden, ohne dass nachteilige Veränderungen zu erwarten seien. Durch die Trübung und den Schweb- und Feststoffgehalt werde der Wasserflora Licht entzogen. Unerheblich für die Beurteilung der Nachteiligkeit sei, dass sich der überwiegende Teil der eingeleiteten Feststoffe innerhalb von zwei Stunden absetze, da jedenfalls eine geringfügige nachteilige Veränderung vorliege. Darüber hinaus sei das [...] entnommene und zur Kühlung eingesetzte Wasser thermisch verändert.“ (ebenda, Rn. 10).

Insgesamt kann daher festgehalten werden, dass auch eine Regelveranlagung von Kies-/Sandgewinnungen im Wege der Nassauskiesung weder rechtlich noch konzeptionell Bedenken begegnet.

cc) Rechtliche Maßstäbe für Befreiungsgebote und -verbote für Wasserentnahmen

Rechtlich kämen sowohl Befreiungsgebote (ii) als auch Befreiungsverbote (i) in Betracht.

(i) Art. 9 WRRL als Befreiungsverbot?

Der europäische Gesetzgeber verlangt von den Mitgliedstaaten in Art. 9 WRRL, bei „Wasserdienstleistungen“ den „Grundsatz der Deckung der Kosten [...] einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten“ (URK) zu „berücksichtigen“ (Abs. 1 UAbs. 1). Zugleich wird den Mitgliedstaaten aufgegeben, dafür „zu sorgen“, dass „die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt“ (Abs. 1 UAbs. 2). Schließlich können die Mitgliedstaaten „dabei“, also bei der Erfüllung ihrer Pflichten aus UAbs. 1 und 2, insbesondere „den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung“ „Rechnung tragen“ (Abs. 1 UAbs. 3).

Was den Mitgliedstaaten durch Art. 9 Abs. 1 WRRL konkret aufgegeben sein soll, ist schwer zu ermitteln.¹⁸⁵ Noch schwerer dürfte deswegen die Feststellung fallen, dass eine Wasserpreisgestaltung zweifelsfrei gegen Art. 9 verstoße. Die aber bisweilen geäußerte These, mangels

¹⁸⁵ *Unnerstall*, Ökonomische Elemente in der WRRL und ihre Umsetzung, in: Lauterbach u.a., Handbuch zu den ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik, Stuttgart 2012, S. 97, spricht trotz umfangreicher eigener Bemühungen nachvollziehbar davon, dass „der Gehalt der Bestimmungen des Art. 9 Abs. 1 WRRL [...] kaum vollständig aufzuklären“ sei.

Konkretion komme Art 9 WRRL letztlich gar kein relevanter Verpflichtungsgehalt zu,¹⁸⁶ überzeugt nicht und wird auch von der wohl h. M. abgelehnt.¹⁸⁷ Dagegen sprechen schon die in Abs. 2 und Abs. 4 Satz 2 verankerten Berichts-, Dokumentations- und Rechtfertigungspflichten, wonach über Vorkehrungen und Maßnahmen, die „zur Anwendung dieses Grundsatzes [der Kostendeckung] getroffen wurden“ zu berichten ist (Abs. 2) und die Nichtanwendung von Abs. 1 UAbs. 2 „in vollem Umfange“ zudem in den Bewirtschaftungsplänen zu dokumentieren und zu rechtfertigen ist (Abs. 4 S. 2 WRRL). Damit kaum vereinbar wäre eine Auslegung, wonach in UAbs. 1 und 2 schlechterdings „gar nichts“ geboten wäre.¹⁸⁸ Auch eröffnen die Relativierungen in Abs. 1 UAbs. 3 wohl kaum eine vollständige Suspendierung der URK-Berücksichtigung, sondern lediglich das Rechnungstragen der „Auswirkungen der Kostendeckung“, die „dabei“ auftreten, nämlich gerade bei der URK-Berücksichtigung nach UAbs. 1 und 2. Umgekehrt wäre eine eigene Relativierungsvorschrift wohl entbehrlich, wenn durch UAbs. 1 keinerlei materieller Gehalt gegeben wäre.¹⁸⁹

Ein Gebot zur Heranziehung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach Art. 9 WRRL könnte bei Wasserentnahmen schon deshalb zu verneinen sein, weil es sich tatbestandlich gar nicht um Wasserdienstleistungen handele. Unbestritten umgreift der in Art. 2 Nr. 38 WRRL legal definierte Begriff der Wasserdienstleistung Dienste der Abwasserent- und Trinkwasserversorgung.

¹⁸⁶ So aber *Waldhoff*, in: Landtag NRW, Gemeinsame Sitzung von Haushalts- und Finanzausschuss sowie Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie vom 28.6.2011, APr 15/239, S. 5; ähnlich *Reinhardt*, NuR 2006, 737, der nur „Worthülsen“ erkennen kann.

¹⁸⁷ Siehe *Unnerstall*, ZfW 2007, 129; *ders.*, NVwZ 2006, 528; *ders.*, ZfU 2006, 449; *ders.*, EurUP 2006, 29; *ders.*, ZUR 2009, 234; *Schmutzer*, DVBl. 2006, 228; *Hansjürgens/Messner*, in: Handbuch der Handbuch der EU-WRRL, 2. Aufl., 2006, S. 399 ff.; *Breuer*, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 47 ff.; *Köck*, in: Durner, Wasserrechtlicher Reformbedarf in Bund und Ländern, Köln 2011, S. 65 ff.; *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, Berlin 2008, S. 93 ff.; *ders.*, ZUR 2010, 74; *Desens*, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-WRRL, Berlin 2008, S. 204 f.; *Palm/Wermter*, KA 2008, 782; *Ammermüller*, Assessing Cost Recovery: A New Comparative Framework in Line with WFD Article 9, Frankfurt/M. 2011; *Gawel/Köck u. a.*, Weiterentwicklung ..., a.a.O., S. 40 ff.; *Gawel u. a.*, Reform der Abwasserabgabe, Dessau-Roßlau 2014; *Gawel*, NWVBl. 2012, 90; *ders.*, KStZ 2012, 1; *ders.*, Das Wasserentnahmeentgeltgesetz ...; *Reese*, JEEPL 2013, 355, 376. Siehe auch *Ginzky/Rechenberg*, ZUR 2006, 348, die die Erhebung einer Abwasserabgabe als „EG-rechtlich zwingend geboten“ ansehen; ähnlich *Zöllner*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, zu AbwAG Vorbem. Rn. 5; *Laskowski*, Das Menschenrecht auf Wasser, Tübingen 2010, S. 728.

¹⁸⁸ So aber *Waldhoff*, a.a.O., S. 5; die gesamte WRRL sei rechtspolitisch für nationale Abgabenlösungen gar „schlicht irrelevant“. Auch *Reinhardt*, NuR 2006, 737, 740, kann nur „Worthülsen“ erkennen.

¹⁸⁹ So zu Recht auch *Unnerstall*, in: Lauterbach, a.a.O., S. 89.

Von der h. M. wird dazu aber auch die Eigenversorgung durch Wasserentnahmen gezählt.¹⁹⁰ Der EuGH hatte es in der Rs. C-525/12 vermieden, den Begriff abschließend zu definieren.

Da Art. 9 WRRL keine bestimmten preispolitischen Instrumente vorsieht, die zur Kostendeckung einschließlich von URK eingesetzt werden können, wird oftmals argumentiert, es könne schon deshalb kein Gebot einer Abgabepflicht geben, weil URK-Kostendeckung auch auf anderem Wege gewährleistet werden könne.¹⁹¹ Dies trifft aber nur insoweit zu, als eine entsprechende alternative Gewährleistung auch tatsächlich erfolgt und über die Dokumentations- und Begründungspflichten aus Art. 9 Abs. 2 und 4 Satz 2 WRRL auch nachvollziehbar dargelegt wird. Der Verweis auf die bloße *Möglichkeit* einer alternativen URK-Anlastung reicht hingegen nicht aus. Zudem bleibt unklar, ob es zu Abgaben in der Praxis überhaupt gleichwertige Alternativen geben kann: Eine kategoriale Äquivalenz zwischen Ordnungsrecht und Abgaben in Bezug auf „Kostendeckung“ i.S.v. Art. 9 WRRL besteht jedenfalls nicht, da das Ordnungsrecht gerade keine Anlastung von URK aus der noch zugestandenen Nutzung vorsieht und auch eine „effiziente Ressourcennutzung“ nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 Sp.str. 2 WRRL weder beabsichtigt noch bewerkstelligt.¹⁹²

Schließlich könnten Abweichungen von dem durch Art. 9 Abs 1. UAbs. 1 und 2 WRRL Gebotenen durch die Verhältnismäßigkeitsklausel des UAbs. 3 gerechtfertigt werden. Allerdings ist dies keine *carte blanche* für beliebige Missachtungen der Pflichten aus den UAbs. 1 und 2, auf die hierbei ausdrücklich referiert wird („dabei“), sondern eine begründungs- und dokumentationspflichtige Abwägungsoption. Auch diese muss zunächst einmal nachvollziehbar in Anspruch genommen werden. Ein (völliger und dauerhafter) Verzicht auf die URK-Anlastung von Wasserentnahmen dürfte aber unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten schon deshalb kaum zu rechtfertigen sein, wenn gleichzeitig 13 Erhebungsländer aufzeigen, dass es zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit jedenfalls eines solchen Verzichtes nicht bedarf.

Im Ergebnis wird man die Nichterhebung von Wasserentnahmeabgaben bzw. die Statuierung von Ausnahmeregelungen grundsätzlich im Lichte von Art. 9 WRRL rechtfertigen müssen. Hierzu bestehen zwar weitreichende Möglichkeiten, die aber zunächst einmal darzulegen und auch zu begründen sind. Insbesondere wenn eine Abgabepflicht grundsätzlich vorgesehen ist,

¹⁹⁰ Kolcu, a.a.O., S. 57; Gawel/Köck u.a., Weiterentwicklung ..., a.a.O., S. 50; Unnerstall, ZUR 2009, 234; Interwies/Kraemer, Ökonomische Aspekte der EU-WRRL, in: Handbuch der EU-WRRL, 1. Aufl., Berlin 2002, S. 263, 269; a. A. Czychowski/Reinhardt, WHG, § 42 Rn. 3; Posser/Willbrand, NWVBl. 2005, 410 ff.

¹⁹¹ Statt vieler Kolcu, a.a.O., S. 169, m. w. Nachw.

¹⁹² Dazu Gawel, NuR 2014, 77, 79 ff.

fragt sich, ob sich dennoch vorgesehene Ausnahmen etwa mangels Dienstleistungseigenschaft oder nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeitsklausel rechtfertigen lassen. Andernfalls wären „sachgrundlose Verschonungssubventionen“¹⁹³ gegeben, die einen Verstoß gegen Unionsrecht darstellen.

(ii) Verfassungsrechtliche Grenzen der Sondervorteilsrechtfertigung?

Ausnahmen von der Abgabepflicht könnten umgekehrt sogar geboten sein, etwa soweit es ihnen an der verfassungsrechtlichen Erhebungsrechtfertigung ermangelte. Wie bereits ausgeführt, wurde in diese Richtung verschiedentlich argumentiert, die vom BVerfG in der Wasserpfennig-Entscheidung herangezogene Rechtfertigung von Wasserentnahmeabgaben als Instrument zur Abschöpfung eines Sondervorteils erstrecke sich nicht auf Wasserentnahmen, denen es an einer anschließenden nutzbringenden Verwertung des entnommenen Wassers fehle.¹⁹⁴ Eine solche Argumentation konfundiert aber nicht nur den abgabebegründenden Entnahmenvorteil durch Zugriff auf bewirtschaftete Wasserressourcen mit einem Verwertungsvorteil des dabei gewonnenen Wassers,¹⁹⁵ sondern diese findet auch in der diesbezüglichen Rechtsprechung bislang keinerlei Stütze. Zudem verkennt die Kritik, dass selbst wenn eine Rechtfertigung als Sondervorteilsabschöpfung je an Grenzen stieße, noch eine – vom BVerfG ausdrücklich offen gelassene – Rechtfertigung als Lenkungsabgabe offen stünde. Nach alledem ist ein verfassungsrechtliches Verschonungsgebot für verwertungsfreie Wasserentnahmen daher nicht ersichtlich. Die Streichung des Nutzungsvorbehalts in § 1 Abs. 1 WasEG 2011 ist daher als dogmatische Bereinigung gerade zu begrüßen und konturiert die Abgabe klar als Entnahmeabgabe und nicht länger als Verwertungsabgabe.

Verfassungsgebote aus Art. 3 GG

Verfassungsrechtliche Maßstäbe für Gleich- bzw. Ungleichbehandlungen bei der Abgabepflicht könnten ferner Art. 3 GG zu entnehmen sein. Hierzu hat sich das BVerfG selbst mit Blick auf Wasserentnahmeabgaben mehrfach eingelassen, zuletzt in der Quarzsandentschei-

¹⁹³ Breuer, a.a.O., S. 47 ff.

¹⁹⁴ So wiederholt Waldhoff, DVBl. 2011, 653; Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben, Baden-Baden 2013, S. 91 ff.; zuvor bereits Meyer, Wasser und Abfall 2004, 21. Jüngst auch Dammert/Brückner, LKV 2014, 1, 5. Kolcu, a.a.O., S. 164, verneint aus diesem Grund für die Wasserhaltung – allerdings ohne jede Begründung – auch eine Kostendeckungspflicht aus Art. 9 WRRL.

¹⁹⁵ Dazu eingehend Gawel, DVBl. 2011, 1000; ders., NWVBl. 2012, 90, 100 ff.

dung zum WasEG NRW von 2020 (dazu unten). Die Anforderungen, die sich für den Gesetzgeber aus dem Gleichbehandlungsgebot ergeben, hatte das BVerfG aber bereits in seiner grundlegenden „Wasserpfennig“-Entscheidung zusammengefasst.¹⁹⁶

„Der Gleichheitssatz verbietet, wesentlich Gleiches ungleich, und gebietet, wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Eigenart ungleich zu behandeln. Dabei liegt es grundsätzlich in der Zuständigkeit des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will. Der Gesetzgeber muss allerdings seine Auswahl sachgerecht treffen (vgl. BVerfGE 53, 313) = NJW 1980, 1738). Was dabei in Anwendung des Gleichheitssatzes sachlich vertretbar oder sachfremd ist, lässt sich nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern stets nur in Bezug auf die Eigenart des konkreten Sachbereichs, der geregelt werden soll (vgl. BVerfGE 17, 122; BVerfGE 75, 108; BVerfGE 90, 145 - st. Rspr.). Der normative Gehalt der Gleichheitsbindung erfährt daher seine Präzisierung jeweils im Hinblick auf die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs. Der Gleichheitssatz verlangt, dass eine vom Gesetz vorgenommene unterschiedliche Behandlung sich - sachbereichsbezogen - auf einen vernünftigen oder sonstwie einleuchtenden Grund zurückführen lässt (BVerfGE 75, 108).“

In seiner Entscheidung über die Zulässigkeit der Privilegierung des Betriebsvermögens bei der Erbschaftssteuer fügt das BVerfG noch hinzu:¹⁹⁷

„Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die eine gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind.“

Und mit Blick auf die Zulässigkeit von reduzierten Abgabesätzen oder sogar der gänzlichen Freistellung von der Abgabepflicht heißt es in der Wasserpfennig-Entscheidung:

¹⁹⁶ BVerfGE 93, 319, -Wasserpfennig.

¹⁹⁷ BVerfGE 138, 136= NJW 2015, 303 Rn. 122.

„In der Entscheidung darüber, welche Personen oder Unternehmen durch finanzielle Zuwendungen des Staates gefördert werden sollen, ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Zwar darf der Staat seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, nicht „willkürlich“ verteilen: Subventionen müssen sich gemeinwohlbezogen rechtfertigen lassen, sollen sie vor dem Gleichheitssatz Bestand haben (vgl. BVerfGE 78, 249). Sachbezogene Gesichtspunkte stehen jedoch dem Gesetzgeber in sehr weitem Umfang zu Gebote; solange die Regelung sich auf eine der Lebenserfahrung nicht geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden (vgl. BVerfGE 17, 210; BVerfGE 22, 100).“

Ganz in diesem Sinne, aber etwas spezifischer, hat das BVerwG in seiner Sumpfungswasserentscheidung formuliert:¹⁹⁸

„Abweichungen von der mit der Wahl des Abgabegenstandes einmal getroffenen Belastungsentscheidung müssen sich indessen ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen (Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung). Demgemäß bedürfen sie eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit Umfang und Ausmaß der Abweichung (vgl. BVerfGE 138, 136 = NJW 2015, 303).“

In Anwendung dieser Grundsätze ist festzustellen, dass die Anforderungen, die sich aus dem Gleichheitssatz ergeben, umso höher sind, je mehr der Gesetzgeber vollständige Befreiungen ins Auge fasst und dass die Anforderungen an den tragenden Sachgrund weniger hoch sind, wenn Abstufungen in der Tarifierung bzw. Ermäßigungen gerechtfertigt werden sollen.

Mit Blick auf verringerte Abgabesätze für Wasserentnahmen in der gewerblichen Fischzucht hat das BVerfG in seiner „Wasserpfeffig“-Entscheidung den Hinweis des Gesetzgebers auf die „generell problematische Wettbewerbssituation“ in der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 13/1915, S. 9) als hinreichenden Grund anerkannt.¹⁹⁹ Das BVerwG hat in seiner „Sumpfungswasserentscheidung“ die vollständige Entgeltbefreiung der Wasserkraftnutzung ebenfalls anerkannt, weil die durch den NRW-Gesetzgeber geltend gemachte ökologische Förderungswürdigkeit, insbesondere aufgrund der Klimaschutzwirkungen als tragfähig angesehen wurde.²⁰⁰

¹⁹⁸ BVerwG, Urt. v. 16.11.2017, Rn. 43.

¹⁹⁹ BVerfGE 93, 319, 350.

²⁰⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.11.2017, NVwZ-RR 2018, 983, 987.

Durch die hier zitierte höchstrichterliche Rechtsprechung ist aber deutlich geworden, dass der Gesetzgeber verfassungsrechtliche Spielräume bei der Anerkennung von Subventionen hat. Das Wegbrechen des Verschonungsgrundes der ungenutzten Ableitung bedeutet noch nicht, dass es für ein Braunkohleprivileg überhaupt keinen tragfähigen Differenzierungsgrund geben kann. Der Grund muss aber dem Ausmaß und Umfang der Abweichung angemessen sein und sich insofern als eine folgerichtige Ausgestaltung qualifizieren lassen.

Insgesamt wird zunächst nur zu fordern sein, dass unterschiedliche Behandlungen einen nachvollziehbaren Sachgrund anführen können. Das BVerfG führt dazu 2020 zuletzt in seiner Quarzsand-Entscheidung zum WasEG NRW aus:²⁰¹

„Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Verboten ist daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (BVerfGE 149, 222 <253 f., Rn. 64> m.w.N.).

Aus dem Gleichheitssatz folgt für das Abgabenrecht der Grundsatz der Belastungsgleichheit. Der Gesetzgeber hat bei der Auswahl des Abgabengegenstands und bei der Bestimmung des Abgabensatzes zwar einen weitreichenden Entscheidungsspielraum.“

„Der Gestaltungsspielraum ist allerdings dann überschritten, wenn kein konkreter Bezug zwischen dem gesetzlich definierten Vorteil und den Abgabepflichtigen mehr erkennbar ist. Der Gleichheitssatz ist eingehalten, wenn der Gesetzgeber einen Sachgrund für seine Wahl des Abgabengegenstands vorbringen kann, die Berücksichtigung sachwidriger, willkürlicher Erwägungen ausgeschlossen ist und die konkrete Belastungsentscheidung nicht mit anderen Verfassungsnormen in Konflikt gerät. Maßgeblich ist, ob es für die getroffene Unterscheidung einen sachlichen Grund gibt, der bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht als willkürlich angesehen werden kann (BVerfGE 149, 222 <255 f., Rn. 68> m.w.N.).“ (Rn. 39)

²⁰¹ BVerfG, Beschl. v. 16.04.2020 - 1 BvR 173/16, Rn. 36 f.

„Auch bei Entlastungs- oder Befreiungstatbeständen hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum. In der Entscheidung darüber, welche Sachverhalte, Personen oder Unternehmen gefördert werden sollen, ist er weitgehend frei. Ebenso verfügt er über einen großen Spielraum bei der Einschätzung, welche Ziele er für förderungswürdig hält. Bei der Ausgestaltung von Beitragsregelungen darf sich der Gesetzgeber in erheblichem Umfang auch von Praktikabilitätsabwägungen mit dem Ziel der Einfachheit der Erhebung leiten lassen. Dies gilt in besonderem Maße bei Massenverfahren. Allerdings bleibt er auch hier an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm jedoch in weitem Umfang zu Gebote, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Umstände stützt und insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist.“ (Rn. 41)

cd) Zwischenfazit

Das Landesrecht der Wasserentnahmeabgaben ist durch eine weite Landschaft von Ausnahmetatbeständen gekennzeichnet. Während verfassungsrechtlich keine Ausnahmen geboten sind, erweist sich der Kostendeckungsgrundsatz aus Art. 9 WRRL zwar als einschlägig für Wasserentnahmen, aber zugleich auch als vielfältig abdingbar. Soweit aber keine ausdrückliche und nachvollziehbare Rechtfertigung über den Ausnahmetatbestand des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 gelingt, dürfte von „sachgrundlosen Verschonungssubventionen“ auszugehen sein, die unionsrechtlich jedenfalls bedenklich sind. Insoweit zeigen sich nicht nur rechtspolitisch zweifelhafte Perforierungen des Kostendeckungsgrundsatzes vor allem in den Bereichen Oberflächenwasserentnahmen, Grundwasserableitungen beim Bergbau und Wasserentnahmen für Bewässerungszwecke. Insbesondere die apriorische Freistellung zahlreicher Nutzungen mit individuellem Sondervorteil erscheint fragwürdig. Nicht zuletzt aber gerät das völlige Fehlen von Abgabepflichten in einzelnen Ländern (Hessen, Bayern und Thüringen) in den Blick: Soweit argumentiert werden könnte, hier werde die gebotene URK-Anlastung zulässigerweise anderweitig besorgt, fehlt es freilich bislang an einem entsprechenden nachvollziehbaren Vortrag, inwiefern dies der Fall sein soll. Durch Wasserordnungsrecht kann jedenfalls im Regelfall keine angemessene URK-Berücksichtigung gelingen, da weder die URK der ordnungsrechtlich zugestandenen Restnutzung verursachergerecht angelastet werden noch ein effizienter Ressourcenumgang so auch nur angestrebt wird. Auch erschiene eine Berufung auf Ausnahmen nach der Verhältnismäßigkeitsklausel in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL wenig substantiiert, da dies in 13 anderen Ländern offenbar nicht erforderlich ist und überdies ohnehin nicht zu dauerhaften und

vollständigen Befreiungen legitimieren dürfte. Bei den URK für Wasserentnahmen besteht daher unverkennbarer legislativer Handlungsbedarf.

2.3 Tarifwerk

a) Vorbemerkungen

Als Abgabentarif bezeichnet man in der Finanzwissenschaft die gesetzlich festgelegte, funktionale Beziehung zwischen Bemessungsgrundlage und Abgabebetrag. Ein Tarif ordnet also jeder Einheit der Bemessungsgrundlage einen Zahlbetrag zu. Bestandteile von Tarifen können sein Abgabensätze, Funktionsformen (Linearität, Stufen, Degression, Progression) und Freibeträge. Im Recht der Wasserentnahmeabgaben in Deutschland sind Freibeträge nicht vorgesehen; stattdessen kommen Freigrenzen zur Anwendung, jenseits derer die Abgabeschuld vollständig für alle Bemessungseinheiten wieder auflebt. Aus abgabensystematischer Sicht können Freigrenzen als Mittel zur Gestaltung der Abgabepflicht gesehen werden und wurden daher im Rahmen dieser Studie bereits oben unter Befreiungen behandelt.

Die Tariffunktion ist durchgehend linear; nur ganz vereinzelt kommen bzw. kamen Stufungen vor. Daher vereinfacht sich die Analyse stark auf die Höhe und Ausdifferenzierung anzuwendender Abgabensätze im Rahmen grundsätzlich linearer Tariffunktionen.

Mit Blick auf diese Abgabensätze ist grundsätzlich von Interesse:

- das allgemeine Niveau dieser Sätze (ihre durchschnittliche Höhe),
- Regelungen zum automatischen Realwerterhalt (Inflationsausgleich),
- ihr Differenzierungsgrad (Einheitssatz versus differenzierte Sätze für verschiedene Entnahmevorgänge),
- die materielle Differenzierung (wofür und unter welchen Bedingungen genau wird z. B. weniger erhoben?).

Soweit die Tariffunktion über strikte Linearität hinaus noch Besonderheiten aufweist, z. B. Stufen, ist auch dies naturgemäß von Bedeutung.

b) Regelungen der Erhebungsländer

Die Abgabensätze gehören – neben den Befreiungsregelungen – zu jenen Abgabenmerkmalen im Recht der Länder, die sich besonders uneinheitlich präsentieren. Dies gilt sowohl hinsicht-

lich des Niveaus der Sätze als auch in Bezug auf den Differenzierungsgrad des jeweiligen Tarifwerkes und zusätzlich mit Blick auf die dabei gewählte materielle Differenzierung. Eine irgendwie geartete Systematik, an der eine substantiierte Orientierung möglich wäre, existiert nicht.

Beginnt man erneut beispielhaft mit der Regelung des WasEG NRW, so trifft man in § 2 Abs. 2 WasEG lediglich drei Abgabesätze an: zunächst den Standard-Entgeltsatz in Höhe von 5 Ct/cbm. Für Entnahmen zum Zwecke der Kühlwassernutzung beträgt der Satz 3,5 Ct/cbm. Für Entnahmen, „die ausschließlich der Kühlwassernutzung dienen, bei denen das Wasser dem Gewässer unmittelbar wieder zugeführt wird (Durchlaufkühlung)“, beträgt der Entgeltsatz 0,35 Ct/cbm.

Lässt man die Interims-Phase des Abschaffungsgesetzes 2010/2011 einmal außer Betracht, so stellt sich die zugehörige neuere Historie der Abgabesätze wie in nachfolgender Tab. B-7 zusammengestellt dar.

Tabelle B-7: Abgabesätze des WasEG im Zeitablauf (in Cent/cbm)
– ohne Reduzierungen des Abschaffungsgesetzes 2010/2011

	2004-2009	2011-2013	Seit 2013
Standardsatz	4,5	4,5	5,0
Kühlwasser	3,0	3,5	3,5
Durchlaufkühlung	0,3	0,35	0,35

Hinsichtlich der Differenzierung der Abgabensätze realisiert § 2 Abs. 2 WasEG im Ländervergleich eine außerordentlich schlanke Tariflandschaft, die aus nur drei verschiedenen Abgabesätzen besteht. Dabei werden lediglich Wasserentnahmen für Kühlzwecke begünstigt, insbesondere die Durchlaufkühlung, die nur ein Zehntel des ohnehin ermäßigten Satzes für Kühlwasserentnahmen zu tragen hat.²⁰² Besonders bemerkenswert ist, dass auch Entnahmen von Grund- bzw. Oberflächenwasser nicht differenziert werden, was vielfach der Fall ist.

Die Abgabesätze in NRW sind hinsichtlich ihrer *Höhe* im Vergleich zu anderen erhebenden Bundesländern allenfalls im Mittelfeld platziert (Tab. B-8). Bundesweit schwankt die Höhe der

²⁰² Zu diesen Ermäßigungen *Gawel*, Wasserentnahmeentgeltgesetz NRW: zur Rechtfertigung von Abgabesatzermäßigungen für Entnahmen mit Wiedereinleitung, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.), 29. Jg. (2015), Heft 2, S. 45-52.

Abgabesätze deutlich zwischen 0,25 (Bremen: Fischhaltung) und 31 Cent pro Kubikmeter (Berlin: Grundwasserentnahmen). Es überwiegen jedoch insgesamt eher niedrige Abgabesätze am unteren Ende dieses Spektrums.²⁰³ Daran haben auch die vielfältigen, insbesondere abgabesatzbezogenen Novellierungen der Landesgesetze im letzten Jahrzehnt (dazu oben B.I.) substantiell noch nichts ändern können.

Tabelle B-8: Abgabesätze in NRW und im Länderdurchschnitt
(in Cent/cbm)

Entnahmezweck		Abgabesätze	
		NRW	Übriger Länderdurchschnitt und Spannweite
Kühlwasser		3,5	Ca. 3,5 [0 bis 31]
Durchlaufkühlung		0,35	
Standard-satz	Oberflächenwasser	5,0	Ca. 4,0 [0 bis 15]
	Grundwasser		Ca. 5,0 [0 bis 31]

Quelle: Fortgeführt nach *Gawel*, LKRZ 2012, S. 307.

Der seit 2013 in NRW geltende Standardsatz entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Länderdurchschnitt. Bewegungen in neuerer Zeit hat es vor allem im oberen Mittelfeld gegeben, z. B. die Verdoppelung der Sätze in Niedersachsen. Unerreicht sind ohnehin bis heute die Abgabesätze aus dem HGruWAG, die bereits in den 1990er Jahren nominell bis zu 0,56 EUR/cbm vorsahen.

Was die *Tariffdifferenzierung* angeht, so stellt sich die Regelung in NRW als außerordentlich „schlank“ dar. Sie verzichtet mit nur drei verschiedenen Abgabesätzen auf die zum Teil unübersichtlichen Tarifregelungen anderer Erhebungsländer, bei der eine mitunter stark differenzierte Abgabesatzlandschaft ausgeformt wird. Allerdings hat Sachsen mit der Novelle des SächsWG 2022 eine Bereinigung dahingehend vorgenommen, dass in § 91a Abs. 2 nur noch je ein einheitlicher Abgabesatz für Grundwasser bzw. für Oberflächenwasser vorgesehen ist.

²⁰³ Siehe die Zusammenstellung bei *Gawel/Köck u. a.*, Weiterentwicklung ..., 2011, S. 105.

Eine Begünstigung von Kühlwasser wird in einigen Bundesländern ebenfalls vorgenommen (bis 2021: Sachsen bei Oberflächenwasser, ferner Bremen, Niedersachsen), in anderen hingegen nicht (z. B. Berlin, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein).

Welche Entnahmevorgänge im Zuge einer (materiellen) Differenzierung niedriger bewertet werden, ist ebenfalls sehr uneinheitlich. Immerhin besteht die Tendenz, Oberflächenwasserentnahmen geringer zu bewerten als Grundwasserentnahmen (z. B. Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt)²⁰⁴ – soweit eine solche Differenzierung vorgenommen wird. Dies entspricht den wohl anzunehmenden stärkeren Knappheitsbedingungen für Grundwasser und ist konzeptionell durchaus gerechtfertigt.²⁰⁵

Die komplette Tariflandschaft ist außerordentlich komplex. Die Einzel-Abgabensätze der Länder finden sich daher in Tabellen im Anhang (Tabelle A-1 zu Grundwasser und Tabelle A-2 zu Oberflächenwasser).

De lege lata derzeit nicht verankert, aber als sehr interessante Innovation im Entwurf zur SächsWG-Novelle 2022 vorgesehen (aber nicht realisiert) ist eine Regelung zum Inflationsausgleich (§ 91 Abs. 3 SächsWG-E 2021). Die Regelung hatte folgenden Wortlaut:

„Jährlich zum 1. Januar, beginnend mit dem 1. Januar 2025, verändern sich die Abgabensätze für Grundwasser- oder Oberflächenwasserentnahmen um die durchschnittliche vom Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen festgestellte Inflationsrate der ersten Hälfte des vorangehenden Jahres. Die sich daraus ergebenden Abgabensätze werden auf bis zu drei Dezimalstellen gerundet. Dabei wird die letzte Dezimalstelle um 1 erhöht, wenn sich in der folgenden Dezimalstelle eine der Zahlen 5 bis 9 ergeben würde. Die neuen Abgabensätze werden Sächsischen Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft rechtzeitig vor dem 1. Januar eines Jahres im Sächsischen Amtsblatt veröffentlicht.“

Der Landesgesetzgeber hat im parlamentarischen Verfahren zur Novelle des SächsWG 2022 jedoch darauf verzichtet, diese Regelung mit aufzunehmen.

²⁰⁴ Dem entspricht es systematisch, wenn Entnahmen aus Oberflächengewässern gar nicht veranlagt, also mit Null bepreist werden.

²⁰⁵ Näher hierzu *Gawel*, Zur Konstruktion von Abgaben auf Wasserentnahmen, in: *Wasser und Abfall*, 13. Jg. (2011), Heft 9, S. 47-52.

c) Bewertung

ca) Inflationsausgleich

Die Einführung eines Inflationsausgleichs, wie in § 91 Abs. 3 SächsWG-E 2021 vorgesehen, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Als sog. Mengenabgabe (Bemessungsgrundlage ist eine Wassermenge) steht die Wasserentnahmeabgabe in einer inflationären Wirtschaft ständig im Risiko, sich fortlaufend real zu entwerten. Bei unangepassten nominalen Abgabensätzen entwertet sich die Abgabelast also fortlaufend bei Inflation real selbst. Die Abgabebelastung sinkt damit inflationsbedingt von Jahr zu Jahr. Diese Entwertung bedarf eines ständigen gesetzgeberischen Ausgleichs, um die reale Anreiz- und Vorteilsausgleichswirkung auch nur zu erhalten. Dies gilt umso mehr, je höher die Inflationsrate ausfällt und je länger die letzte Nominalanpassung zurückliegt. Innerhalb von Dekaden kann so rein finanzmathematisch eine erhebliche, mehrstellige prozentuale Realentwertung einer Mengenabgabe eintreten.²⁰⁶ Vor diesem Hintergrund war der Entwurf einer Anpassungsklausel in Art. 91 Abs. 3 SächsWG-E sachgerecht, ja ökonomisch nachgerade zwingend. Sie stellt ökonomisch gerade keine Mehrbelastung dar. Vielmehr sichert sie lediglich den Realwert der Abgabe. Es stellt daher eine Regelungslücke dar, dass das Recht der Wasserentnahmeabgaben bislang derartige Inflationsausgleichsinstitute noch nicht regelmäßig kennt, wie sie etwa im Zivilrecht („Index-Miete“) bereits verbreitet sind.

Die seit 1.1.2022 in Niedersachsen geltende Regelung weist hingegen Schwächen auf. Zwar ist dies – soweit ersichtlich – die erste Implementation einer Norm zum Realwerterhalt im Recht der Erhebungsländer. Jedoch realisiert Niedersachsen lediglich eine diskretionäre Anpassungsoption. Die Abgabensätze (und Bagatellgrenzen) werden nicht etwa regelgebunden automatisch angepasst, sondern nur nach Maßgabe einer von der Landesregierung u. U. genutzten Verordnungsermächtigung. Letztere ist zudem zeitlich und umfangsmäßig zusätzlich konditioniert.

Der neue § 22 Abs. 5 NWG hat folgenden Wortlaut:

„(5) ¹Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Verordnung die Gebührensätze nach Anlage 2 und die Bagatellgrenze nach Absatz 4 in Anlehnung an die Preisänderungsrate nach dem vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Verbraucherpreisgesamtindex zu ändern. ²Die Änderung soll nur erfolgen, wenn am Ende eines Kalenderjahres die

²⁰⁶ Siehe etwa für die Abwasserabgabe *Gawel u. a.*, Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung (= UBA-Texte 55/2014), Umweltbundesamt: Dessau-Roßlau 2014, S. 274 ff.

Verbraucherpreise seit der letzten Änderung der Gebührensätze der Anlage 2 um mindestens zehn Prozent gestiegen sind.³ Die Verordnung darf frühestens am 1. Januar des auf die Verkündung folgenden Jahres in Kraft treten.⁴ Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über den Verordnungsentwurf.“

cb) Differenzierung

Bei den Wasserentnahmeabgaben der gegenwärtig 13 Erhebungsländer²⁰⁷ kommen durchgehend erhebliche, aber untereinander auch stark abweichende Abgabesatzdifferenzierungen zum Einsatz.²⁰⁸ So ist die Höhe der Abgabesätze oftmals abhängig von der Herkunft des Wassers (Grund-, Oberflächenwasser) und/oder seinem Nutzungszweck. Hingegen spielen die im Schrifttum benannten²⁰⁹ konzeptionell eröffneten, weil auf Entnahmesachverhalte bezogenen Differenzierungsmotive (Knappheits-, Immissions- oder Vorteilsdifferenzierung, Vermeidungskosten) keine erkennbare Rolle. Politische Motive der Lastgestaltung für bestimmte Verwendungen und Branchen stehen im Vordergrund. Die Tariflandschaften der Länder spiegeln – sieht man einmal von der Herkunftsdifferenzierung ab (Grund-, Oberflächenwasser) – im Wesentlichen eine für *Entnahmeabgaben* wesensfremde *Verwendungsdifferenzierung* wider.

Nordrhein-Westfalen, Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, mit Abstrichen auch Baden-Württemberg, verfügen dabei über eine vergleichsweise schlanke Tarifstruktur. D. h. es kommt nur eine sehr überschaubare Anzahl verschiedener Abgabesätze zur Anwendung.

In Nordrhein-Westfalen sieht § 2 Abs. 2 WasEG neben dem Standardsatz von 0,05 Euro/cbm für Grund- wie für Oberflächenwasser eine gestaffelte Ermäßigung nur für Kühlwasser vor; im Zuge der sog. Durchlaufkühlung wird nochmals nur ein Zehntel des bereits ermäßigten Kühlwasser-Satzes fällig. Wasserhaltung durch Tagebaue hingegen wird zum Standard-Satz (0,05 Euro/cbm) veranlagt.

In Berlin gilt für Grundwasserentnahmen einheitlich ein Abgabesatz von 0,31 Euro/cbm (Oberflächenwasserentnahmen sind hingegen nicht abgabepflichtig). Mecklenburg-Vorpommern

²⁰⁷ Lediglich Bayern, Hessen und Thüringen verzichten gegenwärtig (noch) auf eine Wasserentnahmeabgabe. Bayern plant derzeit die Einführung (BayLT-Protokoll 18/89, S. 12052); in Thüringen wurde eine Einführung diskutiert, wenn auch vorerst ohne Ergebnis – siehe http://www.gfa-news.de/gfa/webcode/20120830_002/Vorerst_kein_Wasserentnahmeentgelt_in_Thüringen.

²⁰⁸ Zu einem früheren Überblick siehe *Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung ...*, 2011, S. 103 ff.

²⁰⁹ Dazu *Gawel, Zur Konstruktion von Abgaben auf Wasserentnahmen*, in: *Wasser und Abfall*, 13. Jg. (2011), Heft 9, S. 47-52.

differenziert Grund- (0,10 Euro/cbm) und Oberflächenwasserentnahmen (0,02 Euro/cbm) auch tariflich. In Baden-Württemberg erfolgt diese Differenzierung ebenfalls (0,051 zu 0,015 Euro/cbm), wobei aber die öffentliche Wasserversorgung einen herausgehobenen Satz von 0,10 Euro/cbm auf Entnahmen jedweder Herkunft zu zahlen hat.

Im Vergleich dazu präsentierte sich die Tariflandschaft in Sachsen bis 2021 mit gleich fünf verschiedenen Abgabesätzen (0,005, 0,015, 0,02, 0,025 und 0,076 Euro/cbm) und zehn zu unterscheidenden Fallgestaltungen gemäß Anlage 5 zu § 91 SächsWG a. F. stark zersplittert. Vergleichbar ausdifferenziert gehen auch Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt sowie das Saarland vor – ohne freilich das sächsische System widerzuspiegeln oder auch nur untereinander tarifliche Ähnlichkeiten auszubilden.

Diese nahezu beliebige Vielfalt lässt weder Muster erkennen noch eine belastbare Rechtfertigung für Höhe oder Sondertarifierungen einzelner Verwendungen.

Aus dem Vergleich mit anderen Erhebungsländern lässt sich insoweit nur wenig gewinnen, was konstruktiv Orientierungen zur Tarifgestaltung vermitteln könnte. Mit Blick auf die Differenzierung gelungen dürfte daher die Novelle des SächsWG 2022 sein. § 91a Abs. 2 SächsWG 2022 sieht nur noch je einen einheitlichen Abgabesatz für Grund- bzw. Oberflächenwasser vor.

cc) Höhe

Bundesweit schwankt die Höhe der Abgabesätze deutlich zwischen 0,0025 Euro (Bremen: Fischhaltung) und 0,31 Euro pro Kubikmeter (Berlin: Grundwasserentnahmen). Es überwiegen jedoch insgesamt eher niedrige Abgabesätze am unteren Ende dieses Spektrums.

In neuerer Zeit wurden die Entgeltsätze jedoch verschiedentlich erhöht (Mecklenburg-Vorpommern 2016, NRW 2011 und 2013, Baden-Württemberg 2015, Brandenburg 2011, Niedersachsen und Hamburg 2021) bzw. durch Einführung von Wasserentnahmeabgaben erstmalig zur Anwendung gebracht (Sachsen-Anhalt 2012, Rheinland-Pfalz 2013).

Weitere Anpassungen sind beabsichtigt. Derzeit plant Brandenburg eine Erhöhung der Abgabesätze gemäß Landesniedrigwasserkonzept des Landes vom 15.02.2021.²¹⁰ Auch in Bremen

²¹⁰ Laut Medienangaben soll der Umweltminister am 11.01.2023 im Umweltausschuss (Ausschuss für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz) mindestens eine Verdreifachung der Abgabesätze für 2024 angekündigt haben; eine entsprechende Verplanung der Einnahmen habe dem Vernehmen nach schon stattgefunden - Information der Märkischen Oderzeitung vom 12.01.2023.

sollen die Abgabesätze im Rahmen einer Novelle des BremWEGG angehoben werden. In Hamburg erhöht sich 2022 die Gebühr für die Grundwasserförderung auf 0,1747 Euro/cbm (oberflächennahe Grundwasserleiter) bzw. auf 0,1881 Euro/cbm (tiefere Grundwasserleiter). In Rheinland-Pfalz wird gemäß Koalitionsvertrag 2021-2026, S. 38, künftig die landwirtschaftliche Grundwassernutzung mit einer Abgabepflicht belegt; ein entsprechender Gesetzentwurf wurde im Mai 2023 im Landes-Kabinett („Ministerrat“) beschlossen.²¹¹ Für Bayern ist die erstmalige Einführung einer Wasserentnahmeabgabe angekündigt.²¹²

Der Standardsatz für Grundwasser liegt (einschließlich der Nichterhebungsländer) im Bereich von 0 bis 0,31 Euro/cbm, für Oberflächenwasser zwischen 0 und 0,15 Euro/cbm (letzterer Satz für die öffentliche Wasserversorgung in Niedersachsen).²¹³

Für den Rohstoffgewinnungssektor gelten z. T. spezielle Sätze.²¹⁴ Mehrheitlich sind diese reduziert (0,005 bis 0,03 Euro/cbm).²¹⁵ Einzelne Bundesländer (NRW, Berlin, Hamburg) kennen keine gesonderten Sätze für den Abbau von Bodenschätzen. Das auch für Bergbau sehr relevante Beispiel NRW zeigt allerdings, dass es eines (ggü. moderaten Standardsätzen) nochmals ermäßigten Satzes wohl nicht bedarf.

Eine interessante Neuordnung des Tarifsystems hat 2022 Sachsen vorgenommen. Im Vergleich aller Erhebungsländer bewegte sich das Land durchgängig unterhalb des Durchschnittes (Tab. B-9) und hatte seit Einführung der Abgabe 1993 – anders als zahlreiche andere Länder – bisher zudem auf jede Erhöhung verzichtet. Die Neuordnung 2022 orientierte sich an einer Durchschnittsbetrachtung bisheriger Sätze und hat - trotz Inflationsausgleichs von 50% - im Ergebnis auch teilweise zu Abgabesatzsenkungen geführt (§ 91a Abs. 2 SächsWG). Zugleich wurden die umfangreichen Differenzierungen aufgegeben.

²¹¹ <https://mkuem.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/katrin-eder-effiziente-wassernutzung-ist-ef-fektiver-wasserschutz> .

²¹² BayLT-Protokoll 18/89, S. 12052.

²¹³ Siehe zu entsprechenden Übersichten *Gawel*, LKRZ 2012, 307; *ders.*, Das WasEG NRW, 2014, S. 90; *Gawel/Bretschneider*, Das WEE in BW, 2016, S. 72.

²¹⁴ Vgl. UBA, Wasserentnahmeentgelte im Rohstoffsektor in den deutschen Bundesländern, 2017, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2466/dokumente/tabelle_wasserentnahmeentgelte_im_rohstoffsektor_uba_neu.docx .

²¹⁵ UBA, Wasserentnahmeentgelte im Rohstoffsektor in den deutschen Bundesländern, 2017, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2466/dokumente/tabelle_wasserentnahmeentgelte_im_rohstoffsektor_uba_neu.docx .

Tabelle B-9: Abgabesätze für Wasserentnahmen im Vergleich der Erhebungsländer

Abgabepflichtiger Entnahmevorgang nach Anlage 5 zum SächsWG a. F.	Durchschnittswert des Abgabesatzes aller Erhebungsländer <u>außer Sachsen</u> [Euro/cbm]	Abgabesatz nach Anlage 5 zum SächsWG a. F. [Euro/cbm]	Abgabesatz nach § 91a Abs. 2 SächsWG n. F.
<u>Grundwasser</u> öffentliche Wasserversorgung	0,11	0,015	0,056
Kühlwasser	0,083	0,076	
Bewässerungswasser	0,078	0,025	
Wasserabsenkung in Lagerstätten / dauerhafte Wasserhaltung	0,064 / 0,066	0,015	
sonstige Verwendungszwecke	0,101	0,076	
<u>Oberflächenwasser</u> öffentliche Wasserversorgung	0,043	0,015	0,017
Kühlwasser	0,011	0,005	
Bewässerungswasser	0,176	0,005	
sonstige Verwendungszwecke	0,02	0,02	

Die Abgabesätze in Sachsen bis 2021 – noch auf dem nominellen Stand von 1993, abgesenkt durch die Euro-Umstellung und unterhalb des Durchschnitts – konnten nicht mehr als zeitgemäß gelten. Sie bedurften dringend der Anpassung, wie dies derzeit in verschiedenen Ländern (Brandenburg, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen) ebenfalls geplant oder schon umgesetzt ist. Für die Gewinnung von Bodenschätzen würde erst eine Vervierfachung der gegenwärtigen Sätze in Sachsen den derzeitigen Durchschnitt der übrigen Erhebungsländer auch nur erreichen. Die Novelle 2022 ist aber weit unter den Möglichkeiten geblieben; z. T. wurden sogar Abgabesätze abgesenkt (Fall „sonstiger Verwendungszwecke“, siehe Tab. B-9). Insofern kann dies noch nicht als beispielgebend für zeitgemäße Abgabesätze gelten.

cd) Konzeptionelle Orientierungen aus umwelt- und ressourcenökonomischer Sicht

(1) Höhe

Die angemessene Höhe einer lenkenden und vorteilsabschöpfenden Ressourcennutzungsabgabe ergibt sich grundlegend aus den ihr zugedachten Funktionen, genauer: der ihr in diesem funktionellen Rahmen zuwachsenden Zielen, die der Gesetzgeber konkret verfolgt.

Soweit ersichtlich werden mit Wasserentnahmeabgaben in Deutschland aber keine quantifizierten Zielstellungen in Bezug auf die Bemessungseinheiten (z. B. „Begrenzung der Grundwasserentnahme auf x Mio. cbm bis zum Jahr y“) oder in Bezug auf sonstige mit der Wasserentnahme assoziierter Sachverhalte angestrebt (z. B. „Durchsetzung des Standes der Technik für X zu 90% bis zum Jahre Y“). Damit bleibt es bei einem als Demeritorisierungsansatz bezeichneten qualitativen Ansatz, der lediglich einen kontinuierlichen Strukturwandel anstrebt, in dessen Verlauf vorsorgender Ressourcenschutz betrieben werden kann. Es kommt hingegen wohl nicht auf konkrete Punktgrößen der Zielerfüllung an.

In einem solchen funktionalen Setting wäre die Mindestanforderung, dass das durch eine Abgabe platzierte Knappheitssignal sicht- und ökonomisch spürbar ist, sich also grundlegend in einer Abwägung aus Ressourcennutzung und Ressourcenschonung „bemerktbar“ machen kann. Die Finanzwissenschaft spricht hier von „Merklichkeit“ einer Abgabe.²¹⁶ Bleibt ein Abgabesignal darunter, so entfaltet die Abgabe – neben geringfügigen fiskalischen Effekten – nur marginale Einkommenseffekte ohne Bedeutung für den Ressourcenschutz. In diesem Bereich verdünnte sich der „Abgabepreis“ zu einem symbolischen Akt. Merklichkeit erfordert in einer inflationären Wirtschaft auch den Erhalt des Realwertes des Abgabesignals. Andernfalls erodierte die ökonomische Bedeutung eines nominellen Abgabensatzes immer weiter bis in die Zone der ökonomischen Irrelevanz (Unmerklichkeit).

Dabei ist durchaus die Anzahl der Bemessungseinheiten zu berücksichtigen: Muss der Abgabebesatz zur Ermittlung der Zahllast noch mit einer typischerweise hohen Anzahl an Bemessungseinheiten (hier: Wasservolumen in cbm) multipliziert werden, so bewirken ceteris paribus auch geringere Sätze eine signifikante Zahllast für den abgabepflichtigen Entnehmer.

Wird das Abgabesignal hingegen ökonomisch „zu stark“ gewählt, so erfolgte tendenziell eine stärkere Komprimierung der Bemessungsgrundlage (Substitutionseffekte) mit entsprechenden, u. U. disruptiven Folgewirkungen bis hin zum Marktaustritt. Stehen Substitutionsalternativen

²¹⁶ Siehe grundlegend *Schmölders/Hansmeyer*, Allgemeine Steuerlehre, 3.- Aufl., 1980, S. 105 f., 145 f.

nicht zur Verfügung, wären stärkere Kaufkraftentzugswirkungen (und ggf. Preissteigerungen wasserintensiv hergestellter Produkte mit Nachfragerückgang) die Folge. Ob und inwieweit dies gesellschaftlich erwünscht sein kann, muss rechtspolitisch entschieden werden.

Ob sich ein „Abgabepreis“ im Rahmen eines ökonomischen Kalküls des Entnehmers vermeidend durchsetzen kann, entscheidet sich stets im Vergleich mit den Grenzvermeidungskosten der zur Verfügung stehenden Alternativen. Ob Einkommenseffekte der Zahllast spürbar sind, entscheidet sich maßgeblich anhand der wirtschaftlichen Relevanz mit Blick auf die übrigen Kosten des Entnehmers, der Überwälzbarkeit und der Wettbewerbsposition.

Vor diesem Hintergrund muss die Höhe des Abgabepreises letztlich an den Abgabezielen ausgerichtet werden. Spürbare Lenkung erfordert dabei auch spürbare Abgabensätze. Gegenwärtig sind die in Deutschland im Wasserbereich erhobenen Umweltlenkungsabgaben jedoch in dieser Hinsicht sehr zurückhaltend ausgestaltet.²¹⁷ Insoweit besteht hier vielfach noch sehr deutlich „Luft nach oben“.

(2) Differenzierung

Zur Frage der Differenzierung einer lenkenden Abgabe besteht aus ökonomischer Sicht eine Vielzahl an berücksichtigungswürdigen Umständen.²¹⁸ Naheliegend ist zunächst eine Differenzierung nach ökologischer Knappheit bzw. dem Ausmaß von Umwelt- und Ressourcenkosten (dazu nachfolgend b)). Besteht diesbezüglich kein Unterschied, so gilt aus Gründen der ökonomischen Effizienz der Grundsatz des gleichen Abgabepreises für gleiche Entnahmemengen (dazu a)). Unabhängig davon bietet die Abgabe Handhabe zur Erfüllung spezieller Lenkungsabsichten (c)).

(2a) Kosteneffizienz

Ökonomischer Mehrwert der Abgabenlenkung und eine ihrer ökonomisch wichtigsten Funktionen ist die Fähigkeit, über die dezentrale Anpassung an das Abgabensignal Kosteneffizienz der Ressourcenminderinanspruchnahme zu bewirken. Dies entspricht dem Grundsatz „gleiche Abgabe für gleiche Entnahmemengen“ (bei gleicher Güte).²¹⁹

²¹⁷ Siehe dazu oben B.III.2.3.

²¹⁸ Mit Blick auf Wasserentnahmeabgaben dazu *Gawel*, Wasser und Abfall 2011, Heft 9, 47.

²¹⁹ Dieser Grundsatz („gleiche Abgabe für gleiche Schädlichkeit“) ist mustergültig bei der Abwasserabgabe verankert – dazu *Berendes*, AbwAG, 3. Aufl., 1995.

Eine globale Minderentnahme (z. B. für einen Wasserkörper) wird nur dann zu den volkswirtschaftlich geringstmöglichen Kosten für die Entnehmer und die mit ihnen verbundenen wirtschaftlichen Konsum- und Produktionsprozesse gelingen, wenn allen Entnehmern ein gleich hoher „Abgabepreis“ für das entnommene Wasser signalisiert und abverlangt wird. Nur dann erfolgen Mindernutzungen gerade dort, wo dies die geringsten Verzicht bedeutet.²²⁰

Gerade wenn soziale und wirtschaftliche Belange im Zusammenhang mit wasserbezogenem Ressourcenschutz bedeutungsvoll und daher in die Betrachtung einzustellen ist, sollte der Landesgesetzgeber daran interessiert sein, Ressourcenschutz verschwendungsfrei und ohne unnötige Lasten für Bürger:innen und Wirtschaft zu organisieren. Dies setzt einheitliche Abgabepreise voraus – wie dies beispielsweise aus dem Klimaschutz bekannt ist (dort: einheitlicher Karbonpreis als Effizienzbedingung).

Werden hingegen unterschiedliche „Abgabepreise“ aufgerufen – sei es durch Tariffdifferenzierungen, sei es durch Zahllastgestaltungen – so werden die insgesamt bewirkten Mindernutzungen teurer bewirkt als nötig. Denn die Minderentnahmen erfolgen nicht an den volkswirtschaftlich günstigsten Stellen. Dies bedeutet zugleich vermeidbare wirtschaftliche und soziale Lasten des Ressourcenschutzes und behindert zugleich rechtspolitisch eine möglicherweise strengere oder raschere Zielerfüllung.

Vor diesem Hintergrund gilt wirtschaftswissenschaftlich das Gebot der Einheitlichkeit des Abgabepreises (bei gleicher Knappheit und Güte des Entnahmevorgangs) als vorzugswürdig.

Verwertungs- oder branchenbezogene Differenzierungen, wie sie das Bild der derzeitigen Landes-Wasserentnahmeabgaben weithin prägen, widersprechen dem grundsätzlich. Auf derartige verwertungs- und branchenbezogene Differenzierungen verzichtet hingegen vollständig das Abwasserabgabengesetz. Es veranlagt stattdessen konzeptkonform nach dem Grundsatz „gleiche Abgabe für gleiche Schädlichkeit“ und setzt die Unterschiede hingegen bei der Schädlichkeitsbewertung der einzelnen Abwasser-Parameter. Es wäre auch schwer zu begründen, warum – wie im Falle der Wasserentnahmeabgaben – bestimmte Branchen befreit, andere hingegen nur geringere Sätze zahlen sollten als andere. Macht der Gesetzgeber hier dennoch – sachlich schwer begründbare – Unterschiede, so signalisiert er zusätzlich den verschiedenen Gruppen an Abgabepflichtigen, dass offensichtlich Spielräume zur politischen Einflussnahme bestehen.

²²⁰ Zu diesem Grundaxiom der Umweltökonomik statt vieler *Endres*, Umweltökonomie, 4. Aufl., 2013, S. 146 ff.

Dies um so mehr, wenn sich die Ausgestaltungen von Bundesland zu Bundesland – ohne wirklich nachvollziehbar zu sein – z. T. stark unterscheiden. Dies signalisiert zusätzlich, dass offenbar sachlich zwingende Erwägungen kaum zugrunde liegen können.

Die volkswirtschaftlichen Kosten des Ressourcenschutzes sind freilich abstrakt und kaum messbar. Sie werden daher rechtspolitisch meist übersehen und treten hinter die augenfälligeren ökonomischen Effekte von pekuniären Zahllasten zurück.²²¹ Dies ändert an der aus wissenschaftlicher Sicht gegebenen Vorzugswürdig freilich nichts.

(2b) Abgabesatz als Knappheitssignal

Das vorstehend unter (2a) dargelegte Axiom der Preisunterschiedslosigkeit gilt nur vorbehaltlich einer identischen Knappheitssituation der bepreisten Ressource. Bestehen hier Unterschiede, die sich in differenten Umwelt- und Ressourcenkosten ausdrücken, so sind differenzierte Abgabenpreise zwingend.

So variieren die gewässerbezogenen Auswirkungen einer Entnahme qualitativ beispielsweise danach, ob, in welchem Ausmaß und nach welcher Verweildauer die entnommene Wassermenge demselben oder einem anderen Wasserkörper wieder zugeführt wird. Es erscheint mit Blick auf den Lenkungszweck der Abgaben (Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcen drucks auf Wasserkörper zur Vermeidung von quantitativ induzierten Gewässerbeeinträchtigungen) sachgerecht, differente Immissionswirkungen gleicher mengenmäßiger Entnahme (wegen unterschiedlicher Verweildauern, Auseinanderfallen von Entnahme- und Einleitungspunkt, Verlust- und Verschiebequote zwischen Gewässern, Veränderung natürlicher Ablaufeigenschaften usw.) durch differenzierte Abgabensätze zu erfassen (sog. Immissionsdifferenzierung der Wasserentnahmeentgelte²²²). Eine (immissionsbezogene) Verwendungsdifferenzierung wäre sinnvoll, soweit dargelegt werden kann, dass eine bestimmte Verwendungstypischerweise mit abgestuften Eingriffen in das Entnahmegewässer (oder ein Ableitungsgewässer) verbunden ist.

Eine wichtige Fallgestaltung der immissionsbezogenen Differenzierung kreist um Entnahmen mit Wiederaufführung. Es wurde zuvor dargelegt, dass eine Satz-Ermäßigung konzeptionell im Falle einer schadlosen Wiederaufführung in dasselbe Entnahmegewässer sachgerecht erschei-

²²¹ Gawel, ZfU 2011, 213.

²²² Siehe Gawel, Wasser und Abfall 2011, Heft 9, 47.

nen könnte und sich nach dem Ausmaß bemessen sollte, in dem die Wasserführung zwischenzeitlich herabgesetzt wird. Bewässerungsmaßnahmen mit hohem Verdunstungsanteil oder Ableitungen von Grundwasser in Oberflächengewässer erfüllen diese Voraussetzungen jedoch nicht, auch wenn andere Nutzungsformen zu noch „gewässerfernerem“ Verbleib des Wassers führen mögen (Verdunstung, Abwasserentstehung usw.). Hier ist für Ermäßigungen konzeptionell kein Raum. Der Gesetzgeber kann die Grenze aber aus gutem Grund gerade dort ziehen, wo Wassermengen das Entnahmegewässer selbst dauerhaft verlassen, und er kann sachlich gerechtfertigt für demgegenüber lediglich temporären Entzug eine Ermäßigung aussprechen.

Umgekehrt könnten bestimmte Entnahmevorgänge von signifikanten größeren Gewässerauswirkungen begleitet sein als andere. Die Braunkohlegewinnung im Tagebaubetrieb dürfte in diesem Zusammenhang die größte Eingriffsintensität aller denkbaren Wasserentnahmen vorstellen, da mit ihr massive Landschafts- Boden und Wasserkörperveränderungen einhergehen, für die der Anfall von abzuleitendem Grundwasser nur ein Symptom darstellt. Diese Eingriffe reichen räumlich z. T. weit über den Tagebaubereich hinaus und können u. U. in den Rang von Ewigkeitslasten kommen, soweit Grundwasserleiter dauerhaft zerstört werden. Dies könnte eine immissionsseitige Heraushebung gegebener Entnahmemengen an Grundwasser im Rahmen einer Abgabenregelung rechtfertigen.

Schließlich kann auch eine nach Wasserkörper differenzierte Abgabenstaffelung konzeptionell sachgerecht sein, soweit hier unterschiedliche Knappheiten in Bezug auf die Wasserverfügbarkeit gegeben sind. Dies kann als räumliche Differenzierung geschehen oder aber pauschaliert als Differenzierung nach Art des Entnahmegewässers (Grundwasser versus Oberflächenwasser) (Differenzierung nach Gewässerart – Herkunftsdifferenzierung). Diese Differenzierung wird im Recht der Wasserentnahmeabgaben der Länder typischerweise auch vorgenommen, soweit nicht sogar daran die Abgabepflicht selbst geknüpft wird (Berlin und das Saarland veranlagen nur Grundwasserentnahmen).

Für eine stärkere Lenkungsakzentuierung sprechen beispielsweise die zwischenzeitlich neu etablierten europarechtlichen Knappheitswertungen hinsichtlich der mengenmäßigen und ökologischen Anforderungen an Gewässer. Diese, aber auch die zu berücksichtigenden Kostendeckung einschließlich externer Umwelt- und Ressourcenkosten (unabhängig von ihrem rechtlichen Gebotensein) geben rechtspolitisch starke Veranlassung, die historischen und veralteten tariflichen Wertungen im Abgabenrecht der Länder überdenken.

Knappheitsbezogen ist auch die künftige Wirkung für den Ressourcenschutz in den Blick zu nehmen, wenn sich die regionalen Bedingungen des Wasserdargebotes durch den fortschreitenden Klimawandel einerseits verschärfen, andererseits zusätzliche Bedarfe und damit zusätzliche mengenmäßige Ansprüche an Wasserkörper gestellt werden, etwa durch Bewässerungslandwirtschaft. Für derartige Szenarien bieten Wasserentnahmeabgaben als Instrumente der Vorsorge wichtige Hebel, um künftige Konfliktlagen zu entschärfen.

Ökonomische Anreize im Rahmen einer Ressourcenvorsorge dürften angesichts des Klimawandels auch in Deutschland noch an Bedeutung gewinnen: Für einzelne Bundesländer (z. B. Sachsen) werden derzeit zwar keine flächendeckenden überdurchschnittlichen Vulnerabilitäten im Wassersektor ausgewiesen, dennoch zeigen sich auch hier z. T. regional negative klimatische Wasserbilanzen²²³ und politisch die Notwendigkeit zu wasserwirtschaftlichen Vorsorgemaßnahmen im Rahmen der Klimaanpassung. Wasserentnahmeabgaben fügen sich vor diesem Hintergrund sinnvoll auch in die Klimaanpassungsstrategie der Länder ein und sollten dementsprechend dynamisch ausgerichtet werden.

(2c) Spezielle Lenkungsziele

Differenzierungen könnten schließlich auch eingesetzt werden, um spezielle Lenkungsziele zu erreichen, z. B. die Wasserkraft aus anderen als wasserwirtschaftlichen, aber allokativen Erwägungen (z. B. Beitrag zur Energiewende) zu begünstigen. Bei Braunkohletagebau ist dies allerdings im Zusammenhang mit Kohleausstieg und Energiewende nicht (mehr) ersichtlich. Der Gesetzgeber ist hier aber – auch konzeptionell – frei, nachvollziehbare Sacherwägungen der speziellen Lenkung für Differenzierungen heranzuziehen.

(2d) Differenzierung nach Sondervorteil

Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Wasserentnahmeabgaben als Abschöpfungsvehikel für den mit dem Zugriff auf den gemeinbewirtschafteten Wasserhaushalt eröffneten Sondervorteil des Entnehmers könnte auch naheliegen, das Ausmaß dieses Vorteils einer insoweit differenzierten Bemessung zugrunde zu legen.

Das verfassungsrechtliche Sondervorteils-Argument stellt auf den Gegenleistungscharakter der Abgabe ab und verweist auf eine abgeltungsfähige Leistung in Gestalt der Einräumung einer

²²³ *Umweltbundesamt*, Klimawandel in Deutschland – Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme, 2005, S. 48.

Nutzungsmöglichkeit oder aber der tatsächlichen Nutzung. Diese Leistung eröffnet einen Vorteil und berechtigt den Gesetzgeber zur Statuierung einer Gegenleistungspflicht.

Über die *Bewertung* dieser Leistung, d. h. die konkrete Bemessung der zu entrichtenden Abgabe im Einzelfall, ist damit noch nichts ausgesagt. Der Vorteil einer individuell zugewendeten Leistung kann aber nach dem „doppelgliedrigen“ verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff²²⁴ entweder nach dem individuellen Wert dieses Vorteils oder aber nach den individuell zu verantwortenden Kosten der Inanspruchnahme bemessen werden. Das Sondervorteils-Argument ist in diesem Zusammenhang also zunächst nur als Begründung einer (abgeltungsfähigen) Leistung zu sehen, noch nicht zugleich als zwingender Bemessungsmaßstab (Bemessung nach individuellem Vorteil), was als naheliegend angesehen werden könnte. Die Abgeltung der zu verantwortenden Kosten der Wasserentnahme kann sich mithin auf die „Umwelt- und Ressourcenkosten“ stützen, die der Entnehmer der Gemeinschaft durch sein Entnahmehandeln auferlegt. Eine solche Bemessung wird in besonderem Maße der Lenkungszielsetzung von Wasserentnahmeabgaben gerecht, die den Ressourcenentscheidern externe Kosten vor Augen halten wollen und diese zu effizienten Abwägungen im Gemeinwohlinteresse befähigen wollen.

Diese Bemessung dürfte im Übrigen auch analog nach Art. 9 Abs. 1 WRRL für Wasserdienstleistungen angezeigt sein (wobei hier nicht von Bedeutung ist, ob Wasserentnahmen zur Freihaltung von Braunkohletagebau als Wasserdienstleistung gelten können): Für Wasserdienstleistungen schreibt Art. 9 Abs. 1 WRRL den Grundsatz der Kostendeckung einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten zur Berücksichtigung vor (Abs. 1 UAbs. 1) und fordert „angemessene Anreize für die Benutzer“ ein, „Wasserressourcen effizient zu nutzen“. Nichts anderes folgt nämlich aus den ökonomischen Funktionen einer Lenkungsabgabe (Kostendeckung, Berücksichtigung externer Kosten, Anreizsetzung, Effizienz der Ressourcennutzung). Art. 9 kann insoweit funktional auch dann als Analogon dienen, wenn nicht Wasserdienstleistungen nach Art. 2 Nr. 38 WRRL Gegenstand einer Abgabe sind. In allen Fällen gilt nämlich: Eine Bemessung von Wasserentnahmeabgaben am wirtschaftlichen Vorteil der Entnahme kann weder die (volle) Kostendeckung sicherstellen noch werden so unverzerrte Anreize zur effizienten Indienstnahme knapper Wasserressourcen gesetzt: Eine Wasserentnahme kann von großer ökonomischer Bedeutung, aber geringer ökologischer Besorgnis sein und umgekehrt.

²²⁴ Grundlegend *Vogel*, Vorteil und Verantwortlichkeit: Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes, in: FS Willi Geiger, 1989, S. 518.

Das BVerfG selbst referiert zwar vielfach auf den konkreten Sondervorteil des Entnehmers,²²⁵ formuliert aber kein zwingendes Bemessungsprinzip nach Vorteil.²²⁶ Stattdessen spricht das Gericht von der zwecks Bemessung nötigen „Bestimmung des Wertes des öffentlichen Gutes [...], dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll“.²²⁷ Danach ist wohl gerade nicht die Vorteilshöhe, sondern der Wert der Ressource selbst der Bemessung zugrunde zu legen.²²⁸ Dies entspricht aber einer Bemessung nach „Verantwortung“.

Letztlich wird dem Gesetzgeber hierüber aber ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt: „Sofern kein feststellbarer Marktpreis und keine allgemein anerkannte Bewertungsmethode für die Bestimmungen des Wertes des öffentlichen Gutes existieren, dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll, hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Festlegung der Gebührensätze, die sich allerdings nicht an sachfremden Merkmalen orientieren und, gemessen an der vernünftigerweise in Betracht kommenden Hilfskriterien zur Bewertung des Vorteils, nicht in einem groben Missverhältnis stehen dürfen.“²²⁹ Vorteilsabschöpfung beinhaltet somit in der Praxis der Wasserentnahme in aller Regel die Inanspruchnahme eines weiten Regelungsermessens.²³⁰

²²⁵ So ist von zwischen den Entnehmern differierender „Nutzungsintensität“ und dem „Vermögensvorteil“ durch Entnahme und anschließende Nutzung die Rede - Beschl. v. 18.12.2002 = NVwZ 2003, 467 (469 f.).

²²⁶ Das OVG Bautzen, Urt. v. 28.3.2007 – 5 B 955/04, Rn. 29, führt hierzu aus: „Das Prinzip der Vorteilsabschöpfung verlangt aber nicht, dass der Vorteil jeweils konkret und aufwandsabhängig festgestellt werden müsste. Er ist nicht konkret einzelfallbezogen. Es reicht, dass mit der Benutzung des Wassers generell Vorteile verbunden sind.“

²²⁷ BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010 = NVwZ 2010, 831, 832 – Wasserentnahmeentgelt Niedersachsen (Hervorh. d. Verf.).

²²⁸ In der Wasserpfennig-Entscheidung spricht das BVerfG davon, dass bei der Bemessung die Höhe der Gegenleistung den „Wert der öffentlichen Leistung“ nicht übersteigen dürfe (BVerfGE 93, 319, 347); dieser Wert kann aber gerade entweder nach zugewendetem „Vorteil“ oder ressourcieller „Verantwortlichkeit“ bemessen werden.

²²⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010 = NVwZ 2010, 831, 832 – Wasserentnahmeentgelt Niedersachsen. Das BVerfG führt dazu nicht näher aus, was genau derartige Hilfskriterien sein können, sondern betont den Spielraum des Gesetzgebers und verwirft eine klägerseits angesonnene Maßgeblichkeit von „Alternativ- und Vermeidungskosten“ für die Wassernutzung.

²³⁰ Nicht übersehen werden darf auch die – vom BVerfG in der Wasserpfennig-Entscheidung nicht näher geprüfte, aber erwähnte – Möglichkeit einer Lenkungsrechtfertigung der WEE: Hier steht die angestrebte Verhaltensänderung der Abgabepflichtigen (auch ohne Sondervorteil) im Vordergrund. „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 öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung.“ (BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig). Die starke Fokussierung der Debatte auf den Sondervorteil als Abgabensachlichkeits-Argument sollte daher nicht zu einseitiger Vorteilsorientierung der gesamten Abgabenkonstruktion führen.

(3) Zwischenfazit

Aus umweltökonomischer Sicht muss die Höhe des Abgabepreises letztlich an den Abgabezielten ausgerichtet werden. Spürbare Lenkung erfordert dabei auch spürbare Abgabensätze. Diese müssen sich gegen Grenzvermeidungskosten potenziell durchsetzen können und im Konzert der Kosten des Entnehmers auch sichtbar „auffallen“. Die bisher realisierten Abgabensätze bieten dafür jedoch bislang keine Gewähr.

Bei der Differenzierung ist nach Knappheit bzw. externen Umweltkosten des entnehmenden Zugriffs in den Wasserhaushalt (nicht aber nach Verwendung oder Branche) vorzugehen. Fehlen derartige Unterschiede, ist aus Gründen der Kosteneffizienz und Lastenschonung ein einheitlicher Entnahmepreis vorzusehen. Spezielle Lenkungsabsichten bleiben hier vorbehalten.

ce) Rechtsfragen der Tarif- und Abgabesatzgestaltung

Während sich aus dem europäischen Recht keine unmittelbaren Vorgaben ableiten lassen,²³¹ ja nicht einmal Abgaben als solche nach allgemeinem Dafürhalten als zwingend gelten,²³² lassen sich verfassungsrechtlich zu Höhe und Differenzierung einer Abgabe zumindest Eingrenzungen entnehmen.

(1) Höhe: Verfassungsrechtlicher Gestaltungsspielraum des Abgaben-Gesetzgebers

(1a) Erdrosselungsgrenze

Lenkende Abgabengestaltungen haben verfassungsrechtlich zunächst grundsätzlich erkennbar Abstand zur Erdrosselungsgrenze zu halten.

Abgaben, die darauf angelegt sind, die Erfüllung des abgabebezogenen Tatbestandes unmöglich zu machen, etwa indem sie so bemessen werden, dass es ökonomisch aussichtslos erscheint,

²³¹ Allenfalls dem Anreizgebot zur effizienten Nutzung durch „Wasserpreisgestaltung“ bei Wasserdienstleistungen könnte insoweit ein gewisser Verweis auf eine hinreichende, z. B. merkliche Abgabensatzhöhe zu entnehmen sein, ohne dass allerdings eine Abgabe als solche durch einen Mitgliedstaat geschuldet wäre oder dem gar zur Höhe Konkretes entnommen werden könnte.

²³² Dazu *Gawel*, NuR 2014, 77, m. w. Nachw.

dem Verhaltenssignal noch zuwider zu handeln, gelten als „erdrosselnd“ (ggf. zudem als formenmissbräuchlich, übermäßig oder konfiskatorisch) und damit als unzulässig, weil sie im Gewande der Abgabe faktisch einen eindeutigen Verhaltensbefehl überbringen.²³³ Zudem büße eine Prohibitivabgabe mangels Fiskalität ihre mögliche Steuereigenschaft ein.

Allerdings schließt es das Erdrosselungsverbot nicht aus, dass im Einzelfall ein Abgabenerwerfer die Bemessungsgrundlage vollständig vermeidet oder gar aus dem Markt ausscheiden muss. Einen einzelwirtschaftlichen Erdrosselungsschutz kann es daher konzeptionell nicht geben. Auch im juristischen Schrifttum wird betont, dass „die nachteiligen Folgen der Abgabenerhebung für einzelne für sich genommen niemals den Vorwurf der Erdrosselungswirkung begründen können“²³⁴ und dass das „mangelnde Fertigwerden Einzelner mit den allgemeinen rechtlichen Umweltbedingungen [...] nicht ohne weiteres durch einen umfassenden oder teilweisen Dispens honoriert werden darf“.²³⁵

Vorliegend ist diese äußerste Lenkungsgrenze freilich irrelevant, da das BVerfG weitaus höhere als die hier in Rede stehenden Sätze für unproblematisch erachtet hat (dazu unten c)) – ganz abgesehen davon, dass eine lenkende Umweltabgabe ohne Fiskalität konzeptionell ökonomisch sinnvoll gar nicht vorstellbar ist.²³⁶ Dies nämlich deshalb, weil eine Lenkungsabgabe anhand des Abgabepreises effiziente Vermeidungen von ineffizienten trennen möchte und deshalb immer Restnutzungen mit Restfiskalität belässt; eine Lenkungsabgabe ist daher „fiskalgestaltend“, niemals komplett „fiskalverdrängend“.²³⁷ Bei erstrebter Nullnutzung der Umwelt wäre ein Verbot das Mittel der Wahl.

²³³ Siehe nur allgemein *Friauf*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966, S. 17; *Mußnug*, JZ 1991, 993; mit Blick auf Umweltabgaben *Meßerschmidt*, Umweltabgaben als Rechtsproblem, 1986, S. 76 ff., 113 ff.; *Lang*, Der Einbau umweltpolitischer Belange in das Steuerrecht, in: Hansmeyer, Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, 1992, S. 68 f.; *ders.*, Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht, in: Kirchhof, Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, DStJG 15 (1993), S. 125 ff.

²³⁴ *Meßerschmidt*, Umweltabgaben als Rechtsproblem, 1986, 114, Fn. 540, unter Berufung auf *Knies*, Steuerzweck und Steuerbegriff, 1976, 71, und *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972, 287.

²³⁵ *Selmer*, AöR 1976, 436. Zum Ganzen ausführlich *Gawel*, Umweltabgaben zwischen Steuer- und Gebührenlösung, 1999, S. 39 ff.

²³⁶ Dazu eingehend *Gawel*, StuW 2011, 26, m. w. Nachw. So insbesondere auch *Bonus*, Umweltpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/91, 1991, 42: „Eine richtig ausgestaltete Umweltabgabe muß ein Steueraufkommen erbringen, um ihre selektive Anreizfunktion zu entfalten“.

²³⁷ *Gawel*, StuW 2011, 26.

Für die Frage der Abgabesatzgestaltung im Wasserentnahmeabgabenrecht der Länder gibt die Erdrosselungsgrenze daher nichts her.

(1b) Begrenzung auf Vorteilshöhe bei Vorzugslast

Das BVerfG selbst formuliert in seiner Wasserpfeffig-Entscheidung 1995 eine weitere Grenzziehung, die sich aus dem Gegenleistungscharakter der Vorteilsabschöpfung ergibt:

„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.“²³⁸

Die individuelle Zahllast einer Wasserentnahmeabgabe wird damit nach oben auf den „Wert der öffentlichen Leistung“ begrenzt. Worin dieser konkret besteht und wie er bemessen werden könnte, sagt das BVerfG freilich nicht. Das Gericht referiert zwar vielfach auf den konkreten Sondervorteil des Entnehmers,²³⁹ formuliert aber kein zwingendes Bemessungsprinzip nach Vorteil.²⁴⁰ Stattdessen spricht das Gericht von der zwecks Bemessung nötigen „Bestimmung des Wertes des öffentlichen Gutes [...], dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll“.²⁴¹ Danach ist wohl gerade nicht die Vorteilshöhe, sondern der Wert der Ressource selbst der Bemessung zugrunde zu legen.²⁴² Dies entspricht aber dogmatisch einer Bemessung einer Gegenleistungsabgabe nach „Verantwortung“.

Letztlich wird dem Gesetzgeber hierüber aber ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt:

„Sofern kein feststellbarer Marktpreis und keine allgemein anerkannte Bewertungsmethode für die Bestimmungen des Wertes des öffentlichen Gutes existieren, dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll, hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Festlegung der Gebührensätze, die sich allerdings nicht an sachfremden Merkmalen

²³⁸ BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfeffig, Rn. 166.

²³⁹ So ist von zwischen den Entnehmern differierender „Nutzungsintensität“ und dem „Vermögensvorteil“ durch Entnahme und anschließende Nutzung die Rede – BVerfG, Beschl. v. 18.12.2002 = NVwZ 2003, 467 (469 f.).

²⁴⁰ Das OVG Bautzen, Urt. v. 28.3.2007 – 5 B 955/04, Rn. 29, führt hierzu aus: „Das Prinzip der Vorteilsabschöpfung verlangt aber nicht, dass der Vorteil jeweils konkret und aufwandsabhängig festgestellt werden müsste. Er ist nicht konkret einzelfallbezogen. Es reicht, dass mit der Benutzung des Wassers generell Vorteile verbunden sind.“

²⁴¹ BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010 = NVwZ 2010, 831, 832 – Wasserentnahmeentgelt Niedersachsen (Hervorh. d. Verf.).

²⁴² In der Wasserpfeffig-Entscheidung spricht das BVerfG davon, dass bei der Bemessung die Höhe der Gegenleistung den „Wert der öffentlichen Leistung“ nicht übersteigen dürfe (BVerfGE 93, 319, 347); dieser Wert kann aber gerade nach zugewendetem „Vorteil“ oder ressourcieller „Verantwortlichkeit“ bemessen werden.

orientieren und, gemessen an der vernünftigerweise in Betracht kommenden Hilfskriterien zur Bewertung des Vorteils, nicht in einem groben Missverhältnis stehen dürfen.“²⁴³

Vorteilsabschöpfung beinhaltet somit in der Praxis der Wasserentnahmeabgaben in aller Regel die Inanspruchnahme eines (sehr) weiten Regelungsermessens. Eine objektiv „richtige“ Höhe des Abgabensatzes zu bestimmen, ist angesichts des verfassungsrechtlich eingeräumten weiten gesetzgeberischen Ermessens rechtlich kaum möglich. Verfassungsrechtlich ist lediglich offensichtliche Unverhältnismäßigkeit gegenüber dem – freilich schwer bestimmbar – Wert der öffentlichen Leistung zu vermeiden, der gegenüber die Wasserentnahmeabgabe als Gegenleistung fungiert. Auch wenn der Abgabensatz als Gegenleistung grundsätzlich auf den – kaum quantifizierbaren – Wert der öffentlichen Leistung begrenzt bleibt, stellt die Entgelthöhe letztlich im politisch relevanten Bereich der zugemuteten Lasten eine politische Gestaltungsvariable dar.

Dies gilt jedenfalls schon deshalb, weil das BVerfG selbst zur Größenordnung des maßgeblichen „Wertes der öffentlichen Leistung“ ausgeführt hat, dass auch ein Betrag von 1 DM/cbm als Abgabensatz diesen nicht ersichtlicherweise übersteigen könnte (dazu nachfolgend (1c)).²⁴⁴

(1c) BVerfG-Judikatur zur Höhe konkreter Abgabensätze von Wasserentnahmeabgaben

Der höchste bisher aufgerufene Abgabensatz für Wasserentnahmen in Deutschland wurde in Hessen in den 1990er Jahren verlangt: Nach § 3 Nr. 2 HGruWAG wurden Grundwasserentnahmen bis zu einer Höhe von 1 DM/cbm zu einer Entnahmeabgabe herangezogen. In seiner Waserpfennig-Entscheidung von 1995 äußert sich das BVerfG zu dieser Höhe wie folgt.²⁴⁵

„Daß die Höhe der Wasserentnahmeentgelte den Wert der öffentlichen Leistung übersteigen könnte, ist - selbst für den höchsten Satz der Grundwasserabgabe von DM 1,- je Kubikmeter (§ 3 Nr. 2 HGruWAG) - von den Beschwerdeführerinnen nicht behauptet worden; es ist auch nicht ersichtlich.“

Offensichtlich war schon 1995 ein solcher Satz (0,5113 Euro/cbm) als unproblematisch einzuordnen. Inflationsbereinigt würde diesem Wert ein Nominalwert im Jahre 2022 von ca. 0,73 Euro/cbm entsprechen (+ ca. 43 % von 1995 bis 2021).²⁴⁶ Ein solcher Zahlenwert wäre nach dem BVerfG nicht einmal als Obergrenze anzusehen, sondern schlicht als Größenordnung, in der ein Übersteigen des „Wertes der öffentlichen Leistung“ im Gegenleistungszusammenhang

²⁴³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010 = NVwZ 2010, 831, 832 – Wasserentnahmeentgelt Niedersachsen.

²⁴⁴ Ebenda.

²⁴⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93, Rn. 166.

²⁴⁶ Siehe Deutsche Bundesbank, https://www.bundesbank.de/statistic-rmi/StatisticDownload?tsId=BBDP1.A.DE.N.VPI.C.A00000.I15.L&mode=its&its_fileFormat=csv&its_csvFormat=de&its_currency=default&its_dateFormat=default&its_from=1993-01&its_to=2021-12.

der Vorzugslast jedenfalls nicht „ersichtlich“ sei. M. a. W. Nach oben sieht das BVerfG gegenüber den derzeit veranlagten maximal 0,31 Euro/cbm für Grundwasserentnahmen in Berlin noch ganz erhebliche Spielräume des Gesetzgebers.

Viele Länder sind selbst vom (seit Langem unveränderten) Berliner Niveau der Wasserentnahmeabgabe sehr weit entfernt. Mit Werten im ausschließlich einstelligen Cent-Bereich, überwiegend sogar *unterhalb* von 0,03 Euro/cbm rangierte z. B. das SächsWG a. F. am Rande der ökonomischen Merkllichkeitsschwelle und schöpft den insoweit klaren verfassungsrechtlichen Spielraum nicht ansatzweise aus.

(2) Differenzierung: Vorgaben aus Art. 3 GG

Hinsichtlich der Frage einer differenzierten Abgabepflicht sind in erster Linie die Vorgaben aus Art. 3 GG beachtlich. Dies betrifft sowohl die Zulässigkeit als auch das u. U. abzuleitende Gebotensein einer unterschiedlichen Behandlung.

In seiner Entscheidung zum WasEG NRW führt das BVerwG 2017 dazu grundlegend aus:²⁴⁷

„Der Gleichheitssatz belässt dem Gesetzgeber einen weitreichenden Entscheidungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Abgabengegenstandes als auch bei der Bestimmung des Abgabensatzes. Abweichungen von der mit der Wahl des Abgabengegenstandes einmal getroffenen Belastungsentscheidung müssen sich indessen ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen (Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung). Demgemäß bedürfen sie eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit Umfang und Ausmaß der Abweichung (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 - BVerfGE 138, 136 Rn. 123; Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 - BVerfGE 93, 319 <349>).“

Dabei dürfen mit einer Ungleichbehandlung auch außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele verfolgt werden:²⁴⁸

„Eine Begünstigung kann vor dem Gleichheitssatz gerechtfertigt sein, wenn der Gesetzgeber das Verhalten der Abgabepflichtigen aus Gründen des Gemeinwohls fördern oder lenken will. In der Entscheidung darüber, welche Sachverhalte, Personen oder Unternehmen gefördert werden sollen, ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Insbesondere verfügt er über einen großen Spielraum bei der Einschätzung, welche Ziele er für förderungswürdig hält. Allerdings bleibt er auch hier an den Gleichheitssatz gebunden. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm in weitem Umfang zu Gebote, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Umstände stützt und insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist. Das schließt allerdings nicht aus, dass die nähere Ausgestaltung solcher Begünstigungsregelungen einer strengeren verfassungsrechtlichen Kontrolle unterliegt. Neben den bereits genannten Merkmalen der Verfügbarkeit und der freiheitsrechtlichen Relevanz kann der Spielraum des Gesetzgebers durch das Ausmaß der mit der Steuerverschonung bewirkten Ungleichbehandlung eingeschränkt sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 u.a. - BVerfGE 93,

²⁴⁷ BVerwG, Urt. v. 16.11.2017 - 9 C 16.16 (WasEG NRW: Sumpfungswasser), Rn. 43 f.

²⁴⁸ Ebenda.

319 <350>; Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 - BVerfGE 138, 136 Rn. 124 ff.).“

Mit Blick auf das Gebotensein von Differenzierungen stellt das BVerwG darauf ab, „ob diese Fälle sich *schon regelmäßig so deutlich* von anderen Fällen der Grundwasserentnahme unterscheiden, dass sie unter den für die Entgelterhebung maßgeblichen Gesichtspunkten gesondert erfasst und bei der Höhe des Entgelts privilegiert werden müssten.“²⁴⁹

Hingegen darf nicht verlangt werden, dass gewisse ausgereichte Begünstigungen mit nämlicher Begründung automatisch auch Dritten zustünden. So urteilt das BVerwG zur Veranlagung des Braunkohle-Sümpfungswassers im WasEG NRW mit Blick auf dort gewährte Kühlwasservergünstigungen.²⁵⁰

„Der Einwand der Klägerin, auch eine Verringerung der Kosten der Braunkohleförderung bewirke, jedenfalls mittelbar, niedrigere Strompreise, führt auf keinen Gleichheitsverstoß. Für die Kühlwassernutzung bei der Verstromung der Kohle in ihren Kraftwerken kommt auch die Klägerin in den Genuss der Vergünstigung nach § 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 WasEG. Die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Belange zwingt den Gesetzgeber darüber hinaus nicht, jeden Produktionsschritt der Energiegewinnung zu fördern. Auch ist er nicht verpflichtet, eine einmal getroffene Subventionsentscheidung - wie etwa die bis 2011 geltende Befreiung des Sümpfungswassers von der Entgeltspflicht – zeitlich unbeschränkt fortzuführen. Er darf vielmehr aus umwelt- und energiepolitischen Erwägungen die Förderung bestimmter Energieträger verringern. Auch kann er standort- und wettbewerbspolitische Gesichtspunkte und damit den Umstand berücksichtigen, dass hohe Herstellungskosten zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen führen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. Juni 2009 - 9 B 2.09 – Buchholz 445.4 § 3 WHG Nr. 6 Rn. 17) und Unternehmen des produzierenden Gewerbes zu einer Verlagerung ihrer Produktionsstätten veranlassen können.“

Insgesamt wird zunächst nur zu fordern sein, dass unterschiedliche Behandlungen einen nachvollziehbaren Sachgrund anführen können. Das BVerfG führt dazu 2020 zuletzt in seiner Quarzsand-Entscheidung zum WasEG NRW aus:²⁵¹

„Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Verboten ist daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (BVerfGE 149, 222 <253 f., Rn. 64> m.w.N.).

²⁴⁹ BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse (Rn. 27) = NVwZ-RR 2007, 750 (Hervorh. d. Verf.).

²⁵⁰ BVerwG, Urt. v. 16.11.2017 - 9 C 16.16 (WasEG NRW: Sümpfungswasser), Rn. 51.

²⁵¹ BVerfG, Beschl. v. 16.04.2020 - 1 BvR 173/16, Rn. 36 f.

Aus dem Gleichheitssatz folgt für das Abgabenrecht der Grundsatz der Belastungsgleichheit. Der Gesetzgeber hat bei der Auswahl des Abgabengegenstands und bei der Bestimmung des Abgabensatzes zwar einen weitreichenden Entscheidungsspielraum.“

„Der Gestaltungsspielraum ist allerdings dann überschritten, wenn kein konkreter Bezug zwischen dem gesetzlich definierten Vorteil und den Abgabepflichtigen mehr erkennbar ist. Der Gleichheitssatz ist eingehalten, wenn der Gesetzgeber einen Sachgrund für seine Wahl des Abgabengegenstands vorbringen kann, die Berücksichtigung sachwidriger, willkürlicher Erwägungen ausgeschlossen ist und die konkrete Belastungsentscheidung nicht mit anderen Verfassungsnormen in Konflikt gerät. Maßgeblich ist, ob es für die getroffene Unterscheidung einen sachlichen Grund gibt, der bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht als willkürlich angesehen werden kann (BVerfGE 149, 222 <255 f., Rn. 68> m.w.N.).“ (Rn. 39)

„Auch bei Entlastungs- oder Befreiungstatbeständen hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum. In der Entscheidung darüber, welche Sachverhalte, Personen oder Unternehmen gefördert werden sollen, ist er weitgehend frei. Ebenso verfügt er über einen großen Spielraum bei der Einschätzung, welche Ziele er für förderungswürdig hält. Bei der Ausgestaltung von Beitragsregelungen darf sich der Gesetzgeber in erheblichem Umfang auch von Praktikabilitäts Erwägungen mit dem Ziel der Einfachheit der Erhebung leiten lassen. Dies gilt in besonderem Maße bei Massenverfahren. Allerdings bleibt er auch hier an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm jedoch in weitem Umfang zu Gebote, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Umstände stützt und insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist.“ (Rn. 41)

(3) Differenzierung: Beihilferecht

Mit Blick auf das EU-Beihilferecht könnte die Frage aufgeworfen werden, inwieweit ermäßigte Abgabensätze betreffend einzelne Wirtschaftszweige (im Vergleich zu regulären bzw. gar erhöhten Abgabensätzen betreffend anderer Wirtschaftszweige) ein beihilferechtliches Problem darstellen würden.

Das EU-Beihilfenverbot (Art. 107 AEUV) verbietet staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Eine Befreiung von einer allgemein bestehenden Abgabepflicht bzw. eine Ermäßigung der Abgabepflicht ist wegen des weiten Beihilfebegriffs („gleich welcher Art“) zwar grundsätzlich als Beihilfe anzusehen,²⁵² eine wettbewerbsverfälschende und den Handel zwischen Mitgliedstaat-

²⁵² Siehe EuGH, Urt. v. 19.5.1999, Rs. C-6/97, Rn. 16

ten beeinträchtigende Wirkung, kann aber bei Wasserentnahmeabgaben und deren differenzierende Erhebung i. d. R. nicht eintreten; denn die Abgabepflicht trifft nur Direktentnahmen aus dem Wasserkreislauf im Abgabe erhebenden Bundesland und beeinträchtigt in dieser Zielrichtung gerade nicht den Handel zwischen den Mitgliedstaaten, weil Wettbewerbern aus anderen EU-Mitgliedstaaten nicht etwas vorenthalten wird.

Die Wasserentnahmeabgabe und ihre differenzierende Ausgestaltung beruht zudem nicht auf allgemein geltenden europäischen Rechtsvorschriften, denn die Erhebung von Wassernutzungsabgaben ist durch das EU-Recht nicht zwingend vorgeschrieben. Der EuGH hatte in seiner Entscheidung zu Art. 9 WRRL am 11.9.2014 entschieden, dass Art. 9 WRRL keine generelle Pflicht zur Bepreisung sämtlicher Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wassernutzung enthält, sondern dass die Bedeutung des Art. 9 WRRL im Hinblick auf die mit der WRRL verfolgten Ziele zu beurteilen sei²⁵³. Hinsichtlich der Ziele hebt der EuGH die Erhaltung und Verbesserung der aquatischen Umwelt und insbesondere die Gütebewirtschaftung hervor. In diesem Zusammenhang betont das Gericht auch die mengenmäßige Überwachung der Wasserkörper.²⁵⁴ In organisatorischer und instrumenteller Hinsicht verweist der Gerichtshof auf die Flusseinzugsgebiete als Bewirtschaftungseinheiten und die Notwendigkeit der Maßnahmenprogrammierung, zu denen als grundlegende Maßnahmen auch Maßnahmen zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen gehören.²⁵⁵ Der EuGH räumt zwar ein, dass Tätigkeiten, wie die Entnahme oder die Aufstauung Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers haben und aus diesem Grund die Verwirklichung der mit der Richtlinie verfolgten Ziele gefährden, doch könne daraus nicht der Schluss gezogen werden, so der EuGH, „dass das Fehlen einer Bepreisung solcher Tätigkeiten in jedem Fall der Verwirklichung dieser Ziele abträglich ist“.²⁵⁶ Da die Erhebung entsprechender Entgelte keine allgemeine Voraussetzung für einen fairen Wettbewerb innerhalb des europäischen Binnenmarktes ist, sind Befreiungsregelungen bzw. Ermäßigungsregelungen des Landesgesetzgebers nicht per se wettbewerbsverfälschende Maßnahmen. Sie könnten dies allenfalls dann sein, wenn ein EU-Mitgliedstaat/Bundesland insgesamt nicht die notwendigen Maßnahmen ergreift, um den Bewirtschaftungsverpflichtungen aus der WRRL nachzukommen und damit der heimischen Wirtschaft einen Vorteil gegenüber den

²⁵³ EuGH, Urt. v. 11.9.2014, Rs. C-525/12, Rn. 48 f. Kritisch zu einer zielbezogenen Konditionierung des Kostendeckungsgrundsatzes *Gawel/Unnerstall*, DVBl. 2014, 963; *Gawel*, Journal for European Environmental and Planning Law 2015, 71.

²⁵⁴ EuGH, Rn. 51.

²⁵⁵ EuGH, Rn. 54.

²⁵⁶ EuGH, Rn. 56.

anderen EU-Volkswirtschaften im EU-Binnenmarkt verschafft. Da die WRRL den Mitgliedstaaten aber vielfältige Möglichkeiten einräumt, Minderziele festzulegen und Ausnahmen in Anspruch zu nehmen, dürfte es äußerst schwer sein, eine nationale bzw. länderseitige Politik der Erhebung von Wasserentnahmeentgelten beihilferechtlich zu beanstanden. Im Übrigen verlangt der EuGH bzw. das EuG mit Blick auf die wettbewerbsverfälschende Wirkung stets eine *summarische Darlegung der wettbewerbsrelevanten Umstände* sowie eine plausible Begründung einer (drohenden) Wettbewerbsverfälschung,²⁵⁷ sodass Befreiungen von der Pflicht zur Wasserentnahmeabgabe bzw. Ermäßigungstarife nur in krassen Fällen willkürlicher Verschönerung Anlass zu rechtlichen Bedenken geben können.

Da die Wasserentnahmeabgabe nur von Inländern zu zahlen ist, die Wasser direkt aus dem Wasserkreislauf im Abgabe erhebenden Bundesland entnehmen, ist umgekehrt eher danach zu fragen, ob ein Wasserentnahmeentgelt die Wettbewerbsbedingungen der eigenen Wirtschaft gegenüber den Mitbewerbern anderer EU-Mitgliedstaaten (bzw. den Mitbewerbern in Bundesländern, die kein Wasserentnahmeentgelt erheben) verschlechtert und dadurch den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Auch dies dürfte aber in der Regel zu verneinen sein, weil jeder Mitgliedstaat selbst über die grundlegenden Maßnahmen entscheidet, die zur Erfüllung der Verpflichtungen der WRRL ergriffen werden. Beeinträchtigungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten sind ausgeschlossen, solange die EU-Kommission ihrer Aufgabe nachkommt, die Einhaltung der EU-rechtlichen Pflichten für den Gewässerschutz zu überwachen und ggf. von den Möglichkeiten der Ahndung von Vertragsverletzungen Gebrauch macht. Nicht in den Kontext des Beihilfenverbots gehört das Problem der sog. „Inländerdiskriminierung“. Es betrifft Fallgestaltungen, in denen eine innerstaatliche Norm den grenzüberschreitenden Handel beschränkt und deshalb auf Unternehmen anderer EU-Mitgliedstaaten nicht angewendet werden darf. Diese Sachverhaltskonstellation passt aber nicht auf den Fall der Wasserentnahmeabgaben, weil diese von vorn herein nur Wasserentnahmevorgänge im eigenen Land betreffen und deshalb keine Auswirkungen auf den Warenverkehr aus dem EU-Ausland haben können. Ob Inländerdiskriminierungen verfassungsrechtlich beanstandet werden können, ist eine offene Frage, die aber mit Blick auf die Erhebung von Wasserentnahmeabgaben und Differenzierungen bei der Ausgestaltung der Abgabe wieder auf die europarechtlichen Pflichten des Gewässerschutzes nach der WRRL zurückführen.

²⁵⁷ EuG Rs. T-288/97, Slg. 1999, II-1871, Rn. 48/50 (Friuli Venezia Giulia/Kommission).

(4) Zwischenfazit

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu Höhe und Differenzierung von Abgabesätzen geben für die Prüffragen dieser Studie insgesamt nur wenig her. Gleiches gilt für das Beihilferecht. Insgesamt bestehen erhebliche legislative Spielräume, für die jeweils sachgerechte Erwägungen ausreichend erscheinen. Die äußersten Grenzen für die Höhe der Abgabesätze (Erdrosselungswirkung, Wert der öffentlichen Leistung) werden von den in den Landesgesetzen tatsächlich aufgerufenen Abgabesätzen nicht annähernd erreicht. Es verbleiben daher rechtspolitische Zweckmäßigkeitserwägungen als ausschlaggebend. Insoweit kann hier auf die umwelt- und ressourcenökonomischen Überlegungen oben verwiesen werden.

2.4 Sonderregelungen zur Zahllastgestaltung (Verrechnungen)

Das Recht der Landes-Wasserentnahmeabgaben kennt über Befreiungen oder Abgabesatzdifferenzierungen hinaus noch weitere Normen zur Zahllastgestaltung. Besonders prominent ist hierbei das Institut der „Verrechnung“ von Zahllasten mit bestimmten Ausgaben der Abgabepflichtigen. Bekannt ist das Institut bereits aus § 10 AbwAG.

So sieht beispielsweise § 8 Abs. 1 WasEG NRW die Möglichkeit einer Verrechnung der Abgabeschuld mit bestimmten Aufwendungen vor:

„Leistet ein Entgeltpflichtiger als öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung auf Grund einer vertraglich vereinbarten Kooperation mit der Landwirtschaft oder einer Landwirtschaftskammer Zahlungen für Maßnahmen zum Schutze des entnommenen Rohwassers, können die im Veranlagungsjahr hierfür entstandenen Aufwendungen mit der Vorauszahlung oder der Festsetzung des Wasserentnahmeentgelts für dieses Veranlagungsjahr verrechnet werden. Verrechnungsfähig sind die personellen Aufwendungen für die Gewässerschutzberatung der landwirtschaftlichen Betriebe sowie Aufwendungen für Maßnahmen.“

Die Verrechnung ist damit auf bestimmte Abgabepflichtige („öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung“) und bestimmte Aufwendungen (Personal- und Maßnahmenaufwand zur Beratung und zum Rohwasserschutz im Bereich der Landwirtschaft aufgrund vertraglicher Kooperation) begrenzt

Damit werden Anreize für entsprechende Kooperationslösungen gesetzt, durch die landwirtschaftliche Einträge in Gewässer, welche die Rohwassergewinnung der Trinkwasserversorger beeinträchtigen, reduziert werden sollen. Die Gesetzesbegründung spricht vom Ziel einer „gewässerschonenden Landbewirtschaftung“.²⁵⁸

²⁵⁸ LT-Drs. 13/4528, S. 31.

Die auf diese Weise verrechneten Beträge sind nicht unerheblich; sie bewegen sich in NRW seit 2004 durchgehend bei rd. 20-25 % der ursprünglichen Zahllast der Trinkwasserversorger.²⁵⁹

a) Vergleichbare Regelungen anderer Länder

Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft aus Mitteln der Wasserentnahmeentgelte sind bereits aus der ersten landesrechtlichen Regelung des baden-württembergischen „Wasserpfennigs“ bekannt. Hier war vorgesehen, aus den Mitteln der Abgabe die Finanzierung von Entschädigungszahlungen an die Landwirte wegen Düngemittelbeschränkungen in Wasserschutzgebieten nach § 19 Abs. 4 WHG a. F. vorzunehmen. Auch wenn im Gesetz keine diesbezügliche Zweckbindung verankert wurde, war dies entstehungsgeschichtlich ein politisches Motiv der Einführung.

Verrechnungen als Instrument zur Zahllaststeuerung und als Anreizinstrument sind in einigen anderen Erhebungsländern ebenfalls verankert:

- In Baden-Württemberg „kann“ die Wasserbehörde nunmehr nach § 17f WG BW für die Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern das Entgelt auf Antrag um bis zu 25 % durch die Verrechnung mit Aufwendungen nach Abs. 2 ermäßigen; dazu zählen Maßnahmen zur Wärmefrachtreduzierung, zur Substitution von Grund- durch Oberflächenwasser, die Errichtung von KWK-Anlagen und ordnungsrechtlich nicht geschuldete Maßnahmen zur „Herstellung der gewässerökologischen Funktionsfähigkeit von oberirdischen Gewässern“.
- In Sachsen können bei Errichtung oder Erweiterung von Anlagen zur Kreislaufnutzung oder Wiederverwendung von Wasser, deren Betrieb eine Minderung der Entnahmemenge um mindestens 10 % erwarten lässt, gem. § 91c SächsWG die Aufwendungen dafür mit dem Wasserentnahmeentgelt verrechnet werden. Die früher nach § 91 Abs. 11 SächsWG a. F. vorgesehene Verrechnung auch von Aufwendungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustandes, zu deren Durchführung keine gesetzliche Pflicht besteht, ist hingegen entfallen.
- In Schleswig-Holstein ist gem. § 4 GruWAG SLH 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.
- In Rheinland-Pfalz sieht § 4 LWEntG die Verrechnung der Abgabeschuld mit bestimmten ressourcenwirksamen Ausgaben des Entgeltspflichtigen desselben Veranlagungsjahres vor. Förderungswürdig sind – in unterschiedlicher Ausgestaltung – Ausgaben für Maßnahmen

²⁵⁹ Gawel, Das Wasserentnahmeentgeltgesetz NRW, 2015, Abschnitt C. VIII.

zur Reduzierung der Wärmelast sowie Kooperationsvereinbarungen mit landwirtschaftlichen Betrieben zum Gewässerschutz (Tab. B-10). Die noch im Gesetzgebungsverfahren stehende Novelle 2023 sieht zudem neue Tatbestände der Verrechnung mit Investitionsaufwendungen bei der Digitalisierung von Messverfahren im Bereich land- und forstwirtschaftlicher Bewässerung vor.²⁶⁰

Tab. B-10: Verrechnungsoptionen nach § 4 LWEntG Rheinland-Pfalz

Begünstigter	Maßnahmen (Ausgaben für ...)	Verrechnungsquoten		Fundstelle
		Anteil an der Abgabeschuld	Anteil an den Ausgaben	
Alle Entgeltpflichtigen	1. Behördlich abgestimmte Effizienzanalyse zur Minderung der Wärmelast 2. Errichtung oder Erweiterung (nicht: Betrieb) von verrechnungsfähigen Anlagen zur Minderung der Wärmelast	25 % (maximal 3 Jahre)	100 %	§ 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LWEntG
Träger der öff. Wasserversorgung	Vertragliche Kooperationsmaßnahmen mit landwirtschaftlichen Betrieben zum Gewässerschutz	100 %	50 %	§ 4 Abs. 2 Nr. 1 LWEntG
Getränkehersteller				§ 4 Abs. 2 Nr. 2 LWEntG

Die rheinland-pfälzische Regelung in § 4 Abs. 2 Nr. 1 LWEntG kommt der Norm in § 8 WasEG am nächsten. Allerdings findet in Rheinland-Pfalz zugleich eine Deckelung auf 50 % der diesbezüglichen Ausgaben statt (Selbstbehalt).

b) Bewertung

ba) „Polluter pays“ vs. „polluter profits“:

Ökonomische Reziprozität des Verursacherprinzips

Umweltökonomisch ist anerkannt, dass bei Ressourcenknappheit alle auf die Ressource zugreifenden potenziellen Nutzer für die Knappheit gemeinsam Verantwortung tragen und insofern jeweils „verursachergerecht“ zur Lastentragung herangezogen werden können, um das Knappheitsproblem effizient zu lösen (sog. Coase-Theorem nach dem Nobelpreisträger Ronald H. Coase).²⁶¹ Dies bedeutet, dass ein Knappheitskonflikt um Grundwasser, bei dem eine Partei („Landwirtschaft“) den Grundwasserkörper durch diffuse Belastung für Senkendienste nutzt,

²⁶⁰ <https://mkuem.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/katrin-eder-effiziente-wassernutzung-ist-effektiver-wasserschutz>

²⁶¹ Dazu insbesondere klar *Bonus*, Wirtschaftsdienst 1986a, S. 451; *ders.*, Wirtschaftsdienst 1986b, S. 625; *ders.*, Wirtschaftsdienst 1987, S. 199.

eine andere Partei hingegen (Wasserversorger) auf die Entnahme sauberen Rohwassers zur Trinkwasserversorgung angewiesen ist, sowohl durch Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten auf Seiten der Landwirtschaft als auch auf Seiten der Wasserversorger ökonomisch verursachergerecht gelöst werden kann. Dies spricht also noch nicht gegen Entschädigungen der Landwirtschaft für Zurückhaltung bei Grundwassereinträgen. Diese Konstruktion ist auch als „Nutznießerprinzip“ bezeichnet worden, bei dem nicht die technischen Urheber einer Gewässerbeeinträchtigung („polluter pays“), sondern die Nutznießer einer vermiedenen Beeinträchtigung in die Zahlungsverantwortung genommen werden („polluter profits“).²⁶²

Ob und inwieweit diese sog. ökonomische „Reziprozität“ von Knappheitskonflikten auch dem rechtlichen Verständnis des Verursacherprinzips entspricht, kann hier dahinstehen, da ein „Verstoß“ im Rahmen des legislativen Ermessens über Abgabenregelungen mangels verbindlicher Kodifizierung des Verursachergedankens im Wasserrecht kaum beachtlich wäre.

Es verbleiben aber gleichwohl zwei Aspekte, die eine Überprüfung von Verrechnungen – hier am Beispiel der Regelung in § 8 WasEG für NRW – im Lichte des Art. 9 WRRL notwendig erscheinen lassen:

- Verrechnungen stellen konzeptionell Fremdkörper in einer Ressourcennutzungsabgabe dar und schwächen den eigentlichen Lenkungsanreiz der Zahllast [dazu nachfolgend bb)];
- die Regelung widerspricht konzeptionell gleich zweifach den Kostendeckungsgrundsätzen Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 und 2 und bleibt ohne eine ersichtliche diesbezügliche Rechtfertigung aus Uabs. 3 [dazu nachfolgend bc)].

bb) Verrechnungen als Fremdkörper einer Ressourcennutzungsabgabe

Verrechnungsklauseln, die es einem Ressourcennutzer gestatten, die Gewässerentlastung durch Maßnahmenkosten ganz oder teilweise gegen die verbleibende Zahllast aufzurechnen, sind systematisch gesehen Fremdkörper bei einer Lenkungsabgabe:²⁶³ Ein Ressourcennutzer hat ökonomisch sowohl die Lenkungslast (Anpassung an ein neues Optimum durch Vermeidung) als auch die Zahllast als Ressourcenverantwortung für die verbleibende Nutzung zu schultern. Anders als im Schrifttum gelegentlich behauptet,²⁶⁴ handelt es sich hierbei aus diesem Grunde auch nicht um eine „Doppelbelastung“. In der ökonomischen Konzeption einer Lenkungsabgabe

²⁶² Siehe etwa *Kuckshinrichs*, Zur ökonomischen Theorie der Grundwassernutzung ..., 1990.

²⁶³ So auch zutreffend, wenngleich mit Blick auf die Abwasserabgabe: *Berendes*, Das Abwasserabgabengesetz ..., 1995, S. 168.

²⁶⁴ So etwa *Ritter* (1992), S. 160 ff.; *Steiner* (1992), S. 210.

wird ein Einleiter zu Maßnahmen angereizt, indem er sich durch insoweit verminderte Ressourceninanspruchnahmen künftige Zahllasten erspart, nicht aber, indem ihm (zusätzlich) gestattet wird, die Investitionssumme durch Wegfall einer gleich hohen Abgabenschuld günstig zu refinanzieren. Der eigentliche, effizienzorientierte Lenkungsanreiz, der ja in der Minderung der Nutzungsmenge infolge von solchen Vermeidungsanstrengungen besteht, die günstiger sind als das Tragen der Abgabe, wird so durch eine ineffiziente Investitionsprämie ausgehöhlt.

Durch die *Verrechnungsmöglichkeiten* der Abgabenbelastung mit bestimmten Ausgaben 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 Durchführung, da diese die Abgabeschuld am meisten reduzieren können. Das individuelle Optimierungskalkül wird dadurch ungünstig beeinflusst. Denn durch diese Möglichkeit erhält letztlich jener Verursacher den stärksten Impuls, dessen Optionen ökonomisch am wenigsten effizient sind.²⁶⁵
- Als Investitionen zur Verrechnung der Abgabenlast sind zudem Ausgaben für landwirtschaftliche Kooperationslösungen vor anderen Maßnahmen zur Verringerung der Gewässerinanspruchnahme, die „nur“ die Bemessungsgrundlage beeinflussen, bevorzugt und verzerren damit das ökonomische Entscheidungskalkül des öffentlichen Entnehmers.
- Schließlich werden durch die Verrechnungsmöglichkeiten nach § 8 WasEG lenkungsfremde Maßnahmen gefördert, die zwar noch indirekt dem Gewässerschutz dienlich sein mögen, jedoch nicht an der Entnahmemenge als Bemessungsgrundlage der Abgabe oder an der Mengen-Signifikanz im Gewässer ansetzen.²⁶⁶ Die Verrechnung versetzt damit die nur einmal vorhandene Anreizmasse der Zahllast für andere als die eigentlichen Zwecke des Entnahmeentgelts.

Die in § 8 WasEG gewählte Konstruktion ist dabei auch anders konzipiert als etwa die Verrechnungsklausel in § 10 AbwAG, die vorrangig die Minderung der eigentlichen Bemessungsgrundlage nochmals bezuschusst. Mit der in § 8 WasEG gewählten Konstruktion wird die nur einmal verfügbare Anreizfunktion der Zahllast stattdessen für „sonstige“ Zwecke außerhalb der eigentlichen Wasserentnahmesphäre eingesetzt. Dies schwächt nicht nur den eigentlichen Mengen-Lenkungszweck; darüber hinaus wird auch die volle Kostenverantwortlichkeit für Wasserentnahmen nach Art. 9 WRRL weiter perforiert [dazu unten c)], da ein Teil dieser Entnahme-Kostenverantwortung dafür eingesetzt wird, die an sich gebotene Kostenverantwortung etwa des Sektors Landwirtschaft wiederum über Kooperationsarrangements zu vermeiden. So

²⁶⁵ Ewringmann (2002), S. 291 f.; DIW/FiFo (1999), S. 280 ff.

²⁶⁶ Karl/Ranné (1995), S. 35-39; DIW/FiFo (1999), S. 280-282.

kommt ein Entlastungs-Karussell in Gang, das zwar pragmatisch für das Gewässermanagement durchaus nützlich sein mag, den Grundsätzen der Kostenverantwortlichkeit und der damit beabsichtigten effizienten Ressourcennutzung jedoch gerade nicht entspricht.

Dabei ist die in § 8 WasEG gewählte Verrechnungslösung aus Sicht des Gesetzgebers zugleich noch unnötig einschränkend, denn das für die „sonstigen“ Zwecke (hier: Schutz vorrangig der Grundwasserqualität durch diffuse Einträge) mobilisierbare Anreizvolumen wird jeweils durch die (sachfremde) individuelle Abgabeschuld für Wasserentnahmen begrenzt, was sich als wenig zweckmäßig erweisen kann, wenn es darum geht, diffuse Stoffeinträge wirksam zu begrenzen. Um diese Ziele durch Förderanreize zu erreichen, ist eine Verrechnung im Rahmen des WasEG ohnehin gar nicht nötig. Hierzu könnte auch eine entsprechende Aufkommensverwendung eingesetzt werden.

bc) Vereinbarkeit mit den Kostendeckungsgrundsätzen aus Art. 9 WRRL?

Art. 9 Abs. 1 WRRL gebietet nicht nur für Wasserdienstleistungen die Berücksichtigung des Grundsatzes der Kostendeckung einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten (UAbs. 1) bzw. eine Platzierung von angemessenen Anreizen, um Nutzer von Wasserdienstleistungen zu effizienten Ressourcenentscheidungen anzuhalten (UAbs. 2 Sp.str. 1). Ferner statuiert UAbs. 2 Sp.str. 2 ausdrücklich für den namentlich genannten Sektor der Wasser lediglich „nutzenden“ Landwirtschaft die Pflicht, „unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag“ zu „leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen“. Zwar stehen alle drei Gebote unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeitsklausel des UAbs. 3, dennoch kann Art. 9 Abs. 1 WRRL insgesamt nicht entnommen werden, dass die Landwirtschaft, soweit sie „wassernutzend“ zur Verteuerung der Trinkwasserversorgung beiträgt, dauerhaft und vollständig sowie begründungslos nicht nur von Kostendeckungslasten vollständig freigestellt wird, sondern auch noch durch Verrechnungslösungen staatlich geförderte Begünstigungen erfährt.

§ 8 WasEG etabliert hier eine Entlastungskette, indem zunächst die Trinkwasserversorger – entgegen Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 Sp.str. 1 WRRL – nicht ihre vollen Umwelt- und Ressourcenkosten (in der vom Gesetzgeber vorgesehenen Höhe) für die Dienstleistung der Wasserentnahme zu übernehmen haben – und sodann auch der lediglich „wassernutzende“ Sektor Landwirtschaft seinen Beitrag zur Verteuerung der Wasserdienstleistung „Wasserentnahme“ wiederum nicht zu tragen hat, sondern vielmehr im Gegenteil eine über das Verrechnungsinstitut staatlich geförderte Entlastung erfährt.

Es steht außer Zweifel, dass auf diese Weise ein pragmatischer Beitrag zur Verbesserung der Gewässersituation gelingen mag; den Grundsätzen der Kostenverantwortlichkeit und der damit beabsichtigten effizienten Ressourcennutzung wird so jedoch gerade nicht entsprochen. Demnach müssten die Trinkwasserversorger zunächst ihre vollen (vom Gesetzgeber vorgesehenen) volkswirtschaftlichen Entnahmekosten schultern; zugleich erführen sie dadurch eine Entlastung, dass ein Teil der Kosten der Trinkwasserbereitstellung verursachergerecht an die Landwirtschaft weitergereicht würde, die ursächlich einen Teil der Kosten der Wasserdienstleistung „Wasserversorgung“ (höhere Trinkwasser-Aufbereitungskosten, Fernwasserversorgung usw.) zu verantworten hat. Die Entlastung müsste Art. 9 WRRL zufolge mithin in umgekehrter Richtung organisiert werden und von der Landwirtschaft in Richtung der Trinkwasserversorger veranlasst sein.

Entlastende Verrechnungen (wie nach § 8 WasEG) könnte damit grundsätzlich im Widerspruch zu den Geboten aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 WRRL stehen.²⁶⁷ Dies könnte freilich unionsrechtlich nach UAbs. 3 gerechtfertigt erscheinen, soweit der Gesetzgeber davon ausgeht, dass die „sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung“ eine solche Abweichung gebietet. Dies ist allerdings bislang soweit ersichtlich gar nicht vorgetragen worden und wäre auch sachlich nur sehr bedingt nachvollziehbar. Ein entsprechender Vortrag würde im Übrigen auch deshalb kaum überzeugen können, weil die übrigen Erhebungsländer – mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz – mit ihren Regelungen aufzeigen, dass es zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit gegenüber der Landwirtschaft einer entsprechenden Ausnahme von den Kostendeckungsgeboten des Art. 9 WRRL wohl gar nicht bedarf.

Hinzu treten die zuvor unter a) erläuterten lenkungspolitischen Bedenken, einer Ressourcennutzungsabgabe als ökonomischem Vorsorgehebel bei der Wasserentnahme die Anreizwirkung der Zahllast dadurch zu nehmen, dass „andere“ Zwecke durch Verrechnung begünstigt werden.

Die bestehenden Regelungen zu Verrechnungen sollte daher insgesamt rechtspolitisch überdacht werden. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund des Umstandes geboten, dass etwa seit Einführung des WasEG 2004 in NRW regelmäßig rund 20-25 % des Aufkommens aus der Trinkwasserversorgung als Folge entsprechende Verrechnungen ausfallen. Das Finanzierungsziel einer Abgabe sowie der Anspruch auf Vorteilsabschöpfung werden so unterminiert.

²⁶⁷ So auch *Reese*, JEEPL 2013, S. 370, mit Blick auf die Freistellung der Landwirtschaft bei Wasserentnahmeabgaben im Lichte von Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 2 WRRL: „A clear shortcoming in terms of ‘adequate contribution’ is to be stated with respect to the agricultural sector.”

Zwar ist ein Landesgesetzgeber rechtlich im Ergebnis nicht gehindert, Verrechnungstatbestände einzuführen. Es muss aber klar sein, dass auf diese Weise die grundlegende Systematik einer Lenkungsabgabe („gleiche Abgabe für gleiche Entnahmemenge“) verlassen, ihre elementaren Abgabefunktionen des Vorteilsausgleichs, der Lenkung (Anreiz zur Reduzierung der Bemessungsgrundlage) und der Finanzierung geschwächt und zugunsten einer eigenständigen Konzeption der Anreizsetzung überformt wird.

2.5 Sonstige Abgabengestaltungen durch Verknüpfung mit Wasserordnungsrecht

Das Abgabenrecht der Länder weist darüber hinaus verschiedene weitere Merkmale auf, die für eine hessische Regelung von Interesse sein können. Dazu gehört insbesondere die dort jeweils angelegte Verknüpfung mit dem Wasserordnungsrecht. Diese ist im Abgabenrecht der Erhebungsländer punktuell, dabei aber sehr unterschiedlich angelegt.

a) Regelungen der Erhebungsländer

Lenkende Umweltabgaben sind als ökonomische Hebel zur Verhaltenssteuerung zunächst ein eigenständiges Instrument mit wichtigen ökonomischen Funktionen der Bepreisung von Umweltgütern. In der Praxis werden sie jedoch regelmäßig in ein Steuerungsumfeld implementiert, in dem bereits das Umweltordnungsrecht umfangreiche Allokationsvorgaben macht. Dieser „policy mix“ kann einerseits das Wasserordnungsrecht in seinem strukturell gefährdeten Vollzug (Personaldefizite, asymmetrische Informationsverteilung, Kontrollkosten) wirkungsvoll unterstützen, indem die Ressourcennutzer ein ökonomisches Eigeninteresse an der Erfüllung ordnungsrechtlicher Vorgaben erhalten (Zangenwirkung²⁶⁸). Andererseits kann diese Konstruktion eine Schwächung des spezifischen Lenkungsauftrages eines durch die Abgabe statuierten administrierten Ressourcennutzungspreises bedeuten.²⁶⁹

Auch Wasserentnahmeabgaben sind in ein wasserordnungsrechtlich umfassend vorstrukturiertes Steuerungssystem eingebettet. Anders als bei der insoweit problematischen Abwasserabgabe²⁷⁰ beschränken sich beispielhaft die Bezugnahmen des WasEG in NRW auf das Wasserordnungsrecht auf wenige Aspekte der Abgabenkonstruktion:

²⁶⁸ *Ewringmann/Schafhausen*, Umweltabgaben als ökonomischer Hebel ..., 1985; rezipiert bei *Berendes*, Das Abwasserabgabengesetz ..., 1995, S. 21.

²⁶⁹ Zum Ganzen siehe *Gawel/Köck u. a.*, Weiterentwicklung ..., 2011, S. 80 ff.

²⁷⁰ Siehe *Gawel/Köck u. a.*, Reform der Abwasserabgabe, 2014.

- *Bemessungsgrundlage*: Nach § 3 Abs. 2 Satz 4 WasEG kommt bei hilfswiser Schätzung der Bemessungsgrundlage „im Regelfall die in dem Recht oder der Befugnis zugelassene Entnahmemenge“ zum Einsatz; die Regelveranlagung erfolgt jedoch aufgrund der tatsächlichen Entnahmemenge (Satz 1).
- *Befreiungen*: Nach § 1 Abs. 2 WasEG knüpfen zahlreiche Abgabe-Befreiungen an ordnungsrechtliche Wertungen an – sei es die Erlaubnisfreiheit einer Gewässerbenutzung nach Nr. 2, sei es für behördlich angeordnete Benutzungen oder Wassernutzungen nach Nr. 1, 2 oder hinsichtlich des Heilquellenbegriffs in Nr. 4, zu dessen Legaldefinition auf § 16 LWG verwiesen wird.

Anders als beim AbwAG erfolgt aber weder eine Regelveranlagung nach der im Zulassungsbescheid hinterlegten, maximal zulässigen Ressourceninanspruchnahme (sog. „Bescheidlösung“ nach § 4 Abs. 1 AbwAG) noch eine Tarifiermäßigung bei Einhaltung ordnungsrechtlicher Vorgaben (§ 9 Abs. 5, 6 AbwAG) oder eine Abgaben-Sanktion bei Nichteinhaltung der behördlichen Überwachungswerte (§ 4 Abs. 4 AbwAG).

Anders auch als in anderen Erhebungsländern von Wasserentnahmeabgaben wird zudem die Verrechnungsregelung nicht mit ordnungsrechtlichen Wertungen durchgesetzt, wie z. B. in § 91 Abs. 11 SächsWG a. F. In anderen Ländern findet z. T. auch eine dem § 9 Abs. 5, 6 AbwAG nachgebildete, zweifelhafte Tarifiermäßigung bei Einhaltung ordnungsrechtlicher Vorgaben Anwendung, z. B. § 91 Abs. 12 SächsWG a. F. („Anwendung Stand der Technik“).²⁷¹ Der Landesgesetzgeber konnte sich bei der Novelle 2022 von dieser zweifelhaften Regelung noch nicht ganz trennen, hat sie aber im neuen § 91f Abs. 1 SächsWG als Übergangsregelung zum Auslaufen vorgesehen:

„Die zuständige Wasserbehörde hat unbeschadet der Möglichkeit zur niedrigeren Festsetzung nach § 91e Absatz 4 in Verbindung mit § 163 der Abgabenordnung die Wasserentnahmeabgabe für den Veranlagungszeitraum auf Antrag bis zum 31. Dezember 2024 um 75 Prozent, bis zum 31. Dezember 2026 um 50 Prozent und bis zum 31. Dezember 2028 um 25 Prozent zu ermäßigen, wenn bei Anwendung des Standes der Technik eine Verringerung der Wasserentnahme nicht erreicht werden kann.“

²⁷¹ Dazu im Einzelnen *Gawel*, in: Kloepfer, Umweltschutz als Rechtsprivileg, 2014, S. 35 ff.; kritisch zu § 91 Abs. 12 SächsWG a. F. *Gawel/Köck*, Gutachten zum SächsWG, 2022.

b) Bewertung

Die Ausrichtung der Wasserentnahmeabgaben auf das Wasserordnungsrecht ist insgesamt sehr zurückhaltend ausgelegt. Insbesondere werden problematische Verschränkungen wie im Abwasserabgabenrecht oder in einzelnen Entgeltgesetzen anderer Erhebungsländer vermieden. Es bestehen hier insgesamt keine Bedenken. Die pauschale Freistellung sämtlicher erlaubnisfreien Gewässerbenutzungen von der Abgabepflicht sollte hingegen geprüft werden (dazu bereits oben zu Befreiungen).

Insgesamt kann aber die Verschränkung der Abgaben mit dem Wasserordnungsrecht weitgehend als sachgerecht bewertet werden. Beide Instrumente wirken komplementär auf eine Schonung des Wasserhaushaltes ein, ohne sich funktional unangemessen zu beeinträchtigen. In einigen Ländern bestehen hier z. T. fragwürdige Verschränkungen, die vermieden werden sollten.

Dies betrifft insbesondere die Verschränkung mit dem Stand der Technik wie in § 91f Abs. 1 SächsWG. Zur Stärkung der einer Wasserentnahmeabgabe zukommenden Funktionen (Vorteilsabschöpfung, Lenkung, Finanzierung) ist eine ersatzlose Streichung derartiger Ermäßigungstatbestände angezeigt. Dadurch würde ein konzeptioneller Fremdkörper aus dem Abgabenrecht entfernt, der sich selbst in seiner engen Punktzielderfüllung (Anreize zum StdT) in der Praxis bereits weitgehend durch Zielerfüllung erledigt hat und deshalb überwiegend als zweifelhafte (und wettbewerbsverzerrende) Verschönungssubvention fortwirkt. Rechtliche oder wirtschaftlich-soziale Erwägungen stehen dem nicht entgegen. Hinzu kommen Entlastungen der Vollzugsbehörden, da sich die Einzelfall-Prüfung der Voraussetzungen nach § 91 Abs. 11 a. F. SächsWG als vollzugaufwendig darstellt.

IV. Bestandsaufnahme II: Darstellung der bestehenden Länderregelungen hinsichtlich der Verwendungsseite

Mit Blick auf die Verwendungsseite von Wasserentnahmeabgaben ist von Interesse, inwieweit sich die Abgabenregelungen der Erhebungsländer überhaupt zur Mittelverwendung äußern, ob dabei und ggf. wie konditioniert eine Zweckbindung der aufkommenden Mittel vorgesehen ist und welche konkreten Zwecke für eine solche Verwendungsbindung genannt werden. Hierbei ist insbesondere beachtlich, ob diese Zwecke mit der Zwecksetzung der Erhebungsseite der Abgabe (Ressourcenschonung bei Grund- und Oberflächenwasser) in eins gehen oder sich von diesen lösen. Soweit die Verwendungszwecke darüber hinausgehen, ist wiederum beachtlich,

ob dabei zumindest noch wasserwirtschaftliche Zwecke angesprochen sind – oder auch diese zugunsten sonstiger umweltpolitischer Bereiche (z. B. Altlasten) überschritten werden.

Schließlich ist von Belang, ob die Mittelverwendung konkret z. B. durch Förderrichtlinien o. ä. angeleitet wird und der Gesetzgeber Verfahrensvorschriften dazu vorsieht.

Nimmt man zunächst erneut die Regelung in NRW als Eröffnungsbeispiel, so trifft hier § 9 WasEG Maßgaben für die Verwendung des Abgabeaufkommens. Danach gilt, dass gem. Abs. 1 „vorweg der durch den Vollzug dieses Gesetzes entstehende Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachaufwand) gedeckt“ wird. Zudem ist nach Abs. 2 „der Aufwand, der aus der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie resultiert, [...] ab 2006 aus dem Aufkommen gedeckt.“. Nach Abs. 3 gilt aufgrund des WasEG 2011 seit dem 30.07.2011 zusätzlich, dass „aus dem Aufkommen [...] Mittel für Aufgaben der Altlastensanierung und Altlastenaufbereitung zur Verfügung gestellt werden.“ Das verbleibende Aufkommen steht nach Abs. 4 „dem Land zur Verfügung“, fließt also zweckbindungsfrei in den allgemeinen Haushalt.

Die übrigen Erhebungsländer treffen unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Aufkommensverwendung (Tab. B-11 unten). Verbreitet treffen die Landesgesetzgeber ebenfalls Zweckbindungsregelungen; lediglich in Hamburg und in Baden-Württemberg, in Schleswig-Holstein zur Hälfte, werden die Mittel ohne Zweckbindung dem Landeshaushalt zugeführt. Alle anderen Länder weisen hinsichtlich der Verwendung des Aufkommens eine Zweckbindung auf, die in unterschiedlicher Spezifizierung auf den Gewässerschutz ausgerichtet ist (vgl. Tab. 12). Auch die neueren Entnahmeabgaben in Sachsen-Anhalt (§ 105 Abs. 2 WG LSA) und Rheinland-Pfalz (§ 5 LWEntG) verwirklichen jeweils eine strikte Zweckbindung.

Bei einer Vorteilsabschöpfungsabgabe besteht verfassungsrechtlich keine Zweckbindung;²⁷² hier kann der einfache Gesetzgeber im Rahmen seines budgetären Ermessens über die Verwendung des Aufkommens frei entscheiden. Insbesondere wäre er auch befugt, die aufkommenden Mittel in den allgemeinen Haushalt einzustellen.

Umgekehrt bestehen allerdings auch keine verfassungsrechtlichen Beschränkungen, die Mittel für einen bestimmten Ausgabe-Zweck zu binden (Affektation). Ob und inwieweit diese Zwecke wasserwirtschaftliche Bezüge im Allgemeinen oder spezifische Bezüge zum Lenkungszweck der Abgabe (Wasserentnahme) im Besonderen aufweisen, ist sowohl verfassungsrechtlich als auch ökonomisch nicht relevant. Insbesondere spielt es rechtlich oder finanzwissenschaftlich keine Rolle, dass keiner der z. B. in § 9 WasEG explizit erwähnten Verwendungszwecke direkt

²⁷² BVerfGE 93, S. 319 ff. – Wasserpfeffernig.

auf den sog. Wirkungszweck der Abgabe, die vorsorgende Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendrucks auf Wasserkörper, referieren.

Vor diesem Hintergrund sind einfachgesetzliche Zweckbindungsregeln (z. B. in § 9 WasEG) finanzverfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wird insbesondere der Charakter als lenkende Wirkungszweckabgabe durch gesetzliche Vorgaben hinsichtlich der Mittelverwendung in keiner Weise berührt: Die Abgabe wirkt lenkend gerade durch die aus der Entzugswirkung von Kaufkraft resultierenden Anreize gegenüber den zur Zahlung Verpflichteten. Die Mittelverwendung ist hiervon unabhängig zu gestalten.

Der Gesetzgeber kann Affizierungsentscheidungen demzufolge vollständig nach politischen Zweckmäßigkeitüberlegungen treffen. Dabei gilt gemeinhin eine Umweltlenkungsabgabe, die nicht nur über den Wirkungszweck, sondern zugleich über den Verwendungszweck „ähnliche“ umweltbezogene Ziele ansteuert und insoweit die aufkommenden Mittel aus dem allgemeinen Haushalt fernhält (sog. kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe), als zweifach zweckmäßig: Sie bedient wasserwirtschaftliche Ziele sowohl über den Hebel der Verhaltenssteuerung als auch über die anschließende Mittelverausgabung besonders wirkungsvoll, und sie sichert bzw. steigert durch die nachvollziehbare Mittelverwendung der Abgabe zugleich die politische Akzeptanz der Mittelabschöpfung. *Insoweit ist die grundsätzliche (Teil-) Zweckbindung des § 9 WasEG auch finanzwissenschaftlich und umweltökonomisch nicht zu beanstanden.*

Vor diesem Hintergrund dienen Zweckbindungs-Regelungen *auch der Akzeptanzsicherung*; sie vermitteln den Zensiten, dass ein wasserwirtschaftlicher bzw. umweltpolitischer Finanzbedarf besteht, zu dessen Deckung die Abgabe – neben ihrem Wirkungszweck – zugleich dienlich ist. Dabei ist zu beachten, dass die Regelungen des § 9 Abs. 1 bis 3 weder die vom Land verausgabten Finanzmittel für die dort genannten Zwecke auf das Abgabeaufkommen begrenzen (es kann auch mehr dafür verausgabt werden) noch umgekehrt die aufkommenden Mittel aus der Abgabe vollständig für diese Zwecke verausgabt werden müssen (ein „Rest“ kann, wie im Gesetz festgelegt, auch allgemeine Haushaltszwecke finanzieren).

Der bisweilen vorgetragene *Einwand*, über eine Abgabe auf Wasserentnahmen erfolge über die breite Adressierung von Zwecken aus der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie eine *Quer-*

Finanzierung auch der bislang abgabefreien Verursachungsbeträge anderer Wassernutzersektoren,²⁷³ greift nicht durch: Zwar werden mit der Mittelverwendung für Zwecke der allgemeinen Umsetzung der WRRL auch Gewässerprobleme adressiert, die nicht auf Entnahmen, sondern insbesondere auf morphologische und ökologische Beeinträchtigungen zurückgehen und daher auch im Sinne von Art. 9 WRRL kostendeckende Verursacherbeiträge anderer Sektoren erforderlich machten. Dies stellt aber die Berechtigung der eigentlichen Abschöpfung bei Wasserentnehmern, d. h. deren Verursacherverantwortung aus Art. 9 WRRL weder rechtlich noch ökonomisch in Frage. Inwieweit perspektivisch die Akzeptanz selektiver Wassernutzungsabgaben Belastungen ausgesetzt sein könnte, soweit nur bei bestimmten Wasserdienstleistungen oder Wassernutzungen Bemühungen um explizite Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten sichtbar werden und die dort aufkommenden Mittel jedenfalls auch dafür verwendet werden, Maßnahmen zum Ausgleich von Beeinträchtigungen zu finanzieren, für die nach dem Kostendeckungsgrundsatz andere Nutzergruppen und -sektoren finanziell in der Verantwortung stehen, muss politisch bewertet werden. Zu berücksichtigen ist jedenfalls das nachvollziehbare Interesse des Gesetzgebers, das Aufkommen aus den tatsächlich erhobenen Abgaben (hier: dem WasEG) möglichst umfassend durch Spezialzwecke jenseits des allgemeinen Finanzbedarfs politisch zu legitimieren und insoweit auf sämtliche Maßnahmen nach der WRRL und der von ihnen ausgehenden Finanzbedarfe zu verweisen. Verfassungsrechtlich und finanzwissenschaftlich ist dem Gesetzgeber gerade ein entsprechender Gestaltungsspielraum eröffnet. Jedenfalls bleiben die Abschöpfungen so lange gerechtfertigt, wie die Bemessungs-Grenzen der Verhältnismäßigkeit, des Sondervorteils und des Lenkungszwecks nicht überschritten werden – auf die anschließende Mittelverausgabung kommt es zur rechtlichen und ökonomischen Rechtfertigung nicht an.

Tabelle B-11: Regelungen der Erhebungsländer zur Verwendung des Abgabenaufkommens

Bundesland	Rechtsgrundlage	Bestimmung	Zweckbindung	Zwecke
Baden-Württemberg	§ 104 Abs. 4 WG BW	„Das Entgelt steht dem Land zu. Das Entgeltaufkommen [...] sind ab dem 1. Januar 2015 zugunsten	X	wasserwirtschaftliche und gewässerökologische Belange;

²⁷³ So etwa – mit Blick auf die Abwasserabgabe – dezidiert *Bode*, Redlichkeit und Zukunft der Abwasserabgabe, in: Streitfragen. Die Energie- und Wasserwirtschaft im Dialog 2011, S. 94; in diese Richtung auch argumentierend *BDEW*, Stellungnahme anlässlich des Zwischenberichts „Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung“ zum Forschungsvorhaben des UBA, 2013, S. 3 f.

		wasserwirtschaftlicher und gewässerökologischer Belange zweckgebunden zu verwenden. Aus dem Entgeltaufkommen wird vorweg nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsplans der mit der Erhebung des Entgelts verbundene Verwaltungsaufwand gedeckt.“		vorab Verwaltungsaufwand
Berlin	§ 13a Abs. 1 Satz 4 BWG	„Das Aufkommen des Entgelts ist <u>vordringlich</u> zum Schutze der Menge und Güte des vorhandenen Grundwassers, insbesondere zur Abwehr von Gefahren für das Grundwasser oder zur Beseitigung von Schäden an diesem, zu verwenden.“	(X) („vordringlich“)	Schutz der Menge und Güte des vorhandenen Grundwassers, <u>insbesondere</u> Gefahrenabwehr <u>oder</u> Schadensbeseitigung
Brandenburg	§ 40 Abs. 5 BbgWG	„Das Wassernutzungsentgelt steht dem Land nach Abzug des Verwaltungsaufwandes <u>zweckgebunden</u> zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele, für den öffentlichen Hochwasserschutz, zur Sanierung und Unterhaltung der Gewässer, zur Renaturierung und zum Ausbau der Gewässer zur Verfügung sowie für Investitionen, die der Verbesserung der Wassergüte und dem sparsamen Umgang mit Wasser dienen.“	X	Vorab Verwaltungsaufwand. Erreichung der Bewirtschaftungsziele, öff. Hochwasserschutz, Sanierung und Unterhaltung der Gewässer, Renaturierung und Ausbau der Gewässer, für Investitionen, die der Verbesserung der Wassergüte und dem sparsamen Umgang mit Wasser dienen.
Bremen	§ 8 Brem-WeGG	„(1) Das Gebührenaufkommen <u>ist</u> zweckgebunden zu verwenden für den Schutz und die Sicherung von Umweltressourcen und der öffentlichen Trinkwasserversorgung einschließlich des dafür erforderlichen Personal- und Sachaufwandes (Verwaltungsaufwand). (2) Nicht verausgabte Mittel werden einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt.“	X	Schutz und Sicherung von Umweltressourcen und öffentlicher Trinkwasserversorgung; „dafür erforderlicher“ Verwaltungsaufwand; zweckgebundene Rücklage
Hamburg		--	keine	--
Mecklenburg-Vorpommern	§ 18 Abs. 4, 5 LWaG MV	„(4) Das Aufkommen aus dem Entgelt für Wasserentnahmen <u>ist</u> für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte oder der Gewässerunterhaltung dienen, zweckgebunden. Hierzu gehören auch Entschädigungen und Ausgleich	X	

		<p>von wirtschaftlichen Nachteilen in Wasserschutzgebieten gemäß § 52 Abs. 4 und 5 des Wasserhaushaltsgesetzes, sofern das Land die Entschädigung beziehungsweise den Ausgleich leistet, sowie für die Gewährung von Zuschüssen für die Sanierung von Gewässer- und Bodenverunreinigungen in Wasserschutzgebieten infolge von Altlasten, deren Verursacher nicht feststeht oder vorläufig weder zur Beseitigung der Altlast noch zur Finanzierung ihrer Beseitigung herangezogen werden kann. Der durch den Vollzug der Vorschriften über das Entgelt für Wasserentnahmen entstehende Verwaltungsaufwand kann aus dem Entgeltaufkommen gedeckt werden.</p> <p>(5) Die Zweckbindung gemäß Absatz 4 erstreckt sich auch auf Rückflüsse von Zuschüssen nach Absatz 4 Satz 2 und auf Erstattungsbeiträge nach § 97 Satz 4 des Wasserhaushaltsgesetzes.“</p>		
Niedersachsen	§ 28 NWG	<p>„(1) Aus dem Aufkommen der Gebühr für Wasserentnahmen ist vorab der Verwaltungsaufwand zu decken, der dem Land und den zuständigen kommunalen Körperschaften durch den Vollzug der §§ 21 bis 28 sowie des § 59 Abs. 2 dieses Gesetzes und des § 78a Abs. 5 Satz 4 WHG entsteht.</p> <p>Die Höhe des zu berücksichtigenden Verwaltungsaufwandes bemisst sich nach dem Ansatz im Haushaltsplan des Landes.</p> <p>(2) Zur Deckung ihres Verwaltungsaufwandes erhalten die zuständigen kommunalen Körperschaften aus dem Ansatz nach Absatz 1 pauschale Zuweisungen. Die Höhe richtet sich nach der Zahl der Gebührenschuldner.</p> <p>(3) Das verbleibende Aufkommen ist für Maßnahmen zum Schutz der Gewässer und des Wasserhaushalts, für sonstige</p>	X	<p>Vorab Verwaltungsaufwand, aber auch über WEA hinausgehend;</p> <p>Maßnahmen zum Schutz der Gewässer und des Wasserhaushalts, für sonstige Maßnahmen der Wasserwirtschaft und für Maßnahmen des Naturschutzes; jedoch mind. 40 % des Gesamtaufkommens für 11 enumerative Zwecke;</p> <p>Förderregelungen</p>

		Maßnahmen der Wasserwirtschaft und für Maßnahmen des Naturschutzes zu verwenden. Mindestens 40 Prozent des Gesamtaufkommens sind für folgende Maßnahmen einzusetzen: [...] ²⁷⁴		
NRW	§ 9 WasEG	<p>„(1) Aus dem Aufkommen des Wasserentnahmeentgelts wird vorweg der durch den Vollzug dieses Gesetzes entstehende Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachaufwand) gedeckt.</p> <p>(2) Der Aufwand, der aus der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie resultiert, wird ab 2006 aus dem Aufkommen gedeckt.</p> <p>(3) Aus dem Aufkommen werden Mittel für Aufgaben der Altlastensanierung und Altlastenaufbereitung zur Verfügung gestellt.</p> <p>(4) Das verbleibende Aufkommen steht dem Land zur Verfügung.“</p>	X (teilweise)	<p>Vorweg Verwaltungsaufwand;</p> <p>Umsetzung WRRL;</p> <p>Altlastensanierung und Altlastenaufbereitung;</p> <p>Rest Landeshaushalt</p>
Rheinland-Pfalz	§ 5 Abs. 1 LWEntG	<p>„(1) Das Aufkommen aus dem Wasserentnahmeentgelt steht dem Land nach Abzug des Verwaltungsaufwands zweckgebunden für eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes zur Verfügung, insbesondere zum Schutz und zur Verbesserung</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. von Menge und Qualität des Wassers, vor allem zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung, 2. des Zustands der oberirdischen Gewässer und des Grundwassers, 3. der aquatischen Ökosysteme und der von ihnen abhängigen Landökosysteme sowie 4. von Grünlandbereichen und Flussauen zum Zwecke der Wasserrückhaltung und der Grundwasserneubildung. <p>Zu dem Aufkommen aus dem Wasserentnahmeentgelt zählen</p>	X	<p>Vorweg Verwaltungsaufwand;</p> <p>nachhaltige Gewässerbewirtschaftung im Sinne des WHG, insbesondere Zwecke 1-4 (siehe Spalte 2)</p> <p>Besonderheit: Förderprogramm</p>

²⁷⁴ Wegen des außerordentlichen Umfangs der niedersächsischen Norm zur Aufkommensverwendung (§ 28 NWG) wird der volle Wortlaut nach der Tabelle nochmals wiedergegeben.

		<p>auch Rückflüsse aus Zuwendungen, soweit diese aus dem Aufkommen des Wasserentnahmeentgelts gewährt wurden, einschließlich Verzinsung sowie Verwaltungseinnahmen aufgrund dieses Gesetzes. Das Nähere bestimmt der Haushaltsplan.“</p> <p>„(2) Das für die Wasserwirtschaft zuständige Ministerium stellt ein Förderprogramm auf und bewilligt die Mittel.</p> <p>(3) Für die nach der Bewilligung der Mittel entstehenden Verwaltungsaufgaben sind die oberen Wasserbehörden zuständig, soweit nicht das Land oder eine von ihm beauftragte Stelle Träger der Maßnahme ist; in diesem Falle ist die oberste Wasserbehörde zuständig.“</p>		
Saarland	§ 8 GrWasEntgG SL	<p>„(1) Aus dem Aufkommen des Grundwasserentnahmeentgelts wird der durch den Vollzug dieses Gesetzes entstehende Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachaufwand) gedeckt.</p> <p>(2) Das verbleibende Aufkommen steht dem Land zur Verfügung. Es <u>soll</u> für ökologische Maßnahmen verwendet werden, insbesondere für den Schutz der Menge und Güte des Grundwassers und für Maßnahmen zur Umsetzung von EU-Richtlinien im Bereich des Wasserrechts.“</p>	(X) (Soll)	Vorab Verwaltungsaufwand; Soll-Vorschrift: ökologische Maßnahmen, insb. Schutz der Menge und Güte des Grundwassers und Maßnahmen zur Umsetzung von EU-Richtlinien im Bereich des Wasserrechts.
Sachsen	§ 91g SächsWG	<p>„Das Aufkommen aus der Wasserentnahmeabgabe ist für Maßnahmen, die der Erhaltung und der Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustandes, dem Hochwasserschutz unter ökologischen Gesichtspunkten und dem sparsamen Umgang mit Wasser dienen, zweckgebunden zu verwenden. Der durch den Vollzug der §§ 91 bis 91e entstehende Verwaltungsaufwand ist aus dem Aufkommen der Abgabe für die Wasserentnahme zu decken.“</p>	X	Erhaltung und Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustandes, Hochwasserschutz unter ökologischen Gesichtspunkten und sparsamer Umgang mit Wasser; Verwaltungsaufwand

Sachsen-Anhalt	§ 105 Abs. 2 Satz 1-3 WG LSA	„Das Wasserentnahmeentgelt steht dem Land zu. Aus dem Aufkommen des Wasserentnahmeentgelts <u>ist</u> vorab der Verwaltungsaufwand zu decken, der dem Land durch den Vollzug der für das Wasserentnahmeentgelt maßgebenden Rechtsvorschriften entsteht. Das verbleibende Aufkommen ist für wasserwirtschaftliche Zwecke zu verwenden, insbesondere zur Sicherung und Verbesserung der quantitativen und qualitativen Bereitstellung von Wasser sowie für Zuschussgewährungen nach § 76.“	X	Vorab Verwaltungsaufwand; wasserwirtschaftliche Zwecke, insbesondere zur Sicherung und Verbesserung der quantitativen und qualitativen Bereitstellung von Wasser sowie für Zuschussgewährungen nach § 76 WG LSA. ²⁷⁵
Schleswig-Holstein	§ 6 LWAG	„(1) Das Aufkommen aus der Wasserabgabe steht dem Land zu. (2) Aus dem Abgabenaufkommen wird vorweg der durch den Vollzug dieses Gesetzes entstehende Personal- und Sachaufwand der Wasserbehörden (Verwaltungsaufwand) gedeckt. Die unteren Wasserbehörden erhalten für ihren Verwaltungsaufwand pauschale Zuweisungen nach Maßgabe einer von der obersten Wasserbehörde zu erlassenden Verordnung. (3) Das nach Abzug des Verwaltungsaufwandes verbleibende Abgabenaufkommen einschließlich der abgaberechtlichen Nebenleistungen, insbesondere der Zinsen, Säumniszuschläge oder Zwangsgelder, wird <u>zu 70 von Hundert zweckgebunden</u> zugunsten einer nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung im Sinne des § 6 WHG verwendet. Über die Verwendung entscheidet die oberste Wasserbehörde.“	(X) (teilweise)	Vorweg Verwaltungsaufwand; 70% zugunsten einer nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung im Sinne des § 6 WHG. Rest nicht zweckgebunden

§ 28 NWG hat folgenden vollständigen Wortlaut:

²⁷⁵ § 76 Abs. 1 WG LSA: „(1) Das Land gewährt den Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung für Entschädigungs-, Ausgleichs- und sonstige Leistungen, die sie den bodenbewirtschaftenden Personen für Einschränkungen der land- und forstwirtschaftlichen Grundstücksnutzung und für sonstige Maßnahmen einer Zusammenarbeit aufgrund freiwilliger Vereinbarungen zukommen lassen, einen Zuschuss im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. [...]“

„(1) ¹ Aus dem Aufkommen der Gebühr für Wasserentnahmen ist vorab der Verwaltungsaufwand zu decken, der dem Land und den zuständigen kommunalen Körperschaften durch den Vollzug der §§ 21 bis 28 sowie des § 59 Abs. 2 dieses Gesetzes und des § 78a Abs. 5 Satz 4 WHG entsteht. ² Die Höhe des zu berücksichtigenden Verwaltungsaufwandes bemisst sich nach dem Ansatz im Haushaltsplan des Landes.

(2) ¹ Zur Deckung ihres Verwaltungsaufwandes erhalten die zuständigen kommunalen Körperschaften aus dem Ansatz nach Absatz 1 pauschale Zuweisungen. ² Die Höhe richtet sich nach der Zahl der Gebührenschuldner.

(3) ¹ Das verbleibende Aufkommen ist für Maßnahmen zum Schutz der Gewässer und des Wasserhaushalts, für sonstige Maßnahmen der Wasserwirtschaft und für Maßnahmen des Naturschutzes zu verwenden. ² Mindestens 40 ⁽¹⁾ Prozent des Gesamtaufkommens sind für folgende Maßnahmen einzusetzen:

1. Erstattung von Ausgleichsleistungen nach Absatz 5,
2. Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen im Sinne von § 59 Abs. 2 ,
3. Förderung der sparsamen Wasserverwendung, insbesondere von Modell- und Pilotvorhaben bei kleinen und mittleren Unternehmen,
4. in Wasserschutzgebieten und in sonstigen Gebieten, die in einer Bewilligung oder Erlaubnis zur Entnahme von Wasser für die öffentliche Wasserversorgung als Einzugsgebiet dargestellt sind (Trinkwassergewinnungsgebiete),
 - a) zusätzliche Beratung der land- oder forstwirtschaftlichen oder erwerbsgärtnerischen Nutzer von Grundstücken einschließlich der damit im Zusammenhang stehenden Boden- und Gewässeruntersuchungen,
 - b) Ausgleich von wirtschaftlichen Nachteilen, die aufgrund einer vertraglich vereinbarten, über die gute fachliche Praxis hinausgehenden Einschränkung der land- oder forstwirtschaftlichen oder erwerbsgärtnerischen Nutzung von Grundstücken entstehen,
 - c) Erkundung und Bewertung von Grundwasserbelastungen,
5. Maßnahmen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer nach den §§ 27 bis 31 WHG und der Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser nach § 47 WHG ;
6. Erforschung einer besonders auf den Grundwasserschutz ausgerichteten Land- und Forstwirtschaft sowie eines entsprechend ausgerichteten Erwerbsgartenbaus in Wasserschutzgebieten anhand von Modellen und Pilotvorhaben,
7. Erforschung einer schonenden Grundwasserbewirtschaftung,
8. Förderung der Renaturierung der Flussauen und Feuchtgrünlandbereiche zum Zweck der Wasserrückhaltung und Grundwasserneubildung,
9. Naturschutzmaßnahmen zum Schutz der Gewässer, des Wasserhaushalts und des Dauergrünlands und
10. Erschwernisausgleich nach einer Verordnung nach § 42 Abs. 4 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (NNatSchG).

(4) ¹ Das Land gewährt Wasserversorgungsunternehmen Zuschüsse für Maßnahmen nach Absatz 3 Satz 2 Nr. 4 Buchst. a und b, wenn diese dem vorsorgenden Trinkwasserschutz dienen und auf der Grundlage eines in gleichberechtigter Zusammenarbeit mit im Trinkwassergewinnungsgebiet bodenbewirtschaftenden Personen erarbeiteten Schutzkonzepts durchgeführt werden. ² Durch Vertrag oder Verwaltungsakt werden die Höhe des Zuschusses, der Zeitraum der Gewährung, die in dem Zeitraum zu erreichenden Ziele und die Kriterien, anhand derer das Erreichen der Ziele festgestellt werden soll (Erfolgsparemeter), festgelegt. ³ Bei der Festlegung der Höhe des Zuschusses sind die voraussichtlich für die Gewährung der Zuschüsse insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu berücksichtigen. ⁴ Die Erfolgsparemeter müssen sich auf messbare oder prüfbare Eigenschaften der bewirtschafteten Böden oder des durch die Bewirtschaftung beeinflussten Wassers beziehen. ⁵ Bei der Entscheidung über eine Zuschussgewährung soll berücksichtigt werden, inwieweit in vorherigen Gewährungszeiträumen die festgelegten Ziele erreicht wurden. ⁶ Die Sätze 1 bis 5 gelten entsprechend für juristische Personen, zu denen sich mehrere Wasserversorgungsunternehmen oder ein oder mehrere Wasserversorgungsunternehmen mit bodenbewirtschaftenden Personen zusammengeschlossen haben.

(5) ¹ Das Land erstattet auf Antrag den von Anordnungen für Wasserschutzgebiete Begünstigten einen Anteil der Ausgleichsleistungen, die diese nach § 52 Abs. 5 WHG gezahlt haben. ² Das Fachministerium regelt durch Verordnung

1. die Höhe des zu erstattenden Anteils, der mehr als 50 Prozent der Ausgleichsleistung betragen muss,
2. den Betrag, bei dessen Unterschreiten die Erstattung unterbleibt, und
3. das Verfahren, insbesondere die Antragstellung, die Antragsfrist und die vorzulegenden Unterlagen.“

Naturgemäß für die Finanzierungswirkung ist auch die Höhe des Aufkommens relevant. Die Entwicklung des Aufkommens der Wasserentnahmeentgelte lässt sich insgesamt nur schwer nachvollziehen, da durchgängige Daten der erhebenden Bundesländer über längere Zeiträume nicht ohne Weiteres zur Verfügung stehen oder nur vereinzelt über die Landesministerien in Erfahrung gebracht werden können.²⁷⁶ Für das Jahr 2008 wurde das gesamte Aufkommen anhand der Haushaltspläne der Länder nach Informationen der GRÜNEN LIGA auf etwa 376 Millionen Euro geschätzt.²⁷⁷ Das „Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2011“ kommt für das Jahr 2010 auf ca. 383 Millionen Euro.²⁷⁸ Die Aufkommensverteilung spiegelt wiederum die Regelungsunterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern wider: So wird

²⁷⁶ Zu den verfügbaren Daten dazu *Gawel/Fälsch*, Zur Lenkungswirkung von WEE, Teil 4: Aufkommen, in: Korrespondenz Wasserwirtschaft (KW), 5. Jg. (2012), Heft 4, S. 210-214.

²⁷⁷ Vgl. *Gaulke*, WRRL-Info [GRÜNE LIGA], Nr. 19/2009, S. 3.

²⁷⁸ *ATT/BDEW u. a.*, Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2011, 2011, S. 29.

ersichtlich, dass dabei etwa 90 % des gesamten Aufkommens aus den Wasserentnahmeentgelten in den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein erzielt wurden. Die verbleibenden sechs Bundesländer mit Wasserentnahmeentgelt vereinten lediglich ca. 10 % des Aufkommens. Dazu sei angemerkt, dass sich die Höhe des Aufkommens neben der Ausgestaltung des Wasserentnahmeentgelts (z. B. Höhe der Abgabesätze, Befreiungsregelungen) auch an Faktoren wie Einwohnerdichte, Verbrauchsverhalten oder Umfang der industriellen Aktivität orientiert.

In welcher Höhe Mittel effektiv zur Verfügung stehen, ist allerdings auch abhängig vom Ausmaß des entstehenden Verwaltungsaufwandes, der ebenfalls typischerweise aus dem Abgabenaufkommen zu bestreiten ist.

Akzeptanzsteigernd könnte sich darüber hinaus auswirken, wenn über das laufende Aufkommen aus einer Entnahmeabgabe und seine anschließende Verwendung regelmäßig öffentlich berichtet würde (*Transparenz durch regelmäßige Publizität*). Dies baut Informationsasymmetrien zu Lasten der Öffentlichkeit ab und stärkt das Vertrauen in eine Zweckbindungsregel. Zugleich wird der Nutzen der Abgabenerhebung so greifbar.

§ 12 WasEG, der bislang nur eine punktuelle Berichtspflicht vorsieht, könnte in diesem Sinne entsprechend weiterentwickelt werden. Deutlich elaborierter ist demgegenüber § 114 WG BW. Hier sind regelmäßige Berichte an den Landtag in einem Fünf-Jahres-Turnus vorgesehen. Zugleich sollen diese Berichte Vorschläge zur Weiterentwicklung des Gesetzes unterbreiten (Dazu noch näher unten C.III.5).

V. Zwischenfazit der Länderregelungen

Insgesamt lässt sich aus der eingehenden Betrachtung der Länderregelungen folgendes Zwischenfazit ziehen:

- Gegenstand und Bemessungsgrundlage der Abgabe einschließlich der dazu ergangenen Klärungen in der Rechtsprechung geben ein weitgehend gesetztes Regelwerk ab, an dem man sich gut orientieren kann. Weniger klare Orientierungen vermitteln hingegen das Regime der Ausnahmen sowie das Tarifwerk. Hier greifen zu viele sachgrundlose und disparate Regelungen Platz.
- Eine Zweckbindung des Aufkommens wird überwiegend praktiziert, wenngleich in Einzelfällen mit mengenmäßigen oder verbindlichkeitsbezogenen Einschränkungen. Abermals uneinheitlich ist das Bild hinsichtlich der konkreten Verwendungszwecke sowie verfahrensbezogener Verwendungsregeln (z. B. Förderrichtlinien, Zuständigkeiten usw.)
- Insgesamt befindet sich das Recht der Wasserentnahmeabgaben durchaus in Bewegung. Zwar ist das Rechtsgebiet erst rd. 25 Jahre alt, hat aber schon zahlreiche rechtspolitische Adjustierungen erfahren. Die Tendenzen hier gehen in Richtung Modernisierung der Abgabensätze, Erweiterung der Abgabepflicht, aber auch weiterhin starke Fragmentierung mit schwacher Rechtfertigung und Problemen der Wettbewerbsverzerrung; darunter durchaus auch neue „skurrile“ Befreiungstatbestände („Schneeteiche“, „Quellfassungen“);
- Deutliches Potenzial besteht noch bei Lenkungsertüchtigung und Realwertsicherung, konzeptionelle Bereinigung von Unstimmigkeiten und Abbau sachgrundloser Verschönungssubventionen. Gleiches gilt für das Finanzierungspotenzial aus diesen Abgaben. Bezüglich aktueller Herausforderungen wie Niedrigwasser, Bewässerungslandwirtschaft, Kohleausstieg (Klimaschutz, Klimawandel) ergeben sich aus den neueren Entwicklungen (auch der Rechtsprechung) klare Fingerzeige.
- Risiken bestehen weiterhin in der Perforierung des Aufkommens durch Ausnahmen, Begünstigungen und schwache sowie inflationsausgezehnte Tarife, ferner infolge von „vollzugsunfreundlichen“ Bestimmungen sowie durch unausgeschöpfte Potenziale zur Unterstützung einer konsequent knappheitsbezogenen Wassermengenpolitik.

C. Ausgestaltung eines Lenkungs- und Finanzierungsinstruments

I. Vorbemerkungen

Aus der Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Landesrechts in Abschnitt B., ferner aus früheren Regelungen der Länder sowie aus umweltökonomischen und finanzwissenschaftlichen Überlegungen zu Umweltabgaben mit Lenkungs- und Finanzierungsfunktion (sog. kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe) sowie den verfassungsrechtlichen Vorgaben und obergerichtlichen Verwaltungsrechtsprechung ergibt sich insgesamt ein mehrdimensionaler Optionenraum zur Ausgestaltung einer neuartigen Abgabenslösung. Dieser Optionenraum ist nachfolgend für die Zwecke einer möglichen Regelung in Hessen darzustellen, zu vergleichen und zum Zwecke einer Entscheidungsvorbereitung nachvollziehbar zu bewerten. Hierzu ist grundlegend auch ein Bewertungsraster (Kriterienkatalog) zu entwickeln und anzuwenden.

Die Arbeitsschritte der Darstellung, des Vergleichs und der Bewertung erfolgen dabei

- zum einen für die Erhebungsseite (Erhebungsmerkmale der Abgabe, Abschnitt C.II)
- sowie andererseits für die Verwendungsseite (Zweckbindung, Verausgabungszwecke, Förderausgestaltung und Mittelallokation auf die Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser) (Abschnitt C.III.).

Ergebnis dieses Abschnitts C. ist eine wissenschaftlich sorgfältig aufbereitete Optionenlandschaft mit einer qualifizierten und transparent nachvollziehbaren Bewertung der Ausgestaltungsmöglichkeiten. Diese Auswertung versetzt den Auftraggeber in die Lage, für eine mögliche Regelung in Hessen die nötigen Auswahl- und Gestaltungsschritte auf robuster wissenschaftlicher Grundlage treffen zu können.

Hierzu ist zunächst ein optionenübergreifendes Kriterienraster zur Bewertung von Ausgestaltungsalternativen vorzustellen. Dies sichert im Rahmen einer wissenschaftlich fundierten Evaluierung ein einheitliches, transparentes und nachvollziehbares Kriterien-Set, um die Vergleichbarkeit der Aussagen zu gewährleisten und eine vom Auftraggeber später getroffene Auswahl rechtspolitisch gut kommunizieren zu können. Das grundlegende Bewertungsraster ergibt sich zunächst aus den drei fundamentalen Funktionen einer Ressourcennutzungsabgabe: Ausgleich, Lenkung und Finanzierung.

So kommen insbesondere Aufkommens- und Belastungseffekte, Lenkungswirkungen, Effizienz und Verwaltungsaufwand sowie Verfügbarkeit und Rechtssicherheit einer Option als wichtige Aspekte einer solchen Zweckmäßigkeitsevaluation in Betracht (dazu auch unten Tab. 1). Hier kann an andere wasserwirtschaftliche Evaluierungsstudien von wasserwirtschaftlichen Finanzierungslösungen in der Literatur angeknüpft werden²⁷⁹; das konkrete Methoden-Set wird allerdings auf den vorliegenden Fall angepasst.

Im Zentrum der Kriterienbetrachtung steht dabei zunächst das *Fiskalziel*, d. h. die Eignung der Finanzierungsoption, zunächst einmal finanzielle Mittel für die Zwecke des Zukunftsplans Wasser bereitzustellen. Dabei ist wiederum zu unterscheiden nach dem

- mutmaßlichen Aufkommensvolumen,
- der Art der Ausrichtung am Finanzbedarf (abstrakt vom Finanzbedarf oder auf diesen ausgerichtet?),
- der sog. „Dauerergiebigkeit“ des Aufkommens über die Zeitachse,
- die Realwertsicherung des Aufkommens,
- dem Grad der Fiskalkonkurrenz mit anderen Finanzierungszwecken,
- dem Grad der automatischen Flexibilisierung des Aufkommens an die Finanzierungsbedarfe (erfolgt eine automatische Anpassung oder muss diskretionär nachgesteuert werden?),
- der sog. Netto-Ergiebigkeit nach Abzug des Verwaltungsaufwandes.

Sodann sind die *Lenkungsziele* in den Blick zu nehmen. Ein Lenkungsinstrument soll Substitutionseffekte erzielen, d. h. anstelle der Bemessungsgrundlage (z. B. Menge entnommenen Wassers) sollen Alternativen (Kreislaufführung, Einsparungen, Oberflächen- statt Grundwasser etc.) in Betracht gezogen und realisiert werden („Lenken durch Vermeiden“). Ferner sind sog. Einkommenseffekte zu betrachten („Lenken durch Zahlenmüssen“). Der Kaufkraftverlust bei aktuellem (Noch-)Nicht-Vermeiden belastet die Rentabilität der ressourcenintensiven Aktivität, wird u. U. im Preis weitergegeben und gibt Anlass zu vielfältigen Markt- und Preiseffekten (Nachfrage, Investitionen, Kapitalüberlassung), die langfristig zur Lenkung beitragen, indem künftige Mindernutzungen initiiert werden. Weiterhin sorgen Abgabenhebel dafür, dass zwischen den Wasserentnehmern jene bevorzugt zur Minderentnahme aktiviert werden, die dies zu

²⁷⁹ Siehe etwa *Bergmann/Werry*, Der Wasserpfeffennig: Konstruktion und Auswirkungen einer Wasserentnahmeabgabe, 1989; *Neumüller*, Wirksamkeit von Grundwasserabgaben für den Grundwasserschutz. Am Beispiel des Bundeslandes Hessen, 2000; *Gawel u. a.*, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, 2011; *Gawel*, Das Wasserentnahmeentgeltgesetz Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Evaluierung, 2014; *Faßbender/Gawel*, Gutachten zu möglichen Finanzierungsinstrumenten zur Realisierung einer Aufspiegelung im FFH-Gebiet „Jägersburger und Gernsheimer Wald“ und zur Verteilung der Finanzierungsverantwortung, 2019.

geringsten Grenzvermeidungskosten tun können (ökonomische Effizienz des Ressourcenschutzes). Dies sichert zusätzlich die sog. statische Effizienz von Ressourcenschutzmaßnahmen. Hinzu treten noch Effekte der dynamischen Effizienz, d. h. einem fortlaufenden Anreiz zu Innovationen und im weiteren Zeitablauf realisierten Minderungen bei der Ressourceninanspruchnahme, z. B. durch Markt- und Preiseffekte.

Ferner kommen die *Verursachergerechtigkeit der Lastverteilung* als wichtiger Aspekt auch der politischen Akzeptanz einer Kaufkraftabschöpfung in Betracht, welche im Sinne von Art. 9 WRRL bzw. § 6a WHG die *Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten* vermitteln könnte.

Daneben ist für alle Designüberlegungen die *Praktikabilität des Vollzuges* wesentlich: Für die Umsetzung empfehlen sich vorzugsweise Optionen, die erwarten lassen, im Vollzug für Behörden und Zahlerkreise unter vertretbaren Bedingungen handhabbar zu sein. Dabei geht es sowohl um den eigentlichen (dauernden) Vollzugsaufwand, den einmaligen Umsetzungsaufwand zur Einrichtung der Finanzierungsoption sowie die Umsetzungsgeschwindigkeit, bis die Alternative wirksam zur Verfügung steht. Hinzu kommen auch Aspekte der Rechtssicherheit (z. B. durch rechtlich gut abgesicherte oder aber vollkommen neuartige, innovative und/oder komplexe Optionen).

Spiegelbildlich zum *Aufkommen* ist ferner beachtlich, welche *branchenspezifischen (Zusatz-) Be- oder Entlastungen* durch die jeweilige Ausgestaltungsalternative initiiert werden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang ferner das Interesse der öffentlichen Hand, aus der Finanzierungsoption ein gewisses Netto-Aufkommen nach Abzug der *Verwaltungskosten* der Mittelherhebung zu generieren. So benennen einige Landesregelungen ausdrücklich die (Vorab-) Deckung des Verwaltungsaufwandes durch die aufkommenden Mittel vor (z. B. § 9 Abs. 1 WasEG NRW; § 104 Abs. 4 Satz 3 WG BW).

Diese Aspekte bestimmen maßgeblich auch die *Akzeptanz* der Ausgestaltungsoption. Maßnahmen, die Kaufkraft abschöpfen, lassen grundsätzlich Widerstände bei den verpflichteten Zahlergruppen erwarten. Das Gutachten kann auch dazu Einschätzungen herleiten.

Tabelle 1 fasst die wesentlichen Aspekte des hier aufgezeigten beispielhaften Kriteriensystems noch einmal zusammen.

**Tabelle C-1: Kriteriensystem zur Evaluierung
von Ausgestaltungsoptionen**

Fiskalziele	Bereitstellung finanzieller Mittel für Maßnahmen	Erwartetes Aufkommensvolumen
		Ausrichtung am Finanzbedarf
		Vollständigkeit (alle Finanzierungszwecke verschiedener Maßnahmen können finanziell abgedeckt werden)
		Dauerergiebigkeit und Realwerterhalt
		Fiskalkonkurrenz der Finanzierungszwecke
		automatischer Flexibilisierung der Mittel nach Bedarfsentwicklung
		Gestaltungskompetenz
Lenkungsziele	Reduzierung der Bemessungsgrundlage	Substitutionseffekte
		Einkommenseffekte
	gesamtwirtschaftliche Minimalkosten	Statische Kosteneffizienz
		Dynamische Kosteneffizienz
Vollzugsaufwand / Praktikabilität		Vollzugsaufwand der Zahlungsverpflichteten
		Behördlicher Vollzugsaufwand (dauernd)
		Behördlicher Vollzugsaufwand (einmalig = Einrichtungsaufwand)
		Einrichtungsgeschwindigkeit
		Rechtssicherheit
Rechtfertigung der Lastausteilung	Verursachergerechtigkeit / Vorteilsprinzip	
	Ausgleich/Internalisierung: Kostendeckung nach Art. 9 WRRL / § 6a WHG	
	Akzeptanz	

	Belastungsgleichheit
Zahllasteffekte	Wassernutzende Sektoren (Landwirtschaft, Industrie, Kommunen etc.)
	Gebührenzahler
Zielkonflikte	Wasserwirtschaftliche, wirtschaftliche und/oder soziale Folgeeffekte

II. Ausgestaltungsoptionen der Erhebung eines Lenkungs- und Finanzierungsinstruments in Hessen einschließlich Vergleich und Bewertung

1. Überblick

Gestaltungsoptionen ergeben sich zunächst auf der Erhebungsseite einer Abgabe (zur Verwendungsseite nachfolgend (C.III.)). Hierzu sind nachfolgend jeweils alternative Ausgestaltungsvarianten zu benennen und für die Zwecke einer möglichen Umsetzung in Hessen vergleichend zu bewerten. Bei den Optionen handelt es sich um die erhebungsbezogenen Merkmale eines Abgabensystems zur Lenkung- und Finanzierung, wie sie bereits zur Durchmusterung der dazu bestehenden Länderregelungen aufgerufen worden waren (dazu oben B.). Im Einzelnen:

- Wie ist der Abgabegegenstand definiert?
- Wie ist die Bemessungsgrundlage ausgestaltet?
- Welche Reichweite kommt dem Instrument zu (Grund und/oder Oberflächenwasser)?
- Welche Befreiungen von der Abgabepflicht könnten sinnvollerweise in Betracht kommen?
- Wie hoch sollten Abgabesätze ausfallen?
- Wie könnte die Tarifkonstruktion insgesamt aussehen, u. a. unter Betrachtung von Bagatellgrenzen, Freibeträgen, Tariffunktionen (z. B. nur linear oder gestuft progressiv/degressiv u. a. m.)?
- Sollten Ermäßigungen vorgesehen sein, und wenn ja, wofür und in welchem Ausmaß? Sind insbesondere verwendungsbezogene Ermäßigungen (z. B. Heilquellen nach § 1 Abs. 2 Nr. 4 WasEG NRW) angezeigt oder auch verhaltensbezogene Ermäßigungen (z. B. Einhaltung Stand der Technik nach § 91 Abs. 11 SächsWG)?

- Sollte es Verrechnungstatbestände geben, und wenn ja: mit welcher konkreten Ausgestaltung, d. h. wer darf was wofür wie lange und in welchem Umfang und unter welcher Nachweislast verrechnen? Sollte es z. B. Begrenzungen der Höhe der Investitionsausgaben geben oder aber bei der Höhe der verrechenbaren Abgabenlast? Sollte es Schwellenwerte geben für die dadurch erzielbare wasserwirtschaftliche Entlastungswirkung (z. B. Mindernutzungsvolumen) oder zeitliche Begrenzungen (z. B. 3 Jahre). Und wer muss was wie nachweisen oder behördlich überprüfen? Verrechnungen sind für Abgabepflichtige höchst lukrativ und daher vielfach Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen um den Umfang staatlicher Verrechnungen. Dies gilt sowohl für die Abwasserabgabe²⁸⁰ als auch für Wasserentnahmeentgelte.²⁸¹
- Empfehlen sich die im Abgabenrecht der Länder vorfindlichen Sondertatbestände wie Nutzungsvorbehalte der Abgabepflicht oder eine bestimmte Verknüpfung mit Wasserordnungsrecht auch für eine mögliche hessische Regelung?
- Sollte es (und wenn ja: wie genau?) einen rechtlich implementierten automatischen Inflationsausgleich geben, der eine Mengenabgabe ohne explizite Rechtsänderung vor inflationärer Realauszehrung bewahren könnte – wie dies beispielsweise im Entwurf zur Novellierung der sächsischen Wasserentnahmeabgabe vorgesehen ist (§ 91 Abs. 3 SächsWG-E 2022²⁸²)?
- Sollte es (wenn ja: für welche Fallgestaltung?) eine über die allgemeinen Regelungen der Abgabenordnung hinausgehende spezialgesetzliche Härtefallregelung geben?

Hier ist zu untersuchen, welche Ausgestaltungsoptionen für die einzelnen vorgenannten Konstruktionsmerkmale einer Abgabe im Einzelnen bestehen und was für die jeweils aufzuzeigenden Alternativen aus wissenschaftlicher und verwaltungspraktischer Sicht spricht. Dazu wird der zuvor beschriebene Kriterienkatalog herangezogen.

Tab. C-2 fasst die hier untersuchten Merkmale nochmals im Überblick zusammen.

²⁸⁰ Dazu in einem älteren Überblick *Berendes*, Fehlentwicklungen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Abwasserabgabengesetz, in: Zeitschrift für Wasserrecht 45 (2006), Heft 3, 151-160, mit zahlr. Nachw.

²⁸¹ Siehe hierzu bspw. aus jüngerer Zeit SächsOVG, Urt. v. 29.01.2018 - 4 A 409/14.

²⁸² Siehe dazu *Gawel*, Stellungnahme zur Novellierung des SächsWG (SächsWG-E 2022) v. 14.08.2022.

Tab. C-2: Optionen für Abgabenmerkmale auf der Erhebungsseite

Abgabenmerkmal der Erhebungsseite	Grundlegende Optionen	Abschnitt
Abgabegegenstand	Rekurs auf § 9 Abs. 1 WHG	C.II.2
Bemessungsgrundlage	Entnahmemengen: tatsächlich oder zugelassen / Schätzregelungen	C.II.3
Reichweite	Erstreckung auf Grund- und/oder Oberflächenwasser	C.II.4
Befreiungen	Welche Tatbestände und wie viele?	C.II.5
Höhe und Differenzierung der Abgabesätze	Höhe der Abgabesätze / Einheitlichkeit versus Differenzierung, ggf. welche Tatbestände?	C.II.6
Inflationsausgleich	Realprinzip (Implementation und Ausgestaltung eines Inflationsausgleichs) oder Nominalprinzip	C.II.7
Tarifwerk	Schwellenwerte: Höhe, Ausgestaltung und Differenzierung	C.II.8
Zahllastgestaltung	Implementation von Verrechnungen und bedingten Ermäßigungen	C.II.9
Härtefallregelung	Lex generalis der AO oder spezifische Regelung	C.II.10
Sondertatbestände	Anknüpfung an des Wasser-Ordnungsrecht	C.II.11

Über die Betrachtung einzelner Konstruktionsmerkmale einer Abgabenlösung hinaus werden auch das Zusammenspiel verschiedener Optionen und deren Wechselwirkungen betrachtet und bewertet. Erst im Zusammenspiel lassen sich übergreifende Funktionalitäten einer Ausgestaltung in der Summe sachgerecht einschätzen und bewerten. Hierzu zählen

- die insgesamt von einer Abgabenlösung ausgehende Lenkungswirkung,
- die Sicherstellung eines Vorteilsausgleichs bzw. der Internalisierung externer Umwelt- und Ressourcenkosten,
- die Sicherstellung der verfassungsrechtlich gebotenen Belastungsgleichheit (Art. 3 GG),
- die insgesamt erwachsenen Transaktionskosten für Abgabebzahler und Behörden (Verwaltungsaufwand) sowie schließlich die
- zu erwartende Akzeptanz einer Abgaberegung.

Die Bewertung sowohl der Einzelmerkmale und ihrer Ausgestaltungsvarianten als auch des Zusammenspiels aller Komponenten zu einer stimmigen Gesamtregelung erfolgt unter Zuhilfenahme des oben C.I. vorgestellten Bewertungs-Kriterienkatalogs.

2. Abgabegegenstand

a) Optionen

Im Recht der Wasserentnahmeabgaben erhebenden Länder wird als Gegenstand der Abgabenerhebung nahezu einhellig auf die Benutzungstatbestände des § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG („das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“) bzw. § 9 Abs. 1 Nr. 1 WHG („das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern“) rekurriert (so etwa § 1 Abs. 1 WasEG in NRW).

Der Rückgriff auf die WHG-Benutzungstatbestände sowie die einhellige Verwendung im Recht der Länder führen dazu, dass sich insoweit hier keine wirklichen Alternativen aufdrängen. Die Frage der Erstreckung auf Grund- bzw. Oberflächenwasser wird hier systematisch unter „Reichweite“ diskutiert (dazu unten Abschnitt 4.).

Vereinzelt finden sich im Recht der Länder Nutzungsvorbehalte, d. h. der Abgabegegenstand wird nur dann realisiert, falls bestimmten Entnahmevorgängen noch näher bezeichnete Formen der Nutzung nachfolgen. Dies war beispielsweise in NRW der Fall (dazu oben B.III.2.1.b)), wurde aber aus systematischen Gründen bei der Novelle 2011 aufgegeben.²⁸³ In vergleichbarer Weise realisiert derzeit noch Baden-Württemberg einen Nutzungsvorbehalt: Abgabegegenstand ist dort nach § 102 Satz 1 WG BW einerseits das „Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern“ (Nr. 1), andererseits das „Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“ (Nr. 2), freilich jeweils mit der einschränkenden Konditionierung „soweit sie der Wasserversorgung dienen“. Damit werden explizit nicht etwa alle „entnehmenden“ Zugriffe auf den natürlichen Wasserhaushalt abgabepflichtig, sondern nur solche Entnahmevorgänge, die der „Wasserversorgung“ dienen. Dies bedeutet, dass die Abgabepflicht auf Vorgänge beschränkt bleibt, bei dem sich auf das entnommene Wasser selbst „Versorgungsansprüche“ der Entnehmer richten.

²⁸³ Mit dem Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes vom 20.7.2011 (GV NRW Nr. 18 S. 377) wurde der frühere Zusatz „sofern das entnommene Wasser einer Nutzung zugeführt wird“ gestrichen. Durch den Wegfall des Nutzungsvorbehaltes wird klargestellt, dass die Entnahme selbst die Abgabepflicht auslöst, und zwar unabhängig davon, ob anschließend mit dem Entnommenen noch eine nutzbringende Verwertung erfolgt.

b) Bewertung

Der in Abschnitt a) rekapitulierte Regel-Abgabegegenstand (gemäß Benutzungstatbeständen nach § 9 Abs. 1 WHG) entspricht der verfassungsgerichtlichen Konzeption einer zulässigen Sondervorteilsabgabe in der Ausprägung als mengenbezogene Entnahmeabgabe, ist ferner im Einklang mit den überwiegenden Regelungen der anderen Erhebungsländer und steht im Schrifttum insoweit auch außer Streit.

Allerdings wird im juristischen Schrifttum vereinzelt vorgetragen, eine Heranziehung zu einer Vorteilsabschöpfungsabgabe nach den Vorgaben des BVerfG aus dem Wasserpennig-Urteil 1995 komme nur dann in Betracht, wenn der Entnehmer das Entnommenen anschließend einer Nutzung zuführe und *daraus* einen Vorteil ziehe.²⁸⁴ Der Sondervorteil wird danach auf den bloßen Verwertungsvorteil am entnommenen Wasser reduziert. Nach dieser Auffassung würde die in NRW im Zuge der Novelle 2011 erfolgte Streichung des Nutzungsvorbehalts in § 1 WasEG auch verfassungsrechtlich unzulässige Abgabe-Heranziehungen zu „nicht-nutzungsakzessorischem“²⁸⁵ Vorteilsausgleich gestatten und insoweit verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen können.

Diese Auffassung ist jedoch als unbegründet zurückzuweisen. Sie findet auch in der Judikatur des BVerfG keine Stütze.²⁸⁶

Wie in Abschnitt A. dargestellt wurde, machen Wasserentnahmeentgelte die (physische) Entnahme von Wasser aus Grund- und Oberflächengewässern für menschliche Zwecke abgabepflichtig. Sie sind gerade keine Wasserverwertungsentgelte, die lediglich die wirtschaftliche Inwertsetzung von bereits entnommenem Wasser einer Abgabe unterziehen wollen. Wasserentnahmeentgelte zielen vielmehr auf die Reduzierung des Ressourcendrucks auf aquatische Ökosysteme mittels Entnahme von Wasser für anthropogene Zwecke ab. Hierauf wollen sie lenkend einwirken, indem die Preise für Entnahmevorgänge um bislang nicht berücksichtigte („externe“) Umwelt- und Ressourcenkosten korrigiert werden. Dies hält Entnehmer zu effizienten, also Nutzen und Kosten korrekt abwägenden Entscheidungen an, und zwar auch dann,

²⁸⁴ So wiederholt *Waldhoff*, DVBl. 2011, S. 653; *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 91 ff.; zuvor bereits *Meyer*, Wasser und Abfall 2004, S. 22.

²⁸⁵ *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 127.

²⁸⁶ Dazu eingehend *Gawel*, Das WasEG NRW, 2015, Abschnitt B. II.

wenn das ökonomische Interesse am entnommenen Wasser mit dem Entnahmeakt sofort erlischt, die Extraktion „ungewollt“ erfolgt oder die Entnahme eines einzelnen Liters Wasser nur „kurz“ andauert.²⁸⁷ Der Lenkungszweck von Wasserentnahmeabgaben ist damit die Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendrucks auf Wasserkörper zur Vermeidung von durch Mindermengen in der Wasserführung induzierten Gewässerbeeinträchtigungen.

Nutzungsvorbehalte widersprechen daher dem Lenkungszweck von Wasserentnahmeabgaben und sind auch nicht durch die verfassungsrechtlichen Anforderungen nach der Sondervorteilslehre des BVerfG geboten. Der Sondervorteil richtet sich nach dem BVerfG auf die Gewässerbenutzung, nicht aber auf die anschließende Wasserverwertung: Die Entnahme selbst muss vorteilhaft sein, nicht das Entnommene.²⁸⁸ Die Nutzungsvorbehalte der Ländergesetze privilegieren daher ohne zureichenden Grund in gleicher Weise gewässerrelevante Wasserentnahmen ohne eine anschließende Ressourcenverwertung. Die Lenkungswirkung wird so durch Verzerrungen beeinträchtigt.

Die Befreiung kann auch nicht auf einen dann entfallenden oder auch nur geringeren Sondervorteil gestützt werden: Da ein Sondervorteil der Entnahme in beliebiger denkbare Höhe auch ohne anschließende Nutzung des entnommenen Wassers realisiert werden kann (nämlich als Beseitigungsvorteil), erscheint die pauschale Freistellung anhand des Kriteriums „anschließende Nutzung“ insoweit sogar möglicherweise gleichheitswidrig („ungleiche Gebühr für gleiche Leistung“).

Auch zeigt die Ungleichbehandlung im Lichte des Kostendeckungsauftrages aus Art. 9 WRRL eine gewisse Problematik auf, da ökologisch gleichartige Naturdienstleistungen des Wasserhaushaltes abweichend behandelt werden. Da die Vorteilhaftigkeit des Entnahmeprozesses für den Entnehmer zudem nicht zwingend von anschließenden Verwertungsakten abhängt, wie exemplarisch am Bergbau zu Tage deutlich wird, kann wohl auch kaum pauschalierend mit „wirtschaftlichen Auswirkungen“ im Sinne der Verhältnismäßigkeitsklausel aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL argumentiert werden.²⁸⁹ Die grundlegende Differenzierung erscheint insoweit „sachgrundlos“ und wirft damit auch unionsrechtliche Fragen auf.

²⁸⁷ Dazu unlängst *Gawel*, DVBl. 2011, S. 1000; ebenso BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse. A. A. *Meyer*, Wasser und Abfall 2004, S. 23 ff.; *Waldhoff*, DVBl. 2011, S. 653 ff.

²⁸⁸ Dazu *Gawel*, DVBl. 2011, S. 1000; *ders.*, Wasser und Abfall 2011, Heft 9, S. 47 ff.

²⁸⁹ Dazu eingehend *Gawel/Köck*, ZUR 2022, 541.

Die Streichung des Nutzungsvorbehalts in § 1 Abs. 1 WasEG 2011 ist daher als dogmatische Bereinigung zu begrüßen. Das Wasserentnahmeentgelt präsentierte sich bislang nämlich funktionswidrig als „Wasserverwertungsentgelt“. Verfassungsrechtliche Einwände dagegen sind nicht ersichtlich; die dagegen geäußerte Kritik kann sich jedenfalls nicht auf das BVerfG berufen und unterliegt einem grundlegenden Missverständnis über die Art des abzuschöpfenden „Sondervorteils“. Gegenleistungsbezogene Ressourcennutzungsabgaben im Sinne des BVerfG schöpfen einen Entnahmevorteil an der Ressource „Gewässer“ ab, keinen Verwertungsvorteil beim entnommenen Wasser. Entnahmevorteil und Verwertungsvorteil sind daher strikt zu trennen

Die spezielle Regelung in Baden-Württemberg (§ 102 Satz 1 WG BW: „soweit sie der Wasserversorgung dienen“) soll zwar weit auszulegen sein.²⁹⁰ Jedoch hat das VG Stuttgart diese Norm zum Anlass genommen, bisherige Veranlagungen im Bereich der dauerhaften Wasserhaltung zu untersagen,²⁹¹ da diese nicht vom Wasserversorgungsvorbehalt gedeckt seien. Dies stellt ebenfalls entsprechende Nutzungsvorbehalte in ihrer Eignung als Abgabetatbestand in Frage. Jedenfalls könnten entsprechende Differenzierungen systematisch bei Befreiungen oder Abgabebesatzgestaltungen rechtssicher platziert werden. Dies spricht für einen auf die Tatbestände des § 9 Abs. 1 WHG beschränkten Abgabe-Gegenstand.

Dass die Konditionierung des Abgabegegenstandes für Wasserversorgungszwecke konzeptionelle Schwächen aufweist, wird schließlich auch im Zusammenhang „mit dem Abbau oder der Gewinnung von Kies, Sand, Mergel, Ton, Lehm, Torf, Steinen oder anderen Bodenbestandteilen“ deutlich, da es hier offenbar ebenfalls auf „versorgende“ Aspekte insoweit nicht mehr ankommen kann. Ein wie auch immer gearteter „Bedarf“ besteht jedenfalls bei der Beseitigung von zu tage tretendem Wasser aus Bau- oder Kiesgruben nicht mehr. Daraus wird gefolgert, dass bei der Erhebung des Entgeltes die Benutzung des Gewässers nicht der Wasserversorgung in einem engeren Sinne (etwa für Verbrauchs- oder Nutzzwecke)dienen müsse.²⁹² Allerdings fragt sich, was dann unter „Wasserversorgung“ abgrenzend („soweit“) überhaupt noch zu verstehen sein soll. Es dürfte bereits eine Wortlaut-Überdehnung darstellen,

²⁹⁰ Siehe *Bulling/Finkenbeiner/Eckardt/Kibele*, Wassergesetz für Baden-Württemberg, Band 1, 3. Aufl., Stuttgart 2015, Rn. 1 ff.; ebenso *Hollenbach*, Die Novellierung der Vorschriften über das Wasserentnahmeentgelt in Baden-Württemberg – neue Regelungen für mehr Rechtssicherheit und ökologische Impulse, in: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW)* 32, Heft 7, 2011, S. 259, 260. Danach soll „Wasserversorgung“ alle Gewässerbenutzungen zum Zweck der Deckung des Wasserbedarfs umfassen.

²⁹¹ VG Stuttgart, Urt. v. 27.11.2015.

²⁹² Siehe etwa BW LT-Drs 14/6491, S. 23.

wenn unter „Wasserversorgung“ ausdrücklich auch die schlichte Beseitigung von Wasser und der daraus resultierende „Beseitigungsvorteil“ der Wasserentnahme gefasst werden soll. Insgesamt sollte daher auf Vorbehalte und Konditionierungen verzichtet werden.²⁹³

3. Bemessungsgrundlage

a) Optionen

Typische Bemessungsgrundlage einer auf das Entnehmen von Wasser gerichteten Abgabe ist die (jährliche) Wassermenge in cbm. Dabei ist nach tatsächlich entnommener Menge sowie nach zulässiger Entnahmemenge zu unterscheiden. Ferner ist zu unterscheiden, ob es sich um eine gemessene bzw. eigenerklärte Menge handelt oder um eine Schätzung.

Nach § 2 Abs. 1 WasEG bemisst sich das Wasserentnahmeentgelt nach der vom jeweiligen Entgeltpflichtigen „entnommenen Wassermenge“ auf der Grundlage von Eigenerklärungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 WasEG. Zugrunde gelegt wird mithin die tatsächliche Entnahmemenge. Nur hilfsweise kommt nach § 3 Abs. 2 Satz 3 eine behördliche Schätzung in Betracht, sofern keine Eigenerklärung vorliegt. Dabei ist gemäß § 3 Abs. 2 Satz 4 „im Regelfall die in dem Recht oder der Befugnis zugelassene Entnahmemenge“ zugrunde zu legen (Bescheidlösung). Diese Regelung in § 2 Abs. 1 WasEG über die Entnahmemenge als Bemessungsgrundlage entspricht jener der Mehrzahl der übrigen Erhebungsländer (vgl. z. B. § 2 Abs. 1 Satz 1 LWEntG Rheinland-Pfalz) – dazu bereits oben Abschnitt B.

Vereinzelt wird auch lediglich die zugelassene Entnahmemenge als Bemessungsgrundlage verwendet (§ 1 Abs. 3 Satz 1 HmbGruwaG: „Die Gebühr bemisst sich nach der insgesamt zulässigen Jahresfördermenge auf Grund des die Grundwasserförderung zulassenden Bescheides“), ähnlich der sog. „Bescheidlösung“ im Rahmen der Abwasserabgabe (§ 4 AbwAG).

Die Problematik einer Verschränkung der Entnahme mit der anschließenden Nutzung entnommenen Wassers wird hier aus systematischen Gründen beim Abgabegegenstand sowie den Befreiungen und Ermäßigungen diskutiert, entfällt also an dieser Stelle.

Bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage können u. U. durchaus auch Hilfsgrößen (z. B. entnommene Kiesmenge) als Approximation herangezogen werden, soweit den Anforderungen

²⁹³ Für die Regelung in BW insbesondere Gawel/Bretschneider, Das Wasserentnahmeentgelt in Baden-Württemberg. Bestandsaufnahme und Evaluierung, 2016, S. 31.

der *Sachgerechtigkeit* und der *Folgerichtigkeit* (Aussagekraft) des Maßstabs im Einzelfall genügt werden kann. Ein solcher Hilfs-Maßstab würde dann ebenfalls eine sachgerechte Ermittlung der Bemessungsgrundlage gewährleisten, wenn und soweit eine stabile funktionale Beziehung zur Wassermenge angenommen werden kann. Dies entspricht auch den Anforderungen der Rechtsprechung an das Äquivalenzprinzip der Maßstabsbildung bei sog. Entgeltabgaben.²⁹⁴

b) Bewertung

Wasserentnahmeentgelte sind grundsätzlich reine Mengenabgaben. Ihre Bemessungsgrundlage ist – unabhängig vom rechtlichen Abgabegrund (Nutzungsrechteinräumung oder „entnehmende Benutzung“ des Wasserhaushaltes) – typischerweise die Menge aus Grund- und/oder Oberflächengewässern entnommenen (bzw. abgeleiteten) Wassers. Qualitative Aspekte sind nur in Bezug auf die durch die (mengenmäßige) Wasserentnahme bewirkten qualitativen Umweltwirkungen für die Bemessung maßgeblich, die ggf. zu differenzieren ist (dazu B.III.2.3.c)cb)); die nach Entnahme erfolgenden Eigenschaftsveränderungen sind dagegen systematisch im Regelungsbereich der Abwasserabgabe zu verorten.²⁹⁵

Als Bemessungsgrundlage ist dabei aus den zuvor genannten Gründen die jeweils entnommene, nicht aber die anschließend genutzte Wassermenge zugrunde zu legen. Beide Größen fallen auseinander, soweit es entweder an einer eigenständigen Verwertung des entnommenen Wassers gänzlich fehlt (Beispiel Sumpfungswasser) oder aber mittels Leitung oder Ableitungsgraben entnommenes Wasser nur bedarfsabhängig abgezogen wird. In beiden Fällen ist evident, dass der gewässerbezogene Sondervorteil (und ökologische Nachteil) im Entnahmevorgang begründet liegt, unabhängig davon, was anschließend mit dem gewonnenen Wasser geschieht (dazu bereits oben Abschnitt B.).

²⁹⁴ Anders als beim Energiesteuergesetz oder dem BEHG mit festen physikalisch-chemischen Zusammenhängen zwischen Menge, Volumen, Energiegehalt und CO₂-Ausstoß von Kraft- oder Heizstoffen lassen sich hier aber wohl keine allgemeinen und übergreifenden Indikatoren herleiten, da individuelle Besonderheiten der Gewinnungsstätte, der Gewinnungs-Technologie und der Betriebsweisen im Zusammenhang mit der Gewinnung von Bodenschätzen berücksichtigt werden müssen.

²⁹⁵ Das wiedereingeleitete Kühlwasser ist zunächst begrifflich „Abwasser“. Jedoch ist es nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 AbwAG gegenwärtig von der dortigen Veranlagung freigestellt, da es vor Gebrauch einem Gewässer entnommen worden ist und über die bei der Entnahme vorhandene Schädlichkeit hinaus keine weitere Schädlichkeit nach Maßgabe der derzeit zu berücksichtigenden Schadparameter aufweist. Die dem wiedereingeleiteten Wasser beigebrachte Wärmelast müsste erst de lege ferenda bei der Abwasserabgabe berücksichtigt werden – zu entsprechenden Vorschlägen *Gawel/Köck u. a.*, Reform der Abwasserabgabe, 2014; *dies.*, ZfW 2014, 37 ff.

Eine Regel-Bemessung nach tatsächlicher Entnahmemenge (anstelle der wasserrechtlich zugelassenen Entnahmemengen) entspricht in besonderer Weise dem Verursachergedanken und dem Gebot aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL, Anreize zu „effizienter“ Gewässerbenutzung zu platzieren. Denn nur so zahlt sich für den Entnehmer eine Reduzierung der Entnahmemenge unmittelbar aus. Eine entsprechende Veranlagung ist daher dem Lenkungsansatz der Abgabe besonders angemessen. Die ersatzweise Veranlagung nach wasserrechtlichem Zulassungsbescheid bei fehlenden Bemessungsdaten bleibt hier unschädlich. Verfassungsrechtliche Probleme sind ebenfalls nicht ersichtlich und werden auch nicht vorgetragen.

Für eine Bescheidlösung spricht eine gewisse Vollzugsvereinfachung, da die Veranlagung nach Aktenlage erfolgen kann. Allerdings beeinträchtigt dies in erheblicher Weise die Lenkungswirkung, weil so kein Anreiz besteht, die tatsächlich entnommene Wassermenge zu reduzieren, soweit keine Abgabeminderung die Folge wäre. Die intensive und lang anhaltende Debatte um Mess- versus Bescheidlösung im Abwasserabgabengesetz²⁹⁶ zeigt eine recht klare Zielkonflikt-Linie zwischen Lenkung und Effizienz auf der einen Seite (spricht für Messlösung) sowie Vollzugsvereinfachung und Vollzugsunterstützung des Wasserordnungsrechts (spricht für Bescheidlösung) auf der anderen Seite. Im Gegensatz zum AbwAG dürfte es aber kaum relevanten Messaufwand bedeuten, die Entnahmemenge im einzelnen Veranlagungsfall festzustellen (anders: die komplexe Schädlichkeit gem. AbwAG). Die Begründung einer entscheidenden Vollzugsvereinfachung dürfte daher bei Wasserentnahmeabgaben entfallen; dafür spricht auch, dass die Mehrheit der erhebenden Länder nach tatsächlicher Entnahmemenge veranlagern.

Unter Vollzugsgesichtspunkten sowie als Anreizsetzung für die Entnehmer (Eigenerklärung) dürfte sich aber eine hilfsweise Schätzregelung auf der Basis zugelassener Entnahmemengen empfehlen.

4. Reichweite

a) Optionen

Hinsichtlich der Reichweite der Abgabepflicht ist zu entscheiden, ob sich die Abgabepflicht auf Entnahmevorgänge beim Grundwasser beschränken soll oder aber auch auf Oberflächen-

²⁹⁶ Siehe dazu statt vieler *Gawel et al.*, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, 2011, S. 171 ff.; *Gawel et al.*, Reform der Abwasserabgabe, 2014, S. 180 ff.

wasser zu erstrecken ist. Das frühere hessische HGruWAG unterstellte allein Grundwasserentnahmen der Abgabepflicht. Die gegenwärtige Erhebungslandschaft sieht freilich anders aus: Derzeit beschränken nur noch zwei (kleinere) Erhebungsländer (Berlin, Saarland) die Abgabepflicht auf Grundwasserentnahmen.

b) Bewertung

Grundsätzlich steht dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungsspielraum zu, was im Einzelnen einer grundsätzlich zulässigen Vorteilsabschöpfungsabgabe für Wasserentnahmen unterworfen wird. Jedoch fehlt es auch bei Entnahmen aus Oberflächengewässern nicht am verfassungsrechtlich rechtfertigenden Sondervorteil des Zugriffs auf die bewirtschaftete (und knappe) Ressource „Oberflächengewässer“.

Der Verzicht auf eine Abgabenerhebung im Bereich von Entnahmen aus Oberflächengewässern ließ sich in der Vergangenheit insbesondere mit einer im Vergleich zum Grundwasser geringeren Knappheit rechtfertigen. Dies wurde aber schon damals als „unbefriedigend“²⁹⁷ bewertet. *Kolcu* hielt die Befreiung sogar für „gemeinschaftsrechtswidrig“.²⁹⁸ Geringere Knappheit (und damit geringere Gewässersignifikanz von Entnahmen) sind jedoch in Zeiten des regionalen Klimawandels insbesondere mit veränderten saisonalen Niederschlagsmustern und zunehmenden Wetterextremen, insbesondere Dürren und Niedrigwasserständen, nicht mehr durchgängig belastbar.

Die Folgen des Klimawandels mit den immer häufigeren Trockenphasen haben den gesamten Wasserhaushalt in Stress versetzt. Die Folge sind niedrige Pegel in den Fließgewässern und auch niedrigere Grundwasserstände. Die Wasserwirtschaft muss deshalb Herausforderungen von Wassermanagement und Wasserverfügbarkeit in den kommenden Jahren vollkommen neu beantworten. Im Mai 2022 hat jüngst das Thüringer Umweltministerium eine umfassende Niedrigwasserstrategie für Thüringen vorgelegt.²⁹⁹ Damit bereitet sich die Landesregierung zusammen mit den Partnern in Verbänden und Kommunen auf mehr Extremwetter in den Regionen

²⁹⁷ Gawel, Zur Konstruktion von Abgaben auf Wasserentnahmen, Wasser und Abfall 2011,

²⁹⁸ S. *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, 2008, S. 166. Dies dürfte zu weitgehend sein, da Art. 9 WRRL nicht zu konkreten Abgabenlösungen verpflichtet und zudem die Ausnahmeregelungen beachtet werden müssen.

²⁹⁹ Siehe https://umwelt.thueringen.de/fileadmin/001_TMUEN/Aktuelles/Topthemen/Trockenheit_und_Niedrigwasser/Thueringer_Niedrigwasserstrategie.pdf.

vor. Thüringen ist neben Brandenburg soweit ersichtlich das zweite Bundesland mit einer entsprechenden landesweiten Strategie.

Aber auch in anderen Bundesländern reagieren die wasserwirtschaftliche Fachplanung sowie die Klimaanpassungsstrategien der Länder auf entsprechende Herausforderungen. Dies gilt auch für das Land Hessen. Insbesondere der Zukunftsplan Wasser für Hessen nimmt ausdrücklich Bezug auf den mengenmäßigen Ressourcenschutz von Oberflächenwasser. Zu den Zielstellungen im Bereich „Sicherung der Ressourcenquantität“ gehören laut Zukunftsplan u. a.

- „Erhalt eines guten mengenmäßigen Zustands (Grundwasser, Oberflächengewässer), auch bei fortschreitendem Klimawandel und hierdurch häufigeren Trockenperioden, [...]
- dauerhafte Sicherstellung ausreichender Wasserressourcen zur Wasserversorgung auch bei fortschreitendem Klimawandel soweit möglich für alle Nutzungen [...],
- Sicherstellung der ökologisch notwendigen Mindestwasserführung in Oberflächengewässern auch unter klimawandelbedingten Veränderungen und Vermeidung der Beeinträchtigung von wasserabhängigen Landökosystemen und weitestmöglicher Ausgleich von unvermeidbaren Beeinträchtigungen.“

Damit sind klare mengenmäßige Schutzziele im Bereich von Oberflächengewässern benannt, zu deren Gunsten eine Wasserentnahmeabgabe, die auch auf Oberflächenwasserentnahmen erstreckt wird, zielführend einwirken könnte. Vor diesem Hintergrund ist eine Beschränkung der Abgabepflicht auf Grundwasserentnahmen, wie dies noch vor Jahrzehnten das HGruWAG prägte, nicht mehr zeitgemäß.

Hierfür spricht wohl auch, dass elf der 13 Erhebungsländer, darunter alle großen Flächenländer, auch Entnahmen von Oberflächenwasser abgabepflichtig stellen.

5. Befreiungen

a) Optionen

Im Rahmen eines Abgabegesetzes muss ferner entschieden werden, ob und ggf. welche sowie insgesamt wie viele Sachverhalte von der Abgabepflicht ausgenommen werden sollen. Im Recht der Wasserentnahmeabgaben der Länder bestehen – wie in Abschnitt B. ausgeführt wurde – zahlreiche, wenig systematische und insgesamt unter den Ländern auch höchst unterschiedliche Befreiungsregelungen. Zum Zwecke der Bewertung ist dabei zu unterscheiden, ob

es sich um Entnahmevorgänge mit individuellem Sondervorteil handelt oder solche Entnahmen, denen gemeinwohlbezogene Befreiungen zugute kommen sollen.

Als „Befreiung“ werden hier regelhafte und vollständige Freistellungen von der Abgabepflicht bezeichnet. Davon zu unterscheiden sind Freigrenzen (als „Bagatellgrenzen“), die Freistellungen nur bis zu einem bestimmten Grenzwert (in cbm oder in Euro) vorsehen. Ferner sind hier nicht anzusprechen Härtefallregelungen (dazu Abschnitt C.II.10) oder andere Zahllastgestaltungen (C.II.9.), die im Ergebnis im Einzelfall ebenfalls eine komplette Freistellung von der Zahlung bedeuten können.

b) Bewertung

Es liegt zunächst auf der Hand, dass Befreiungen, erst recht umfangreiche Befreiungen, die Finanzierungsfunktion der Abgabe schwächen. Dies könnte allerdings dahinstehen, soweit die Freistellung konzeptkonform mit den grundlegenden Funktionen der Abgabe (Vorteilsabschöpfung, Lenkung/Internalisierung) erfolgen, d. h. wenn eine Abgabenbelastung konzeptionell gar nicht angezeigt wäre.

Insoweit fragt sich zunächst, welche Begründungen ganz grundsätzlich eine konzeptkonforme Freistellung von Entnahmevorgängen begründen könnten. Hierfür kommen recht unterschiedliche Aspekte in Betracht:

- *Geringfügigkeit*: Von einer Abgabenerhebung kann abgesehen werden, wenn der Veranlagungsfall derart geringfügig hinsichtlich Bemessungsgrundlage und/oder Zahllast ist, dass der Verwaltungsaufwand der Einziehung sowohl bei Abgabepflichtigen als auch bei Vollzugsbehörden im Rahmen einer Abwägung nicht mehr angemessen erscheint.
- *Praktikabilität*: Des weiteren könnten Praktikabilitätsabwägungen dazu führen, Vorgänge mit besonders aufwendiger Einzel-Veranlagung aus der Abgabepflicht zu entlassen, etwa die Ableitung von Grundwasser bei Bauvorhaben, bei denen der konkrete Wasseranfall zunächst nicht bekannt, aufwendig veranlagt und bei einer großen Zahl ständig wechselnder Bauherren eingetrieben werden müsste.
- *Signifikanzmangel*: Entnahmevorgänge, die ohne signifikante mengenmäßige Auswirkung im Entnahmegewässer bleiben, könnten mangels Gewässerwirkung außer Betracht bleiben. Dies würde zugleich bedeuten, dass kein wesentlicher Verbrauch anderweitiger Nutzungschancen am Gewässer vorliegt und damit ein durch Umwelt- und Ressourcenkosten ausgedrückter individueller Sondervorteil des Entnehmers nicht gegeben wäre. Ökonomisch ausgedrückt: Die Entnahme wäre nicht knappheitsrelevant. Insofern ermangelte es auch an Externalitäten, die zu internalisieren wären.

- *Gemeinwohl*: Eine Heranziehung könnte unterbleiben, soweit die Entnahme im Gemeinwohlinteresse erfolgt und dem Entnehmer insoweit entweder keinen individualisierbaren Sondervorteil zueignet oder aber gar nicht auf seine Veranlassung hin erfolgt (Entnehmer als öffentlicher Erfüllungsgehilfe). Hierbei ist jedoch auf eine strikte Begründung zu achten, weil vielfach individuelle Sondervorteile durch vermeintliche zusätzliche Gemeinwohlnutzen überdeckt werden.
- *Umweltpolitische Zielkonflikte*: Die Abgabepflicht könnte entfallen, wenn und soweit die daraus resultierende Belastung die Erfüllung anderer umweltpolitische Ziele beeinträchtigt, insbesondere zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen ansonsten umweltfreundlicher Aktivitäten beiträgt (z. B. Veranlagung der klimafreundlichen Wasserkraft); dies dürfte auch dem Rechtfertigungsgrund „ökologische Auswirkungen“ aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL entsprechen.
- *Sonstige wirtschafts- und sozialpolitische Zielkonflikte*: Die Belastungswirkung aus der Abgabenerhebung könnte auch andere wirtschafts- und sozialpolitische Ziele derart beeinträchtigen, dass in der Abwägung der „Kostendeckungsgrundsatz“ und das Verursacherprinzip teilweise oder vorübergehend zurücktreten. Diesen Fall sieht auch Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL (sowie § 6a Abs. 4 WHG) ausdrücklich vor („wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Kostendeckung“). Allerdings dürfte sich so weder eine vollständige noch dauerhafte Suspendierung des unionsrechtlichen Kostendeckungsgrundsatzes rechtfertigen lassen.³⁰⁰

Jenseits der zuvor beschriebenen Begründungen eröffnet sich darüber hinaus ein weites Feld „sachgrundloser Verschonungssubventionen“,³⁰¹ die gerade keine tragfähige gemeinwohlbezogene Begründung für sich in Anspruch nehmen können, sondern lediglich bestimmte Gruppen von zur Zahlung Verpflichteten verschonen sollen.

Die Abgrenzung derartiger sachgrundloser Verschonungen von Maßnahmen zur Milderung wirtschafts- und sozialpolitischer Zielkonflikte ist zweifellos schwierig. Allerdings unterscheiden sich die – auch nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL rechtfertigungsgeeigneten – ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Belange dadurch, dass sie zunächst als abwägungsrelevante Gemeinwohlbelange explizit zur Begründung angeführt und im Rahmen der Berichtspflicht nach Art. 9 Abs. 2 WRRL in ihrer Abwägung mit dem Kostendeckungsgrundsatz auch transparent gemacht werden. Auf diese Weise sollte eine öffentlich nachvollziehbare politische Abwägung widerstreitender Gemeinwohlbelange gelingen.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend prominente Befreiungstatbestände im Recht der Länder gewürdigt (vgl. z. B. § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 10 WasEG).

Zunächst seien Befreiungen aufgerufen, für die eine konzeptionskonforme Ausnahmebegründung aufgerufen wird (siehe Tabelle C-3).

³⁰⁰ Dazu Köck, in: Durner, 2011.

³⁰¹ Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008.

Tab. C-3: Befreiungstatbestände mit konzeptionskonformer Ausnahmebegründung

Entnahmevorgang		Mögliche Begründung	Länderregelungen (Auswahl)
Erlaubnisfreie Benutzungen		Signifikanzmangel	alle
Nutzungen im Gemeinwohlinteresse	Behördlich angeordnete Benutzungen / behördlich angeordneter Nutzung des entnommenen Wassers	Gemeinwohl	NRW, Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Saarland, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz
	Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes (Zweck: Wasserführung)		NRW, Niedersachsen
	Löschwasser		NRW, Rheinland-Pfalz
	Dauerhafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse, <u>soweit</u> das Wasser keiner Nutzung zugeführt wird		NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt

(1) Erlaubnisfreie Benutzungen gem. WHG oder Gemeingebrauch nach Landesrecht sind flächendeckend dem Abgabenrecht der Länder zu entnehmen.³⁰² Zur Begründung könnte Signifikanzmangel angeführt werden, soweit nämlich das Wasserordnungsrecht die Vorgänge als derart geringfügig bewertet, dass es einer wasserrechtlichen Erlaubnis jedenfalls nicht bedarf. Dennoch bestehen hier Zweifel mit Blick auf die Abgabengestaltung.

Eine apriorische abgabenrechtliche Freistellung ordnungsrechtlich zulassungsfreier Entnahmevorgänge erscheint jedoch weder rechtlich geboten noch ökonomisch zwingend.³⁰³ Das BVerfG hat ausdrücklich offen gelassen, ob auch erlaubnisfreie Nutzungen entgeltpflichtig sein können.³⁰⁴

Mit der Erlaubnisfreiheit bringt der Gesetzgeber zwar zum Ausdruck, dass diese Nutzungen weder den Schutzzwecken des § 1 WHG noch dem allgemeinen Bewirtschaftungsermessens nach § 12 Abs. 2 WHG entgegenstehen. Dies hindert ihn freilich nicht, unterhalb dieser Schwelle auch ohne Eröffnungskontrolle lenkend auf die Nutzung des Wasserhaushaltes einzuwirken. So hält es auch das BVerwG für „unerheblich“, dass eine streitgegenständliche Grundwassernutzung dem Ausbau einer Bundeswasserstraße diene und deshalb gemäß § 12 Abs. 6 WaStrG erlaubnisfrei zulässig war:

„Ein Sondervorteil, der durch ein Entgelt abgeschöpft werden darf, wird dem Entgeltpflichtigen unabhängig davon eingeräumt, ob die Benutzung des Gewässers nach einer

³⁰² Die Länder sehen durchweg Befreiungen für erlaubnisfreie Nutzungen im Sinne von §§ 8 Abs. 2 und 3, 26, 27 und 46 WHG oder Landesrecht (u. a. Gemeingebrauch, Eigentümer- und Anliegergebrauch) vor (z. B. § 40 Abs. 4 Nr. 1 BbgWG 2004; § 1 Abs. 2 Nr. 1 WasEG NW 2004).

³⁰³ Gawel, Wasser und Abfall 2011, H. 9, 47 ff.

³⁰⁴ BVerfGE 93, S. 319, 345 – Wasserpfeffing.

Prüfung im Einzelfall durch die Behörde erlaubt wird oder ob der Gesetzgeber die Benutzung in bestimmten Fällen von vornherein gestattet, weil er eine Prüfung im Einzelfall für entbehrlich hält.“³⁰⁵

Für das Einleiten von Abwasser ist ebenfalls anerkannt, dass sich die Abwasserabgabepflicht gerade auch auf wasserrechtlich erlaubte Gewässerbenutzungen richten darf. Eine Kongruenz ordnungs- und abgabenrechtlicher Wertungen ist keinesfalls zwingend; im Gegenteil richtet sich eine „mildere“ Abgabenlenkung gerade unter Wahrung von Freiheitsgraden der Nutzer verhaltenssteuernd auf zulässige, aber gleichwohl gemeinrelevante Nutzungen und ergänzt insoweit das ordnungsrechtliche Wasserrecht.

Da es sich beim Wasserordnungsrecht und beim Abgabenrecht um grundsätzlich unabhängige Wertungsregime handelt, ist der Gesetzgeber nicht gehindert, in Fällen, in denen Nutzungen weder den Schutzzwecken des § 1 WHG noch dem allgemeinen Bewirtschaftungsermessen nach § 12 Abs. 2 WHG entgegenstehen, unterhalb dieser Schwelle lenkend auf die „entnehmende“ Inanspruchnahme des Wasserhaushaltes einzuwirken.³⁰⁶

Vor diesem Hintergrund ist eine diesbezügliche Freistellung (z. B. nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 WasEG) zwar vertretbar, aber keinesfalls zwingend.³⁰⁷

(2) Nutzungen im Gemeinwohlinteresse: In § 1 Abs. 2 Nr. 1, 2, 7, 8 und 9 WasEG werden ferner Wasserentnahmen von der Abgabepflicht freigestellt, die im Gemeinwohlinteresse erfolgen, mithin keinen individuellen Sondervorteil begründen (oder diesen zurücktreten lassen). Hierzu zählen Entnahmen bei „behördlich angeordnete[n] Benutzungen“ (Nr. 1), „behördlich angeordnete[n] Nutzungen des entnommenen Wassers“ (Nr. 2), „Entnahmen und Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes [...] zur Sicherstellung der Wasserführung“ (Nr. 7), „dauerhafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse“ (Nr. 8) und Löschwasser-Entnahmen (Nr. 9). Zur Begründung im Falle der Löschwasserentnahme führt der NRW-Gesetzgeber an, dass die Bereitstellung von Löschwasser im Gemeinwohlinteresse läge „und zudem gesetzlich für die zur Wasserversorgung Verpflichteten vorgegeben ist“.³⁰⁸

Gegen eine entsprechende Freistellung von Entnahmevorgängen im belegbaren Gemeinwohlinteresse bestehen keine Bedenken. Hier ermangelt es regelmäßig an einem individualisierbaren Entnahmevorteil durch entnehmende Zugriffe auf den Wasserhaushalt, auf die pretial lenkend

³⁰⁵ BVerwG, Urt. v. 28.06.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse (Rn. 26).

³⁰⁶ So auch BVerwG, NVwZ-RR 2007, S. 750 („Spandauer Schleuse“, Rn. 26).

³⁰⁷ Dazu *Gawel*, LKRZ 2012, S. 308 f.; *ders.*, Wasser und Abfall 2011, S. 47 ff.

³⁰⁸ LT-Drs. 13/4890, Anhang 1, S. 2.

sinnvoll eingewirkt werden könnte. Dies gilt insbesondere bei öffentlich-rechtlicher Entnahmepflicht.

Anders zu beurteilen sind hingegen die zahlreichen Befreiungstatbestände mit erkennbarem individuellem Sondervorteil. Die Durchbrechung des rechtfertigenden Sondervorteilsabschöpfungsgedankens sowie der Verzicht auf Lenkung und Finanzierung bedürfen der genaueren Rechtfertigung im Einzelnen. Hierzu sei zunächst nochmals auf die Würdigung der Befreiungstatbestände der Länder in Abschnitt B. verwiesen.

Hierzu zählen Entnahmevorgänge mit partikularen Sondervorteilen, die jedoch aus umwelt-, wirtschafts- oder sozialpolitischen Gründen freigestellt werden (Wasserkraft und Wärmepumpen bei Wiederzuführung des entnommenen Wassers, vorübergehende Grundwasserabsenkungen für Baumaßnahmen, Fischerei, Bewässerung und Heilquellen).

In diesen Fällen ist aber rechtfertigungsbedürftig, warum die Nutznießer der jeweils freigestellten Gewässerinanspruchnahmen – anders als die übrigen Nutzer – die Umwelt- und Ressourcenkosten ihrer Entnahmen nicht tragen und damit ihre ökonomischen Entnahme- oder Nutzungsentscheidungen (z. B. in der Landwirtschaft) nicht auch unter dem Eindruck der dadurch bewirkten Gewässerkosten effizient treffen sollten. Unionsrechtlich hat der nationale Gesetzgeber hierbei nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL durchaus einen Einschätzungsspielraum, vom Grundsatz der Kostendeckung einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten und der Verpflichtung zu einer Preispolitik mit effizienter Anreizsetzung abzuweichen, soweit „soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen der Kostendeckung“ berücksichtigt werden sollen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass dies aber kaum zu einer vollständigen und dauerhaften Freistellung berechtigen dürfte. Zudem besteht eine Rechtfertigungs- und Berichtspflicht hinsichtlich der dabei getroffenen Abwägungsentscheidungen.

Verfassungsrechtlich geboten sind die genannten Ausnahmeregelungen jedenfalls nicht, denn es ermangelt in allen Fällen nicht eines abschöpfbaren Sondervorteils. Begründet werden die Freistellungen von Entnahmevorgängen mit individuellem Sondervorteil z. B. vom rheinland-pfälzischen Gesetzgeber³⁰⁹ mit fehlender Gewässer-Signifikanz (Fischerei), Gemeinwohlbelangen (Heilquellen) sowie Praktikabilitäts-, Gleichbehandlungs- und Geringfügigkeitsargumenten (Bewässerung); die Energiegewinnung bleibt unbehelligt, da ansonsten umwelt-, insbesondere klimaschonende Techniken der Energieerzeugung im Wettbewerb der Energieträger

³⁰⁹ Siehe RhPflT-Drs. 16/1158.

untereinander auch in ökologischer Hinsicht einseitig belastet würden.³¹⁰ Insgesamt erscheint die apriorische Freistellung der zahlreichen Nutzungen mit individuellem Sondervorteil fragwürdig, auch wenn dies der Vorgehensweise aller Erhebungsländer entspricht und etwa in Rheinland-Pfalz lediglich eine Erstreckung auf „schätzungsweise weniger als 10 v. H. der gesamten Wasserentnahmen“³¹¹ reklamiert wird.

Zwei problematische Befreiungen mit Sondervorteil seien hier exemplarisch herausgegriffen:

- Heilquellen sowie
- landwirtschaftliche Bewässerung.

(1) Heilquellen: Der Fall der Heilquellen ist aufschlussreich, da hier typischerweise zur Begründung Gemeinwohlbezüge hergestellt werden trotz bestehender Sondervorteile.

In NRW stellt § 1 Abs. 2 Nr. 4 Wasserentnahmen „aus staatlich anerkannten Heilquellen“ frei, „sofern sie nicht der Mineralwasserabfüllung dienen.“ Die Gesetzesbegründung in LT-Drs. 13/4528 macht dazu keine erläuternden Angaben. Offenbar werden hier kommerzielle Nutzungen (Mineralwasserabfüllung) von der Freistellung ausgenommen, obwohl der Entnahmenvorteil, d. h. der Vorzug, entnehmend in den Wasserhaushalt eingreifen zu können, unabhängig von der späteren Verwendung besteht. Hier scheinen abermals verwertungsbezogene Merkmale der Abgabepflicht auf, die auf einen Entnahmervorteil durch die Verwertung des Entnommenen, nicht aber auf den eigentlichen Entnahmervorteil an der Ressource Bezug nehmen.

In Rheinland-Pfalz begründet der Landesgesetzgeber die nämliche Freistellung in § 1 Abs. 2 Nr. 11 LWEntG mit dem Gemeinwohlzweck der öffentlichen Gesundheit.³¹² Eine bedingte Freistellung von Wasser aus anerkannten Heilquellen mit der öffentlichen Gesundheit zu begründen, überzeugt freilich nicht vollständig: Niemand käme auf die Idee, ärztliche Dienstleistungen gratis erbringen zu lassen, da diese ebenfalls dem Gemeingut „öffentliche Gesundheit“ dienlich sind und sie dieses Gemeingut möglichst nicht verteuern sollen. Nur die Natur soll ihre Ökosystemdienstleistungen unentgeltlich erbringen, obwohl sie ökonomisch und ökologisch ebenso knapp und daher keineswegs „kostenlos“ sind. Besondere Vulnerabilität tritt noch hinzu.

³¹⁰ Dazu auch *Gawel*, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 2011, Heft 8, S. 57 ff.

³¹¹ RhPflT-Drs. 16/1158, S. 8.

³¹² RhLPf-LT-Drs. 16/1158, S. 9: „aufgrund ihrer Bedeutung für die allgemeine (öffentliche) Gesundheit“.

Insbesondere überzeugt die Unterscheidung nach anschließender Verwendung des entnommenen Wassers im Rahmen einer Ressourcenentnahmeabgabe nicht recht. Denn es ist nicht der kommerzielle Verwertungsvorteil, sondern der Vorteil des (andere Nutzungschancen verdrängenden) Ressourcenzugriffs, der die Abgaberechtfertigung trägt und dessen Abschöpfung geeignete Lenkungssignale zur Ressourcenschonung platziert. Diese Rückausnahme konfundiert in durchaus fragwürdiger Weise Entnahme und Verwendung als Abgabegrund.³¹³

Der Fall zeigt, dass Gemeinwohlbegründungen bei offensichtlichem individuellem Sondervorteil besonders kritisch zu würdigen sind.

(2) Landwirtschaftliche Bewässerung: In NRW wurde erst im Gesetzgebungsverfahren die Ausnahmeregelung des § 1 Abs. 2 Nr. 8 WasEG eingefügt, wonach „Entnahmen von Wasser zum Zwecke der Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen“ von der Abgabepflicht freigestellt sind. In der Begründung dazu wird ausgeführt: „Dies ist vertretbar, da es sich dabei um eine Vielzahl kleinerer zum Teil nicht zentral erfasster Entnahmen mit jeweils für den Wasserhaushalt nicht bedeutsamen Entnahmemengen handelt, deren Veranlagung mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden sein würde.“³¹⁴ Die Begründung beruft sich damit sowohl auf Signifikanzmangel („kleinere Entnahmen“, „für den Wasserhaushalt nicht bedeutsam“) als auch auf Praktikabilitätsabwägungen („sehr hoher Verwaltungsaufwand“, „Vielzahl“, „zentral nicht erfasst“). Lenkungsgrenzen einer Bepreisung werden hingegen nicht vorgetragen.³¹⁵

Für NRW liegen dazu empirische Daten vor, um die Begründungen überprüfen zu können.³¹⁶ Betrachtet man die verfügbaren Daten zum Ausmaß der Wasserinanspruchnahme für Bewässerungszwecke (Berieselung, Beregnung, Tröpfchen- und Wurzelbewässerung) allein im Sektor Landwirtschaft (ohne Gartenbau und Forstwirtschaft) in Nordrhein-Westfalen, so bietet sich freilich ein anderes Bild. Herangezogen werden können zum einen regional aufgelöste Daten des Statistischen Bundesamtes im Rahmen der Erhebung über landwirtschaftliche Produktionsmethoden (ELPM) über „landwirtschaftliche Betriebe mit Bewässerungsmöglichkeit auf Frei-

³¹³ So mit Blick auf den allgemeinen Nutzungsvorbehalt der Entgeltspflicht in § 1 Abs. 1 WasEG 2004-2011 auch *Breuer*, NWVBl. 2007, S. 460 ff.

³¹⁴ LT-Drs. 13/4890, Anhang 1, S. 2 f.

³¹⁵ Zu den diesbezüglichen empirischen Informationen über die Wirkung einer Bepreisung der Wasserentnahme im landwirtschaftlichen Bereich siehe im Überblick *Ammermüller*, *Assessing Cost Recovery: A New Comparative Framework in Line with WFD Article 9*, 2009, S. 99 f.

³¹⁶ Dazu eingehend *Gawel*, *Das Wasserentnahmeentgeltgesetz NRW*, 2015, S. 65 ff.

landflächen ohne Frostschutzberechnung“ hinsichtlich der verbrauchten Wassermenge im Kalenderjahr 2009.³¹⁷ Zum anderen hat das MKULNV im Jahre 2013 eine Abfrage bei den Unteren Wasserbehörden (UWB) des Landes durchgeführt,³¹⁸ um die wasserrechtlich maximal zulässige Entnahmemenge im landwirtschaftlichen Bereich jenseits der Bagatellgrenze von 3.000 cbm zu ermitteln, die zumindest als grober Schätzwert für die tatsächlichen Bewässerungsmengen gelten kann. Die Ergebnisse sind in Tab. C-4 festgehalten.

Tab. C-4: Landwirtschaftliche Bewässerung in NRW

Regionale Einheit (Regierungsbezirke)	Angaben des Stat. Bundesamtes für 2009		Erhebung des MKULNV bei den UWB 2013
	Anzahl Betriebe	Verbrauchte Wassermenge (Mio. cbm)	Wasserrechtlich max. zulässige Verbrauchsmenge (Mio. cbm)
Düsseldorf	1.392	11,005	16,045
Köln	409	4,065	9,861
Münster	367	2,459	8,545
Detmold	161	1,025	3,252
Arnsberg	72	0,195	0,627
NRW gesamt	2.401	18,748	38,329

Naturgemäß werden die tatsächlichen Berechnungsmengen deutlich unterhalb der wasserrechtlich maximal gestatteten Mengen für 2013 (letzte Spalte Tab. C-5) liegen. Die Untergrenze dürfte den Angaben des Statistischen Bundesamtes für 2009 zu entnehmen sein. Eine konservative Schätzung des nach § 1 Abs. 2 Nr. 10 freigestellten und für 2014 zu erwartenden Bewässerungsvolumens kann daher von 20-25 Mio. cbm ausgehen.

Für diese Annahme spricht auch, dass der nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 2009 tatsächlich bewässerten Fläche von insgesamt 28.252 ha eine weitaus größere Potenzial-Fläche mit der „Möglichkeit zur Bewässerung“ von 61.384 bei 2.801 landwirtschaftlichen Betrieben gegenübersteht. Auch ist in den Daten für 2009 die Frostschutzberechnung ebenso wenig enthalten wie der Zusatzbedarf für Gartenbau und Forstwirtschaft.

³¹⁷ *Landwirtschaftskammer NRW, Zahlen zur Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen 2012, 2012, S. 121 ff., basierend auf: Statistisches Bundesamt (2011).*

³¹⁸ Siehe schriftliche Mitteilung des MKULNV vom 9.10.2013.

Schließlich muss angesichts der Prognosen für den regionalen Klimawandel in NRW³¹⁹ auch von künftig steigenden Bedarfen für Bewässerungen gerechnet werden. Der entscheidende Parameter bei der Frage, wie eine Klimaerwärmung, die auch für NRW prognostiziert wird, auf Nutzpflanzen wirkt, ist die Wasserverfügbarkeit: Steht genug Wasser zur Verfügung, profitieren Pflanzen eher vom Klimawandel, bei einer schlechten Wasserversorgung kommt es zu Produktionseinbußen und Ertragsrückgängen.³²⁰ Nach einer regionalen Klimastudie des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK) wird „eine Verschiebung der Niederschläge hin zu vermehrten Spätsommer- und Winterniederschlägen“ erwartet; „im Frühsommer nehmen die Niederschläge jedoch geringfügig ab.“³²¹ Mittelfristig (2035-2050) sind aber Rückgänge bis zu 28 % in den Monaten Mai-Juli zu erwarten.³²² Zwar gilt dies wegen des insgesamt hohen Niederschlagsniveaus in NRW – anders als z. B. auf den wasserlimitierten Standorten Niedersachsens oder in großen Teilen Ostdeutschlands – ohne wesentlichen Einfluss auf die jahresdurchschnittliche Ertragsentwicklung. Dennoch sind regional und je nach Anbaukultur Ertragseinbußen möglich,³²³ die wiederum durch Beregnung aufgefangen werden könnten.

Die Daten des „regionalen Klimaatlas“³²⁴ weisen jedoch unter Auswertung einer breiten Palette aktueller Klimamodellrechnungen künftig auch eine Zunahme von Trockenperioden aus, die temporär zusätzliche Bewässerungen erforderlich machen könnte. Künftig ist verstärkt mit Trockenheiten zu rechnen, die den Bewässerungsbedarf ansteigen lassen. Aktuelle Studien legen nahe, dass klimawandelbedingt – jedenfalls langfristig und regional – von einem steigenden Bewässerungsbedarf der Landwirtschaft auszugehen ist, der sowohl quantitativ als auch qualitativ (als Folge beregnungsbedingt höherer Nitrateinträge) zu Verknappungen von Grundwasser für Trinkwasserzwecke führen dürfte.³²⁵ Diese klimabedingt zu erwartenden Knappheitsverschärfungen rechtfertigt einen vorsorgenden Zugriff auch auf Bewässerungswasser.

³¹⁹ Siehe etwa *Kropp u. a.*, Klimawandel in Nordrhein-Westfalen. Regionale Abschätzung der Anfälligkeit ausgewählter Sektoren, 2009, S. 25 ff.

³²⁰ *MUNLV NRW*, Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen, o. J., S. 51. www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/klimawandel/Klimawandel_Anpassungsstrategie_Gesamt.pdf.

³²¹ *Kropp u. a.*, Klimawandel in Nordrhein-Westfalen ..., 2009, S. 37.

³²² Siehe etwa *MUNLV NRW*, Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen, o. J., S. 52.

³²³ Siehe etwa *MUNLV NRW*, Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen, o. J., S. 52, mit langfristigen Rückgängen beim Winterweizen.

³²⁴ Siehe <https://www.regionaler-klimaatlas.de/>.

³²⁵ Siehe jüngst *Kübeck/Fohrmann*, in: 47. Essener Tagung, 2014, S. 36/1 ff. m. w. Nachw.

Die Daten machen deutlich, dass mit Blick auf die landwirtschaftliche Bewässerung die zu ihrer Befreiung herangezogenen Argumente mangelnder Signifikanz oder unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands kaum durchgreifen. Weder gleichheitsrechtlich noch ressourcenpolitisch ist nachvollziehbar, dass Sektoren mit noch geringerer Entnahmemenge wie die Energieversorger oder Betriebe der Nahrungs- und Futtermittelindustrie bzw. Getränkehersteller wie selbstverständlich zu ihren Umwelt- und Ressourcenkosten über das WasEG herangezogen werden, nicht aber bewässernde Betriebe, soweit sie die Bagatellgrenzen überschreiten. Zudem ist langfristig aufgrund der Klimaveränderungen mit einem Ansteigen des Bewässerungsbedarfs in der Zukunft zu rechnen, was unter langfristigen Nachhaltigkeits- und Vorsorgegesichtspunkten ebenfalls Veranlassung zu einer Heranziehung zu den Umwelt- und Ressourcenkosten der Wasserentnahme³²⁶ Veranlassung gäbe.

Auch eine Ausnahmerechtfertigung nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL liegt jedenfalls nicht auf der Hand – abgesehen davon, dass dies wohl bisher so nicht vorgetragen wurde. Dagegen spricht schon der Umstand, dass zahlreiche andere, insbesondere agrarisch geprägte Erhebungsländer Bewässerungen umstandslos zum (teilweise ermäßigten) Wasserentnahmeentgelt heranziehen (z. B. Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen) und so offenbaren, dass es zur Wahrung von Verhältnismäßigkeit oder der Berücksichtigung „wirtschaftlicher Auswirkungen der Kostendeckung“ jedenfalls keiner vollständigen Befreiung bedarf. Auch scheinen dort Probleme des Vollzugsaufwandes durchaus lösbar zu sein.

In Rheinland-Pfalz, das in § 1 Abs. 2 Nr. 9 LWEntG ebenfalls „land- und forstwirtschaftliche Bewässerung“ derzeit noch³²⁷ von der Abgabepflicht ausnimmt, wurde bislang die Freistellung neben angeblicher Geringfügigkeit („unter 1 %“ der Entnahmen in Rheinland-Pfalz) mit den Ungleichbehandlungseffekten der selbst gewählten großzügigen Freigrenzenregelung begründet.³²⁸ So hinge es wegen der gewährten hohen Freigrenzen von der Organisation der Beschaffung ab (direkte individuelle Entnahme oder indirekte Entnahme über Wasser- und Bodenverbände), ob eine Entgeltpflicht bestehe. Dies trifft zwar zu, liegt aber wohl doch in der Natur einer Freigrenze und gilt für sämtliche Entnahmeprozesse: Wo 10.001 cbm Grundwasser jähr-

³²⁶ Zu den übrigen Umwelt- und Ressourcenkosten der landwirtschaftlichen Bewässerung im Überblick *Ammermüller*, *Assessing Cost Recovery ...*, 2009, S. 77 ff., 110.

³²⁷ Die Einführung der Abgabepflicht für landwirtschaftliche Bewässerung ist aber aktuell im Gesetzgebungsverfahren – siehe <https://mkuem.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/katrin-eder-effiziente-wassernutzung-ist-effektiver-wasserschutz> .

³²⁸ RhPflT-Drs. 16/1158, S. 8.

lich entnommen werden, sind rund 600 Euro fällig, bei nur einem Kubikmeter weniger hingegen entfällt die Zahlung. Bei Oberflächenwasser macht der Tarifsprung nur 480 Euro aus. Warum allein land- und forstwirtschaftliche Betriebe vor dieser vom Landesgesetzgeber selbst geschaffenen „Ungleichbehandlung“ infolge der Freigrenze und ausgerechnet durch vorsorgliche Befreiung *aller* Betriebe geschützt werden sollen, lässt sich wohl nur als sektorspezifische „Verschonungssubvention“³²⁹ erklären.³³⁰ Es ist daher konsequent, wenn in Rheinland-Pfalz derzeit im Zuge einer Novelle des LWEntG eine Beendigung der Befreiung von Wasserentnahmen für land- und forstwirtschaftliche Befreiung und zugleich eine Bereinigung der Freigrenzenregelung vorgesehen ist.³³¹

Die völlige Freistellung von Bewässerungsmaßnahmen der Landwirtschaft – trotz ausdrücklicher Erwähnung in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 2 WRRL als zur Kostendeckung von Wasserdienstleistungen „angemessen“ beitragspflichtiger Sektor – erscheint daher insgesamt unzureichend begründet.³³² Da keine Begründungen einer Abwägung mit „wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung“ vorgetragen werden und die Geringfügigkeits- und Bürokratierargumente kaum durchgreifen, könnte von einer „sachgrundlosen Verschonungssubvention“ auszugehen sein, die unions- und gleichheitsrechtliche Fragen aufwirft. Die Freistellung sollte insoweit erneut überprüft werden.

Der Wegfall stellte in NRW zudem ein zusätzliches verursachergerecht aufgebracht Aufkommen von ca. 1-1,25 Mio. Euro bereit. Pro bewässerndem Betrieb wären dies im Durchschnitt voraussichtlich weniger als 500 Euro (vgl. Tab. C-5), was kaum als unvertretbar bezeichnet werden kann. Die gegenzurechnenden Verwaltungsmehrkosten dürften sich nach einmaligem Rüstaufwand der Erfassung der neuen Veranlagungsfälle in der Zukunft in Grenzen halten.

Insgesamt lässt sich resümieren, dass bei Entnahmevorgängen mit erkennbarem individuellen Sondervorteil größtmögliche Zurückhaltung angezeigt ist und eine jeweils konzeptionell tragfähige Begründung geboten werden muss. Die Auswertung bisheriger Befreiungstatbestände im Recht der Erhebungsländer weist auf, dass zahlreiche Begründungen nicht überzeugen können oder durch andere Abgabenmerkmale (Freigrenzen, Abgabesatzdifferenzierung o. ä.) bereits abgedeckt werden können.

³²⁹ Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen ..., 2008, S. 47 ff.

³³⁰ Dazu bereits Gawel, LKRZ 2012, S. 310 ff.

³³¹ Siehe <https://mkuem.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/katrin-eder-effiziente-wassernutzung-ist-effektiver-wasserschutz> .

³³² Zur analogen Regelung in Rheinland-Pfalz kritisch Gawel, LKRZ 2012, S. 310 f.

6. Höhe und Differenzierung der Abgabesätze

a) Optionen

Die genaue Ausgestaltung der Abgabesätze gehört fraglos zum Kernbereich einer Abgabengestaltung. Sie verkörpert zugleich die zentralen Stellschrauben im Abgabendesign. Durch die Multiplikation mit der Bemessungsgrundlage führen die Abgabesätze zur Zahllast. Diese entscheidet nicht nur über die Verhaltensanpassung der Zensiten und das Ausmaß der Vorteilsabschöpfung bzw. Internalisierung, sondern gleichzeitig auch über den Umfang der Finanzierungswirkung durch Aufkommen zugunsten der öffentlichen Hand.

Im Recht der Erhebungsländer reichen die Abgabensätze derzeit über den gesamten Bereich von Entnahmen faktisch von 0 bis hin zu 0,31 EUR/cbm in Berlin für Grundwasserentnahmen. In § 3 HGruWAG waren ab 1997 bis zu 0,56 EUR/cbm (ebenfalls für Grundwasser) vorgesehen. Dies entspräche inflationskorrigiert 2024 einem nominellen Abgabesatz von 0,95 EUR/cbm.

Hinsichtlich der Differenzierung von Abgabesätzen reicht die Landschaft von sehr schlanken Tariflandschaften (z. B. NRW, seit 2023 auch Sachsen) bis hin zu hochausdifferenzierten Systemen, bei denen eine Vielzahl an Entnahmevorgängen mit je eigenen „Abgabepreisen“ bedacht werden.

Hinsichtlich der sich daraus ergebenden Optionen lässt sich Folgendes festhalten:

- Hinsichtlich der Höhe ist zu entscheiden, ob ein eher akzentuiertes oder moderates Knappheitssignal an die Wasserentnehmer gesendet werden soll;
- hinsichtlich des Differenzierungsgrades ist zu entscheiden, ob überhaupt eine Differenzierung vorgenommen werden soll und wenn ja, welche Entnahmevorgänge ggf. mit reduzierten Sätzen bedacht werden sollen.

b) Bewertung

(1) Höhe

Zunächst sei zur Vermeidung von Wiederholungen auf die ausführliche beurteilende Würdigung der gegenwärtigen Landesregelungen (dazu oben B.III.2.3) verwiesen.

Ein wichtiges Ergebnis war dabei, dass zur Höhe der Abgabesätze letztlich weder rechts- noch wirtschaftswissenschaftlich Konkretisierungen herleitbar sind. Dem grundsätzlichen Ermessen

des Abgabegesetzgebers (innerhalb lediglich äußerster Grenzen, z. B. Erdrosselung, Sondervorteilsgrenze) steht ökonomisch im Rahmen einer Konzeption als Lenkungs- bzw. Demeritorisierungsabgabe die politische Bewertung angemessener Knappheitssignale gleich. Auch „Internalisierung“ wird dabei lediglich noch zur Rechtfertigung der Abgabenerhebung genutzt, nicht aber zur Quantifizierung von URK (dazu oben B.III.2.3.c)). Daher greifen hier im Wesentlichen Zweckmäßigkeitüberlegungen Raum.

Die Abgabesätze müssen jedenfalls so hoch sein, dass sie für typische Entnehmer spürbar sind (sog. Merklichkeit) und sich auch in gewissem Umfang gegen Grenzvermeidungskosten der Entnahme (Verzichtskosten, Maßnahmekosten, z. B. Substitution von Grund- durch Oberflächenwasser) in der ökonomischen Abwägung durchsetzen können. Nur dann wird man eine Minderung der Wassernutzung erwarten können. Zugleich machen merkliche Abgabensätze einen Unterschied auf nachgelagerten Absatzmärkten zwischen wasserintensiven Produkten und solchen ohne bzw. mit geringerem Einsatz knappen Wassers.

Je stärker der Lenkungs- und damit der Entlastungsanspruch des Wasserhaushaltes ausfällt, desto höher müssen die Abgabensätze platziert werden.

Die Faktorkosten für Ökosystemleistungen des Wasserhaushaltes (hier: Zurverfügungstellung entnommenen Wassers) müssen dabei im Konzert übriger Faktorkosten, z. B. Arbeitseinsatz oder Kapiteldienste, gesehen werden – und diese Faktor-Gesamtkosten wiederum am Absatzpreis der hergestellten Produkte kalibriert werden. Daher ist nicht die absolute Höhe der gezahlten Abgabe entscheidend, sondern inwieweit dies die Wettbewerbsposition eines Wasserentnehmers berührt.

Insbesondere geht es hierbei nicht darum, „auf Wasser zu verzichten“.³³³ Dass für Kapitalüberlassung oder Einsatz von Arbeitskräften selbstverständlich ein Entgelt gezahlt wird (Zins, Lohn usw.), führt ebenfalls nicht darauf, dass auf diese Produktionsfaktoren „verzichtet“ würde. Allerdings führt dies dazu, dass in der sehr sorgsam Abwägung zwischen Kosten und Nutzen derjenige Faktoreinsatz ausgewählt wird, der sich für die betrieblichen Entscheider als optimal darstellt. Dies schließt Anpassungen im Zeitablauf oder Innovationen ausdrücklich ein.

„Dass Wasser möglichst sparsam eingesetzt wird“, wie der VhU ausführt, ist vor allem dann „eine betriebswirtschaftliche [...] Selbstverständlichkeit“, wenn der Faktoreinsatz der Natur (hier: Ökosystemleistungen des Wasserhaushaltes) ebenso wenig gratis und damit unter Wert

³³³ So die PM der Vereinigung hessischer Unternehmensverbände v. 21.03.2023.

erfolgt wie Arbeits- und Kapitaleinsatz. Erst ein angemessener Knappheitspreis sorgt zuverlässig dafür, dass eine ökonomische Kosten-Nutzen-Abwägung erfolgt.

Das Verhältnis zwischen Lenkungs- und Fiskalziel einer Abgabe ist komplexer. Es hängt von der Abgabesatzelastizität der Wassernachfrage ab. Vereinfacht ausgedrückt: Bei eher moderaten Abgabesätzen steigt das Aufkommen (ebenso wie der Lenkungsanreiz), wenn die Sätze angehoben werden. Kommt es hingegen zu immer weiteren Anhebungen, so nimmt zwar der Impuls zur Verhaltensänderung weiter zu, das Aufkommen könnte sich aber ab einem bestimmten Punkt rückläufig entwickeln, weil die Bemessungsgrundlage überproportional schrumpft. In diesem Bereich wären Lenkung und Finanzierung konfliktär.

Die gegenwärtig sehr moderaten Sätze im Recht der Erhebungsländer dürften diesen Kippunkt aber noch lange nicht erreichen – auch wenn eine genaue Grenzziehung ohne empirische Markuntersuchung nur schwer bezifferbar ist.

Bemerkenswert ist, dass die Abgabesätze des HGruWAG Ende der 1990er Jahre bis heute die Spitzenposition der gesamten Tariflandschaft der Länder markieren. Die gegenwärtigen Sätze sind insgesamt wohl zu zurückhaltend bemessen und von langjähriger Realwertauszehrung gezeichnet.

Ein weiterer Hinweis könnte durch die Nachbarschaft großer Flächenländer (NRW, BW, Niedersachsen) unter Wettbewerbsgesichtspunkten gegeben sein. Hierzu sollte sich eine hessische Regelung prononciert verhalten, um nicht ab Mitte der 2020er Jahre veraltete Verhältnisse zu reproduzieren.

Abschließend sei nochmals darauf hingewiesen, dass das BVerfG hier erhebliche Spielräume zuweist. Das zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Wasserentnahmeabgaben herangezogene Sondervorteils-Argument stellt auf den Gegenleistungscharakter der Abgabe ab und verweist auf eine abgeltungsfähige Leistung in Gestalt der Einräumung einer Nutzungsmöglichkeit oder aber der tatsächlichen Nutzung. Diese Leistung eröffnet einen Vorteil und berechtigt den Gesetzgeber zur Statuierung einer Gegenleistungspflicht. Über die *Bewertung* dieser Leistung, d. h. die konkrete *Bemessung* der zu entrichtenden Abgabe im Einzelfall ist damit noch nichts ausgesagt.

Der Vorteil einer individuell zugewendeten Leistung kann nach dem „doppelgliedrigen“ verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff³³⁴ entweder nach dem individuellen Wert dieses Vorteils

³³⁴ Grundlegend K. Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit: Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes, in: FS Willi Geiger, 1989, S. 518.

oder aber nach den individuell zu verantwortenden Kosten der Inanspruchnahme bemessen werden. Das Sondervorteils-Argument ist in diesem Zusammenhang also zunächst nur als Begründung einer (abgeltungsfähigen) Leistung zu sehen, noch nicht zugleich als zwingender Bemessungsmaßstab (Bemessung nach individuellem Vorteil), was als naheliegend angesehen werden könnte. Die Abgeltung der zu verantwortenden Kosten der Wasserentnahme kann sich auf die „Umwelt- und Ressourcenkosten“ stützen, die der Entnehmer der Gemeinschaft durch sein Entnahmehandeln auferlegt. Eine solche Bemessung wird in besonderem Maße der Lenkungszielsetzung von Wasserentnahmeabgaben gerecht, die den Ressourcenentscheidern externe Kosten vor Augen halten wollen und diese zu effizienten Abwägungen im gemeinwohlinteresse befähigen wollen. Diese Bemessung dürfte im Übrigen auch nach Art. 9 Abs. 1 WRRL angezeigt sein, der für Wasserdienstleistungen, zu denen unstrittig auch die Wasserentnahme gehört, den Grundsatz der Kostendeckung einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten zur Berücksichtigung vorschreibt (Abs. 1 UAbs. 1) und „angemessene Anreize für die Benutzer“ einfordert, „Wasserressourcen effizient zu nutzen“. Eine Bemessung von Wasserentnahmeabgaben am wirtschaftlichen Vorteil der Entnahme kann weder die Kostendeckung sicherstellen noch werden so unverzerrte Anreize zur effizienten Indienstnahme knapper Wasserressourcen gesetzt: Eine Wasserentnahme kann von großer ökonomischer Bedeutung, aber geringer ökologischer Besorgnis sein und umgekehrt.

Das BVerfG selbst referiert zwar vielfach auf den konkreten Sondervorteil des Entnehmers,³³⁵ formuliert aber kein zwingendes Bemessungsprinzip nach Vorteil.³³⁶ Stattdessen spricht das Gericht von der zwecks Bemessung nötigen „Bestimmung des *Wertes des öffentlichen Gutes* [...], dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll“.³³⁷ Danach ist wohl gerade nicht die Vorteilshöhe, sondern der Wert der Ressource selbst der Bemessung zugrunde zu legen.³³⁸ Dies entspricht aber gerade einer Bemessung nach „Verantwortung“.

³³⁵ So ist von zwischen den Entnehmern differierender „Nutzungsintensität“ und dem „Vermögensvorteil“ durch Entnahme und anschließende Nutzung die Rede - Beschl. v. 18.12.2002 = NVwZ 2003, 467 (469 f.).

³³⁶ Das OVG Bautzen, Urt. v. 28.3.2007 – 5 B 955/04, Rn. 29, führt hierzu aus: „Das Prinzip der Vorteilsabschöpfung verlangt aber nicht, dass der Vorteil jeweils konkret und aufwandsabhängig festgestellt werden müsste. Er ist nicht konkret einzelfallbezogen. Es reicht, dass mit der Benutzung des Wassers generell Vorteile verbunden sind.“

³³⁷ BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010 = NVwZ 2010, 831, 832 – Wasserentnahmeentgelt Niedersachsen (Hervorh. d. Verf.).

³³⁸ In der Wasserpfennig-Entscheidung spricht das BVerfG davon, dass bei der Bemessung die Höhe der Gegenleistung den „Wert der öffentlichen Leistung“ nicht übersteigen dürfe (BVerfGE 93, 319, 347); dieser Wert kann aber gerade nach zugewendetem „Vorteil“ oder ressourcieller „Verantwortlichkeit“ bemessen werden.

Letztlich wird dem Gesetzgeber hierüber aber ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt: „Sofern kein feststellbarer Marktpreis und keine allgemein anerkannte Bewertungsmethode für die Bestimmungen des Wertes des öffentlichen Gutes existieren, dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll, hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Festlegung der Gebührensätze, die sich allerdings nicht an sachfremden Merkmalen orientieren und, gemessen an der vernünftigerweise in Betracht kommenden Hilfskriterien zur Bewertung des Vorteils, nicht in einem groben Missverhältnis stehen dürfen.“³³⁹ Vorteilsabschöpfung beinhaltet somit in der Praxis der Wasserentnahme in aller Regel die Inanspruchnahme eines weiten Regelungsermessens.³⁴⁰

(2) Differenzierung

Zunächst spricht ressourcenökonomisch Vieles dafür, keine unterschiedlichen Abgabepreise zu platzieren, es sei denn, die Umwelt- und Ressourcenkosten der Entnahme (anders gewendet: die quantitative Knappheit im Entnahmegewässer) geben dazu ausdrücklich Veranlassung. Soweit dies nicht der Fall ist, gilt die ökonomische Grundregel „gleiche Abgabe für gleiche Entnahmemenge“³⁴¹. Nur wenn sichergestellt ist, dass der „Abgabepreis“ für jeden Kubikmeter entnommenen Wassers (mit hier noch annahmegemäß gleicher Knappheit) identisch ist, erhalten die Nutzer Anreize zu effizientem Entnahmeverhalten, d. h. Gesamtentnahmen mit gesamtgesellschaftlich minimalen URK.³⁴²

³³⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.01.2010 = NVwZ 2010, 831, 832 – Wasserentnahmeentgelt Niedersachsen. Das BVerfG führt dazu nicht näher aus, was genau derartige Hilfskriterien sein können, sondern betont den Spielraum des Gesetzgebers und verwirft eine klägerseits angesonnene Maßgeblichkeit von „Alternativ- und Vermeidungskosten“ für die Wassernutzung. Allerdings dürfe die Höhe der Gegenleistung den „Wert der öffentlichen Leistung“ nicht übersteigen (BVerfGE 93, 319, 347); dieser Wert kann grundlegend abgabenrechtlich nach zugewendetem „Vorteil“ oder ressourcieller „Verantwortlichkeit“ bemessen werden.

³⁴⁰ Nicht übersehen werden darf auch die – vom BVerfG in der Wasserpfennig-Entscheidung nicht näher geprüfte, aber erwähnte – Möglichkeit einer Lenkungsrechtfertigung der Abgabe: Hier steht die angestrebte Verhaltensänderung der Abgabepflichtigen (auch ohne Sondervorteil) im Vordergrund. „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 öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung.“ (BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig). Die starke Fokussierung der Debatte auf den Sondervorteil als Abgabenrechtfertigungs-Argument sollte daher nicht zu einseitiger Vorteilsorientierung der gesamten Abgabenkonstruktion führen.

³⁴¹ Siehe *Berendes*, AbwAG, 3. Aufl., 1995, für die analoge Regel „gleiche Abgabe für gleiche Schädlichkeit“ im Abwasserabgabenfall.

³⁴² Sind trotz identischer Knappheiten die Abgabesätze hingegen different, so erfolgen verzerrte Anpassungsentscheidungen; die Effizienzbedingung der Wassernutzung wird verletzt.

Unterscheiden sich die Knappheiten, z. B. weil es einerseits um Grundwasser, andererseits um Oberflächenwasser geht, so müssen dementsprechend auch differenzierte Sätze Anwendung finden. Es gilt dann ressourcenökonomisch die allgemeinere Aussage „gleiche Abgabe für gleiche Gewässer-Signifikanz“. Der Satz „gleiche Abgabe für gleiche Entnahmemenge“ ist ein Spezialfall davon, wenn und soweit die Menge gerade die Signifikanz ausdrückt.

Im Recht der Erhebungsländer sind demgegenüber aber Verwendungsdifferenzierungen üblich. D. h. es wird danach differenziert, was mit dem entnommenen Wasser anschließend geschieht. Dies kann aber (im Regelfalle) keinen Einfluss darauf ausüben, welche URK gerade die vorherige Entnahme ausgelöst hat. Dies dürfte rechtspolitisch auf Belastungs- bzw. Schonungs-Management von Entnahmesektoren verweisen, das nur im Ausnahmefall unter dem Aspekt wirtschaftspolitischer Zielkonflikte gerechtfertigt erscheint.

Die Differenzierung einer Abgabe auf die Wasserentnahme nach dem späteren Verwendungszweck des Entnommenen erscheint mithin bei einer verantwortungsbezogenen Bemessung der Abgabe rechtfertigungsbedürftig, denn in der quantitativen Entnahme stehen die Vorgänge einander zunächst gleich: Ein Kubikmeter entnommenen Wassers zeitigt im Entnahmegewässer zum Zeitpunkt der Entnahme dieselben Wirkungen (Umweltkosten), völlig unabhängig davon, ob diese Wassermenge anschließend der Trinkwasserversorgung zugeführt, als industrielles Brauchwasser genutzt oder ungenutzt „unmittelbar“ wieder zugeführt wird. Allerdings variieren die gewässerbezogenen Auswirkungen qualitativ danach, ob, in welchem Ausmaß und nach welcher Verweildauer die entnommene Wassermenge demselben oder einem anderen Wasserkörper wieder zugeführt wird. Es erscheint mit Blick auf den Lenkungszweck der Abgaben (Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendruckes auf Wasserkörper zur Vermeidung von quantitativ induzierten Gewässerbeeinträchtigungen) sachgerecht, differente Immissionswirkungen gleicher mengenmäßiger Entnahme (wegen unterschiedlicher Verweildauern, Auseinanderfallen von Entnahme- und Einleitungspunkt, Verlust- und Verschiebequote zwischen Gewässern) durch differenzierte Abgabensätze zu erfassen (Immissionsdifferenzierung der Wasserentnahmeentgelte). Auch eine nach Wasserkörper differenzierte Abgabenstaffelung erscheint grundsätzlich konzeptionell sachgerecht.

Grundsätzlich lassen sich folgende differenzierende Bemessungsregelungen unterscheiden:

- Differenzierung nach Gewässerart – Herkunftsdifferenzierung,
- Differenzierung nach individuellem Wasserkörper, allgemeiner: nach Bewirtschaftungskonzept – regionale (ggf. zeitliche) Zustands- bzw. Knappheitsdifferenzierung,
- Differenzierung nach Immissionskoeffizient einer Wasserverwendung – (immissionsbezogene) Verwendungsdifferenzierung,
- Differenzierung nach Grenzvermeidungskosten – Kostendifferenzierung,

– Differenzierung nach Vorteilshöhe – Vorteilsdifferenzierung.

Die Vorteilsdifferenzierung dürfte zulässig sein, wurde aber (oben unter (1)) bereits als weniger lenkungstauglich und im Widerspruch zu Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 1. Sp.str. WRRL stehend ausgeschlossen. Eine regionale Zustands- oder Knappheitsdifferenzierung erscheint sachgerecht, aber politisch gegendruckempfindlich, da die Rechtfertigung der Entgelterhebung zusätzlich an die Einschätzung des Zustandes des Gewässerkörpers und die wirtschaftliche Analyse nach WRRL geknüpft werden muss; eine von der Sache her gerechtfertigte zeitliche Differenzierung dürfte verwaltungspraktisch kaum zu leisten sein. Entscheidend für das Ausmaß der Gewässerbelastung sind aber auch die zeitliche Verteilung der Entnahmen, deren Umfang und Häufigkeit sowie die insgesamt für das Gewässersystem resultierenden Wasserverluste.³⁴³

Eine Kostendifferenzierung (nach Branchen und „Verwendungen“) hingegen verfehlt die Effizienzregel, denn zur Minimierung der zur Erzielung eines gegebenen Ressourcenschonungsbeitrages (Minderentnahmen) erforderlichen Kosten wird (bei homogenen Gewässernutzungen) gerade ein Ausgleich der individuellen Grenzvermeidungskosten benötigt.³⁴⁴ Mit Blick auf die Vermeidungskosten soll daher der Abgabesatz für alle Entnehmer gerade identisch sein.

Eine (immissionsbezogene) Verwendungsdifferenzierung wäre – wie oben bereits ausgeführt – sinnvoll, soweit dargelegt werden kann, dass eine bestimmte Verwendungsform typischerweise mit abgestuften Eingriffen in das Entnahmegewässer verbunden ist.³⁴⁵

Mit Blick auf das Gebotensein von Differenzierungen stellt das BVerwG darauf ab, „ob diese Fälle sich *schon regelmäßig so deutlich* von anderen Fällen der Grundwasserentnahme unterscheiden, dass sie unter den für die Entgelterhebung maßgeblichen Gesichtspunkten gesondert erfasst und bei der Höhe des Entgelts privilegiert werden müssten.“³⁴⁶

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

³⁴³ Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW, Leitfaden zur Umsetzung der Europäischen WRRL in NRW, 2003.

³⁴⁴ Erhalten die Entnehmer differenzierte Preissignale, so könnten die aus der globalen Entnahmeminderung resultierenden gesamten Belastungen bei den Abgabepflichtigen *bei gleicher Minderungsmenge* abgesenkt werden, indem die Unterschiede beseitigt werden – zu diesem Prinzip *Gawel*, Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz, Berlin 1991.

³⁴⁵ Dies könnte etwa für Fließgewässer-Wasserkraftwerke zutreffen, wobei hier gerade nicht die gewässermorphologischen Eingriffe zu bewerten sind, sondern nur die mengenbezogenen Eingriffseffekte. Zu Abgaben auf Wasserkraft unter Referenz auf morphologische Wirkungen *Kern/Gawel*, Wasserwirtschaft 2011.

³⁴⁶ BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse (Rn. 27) = NVwZ-RR 2007, 750 (Hervorh. d. Verf.).

- Eine Herkunfts differenzierung (Grund- oder Oberflächenwasser) erscheint grundsätzlich gerechtfertigt und lenkungstauglich, soweit hier rechtspolitisch unterschiedliche Knappheiten gesehen werden bzw. unterschiedliche Impulse gesetzt werden sollen, z. B. Substitution angeregt werden soll.
- Eine immissionsbezogene Verwendungsdifferenzierung kann angezeigt sein, soweit nachvollziehbar unterschiedliche Gewässer-Signifikanzen bestehen (z. B. Entnahmen mit Wiedereinleitung in das nämliche Gewässer).
- Sachgrundlose Verwendungsdifferenzierungen können nur ausnahmsweise zum Belastungsmanagement eingesetzt werden.

Bezüglich des konkreten Ausmaßes der Differenzierung bestehen Ermessensspielräume. Die Unterscheide sollten aber ebenfalls an Knappheitsdifferenzen ausgerichtet werden.

Es liegt auf der Hand, dass abgesenkte Sätze grundlegend auch die Finanzierungsfunktion der Abgabe perforieren und daher auch aus diesem Grunde zurückhaltend einzusetzen sind.

7. Inflationsausgleich

a) Optionen

Das gegenwärtige Recht der Wasserentnahmeabgaben kennt seit neuerer Zeit (per 1.1.2022) erstmalig in Niedersachsen (§ 22 Abs. 5 NWG) eine Norm zum Realwerterhalt (Inflationsausgleich) des nominellen Abgabenimpulses. Im Übrigen Recht der Länder ist dies bisher nicht vorgesehen. Dies bedeutet, dass dort das für das Abgabenrecht typische Nominalprinzip uneingeschränkt gilt.

Allerdings hatte in Sachsen zur Novelle 2022 des dortigen SächsWG (dazu oben Abschnitt B.II.2.3.b)) eine Regelung zum Inflationsausgleich (§ 91 Abs. 3 SächsWG-E 2021) zur Debatte gestanden. Die Regelung hatte folgenden Wortlaut:

„Jährlich zum 1. Januar, beginnend mit dem 1. Januar 2025, verändern sich die Abgabesätze für Grundwasser- oder Oberflächenwasserentnahmen um die durchschnittliche vom Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen festgestellte Inflationsrate der ersten Hälfte des vorangehenden Jahres. Die sich daraus ergebenden Abgabesätze werden auf bis zu drei Dezimalstellen gerundet. Dabei wird die letzte Dezimalstelle um 1 erhöht, wenn sich in der folgenden Dezimalstelle eine der Zahlen 5 bis 9 ergeben würde. Die neuen Abgabesätze werden Sächsischen Staatsministerium für Energie, Klimaschutz,

Umwelt und Landwirtschaft rechtzeitig vor dem 1. Januar eines Jahres im Sächsischen Amtsblatt veröffentlicht.“

Der Landesgesetzgeber hat jedoch im parlamentarischen Verfahren zur Novelle des SächsWG 2022 darauf verzichtet, diese Regelung in die Gesetzesänderung mit aufzunehmen.

In ähnlicher Weise hatte der Referentenentwurf zu einer (nicht realisierten) Novelle des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) 2019 in § 16 Abs. 2 AbwAG-E 2019 Folgendes vorgesehen:

„(2) ¹Der Abgabesatz wird jährlich jeweils zum 1. Januar, beginnend mit dem 1. Januar 2024, an die durchschnittliche vom Statistischen Bundesamt festgestellte Inflationsrate der ersten Hälfte des vorangehenden Jahres angepasst. ²Der neue Abgabesatz wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit jeweils rechtzeitig vor dem 1. Januar eines Jahres im Bundes-anzeiger veröffentlicht.“³⁴⁷

Der neue § 22 Abs. 5 NWG hat folgenden Wortlaut:

„(5) ¹Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Verordnung die Gebührensätze nach Anlage 2 und die Bagatellgrenze nach Absatz 4 in Anlehnung an die Preisänderungsrate nach dem vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Verbraucherpreisgesamtindex zu ändern. ²Die Änderung soll nur erfolgen, wenn am Ende eines Kalenderjahres die Verbraucherpreise seit der letzten Änderung der Gebührensätze der Anlage 2 um mindestens zehn Prozent gestiegen sind. ³Die Verordnung darf frühestens am 1. Januar des auf die Verkündung folgenden Jahres in Kraft treten. ⁴Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über den Verordnungsentwurf.“

Damit realisiert Niedersachsen lediglich eine diskretionäre Anpassungsoption. Die Abgabensätze (und Bagatellgrenzen) werden nicht etwa regelgebunden automatisch angepasst, sondern nur nach Maßgabe einer von der Landesregierung u. U. genutzten Verordnungsermächtigung. Letztere ist zudem zeitlich und umfangsmäßig zusätzlich konditioniert.

Damit stehen als Optionen die Alternativen „Verzicht auf“ bzw. „Einführung eines Inflationsausgleichs“ zur Diskussion. Anders formuliert ist die Frage, ob das Nominalprinzip oder aber ein Realprinzip für die Abgabengestaltung realisiert werden. Ferner bestehen auch bei der genauen Ausgestaltung Optionen, insbesondere diskretionäre versus regelgebundene Anpassung.

³⁴⁷ Siehe *Gawel et al.*, Reform des Abwasserabgabengesetzes – mögliche Aufkommens- und Zahllasteffekte, Texte 60/2021 des Umweltbundesamtes, 2021, S. 92.

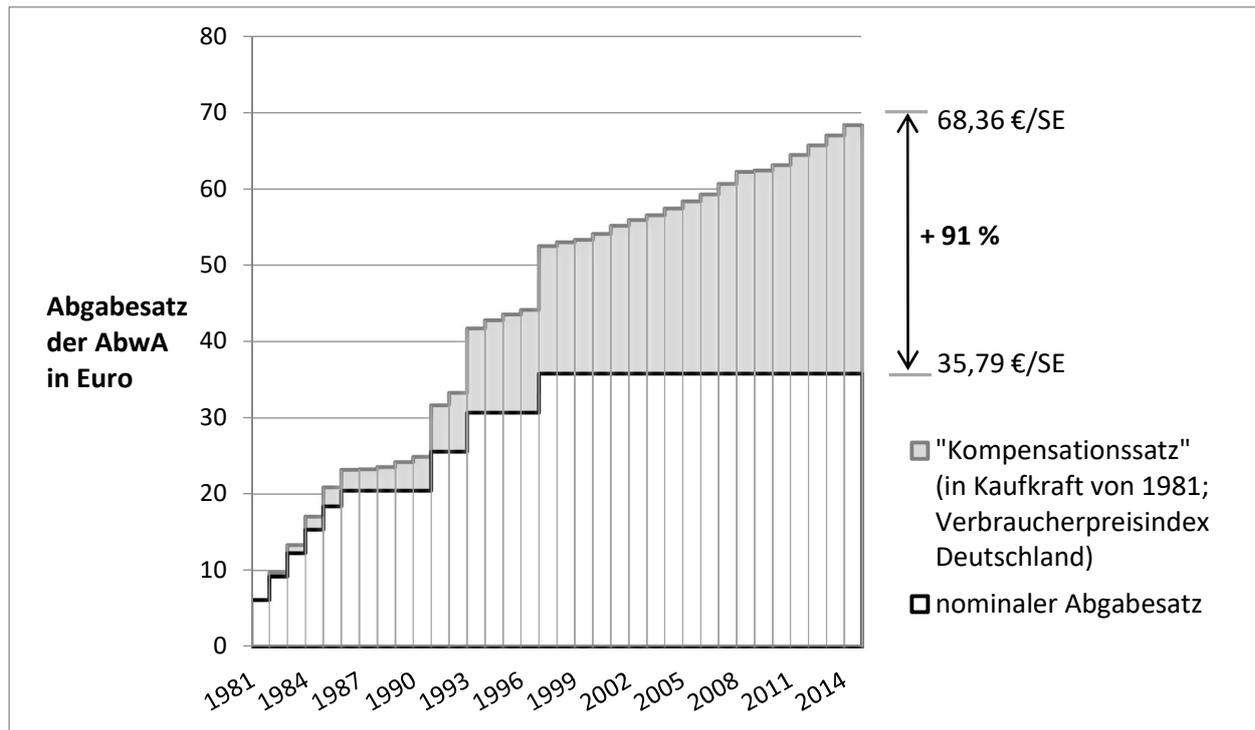
b) Bewertung

Infolge der laufenden Inflation nehmen die reale ökonomische Bedeutung eines nominellen Abgabesatzes und die damit verbundene Anreizwirkung für die Abgabeverpflichteten stetig ab. Es ist für sog. Mengenabgaben, die nicht auf ökonomische Wertgrößen, sondern physikalische Bemessungsgrundlagen (hier: Wasserentnahmemengen; bei der Abwasserabgabe: Schadeinheiten) erhoben werden, zur Erhaltung ihrer realen Anreizwirkung in einer inflationären Wirtschaft unerlässlich, die nominellen Abgabesätze in regelmäßigen Abständen anzuheben, nur um die historische Anreizwirkung im Zeitablauf aufrechterhalten zu können.³⁴⁸ Dies bedeutet ökonomisch gerade keine Verschärfung der Anreizwirkung oder der Belastung, sondern lediglich die reale Sicherung einer zu früheren Zeiten einmal für mindestens angemessen erachteten Abgabewirkung. Ansonsten drohen eine schleichende Auszehrung der Abgabe und eine permanente Absenkung der Anreizwirkung sowie eine ständige, nicht gerechtfertigte Belastungsminderung.

Beispiel Abwasserabgabe: Diese Auszehrungswirkung wird anhand von Abb. C-1 am Beispiel der Abwasserabgabe deutlich: Hier ist neben der gesetzlichen Entwicklung des nominellen Abgabesatzes auch der jeweilige reale Abgabesatz, also gemessen in Preisen von 1981, bis 2014 dargestellt. Gemessen an den Kaufkraftverhältnissen von 1981 hat der Abgabesatz zwischenzeitlich einen realen Verzehr von 47,6 % erlitten und entspräche 2014 nur noch einem preisbereinigten Abgabesatz von 18,74 Euro. Dies bedeutet nicht nur fast eine Halbierung des Kaufkraftwertes des Abgabesatzes über rund 30 Jahre, sondern insbesondere auch, dass die reale Belastungs- und Anreizwirkung Jahr für Jahr gesenkt wird.

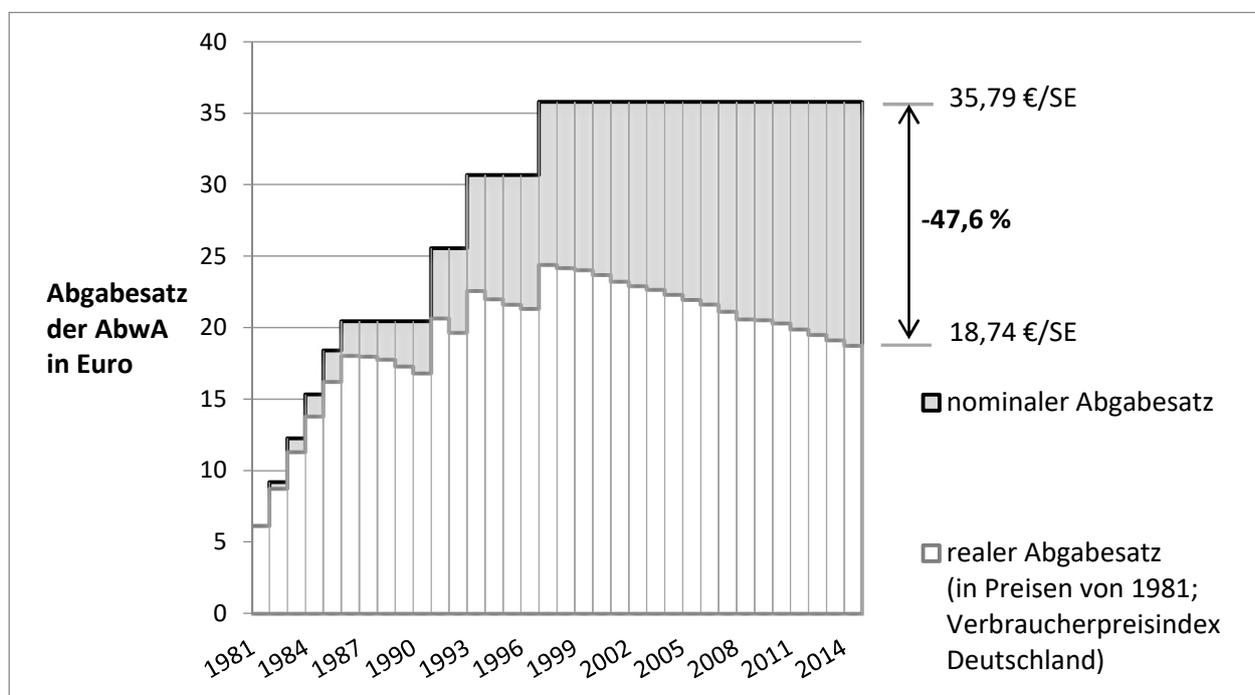
³⁴⁸ Siehe zu dieser Problematik Gawel et al., Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung (= UBA-Texte 55/2014), 2014, S. 270 ff.

Abbildung C-1: Entwicklung des nominalen Abgabesatzes im Vergleich zu einem die Inflation berücksichtigenden „Kompensationsatz“ seit 1981



Quelle: Gawel et al., Reform der Abwasserabgabe ..., 2014, S. 271.

Abbildung C-2: Entwicklung des nominalen und realen Abgabesatzes der AbWA seit 1981



Quelle: Gawel et al., Reform der Abwasserabgabe ..., 2014, S. 272.

Der nominelle (und nicht angepasste) Abgabesatz wird mithin ökonomisch betrachtet automatisch jedes Jahr um die Inflationsrate in seinem Realwert abgesenkt. Diese automatische Entwicklung muss korrigiert werden, um die Abgabe nicht real vollkommen auszuzehren.

Diese Korrektur kann im Rahmen des Nominalprinzips einer Abgabe durch permanente Novellierung des Abgabegesetzes mit Anpassung der Abgabesätze erfolgen. Dies hat den Nachteil, dass der Gesetzgeber immer wieder allein aus diesem Grunde eine Gesetzgebung in Gang setzen muss, wozu die politischen Prioritäten fehlen könnten und was legislativ aufwendig ist. Zugleich könnte rechtspolitisch Gegendruck entfaltet werden, um die Realwerterhaltung anderweitig zu kompensieren.

Im Rahmen des Realprinzips würde das Abgabegesetz selbst eine entsprechende automatische Realwerterhaltung anhand einer geeigneten Indexierung vorsehen. Dies hat den Vorteil, die reale Lenkungswirkung zu erhalten, ebenso den Realwert des Aufkommens und der Ausgleichsfunktion (Sondervorteil, Internalisierung) zu sichern. Von den Funktionen der Abgabe her gesehen ist diese automatische Funktionalität vorteilhaft.

Es ist festzuhalten, dass eine nominelle Anhebung des Abgabesatzes (zum Zwecke des Realwerterhalts) im Umkehrschluss noch keineswegs bedeutet, dass auch die reale Belastung erhöht wird, sondern zunächst nur, dass der zwischenzeitlich eingetretene Kaufkraftschwund (teilweise) ausgeglichen wird. Ein rechtspolitisch naheliegender Verweis auf eine „Belastungsmehrung“ durch nominelle Anpassungen zum Realwerterhalt geht daher substantiell fehl. Gleichwohl wird er eine Novellierung oder erstmalige Einführung rechtspolitisch mutmaßlich schwächen.

Beispiel AbwAG: Wie AbbildungC-1 verdeutlicht, bedeutete selbst eine Verdoppelung des Abgabesatzes im AbwAG im Jahre 2014 lediglich, dass im Wesentlichen die einstige reale Anreizwirkung des Jahres 1981 wiederhergestellt würde – wenn man einmal unterstellt, dass die zwischenzeitlich vorgenommenen nominellen Satzsteigerungen die Wertung des Gesetzgebers verkörpern, verschärfte Anreizwirkungen hervorzubringen und nicht bloß Kaufkraftsicherung zu betreiben.

Demgegenüber spricht für die Beibehaltung des Nominalprinzips wohl eine Verwaltungsvereinfachung im Vollzug, eine mutmaßlich höhere Akzeptanz bei den Zahlergruppen, welche die Realwerterhaltung antizipieren werden) sowie eine geringere Neigung, das Vorhaben streitig zu stellen und mit Rechtsmitteln anzugreifen. Zudem würde vermieden, hier als wohl erst zweites Erhebungsland eine realwertgesicherte Umweltabgabe einzuführen und damit rechtspolitisch sowie rechtlich in gewisser Weise Neuland zu betreten.

Wird eine Realwerterhaltung in Betracht gezogen, so dürfte sich eher eine Regelbindung empfehlen. Diese sichert den Inflationsausgleich vollumfänglich ab. Diskretionäre Ermächtigungen setzen die Realwerterhaltung rechtspolitischen Opportunitäten aus und können dazu führen, dass von den Ermächtigungen aus politischen Gründen kein Gebrauch gemacht wird. Ein notwendiger Verordnungserlass nähert sich den Transaktionskosten eines Gesetzgebungsverfahrens, das naturgemäß ebenfalls zur Anpassung genutzt werden könnte.

8. Tarifwerk

a) Optionen

Zum Tarif zählen alle Merkmale der funktionalen Beziehung zwischen Abgabe-Zahlbetrag und Bemessungsgrundlage. Hierzu zählen Freibeträge, Freigrenzen, Funktionstyp (z. B. lineare Funktion, Stufen) sowie die Höhe und Differenzierung von Abgabesätzen. Aus systematischen Gründen werden Höhe und Differenzierung der Abgabesätzen in Abschnitt 6. behandelt, Ermäßigungen (als Tarifstufen) hingegen im nachfolgenden Abschnitt 9. Der Funktionstyp einer umweltlenkenden Mengenabgabe wiederum ist derart einheitlich auf ein lineares System bezogen, dass hierzu keine relevanten Alternativen gesehen werden (z. B. Progression, Degression, expliziter Stufentarif).

Damit beschränkt sich an dieser Stelle die Optionendiskussion auf Freibeträge bzw. Freigrenzen. Alternativen in dieser Hinsicht bestehen darin,

- ob eine Teilfreistellung als Freibetrag oder als Freigrenze ausgestaltet wird,
- für welche Tatbestände entsprechende Teilfreistellungen vorgesehen werden,
- in welcher Dimension diese beschrieben werden (z. B. in cbm oder in Euro) und schließlich
- in welcher genauen Höhe.

Das Recht der Wasserentnahmeabgaben der Länder (aber auch das AbwAG) sehen Freigrenzen vor. Im Gegensatz zu Freibeträgen, die einen bestimmten Betrag der Bemessungsgrundlage definitiv von der Abgabepflicht freistellen, lebt die Abgabeschuld beim Überschreiten einer Freigrenze vollständig wieder auf. Dadurch erhalten Freigrenzen den Charakter von Schwellenwerten, ab denen die Abgabe überhaupt erst erhoben wird. Dies verleiht ihnen zugleich das Wesen von Bagatellgrenzen, unterhalb derer auf die Abgabenerhebung verzichtet wird. Relevant werden dann die Höhe der Grenzwerte, ihre Dimension in Mengen- oder Werteinheiten

(Kubikmeter oder Euro) sowie der Umstand, ob das Freigrenzenregime einheitlich oder noch differenziert zum Einsatz kommt.

b) Bewertung

Grundsätzlich kommt Freigrenzen eine gewisse Funktionalität zur Verwaltungsvereinfachung zu, indem Bagatellfälle nicht zur Abgabenerhebung herangezogen werden. Um genau diese Funktionalität zu sichern, sollte sich auch die Ausgestaltung am Zweck der Abschneidegrenze ausrichten. In diesem Falle sind substantielle Zielkonflikte mit den grundlegenden Funktionen der Abgabe (Vorteilsabschöpfung, Lenkung, Finanzierung) nicht zu besorgen. Diese nehmen jedoch zu, je höher die Freigrenzen angesetzt werden – und damit zunehmende Anzahlen an dem Grunde nach Abgabepflichtigen aus dem Kreis der konkret Zahlungspflichtigen herausfallen. Zu hoch angesetzte Freigrenzen sind daher zu vermeiden.

Eine in Euro ausgedrückte Freigrenze bringt die Signifikanzwertung des Gesetzgebers insgesamt zum Ausdruck (Menge x Abgabesatz); allerdings können sehr niedrige Abgabesätze diese Signifikanzwertung verzerren, so dass nur scheinbar Bagatellfälle angezeigt werden. Die Heranziehung von Mengen-Freigrenzen könnte insoweit ebenfalls in Betracht kommen, was auch der Grundkonstruktion der Bemessungsgrundlage entspricht. Dann würde erst ab einer bestimmten Schwellen-Entnahmemenge (pro Jahr) zur Zahlung herangezogen werden. Bei der Beurteilung von mutmaßlich „geringerer“ Gewässer-Signifikanz bei „kleinen“ Individual-Mengen muss aber beachtet bleiben, dass eine Vielzahl von Entnahmevorgängen auf bestimmte Wasserkörper gerichtet sein können, was in der Summe möglicherweise keine Insignifikanz mehr bedeutet. Auch dies ist bei der Bemessung zu berücksichtigen.

Demgegenüber sind Freibeträge wohl kontraindiziert – diese stellen eine bestimmte Entnahmemenge von der Abgabepflicht frei, unabhängig davon, welche Entnahmemenge insgesamt vom Entnehmer realisiert wird. Warum ein bestimmter Anteil des Entnommenen von der Abgeltung des tatsächlich zugeeigneten individuellen Sondervorteils freigestellt werden sollte, lässt sich kaum begründen. Folgerichtig spielt diese Tarifkomponente bisher im Recht der Entnahmeabgaben auch keine Rolle.

Betrachtet man zur näheren Beurteilung von konkreten Ausgestaltungen die bisher realisierten Lösungen im Recht der Erhebungsländer, so kann zunächst auf NRW verwiesen werden. Entnahmevorgänge sind dort nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 WasEG abgabefrei, „sofern die geförderte Wassermenge nicht mehr als 3.000 m³ pro Kalenderjahr beträgt oder der im Veranlagungszeitraum

zu entrichtende Entgeltbetrag 150 EUR nicht überschreitet“ (Hervorh. d. Verf.). Jenseits dieser beiden alternativen Schwellenwerte lebt die Abgabepflicht vollumfänglich wieder auf; der Gesetzgeber statuiert mithin hier keine Freibeträge, sondern sog. Freigrenzen, jenseits derer die Abgabepflichtigen so behandelt werden, als gäbe es diese Regelung gar nicht. Dies betont den Charakter als Abschneidegrenze für Kleinveranlagungsfälle, ohne „Großentnehmern“ insoweit ebenfalls eine Vergünstigung zu gewähren, wie dies bei einem Freibetrag der Fall wäre.

Auch gegen eine solche doppelte Bagatellfreigrenze bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Hier dürfte dem Gesetzgeber auch ein weiter Einschätzungsspielraum zustehen. Die Doppelprüfung stellt sicher, dass sowohl ab einer bestimmten Menge als auch bei einem Mindest-Eurobetrag die Zahlungspflicht auflebt.

In den übrigen Erhebungsländern werden z. T. deutlich höhere Freigrenzen etabliert. In Rheinland-Pfalz gewährt § 1 Abs. 2 Nr. 12 LWEntG eine Bagatellfreigrenze in Höhe von 10.000 cbm bei Grund- bzw. 20.000 cbm bei Oberflächenwasserentnahmen pro Jahr und Entgeltpflichtigem. Ebenfalls hohe Bagatellgrenzen gelten in Hamburg (10.000 cbm - § 1 Abs. 2 HmbGruwaG), in Berlin (6.000 cbm - § 13a Abs. 1 BWG) und in Schleswig-Holstein (2.500 EUR - § 1 Abs. 2 OWAG SLH).

Eine zurückhaltendere Bemessung der Freigrenzen wie im WasEG von NRW ist ressourcenpolitisch zu begrüßen. Zwar verursacht dies eine höhere Anzahl an Veranlagungsfällen und somit mehr Verwaltungsaufwand bei Vollzugsbehörden und Abgabepflichtigen. Dafür wird der Anwendungsbereich des „Grundsatzes der Kostendeckung“ weiter gezogen. Sehr hohe Freigrenzen verunklaren die Rechtfertigung der „Geringfügigkeit“ und geraten in die Nähe sachgrundloser Verschönungssubventionen. Zudem ist zu bedenken, dass bei hohen Freigrenzen abrupte Zahllastsprünge bei ihrem Überschreiten eintreten, die auch zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Entnehmern diesseits und jenseits der Freigrenze führen können oder im Zeitablauf zu einem wenig stimmigen Oszillieren eines Veranlagungsfalles in die Zahlungsverpflichtung hinein und wieder heraus führen kann.

Mit Blick auf eine hessische Regelung könnte auch die wasserrechtliche Erlaubnisschwelle aus § 29 Abs. 1 S. 2 HWG (3.600 cbm für bestimmte gewerbliche Entnahmen) einen orientierenden Hinweis geben, wenn auch nicht abgabenrechtliche Wertungen präjudizieren (dazu näher Abschnitt B.III.2.2.c)).

Vor diesem Hintergrund kann etwa die Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 3 WasEG (NRW) insgesamt als grundsätzlich geeignet angesehen werden. Auch die doppelte Mengen- und Wertprüfung

(cbm und Euro) könnte sich empfehlen. Die konkreten Schwellenwerte sind zwar für eine hesische Regelung mit weitem Ermessen gestaltbar, sollten aber zurückhaltend bemessen werden. Eine Orientierung an der Größenordnung 3.000 cbm (ggf. in Verbindung mit einer Wertschwelle in Euro) dürfte sich empfehlen.

9. Zahllastgestaltung (Ermäßigung, Verrechnung)

a) Optionen

Zu prüfen sind ferner vereinzelt im Recht der Erhebungsländer anzutreffende spezielle Regelungen zur nachgelagerten Zahllastgestaltung. Dies bedeutet, dass zunächst Regelungen zur Abgabepflicht greifen und eine Bemessungsgrundlage mit einem anzuwendenden Abgabesatz bewertet werden. Die sich daraus ergebende Zahllast wäre eigentlich abzuführen. Nachgelagerte Zahllastgestaltungen sehen aber noch die Möglichkeit vor,

- entweder Ermäßigungstatbestände zu realisieren, welche die Zahllast absenken (Ermäßigung),
- oder aber die vorläufige Zahllast mit bestimmten Ausgaben des Abgabepflichtigen zu „verrechnen“ und so ebenfalls zu mindern (Verrechnung).

Aus systematischen Gründen wollen wir hier „Ermäßigung“ von Abgabesatzdifferenzierungen abgrenzen; Letztere wurden bereits in Abschnitt 6. erörtert. Auch sind hier nicht individuelle Antragstatbestände (Härtefälle) gemeint (dazu Abschnitt 10.). Vielmehr bedeutet „Ermäßigung“ eine legal konditionierte Zahllastvariation (typischerweise: -reduktion), die regelförmig eintritt, wenn bestimmte Bedingungen gegeben sind. Das Institut ist aus § 9 Abs. 5 AbwAG bekannt; dort bestimmt die Einhaltung bestimmter ordnungsrechtlicher Vorgaben die Halbierung des Abgabesatzes, ohne dass dies eine Tarifregelung bei bestimmten Bemessungsgrundlagenhöhen wäre.

Verrechnungen als zahllastgestaltendes Institut sind bereits aus § 10 AbwAG bekannt und seit ihrer Einführung umstritten.³⁴⁹

³⁴⁹ Siehe dazu *Gawel et al.*, Reform der Abwasserabgabe, 2014, S. 299 ff. m. w. Nachw.

b) Bewertung

Typischerweise könnten die vorgenannten Zahllastgestaltungen dadurch gerechtfertigt werden, dass bestimmte erwünschte Verhaltensweisen der Normadressaten zusätzlich honoriert werden, indem die Zahllast dann absinkt. Als ökonomischer Anreiz könnte dies auf den ersten Blick als affin zu einem ökonomischen Lenkungs- und Anreizinstrument erscheinen. Dies ist aber nur bedingt der Fall: Denn eine Abgabe honoriert systemkonform durch den Anreiz, die Bemessungsgrundlage zu vermeiden und dadurch nicht nur den Wasserhaushalt zu entlasten, sondern dem Abgabepflichtigen Zahllasten zu ersparen.

Die durch die Abgabe – nach Verhaltensanpassung – auf die nicht vermiedene Bemessungsgrundlage zugemutete Zahllast verkörpert die Abschöpfung des verbleibenden individuellen Sondervorteils und zugleich die Internalisierung nicht vermiedener Zugriffe auf den Wasserhaushalt und damit die Lenkung über sog. Einkommenseffekte (Markt- und Preiseffekte, Innovationsanreize, dynamische Anreize). Sie für andere Anreizzwecke zu „versetzen“, schwächt die fundamentalen Funktionen der Abgabe, nicht zuletzt auch ihre Finanzierungsfunktion. Die nachgelagerten Zahllastgestaltungen – seien es Ermäßigungen oder Verrechnungen – stellen daher Fremdkörper einer lenkenden und vorteilsabschöpfenden Ressourcennutzungsabgabe dar. Zugleich bieten sie doppelten Vorteil, da typischerweise gleichzeitig die Bemessungsgrundlage sinkt. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird hierzu auf die eingehende Würdigung der entsprechenden Länderregelungen in Abschnitt B.III.2.4 verwiesen.

Es sei an dieser Stelle nochmals betont, dass diese Elemente einer Wasserentnahmeabgabe keineswegs prägend für das Recht der Länder sind; vielmehr handelt es sich um vereinzelte Normen, auch wenn Verrechnungen verschiedentlich vorgesehen sind (freilich mit recht disparater Ausrichtung – dazu im Einzelnen Abschnitt 2.4 a)).

Es könnte daher vorzugswürdig sein, stattdessen die elementaren Funktionen Lenkung, Vorteilsabschöpfung und Finanzierung zu stärken und damit den eigentlichen ökonomischen Kern der Abgabe (Anreiz zur Verringerung der Bemessungsgrundlage) funktional zu adressieren. Dies geschieht beispielsweise durch spürbare Abgabesätze, zurückhaltende Ausnahmen und Freigrenzen sowie kontinuierlichen Realwerterhalt.

Noch weniger legitimiert erscheinen nachgelagerte Zahllastgestaltungen zum „Belastungs-Management“. Auch diesbezüglich können die Grundelemente der Abgabe (Befreiungen, Höhe und Differenzierung der Abgabesätze) zielführender eingesetzt werden.

10. Härtefallregelung

a) Optionen

Das Recht der Länder kennt z. T. auch eigenständige, d. h. über die allgemeine Billigkeitsnorm des § 163 AO hinausgehende Härtefallregelungen, z. B. in § 107 WG BW:

„In besonderen Härtefällen kann auf Antrag das Entgelt ermäßigt oder von der Festsetzung abgesehen werden, insbesondere wenn die Festsetzung des Entgelts in voller Höhe zu einer außergewöhnlichen oder atypischen Belastung führen würde. Eine Kumulierung mit einer Ermäßigung nach § 105 oder § 106 ist nicht zulässig.“

In Sachsen ist gem. § 91d SächsWG – unbeschadet dem ausdrücklich erwähnten § 163 AO – als zusätzlicher Antragstatbestand eine Ermäßigung um 75 % vorgesehen, „wenn ohne Ermäßigung wasserwirtschaftliche, ökologische oder sonstige öffentliche Belange gefährdet wären.“³⁵⁰

Während also in Baden-Württemberg auf Antrag eine typische Einzelfallbetrachtung der Zumutbarkeit anzustellen ist, setzt Sachsen auf „öffentliche Belange“, deren Beeinträchtigung durch die Abgabenerhebung zu besorgen sein könnte.

Ebenfalls eine besondere „Härtefallklausel“ findet sich in Sachsen-Anhalt (§ 105 Abs. 1 Satz 3 und 4 WG LSA). Die Mehrzahl der Länder verzichtet hingegen auf eine *lex specialis* gegenüber § 163 AO (insbesondere NRW und Rheinland-Pfalz).

b) Bewertung

Wegen der besonderen potenziellen wirtschaftlichen Belastungswirkung von Abgaben muss aus verfassungsrechtlichen Gründen grundsätzlich eine Grenze der Verhältnismäßigkeit einge-zogen werden. Insbesondere darf keine Erdrosselungswirkung eintreten. Die Abgabenordnung sieht folgerichtig einen Billigkeitstatbestand vor, der im Einzelfall unbillige Abgabenfolgen abwenden soll.

§ 163 Abs. 1 Satz 1 AO sieht dazu vor:

³⁵⁰ Nach Satz 2 gilt: „Die Ermäßigung darf bei Grundwasserentnahme nur gewährt werden, wenn die Verwendung von Oberflächenwasser unzumutbar ist.“

„Steuern können niedriger festgesetzt werden und einzelne Besteuerungsgrundlagen, die die Steuern erhöhen, können bei der Festsetzung der Steuer unberücksichtigt bleiben, wenn die Erhebung der Steuer nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre.“

Vor diesem Hintergrund fragt sich, warum überhaupt zusätzlich bzw. substitutiv spezialgesetzliche Billigkeitsvorbehalte im Rahmen eines Wasserentnahmeabgabengesetzes platziert werden sollen.

Ein Vorteil könnte darin erblickt werden, dass auf diese Weise eine Konkretisierung der Billigkeitsmaßstäbe gelingen könnte. Insbesondere könnte sowohl der Kreis der dadurch eröffneten Abgabengestaltung erweitert werden als auch die Zwecksetzung der Verhältnismäßigkeitsabwägung. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang auch an § 6a Abs. 4 WHG, wonach von den Grundsätzen der Kostendeckung sowie der Anreizsetzung zugunsten effizienter Ressourcennutzung bei Wasserdienstleistungen (§ 6a Abs. 1 WHG) „im Hinblick auf soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen der Kostendeckung sowie im Hinblick auf regionale geografische oder klimatische Besonderheiten abgewichen werden [kann]“.

Als Nachteil einer spezialgesetzlichen Härtefallregelung lässt sich das Risiko von dezentralem „Bargaining“ um die geschuldete Zahllast anführen. Je nach Reichweite und Formulierung könnte eine solche Norm „uminterpretiert“ werden als (weitere) Zahllastgestaltungsklausel, die als Antragstatbestand in Verhandlungen mit der Vollzugsbehörde zu konkretisieren wäre. Dies gilt vor allem deshalb, weil eine sinnstiftende spezialgesetzliche Härtefallklausel wohl über § 163 AO hinaus gehen müsste, um eigenständige Substanz zu besitzen. In diesem Falle könnte sich Gegendruck im Abgabenvollzug aufbauen, bei dem einflussreiche Zahler u. U. in ein „Drohspiel“ einsteigen, bei dem gesellschaftliche Nachteile (Arbeitsplätze, regionale Wertschöpfung) gegen die Zahllast in Stellung gebracht werden könnten.

Nähere Hinweise lassen sich zwei prominenten Härtefallregelungen im Recht der Länder entnehmen: Zum einen § 107 WG BW, der 2011 substanziell verschlankt wurde, sowie dem extensiven § 105 Abs. 1 Satz 3 und 4 WG LSA.

Die 2011 neu gefasste Härtefallregelung nach § 107 WG BW genügt weiterhin den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsanforderungen für Abgabelasten, vermeidet aber darüber hinaus durch konsequente Ausgestaltung als Ausnahmeinstitut (Konditionierung u. a. an „außergewöhnliche“ oder „atypische Belastungen“; Kumulationsverbot) jedwede unangemessene Schwächung des Abgabeanreizes oder Einflussnahmen auf die Zahllastermittlung. Zudem wird eine Sphärentrennung realisiert, bei der die sonstigen abgabebezogenen Begünstigungen nach §§ 105, 106 WG BW konsequent auf umweltpolitische Zwecke und entsprechende

Vorleistungen der Entgeltpflichtigen zielen, während § 107 WG BW evtl. verbleibende individuelle wirtschaftliche Härten abfedern soll.

Dass die konsequente Konzeption als „Ausnahmestitut“ weitgehend aufgegangen ist und die Neufassung die ausufernden Auseinandersetzungen um die Vorgängerregelung in § 17d WG BW 2005 mit ihren schwach konturierten Tatbeständen („Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit“, „Gefährdung wichtiger wasserwirtschaftliche, ökologischer oder sonstiger öffentlicher Belange“) erfolgreich beenden konnte, wird auch durch die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung unterstrichen:³⁵¹ Seit der Neuregelung wurden 2011 bis 2013 jährlich nur noch für zwei Veranlagungsfälle Härtefallanträge nach § 107 WG BW gestellt, von denen nur ein einziger schlussendlich bewilligt wurde. In diesem einzigen nachweisbaren Fall allerdings, bei dem zwischen 2011 und 2013 ein Antrag nach § 107 WG BW erfolgreich gestellt worden war, handelte es freilich gar nicht um einen „eigentlichen“ Fall individueller Härten, sondern vielmehr um eine außerordentliche Gemeinwohlabwägung analog dem alten § 17d WG BW 2005. Insofern lässt sich sagen, dass die Berufung auf individuelle Härten der Veranlagung seit 2011 als Folge der Neuregelung nahezu vollständig zum Erliegen gekommen ist.

Dies wird zwar abgabebezogen als Erfolg bewertet,³⁵² allerdings fragt sich, warum eine derart geschrumpfte Norm überhaupt noch neben § 163 AO benötigt wird.

Ein demgegenüber problematisches Beispiel bietet die Regelung in § 105 Abs. 1 Satz 3 und 4 WG LSA, die praktisch voraussetzungslos alle denkbaren Ermäßigungs-oder Befreiungsgründe vorhält und damit zu Verhandlungen mit der Vollzugsbehörde geradezu einlädt. Zudem wird das Ausmaß der zu gewährenden Ermäßigung nicht begrenzt oder konditioniert und reicht bis zur völligen Befreiung:³⁵³

„Die zuständige Behörde kann den Entgeltpflichtigen auf Antrag von der Pflicht zur Entrichtung des Wasserentnahmeentgelts ganz oder teilweise befreien, wenn er für gewerbliche, landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Zwecke Wasser in so großem Umfang benötigt, dass er durch die Entrichtung des Entgeltes nachhaltig erheblich in seiner Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt wäre. Satz 3 ist auch anzuwenden, wenn wichtige wasserwirtschaftliche, ökologische oder sonstige öffentliche Belange dies erfordern.“

³⁵¹ Siehe *Gawel/Bretschneider*, a.a.O., 2016.

³⁵² *Gawel/Bretschneider*, a.a.O., 2016, S. 97.

³⁵³ Dazu bereits *Gawel*, Das neue Wasserentnahmeentgelt in Sachsen-Anhalt, in: *Wasser und Abfall* 2012, Heft 3, S. 36 f.

Dies dürfte ersichtlich zu weit gehen, und zwar sowohl von den Voraussetzungen her als auch von den Zahllastfolgen. Insbesondere ist hier unter Internalisierungs-, Lenkungs- und Vorteilsabschöpfungsgesichtspunkten zu bemängeln, dass ausgerechnet die Vielentnehmer begünstigt werden sollen. Dies wirkt sich naturgemäß auch auf die Fiskalität der Abgabe negativ aus. Die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit wird als Kriterium zudem durch asymmetrische Informationsverteilung zwischen Betrieben einerseits und Vollzugsbehörde andererseits belastet. Warum hier eine vollständige Befreiung anstehen können soll, erschließt sich vor den Aufgaben der Abgabe (Finanzierung, Lenkung, Vorteilsabschöpfung) ebenfalls nicht, zumal gerade dies Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen dürfte gegenüber nicht verhandelnden oder weniger „erfolgreichen“ Abgabepflichtigen.

Dass eine Abgabenerhebung, die unter Lenkungs-, Vorteilsabschöpfungs- und Finanzierungsgesichtspunkten grundlegend angezeigt ist, dennoch *im Einzelfalle* öffentlichen Belangen derart widersprechen könne, dass von der Erhebung ganz oder teilweise abzusehen sein soll, müsste im Einzelnen genauer dargelegt werden. Dies ist schon zur Entlastung der Vollzugsbehörden und zur Abwehr einer politischen Aushöhlung der Abgabe notwendig.

Die in den Gesetzgebungsverfahren dazu z. T. angeführten Fallgestaltungen können jedenfalls nicht vollständig überzeugen. So wurde beispielsweise argumentiert, geschöpftes Sumpfungswasser sei im öffentlichen Interesse zur Aufhöhung von Oberflächengewässern, in die abgeleitet wird. Diese teilweise Nachnutzung macht den Entnahmevergange im Tagebau selbst nicht zu einem gemeinwohlbedingten Vorgang und würde entweder auch ohne Sumpfungswasser stattfinden oder aber eben auch – weil vielleicht nicht zwingend – möglicherweise unterbleiben. Zudem führt die Ableitung chemisch und/oder hydromorphologisch und damit auch ökologisch zu nachteiligen Eigenschaftsveränderungen des Vorflutgewässers.³⁵⁴

Zwar könnten grundsätzlich Sachgründe aus umwelt- und klimapolitischen Zielkonflikten heraus eine Freistellung theoretisch nahelegen, sofern solche bestünden. Dies spiegelt den Fall der „ökologischen Auswirkungen der Kostendeckung“ gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL bzw. § 6a Abs. 4 WHG (deren rechtliche Einschlägigkeit hier offen bleiben kann). Allerdings fragt sich, warum derartige Fallkonstellationen im Einzelfall eines einzigen Entnehmers auf Antrag mit einer Vollzugsbehörde zu erörtern sind (nämlich als Härtefallregelung) und nicht etwa

³⁵⁴ Siehe dazu eingehend *Gawel/Köck*, Gutachten zu rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekten der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2022, Abschnitt B.V.

durch den Landesgesetzgeber selbst als zielkonfliktäre Konstellation im Rahmen der Abgabenregelung (Freistellung, Abgabesatzdifferenzierung o. ä.) bewertet und für konkrete Konstellationen ausgestaltet werden sollte. Hier bestehen erhebliche Zweifel, ob die im Recht der Länder mitunter anzutreffenden abstrakten Tatbestände der „Gefährdung“ „wasserwirtschaftliche[r], ökologische[r] oder sonstige[r] öffentliche[r] Belange“ (§ 91d Abs. 1 SächsWG) wirklich eine tragfähige und angemessene Grundlegung einer auf den Einzelfall bezogenen Härterege- lung durch die Vollzugsbehörde abgeben können.

Insgesamt spricht daher wohl einiges für eine sehr begrenzte bzw. auf den Regeltatbestand der AO reduzierte Billigkeitsgrenze. Hierfür spricht wohl auch, dass zahlreiche Erhebungsländer völlig ohne spezifische Härtefallregelungen auskommen (Beispiele NRW, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen).

11. Sondertatbestände durch Verschränkung mit dem Wasser-Ordnungsrecht

a) Optionen

Wie oben in Abschnitt B.III.2.5. ausgeführt wurde, zeichnet sich das Recht der Wasserentnahmeabgaben der Länder durch punktuelle Referenz auf das Wasserordnungsrecht aus. Diese betreffen den Abgabegegenstand (Referenz auf § 9 Abs. 1 WHG), die Befreiungsregelungen (Freistellung erlaubnisfreier Benutzungen), die Bemessungsgrundlage („Bescheidlösung“ zulässiger Entnahmen) sowie vereinzelt Zahllastgestaltungen (z. B. § 91 Abs. 12 SächsWG a. F. („Anwendung Stand der Technik“) bzw. nun § 91f Abs. 1 SächsWG).

b) Bewertung

Die Ausrichtung der Wasserentnahmeabgaben auf das Wasserordnungsrecht sollte insgesamt zurückhaltend ausgelegt werden, um die Funktionalitäten der Abgabe nicht zu beeinträchtigen. Beide Instrumente können so komplementär auf eine Schonung des Wasserhaushaltes einwirken, ohne einander funktional unangemessen zu beeinträchtigen. Insbesondere sollten problematische Verschränkungen wie im Abwasserabgabenrecht (z. B. Ermäßigung nach Stand der Technik - § 9 Abs. 5 AbwAG)³⁵⁵ vermieden werden, wo ordnungsrechtliche Wertungen die eigenständige Abgabenlenkung überformen.

³⁵⁵ Siehe *Gawel/Köck u. a.*, Reform der Abwasserabgabe, 2014.

Zu diesen problematischen Verschränkungen gehören die Regelveranlagung nicht nach tatsächlichen, sondern ordnungsrechtlich zulässigen Schadeinheiten (sog. „Bescheidlösung“ nach § 4 Abs. 1 AbwAG), die Tarifiermäßigung bei Einhaltung ordnungsrechtlicher Vorgaben (§ 9 Abs. 5, 6 AbwAG) sowie eine Abgaben-Sanktion bei Nichteinhaltung der behördlichen Überwachungswerte (§ 4 Abs. 4 AbwAG).

Zu den grundsätzlich unproblematischen Referenzen von Wasserentnahmeabgaben auf Wasserordnungsrecht gehören zunächst die Freistellung gewisser erlaubnisfreier Gewässerbenutzungen von der Abgabepflicht. Allerdings sollte dies nicht pauschal geschehen, sondern im Rahmen einer Einzelabwägung unter dem Gesichtspunkt lenkungsbezogener Gewässer-Insignifikanz.

Ebenfalls geeignet ist ein hilfswieser Rekurs auf geschätzte Bemessungseinheiten unter Rückgriff auf zulässige Entnahmemengen, soweit die Regelveranlagung nach tatsächlichen Entnahmemengen erfolgt.

Beispiel: Nach § 3 Abs. 2 Satz 4 WasEG kommt bei hilfswieser Schätzung der Bemessungsgrundlage „im Regelfall die in dem Recht oder der Befugnis zugelassene Entnahmemenge“ zum Einsatz; die Regelveranlagung erfolgt jedoch aufgrund der tatsächlichen Entnahmemenge (Satz 1).

Völlig unproblematisch stellt sich der Rekurs des Abgabegegenstandes auf die „entnehmenden“ Benutzungstatbestände nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 5 WHG dar.

In einigen Ländern bestehen aber z. T. fragwürdige Verschränkungen, die vermieden werden sollten. Dies betrifft insbesondere die Verschränkung mit dem Stand der Technik wie in § 91f Abs. 1 SächsWG a. F.. Zur Stärkung der einer Wasserentnahmeabgabe zukommenden Funktionen (Vorteilsabschöpfung, Lenkung, Finanzierung) ist ein Verzicht derartiger Ermäßigungstatbestände angezeigt. Dadurch würde ein konzeptioneller Fremdkörper aus dem Abgabenrecht entfernt, der sich selbst in seiner engen Punktzielderfüllung (Anreize zum StdT) in der Praxis bereits weitgehend durch Zielerfüllung erledigt hat und deshalb überwiegend als zweifelhafte (und wettbewerbsverzerrende) Verschönungssubvention fortwirkt. Rechtliche oder wirtschaftlich-soziale Erwägungen stehen dem nicht entgegen. Hinzu kommen Entlastungen der Vollzugsbehörden, da sich die Einzelfall-Prüfung der Voraussetzungen nach § 91 Abs. 11 a. F. SächsWG als vollzugaufwendig darstellt.

III. Ausgestaltungsoptionen einer Zweckbindung der Einnahmen einschließlich Vergleich und Bewertung

1. Überblick

Lenkende bzw. internalisierende Abgaben erbringen im Ausmaß der verbleibenden Bemessungsgrundlage und des anzuwendenden Abgabesatzes ein Aufkommen, tragen mithin (neben Lenkung und Vorteilsausgleich) auch zur Finanzierung bei. Lenkungsabgaben sind daher – wie es in der Finanzwissenschaft heißt – kombinierte Wirkungszweck- und Verwendungszweckabgaben.³⁵⁶

Diese Konstruktion könnte für Hessen im Übrigen auch dazu beitragen, ein im Wesentlichen in urbanen Verdichtungsräumen zu leistendes Aufkommen über Förderungen auch „in der Fläche“ wieder zu verausgaben und so zu einem Stadt-Land-Ausgleich beizutragen.

Analog zu der Vorgehensweise auf der Erhebungsseite (oben B.II.) erfolgt in diesem Schritt der Studie eine nähere Betrachtung der Verwendungsseite der Abgabe. D. h. es ist zunächst der Optionenraum zur Ausgestaltung der Mittelverwendung aus einer Abgabe aufzuspannen. Zu den grundlegenden Entscheidungsebenen zur Mittelverwendung zählen

- eine gesetzliche Zweckbindungsregelung der Abgabemittel (Affektation) (das Ob),
- die gesetzlich anzuführenden Verwendungszwecke (das Was),
- gesetzliche oder untergesetzliche Ausführungsregelungen zur Mittelverwendung (das Wo und das Wie),
- schließlich Transparenzregelungen und Berichtspflichten.

Die jeweiligen Optionen und ihre Bewertung werden in den nachfolgenden Abschnitten C.III.2 bis C.III.6 gemäß nachfolgender Tabelle C-6 erörtert werden.

Tab. C-6: Optionen der Abgabenmerkmale auf der Verwendungsseite

Abgabenmerkmal der Verwendungsseite	Grundlegende Optionen	Abschnitt
Zweckbindung	gesetzliche Zweckbindungsnorm / vollständige oder teilweise Affektation / Rücklagenbildung	C.III.2

³⁵⁶ Siehe *Schmölders/Hansmeyer*, Allgemeine Steuerlehre, 5. Aufl., 1980, S. 68; *Ewringmann/Bergmann*, Abgaben als ökonomischer Hebel der Umweltpolitik, 1985.

Verwendungszwecke	Welche Zwecke? Bezug zur Erhebungsseite? Bezug zur Wasserwirtschaft?	C.III.3
Verortung der Ausführungsregelungen der Mittelverwendung	gesetzlich oder untergesetzlich	C.III.4
Inhalt der Verwendungsregeln und Mittelallokation	Ausgestaltung der Mittelallokation: welche Maßnahmen wie dotiert? Verfahrensregeln	C.III.5
Transparenzregeln und Berichtspflichten	Gesetzliche Normen zur Herstellung von Informationssymmetrie mit Gesetzgeber/Öffentlichkeit / Evaluierung / Controlling	C.III.6

2. Zweckbindung

Als Gegenleistungsabgabe unterliegt eine sondervorteilsabschöpfende Wasserentnahmeabgabe keiner verfassungsrechtlichen Zweckbindung,³⁵⁷ die aufkommenden Mittel können insoweit der erhebenden Körperschaft zufließen, ohne dass es verfassungsrechtliche Verwendungsaufgaben gäbe (Non-Affektation). Allerdings ist der einfache Gesetzgeber jedenfalls verfassungsrechtlich frei, derartige Zweckbindungen einfachgesetzlich vorzusehen. Hiervon wird im Landesrecht zu Wasserentnahmeabgaben weithin, wenn auch in sehr unterschiedlicher Weise, Gebrauch gemacht. Einzelne Landesregelungen verzichten aber auch auf Zweckbindung (Hamburg, Baden-Württemberg vor 2015), belassen es bei Soll-Vorschriften (Saarland) oder lassen gemischte Zwecke (allgemeiner Haushalt und spezielle Zwecke) zu (§ 9 WasEG NRW; Abs. 4 bestimmt: „Das verbleibende Aufkommen steht dem Land zur Verfügung.“).

Verfassungsrechtlich bestehen insoweit auch keine Vorgaben, ob Zweckbindungsvorschriften wasserwirtschaftliche Bezüge im Allgemeinen oder spezifische Bezüge zum konkreten Lenkungszweck der Abgabe (z. B. Wasserentnahme) im Besonderen aufweisen müssen. In NRW werden beispielsweise auch Zweckbindungen zugunsten der Altlastensanierung statuiert (§ 9 Abs. 3 WasEG). Hier bestehen insoweit erhebliche rechtspolitische Spielräume.

Zweckbindungen werden finanzwissenschaftlich differenziert bewertet.³⁵⁸ Auch für die ggf. begünstigten Finanzierungszwecke kann es u. U. auch fiskalisch einschränkend sein, zunächst im Wesentlichen auf die aufkommenden Mittel aus einer Abgabenquelle beschränkt zu sein

³⁵⁷ BVerfGE 93, S. 319 ff. – Wasserpfeffig.

³⁵⁸ Siehe nur *Zimmermann/Henke/Broer*, Finanzwissenschaft, 11. Aufl., 2012, S. 518.

oder die Finanzierungswirkung dem dortigen (ggf. schwankenden) Aufkommensverlauf unterworfen zu sehen. Zweckbindungen dienen aber neben schlichter Finanzierung auch der *Akzeptanzsicherung*: Sie vermitteln den Zensiten, dass ein wasserwirtschaftlicher bzw. umweltpolitischer Finanzbedarf besteht, zu dessen Deckung die Abgabe – neben ihrem Wirkungszweck – zugleich dienlich und insoweit rechtspolitisch gerechtfertigt ist. Aus Zahlersicht muss ebenfalls klar sein, dass bei einem gegebenen (neuen) Finanzbedarf öffentliche Mittel in jedem Falle aufgebracht werden müssen. Wenn dies nicht durch Ausgabenkürzung an anderer Stelle geschieht, müssen die Einnahmen erhöht werden; geschieht dies nicht im Wege einer ressourcenbezogenen Gegenleistungsabgabe, müssen beispielsweise Steuermehreinnahmen organisiert werden, die ebenfalls Belastungen bedeuten (Argument der sog. differenziellen Inzidenz³⁵⁹).

Im Zuge der Auswertung der Regelungen der Erhebungsländer zur Mittelverwendung (dazu oben Abschnitt B.IV.) wurde deutlich, dass derzeit eine Vielzahl an Regelungsoptionen realisiert werden – von völlig fehlender Zweckbindung (Hamburg) bis hin zu ausführlicher gesetzlicher Regelung von Zwecken und Verfahren (Niedersachsen) im Rahmen einer Affektationsregelung. Ganz überwiegend werden jedoch Zweckbindungen realisiert. Dabei ist der Kreis der bedachten Maßnahmen wiederum höchst disparat ausgestaltet (dazu noch unten C.III.3.). Auch das HGruWAG sah in § 6 Abs. 1 eine (vollständige) Zweckbindung vor.

Für Hessen steht insbesondere die Finanzierung der Maßnahmen aus dem „Zukunftsplan Wasser“ an. Dort werden insgesamt 39 Maßnahmen mit Priorisierung (drei Stufen) in insgesamt fünf Handlungsfeldern zusammengestellt.³⁶⁰ Neben zahlreichen ausgabebezogenen Maßnahmen stehen dabei auch rein regulatorische (z. B. Regelungen zu Tarifen und Entgelten) oder koordinativ-informatorische Maßnahmen (Grundsätze länderübergreifender Zusammenarbeit, Datengrundlagen). Auch zur Finanzierung insbesondere der Ausgaben-Maßnahmen soll laut Leistungsbeschreibung das hier zu untersuchende Lenkungs- und Finanzierungsinstrument aufgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine spezifische Konstruktion, die auf die besonderen Bedingungen und Zielstellungen in Hessen zugeschnitten ist; die übrigen Länderregelungen haben insoweit allenfalls indizielle Bedeutung.

Zu dem vorgenannten Finanzierungszweck in Hessen ist ein „gesetzmäßig zu verankernder Verwendungszweck“ vorgesehen, der „sicherstellen [soll], dass die Ressourcen dort eingesetzt

³⁵⁹ Finanzwissenschaftlich versteht man unter differenzieller Inzidenz die Auswirkungen einer Maßnahme (z. B. der Einnahmebeschaffung) im Vergleich zu einer Alternative mit gleicher Zielerfüllung. Nur dadurch lässt sich die tatsächlich relevante Belastung ermitteln; andernfalls würde der Maßnahme fälschlich die Last der Zielerfüllung vollständig zugeordnet.

³⁶⁰ Zukunftsplan Wasser, a.a.O., S. 112 ff.

werden, wo finanzielle Mittel für Investitionen und damit verbundene Maßnahmen zum quantitativen und qualitativen Gewässerschutz sowie zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung, insbesondere durch Infrastrukturmaßnahmen, sowie für eine effiziente Ressourcennutzung und Ressourcenverwendung benötigt werden und den größten Effekt erzielen.“³⁶¹ Hieraus ergibt sich bereits die klare Indikation für eine gesetzliche Affektationsnorm.

Zur argumentativen Absicherung sei an dieser Stelle aber ergänzend auf die Schwächen einer (reinen) Haushaltsfinanzierung für wasserwirtschaftliche Zwecke hingewiesen.

Für die Finanzierung öffentlicher Zwecke stehen naturgemäß jederzeit die allgemeinen Haushaltsmittel zur Verfügung. Dies gilt grundsätzlich auch für umweltpolitische Belange des Gewässerschutzes. Die Haushaltsmittel des Landes können im Rahmen des haushaltsrechtlichen Nonaffektationsprinzips (auch: Gesamtdeckungsprinzip) für alle finanzpolitischen Zwecke nach Maßgabe haushaltspolitischer Prioritätensetzung eingesetzt werden. Das Gesamtdeckungsprinzip besagt, dass grundsätzlich „alle Einnahmen [...] als Deckungsmittel für alle Ausgaben [dienen]“ (§ 7 Satz 1 HGrG), soweit nicht Ausnahmen ausdrücklich gesetzlich oder haushaltsplanerisch (d. h. im Haushaltsgesetz) vorgesehen sind.

Ein Zugriff auf allgemeine Haushaltsmittel verspricht in erster Näherung eine erhebliche fiskalische (Dauer-)Ergiebigkeit, da beispielsweise ein kompletter Landeshaushalt als potenzielle Finanzierungsmasse zur Verfügung steht. Zudem verspricht die Finanzierung durch die öffentliche Hand als Gemeinlastfinanzierung die Schonung von Partikulargruppen, insbesondere solcher mit Verursacherverantwortung für die zu finanzierenden Zwecke, und stößt deswegen zu meist auf große Akzeptanz insbesondere der jeweils insoweit finanziell verschonten Gruppen.

Freilich haben beide zentralen Vorzüge einer Gemeinlastfinanzierung zugleich erhebliche Nachteile.

(1) Die potenzielle fiskalische Ergiebigkeit erweist sich faktisch als dadurch begrenzt, dass der besondere Finanzierungszweck in die allgemeine Konkurrenz der Mittelverwendungszwecke des gesamten Landeshaushaltes gerät und haushaltsjährlich jeweils politisch neu entschieden werden muss, für welche Zwecke in welchem Umfang tatsächlich knappe Haushaltsmittel zu allozieren sind. Die Knappheit der Mittel, die Vielzahl der Verwendungszwecke, die freie Zweckkonkurrenz und der Umstand, dass neu hinzutretende Zwecke sich gegen bereits etablierte Mittelbindungen durchsetzen müssen, setzt eine klare politische Schwerpunktsetzung vor-

³⁶¹ Leistungsbeschreibung, S. 1.

raus. So können vielmehr bei veränderten finanzpolitischen Rahmenbedingungen und Prioritäten bei auf der Ausgabenseite u. U. schwankenden Bedarfen jederzeit Engpässe auftreten, welche die dauerhafte Finanzierung in Frage stellen.

Gemeinlastfinanzierungen aus allgemeinen Haushaltsmitteln sind daher faktisch gerade unter fiskalischen Gesichtspunkten für lang andauernde Projektfinanzierungen außerhalb des tagespolitischen Aufmerksamkeitshorizontes nicht unproblematisch. Sie erfüllen damit nicht sicher die Mindestbedingung der dauerhaft stabilen fiskalischen Auskömmlichkeit und sollten schon deshalb nur zur Arrondierung eines umweltbezogenen Fiskalkonzeptes beitragen.

(2) Aber auch die oben genannte besondere Akzeptanz von Gemeinlastfinanzierungen, die auf der Verschonung insbesondere von in der Verursacherverantwortung stehenden Partikulargruppen in Verbindung mit der Fiskalillusion der Allgemeinheit³⁶² beruhen, ist mit Nachteilen verbunden.

Zunächst einmal ist die vollständige Verdrängung von sachlich gerechtfertigten Verursacherfinanzierungen mit Blick auf den Grundsatz der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen (§ 6a Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 WHG) bzw. des angemessenen Beitrages von Wassernutzungen zu den Kosten von Wasserdienstleistungen (§ 6a Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 WHG) problematisch insbesondere auch im Hinblick auf Grundwasserentnahmen zu landwirtschaftlichen und industriellen Zwecken. Zudem würde so verabsäumt, „angemessene Anreize zu schaffen, Wasser effizient zu nutzen“ (§ 6a Abs. 1 Satz 3 WHG) und „Umwelt- und Ressourcenkosten zu berücksichtigen“ (§ 6a Abs. 1 Satz 2 WHG), etwa bei Wasserentnahme- oder Bewässerungsentscheidungen. Hiervon könnte nur „im Hinblick auf soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen der Kostendeckung sowie im Hinblick auf regionale geografische oder klimatische Besonderheiten abgewichen werden“ (§ 6a Abs. 4 WHG). Sachgrundlose Verschonungssubventionen sind mit diesen Grundsätzen jedoch nicht vereinbar.³⁶³

Auch unabhängig von unmittelbaren wasserrechtlichen (Berücksichtigungs-)Geboten wäre die Verdrängung von Verursacherfinanzierungen durch Gemeinlastfinanzierungen rechtspolitisch

³⁶² Als „Fiskalillusion“ wird in der Finanzwissenschaft die (irrig) Vorstellung bezeichnet, öffentliche Leistungen seien wegen ihrer Unentgeltlichkeit in steuerstaatlichen Systemen zugleich auch „kostenlos“. Zudem wird der individuelle Steuerbeitrag zum einzelnen Staatszweck derart verdünnt, dass er von den Steuerbürgern verkannt und bei ökonomischen wie politischen Entscheidungen vernachlässigt wird. Die Folge sind „Übernachfrage“ nach öffentlichen Leistungen und zugleich Steuerwiderstand gegen Abschöpfungen, weil der Individualnutzen fehlt – siehe dazu *Gawel*, Nutzerfinanzierung öffentlicher Aufgaben – Stand und Perspektiven des Entgeltstaates, *Die Verwaltung* 2014, 467, m. w. Nachw.

³⁶³ Siehe insbesondere *Breuer*, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 47 ff.; *Gawel*, *NWVBl.* 2012, 90, m. w. Nachw.

nachteilig, da diese Verdrängung sowohl Gerechtigkeits- als auch Effizienz Nachteile mit sich bringt. Gemeinlastfinanzierungen sind nicht „tauschgerecht“ (*iustitia commutativa*), da sie den tatsächlichen individuellen Vorteil bzw. die verursachten Lasten bei Dritten oder der Allgemeinheit unberücksichtigt lassen. Sie sind zudem nicht „kosteneffizient“, da sie insbesondere keine Verhaltensanreize setzen, effizient über knappe Ressourcen zu disponieren, etwa im Zuge von Wasserentnahmeentscheidungen, von Wasserverwendungsentscheidungen (z. B. Bewässerung) oder sonstigen mit externen Kosten verbundenen Entscheidungen.

Im Übrigen führen Gemeinlastfinanzierungen in Budgets mit grundsätzlich knappen finanziellen Mitteln zu Verdrängungs- oder Folgeeffekten. Nur im Rahmen der sog. „Budgetinzidenz“,³⁶⁴ die auch zum Ausgleich notwendige Einnahmeerhöhungen oder aber Ausgabenkürzungen an anderer Stelle in die Betrachtung einbezieht, kann ein vollständiges Bild über die finanzpolitischen Folgen einer bestimmten Finanzierung getroffen werden. Die aus finanzwissenschaftlicher Sicht zwingende Einbeziehung dieser Budgeteffekte führt u. U. ebenfalls zu Einschränkungen in der Vorteilhaftigkeit der Maßnahme, da ihre Finanzierung die parallele Erhöhung von Abgabenlasten oder Minderausgaben für andere Zwecke voraussetzt, die sich negativ auswirken.

Gemeinlastfinanzierungen bei faktisch gegebener Verursacherverantwortung sind daher insgesamt nicht gerecht, nicht kosteneffizient und zudem grundsätzlich auch nicht in jedem Falle fiskalisch dauerergiebig. Ihre Akzeptanz wird zudem u. U. durch Folgeeffekte im Rahmen der Budgetinzidenz getrübt. Es ist aus den vorgenannten Erwägungen heraus zu empfehlen, Gemeinlastbeiträgen grundsätzlich lediglich eine subsidiäre Rolle bei Finanzierungslösungen beizumessen. Insofern ist einer zweckgebundenen Ressourcennutzungsabgabe klar der Vorzug zu geben.

Dies beantwortet aber noch nicht abschließend die Frage, ob im Rahmen einer Affektationsnorm auch tatsächlich alle aufkommenden Mittel zweckgebunden verwendet werden sollen (Frage der Vollständigkeit). In Abschnitt B.IV. wurde herausgestellt, dass einzelne Erhebungsländer die Zweckbindung generell oder aber einzelne Zweckdotierungen gesetzlich auf bestimmte Anteile des Aufkommens beschränken. Dies gilt etwa für Schleswig-Holstein (70 %) oder Niedersachsen („mindestens 40 %“ für elf enumerativ bestimmte Maßnahmenbereiche). Als anteilige Zweckbindung ist wohl auch § 13a Abs. 1 Satz 4 BWG zu bewerten, wonach

³⁶⁴ Siehe dazu statt vieler *Zimmermann/Henke*, Finanzwissenschaft, 10. Aufl., 2009, S. 261 ff.

in Berlin aus dem Aufkommen „vordringlich“ bestimmte Zwecke zu bedienen sind. Dies impliziert es, dass jedenfalls nachrangig auch alle sonstigen Finanzierungszwecke in Betracht kommen und die genaue Grenzziehung an den Haushaltsgesetzgeber delegiert wird.

In NRW wird dagegen in § 9 Abs. 4 WasEG für den Fall, dass Mittel nicht vollständig für die gesetzlich bezeichneten Zwecke verausgabt werden (können), eine residuale Teilung verfügt: „Das verbleibende Aufkommen steht dem Land zur Verfügung.“ Letzteres führt – trotz genereller Zweckbindung – letztlich wieder eine diskretionär zu lösende Mittelkonkurrenz ein. Überzeugender erscheint hier der Ansatz aus § 6 Abs. 2 HGruWAG, wonach Mittelreste einer Rücklage zuzuführen sind („Nicht verausgabte Mittel werden einer Rücklage zugeführt.“). Dies vermeidet fiskalische Begehrlichkeiten für vermeintlich prioritäre andere Finanzierungszwecke ebenso wie das Verfallen „zufälliger“ Haushaltsreste eines Kalenderjahres.

Insgesamt können mit Blick auf die Rahmenbedingungen einer hessischen Regelung (klarer Finanzierungsauftrag eines umfangreichen und langfristigen Maßnahmenkatalogs) Aufteilungsregeln zwischen gesetzlichen Zwecken und allgemeinen Haushaltsmitteln der vorgenannten Art nicht überzeugen. Das Rücklageninstitut für Ausgabereste wird systematisch im nachfolgenden Abschnitt C.III.3 (Zwecke) aufgegriffen.

Umgekehrt ist zu vermeiden, dass die gesetzlichen Dotierungszwecke abschließend auf die Abgabemittel verwiesen sind. Der fiskalische Nachteil von Affektation besteht darin, dass der solchermaßen geschaffenen Nexus zwischen aufkommenden Mitteln aus einer bestimmten Quelle und zu dotierenden Maßnahmen nicht sicherstellen kann, dass die im Maßnahmenbereich bestehenden Finanzierungsbedarfe durch die jeweils aufkommenden Mittel vollständig, ausreichend und nachhaltig bedient werden können. Vielmehr hängt es dann von den abgabebezogenen Parametern (Befreiungen, Tarif usw.) sowie zusätzlichen Bedingungen im Vollzug (Vollzugsaufwand, konkrete Veranlagungen, Rechtsstreitigkeiten usw.) ab, welches (Netto-) Aufkommen jährlich konkret zu erwarten sein wird, das auch zur Verteilung anstehen kann. Da Finanzbedarf und Finanzaufkommen voneinander unabhängig bestimmt werden, ist eine exakte Übereinstimmung über viele Jahre hinaus nicht zu erwarten und wäre rein zufällig. Zwar kann für den Fall einer Unterverausgabung sachgerecht Vorsorge getroffen werden (Rücklage), nicht jedoch für den Fall eines überschießenden Finanzbedarfs. Hier ist einerseits sicherzustellen, dass durch geeignetes Abgabendesgin auf der Erhebungsseite kein „Flaschenhals“ für die als notwendig erachtete Finanzierung entsteht; andererseits müsste die Verbindlichkeit der Maßnahmen so eingerichtet sein, dass im Bedarfsfalle sonstige (Haushalts-) Mittel zugeschossen werden können.

3. Verwendungszwecke

Im Rahmen einer Verwendungsregelung mit Zweckbindung ist ferner niederzulegen, *welche Zwecke genau* (und wieviele) begünstigt werden sollen (das Was). Die nähere Ausgestaltung dazu (das Wie) wird unten in Abschnitt C.III.4 und C.III.5 erörtert.

Zur Darlegung der zu begünstigenden Zwecke gehören folgende Aspekte

- welcher Bezug bzw. welche Nähe besteht zwischen den Verwendungszwecken und dem Erhebungszweck der Abgabe (Abschnitt a)),
- wie weit wird der Kreis der Zwecke um den eigentlichen Abgabekern herum gezogen (nur Mengensicherung, nur Wasserwirtschaft, nur „ökologische Zwecke“ usw.) (Abschnitt b)),
- welche Rolle spielt der Verwaltungsaufwand zur Erhebung der Abgabe und damit der Aspekt des Netto-Aufkommens (Abschnitt c)),
- werden Vorkehrungen zum intertemporalen Einnahmen-Ausgleich geschaffen (z. B. Rücklage) (Abschnitt d)).

a) Wirkungszweck und Verwendungszweck

Als erste Gestaltungsfrage drängt sich auf festzulegen, welchen Bezug bzw. welche Nähe zwischen den zu bestimmenden Verwendungszwecken einerseits und dem Erhebungszweck der Abgabe andererseits bestehen soll. In der Öffentlichkeit sowie im rechtspolitischen Raum bestehen vielfach auf „Konsistenz“ gerichtete Erwartungen hinsichtlich eines Gleichklanges aus Wirkungs- und Verwendungszweck einer Abgabe. Umgekehrt sind Irritationen und Akzeptanzinbußen die Folge, wenn diesen Erwartungen etwa im Rahmen ökologischer Besteuerung nicht entsprochen wird („Tanken für die Rente“).

Ob und inwieweit aber Verwendungszwecke einer Affizierung wasserwirtschaftliche Bezüge im Allgemeinen oder spezifische Bezüge zum Lenkungszweck der Abgabe (Wasserentnahme) im Besonderen aufweisen, ist freilich sowohl verfassungsrechtlich als auch umwelt- und ressourcenökonomisch zunächst nicht relevant. So spielt es rechtlich oder finanzwissenschaftlich keine Rolle, dass beispielsweise in NRW keiner der in § 9 WasEG explizit erwähnten Verwendungszwecke direkt auf den sog. Wirkungszweck der Abgabe, die vorsorgende Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendrucks auf Wasserkörper, referieren.

Denn aus finanzwissenschaftlicher und umweltökonomischer Sicht wird insbesondere der Charakter als lenkende Wirkungszweckabgabe durch gesetzliche Vorgaben hinsichtlich der Mittelverwendung in keiner Weise berührt: Die Abgabe wirkt lenkend gerade durch die aus der Entzugswirkung von Kaufkraft resultierenden Anreize gegenüber den zur Zahlung Verpflichteten. Die Mittelverwendung ist hiervon unabhängig zu gestalten.

Der Gesetzgeber kann Affizierungsentscheidungen demzufolge vollständig nach politischen Zweckmäßigkeitüberlegungen treffen. Dabei gilt gemeinhin eine Umweltlenkungsabgabe, die nicht nur über den Wirkungszweck, sondern zugleich über den Verwendungszweck „ähnliche“ umweltbezogene Ziele ansteuert und insoweit die aufkommenden Mittel aus dem allgemeinen Haushalt fernhält (sog. kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe), als zweifach zweckmäßig: Sie bedient wasserwirtschaftliche Ziele sowohl über den Hebel der Verhaltenssteuerung als auch über die anschließende Mittelverausgabung besonders wirkungsvoll, und sie sichert bzw. steigert durch die nachvollziehbare Mittelverwendung der Abgabe zugleich die politische Akzeptanz der Mittelabschöpfung. Insoweit wäre auch eine (Teil-) Zweckbindung des § 9 WasEG finanzwissenschaftlich und umweltökonomisch grundsätzlich nicht zu beanstanden.

Umgekehrt kann es aber sachlich sowie politisch zweckmäßig sein, einen entsprechenden Nexus herzustellen. Vor diesem Hintergrund dienen etwa die Regelungen des § 9 Abs. 1 bis 3 WasEG auch der *Akzeptanzsicherung*; sie vermitteln nämlich den Zensiten, dass ein klarer wasserwirtschaftlicher bzw. umweltpolitischer Finanzbedarf besteht, zu dessen Deckung die Abgabe – neben ihrem Wirkungszweck – zugleich dienlich ist.³⁶⁵

Interessant ist hier der in NRW bisweilen vorgetragene *Einwand*, über eine Abgabe auf Wasserentnahmen erfolge hier über die breite Adressierung von Zwecken aus der „Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie“ eine *Quer-Finanzierung auch der bislang abgabefreien Verursachungsbeträge anderer Wassernutzersektoren*.³⁶⁶ Dieser Einwand greift freilich nicht durch: Zwar werden mit der Mittelverwendung für Zwecke der allgemeinen Umsetzung der WRRL

³⁶⁵ Dabei ist zu beachten, dass die Regelungen des § 9 Abs. 1 bis 3 weder die vom Land verausgabten Finanzmittel für die dort genannten Zwecke auf das Abgabeaufkommen begrenzen (es kann auch mehr dafür verausgabt werden) noch umgekehrt die aufkommenden Mittel aus der Abgabe vollständig für diese Zwecke verausgabt werden müssen (ein „Rest“ kann, wie im Gesetz festgelegt, auch allgemeine Haushaltszwecke finanzieren).

³⁶⁶ So etwa – mit Blick auf die Abwasserabgabe – dezidiert *Bode*, Redlichkeit und Zukunft der Abwasserabgabe, in: Streitfragen. Die Energie- und Wasserwirtschaft im Dialog 2011, S. 94; in diese Richtung auch argumentierend *BDEW*, Stellungnahme anlässlich des Zwischenberichts „Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung“ zum Forschungsvorhaben des UBA, 2013, S. 3 f.

auch Gewässerprobleme adressiert, die nicht auf Entnahmen, sondern insbesondere auf morphologische und ökologische Beeinträchtigungen zurückgehen und daher auch im Sinne von Art. 9 WRRL kostendeckende Verursacherbeiträge anderer Sektoren erforderlich machten. Dies stellt aber die Berechtigung der eigentlichen Abschöpfung bei Wasserentnehmern, d. h. deren Verursacherverantwortung aus Art. 9 WRRL weder rechtlich noch ökonomisch in Frage. Inwieweit perspektivisch die Akzeptanz selektiver Wassernutzungsabgaben Belastungen ausgesetzt sein könnte, soweit eben nur bei bestimmten Wasserdienstleistungen oder Wassernutzungen Bemühungen um explizite Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten sichtbar werden und die dort aufkommenden Mittel jedenfalls auch dafür verwendet werden, Maßnahmen zum Ausgleich von Beeinträchtigungen zu finanzieren, für die nach dem Kostendeckungsgrundsatz andere Nutzergruppen und -sektoren finanziell in der Verantwortung stehen, muss politisch bewertet werden.

Die hier im öffentlichen Raum ventilierte „Sonderopfer“-These (nur bestimmte Wassernutzer mit URK konfrontiert, einzelne Sektoren finanzieren andere Verantwortungsbereiche mit) überzeugt aber nicht. Wo zweifellos Ressourcenverantwortung mit individuellem Sondervorteil besteht, darf der Staat insoweit abschöpfend zugreifen. Zu berücksichtigen bleibt ebenfalls das nachvollziehbare Interesse des Gesetzgebers, das Aufkommen aus den tatsächlich erhobenen Abgaben (hier: einer Wasserentnahmeabgabe) allen von ihm für dringlich erachteten Spezialzwecke jenseits des allgemeinen Finanzbedarfs zuzuwenden und auf die von ihnen ausgehenden Finanzbedarfe zu verweisen. Verfassungsrechtlich und finanzwissenschaftlich ist dem Gesetzgeber gerade ein entsprechender Gestaltungsspielraum eröffnet. Jedenfalls bleiben die Abschöpfungen so lange gerechtfertigt, wie die Bemessungs-Grenzen der Verhältnismäßigkeit, des Sondervorteils und des Lenkungsziels nicht überschritten werden – auf die anschließende Mittelverausgabung kommt es zur rechtlichen und ökonomischen Rechtfertigung nicht an.

Im rechtspolitischen Diskurs bleibt jedoch zur Akzeptanzsicherung ein möglichst enger Nexus vorteilhaft. Dies gilt im Übrigen auch fachlich, soweit nämlich die Verwendungszwecke die Erhebungszwecke zusätzlich stützen oder gar hebeln (sog. Aufstockungstheorie³⁶⁷). Dies

³⁶⁷ In seinem Gutachten zur Abwasserabgabe 1974 hatte der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU, Das Abwasserabgabengesetz, 1974, S. 19) darauf hingewiesen, dass die von der nominalen Höhe des Abgabensatzes ausgehende Anreizwirkung durch eine Verwendung der Mittel im Sinne der Abgabe effektiv deutlich erhöht werden könne, ohne hierbei die grundsätzliche Wirkungsweise des Instrumentes zu beeinträchtigen. Konkret bedeutet dies eine gezielte Vergabe von Investitionshilfen – in Form von Zuschüssen, zinsgünstigen Krediten etc. – an Einleiter mit unterdurchschnittlichen Vermeidungskosten. Unter den damaligen Gegebenheiten erreichte der hierdurch erzielte „Aufstockungseffekt“ nach Einschätzung des SRU die beachtliche Größenordnung von damals ca. 75 % des nominellen Satzes.

spricht insgesamt für einen möglichst dichten Bezug aus Verwendungs- und Erhebungszwecken, ohne verbindlich darauf beschränkt zu sein.

b) Inhaltliche Reichweite

Ferner ist zu bestimmen, wie weit der Kreis der Verwendungszwecke zu ziehen ist.

- In der engsten Auslegung wird nur der engere Erhebungszweck (Reduzierung der Bemessungsgrundlage) auf der Verwendungsseite gespiegelt (z. B. wassersparende Verfahren, Kreislaufwirtschaft, Substitution u. a. m.).
- In einer weiteren Auslegung würden alle Maßnahmen, die gleichsinnig auf die Lenkungsziele der Abgabe gerichtet sind, dotiert (z. B. Maßnahmen des mengenmäßigen Ressourcenschutzes).
- In einer noch weiteren Auslegung könnten wasserwirtschaftliche Schutzzwecke aller Art (also auch qualitativ, gewässermorphologisch, Hochwasserschutz u. a. m.) Gegenstand der Verwendung sein (z. B. § 9 Abs. 2 WasEG: „Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie“).
- Darüber hinaus könnten auch sonstige „ökologische Belange“ bedient werden (z. B. § 9 Abs. 3 WasEG: „Altlastensanierung und Altlastenaufbereitung“).

Beim Abwasserabgabengesetz wurde 1979 eine recht strikte Fokussierung auf Gleichsinnigkeit mit dem Erhebungszweck realisiert. § 13 AbwAG statuiert Zweckbindung zugunsten von „Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen“. Allerdings wurden immer wieder Forderungen laut, den Kreis z. T. deutlich zu erweitern und weitere Maßnahmen jenseits der Gewässergüte zu finanzieren. Der Referentenentwurf zu einer Novelle von 2019 sah in § 21 Abs. 1 AbwAG-E diesbezüglich eine Erweiterung auf Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der „Wasserbeschaffenheit“ (anstelle von „Gewässergüte“) vor. In § 21 Abs. 2 Nr. 6 AbwAG-E waren beispielsweise auch „Maßnahmen zur Rückgewinnung von Nährstoffen und Energie aus Abwasser“ als förderfähig vorgesehen.³⁶⁸

Je weiter der Kreis gezogen wird, desto stärker verdünnen sich die Hebelwirkungen zur gleichsinnigen Erreichung der Lenkungsziele auf der Erhebungsseite; gleichzeitig könnte dies die Akzeptanz der Abgabe belasten, soweit „alle möglichen Zwecke“ bedient und von bestimmten

³⁶⁸ Siehe *Gawel et. al.*, Reform des Abwasserabgabengesetzes - mögliche Aufkommens- und Zahllasteffekte, S. 96 (Anlage 1).

Wassernutzergruppen „querzufinanzieren“ wären (dazu bereits oben). Dies könnte rechtspolitisch in verschärfter Form vorgetragen werden für die (Wieder-) Einführung einer Abgabe – gegenüber einer bloßen Reform eines bestehenden Abgabegesetzes.

Auch der Zukunftsplan Wasser kennt mit seinen fünf „Handlungsschwerpunkten“ (S. 71 ff.)

- Sicherung der Ressourcenquantität,
- Verbesserung der Ressourcenqualität,
- „Sicherstellung einer effizienten Ressourcennutzung und Ressourcenverwendung“,
- „wirtschaftliche Aspekte“ und
- „länderübergreifendes Ressourcen-Management“

ein zu finanzierendes Zweckbündel, das weit über die Reduzierung des mengenmäßigen Entnahmedrucks auf Wasserkörper hinausreicht. Als „wasserwirtschaftlicher Fachplan“ umgreift er daneben beispielsweise auch Maßnahmen u. a. im Zusammenhang mit Mikroverunreinigungen (M6.1, M6.2), Förderung der ökologischen Landwirtschaft (M5.4), naturnahe Waldbewirtschaftung (M5.2) oder regionale Verbundsysteme zur Trinkwasserversorgung (M7.2).

Auch wenn der Kreis letztlich förderfähiger Maßnahmen abschließend in Abschnitt D. (Eckpunkte einer Regelung für Hessen) skizziert wird, wird gleichwohl bereits an dieser Stelle deutlich, dass die Klammer „Wasserwirtschaft“ in Bezug auf den Erhebungszweck Reduzierung von Wasserentnahmen strukturell recht weit gesteckt ist.

c) Verwaltungsaufwand

In nahezu allen Abgabegesetzen der Länder ist vorgesehen, den Aufwand, der bei der Erhebung der Abgabe entsteht, aus dem Aufkommen – zumeist „vorab“ – zu decken (dazu oben Abschnitt B.IV.).

So auch § 6 Abs. 1 Satz 2 HGruWAG: „Aus dem Abgabeaufkommen wird vorweg der mit dem Vollzug dieses Gesetzes entstehende Verwaltungsaufwand gedeckt.“

Dies entspricht dem Konzept der Netto-Ergiebigkeit, wonach für zweckbezogene Mittelverausgabungen letztlich nur jene Finanzmittel zur Verfügung stehen, welche nach Abzug des zur Erhebung nötigen Aufwandes (Personal-, Sachaufwand) verbleiben. Es liegt daher auch im Interesse der Erfüllung des Verwendungszwecks einer Abgabe, den Vollzug so einfach wie nach dem Erhebungszweck möglich zu gestalten und im Vollzug besonders aufwendige Tatbestände

(Antragstatbestände, Verrechnungen, konditionierte Ermäßigungen, Härtefälle, Veranlagungsregime, Verfahrensregeln usw.) überschaubar zu halten.

Untersuchungen zeigen, dass zur Deckung der Verwaltungskosten der Wasserentnahmeabgaben im Durchschnitt (bei durchaus erheblicher Streuung³⁶⁹) nur ein vergleichsweise kleiner Anteil des Aufkommens (rund 5 %) erforderlich ist und daher der Großteil für materielle Zwecke Verwendung finden kann. Die Wasserentnahmeabgaben sind damit – insbesondere im Vergleich zur deutlich aufwendigeren Abwasserabgabe – strukturell „erhebungsbillig“³⁷⁰. Dies gilt jedoch nur bei insgesamt vollzugsfreundlicher Ausgestaltung.³⁷¹ Untersuchungen zeigen, dass Unterschiede bei den Abgabenkonstruktionen einen erheblichen Einfluss ausüben: „So führen unterschiedliche Abgabesätze genauso wie Verrechnungsmöglichkeiten auch zu unterschiedlichem Vollzugsaufwand und relativen Kostenunterschieden im Vergleich zu erzieltem Gesamtaufkommen.“³⁷² Zu dieser Komplexität kann naturgemäß auch ein aufwändiges Förderregime beitragen; dies ist bei den vorgenannten Zahlen nicht durchgängig berücksichtigt (Selbstauskunft der Länderverwaltungen)-

Dass sich eine Abgabe zunächst einmal selbst refinanzieren soll, klingt plausibel. Allerdings muss gesehen werden, dass ein Gebot des Vorwegabzuges für Verwaltungskosten die Mittel für Sachzwecke verkürzt. Ohne eine entsprechende Zweckbestimmung wäre der Verwaltungsaufwand aus dem allgemeinen Haushalt abzudecken. Entsprechend stünde der volle Aufkommensbetrag für die Maßnahmen zur Verfügung. Die „Vorwegbedienungsklausel“ erscheint daher keineswegs zwingend.

³⁶⁹ Diese bewegte sich zwischen 1 und 15 % - siehe *Gawel/Fälsch*, Zur Lenkungswirkung von Wasserentnahmeentgelten. Teil 3: Vollzugshilfe und Finanzierung, in: *Korrespondenz Wasserwirtschaft* 2012, 210, 212.

³⁷⁰ *Gawel/Fälsch*, Zur Lenkungswirkung von Wasserentnahmeentgelten. Teil 3: Vollzugshilfe und Finanzierung, in: *Korrespondenz Wasserwirtschaft* 2012, 210, 212.

³⁷¹ Welchen Einfluss die „Vollzugsfreundlichkeit“ der gesetzlichen Regelungen auf den mit dem Vollzug verbundenen Aufwand und zugleich auf das realisierbare Aufkommen haben kann, wurde exemplarisch anhand einer empirischen Untersuchung des baden-württembergischen Wasserentnahmeentgelts ausführlich untersucht – siehe *Gawel/Bretschneider*, Das Wasserentnahmeentgelt in Baden-Württemberg ..., 2016, S. 115 ff.

³⁷² *Gawel/Fälsch*, Zur Lenkungswirkung von Wasserentnahmeentgelten. Teil 3: Vollzugshilfe und Finanzierung, in: *Korrespondenz Wasserwirtschaft* 2012, 210, 212.

d) Rücklage (§ 6 Abs. 2 HGruWAG)

Einen interessanten Weg geht § 8 Abs. 2 BremWeGG. Hier wird normiert: „Nicht verausgabte Mittel werden einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt.“ Ähnlich bestimmte auch § 6 Abs. 2 HGruWAG, dass „nicht verausgabte Mittel [...] einer Rücklage zugeführt [werden]“.

Dies sichert eventuellen Kassenresten eines Haushaltsjahres, die aus dem Aufkommen der Abgabe gespeist sind, eine zweckentsprechende Verwendung in Folgeperioden. Eine entsprechende Regelung wäre daher zu erwägen, weil sie eine – auch nur zufällige – Umwegsfinanzierung des allgemeinen Haushaltes verhindert und in besonderer Weise akzeptanzsichernd sein könnte.

4. Verortung der Ausführungsregelungen der Mittelverwendung

Im Rahmen einer Zweckbindungsregelung ist darüber hinaus zu entscheiden, was bereits im Abgabengesetz geregelt werden soll und was ggf. in eine untergesetzliche Regelung (Rechtsverordnung, Richtlinie o. ä.) delegiert werden kann.

Nach der sog. Wesentlichkeitstheorie des BVerfG hat der Gesetzgeber staatliches Handeln in grundlegenden Bereichen durch ein förmliches Gesetz zu legitimieren und muss alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.³⁷³ Im Ergebnis folgen daraus ein Verbot der Delegation wesentlicher Entscheidungen an die Exekutive und eine Pflicht des parlamentarischen Gesetzgebers, solche Entscheidungen selbst zu treffen.

„Die Entscheidung wesentlicher Fragen ist [...] dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten [...] Damit soll gewährleistet werden, dass Entscheidungen von besonderer Tragweite aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären. Geboten ist ein Verfahren, das sich durch Transparenz auszeichnet und das die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet.“³⁷⁴

Will das Parlament die Verwaltung zum Erlass von Rechtsverordnungen oder von Satzungen ermächtigen, so darf es die wesentlichen Entscheidungen nicht an die Verwaltung delegieren.

³⁷³ BVerfGE 40, 237 (249); 49, 89 (126); 83, 130 (142, 151 f.); 95, 267 (307).

³⁷⁴ BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, Rn. 192 – Zensus 2011, BVerfGE 150, 1 = NVwZ 2018, 1703 (1710 f.).

Die Theorie hat damit zwei grundlegende Auswirkungen. Sie hinterfragt einerseits die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung und andererseits die Intensität der Regelung, also wie eingehend das formelle Gesetz die fragliche Materie selbst regeln muss (sog. Regelungsdichte); zur Wahrung des verwaltungsrechtlichen Handlungsspielraums sollen bestimmte Aspekte nämlich durch nachrangiges Recht präzisiert werden dürfen. Dem Verordnungs- oder Satzungsgeber (Regierung, Verwaltung) verbleibt innerhalb dieses Rahmens, den der parlamentarische Gesetzgeber vorgeben muss, ein gewisser Spielraum, innerhalb dessen er politisch, also nach Zweckmäßigkeitserwägungen, selbstständig handeln darf.³⁷⁵

Eine in dieser Hinsicht sehr weitgehende und zugleich im Recht der Länder beispiellos umfangreiche und detaillierte Vorgehensweise hat das Land Niedersachsen in § 28 NWG gewählt (vgl. Abschnitt B.IV). Dort wird nicht nur der Verwaltungsaufwand (im Übrigen auch aus § 78a WHG) zur Deckung vorgesehen und im Übrigen die (sehr zahlreichen) Verwendungszwecke benannt. Es werden auch genaue Maßgaben für die Vergabe formuliert (u. a. quantitative Vorgaben, Kriterien) und sogar Verfahrensvorschriften (u. a. detailliert für die Zuschussgewährung für Ausgleichszahlungen im Zusammenhang mit Wasserschutzgebieten gem. § 28 Abs. 4 NWG) vorgegeben. Zusätzlich wird aber auch eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung gegeben (§ 28 Abs. 5 Satz 2 NWG).

Es dürfte jedoch ausreichend sein, dem Vorgehen der übrigen Erhebungsländer folgend, den Umstand der Zweckbindung und die begünstigten Zwecke hinreichend präzise im Gesetz zu benennen und die genaue Ausgestaltung in untergesetzliche Regelwerke zu delegieren. Dies hätte zudem den Vorteil, dass für etwaige Anpassungen im Verfahren oder bei Kriterien nicht immer ein eigenständiges Gesetzgebungsverfahren initiiert und abgeschlossen werden müsste. Die notwendige Flexibilität bleibt so erhalten.

5. Inhalt der Verwendungsregeln und Mittelallokation

Welche Zwecke genau sollten nunmehr im Rahmen einer Zweckbindungsnorm zur Auswahl kommen? Neben der Grundsatzentscheidung, Teil- oder Komplett-Affektation der Mittel einfachgesetzlich vorzusehen, ist im Rahmen einer verwendungsbezogenen Abgabenregelung weiterhin die Frage zu beantworten, welche Zwecke konkret dotiert werden sollen. Hierfür bieten sich für die hessische Regelung vorrangig die Maßnahmen aus dem Zukunftsplan Wasser

³⁷⁵ *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, , 4. Aufl., 2019, S. 163 f.

an. Die fachlich ausführlich hergeleiteten Zwecke des Zukunftsplans Wasser, der in fünf Hauptanwendungsfeldern insgesamt 39 Maßnahmen beschreibt, verkörpern zugleich die aktuelle fachplanerische Prioritätensetzung für die Sicherung der hessischen Wasserwirtschaft und geben hier den Rahmen vor.

Für Hessen steht damit insbesondere die Finanzierung der 39 Maßnahmen aus dem „Zukunftsplan Wasser“ mit Priorisierung (drei Stufen) in insgesamt fünf Handlungsfeldern an.³⁷⁶ Neben zahlreichen ausgabebezogenen Maßnahmen stehen dabei auch rein regulatorische (z. B. Regelungen zu Tarifen und Entgelten) oder koordinativ-informatorische Maßnahmen (Grundsätze länderübergreifender Zusammenarbeit, Datengrundlagen). Zur Finanzierung insbesondere der Ausgaben-Maßnahmen soll laut Leistungsbeschreibung das hier zu untersuchende Lenkungs- und Finanzierungsinstrument aufgesetzt werden.

Allerdings wäre es wohl unterkomplex, nur allgemein auf „wasserwirtschaftliche Zwecke des Zukunftsplans Wasser“ zu verweisen. Werden viele Zwecke adressiert oder ist die Zweckbestimmung weit gefasst, so tritt das Problem der Mittelkonkurrenz auf. So bliebe unklar, ob die aufkommenden Mittel für alle Zwecke ausreichen bzw. welche Zwecke ggf. wie zu priorisieren sind. Ferner ist unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten der Mittelverausgabung darauf zu achten, dass knappe Abgabemittel effektiv und auch kosteneffizient eingesetzt werden. Diesem Gedanken entspricht die Vorgabe, dass ein „gesetzmäßig zu verankernde[r] Verwendungszweck“ vorzusehen ist, der „sicherstellen [soll], dass die Ressourcen dort eingesetzt werden, wo finanzielle Mittel für Investitionen und damit verbundene Maßnahmen zum quantitativen und qualitativen Gewässerschutz sowie zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung, insbesondere durch Infrastrukturmaßnahmen, sowie für eine effiziente Ressourcennutzung und Ressourcenverwendung benötigt werden und den größten Effekt erzielen.“³⁷⁷

Damit sind bereits zwei wesentliche Anforderungen an eine sachgerechte Mittelverwendung angesprochen: Es muss ein erkennbarer fiskalischer Bedarf bestehen (der z. B. nicht anderweitig [vorrangig] gedeckt werden kann), und die Mittel müssen bei Ihrer Zueignung eine zweckbezogene Wirksamkeit entfalten (Effektivität, Effizienz).

Die Maßgabe impliziert aber zunächst übergreifend, dass überhaupt Auswahl- und Priorisierungsregeln für die Dotierung der im Zukunftsplan Wasser genannten 39 Maßnahmen zu finden sind. Daraus wiederum lässt sich der genaue Zuschnitt einer gesetzlichen Zweckbindungsnorm

³⁷⁶ Zukunftsplan Wasser, a.a.O., S. 112 ff.

³⁷⁷ HMUKLV, Leistungsbeschreibung zu diesem Vorhaben, 2022, S. 1.

herleiten (dazu unten Abschnitt D.) sowie ein untergesetzliches Förderregime konturieren, dem die genaue Ausgestaltung zufällt.

Im Rahmen dieser Studie kann weder eine quantitative Abschätzung des zu erwartenden Aufkommens einer Abgabe noch der Ausgabebedarfe für die Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser geleistet werden. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass zumindest in der Anfangsphase nach Einführung einer Wasserentnahmeabgabe die aufkommenden Mittel vollständig für die Zwecke des Zukunftsplans Wasser absorbiert werden (ggf. auch für Verwaltungskosten der Erhebung, die anfangs mit den notwendigen Rüstkosten höher liegen werden). Auf mittlere oder lange Sicht hingegen ist zu erwägen, die gesetzliche Zweckbindungsnorm nicht exklusiv auf das Programm des Zukunftsplans Wasser zu beschränken, sondern die Finanzierung gleichgelagerter (oder zweckanaloger) Folgemaßnahmen zu ermöglichen. Die nachfolgenden Überlegungen beschränken sich freilich zunächst auf den Nexus der Mittelverwendung aus der Abgabe mit dem Zukunftsplan Wasser.

Mithin sind hierzu zunächst *Art und Umstände der Mittelvergabe* zu regeln. Dies geschieht typischerweise untergesetzlich (z. B. über eine Förderrichtlinie – dazu noch unten in Abschnitt D.). Die aufkommenden Mittel aus einer Abgabe stellen im ökonomischen Sinne ein knappes Gut dar. Nicht alle Zwecke können unbegrenzt bedient werden, daher entstehen bei jedem verausgabten Euro Opportunitätskosten: Wird ein Euro für Zweck A verwendet, kann dieser nicht gleichzeitig für Zweck B oder C eingesetzt werden. Für die bestmögliche Wirkung eines knappen Mittelvorrats ist daher das sog. ökonomische Maximalprinzip bei der Mittelallokation auf verschiedene, miteinander konkurrierende Zwecke zu beachten: Setze ein gegebenes Mittelvorrat so ein, dass größtmöglicher Nutzen daraus entsteht.

Hierfür sind insbesondere folgende Prinzipien der Mittelallokation zu beachten:

- *Bedarfsdeckung*: Es muss ein konkreter Förderbedarf bestehen. Besteht dieser Bedarf tatsächlich nicht, so werden knappe öffentliche Mittel zweck- und wirkungsfrei verschwendet, z. B. in Gestalt von Mitnahmeeffekten. Zwar kann der Bedarf zunächst durch Zweckeingrenzung – etwa auf Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser – konkretisiert werden. Dies beantwortet aber noch nicht die Frage, ob der jeweilige Maßnahmenträger einen öffentlichen Finanzierungsbedarf hat, der zur (schnelleren, weiterreichenden) Umsetzung einer Maßnahme führt. Es ist deshalb eine *systematische Darstellung der Maßnahmen mit Förderbedarf* vorzunehmen (dazu unten).

„Förderbedarf“ wird insbesondere dann und soweit ausgelöst, wie sich der (z. B. private) Maßnahmenträger einer freiwilligen (keiner Handlungspflicht unterfallenden), aber

kostenträchtigen Maßnahme gegenübersteht, die nicht oder nicht vollständig im privatnützigen Eigeninteresse steht, die mithin für den Maßnahmenträger einen Nettonachteil generieren würde. Es fehlt dann an ausreichenden Anreizen zur Umsetzung der Maßnahme.

Besteht aber eine z. B. ordnungsrechtliche Handlungspflicht oder liegt die Maßnahmen ohnehin im Eigeninteresse, so könnte ergänzende Förderung zu Mitnahmeeffekten und Überförderung führen.

Staatliche oder kommunale Maßnahmenträger wiederum könnten ohne explizite Förderung aus Abgabemitteln versucht sein, im Rahmen des Opportunitätsprinzips ihrer gesamten Aufgabenerfüllung Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser zurückstellen, zeitlich zu strecken oder im Volumen zu reduzieren. So bestehen etwa im Rahmen des Vollzuges der Wasserrahmenrichtlinie vielfältige Pflichtenstellungen durch Umweltziele; konkrete Maßnahmen unterliegen aber der Notwendigkeit einer Konkretisierungskaskade der Mitgliedstaaten, in deren Verlauf u. a. Finanzierungshemmnisse zu Maßnahmenbeschränkungen oder –verzögerungen führen.³⁷⁸ Insoweit kann auch bei öffentlichen Maßnahmenträgern ein „Finanzierungsbedarf“ bestehen.

Bei öffentlichen Einrichtungen, die sich über Nutzerfinanzierungen (öffentlich-rechtliche Gebühren und privatrechtliche Entgelte gem. § 10 HKAG) refinanzieren (z. B. Trinkwasserversorger), könnte wiederum ein Förderbedarf dann und insoweit in Frage stehen, falls die notwendigen Aufwendungen für Maßnahmen ihrerseits ansatzfähige Kosten im Sinne von § 10 Abs. 2 HKAG darstellen. Dann nämlich könnten sich derartige Maßnahmenträger (kostendeckend) über Benutzungsentgelte refinanzieren, ohne dass es einer Förderung bedürfte. Ist dies der Fall, so könnte noch ein distributives Verschonungsmotiv greifen, um Nutzerentgelte durch Maßnahmen nicht „unangemessen“ in die Höhe zu treiben. Diesen Ansatz verfolgen etwa die „Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung – FöRiWWV“ in Rheinland-Pfalz. Ziffer 4.4.1 führt dazu aus:

„Zuwendungen für Investitionen in der Wasserversorgung und in der Abwasserbeseitigung werden einem Träger grundsätzlich nur im Rahmen seiner Entgeltbelastung gewährt [...]. Die Entgeltbelastung ist anhand des geprüften Jahresabschlusses nachzuweisen. [...]“

³⁷⁸ So für Niedersachsen *Reese/Gawel u. a.*, Wasserrahmenrichtlinie - Wege aus der Umsetzungskrise. Rechtliche, organisatorische und fiskalische Wege zu einer richtlinienkonformen Gewässerentwicklung am Beispiel Niedersachsens (= Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht, Bd. 37), 2018.

Gleichzeitig wird verlangt, dass eine Mindestkostendeckung nach Art. 9 WRRL von 90 % des Entgeltbedarfs nachgewiesen werden kann (Ziff. 4.4.1). Dies schließt aus, dass staatliche Förderungen in unangemessener Weise Unterdeckungen seitens der Nutzer ausgleichen.

Die Gebühren- und Entgeltfinanzierungen bestimmter Maßnahmenträger geben vor diesem Hintergrund zwei Anhaltspunkte für den Förderbedarf ab: Zum einen zeigen die entgeltrechtlichen Grenzen der Ansatzfähigkeit von Kosten auf, dass eine nutzerbezogene Refinanzierung nicht möglich ist und insoweit staatlichen Förderbedarf auslösen. Dies könnte etwa bei vorgezogenen, klimaangepassten Umstrukturierungen noch nicht abgeschriebener Investments der Fall sein, wenn die Abschreibungsgegenwerte des Buchrestwertes des außer Nutzung gestellten Anlagekapitals für die Gebührenbedarfsberechnungen „verloren“ sind. Zum anderen könnte trotz bestehender Refinanzierungsoption eine Begrenzung des Kostenhebels zu Lasten der Entgelthöhe ein Motiv für die Förderung abgeben, insbesondere weil die Maßnahmen gerade deswegen dezentral u. U. unterblieben wären.

Aufschlussreich ist, dass der Zukunftsplan Wasser selbst einen klaren Fokus mit Blick auf den *Kreis der Fördermaßnahmen* formuliert. Bei der Beschreibung der Maßnahme IW11 „Förderrichtlinie“ (Zukunftsplan Wasser, S. 104) heißt es, dass die Förderrichtlinie „zur Förderung von Maßnahmen des qualitativen und quantitativen Grundwasserschutzes und der effizienten Ressourcennutzung und -verwendung“ zu erstellen ist. Die „Ressourcen“ sollen „dort eingesetzt werden, wo finanzielle Mittel für Investitionen und damit verbundene Maßnahmen zum quantitativen und qualitativen Gewässerschutz sowie zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung, insbesondere durch Infrastrukturmaßnahmen, sowie für eine effiziente Ressourcennutzung und -verwendung benötigt werden.“ (Hervorh. d. Verf.). Offenbar werden hier bestimmte Themenfelder des Zukunftsplans Wasser herausgehoben betrachtet. Zudem wird explizit auf das Benötigtsein abgestellt (Bedarf).³⁷⁹

- *Effektivität*: Aus dem Kreis der Maßnahmen mit Förderbedarf sind diejenigen zuerst / zuvörderst zu bedienen, bei denen die Zuwendung von Mitteln den größten wasserwirtschaftlichen Effekt (öffentlichen Nutzen) erbringt. Effektivität beschreibt dabei das

³⁷⁹ Siehe auch die analogen Formulierungen zu Maßnahme P 11 („Förderung von Maßnahmen zum Schutz der Wasserressourcen und zur Sicherstellung der Wasserversorgung“), ebda., S. 109 f.

Ausmaß der Zielerreichung durch Förderung. Der Zukunftsplan Wasser gibt darauf bereits erste Hinweise, indem die Maßnahmen in einem dreistufigen System priorisiert werden (Prio 1, 2 oder 3). Dazu sollte eine Systematik entwickelt werden, anhand derer das Ausmaß der Zielerreichung bemessen werden kann. Effektivität kann auch dadurch gegeben sein, dass eine schnelle Umsetzung gelingt oder der Förderzweck bereits durch überschaubare (einmalige, befristete) Zuwendung umgesetzt werden kann oder aber mit Hilfe einer Förderung eine dauerhafte Etablierung nachhaltiger Strukturen ohne permanenten späteren Förderbedarf gelingt. Ineffektiv bleibt der Mitteleinsatz insbesondere dann, wenn ihm kein wasserwirtschaftlicher *Mehrwert* gegenüber dem *status quo ante* zugesprochen werden kann. Dann erschöpfte sich die Mittelverausgabung in Mitnahmeeffekten. So scheiden etwa reine Ersatzbeschaffungen als Fördergegenstand aus; die entsprechenden Investments wurden bereits (ohne abgabenbezogene Förderung) getätigt und können wohl ohne Weiteres erneut in Angriff genommen werden. Zudem stellen Reinvestitionen keine Verbesserung des gegebenen wasserwirtschaftlichen Zustandes dar. Genau dies sollte aber Sinn und Zweck zusätzlicher Förderung sein, der Effektivität zukommen soll. „Mehrwert“ zerfällt analytisch in *Zielwirksamkeit* (Beitrag zum angestrebten Ziel) und *Zusätzlichkeit* (*additionality*³⁸⁰ – Nutzenmehrung gegenüber Pfad ohne Förderung).

Zur Sicherung von Effektivität kommen im Übrigen auch Schwellenwerte von Maßnahmenvolumina in Betracht, um Bagatellvorhaben mit nur geringer Liquiditätsanspannung des Maßnahmenträgers abzuschichten. So sieht Rheinland-Pfalz in den „Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung – FöRiWWV“ ausdrücklich einen Schwellenwert für Baumaßnahmen in Höhe von 12,5 TEUR für die Ausgaben und 5 TEUR für die Zuwendung vor (Ziffer 4.1) – nicht ohne Ausnahmen vorzusehen, u. a. für Maßnahmen, an deren Umsetzung „ein besonderes wasserwirtschaftliches Interesse besteht“ (ebenda).

- *Effizienz*: Aus ökonomischer Sicht ist ferner die Effizienz des Mitteleinsatzes zu beachten. Sie berücksichtigt neben dem erwarteten „Fördererfolg“ auch den dazu notwendigen Ressourceneinsatz. Dies kann sich auf den notwendigen Förderbetrag selbst beziehen, aber auch auf die Kosten der auszulösenden Maßnahme. Gelingt bei Maßnahme A

³⁸⁰ Das Kriterium der *additionality* ist aus dem Klimaschutz-Diskurs bekannt, um z. B. letztlich saldenneutrale Emissionsminderungen abzugrenzen von „echten“ Minderungen oder Rückholungen (relevant u. a. bei *hot air* von Zertifikatverkäufen oder angeblichen „Negativemissionen“).

ein Erfolg derselben Wertigkeit wie bei Maßnahme B, erfordert dazu A aber nur die Hälfte jener Fördermittel für B, so ist die Förderung der Maßnahme A effizienter. Werden kosteneffiziente Maßnahmen priorisiert, so können insgesamt mehr Maßnahmen aus einem gegebenen Förderbudget finanziert werden, und der realisierbare Gesamtnutzen des Budgets steigt. In ähnlicher Weise können auch die Gesamtkosten einer Maßnahme (einschließlich der Umsetzungskosten) in den Blick genommen werden. Bei gleicher Priorisierung (gleicher Nützlichkeit) könnten dann insgesamt günstigere Maßnahmen vorrangig bedient werden.³⁸¹ Eine weitere Interpretation von Effizienz kann darin bestehen, jeweils einzelmaßnahmenbezogen ein günstiges Verhältnis aus Kosten und Nutzen zu verlangen. So sehen die FöRiWWV für Rheinland-Pfalz in Ziff. 4.2 unter dem Stichwort „Angemessenheit“ u. a. vor, dass zur Förderung überhaupt nur Maßnahmen anstehen, „bei denen die Kosten der Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Nutzen stehen.“

Ein spezielles effizienzorientiertes Mittelverausgabungsmodell hatte der Sachverständigenrat für Umweltfragen 1974 für die Abwasserabgabe entwickelt (sog. *Aufstockungsmodell*). In seinem Gutachten zur Abwasserabgabe 1974 hatte der Sachverständigenrat darauf hingewiesen, dass die von der Höhe des Abgabesatzes ausgehende Anreizwirkung durch eine gezielte Verwendung der Mittel nochmals und zwar im Sinne der ökonomischen Kostenlogik der Abgabe deutlich erhöht werden könne, ohne hierbei die grundsätzliche Wirkungsweise des Instrumentes zu beeinträchtigen (wie dies bei Verrechnungen oder Ermäßigungen der Fall wäre). Konkret bedeutet dies eine gezielte Vergabe von Mitteln an Ressourcennutzer *mit unterdurchschnittlichen Vermeidungskosten*. Unter den damaligen Gegebenheiten erreichte der hierdurch erzielte „Aufstockungseffekt“ die beachtliche Größenordnung von damals ca. 75 % der eigentlichen Abgabenlenkung³⁸² auf der Erhebungsseite. Unter Einbeziehung dieses Wirkmechanismus lässt sich theoretisch eine deutliche Erhöhung der Anreizwirkung ohne zusätzliche

³⁸¹ Die WRRL nutzt vergleichbare Überlegungen beispielsweise bei der Einschränkung von Handlungspflichten für den Fall der „Unverhältnismäßigkeit der Kosten“. Siehe dazu *Reese*, Voraussetzungen für verminderte Gewässerschutzziele nach Artikel 4 Abs. 5 WRRL, *Zeitschrift für Umweltrecht* 27 (4), S. 203-215; *Klauer u. a.*, Unverhältnismäßige Kosten nach EG-Wasserrahmenrichtlinie, *UFZ-Bericht* 3/2018.

³⁸² SRU, *Die Abwasserabgabe: Wassergütwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Wirkungen*, 1974, S. 19.

finanzielle Belastung der Abgabepflichtigen erreichen. Dazu muss eine Schwerpunkt-förderung an den (marginalen) Maßnahmenkosten ausgerichtet werden – einfach ausgedrückt: die kostenmäßig günstigsten Maßnahmen werden mittels Förderung zuerst adressiert.³⁸³

Zwischen Effektivität und Effizienz können dabei durchaus Spannungen auftreten. Schon theoretisch ist es ohne Weiteres möglich, dass wirksame (effektive) Maßnahmen sich letztlich aber als nicht wirtschaftlich (effizient) erweisen können. Ferner können bei der Beurteilung von Kosten und Nutzen, vor allem bei öffentlichen Nutzen, Diskrepanzen auftreten zwischen z. B. einem Maßnahmenträger und dem Land Hessen als übergeordneter Instanz. Dies wird im Zuge sich verschärfender Extremlagen aufgrund des regionalen Klimawandels sogar vielfach auftreten: Um sich wirksam (effektiv) gegen zwar zunehmend wahrscheinliche, aber doch insgesamt noch seltene Gefahrenlagen abzusichern, bedarf es vielfach der erweiterten Redundanz wasserwirtschaftlicher (Versorgungs-)Systeme. Diese Redundanz kann im Einzelfall sehr teuer und – angesichts der Eintrittswahrscheinlichkeiten – bei Maßnahmenträgern immer noch mit stark diskontiertem Nutzen gesehen werden. Hier ist es gerade Aufgabe des Landes, aus übergeordneter Perspektive und mit Hilfe von Fördermaßnahmen die relative Profitabilität (Kosten-Nutzen-Ratio) so zu verändern, dass einzelwirtschaftlich noch für unwirtschaftlich gehaltene Vorsorgemaßnahmen dennoch ergriffen werden.

Die genaue Grenzziehung zwischen ohnehin von den Trägern der Wasserversorgung geschuldeter Vorsorge – auch im Zuge des fortschreitenden Klimawandels („angepasste Bedarfsplanung“³⁸⁴) – und überobligatorischen Anstrengungen („Ermessensspielraum“³⁸⁵), die in besonderer Weise einen fördernden Eingriff des Landes nahelegen, ist jedoch schwer zu treffen.³⁸⁶

Ein grundsätzlich anderes Verfahren der Priorisierung setzt auf Selbstoffenbarung der Antragsteller für Fördermittel. Im Zuge der Antragstellung ist es üblich, die Darlegungslast über z. B. Förderbedarf, Effektivität (insbesondere Mehrwert) und Effizienz den Antragstellern aufzuerlegen. Der Mittelgeber kann sich dann im Wesentlichen auf die Formulierung von Grundsätzen

³⁸³ Zu den praktischen Schwierigkeiten der hierzu nötigen zentralen Aufdeckung von dezentralen Minimalkosten u. a. *Karl/Ranné*, Das Abwasserabgabengesetz – von der Deformation einer Umweltlenkungsabgabe, in: Benkert/Bunde/Hansjürgens (Hrsg.), *Wo bleiben die Umweltabgaben?*, Marburg, 1995, S. 19, 31 f.

³⁸⁴ *Reinhardt*, *Öffentliche Wasserversorgung in Zeiten des Klimawandels*, 2021, S. 67.

³⁸⁵ *Ebda.*

³⁸⁶ So wohl auch *Reinhardt*, *Öffentliche Wasserversorgung in Zeiten des Klimawandels*, 2021.

der Förderung sowie eine vergleichende Prüfung und Priorisierung im Vergabeprozess beschränken.

Diese Vorgehensweise wird theoretisch als Strategie zur Überwindung von Qualitätsunsicherheit bei asymmetrischer Informationsverteilung beschrieben. Ist der auftraggebende „Prinzipal“ über die Eigenschaften von Maßnahmenträgern und ihrer Vorhaben nicht voll im Bilde („*hidden characteristics*“), so können aktive Informationserhebungen (z. B. *screening*), aber auch passive Verfahren (*signaling*, *self selection*) genutzt werden, um die Asymmetrie einzuebnen.³⁸⁷ Vorliegend würde eine Selbstoffenbarung angeregt, die darlegen soll, warum bestimmte Zuwendungsanforderungen im Interesse des Fördergebers erfüllt sein sollen.

Diese Vorgehensweise hat zudem den Vorteil, dass nicht vorweg der Fördergeber den Kreis der förderwürdigen Maßnahmen aus dem Zukunftsplan Wasser einschränken muss, sondern dazu dezentrale Informationen im Antragsprozess aktiv genutzt werden können. So verbleiben alle Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser potenziell förderfähig.

Soweit ersichtlich, geht Rheinland-Pfalz einen solchen Weg mit den „Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung – FöRiWWV“.³⁸⁸ Diese formulieren in Abschnitt 4 als „Zuwendungsvoraussetzungen“ bestimmte Prinzipien der Förderung, etwa Effektivität, Notwendigkeit, Angemessenheit und Effizienz, deren Nachweis Sache der Antragsteller ist.

„Gefördert werden nur Maßnahmen, die in hohem Maße wasserwirtschaftlichen und ökologischen Zielsetzungen entsprechen, die notwendig sind und bei denen die Kosten der Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Nutzen stehen. [...] Die Folgen des Klimawandels sind bei der Konzeption wasserwirtschaftlicher Maßnahmen angemessen zu berücksichtigen. Die mit der Maßnahme realisierbaren Klimaschutzpotentiale sollen zur Umsetzung gebracht werden.“³⁸⁹

³⁸⁷ Für eine ausführliche Darstellung von „hidden characteristics“, „hidden action“ und „hidden intention“ sowie ihre Beseitigungsmöglichkeiten vgl. *Picot/Dietl/Franck*, Organisation – eine ökonomische Perspektive, 1999, S. 87-94.

³⁸⁸ https://wasserportal.rlp-umwelt.de/servlet/is/8300/Foerderrichtlinien_der_Wasserwirtschaftsverwaltung_2018.pdf?command=downloadContent&filename=Foerderrichtlinien_der_Wasserwirtschaftsverwaltung_2021.pdf

³⁸⁹ Ebenda, S. 36 f.

Aus den erfolgreichen Anträgen formt das Land ein jährlich fortzuschreibendes „mittelfristiges Investitionsprogramm“ (MIP) auf digitaler Basis. Nur aus diesem Programm fließen schließlich die Mittel.³⁹⁰

Um auszuschließen, dass Verzerrungen bei der Antragstellung (Schnelligkeit, asymmetrische Informationsverteilung bei den Antragstellern, Transaktionskosten der Antragstellung) zu stark über die Förderstrecken und ihre zeitliche Reihenfolge bestimmen, können Fördertöpfe für Untertwecke gebildet werden. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass nicht alle Mittel nur für einen bestimmten Zweck oder Zweckausrichtung abgerufen werden. Mit Blick auf die besondere Breite der 39 Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser in fünf Handlungsfeldern erscheint dies besonders zielführend zu sein. Fördertöpfe können auch über die Prio-Stufen 1, 2, 3 definiert werden, welche bereits im Zukunftsplan Wasser angelegt und ausformuliert sind.

Hier scheint auch eine weitere grundlegende Unterscheidung bei Förderstrategien auf. Dem Ansatz einer – auch wissenschaftlich gestützten – Regelbindung bei der Auslese (prioritär) förderfähiger Maßnahmen tritt der Ansatz diskretionärer Förderpolitik entgegen, der nach (aktuellen) rechtspolitischen Opportunitäten Fördervolumina zuteilt. Die Alternativen diskretionären versus regelgebundenen Entscheidens sind ein intensiv beforschter Topos der Theorie der Wirtschaftspolitik.³⁹¹ Für die Zwecke dieser Untersuchung liegt es auf der Hand, dass keine der idealtypischen Alternativen in reiner Form in Betracht kommt. Der konkrete Maßnahmenkatalog im Zukunftsplan Wasser, die dort angelegten Priorisierungen (Prioritätsstufen 1-3) sowie die Maßgaben der Notwendigkeit, der Effektivität und der Effizienz stellen Regelbindungselemente dar. Gleichzeitig müssen aber auch diskretionäre, d. h. erst im Prozess weiter operationalisierte Förderprioritäten des Landes anerkannt werden und angemessenen Raum erhalten. Zudem müssen die notwendigen Abwägungen zwingend anhand der konkret vorliegenden Informationen zu einzelnen Maßnahmen sowie den Kosten- und Nutzen-Informationen dezentraler Wissensträger im Antragsprozess erfolgen. Eine wissenschaftliche Antizipation mit formelmäßiger Regelbindung der Entscheidungsfindung ist nicht möglich. Insofern dürfte es vollauf genügen, dem Entscheidungsprozess der Förderung die hier aufgeführten Maßgaben vorzugeben und anhand der im Prozess der Antragstellung zusätzlich erschlossenen Informationen sodann ad hoc zu entscheiden.

³⁹⁰ „Gefördert werden grundsätzlich nur Maßnahmen, die in das von der Bewilligungsbehörde (Nummer 6.1) aufgestellte mittelfristige Investitionsprogramm (MIP) aufgenommen sind.“ – Ziff. 41 der FöRiWWV Rheinland-Pfalz.

³⁹¹ Siehe nur statt vieler *Streit*, Theorie der Wirtschaftspolitik, 1991.

Die vorgenannten Überlegungen haben aber nicht nur Gewicht bei der Auswahl oder Priorisierung von Maßnahmen, sondern auch für die konkrete Ausgestaltung der Förderung³⁹² einer als förderwürdig identifizierten Maßnahme. Dies betrifft einerseits die Art der Förderung; hier kommen die *Finanzierungsarten*

- Anteilsfinanzierung³⁹³,
- Fehlbedarfsfinanzierung³⁹⁴,
- Festbetragsfinanzierung³⁹⁵ oder
- Vollfinanzierung³⁹⁶

in Betracht.

Aus ökonomischer Sicht sind ferner *Selbstbehalte* des Maßnahmenträgers ein wichtiges Mittel der Effizienzsicherung. Sie können dazu beitragen, dass der Maßnahmenträger Anreize behält, kostengünstige Maßnahmenumsetzungen vorzusehen. Wegen des Problems der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Mittelgeber und Maßnahmenträger (Mittelgeber kennt die wahren bzw. minimalen Kosten nicht bzw. kann sie von außen nicht sicher beurteilen) bestehen grundsätzlich problematische Anreize, die Ausgaben (und damit die Zuwendungen) höher zu veranschlagen als bei wirtschaftlicher Vorgehensweise unbedingt erforderlich. Dieses Risiko ist bei Vollfinanzierung am größten. Andererseits können Selbstbehalte zu Nettokosten des Maßnahmenträgers führen und die Maßnahmen-Implementation (jedenfalls bei freiwilliger Maßnahmenerfüllung) behindern. Hier ist differenziert nach Maßnahmenträger, Pflichtenstatuierung und möglichem Eigeninteresse (Co-benefits) zu prüfen.

Bei den *Finanzierungsformen* unterscheidet man ferner

³⁹² Siehe dazu statt vieler Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinde, Handbuch für Bewilligungsbehörden und Zuwendungsempfänger, 2019.

³⁹³ Die Zuwendung errechnet sich als Anteil bzw. Prozentsatz der anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben; ein festgelegter Höchstbetrag darf jedoch nicht überschritten werden. Erzielt der Zuwendungsempfänger Einsparungen oder höhere Einnahmen, als zunächst absehbar war, muss die Zuwendung anteilig zurückgezahlt werden.

³⁹⁴ Zugewendet wird der Betrag, der die Lücke zwischen den anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben einerseits und den Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen des Zuwendungsempfängers andererseits schließt. Auch hier wird ein Höchstbetrag festgelegt. Einsparungen oder Mehreinnahmen führen in ihrer vollen Höhe zur Rückzahlung der Zuwendung.

³⁹⁵ Die Zuwendung erfolgt in Form eines festen Betrages. Dieser Betrag verbleibt auch bei Einsparungen und höheren Einnahmen in voller Höhe beim Zuwendungsempfänger; es sei denn, seine Gesamtausgaben lägen unter dem Zuwendungsbetrag.

³⁹⁶ Dem Zuwendungsempfänger werden alle Ausgaben finanziert; ein festgelegter Höchstbetrag darf nicht überschritten werden. Jede Einnahmeerhöhung bzw. Ausgabenminderung des Zuwendungsempfängers mindert die Zuwendung in entsprechender Höhe.

- die unbedingt rückzahlbare Zuwendung (Darlehen),
- die bedingt rückzahlbare Zuwendung (Risiko),
- die nicht rückzahlbare Zuwendung (Zuschuss).

Darlehen eignen sich wegen der primären Liquiditätsverbesserung für Maßnahmen mit Eigeninteresse des Maßnahmenträgers. Dort können Maßnahmen beschleunigt werden, bei denen lediglich Liquiditätsengpässe zu überwinden sind. Bei pflichtigen Aufgaben ohne genuines Eigeninteresse (denen aus Sicht des Maßnahmenträgers mithin der ökonomische Charakter öffentlicher Güter zukommt), sind (verlorene) Zuschüsse vorzuziehen.

Wesentlich für den Erfolg der Mittelvergabe sind ferner Verfahrensfragen, die über den Grad der Inanspruchnahme von Programmen entscheiden, aber auch über die Transaktionskosten für die Verfahrensbeteiligten, insbesondere auch den Verwaltungsaufwand für staatliche Stellen. Günstig wirken sich hier proaktive Informationsbereitstellungen an potenzielle Antragsteller sowie niederschwellige und digitalisierte Antragsverfahren aus. Ferner ist ein Controlling zur Erfolgskontrolle wesentlich. Es beantwortet Frage wie „Wurden die Mittel abgerufen?“, „Welcher Erfolg wurde bewirkt?“, „Gibt es künftig Anpassungsbedarfe?“.

Insgesamt erfordert dies eine zielführende zweckgebundene und optimierte Allokation der Fördermittel (dazu unten D.).

Im ersten Schritt sind die Maßnahmen aus dem Zukunftsplan Wasser mit „Förderbedarf“ zu identifizieren. Im Gegensatz zu den Priorisierungs-Kriterien geht es dabei zunächst um ein Abschneide-Kriterium, inwieweit Maßnahmen überhaupt in der Kreis der über Finanzallokationen zu dotierenden Zwecke einzubeziehen sind.

Folgende Indikatoren lassen grundsätzlich Zweifel an konkretem Förderbedarf aufkommen:

- Es handelt sich um eine Pflichtaufgabe, der der Handlungsträger ohnehin zwingend nachkommen muss. Er ist also nicht zu freiwilligem Entschluss monetär gesondert zu motivieren. Hier kommt allenfalls ein distributives Kompensationsmotiv der Förderung in Betracht.
- Die Handlungsträgerschaft liegt nicht substanziell außerhalb der Landessphäre, insbesondere der Gubernative. Nur wenn dies der Fall ist, müssen aus Sicht des Landes eigenverantwortliche „Dritte“ (Kommunen, Verbände, u. U. auch nachgeordnete Behörden) in die Handlungsverantwortung genommen werden. Im Sinne des Zukunftsplans Wasser (dortige Tabelle 2, Spalten F und G) betrifft dies vor allem die Umsetzungsverantwortung (weniger die Initiativverantwortung).

- Es besteht oder kann hinreichend gewiss unterstellt werden ein erkennbares Eigeninteresse des Handlungsträgers an der Umsetzung der Maßnahme. In diesem Falle drohen Mitnahmeeffekte und Überförderung.
- Die Maßnahme ist regulatorischer Natur, erfordert also „nur“ Rechtsänderungskosten, die u. U. je nach konkreter Einschätzung vernachlässigt werden können.
- Die Umsetzung erfolgt im Wesentlichen über Realaufwand, nicht aber über initiierte Auszahlungen. Werden Maßnahmen im Rahmen allgemeinen Verwaltungshandelns durchgeführt, so spannt dies zwar Personal- und Sachmittelbudgets an, führt aber nicht dazu, dass pekuniäre Zahlungsflüsse ausgelöst werden.
- Die Budgetanspannung über Realaufwand wird als „tragbar“ eingeschätzt. Nur wenn dies nicht gegeben ist (z. B. Personalmangel, Datenmangel, völlig neuartige Zusatzaufgaben dauerhaften Zuschnitts), drohen auch im öffentlichen Bereich Maßnahmenverschleppungen, da ohne Erweiterung des Budgetrahmens eine Durchführung der Maßnahme erschwert wird (Beispiel: Umsetzung der WRRL).

6. Transparenzregeln und Berichtspflichten

Zum Optionenraum (gesetzlicher) Verwendungsregelungen einer Abgabenslösung gehören schließlich auch *Transparenzregelungen und Berichtspflichten*. Transparenzregelungen (z. B. Einrichtung einer zentralisierten Datenerhebung und Publizitätspflichten) tragen dazu bei, öffentlich verfügbare Informationen über die konkrete Mittelverwendung in einem bestimmten Zeitraum (z. B. kalenderjährlich) zur Verfügung zu stellen. Neben dem Controlling und der sachgerechten Weiterentwicklung der Abgabe über Evaluationen dient dies zugleich der Akzeptanzsicherung der Abgaberegulierung im Ganzen. Konkrete Berichtspflichten, z. B. gegenüber der gesetzgebenden Körperschaft und der Öffentlichkeit, dienen ebenfalls der Transparenz, dem Controlling und der Akzeptanzsicherung sowie nicht zuletzt einer wirksamen Selbstbindung des Landes.

In Abschnitt B.IV. wurde ausgeführt, dass das Recht der Wasserentnahmeabgaben der Länder punktuell auch Berichtspflichten vorsieht (insbesondere § 12 WasEG und § 114 WG BW). Während § 12 WasEG nur eine einmalige Berichterstattung an den Landtag per 31.12.2018 „Über die Erfahrungen mit diesem Gesetz“ vorsieht, statuiert der § 114 WG BW deutlich weitergehende Informationspflichten:

„Die oberste Wasserbehörde legt dem Landtag erstmals zum 31. Dezember 2016 und danach alle fünf Jahre einen Erfahrungsbericht zur Erhebung des Wasserentnahmeentgelts vor. Sie soll dabei insbesondere über

1. den Vollzug der Vorschriften und
2. die Auswirkungen auf Wasserentnahmen, Wärmeeinleitung, gewässerökologische Funktionsfähigkeit von Oberflächengewässern und den Rückgang der Grundwasserbenutzungen infolge eines Umstiegs auf die Benutzung von Oberflächenwasser

berichten. Der Erfahrungsbericht soll auch Vorschläge zur weiteren Entwicklung des Wasserentnahmeentgelts enthalten.“

Herauszuheben ist hier einerseits die Regelmäßigkeit („alle fünf Jahre“), die Konkretisierungen der anzubietenden Informationen („insbesondere“) sowie die ausdrückliche Aufforderung, auch „Vorschläge zur weiteren Entwicklung des Wasserentnahmeentgelts“ zu unterbreiten. Damit nähert sich die Vorschrift einem regelmäßigen Controlling der Gesetzgebung an und regt informationsgestützt zu rechtspolitischen Initiativen an.

Akzeptanzsteigernd könnte sich mit Blick auf die Mittelverwendung insbesondere auswirken, wenn über das laufende Aufkommen aus dem Abgabengesetz und seine anschließende Verwendung regelmäßig öffentlich berichtet würde (Transparenz durch regelmäßige Publizität). Dies baut Informationsasymmetrien zu Lasten der Öffentlichkeit ab und stärkt das Vertrauen in eine Zweckbindungsregel. Zugleich wird der Nutzen der Abgabenerhebung so greifbar, indem über die Mittelverwendung berichtet werden kann.

Dementsprechend wurden auch im ersten Baden-Württemberger Erfahrungsbericht von 2016³⁹⁷ von wissenschaftlicher Seite Vorschläge zur Weiterentwicklung der Berichtsnorm selbst (§ 114 WG BW) gegeben.

„Der Gesetzgeber stellt gegenwärtig in § 114 WG BW bei der Definition der Gegenstände der vorzulegenden Erfahrungsberichte auf Vollzugsfragen sowie verschiedene, einzeln definierte Lenkungsstatbestände ab. Hier könnte es sich empfehlen, die Kriterien noch stärker an die wissenschaftliche Debatte rückzubinden. Vorstellbar wäre etwa, die Kriterien der Ressourceneffizienz, der Kostendeckung und des Verursacherprinzips im Umgang mit Wasserressourcen – analog zu Art 9 WRRL – als Kriterium mit aufzunehmen. Ohnehin unterliegt das Land nach Art. 9 WRRL entsprechenden Berichtspflichten, denen die Erfahrungsberichte zuarbeiten könnten.

³⁹⁷ Siehe MUKE, Erfahrungsbericht zur Erhebung des Wasserentnahmeentgelts in Baden-Württemberg Juli 2016, unter Verweis auf *Gawel/Bretschneider*, Das Wasserentnahmeentgelt in Baden-Württemberg. Bestandsaufnahme und Evaluierung, 2016, beides in LT-Drs. BW 16/900.

Grundsätzlich stellt sich zudem die Frage, in welchen zeitlichen Abständen die Regelungen und der Vollzug des WEE begutachtet werden sollen. Hierbei kann man unterschiedlich intensive Begutachtungen in den Blick nehmen – eine Regel-Evaluierung und eine Vertiefungs-Evaluierung. Eine Regelevaluierung wäre als Bericht an den Landtag etwa einmal pro Legislaturperiode vorstellbar. Dies entspricht der Forderung des § 114, der gemäß die oberste Wasserbehörde dem Landtag alle fünf Jahre einen Erfahrungsbericht vorzulegen hat. Hier könnte man stärker Parameter und Verfahren standardisieren, und es können darauf Diagnosen und Empfehlungen abgeleitet werden. Eine Vertiefungs-Begutachtung würde sich dagegen bei oder nach umfangreicheren Gesetzesnovellen anbieten. Diese schließen dann Befragungen verschiedener Stakeholder zu den bisher gesammelten Erfahrungen ausdrücklich mit ein.

Mit Blick auf die Regelevaluierung bietet es sich zudem an, ein Verfahren zu entwickeln, mit dem man jederzeit auf eine Reporting-Routine zurückgreifen kann (vgl. oben a)). Ein solches zentrales Reporting- System könnte teilautomatisiert zentral verfügbare Daten auswerten. [...]

Aus Gründen der Unabhängigkeit und wissenschaftlichen Qualitätssicherung sollten für Berichte an den Landtag unabhängige Forschungseinrichtungen mit der Datenauswertung und -interpretation beauftragt werden. [...]"

Insgesamt könnte sich auch für Hessen empfehlen, auf diesen Beispielen aufzubauen und möglicherweise mit einer besonders zeitgemäßen Regelung im Abgabengesetz (Controlling, Evaluierung) Vorbildfunktion zu übernehmen. Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass Hessen als Vorreiter des Verwaltungscontrollings bereits 1991 als eines der ersten Bundesländer eine Normprüfstelle eingerichtet hat, die derzeit auf der Grundlage des aktuellen „Leitfadens für das Vorschriften-Controlling“³⁹⁸ und § 59 GGO tätig wird (dazu näher unten D.I.12.). Hierzu zählt auch ein Befristungskonzept für Gesetze mit entsprechender interner Evaluierung als „retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung“ (Leitfaden, Nr. 2.1 und 2.2.1). Inwieweit diese Konzeption die hier für sachgerecht und zielführend erachteten Maßgaben bereits abdeckt, wird in Abschnitt D.I.12 näher ausgeführt.

Elementare Gegenstände einer solchen Berichtsnorm wären dabei

- der Berichtsgegenstand (was?)
- der Berichtszweck (wofür? z. B. auch Verbesserungsvorschläge)
- Periodizität (wie oft?/wann?)
- Regeln zur Qualitätssicherung und datengestützten Informationsauswertung (wie?).

Der Mehrwert einer solchen Norm kann zusammenfassend wie folgt beschrieben werden:

- Herstellung von Transparenz (Abbau von Informationsasymmetrien)

³⁹⁸ StAnz. 1/2018 S. 2.

- Evaluierung von Gesetzgebung und informationsgestützte Rechtsfortbildung
- Verbesserung der Akzeptanz des Abgabengesetzes durch Information (Vertrauensbildung) und Feedback-Option.

D. Eckpunkte einer Regelung in Hessen

Der nachfolgende Abschnitt entwirft Eckpunkte eines möglichen Konzepts für ein Lenkungs- und Finanzierungsinstrument für Hessen. Hierbei geht es – auf der Grundlage der Durchmusterung der Länderregelungen (Abschnitt B.) und der daraus gewonnenen grundlegenden Optionen (Abschnitt C.) – nunmehr um das Gerüst einer konkreten Umsetzung in Hessen.

Die rechtliche Umsetzung erfordert im Wesentlichen eine gesetzliche Grundlage der Abgabenerhebung (dazu nachfolgend D.I.) sowie Regelungen zum konkret anzuwendenden Förderregime (D.II.). Im Rahmen dieser Studie können dazu jeweils nur konzeptionelle Grundlagen bzw. Vorarbeiten geleistet werden.

I. Konzeptionelle Eckpunkte zur rechtlichen Umsetzung eines Finanzierungs- und Lenkungsinstrumentes in Hessen

1. Umsetzung über ein Landesgesetz für eine Wasserentnahmeabgabe

In Abschnitt A.II. wurde eingehend herausgearbeitet, dass zwar grundsätzlich sowohl für die Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten als auch für Finanzierungszwecke verschiedene Instrumentierungen in Betracht kommen und sich rechtlich kein zwingendes Gebot für bestimmte Vorgehensweisen herleiten lässt. Jedoch konnte dargelegt werden, dass gerade lenkenden Abgaben wichtige Mehrwerte bei der Verfolgung der Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten zufallen. Zudem tragen sie grundlegend zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele der WRRL bei, insbesondere durch Verfolgung der Grundsätze aus Art. 9 WRRL. Sie zeichnen sich nämlich durch das simultane Zusammenspiel besonderer Funktionalitäten aus, die sie im Konzert möglicher instrumenteller Ansätze klar herausheben:

- Sie sind dabei in Erhebung und Finanzierung *verursachergerecht* (anders als etwa eine allgemeine Steuerfinanzierung);
- sie führen zu einer sachgerechten *Kostenanlastung* (Ausgleichsfunktion); dies vermittelt monetäre Verantwortung für URK, und zwar auch für die zulässige Restbelastung (anders als Ordnungsrecht oder „freiwillige“ Lösungen);
- sie erscheinen als milderes Mittel der *Ressourcenvorsorge* (anders als z. B. Zulassungsrecht);

- sie wirken in Richtung *Effizienz* der Ressourcennutzung, indem sie ökonomische Anreize setzen, zu einer dezentralen „*self-selection*“ kosteneffizienter Maßnahmen beitragen und schließlich zu einer Preiskorrektur auf vor- und nachgelagerten Märkten sorgen, z. B. von wasserintensiv hergestellten Produkten (sekundäre Nachfrageeffekte);
- und sie erbringen *Finanzmittel* zugunsten der öffentlichen Hand und eröffnen so Finanzierungsspielräume (anders als z. B. Ordnungsrecht oder „freiwillige“ Lösungen).

Die besondere Funktionentrias aus

- Ausgleich von verbleibenden Umwelt- und Ressourcenkosten („externer Kosten“) nach dem Verursacherprinzip,
- Lenkung (= kosteneffiziente, permanente Impulse zu umweltverträglichen Verhaltensänderungen durch Vermeiden und Zahlenmüssen) und
- Finanzierung

ist abgabetyposisch und instrumentell nicht ohne Weiteres substituierbar. Insbesondere gilt, dass alle drei Funktionen von ordnungsrechtlichen Lösungen nicht leistbar sind: diese finanzieren nicht, verzichten auf Ausgleich der verbleibenden URK und bewirken – über das unmittelbar Gebotene hinaus – keine effizienten Verhaltensanreize.

Blickt man nur auf die Finanzierungsalternativen, so zeichnet sich eine Umweltabgabe gegenüber einer allgemeinen Steuerfinanzierung durch Befolgung des Verursacherprinzips und Statuierung von verhaltenslenkenden Anreizen sowie kosteneffizienter Restrukturierung der Ressourcennutzung aus.

Der Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten (insbesondere im Rahmen des Anreiz- und Effizienzauftrages der Wasserpreispolitik nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL, aber auch zur Umsetzung des Anreiz- und Lenkungsanspruchs im Rahmen des Zukunftsplans Wasser) kann jedenfalls nicht durch pauschalen Verweis auf die Berücksichtigungs- und angeblichen Effizienzleistungen des Wasserordnungsrechts genügt werden. Ordnungsrechtliche Maßnahmen berücksichtigen die URK aus den unentgeltlich zugestandenen Gewässeranspruchnahmen gerade nicht und sind auch weder statisch noch dynamisch zu Kosteneffizienzleistungen im Wassergebrauch in der Lage. Effizienz darf auch nicht mit Effektivität, d. h. schlichter Zielerreichung, verwechselt werden. Im Rahmen der durch Art. 9 zweifellos eröffneten Ermessensspielräume und unter Berücksichtigung der Abwägungstatbestände aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL ist vielmehr der - in Erwägungsgrund 38 ausdrücklich erwähnte - preis-

politische Einsatz ökonomischer Instrumente zu erwägen und ein Verzicht im jeweiligen Anwendungsfeld im Rahmen der Berichtspflicht zu begründen. Hierfür gibt es durchaus vielfältige gute Gründe.³⁹⁹ Soweit aber URK-Anlastungsinstrumente mit effizienter Anreizfunktion in Betracht kommen und zugleich Finanzierungsbedarfe zu decken sind, dürfte mangels praktischer Alternativen an Wassernutzungsabgaben kaum ein Weg vorbeiführen.

Es ist daher folgerichtig, wenn der Zukunftsplan Wasser selbst bereits unter Bezugnahme auf „Umwelt- und Ressourcenkosten“ und die diesbezüglichen Vorgaben aus Art. 9 WRRL bzw. § 6a WHG auf das Instrument der Wasserentnahmeabgaben („im Rahmen der Umsetzung von Art. 9 der WRRL“, S. 61) verweist.

Die expliziten Zielstellungen des Zukunftsplans Wasser zur

- Sicherstellung der Finanzierung der Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser,
- Anerkennung der Umwelt- und Ressourcenkosten im Kostendeckungsprinzip und zu
- wirtschaftlichen Anreizen für die Adressaten der Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser, diese durch Förderung von Maßnahmen umzusetzen,⁴⁰⁰

lassen – nicht zuletzt in dieser Kombination von Zielstellungen – faktisch und für die Praxis wohl zweckmäßigerweise nur noch Abgabenlösungen der Wasserwirtschaft als prioritäres Instrument zu.

Im Rahmen dieser Studie wird daher keine praktikable oder auch nur konzeptionell überzeugende instrumentelle Alternative gesehen zum bewährten und im Wasserrecht der Länder vielfach verankerten Ansatz von Wasserentnahmeabgaben zur Erfüllung der besonderen, oben genannten Internalisierungs-Zielstellungen im Zukunftsplan Wasser sowie zur Umsetzung der Maßgaben der WRRL, insbesondere der Grundsätze aus Art. 9 WRRL. Für eine rechtliche Umsetzung eines Finanzierungs- und Lenkungsinstrumentes in Hessen nach den Vorgaben des Zukunftsplans Wasser wird daher ein Landesgesetz für eine Wasserentnahmeabgabe empfohlen. Dies unterstützt zugleich grundlegend die Erreichung der Bewirtschaftungsziele aus der WRRL.

2. Abgabegegenstand

Die Optionen zur Gestaltung des Abgabegegenstandes wurden oben in Abschnitt C.II.2 erörtert.

³⁹⁹ Gawel/Köck u.a., Weiterentwicklung ... , 2011, S. 83 ff., 162 ff.; Gawel, KA 2012, 652 und 738.

⁴⁰⁰ Zukunftsplan Wasser, S. 96 f.

In Übereinstimmung mit dem insoweit einhelligen Recht der Wasserentnahmeabgaben erhebenden Länder dürfte sich als Gegenstand der Abgabenerhebung auch für Hessen ein Rekurs auf die Benutzungstatbestände des § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG („das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“) bzw. § 9 Abs. 1 Nr. 1 WHG („das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern“) empfehlen. Dies ist so beispielsweise in § 1 Abs. 1 WasEG in NRW verankert, aber auch in § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 LWEntG für Rheinland-Pfalz und in § 108 Abs. 1 WG Baden-Württemberg.

Der Rückgriff auf die WHG-Benutzungstatbestände sowie die einhellige Verwendung im Recht der Länder führen dazu, dass sich insoweit hier keine wirklichen Alternativen aufdrängen.

Auf nur noch vereinzelt anzutreffende Verschränkungen des auf die Entnahme (und damit den Zugriff auf den Wasserhaushalt) gerichteten Tatbestandes mit anschließenden Verwendungsvorgängen des entnommenen Wassers sollte hingegen verzichtet werden. Die Abgabe sollte konzeptionell klar auf den Sondervorteil des Ressourcenzugriffs ausgerichtet werden. Dies entspricht auch dem ganz überwiegenden Landesrecht sowie dem Trend der Rechtsentwicklung (Abschaffung des Nutzungsvorbehalts in NRW 2011); ferner dient dies der Rechtsklarheit und vermeidet diesbezügliche Rechtsunsicherheiten wie in Baden-Württemberg (dazu oben B.III.2.1.b)).

3. Bemessungsgrundlage

Die Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage wurden oben in Abschnitt C.II.3 gewürdigt.

Typische Bemessungsgrundlage einer auf das Entnehmen von Wasser gerichteten Abgabe ist die (jährliche) Wassermenge in cbm. Dabei ist nach tatsächlich entnommener Menge sowie nach zulässiger Entnahmemenge zu unterscheiden. Ferner ist zu unterscheiden, ob es sich um eine gemessene bzw. eigenerklärte Menge handelt oder um eine Schätzung.

Wasserentnahmeentgelte sind grundsätzlich reine Mengenabgaben. Ihre Bemessungsgrundlage ist – unabhängig vom rechtlichen Abgabegrund (Nutzungsrechteinräumung oder „entnehmende

Benutzung“ des Wasserhaushaltes) – typischerweise die Menge aus Grund- und/oder Oberflächengewässern entnommenen (bzw. abgeleiteten) Wassers.⁴⁰¹ Als Bemessungsgrundlage ist dabei aus den zuvor genannten Gründen die jeweils entnommene, nicht aber die anschließend genutzte Wassermenge zugrunde zu legen.⁴⁰²

Eine Regel-Bemessung nach *tatsächlicher* Entnahmemenge (anstelle der wasserrechtlich zugelassenen Entnahmemengen) entspricht in besonderer Weise dem Verursachergedanken und dem Gebot aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL, Anreize zu „effizienter“ Gewässerbenutzung zu platzieren. Denn nur so zahlt sich für den Entnehmer eine Reduzierung der Entnahmemenge unmittelbar aus. Eine entsprechende Veranlagung ist daher dem Lenkungsansatz der Abgabe besonders angemessen. Die ersatzweise Veranlagung nach wasserrechtlichem Zulassungsbescheid bei fehlenden Bemessungsdaten bleibt hier unschädlich. Verfassungsrechtliche Probleme sind ebenfalls nicht ersichtlich und werden auch nicht vorgetragen.

Für eine Bescheidlösung spricht eine gewisse Vollzugsvereinfachung, da die Veranlagung nach Aktenlage erfolgen kann. Allerdings beeinträchtigt dies in erheblicher Weise die Lenkungswirkung, weil so kein Anreiz besteht, die tatsächlich entnommene Wassermenge zu reduzieren, soweit keine Abgabeminderung die Folge wäre. Die intensive und lang anhaltende Debatte um Mess- versus Bescheidlösung im Abwasserabgabengesetz⁴⁰³ zeigt eine recht klare Zielkonflikt-Linie zwischen Lenkung und Effizienz auf der einen Seite (spricht für Messlösung) sowie Vollzugsvereinfachung und Vollzugsunterstützung des Wasserordnungsrechts (spricht für Bescheidlösung) auf der anderen Seite. Im Gegensatz zum AbwAG dürfte es aber kaum relevanten Messaufwand bedeuten, die Entnahmemenge im einzelnen Veranlagungsfall festzustellen (anders: die komplexe Schädlichkeit gem. AbwAG). Die Begründung einer entscheidenden Vollzugsvereinfachung dürfte daher bei Wasserentnahmeabgaben entfallen; dafür spricht auch, dass die Mehrheit der erhebenden Länder nach tatsächlicher Entnahmemenge veranlagern.

⁴⁰¹ Qualitative Aspekte sind nur in Bezug auf die durch die (mengenmäßige) Wasserextraktion bewirkten qualitativen Umweltwirkungen für die Bemessung maßgeblich, die ggf. zu differenzieren ist (dazu B.III.2.3.c)cb)); die nach Entnahme erfolgenden Eigenschaftsveränderungen sind dagegen systematisch im Regelungsbereich der Abwasserabgabe zu verorten (dazu oben Fn. 294).

⁴⁰² Beide Größen fallen auseinander, soweit es entweder an einer eigenständigen Verwertung des entnommenen Wassers gänzlich fehlt (Beispiel Sumpfungswasser) oder aber mittels Leitung oder Ableitungsgraben entnommenes Wasser nur bedarfsabhängig abgezogen wird. In beiden Fällen ist evident, dass der gewässerbezogene Sondervorteil (und ökologische Nachteil) im Extraktionsvorgang begründet liegt, unabhängig davon, was anschließend mit dem gewonnenen Wasser geschieht (dazu bereits oben Abschnitt B.).

⁴⁰³ Siehe dazu statt vieler *Gawel et al.*, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, 2011, S. 171 ff.; *Gawel et al.*, Reform der Abwasserabgabe, 2014, S. 180 ff.

Insofern empfiehlt sich klar die tatsächliche (jährliche) Entnahmemenge als Regel-Bemessungsgrundlage – wie ganz überwiegend im Recht der Länder verankert.

Unter Vollzugsgesichtspunkten sowie als Anreizsetzung für die Entnehmer (Eigenerklärung) dürfte sich aber eine hilfsweise Schätzregelung auf der Basis zugelassener Entnahmemengen empfehlen, soweit die Eigenerklärungen nicht oder nicht rechtzeitig vorgelegt werden. Dies entspricht der Regelung u. a. in § 3 Abs. 2 Satz 3 und 4 WasEG für NRW.

4. Reichweite

Hinsichtlich der Frage, welche Arten von Entnahmen (Grundwasser, Oberflächenwasser) der Abgabepflicht zu unterwerfen sein sollen, wurde oben in Abschnitt C.II.4 vergleichend ausgeführt.

Grundsätzlich steht dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungsspielraum zu, was im Einzelnen einer grundsätzlich zulässigen Vorteilsabschöpfungsabgabe für Wasserentnahmen unterworfen wird. Jedoch fehlt es auch bei Entnahmen aus Oberflächengewässern nicht am verfassungsrechtlich rechtfertigenden Sondervorteil des Zugriffs auf die bewirtschaftete (und knappe) Ressource „Oberflächengewässer“.

Insgesamt dürfte sich empfehlen, eine für Hessen aufzusetzende Regelung auf *beide* Gewässerarten (Grund- und Oberflächenwasser) zu erstrecken.

Der Verzicht auf eine Abgabenerhebung im Bereich von Entnahmen aus Oberflächengewässern ließ sich in der Vergangenheit insbesondere mit einer im Vergleich zum Grundwasser geringeren Knappheit rechtfertigen. Dies wurde aber schon damals als „unbefriedigend“⁴⁰⁴ bewertet. *Kolcu* hielt die Befreiung sogar für „gemeinschaftsrechtswidrig“.⁴⁰⁵ Die Annahmen geringerer Knappheit und damit geringerer Gewässersignifikanz von Entnahmen sind jedoch in Zeiten des regionalen Klimawandels mit veränderten saisonalen Niederschlagsmustern und zunehmenden Wetterextremen, insbesondere Dürren und Niedrigwasserständen, zunehmend fragwürdig.

Die Folgen des Klimawandels mit den immer häufigeren Trockenphasen verursachen Stress für den Wasserhaushalt und die auf ihn gestützten menschlichen Nutzungen. Die Folge sind u. a. (phasenweise und regional) niedrigere Pegel in den Fließgewässern sowie auch niedrigere

⁴⁰⁴ Gawel, Zur Konstruktion von Abgaben auf Wasserentnahmen, Wasser und Abfall 2011,

⁴⁰⁵ *S. Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, 2008, S. 166. Dies dürfte zu weitgehend sein, da Art. 9 WRRL nicht zu konkreten Abgabenslösungen verpflichtet und zudem die Ausnahmeregelungen beachtet werden müssen.

Grundwasserstände. Die Wasserwirtschaft muss deshalb Herausforderungen von Wassermanagement und Wasserverfügbarkeit in den kommenden Jahren vollkommen neu beantworten. Im Mai 2022 hat jüngst das Thüringer Umweltministerium eine umfassende Niedrigwasserstrategie für Thüringen vorgelegt.⁴⁰⁶ Damit bereitet sich die Landesregierung zusammen mit den Partnern in Verbänden und Kommunen auf mehr Extremwetter in den Regionen vor. Thüringen ist neben Brandenburg soweit ersichtlich das zweite Bundesland mit einer entsprechenden landesweiten Strategie.

Aber auch in anderen Bundesländern reagieren die wasserwirtschaftliche Fachplanung sowie die Klimaanpassungsstrategien der Länder auf entsprechende Herausforderungen. Dies gilt auch für das Land Hessen. Insbesondere der Zukunftsplan Wasser für Hessen nimmt ausdrücklich Bezug auf den mengenmäßigen Ressourcenschutz von Oberflächenwasser. Zu den Zielstellungen im Bereich „Sicherung der Ressourcenquantität“ gehören laut Zukunftsplan u. a.

- „Erhalt eines guten mengenmäßigen Zustands (Grundwasser, Oberflächengewässer), auch bei fortschreitendem Klimawandel und hierdurch häufigeren Trockenperioden, [...]
- dauerhafte Sicherstellung ausreichender Wasserressourcen zur Wasserversorgung auch bei fortschreitendem Klimawandel soweit möglich für alle Nutzungen [...],
- Sicherstellung der ökologisch notwendigen Mindestwasserführung in Oberflächengewässern auch unter klimawandelbedingten Veränderungen und Vermeidung der Beeinträchtigung von wasserabhängigen Landökosystemen und weitestmöglicher Ausgleich von unvermeidbaren Beeinträchtigungen.“

Damit sind klare mengenmäßige Schutzziele im Bereich von Oberflächengewässern benannt, zu deren Gunsten eine Wasserentnahmeabgabe, die auch auf Oberflächenwasserentnahmen erstreckt wird, zielführend einwirken könnte. Vor diesem Hintergrund ist eine Beschränkung der Abgabepflicht auf Grundwasserentnahmen, nicht mehr angezeigt. Hierfür spricht wohl auch, dass elf der 13 Erhebungsländer, darunter alle großen Flächenländer, auch Entnahmen von Oberflächenwasser abgabepflichtig stellen.

Beschränkungen auf Grundwasser wie noch vor Jahrzehnten im HGruWaG dürften insoweit nicht mehr zeitgemäß sein. Dagegen spricht nicht nur die sich klimawandelbedingt verschär-

⁴⁰⁶ Siehe https://umwelt.thueringen.de/fileadmin/001_TMUEN/Aktuelles/Topthemen/Trockenheit_und_Niedrigwasser/Thueringer_Niedrigwasserstrategie.pdf.

fende Knappheit auch bei Oberflächenwasser (Stichwort: Niedrigwasser) und die Vorgehensweise der ganz überwiegenden Mehrheit der übrigen Erhebungsländer, sondern im Übrigen auch das Finanzierungsanliegen einer Abgabe, das für eine breitere Abschöpfung von Sonder Vorteilen spricht.

5. Befreiungen

Die Optionen für Befreiungstatbestände, welche nicht der Abgabepflicht unterworfen werden, sind zuvor in Abschnitt C.II.5 dargelegt und vergleichend bewertet worden.⁴⁰⁷

Dort wurde herausgearbeitet, dass zunächst grundlegend zu unterscheiden ist, ob es sich um Entnahmevorgänge mit individuellem Sondervorteil handelt (dazu weiter unten) oder um genuin gemeinwohlbezogene Entnahmen.

(1) Genuin gemeinwohlbezogene Entnahmevorgänge können mangels individuellem Sondervorteil durchaus sachgerecht von der Abgabepflicht freigestellt werden. Hier kann eine Freistellung konzeptkonform auch im Lichte der grundlegenden Funktionen der Abgabe (Vorteilsabschöpfung, Lenkung/Internalisierung, Finanzierung) erfolgen, weil eine Abgabenbelastung konzeptionell gar nicht angezeigt wäre. Dies wird beispielsweise für

- behördlich angeordnete Benutzungen (z. B. angeordnete Entnahmen zum Zwecke der Infiltration),
- Entnahme von Löschwasser,
- Überleitung von Wasser zum Zwecke der Regulierung der Wasserführung (z. B. zur Vermeidung von Niedrigwasser in Oberflächengewässern) bzw. zur Infiltration im öffentlichen Interesse oder
- dauerhafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse ohne anschließende Nutzung (z. B. zum Schutz von baulichen Anlagen)

mangels individuellem Sondervorteil zu rechtfertigen sein, wie dies im Abgabenrecht der Erhebungsländer auch verbreitet geschieht (dazu oben B.III.2.2.).

⁴⁰⁷ Als „Befreiung“ werden hier regelhafte und vollständige Freistellungen von der Abgabepflicht bezeichnet. Davon zu unterscheiden sind Freigrenzen (als „Bagatellgrenzen“), die Freistellungen nur bis zu einem bestimmten Grenzwert (in cbm oder in Euro) vorsehen. Ferner sind hier nicht anzusprechen Härtefallregelungen (dazu Abschnitt 10.) oder andere Zahllastgestaltungen (Abschnitt 9.), die im Ergebnis im Einzelfall ebenfalls eine komplette Freistellung von der Zahlung bedeuten können.

Bei der Reichweite des Gemeinwohlbezuges ist allerdings Zurückhaltung empfehlenswert: Nicht jede gesellschaftliche Nützlichkeit stellt einen Gemeinwohlgrund ohne individuellen Sondervorteil dar. Dies wurde oben am Beispiel von Heilquellen erläutert, die zwar gesundheitsförderlich sein mögen, aber damit noch nicht rechtfertigen, dass deswegen Leistungen des Naturkapitals Wasserhaushalt pauschal unentgeltlich zu erbringen sein sollen (dazu Abschnitt B.III.2.2.c)). Die interessenpolitische Neigung, Privatinteressen auch durch tatsächliche oder mutmaßliche öffentliche Interessen zu verdecken, sollte hier den Blick auf die Existenz individueller Sondervorteile nicht verstellen.

(2) Ferner können aber sachgerecht Entnahmevorgänge auch freigestellt werden, die

- geringfügig erscheinen
- die Freistellung aus Praktikabilitätsgründen angezeigt sein könnte,
- keine erkennbare Gewässersignifikanz aufweisen
- bei Abgabenbelastung umweltpolitische Zielkonflikte bewirken.

Die ersten drei Begründungsmöglichkeiten (Geringfügigkeit, Praktikabilitätshemmnisse, fehlende Gewässersignifikanz) können bereits durch das Institut von Freigrenzen angemessen regelförmig abgebildet werden (dazu Abschnitt B.III.2.3.).

Ferner kommen in diesem Zusammenhang auch erlaubnisfreie Benutzungen gem. WHG oder Gemeingebrauch nach Landesrecht in Betracht (zu § 29 HWG noch unten).⁴⁰⁸ Zur Begründung könnte hier grundsätzlich Signifikanzmangel angeführt werden, soweit nämlich das Wasserordnungsrecht die Vorgänge als derart geringfügig bewertet, dass es jedenfalls einer wasserrechtlichen Erlaubnis nicht bedarf.

Dennoch bestehen hier gewisse Zweifel mit Blick auf eine 1:1-Übertragung auf die Abgabengestaltung. Denn eine apriorische abgabenrechtliche Freistellung ordnungsrechtlich zulassungsfreier Entnahmevorgänge erscheint weder rechtlich geboten noch ökonomisch zwingend.⁴⁰⁹ Das BVerfG hat ausdrücklich offen gelassen, ob auch erlaubnisfreie Nutzungen entgeltpflichtig sein können.⁴¹⁰

Mit der Erlaubnisfreiheit bringt der Gesetzgeber zwar zum Ausdruck, dass diese Nutzungen weder den Schutzzwecken des § 1 WHG noch dem allgemeinen Bewirtschaftungsermessens

⁴⁰⁸ Die Erhebungsländer sehen durchweg Abgabe-Befreiungen für erlaubnisfreie Nutzungen im Sinne von §§ 8 Abs. 2 und 3, 26, 27 und 46 WHG oder Landesrecht (u. a. Gemeingebrauch, Eigentümer- und Anliegergebrauch) vor (z. B. § 40 Abs. 4 Nr. 1 BbgWG 2004; § 1 Abs. 2 Nr. 1 WasEG NW 2004).

⁴⁰⁹ Gawel, Wasser und Abfall 2011, H. 9, 47 ff.

⁴¹⁰ BVerfGE 93, S. 319, 345 – Wasserpfeffrig.

nach § 12 Abs. 2 WHG entgegenstehen. Dies hindert ihn freilich nicht, unterhalb dieser Schwelle auch ohne Eröffnungskontrolle lenkend auf die Nutzung des Wasserhaushaltes einzuwirken.⁴¹¹ Für das Einleiten von Abwasser ist ebenfalls anerkannt, dass sich die Abwasserabgabepflicht gerade auch auf wasserrechtlich erlaubte Gewässerbenutzungen richten darf. Eine Kongruenz ordnungs- und abgabenrechtlicher Wertungen ist keinesfalls zwingend; im Gegenteil richtet sich eine „mildere“ Abgablenkung gerade unter Wahrung von Freiheitsgraden der Nutzer verhaltenssteuernd auf zulässige, aber gleichwohl gemeinrelevante Nutzungen und ergänzt insoweit das ordnungsrechtliche Wasserrecht.

Da es sich beim Wasserordnungsrecht und beim Abgabenrecht um grundsätzlich unabhängige Wertungsregime handelt, ist der Gesetzgeber nicht gehindert, in Fällen, in denen Nutzungen weder den Schutzzwecken des § 1 WHG noch dem allgemeinen Bewirtschaftungsermessens nach § 12 Abs. 2 WHG entgegenstehen, unterhalb dieser Schwelle lenkend auf die „entnehmende“ Inanspruchnahme des Wasserhaushaltes einzuwirken.⁴¹²

Vor diesem Hintergrund ist eine diesbezügliche abgabebezogene Freistellung (z. B. nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 WasEG) zwar vertretbar, aber keinesfalls zwingend.⁴¹³ Letztlich ergeben sich hier rechtspolitische Spielräume des Landesgesetzgebers einer näheren Abwägung.

In diesem Zusammenhang ist für Hessen ergänzend § 29 HWG von Bedeutung. Gemäß § 29 Abs. 1 Satz 2 HWG ist über die Regelungen des § 46 Abs. 1 Satz 1 WHG hinaus eine „Erlaubnis oder Bewilligung auch nicht erforderlich, soweit eine Entnahme, Zutageförderung, Zutageleitung oder Ableitung von Grundwasser für gewerbliche Betriebe, für die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft oder den Gartenbau jeweils in einer Menge von bis zu 3.600 m pro Jahr erfolgt.“⁴¹⁴ Diese Regelung stellt als geringfügig angesehene Mengen ganz bestimmter Entnehmer zusätzlich erlaubnisfrei. Dies zeigt abermals die Verschränkung mit den – im Abgabenrecht

⁴¹¹ So hält es auch das BVerwG für „unerheblich“, dass eine streitgegenständliche Grundwassernutzung dem Ausbau einer Bundeswasserstraße diene und deshalb gemäß § 12 Abs. 6 WaStrG erlaubnisfrei zulässig war: „Ein Sondervorteil, der durch ein Entgelt abgeschöpft werden darf, wird dem Entgeltspflichtigen unabhängig davon eingeräumt, ob die Benutzung des Gewässers nach einer Prüfung im Einzelfall durch die Behörde erlaubt wird oder ob der Gesetzgeber die Benutzung in bestimmten Fällen von vornherein gestattet, weil er eine Prüfung im Einzelfall für entbehrlich hält.“ BVerwG, Urt. v. 28.06.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse (Rn. 26).

⁴¹² So auch BVerwG, NVwZ-RR 2007, S. 750 („Spandauer Schleuse“, Rn. 26).

⁴¹³ Dazu *Gawel*, LKRZ 2012, S. 308 f.; *ders.*, Wasser und Abfall 2011, S. 47 ff.

⁴¹⁴ In anderen Ländern sind z. T. 4.000 cbm vorgesehen, so z. B. in § 39 WG SH, der die erlaubnisfreie Wasserentnahme für landwirtschaftliche Betriebe insoweit mengenmäßig beschränkt.

grundsätzlich über Freigrenzen abzubildenden – Geringfügigkeits- oder Praktikabilitätsargumenten. Soweit im Abgabengesetz eine – hier empfohlene – regelförmige allgemeine Freigrenze statuiert wird, entfällt insoweit die Abgabepflicht aus Gründen der Vermeidung von Bagatellveranlagungen (Befreiung der Höhe nach). Davon zu unterscheiden ist aber eine Befreiung dem Grunde nach für bestimmte, wasserordnungsrechtlich erlaubnisfreie entnehmende Benutzungen von Gewässern.

Insofern kann der Grenzwert aus § 29 Abs. 1 Satz 2 HWG zwar als Orientierungsmarke für Freigrenzenregelungen dienen, präjudiziert aber nicht die grundsätzlich eigenständige abgabenrechtliche Wertung. Zudem sollte eine Freigrenzenregelung aus systematischen Gründen allgemeiner Art sein und nicht bestimmte Entnehmer oder Entnahmезwecke (noch dazu mit individuellem Sondervorteil) begünstigen.

(3) Die Abgabepflicht könnte ferner entfallen, wenn und soweit die daraus resultierende Belastung die Erfüllung anderer *umweltpolitische Ziele* unverhältnismäßig beeinträchtigt, insbesondere zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen ansonsten umweltfreundlicher Aktivitäten beiträgt; dies dürfte auch dem Rechtfertigungsgrund „ökologische Auswirkungen“ aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL entsprechen. Allerdings ist die genaue Abwägung hier darlegungs- und begründungsbedürftig. Dies bedeutet, dass auch „ökologische Auswirkungen“ im Sinne von Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL nur in begründeten (Ausnahme-) Fällen im Rahmen einer Gesamtabwägung für eine Freistellung von der Abgabepflicht streiten können. Dies schon deshalb, weil hier jeweils individuelle Sondervorteile des Zugriffs auf den Wasserhaushalt bestehen.

(4) Ein weiterer, schwieriger zu begründender Fall kann darin erblickt werden, dass durch eine Abgabenerhebung sonstige *wirtschafts- und sozialpolitische Zielkonflikte* auftreten können. Die Belastung aus der Abgabe könnte andere wirtschafts- und sozialpolitische Ziele derart beeinträchtigen, dass in der Abwägung der „Kostendeckungsgrundsatz“ und das Verursacherprinzip teilweise oder vorübergehend zurücktreten. Diesen Fall sieht auch Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL (sowie § 6a Abs. 4 WHG) ausdrücklich vor („wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Kostendeckung“). Allerdings dürfte sich so weder eine vollständige noch dauerhafte Suspendierung des unionsrechtlichen Kostendeckungsgrundsatzes rechtfertigen lassen.⁴¹⁵

Jenseits der zuvor beschriebenen Begründungen eröffnet sich darüber hinaus jedoch ein weites Feld „sachgrundloser Verschönungssubventionen“,⁴¹⁶ die gerade keine tragfähige gemeinwohl-

⁴¹⁵ Dazu Köck, in: Durner, 2011.

⁴¹⁶ Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008.

oder zielkonfliktbezogene Begründung für sich in Anspruch nehmen können, sondern lediglich bestimmte Gruppen von zur Zahlung Verpflichteten verschonen sollen. Die Abgrenzung derartiger sachgrundloser Verschonungen von Maßnahmen zur Milderung wirtschafts- und sozialpolitischer Zielkonflikte ist zweifellos besonders schwierig und bedarf spezieller Aufmerksamkeit. Allerdings unterscheiden sich die – auch nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL rechtfertigungsgerechten – ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Belange dadurch, dass sie zunächst als abwägungsrelevante Gemeinwohlbelange explizit zur *Begründung* angeführt und im Rahmen der *Berichtspflicht* nach Art. 9 Abs. 2 WRRL in ihrer Abwägung mit dem Kostendeckungsgrundsatz auch transparent gemacht werden. Auf diese Weise (Begründung, Transparenz) sollte eine öffentlich nachvollziehbare politische Abwägung widerstreitender Gemeinwohl- oder Politikbelange gelingen. Dies kann etwa in der Gesetzesbegründung geschehen.

Als vorbildlich – zumindest vom Ansatz her – ist hier das LWEntG Rheinland-Pfalz anzuführen, dessen Gesetzes-Begründung zu allen Befreiungen explizit und somit prüfbar Stellung nimmt.⁴¹⁷ Dass dabei nicht alle Begründungen restlos überzeugen können (dazu oben B.III.2.2.c)), kann hier dahinstehen.

Welche Entnahmevorgänge (mit individuellem Sondervorteil) vor diesem Hintergrund unter dem Gesichtspunkt umwelt- oder allgemeiner wirtschaftspolitischer Zielkonflikte ebenfalls noch zur Befreiung anstehen, lässt sich allgemein bzw. abstrakt nicht herleiten. Dies ist dem rechtspolitischen Einschätzungsspielraum des Landesgesetzgebers vorbehalten. Allerdings konnte im Rahmen dieses Gutachtens aufgezeigt werden, dass zahlreiche im Recht der Erhebungsländer mitunter anzutreffende Befreiungstatbestände mit individuellem Sondervorteil (Gewinnung von Bodenschätzen, Landwirtschaft, Fischzucht o. ä.) mit erheblichen Rechtfertigungsdefiziten zu ringen haben. Dies gilt in besonderer Weise für begründungslose, pauschale Freistellungen jenseits von Freigrenzen. Insbesondere die im Recht der Länder verbreitete völlige Freistellung landwirtschaftlicher Wasserentnahmen überzeugt angesichts der Herausforderungen des regionalen Klimawandels, sich verschärfender Knappheiten der Wasserverfügbarkeit und den Tendenzen zur Bewässerungslandwirtschaft als private Klimaanpassungsmaßnahme *in dieser pauschalen Form* so nicht (dazu oben eingehend B.III.2.2.c)).

Daher kann hier nur empfohlen werden, jede einzelne Freistellung von Entnahmen mit individuellem Sondervorteil kritisch zu prüfen, abzuwägen und genau zu begründen. Auch dies entspräche in besonderer Weise einer zeitgemäßen Konzeption von Wasserentnahmeabgaben.

⁴¹⁷ Siehe dazu RPLT-Drs. 16/1158, S. 6 ff.

6. Höhe und Differenzierung der Abgabesätze

Die genaue Ausgestaltung der Abgabesätze gehört fraglos zum Kernbereich einer Abgabengestaltung. Sie verkörpert zugleich die zentralen Stellschrauben im Abgabendesign. Durch die Multiplikation mit der Bemessungsgrundlage führen die Abgabesätze zur Zahllast. Diese entscheidet nicht nur über die Verhaltensanpassung der Abgabepflichtigen und das Ausmaß der Vorteilsabschöpfung bzw. Internalisierung, sondern gleichzeitig auch über den Umfang der Finanzierungswirkung durch Aufkommen zugunsten der öffentlichen Hand.

Gleichzeitig bestehen aber sowohl mit Blick auf die Differenzierung (nachfolgend a)) als auch für die konkrete Höhe der Abgabesätze (unten b)) jeweils erhebliche gesetzgeberische Spielräume, deren Nutzung auch durch umwelt- und ressourcenökonomische Überlegungen zwar angeleitet, nicht aber abschließend determiniert werden kann.

a) Differenzierung der Abgabesätze

Die Optionen zur Differenzierung von Abgabesätzen wurden oben in Abschnitt C.II.6 dargelegt und bewertet. Hinsichtlich des Differenzierungsgrades ist zu entscheiden, ob überhaupt eine Differenzierung vorgenommen werden soll und wenn ja, welche Entnahmevorgänge ggf. mit reduzierten Sätzen bedacht werden sollen. Im Recht der abgabenerhebenden Länder reicht die Landschaft von sehr schlanken Tariflandschaften (z. B. NRW, seit 2023 auch Sachsen) bis hin zu hochausdifferenzierten Systemen, bei denen eine Vielzahl an Entnahmevorgängen mit je eigenen „Abgabepreisen“ bedacht werden.

Es wurde oben (Abschnitt B.III.2.3.c) bereits herausgestellt, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 3 GG insgesamt nur wenig hergeben. Typischerweise wird unter Anerkennung erheblicher legislativer Spielräume lediglich eine sachbezogene Begründung verlangt. Mit Blick auf das Gebotensein von Differenzierungen stellt das BVerwG darauf ab, „ob diese Fälle sich *schon regelmäßig so deutlich* von anderen Fällen der Grundwasserentnahme unterscheiden, dass sie unter den für die Entgelterhebung maßgeblichen Gesichtspunkten gesondert erfasst und bei der Höhe des Entgelts privilegiert werden müssten.“⁴¹⁸ Dies ist jedenfalls bei den im Landesrecht dominierenden verwendungsbezogenen Differenzierungen, d. h.

⁴¹⁸ BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse (Rn. 27) = NVwZ-RR 2007, 750 (Hervorh. d. Verf.).

Differenzierung danach, was mit dem Entnommenen nach der Entnahme noch geschieht, im Regelfalle nicht gegeben.

Insgesamt bestehen erhebliche legislative Spielräume, für die jeweils sachgerechte Erwägungen ausreichend erscheinen. Die äußersten Grenzen für die Höhe der Abgabesätze (Erdrosselungswirkung, Wert der öffentlichen Leistung) werden von den in den Landesgesetzen tatsächlich aufgerufenen Abgabesätzen nicht annähernd erreicht. Es verbleiben daher rechtspolitische Zweckmäßigkeitüberlegungen als ausschlaggebend. Insoweit kann hier auf die umwelt- und ressourcenökonomischen Überlegungen oben verwiesen werden.

Aus umwelt- und ressourcenökonomischer Sicht hat eine Differenzierung der Abgabesätze den relativen Knappheiten von Entnahmevorgängen im Gewässer zu folgen. Es gilt die ökonomische Grundregel „gleiche Abgabe für gleiche Entnahmemenge“⁴¹⁹, es sei denn, die jeweiligen Umwelt- und Ressourcenkosten der Entnahme (anders gewendet: die quantitative Knappheit im Entnahmegewässer) stellen sich unterschiedlich dar. Unterschiede in der anschließenden Verwendung des entnommenen Wassers spielen hierfür keine Rolle, weil es für eine den Sondervorteil beim Gewässerzugriff abschöpfenden Entnahmeabgabe gerade auf den entnehmenden Zugriff auf den Wasserhaushalt ankommen muss.

Ist aber die Entnahmewirkung (annähernd) gleich, so spricht Vieles dafür, *keine* unterschiedlichen Abgabepreise zu platzieren. Nur wenn sichergestellt ist, dass der „Abgabepreis“ für jeden Kubikmeter entnommenen Wassers (mit gleicher Knappheit) identisch ist, erhalten die Nutzer Anreize zu effizientem Entnahmeverhalten, d. h. Gesamtentnahmen mit gesamtgesellschaftlich minimalen Umwelt- und Ressourcenkosten.⁴²⁰ Dem Gebot zu „angemessene[n] Anreize[n] für die Benutzer [...], Wasserressourcen effizient zu nutzen“ (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL und fast wortgleich § 6a Abs. 1 Satz 3 WHG) kann unter diesen Voraussetzungen gerade nur durch Einheits-Abgabesätze genügt werden. Werden – trotz übereinstimmender Knappheit – unterschiedlich hohe Abgabesätze formuliert, so steigt nämlich die gesamtgesellschaftliche Last einer gegebenen Ressourcenschonung über das notwendige Maß hinaus an (Ineffizienz), weil die Entnahmeminderungen nicht kosteneffizient über alle Entnahmevorgänge hinweg strukturiert werden.

⁴¹⁹ Siehe *Berendes*, AbwAG, 3. Aufl., 1995, für die analoge Regel „gleiche Abgabe für gleiche Schädlichkeit“ im Abwasserabgabenfall.

⁴²⁰ Sind trotz identischer Knappheiten die Abgabesätze hingegen different, so erfolgen verzerrte Anpassungsentscheidungen; die Effizienzbedingung der Wassernutzung wird verletzt.

Verwendungsbezogene Differenzierungen sind daher problematisch und könnten nur ausnahmsweise durch zwingende wirtschafts- und sozialpolitische Zielkonflikte gerechtfertigt werden. Dagegen spricht aber, dass einige Erhebungsländer gänzlich ohne solche Differenzierungen auskommen bzw. andere Erhebungsländer mit Differenzierungen wiederum jeweils bestimmte Ermäßigungstatbestände nicht kennen, die in anderen Ländern Sondersätze erhalten. Hieraus ist zu schlussfolgern, dass die Begünstigung insgesamt wohl nicht zwingend erforderlich ist.

Hiervon auszunehmen sind knappheitsbedingte Differenzierungen. Diese wären umwelt- und ressourcenökonomisch wiederum zwingend, um unterschiedliche Umwelt- und Ressourcenkosten bei der Internalisierung anzuzeigen. Dem dürfte auch ein unterschiedlich hoch anzusetzender Sondervorteil beim Zugriff auf den Wasserhaushalt entsprechend. Knappheitsbedingte Differenzierungen sind in vielfältiger Form vorstellbar (nach Wasserkörper, Region, Bewirtschaftungsgebiet). In pauschalierter Form begegnet uns diese knappheitsbezogene Differenzierung im Recht der Erhebungsländer bei der Differenzierung nach Herkunftsgewässertyp (Grundwasser versus Oberflächenwasser). Soweit Oberflächenwasser nicht gänzlich freigestellt ist (Berlin, Saarland), finden sich verbreitet höhere Abgabesätze für Entnahmen von (mutmaßlich knapperem) Grundwasser. Bei fortschreitendem regionalem Klimawandel mit zunehmenden Wetterextremen, u. a. Niedrigwasser, muss freilich eine Neubewertung der relativen Knappheiten vorgenommen werden. Dies ist allerdings Aufgabe einer wasserwirtschaftlichen Fachplanung bzw. landesgesetzgeberischen Bewertung. Festzustellen ist jedenfalls im Recht der Erhebungsländer auch ein Tarifmodell, das eine Unterscheidung zwischen Grund- und Oberflächenwasser gerade nicht mehr vornimmt, z. B. in NRW (§ 2 Abs. 2 Satz 1 WasEG).

Eine weitere knappheitsbezogen gerechtfertigte Differenzierung könnte sich bei Entnahmen anbieten, bei denen das Wasser eigenschaftsunverändert unmittelbar wieder in das nämliche Entnahmegewässer zurückgeführt wird. Dies kann bei Kühlwasserentnahmen (Durchlaufkühlung) der Fall sein. Hier wäre wegen stark reduzierter Gewässersignifikanz (verminderte URK) eine Ermäßigung konzeptionell sachgerecht vorstellbar.⁴²¹ Entsprechende Regelungen finden sich z. T. auch im Recht der übrigen Erhebungsländer, so in § 2 Abs. 2 Satz 3 WasEG. Eine pauschale Ermäßigung für Kühlwasser (also auch für Verdunstungskühlung) ist hingegen dadurch nicht gerechtfertigt, weil Wasser in erheblichem Umfang dem Entnahmegewässer

⁴²¹ Siehe dazu Gawel, Wasserentnahmeentgeltgesetz NRW: zur Rechtfertigung von Abgabesatzermäßigungen für Entnahmen mit Wiedereinleitung, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.), 29. Jg. (2015), Heft 2, S. 45-52.

ohne Wiederzuführung verloren geht. Hier verdünnte sich die Ermäßigung zu einem „Mengenrabatt“, dem keine Knappheitsrechtfertigung zukommen kann, ja im Gegenteil Großentnahmen begünstigt und anreizt.

In ähnlicher Weise präsentieren sich auch Entnahmen zum Zwecke der Infiltration bzw. Aufspiegelung. Der Sondervorteil der Entnahme am Entnahmegewässer (ebenso die dortige Signifikanz) wird nicht dadurch gemindert, dass im Zuge der Verwendung des Wassers *ein anderes Gewässer* zum Zwecke der Aufspiegelung profitiert. Der Zugriff beim Entnahmegewässer bleibt abgabenrechtlich abgabenrechtlich. Allerdings könnte es sich um eine Entnahme im Gemeinwohlinteresse handeln, u. U. sogar behördlich angeordnet; in diesem Falle wäre aber aus systematischen Gründen eher eine Befreiung zu erwägen und keine Ermäßigung (dazu oben B.III.2.2.).

Insgesamt lässt sich – bei erheblichen legislativen Spielräumen – für eine hessische Regelung die Empfehlung ableiten, etwaige Differenzierungen möglichst systematisch aus unterschiedlichen Knappheitsbewertungen heraus abzuleiten. Rein verwendungsbezogene Differenzierungen empfehlen sich vor diesem Hintergrund hingegen nicht. Als knappheitsbezogen können Differenzierungen bei Grund- versus Oberflächenwasser sowie bei Kühlwasser mit unmittelbarer Wiederzuführung in das Entnahmegewässer gesehen werden.

Insgesamt sollten Differenzierungen daher zurückhaltend angelegt sein; wichtige Orientierungsmarken geben hier die wenig ausdifferenzierten Tariflandschaften in NRW und Sachsen (seit 2022) ab.

b) Höhe der Abgabesätze

Die Optionenlandschaft zur Höhe der Abgabesätze wurde oben in C.II.6 dargelegt und näher bewertet. Rechtlich ist im Wesentlichen die Erdrosselungsgrenze zu beachten, die jedoch durch die realtypischen Sätze im Recht der Erhebungsländer nicht annähernd gestreift wird. Dort reichen die Abgabesätze derzeit über den gesamten Bereich von Entnahmen faktisch von 0 bis hin zu 0,31 EUR/cbm (in Berlin für Grundwasserentnahmen). In § 3 HGruWAG waren ab 1997 bis zu 0,56 EUR/cbm (ebenfalls für Grundwasser) vorgesehen. Dies entspräche inflationskorrigiert 2024 einem nominellen Abgabesatz von 0,95 EUR/cbm. Das BVerfG hatte die damaligen Sätze des HGruWaG, welche bis heute im Abgabenrecht der Länder die höchsten jemals aufgerufenen waren, klar unbeanstandet gelassen.⁴²²

⁴²² Vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93, Rn. 166. Siehe dazu auch oben B.III.2.3c)ce).

Insofern ist erneut – bei erheblichen legislativen Spielräumen – die umwelt- und ressourcenökonomische Betrachtung heranzuziehen. Dabei bringt die Höhe der Abgabesätze das Ausmaß legislativ bewerteter Umwelt- und Ressourcenkosten zum Ausdruck, schöpft den Sondervorteil der Wasserentnahme ab, lenkt zugleich das Entnahmeverhalten auch in dynamischer Hinsicht über die Zeitachse (Innovationen), korrigiert zutreffend die Marktpreise wasserintensiv hergestellter Güter mit Lenkungseffekten über die Nachfrage (Markt- und Preiseffekte) und bestimmt über das Ausmaß aufkommender Abgabemittel für nicht vermiedene Entnahmen (Finanzierung). Abgabesätze sind damit die Schlüsselgröße im Abgabendesign.

Im Rahmen einer Abgabenkonzeption, bei der Umwelt- und Ressourcenkosten jedoch nicht exakt beziffert werden können, sondern zur Erreichung bestimmter politischer Lenkungs- und Ressourcenschutzziele lediglich qualitativ bewertet werden können (sog. Demeritorisierungsabgabe), lässt sich die Abgabenhöhe nicht wissenschaftlich abschließend bestimmen, sondern bleibt das Ergebnis rechtspolitischer Abwägung. Um Lenkungswirkungen zu zeitigen, muss sich aber ein Abgabesatz gegen Grenzvermeidungskosten der Wasserentnahme durchsetzen können und jedenfalls ökonomisch „spürbar“ sein.

Da die derzeit aufgerufenen Abgabesätze im Recht der Erhebungsländer als insgesamt sehr zurückhaltend zu bewerten sind (dazu oben B.III.2.3.c)), sollte eine zeitgemäße Abgabenlösung, die der Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten, der vorsorgenden Verhaltenslenkung und der Setzung von Anreizen für eine effiziente Wasserressourcennutzung verpflichtet ist und bei der die Wasserentnahmeabgabe so zu einem aktiven Instrument zur Erfüllung der umfangreichen wasserwirtschaftlichen Ziele des Zukunftsplans Wasser bei zunehmender Knappheit wird, explizite Akzente bei der Höhe der Abgabesätze (und deren Dynamisierung durch Inflationsausgleich) setzen.

Bei der Wahl des Niveaus der Abgabesätze ist freilich zu berücksichtigen, wie die Abgabenkonstruktion im Übrigen beschaffen ist, insbesondere bei Bemessungsgrundlage, Ausnahmen, und Begünstigungen. Die hier empfohlene, zeitgemäß „schlanke“ Abgabenlösung mit eher breiter Bemessungsgrundlage und wenigen Ausnahmen oder Begünstigungen bzw. vollzugsaufwändigen Sondertatbeständen erfordert insoweit zur Zielerfüllung einen ceteris paribus weniger hohen Abgabensatz. Dies dürfte auch das Ausmaß wirtschafts- und sozialpolitischer Zielkonflikte begrenzen und die Akzeptanz der Abgabe stabilisieren.

Mit Blick auf diese Interaktion aus möglichst breiter Bemessungsgrundlage und dann möglichem moderatem Abgabesatz sollte jedoch das nach jüngstem Verdoppelungsschritt nunmehr erreichte Niveau im niedersächsischen Abgabengesetz als Orientierung dienen (jedoch ohne

die dortige Überdifferenzierung; dazu oben a)). Dies spricht – bei anzuerkennendem rechtspolitischen Spielraum – auch in Ansehung der klaren Aufwärtstendenz der Abgabensätze im Landesrecht (dazu oben B.III.2.3.b)) für einen moderat zweistelligen Abgabensatz. Im Bewusstsein, dass der heutige Gegenwartswert des seinerzeitigen Spitzensatzes im HGruWAG bei 0,95 EUR/cbm liegen würde (dazu oben B.III.2.3.c)ca)), erscheint dies immer noch als sehr zurückhaltende Veranlagung des privatnützigen Zugriffs auf einen immer stärker von Knappheiten gekennzeichneten Wasserhaushalt.

7. Inflationsausgleich

Optionen zur Implementation eines Inflationsausgleichs wurden oben in Abschnitt C.II.7 ausgebreitet.

Das gegenwärtige Recht der Wasserentnahmeabgaben kennt erst seit neuerer Zeit (ab 2022) erstmalig in Niedersachsen (§ 22 Abs. 5 NWG) eine Norm zum Realwerterhalt (Inflationsausgleich) des nominellen Abgabenimpulses. Im Übrigen Recht der Länder ist dies bisher nicht vorgesehen. Allerdings sind verschiedene rechtspolitische Vorstöße zu verzeichnen, das für das Abgabenrecht bislang typische Nominalprinzip um Regelungen zum Inflationsausgleich anzureichern. So hatte in Sachsen anlässlich der Novelle 2022 des dortigen SächsWG (dazu oben Abschnitt B.II.2.3.b)) eine Regelung zum Inflationsausgleich (§ 91 Abs. 3 SächsWG-E 2021) zur Debatte gestanden, die jedoch nicht umgesetzt wurde. In ähnlicher Weise hatte der Referentenentwurf zu einer (nicht realisierten) Novelle des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) 2019 in § 16 Abs. 2 AbwAG-E 2019 einen Inflationsausgleich vorgesehen.

Damit stehen als Optionen die Alternativen „Verzicht auf“ bzw. „Einführung eines Inflationsausgleichs“ zur Diskussion (Nominalprinzip oder aber ein Realprinzip für die Abgabengestaltung realisiert werden. Ferner bestehen auch bei der genauen Ausgestaltung Optionen, insbesondere diskretionäre versus regelgebundene Anpassung (zu diesen Optionen oben C.II.7).

Infolge der laufenden Inflation nehmen die reale ökonomische Bedeutung eines nominellen Abgabensatzes und die damit verbundene Anreizwirkung für die Abgabeverpflichteten stetig ab. Es ist für sog. Mengenabgaben, die nicht auf ökonomische Wertgrößen, sondern physikalische Bemessungsgrundlagen (hier: Wasserentnahmemengen; bei der Abwasserabgabe: Schadeinheiten) erhoben werden, zur Erhaltung ihrer realen Anreizwirkung in einer inflationären Wirtschaft unerlässlich, die nominellen Abgabensätze in regelmäßigen Abständen anzuheben, nur

um die historische Anreizwirkung im Zeitablauf aufrechterhalten zu können.⁴²³ Dies bedeutet ökonomisch gerade keine Verschärfung der Anreizwirkung oder der Belastung, sondern lediglich die reale Sicherung einer zu früheren Zeiten einmal für mindestens angemessen erachteten Abgabewirkung. Ansonsten drohen eine schleichende Auszehrung der Abgabe und eine permanente Absenkung der Anreizwirkung sowie eine ständige, nicht gerechtfertigte Belastungsminderung. Der nominelle (und nicht angepasste) Abgabesatz wird mithin ökonomisch betrachtet automatisch jedes Jahr um die Inflationsrate in seinem Realwert abgesenkt. Diese automatische Entwicklung muss korrigiert werden, um die Abgabe nicht real vollkommen auszuzehren. Diese Korrektur kann im Rahmen des Nominalprinzips einer Abgabe durch permanente Novellierung des Abgabegesetzes mit Anpassung der Abgabesätze erfolgen. Dies hat den Nachteil, dass der Gesetzgeber immer wieder allein aus diesem Grunde eine Gesetzgebung in Gang setzen muss, wozu die politischen Prioritäten fehlen könnten und was legislativ aufwendig ist. Zugleich könnte rechtspolitisch Gegendruck entfaltet werden, um die Realwerterhaltung anderweitig zu kompensieren.

Im Rahmen des Realprinzips würde Abgabegesetz selbst eine entsprechende automatische Realwerterhaltung anhand einer geeigneten Indexierung vorsehen. Dies hat den Vorteil, die reale Lenkungswirkung zu erhalten, ebenso den Realwert des Aufkommens und der Ausgleichsfunktion (Sondervorteil, Internalisierung) zu sichern. Von den Funktionen der Abgabe her gesehen ist diese automatische Funktionalität vorteilhaft. Zudem muss gesehen werden, dass eine nominelle Anhebung des Abgabesatzes zum Zwecke des Realwerterhalts ökonomisch gerade nicht bedeutet, dass die reale Belastung erhöht wird. Vielmehr bedeutet dies nur, dass der zwischenzeitlich eingetretene Kaufkraftschwund (teilweise) ausgeglichen wird. Ein interessenpolitisch naheliegender Verweis auf eine „Belastungsmehrung“ durch nominelle Anpassungen zum Realwerterhalt geht daher substantiell fehl.

Vor diesem Hintergrund erscheint es empfehlenswert, auch im Rahmen einer hessischen Regelung einen solchen Inflationsausgleich vorzusehen.

Zwar könnten für die Beibehaltung des Nominalprinzips wohl eine gewisse Verwaltungsvereinfachung im Vollzug sowie eine mutmaßlich höhere Akzeptanz bei den Zahlergruppen sprechen – einschließlich einer geringeren Neigung, das Vorhaben streitig zu stellen und mit Rechtsmitteln anzugreifen. Dagegen steht aber die permanente – und deutlich aufwendigere –

⁴²³ Siehe zu dieser Problematik Gawel et al., Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung (= UBA-Texte 55/2014), 2014, S. 270 ff.

Novellierungsnotwendigkeit mit entsprechenden Akzeptanzproblemen. Zudem sollte der einfache Abgabewiderstand („die Unlust zu zahlen“) angesichts der Funktionalität einer im Realwert lediglich gehaltenen Abgabe kein maßgeblicher Akzeptanzmaßstab sein.

Wird eine Realwerterhaltung in Betracht gezogen, so dürfte sich eher eine Regelbindung empfehlen. Diese sichert den Inflationsausgleich vollumfänglich und mit einer gewissen Automatik ab. Diskretionäre Ermächtigungen (wie in § 22 Abs. 5 NWG) setzen die Realwerterhaltung rechtspolitischen Opportunitäten aus und können dazu führen, dass von den Ermächtigungen aus politischen Gründen kein oder unzureichend Gebrauch gemacht wird. Ein notwendiger Verordnungserlass nähert sich aufwandsbezogen zudem den Transaktionskosten eines Gesetzgebungsverfahrens, das naturgemäß ebenfalls zur Anpassung genutzt werden könnte.

Insgesamt könnte sich daher für Hessen ein regelgebundener Inflationsausgleich im Abgabengesetz empfehlen, welcher sich an § 16 Abs. 2 AbwAG-E 2019 bzw. (§ 91 Abs. 3 SächsWG-E 2021) orientiert. Auch wenn das Institut des Realwerterhalts einer Mengenabgabe rechtspolitisch noch vergleichsweise innovativ ist, könnte so doch in Hessen ein Zeichen zugunsten einer modernen und zeitgemäßen lenkenden Mengenabgabe gesetzt werden.

8. Tarif

Die für die Tarifgestaltung (nach Klärung von Höhe und Struktur der Abgabesätze) noch verbleibenden Gestaltungs-Optionen wurden zuvor in Abschnitt C.II.8 dargestellt und bewertet.

Der Funktionstyp einer umweltlenkenden Mengenabgabe ist derart einheitlich und unstrittig auf ein lineares System bezogen, dass hierzu keine relevante Alternative gesehen wurde (z. B. Progression, Degression, expliziter Stufentarif – dazu oben C.II.8). Damit beschränkt sich an dieser Stelle die Empfehlung auf die Berücksichtigung von Freibeträgen bzw. Freigrenzen. Alternativen in dieser Hinsicht bestehen darin,

- ob eine Teilfreistellung als Freibetrag oder als Freigrenze ausgestaltet wird,
- für welche Tatbestände entsprechende Teilfreistellungen vorgesehen werden,
- in welcher Dimension diese beschrieben werden (z. B. in cbm oder in Euro) und schließlich
- in welcher genauen Höhe.

Auf der Grundlage der Analyse und Bewertung wird empfohlen, auch für eine hessische Regelung „Schwellenwerte“ in Form von Freigrenzen vorzusehen. Dies folgt der flächendeckenden Anwendung im Recht der übrigen Erhebungsländer. Freigrenzen bringen zum Ausdruck, dass

nur geringfügige Veranlagungsfälle aus der Abgabepflicht herausfallen (und nicht etwa – wie bei Freibeträgen – für alle Entnehmer unterschiedslos „Gratismengen“ zugestanden werden). Dies lässt sich konzeptionell mit nur (sehr) geringfügiger Gewässersignifikanz und entsprechend mit nur (sehr) geringem Sondervorteil rechtfertigen. Zugleich führt dies zum Abschneiden zahlreicher Bagatellveranlagungen, was den Verwaltungsaufwand des Abgabenvollzuges reduziert und auf das Wesentliche beschränkt.

Aus der vorgenannten Begründung der Freigrenzen folgt aber zugleich, dass diese zurückhaltend und zugleich flächendeckend zu bemessen sind (also keine spezielle Begünstigung einzelner Entnahmevorgänge ausdrücken). Für eine hessische Regelung könnte es sich daher empfehlen, sich an Bundesländern zu orientieren, die diesbezüglich von allzu großzügigen Abschneidegrenzen Abstand halten und auf spezifische Entnahme-Regelungen verzichten.

Eine moderate Bemessung der Freigrenzen wie etwa in § 1 Abs. 2 Nr. 3 WasEG NRW („sofern die geförderte Wassermenge nicht mehr als 3.000 m³ pro Kalenderjahr beträgt oder der im Veranlagungszeitraum zu entrichtende Entgeltbetrag 150 € nicht überschreitet“) ist daher ressourcenpolitisch zu bevorzugen gegenüber anderen Länderregelungen mit deutlich großzügigeren Schwellenwerten, die so in die Nähe von Verschonungssubventionen rücken (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 12 LWEntG, § 1 Abs. 2 HmbGruwaG, § 13a Abs. 1 BWG, § 1 Abs. 2 OWAG SLH – dazu oben C.II.8).

Zwar verursacht eine knappere Bemessung von Freigrenzen eine c. p. höhere Anzahl an Veranlagungsfällen und somit c. p. mehr Verwaltungsaufwand bei Vollzugsbehörden und Abgabepflichtigen. Dafür wird der Anwendungsbereich des „Grundsatzes der Kostendeckung“ weiter gezogen. Sehr hohe Freigrenzen verunklaren die Rechtfertigung der „Geringfügigkeit“ und geraten in die Nähe sachgrundloser Verschonungssubventionen. Zudem ist zu bedenken, dass bei hohen Freigrenzen abrupte Zahllastsprünge bei ihrem Überschreiten eintreten, die auch zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Entnehmern diesseits und jenseits der Freigrenze führen können oder im Zeitablauf zu einem wenig stimmigen Oszillieren eines Veranlagungsfalles in die Zahlungsverpflichtung hinein und wieder herausführen kann.

Vor diesem Hintergrund kann etwa die Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 3 WasEG (NRW) insgesamt als geeignet angesehen werden. Auch die dort realisierte doppelte Mengen- und Wertprüfung (in cbm und in Euro) könnte sich durchaus empfehlen.

Die genauen Betragsgrenzen sind naturgemäß Gegenstand rechtspolitischer Einschätzung und Abwägung und lassen sich insoweit wissenschaftlich nicht eindeutig herleiten. In jedem Falle sind Schwellenwerte – in Übereinstimmung mit dem Recht der Länder – pro Veranlagungsfall

zu verstehen (d. h. pro Entnehmer bzw. Abgabepflichtigem), nicht aber pro Entnahmestelle, was Umgehungen ermöglichte.

9. Zahllastgestaltung (Verrechnung, Ermäßigung)

Im Recht der Erhebungsländer vereinzelt anzutreffende Zahllastgestaltungen, die über die grundlegende Anwendung eines Abgabesatzes auf die Bemessungsgrundlage hinausgehen, wurden oben in Abschnitt C.II.9 dargelegt und bewertet.

Nachgelagerte Zahllastgestaltungen greifen in die von der Abgabe eigentlich vorgesehene Zahllast zur Abgeltung eines Sondervorteils ein und

- realisieren zusätzliche Ermäßigungstatbestände, welche die Zahllast absenken (Ermäßigung),
- oder aber „verrechnen“ die eigentlich geschuldete Zahllast mit bestimmten Ausgaben des Abgabepflichtigen tragen ebenfalls zur Minderung bei (Verrechnung).

„Ermäßigung“ bedeutet hier eine legal konditionierte Zahllastvariation (typischerweise: -reduktion), die regelförmig eintritt, wenn bestimmte Bedingungen gegeben sind.⁴²⁴ Das Institut ist aus § 9 Abs. 5 AbwAG bekannt; dort bestimmt die Einhaltung bestimmter ordnungsrechtlicher Vorgaben die Halbierung des Abgabesatzes, ohne dass dies eine Tarifregelung bei bestimmten Bemessungsgrundlagenhöhen wäre. Verrechnungen wiederum als ebenfalls zahllastgestaltendes Institut sind aus § 10 AbwAG bekannt und seit ihrer Einführung umstritten.⁴²⁵

Typischerweise könnten die vorgenannten Zahllastgestaltungen dadurch gerechtfertigt werden, dass bestimmte erwünschte Verhaltensweisen der Normadressaten zusätzlich honoriert werden, indem die Zahllast dann absinkt. Als ökonomischer Anreiz könnte dies auf den ersten Blick als einem ökonomischen Lenkungs- und Anreizinstrument entsprechend erscheinen. Dies ist aber nur bedingt der Fall: Denn eine Abgabe honoriert systemkonform durch den Anreiz, *die Bemessungsgrundlage zu vermeiden* und *dadurch* nicht nur den Wasserhaushalt zu entlasten, sondern dem Abgabepflichtigen Zahllasten zu ersparen.

⁴²⁴ Aus systematischen Gründen wollen wir hier „Ermäßigung“ von Abgabesatzdifferenzierungen abgrenzen; diese werden bereits in Abschnitt 6. erörtert. Auch sind hier nicht individuelle Antragstatbestände (Härtefälle) gemeint (dazu Abschnitt 10.).

⁴²⁵ Siehe dazu *Gawel et al.*, Reform der Abwasserabgabe, 2014, S. 281 ff. m. w. Nachw.

Die durch die Abgabe – nach Verhaltensanpassung – auf die nicht vermiedene Bemessungsgrundlage zugemutete Zahllast verkörpert die Abschöpfung des verbleibenden individuellen Sondervorteils und zugleich die Internalisierung nicht vermiedener Zugriffe auf den Wasserhaushalt und damit die Lenkung über sog. Einkommenseffekte (Markt- und Preiseffekte, Innovationsanreize, dynamische Anreize). Sie für andere Anreizzwecke zu „versetzen“, schwächt die fundamentalen Funktionen der Abgabe, nicht zuletzt auch ihre Finanzierungsfunktion. Die nachgelagerten Zahllastgestaltungen – seien es Ermäßigungen oder Verrechnungen – stellen daher *Fremdkörper* einer lenkenden und vorteilsabschöpfenden Ressourcennutzungsabgabe dar. Zudem realisieren verrechnende Entnehmer einen doppelten Vorteil dadurch, dass nicht nur – abgabetypisch – die Bemessungsgrundlage gemindert wird, sondern zusätzlich die konzeptkonform zum Ausgleich des Sondervorteils für verbleibende Entnahmen vorgesehene Zahlung reduziert wird. Dies kann je nach Ausgestaltung bis zu einem kompletten Wegfall der Zahllast führen. Insoweit bestehen auch Bedenken aus den Grundsätzen nach Art. 9 WRRL. Eine entsprechend eingehende Würdigung der diesbezüglichen Länderregelungen wurde oben schon in Abschnitt B.III.2.4 gegeben.

Auch muss gewürdigt werden, dass diese Elemente einer Wasserentnahmeabgabe keineswegs prägend für das Recht der Länder sind; vielmehr handelt es sich um vereinzelte Normen, auch wenn Verrechnungen verschiedentlich vorgesehen sind (freilich mit recht disparater Ausrichtung – dazu im Einzelnen Abschnitt oben B.III.2.4 a)).

Es könnte daher vorzugswürdig sein, stattdessen die elementaren Funktionen Lenkung, Vorteilsabschöpfung und Finanzierung zu stärken und damit den eigentlichen ökonomischen Kern der Abgabe (Anreiz zur Verringerung der Bemessungsgrundlage) funktional zu adressieren. Dies geschieht beispielsweise durch spürbare Abgabesätze, zurückhaltende Ausnahmen und Freigrenzen sowie kontinuierlichen Realwerterhalt.

Demgegenüber bedeuten nachgelagerte Zahllastreduktionen die Erosion sowohl der angestrebten URK-Internalisierung als auch der abgabegestützten Sondervorteilsabschöpfung. Nicht zuletzt implizieren Zahllastminderungen zudem die Aushöhlung der Finanzierungsfunktion. Im AbwAG kann sich die Zahllast durch Verrechnungen sogar über Jahre bis auf Null verdünnen⁴²⁶ – was nicht nur unter fiskalischen Aspekten, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Vorteilsabschöpfung nicht angemessen sein kann.

⁴²⁶ Siehe dazu Gawel u. a., Reform der Abwasserabgabe ..., S. 299 ff.

Ferner stellen sich individuelle Zahllastgestaltungen, die an zu prüfende und zu belegende Vorgänge anknüpfen (z. B. bestimmte Investments zu wohldefinierten Zwecken innerhalb eines bestimmten Zeitraumes und mit geforderten Wirkungen), als außerordentlich verwaltungsaufwändig dar. Insbesondere Verrechnungen gehören zu den aufwändigsten Regelungen im Abgabenrecht überhaupt.

Hinzu kommt ein Weiteres: Denn gerade eine kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe, d. h. eine Abgabe, die nicht nur über ihre Erhebung lenkt, sondern auch über die gezielte Rückführung der Mittel in den Wasserwirtschaftssektor Zielbeiträge leisten möchte, nimmt ja einen Rückfluss der abgeschöpften Mittel in den wasserwirtschaftlichen Sektor vor. D. h. Verrechnungen/Ermäßigungen, die bestimmte Maßnahmen anreizen sollen, stehen einem Modell gegenüber, das diese Maßnahmen – allerdings in einem geordneten Verfahren und nach den übergeordneten Prioritäten des Landes – über gezielte Mittelverwendungen umzusetzen sucht. Um dies über ausgereichte Mittel bewirken zu können, müssen aber zuvor ausreichende Abgabemittel aufkommen. Die gezielte Verwendung des Abgabenaufkommens für wasserwirtschaftliche Zwecke erfüllt daher gleichartige Zwecke, verfolgt dazu aber ein anderes – der Abgabe systemimmanentes – Modell. Im Rahmen eines Konzepts einer kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe ist daher noch weniger konzeptionell stimmiger Raum für nachgelagerte, individuelle Zahllastgestaltungen.

Noch weniger legitimiert erscheinen nachgelagerte Zahllastgestaltungen im Übrigen zum reinen „Belastungs-Management“ (Entlastungsmotiv). Auch diesbezüglich können die Grundelemente der Abgabe (Befreiungen, Höhe und Differenzierung der Abgabesätze) zielführender eingesetzt werden, um die nämlichen Zwecke zu erreichen.

Insgesamt erscheint es daher empfehlenswert, eine möglichst konzeptionell stringente Abgabenkonstruktion aufzusetzen, die sich klar an den Grundfunktionen (Vorteilsabschöpfung, Lenkung, Finanzierung) ausrichtet und im Übrigen über die zielgerechte Wiederverausgabung der Abgabemittel zusätzliche Maßnahmen anreizt und im Übrigen Kaufkraft in den Sektor zurückführt (kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe). Dies bedeutet, von nachgelagerten individuellen Zahllastgestaltungen als Regelform zunächst einmal abzusehen.

Jedenfalls bedarf es besonderer, an den Abgabefunktionen ausgerichteter Begründungen, warum dennoch im Einzelfall entsprechende Zahllastgestaltungen Eingang in eine Regelung finden sollen. Zwar ist nicht völlig ausgeschlossen, dass sich dies – je nach den konkreten Verhältnissen, Zielstellungen und Bedingungen – rechtspolitisch ergeben kann. Als regelförmiges

(und voraussetzungsloses) Institut fehlen hierfür jedoch aus wissenschaftlicher Sicht die hinreichenden Rechtfertigungen. Rechtspolitische Spielräume des Landesgesetzgebers werden dadurch nicht beschränkt, jedoch ist ihm die Begründungslast zuzuweisen, warum es ausnahmsweise doch zu rechtfertigen sein soll.

10. Härtefallregelung

Zur möglichen Ausgestaltung einer Härtefallregelung wurde in Abschnitt C.II.10 ausgeführt.

Wegen der besonderen potenziellen wirtschaftlichen Belastungswirkung von Abgaben muss aus verfassungsrechtlichen Gründen grundsätzlich eine Grenze der Verhältnismäßigkeit eingezeichnet werden. Insbesondere darf keine Erdrosselungswirkung eintreten. Die Abgabenordnung sieht folgerichtig einen Billigkeitstatbestand vor, der im Einzelfall unbillige Abgabenfolgen abwenden soll.

§ 163 Abs. 1 Satz 1 AO sieht dazu vor:

„Steuern können niedriger festgesetzt werden und einzelne Besteuerungsgrundlagen, die die Steuern erhöhen, können bei der Festsetzung der Steuer unberücksichtigt bleiben, wenn die Erhebung der Steuer nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre.“

Vor diesem Hintergrund fragt sich, warum überhaupt zusätzlich bzw. substitutiv spezialgesetzliche Billigkeitsvorbehalte im Rahmen eines Wasserentnahmeabgabengesetzes platziert werden sollen. Die Mehrheit der Länder verzichtet auch darauf. Lediglich punktuell finden sich unterschiedlich ausgestaltete spezialgesetzliche Regelungen (z. B. § 107 WG BW, § 91d SächsWG, § 105 Abs. 1 Satz 3 und 4 WG LSA), die jedoch allesamt Probleme aufweisen und nicht recht überzeugen können (dazu bereits näher C.II.10.).

Insbesondere als Nachteil einer spezialgesetzlichen Härtefallregelung lässt sich das Risiko von dezentralem „Bargaining“ um die geschuldete Zahllast anführen. Je nach Reichweite und Formulierung könnte eine solche Norm aufgefasst werden als (weitere) Zahllastgestaltungsklausel, die als Antragstatbestand in Verhandlungen mit der Vollzugsbehörde zu konkretisieren wäre. Dies gilt vor allem deshalb, weil eine spezialgesetzliche Härtefallklausel wohl über § 163 AO hinausgehen müsste, um eigenständige Substanz zu besitzen. In diesem Falle könnte sich Gegendruck im Abgabenvollzug aufbauen, bei dem einflussreiche Zahler u. U. in ein „Drohspiel“ einsteigen, bei dem gesellschaftliche Nachteile (Arbeitsplätze, regionale Wertschöpfung) gegen die Zahllast in Stellung gebracht werden könnten.

Eine Notwendigkeit zu einzelfallbezogenen Billigkeitsabwägungen ist ohnehin zu bezweifeln. Zwar könnten grundsätzlich Sachgründe selbst aus umwelt- und klimapolitischen Zielkonflikten heraus eine Freistellung theoretisch nahelegen, sofern solche bestünden. Dies spiegelt den Fall der „ökologischen Auswirkungen der Kostendeckung“ gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL bzw. § 6a Abs. 4 WHG (deren rechtliche Einschlägigkeit hier offen bleiben kann). Allerdings fragt sich, warum derartige Fallkonstellationen im Einzelfall eines einzigen Entnehmers auf Antrag mit einer Vollzugsbehörde zu erörtern sind (nämlich als Härtefallregelung) und nicht etwa durch den Landesgesetzgeber selbst als zielkonfliktäre Konstellation im Rahmen der Abgabenregelung (Freistellung, Abgabesatzdifferenzierung o. ä.) bewertet und für konkrete Konstellationen ausgestaltet werden sollte.

Insgesamt spricht daher wohl einiges für eine sehr begrenzte und damit letztlich auf den Regelatbestand der AO reduzierte Billigkeitsgrenze. Hierfür spricht wohl auch, dass zahlreiche bedeutende Erhebungsländer völlig ohne spezifische Härtefallregelungen auskommen (Beispiele: NRW, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen).

11. Anknüpfung an das Wasserordnungsrecht

Die Optionen hierzu wurden grundlegend in Abschnitt C.II.11 ausgebreitet und bewertet.

Im Recht der Wasserentnahmeabgaben der Länder findet sich punktuelle Referenz auf das Wasserordnungsrecht. Hierzu zählen der Abgabegegenstand (Referenz auf § 9 Abs. 1 WHG), die Befreiungsregelungen (Freistellung erlaubnisfreier Benutzungen), die Bemessungsgrundlage („Bescheidlösung“ zulässiger Entnahmen) sowie vereinzelt Zahllastgestaltungen (z. B. § 91 Abs. 12 SächsWG a. F. („Anwendung Stand der Technik“) bzw. nun § 91f Abs. 1 SächsWG).

Die Ausrichtung der Wasserentnahmeabgaben auf das Wasserordnungsrecht sollte insgesamt aber zurückhaltend ausgelegt werden, um die Funktionalitäten der Abgabe nicht zu beeinträchtigen. Beide Instrumente können so komplementär auf eine Schonung des Wasserhaushaltes einwirken, ohne einander funktional unangemessen zu beeinträchtigen. Insbesondere sollten problematische Verschränkungen wie im Abwasserabgabenrecht (z. B. Ermäßigung nach Stand der Technik - § 9 Abs. 5 AbwAG)⁴²⁷ vermieden werden, wo ordnungsrechtliche Wertungen die eigenständige Abgabenlenkung überformen.

⁴²⁷ Siehe *Gawel/Köck u. a.*, Reform der Abwasserabgabe, 2014.

Zu den grundsätzlich unproblematischen Referenzen von Wasserentnahmeabgaben auf Wasserordnungsrecht gehören zunächst die Freistellung gewisser erlaubnisfreier Gewässerbenutzungen von der Abgabepflicht (dazu C.II.11.). Allerdings sollte dies nicht pauschal geschehen, sondern im Rahmen einer Einzelabwägung unter dem Gesichtspunkt lenkungsbezogener Gewässer-Insignifikanz. Ebenfalls geeignet ist ein hilfsweiser Rekurs auf geschätzte Bemessungseinheiten unter Rückgriff auf zulässige Entnahmemengen; dies nämlich dann, wenn im Rahmen einer Regelveranlagung nach tatsächlichen Entnahmemengen diese vom Entnehmer nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig vorgelegt werden (dazu oben C.II.3.).

Völlig unproblematisch stellt sich ferner der Rekurs des Abgabegegenstandes auf die „entnehmenden“ Benutzungstatbestände nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 5 WHG dar.

Vermieden werden sollten aber darüber hinausgehende fragwürdige Verschränkungen, die die Kernfunktionalität der Abgabe teilweise suspendieren. Dies betrifft insbesondere die Verschränkung mit dem Stand der Technik wie in § 91f Abs. 1 SächsWG a. F. Zur Stärkung der einer Wasserentnahmeabgabe zukommenden Funktionen (Vorteilsabschöpfung, Lenkung, Finanzierung) ist ein Verzicht auf derartige Ermäßigungstatbestände angezeigt. Dadurch würde ein konzeptioneller Fremdkörper aus dem Abgabenrecht ferngehalten, der sich selbst in seiner engen Punktzilerfüllung (Anreize zum StdT) in der Praxis bereits weitgehend durch Zielerfüllung erledigt hat und deshalb überwiegend als zweifelhafte (und wettbewerbsverzerrende) Verschönerungssubvention fortwirkt. Rechtliche oder wirtschaftlich-soziale Erwägungen stehen dem nicht entgegen. Hinzu kommen Entlastungen der Vollzugsbehörden, da sich die Einzelfall-Prüfung der Voraussetzungen nach § 91 Abs. 11 a. F. SächsWG als vollzugaufwendig darstellt.

12. Zweckbindung und Verwendungszwecke einschließlich Controlling

Zu den Eckpunkten einer gesetzlichen Regelung gehören auch Vorschriften zur Zweckbindung und den zur Mittelverwendung vom Gesetzgeber vorgesehenen Zwecken. Die diesbezüglichen Optionen und ihre vergleichende Bewertung war Gegenstand der Abschnitte C.III.2 bis C.III.6. Hier wurde herausgearbeitet, dass eine Abgabenslösung zu den folgenden Punkten Auskunft geben muss:

- Tatbestand der Zweckbindung der aufkommenden Mittel und ihre nähere Ausgestaltung (Umfang, Reichweite, Rücklagenbildung),

- Benennung der aus dem Aufkommen zu dotierende Zwecke (Anzahl, Gegenstände, Bezüge zur Erhebungsseite der Abgabe und zum Regelungskreis der Wasserwirtschaft, insbesondere dem Zukunftsplan Wasser),
- Inhalt der Verwendungsregeln und Verfahren der Mittelallokation,
- gesetzliche und untergesetzliche Verortung des diesbezüglichen Regelwerkes sowie
- Transparenzregeln und Berichtspflichten bezüglich der Verwendung.

In Abschnitt C.III.4 wurde hinsichtlich der Verortung der Regelungen zur Mittelverwendung bereits herausgearbeitet, dass es mit Blick auf die verfassungsrechtliche Wesentlichkeitstheorie geboten, aber zugleich auch ausreichend sein dürfte, dem Vorgehen der übrigen Erhebungsländer folgend, den Umstand der Zweckbindung und die begünstigten Zwecke hinreichend präzise *im Gesetz* zu benennen und die genaue Ausgestaltung in *untergesetzliche* Regelwerke zu delegieren. Dies hätte insbesondere den Vorteil, dass für etwaige Anpassungen im Verfahren oder bei den Zwecken und Kriterien nicht immer ein eigenständiges Gesetzgebungsverfahren initiiert und abgeschlossen werden müsste. Die notwendige Flexibilität im Vollzug bliebe so angemessen erhalten.

Daher spricht einiges für eine Beschränkung der abgabengesetzlichen Normierung auf den Umstand der Zweckbindung sowie die grundlegend aus den Abgabemitteln zu dotierenden Zwecke. Alle weiteren Regelungen könnten in einer untergesetzlichen Förderrichtlinie zusammengefasst werden, die sich nach aktuellem Stand auf die Umsetzung des Zukunftsplans Wasser fokussiert (dazu näher nachfolgend D.II.).

Das Abgabengesetz könnte entsprechend eine Zweckbindungsnorm enthalten, welche zugleich grundlegend den Kreis der Zwecke beschreibt, für welche eine Verausgabung der zweckgebundenen Mittel in Betracht kommt. Mit Blick auf das Ziel, über die Abgabenkonstruktion als kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe den Zukunftsplan Wasser in seiner Umsetzung zu unterstützen, wäre dabei wohl eine „mittlere Zweckreichweite“ erstrebenswert, welche zwar eine gewisse Begrenzung auf wasserwirtschaftliche Zwecke vorsieht (und sonstige allgemeine Zwecke ausschließt), dabei jedoch alle Maßnahmenfelder des Zukunftsplans Wasser adressiert.

§ 5 LWentG für Rheinland-Pfalz könnte hierfür ein geeignetes Grundgerüst bereitstellen:

„(1) Das Aufkommen aus dem Wasserentnahmeentgelt steht dem Land nach Abzug des Verwaltungsaufwands zweckgebunden für eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes zur Verfügung, insbesondere zum Schutz und zur Verbesserung

1. von Menge und Qualität des Wassers, vor allem zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung,
2. des Zustands der oberirdischen Gewässer und des Grundwassers,
3. der aquatischen Ökosysteme und der von ihnen abhängigen Landökosysteme sowie
4. von Grünlandbereichen und Flussauen zum Zwecke der Wasserrückhaltung und der Grundwasserneubildung.

Zu dem Aufkommen aus dem Wasserentnahmeentgelt zählen auch Rückflüsse aus Zuwendungen, soweit diese aus dem Aufkommen des Wasserentnahmeentgelts gewährt wurden, einschließlich Verzinsung sowie Verwaltungseinnahmen aufgrund dieses Gesetzes. Das Nähere bestimmt der Haushaltsplan.

(2) Das für die Wasserwirtschaft zuständige Ministerium stellt ein Förderprogramm auf und bewilligt die Mittel.

(3) Für die nach der Bewilligung der Mittel entstehenden Verwaltungsaufgaben sind die oberen Wasserbehörden zuständig, soweit nicht das Land oder eine von ihm beauftragte Stelle Träger der Maßnahme ist; in diesem Falle ist die oberste Wasserbehörde zuständig.“

Diese Norm enthält

- eine Aussage zur Ertragskompetenz der Abgabe („steht dem Land ... zu“),
- die Zweckbindungsnorm („zweckgebunden“),
- die Benennung der grundlegenden Verwendungszwecke („für eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes [...], insbesondere [...]“),
- eine Allokationsregel für den Verwaltungsaufwand des Gesetzesvollzuges („nach Abzug des Verwaltungsaufwands“,
- den Verweis auf ein untergesetzliches Förderprogramm („stellt ein Förderprogramm auf und bewilligt die Mittel“ und Zuständigkeitsnormen nach Bewilligung („Für die nach der Bewilligung der Mittel entstehenden Verwaltungsaufgaben sind [...] zuständig [...]“).

In § 5 LWEntG jedoch nicht vorgesehen sind Transparenzregeln, insbesondere Berichts-, Publizitäts- und Evaluierungsgebote (dazu noch unten).

Mithin käme als Verwendungszweckbestimmung für eine hessische Regelung in Betracht die Formulierung „wasserwirtschaftliche Zwecke, insbesondere zur Umsetzung des Zukunftsplans Wasser“. Aber auch die Formulierung aus § 5 Abs. 1 Satz 1 LWEntG („nachhaltige Gewässerbewirtschaftung im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes“) erscheint gut geeignet, freilich ohne zwingend die dort nachgestellten detaillierteren Spezifikationen aufzunehmen. Stattdessen

könnte auf den Zukunftsplan Wasser verwiesen werden („insbesondere für Maßnahmen aus dem Zukunftsplan Wasser“).

Jedoch wäre es wohl auch unschädlich, analog zur Formulierung in § 5 Abs. 1 Satz 1 LWEntG auch die grundlegenden Fördertatbestände des Zukunftsplans Wasser mit aufzunehmen. Dies könnte zu einer Formulierung führen wie folgt:

„Das Aufkommen aus der Wasserentnahmeabgabe steht dem Land nach Abzug des Verwaltungsaufwands zweckgebunden für eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes zur Verfügung, insbesondere zur Umsetzung des Zukunftsplans Wasser zum Schutz und zur Verbesserung

1. der Ressourcenquantität,
2. der Ressourcenqualität,
3. einer effizienten Ressourcennutzung und Ressourcenverwendung,
4. einschließlich weiterer Maßnahmen der Umsetzung (insbesondere Monitoring, Datenmanagement, Öffentlichkeitsarbeit).“

Die Maßgaben der Effektivität und Effizienz der Maßnahmenauswahl und -umsetzung sowie der Notwendigkeit („Bedarf“) wären dann Gegenstand der Förderrichtlinie, nicht aber spezialgesetzlicher Auftrag im Abgabengesetz selbst – zumal sich dieser Umgang mit knappen öffentlichen Mitteln haushaltswirtschaftlich ohnehin versteht (§ 7 LHO Hessen).

Ferner empfiehlt sich für eine hessische Regelung das Institut der Rücklagenbildung aus nicht verausgabten Mitteln (dazu oben C.III.3.). Hierbei kann nahtlos an § 6 Abs. 2 HGruWAG angeknüpft werden: „Nicht verausgabte Mittel werden einer Rücklage zugeführt.“ Analog formuliert aktuell auch § 8 Abs. 2 BremWeGG: „Nicht verausgabte Mittel werden einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt.“. Dies stellt sicher, dass Mittel auch dann den vorgesehenen Verwendungszwecken zugeführt werden, wenn in einem Kalenderjahr der Mittelabruf nicht vollständig gelingt. Zudem dürfte die Rücklage auch die Akzeptanz der Abgabenkonstruktion unterstützen, da so das Vertrauen in die vollständige, auch überjährige Zweckbindung der Mittel gestärkt werden kann.

Es wurde oben in Abschnitt C.III.3.c) kritisch diskutiert, inwieweit der Verwaltungsaufwand der Abgabe prioritär bzw. vollständig aus dem Aufkommen zu decken sein soll. Im Recht der Erhebungsländer wird vielfach ein Vorwegabzug vorgesehen. Bei dieser Vorgehensweise

bleibt freilich diskretionär offen, was im Einzelnen als „Verwaltungsaufwand“ in welcher genauen Höhe angesehen wird. Zudem steht dieser Vorwegabzug in direkter Mittelkonkurrenz zu den eigentlichen Förderzwecken. Anstelle der vorgenannten Formulierung in Anlehnung an § 5 LWEntG Rheinland-Pfalz könnte auch ein prozentual bestimmter Wert als Vorwegabzug dienen. Dies entzöge den Verwaltungskostenanteil der diskretionären Bestimmung im Haushaltsvollzug und beschränkte ihn zugleich zugunsten der Förderzwecke. Allerdings schwankte die absolute Höhe in diesem Falle mit dem Gesamtaufkommen. Jedenfalls sei auf § 6 Abs. 3 LWAG (Schleswig-Holstein) und § 28 Abs. 3 NWG (Niedersachsen), die jeweils Mindestprozentsätze des Aufkommens für die materiellen Verwendungszwecke reservieren. Auch dies könnte Gegenstand einer hessischen Regelung („mindestens 90 % für die Zwecke ...“).

Akzeptanzsteigernd könnte sich darüber hinaus auswirken, wenn über das laufende Aufkommen aus einer Entnahmeabgabe und seine anschließende Verwendung regelmäßig öffentlich berichtet würde (*Transparenz durch regelmäßige Publizität*). Dies baut Informationsasymmetrien zu Lasten der Öffentlichkeit ab und stärkt das Vertrauen in eine Zweckbindungsregel. Zugleich wird der Nutzen der Abgabenerhebung so greifbar.

Zudem empfiehlt sich eine regelmäßige Evaluierung, inwieweit dem Gesetzeszweck entsprechen werden konnte. Dieser Grundgedanke findet sich bereits im „Leitfaden für das Vorschriften-Controlling“ 2017, den die hessische Landesregierung am 11.12.2017 in neuer Fassung⁴²⁸ beschlossen hat (StAnz 1/2018, S. 2). Bei diesem untergesetzlichen Regelwerk handelt es sich um eine Selbstbindung des Kabinetts, Vorhaben grundsätzlich zu befristen (Ansatz der sog. *sunset legislation*⁴²⁹) und regelmäßig evaluierend zu überprüfen. Nach Ziffer 2.1.1 des Leitfadens wäre ein neu einzuführendes Abgabengesetz wohl zunächst auf sieben Jahre zu befristen und nach Ziffer 2.2.1 ff. vor Ablauf zu evaluieren.

Grundsätzlich eröffnet *sunset legislation* legislative Optionen der regelmäßigen Neubewertung und soll Pfadabhängigkeiten vorbeugen. Dies führt dazu, dass sich der Gesetzgeber regelmäßig mit der Frage befassen *muss*, ob ein Gesetz und wenn ja in welcher Form weitergeführt werden soll. Naturgemäß führt dies zu erheblichem Mehraufwand sowohl der Gubernative (Landesregierung) als auch der gesetzgebenden Körperschaft. Unabhängig davon kann die Frage aufgeworfen werden, wie sich die Eignung des Regel-Befristungsansatzes für ein Abgabengesetz mit

⁴²⁸ Zum Konzept 2012 siehe *Bouffier*, Normprüfung: Modifizierung des hessischen Befristungskonzepts, ZRP 2012, 55.

⁴²⁹ Siehe zu diesem finanzpolitischen Planungsansatz der Befristung von Rechtssetzungsakten grundlegend *Mackscheidt/Steinhausen*, Finanzpolitik II: Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe, 1977.

Lenkungs- und Finanzierungsfunktion darstellt. Jedenfalls könnten sich Nachteile bei der Planbarkeit und Berechenbarkeit von Investitionsvorhaben ergeben, soweit unsicher erscheint, ob künftig Mittel zur Verfügung stehen (Rechtssicherheit der Investoren). Auch langfristige Investments mit Blick auf die Vermeidung von Abgabelasten könnten unterbleiben, wenn entsprechende Unsicherheiten bezüglich des zukünftigen Schicksals des Abgabengesetzes bestehen. Dies könnte die Anreizfunktion schwächen. Zudem eröffnen regelmäßig verbindliche parlamentarische Befassungen immer wieder politische Arenen für Lobby-Einflüsse auf das Gesetz. Hinzu treten praktische Probleme: Bei der Erstbefristung eines Abgabengesetzes müsste recht zeitnah der Prozess der Evaluierung eröffnet werden, obgleich noch kaum belastbare Erkenntnisse über die Wirkungsweise vorliegen.

Mit Blick darauf, dass grundlegende Gesetzgebungsakte wie das Wassergesetz oder das Kommunalabgabengesetz von der Befristung ausgenommen sind, weil sie den „überkommenen Grundkanon des originären Hessischen Landesrechts“ bilden (Ziffer 2.1.2 k) des Leitfadens), kann durchaus gefragt werden, inwieweit dies auch für ein Abgabengesetz in Umsetzung von Art. 9 WRRL gelten kann. Ein „Grundkanon“ setzt wohl nicht voraus, dass das Gesetz selbst bereits existiert, sondern vielmehr, dass die Ziele, die mit dem Gesetz verfolgt werden, dem „überkommenen Grundkanon“ zugehörig sind. Dies lässt sich mit Blick auf das Verursacherprinzip, die Schonung von Wasserressourcen und die Finanzierung staatlicher Maßnahmen durchaus argumentieren.

§ 59 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen (GGO) führt zur Evaluierung selbst Folgendes aus:

„Die Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, Kostenwirksamkeit, Verständlichkeit und Vollzugseignung von Gesetzen wird mit dem Ziel einer Reduzierung von Vorschriften und von Standards durch die bei der Staatskanzlei eingerichtete Normprüfstelle überprüft. Diese ist im Zuge der Ressortabstimmung zu beteiligen. Die Prüfliste zur begleitenden Vorschriftenkontrolle (Anlage 4) ist beizufügen. In der Kabinetttvorlage ist anzuführen, dass und mit welchem Ergebnis diese Prüfung stattgefunden hat.“

Nach Abs. 2 gilt: „Die Normprüfstelle wirkt bei der Überprüfung befristeter Vorschriften (retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung) mit. Sie ist spätestens 18 Monate vor Ablauf der Geltungsdauer von Gesetzen unter Beifügung des Begleitbogens zur Überprüfung befristeter Gesetze und Rechtsverordnungen (Anlage 5) zu beteiligen. Die Normprüfstelle legt in Abstimmung mit den Fachministerien die Prüfkriterien und den Umfang der durchzuführenden Prü-

fungen fest.“ Nach Abs. 3 Satz 1 und 2 GGO gilt weiterhin: „Die Ressorts legen der Normprüfstelle einen Abschlussbericht über die Evaluation vor, in dem auch darzulegen ist, ob die Vorschrift entfallen kann oder welche Änderungen bei einer Fortgeltung der Norm vorgesehen sind. Diese nimmt dazu Stellung und kann Nacherhebungen verlangen.“

Soweit ersichtlich sind aber weder der ministerielle Evaluierungsbericht noch die Stellungnahme der Normprüfstelle öffentlich. Auch fehlt eine gesetzliche Absicherung der Normprüfung. Insbesondere können so auch die erstrebenswerte Transparenz des Aufkommens und seiner Verwendung sowie eine unabhängige externe, insbesondere wissenschaftliche Evaluierung, nicht ohne Weiteres gewährleistet werden. Die bei einem Abgabegesetz besonders fragile Akzeptanz in der Öffentlichkeit könnte daher wohl noch stärker gestützt werden.

Im Abgabenrecht der Länder sind bislang nur vereinzelte Berichts- und/oder Evaluierungspflichten enthalten. § 12 WasEG sieht bislang nur eine punktuelle termingebundene Einzelberichtspflicht vor. Deutlich elaborierter ist demgegenüber § 114 WG BW. Hier sind regelmäßige Berichte an den Landtag in einem Fünf-Jahres-Turnus vorgesehen. Zugleich sollen diese Berichte Vorschläge zur Weiterentwicklung des Gesetzes unterbreiten.

Trotz der in Hessen bestehenden Selbstbindung des Kabinetts über den aktuellen „Leitfaden zum Vorschriften-Controlling“ könnte sich auch eine darüber hinausgehende gesetzliche Norm empfehlen:

- diese verkörperte eine gesetzliche Absicherung des bisherigen Binnenrechts der Landesregierung,
- stellte dadurch ein besonderes Akzeptanzsignal dar, das der Öffentlichkeit nicht nur die Befristung, sondern auch den Evaluierungswillen, vermittelt,
- darüber hinaus eine Selbstverpflichtung zur Transparenz (Veröffentlichung von Bericht, Abgabeaufkommen und –verwendung) enthalten könnte;
- das Ergebnis des internen Vorschriften-Controllings könnte für den Bericht genutzt werden, aber auch um externe (wissenschaftliche) Evaluierung ergänzt werden.

II. Konzeptionelle Eckpunkte für eine Förderrichtlinie

1. Überblick

Abschließend sind nunmehr noch Eckpunkte für die Konzeption einer Förderrichtlinie zu der Verausgabung der Abgabemittel zu skizzieren.

Komplexe Förderprogramme werden typischerweise über Förderrichtlinien einem geordneten Verfahren der Mittelausreichung unterworfen.⁴³⁰ Wasserwirtschaftliche Beispiele hierfür sind in Hessen etwa die „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Gewässerentwicklung und zum Hochwasserschutz“ vom 31.01.2017 oder die „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen, die der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie dienen und im Zusammenhang mit der Einleitung von Abwasser stehen“ vom 18.06.2021.

Der Regelungsbedarf einer solchen Förderrichtlinie ergibt sich insbesondere auch aus den Vorgaben des § 44 LHO 2022 sowie des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG) und der zugehörigen Verwaltungsvorschriften⁴³¹. Regelungsbedürftig im Einzelnen sind u. a.

- die Bewilligungsvoraussetzungen (insbes. auch Maßnahmenauswahl),
- die Finanzierungsarten und die Finanzierungsformen,
- die Höhe der Zuwendung und ihre Bemessung,
- das Antragsverfahren sowie der Vorgang der Bewilligung einschl. Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid
- Überwachung und Nachweis der Verwendung einschl. Prüfung (Controlling),
- sowie verschiedene verfahrensrechtliche Fragen (Auszahlung, Unwirksamkeit, Rücknahme oder Widerruf des Zuwendungsbescheides, Erstattung und Verzinsung).

Die grundlegenden Optionen dazu wurden oben in Abschnitt C.III. ausgebreitet und bewertet. Dabei setzt die Förderrichtlinie systematisch auf der gesetzlich verankerten Zweckbindungsnorm auf (Eckpunkte dazu oben in Abschnitt D.I.12.). Beide Regelwerke, Abgabengesetz und untergesetzliche Förderrichtlinie (z. B. als Verwaltungsvorschrift), bilden zusammen das Regelwerk für die Verwendung der Abgabemittel. Nachfolgend geht es daher nur noch um die Förderrichtlinie selbst. Für die Zwecke dieser Untersuchung lässt sich der diesbezügliche konzeptionelle Rahmen auf folgende zentrale Punkte einer Förderrichtlinie zur Auskehrung der Abgabemittel zur Umsetzung des Zukunftsplans Wasser fokussieren:

⁴³⁰ Zu einer Bund-Länder-Übersicht im Bereich der Gewässerrenaturierung siehe etwa <https://www.umweltbundesamt.de/finanzierung-foerderung-von#fordermöglichkeiten-fur-renaturierungen> .

⁴³¹ Siehe etwa VV zu § 44 LHO.

- die Fördervoraussetzungen, insbesondere die Notwendigkeits-, Effektivitäts- und Effizienz-sicherung der Mittelallokation (Abschnitt D.II.2),
- die Auswahl fördergeeigneter Maßnahmen (Abschnitt D.II.3),
- Arten und Formen der Förderung (Abschnitt D.II.4)
- Förderhöhe (Abschnitt D.II.5)
- Controlling (Abschnitt D.II.6).

Grundsätzlich erscheint hierfür das untergesetzliche Regelwerk der „Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung – FöRiWWV“ aus Rheinland-Pfalz als ein geeignetes Referenzsystem, an dem sich auch eine mögliche hessische Regelung orientieren könnte.

2. Fördervoraussetzungen

Zentrale Funktion einer Förderrichtlinie (FöRiLi) ist – neben der Bestimmung der förderfähigen Zwecke, die sich vorliegend aber im Wesentlichen bereits aus dem Maßnahmenpaket des Zukunftsplans Wasser ergeben – die Formulierung von Anforderungen. Die FöRiLi legt mithin fest, unter welchen Voraussetzungen aus Sicht des Landes eine Förderung grundsätzlich in Betracht kommt.

Hierzu formuliert bereits der Zukunftsplan Wasser wichtige Anforderungen, welche in der FöRiLi zu verankern sind:

- (Knappe) Ressourcen sollen dort eingesetzt werden, wo sie zur Zielerfüllung des Zukunftsplans Wasser „benötigt werden“ (IW 1);
- der Einsatz der Fördermittel hat „gezielt“ zu erfolgen (P 11);
- angestrebt wird zugleich aber eine „breite Umsetzung von Maßnahmen“ (P 11);
- aus der Zwecksetzung der rationellen Ressourcennutzung und -verwendung lässt sich ferner ableiten, dass der Mitteleinsatz dort erfolgen soll, wo diese den größten Effekt zeitigen. Dies ergibt sich im Übrigen bereits aus § 7 LHO („Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“). Dies entspricht dem Grundgedanken des sog. ökonomischen Prinzips in der Maximierungsvariante⁴³² (bestmöglicher Erfolg bei gegebenem Mittelvorrat).

Dementsprechend sollte die FöRiLi als allgemeine Fördervoraussetzungen die Prinzipien

⁴³² Demgegenüber formuliert die Minimierungsvariante die Erfüllung eines gegebenen Erfolgs zu minimalen Kosten.

- der „Notwendigkeit“,
- der „Effektivität“ (Zielbeitrag und Zusätzlichkeit)
- und der „Effizienz“ (Angemessenheit und besondere Wirtschaftlichkeit)

statuieren – vergleichbar der Ziffer 4.2 der FöRiWWV Rheinland-Pfalz.

„Notwendig“ sind Förderungen, wenn ein konkreter Förderbedarf anerkannt werden kann (dazu oben C.III.). „Effektiv“ sind Förderungen, wenn sie sich auf Maßnahmen beziehen, die einen erkennbaren und substanziellen Zielbeitrag (hier: zu den Zielen des Zukunftsplans Wasser) leisten und dabei „zusätzlich“ sind in dem Sinne, dass nicht nur der status quo perpetuiert oder nur Sowieso-Maßnahmen bezuschusst werden. „Effizient“ sind Förderungen, wenn sie sich auf Maßnahmen beziehen, die einerseits (rein maßnahmenbezogen) ein angemessenes Verhältnis aus Aufwand und Ertrag versprechen (Angemessenheit) und andererseits (übergreifend betrachtet) ein besonders günstiges Aufwands-Ertrags-Verhältnis gewährleisten, um knappe staatliche Mittel bestmöglich einzusetzen (besondere Wirtschaftlichkeit).

Analog zu Ziffer 4.2 FöRiWWV Rheinland-Pfalz könnte eine mögliche Formulierung wie folgt lauten:

„Gefördert werden nur Maßnahmen, die in hohem Maße den wasserwirtschaftlichen und ökologischen Zielsetzungen des Zukunftsplans Wasser entsprechen und zusätzliche Beiträge zu deren Erreichung versprechen, die notwendig sind und bei denen die Kosten der Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Nutzen stehen und sich durch besondere Wirtschaftlichkeit auszeichnen.“

Entsprechend dem Auftrag, eine „breite Umsetzung von Maßnahmen“ zu ermöglichen, wird empfohlen, keine Vorab-Beschränkung förderfähiger Maßnahmen aus dem Maßnahmenpaket des Zukunftsplans Wasser vorzusehen. Die „Notwendigkeit“ einer Förderung kann sich vielmehr aus den konkreten Umständen des Einzelfalls ergeben und wird im Zuge des Antrags- und Vergabeverfahrens darzulegen und zu bewerten sein. Dem entspricht auch die Empfehlung zu einer grundsätzlich offenen, aber bis auf Weiteres auf die Zwecke des Zukunftsplans Wasser fokussierte Verwendungszweckformel im Abgabengesetz selbst (dazu oben D.I.12); hier wurden grundsätzlich auch Komplementär-Zwecke als dotierungsfähig ausgewiesen („einschließlich weiterer Maßnahmen der Umsetzung (insbesondere Monitoring, Datenmanagement, Öffentlichkeitsarbeit“).

Entsprechend Ziffer 4.4.1 FöRiWWV Rheinland-Pfalz dürfte sich ferner empfehlen, Förderungen zugunsten entgeltrefinanzierter Betriebe der ver- und entsorgenden Wasserwirtschaft an die

Bedingung zu knüpfen, dass den Anforderungen an die Kostendeckung der Wasserdienstleistungen (Art. 9 WRRL, § 6a WHG) jedenfalls grundlegend entsprochen wird. Auf diese Weise sollte verhindert werden, dass Förderungen unmittelbar zu Verletzungen des Kostendeckungsprinzips gegenüber Ressourcennutzern beitragen können und damit auch den Zielen des Zukunftsplans Wasser zuwiderlaufen (effiziente Ressourcennutzung und -verwendung, z. B. „rationelle Wasserverwendung“ gemäß Maßnahme M8).

Erwägenswert sind im Übrigen zur Sicherung der Effektivität auch Schwellenwerte von Maßnahmenvolumina, um Bagatellvorhaben mit nur geringer Liquiditätsanspannung des Maßnahmenträgers (bzw. geringen Erfolgsbeiträgen) abzuschichten. So sieht Rheinland-Pfalz in den „Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung – FöRiWWV“ ausdrücklich einen Schwellenwert für Baumaßnahmen in Höhe von 12,5 TEUR für die Ausgaben und 5 TEUR für die Zuwendung vor (Ziffer 4.1) – nicht ohne Ausnahmen vorzusehen, u. a. für Maßnahmen, an deren Umsetzung „ein besonderes wasserwirtschaftliches Interesse besteht“ (ebenda).

Auch mit Blick auf Maßnahmen zur Mobilisierung von Einspar- und Substitutionspotenzialen beim Trinkwasserverbrauch im Bestand (gemäß Maßnahme 8.1 Zukunftsplan Wasser) könnten – neben Informationskampagnen – ebenfalls über Schwellenwerte definierte größere Umrüstvorhaben bei öffentlichen oder Bürogebäuden sowie größeren Beständen an Wohnungen bezuschusst werden. Förderfähig könnten dabei sowohl Informationskampagnen sein als auch Umrüstmaßnahmen eines bestimmten Mindestvolumens. Dies schneidet Bagatellmaßnahmen – etwa in einzelnen Privathaushalten – aus Effektivitäts- und Effizienzgründen ab; auch ist bei nur geringfügiger Liquiditätsanspannung kein Förderbedarf gegeben, zumal bei Einsparungen grundsätzlich stets auch ein Eigeninteresse der Wassernutzer gegeben ist.

Im Rahmen der hier vorgeschlagenen Konzeption wird die Erfüllung dieser Anspruchsvoraussetzungen erst im Antrags- und Vergabeverfahren (dazu nachfolgend 2.) aufgrund dezentraler Informationseinspeisung geprüft und bewertet. Dies belässt ausreichend Spielräume auch für Einzelfallentscheidungen.

3. Auswahl fördergeeigneter Maßnahmen

Die eigentliche Maßnahmenauswahl erfolgt im Antrags- und Vergabeverfahren. Hierzu wird den Antragstellern die Darlegungs- und ggf. Beweislast für die Erfüllung der Zuwendungsvoraussetzungen gemäß vorangegangenem Abschnitt 2. auferlegt. Diese Vorgehensweise hat nicht nur den Vorteil dezentraler Wissensabschöpfung in einem Setting zwischen Mittelgeber

und Antragstellern asymmetrisch verteilter Informationen über Kosten und Nutzen von Einzelmaßnahmen. Sie hat zudem den Vorzug, dass nicht vorweg der Fördergeber den Kreis der förderwürdigen Maßnahmen aus dem Zukunftsplan Wasser einschränken muss, sondern dazu dezentrale Informationen im Antragsprozess aktiv genutzt werden können. So verbleiben alle Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser potenziell förderfähig („breite Umsetzung“).

Der Mittelgeber kann sodann die Notwendigkeit, die Effektivität sowie die Angemessenheit und besondere Wirtschaftlichkeit von beantragten Vorhaben vergleichend bewerten. Hierzu sollte naturgemäß das Antragsverfahren so vorstrukturiert werden, dass geeignete Informationen für diese Beurteilungen erhoben werden können. Zugleich erfolgt eine Priorisierung von Vorhaben. Hierzu könnte etwa der Kostendeckungsgrad von Wasserdienstleistungen, Entgeltbelastungen, Relevanz von Vorhaben für die Vorsorge, Resilienzverbesserung, bisherige Maßnahmenplanung, Abgrenzung zu Ersatzbeschaffungen u. a. m. gehören.

Eine Effizienzprüfung erfordert dabei beispielsweise keine elaborierte „Kosten-Nutzen-Analyse“. Vielmehr können pragmatische Vereinfachungen Platz greifen wie eine sog. Kosten-Wirksamkeits-Analyse,⁴³³ die beispielsweise mit einem Punktesystem arbeiten kann. Dies berücksichtigt den Umstand, dass typischerweise relativ genaue Angaben zu den Kosten von Vorhaben, nicht aber unbedingt über die (z. T. öffentlichen und) schwer monetarisierbaren Nutzen gemacht werden können. Der Teilaspekt der „Angemessenheit“ der Kosten lässt sich relativ gut durch dezentrale Angaben und Einschätzungen der Antragsteller eingrenzen und überprüfen.

Das wohl im Zuge des HGruWAG gepflogene Verfahren, insbesondere den Kommunen Pauschalbeträge im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung zuzuweisen, erscheint hingegen nicht mehr zielführend. Stattdessen sollten projektbezogene Direktzuweisungen nach den hier beschriebenen Verfahrensregeln einer Förderrichtlinie erfolgen.

Insgesamt erfolgreiche Vorhaben können sodann in einem konkreten „Investitionsprogramm“ gesammelt und dokumentiert werden, aus dem allein dann schließlich die Mittel abfließen. Rheinland-Pfalz hat hierfür das „mittelfristige Investitionsprogramm“ (MIP) auf digitaler Basis aufgesetzt.

Es erscheint zudem zur Steuerung des Mittelabflusses unter Einhaltung der Landes-Prioritäten sinnvoll, einzelne „Fördertöpfe“ einzurichten. Diese beinhalten bestimmte Volumina (oder Anteile von Fördersummen) nach Jahren, nach Prioritätsstufen des Zukunftsplans Wasser (1-3)

⁴³³ Siehe statt vieler *Voigt/Witte*, Kosten-Nutzen-, Kostenwirksamkeits- und Nutzwertanalysen in der Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsdienst 1978, 419.

und/oder nach den Handlungsfeldern des Zukunftsplans Wasser. So wird vermieden, dass einseitige Förderungen durch Zufälligkeiten der Antragstellung oder andere verzerrende Einflüsse Platz greifen – bzw. umgekehrt alle Zwecke in dem vom Land für erforderlich gehaltenen Ausmaße Schritt für Schritt an der jeweiligen kalenderjährlichen Förderung teilhaben können.

Dies sollte auch eine mittelfristige Finanzplanung umgreifen, welche die mutmaßlichen aufkommenden und zur Förderung zur Verfügung stehenden Abgabemittel sowie Rücklagendotierungen und –auflösungen sowie die geplanten Tranchen der Förderung einschließlich bereits erfolgter Mittelbindungen durch Zuwendungsentscheidungen beinhaltet.

Wesentlich für den Erfolg der Mittelvergabe sind ferner Verfahrensfragen, die über den Grad der Inanspruchnahme von Programmen entscheiden, insbesondere über die Transaktionskosten für die Verfahrensbeteiligten, insbesondere auch den Verwaltungsaufwand für staatliche Stellen. Günstig wirken sich hier proaktive Informationsbereitstellungen an potenzielle Antragsteller sowie niederschwellige und digitalisierte Antragsverfahren aus. Auch sollte das gesamte Förderprogramm leicht überschaubar und nicht zu komplex und ausdifferenziert angelegt sein. Ferner sollte transparent kommuniziert werden, welche Anforderungen eine erfolgreiche Antragstellung begünstigen. Soweit möglich sind digitalisierte Verfahren vorzuzugswürdig.

Das Verfahren selbst ebenso wie der materielle Erfolgsbeitrag zur Umsetzung des Zukunftsplans Wasser sollten (regelmäßig) evaluiert werden (dazu unten 5.).

4. Arten und Formen der Förderung

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Förderung⁴³⁴ einer als förderwürdig identifizierten Maßnahme ist einerseits die sog. Finanzierungsform, andererseits die Finanzierungsart festzulegen.

Bei den *Finanzierungsformen* unterscheidet man die pagatorischen Finanzierungsformen

- der unbedingt rückzahlbaren Zuwendung (Darlehen),
- der bedingt rückzahlbaren Zuwendung (Risiko),
- der nicht rückzahlbaren Zuwendung (Zuschuss)

sowie nicht-pagatorische Leistungen (Personalbereitstellung, Sachleistungen), die hier wohl nur untergeordnet im Bereich regulativer Maßnahmen in Betracht kommen.

⁴³⁴ Siehe dazu statt vieler *Mayer*, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinde, Handbuch für Bewilligungsbehörden und Zuwendungsempfänger, 2019.

Die FöRiWWV Rheinland-Pfalz sehen im Wesentlichen Darlehen und Zuschüsse vor (Ziffer 5.1). Im Bereich der Wasserversorgung ergänzt eine „belastungsabhängige Regelförderung“ über Darlehen eine „belastungsunabhängige Bonusförderung“ (Ziffer 5.1.1). Letztere sieht Folgendes vor:

„Sofern Maßnahmen der Wasserversorgung in besonderem Maße dazu beitragen, wasserwirtschaftliche Zielsetzungen zu erreichen, können unabhängig von der Regelförderung Zuschüsse gewährt werden.“

Hierbei sind u. a. vorgesehen:

- „für neue Trinkwasser-Verbundleitungen zu anderen Maßnahmenträgern zur Erhöhung der Versorgungssicherheit bei Wasserknappheit: 20 v.H. Zuschuss“
- Sog. „KRITIS-Bonus“: für geeignete Maßnahmen zur Erhöhung der Resilienz der Wasserversorgung (z. B. Notstromaggregate, Fernüberwachung, IT-Sicherheit), die auf der Grundlage von Gutachten nach Ziffer 2.3 zur Umsetzung kommen 15 v.H. [...] Für Maßnahmen zum Erhalt von historisch bedeutsamen wasserwirtschaftlichen Anlagen bis zu 90 v.H. Zuschuss, begrenzt auf einen Höchstwert von 75.000 EUR.“

Darlehen eignen sich wegen der primären Liquiditätsverbesserung für Maßnahmen mit Eigeninteresse des Maßnahmenträgers. Dort können Maßnahmen beschleunigt werden, bei denen lediglich Liquiditätsengpässe oder –hürden zu überwinden sind. Bei Aufgaben mit unklarem genuinen Eigeninteresse (denen aus Sicht des Maßnahmenträgers mithin der ökonomische Charakter öffentlicher Güter zukommt), sind hingegen (verlorene) Zuschüsse vorzuziehen.

Bezüglich der *Finanzierungsarten* unterscheidet man insbesondere

- Anteilsfinanzierung⁴³⁵,
- Fehlbedarfsfinanzierung⁴³⁶,
- Festbetragsfinanzierung⁴³⁷ oder

⁴³⁵ Die Zuwendung errechnet sich als Anteil bzw. Prozentsatz der anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben; ein festgelegter Höchstbetrag darf jedoch nicht überschritten werden. Erzielt der Zuwendungsempfänger Einsparungen oder höhere Einnahmen, als zunächst absehbar war, muss die Zuwendung anteilig zurückgezahlt werden.

⁴³⁶ Zugewendet wird der Betrag, der die Lücke zwischen den anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben einerseits und den Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen des Zuwendungsempfängers andererseits schließt. Auch hier wird ein Höchstbetrag festgelegt. Einsparungen oder Mehreinnahmen führen in ihrer vollen Höhe zur Rückzahlung der Zuwendung.

⁴³⁷ Die Zuwendung erfolgt in Form eines festen Betrages. Dieser Betrag verbleibt auch bei Einsparungen und höheren Einnahmen in voller Höhe beim Zuwendungsempfänger; es sei denn, seine Gesamtausgaben lägen unter dem Zuwendungsbetrag.

- Vollfinanzierung⁴³⁸.

Vollfinanzierungen sind ökonomisch grundsätzlich kritisch einzuschätzen, da so u. U. ineffiziente Maßnahmen oder Maßnahmenausgestaltungen gefördert werden und der Antragsteller Anreize erfährt, den Kostenbedarf im Rahmen asymmetrisch verteilter Information überhöht darzustellen (dazu nachfolgend 3.). Die FöRiWWV Rheinland-Pfalz realisiert soweit ersichtlich weitgehend Anteilsfinanzierungen, was zu begrüßen und zu empfehlen ist.

5. Förderhöhe

Hinsichtlich der Förderhöhe sind Vollfinanzierungen auf besonders gelagerte Ausnahmefälle zu beschränken. In aller Regel empfehlen sich Teilfinanzierungen mit Selbstbehalt. Dies sieht – wenngleich in flexibler Form – auch die FöRiWWV Rheinland-Pfalz vor. Hier schwankt die Förderhöhe zwischen einem häufig anzutreffenden Satz von 15 % bis zu 90 %. Auch wird der genaue anzuwendende Satz mitunter offen gelassen („bis zu 90 %“).

Aus ökonomischer Sicht sind *Selbstbehalte* des Maßnahmenträgers ein wichtiges Mittel der Effizienzsicherung. Sie können dazu beitragen, dass der Maßnahmenträger Anreize behält, kostengünstige Maßnahmenumsetzungen vorzusehen. Wegen des Problems der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Mittelgeber und Maßnahmenträger (Mittelgeber kennt die wahren bzw. minimalen Kosten nicht bzw. kann sie von außen nicht sicher beurteilen) bestehen grundsätzlich problematische Anreize, die Ausgaben (und damit die Zuwendungen) höher zu veranschlagen als bei wirtschaftlicher Vorgehensweise unbedingt erforderlich. Dieses Risiko ist bei Vollfinanzierung am größten. Andererseits können Selbstbehalte zu Nettokosten des Maßnahmenträgers führen und die Maßnahmen-Implementation (jedenfalls bei freiwilliger Maßnahmenerfüllung) behindern. Hier ist differenziert nach Maßnahmenträger, Pflichtenstatuierung und möglichem Eigeninteresse (*co-benefits*) zu prüfen.

Bei der Förderhöhe sind nach Möglichkeit intransparente Förder-Kumulationen je Maßnahme zu vermeiden. Insbesondere darf als Folge sich kumulierender Fördertatbestände keine Überförderung (> 100% der Kosten) eintreten. Die FöRiWWV Rheinland-Pfalz sieht freilich einen sehr umfangreichen und hochausdifferenzierten Förderkatalog mit Kumulationsoptionen

⁴³⁸ Dem Zuwendungsempfänger werden alle Ausgaben finanziert; ein festgelegter Höchstbetrag darf nicht überschritten werden. Jede Einnahmeerhöhung bzw. Ausgabenminderung des Zuwendungsempfängers mindert die Zuwendung in entsprechender Höhe.

(„Klimabonus“) vor. Hier wäre aus Transparenz, Verwaltungsvereinfachungs- und Effizienzgründen ggf. ein schlankeres und einheitlicheres Förderregime erstrebenswert. Unübersichtlichkeit und Komplexität treiben für beide Seiten die Transaktionskosten der Förderung und können u. U. auch dazu beitragen, Mittel gar nicht erst abzurufen.

Ferner müsste das Förderprogramm auf Überschneidungen mit anderen Förderrichtlinien geprüft werden.

6. Controlling

Für die Erfolgskontrolle einer Förderung ist ein leistungsfähiges Controlling zentral. Ein entsprechender Soll-Ist-Abgleich beantwortet Frage wie „Wurden die Mittel (in ausreichendem Maße) abgerufen?“, „Welcher Erfolg wurde bewirkt?“, „Gibt es künftig Anpassungsbedarfe?“, „Bestehen Hemmnisse im Verfahren und wie können diese abgebaut werden?“, „Sind die Bearbeitungsdauern für Entscheidung und Auszahlung vertretbar?“.

Die FöRiWWV Rheinland-Pfalz selbst enthält keine expliziten Vorschriften zum Controlling. Für Hessen ist jedoch zu berücksichtigen, dass der „Leitfaden zum Vorschriften-Controlling“ in seinem dritten Teil explizit auch eine „Evaluierung hessischer Förderprogramme“ vorsieht:

„Werden Rechts- oder Verwaltungsvorschriften neu erlassen, die ein oder mehrere Förderprogramme betreffen, ist der Normprüfstelle zugleich der Begleitbogen zur Bewertung hessischer Förderprogramme nach dem Kabinettsbeschluss vom 12. Juli 2004 (Anlage 3) zuzuleiten. [...] Die Normprüfstelle prüft die Wirksamkeit der Förderung in der Praxis. Dabei werden insbesondere auch Möglichkeiten der Bündelung, Straffung und Vereinfachung sowie der Verbesserung der Zielgenauigkeit der Förderprogramme geprüft.“

Der hier maßgebliche „Begleitbogen zur Bewertung hessischer Förderprogramme nach dem Kabinettsbeschluss vom 12. Juli 2004“ als Anlage 3 zum „Leitfaden zum Vorschriften-Controlling“ besteht ganz überwiegend aus einer Sammlung formaler Eigenschaften von Förderprogrammen – auch wenn Elemente der Erfolgskontrolle (Risikobewertung (Abschnitt IV.), Verbesserungspotenziale (Abschnitt III.), Wirkungskennzahlen (Abschnitt II.2.3)) durchaus auszumachen sind. Programmspezifische Wirkungskennzahlen mit Blick auf den Zukunftsplan Wasser müssten aber konzeptionell wohl erst einmal entwickelt und sodann empirisch unterfüttert werden. Für ministerielle Aufsichtsbehörden und auch für eine bei der Staatskanzlei angesiedelte Normen-

prüfstelle ist dies eine erhebliche Herausforderung. Der Fußnotenhinweis zu den Wirkungskennzahlen („Hier muss der Schwerpunkt der Angaben liegen.“, Fn. 14, ebda.) ändert an diesen strukturellen Schwierigkeiten einer empirischen Erfolgskontrolle erst einmal wenig.

Hier ist – gerade bei erstmaliger Aufsetzung eines so wichtigen Förderprogramms – durchaus zu erwägen, eine externe Evaluierung auf empirischer Grundlage zu beauftragen, die sowohl bei Antragstellern als auch bei Nicht-Antragstellern sowie bei den Vollzugsbehörden über konzeptionell ausgearbeitete Befragungen zu ermitteln sucht, wo Schwachstellen und Verbesserungspotenziale liegen. Eine Beurteilung nach Aktenlage bei zentralen Akteuren kann diesen empirisch zu hebenden Wissensfundus kaum je ersetzen. Die Ergebnisse wiederum können in den Bericht der Normprüfstelle einfließen und diesen substantiieren.

III. Fazit zu einer zeitgemäßen Instrumentierung einer Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten im Bereich der Wasserwirtschaft

Die künftigen Herausforderungen einer gesicherten Wasserversorgung sowie die Sicherung und Verbesserung von Quantität und Qualität der Wasserressourcen werden in Hessen über den Zukunftsplan Wasser adressiert. Die dort vorgesehenen Maßnahmen lösen einen erheblichen Finanzierungsbedarf aus. Zugleich sollen Anreize zu effizienter Ressourcennutzung und -verwendung einschließlich einer internalisierenden Berücksichtigung wasserwirtschaftlicher Umwelt- und Ressourcenkosten (URK) gesetzt werden.

Soweit aber URK-Anlastungsinstrumente mit effizienter Anreizfunktion gesucht werden und zugleich Finanzierungsbedarfe zu decken sind, dürfte an effizient lenkenden und zugleich finanzierenden Wassernutzungsabgaben kaum ein Weg vorbeiführen. Es ist daher folgerichtig, wenn der Zukunftsplan Wasser selbst bereits unter Bezugnahme auf „Umwelt- und Ressourcenkosten“ und die diesbezüglichen Vorgaben aus Art. 9 WRRL bzw. § 6a WHG auf das Instrument der Wasserentnahmeabgaben („im Rahmen der Umsetzung von Art. 9 der WRRL“, S. 61) verweist.

Die expliziten Zielstellungen des Zukunftsplans Wasser zur

- Anerkennung der Umwelt- und Ressourcenkosten im Kostendeckungsprinzip,

- zu wirtschaftlichen Anreizen für die Adressaten der Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser, diese durch Förderung von Maßnahmen umzusetzen,⁴³⁹
- und zur Sicherstellung der Finanzierung der Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser

lassen – nicht zuletzt in dieser speziellen Kombination von Zielstellungen – faktisch und für die Praxis wohl zweckmäßigerweise nur noch Abgabenslösungen der Wasserwirtschaft als prioritäres Instrument zu.

Im Rahmen dieser Studie wird daher keine praktikable oder auch nur konzeptionell überzeugende instrumentelle Alternative gesehen zum bewährten und im Wasserrecht der Länder vielfach verankerten Ansatz von Wasserentnahmeabgaben zur Erfüllung der besonderen, oben genannten Internalisierungs-Zielstellungen im Zukunftsplan Wasser sowie zur Umsetzung der Maßgaben der WRRL, insbesondere der Grundsätze aus Art. 9 WRRL. Für eine rechtliche Umsetzung eines Finanzierungs- und Lenkungsinstrumentes in Hessen nach den Vorgaben des Zukunftsplans Wasser wird daher ein Landesgesetz für eine Wasserentnahmeabgabe empfohlen. Dies unterstützt zugleich grundlegend die Erreichung der Bewirtschaftungsziele aus der WRRL.

Eine solche Abgabe knüpft an die derzeit in 13 Bundesländern geltende Abgabepflicht für Wasserentnahmen an, welche das BVerfG zur Abschöpfung von Sondervorteilen beim Zugriff auf den Wasserhaushalt als gerechtfertigt ansieht. Bayern plant zudem als mögliches 14. Bundesland die Einführung. Zugleich hat sich der Bund jüngst in seiner „Nationalen Wasserstrategie“ 2023 zu einem rechtspolitischen Vorhaben der „Harmonisierung und ggf. Bundesregelung“ eines „Wasserentnahmeentgeltes“ bekannt.

Als kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe kann eine solche Abgabe sowohl bei der Erhebung Lenkungsanreize zur vorsorgenden Ressourcenschonung und zur Ressourceneffizienz setzen als auch bei der Verwendung der aufkommenden Mittel entscheidend zur Umsetzung der Maßnahmen nach dem Zukunftsplan Wasser beitragen.

Nach jahrzehntelanger Praxiserfahrung in zahlreichen Erhebungsländern und gefestigter Rechtsprechung liegt es nahe, ein zeitgemäßes Abgabengesetz anzustreben, das zugleich konsequent an den Funktionen einer lenkenden Umweltabgabe ausgerichtet ist. Die besondere Funktionstrias aus

⁴³⁹ Zukunftsplan Wasser, S. 96 f.

- Vorteilsausgleich, zugleich Ausgleich der verbleibenden Umwelt- und Ressourcenkosten („externer Kosten“) nach dem Verursacherprinzip,
- Lenkung, verstanden als kosteneffiziente, permanente Impulse zu umweltverträglichen Verhaltensänderungen durch Vermeiden, aber auch durch „Zahlenmüssen“ (Markt- und Preiseffekte, Innovationsanreize), und
- Finanzierung

macht den Kern einer Abgabe aus und sichert zugleich ihre besonderen Mehrwerte gegenüber anderen Instrumenten, die beispielsweise nicht finanzieren, gerade keine kosteneffizienten Anreize setzen oder aber nicht verursachergerecht anlasten.

Auf der Erhebungsseite einer Abgabe bedeutet eine zeitgemäße und funktionale Ausgestaltung insbesondere

- eine Veranlagung sowohl von Entnahmen von Grund-, aber auch von Oberflächenwasser eingedenk der klimawandelbedingt zunehmenden Knappheiten im gesamten Gewässersystem (Stichwort Niedrigwasser),
- eine konsequente Beschränkung von Befreiungen auf gemeinwohlbezogene Entnahmeprozesse ohne privaten Sondervorteil sowie zurückhaltend bemessene Bagatellfälle,
- eine schlanke und klare Tarifstruktur mit nur wenigen, gut begründeten Differenzierungen im Abgabesatz (z. B. Grund-/Oberflächenwasser),
- eine automatische Anpassung der Abgabesätze durch Inflationsausgleich zum Realwertehalt der Abgabeanreize und des Aufkommens
- vollzugsfreundliche Ausgestaltung durch Verzicht auf nachgelagerte individuelle Zahllastgestaltungen; dieser Verzicht sichert zugleich die grundlegende Systematik der Abgabe („gleiche Abgabe für gleiche Entnahmesignifikanz“),
- Modifikationen der vorgenannten Maßgaben nur in gut und nachvollziehbar begründeten Ausnahmefällen, die – ohne sachgrundlos zu verschonen – jeweils umwelt-, wirtschafts- und sozialpolitische Zielkonflikte moderieren, die anderweitig nicht lösbar erscheinen.
- Unter den vorgenannten Maßgaben einer vollzugsfreundlichen Ausgestaltung mit breiter Bemessungsgrundlage, schlanker Tarifstruktur und zurückhaltenden Befreiungen können wiederum auch moderate Abgabensätze zielführend sein, die jedenfalls im unteren zweistelligen Centbereich pro cbm im Konzert der Länderregelungen als wohl noch zeitgemäß gelten können.

Auf der Verwendungsseite der Abgabe ist wiederum zentral das Zusammenspiel aus Regelungen zur Zweckbindung und zur Mittelverwendung im Abgabengesetz sowie untergesetzlichen Regelungen zur Auskehrung der Mittel in einer Förderrichtlinie.

Im Gesetz selbst sollte ein klares Bekenntnis zu einer Zweckbindung der aufkommenden Mittel und eine Affizierung derselben zugunsten der Maßnahmen des Zukunftsplanes Wasser zum Ausdruck kommen (Mittelverwendungsnorm); dabei kann ein Vorwegabzug bzw. fester Anteil für die Deckung der Verwaltungskosten vorgesehen werden.

Ferner empfiehlt sich für eine hessische Regelung das Institut der Rücklagenbildung aus nicht verausgabten Mitteln (analog zu § 8 Abs. 2 BremWeGG: „Nicht verausgabte Mittel werden einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt.“). Hierbei kann zugleich nahtlos an § 6 Abs. 2 HGruWAG angeknüpft werden: „Nicht verausgabte Mittel werden einer Rücklage zugeführt.“ Dies stellt sicher, dass Mittel auch dann den vorgesehenen Verwendungszwecken zugeführt werden, wenn in einem Kalenderjahr der Mittelabruf nicht vollständig gelingt. Zudem dürfte die Rücklage auch die Akzeptanz der Abgabenkonstruktion unterstützen, da so das Vertrauen in die vollständige, auch überjährige Zweckbindung der Mittel gestärkt werden kann.

Im Rahmen einer Förderrichtlinie regelungsbedürftig sind insbesondere

- die Bewilligungsvoraussetzungen (insbesondere auch die Maßnahmenauswahl),
- die Finanzierungsarten und die Finanzierungsformen,
- die Höhe der Zuwendung und ihre Bemessung,
- das Antragsverfahren sowie der Vorgang der Bewilligung einschl. Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid,
- Überwachung und Nachweis der Verwendung einschl. Prüfung (Controlling),
- sowie verschiedene verfahrensrechtliche Fragen (Auszahlung, Unwirksamkeit, Rücknahme oder Widerruf des Zuwendungsbescheides, Erstattung und Verzinsung).

Grundsätzlich erscheint hierfür das untergesetzliche Regelwerk der „Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung – FöRiWWV“ aus Rheinland-Pfalz als ein geeignetes Referenzsystem, an dem sich auch eine mögliche hessische Regelung orientieren könnte.

Bei den Bewilligungsvoraussetzungen sollten die Prinzipien

- der Notwendigkeit (Förderbedarf),
- der Effektivität (Zielbeitrag und Zusätzlichkeit)
- und der Effizienz (Angemessenheit von Kosten und Nutzen und im Vergleich der Maßnahmen bestmögliche Wirtschaftlichkeit)

handlungsleitend sein. Die Auswahl der Fördermaßnahmen kann im Rahmen eines (digitalen) Antragsverfahrens erfolgen, in dem die voraussichtliche Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen dargelegt und vom Mittelgeber beurteilt wird.

Bei der Finanzierung ist im Regelfalle eine Anteilsfinanzierung vorzugswürdig, bei der ein Selbstbehalt Anreize zu kosteneffizienter Maßnahmengestaltung belässt. Schließlich empfiehlt sich ein Erfolgs-Controlling, um die Wirksamkeit und Verfahrenseignung sicherzustellen.

Eine solche Gesamtkonstruktion erscheint sowohl auf der Erhebungs- als auch auf der Verwendungsseite besonders zielführend, um

- einerseits die Vorhaben des Zukunftsplans Wasser verursachergerecht und auskömmlich zu finanzieren
- als auch andererseits durch den internalisierenden Abgabeanreiz selbst zu vorsorgender Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz unmittelbar anzuhalten und so die Ziele des Zukunftsplans Wasser, aber auch der WRRL zusätzlich zu unterstützen.

Zugleich könnte dies ein im Wesentlichen in urbanen Verdichtungsräumen zu leistendes Aufkommen im Wege der Verteilung dieser Mittel über Förderungen auch „in der Fläche“ in einen angemessenen Stadt-Land-Ausgleich bringen.

Anlagen

Anlage A-1

Tabelle A-1: Länderübersicht Abgabesätze Wasserentnahme (Grundwasser)

Anlage A-2

Tabelle A-2: Länderübersicht Abgabesätze Wasserentnahme (oberirdische Gewässer)

Tabelle A-1: Länderübersicht Abgabesätze Wasserentnahme (Grundwasser)^{1 2 3}

Bundesland	Abgabesatz für die Grundwasserentnahme nach Verwendungszweck (EUR/cbm)						
	öffentliche Wasserversorgung	Kühlwasser	Bewässerungswasser	Wasserabsenkung in Lagerstätten	Dauerhafte Wasserhaltung	Fischhaltung	Sonstige Verwendungszwecke
Baden-Württemberg (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß WG.)	0,10	0,051 Zwar ist es abgabefrei, soweit das entnommene Grundwasser zur Kühlung von Gebäuden verwendet wird und anschließend dem Grundwasser wieder zugeführt wird, § 103 Nr. 4 WG. Diese Befreiung ist aber eben nur gegeben, wenn diese beiden Voraussetzungen gegeben sind. Es sind viele Fälle denkbar, bei denen das nicht der Fall ist.	0,051 Die Beregnung und Berieselung land- und forstwirtschaftlich sowie gärtnerisch genutzter Flächen ist zwar abgabefrei, § 103 Nr. 7 WG. Entgeltpflichtig sind aber z. B. die Bewässerung von botanischen und zoologischen Gärten, von Einrichtungen der Erholung und Freizeit, wie Sport- und Golfplätze, von Grünflächen durch Betriebe oder Private, aber auch reine Holzzwischenlager mit gewerblicher Nutzung.	0,015 soweit das Grundwasser im Zusammenhang mit dem Abbau von Kies, Sand, Mergel, Ton, Lehm, Torf, Steinen oder anderen Bodenbestandteilen freigelegt worden ist, § 102 Satz 2 WG 0,051 soweit das Grundwasser im Zusammenhang mit dem Abbau von Kies, Sand, Mergel, Ton, Lehm, Torf, Steinen oder anderen Bodenbestandteilen <u>nicht</u> freigelegt worden ist, § 102 Satz 2 WG Ob die Wasserabsenkung in Lagerstätten mit der Freilegung von GW verbunden ist, hängt von der Abbauweise und der Art der Wasserhaltung ab. Beim Untertagebau tritt das GW nicht zutage, es wird also nicht freigelegt. Beim Tagebau (z. B. Steinbrüche) wird jedoch meistens GW freigelegt und abgesenkt, da die Wasserhaltung durch einen Pumpensumpf erfolgt (Trockenlegung der Abbau-grube durch Sammlung und Ableitung des in die Grube eindringenden – also freigelegten - GW durch eine Pumpe). Für den Nassabbau von Kies- und Sand wird zwar ebenfalls GW freigelegt, indem die das GW schützenden Deckschichten ganz oder teilweise entfernt werden und das GW „aufgedeckt“ wird. Eine Wasserabsenkung (oder Wasserhaltung) findet dabei jedoch nicht statt.	0 Das VG Stuttgart hat entschieden, dass aufgrund von § 102 Satz 1 WG („Entgeltpflichtig sind folgende Benutzungen eines Gewässers, <u>soweit sie der Wasserversorgung dienen ...</u> “) die dauerhafte Wasserhaltung nicht entgeltpflichtig ist.	0	0,051
Bayern Keine Abgabeerhebung	0	0	0	0	0	0	0
Berlin (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß BWG.)	0,31	0,31	0,31	0 Eigentlich 0,31. Der Nutzungstatbestand kommt in Berlin aber nicht vor	0,31	0	0,31
Brandenburg (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß BbgWG.)	Trinkwasserversorgung: 0,10 Im Übrigen: 0,115	0,115	0,115	0,115 Dies gilt nur sofern das GW verbraucht oder kommerziell genutzt wird, § 40 Abs. 4 Nr. 7 BbgWG.	0,115 Dies gilt bei der Wasserhaltung von Tagebaulöchern nur für den wasserrechtlich verbrauchten oder kommerziell genutzten Anteil.	0	0,115

¹ Im jeweiligen Gesetz ausdrücklich als Ermäßigung bezeichnete Abgabesätze sind nicht aufgeführt.

² Befreiungstatbestände sind nur berücksichtigt, wenn der Verwendungszweck dadurch vollständig entfällt.

³ Sind für einen Verwendungszweck mehrere Abgabesätze einschlägig, wurde der Niedrigere gewählt.

Bundesland	Abgabesatz für die Grundwasserentnahme nach Verwendungszweck (EUR/cbm)						
	öffentliche Wasserversorgung	Kühlwasser	Bewässerungswasser	Wasserabsenkung in Lagerstätten	Dauerhafte Wasserhaltung	Fischhaltung	Sonstige Verwendungszwecke
<i>Entgeltsätze sollen 2022 lt. Landesniedrigwasserkonzept BB vom 15.2.21 angepasst werden (steht noch aus)</i>							
Bremen (Die Gebührensätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß BremWEGG.) <i>Abgabesätze wurden im Rahmen der Novelle des BremWEGG 2022 angehoben (hier berücksichtigt)</i>	0,075	0,037	0,007 (Berechnung und Berieslung)	0 Lagerstätten gibt es in Bremen nicht	Grundwasserabsenkung: 0,037 Im Übrigen: 0,09 („sonstige Zwecke“)	0,008	0,09
Hamburg (Die Gebührensätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß GruwaG.) 2022 erhöhte sich die Gebühr für die Grundwasserförderung auf 0,1747 EUR/m ³ (oberflächennahe Grundwasserleiter) bzw. auf 0,1881 EUR/m ³ (tiefere Grundwasserleiter). 2023 (Werte hier berücksichtigt) und 2024 weitere Anhebungen	Aus oberflächennahen Grundwasserleitern: 0,1799 Aus tieferen Grundwasserleitern: 0,1853	Aus oberflächennahen Grundwasserleitern: 0,1799 Aus tieferen Grundwasserleitern: 0,1853	Aus oberflächennahen Grundwasserleitern: 0,1799 Aus tieferen Grundwasserleitern: 0,1853	- Eigentlich 0,1853 oder 0,1799; der Nutzungstatbestand kommt in Hamburg aber nicht vor	0 Dies ist gemäß § 1 Abs. 1 GruwaG abgabefrei. Danach wird für die Einräumung der Befugnis zum Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser eine Gebühr erhoben, <u>soweit die Grundwasserförderung der Wasserversorgung dient.</u>	0	Aus oberflächennahen Grundwasserleitern: 0,1799 Aus tieferen Grundwasserleitern: 0,1853
Hessen <i>Keine Abgabeerhebung</i>	0	0	0	0	0	0	0
Mecklenburg-Vorpommern (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß LWaG.)	0,10	0,10	0,10 Nur die landwirtschaftliche und erwerbsgärtnerische Berechnung ist entgeltfrei, § 16 Abs. 2 Nr. 5 LWaG. Einen Anwendungsbereich der Bewässerung gibt es damit durchaus noch in der Fortwirtschaft (Nasslagerung von Rundholz) oder in der Bauwirtschaft (z. B. Staubbindung bei Abbrucharbeiten).	0,02 soweit das Grundwasser im Zusammenhang mit dem Abbau von Kies, Sand, Mergel, Ton, Lehm, Torf, Steinen oder anderen Bodenbestandteilen freigelegt worden ist, § 16 LWaG 0,10 soweit das Grundwasser im Zusammenhang mit dem Abbau von Kies, Sand, Mergel, Ton, Lehm, Torf, Steinen oder anderen Bodenbestandteilen <u>nicht</u> freigelegt worden ist, § 16 LWaG Ob die Wasserabsenkung in Lagerstätten mit der Freilegung von GW verbunden ist, hängt von der Abbauweise und der Art der Wasserhaltung ab. Beim Untertagebau tritt das GW	0,10	0	0,10

Bundesland	Abgabesatz für die Grundwasserentnahme nach Verwendungszweck (EUR/cbm)						
	öffentliche Wasserversorgung	Kühlwasser	Bewässerungswasser	Wasserabsenkung in Lagerstätten	Dauerhafte Wasserhaltung	Fischhaltung	Sonstige Verwendungszwecke
				nicht zutage, es wird also nicht freigelegt. Beim Tagebau (z. B. Steinbrüche) wird jedoch meistens GW freigelegt und abgesenkt, da die Wasserhaltung durch einen Pumpensumpf erfolgt (Trockenlegung der Abbaugeube durch Sammlung und Ableitung des in die Grube eindringenden – also freigelegten - GW durch eine Pumpe). Für den Nassabbau von Kies- und Sand wird zwar ebenfalls GW freigelegt, indem die das GW schützenden Deckschichten ganz oder teilweise entfernt werden und das GW „aufgedeckt“ wird. Eine Wasserabsenkung (oder Wasserhaltung) findet jedoch nicht statt.			
Niedersachsen (Die Gebührensätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß NWG.) <i>Gebührensätze wurden im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2021 um 100 % angehoben (verdoppelt) – hier bereits berücksichtigt.</i>	0,15	0,074	0,014 Beregnung und Berieselung; nur Frostschutzberegnung ist abgabefrei, § 21 Abs. 2 Nr. 12 NWG.	0 Wasserhaltung beim über- oder untertägigen Abbau von Bodenschätzen ist abgabefrei, § 21 Abs. 2 Nr. 12 NWG	0,074	0,008	0,18
Nordrhein-Westfalen (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß WasEG.)	0,05	Für Entnahmen, die ausschließlich der Kühlwassernutzung dienen, bei denen das Wasser dem Gewässer unmittelbar wieder zugeführt wird [Durchlaufkühlung]: 0,0035 Im Übrigen: 0,035 Nach Abstimmung mit Fr. Brüner handelt es sich hier nicht um eine Ermäßigung (dieser Begriff wird im Gesetz auch nicht verwendet), sondern um gesonderte Tatbestände.	0,05 Die land- und forstwirtschaftliche sowie gärtnerische Bewässerung ist abgabefrei, § 1 Abs. 2 Nr. 10 WasEG). Deswegen fragte ich, ob dann ein Abgabesatz von 0 EUR/m³ angegeben werden müsste. NW verneinte dies mit der Begründung, dass der Gesetzgeber dann eine andere Formulierung gewählt hätte. NW bat daher darum, den Abgabesatz von 0,05 anzugeben.	0,05	0,05 Nur die dauerhafte Grundwasserabsenkung im Gemeinwohlinteresse ist entgeltfrei, soweit das entnommene Wasser keiner Nutzung zugeführt wird, § 1 Abs. 2 Nr. 8 WasEG.	0	0,05
Rheinland-Pfalz (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß LWEntG.) <i>Koalitionsvertrag 2021-2026, S. 38: Im Hinblick auf die landwirtschaftliche Grundwassernutzung bedarf es zukünftig der steuernden Wirkung durch das Instrument des Wasserentnahmeentgelts.</i>	0,06	Durchlaufkühlung, wenn das Wasser einem Gewässer unmittelbar zugeführt wird: 0,009 Durchlaufkühlung i. R. d. Betriebes einer hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplungsanlage i. S. d. § 3 Abs. 1 und 11 des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes vom 19. März 2002 in der jeweils geltenden Fassung unter ausschließlicher Verwendung von erneuerbaren Energieträgern, Erdgas oder Abfallstoffen: 0,005	0,06 (land- und forstwirtschaftliche Bewässerung ist entgeltfrei, § 1 Abs. 2 Nr. 9 LWEntG)	Gewinnung von Bodenschätzen, wenn das Wasser einem Gewässer unmittelbar zugeführt wird: 0,009 Im Übrigen: 0,06 Freilegung von Grundwasser im Zusammenhang mit dem Abbau oder der Gewinnung von Bodenschätzen oder anderen Bodenbestandteilen“ [§ 1 Abs. 2 Nr. 10 LWEntG] sind entgeltfrei. Da der Abbau von Bodenschätzen nicht immer mit der Freilegung von GW verbunden ist (z. B. beim Untertagebau), ist der Befreiungstatbestand nicht immer gegeben	0,06 (dauerhafte Grundwasserabsenkung zum Wohle der Allgemeinheit gemäß behördlicher Zulassung ist abgabefrei, § 1 Abs. 2 Nr. 2 LWEntG)	0	Aufbereitung von Bodenschätzen, wenn das Wasser einem Gewässer unmittelbar zugeführt wird: 0,009 Im Übrigen: 0,06 Auch bei den anderen Spalten fehlen die Verwendungszwecke der anderen Länder

Bundesland	Abgabesatz für die Grundwasserentnahme nach Verwendungszweck (EUR/cbm)						
	öffentliche Wasserversorgung	Kühlwasser	Bewässerungswasser	Wasserabsenkung in Lagerstätten	Dauerhafte Wasserhaltung	Fischhaltung	Sonstige Verwendungszwecke
<i>Die landwirtschaftliche Nutzung von Oberflächenwasser wird nicht mit einem Entnahmeentgelt belegt. Um eine angemessene Relation von Aufwand und Ertrag zu erzielen, erfolgt die Erhebung erst bei einer Überschreitung von 10.000 m³ Grundwasser pro Jahr und Entgeltspflichtigem. Die im Bereich der landwirtschaftlichen Nutzung vereinnahmten Gelder müssen zweckgebunden für ressourcenschonende Bewässerungsprojekte zum Einsatz kommen.</i>		Grundwasserentnahmen zu Kühlwasserzwecken sind jedoch nicht bekannt und werden grundsätzlich kaum als erlaubnisfähig angesehen. Trotzdem gibt es die Abgabesätze und daher rechnen wir sie auch ein.		und daher wird der Abgabesatz angegeben.			
Saarland (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß GrdwasEntgG SL.)	0,1 Bei dem vom SL außerdem angegebenen Abgabesatz von 0,09 handelt es sich um eine Ermäßigung. Ermäßigungen werden in der Tabelle aber nicht berücksichtigt.	0,04 Bei dem vom SL außerdem angegebenen Abgabesatz von 0,03 handelt es sich um eine Ermäßigung. Ermäßigungen werden in der Tabelle nicht berücksichtigt	0,01 Bei dem vom SL außerdem angegebenen Abgabesatz von 0,007 handelt es sich um eine Ermäßigung. Ermäßigungen werden in der Tabelle nicht berücksichtigt	0,04 Wasserhaltung zur Gewinnung von Sand, Kies, Steinkohle etc. fällt im Saarland unter den Verwendungszweck „Dauerhafte Wasserhaltung“. Da die Wasserabsenkung in Lagerstätten immer auch eine dauerhafte Wasserhaltung (SL definiert dauerhaft mit Zeiträumen länger als ein Jahr) darstellt, wurde der diesbzgl. Abgabesatz hier eingefügt. Bei dem vom SL außerdem angegebenen Abgabesatz von 0,03 handelt es sich um eine Ermäßigung. Ermäßigungen werden in der Tabelle nicht berücksichtigt.	0,04 Bei dem vom SL außerdem angegebenen Abgabesatz von 0,03 handelt es sich um eine Ermäßigung. Ermäßigungen werden in der Tabelle nicht berücksichtigt	0,01 Bei dem vom SL außerdem angegebenen Abgabesatz von 0,007 handelt es sich um eine Ermäßigung. Ermäßigungen werden in der Tabelle nicht berücksichtigt	0,12 Bei dem vom SL außerdem angegebenen Abgabesatz von 0,08 handelt es sich um eine Ermäßigung. Ermäßigungen werden in der Tabelle nicht berücksichtigt
Sachsen Vereinheitlichung zuvor stark ausdifferenzierter Sätze durch SächsWG 2022	0,056						
Sachsen-Anhalt (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß WasEE-VO.)	0,05	0,02	0,02	Zur Aufbereitung von Sand oder Kies, soweit keine anderweitige Nutzung erfolgt: 0,02 Wird das entnommene Wasser anderweitig genutzt, kommt es auf den jeweiligen Verwendungszweck an. Die Aufbereitung von Sand und Kies fällt in ST nicht unter „zu sonstigen Zwecken“, da es einen gesonderten Abgabesatz hat. Für die übrigen Fälle (also außer Sand und Kies) ist die Entnahme von GW bei der Gewinnung von Bodenschätzen, sofern das entnommene Wasser ohne anderweitige Nutzung	0,07 Hier ist der Entgeltsatz für „zu sonstigen Zwecken“ einschlägig, da es keinen gesonderten Tatbestand „Dauerhafte Wasserhaltung“ in ST gibt. Gefahrenabwehrmaßnahmen und Sanierungen nach §§ 3,5 und 6 BBodSchG sind von der Entgeltspflicht befreit.	0,0025	Aufbereitung von Sand oder Kies, soweit keine anderweitige Nutzung erfolgt: 0,02 0,07 Auch bei den anderen Spalten fehlen noch die Verwendungszwecke der anderen Länder

Bundesland	Abgabesatz für die Grundwasserentnahme nach Verwendungszweck (EUR/cbm)						
	öffentliche Wasserversorgung	Kühlwasser	Bewässerungswasser	Wasserabsenkung in Lagerstätten	Dauerhafte Wasserhaltung	Fischhaltung	Sonstige Verwendungszwecke
				in ein Gewässer eingeleitet oder zur Herstellung eines Gewässers verwendet wird, entgeltfrei (§ 1 Abs. 3 WasEE-VO LSA).			
Schleswig-Holstein (Die Abgabesätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß LWAG.)	Von Gewerbebetrieben als Endverbraucher, sofern mehr als 1.500 m ³ im Veranlagungszeitraum abgenommen werden: 0,08 Von sonstigen Endverbrauchern: 0,12	0,08 „Kühlwasser“ ist kein gesonderter Tatbestand in SH, daher wurde der Abgabesatz für „Sonstige Verwendungszwecke“ angegeben.	0,03	0,08 „Wasserabsenkung in Lagerstätten“ ist kein gesonderter Tatbestand in SH, daher wurde der Abgabesatz für „Sonstige Verwendungszwecke“ angegeben. Die Freilegung von GW im Zusammenhang mit dem Abbau oder der Gewinnung von Kies, Sand, Torf, Steinen oder anderen Bodenbestandteilen ist gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4 LWAG abgabefrei. Da der Abbau von Bodenschätzen nicht immer mit der Freilegung von GW verbunden ist (z. B. beim Untertagebau), ist der Befreiungstatbestand nicht immer gegeben und daher wird der Abgabesatz von 0,08 (wie von SH vorgenommen) angegeben.	0,03	0,03	Zur Aufbereitung von Sand oder Kies, soweit das Wasser dem Grundwasser wieder zugeführt wird: 0,03 Im Übrigen: 0,08 Auch bei den anderen Spalten fehlen die Verwendungszwecke der anderen Länder
Thüringen <i>Keine Abgabebearhebung</i>	0	0	0	0	0	0	0
Einfacher Durchschnitt der 13 Erhebungsländer	0,11	0,085	0,077	0,03	0,07	0,06	0,1

Tabelle A-2: Länderübersicht Abgabesätze Wasserentnahme (oberirdische Gewässer)^{1 2 3}

Bundesland	Abgabesatz für die Entnahme aus oberirdischen Gewässern nach Verwendungszweck (EUR/m ³)			
	öffentliche Wasserversorgung	Kühlwasser	Bewässerungswasser	Sonstige Verwendungszwecke
Baden-Württemberg (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß WG.)	0,10	0,015 Entgeltfrei, soweit das entnommene Wasser zur Kühlung von Gebäuden verwendet und anschließend dem oberirdischen Gewässer wieder zugeführt wird, § 103 Nr. 3 WG. Die Befreiung ist aber eben nur gegeben, wenn diese beiden Voraussetzungen gegeben sind. Es sind viele Fälle denkbar, bei denen das nicht der Fall ist.	0,015 Die Beregnung und Berieselung land- und forstwirtschaftlich sowie gärtnerisch genutzter Flächen ist entgeltfrei, § 103 Nr. 7 WG. Entgeltpflichtig sind aber z. B. die Bewässerung von botanischen und zoologischen Gärten, von Einrichtungen der Erholung und Freizeit, wie Sport- und Golfplätze, von Grünflächen durch Betriebe oder Private, aber auch reine Holzzwischenlager mit gewerblicher Nutzung.	0,015
Bayern <i>Keine Abgabenerhebung</i>	0	0	0	0
Berlin <i>Keine Abgabenerhebung</i>	0	0	0	0
Brandenburg (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß BbgWG.) <i>Entgeltsätze sollen 2022 lt. Landesniedrigwasserkonzept BB vom 15.2.21 angepasst werden (steht noch aus)</i>	0,023 Verwendungszweck „für Produktionszwecke“	0,0058	0,023 Nur die Bewässerung in der Landwirtschaft ist entgeltfrei, § 40 Abs. 1 Satz 7 BbgWG.	Für Produktionszwecke: 0,023
Bremen (Die Gebührensätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß BremWEGG.) <i>Abgabesätze wurden im Rahmen der Novelle des BremWEGG 2022 angehoben (berücksichtigt)</i>	0 Die öffentliche Wasserversorgung findet in Bremen allein aus Grundwasserressourcen statt	0,008	0,008	0,008
Hamburg (Die Entgeltsätze gemäß § 4 Abs. 1 ObflGebG werden durch RVO des Senates festgelegt.) [noch ermittelnxx]	0 Die öffentliche Wasserversorgung findet in Hamburg allein aus Grundwasserressourcen statt	xx	xx	xx
Hessen <i>Keine Abgabenerhebung</i>	0	0	0	0
Mecklenburg-Vorpommern (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß LWaG.)	0,02	0,02	0,02 Nur die landwirtschaftliche und erwerbsgärtnerische Beregnung ist abgabefrei, § 16 Abs. 2 Nr. 5 LWaG. Einen Anwendungsbereich der Bewässerung gibt es damit durchaus noch in der Forstwirtschaft (Nasslagerung von Rundholz) oder in der Bauwirtschaft (z. B. Staubbinding bei Abbrucharbeiten).	0,02
Niedersachsen	0,15	0,026	0,014	0,060

¹ Im jeweiligen Gesetz ausdrücklich als Ermäßigung bezeichnete Abgabesätze sind nicht aufgeführt.

² Befreiungstatbestände sind nur berücksichtigt, wenn der Verwendungszweck dadurch vollständig entfällt.

³ Sind für einen Verwendungszweck mehrere Abgabesätze einschlägig, wurde der Niedrigere gewählt.

Bundesland	Abgabesatz für die Entnahme aus oberirdischen Gewässern nach Verwendungszweck (EUR/m³)			
	öffentliche Wasserversorgung	Kühlwasser	Bewässerungswasser	Sonstige Verwendungszwecke
(Die Gebührensätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß NWG.) <i>Gebührensätze wurden im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2021 um 100 % angehoben (verdoppelt) – hier bereits berücksichtigt.</i>				
Nordrhein-Westfalen (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ergänzungen gemäß WasEG.)	0,05	Für Entnahmen, die ausschließlich der Kühlwassernutzung dienen, bei denen das Wasser dem Gewässer unmittelbar wieder zugeführt wird (Durchlaufkühlung): 0,0035 Im Übrigen: 0,035 Nach Abstimmung mit Fr. Brünner handelt es sich hier nicht um eine Ermäßigung (dieser Begriff wird im Gesetz auch nicht verwendet), sondern um gesonderte Tatbestände.	0,05 Die land- und forstwirtschaftliche sowie gärtnerische Bewässerung ist abgabefrei, § 1 Abs. 2 Nr. 10 WasEG). Deswegen fragte ich, ob dann ein Abgabesatz von 0 EUR/m³ angegeben werden müsste. NW verneinte dies mit der Begründung, dass der Gesetzgeber dann eine andere Formulierung gewählt hätte. NW bat daher darum, den Abgabesatz von 0,05 anzugeben.	0,05
Rheinland-Pfalz (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß LWEntG.)	0,024	Durchlaufkühlung, wenn das Wasser einem Gewässer unmittelbar zugeführt wird: 0,009 Durchlaufkühlung i. R. d. Betriebes einer hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplungsanlage i. S. d. § 3 Abs. 1 und 11 des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes vom 19. März 2002 in der jeweils geltenden Fassung unter ausschließlicher Verwendung von erneuerbaren Energieträgern, Erdgas oder Abfallstoffen: 0,005 Nach Abstimmung mit Fr. Brünner handelt es sich hier nicht um eine Ermäßigung (dieser Begriff wird im Gesetz auch nicht verwendet), sondern um gesonderte Tatbestände.	0,024 (land- und forstwirtschaftliche Bewässerung ist abgabefrei, § 1 Abs. 2 Nr. 9 LWEntG.	Gewinnung und Aufbereitung von Bodenschätzen, wenn das Wasser einem Gewässer unmittelbar zugeführt wird: 0,009 Im Übrigen: 0,024 Auch bei den anderen Spalten fehlen noch die weiteren Verwendungszwecke der Länder.
Saarland <i>Keine Abgabebearhebung</i>	0	0	0	0
Sachsen (Die Abgabesätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß SächsWG.) Vereinheitlichung durch Novelle des SächsWG 2022			0,017	
Sachsen-Anhalt (Die Entgeltsätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß WasEE-VO.)	0,05	0,01	0,005	Zur Aufbereitung von Sand oder Kies, soweit keine anderweitige Nutzung erfolgt: 0,005 Im Übrigen: 0,04 Auch bei den anderen Spalten fehlen noch die Verwendungszwecke der anderen Länder
Schleswig-Holstein (Die Abgabesätze gelten vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen und Ermäßigungen gemäß LWAG.)	0,01 Es gibt keinen gesonderten Verwendungszweck „Öffentliche Wasserversorgung“, daher wird der für „Sonstige Verwendungszwecke“ herangezogen.	0,01 Es gibt keinen gesonderten Verwendungszweck „Kühlwasser“, daher wird der für „Sonstige Verwendungszwecke“ herangezogen	0,01 Es gibt keinen gesonderten Verwendungszweck „Bewässerungswasser“, daher wird der für „Sonstige Verwendungszwecke“ herangezogen	Für die Wasserkraftnutzung, soweit das Wasser demselben Gewässer wieder zugeführt wird und die Gewässerbenutzung dem Stand der Technik zum Schutz von Wasserlebewesen entspricht: 0,001 Im Übrigen: 0,01 Auch bei den anderen Spalten fehlen noch spezielle Verwendungszwecke der anderen Länder
Thüringen	0	0	0	0

Bundesland	Abgabesatz für die Entnahme aus oberirdischen Gewässern nach Verwendungszweck (EUR/m³)			
	öffentliche Wasserversorgung	Kühlwasser	Bewässerungswasser	Sonstige Verwendungszwecke
<i>Keine Abgabenerhebung</i>				
Einfacher Durchschnitt der 11 Erhebungsländer	0,049	0,015	0,018	0,03