

UFZ-Diskussionspapiere

**Department
Umwelt- und Planungsrecht**

6/2005

**Verursachergerechte Kostendeckung
für Wasserdienstleistungen
– Die Anforderungen des Art. 9 WRRL
und ihre Umsetzung**

Herwig Unnerstall^{*}

Februar 2005

* UFZ Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH
Department Umwelt- und Planungsrecht
Postfach 500136
D-04301 Leipzig

e-mail: herwig.unnerstall@ufz.de

Verursachergerechte Kostendeckung für Wasserdienstleistungen - Die Anforderungen des Art. 9 WRRL und ihre Umsetzung

Herwig Unnerstall

1 Einleitung

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie (Europäische Gemeinschaft 2000) verlangt in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 die Berücksichtigung des Grundsatzes der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen, einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten, unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips.¹ Kostendeckung wird erreicht durch die Preise, die der Konsument der Wasserdienstleistung direkt an den Hersteller zahlt inklusive jeder Form von Abgabe, Gebühr oder Steuer, die der Dienstleistung aufgebürdet wird, und die vom Konsumenten direkt oder indirekt zu tragen ist.²

„Kostendeckung“ ist Teil einer „Ökonomisierung des Wasserrechts“. Die wirtschaftliche Analyse nach Art. 5 und Anhang III WRRL ist nicht nur für die Umsetzung von Art. 9 WRRL wesentlich, sondern explizit auch bei der Ermittlung der Kostenwirksamkeit von Maßnahmen für das Maßnahmenprogramm nach Art. 11 WRRL.³ Weiterhin ist auf diesen Ergebnissen aufbauend implizit die Unverhältnismäßigkeit von Kosten bei der Gewährung von Ausnahmen zentrales Kriterium, und zwar bei der Ausweisung eines Gewässers als erheblich verändert oder künstlich (Art. 4 Abs. 3 WRRL), bei der Fristverlängerung für die Erreichung der Umweltziele (Art. 4 Abs. 4 WRRL), bei der Abschwächung der Umweltziele aufgrund natürlicher Gegebenheiten (Art. 4 Abs. 5 WRRL) und schließlich bei der Aufhebung des Verschlechterungsverbotes nach Art. 4 Abs. 7 WRRL, wenn es für eine „nachhaltige Entwicklungstätigkeit des Menschen“⁴ keine Alternative zu verhältnismäßigen Kosten gibt.

Im Folgenden wird zunächst (Kap. 2) der bisherige Einsatz ökonomischer Instrumente zur Steuerung von Aktivitäten, die sich auf die Gewässerqualität auswirken, in der EU und in Deutschland und die Geschichte der Finanzierungsmechanismen für Wasserdienstleistungen in Deutschland dargestellt. Danach (Kap. 3) werden die konkreten Anforderungen, die sich aus Art. 9 WRRL ergeben analysiert. Diese Interpretation erfolgt unter Rekurs auf die Entstehungsgeschichte des Art. 9 WRRL. Die Herausforderungen, die sich demnach bei der Umsetzung in bundesdeutsche Finanzierungs- und Abgabenregelungen ergeben, werden in Kap. 4 analysiert. Eine Zusammenfassung mit Ausblick auf den weiteren Kontext der Liberalisierung und Privatisierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Daseinsvorsorge) schließt den Beitrag.

¹ Details zur Bedeutung der Begriffe „Kostendeckung“ und „Wasserdienstleistung“ in Kap. 3.

² Zur ökonomischen Funktion der Kostendeckung siehe Hansjürgens/Messner (2002).

³ Ausführlicher dazu Petry et al. 2004.

⁴ Ausführlich zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung im Europarecht Unnerstall 2004a und 2005.

2 Kostendeckung und ökonomische Anreize in der Geschichte des europäischen und deutschen (Wasser-)Rechts

Die Europäische Gemeinschaft erkannte vom Beginn ihrer Umweltpolitik an die Bedeutung ökonomischer Instrumente. In seinem ersten Umweltaktionsprogramm (Europäische Gemeinschaft 1973) konstatierte der Rat, dass gemeinschaftsweite Regeln für die Anlastung der Kosten des Umweltschutzes entwickelt werden müssen. Die Mitgliedstaaten und der Rat betonten die Rolle des Verursacherprinzips als ein Leitprinzip für die Einführung von ökonomischen Instrumenten zur Förderung des Umweltschutzes. Normen und Abgaben oder ihre Kombination wurden als wesentliche Instrumente betrachtet, die dem Staat zur Vermeidung der Umweltschmutzung zur Verfügung stehen (Europäische Gemeinschaft 1975). Später wurden von der Kommission Umweltabgaben nicht nur als Instrument zur Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen vorgeschlagen, sondern auch als Mittel zur „Herabsetzung anderer Steuern, die als wirtschaftsverzerrend betrachtet werden, ..., wie z.B. Lohnsteuern“ (Europäische Kommission 1997a, Nr. 4 und ähnlich 1993).

Allerdings hat die Gemeinschaft gem. Art. 269 EGV⁵ nur umstrittene originäre Kompetenzen im Bereich von Gemeinschaftsabgaben und hat diese nur in Randgebieten genutzt (Einkommenssteuer für EU-Bedienstete), da sie der einstimmigen Annahme durch die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Anforderungen bedürfen. Praktisch bei weitem bedeutsamer sind die Kompetenzen in Hinblick auf die „Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern“ (Art. 93 EGV) und allgemeiner in Hinblick auf „Bestimmungen über Steuern“ (Art. 94 i.V.m. Art. 95 Abs. 2 EGV).⁶ Diese Kompetenzen werden nicht durch Art. 175 Abs. 2 EGV erweitert.⁷ Im Ergebnis sind Umweltabgaben im Recht der Europäischen Gemeinschaft kaum realisiert worden. Es gibt nur wenige Fälle im Umweltrecht der EU, in denen Mitgliedstaaten verpflichtet wurden oder es ihnen erlaubt wurde, Umweltabgaben einzuführen. In Art. 14 der Altöl-RL (Europäische Gemeinschaft 1975a) wurde den Mitgliedstaaten gestattet, eine Abgabe zu erheben „auf die Erzeugnisse, durch deren Verwendung Altöle entstehen, oder auf Altöle ...“ – „im Einklang mit dem ‘Verursacherprinzip’“. Die bedeutendste Aktivität mit Blick auf Umweltabgaben entfaltete die EG auf dem Gebiet der Harmonisierung von Abgaben, die bereits in den Mitgliedstaaten erhoben wurden. Die EG hat verschiedene Richtlinien zur Harmonisierung von Verbrauchssteuern oder Abgaben verabschiedet:

- Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren⁸,

⁵ Dafür: Oppermann (1999), Rz. 1157, Schoo in Schwarze (2000) Art. 269 Rz. 19; dagegen: Waldhoff in Callies/Ruffert (1999) Art. 269 Rz. 13 und Kirchhof (2003), S. 1362.

⁶ Jansen (2003, S. 263) hält diese Kompetenz auch für geeignet, um neue Abgaben einzuführen.

⁷ Unklar hier Jans (2000) S. 60 f., der Art. 175 Abs. 2 EGV als Grundlage für die Einführung von Umweltabgaben durch und für die Gemeinschaft sieht – allerdings nur dann, wenn die Vorschrift sehr weit ausgelegt wird.

⁸ ABl. EG L 076, 23.03.1992, S. 1 - 13.

- Richtlinie 92/82/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze für Mineralöle,⁹
- Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge¹⁰.

Schließlich hat die EG-Kommission auf der Grundlage von Art. 93 EGV (und 175 Abs. 2 EGV)¹¹ zwei verschiedene Vorschläge für eine CO₂/Energiesteuer vorgelegt (1992 und 1995), für die jedoch im Rat nicht die erforderliche Einstimmigkeit erreicht werden konnte. Mit dem neu etablierten Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten¹² wird die CO₂/Energiesteuer wohl nunmehr obsolet geworden sein, jedenfalls in Hinblick auf die Emissionen der Industrie.

Insbesondere im Bereich des Wasserrechtes gab es in den verschiedenen früheren Richtlinien¹³ der EU keine Vorschrift, die dem Grundsatz der Kostendeckung oder der Erhebung von Abgaben auf Wasserdienstleistungen oder Wassernutzungen gleichkäme. Die Begriffe „Kosten“, „Kostendeckung“ oder „Verursacherprinzip“ tauchen dort nicht auf. Art. 9 WRRL ist daher fast einzigartig in der Geschichte des europäischen Umwelt- und Wasserrechtes. Freilich könnte die Gemeinschaft auf der Basis von Art. 93 und 94 EGV eine Harmonisierung der Steuern und Gebühren anstreben, die in den Mitgliedstaaten im Zuge der Umsetzung der WRRL eingeführt werden. Dies erfordert allerdings Einstimmigkeit im Rat.

In der BRD sind die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen im Bereich des Wasser-/Gewässernutzungsrechts traditionell zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt – mit in der Geschichte wechselnden Gewichten (vgl. Köck/Unnerstall 2004). Abgaben und Gebühren haben dort eine lange Tradition. Die Bundesländer und ihre Vorgänger erhoben lange Zeit Abgaben für die

⁹ ABl. EG 316, 31.10.1992, S. 19 - 20. Die Richtlinie enthält insbesondere Mindestsätze für Abgaben differenziert nach Mineralöl-Typen und Verwendungszwecken.

¹⁰ ABl. EG L 187, 20.7.1999, S. 42-50.

¹¹ Jans (2000), S. 61.

¹² Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. EG L 275, 25.10.2003, S. 32 - 46.

¹³ Richtlinie 73/404/EWG des Rates vom 22. November 1973 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Detergentien, ABl. EG Nr. L 347 vom 17/12/1973 S. 51 - 52; Richtlinie 73/405/EWG des Rates vom 22. November 1973 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Methoden zur Kontrolle der biologischen Abbaubarkeit anionischer grenzflächenaktiver Substanzen, ABl. EG Nr. L 347 vom 17/12/1973 S. 53-63; Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten, ABl. EG Nr. L 194 vom 25/07/1975 S. 26-31; Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft, ABl. EG Nr. L 129 vom 18/05/1976 S. 23-29; Richtlinie 80/68/EWG des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe, ABl. EG Nr. L 20 vom 26/01/1980 S. 43 - 48; Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. EG Nr. L 135 vom 30/05/1991 S. 40-52; Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. EG Nr. L 375 vom 31/12/1991 S. 1-8; Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. EG Nr. L 330 vom 05/12/1998 S. 32-54.

Wasserentnahme und die Nutzung von Flüssen als Wasserstrasse (Wasserregalien¹⁴).¹⁵ In der deutschen Reichsverfassung (RV) von 1871 wurde in Art. 54 Abs. 4 die Erhebung von Abgaben für die Nutzung von natürlichen Wasserstrassen verboten, abgesehen von Abgaben „für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“, wie z. B. Schleusen. Diese Abgaben durften allerdings nicht die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten ... erforderlichen Kosten übersteigen (Art. 54 Abs. 4 S. 2 RV 1871). Zu Beginn des 20. Jahrhunderts haben einige Länder ihre Wasserentnahmegebühren abgeschafft,¹⁶ während ihre Erhebung in anderen Ländern möglich blieb (Bayern und Baden)¹⁷. Auf der Grundlage der durch das Grundgesetz neu geschaffenen Rahmengesetzgebungskompetenz auf Bundesebene im Wasserbereich wurde in den 1950er Jahren im Zuge der Verabschiedung des Wasserhaushaltsgesetzes erneut die Einführung von Wasserentnahmegebühren diskutiert. Der Bundestag lehnte ihre Einführung ab, aber verbot den Ländern nicht, sie ihrerseits zu erheben (BVerfG 1995, 341). Vor 1987, bevor Baden-Württemberg sie wieder einführte, erhob kein Bundesland Wasserentnahmegebühren. Einige Bundesländer folgten dem Beispiel, aber gaben sie zum Teil wieder auf (z. B. Hessen). Im Jahre 2004 gab es Wasserentnahmegebühren in 10 der 16 Bundesländer,¹⁸ deren Gebührensätze oft nach Herkunft (Grundwasser, Oberflächenwasser) und nach Verwendungszwecken (z. B. Trinkwasserversorgung, Bewässerung, Kühlwasser) differenziert sind.¹⁹ Eine Differenzierung nach geographischen Gegebenheiten, Wasserverfügbarkeit oder Wasserqualität erfolgt dagegen nicht.

Für die Einleitung von Abwasser wurde 1978 mit dem Abwasserabgabengesetz eine Abgabe eingeführt.²⁰ Die Abgabe wird nach der Schädlichkeit des Abwassers berechnet, die durch den chemischen und biologischen Sauerstoffbedarf, Gehalt an Schwermetallen, Halogenverbindungen u.a. bestimmt wird (§ 3 AbwAG). Aus (erhebungs-)technischen Gründen und zur Verminderung der Kosten für die Erhebung wird die Abgabe nicht nach der tatsächlichen, durch kontinuierliche Messung erfassten, Schadstofffracht berechnet, sondern auf der Grundlage der Festlegungen des die Abwassereinleitung zulassenden Bescheides, deren Einhaltung zwar regelmäßig, aber nur mit Einzelmessungen überwacht wird (§ 4 AbwAG). Eine Differenzierung der Gebührensätze nach dem Zustand des Gewässers, in das eingeleitet wird, insbesondere nach dessen Selbstreinigungskapazität, erfolgt nicht. Seit 1986 erlaubt das AbwAG einen Abzug der Kosten von Investition zur Minderung der Schadstofffracht von der Abgabenschuld (§ 10 Abs. 3 AbwAG). Ein reduzierter Abgabensatz

¹⁴ Siehe dazu Meyers Konversationslexikon 1888 zu den Stichworten „Wasserrecht“ und „Wasserregal“.

¹⁵ Vgl. Kloess 1908, S. 2 ff. und Wüsthoff 1962, S. 14 ff; zit. nach BVerfG 1995, 340.

¹⁶ § 54 Preussisches Wassergesetz vom 7.4.1913 (PrGS S. 53) und Art. 119 Württembergisches Wassergesetz vom 1.12.1900 (RegBl. S. 921); zit. nach BVerfG 1995, 340 f.

¹⁷ Z. B. Art. 73 Abs. 1 Bayrisches Wassergesetz vom 23.3.1907 (GVBl. S. 157) und § 41 Badisches Wassergesetz vom 26.6.1899 (GVBl. S. 250) (zit. nach BVerfG 1995, 340).

¹⁸ In der DDR wurden Gebühren für Wassernutzungen, d. h. für Wasserentnahmen, zumindest nach 1971 erhoben. Ausführlich zu der Entwicklung in der DDR siehe Sanden 1994, S. 76 ff.

¹⁹ So z. B. in Baden-Württemberg; siehe Annex zu § 17a Abs. 3 Wassergesetz Baden-Württemberg.

²⁰ Zur Geschichte des AbwAG siehe Ewringmann 2002, S. 270 ff. Zur Geschichte der Erhebung von Abwasserentgelten in der DDR, in der nach 1971 ein solches Entgelt eingeführt wurde, siehe Sanden 1994, S. 89 ff.

(nach 1999: 50%) gilt, wenn die Schadstofffracht auf das Niveau des Standes der Technik (§ 7a WHG) reduziert wird (§ 9 Abs. 5 und 6 AbwAG). Die Einnahmen aus der Abgabe sind für Maßnahmen zu verwenden, die die Gewässergüte erhalten oder verbessern (§ 13 Abs. 1 S. 1 AbwAG). Mit ihnen können jedoch auch die Kosten der Erhebung abgedeckt werden (§ 13 Abs. 1 S. 2 AbwAG).²¹

Wasserentnahmegebühren, Abwasserabgaben und Gebühren für die Benutzung von Wasserstrassen sind nicht die einzigen Mittel, um Anreize für die effiziente Ressourcennutzung zu erzeugen oder um eine Kostendeckung zu erreichen. Wasserversorgung, insbesondere die Trinkwasserversorgung, und die Sammlung und Behandlung bzw. Reinigung von Siedlungsabwässern wurden von je her als Dienstleistungen von allgemeinem bzw. öffentlichem Interesse, als Daseinsvorsorge verstanden, die von den Kommunen zu erbringen sind,²² und die von den Bürgern bzw. Nutzern (kostendeckend) über Gebühren oder Entgelte zu finanzieren sind. Die Standards für die Gebührenkalkulation haben sich in den letzten Jahrhunderten entwickelt und verändert. Inzwischen verweisen dabei wohl alle Kommunalabgabengesetze auf betriebswirtschaftliche Grundsätze. Jedoch sind ebenso Grundsatzfragen wie viele Details immer noch umstritten (vgl. Gawel 1995 und 1999), z. B. ob es allgemein anerkannte Bilanzierungsprinzipien unabhängig vom Zweck der Bilanzierung gibt (verschiedene Kosten für verschiedene Zwecke) und ob es spezielle Ziele für öffentliche Unternehmen gibt, die Dienstleistungen von öffentlichem Interesse erbringen. Da kommunale Unternehmen/Einrichtungen üblicherweise gem. den Kommunalabgabengesetzen keine Gewinne machen dürfen, erlaubt die gegenwärtige Rechtslage bzw. ihre Interpretation nicht, Umwelt- und Ressourcenkosten in der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen (vgl. Gawel 1995, S. 100 und Wolfers 2004, S. 120) und beschränkt diese auf die Deckung der Betriebskosten, die allerdings oft eine Verzinsung des notwendigen Betriebskapitals zwischen 6% und 8% beinhaltet (Wolfers 2004, S. 118). Daneben gibt es eine lange Tradition in den Bundesländern, der Errichtung von Wasserversorgungs- und Abwasserbehandlungsanlagen in den Kommunen zu subventionieren vgl. Ewringmann 2002, 285). Allerdings wird der Anteil an den Gesamtinvestitionen eher für gering erachtet (Kahlenborn et al. 1999, S. 35). Es gibt ebenso regelmäßig Subventionen für laufende Zwecke (vgl. z. B. RP Gießen 2002, S. 44). Quersubventionierung zwischen verschiedenen Zweigen kommunaler Einrichtungen der Daseinsvorsorge waren ebenso lange Zeit üblich, z. B. von der Trinkwasserversorgung zum öffentlichen Personennahverkehr (vgl. Ewringmann 2002, S. 285 und Ewers et al. 2000, S. 13). Diese sind jedoch nun gem. Art. 3a Transparenz-Richtlinie (Europäische Gemeinschaft 2000a) offenzulegen.²³ Diese Verpflichtung eröffnet die Möglichkeit der Kontrolle dieser Finanztransfers in Hin-

²¹ Kritisch zur gegenwärtigen Ausgestaltung des Abwasserabgabe Ewringmann 2002 und SRU 2004, Tz. 478.

²² Art. 28 GG garantiert diese Aufgabe; vgl. Laskowski 2003, S. 3 ff. Es ist in den Bundesländern als freiwillige oder als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe ausgestaltet; vgl. Fischer/Zwetkow 2003, S. 140.

²³ Da die Anwendung des Art. 3a sich auf Unternehmen beschränkt, deren Umsatz über 40 Mill. EUR liegt (Art. 4 Abs. 2 lit. b)), werden nur wenige Wasserversorgungsunternehmen unter diese Vorschrift fallen (Ewers et al. 2000, S. 32).

blick auf das Europäische Beihilferecht (Geiger/Freund 2003, S. 491). Die Finanzierung und Subventionierung der Bereitstellung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge bzw. Dienstleistungen von öffentlichem Interesse werden vor diesem Hintergrund zunehmend kritisch betrachtet.²⁴

Das Gebot der Deckung der finanziellen/betriebswirtschaftlichen Kosten auf Ebene der Kommunen oder dem Versorgungsgebiet gilt nicht in bezug auf den individuellen Nutzer oder den Haushalt, sondern nur auf allgemeiner Ebene, d. h. die *Gesamteinnahmen* aus den Gebühren bzw. Entgelten müssen die *Gesamtkosten* decken (Kahlenborn et al. 1999, S. 18; kritisch dazu Gawel 1995, S. 174). Diese Einschränkung des Kostendeckungsgebotes erlaubt Gebührentarife, bei denen der variable Anteil bei den Gebühren über dem variablen Anteil bei den Kosten liegt (Kahlenborn et al. 1999, S. 35 und 46) und z. B. bei der Trinkwasserversorgung Tarife, die zwischen verschiedenen Nutzergruppen differenzieren und Großkonsumenten Rabatte pro verbrauchter Einheit einräumen. Da die Trinkwasserversorgung und die Siedlungswasserbehandlung technisch und rechtlich dezentral (lokal bzw. regional) organisiert sind, bilden unterschiedliche Gebühren partiell auch unterschiedliche naturräumliche Bedingungen ab (Kahlenborn et al. 1999, S. 36 und 46).

Bevor die Herausforderungen des Art. 9 WRRL beleuchtet werden, muss sein genauer normativer Gehalt bestimmt werden, indem sein Wortlaut und seine Entstehungsgeschichte analysiert werden.

3 Der Grundsatz der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen im Gesetzgebungsprozess der WRRL und seine Interpretation

Die Integration ökonomischer Aspekte in das Management von Flussgebietseinheiten war von Beginn an ein Merkmal der WRRL und insbesondere die Idee, ein Prinzip der Kostendeckung für die Nutzung von Wasserressourcen einzuführen. Die schließlich verabschiedete Version der Vorschrift lautet:

Artikel 9: Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen

(1) Die Mitgliedstaaten berücksichtigen unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt und ressourcenbezogener Kosten.

Die Mitgliedstaaten sorgen bis zum Jahr 2010 dafür,

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

²⁴ Vgl. EuGH vom 24.7.2003 Rechtssache C 280/00 (Altmark Trans) und Baumeister (2003) für den Bereich des regionalen öffentlichen Personenverkehrs; zur allgemeinen Diskussion vgl. Europäische Kommission 2004, S. 16 f.

Die Mitgliedstaaten können dabei den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie die geographischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region oder Regionen Rechnung tragen.

...

(3) Dieser Artikel steht der Finanzierung besonderer Vorbeuge- oder Abhilfemaßnahmen zur Verwirklichung der Ziele dieser Richtlinie in keiner Weise entgegen.

(4) Die Mitgliedstaaten verstoßen nicht gegen diese Richtlinie, wenn sie beschließen, in Übereinstimmung mit eingeführten Praktiken die Bestimmungen von Absatz 1 Unterabsatz 2 und damit zusammenhängend die einschlägigen Bestimmungen von Absatz 2 auf eine bestimmte Wassernutzung nicht anzuwenden, sofern dadurch die Zwecke dieser Richtlinie und die Verwirklichung ihrer Ziele nicht in Frage gestellt werden. Die Mitgliedstaaten stellen in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete dar, aus welchen Gründen sie Absatz 1 Unterabsatz 2 nicht in vollem Umfang anwenden.

Die Definitionen für „Wasserdienstleistung“ und „Wassernutzung“ finden sich in Art. 2 WRRL:

38. „Wasserdienstleistungen“: alle Dienstleistungen, die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art folgendes zur Verfügung stellen:

- a) Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- oder Grundwasser;
- b) Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die anschließend in Oberflächengewässer einleiten;

39. „Wassernutzung“: die Wasserdienstleistungen sowie jede andere Handlung entsprechend Artikel 5 und Anhang II mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand.

Diese Definition gilt für die Zwecke des Artikels 1 und der wirtschaftlichen Analyse gemäß Artikel 5 und Anhang III Buchstabe b).

3.1 Das Kostendeckungsprinzip im Prozess der Gesetzgebung

Im Gesetzgebungsprozess waren der genaue Wortlaut und die Ausgestaltung des Kostendeckungsgrundsatzes heftig umstritten, insbesondere in Hinblick auf den Grad seiner Verbindlichkeit und das Ausmaß der Anwendung des Verursacherprinzips (Kaika/Page 2003). Die Europäische Kommission schlug in ihrem ersten Entwurf (1997) vor:

“... sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass für alle Dienstleistungen an die Wassernutzer kostendeckende Preise gezahlt werden, und zwar sowohl im Hinblick auf die Gesamtheit der Wassernutzer als auch auf einzelne wirtschaftlichen Bereiche, die mindestens in die Sektoren Haushalte, Industrie und Landwirtschaft aufzugliedern sind.“²⁵

Der Begriff „Dienstleistungen“ wurde nicht definiert, während „Nutzung von Wasser“ definiert wurde als:

- „a) Entnahme, Verteilung und Verbrauch von Oberflächen- oder Grundwasser;
- b) Emission von Schadstoffen in Oberflächengewässer oder in Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, wenn diese Schadstoffe anschließend in Oberflächengewässer eingeleitet werden;
- c) jede andere Nutzung von Oberflächen- oder Grundwasser mit potentiell signifikanten Auswirkungen auf den Zustand von Gewässern;“

²⁵ Englisch: „...ensure full cost recovery for all costs for services provided for water uses overall and by economic sectors, broken down at least into households, industry and agriculture...“

Das Europäische Parlament ergänzte Art. 12 Abs. 1 in seiner ersten Lesung (1999), indem es „einschließlich Entnahme“ zu „Dienstleistungen an die Wassernutzer“ hinzufügte – mehr als Illustration, da die Entnahme bereits unter den Begriff „Nutzung von Wasser“ fiel. Wichtiger sind die vorgeschlagenen Ergänzungen Art. 12 Abs. 1a und Abs. 1b. Art. 12 Abs. 1a führte eine instrumentelle Sicht auf Gebühren ein:

„Ist eine Berechnung der vollständigen Umweltkosten der Wassernutzung nicht möglich oder unpraktisch, so werden die Gebühren in einer Höhe festgelegt, die das Erreichen der Umweltziele dieser Richtlinie fördert.“

Art. 12 Abs. 1b verlangte:

„daß Wassernutzer, die sich der Notwendigkeit gegenübersehen, ihr Wasser wegen verschmutzender Tätigkeiten anderer zu behandeln, die zusätzlichen Kosten dafür in vollem Umfang vom Verschmutzer erstattet bekommen.“

Diese Vorschrift impliziert, dass die genannten Verschmutzungsaktivitäten nicht unter die „Nutzungen von Wasser“ subsumiert werden können – eine Aussage die in Hinblick auf diffuse Verschmutzung zutrifft, da sie weder eine Emission noch eine an „Nutzung“ von Oberflächen- oder Grundwasser darstellen. Sie war auch für Verschmutzung durch Punktquellen relevant, da „kostendeckende Wasserpreise“, wie in Art. 2 Nr. 33 des Entwurfes (Europäische Kommission 1997) definiert, noch nicht die Umwelt- und Ressourcenkosten umfasste. Diese Kosten wurden erst in Art. 12 Abs. 2 erwähnt und sollten erst zu einem späteren Zeitpunkt in die kostendeckenden Preise integriert werden. Weiterhin lässt sich die Ergänzung Art. 12 Abs. 1b des Parlamentes verstehen als Maßstab für die Verteilung der Anteile an der Kostendeckung zwischen verschiedenen Nutzern gemäß ihrer Verursachungsbeiträge, d. h. als Einführung des Verursacherprinzips, das weder in Art. 12 Abs. 1 noch in Abs. 2 oder in der Definition von „kostendeckender Preis“ (= „full cost recovery“) in Art. 2 Nr. 33 des Entwurfes von 1997 Erwähnung fand.

Der Europäische Rat übernahm diese hinsichtlich betriebswirtschaftlicher sowie Umwelt- und Ressourcenkosten differenzierte Position nicht in den Gemeinsamen Standpunkt (Europäischer Rat 1999), sondern verschmolz sie in Art. 9 in eine allgemeine Vorschrift über Kostendeckung unter Einschluss aller Kosten und in Übereinstimmung mit dem Verursacherprinzip. Allerdings schwächte der Rat den Grad der Verbindlichkeit deutlich ab: von „sorgen für“ zu „berücksichtigen“, mit dem Argument, einer vollständigen Deckung der Kosten nicht zustimmen zu können (Europäischer Rat 1999, S. 72). Der Rat verwarf ebenso die Idee, Gebühren allein als Instrument zur Steuerung der Wassernutzungen einzusetzen. Schließlich führte der Rat die Unterscheidung zwischen „Wasserdienstleistungen“ und „Wassernutzung“ ein und beschränkte „Wasserdienstleistungen“ auf Entnahmen, Einleitungen und Abwasserangelegenheiten – ähnlich der Definition in Art. 2 Nr. 32 (a) und (b) des Entwurfes von 1997. Gleichzeitig dehnte der Rat den Begriff „Wassernutzung“ auf *alle*

Aktivitäten aus, die signifikante Auswirkungen auf den Wasserzustand (einschließlich der Wasserdienstleistungen) haben, anders als in Art. 2 Nr. 32 (c) des Entwurfes von 1997.

In seiner zweiten Lesung hat das Europäische Parlament (2000b) seine instrumentellen Ansatz beibehalten und sogar verstärkt, indem es die Beschränkung auf die Situation aufgab, dass „eine Berechnung der vollständigen Umweltkosten der Wassernutzung nicht möglich oder unpraktisch“ ist. Das Parlament hielt auch an dem verbindlichen Charakter des Kostendeckungsprinzips fest („sorgen dafür“ statt „berücksichtigen“), aber setzte eine großzügige Frist für die Umsetzung (2010). Es ersetzte auch die strenge Aufteilung der Kosten zwischen Haushalten, Industrie und Landwirtschaft zugunsten eines „angemessenen Beitrages“, änderte aber nicht die einschränkende Definition von „Wasserdienstleistung“ des Rates. Schließlich verfolgte das Parlament die Ergänzung Art. 12 Abs. 1b aus der ersten Lesung nicht weiter, obwohl dies vom Umweltausschuss des Parlamentes vorgeschlagen wurde (Europäisches Parlament 2000a). Die Hauptidee des Parlamentes jedoch kann auch aus seiner neuen Version von Art. 9 Abs. 1 2. Spiegelstrich abgeleitet werden (Europäisches Parlament 2000b), die eine Berücksichtigung des Verursacherprinzips verlangt (wie im Gemeinsamen Standpunkt), denn die Anwendung des Verursacherprinzips beschränkt sich nicht auf Aktivitäten, die unmittelbar Kosten für die Bereitstellung von Wasserdienstleistungen verursachen. Vielmehr deckt es *alle* Aktivitäten ab, einschließlich solcher, die einen signifikanten Einfluss auf den Wasserzustand haben, also auch diffuse Verschmutzungen. Hier besteht kein Unterschied zwischen dem Gemeinsamen Standpunkt und den Ergänzungen des Parlaments, so dass ein expliziter Bezug auf „Wassernutzung“ nicht erforderlich ist. Dieses Argument steht nicht im Widerspruch zu der Tatsache, dass der weite Begriff „Wassernutzung“ nur in der wirtschaftlichen Analyse auftaucht, seine Anwendung also auf Art. 1, Art. 5 und Annex III 3 (b) beschränkt ist (gem. Art. 2 Nr. 32 S. 2 Gemeinsamer Standpunkt). Die fehlende Bezugnahme auf „Wassernutzung“ darf nicht als Beschränkung der Anwendung des Verursacherprinzips verstanden werden. Beide Konzepte, das des Parlaments und das des Rates, waren – jeweils für sich genommen – kohärent. Beide deckten einen großen Bereich von Aktivitäten als „Wasserdienstleistungen“ ab, deren Kosten zu decken sind – eingebettet in einen weiteren Bereich der „Wassernutzung“, die die Basis der wirtschaftlichen Analyse bilden.

3.2 Die endgültige Fassung des Art. 9 WRRL und seine Interpretation

3.2.1 Die Entstehung des Art. 9 WRRL im Vermittlungsausschuss

Dennoch konnten sich Rat und Parlament während des Vermittlungsverfahrens nicht auf einen gemeinsamen Text einigen. Daher verschmolzen sie „einfach“ ihre jeweiligen Textvorschläge im Art. 9 WRRL: Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 ist identisch mit Art. 9 Abs. 1 des Gemeinsamen Standpunktes (Europäischer Rat 1999) und stammt daher vom Rat und Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 stammt aus den Ergänzungen des Parlament zum Gemeinsamen Standpunkt (Europäisches Parlament 2000b), mit

einer Änderung: die Einführung des Begriffs „Wassernutzung“ im 2. Spiegelstrich von Art 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL. Da über die Diskussion im Vermittlungsausschuss keine Protokolle verfügbar sind, kann nur gerätselt werden, welcher Akteur welche Fassung aus welchen Gründen bevorzugte. Dennoch ist es gem. der obigen Analyse der Fassungen des Rates und des Parlamentes wahrscheinlich, dass sich die normativen Gehalte der verschiedenen Teile von Art. 9 Abs. 1 WRRL wesentlich überlappen, insbesondere UAbs. 1 und UAbs. 2 2. Spiegelstrich.

3.2.2 Der Anwendungsbereich

Die erste Frage, die sich aus dem Einschub des Begriffs „Wassernutzung“ ergibt, besteht darin, ob die Definition des Art. 2 Nr. 39 WRRL auch innerhalb des Art. 9 Anwendung findet, obwohl Art. 9 dort nicht erwähnt ist. Da keine alternative Definition verfügbar ist und Art. 9 sich auf die wirtschaftliche Analyse gem. Art. 5 WRRL bezieht, wird man die Definition des Art. 2 Nr. 39 auch im Rahmen Art. 9 für anwendbar erklären müssen. Die Einschränkung des Anwendungsbereiches der Definition in Art. 2 Nr. 39 WRRL kann nur als redaktionelles Versehen des Vermittlungsausschusses verstanden werden. Nach der obigen Interpretation der Fassung des Parlamentes ändert die Einfügung des Bezugs auf „Wassernutzung“ nicht den normativen Gehalt der Vorschrift. Dennoch scheint es so, als ob sich „Dienstleistung“ und „Nutzung“ in Art. 9 WRRL ausschließen, obwohl die Definitionen von Art. 2 Nr. 38 und Nr. 39 zeigen, dass die „Dienstleistungen“ ein Teil der „Nutzungen“ sind. Wie kann dieser Widerspruch aufgelöst werden? Die plausibelste Antwort ist, dass die Einfügung nur einen Versuch darstellt, die Tatsache hervorzuheben, dass nicht nur diejenigen, die die Wasserdienstleistungen in Anspruch nehmen (vgl. Art. 12 des Entwurfes von 1997) die Kosten der Dienstleistung tragen müssen, sondern auch diejenigen, deren Aktivitäten („Wassernutzung“) (erheblichen) Einfluss auf die Kosten der Bereitstellung der Dienstleistungen haben, eine Forderung die sich grundsätzlich – wie oben gezeigt – bereits aus dem Verursacherprinzip herleiten lässt. Obwohl also die Kernelemente von Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 und UAbs. 2 2. Spiegelstrich: Kostendeckung für Wasserdienstleistungen gem. dem Verursacherprinzip, äquivalent sind, gibt es auf den zweiten Blick einige Unterschiede. Der Anwendungsbereich hat sich als identisch herausgestellt: Er deckt sowohl „Wasserdienstleistungen“ als auch die „Wassernutzung“ ab.

3.2.3 Der Grad der Verbindlichkeit

Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch im Grad der Verbindlichkeit und dem Zeitpunkt der Geltung. Von 2003 an ist Kostendeckung nur zu „berücksichtigen“ und zwar nur als ein „Grundsatz“. Diese Abschwächung erlaubt eine Kostendeckungsquote von deutlich unter 100%. Der Schwellenwert kann zwar nur willkürlich bestimmt werden, aber jeden Wert, der unter 70% liegt, wird man nicht mehr in Übereinstimmung mit dem Kostendeckungsgrundsatz ansehen können. Er wäre nur mit Argumenten rechtfertigungsfähig, die sich auf Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 oder Art. 9 Abs. 4 WRRL stützen. Nach 2010 ist das Gesamtziel der vollständigen Kostendeckung nicht mehr eingeschränkt. Die Qualifikation in „angemessener Beitrag“ bezieht sich nicht auf die Kostendeckung als

solche, sondern nur auf die Verteilung der Kosten auf die verschiedenen Verursacher, die sonst nur durch das Verursacherprinzip bestimmt wird. Daher verletzt nach 2010 jede Kostendeckungsquote, die nicht nahe an 100% heranreicht, die Forderung des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 2. Spiegelstrich WRRL und kann wiederum nur mit Argumenten nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 oder Abs. 4 WRRL gerechtfertigt werden.

3.2.4 Das Verursacherprinzip

Während also die normative Anforderung an die Kostendeckungsquote steigt, nimmt die Strenge, mit der das Verursacherprinzip anzuwenden ist, nach 2010 ab, da es nur noch „berücksichtigt“ werden darf und nicht mehr „zugrunde gelegt“ werden muss. Diese Abschwächung erhält den Mitgliedstaaten einen Bereich der Ermessensausübung in Hinblick auf die Kostenverteilung, die einen ähnlichen Effekt haben kann wie der Ermessensspielraum in der Festlegung der Gesamtdeckungsquote gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 WRRL. Ein anderer Unterschied zwischen den UAbs. 1 und UAbs. 2 2. Spiegelstrich betrifft den Anwendungsbereich des Verursacherprinzips. In Art. 9 Abs.1 UAbs. 1 wird keine Ebene der Anwendung genannt und in UAbs. 2 2. Spiegelstrich nur die Ebene der Konsumentengruppen (Haushalte, Industrie und Landwirtschaft). Die erstgenannte Bestimmung ist so zu lesen, dass das Verursacherprinzip auch auf der untersten möglichen/sinnvollen Ebene anzuwenden ist, d. h. der Ebene der Individuen oder zumindest der Einzelhaushalte und Einzelbetriebe. Die Unterscheidung in UAbs. 2 markiert nur die unterste Grenze der Differenzierung, die jedoch auch im Lichte der vorhergehenden Bestimmung zu lesen ist. Daher darf die Ebene der Einzelhaushalte nicht völlig ignoriert werden und das Verursacherprinzip muss auch nach 2010 *innerhalb* der explizit in UAbs. 2 genannten Konsumentengruppen angewandt werden.

3.2.5 Umwelt- und Ressourcenkosten (Anwendungsbereich)

Ein weiterer Unterschied zwischen den Unterabsätzen des Art. 9 WRRL kann darin erblickt werden, dass allein in UAbs. 1 von Umwelt- und Ressourcenkosten die Rede ist. Im Entwurf des Parlaments (Europäisches Parlament 2000b) sind sie nicht erwähnt und in dem Vorschlag des Umweltausschusses des Parlamentes (Europäisches Parlament 2000a) sind sie es nur indirekt, da der Ausschuss Art. 9 durch Abs. 1a ergänzen wollte:

„Ist eine Berechnung der vollständigen Umweltkosten der Wassernutzung nicht möglich oder schwer durchzuführen, ...“

und durch Abs. 2:

(2) Nach der Analyse der Methode für die Ermittlung der Umweltkosten und Ressourcenkosten und der Nutzen der Wassernutzung, wie sie nach Artikel 5 und Anhang III erforderlich sind, wird die Kommission, wo dies angemessen ist, bis zum Jahr 2012 Vorschläge vorlegen, um sicherzustellen, dass die Preise von Wassernutzungen auch Umweltkosten und Ressourcenkosten widerspiegeln, die nicht unter Absatz 1 erfasst sind.

Obwohl diese Ergänzungen nicht vom Parlament angenommen wurden, zeigen sie doch, dass im Ausschuss davon ausgegangen wurde, dass die Umwelt- und Ressourcenkosten bereits in Abs. 1 zu berücksichtigen waren und damit jetzt auch in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 2. Spiegelstrich WRRL

einbezogen sind. Zudem bestätigt die Bezugnahme auf das „Verursacherprinzip“ diese Interpretation, da dieses in der Ökonomie üblicherweise auf volkswirtschaftliche Kosten bezogen wird und nicht auf betriebswirtschaftliche Kosten.

3.2.6 Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen

Diese Interpretation könnte nur dadurch erschüttert werden, dass die Änderungen der Definitionen von „Wasserdienstleistungen“ und „Wassernutzung“ im Vermittlungsverfahren zu einer anderen Lesart zwingen. Art. 2 Nr. 38 und Nr. 39 WRRL wurden gegenüber Art. 2 Nr. 34 und 35 des Gemeinsamen Standpunktes geändert, obwohl sie weder vom Parlament noch des Umweltausschuss angegriffen wurden. Dem Bericht der Mitglieder des Parlamentes im Vermittlungsausschuss über den Gemeinsamen Entwurf lassen sich keine einschlägigen Informationen entnehmen (Europäisches Parlament 2000c), aber die Kommission hatte bereits in ihren Anmerkungen zu den Änderungen des Parlaments am Gemeinsamen Standpunkt die Definitionen geändert (Europäische Kommission 2000). Sie definierte „Wasserdienstleistungen“ als:

- „(a) sämtliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Entnahme, Aufstauung, Verteilung und Behandlung von Oberflächen- oder Grundwasser und
- (b) der Sammlung und Behandlung von Abwasser sowie der Emission von Schadstoffen in Oberflächengewässer“ (Europäische Kommission 2000).

„Wassernutzung“ wurde von der Kommission breit definiert als:

„die Wassernutzung durch die wichtigsten Wirtschaftssektoren wie Haushalte, Industrie und Landwirtschaft sowie zu Zwecken der Freizeitgestaltung oder einer anderen legitimen Nutzung der Umwelt und jede andere Handlung im Sinne von Artikel 5 und Anhang III mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand“ (Europäische Kommission 2000).

Die Kommission begründete diese Änderung damit, dass sie notwendig sei, um die Definition den Änderungen des Art. 9 anzupassen, bei denen die Kommission im Wesentlichen die Ideen des Parlaments übernahm, aber nicht dessen Formulierungen.

Was sind nun die Unterschiede zwischen dem Gemeinsamen Standpunkt und der Endversion? In der Definition von „Wasserdienstleistungen“ des Gemeinsamen Standpunktes wurde die technische Infrastruktur, die Einrichtungen der Wasserentnahme und Verteilung aus der Definition herausgenommen (Art. 2 Nr. 34 lit. a), nicht allerdings die technischen Einrichtungen, d.h. die Anlagen, für die Sammlung und Behandlung von Abwasser (Art. 2 Nr. 35 lit. b). Die Kosten für diese Einrichtung fielen daher nicht unter den Kostendeckungsgrundsatz. Nunmehr liegt der Focus der WRRL genau auf diesen Anlagen, wie in Art. 2 Nr. 38 lit. b deutlich wird, der nicht mehr „Emission von Schadstoffen in Oberflächengewässer“ enthält. In gleicher Weise ist in der WRRL die Wasserentnahme als solche keine Wasserdienstleistung, sondern nur in der Verbindung mit technischen Einrichtungen, die das Wasser in wesentlichen Eigenschaften verändern oder wenn es für eine ökonomische Aktivität genutzt wird. Aber nicht allein das Betreiben dieser Anlagen konstituieren die Wasserdienstleistung – sonst würden sich die Umwelt- und Ressourcenkosten auf diejenigen be-

schränken, die durch den Bau, das eingesetzte Material und die im Betrieb eingesetzte Energie verursacht werden. Sie müssen natürlich auch die Umwelt- und Ressourcenkosten umfassen, die bei der Bereitstellung der Wasserdienstleistung durch die Wasserentnahme ggf. selbst verursacht werden. In gleicher Weise umfassen die Kosten der Sammlung und Aufbereitung von Abwasser die Umwelt- und Ressourcenkosten der Einleitung der Abwässer in Oberflächengewässer.

Entsprechend ist die Wasserentnahme zum Zwecke der (landwirtschaftlichen) Bewässerung eine „Wasserdienstleistung“, bei der Umwelt- und Ressourcenkosten etwa durch eine Verschlechterung der Bodens durch Versalzung entstehen können, oder durch den Verlust von Feuchtgebieten im Zuge der Entwässerung.²⁶ Beide Aspekte waren durch die Definition von „Wasserdienstleistungen“ des Gemeinsamen Standpunktes nicht erfasst, da sie sich auf die Versorgungsseite konzentrierte.

Die ökonomische Arbeitsgruppe der Common Implementation Strategy, d.h. WATECO, erläutert „Wasserdienstleistungen“ als einen „Vermittler“ zwischen natürlicher Umwelt und der Wassernutzung selbst,²⁷ bei dem Schlüsselcharakteristika natürlichen Wassers verändert werden (d.h. die angebotene Dienstleistung besteht in dieser Veränderung)²⁸ oder Schlüsselcharakteristika des vom Nutzer eingeleiteten Wassers verändert werden²⁹ (WATECO 2002, Annex II.III.1). „Wasserdienstleistungen“ beinhaltet Modifikationen der räumlichen und zeitlichen Verteilung, des Wasserstandes (height of waters), der chemischen Zusammensetzung oder der Temperatur des Wassers. „Wasserdienstleistungen“ schließt auch hydromorphologische Veränderungen ein, die der Wasserversorgung oder dem Hochwasserschutz (Talsperren),³⁰ der Schifffahrt oder der Energieversorgung dienen (WATECO 2002, Annex IV.I.40 und ebenso LAWA 2002, nunmehr abweichend LAWA 2003, Teil 3, S. 80). „Wasserdienstleistung“ umfasst die Entwässerung für landwirtschaftliche Zwecke (WATECO 2002, Annex IV.I.40) und konsequenterweise auch für Bergbauaktivitäten. Dabei darf nicht zwischen öffentlich und privat bereitgestellten Dienstleistungen unterschieden werden (WATECO 2002, II.III.2). Private Aktivitäten, wie die industriell-gewerbliche Wasserversorgung (Eigenförderung), die landwirtschaftliche Wasserversorgung (Beregnung) und die industriell-gewerbliche Abwasserbeseitigung (Direkteinleiter) sind nicht nur dann Wasserdienstleistungen, wenn „sie einen signifikanten (erheblichen) Einfluss auf die wasserwirtschaftliche Bilanz haben“, wie die LAWA behauptet (2003, S. 74). Im Ergebnis kann festhalten werden, dass sich der Gehalt von „Dienstleistungen“ und „Nutzung“ im Vermittlungsverfahren erheblich verändert hat, aber nicht in einer Weise, welche die oben entwickelte Interpretation des Art. 9 WRRL beeinflusst.

²⁶ WATECO 2002, Annex IV.I.40. Ähnlich Kahlenborn 1999, S. 19 f und Europäische Kommission 2000a, S. 10.

²⁷ „An intermediary between the natural environment and the water use itself“.

²⁸ „Key characteristics of natural waters are modified (i.e. the service offered is this modification)“.

²⁹ „Key characteristics of water ‘discharged’ by users are modified“.

³⁰ Brackemann et al. (2002), S. 39.

3.2.7 Wassergebührenpolitik

Weitere Fragen ranken sich um die Bedeutung von „Wassergebührenpolitik“ in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 1. Spiegelstrich WRRL: Umfasst sie nur Gebühren für Wasservorsorgungsdienstleistungen oder auch für abwasserbezogene Dienstleistungen?³¹ In welchem Verhältnis steht sie zur Kostendeckung? Gilt das Verursacherprinzip? Ausgehend von dem Ziel, zu den Umweltzielen und einer effizienten Nutzung der Wasserressourcen beizutragen, können nur beide Bereiche der Wasserdienstleistung gemeint sein, denn die chemische und ökologische Qualität sind die zentralen Bestimmungsgrößen dieser Umweltziele. Dies gilt auch dann, wenn „Wasserressourcen nutzen“ nicht dasselbe meint wie „Wassernutzung“ im technischen Sinne, d. h. i. S. der Definition von Art. 2 Nr. 39 WRRL. Generell gilt, dass der Einsatz von Wassergebühren als Anreiz auch jenseits der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen und jenseits des Verursacherprinzips möglich ist. Von einem strengen ökonomischen Standpunkt aus ist diese Aussage etwas heikel, da eine vollständige Kostendeckung bereits aus sich heraus einen Anreiz darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, insbesondere dann, wenn der Konsument bislang für die Dienstleistung nicht zu bezahlen brauchte. Sollte aber Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 1. Spiegelstrich auf dieses Anreizmaß beschränkt sein, so hätte die Vorschrift keinen (eigenen) normativen Gehalt. Da dem Gesetzgeber nicht unterstellt werden kann, eine gehaltlose Bestimmung zu verabschieden, ist sie in der Weise zu verstehen, dass sie die Nutzung von Gebühren als Anreiz erlaubt, auch wenn diese nicht nach dem Kostendeckungsgebot und/oder dem Verursacherprinzip gerechtfertigt werden können. Ökonomisch gesprochen führt dieses Verständnis u. U. zu einer ineffizienten, weil zu geringen Nutzung von Wasserressourcen, so dass Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 1. Spiegelstrich WRRL selbstwidersprüchlich scheint. Der Gesetzgeber wird aber nicht nur an die reine ökonomische Theorie gedacht haben. Allerdings kommt dieser Widerspruch dem Unterschied doch recht nahe, der zwischen dem Pigou'schen Ansatz einer Steuer zur Internalisierung externer Kosten, die sich an der Gleichheit von Grenznutzen und Grenzkosten bzw. -schäden der Umweltnutzung orientiert, und dem Standard-Preis-Ansatz, bei dem die Höhe von Umweltabgaben rein instrumentell so festgesetzt wird, dass ein bestimmtes vordefiniertes Umweltqualitätsziel erreicht wird, besteht.³² Jedenfalls eröffnet die Gegenläufigkeit von Kostendeckung und Anreizinstrument Spielraum für die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung. Allerdings wird dadurch das Ziel der vollständigen Kostendeckung als Untergrenze nicht ausgehebelt.

„Wassergebühren“ deckt wiederum alle Aspekte ab, die für den Endpreis, den der Konsument zu zahlen hat, relevant ist, einschließlich Abgaben, Gebühren und Steuern, die auf den Konsum der Dienstleistung und auf Wassernutzungen erhoben werden. „Wassergebührenpolitik“ beschränkt sich ebenfalls nicht auf die Bereitstellung von Wasserdienstleistung durch öffentliche Unternehmen. Die Angemessenheit der Anreize verweist auf das nicht explizit genannte Verursacherprinzip, das so-

³¹ WATECO hat zu dieser Frage nicht Stellung genommen: 2002, Annex IV.I.28.

³² Siehe dazu Cansier 1993, S. 131 f.

wohl auf der Ebene der „Konsumentengruppen“ (Haushalte, Industrie und Landwirtschaft) als auch innerhalb dieser Gruppen gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 zu berücksichtigen ist.

3.2.8 Die Definition von Kosten, insbesondere Umwelt- und Ressourcenkosten

Die WRRL verfügt über keine Definition von Kosten, insbesondere nicht von Umwelt- und Ressourcenkosten.³³ Der erste Entwurf (Europäische Kommission 1997) enthielt noch eine Definition für die betriebswirtschaftlichen/finanziellen Kosten in Art 2 Nr. 33 und umfasste

- Betriebs- und Wartungskosten;
- Kapitalerhaltungskosten,
- Kapitalkosten (Kapital und Zinsen);
- Rücklagen für künftige Investitionen und Erweiterungen.

In ihrer Mitteilung zur Wasserpreisgestaltung wiederholte die Kommission im wesentlichen diese Komponenten als Definition der „finanziellen“ Kosten und fügte nur „Eigenkapitalrendite“ hinzu und strich die „Rücklagen“ (Europäische Kommission 2000a, S. 10). Die Kommission fordert eine Einigung auf gemeinsame Definitionen für die wichtigsten Kostenvariablen (2000a, S. 15).³⁴ WATECO hat als Komponenten der finanziellen Kosten identifiziert: Betriebskosten (operating costs), Wartungskosten (maintenance cost), Kapitalkosten für Neuinvestitionen (capitals cost for new investments), Abschreibungen (depreciation), Opportunitätskosten für die Kapitalkosten (opportunity costs for the capital costs), Verwaltungskosten (administrative costs) und andere direkte Kosten. WATECO hat auch einige Leitlinien für ihre Berechnung (WATECO 2002, IV.I.14ff.), insbesondere für die angemessene Abschreibung von Investitionen formuliert.

„Umweltkosten“ werden von der Kommission (Europäische Kommission 2000a, S. 10) definiert als Kosten für Schäden, die der Wasserverbrauch für Umwelt, Ökosysteme und die Personen mit sich bringt, die die Umwelt nutzen (z. B. durch Verschlechterung der ökologischen Qualität von aquatischen Ökosystemen oder die Versalzung oder qualitative Verschlechterung von Anbauflächen).³⁵

„Ressourcenkosten“ werden definiert als die Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden (z.B. in Verbindung mit einer übermäßigen

³³ Auch in der Ökonomie werden ganz unterschiedliche Kosten unterschieden (nicht abschließende Aufzählung): finanzielle/betriebswirtschaftliche ökonomische/volkswirtschaftliche, externe, Umwelt-, Ressourcen-, soziale, indirekte, mittelbare/induzierte und Opportunitätskosten.

³⁴ Implizit hat dies auch der Europäische Gerichtshof verlangt, dass der erforderliche Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen „auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen [ist], die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen... bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind“. EuGH vom 24.7.2003 (Altmark Trans) Rechtssache C 280/00, No. 93.

³⁵ Ähnlich WATECO 2002, Annex IV.1.18 und Kahlenborn 1999, S. 18.

Grundwasserentnahme).³⁶ Sie sind daher nicht einfach Opportunitätskosten³⁷ der Nutzung oder des Verbrauch einer Wasserdienstleistung innerhalb der Grenzen der natürlichen Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit.³⁸ Kann eine bestimmte Nachfrage innerhalb dieser Grenzen nicht erfüllt werden, ist keine Kompensation erforderlich.

Umwelt- und Ressourcenkosten decken einige der sog. externen Kosten ab, aber nicht alle. Induzierte oder mittelbare Kosten für die Gesellschaft, etwa verursacht durch die Arbeitsplatzeffekte, fallen nicht unter die Umwelt- und Ressourcenkosten (WATECO 2002, Annex IV.1. 14; vgl. Roth 2001, S. 13 ff). Sie dürfen jedoch im Rahmen der Anwendung der Ausnahmeregeln in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL berücksichtigt werden und nicht nur bei der Kosten-Effektivitäts-Analyse der Maßnahmenprogramme (Art. 11 WRRL), wie WATECO nahe legt (2002, Annex IV.I.14). Mit der Berücksichtigung dieser Kosten überholt die WRRL die (neoklassische) ökonomische Theorie, die üblicherweise diese Effekte als ökonomisch irrelevant betrachtet. Generell ist festzuhalten, dass Umwelt- und Ressourcenkosten vor allem dann relevant werden, wenn die Umweltziele der WRRL aufgrund ökonomischer Aktivitäten, die Wasserdienstleistungen darstellen, verfehlt werden. Wird das Ziel „guter Zustand“ erreicht, dann werden die verbleibenden ökonomischen Aktivitäten kaum noch Umwelt- und Ressourcenkosten verursachen.

3.2.9 Die Beteiligung der Wassernutzer an den Kosten für Wasserdienstleistungen

Schließlich verlangt Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 2. Spiegelstrich WRRL, dass auch diejenigen „Wassernutzungen“, die nicht Wasserdienstleistungen sind, einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Bereitstellung der Wasserdienstleistungen übernehmen, wenn sie einen Teil der Kosten verursacht haben.³⁹ Daher hat z. B. die Landwirtschaft die (Mehr-)Kosten zu tragen, die durch den übermäßigen Düngemiteleinsatz bei der Aufbereitung von Rohwasser für die Trinkwasserversorgung entstehen. Diese Zusatzkosten sind gemäß dem Verursacherprinzip zu verteilen, wobei wiederum die Bildung von „Verschmutzerguppen“ zulässig ist, aber durch Art. 9 Abs. 1 UAbs.1 WRRL eingeschränkt wird, der für das Verursacherprinzip auch innerhalb dieser Gruppen Geltung beansprucht.

4 Herausforderungen und Hindernisse bei der Umsetzung von Art. 9 WRRL

Idealerweise reflektieren Preise alle finanziellen und andere Kosten, die mit der Produktion oder der Bereitstellung eines Gutes verbunden sind. Im Folgenden werden aus rechtlicher Perspektive ver-

³⁶ Ähnlich WATECO 2002, Annex IV.1.17. WATECO zufolge ist eine übermäßige Entnahme von Grundwasser auf der jährlicher Basis zu ermitteln (2002, Annex IV.I.19).

³⁷ Anschauliche Beispiele finden sich bei Kahlenborn 1999, S. 14.

³⁸ Neuerdings mit ausdrücklicher Bezugnahme auf WATECO 2002 abweichend DG ECO2 2004, S. 2; kritisch dazu Görlach et al. 2004. S. 9 und 13 f.

³⁹ Andere Leistungen der Umwelt, die durch diffuse Stoffeinträge beeinträchtigt werden, liegen außerhalb der Reichweite des Kostendeckungsgrundsatzes.

schiedene Problemfelder diskutiert, die die spezifischen Anforderungen aus dem Gebot der verursachergerechten Kostendeckung und die potentiellen Schwierigkeiten einer konsistenten Umsetzung beleuchten, mit einem Fokus auf Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung. Die Probleme beziehen sich sowohl auf die Ermittlung von finanziellen Kosten und insbesondere Umwelt- und Ressourcenkosten als auch auf die verursachergerechte Verteilung dieser Kosten auf die Konsumenten bzw. Nutzer einer Wasserdienstleistung und weitere Wassernutzer. Viele Autoren behaupten, dass in Deutschland das Gebot der verursachergerechten Kostendeckung in Hinblick auf die finanziellen Kosten bereits erfüllt sei, und dass Umwelt- und Ressourcenkosten bereits durch Wasserentnahmeentgelte und die Abwasserabgabe weitgehend internalisiert würden (Michel et al. 2002, S. 11; RP Gießen 2002, S. 42; Kahlenborn 1999, S. 36 und WATECO 2002, IV.1.13). Ob diese Position aufrechterhalten werden kann, ist im Folgenden zu klären.

4.1 Probleme der Ermittlung der finanziellen Kosten

Kostendeckende Preise, als die Summe all dessen, was der Konsument für die eine Wasserdienstleistung zu zahlen hat, sollen alle variablen und fixen Kosten ihrer Bereitstellung abdecken. Fix sind oft die Investitions- bzw. Kapitalkosten und ein Teil der Personalkosten, d. h. solche Kosten, die allein für die Bereitstellung einer Dienstleistung anfallen, unabhängig von der Menge, mit der sie in Anspruch genommen wird. Dies sind bei der Trinkwasserversorgung etwa die Kosten, die für die Bereitstellung und Pflege des Versorgungsnetzes anfallen – unabhängig von der tatsächlich konsumierten Wassermenge. Variable Kosten sind dagegen Kosten, die in Abhängigkeit von der konsumierten Menge einer Dienstleistung entstehen. Kapitalkosten können weitgehend gleichwertig als Anschaffungskosten zum Anschaffungswert oder als Wiederbeschaffungskosten zu aktuellem Wert angesetzt werden, da es in manchen Bereichen der Produktion von Wasserdienstleistungen kaum technische Fortschritte gibt (WATECO 2002, Annex IV.I.16). Die Kalkulationen gehen oft von der Annahme aus, dass die Wasserdienstleistung in Qualität und Quantität über den relevanten Zeitraum aufrechterhalten wird. Sie sind jedoch an die Langzeitvorhersage von Nachfrage und Angebot anzupassen, wie sie in der wirtschaftlichen Analyse gem. Anhang III der WRRL vorzunehmen ist (vgl. Kahlenborn 1999, S. 12), so dass u. U. absehbare zukünftige Investitionen berücksichtigt werden müssen. Subventionen, d.h. Finanztransfers an Dienstleister ohne marktliche Gegenleistungen, müssen bei der Berechnung der Kostendeckungsrate unberücksichtigt bleiben (WATECO 2002, Annex IV.I.36). Subventionen können in direkten Zahlungen bestehen, z. B. in Beihilfen für Investitionen oder für laufende Zwecke (vgl. RP Gießen (2002, S. 42) für das Beispiel Mittelrhein).⁴⁰ Diese Art von Subventionen sind in Deutschland noch weit verbreitet und machen z. B. im Bereich Trinkwasserversorgung einen signifikanten Teil der Gesamtkosten einer Dienstleistung aus, jeden-

⁴⁰ Als Subvention können die Aufwendungen zur Deckung der Verluste von öffentlichen Unternehmen betrachtet werden, da die öffentlichen Körperschaften für diese Defizite aufkommen bzw. haften.

falls dann, wenn die Wasserentnahmegebühren als Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten angesehen werden, was allerdings fraglich ist (s. u. 4.2.2.). Jedenfalls können diese Zahlungen der Trinkwasserversorgungs-Unternehmen die empfangenen Subventionen übersteigen, so dass dann von einer Deckung der finanziellen Kosten ausgegangen werden kann (vgl. RP Gießen 2002, S. 41 f. für das Beispiel Mittelrhein). Indirekte Subventionen sind z. B. Quersubventionen zwischen verschiedenen Konsumentengruppen oder verschiedenen Regionen sowie innerhalb einer Konsumentengruppe.⁴¹

In Hinblick auf die Abwasserbehandlung und -entsorgung ist die Situation etwas anders. Die öffentlichen Subventionen liegen oft über den zu zahlenden Abwasserabgaben nach dem AbwAG, so dass die Kostendeckungsquote z. B. im Fall des Gebietes Mittelrhein nur bei 63% liegt, wenn alle öffentlichen Zuweisungen und Subventionen herausgerechnet werden (siehe RP Gießen 2002, S. 44).⁴² Subventionen für Investitionen können allerdings nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 oder Abs. 3 WRRL gerechtfertigt werden. Insbesondere nach der Wiedervereinigung waren umfangreiche Investitionen in die Abwasserentsorgungsinfrastruktur erforderlich, um in den neuen Bundesländern den Reinigungsstandard der alten Bundesländer zu erreichen. Zwar wäre eine Fremdfinanzierung über Kredite möglich, aber da nach üblichen Marktkonditionen der Tilgungszeitraum erheblich kürzer als der Nutzungszeitraum wäre, müssten für die Kostendeckung die Gebühren/Entgelte während der Tilgung zu hoch und nach der Tilgung zu niedrig angesetzt werden.

Im Bereich der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung ist in Hinblick auf die finanziellen Kosten einerseits eine Vereinheitlichung der Bilanzierungsregeln und Kalkulationsgrundlagen für private wie für öffentliche Unternehmen erforderlich, andererseits aber auch ggf. eine Festlegung relevanter Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen, etwa in Bezug auf Eigenkapitalverzinsung und Abschreibungszeiträume. Diese Vereinheitlichung ist für alle Dienstleistungen von öffentlichem Interesse/der Daseinsvorsorge notwendig.

4.2 *Probleme der monetären Bewertung von Umwelt- und Ressourcenkosten und ihre Aggregation auf der Ebene der Flussgebietseinheiten*

Die systematische Erhebung von Umwelt- und Ressourcenkosten, die von Art. 9 WRRL verlangt wird, ist vor allem eine methodische Herausforderung. WATECO (2002, Annex IV.I.21) diskutiert bzw. schlägt folgende Methoden vor:

- Marktmethoden (direkt),
- Kostenbasierte Methoden (direkt),
- Methode der offenbarten Präferenzen (revealed preferences) (indirekt) und

⁴¹ WATECO (2002, Annex IV.I.36) sieht Einkommenstransfers auch als direkte Subventionen an.

⁴² Aus nicht nachvollziehbaren Gründen werden Zuweisungen und Subventionen für laufende Zwecke nicht als Subventionen angerechnet, so dass RP Gießen (2002, S. 43) eine Kostendeckungsquote von 80,6% angibt.

- Methode der bekundeten Präferenzen (stated preferences) (direkt).⁴³

Marktmethoden nutzen Werte von aktuellen Preisen für Güter und Dienstleistungen, die auf Märkten gehandelt werden. Die Werte von Gütern auf direkten Märkten werden enthüllt durch tatsächliche Markttransaktionen und reflektieren Änderungen in der Umweltqualität: z. B. geringere Wasserqualität beeinflusst die Qualität von Shellfisch negativ und damit seinen Preis auf dem Markt. Die *kostenbasierte Bewertungsmethode* beruht auf der Annahme, dass die Kosten, um einen Umweltnutzen zu erhalten eine vernünftige Schätzung ihres Wertes darstellen. Dabei werden für diesen Bewertungstyp die Kosten für Präventions- oder Minderungsmaßnahmen einbezogen. Die *Methode der offenbarten Präferenzen* geht von der Annahme aus, dass der Wert eines Gutes in einem Markt einen ganzen Satz von Umweltkosten und Umweltnutzen widerspiegelt und dass es möglich ist daraus den Wert der relevanten Umweltwerte zu isolieren. Diese Methode schließt den hedonistischen Preisansatz (hedonic pricing method) und den Erholungsnachfrageansatz (recreational demand model) ein. Die *Methode der bekundeten Präferenzen*⁴⁴ beruht auf der Messung von Zahlungsbereitschaften durch eine direkte Abfragung der Präferenzen der Konsumenten in hypothetischen oder experimentellen Märkten.

All diese Methoden sind aus der traditionellen Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) bekannt. Vor allem die Zahlungsbereitschaftsanalyse ist für die Erhebung von Umwelt- und Ressourcenkosten von Interesse, da Umweltgüter i. d. R. nicht auf Märkten gehandelt werden. Sie ist in vielen Einzelfällen zur Abschätzung des Wertes von Naturschutzmaßnahmen oder von ökosystemaren Leistungen benutzt worden.⁴⁵ Dabei sind verschiedene Ausgestaltungen getestet und mit ihren Stärken und Schwächen für verschiedene Bereiche bereits intensiv diskutiert worden.⁴⁶ Eine Standardisierung ist jedoch wohl noch nicht erfolgt⁴⁷ und harrt der Entwicklung.⁴⁸ Standardisierende Richtlinien sind auch noch nicht durch WATECO (2002) und DG ECO2 (2004) vorgelegt worden. Dies bedeutet aus der Sicht der Umsetzung, dass den Mitgliedstaaten ein großer Beurteilungsspielraum in der Nutzung und Gestaltung der Methoden bleibt, weil nur wenige Mindestbedingungen einen „Stand der (Bewertungs-)Technik“ ausmachen, der nicht unterschritten werden darf. Es wird eine wesentliche Aufgabe der weiteren Arbeit auf der Ebene der Common Implementation Strategy sein, konsistente Richtlinien für die Anwendung dieser Methoden zu entwickeln.

Um zu vermeiden, dass kostenaufwendige Erhebungen flächendeckend für jede Flussgebietseinheit durchgeführt werden müssen, wird auch die Möglichkeit der Übertragung von schon existierenden Bewertungsstudien bzw. -ergebnissen erörtert (benefit oder value transfer). Die Schwierigkeit besteht darin, dass die Antwort auf die Frage, wie der Verlust eines bestimmten Biotops bewertet

⁴³ Detaillierter nunmehr DG ECO2 (2004), Annex 2.

⁴⁴ Auch kontingente Bewertung (contingent valuation) genannt.

⁴⁵ Übersicht z. B. bei Bartolomäus et al. 2004, S. 235 f. und für wasserbezogene Bewertungsstudien DG ECO2 (2004, S. 15).

⁴⁶ Vgl. z. B. Hanley/Spash (1993), Marggraf/Streb (1997), Elsasser/Meyerhoff (2001) und Marggraf et al. (2005).

⁴⁷ Vergleiche dazu die Aussage in DG ECO2 (2004, Annex 2): Verschiedene Bewertungsmethoden messen verschiedene Dinge.

⁴⁸ Wateco (2002) und DG ECO2 (2004).

wird, davon abhängt, ob es an anderen Stellen noch Biotope des gleichen Typs mit der gleichen Funktion gibt. Führt sein geringer Wert zu seiner Aufgabe/Zerstörung, erhöht sich der Wert der noch verbliebenen Exemplare des Biotoptyps. Dieser Effekt wird bei einer Bewertungsübertragung nicht erfasst.

Für die Abschätzung von Ressourcenkosten existieren ebenfalls keine etablierten Methoden (WATECO 2002, Annex IV.I.19). Sie werden selten in die Marktpreise integriert. Es ist erforderlich, „entgangene“ Nachfragen und damit verbundene entgangene ökonomische Werte abzuschätzen. Dies verlangt, grundlegende ökonomische Daten über die Wasserressourcennutzung zu erheben und eine Prognose über die zukünftige Nachfrage und das zukünftige Angebot an Wasserdienstleistungen zu erstellen – bezogen auf die Flussgebietseinheit, wie es die wirtschaftliche Analyse verlangt. Generell lässt sich allerdings sagen, dass es, wenn genug Wasser verfügbar ist, um alle gegenwärtigen und zukünftigen Nachfragen zu erfüllen, dann keine Ressourcenkosten gibt bzw. geben wird (WATECO 2002, IV.I.19 und ähnlich Kahlenborn 1999, S. 18).

Für die anderen Elemente der externen Kosten (mittelbare Kosten, z. B. Beschäftigungseffekte), die möglicherweise für die Anwendung der Ausnahmeklauseln in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL zu erheben sind, gibt es ebenfalls keine generell akzeptierten Methoden, weder von WATECO (2002), noch von DG ECO2 (2004). Auch für die Anwendung der Ausnahmeregeln in Art. 4 WRRL sowie für die Entwicklung der kosteneffektivsten Maßnahmenprogramme müssen diese Daten über alle externen Kosten mittels der wirtschaftlichen Analyse gem. Art. 5 und Anhang III erhoben werden (vgl. DG ECO2 2004, S. 8).

4.3 Probleme der verursachergerechten Zuordnung von Umwelt- und Ressourcenkosten

Angenommen die Definition, Messung und Abschätzung oder Berechnung von Umwelt- und Ressourcenkosten sowie ihre Zuordnung zu einzelnen Wasserdienstleistungen gelingt – es bleibt das Problem der verursachergerechten Zuordnung und Anlastung dieser Kosten an die Konsumenten der Wasserdienstleistung mittels Gebühren/Entgelten und/oder Umweltabgaben, die auf die Bereitstellung der Dienstleistung oder ihre Inanspruchnahme erhoben werden. Hier ist wiederum jede Wasserdienstleistung separat zu betrachten.

4.3.1 Trinkwasserversorgung

In Hinblick auf die Trinkwasserversorgung ist festzuhalten, dass bei den finanziellen Kosten des Versorgungssystems der Fixkostenanteil für das Rohrleitungsnetz für die Versorgung (und Entsorgung) oft sehr hoch ist (70-90%; vgl. Kraemer und Piotrowski 1998, S. 12 und Schönback et al. 2003). Dieser Kostenanteil ist unabhängig von der konsumierten Wassermenge. Das Verursacherprinzip verlangt nun, dass die Tarifstruktur für den Trinkwasserbezug die Struktur der Kosten für die Bereitstellung widerspiegelt. Jede signifikante Abweichung kann daher als Quersubventionierung verstanden werden. Daher ist die in Deutschland übliche Tarifstruktur, die eine geringe

Fixkostenkomponente und eine hohe variable, d.h. verbrauchsabhängige, Kostenkomponente umfasst,⁴⁹ nicht mit dem auf der Ebene der Haushalte angewendetem Verursacherprinzip vereinbar, insbesondere bei der Beschränkung auf die betriebswirtschaftliche Perspektive, die nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder die einzig relevante ist (vgl. Gawel 1995, S. 177). Allenfalls dann, wenn diese enge Perspektive zugunsten einer volkswirtschaftlichen Perspektive erweitert wird, bei der alle externen Kosten der Bereitstellung der Wasserdienstleistung berücksichtigt werden, wäre es möglich, dass die variablen Kosten die Fixkosten überwiegen, und damit ein Tarif mit hohem variablem Anteil (mit der konsumierten Menge linear oder sogar progressiv steigend) verursachergerecht wäre (vgl. Gawel 1995, S. 177 f.) – natürlich in Abhängigkeit der Umwelt- und Ressourcenkosten, die durch die jeweilige Wasserdienstleistung verursacht werden. Im Falle der Trinkwasserversorgung in Deutschland werden die Umwelt- und Ressourcenkosten wohl eher gering sein,⁵⁰ da Deutschland im Wesentlichen ein Wasserüberschussgebiet ist,⁵¹ so dass die finanziellen Kosten dominieren werden.⁵² Die gegenwärtigen Tarifstrukturen repräsentieren daher indirekte Subventionen von den Mehrpersonenhaushalten zu den Singlehaushalten⁵³ (Rothenberger 2003, S. 42). Dieser Effekt wird allerdings oft durch gestufte Tarif abgeschwächt, bei denen die fixen Kosten für höhere Anschlusskapazitäten (größere Wasserzähler) höher sind und die (variablen) Kosten pro verbrauchter Einheit geringer.⁵⁴

Allerdings könnte in dieser strikten Anwendung des Verursacherprinzips ein Widerspruch zu der Aufgabe aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 1. Spiegelstrich WRRL gesehen werden, die Preispolitik als Anreiz für die effiziente Nutzung von Wasserressourcen einzusetzen. Vom strengen ökonomischen Standpunkt ist die Abweichung vom Verursacherprinzip wiederum nicht gerechtfertigt: wenn externe Kosten in die Preisgestaltung einbezogen sind, gibt es kein ökonomisches Argument mehr für einen „zusätzlichen“ Anreiz, weniger Trinkwasser zu verbrauchen (vgl. Gawel 1995, S. 193). Dieser in Art. 9 WRRL angelegte Widerspruch eröffnet den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum bei der Umsetzung. Allerdings führt hier eine nicht verursachergerechte Verteilung der zu tragenden Kostenanteile bei insgesamt erreichter Kostendeckung dazu, dass bei einigen Verbrauchern der Anreiz „zu niedrig“ ist, so dass sie „zuviel“ verbrauchen.

Progressive Tarife, wie sie in vielen südeuropäischen Ländern anzutreffen sind,⁵⁵ sind ökonomisch nur dann gerechtfertigt und verursachergerecht, wenn die marginalen Umwelt- und Ressour-

⁴⁹ Kraemer und Piotrowski zufolge (1998, S. 12) stammen 9% der Einnahmen öffentlicher Trinkwasser aus der Fixkostenkomponente und 91% aus der variablen Komponente.

⁵⁰ Die wichtigsten Umweltkosten werden wahrscheinlich durch Trinkwassertalsperren verursacht.

⁵¹ Rothenberger 2003, S. 32.

⁵² Die Wasserentnahmeentgelte einiger Bundesländer, die von einigen als Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten betrachtet werden, machen weniger als 20% der Gesamtkosten im Gebiet des Mittelrheins aus (RP Gießen 2002, S. 42).

⁵³ Die Bezugnahme auf Haushalte ist streng genommen bereits eine Abweichung vom Verursacherprinzip, da es eigentlich auf der Ebene der Individuen anzuwenden wäre.

⁵⁴ Allerdings gereicht dies vor allem Mehrfamilienhäusern gegenüber Einfamilienhäusern zu Vorteil.

⁵⁵ Siehe Roth 2001, S. 7, Herrington 2001, S. 206 und Europäische Kommission 2000b, S. 10.

cenkosten mit steigendem Konsum größer werden. Dies mag in Wassermangelgebieten durchaus der Fall sein, aber nicht in den Mitgliedstaaten mit einem eher moderaten Klima. Der zusätzliche Anreiz durch progressive Tarife ist zudem nur gerechtfertigt, wenn er auf individueller Ebene angewandt wird und nicht auf der Ebene der Haushalte, denn sonst werden Mehrpersonenhaushalte benachteiligt.

Das Verursacherprinzip ist auch für die Verteilung der Kosten zwischen verschiedene Verbrauchergruppen relevant. In Deutschland gibt es beim Anschluss an das öffentliche Trinkwassernetz häufig Tarife, die den Großverbrauchern Rabatte oder geringe Arbeitspreise pro Einheit einräumen. Wie schon gezeigt sind diese Rabatte im Einklang mit dem Verursacherprinzip. Schließlich gibt es u. U. Skaleneffekte bei der Bereitstellung größerer Mengen,⁵⁶ und sichern Großverbraucher oft einen Mindestdurchfluss im Abwassernetz, der aus hygienischen Gründen erforderlich ist. Andererseits sind die Kapazitäten der Netze wegen der Großverbraucher so dimensioniert, dass sie einen höheren Abfluss erfordern als kleiner dimensionierte Netze.⁵⁷

4.3.2 Die Versorgung mit Wasser für industriell-gewerbliche Zwecke (Selbstversorgung)

In Hinblick auf die Wasserversorgung für andere Zwecke (Kühlung, Industrieproduktion, Bewässerung) ist festzuhalten, dass die Wasserentnahmen aus Oberflächengewässern und Grundwässern und die bedarfsgerechte Aufbereitung durch die Nutzer selbst erfolgen (circa 97%; Schönbäck et al. 2003, S. 356), die zusammen etwa 87% aller Wasserentnahmen ausmachen (ibid.). Da es in diesem Bereich keine Subventionen für die Bereitsteller der Wasserdienstleistungen, die mit den Nutzern der Dienstleistung identisch sind, gibt, müssen diese die finanziellen Kosten der Dienstleistungen in Gänze selbst tragen. Umwelt- und Ressourcenkosten der Dienstleistungen können allein über Steuern und Abgaben abgeschöpft werden, die der Wasserentnahme auferlegt werden. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der gegenwärtigen Wasserentnahmeabgaben der Bundesländer erlaubt es allerdings nicht, sie als Instrumente zur Erhebung von Umwelt- und Ressourcenkosten zu betrachten. Die Wasserentnahme ist genehmigungsbedürftig und die Entnahmeabgaben sollen den Sondervorteil abschöpfen, den die Genehmigung dem Inhaber gegenüber anderen, die keine Genehmigung erhalten und das öffentliche Gut nicht nutzen, verschafft. Das klingt nach Ersatz der Opportunitätskosten, aber die Entnahmeentgelte werden unabhängig davon erhoben, ob es tatsächlich jemanden gibt, der eine weitere Entnahmeerlaubnis begehrt. Darüber hinaus ist ihre Höhe unabhängig davon, ob die Entnahme die natürliche Rate der Wiederauffüllung übersteigt. Dies wird nur in wenigen Gebieten der Fall sein. Weiterhin kann die übliche Unterscheidung der Tarife nach Verwendungszwecken (z. B. in Baden-Württemberg gem. Annex zum Art. 17a Abs. 3 Wassergesetz: für die öffentliche Wasserversorgung generell € 0,05113, Entnahme aus Oberflächengewässern: € 0,01023 zum Zweck der

⁵⁶ Für Italien allerdings zweifelnd Antonioli und Filippini 2001.

⁵⁷ Die Bedeutung des industriellen Trinkwasserverbrauchs ist insgesamt eher gering. Weniger als 20% des von öffentlichen Trinkwasserversorgungsunternehmen produzierten Wasser wird von gewerblichen Konsumenten verbraucht (Schönbäck et al. 2003, S. 356).

Kühlung, € 0,00511 zum Zweck der Beregnung oder Berieselung und € 0,02045 zu sonstigen Zwecken; Entnahme von Grundwasser € 0,05113 für alle Zwecke) auf den ersten Blick nicht mit unterschiedlichen Umwelt- und Ressourcenkosten gerechtfertigt werden. Daher können die Abgaben in ihrer gegenwärtigen Gestalt nicht als Instrument zur Deckung der Umwelt- und Ressourcenkosten identifiziert werden, wie es das RP Gießen (2002, S. 42) und WATECO (2002, S. 17) behaupten (ähnlich Görlach et al. 2004, S. 11). Für diese Aufgabe müssen die Wasserentnahmeabgaben modifiziert werden, insbesondere hinsichtlich einer regionalen Differenzierung entsprechend den verfügbaren Wassermengen. Dies könnte geschehen, indem das Flussgebiet aufgeteilt wird oder Klassen von Entnahmegebieten definiert werden. Eine solche differenzierende Tarifgestaltung wäre mit der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Entnahmeabgaben vereinbar, da der eingeräumte Vorteil in Abhängigkeit der lokalen und regionalen Beschränkungen und Bedingungen als größer oder kleiner angesehen werden kann. Da die tarifbestimmenden Merkmale in abstrakt-generellen Ausdrücken beschrieben werden müssen, können die regionalen Besonderheiten nur vergrößernd in einem Tarifsystem abgebildet werden.⁵⁸

Eine weitere Frage ist, ob eine saisonal bzw. jahreszeitlich differenzierende Abgabe für die Wasserentnahme eingeführt werden kann. Das Problem besteht systematisch betrachtet darin, dass, wenn Abgaben als Deckung der Umwelt- und Ressourcenkosten konzipiert werden, ihre Tarifstruktur der Entwicklung der marginalen Umwelt- und Ressourcenkosten synchron entsprechen sollte. Dies ist insbesondere schwierig, wenn diese marginalen Kosten mit wachsendem Wasserverbrauch ansteigen, wie oft angenommen wird (vgl. Kahlenborn 1999, S. 15 f). Aber diese Annahme ist nicht immer richtig, etwa im Fall von Trinkwassertalsperren: sind sie einmal gebaut, dann ändern sich die durch sie verursachten Umweltkosten nicht oder kaum in Abhängigkeit der – im Rahmen ihrer Kapazität – ihnen entnommen Wassermengen. Bei einer einfachen Tarifstruktur, wie sie die Wasserentnahmeabgaben aufweisen, werden auch dann Abgaben erhoben, wenn keine Umwelt- und Ressourcenkosten anfallen. Allerdings, auch ein entsprechend abgestufter Tarif könnte dem individuellen Konsumenten nicht den relevanten Anreiz vermitteln. Sein (marginal) zusätzlicher Konsum, der bestimmte marginale (zusätzliche) Umwelt- und Ressourcenkosten verursacht (vgl. Kahlenborn 1999, S. 15), ist kaum identifizierbar. Eine entsprechende Anlastung wäre allenfalls dadurch möglich, dass eine Abgabe nicht auf die Wasserentnahme erhoben wird, sondern über eine Verbrauchssteuer auf den individuellen Wasserkonsum, die jedoch ebenfalls in bezug auf regionale Unterschiede zu differenzieren wäre. Weiterhin wäre es erforderlich, dass eine gewisse (Basis-)Menge abgabenfrei bleibt, die berechnet wird, indem die maximal verfügbare, d. h. ohne Umwelt- und Ressourcenkosten verfügbare, Menge durch die Zahl der Konsumenten geteilt wird.⁵⁹ Wer die

⁵⁸ Die vielfältigen finanzverfassungsrechtlichen Probleme, die sich aus dem Grundgesetz und seinen Vorschriften über Abgaben, Steuern, Gebühren etc. ergeben, können hier aus Platzgründen nicht weiter vertieft werden.

⁵⁹ Das Problem der richtigen/gerechten/angemessenen Zuteilung der verfügbaren Ressourcen auf unterschiedliche Verwendungszwecke (Trinkwasserversorgung, Kühlung etc.) sei hier vernachlässigt.

für eine Gemeinschaft verfügbare Menge definiert und was passiert, wenn jemand weniger als die abgabefrei zugeteilte Menge verbraucht, so dass andere mehr als diese Menge verbrauchen können, ohne dass Umwelt- und Ressourcenkosten anfallen, bleiben zu klärende Fragen. Diese Überlegungen führen zu der Einführung einer Art von Zertifikat für den individuellen Konsum. Zusätzlich stellt sich das Problem, ob es eine Hierarchie der Konsumenten derart gibt, dass die Trinkwasserversorgung Vorrang vor allen anderen Zwecken der Wasserentnahme genießt, oder nur soweit ein bestimmter Pro-Kopf-Konsum nicht überschritten wird. Da in Deutschland die Wasserentnahme für die Trinkwasserversorgung nur 15% der Gesamtentnahme ausmacht, wären kaum Umwelt- und Ressourcenkosten allein durch die Entnahmen für die Trinkwasserversorgung verursacht. Aber abgesehen von der Erfüllung der Grundbedürfnisse kann der Trinkwasserversorgung der Haushalte keine allgemeine Priorität über die Versorgung der Industrie oder der Landwirtschaft eingeräumt werden.

4.3.3 Sammlung und Behandlung von Siedlungsabwässern

Im Falle der Sammlung und Behandlung von Siedlungsabwässern werden die Kosten von den Haushalten über kommunale Gebühren oder Entgelte getragen, abgesehen von Subventionen für Investitionen und für laufende Zwecke.⁶⁰ Auch hier stellt sich das Problem, dass der Anteil der fixen Kosten für den Betrieb der Kanalisation und den der Abwasserreinigung hoch sind, während der Fixkostenanteil in den Gebühren niedrig ist. Dieser Umstand mildert das weitere Problem, dass die Abwassermenge bzw. Frischwassermenge, die in der Regel als Parameter für die Gebührenkalkulation benutzt wird, nur ein grober Indikator für den Umfang und die Intensität der Inanspruchnahme der Wasserdienstleistung ist, da die (Ab-)Wassermenge keine Information über die Schmutzfracht liefert. Dieses Problem wird umgekehrt verschärft in Hinblick auf Umwelt- und Ressourcenkosten, die durch Substanzen verursacht werden, die in der Abwasserreinigung nicht eliminiert und in ein Oberflächengewässer eingeleitet werden (vgl. Gawel 1995, S. 178 und 195). Allerdings ist auch hier festzuhalten, dass nicht alle verbleibenden Reststoffe im behandelten Siedlungsabwasser Umwelt- und Ressourcenkosten verursachen, solange die Selbstreinigungs- oder Absorptionskapazität des Gewässers, die in Hinblick auf das Umweltqualitätsziel „guter Zustand“ festzulegen ist, nicht überschritten wird. Die Selbstreinigungsfähigkeit des Vorfluters wird bei der gegenwärtigen Abwasserabgabe nicht berücksichtigt,⁶¹ sondern nur die Einhaltung des Standes der Technik, die zu einer Reduktion der Abgabe führt, unabhängig von der regionalen Umweltsituation und unabhängig davon, ob das Umweltqualitätsziel erreicht wird. Da die Abgabe auf der Grundlage der in den Genehmigungsbescheiden fixierten Werte, deren Einhaltung nicht permanent, sondern nur in Stich-

⁶⁰ Einige dieser Subventionen stammen aus der Reduktion der Abwasserabgabe und aus den Einnahmen der Abwasserabgabe. Sie werden aber nicht als solche ausgewiesen (z. B. RP Gießen 2002, S. 44). Dennoch macht die Gesamtsumme der Subventionen etwa im Beispielsgebiet Mittelrhein ein Mehrfaches der gezahlten Abwasserabgabe aus (RP Gießen 2002, S. 43).

⁶¹ Diese Fähigkeit ist eine mögliche Rechtfertigung für die Einführung einer partielle Abgabefreiheit für einen Teil der Einleitungen, wie Scholl (1996) sie vorschlägt, um die Anreizwirkung der Abgabe zu erhöhen.

proben kontrolliert werden, berechnet wird, spiegelt sie nicht die aktuelle Belastung wieder. Allerdings wird behauptet, dass hohe Strafen für den Fall des Überschreitens der genehmigten Werte dazu führen, dass die tatsächliche Belastung der Einleitungen oft unter den erlaubten Werten liegt (Bode 1999, S. 250). All diese Eigenschaften der Abwasserabgabe erlauben es jedenfalls nicht, sie gegenwärtig als ein Instrument zur Deckung oder Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten anzusehen (so aber RP Gießen 2002, S. 42). Auch der gelegentlich erhobene Starkverschmutzerzuschlag erfüllt nicht die Aufgabe einer verursachergerechten Kostenverteilung in adäquater Weise (Gawel 1995, S. 184).

4.4 Probleme der adäquaten Anlastung von Kosten der Wasserdienstleistungen an die Wassernutzungen, die keine Wasserdienstleistungen sind

Die verursachergerechte Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen verlangt nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 2. Spiegelstrich WRRL die Identifikation der Wassernutzungen, die nicht Wasserdienstleistungen sind, wenn sie Einfluss auf die Kosten der Wasserdienstleistung haben. Zu diesen Wassernutzungen, also Aktivitäten, die signifikanten Einfluss auf den Gewässerzustand haben, gehören insbesondere diffuse Einträge von Nährstoffen durch die landwirtschaftliche Düngung. Diese ist schon lange als Problem bekannt und Gegenstand der Nitrat-Richtlinie, die auch weiterhin nach Art. 10 Abs. 2 WRRL weiterhin Geltung beansprucht. Sie hat sich allerdings bislang als wenig effektiv herausgestellt (vgl. Europäische Kommission 2002), insbesondere in der BRD, die sie zunächst nicht korrekt umsetzte (EuGH 14.3.2002, Rechtssache Fall C-161/00, Sammlung der Rechtsprechung 2002, S. I-02753).⁶² Ein zusätzliches Problem resultiert aus dem Umstand, dass es erforderlich ist nachzuweisen, dass die Kosten einer Wasserdienstleistung durch die Aktivität erhöht werden. Insbesondere bei der Nitratanreicherung im Grundwasser führt die Zeitdauer und die daraus resultierende Verzögerung des Übergangs in das Grundwasser u. U. dazu, dass gegenwärtige (Mehr-)Kosten nicht der gegenwärtigen landwirtschaftlichen Praxis zugerechnet werden können. Umgekehrt ist auch die Praxis zu überprüfen, Landwirte für Bewirtschaftungsbeschränkungen in Wasserschutzgebieten, die über die gute landwirtschaftliche Praxis hinausgehen, zu entschädigen (Art. 19 Abs. 3 und 4 WHG). Allerdings scheint bereits vor der durch das EuGH-Urteil erzwungenen Senkung der erlaubten Höchstmengen von auszubringenden Wirtschafts- und Mineraldüngern eine Reduktion der Nitratbelastung eingetreten zu sein (Bundesregierung 2004), so dass auf eine weitere Verbesserung der Situation gehofft werden kann. Mit der genannten und weiteren geplanten Verschärfung(en) der DüngeVO (s. Bundesregierung 2004, S. 31) werden die technischen Standards generell erhöht, so dass vielleicht bislang gezahlte Kompensationen für individuelle, situationsbedingte Verschärfungen, wie die o. g. in Trinkwasserschutzgebieten, nunmehr ganz oder teilweise entfallen können.

⁶² Zur aktuellen Situation siehe Bundesregierung (2004).

Bislang gibt es jedenfalls noch keine Strategie zur Berechnung des angemessenen Beitrages von Wassernutzungen, die nicht Wasserdienstleistungen sind, an deren Kosten (vgl. Görlach et al. 2004, S. 11 und 21). Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, Abgaben auf den Einsatz von Mineral- und/oder Wirtschaftsdüngern einzuführen. Allerdings hätten diese Abgaben zunächst keinen Bezug auf Kosten von Wasserdienstleistungen. Dieser könnte allenfalls durch entsprechende Gestaltung des Tarifs, bei dem die Abgabe nach dem Einsatzgebiet, also z. B. nach der Vorbelastung des Grundwassers und der Oberflächengewässer, ihrer Sensibilität und/oder nach der Entfernung zu Trinkwasser- oder Rohwassergewinnungsanlagen gestaffelt werden. Auch mit diesem Konzept könnte eine Kostenbeteiligung nur sehr pauschal erfolgen. Schließlich sind mit einer Düngerabgabe nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Probleme verbunden, die hier nicht weiter vertieft werden können.⁶³

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die vollständige versuchergerechte Deckung der Kosten von Wasserdienstleistungen hat das Potential die Konsumenten der Dienstleistung und die Wassernutzer über die vollständigen Kosten ihres Konsums bzw. ihrer gewässerbelastenden Aktivitäten zu informieren. Sie kann daher als Anreiz für eine Reduktion des Wasserverbrauchs und als Anreiz zur Reduktion der Wasserverschmutzung auf nachhaltige Niveaus dienen. Ebenso können u. U. die erforderlichen Mittel für die Maßnahmen des Gewässerschutzes aufgebracht werden. Die Einführung des Kostendeckungsprinzips stellt eine wesentliche Neuerung im Europäischen Umweltrecht dar. Nicht zuletzt deshalb war seine genaue Formulierung sehr umstritten und lässt sich eine kohärente Gesamtkonzeption nur unter Schwierigkeiten aus dem Text herausdestillieren. Es bleiben latente Widersprüche bestehen, die allerdings den Spielraum für die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung erhöhen. Auch auf der Grundlage der hier entfalteten Interpretation stellen sich für die konkrete Umsetzung auf fachlicher Seite eine Vielzahl von methodischen Problemen, bei deren Lösung die Mitgliedstaaten einen großen Handlungsspielraum haben, solange nicht eine Vereinheitlichung von Methoden und Verfahren auf europäischer Ebene erfolgt. Die größte Herausforderung stellen dabei zweifellos die Entwicklung und Standardisierung von Methoden zur Erhebung und von Mechanismen zur Deckung der Umwelt- und Ressourcenkosten dar. Soweit es um die verursachergerechte Verteilung der betriebswirtschaftlichen Kosten von Wasserdienstleistungen geht, ergeben sich in diesem eigentlich bekannten Terrain noch kritische Anfragen an die gegenwärtige Praxis. Diese eher rechtlichen Probleme reichen in das Kommunalabgabenrecht wie das Finanzverfassungsrecht mit ihren konzeptionellen Eigentümlichkeiten hinein, für deren Lösung hier nur die Richtung angegeben werden konnte.

Das Kostendeckungserfordernis und das kritische Bewusstsein gegenüber Subventionen für Wasserdienstleistungen sind in dem weiteren Kontext der starken Bewegung hin zu einer Liberalisie-

⁶³ Vgl. zu diesem Problem Unnerstall 2004, S. 271 f.

rung von Märkten und einer Privatisierung von öffentlichen Unternehmen im Bereich der Dienstleistungen von öffentlichem Interesse/der Daseinsvorsorge zu sehen, die von der EU vorangetrieben wird. Diese Bewegung hat den Wassersektor noch nicht mit derselben Intensität erreicht wie andere Sektoren (Pöcherstorfer 2003), aber die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes im Wassersektor steht auf der politischen Agenda (Europäische Kommission 2003, S. 13 und 46). Der Kommission zufolge werden die Ergebnisse ihrer Einschätzung und Bewertung des Wassersektors Ende 2004 präsentiert (2004, S. 33), nachdem sie bereits ein Expertengutachten über die Anwendung der Wettbewerbsregeln im Europäischen Wassersektor (WRc und Ecologic 2002) eingeholt hat. Ein weiterer Schritt, der bereits erfolgt ist, besteht in Änderung der „Richtlinie zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-... -versorgung ...“ (Europäische Gemeinschaft 2004), in der die Bedingungen für die Vergabe von Aufträgen in diesem Gebiet definiert werden. Ob das Erfordernis der Kostendeckung, das auch „gegenüber“ privaten Anbietern von Wasserdienstleistungen, z. B. der Trinkwasserversorgung, durchzusetzen ist, Einfluss auf die Eignung von Preisen als Wettbewerbsinstrument hat, ist schwer zu beantworten.⁶⁴ Wie auch immer, die Probleme der Gestaltung von verursachergerechten Tarifen kehren bei einer Privatisierung im Zuge der notwendigen Preiskontrolle durch Wettbewerbsbehörden wieder.

⁶⁴ Pöchertsdörfer (2003, S. 189) erwartet, dass das Interesse privater Unternehmen an fortgesetzten Privatisierungen abnehmen wird. Zumindest ist fraglich, ob nicht die weite Spannweite in den jährlichen Wassergebühren eines Haushaltes (€350 in Berlin bis zu €50 in Rom), die von der Kommission hervorgehoben wird, um den möglichen Gewinn einer Liberalisierung zu illustrieren (Europäische Kommission 2003, S. 14) erheblich zusammenschrumpfen wird, wenn das Prinzip der Kostendeckung umgesetzt wird. Kritisch zu dieser Art von Preisvergleich äußert sich auch der SRU (2002, Tz. 658), Bode 1999 und Laskowski (2003, S. 5). Der mögliche Gewinn einer Liberalisierung in Deutschland wird von Ewers et al. (2000, S. 23-24) auf etwa 10%-20% geschätzt. Für andere europäische Staaten siehe Schönbäck et al. 2003a. Zu den rechtstechnischen Problemen einer Privatisierung am Beispiel der Berliner Wasserwerke siehe Wolfers 2004.

Literatur

- Antonioli, B. und Filippini, M. (2001): The use of variable cost function in the regulation of the Italian water industry. In: *Utilities Policy* 10/2001; S. 181-187.
- Bartolomäus, C., Beil, Th., Bender, S. und Karkow, K. (2004): Kontingente Bewertung – und was dann? In: Döring, R. und Rühls, M. (Hrsg.): *Ökonomische Rationalität und praktische Vernunft – Gerechtigkeit, Ökologische Ökonomie und Naturschutz*; Würzburg S. 229-247.
- Baumeister, H. (2003): Der EuGH und die Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge - vor allem des öffentlichen Nahverkehrs. In: *Neue Zeitschrift für Baurecht*, S. 550 ff.
- Bode, H. (1999): Produktkosten der deutschen Wasserwirtschaft. In: *gwf Wasser/Abwasser*, 140. Jg. 1999, S. 244-252.
- Brackemann, H., Ewens, H.-P., Interwies, E., Kraemer, A. R., Quadflieg, A. (2002): Die wirtschaftliche Analyse nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie (Teil 1). In: *Wasser und Abfall* Jg. 4, Heft 3, S. 38-43.
- Bundesregierung (2004): Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom August 2004: 3. Bericht gemäß Artikel 10 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (1995): Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7.11.1995 - 2 BvR 413/68 und 1300/93. In: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)* Bd. 93, S. 319 ff.
- Callies, Ch. und Ruffert M. (1999): *Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Luchterhand, Neuwied
- Cansier, D. (1993): *Umweltökonomie*, Stuttgart.
- DG ECO2 (Common Implementation Strategy Working Group 2B, Drafting Group ECO2). 2004. *Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive*; June 2004.
- Elsasser, P. und Meyerhoff, J. (Hrsg.) (2001): *Ökonomische Bewertung von Umweltgütern. Methodenfragen zur Kontingenten Bewertung und praktische Erfahrungen im deutschsprachigen Raum*. Metropolis, Marburg.
- Europäische Gemeinschaft (1973): Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz; Amtsblatt Nr. C 112 vom 20/12/1973 S. 1 ff.
- Europäische Gemeinschaft (1975): Empfehlung des Rates (75/436/Euratom, EGKS, EWG) vom 3. März 1975 über die Kostenzurechnung und die Intervention der öffentlichen Hand bei Umweltschutzmaßnahmen; Amtsblatt Nr. L 194 vom 25/07/1975 S. 1 ff.
- Europäische Gemeinschaft (1975a): Richtlinie 75/439/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung, Amtsblatt Nr. L 194 vom 25/07/1975 S. 23 - 25.
- Europäische Gemeinschaft (2000): Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik; ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1-72.
- Europäische Gemeinschaft (2000a): Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen; ABl. EG Nr. L 193 vom 29/07/2000, S. 75 - 78.

- Europäische Gemeinschaft (2004): Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste; ABl. L 134 vom 30/04/2004 S. 1-113.
- Europäische Kommission (1992): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie; KOM/92/226Endg. vom 30/6/92, Amtsblatt Nr. C 196 vom 03/08/1992 S. 1 ff.
- Europäische Kommission (1993): Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins XXI. Jahrhundert", KOM(93)700 endg. vom 5. Dezember 1993.
- Europäische Kommission (1995): Geänderter Vorschlag fuer eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie, KOM/95/0172 endg.
- Europäische Kommission (1997): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, KOM(97) 49 endg. - 97/0067 (SYN), ABl. EG Nr. C 184 vom 17/06/1997 S. 20 - 40.
- Europäische Kommission (1997a): Mitteilung der Kommission Umweltsteuern und -gebühren im Binnenmarkt, Amtsblatt Nr. C 224 vom 23/07/1997 S. 6 - 19.
- Europäische Kommission (2000): Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 251 Absatz 2, Buchstabe c) des EG-Vertrages, zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments des gemeinsamen Standpunkts des Rates betreffend den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (KOM (97)49 endg., KOM(97)614 endg., KOM(98)76 endg. und KOM(99)271 endg.) zur Änderung des Vorschlags der Kommission gemäß Artikel 250, Absatz 2 des EG-Vertrages; COM (2000)219 final, 1997/0067 (COD), 05.06.2000.
- Europäische Kommission (2000a): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss – Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen, KOM(2000) 477 endgültig, 26.07.2000.
- Europäische Kommission (2000b): Water pricing policies in theory and practice – Accompanying document to the Communication by the Commission COM (): Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources. SEC(2000) 1238.
- Europäische Kommission (2002): Bericht der Kommission - Durchführung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen - Zusammenfassung der Berichte der Mitgliedstaaten für das Jahr 2000, KOM/2002/0407 endg.
- Europäische Kommission (2003): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Binnenmarktstrategie - Vorrangige Aufgaben 2003-2006, KOM/2003/0238 endg. vom 7.5.2003.
- Europäische Kommission (2004): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM/2004/0374 endg. vom 12.5.2004.
- Europäischer Rat (1999): Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 41/1999 vom Rat festgelegt am 22. Oktober 1999 im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie 1999/./EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft vom ... im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG C 343/1 vom 30.11.1999, S. 1-72.

- Europäisches Parlament (1999): Vorschlag und geänderte Vorschläge für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (KOM(97)0049 – C4-0192/97, KOM(97)0614 – C4-0120/98 und KOM(98)0076 – C4-0121/98 – 97/0067(SYN)), ABl. EG C 150 vom 28.5.1999, S. 388-419.
- Europäisches Parlament (2000a): Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (9085/3/1999, C5-0209/1999, 1997/0067(COD)), A5-0027/2000 endgültig, PE 231.746, 3. Februar 2000.
- Europäisches Parlament (2000b): Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (9085/3/1999–C5-0209/1999–1997/0067(COD)), A5-0027/2000, 16. Februar 2000; ABl. EG C 339 vom 29.11.2000, S. 136-154.
- Europäisches Parlament (2000c): Bericht über den vom Vermittlungsausschuss gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (C5-0347/2000 – 1997/0067(COD)), A5-0214/2000, 29. August 2000.
- Ewers, H.-J., Botzenhart, K., Jekel, M., Salzwedel, J., Kraemer, A. (2000): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung. BMWi-Forschungsvorhaben (11/00).
- Ewringmann, D. (2002): Die Emanzipation der Abwasserabgabe vom Ordnungsrecht im Rahmen der EG-Wasserrahmenrichtlinie und eines Umweltgesetzbuches. In: Eberhard Bohne (hrsg.): Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch, Berlin, S. 265-293.
- Fischer, M. und Zwetkow, K. (2003): Privatisierungsoptionen für den deutschen Wasserversorgungsmarkt im internationalen Vergleich, Zeitschrift für Wasserrecht 42/2003, S. 127-156
- Gawel, E. (1995): Die kommunale Gebühr, Duncker und Humblot, Berlin
- Gawel, E. (1999): Anmerkungen zur Definition und zum Verständnis „betriebswirtschaftlicher Grundsätze“ im Kommunalabgabenrecht der Länder – dargestellt am Beispiel des § 6 KAG NW. In: Verwaltungsarchiv S. 442-465.
- Geiger, A. und Freund, A. (2003): Europäische Liberalisierung des Wassermarktes. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, S. 490-493.
- Görlach, B., Interwies, E., Pielen, B. und Rathje, B. 2004: Assessing Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive: the Case of Germany, Final Report.
- Hanley, N. und Spash, C. L. (1993): Cost-Benefit Analysis and the Environment, Edward Elgar, Brookfield.
- Hansjürgens, B. und Messner, F. (2002): Kostendeckende und verursachergerechte Wasserpreise in der EU-Wasserrahmenrichtlinie – Anspruch und Realisierungschancen. In: Wasser & Boden, Jg. 54, Heft 7/8 (Juli/August 2002), S. 66-69, 2002.
- Herrington, P. (2001): Pricing and efficiency in the domestic water supply sector. In: Pricing Water – Economics, Environment and Society, Conference Proceedings Sintra 6. und 7. September 1999; hrsg. von European Communities; Luxemburg, S. 203- 211.
- Jans, J. H. (2000): European Environmental Law; 2. rev. Aufl.; Groningen, Europa Law Publishing.
- Jansen, B. (2003): Ökologische Steuern in der Europäischen Gemeinschaft. In: Zeitschrift für Umweltrecht, S. 257-264.

- Kahlenborn, W. (1999): Umwelt- und Ressourcenkosten von Wassernutzungen vor dem Hintergrund der künftigen Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft (im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit); Endgültiger Endbericht, November 1999.
- Kahlenborn, W., Buck, M. und Kraemer, A. (1999): Kostendeckung bei Wasserpreisen und Abwassergebühren vor dem Hintergrund der künftigen Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft.
- Kaika, M. und Page, B. (2003): The EU Water Framework Directive: Part 1. European Policy-Making and the Changing Topography of Lobbying. In: *European Environment* 13 (6), S. 314-327.
- Kirchhof, F. (2003): § 38 Umweltabgaben - Die Regelungen in den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten. In: Rengeling, W. (Hrsg.): *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*; 2. Aufl., S. 1335-1390.
- Kloess, A. (1908): *Das Deutsche Wasserrecht und das Wasserrecht der Bundesstaaten des Deutschen Reiches*; Halle a. S.
- Köck, W. und Unnerstall, H. (2004): Kap. 2.1 Rechtliche Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Bund und Ländern. In: M. Schmalholz und W. v. Keitz: *Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie* (erscheint demnächst).
- Kraemer, A. und Piotrowski, R. (1998): *Wasserpreise im europäischen Vergleich (Kurzfassung)*.
- Laskowski, Silke R. (2003): Die deutsche Wasserwirtschaft im Kontext von Privatisierung und Liberalisierung. In: *Zeitschrift für Umweltrecht*, S. 1- 10.
- LAWA (Länderarbeitsgemeinschaft Wasser) (2002): Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie: Themenbezogenes Arbeitspapier Nr. 5 (Stand 27.2.2002).
- LAWA (Länderarbeitsgemeinschaft Wasser) (2003), Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (Stand 30.4.2003).
- Marggraf, R. und Streb, S. (1997): *Ökonomische Bewertung der natürlichen Umwelt: Theorie, politische Bedeutung, ethische Diskussion*, Heidelberg u.a.
- Marggraf, R., Bräuer, I., Fischer, A., Menzel, M., Stratmann, U. und Suhr, A. (2005): *Ökonomische Bewertung bei umweltrelevanten Entscheidungen – Einsatzmöglichkeiten von Zahlungsbereitschaftsanalysen in Politik und Verwaltung*, Marburg.
- Meyers Konversationslexikon (1888): verfügbar unter www.meyers-konversationslexikon.de
- Michel, B., Pejas, W., und Quadflieg, A. (2002): Die Wirtschaftliche Analyse nach EG-Wasserrahmenrichtlinie (Teil II). In: *Wasser und Abfall* Jg. 4, Heft 6/2002, S. 8-12.
- Oppermann, Th. (1999): *Europarecht*, 2. Aufl. München.
- Petry, D., Unnerstall, H. und Hansjürgens, B. (2004): Kostendeckung und Wasserpreise. In: M. Deutsch, H.-P. Hack, K. H. Pörtge, K. T. Rost und H. Teltcher (Hg): *Wasser – lebensnotwendige Ressource und Konfliktstoff; Erfurter geographische Studien* 11/2004, S. 97-104.
- Pöchertsdörfer, W. (2003): Daseinsvorsorge und Marköffnung durch Gemeinschaftsrecht - auch in der Wasserwirtschaft? In: *Zeitschrift für Umweltrecht*, S. 184 - 190.
- Roth, E. (2001): *Water Pricing in the EU*. EEB (European Environmental Bureau) Publication 2001/002.
- Rothenberger, D. (2003): Report zur Entwicklung des Versorgungssektors Wasser. http://www.mikrosysteme.org/documents/Report_Wasser.pdf.
- RP Gießen (Regierungspräsidium) (2002): Pilotprojekt „Bewirtschaftungsplan Mittelrhein“, 2. Statusbericht September 2002.

- Sanden, J. (1994): Wasserrecht im Wandel: Die wasserrechtlichen Abgaben der ehemaligen DDR und ihre Relevanz für das bundesdeutsche Umweltrecht, Baden-Baden.
- Scholl, R. (1996): Zur Novellierung der Abwasserabgabe: Einführung einer Messlösung. In: Köhn, J. und Welfens, M. J. (hrsg.): Neue Ansätze in der Umweltökonomie; Metropolis 1996, S. 355-366.
- Schönbäck, W., Oppolzer, G., Krämer, R.A., Hansen, W., Herbke, N., (2003): Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft – Band 1: Länderstudien.
- Schönbäck, W., Oppolzer, G., Krämer, R.A., Hansen, W. und Herbke, N., (2003a): Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft – Band 2: Systemvergleich vor europapolitischem und ökonomischem Hintergrund.
- Schwarze, J. (hrsg.) (2000): EU-Kommentar, Baden-Baden.
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002): Umweltgutachten.
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2004): Umweltgutachten.
- Unnerstall, H. (2004): Rechtliche Grundlagen gegenwärtiger und zukünftiger ökonomischer Instrumente im Naturschutz und in der Flächenhaushaltspolitik. In: Döring, R. und Rühs, M. (hrsg.): Ökonomische Rationalität und praktische Vernunft – Gerechtigkeit, Ökologische Ökonomie und Naturschutz; S. 249-274.
- Unnerstall, H. (2004a): Making Sustainable Development Operable: The Case of the European Community Law. In: The International Sustainable Development Research Conference 29-30 March 2004, University of Manchester, Conference Proceedings; S. 637-644.
- Unnerstall, H. (2005): „Sustainable Development“ as Legal Concept in the European Primary and Secondary Law. In: European Environment (angenommen).
- WATECO (CIS Working Group 2.6 on Water and Economics), 2002, Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive, Guidance Document and Annexes. http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/economic_wateco&vm=detailed&sb=Title.
- Wolfers, B. 2004. Privatization of the Berlin Water Works – a Blueprint for Balancing Public and Private Interests? In: Journal for European Environmental and Planning Law Vo1. 1; S. 116-124.
- WRc und Ecologic (2002): Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community; Study contract No. COMP/2002/E3/S12.334052 for the European Commission – Competition Directorate General.
- Wüsthoff, A. (1962), Einführung in das deutsche Wasserrecht, 3. Aufl. Berlin.