

# *UFZ Discussion Papers*

Department of Economics

1/2014

## **Zur Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie**

*Erik Gawel*

Januar 2014

## Zur Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie

*Professor Dr. Erik Gawel, Leipzig*

### Gliederung

1. Problemstellung
2. Begriff der Umwelt- und Ressourcenkosten
3. Stellung der Umwelt- und Ressourcenkosten in der Normarchitektur des Art. 9
  - a) *Problemstellung*
  - b) *Interpretationen der Normarchitektur*
  - c) *„Effiziente Ressourcennutzung“ als Schlüsselbegriff*
  - d) *Relevante und irrelevante URK*
  - e) *Zwischenergebnis*
4. URK als Teil der Deckung der Kosten: Was ist abzudecken?
  - a) *Grundsatz der Zweckbezogenheit der Kosten*
  - b) *Der Kostenzweck des Art. 9 WRRL*
  - c) *Zustands- und funktionsabhängiges Ausmaß von URK*
  - d) *Zustandsbezug als Deckungskonzept: Erreichung von Umweltzielen nach Art. 4 WRRL als Abschneidegrenze?*
  - e) *Zwischenfazit*
5. Konzepte der „Berücksichtigung von URK: Wie ist abzudecken?“
  - a) *Auslegungsbemühungen im juristischen Schrifttum: Berücksichtigung als Verbindlichkeitsproblem*
  - b) *Berücksichtigung als Rechenproblem*
  - c) *Approximation von URK durch Maßnahmenkosten?*
  - d) *Berücksichtigungskonzepte der umweltökonomischen Theorie*
  - e) *Kritik an dezisionistischen Berücksichtigungskonzepten*
  - f) *Instrumente der Berücksichtigung*
6. Fazit

## 1. Problemstellung

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

Art. 9 Abs. 1 WRRL hat insgesamt folgenden Wortlaut:

„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.

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.“

Was genau den Mitgliedstaaten durch Art. 9 Abs. 1 WRRL aufgegeben sein soll, ist schwer zu ermitteln.<sup>2</sup> Noch schwerer dürfte freilich die Feststellung fallen, dass eine Wasserpreisgestaltung zweifelsfrei gegen Art. 9 verstoße. Die Norm ist von mühsamen Kompromissen im Gesetzgebungsverfahren gekennzeichnet<sup>3</sup> und zudem durchsetzt mit auslegungsbedürftigen Begriffen, über die im Schrifttum sowie zwischen Kommission und Mitgliedstaaten Streit herrscht.<sup>4</sup> Dies gilt in besonderer Weise für den Begriff der „Umwelt- und Ressourcenkosten“ (URK). Dieser ist ersichtlich aus der Umweltökonomik entlehnt, dortselbst aber so gar nicht gebräuchlich. Wirtschaftswissenschaftliche Begrifflichkeiten und Konzepte spielen in Art. 9 zweifellos eine Schlüsselrolle (Kostendeckung, Ressourceneffizienz, Anreize, wirtschaftliche

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

<sup>2</sup> *Unnerstall*, Ökonomische Elemente in der WRRL und ihre Umsetzung in: Lauterbach u.a., Handbuch zu den ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik, 2012, S. 103, spricht trotz umfangreicher eigener Bemühungen nachvollziehbar davon, dass „der Gehalt der Bestimmungen des Art. 9 Abs. 1 WRRL [...] kaum vollständig aufzuklären“ sei.

<sup>3</sup> Siehe zum Entstehungsprozess der WRRL und den Streit um die Ausgestaltung der Kostendeckung in Art. 9: *Brockmann*, Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union – untersucht am Beispiel der EU-WRRL, 2003; *Unnerstall*, EurUP 2006, 29; *ders.*, ZfU 2006, 449; sowie *Kaika/Page*, European Environment 2003, 314.

<sup>4</sup> Dabei steht meist der zentrale Begriff der *Wasserdienstleistung* im Zentrum der Kontroverse, die gegenwärtig auch den EuGH in einem Vertragsverletzungsverfahren beschäftigt – dazu jüngst im Überblick *Reese*, JEEPL 2013, 355, 361 ff.

Analyse).<sup>5</sup> Zwar betont das juristische Schrifttum, dass die WRRL nicht etwa ein bestimmtes ökonomisches Konzept verbindlich mache, sondern naturgemäß eine eigenständige, der Auslegung bedürftige Normierung des Problemkreises vornehme,<sup>6</sup> nicht ohne sich anschließend hilfeschend der ökonomischen Disziplin zuzuwenden, um dort Aufschluss über die fraglichen Konzepte und Begriffe zu gewinnen.<sup>7</sup>

Die vielbeklagte Unschärfe des Art. 9 betrifft in besonderer Weise das Konzept der URK, denn diese werden überhaupt nur in Erwägungsgrund 38 und in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 erwähnt und finden zudem in der Wirtschaftswissenschaft kein dogmatisch gesichertes und implementationstaugliches Analogon vor. So halten etwa *Hansjürgens/Messner* fest:

„Dabei stellen [...] insbesondere Umwelt- und Ressourcenkosten eine vollkommen neue Herausforderung dar, für die zwar bestimmte Verfahren in der Wissenschaft diskutiert werden, für die die Praxis aber noch keine allgemein gültigen Lösungen zur Hand hat.“<sup>8</sup>

URK stellen damit eine besondere und bisher nicht zufriedenstellend gelöste Herausforderung des Wasserrechts dar. Zunächst ist daher zu fragen, was sich hinter dem Begriff inhaltlich verbirgt (Abschnitt 2). Sodann ist die Stellung der URK in der Normarchitektur des Art. 9 WRRL zu klären (3.). Ferner fragt sich, „was“ genau kostenmäßig abzudecken sein soll (4.) und auf welche Weise („wie“) eine „Berücksichtigung“ von URK bzw. deren Einschluss bei der Kostendeckung konkret organisiert werden kann (5.). Ein Fazit (6.) beschließt diesen Beitrag.

## 2. Begriff der Umwelt- und Ressourcenkosten

Bereits der konkrete Begriffsgehalt von „Umwelt- und Ressourcenkosten“ (URK) ist nicht leicht zu erfassen und hat im Schrifttum vorwiegend Ratlosigkeit erzeugt.<sup>9</sup> Das Verständnis wird nicht unerheblich dadurch erschwert, dass „umwelt- und ressourcenbezogene Kosten“ weder in Art. 2 WRRL legaldefiniert noch in dieser sprachlichen Wendung in der Wirtschaftswissenschaft gebräuchlich oder auch nur bekannt sind. Die ökonomische Theorie hält stattdessen eine Vielzahl an anderen Begrifflichkeiten vor. Diese beschreiben entweder Werteverzehr, die nicht marktlich verarbeitet und einem Ressourcennutzer daher nicht im Markt-

<sup>5</sup> So auch *Hansjürgens/Messner*, in: Handbuch der EU-WRRL, 2. Aufl., 2006, S. 424: „Hinter diesem Ansatz steht eine umweltökonomische Perspektive [...]“

<sup>6</sup> *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 110; *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 88, sieht gar einen „diktatorischen Anspruch“ der ökonomischen Theorie, den es natürlich abzuwehren gelte. Gegen eine „Wirtschaftswissenschaftlichkeit des Rechts“ verwahrt sich auch *Reinhardt*, ZfW 2997, 223. In ähnlicher Weise – wenngleich auf Wasserentnahmeentgelte bezogen – insistieren auch *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 91, geradezu empört: „Den Zweck des Gesetzes bestimmt nach wie vor der Gesetzgeber und nicht Umweltökonom.“ Dies darf man wohl so verstehen, dass die Deutungshoheit bei den (gesetzesauslegenden) Juristen liegen müsse, nicht aber bei Wirtschaftswissenschaftlern.

<sup>7</sup> Siehe etwa die entsprechenden Auswertungen des ökonomischen Schrifttums bei *Desens*, Wasserpreisgestaltung nach Art. 9 EG-WRRL, 2008, S. 95 ff., 199 ff., *passim*.

<sup>8</sup> *Hansjürgens/Messner*, in: Handbuch der EU-WRRL, 2. Aufl., 2006, S. 424.

<sup>9</sup> Siehe nur die entsprechenden Auslegungsbemühungen im juristischen Schrifttum: *Desens*, Wasserpreisgestaltung nach Art. 9 EG-WRRL, 2008, S. 192 ff.; *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, 2008, S. 64 ff.; *Unnerstall*, in: Lauterbach u. a., Handbuch zu den ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik, 2012, S. 87 ff., mit jeweils weiteren Nachweisen.

preis signalisiert werden (soziale Kosten, externe Kosten, Umweltschäden) oder aber eine bestimmte Konzeption zur Bewertung von Werteverzehren verkörpern (Opportunitätskosten, auch: Alternativkosten).<sup>10</sup> Es sind also marktlich nicht berücksichtigte Werteverzehre, gleichsam als bisher vergessene *Kostenarten* einerseits (soziale/externe Kosten) von konzeptionellen Vorstellungen zum *Kostenbegriff* selbst, insbesondere seiner Bewertungskomponente (Opportunitätskosten) zu unterscheiden.

Die bisher im Rahmen der gemeinsamen Implementationsstrategie vorgelegten Definitionsansätze (u. a. EU-Kommission,<sup>11</sup> WATECO,<sup>12</sup> Drafting Group Eco 2<sup>13</sup> und Aquamoney<sup>14</sup>) suchen „Umweltkosten“ und „Ressourcenkosten“ im Wesentlichen zu *dissoziieren* und unter Verwendung eines grundsätzlich *additiven* Konzepts als zusätzlich zu berücksichtigende, aber disjunkte *Kostenarten* zu begreifen.<sup>15</sup> In diesem Ansatz steckt bereits der Keim des Scheiterns.

- *Umweltkosten* werden dabei im Kern regelmäßig als Umweltschadenskosten (*damage costs*) beschrieben;<sup>16</sup> dies entspricht kategorial den „externen Kosten“ im Sinne einer *Kostenergänzungsvorschrift* um marktlich nicht abgebildete Werteverzehre. Zudem kommt eine Eingrenzung von „umweltbezogenen Kosten“ lediglich als Teilmenge sämtlicher externen Kosten im ökonomischen Sinne in Betracht – etwa mit Blick auf Erwägungsgrund 38, der URK spezifiziert nur „im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen oder Schädigungen der aquatischen Umwelt“ sieht;

---

<sup>10</sup> Die Idee, dass uns der Einsatz einer werthaltigen, aber knappen Ressource für einen bestimmten Zweck gerade den Verzicht auf deren alternative Verwendung (und den daraus zu ziehenden Nutzen) „kostet“, ist für die Wirtschaftswissenschaft elementar. Dieses Kostenverständnis gestattet es auch, jenseits von Geldausdrücken „reale Kosten“ zu beschreiben und von bloßen Ausgaben abzuschichten: Die Lektüre dieses Aufsatzes mag bestimmte Ausgaben zur Erlangung des Mediums erfordert haben, vor allem aber kostet sie die geneigten Leser(innen) die Nutznießung alternativer Zeitverwendungen. Die Opportunitätskostenanschauung ist nicht auf externe Kosten begrenzt, sondern gilt auch für private (betriebswirtschaftliche, „finanzielle“) Kosten. Sie können im Übrigen nicht gemessen, sondern müssen (zielbezogen) „bewertet“ werden. Opportunitätskosten sind nur in einer „Paradiesökonomie“ Null, wo uns „freie“ Güter bei ihrer Nutzung keinerlei Verzicht zuzumuten, weil sie unbegrenzt vorhanden sind oder sich stets „von selbst“ reproduzieren.

<sup>11</sup> KOM 1997, 49 endg. V. 15.4.1997, ABl. 184/20 v. 17.6.1997 (Initiativvorschlag der Kommission); KOM 2000, 477 endg. v. 26.7. 2000 (Preisgestaltungsmittelung der Kommission).

<sup>12</sup> WATECO, Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive, WFD CIS Guidance Document No. 1, 2003.

<sup>13</sup> *Drafting Group Eco2*, Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive, 2004.

<sup>14</sup> *Brouwer*, Practical Working Definition Environmental and Resource Costs and Benefits, 2006.

<sup>15</sup> Exemplarisch dafür ist die – vielfach reproduzierte – Graphik bei *Rogers u.a.*, Water as a social and economic good: How to put the principle into practice, TAC Background Papers No. 2, 1998, S. 7, die – übersetzt in den heutigen Sprachgebrauch – als „economic costs“ gerade die Summe aus „financial“, resource“ und „environmental costs“ ausweist. Rezipiert u. a. bei WATECO, Economics and the Environment ..., 2003, S. 117, und *Ammermüller*, Assessment of Cost Recovery: A New Comparative Framework in Line with WFD Article 9, 2011, S. 87.

<sup>16</sup> „Costs of damage that water uses impose on the environment and ecosystems and those who use the environment“ (WATECO, S. 121); „costs of environmental damage that certain water users impose on other users“ (KOM 1997, 49, ABl. 184/20 v. 17.6.1997); „environmental damage costs of aquatic ecosystem degradation and depletion caused by a particular water use“ (DG Eco2, S. 2); „Kosten für Schäden, die der Wasserverbrauch für Umwelt, Ökosysteme und Personen mit sich bringt“ (KOM 2000 (477) endg, S. 10); „environmental damage to a water system“ (*Brouwer*, 2006, S. 8).

- *Ressourcenkosten* werden dagegen ebenso durchgängig mit dem Opportunitätskostenansatz assoziiert und im Kern als „costs of foregone opportunities“<sup>17</sup> bzw. „opportunity costs“<sup>18</sup> bezeichnet. Hier steht die *Bewertungskorrektur* im Vordergrund, d. h. die Art und Weise der Wertzuschreibung, unabhängig davon, ob die berührten Ressourcen bereits (vollständige) Marktpreise besitzen oder nicht.

Eine solche Unterscheidung wird freilich in der ökonomischen Theorie gar nicht getroffen, wie *Brouwer* zu Recht feststellt:

„Although no explicit distinction is made in the existing environmental economics literature between environmental and resource costs [...], the terms have been interpreted and defined as two separate concepts.“<sup>19</sup>

Vielmehr ist der Opportunitätskostengedanke als Bewertungsprinzip umfassend, denn der Verzehr an alternativen Verwertungschancen einer Ressource kann sich auf den dabei zu leistenden Faktoreinsatz, auf externe Wertminderungen oder künftige Nutzungsoptionen beziehen.<sup>20</sup>

Anstatt es aber dabei zu belassen, Art. 9 Abs. 1 insoweit einerseits die Ergänzung um vernachlässigte, aber relevante Werteverzehre (*Kostenergänzung*) und andererseits eine insgesamt knappheitsorientierte Bewertung von Wasserressourcen in ihrem marktlichen und außermarktlichen Werteverzehr (*Kostenbewertung*) zu entnehmen,<sup>21</sup> wurde – absehbar erfolglos – nach zwei verschiedenen, grundsätzlich additiven „Kostenkategorien“ gefahndet und mit Hilfe widersprüchlicher und reichlich umständlicher Definitionen mehr Verwirrung gestiftet als Aufklärung betrieben.

Alle vorliegenden Definitionen haben daher gerade unter dem Gesichtspunkt unzureichender Abgrenzung und fehlender Überschneidungsfreiheit reichlich verdiente Kritik geerntet.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> WATECO, S. 120: „costs of foregone opportunities which other uses suffer due to the depletion of the resource beyond its natural rate of recharge or recovery“; *Brouwer*, Practical Working Definition Environmental and Resource Costs and Benefits, 2006, S. 8: „total economic market and non-market based value (welfare loss) of the opportunities foregone of alternative water use and exploitation of a water body or river basin as a result of the limited availability of water (of a certain quality)“; KOM 2000 (477) endg, S. 10: „Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden“

<sup>18</sup> DG Eco 2, S. 2: „opportunity costs of using water as a scarce resource in a particular way“.

<sup>19</sup> *Brouwer*, Practical Working Definition ..., 2006, S. 6; dazu auch *Schaafsma/Brouwer*, Overview of existing guidelines and manuals for the economic valuation of environmental costs and benefits, 2006. Dies hält ihn freilich nicht davon ab, selbst eine eigene Unterscheidung einzuführen zwischen „conflicting human water use“ und „environmental damage costs“ (*Brouwer*, Practical Working Definition ..., 2006, S. 7; Hervorh. i.Orig.), was bei einem wohl notwendig anthropozentrischen Bewertungsfokus wenig einbringt.

<sup>20</sup> *Pearce/Markandya*, in: Schramm/Warford, Environmental management and economic development, 1989, S. 39 ff.

<sup>21</sup> In diese Richtung verweist noch die Tabelle bei WATECO, S. 116, bei der „economic costs“ – anders als in der Graphik der Folgeseite – einerseits durch Kostenergänzung um vergangene Werteverzehre („include all non-priced environmental costs“) und andererseits durch zutreffende Bewertung („replace [distorted] market prices by opportunity (or resource) costs“) charakterisiert werden.

<sup>22</sup> Siehe nur *Brouwer*, Practical Working Definition Environmental and Resource Costs and Benefits, 2006, *Görlach/Interwies*, Die Ermittlung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach der WRRL. Die Situation in Deutschland, 2004, S. 10 ff.; *Proeger*, Umwelt- und Ressourcenkosten in der EU-WRRL, 2009, S. 22 ff.; *Kolcu*, ZUR 2010, 74, 79 f. Auch die Schöpfer der Definitionen kritisieren sich munter wechselseitig – siehe nur die Kritik von *Brouwer* und DG Eco2 an WATECO. Dass die selbst definierten Kostenkategorien nicht einfach addiert werden können, ist auch den Urhebern nicht verborgen ge-

Vielfach werden nämlich Abgrenzungen zwischen Umweltkosten und Ressourcenkosten bemüht, die so theoretisch gar nicht bestehen: *Externalitäten* im Sinne der ökonomischen Theorie (also induzierte, nicht-kompensierte Wertminderungen bei Dritten als Folge des eigenen Ressourcenzugriffs<sup>23</sup>) sind nicht nur bei „Folgekosten“ gegeben (landwirtschaftliche Bewässerung führt zu verstärkten diffusen Gewässerbelastungen), sondern definitorisch auch bei der Verdrängung rivaler (aber gleichartiger) Nutzungsmöglichkeiten in einem Ressourcenpool<sup>24</sup> (Entnahmen für Bewässerung können nicht mehr als Kühlwasser genutzt werden und stehen auch für Bewässerungszwecke durch Dritte nicht mehr zur Verfügung). Der Externalitätenbegriff der ökonomischen Theorie ist deutlich weiter als das mit Umweltschäden üblicherweise Assoziierte. Und *Knappheitskosten* treten umgekehrt nicht nur bei gleichartigem Ressourcenzugriff auf (Reicht die Wassermenge für alle Entnahmewünsche?), sondern auch bei einer Nutzungskonkurrenz durch Folgeeffekte (Abwassereinleitung vereitelt Fischzucht am Unterlauf). Die Gewässerressource ist hier dadurch knapp, dass nicht beide Ansprüche (Senkenfunktion, Produktionsmittel) gleichzeitig befriedigt werden können. Im Beispiel äußert sich das Knappsein gerade durch eine negative Externalität. Es geht mithin in *allen* Fallgestaltungen des Zugriffs auf Wasserressourcen um ein Knappheitsphänomen durch konkurrierende (rivale) Nutzungsansprüche, bei dem die direkten und indirekten Auswirkungen der eigenen Ressourcenverfügung auf Dritte oder die Allgemeinheit in Menge und/oder im Wertansatz marktlich nicht adäquat abgebildet ist und diese verzerrten Marktsignale insoweit der staatlichen Korrektur bedürfen.<sup>25</sup> Insbesondere die gewillkürte Gegenüberstellung aus ‚Knappheitskosten‘ und ‚Externalitäten‘ führt vollständig in die Irre.

Vor diesem Hintergrund ist eine zufriedenstellende Aufhellung des Begriffspaars mit der Suchmaßgabe, zwei wohlabgrenzbare und möglichst disjunkte Kostenarten zu definieren, absehbar nicht gelungen. Zu dem additiven Verständnis gesellte sich alsbald der Verdacht einer womöglich insgeheim hierarchischen Konzeption, bei der ironischerweise – je nach Auslegung – sowohl Umweltkosten die Ressourcenkosten einschließen können wie auch gerade umgekehrt.<sup>26</sup> Die bisherigen Definitionsversuche sind vor allem daran gescheitert, dass sie externe Kosten gegen Opportunitätskosten abzugrenzen versucht haben, was zu Wider-

---

blieben – siehe etwa DG Eco2, 2004, S. 2: „environmental costs may be part of the net benefits with which the resource costs are calculated“, „risk of double counting“.

<sup>23</sup> Siehe etwa *Pearce/Turner*, Economics of natural resources and the environment, 1990.

<sup>24</sup> Die Theorie der öffentlichen Güter spricht hier von Verdrängungskosten bei common pool resources (sog. Allmendegütern) – siehe *Stiglitz/Schönfelder*, Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 1994, S. 102. D. h. Externalitäten treten bei rivaler *joint consumption* auf (also bei teilöffentlichen Gütern: Überfüllungskosten bei Mautgütern, Verdrängungskosten bei Allmendegütern), aber auch als technologische spill-overs bei *separate consumption* (d. h. bei rein privaten Gütern).

<sup>25</sup> Die gedanklich mühsam getrennten Knappheitsaspekte überlagern sich dabei *in praxi*: Fische, die durch Fang einem Oberflächengewässer entnommen werden, können – soweit die Reproduktionsrate überschritten ist – nicht mehr von einer anderen Person gefangen, aber auch nicht mehr beim Tauchen bestaunt werden oder zu einem intakten aquatischen Ökosystem beitragen, was ungünstigenfalls am Ende komplexer Wirkungsketten Freizeitnutzungen des Fanggewässers ausschließen sowie zu Wertminderungen bei Anliegergrundstücken führen könnte.

<sup>26</sup> Instruktiv aufgezeigt bei *Proeger*, Umwelt- und Ressourcenkosten in der EU-WRRL, 2009, S. 22 ff. Begriffskonfusionen sind freilich kein Privileg umweltbezogener Kosten- und Wertkonzepte, wie *Pongkijvorasin/Roumasset*, Confuser Cost, Working Paper No. 07-12, Univ. of Hawaii at Manoa, 2007, S. 1, festhalten: „Inconsistent and interchangeable usage of marginal user cost, net price, resource rent, shadow price and royalty promotes confusion and policy errors regarding resource valuation and extraction incentives.“

sprüchen führen muss, weil sie eine *Kostenergänzungsvorschrift* mit einer *Bewertungsvorschrift* konfundiert.

Es verwundert nicht, dass Inhalt und Verhältnis beider Teilbegriffe zueinander mittlerweile unnötigerweise als unklar und umstritten gelten. Zumeist behilft sich die Literatur daher im Ergebnis mit einem Verständnis als letztlich nicht klar gegeneinander abgrenzbarem „Begriffspaar“.<sup>27</sup> Dies kann als unschädlicher Behelf gelten, verunklart aber doch bedauerlicherweise das dem Konzept durchaus sinnvoll Entnehmbare. Es enthält nämlich zwei überschaubare Gebote:

- Achte beim Ressourcenzugriff auf evtl. bislang vernachlässigte Auswirkungen auf Dritte bzw. die Allgemeinheit und betrachte auch die dort eintretenden Wertminderungen als Deine Kosten der Ressourcennutzung!
- Bewerte die Ressourceninanspruchnahme grundsätzlich nach den Opportunitätskosten: Vorgefundene Marktbewertungen sind im Verzerrungsfalle dementsprechend zu korrigieren, unentgeltliche Ressourcen sind ersatzweise nach dem höchsten entgangenen Nutzen alternativer Verwendungen anzusetzen!

Werden beide Gebote beachtet, findet – neben der „Berücksichtigung“ des „Kostendeckungsgrundsatzes“ zugleich eine „effiziente“ Ressourcennutzung i. S. v. Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 statt (dazu unten 3.d). Aus ökonomischer Sicht wird sie dadurch gerade bewirkt.

### 3. *Stellung der Umwelt- und Ressourcenkosten in der Normarchitektur des Art. 9*

#### a) Problemstellung

„Umwelt- und ressourcenbezogene Kosten“ werden in Art. 9 WRRL lediglich in Abs. 1 UAbs. 1 ausdrücklich genannt. Daneben findet sich eine analoge Erwähnung in Erwägungsgrund 38, der ebenfalls den „Grundsatz der Deckung der Kosten der Wassernutzung einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen oder Schädigungen der aquatischen Umwelt“ bei Maßnahmenprogrammen und deren „wirtschaftlichen Instrumenten“ als „zu berücksichtigen“ ausweist („sollte“).

Zugleich finden sich über den gesamten Art. 9 verteilt, insbesondere in Abs. 1 UAbs. 2 („angemessene Anreize zu effizienter Ressourcennutzung“), in UAbs. 3 („dabei den Auswirkungen der Kostendeckung Rechnung tragen“) sowie in Abs. 2 („Schritte zur Durchführung von Abs. 1“; „Deckung der Kosten“) Verweise auf den Grundsatz der Kostendeckung, der in Abs. 1 UAbs. 1 „einschließlich URK“ eingeführt wird. Es stellt sich daher die Frage, welche genaue Rolle URK innerhalb der ohnehin strittigen Normarchitektur des Art. 9 Abs. 1 einnehmen.

---

<sup>27</sup> LAWA, Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-WRRL, 2003, S. 75; LAWA- Ausschuss Wasserrecht, Gemeinsames Verständnis zu Umwelt- und Ressourcenkosten, 2013; *Palm u. a.*, KA 2011, 362, 364; *Gawel/Köck u.a.*, Weiterentwicklung ..., 2011, S. 44; *Gawel/Unnerstall*, KA 2014, 49, 50. Auch *Unnerstall*, in: Lauterbach u.a., Handbuch ..., 2012, S. 101, geht von einem je „weiten“ Verständnis mit „Überschneidungen“ aus. Ein stärker abgesetztes Verständnis von Umweltkosten und Ressourcenkosten vertreten wohl *Reese*, JEEPL 2013, 355, und *Ammermüller*, *Assessing Cost Recovery*, 2011.

## b) Interpretationen der Normarchitektur

Bei den Versuchen einer Interpretation der Normarchitektur von Art. 9 Abs. 1, insbesondere mit Blick auf die Frage, wie das Verhältnis von „Berücksichtigen“ in Abs. 1 UAbs. 1 und „Sorgen für“ in UAbs. 2 in Bezug auf URK zu verstehen sein soll, lassen sich im Schrifttum zwei Ansätze unterscheiden: *Klammerungsansätze* versuchen eine einheitliche Interpretation der Norm, *Separationsansätze* hingegen sehen zwei grundsätzlich getrennt zu erfassende materielle Gebote bzw. Verbindlichkeitsgrade. Die hier interessierende Frage, ob und inwieweit URK auch Bestandteil der strikteren Verpflichtung aus Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 sind („sorgen für“), wird dann aber im Ergebnis doch überwiegend selbst bei separater Betrachtung bejaht:

- Als Vertreter des *Klammerungsansatzes* kann *Kolcu* gelten. Er versteht den UAbs. 1 gleichsam als gesetzgebungstechnisches Präludium, dem eine „Initiativ- und Ankündigungsfunktion“ zukomme. UAbs. 2 konkretisiere dann das in UAbs. 1 lediglich grundsätzlich Umschriebene, wohingegen UAbs. 3 eine Relativierung eröffne. URK seien im Rahmen dieses Ansatzes zugleich als „ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal“<sup>28</sup> von UAbs. 2 zu verstehen und vollumfänglich einbezogen („vollumfängliche Kostendeckung“). Soweit demnach in Art. 9 von Kostendeckung die Rede sei, müsse stets die definitorische Inklusionsvorschrift des UAbs. 1 – gleichsam vor der Klammer – beachtet werden.
- *Separationsansätze* werden von der Mehrzahl der Autoren verfolgt, freilich mit unterschiedlichem Ergebnis: *Köck* sieht eine Dualität aus schwächeren „Berücksichtigungspflichten“ (UAbs. 1) und strikteren „Erfüllungspflichten“ (UAbs. 2).<sup>29</sup> URK gelten hierbei gleichwohl aus inhaltlichen Gründen als Teil der durch den Effizienzauftrag von UAbs. 2 angesprochenen „vollen“ Kostendeckung.<sup>30</sup> *Unnerstall* will hingegen unter Berufung auf die unterschiedliche Entstehungsgeschichte der Textpassagen die UAbs. „in einem ersten Interpretationsschritt zunächst unabhängig voneinander“ lesen und „vollständig verstehen“. Erst danach komme eine Integration zu einem „kohärenten Konzept“ in Betracht. Mit Blick auf die URK hatte *Unnerstall* zunächst – abermals unter Verweis auf die Entstehungsgeschichte des UAbs. 2 (hier: den diesbezüglichen Entwurf des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments) – eine Einbeziehung der URK in UAbs. 2 vertreten.<sup>31</sup> Neuerdings will er in der Gesamtschau der Norm wegen der fehlenden Erwähnung der URK in UAbs. 2 (und der mangelnden Abwegigkeit eines unterschiedlichen Verpflichtungsgrades für einzelne Kostenarten) einen zwischen UAbs. 1 und 2 abweichenden Kosteninhalt erkennen.<sup>32</sup> URK wären demnach nur im schwächeren Berücksichtigungsmodus des UAbs. 1 relevant. Im Ergebnis ganz ähnlich sieht schließlich *Desens* – ebenfalls unter Verweis auf abweichenden Verbindlichkeitsgrad und die Entstehungsgeschichte – grundsätzlich Unabhängigkeit der UAbs. 1 und 2, die sich freilich materiell überlagerten, wobei UAbs. 1 nur ausnahmsweise, nämlich in Bezug auf die URK, über

<sup>28</sup> *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 110 ff.; *ders.*, ZUR 2010, 74, 77. Dagegen *Unnerstall*, in: Lauterbach u. a., Handbuch ..., 2012, Fn. 7 („nicht plausibel“).

<sup>29</sup> *Köck*, in: Durner, Wasserrechtlicher Reformbedarf in Bund und Ländern, 2011, S. 65 ff.; *Gawel/Köck u.a.*, Weiterentwicklung ..., 2011, S. 46.

<sup>30</sup> *Gawel/Köck u.a.*, Weiterentwicklung ..., 2011, S. 48.

<sup>31</sup> *Unnerstall*, ZfU 2006, 449.

<sup>32</sup> *Unnerstall*, in: Lauterbach u. a., Handbuch ..., 2012, S. 95.

UAbs. 2 hinausgehe.<sup>33</sup> Sie hält aber entstehungsgeschichtlich einen absichtlichen „plötzlichen“ vollständigen Wegfall der URK in UAbs. 2 für „schwer vorstellbar“<sup>34</sup> und sieht im Ergebnis einen geringeren Verbindlichkeitsgrad der URK (gegenüber anderen Kostenarten), jedoch wohl grundsätzlich als Teil einer Kostendeckung in beiden, einander überlagernden UAbs.

Insgesamt gelangt die wohl h. M. im Ergebnis zu der Auffassung, dass URK zugleich Bestandteil der Erfüllungspflicht aus UAbs. 2 Sp.str. 1 seien, wobei die der URK-Inklusion zukommende Verbindlichkeit unterschiedlich eingeschätzt wird.<sup>35</sup> Dass URK zugleich Bestandteil von UAbs. 2 sind, lässt sich im Übrigen auch durch Auslegung des Begriffes der „effizienten“ Ressourcennutzung in UAbs. 2 gewinnen, was bisher unterblieben ist (dazu unten d)).

Der durchaus gelungene Versuch von *Kolcu*, dem Abs. 1 insgesamt kohärenten Sinn zu entnehmen durch eine systematische Auslegung, die zugleich mit dem Wortlaut vereinbar ist, überzeugt am ehesten. Dem Nachhall entstehungsgeschichtlicher Kontroversen in angeblich materiell unterschiedlichen „Unterabsätzen“ nachspüren zu wollen, verunklart hingegen die Sicht auf den Kostendeckungsgrundsatz, wie er sich insgesamt nunmehr als Synthese der streitigen Positionen darstellt und dem in einer systematischen Auslegungsperspektive auch durchaus Sinn zu entnehmen ist. Nachdem die zeitlichen Unterschiede zwischen den UAbs. 1 und 2 („sofort“ versus „bis 2010“)<sup>36</sup> bereits Geschichte sind, bleibt die Inhaltsfrage: Ersichtlich beschreibt Abs. 1 insgesamt Facetten von Kostendeckungsfragen, die stimmig zusammen gedacht werden müssen. Ein Verständnis, das UAbs. 1 als vor die Klammer gezogene Ausführungen versteht, die in UAbs. 2 präzisiert und in UAbs. 3 relativiert werden, wird der Norm am ehesten gerecht.<sup>37</sup> Demnach führt UAbs. 1 die Idee („Grundsatz“) kostendeckender Entgelte für Wasserdienstleistungen zunächst allgemein ein und stellt zugleich die Inklusion von URK („einschließlich“) in diese Kostendeckungsvorschrift grundsätzlich klar. Diese Idee kostendeckender Entgelte ist – mit ihrer Inklusion – zu „berücksichtigen“, was durch die nachfolgenden UAbs. 2 und 3 spezifiziert wird.

#### c) „Effiziente Ressourcennutzung“ als Schlüsselbegriff

Nach wohl h. M. sind URK zugleich Bestandteil der Erfüllungspflicht aus UAbs. 2, Sp.str. 1 (dazu oben 3.b). Dieses Ergebnis lässt sich insbesondere auch mit Hilfe einer ökonomisch

---

<sup>33</sup> *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 115 ff., hier: 117 u. 119.

<sup>34</sup> Ebenda, S. 191.

<sup>35</sup> *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 112; *ders.*, ZUR 2010, 74; *Unnerstall*, ZfU 2006, 119; *Köck*, in: Durner, Wasserrechtlicher Reformbedarf in Bund und Ländern, 2011, S. 65 ff.; *Gawel/Köck u. a.*, Weiterentwicklung ..., 2011, S. 46 ff.; wohl auch *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 189 ff., wengleich nur mit der schwächeren Verbindlichkeit aus UAbs. 1; wohl auch implizit *Reese*, JEEPL 2013, 373 f., der jedenfalls Wasserentnahmeentgelte und Abwasserabgabe als URK-Anlastungsinstrumente im Zusammenhang mit dem Vollzug von UAbs. 2 diskutiert. A. A. neuerdings *Unnerstall*, in: Lauterbach, Handbuch ..., 2012, S. 95.

<sup>36</sup> Dazu etwa *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 118, m. w. Nachw.

<sup>37</sup> A. A. *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 117, die den Unterschied in der Verbindlichkeit als Sperre auffasst, UAbs. 1 „als Grundregel“, UAbs. 2 hingegen „als Konkretisierung zu begreifen“. Dies überzeugt freilich nicht, da das offene „Berücksichtigen“ auch eine stärkere Verbindlichkeit im Rahmen einer Konkretisierung nicht ausschließt.

fundierten Auslegung des Schlüsselbegriffs der „effizienten Ressourcennutzung“ in UAbs. 2 Sp.str. 1 gewinnen.

Wann genau wird denn über eine Ressource nach ökonomischer Vorstellung *effizient* verfügt? Ausgangspunkt der Effizienzkonzepte in der Wirtschaftstheorie ist stets das Phänomen der ökonomischen Knappheit, d. h. der Begrenztheit der Ressourcen im Verhältnis zu den gesellschaftlichen Ressourcenansprüchen. Ökosystemleistungen von Gewässern sind ökonomisch knapp, weil nicht alle an sie gerichteten quantitativen oder qualitativen menschlichen Ansprüche – etwa als Lebensraum, als Badegewässer und als Schadstoffsenke für Abwässereinleitungen – gleichzeitig in unbegrenztem Umfang erfüllbar sind. Mit der Abwesenheit von hydrologischem Wassermangel in Deutschland, auf den an dieser Stelle unter Verweis auf ein unausgeschöpftes Wasserdargebot oft, aber unzutreffend hingewiesen wird,<sup>38</sup> erledigt sich leider nicht zugleich die ökonomische Knappheit von Ökosystemleistungen der Gewässer. Diese werden im Übrigen auch nicht global für ein Kalenderjahr, sondern raumzeitlich spezifiziert abgerufen und können so auch zeitlich und örtlich zu Knappheiten führen. Auch an Brot oder Mobiltelefonen herrscht in Deutschland kein Mangel, wohl aber sind diese Güter im ökonomischen Sinne knapp und tragen daher zu Recht einen Preis, der ihre Knappheit zum Ausdruck bringt, nämlich den Wert der zu ihrer Herstellung benötigten Ressourcen, die auch anderweitig nutzbringend hätten eingesetzt werden können, aber eben nicht wurden. Den Verzicht auf diese nutzbringenden Alternativen „kostet“ uns der Einsatz der Ressourcen in der jeweils gewählten Form (Opportunitäts- oder Alternativkosten – dazu oben 2.). Nichts anderes gilt für Ökosystemleistungen von Gewässern: Wer in einen Wasserkörper Abwasser einleitet, schließt damit typischerweise Badegelegenheiten aus und verschlechtert zugleich den aquatischen Lebensraum, d. h. er oder sie mutet anderen Verzichte zu, verursacht also „Kosten“.

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

„Effizienz“ als Nutzungsregel sorgt damit für eine besondere Form einer unvermeidlichen Rationierung knapper Ressourcen – nämlich nach relativer Dringlichkeit des individuellen Bedarfs: Die knappe Ressource wird dort genutzt, wo sie den höchsten Netto-Nutzen erzeugt, also am sinnvollsten eingesetzt werden kann (*ökonomischer Aspekt*). Zugleich komprimiert diese Regel den Ressourcengebrauch, und zwar genau auf ökonomisch effiziente Nutzungen (*ökologischer Aspekt*). Ob, inwieweit und wo genau gesellschaftliche Nettonutzen anfallen, kann im Übrigen staatlich bestimmt oder überformt werden, ist also nicht zwingend an Marktakteure überantwortet. Daher ist das Effizienzprinzip nicht zwingend zugleich ein reines Markt-, Zahlungsbereitschafts- oder gar Zahlungsfähigkeitsprinzip.<sup>39</sup> Effizienz ist auf

<sup>38</sup> Zu dieser hartnäckigen Verwechslung von Wassermangel und (ökonomischer) Wasserknappheit *Gawel/Fälsch*, gwf-WA 2011, 838; *Gawel*, Wasser und Abfall 2013, Heft 10, 41.

<sup>39</sup> Zu diesen Varianten des Effizienzprinzips *Gawel*, Effizienzforderungen für die Umweltpolitik und ihre juristische Rezeption - ein problemstrukturierender Überblick, in: ders., Effizienz im Umweltrecht, 2001, S. 9 ff.

diese Weise *zugleich* ein ökologischer Vorsorgehebel, der die Ressourcenbasis schont, *und* eine ökonomische Klugheitsregel, welche die Nützlichkeit aus der jeweils verbleibenden Ressourceninanspruchnahme so hoch wie möglich ansetzen möchte. Dem entspricht es spiegelbildlich, wenn die der Gesellschaft durch den knappheitsbedingt unvermeidlichen Ressourcenverzicht insgesamt auferlegten Kosten minimal bleiben.

Ressourceneffizienz muss deshalb auch nicht *kategorial* mit Ressourcenschonung veröhnt,<sup>40</sup> sondern allenfalls hinsichtlich des Umfangs der erstrebten Ressourcennutzung „kalibriert“ werden; das Effizienzprinzip kann die Ressourceninanspruchnahme bei geeigneter Ausgestaltung genau auf diesen Zielwert komprimieren *und zugleich* ökonomische Vernunft walten lassen.

In diesem Sinne *effizient* wird über Wasserressourcen so zu verfügen sein, dass der zusätzliche Nutzen aus der letzten Einheit der Inanspruchnahme gerade noch die dabei auftretenden Zusatzkosten abdecken kann. Wäre dies nicht mehr der Fall (d. h. wären die Grenzkosten höher als die Grenznutzen), so würde die Wertschöpfung, die aus der Ressource insgesamt gespeist werden kann, bereits sinken. M. a. W.: Effizienz setzt stets eine gesamtwirtschaftliche (Netto-) Werterhöhung im Umgang mit der Ressource voraus und vermeidet Ressourcenzugriffe mit (Netto-) Wertvernichtung.

Während die (Zusatz-) Kosten von Wasserdienstleistungen gerade mit Hilfe von Art. 9 staatlich überformt werden und insbesondere auf ein „kostenwahres“ Niveau anzuheben sind, bleiben dem Staat die privaten Nützlichkeiten von Wasserdiensten und die dabei entstehenden betriebswirtschaftlichen Kosten notwendig verborgen.<sup>41</sup> Diese dezentralen Informationen können nur durch ein Verfahren für die Steuerung der Ressourceninanspruchnahme gehoben und fruchtbar gemacht werden, bei dem die individuellen Ressourcennutzer jeweils für sich die Nützlichkeit des eigenen Ressourcenzugriffs mit den (staatlich korrigierten) gesellschaftlichen Kosten dieser Inanspruchnahme vergleichen und so effiziente (werterhöhende) Einzelentscheidungen fällen können. Preise, durch welche zutreffende Informationen über den gesamtwirtschaftlichen Ressourcenverzehr vermittelt werden, sind ein solches Verfahren. Jedes auf Gewässer direkt oder indirekt zugreifende Individuum gleicht so für sich ab, ob der durch eine weitere Nutzungseinheit vermittelte Zusatznutzen noch höher liegt als der im Preis (annahmegemäß zutreffend) abgebildete gesamtwirtschaftliche Verzicht, den das Individuum damit den übrigen Gesellschaftsmitgliedern zumutet. Es liegt auf der Hand, dass zur nötigen Kostenwahrheit auch Ressourcenverzehre gehören, die außerhalb der Sphäre des Dienstleistungsanbieters oder des Ressourcennutzers selbst, nämlich bei Dritten, der Allgemeinheit oder erst in der Zukunft anfallen (sog. externe Lasten - dazu oben 2.). Zugleich sind alle Werteverzehre nach dem Opportunitätskostenprinzip zu bewerten. Andernfalls könnte einzelwirtschaftlich nicht effizient über Ressourcen entschieden werden, da der Abgleich von angeeigneten Werterhöhungen (Nutzen) und zugemuteten Wertminderungen (Kosten) fehlerhaft wäre. Ineffizienz wäre die Folge.

---

<sup>40</sup> So aber wohl Reimer, LKRZ 2013, 445, 448 f., wenn er einen effizienten Zustand „zielbezogen“ in einen Zustand umdeutet, wo im Wesentlichen die Ressourcenziele erreicht sind. Dabei ist ein effizienter Zustand doch gerade definiert als eine Situation, in dem das Ziel erreicht ist, dies aber *zusätzlich* mit minimalen Kosten.

<sup>41</sup> Zu dieser von Hayek, American Economic Review 1945, 519, stets betonten Informationsproblematik zentraler Steuerung für den Umweltbereich Streißler, in: Mackscheidt/Ewringmann/Gawel, Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?, 1994, S. 245 ff.

Kostendeckung einschließlich von marktlich nicht berücksichtigten oder fehlbewerteten URK ist mithin zwingende Voraussetzung einer effizienten Ressourcenverfügung. Damit unvereinbar wäre eine Preisgestaltung,

- die für das jeweilige Funktionskonzept (Verhaltenssteuerung, Kostenabgeltung/Finanzierung) wesentliche, durch die individuelle Ressourcenaneignung verursachte gesellschaftliche Werteverzehr unberücksichtigt ließe und insoweit zu falschen Nutzen-Kosten-Abwägungen der Entscheider führte (*Notwendigkeit formeller Kostendeckung*),
- insbesondere externe Werteverzehr, die nicht beim Wasserdienstleister, sondern bei Dritten, der Allgemeinheit oder in der Zukunft anfallen, aber durch die heutige individuelle Ressourcenverfügung ausgelöst werden, außer Acht ließe (*Notwendigkeit des Einbezugs von URK*),
- eine Bewertung des insoweit relevanten Werteverzehrs, die an Refinanzierung oder Wiederbeschaffung von Finanzmitteln des Dienstleisters ausgerichtet ist anstelle der Signalfunktion der Preise, zu effizientem Ressourcengebrauch anzuhalten (*Notwendigkeit der materiellen Kostendeckung unter Ressourcenlenkungsaspekten*),
- zwar im Preis volle Kosten (einschl. URK), ggf. auch materiell angemessen, verarbeitet, aber nicht die jeweiligen Ressourcenaneigner mit dieser Knappheitsinformation konfrontiert, sondern Dritte oder die Allgemeinheit (*Notwendigkeit verursachergerechter Anlastung*). So könnte zwar noch die Finanzierung von Maßnahmen, nicht aber mehr effizientes Ressourcennutzungsverhalten adressiert werden. Dann nämlich fallen Ressourcenscheider, Dienstleistungs-Nutznießer und Kostenträger in eins; es werden volkswirtschaftlich „richtige“ (effiziente) Entscheidungen getroffen.

Daher wird „effiziente Nutzung von Wasserressourcen“ durch drei Aspekte gesichert:

- Berücksichtigung aller funktional relevanten Kostenarten, auch von URK, in vollem Umfange (Kostendeckungsgrad 100%),
- Kostenbewertung nach dem Ressourcenlenkungsziel (materielle Kostendeckung),
- und schließlich eine verursachergerechte Anlastung der so abgegrenzten und bewerteten Kosten.

Eine „Wasserpreisgestaltung“ platziert im Sinne von Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 dann „angemessene Anreize für die Benutzer“, sofern sie die drei vorgenannten Effizienzvoraussetzungen erfüllt.<sup>42</sup> Dabei sind die Abweichungsmöglichkeiten des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 im Blick zu behalten, wonach im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung den „dabei“, d. h. bei der Erfüllung der Verpflichtungen aus UAbs. 1 und 2, auftretenden „sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung“ sowie den „geographischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region oder Regionen“ Rechnung getragen werden kann. Als „angemessen“ erweist sich damit zusammenfassend ein *verhältnismäßigkeitsgewogener Verfolg formeller und verursachergerechter Kostendeckung auf der Basis des Ressourcenlenkungszwecks und nach Klärung der Deckungsfunktion*.

---

<sup>42</sup> Konzeptionell verfehlt ist hingegen die Deutung von *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 112, wonach ein Anreiz „unangemessen“ sei, „wenn die Inkaufnahme des Wasserpreises bei gleich bleibendem Ressourceneinsatz sich für den Wassernutzer wirtschaftlicher darstellt, als eine mögliche geringere Ressourceninanspruchnahme.“ Effizienz in der Ressourcennutzung ist als überindividuelles Konzept zu verstehen, das gerade ineffiziente von effizienten Zugriffen dezentral abzuschichten sucht und dabei selbstverständlich auch zulässt, dass bei hoher individueller Wertschätzung der Ressource keine Verhaltensänderung erfolgt: Das Verhalten nicht zu ändern wäre bei höheren Grenznutzen als Grenzkosten ja gerade effizient. „Angemessene“ Anreize zu effizientem Ressourcengebrauch müssen dies respektieren und beschränken sich darauf, ineffiziente Nutzungen zu verdrängen und nur dadurch die Ressource zu schonen.

Aufgrund der vorgenannten Überlegungen gilt daher – in Übereinstimmung mit der wohl h. M. –, dass der Erfüllungspflicht aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL nur durch Preisforderungen an die Nutzer genügt werden kann, die auch URK im vorgenannten Sinne „einschließen“. Überlässt man die Abgeltung von URK speziellen pretialen Instrumenten (z. B. den Umweltabgaben) oder ordnungsrechtlichen Anforderungen, so beschränkt sich die durch Entgelte zu leistende Kostendeckung auf den betrieblichen Werteverzehr, der jedoch im Lichte des Erfordernisses zu „effizienten Nutzungsanreizen“ noch zweckbezogen zu bewerten (Ressourcenlenkungsziel) und verursachergerecht zu überbringen ist.<sup>43</sup>

#### d) Relevante und irrelevante URK

Unabhängig davon, was ökonomisch als URK gelten mag, statuiert Art. 9 eine eigenständige Abgrenzung des grundsätzlich zur Deckung Anstehenden. Besonderes Augenmerk richtet die Literatur mithin auch darauf, was im Zusammenhang mit der URK-Berücksichtigung jedenfalls *nicht mehr* geboten sein soll. Hierzu zählen einerseits *begriffliche* Abschichtungen, die dem Wortlaut der WRRL entnommen werden. Da ist zunächst die Beschränkung auf Kosten der *Wasserdienstleistungen* zu nennen (Abs. 1 UAbs. 2), was bei entsprechend enger Auslegung<sup>44</sup> die Reichweite der URK-Relevanz stark verkürzt. Ferner wird auf die Spezifikation in Erwägungsgrund 38 verweisen, worin die „in Zusammenhang mit Beeinträchtigung oder Schädigung der aquatischen Umwelt“ stehenden URK angeführt werden. Dem wird übereinstimmend entnommen, dass etwa Auswirkungen auf die Umweltmedien Luft und Boden nicht ohne weiteres Gegenstand von Art. 9 seien;<sup>45</sup> allerdings weist *Unnerstall* zu Recht darauf hin, dass der Begriff der „aquatischen Umwelt“ deutlich weiter gefasst sei als nur wasserbezogene Aspekte i. e. S.<sup>46</sup> Jedenfalls zielt Art. 9 wohl nicht auf schlechthin sämtliche Externalitäten im Umgang mit Wasserressourcen, was aber die ökonomische Allokationstheorie nahelegen würde.

Die WRRL deckt allerdings selbst für aquatische Ökosysteme nicht alle bekannten Belastungsfaktoren ab. Neue Stoffe, wie Mikrokontaminanten oder Arzneimittelrückstände und -abbauprodukte haben negativen Einfluss auf die chemische Qualität von Gewässern und der Nutzbarkeit als Rohwasser für die Trinkwasserversorgung und werden, soweit sie nicht die ökologische Qualität von Oberflächengewässern mittelbar beeinträchtigen, nicht durch das regulatorische Instrumentarium aus ordnungs- und planungsrechtliche Vorgaben erfasst. Ebenso ist die mikrobiologische/ökologische Situation des Grundwassers kein Aspekt der Qualitätskriterien der WRRL. Auswirkungen von Wasserdienstleistungen, etwa die Versalzung von Böden durch Bewässerungsmaßnahmen, die Inanspruchnahme von Flächen oder die

---

<sup>43</sup> Der Abstand zum gegenwärtigen Kommunalabgabenrecht ist offensichtlich: Weder ist dort flächendeckend eine Kostendeckung zu 100% verbindlich, noch bezieht sich das Kostenbewertungskonzept für ansatzfähige Kosten auf Anreize zur Ressourceneffizienz durch die Nutzer, noch gelten durchgängig verursachergerechte Bemessungsregeln – siehe nur *Gawel*, KStZ 2012, 1; *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 267 ff.; *Schmutzer*, DVBl. 2006, 228. Grundlegend zu den gesamtwirtschaftlichen Defiziten der Gebührenkalkulation *Gawel*, Die kommunalen Gebühren, 1995; *Färber*, in: *Andel*, Probleme der Kommunalfinanzen, 2001, S. 57 ff.

<sup>44</sup> Zu dieser Kontroverse jüngst im Überblick *Reese*, JEEPL 2013, 355, 361 ff.

<sup>45</sup> Statt vieler *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 60; *Palm u. a.*, KA 2011, 362, 364; a. A. jedoch *Ewringmann/Cichorowski/Bizer*, Zur Kostendeckung bei Wasserdienstleistungen, 2004, S. 6.

<sup>46</sup> *Unnerstall*, ZfW 2007, 129, 133; *ders.* NVwZ 2006, 528, 530.

Folgen des Energieverbrauchs bei der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung für das Klima stehen ebenso nicht im Fokus der WRRL. Und schließlich beschränkt die Erlaubnis z. B. einer Wasserentnahme die Möglichkeit, eine andere Wasserentnahme zu genehmigen, wenn die Genehmigungen kumulativ negativen Einfluss auf die Gewässerqualität hätten.

Fraglich ist, ob diese Aspekte und Wirkungsstrukturen über URK erfasst werden können oder sollen. Hinsichtlich chemischer Stoffe, die noch nicht in zu den prioritären Stoffen zählen und für die auch kein Stand der Technik definiert ist, wäre zumindest eine Berücksichtigung bei den URK möglich und sinnvoll. Hinsichtlich der negativen Wirkungen einer Wasserdienstleistung auf terrestrische Ökosysteme oder das Klima ist eine Berücksichtigung eher problematisch, weil damit quasi in andere Politikbereiche wie Bodenschutzpolitik und Klimaschutz- bzw. Energiepolitik übergegriffen wird, die ggf. anderen kompetenzrechtlichen Anforderungen unterliegen. Zwar wären von einem ökonomischen Standpunkt aus *alle* Umweltwirkungen für eine effiziente Allokation der knappen Ressourcen einzubeziehen, aber dieses „Übergreifen“ wäre nicht zuletzt kompetenzrechtlich zu prüfen. Schließlich bleibt die Frage, ob auch die Verdrängung bestimmter Wasserdienstleistungen durch gleichartige Inanspruchnahmen wegen Ausschöpfens des Zielwertes Berücksichtigung bei den URK finden kann. Damit ist die Frage der Einbeziehung der Opportunitätskosten angesprochen. Aus der Perspektive des Ziels der WRRL, auch einen Rahmen für eine nachhaltige und effiziente Nutzung von Wasserressourcen zu setzen (Art. 1), erscheint die grundsätzliche Berücksichtigung von Opportunitätskosten wohl unerlässlich.

Mit Blick auf die Grenzen der URK-Berücksichtigung werden ferner *konzeptionelle* Abschneidekriterien angeführt. Neben der angeblich entbehrlichen Abgeltung einer Restnutzung („URK nicht zwingend jenseits ordnungsrechtlicher Gebote“ – Abschnitt 5.f) wird vielfach auch eine damit verwandte Abschneidegrenze im „Erreichen von Zielzuständen“ gesehen (dazu unten 4.d). Wegen der besonderen Prominenz und konzeptionellen Reichweite werden diese Punkte später ausführlicher aufgegriffen.

#### e) Zwischenergebnis

Insbesondere unter Beachtung des Effizienzgebotes sind URK „ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal“<sup>47</sup> von Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1, mithin auch Teil der (strikeren) Erfüllungspflicht. Der europäische Gesetzgeber hat insoweit ein bestimmtes materielles Kostendeckungskonzept verbindlich gemacht, das die Funktion von Preisen in ihrer Signal- und Lenkungsfunktion gegenüber den Ressourcennutzern in den Mittelpunkt rückt. URK sind zwingender Bestandteil dieser Konzeption. Dies ergibt sich sowohl aus der allgemeinen, vor die Klammer gezogenen Inklusionsvorschrift des UAbs. 1 („einschließlich“) als auch aus dem Effizienzbegriff und dem Ziel des UAbs. 2 zu nutzerbezogener Anreizsetzung.

Für Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 2 gilt nichts anderes: Denn soweit verschiedene Wassernutzungssektoren „einen angemessenen Beitrag“ „zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen“ zu leisten haben und zu diesen Kosten auch URK zählen, müssen die Wassernutzungssektoren auch dafür „angemessen“ aufkommen“.

Über das konkrete „Wie“ einer entsprechenden Einbeziehung in den Kostendeckungsauftrag ist damit aber konkret ebenso wenig etwas ausgesagt wie darüber, „was“ genau abzudecken sein soll. Schließlich werden in den UAbs. 1 bis 3 nur abwägungsoffene Grundsätze formuliert (Kostendeckung, Inklusion von URK, Verursacherprinzip, Ressourceneffizienz,

---

<sup>47</sup> Kolcu, ZUR 2010, 74, 76; ders., Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 112.

Verhältnismäßigkeit), die weder eine bestimmte Methodik noch ein bestimmtes Ergebnis vorgeben, aber andererseits auch nicht frei von normativem Gehalt und daher nicht ohne weiteres dispensabel sind.

#### 4. URK als Teil der Deckung von Kosten: Was ist abzudecken?

Umwelt- und Ressourcenkosten sind nach UAbs. 1 Bestandteil der Kostenmasse, zu deren Deckung die Wasserpreispolitik der Mitgliedstaaten grundsätzlich aufgefordert ist („einschließlich“). Will man URK bei der „Berücksichtigung des Grundsatzes der Kostendeckung“ einschließen, ist zunächst ein gesichertes Verständnis dieser „Deckung der Kosten“ durch Preise erforderlich. Im Schrifttum wurde aber bisher dem Problem der „Deckung“ von Kosten zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Die Vorstellung, es gebe hier in Bezug auf URK einen eindeutigen, nur leider (noch) unbekanntem Eurobetrag, der mit Hilfe elaborierter Methoden aufzuklären und sodann zu 100% den Verursachern zuzurechnen sei, geht gleich aus verschiedenen Gründen methodisch fehl.

##### a) Grundsatz der Zweckbezogenheit der Kosten

Der Auftrag, „die Kosten“ einer Dienstleistung zu decken, ist aus ökonomischer Sicht nämlich weit weniger eindeutig, als es zunächst den Anschein haben mag: „Kosten“ sind bewerteter Werteverzehr, der bei der Erstellung einer Leistung anfällt.<sup>48</sup> Es ist mithin ein Bewertungsvorgang erforderlich (dazu bereits oben 2.); dies gilt nicht nur für URK, sondern schlechthin für sämtliche Kosten. Kosten sind folglich keine im naturwissenschaftlichen Sinne exakt messbare Erscheinung, sondern das Ergebnis eines stets zielbezogenen Bewertungsaktes: Die Kostenhöhe soll im Hinblick auf eine bestimmte Zwecksetzung Informationen über den Verzehr an Ressourcen liefern; je nach Informationsbedürfnis fällt dann aber auch die Bewertung desselben physischen Werteverzehrs unterschiedlich aus. In der Betriebswirtschaftslehre gilt deshalb der Satz „different costs for different purposes“.<sup>49</sup> Dies ist der Kern des sog. „wertmäßigen Kostenbegriffs“<sup>50</sup> im Rahmen der Opportunitätskostenlehre, der die Kostenhöhe mit Blick auf einen bestimmten Kostenrechnungszweck ermittelt: Soll etwa die Kostenhöhe über einen bestimmten Refinanzierungsbedarf informieren oder über die Wirtschaftlichkeit der Produktion? Entsprechend wären etwa Abschreibungen von Wirtschaftsgütern, die bereits voll abgeschrieben wurden, aber noch Leistung abgeben, entweder zu vernachlässigen (weil die Refinanzierung bereits gesichert wurde) oder aber zwingend einzubeziehen (weil ansonsten eine Verzerrung der periodenbezogenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einträte).<sup>51</sup>

Wer wissen will, ob „die Kosten“ gedeckt werden, muss also zunächst einmal explizieren, worauf die Kostenrechnung zwecklich ausgerichtet ist und wie sich vor diesem Hintergrund

<sup>48</sup> Siehe *Wöhe/Döring*, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 23. Aufl., 2008, S. 305.

<sup>49</sup> Siehe *Schneider*, BWL, Bd. 2, 1997, S. 44: „Der Rechnungszweck bestimmt über das Rechnungsziel den Rechnungsinhalt“; für den Gebührenbereich u. a. *Gawel*, Betriebswirtschaftliche Probleme der Gebührens kalkulation, 1999, S. 49.

<sup>50</sup> Dazu *Wöhe/Döring*, Einführung in die ABWL, 23. Aufl., 2008, S. 922 f.; für den Gebührenbereich *Gawel*, Die kommunalen Gebühren, 1995, S. 240 ff.

<sup>51</sup> Dazu *Gawel*, ZKF 1994, 248.

die anzusetzenden Kosten jeweils darstellen – m. a. W: um welchen Werteverzehr es sich bei „den“ zu deckenden Kosten genau handelt. Die anschließende Abdeckung dieser Kostengröße zu 100% ist nur noch ein formaler Vorgang (*formelle Kostendeckung*). Entscheidend ist vielmehr die Vorfrage, welche Kosten eigentlich zu decken sind (*materielle Kostendeckung*). Das OVG Münster hat dieses Problem mit Blick auf die Kalkulation kommunaler Benutzungsentgelte klar erkannt und gesteht etwa dem gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzip daher zu Recht lediglich den Stellenwert einer formalen Hülle zu:

„Wenn auch aus dem Kostenüberschreitungsverbot abzuleiten ist, dass die Gemeinde mit den Gebühren keine die ansatzfähigen Kosten übersteigenden Gewinne erwirtschaften darf, lässt sich dem Kostenüberschreitungsverbot jedoch nicht entnehmen, wann denn solche unzulässigen Gewinne vorliegen. Das Kostenüberschreitungsverbot ist insoweit inhaltsleer und erlangt erst durch die Bestimmung der ansatzfähigen Kosten [...] seine Beschränkungsfunktion; mithin knüpft das Kostenüberschreitungsverbot lediglich an den Kostenbegriff [...] an, bestimmt aber nicht dessen Inhalt.“<sup>52</sup>

Mit anderen Worten: Zunächst ist zweckbezogen zu klären, welches die jeweils ansatzfähigen Kosten sind, bevor eine materielle Konkretion des Kostendeckungsgebotes (oder Überschreitungsverbotes) erfolgen kann.<sup>53</sup> Art. 9 WRRL greift ersichtlich in diese Debatte ein.

Vor diesem Hintergrund ist es daher unerlässlich, sich über den durch Art. 9 WRRL konturierten Kalkulationszweck und die daraus abzuleitenden „ansatzfähigen Kosten“ Klarheit zu verschaffen, bevor die Erfüllung von Kostendeckungspflichten konkret überprüfbar wird.<sup>54</sup>

#### b) Der Kostenzweck des Art. 9 WRRL

Nach der WRRL soll der anthropogene Nutzungsdruck auf die Gewässer so weit reduziert werden, dass die Ziele der Richtlinie, insbesondere die Umweltziele aus Art. 4, erreicht werden können. Art. 9 stellt klar, dass hierzu auch über Preise vermittelte Kosteninformationen an die Nutzer einzusetzen sind. Der Zielerreichung nicht dienlich wären jedenfalls Preissignale, die nicht den vollen Werteverzehr bei der Inanspruchnahme von Wasserdienstleistungen widerspiegeln und damit zu „ineffizienter“ Übernutzung Veranlassung geben (dazu unten d). Unvollständige Preissignale (fehlende Vollkostendeckung) verzerren dieses Kalkül und begünstigen eine gesamtwirtschaftlich suboptimale Übernutzung, die sich als Zustandsverschlechterung der Gewässer ausdrückt. Die Deckung der Kosten (einschließlich URK) verfolgt damit ein *Ressourcenlenkungsziel*. Art. 9 ist ersichtlich weder an der Refinanzierung historisch eingesetzten Kapitals von Einrichtungen des Wasserdienstleistungssektors noch an

<sup>52</sup> OVG Münster, U. v. 1.7.1997 - 9 A 6103/95, S. 14.

<sup>53</sup> Folgerichtig konzentriert sich die kommunalabgabenrechtliche Debatte über die „richtige“ Gebührenhöhe seit langem auf die Frage, welches denn im Rahmen der Daseinsvorsorge angemessene Kalkulationsziele seien und wie diese kalkulatorisch zielkonform in Entgelte umzusetzen sind: Es ist der Streit um die zielbezogenen „ansatzfähigen Kosten“. Dazu im Überblick *Gawel, Die kommunalen Gebühren, 1995; ders., Betriebswirtschaftliche Probleme der Gebührenkalkulation, 1999; Schulte/Wiesemann, in: Driehaus, KAG, 2014, § 6, Rn. 22 ff.*

<sup>54</sup> Daher genügt mit Blick auf die Gebühren und Entgelte der Wasserwirtschaft der bloße Verweis auf das „inhaltsleere“ Kostendeckungsprinzip des Kommunalabgabenrechts nicht ansatzweise den Anforderungen einer sachgerechten Auslegung. Zu dieser Diskussion um den aus Art. 9 WRRL abzuleitenden Entgelt-Kalkulationszweck und seine Ausstrahlung auf das nationale Kommunalabgabenrecht *Gawel, IR 2011, Heft 11, 299 ff.; ders., KStZ 2012, 1; ders., ZöGU 2012, 243.*

der Substanzerhaltung der dort zum Einsatz kommenden Infrastruktur interessiert.<sup>55</sup> Art. 9 verpflichtet vielmehr auf eine Preisgestaltung, die eine *effiziente* Nutzung der (ökonomisch) knappen Ressource Wasser ermöglicht. Zu diesem Zweck sind den Nutzern von Wasserdienstleistungen über den Preis zutreffende Informationen über den beim Genuss von Wasserdienstleistungen eintretenden volkswirtschaftlichen Werteverzehr zu vermitteln, der insbesondere die Auswirkungen auf den Gewässerzustand umgreift. Art. 9 verfolgt damit ganz offensichtlich eine *Ressourcenlenkungsperspektive*.<sup>56</sup> Das gemeinschaftsrechtliche Kostendeckungsgebot zerfällt damit in eine formale Deckungskomponente, wonach die identifizierten Kosten – vorbehaltlich des Ausnahmeregimes nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 – jeweils vollumfänglich durch Entgelte zu decken sind (100%-Regel), und eine materielle Komponente, der zu entnehmen ist, was jeweils als relevanter, zu deckender Werteverzehr anzusehen ist – nämlich eine Bewertung, die gerade effiziente Nutzungsanreize beim Leistungsempfänger setzt.

Diese materielle Komponente, also die Feststellung, was nach Art. 9 Abs. 1 WRRL als ansatzfähige Kosten anzusehen ist, wurde bislang überhaupt noch nicht angemessen ausgeleuchtet. Erst recht wurde bisher keine überzeugende Verbindung zur gebührendogmatischen Diskussion um ansatzfähige Kosten im Rahmen des wertmäßigen Kostenbegriffs<sup>57</sup> des nationalen Rechts hergestellt, um Diskrepanzen zum geltenden Kommunalabgabenrecht aufzudecken. Lediglich mit Blick auf einzelne Ansatzfähigkeitsprobleme, etwa der Zinsfreiheit des sog. Abzugskapitals, zeigen sich im Schrifttum Bemühungen.<sup>58</sup>

Mit Blick auf die kommunalen Entgelte im Bereich der wasserbezogenen Ver- und Entsorgungsdienstleistungen hat Art. 9 Abs. 1 schlicht einen neuartigen Kalkulationszweck verbindlich gemacht: Nicht länger eine jeweils auf die leistende Einrichtung bezogene finanzwirtschaftliche Refinanzierungsperspektive oder eine betriebswirtschaftliche Substanzerhaltungsperspektive sollen die Kalkulation anleiten, sondern vielmehr eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Ressourcenlenkungsperspektive.<sup>59</sup> Danach informieren die Entgelte (einschließlich evtl. Ergänzungsinstrumente wie Abgaben) über die volkswirtschaftliche Knappheit der in Anspruch genommenen Wasserressourcen und halten die Nutzer zu effizienten Entscheidungen an. Dies ist bei europarechtskonformer Auslegung des Kommunalabgabenrechts zwar ohne weiteres mit der Ansatzfähigkeit von Kosten „nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen“ (z. B. § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG NW) vereinbar, denn die betriebswirtschaftliche Kostenrechnung kann auch diesen Kalkulationszweck abbilden, sieht man einmal von (externen) Umwelt- und Ressourcenkosten ab, die zweckmäßigerweise durch ergänzende Preisinstrumente jenseits der Kommunalentgelte abzudecken sind.<sup>60</sup> Eine solche Auslegung muss aber zunächst einmal vorgenommen und die Konsequenzen für die Wassergebührenkalkulation gezogen werden. Hiervon zeigen sich bisher jedoch Kommentarliteratur und Rechtsprechung

---

<sup>55</sup> Dies sind aber die in der Gebührendogmatik herrschenden Kostendeckungsziele für kommunale Entgelte der Ver- und Entsorgung – vgl. *Schulte/Wiesemann*, in: Driehaus, KAG, § 6, Rn. 45 ff., 78 ff.; *Gawel*, Betriebswirtschaftliche Probleme der Gebührenkalkulation, 1999, S. 64 ff.

<sup>56</sup> Zu den verschiedenen Zielsetzungen, die eine Gebühren-Kostenrechnung anleiten können *Gawel*, Die kommunalen Gebühren, 1995, S. 197 ff.

<sup>57</sup> Dazu u. a. *Franz*, Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge, 2003, S. 520 ff.; *Gawel*, Die kommunalen Gebühren, 1995, S. 240 ff.; *Schulte/Wiesemann*, in: Driehaus, KAG, 2014, § 6, Rn. 45 ff.

<sup>58</sup> Siehe *Schmutzer*, DVBl. 2006, 228, sowie die Analysen von *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, und *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008.

<sup>59</sup> Dazu *Gawel*, Die kommunalen Gebühren, 1995, S. 197 ff.

<sup>60</sup> Ebenda, S. 221 ff.

unbeeindruckt. Jedenfalls werden lenkende Absichten bei der Kalkulation von (Ab-) Wassergebühren nach wie vor in die „zweite Reihe“ der bloßen Bemessung platziert, wo sie sich zunächst einmal vor den grundlegenden Anforderungen des Äquivalenzprinzips rechtfertigen müssen.<sup>61</sup> Art. 9 WRRL spielt in der kommunalabgabenrechtlichen Kommentarliteratur erstaunlicherweise bislang praktisch keine Rolle.<sup>62</sup>

### c) Zustands- und funktionsabhängiges Ausmaß von URK

Schließlich darf nicht übersehen werden, dass es auch nicht „das“ festzustellende Ausmaß von URK gibt (Bewertungsfragen einmal beiseite gelassen), sondern ihre Höhe zudem noch von Art und Umfang der Wasserinanspruchnahmen, d. h. vom Zustand der Gewässer abhängt. Ressourcennutzer wären idealiter mit ihren *jeweiligen* URK zu konfrontieren: Diese fallen insgesamt aber höher aus bei schlechten Zuständen und niedriger bei guten Zuständen. Doch welche sollen nun im Umsetzungsprozess die Referenz abgeben? Erneut stellt sich also die Frage: 100% wovon?

In der ökonomischen Internalisierungstheorie wird ein Umweltnutzer „nur“ mit dem speziellen *Grenzscha-*den seiner Aktivität in einer besonderen Situation, nämlich dem *Kosten-Nutzen-Optimum* zu konfrontieren sein, etwa durch eine *Pigou-Steuer*.<sup>63</sup> Dies ist eine abstrakte, aber zugleich hochspezifische Anlastungsvorschrift. Der Umweltnutzer erhält dadurch nämlich präzise den Verhaltensanreiz, seine Ressourceninanspruchnahme genau auf das „optimale“ Maß zu reduzieren; mit seiner Zahllast (d. h. dem Abgabesatz in Höhe des Marginalschadens im Optimum, multipliziert mit der Restnutzungsmenge) gilt er aber typischerweise *nicht* den Restschaden ab, sondern eine für die Allokationssteuerung irrelevante Fiktivgröße.<sup>64</sup> Bereits die Konzeption einer *Pigou-Steuer* ist mithin eine Abstraktion auf das Wesentliche, hier: das ökonomisch „optimale“ Umweltverhalten. Auf die Abgeltung oder Schadenskompensation kommt es hier für den allein erwünschten sog. Substitutionseffekt der Verhaltensänderung gar nicht an.<sup>65</sup>

Die ökonomische Theorie kann daher für allgemeine Aussagen über Kostendeckungsgrade (von Umweltschäden) zu 100% ohne weiteres gar nicht in Anspruch genommen werden. Schon gar nicht geht es in der Theorie um die (besonders hohen) URK im Ausgangszustand ohne staatliche Umweltpolitik. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass es zur Implementation des Kostendeckungsgrundsatzes auch einer *Deckungskonzeption* bedarf, d. h. einer Aussage darüber, was mit welcher Deckung eigentlich genau bezweckt werden soll. Die Internalisierung über eine *Pigou-Steuer* verfolgt eine ganz spezielle Deckungskonzeption: Diese ist in erster Linie an kurzfristigen Marginaleffekten der Verhaltenssteuerung interessiert und nicht an Vollkostendeckung im Sinne einer Abgeltungs- oder Ausgleichsfunktion für Umweltschä-

<sup>61</sup> So etwa *Driehaus*, in: ders., KAG, 2014, § 1, Rn. 6.

<sup>62</sup> Soweit eine Auseinandersetzung nicht völlig fehlt, ist nur eine cursorische Erwähnung festzustellen, siehe *Schulte/Wiesemann*, in: *Driehaus*, KAG, 2014, § 6, Rn. 345 und 490.

<sup>63</sup> Siehe etwa *Endres*, Umweltökonomie, 4. Aufl., 2013, S. 42 ff.

<sup>64</sup> Dazu bereits *Gawel/Unnerstall*, KA 2014, Heft 3, im Druck.

<sup>65</sup> Insbesondere eine „Opferkompensation“ erscheint so entbehrlich, ja u. U. sogar kontraproduktiv, wenn dadurch sinnvolle eigene Schadensminimierungsaktivitäten der Betroffenen ausgehebelt werden – dazu eingehend *Endres*, Die pareto-optimale Internalisierung externer Effekte, 1976. Allerdings hat langfristig das Ärmer- oder Reicherwerden (Einkommenseffekt) durchaus Einfluss auf das Allokationsergebnis (ebenda).

den einer bestimmten Höhe. Die Zahllast für die Restinanspruchnahme entspricht – trotz des Ansatzes der „Internalisierung“ – nicht etwa den URK im Optimum, sondern repräsentiert diese allenfalls.

Dem Grundsatz der Kostendeckung in Art. 9 Abs. 1 lässt sich gewiss über bloße kurzfristige Substitutionseffekte beim Dienstleistungsempfänger hinaus eine umfassende Verhaltenssteuerung durch „angemessene Anreize“ zu „effizienter“ Ressourcennutzung entnehmen, die nicht nur langfristige und Einkommenseffekte der URK-Anlastung, sondern wohl auch das Moment der Kostenabgeltung und der Finanzierung umgreift. Dafür sprechen die Einbettung der Kostendeckung nach Abs. 1 UAbs. 1 in die wirtschaftliche Analyse, die besondere Maßgabe des Verursacherprinzips sowie die Kostenkorrektur zwischen den wassernutzenden Sektoren in Abs. UAbs. 2 Sp.str. 2.

Umso weniger eindeutig ist dann aber mit Hilfe der ökonomischen Theorie die Frage zu beantworten, wo die gedankliche Referenz einer „Vollkostendeckung zu 100%“ liegen mag. Dies hängt nämlich entscheidend von der einer Kostendeckung zugeordneten *Funktion* ab (Verhaltenssteuerung, Wettbewerbsneutralität, Schadensabgeltung, Finanzierung<sup>66</sup>). Daher muss stets ein eigenständiges Konzept formuliert werden, das über die angestrebte Funktion der Kostendeckung und die dadurch begründete Bemessung der als funktional relevant erachteten Kosten Auskunft geben kann.<sup>67</sup> Auch dies fordert methodisch Versuche, im Vollzug Kostendeckungsgrade schlicht „berechnen“ zu wollen (dazu unten 5.b).

Im Schrifttum findet sich nun verschiedentlich die Wendung von der „Zielbezogenheit“ des durch Art. 9 Angesonnenen.<sup>68</sup> Dies könnte als ein als solches materielles Deckungskonzept aufzufassen sein. Mit Blick auf die Umweltziele der WRRL seien danach im Wesentlichen die URK zwischen dem Ausgangs- und dem Zielzustand für eine Kostendeckung nach Art. 9 relevant.<sup>69</sup> Die URK-Anlastung hätte danach die Aufgabe, zur Erreichung der Umweltzielzustände nach Art. 4 beizutragen. Weitergehende Ansprüche an die URK-Anlastung bestünden dann nicht mehr. In einem solchen Konzept stellt sich mithin die Frage, ob die URK-Anlastung (analog zur Zustandsverbesserung) laufend bis auf Null abschmelzen kann oder ob es auch im Zielzustand noch URK aus verbleibenden Opportunitätskosten geben soll – für die Implementation, insbesondere für die Berechnung von Kostendeckungsgraden, wohl keine unerhebliche Frage. Zudem fragt sich, ob Art. 9 oder der WRRL insgesamt ein solches Deckungskonzept überhaupt entnommen werden kann (dazu nachfolgend d).

---

<sup>66</sup> So wird in der Formenlehre lenkender Abgaben auch von der *Anreizfunktion* und der *Ausgleichsfunktion* gesprochen - siehe OVG Münster, Urt. v. 20.9.1983, DVBl. 1984, 348, 350; VGH Mannheim, Beschl. v. 27.1.1984, DVBl. 1984, 345 f.; BayVGH, Beschl. v. 18.1.1984, BayVBl. 1984, 279, 280. Dies dürfte im Wesentlichen den ökonomischen Konzepten von Substitutions- und Einkommenseffekten entsprechen (Verhaltensanreiz und Kaufkraftabschöpfung).

<sup>67</sup> *Palm u. a.*, KA 2011, 362, 364, sprechen etwa von einer „Informations- und Anreizfunktion (die im Wortlaut des Art. 9 explizit genannt wird) sowie eine[r] Finanzierungsfunktion“; *Ammermüller*, *Assessing Cost Recovery ...*, 2011, S. 51 ff., sieht zudem auch ein übergreifendes Transparenzziel über wahrgenommene Kostenverantwortung.

<sup>68</sup> Statt vieler siehe *Reimer*, LKRZ, 445, 448 f.; *Palm u. a.*, KA 2011, 362, 364: „Kostenbetrachtungen sind mit unmittelbarem Bezug zum Bewirtschaftungsziel anzustellen“.

<sup>69</sup> So etwa *Palm u. a.*, KA 2011, 362, 364; *Fries/Nafo*, KA 2006, 154, 156 f.; LAWA-Ausschuss Wasserrecht, *Gemeinsames Verständnis zu Umwelt- und Ressourcenkosten*, 2013.

d) Zustandsbezug als Deckungskonzept: Erreichung von Umweltzielen nach Art. 4 WRRL als Abschneidegrenze?

Nach einer im Schrifttum durchaus verbreiteten Auffassung soll die Berücksichtigung von URK entfallen können, soweit nur die jeweiligen Umweltziele aus Art. 4 WRRL erreicht seien. Die „Zielbezogenheit“<sup>70</sup> des Kostendeckungsgrundsatzes aus Art. 9 mache weitere Berücksichtigungsbemühungen entbehrlich, wenn der Zielzustand bereits erreicht sei. Exemplarisch formuliert die DWA-Arbeitsgruppe „Ökonomische Aspekte der WRRL“ diese Position:

„Das Erfordernis, die URK in die Deckung der Kosten nach Artikel 9 einzubeziehen, ist nur solange von Bedeutung, als die ökologischen Ziele noch nicht erreicht sind. Für Wasserkörper, deren guter ökologischer Zustand erreicht ist, ist davon auszugehen, dass die zu deckenden URKs im Wasserpreis ausreichend berücksichtigt sind. Die URK beziehen sich nur auf durch Wasserdienstleistungen bedingte Gewässerbelastungen, die zu Defiziten bezüglich der Erreichung der Bewirtschaftungsziele führen.“<sup>71</sup>

Diese Position vertritt auch die LAWA, die die Obsoleszenz von URK sogar für jedwede, also selbst für (temporär) reduzierte Zielzustände annehmen will:

„Kostenbetrachtungen sind auf Basis des „guten Zustandes“ anzustellen, d. h. diese Zielerreichung kann als Abschneidekriterium bei der Kostenidentifikation herangezogen werden. [...]

Nach dem Verständnis der EG-WRRL sind URK daher nur soweit und solange zu betrachten, wie die jeweils maßgeblichen Umweltziele (beispielsweise guter ökologischer Zustand, gutes ökologisches Potenzial oder weniger strenge Ziele) noch nicht erreicht sind bzw. das erreichte Ziel auf Dauer erhalten werden muss (Verschlechterungsverbot).“<sup>72</sup>

Dreh- und Angelpunkt dieser Argumentation ist die Annahme eines strikten Zielbezugs von Art. 9 hinsichtlich der Umweltziele aus Art. 4:<sup>73</sup>

„Die ökonomischen Anforderungen des Art. 9 sind kein eigenständiges Element der Richtlinie, sondern stehen im Kontext der EG-WRRL als flankierende Instrumente zur Erreichung der Umweltziele im Sinne des Art. 4 WRRL (i. B. Verschlechterungsverbot und „guter Zustand“). Das Erfordernis, die Umwelt- und Ressourcenkosten in die Deckung der Kosten nach Art. 9 einzubeziehen, ist - nach Maßgabe der EG-WRRL - nur solange von Bedeutung, als diese Ziele noch nicht erreicht sind.“<sup>74</sup>

Dieser Auffassung ist bereits überzeugend entgegen getreten worden.<sup>75</sup> Weder sind URK im jeweiligen Zielzustand ökonomisch funktionslos (1) noch lässt sich Art. 9 in ein abschließliches instrumentelles Unterordnungsverhältnis zu Art. 4 rücken (2).

---

<sup>70</sup> Dabei wird bisweilen höchst unscharf wahlweise auf die Umweltziele nach Art. 4 WRRL einerseits oder aber auf die allgemeinen „Ziele der WRRL“ andererseits referiert. Während sich Art. 9 kaum den Zielstellungen der WRRL insgesamt entziehen kann, lässt sich mit dieser Feststellung doch noch keine Zielbezogenheit speziell für Umweltziele nach Art. 4 begründen.

<sup>71</sup> Palm u.a., KA 2011, 362, 364. Ähnlich bereits Fries/Nafu, KA 2006, 154, 156 f.

<sup>72</sup> LAWA-Ausschuss Wasserrecht, Gemeinsames Verständnis zu Umwelt- und Ressourcenkosten, 2013, S. 2.

<sup>73</sup> Reimer, LKRZ 2013, 445, 448, spricht von einem „zielbezogenen Verständnis der Norm“ und meint damit ebenfalls die Umweltziele aus Art. 4.

<sup>74</sup> LAWA-Ausschuss Wasserrecht, Gemeinsames Verständnis zu Umwelt- und Ressourcenkosten, 2013, S. 1.

<sup>75</sup> Gawel/Unnerstall, KA 2014, 49.

(1) Funktionalität der URK-Anlastung im Zielzustand

Ob die URK-Anlastung bei „Erreichung der (Umwelt-)Ziele“ entfallen kann, ist einerseits ökonomisch zu prüfen, da das Konzept erkennbar der Wirtschaftstheorie entnommen ist und da die Frage zu klären ist, ob URK-Anlastung in diesem Fall funktionslos wird. Das Ergebnis der ökonomischen Analyse zur Funktionalität von URK dürfte auch rechtlich von Bedeutung sein, denn soweit der Text der WRRL einen Interpretationsspielraum lässt, kann unterstellt werden, dass die am Gesetzgebungsprozess Beteiligten nicht willentlich hinter den Stand der ökonomischen Erkenntnis zurückfallen, sondern eher daran anknüpfen wollten.

Nicht ganz klar wird bei dem vorgeschlagenen „Abschneidekriterium“, ob die URK-Anlastung jenseits der Zielmarken dem Umfang nach (aber jederzeit) entfallen können soll (Modell des Freibetrages: *mengenmäßiges Abschneiden*) oder aber lediglich dem Zeitpunkt nach (also ab Zeitpunkt der Erreichung der jeweiligen Ziele: *zeitliches Abschneiden*). Denkbar wäre auch ein Entfallen nach Maßgabe der jeweils örtlich vorgefundenen Knappheit bzw. regionalen Zielerreichung (*örtliches Abschneiden*).

Unabhängig von diesen Unschärfen ist die Anlastung von URK bei den Verursachern sowohl in dem über das Punktziel hinausgehenden Umfang nach als auch dauerhaft über den Zeitpunkt erstmaliger Zielerreichung hinaus ökonomisch keineswegs funktionslos – und zwar aus fünf Gründen:<sup>76</sup>

1. *Effiziente Strukturierung unmittelbarer Anstrengungen zur Minderinanspruchnahme:* Die URK-Anlastung bezweckt nicht nur eine beliebige, globale Mindernutzung von Wasserressourcen bis zum Zielwert, sondern gerade eine *effiziente* Zusammensetzung der Einzelanstrengungen zur Zielerreichung. Das bedeutet, dass z. B. Emissionen gerade dort vermieden werden, wo dies am billigsten möglich ist. URK-Anlastung trägt systematisch dazu bei, einen Zielzustand zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten (z. B. bei der Abwassereinleitung) zu erreichen. Bei Wegfall der URK-Anlastung veränderten sich erneut die Preisrelationen, die Zusammensetzung der Verzichtsbeiträge erfolgte nicht mehr kostenorientiert, und der diesbezügliche Effizienzauftrag könnte hinfort nicht mehr erfüllt werden.

2. *Effizienter Strukturwandel der Volkswirtschaft über Markt- und Preiseffekte:* Die URK-Anlastung bezweckt nicht nur unmittelbar (technische) gewässerbezogene Maßnahmen bei den direkt Belasteten, sondern auch eine Weiterwälzung der Preiskorrektur in der Wertschöpfungskette: Spürbare URK bewirken eine Rentabilitätsbelastung des in einer wasserintensiven Produktion eingesetzten Kapitals, möglicherweise auch – je nach Überwälzungsgrad – erhöhte Produktpreise. Ob dies auf der Konsumentenseite zu Mindernachfragen oder auf der Angebotsseite zu Produktionseinschränkungen, Produktionsumstellungen, Produkt- oder Verfahrensinnovationen oder zum Abzug des Kapitals in volkswirtschaftlich ergeblichere Verwendungen mit höherer Renditechance führt, bleibt den marktlichen und betrieblichen Entscheidern überlassen. Diese Markt- und Preiseffekte auf vorgelagerten Faktormärkten (z. B. Kapitalmarkt) und nachgelagerten Absatzmärkten tragen langfristig tendenziell zu einem ökologischen Strukturwandel bei, der ebenfalls von Mindernutzungen des Wasserhaushaltes begleitet ist. Diese Markt- und Preiseffekte sind erwünschter Bestandteil der ökonomischen Funktionalität von URK und dürfen nicht einfach abgeschaltet werden, weil ein Ziel erreicht sei: Ihre Anlastung sichert eine effiziente Restrukturierung aller wasserbezogenen Produktions- und Konsumprozesse unter Beachtung der wahren Faktorkosten der Wasserinanspruchnahme. Zwar kann ein ökologisches Ziel auch anderweitig (nämlich ineffizient) erreicht werden, die

<sup>76</sup> Dazu bereits Gawel, Wasser und Abfall 2013, 41, 45; Gawel/Köck u.a., Reform der Abwasserabgabe, 2014.

dauerhafte URK-Anlastung sichert aber gerade den Effizienz-Mehrwert bei der Zielerreichung.

3. *Beibehaltung des Zielzustandes*: Bei Wegfall der über URK bewirkten Preiskorrektur wird eine dauerhafte Zielerreichung gefährdet, die annahmegemäß nur deshalb erreicht werden konnte, weil die relativen Preise zuungunsten der Wassernutzung verschoben wurden. Werden die alten Preisrelationen, d. h. jene ohne Berücksichtigung der URK, wieder hergestellt, dürfte das erreichte Zielniveau mittel- und langfristig kaum zu halten sein. Die URK-Anlastung muss ein erreichtes Zielniveau dauerhaft durch ihre Anreizwirkung zum neuen ökonomischen Optimum bei den Nutzern machen können und damit die Zielerreichung nachhaltig in das Eigeninteresse der Wassernutzer stellen.<sup>77</sup>

4. *Automatische Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen (dynamische Effizienz)*: Dauerhaft angelastete URK konfrontieren die Nutzer mit den verbleibenden Opportunitätskosten ihrer Gewässerinanspruchnahme und halten sie zu einer permanenten Überprüfung an, ob sich der individuelle Nutzen ihrer Wassernutzung angesichts der durch URK angezeigten gesellschaftlichen Kosten dieser Inanspruchnahme noch „rentiert“. Datenänderungen bei den Kosten, bei Technologien und Marktbedingungen, die eine veränderte ökonomisch rationale Nutzung nahelegen, werden dezentral und daher transaktionskostenarm durchgeführt, ohne auf gegendruckanfällige und verzögerte ordnungsrechtliche Implementation von „Stand der Technik“ angewiesen zu sein. Auch Rejustierungen der Nutzungsansprüche durch Newcomer (z. B. neue Einleiter) oder Strukturwandel wird so geräuschlos und ohne Wettbewerbsverzerrung verarbeitet.

5. *Innovation*: Das permanente Nachdenken über den angemessenen Ressourcenverbrauch schließt auch den Anreiz zu Innovationen ein, die zu einer Kostenminderung und zugleich zu einer Minderinanspruchnahmen der Gewässer beitragen können.

Aus ökonomischer Sicht ist daher die URK-Zahllast, die auf nicht vermiedene „Restnutzungen“ auch im Zielzustand anfällt, essenzieller Bestandteil der Ressourcenlenkung: Nur sie vermittelt den nötigen vollständigen Kaufkraftentzug, der die Rentabilität wasserintensiver Produktionsprozesse entsprechend den sozialen Kosten der Ressourcennutzung belastet, die Preise der hieraus hervorgegangenen Produkte auf ihr „kostenwahres“ Niveau anhebt, alle Ressourcennutzer wettbewerbsneutral anhand „ökologisch wahrheitsgetreuer“ Preise entscheiden lässt und permanent zu Innovationen zwecks Kostenminderung und weiterer Ressourcenentlastung anhält. Die URK-Anlastung ist daher auch bei „Zielerreichung“ mitnichten überflüssig, sondern vermittelt vielmehr den aus Effizienzgründen notwendigen Kaufkraftentzug als Entgelt für die Faktornutzung. Der explizite Effizienzauftrag bei der Nutzung von Wasserressourcen aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL kann mithin nicht (mehr) erfüllt werden, wenn die Anlastung der URK bei Zielerfüllung ausgesetzt oder gar in Höhe des Übererfüllungsbetrages von vorneherein als Freibetrag ausgereicht würde.

Diese Argumente gelten ebenso im Falle, dass es das bis hierher unterstellte Punktziel gar nicht gibt, sondern es um die Beeinflussung der Richtung der ökonomischen und technischen Fortentwicklung hin zu weniger Ressourceninanspruchnahme geht: Denn im Berücksichtigungsmodus der „Demeritorisierung“ (z. B. bei der Abwasserabgabe) zielt die URK-Anlastung gerade auf einen permanenten ökologischen Strukturwandel ab – ohne ein punktuell Ziel: Vorgegeben wird lediglich eine Richtung der Mindernutzung, deren konkrete Aus-

---

<sup>77</sup> Diese Garantiefunktion wird von der LAWA auch ausdrücklich anerkannt: LAWA-Ausschuss Wasserrecht, Gemeinsames Verständnis zu Umwelt- und Ressourcenkosten, 2013, S. 2: Eine URK-Anlastung sei auch erforderlich, soweit „das erreichte Ziel auf Dauer erhalten werden muss (Verschlechterungsverbot)“.

gestaltung dezentralen Entdeckungsverfahren überlassen wird, die in ihrem aggregierten „Lenkungserfolg“ wiederum politisch bewertet werden müssen.

## (2) Zielbezug von Art. 9 WRRL

Unabhängig von der zuvor beschriebenen ökonomischen Dysfunktionalität einer Suspension von URK bei der Erfüllung der Umweltziele fragt sich, ob eine derartige „Abschneidegrenze“ in der WRRL überhaupt eine rechtliche Stütze findet. Am Anfang der Überlegungen steht die Behauptung, Art. 9 WRRL sei kein eigenständiges Element der Richtlinie, sondern solle zur Erreichung der Umweltziele beitragen und diene daneben im Wesentlichen der Finanzierung.<sup>78</sup>

Dabei könnte man sich auf die Wendungen in Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 und Abs. 2 berufen wollen, die dem Wortlaut nach einen Bezug zu den Umweltzielen herstellen. Aus der Formulierung in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 („und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt“) lässt sich freilich keine rein instrumentelle Funktion entnehmen: Zunächst bezieht sich der Halbsatz nur auf die Verpflichtung des UAbs. 2 Sp.str. 1 und nicht auf UAbs. 1 oder UAbs. 2 Sp.str. 2, also nur auf die Effizienzanreize setzende Wassergebührenpolitik und nicht auf die Einbeziehung von URK schlechthin. Es ist auch nicht klar, ob der eher indikativisch formulierte Halbsatz als normative Einschränkung gemeint ist, wie letzteres bei den Verweisen auf die „Angemessenheit“ oder das Verursacherprinzip in z. B. UAbs. 1 der Fall ist. Auch aus dem Text des Art. 9 Abs. 2 WRRL („Schritte zur Durchführung von Absatz 1, die zur Verwirklichung der Umweltziele dieser Richtlinie beitragen werden“) ergibt sich nichts anderes, da im nächsten Halbsatz („sowie über den Beitrag der verschiedenen Wassernutzungen zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen“) die Kostendeckung nicht funktional reduziert wird. Zudem schließen sich der Charakter als ein eigenständiges Instrument und die Funktion, auch zu etwas beizutragen, wohl grundsätzlich nicht aus. Nur wenn man die ausschließliche Funktion in der Unterstützung der Erreichung der Umwelt-Ziele sähe, käme eine eigenständige Funktion in der Tat abhanden.

Auch das in Abschnitt 3.c) beschriebene besondere Verhältnis zwischen *Effizienz* der Ressourcennutzung und der Erreichung von Umweltzielen (die demgegenüber üblicherweise als *Effektivität* bezeichnet wird), spricht gegen eine „zielbezogene Auslegung“, die den Effizienzauftrag bereits an der Schwelle der Zielerreichung enden lassen möchte: Durch die angebliche Ziel-Referenz von Ressourceneffizienz<sup>79</sup> wird das Gebot aus UAbs. 2 Sp.str. 1 zu günstigem Aufwands-Ertrags-Verhältnis (*Effizienz*) unversehens zur guten Zielerreichung (*Effektivität*) verdünnt und zugleich fehlinterpretiert: Zielerreichung kann nämlich effizient (d. h. mit minimalem Kosteneinsatz) oder aber ineffizient (also unter Inkaufnahme von Verschwendung) gelingen; Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 erfordert aber eine *effiziente* Zielerreichung. Die Effizienzfunktionen von kostendeckenden Preisen sichern die ökologische Zielerreichung (ökologischer Aspekt), gehen aber modal darüber hinaus (ökonomischer Aspekt) und können daher nicht einfach abgeschaltet werden, wenn die bloße Effektivität gewährleistet ist.

<sup>78</sup> So stellvertretend *Palm u. a.*, KA 2011, 362.

<sup>79</sup> So etwa *Reimer*, LKRZ 2013, 445, 449: „Der wertungsbedürftige Begriff der Effizienz muss mit Blick auf die Ziele der Richtlinie [...] ausbuchstabiert werden.“ An anderer Stelle ist von einem notwendig „zielbezogene[n] Verständnis der Norm“ (Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1) die Rede (S. 448).

Im Übrigen spricht auch die analoge Systematik von Art. 9 und Art. 10 WRRL gegen eine instrumentell reduzierte Funktion allein des Art. 9: Im Maßnahmenprogramm nach Art. 11 ist über Maßnahmen nach Art. 10 und Art. 9 WRRL zu berichten. Niemand ist bislang auf die Idee gekommen, den kombinierten Ansatz aus Art. 10 nur als Instrument zur Erreichung der Ziele von Art. 4 WRRL ansehen. Nach der textlichen Anordnung von Art. 9 und Art. 10 ist nicht zu sehen, warum Art. 9 hier eine andere Position einnehmen soll als Art. 10. Bei beiden „Instrumenten“ spricht gegen ein rein funktionelles Verständnis auch die Einordnung als „Basismaßnahmen“ und nicht als nur „ergänzende Maßnahmen“. Diese Maßnahmen sind auf jeden Fall zu ergreifen, auch wenn die Ziele des Art. 4 WRRL schon erreicht sind. Die Anforderungen z. B. der Kommunalabwasserrichtlinie entfallen nicht etwa bei Zielerreichung. Alle in Art. 11 Abs. 3 aufgezählten Maßnahmen sind grundlegend, weil sie in allen Wasserkörpern unabhängig von deren Zustand zu ergreifen sind, etwa die Etablierung von Genehmigungspflichten in Abs.3 lit. e, f, j u. a. Eine funktionelle Einschränkung auf die Ziele des Art. 4 WRRL findet sich allenfalls in Abs. 3 lit. c. Daraus ist aber wohl zu schließen, dass es keine solche Einschränkung bei den anderen Maßnahmen gibt.

Entsprechendes gilt hinsichtlich der Beschränkung der Funktion des Art. 9 WRRL auf die Erhebung von Mitteln zur Finanzierung von Maßnahmen. Im Text des Art. 9 findet sich kein Bezug auf Maßnahmen, und die WRRL insgesamt hat die Frage der Finanzierung gar nicht behandelt. Auch in der Entstehungsgeschichte war zu keinem Zeitpunkt Art. 9 ausschließlich als Finanzinstrument für Maßnahmen gedacht. Wenn dies beabsichtigt gewesen wäre, dann hätte man dies viel deutlicher in Art. 9 oder in Art. 11 formulieren können. Dass mit Maßnahmen nach Art. 9 ohnehin nicht die Kosten aller notwendigen Maßnahmen gedeckt werden können, war den Autoren der WRRL bewusst, als sie in Art. 9 Abs. 3 formulierten: „Dieser Artikel steht der Finanzierung besonderer Vorbeuge- oder Abhilfemaßnahmen zur Verwirklichung der Ziele dieser Richtlinie in keiner Weise entgegen.“

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die WRRL eben nicht eine reine Wasserökologierichtlinie ist, sondern auch das Ziel einer nachhaltigen Nutzung von Wasser verfolgt (Art. 1 lit. b; Erwägungsgrund 23; Art. 11 Abs. 3 lit. c). Aus kompetenzrechtlichen Gründen war die Bedeutung quantitativer Bewirtschaftungsfragen im Verhandlungsprozess sensibel, weil nach Art. 175 Abs. 2 S. 1 Sp.str. 2 EGV (jetzt Art. 192 Abs. 2 lit. b Sp.str. 2 AEUV) für Fragen der mengenmäßigen Bewirtschaftung Einstimmigkeit erforderlich war. Um die Einstimmigkeit (erfolgreich) zu sichern, wurden Regelungen der Wassermengensteuerung im Entstehungsprozess zurückgedrängt, aber nicht komplett ausgeklammert, wie die Definition des mengenmäßigen Zustandes bei Grundwasserkörpern zeigt, ebenso wie die Zielbestimmung einer effizienten und nachhaltigen Wassernutzung.<sup>80</sup>

Die Funktion des Art. 9 erschöpft sich mitnichten in der Erhebung von Mitteln für Maßnahmen zur Erreichung des „guten Zustandes“. Auch sind die Umweltziele in Art. 4 nicht auf die Herstellung eines „guten Zustandes“ oder „guten Potenzials“ begrenzt: Als Ziele sind dort auch der Erhalt von – soweit noch vorhanden – sehr guten Zuständen (Art. 4 Abs. 7), die Vermeidung von Verschlechterungen von Gewässerzuständen etc. anzuerkennen. Als weitergehendes spezielles Umweltziel, das jenseits des guten Zustandes wichtig ist, wären noch die Verpflichtungen in Art. 7 zu erwähnen, dessen Abs. 2 normiert:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass jeder Wasserkörper gemäß Absatz 1 nicht nur die Ziele des Artikels 4 gemäß den Anforderungen dieser Richtlinie für Oberflächenwasserkörper, ..., erreicht, sondern dass das gewonnene Wasser unter Berücksichtigung des angewandten Wasseraufbereitungsverfahrens

---

<sup>80</sup> Siehe *Brockmann*, Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union – untersucht am Beispiel der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2003.

[...] auch die Anforderungen der Richtlinie 80/778/EWG in der durch die Richtlinie 98/83/EG geänderten Fassung erfüllt.“

Abs. 3 ergänzt:

„Die Mitgliedstaaten sorgen für den erforderlichen Schutz der ermittelten Wasserkörper, um eine Verschlechterung ihrer Qualität zu verhindern und so den für die Gewinnung von Trinkwasser erforderlichen Umfang der Aufbereitung zu verringern. Die Mitgliedstaaten können Schutzgebiete für diese Wasserkörper festlegen.“

Ähnliches gilt für die Gewässerqualität, die für eine Nutzung als Badegewässer verlangt wird. Diese gelten als Schutzgebiete nach Art. 6, und die hier gestellten Anforderungen gehen ebenfalls potenziell über den „guten Zustand“ hinaus.

Besonders problematisch an der Reduktion der Einbeziehung von URK bei Art. 9 UAbs. 1 auf die Funktion, Umweltziele zu erreichen und die dazu notwendigen Maßnahmen zu finanzieren, ist die Konsequenz in den Fällen von abgeschwächten Umweltzielen: Bei hydromorphologischen Veränderungen, die für eine Trinkwasserversorgung notwendig sind, so dass eine HMWB-Ausweisung als erheblich verändertes oder künstliches Gewässer gerechtfertigt ist, sind evtl. keine Maßnahmen mehr notwendig, um ein gutes ökologisches Potenzial zu erreichen. Die verbleibenden Umweltschäden, der Verlust an unbeeinträchtigten aquatischen Ökosystemen und den damit verbundenen Nutzungsoptionen wären, weil die Wasserversorgung eine höherwertige Nutzung darstellte, plötzlich keine Umweltschäden mehr. Es bleibt unerfindlich, warum in den Fällen hilfsweise und temporär herabgesetzter Umweltziele nicht gerade die Kostenverantwortung nach Art. 9 dazu beitragen können soll, durch fortlaufende Zustandsverbesserungen und „schrittweise“ Entlastungen (Art. 1 lit. a, c, d) dann zu einem späteren Zeitpunkt doch noch unverminderte Zielzustände zu erreichen bzw. sich diesen anzunähern. Jedenfalls formuliert Art. 4 in Abs. 3 lit. b Satz 2 und Abs. 5 lit. d jeweils mit Blick auf die verminderten Anforderungen Überprüfungsreserven mit Fristsetzung, denen zu entnehmen ist, dass das unveränderte Vorliegen der Voraussetzungen regelmäßig zu prüfen und das Ausnahmeregime bei Wegfall der Voraussetzungen aufzuheben oder entsprechend anzupassen ist. Zwischenzeitlich aufrechterhaltene und ungekappte Kostenverantwortung nach Art. 9 kann genau dazu entscheidend beitragen.

Schließlich wird man im Übrigen vordringlich alles, was in Art. 1 der WRRL genannt wird, als „Ziele der WRRL“ selbst ansehen können, die noch durch Aussagen über Ziele in der Präambel und in den Erwägungsgründen zu ergänzen wären. Es erscheint überzeugender, Art. 9 als den Zielen der WRRL *insgesamt* dienlich anzusehen, nicht nur eines einzigen anderen Artikels, zumal der Kostendeckungsgrundsatz nicht als Absatz von Art. 4, sondern als eigenständiger Artikel formuliert wurde. Art. 1 WRRL weist als Ziel der Richtlinie u. a. „die Schaffung eines Ordnungsrahmens“ für den Gewässerschutz aus, der zu „Schutz und Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme“ sowie zur „Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen“ beitragen soll. Des Weiteren werden „schrittweise Verbesserungen“ der aquatischen Umwelt und eine „schrittweise Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers“ angestrebt. Art. 9 ist ersichtlich Teil dieses „Ordnungsrahmens“, da er das Prinzip der Kostenverantwortung von Nutznießern von Gewässerleistungen etabliert und dadurch die „Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen“ preispolitisch ebenso untersetzt wie das Anliegen zu „schrittweiser Zustandsverbesserung“, ohne dass diese dynamische Funktion in Art. 1 bereits grundsätzlich auf bestimmte Zustände begrenzt würde. Art. 9 ist sicherlich zielbezogen – wie alle übrigen, materielle Anforderungen statuierenden Artikel auch; allerdings ist Art. 9 gerade nicht als Absatz von Art. 4 formuliert

worden, sondern trägt eigenständig und auf spezifische Weise zur Erfüllung der Ziele der Richtlinie insgesamt, insbesondere im Sinne von Art. 1, bei.<sup>81</sup>

e) Zwischenfazit

Die WRRL bietet damit insgesamt weder dem Wortlaut des Art. 9 nach noch bei teleologischer oder systematischer Auslegung einen Anhaltspunkt für den systematischen Wegfall der URK-Anlastung „bei Umweltzielerreichung“. Kostenverantwortung ist ein fundamentales Ordnungsprinzip in einer Welt knapper Ressourcen und insoweit auch eigenständiger Teil des durch die WRRL etablierten Ordnungsrahmens.

Will man lediglich Substitutionseffekte bis in den Zielzustand initiieren, könnte eine URK-Anlastung im Zielzustand wohl entfallen; sind URK aber Teil einer ordnungspolitischen Grundentscheidung zur Kostenverantwortung im Ressourcenumgang, von der sowohl weitere, laufende Zustandsverbesserungen und Innovationen als auch Einkommenseffekte (Abbau von Wettbewerbsverzerrungen, Signale entlang der gesamten Wertschöpfungskette), verursachergerechte Lastkorrektur und nicht zuletzt Finanzmittel erwartet werden, verbietet sich ein „Abschalten“ im Zielzustand.

Benötigt wird aber in jedem Fall ein Funktions-Konzept für das „Decken“ von Kosten – wozu ist deren Deckung konzeptionell dienlich, was soll dadurch erreicht werden? Daraus ergeben sich zugleich erste Antworten zur angemessenen Höhe des Werteverzehrs und seiner Bewertung. Soweit ersichtlich, verfolgt Art. 9 Abs. 1 insoweit ein umfassendes Konzept der Kostenverantwortung, das Kostendeckung sowohl zur Platzierung von (effizienten) Verhaltensanreizen nutzt (UAbs. 2) als auch zur Kaufkraftabschöpfung zum Ausgleich von Werteverzehr, zur Herstellung von Verursachergerechtigkeit zwischen Rechts- und Wirtschaftsobjekten und implizit wohl auch zur Finanzierung von Maßnahmen. Dies entspricht im Wesentlichen der aus der nationalen Rechtsprechung zu lenkenden Umweltabgaben bekannten kombinierten „Antriebs- und Ausgleichsfunktion“ staatlich administrierter Preiskorrekturen einschließlich deren öffentlicher Finanzierungswirkung.

## 5. Konzepte der „Berücksichtigung“ von URK: Wie ist abzudecken?

### a) Auslegungsbemühungen im juristischen Schrifttum: Berücksichtigung als Verbindlichkeitsproblem

Sind URK auch konzeptionell als Bestandteil von Kostendeckung im Allgemeinen und des Anreiz- und Effizienzauftrages aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 im Besonderen anzusehen, so bleibt weiterhin noch unklar, *wie* sie im Rahmen dieser grundsätzlichen Maßgaben konkret zu „berücksichtigen“ („einzuschließen“) sein sollen. Da URK in die zu deckenden Kosten einzuschließen sind, bezieht sich der Berücksichtigungsauftrag aus Abs. 1 UAbs. 1 zugleich auch auf diese Kosten. Die „Berücksichtigung“ von URK verweist dabei sowohl auf das vorgelagerte Inklusionsproblem als auch auf die gedanklich anschließend nach Maßgabe der

<sup>81</sup> Insoweit offensichtlich bei Weitem verkürzt die Sichtweise bei *Durner/Waldhoff*, 2013, S. 43, bei denen „Art. 9 nur ein Instrument unter mehreren [ist], die [...] allesamt auf das Ziel gerichtet sind, die Oberflächengewässer und das Grundwasser in der gesamten Gemeinschaft in einen guten Zustand zu bringen und eine Verschlechterung ihres Zustands zu verhindern.“

UAbs. 2 und 3 insgesamt näher zu gestaltende Deckung aller relevanten Kosten (Vollkostendeckung). Wir wollen beides zusammenfassen zur Frage der (durch UAbs. 2 und 3 spezifizierten) „Berücksichtigung“ von URK.

Diese stellt eine besondere Herausforderung dar, weil URK typischerweise nicht in Form von leicht ermittelbaren Marktbewertungen vorliegen, sondern zunächst nur „reale Kosten“ darstellen, für die ein Geldausdruck erst noch zu gewinnen und zum Bestandteil einer „angemessenen“ Wasserpreispolitik zu machen ist. Es stellt sich daher die Frage der praktischen „Berücksichtigung“ von URK angesichts der hier typischerweise gegebenen erheblichen Informationsdefizite hinsichtlich Werteverzehr, Bewertung und verursachergerechter Zuordnung.

Das juristische Schrifttum nähert sich dem Problem höchst unterschiedlich. Verschiedene Autoren<sup>82</sup> sehen ohnehin nur einen unzureichenden normativen Gehalt von Art. 9 Abs. 1, wobei sie sich auf die zurückhaltenden Gebote aus UAbs. 1 („Grundsatz“, „berücksichtigen“) sowie die nochmalige Abwägungsklausel in UAbs. 3 stützen. Im Ergebnis verbleibe nur eine programmatische Leitnorm ohne Verbindlichkeit. Die These vom unzureichenden normativen Gehalt, der dann wohl die URK-Berücksichtigung zur bloßen Option nationaler Umsetzung verdünnen würde, überzeugt jedoch nicht.<sup>83</sup> Dagegen sprechen schon die in Abs. 2 und Abs. 4 Satz 2 verankerten Berichts-, Dokumentations- und Rechtfertigungspflichten, wonach über Vorkehrungen und Maßnahmen, die „zur Anwendung dieses Grundsatzes [der Kostendeckung] getroffen wurden“ zu berichten ist (Abs. 2) und die Nichtanwendung von Abs. 1 UAbs. 2 „in vollem Umfange“ zudem in den Bewirtschaftungsplänen zu dokumentieren und zu rechtfertigen ist (Abs. 4 S. 2 WRRL). Damit kaum vereinbar wäre eine Auslegung, wonach in UAbs. 1 und 2 schlechterdings „gar nichts“ geboten wäre.<sup>84</sup> Auch eröffnen die Relativierungen in Abs. 1 UAbs. 3 wohl kaum eine vollständige Suspendierung der URK-Berücksichtigung, sondern lediglich das Rechnungstragen der „Auswirkungen der Kostende-

---

<sup>82</sup> Insbesondere *Schmalholz*, ZfW 2001, 69, 88 f.; *Knopp*, ZfW 2003, 1, 3 f.; *Reinhardt*, NuR 2006, 737, 740 f. („Worthülse“, „überwiegend programmatische Vorgabe“); *ders.* ZfW 2007, 223, 225 f.; *ders.*, gwf-WA 2008, 41, 43; *Kessler*, Die wirtschaftliche Analyse und andere ökonomische Regelungen in der WRRL, in: Gewässerschutz-Wasser-Abwasser 188, 2002, 5/4; *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben, 2013, S. 51 ff. („beschränkt sich letztlich auf eine programmatische Vorprägung der nationalen Umsetzungen, die sehr unterschiedlich ausfallen können“, S. 126).

<sup>83</sup> Dagegen auch zu Recht *Unnerstall*, ZfW 2007, 129; *ders.*, NVwZ 2006, 528; *ders.*, ZfU 2006, 449; *ders.*, EurUP 2006, 29; *ders.*, ZUR 2009, 234; *ders.*, in: Lauterbach u.a., Handbuch zu den ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik, 2012, S. 87 ff.; *Schmutzer*, DVBl. 2006, 228; *Hansjürgens/Messner*, in: Handbuch der Handbuch der EU-WRRL, 2. Aufl., 2006, S. 399 ff.; *Breuer*, Erhebungs- und Ermäßigungs Voraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 47 ff.; *Köck*, in: Durner, Wasserrechtlicher Reformbedarf in Bund und Ländern, 2011, S. 65 ff.; *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 93 ff.; *ders.*, ZUR 2010, 74; *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 204 f.; *Palm/Wermter*, KA 2008, 782; *Ammermüller*, Assessing Cost Recovery ..., 2011; *Gawel/Köck u. a.*, Weiterentwicklung ..., 2011, S. 40 ff.; *Gawel u. a.*, Reform der Abwasserabgabe ..., 2014; *Gawel*, NWVBl. 2012, 90; *ders.*, KStZ 2012, 1; *ders.*, Das Wasserentnahmeentgeltgesetz NRW. Bestandsaufnahme und Evaluierung, 2014; jüngst auch *Reese*, JEEPL 2013, 355, 376. Siehe auch *Ginzky/Rechenberg*, ZUR 2006, 348, die die Erhebung einer Abwasserabgabe als „EG-rechtlich zwingend geboten“ ansehen; ähnlich *Zöllner*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, zu AbwAG Vorb, Rn. 5; *Laskowski*, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 728.

<sup>84</sup> So aber *Waldhoff*, in: Landtag NRW, Gemeinsame Sitzung von Haushalts- und Finanzausschuss sowie Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie vom 28.6.2011, APr 15/239, S. 5; die gesamte WRRL sei rechtspolitisch für nationale Abgabenlösungen gar „schlicht irrelevant“. Auch *Reinhardt*, NuR 2006, 737, 740, kann nur „Worthülsen“ erkennen.

ckung“, die „dabei“ auftreten, nämlich gerade bei der URK-Berücksichtigung nach UAbs. 1 und 2. Umgekehrt wäre eine eigene Relativierungsvorschrift wohl entbehrlich, wenn durch UAbs. 1 keinerlei materieller Gehalt gegeben wäre.<sup>85</sup> Schließlich wurde bereits in Abschnitt 3.b) aufgezeigt, dass die UAbs. 2 und 3 gerade als Spezifikationen der Berücksichtigung aus UAbs. 1 aufgefasst werden können und nicht etwa eigene, weitgehend unverbundene Kostendeckungsregime ohne URK-Bezug verkörpern.

Ein anderer, von *Unnerstall* vertretener Ansatz will als „Berücksichtigung“ „im Sinne einer Abwägung mit anderen zu berücksichtigenden Aspekten“<sup>86</sup> auch eine prozentuale Reduzierung des Kostendeckungsgrades auf deutlich unter 100%<sup>87</sup> sowie Abschwächungen „bei der verursachergerechten Verteilung der Kosten sowie hinsichtlich der Einbeziehung von URK und deren Verteilung“<sup>88</sup> als zulässig ansehen, freilich jeweils mit einer „materiellen Untergrenze“. Auch *Gawel/Köck u.a.* sehen in der Berücksichtigungsmaßgabe „keine zwingende Verpflichtung zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen“, „sondern lediglich einen an die Mitgliedstaaten gerichteten Auftrag [...], den Kostendeckungsgrundsatz im Rahmen der Ausgestaltung der konkreten Wasserpolitik zur Erreichung der europäisch gesetzten Ziele abwägend zu berücksichtigen (Regelungsermessen)“. Dem Kostendeckungsgrundsatz werde „aber nicht nur im Abwägungsvorgang, sondern – jedenfalls im Regelfalle – auch im Abwägungsergebnis Rechnung“ zu tragen sein; dies ergebe sich aus den strikteren Maßgaben in UAbs. 2.<sup>89</sup>

Auch wurde vorgeschlagen, die als praktisch äußerst schwierig eingeschätzte URK-Berücksichtigung einstweilen und so lange komplett zu suspendieren, bis die gegenwärtig noch ungelösten Erfassungs-, Monetarisierungs- und Internalisierungsprobleme externer Kosten durch die Wirtschaftswissenschaft überzeugend gelöst seien.<sup>90</sup>

Die zuvor (Abschnitt 3.b) als überzeugend eingeschätzte systematische Auslegung von *Kolcu*, der dem Berücksichtigungsgebot aus UAbs. 1 eine eher dramaturgische Rolle als „Ankündigungs- und Initiativfunktion“<sup>91</sup> für die eigentlichen Erfüllungspflichten in UAbs. 2 und die Relativierungsoptionen in UAbs. 3 entnehmen will, löst das materielle Auslegungsproblem gerade nicht, sondern verlagert es auf die diesbezügliche Auslegung des konkretisierenden UAbs. 2. Hier sieht *Kolcu* aber im Wesentlichen weite Spielräume.<sup>92</sup>

Insgesamt sind die juristischen Auslegungsbemühungen eher am Verbindlichkeitsgrad, weniger am materiellen Modus der Inklusion interessiert. Diesbezüglich wird regelmäßig auf

---

<sup>85</sup> So zu Recht auch *Unnerstall*, in: Lauterbach, Handbuch ..., 2012, S. 89.

<sup>86</sup> *Unnerstall*, in: Lauterbach u. a., Handbuch ..., 2012, S. 91.

<sup>87</sup> *Unnerstall*, ZUR 2009, 234, 235 („70%“); gegen einen konkreten „Mindestkostendeckungsgrad“ wohl zu Recht *Kolcu*, ZUR 2010, 74, 74 f.

<sup>88</sup> *Unnerstall*, in: Lauterbach u. a., Handbuch ..., 2012, S. 90.

<sup>89</sup> *Gawel/Köck u.a.*, Weiterentwicklung ..., 2011, S. 45 f.

<sup>90</sup> *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 207 f. („vorerst ganz verzichten“), unter Verweis auch auf die Entstehungsgeschichte, bei der „allen Beteiligten klar“ gewesen sei, „dass URK erst dann einbezogen werden können, wenn eine einheitliche Methodik für ihre Erfassung gefunden worden ist.“ (S. 192).

<sup>91</sup> *Kolcu*, ZUR 2010, 74, 75.

<sup>92</sup> *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 112: Hinsichtlich der konkreten Bemessung „aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe durchaus flexibel“.

die Methoden- und Instrumentenoffenheit von Art. 9 verwiesen und damit ein entsprechender Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten betont.<sup>93</sup>

b) Berücksichtigung als Rechenproblem

Weitgehend gelöst von den Überlegungen im rechtswissenschaftlichen Schrifttum und dem dort herausgestellten Ermessensspielraum angesichts der Methodenoffenheit des Art. 9, verdichten sich gleichzeitig mit Blick auf die Umsetzung Vorstellungen einer „Berechnung“ von URK und von Kostendeckungsgraden auf der Basis monetarisierter externer Kosten („cost recovery assessment“<sup>94</sup>). Ohne nähere Auslegungsbemühungen bezüglich Art. 9 gehen diese Stimmen implizit von einer eher rechenhaften Ermittlung von URK aus bzw. apostrophieren diese als „wünschenswert“.<sup>95</sup> So führt etwa die Europäische Umweltagentur in ihrer Bestandsaufnahme zur Kostendeckung aus:

„Comparable systems for the reporting of utility costs and revenues are desirable, especially for the inclusion of environmental and resource costs [...]. An international reporting system for the recovery of environmental and resource costs can be created by ensuring that the data collected [...] contain the information needed to get an idea of whether environmental and resource costs are truly being incorporated into the costs recovered by the utilities.“<sup>96</sup>

Auch die EU-Kommission zählt zu den Anhängern einer „rechenhaften“ Bewältigung der URK-Berücksichtigung. Dies legen jedenfalls die Argumentation der Kommission im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland sowie die Anforderungen im Rahmen des laufenden *Reportings* nahe, wo auch in Bezug auf URK ungerührt „Kostendaten“ und „Kostendeckungsgrade“ abgefragt werden. Unter Anlehnung an das – in der Umweltökonomik als praktische Richtschnur der Umweltpolitik längst verabschiedete – theoretische Leitbild der Internalisierung sollen auf diese Weise URK ebenso handhabbar gemacht werden wie Marktkosten. „Berücksichtigen“ heißt hier im Wesentlichen „Berechnen“ und ebenso Behandeln wie marktmäßig erfassbare Kosten. Entsprechende methodische Vorschläge wurden u. a. von *Ammermüller*<sup>97</sup>, im Rahmen des EU-Projektes *Aquamoney*<sup>98</sup>, von einer DWA-Arbeitsgruppe<sup>99</sup> sowie von *Proeger*<sup>100</sup> vorgelegt.

<sup>93</sup> Statt vieler *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 204; *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 112.

<sup>94</sup> *Ammermüller*, Assessing Cost Recovery: A New Comparative Framework in Line with WFD Article 9, 2011, S. 157 ff.

<sup>95</sup> In diesem Sinne etwa *Ammermüller*, Assessing Cost Recovery ..., 2011, S. 157, die von einem „ideal path to cost-recovery“ spricht, an den „an iterative approximation“ nach Art. 9 statthaft sei, und *European Environment Agency*, Assessment of cost recovery through water pricing, EEA Technical Report 16/2013, S. 14.

<sup>96</sup> EEA Technical Report 16/2013, S. 14.

<sup>97</sup> *Ammermüller*, Assessing Cost Recovery: A New Comparative Framework in Line with WFD Article 9, 2011, S. 157 ff.

<sup>98</sup> Siehe dazu die Ergebnisse auf [www.ivm.vu.nl/en/projects/Projects/economics/aquamoney/index.asp](http://www.ivm.vu.nl/en/projects/Projects/economics/aquamoney/index.asp), insbesondere *Görlach u.a.*, Policy maker demand for economic information assessment in the implementation of the EC Water Framework, 2007.

<sup>99</sup> *Palm u. a.*, KA 2011, 362; *dies.*, KA 2013, 103.

<sup>100</sup> *Proeger*, Umwelt- und Ressourcenkosten in der EU-WRRL, 2009.

Die Diskussion kreist bei diesem Ansatz naturgemäß um die bekannten Probleme einer vollumfänglichen Erfassung, Monetarisierung und verursachergerechten Zurechnung<sup>101</sup> von URK in der Praxis.<sup>102</sup> Beispielhaft wird dies in der Arbeit von *Ammermüller* deutlich: Ausgehend von einer gleichrangigen Betrachtung von zur Deckung anstehenden „finanziellen Kosten“, Umweltkosten und Ressourcenkosten<sup>103</sup> führen Erfassungs- und Bewertungsprobleme zur Notwendigkeit pragmatischer Handhabung, bis denn diese Probleme dereinst gelöst seien:

„Environmental and resource costs continue to pose major difficulties for implementation across European Member States. While pan-European research projects are under way, which will deliver insights on the applicability of economic monetisation approaches [...] their area-wide application will not prove feasible for the next implementation cycle (at least). Hence, pragmatic intermediate approaches need to be relied upon in the meantime.“<sup>104</sup>

Auch den Veröffentlichungen der Europäischen Umweltagentur ist das Bedauern über die mangelnde Praxiseignung des selbst für maßgeblich erklärten „Rechenansatzes“ sowie der Wunsch zu entnehmen, den Abstand fortlaufend pragmatisch zu verkürzen. Insoweit mögen nämlich „comparable systems for the reporting of utility costs“<sup>105</sup> wünschenswert sein und die nötige Transparenz schaffen, um den Vollzug von Art. 9 WRRL zu überprüfen:

„It would be particularly useful to have a system, standardised to a certain degree across EU Member States, that indicates which areas of environmental and resource costs are covered, and the level of coverage.“<sup>106</sup>

Ein solches Berichtssystem, das freilich bisher nicht einmal in Ansätzen verfügbar ist (während Berücksichtigungs- und Effizienzgebote aus Art. 9 freilich bereits wirksam sind), würde zwar, wenn wir es denn hätten, Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen und ein Zurückbleiben der nationalen URK-Inklusionsbemühungen hinter der *von diesem Berichtssystem* methodisch herangezogenen Vollkostendeckungsreferenz aufdecken können. Der Nachweis eines Verstoßes gegen den Berücksichtigungsgrundsatz aus UAbs. 1 oder das Effizienzgebot aus UAbs. 2 wäre so jedoch – ganz abgesehen von der ergänzenden Rechtfertigungsoption über UAbs. 3 – schon deshalb nicht möglich, weil UAbs. 1 und 2 eben keine solche Vollkostendeckungsreferenz definieren und den Mitgliedstaaten entsprechende Freiheitsgrade einräumen. Dies mag man rechtspolitisch bedauern, unionsrechtlich wird aber durch bloße Abweichungen von einem je etablierten Berichtssystem allein noch kein Rechtsverstoß nachweisbar sein.<sup>107</sup>

Ganz abgesehen davon, dass entsprechende Bemühungen wegen der Komplexität der Problematik und der kaum lösbaren Schwierigkeiten einer intersubjektiv überprüfbaren Erfassung, Bewertung und individuellen Zurechnung von URK gegenwärtig kaum über Desiderata oder

---

<sup>101</sup> Siehe dazu allgemein den instruktiven Überblick bei *Endres/Holm-Müller*, Die Bewertung von Umweltschäden. Theorie und Praxis sozioökonomischer Verfahren, 1998.

<sup>102</sup> *Görlach/Interwies*, Die Ermittlung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach der Wasserrahmenrichtlinie: die Situation in Deutschland, 2004; *Hansjürgens/Messner*, in: Handbuch der EU-WRRL, 2. Aufl., 2006, S. 409 ff.; *Ammermüller*, Assessing Cost Recovery ..., 2011, S. 157 ff.; EEA, Assessment of cost recovery through water pricing, EEA Technical Report 16/2013, S. 98 ff.

<sup>103</sup> *Ammermüller*, Assessing Cost Recovery ..., 2011, S. 86.

<sup>104</sup> Ebenda, S. 260 f.

<sup>105</sup> EEA Technical Report 16/2013, S. 14.

<sup>106</sup> Ebenda.

<sup>107</sup> *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 112, spricht von einer lediglich eröffneten „überschlägigen Plausibilitätskontrolle“ dezentraler Ansätze.

Ideenskizzen hinausreichen, ist damit naturgemäß noch nicht die Frage beantwortet, inwieweit eine solche „rechenhafte“ Vorgehensweise durch Art. 9 Abs. 1 WRRL zwingend vorgegeben wäre.

Als Stütze für eine solche Einschätzung können wohl auch nicht die Anforderungen an die „wirtschaftliche Analyse“ in Anhang III herangezogen werden, auf die in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 Bezug genommen wird (Berücksichtigung des Kostendeckungsgrundsatzes einschließlich URK „unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III“). In Anhang III werden zwar

„Informationen in ausreichender Detailliertheit“ angefordert, „damit [...] die einschlägigen Berechnungen durchgeführt werden können, die erforderlich sind, um dem Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen gemäß Artikel 9 [...] Rechnung zu tragen“.

Bereits der Wortlaut lässt einen freilich ratlos zurück: Was ist unter „ausreichend detaillierten“ Informationen als Grundlage „einschlägiger Berechnungen“ zu verstehen, die aber nur erforderlich sein sollen, um einem „Grundsatz“ „Rechnung zu tragen“? Umgekehrt aber enthält Anhang III die klare Mahnung, auch bei der Informationsbeschaffung das Verhältnis aus Grenzkosten und Grenznutzen nicht aus den Augen zu verlieren, denn die Informationserhebung der wirtschaftlichen Analyse hat „unter Berücksichtigung der Kosten für die Erhebung der betreffenden Daten“ zu erfolgen.

Die offenbar verbreitete Vorstellung, der europäische Gesetzgeber habe den Mitgliedstaaten hier eine Rechenaufgabe aufgegeben, bei der zu ermitteln sei, wie hoch *die zu berücksichtigenden Kosten* einerseits und die jeweils *berücksichtigten Kosten* andererseits seien, geht nicht nur *rechtlich* wegen der Relativierungen in UAbs. 1 und 3 (sowie auch in Anhang III) fehl, sondern verkennt auch *ökonomisch*, dass sich das Berücksichtigungsproblem mangels eindeutiger Kostenbewertung (100% wovon genau und nach welchem Konzept bewertet?) nicht auf das Formalproblem eines zu berechnenden Kostendeckungsgrades reduzieren lässt (dazu oben 3.a) bis c). Diese bewertungsbedingten Schwierigkeiten treten selbst dann auf, wenn nur betriebswirtschaftliche Kosten zu betrachten sind, die weitgehend frei von kaum lösbaren Erfassungs- und Zurechnungsproblemen sind (wie im Falle der URK): Um etwa festzustellen, ob kommunale Entgelte der Wasserver- und Abwasserentsorgung zumindest die betriebswirtschaftlichen Kosten (vielfach im Zusammenhang mit Art. 9 als Lehnübersetzung aus dem Englischen auch als „finanzielle Kosten“ bezeichnet) „voll“, d. h. zu 100% decken, müsste eindeutig feststehen, worin 100% dieser Kosten jeweils bestehen. Genau dies ist aber gar nicht möglich, da es auf das zielbezogene Bewertungskonzept der ansatzfähigen Kosten ankommt (Refinanzierung, Substanzerhaltung, Wirtschaftlichkeitsvergleich, Ressourcenlenkung).<sup>108</sup> Vollkostendeckung kann daher je nach Ziel- und Bewertungskonzept bei ansonsten gleichem Sachverhalt gleichzeitig höher oder niedriger ausfallen. Allein für die Substanzerhaltung kennt die BWL Dutzende von Unterkonzepten zur Bewertung.<sup>109</sup> Da die sich hier stellende Herausforderung mithin keine Rechenaufgabe, sondern ein Bewertungsakt ist, kann die Antwort auch nicht einfach nur „errechnet“ werden. Dies gilt für URK naturgemäß in verschärfter Form, da hier – anders als bei betriebswirtschaftlichen Kosten – nicht einmal der zugrundeliegende Werteverzehr bekannt ist, der zustands- und zweckbezogen zu ermitteln und anschließend zu bewerten sowie verursachergerecht zuzurechnen wäre.

<sup>108</sup> Dazu eingehend Gawel, ZögU 2012, 243; ders., KStZ 2012, 1.

<sup>109</sup> Siehe dazu Wöhe, Bilanzierung und Bilanzpolitik, 9. Aufl., 1997, S. 359 ff.; mit Blick auf kommunale Entgelte auch Gawel, Die kommunalen Gebühren 1995, S. 275 ff.

Vor diesem Hintergrund sind Aufwand und möglicher Ertrag eines elaborierten Berichtswesens kritisch zu würdigen. Denn ein weiteres Problem tritt hinzu: Nicht nur wird Art. 9 ein vom europäischen Gesetzgeber gar nicht vorgegebenes Methodenset im Umgang mit URK kurzerhand unterlegt; angesichts der Unmöglichkeit einer praktischen Umsetzung des selbst postulierten URK-Berücksichtigungskonzeptes der „Internalisierung“ muss anschließend auf derivative Hilfskonzepte ausgewichen werden, die sich dem Ansatz „pragmatisch“ nähern sollen (Experteneinschätzungen, Maßnahmenkostenansatz usw.). Während dabei überwiegend auf einer grundsätzlich rechenhaften Behandlung von URK beharrt wird,<sup>110</sup> bilden die für den Vollzug auf dieser Basis entwickelten „pragmatischen Lösungen“ ein hochdiverses Spektrum an Vorgehensweisen aus, die im Ergebnis wenig miteinander gemein haben und letztlich doch nur den Methodenpluralismus und die Ermessensoffenheit der URK-Berücksichtigung bestätigen. Die Pragmatik wird so notwendig zur Kasuistik. Dabei aber büßen die pragmatischen Varianten die dem Ansatz wohl zugeordnete besondere Legitimation durch die ökonomische Theorie weitgehend ein: Wo gleichzeitig viele pragmatische „Wege nach Brüssel“ eröffnet sind, mutet doch jeder von ihnen gerade deshalb als wenig zwingend an. Dies gilt in besonderem Maße für lediglich scheingenaue Berechnungsergebnisse: Eine „Buchführung“ z. B. über die Abdeckung staatlicher Maßnahmenkosten hat mit der Internalisierung externer Umweltauswirkungen und der individuellen Anlastung kostenwahrer Knappheitspreise kaum noch etwas gemein, soll aber offenbar mit deren ökonomischer Autorität beliehen und zugleich womöglich noch für „alternativlos“ erklärt werden.

Dem widerspricht es auch nicht, dass Theorie und Praxis der ökonomischen Bewertung von Umweltgütern hochentwickelt sind und fortlaufend Fortschritte machen.<sup>111</sup> Ja, es lässt sich durchaus projektbezogen, d. h. für eine fokussierte Fragestellung, unter ganz erheblichem Aufwand öffentlich geförderter Forschungsvorhaben, unter Zehrung erheblicher Zeit und in Anwendung einer von zahlreichen, jeweils mit Vor- und gravierenden Nachteilen versehenen Bewertungsmethoden sowie unter Verwendung eines umfangreichen und voraussetzungsvollen Annahmensets eine Bewertung praktisch aller Umweltgüter und ihrer Wertaspekte im Rahmen des sog. ökonomischen Gesamtwerts<sup>112</sup> vornehmen – bis hin zu einem Geldausdruck, falls gewünscht. Was die ökonomische Bewertungslehre aber nicht kann, ist eine flächendeckende, im Verwaltungsvollzug zu vertretbaren Kosten leistbare, fortlaufend zeitnah zur Verfügung stehende Bewertung sämtlicher Knappheits- und Umwelt-Auswirkungen hochdiverser Zugriffe auf Wasserkörper, deren Ergebnisse noch dazu sowohl wissenschaftlich „eindeutig“ als auch politisch konsentiert und damit zugleich im Vollzugsergebnis rechtsfriedenstiftend

---

<sup>110</sup> Exemplarisch Ammermüller, *Assessing Cost Recovery ...*, 2011, S. 188, die pragmatische Erfassungsprozeduren mit der Hoffnung verbindet, diese „may progressively and iteratively move to a fully monetised environmental cost assessment“.

<sup>111</sup> Dies gilt sowohl für die Theorie der Bewertung (siehe nur den Überblick bei Endres/Holm-Müller, *Die Bewertung von Umweltschäden*, 1998; Hanley/Spash, *Cost-Benefit Analysis and the Environment*, 2003) als auch die zahllosen praktischen Studien und Leitfäden zur Bewertungsanalyse (statt vieler Schaafsma/Brouwer, *Overview of existing guidelines and manuals for the economic valuation of environmental costs and benefits*, 2006).

<sup>112</sup> Der ökonomische Gesamtwert (*total economic value*) wird als zusammengesetzt gedacht aus dem Gebrauchswert einer Ressource (direkter Nutzwert, indirekter Nutzwert, z. B. über Ökosystemfunktionen, und Optionswert) sowie dem Nicht-Gebrauchswert (Existenz- und Vermächtniswert) – siehe etwa Pearce/Moran, *The Economic Value of Biodiversity*, 1994, S. 19 ff. Ob (grundsätzlich spiegelbildliche) Werte oder Kosten (als Werteverzehr) einer Ressource betrachtet werden, hängt von der Betrachtungsweise ab – siehe auch Brouwer, *Practical working definition ...* 2006, S. 4 f.

wären.<sup>113</sup> Verständliche Sorgen der EU-Kommission um den ansonsten schwer kontrollierbaren Vollzug des Art. 9 und nachvollziehbarer Stolz der Vertreter der Bewertungsökonomik oder deren Interesse an einer weitreichenden Bewertungsbürokratie, der auf Jahrzehnte hinaus einträglich zuzuarbeiten wäre, sollten freilich nicht zu dem Fehlschluss verleiten, dieser Weg sei der durch Art. 9 vorgegebene oder auch nur der zweckmäßigste und überzeugendste.

Auch *Hansjürgens/Messner* gehen zwar zunächst vom Leitbild einer Monetarisierung und Internalisierung aus, sehen aber klar die Notwendigkeit pragmatischer Schritte und eines *durch dieses Leitbild lediglich angeleiteten Prozesses*:

„[...] mit dem in der WRRL niedergelegten Anspruch zur Erhebung kostendeckender Wasserpreise [ist] zunächst nur eine bestimmte Richtung (im wahrsten Sinne des Wortes: ein Rahmen) vorgegeben worden [...]. Die konkrete Umsetzung dieses Anspruches ist ein offener Prozess. Dieser Prozess [...] enthält durch die Fokussierung auf die volkswirtschaftliche Perspektive (unter Einbeziehung von Umwelt- und Ressourcenkosten) eine dauerhafte Gerichtetheit und Zielorientierung.“<sup>114</sup>

Dies entspricht ziemlich genau dem Stand der ökonomischen Theorie der Umweltpolitik, die auf das theoretische Konzept der Internalisierung weiterhin *als Orientierungs- und Rechtfertigungsmoment* zurückgreift, von diesem aber nicht mehr erwartet, die umweltpolitische Lastausteilung in der Praxis konkret anzuleiten.<sup>115</sup> Eine solche „aufgeklärte“ Perspektive erlaubt es im Übrigen, den Blick auch auf einfache Verbesserungen bei der URK-Berücksichtigung gegenüber einem Zustand der Nicht-Berücksichtigung zu richten und diese „kleinen“ Verbesserungen auch wertzuschätzen. Eine solche Perspektive vermeidet zugleich, sich über die Fixation auf einen fortbestehenden Abstand zu einem imaginären, perfekten und umfassenden Internalisierungsszenario entweder entmutigen zu lassen (Aufschieben, bis Probleme gelöst), zu zweifelhaften Derivaten zu greifen (Maßnahmenkosten als Proxy-Variable) oder mit irgendwelchen vorhandenen Daten Schimären zu „kalkulieren“ (formelle Kostendeckungsgrade, wovon auch immer).

Auch *Ammermüller* sieht letztlich die Bedeutung von Art. 9 weniger in einem zahlenbasierten Glasperlenspiel, als in einem Informations- und Transparenzinstrument, das dazu zwingt, bislang vergessene Kosten und damit zusammenhängende Zielkonflikte ausdrücklich zu bearbeiten und sich dazu fortlaufend berichtend zu äußern („cost transparency“):

“For the assessment, it is not required to be able to pinpoint the impact of uncovered resource costs exactly (e.g. whether overall cost recovery has to be adjusted from 96 per cent to 91 per cent or to 85 per cent). What is required, however, is a better understanding of tradeoffs related to the provision of water services and their potential influence on the overall degree of cost recovery.”<sup>116</sup>

Die Idee „rechenhafter“ URK hat die Implementations-Diskussion in eine zweifelhafte Sackgasse geführt und gleichzeitig zu einem Zerfall der Grundidee in eine kaum mehr überschaubare Vielzahl an Ansätzen beigetragen (kasuistische Pragmatik). In diesem Zusammen-

---

<sup>113</sup> Ähnlich wohl auch *Ammermüller*, *Assessing Cost Recovery ...*, 2011, die mit Blick auf die Bewertungsstudien einräumt, diese seien “time-consuming (and often expensive) in execution. [...] their area-wide application will not prove feasible“ (S. 339). Und: “The present data and information base in most European Member States will only allow for a comprehensive assessment at case study level. Given limited resources for the relevant assessments and severe time constraints, an area-wide assessment of environmental costs for the first implementation process (and likely beyond) may thus only be achieved through alternative procedures.” (S. 188).

<sup>114</sup> *Hansjürgens/Messner*, in: *Handbuch der EU-WRRL*, 2. Aufl., 2006, S. 423 f.

<sup>115</sup> Siehe dazu etwa *Endres*, *Umweltökonomie*, 4. Aufl., 2013, S. 50 ff. („unverzichtbare Vision“); *Gawel*, *Ökonomie der Umwelt. Ein Überblick über neuere Entwicklungen*, 1994.

<sup>116</sup> *Ammermüller*, *Assessing Cost Recovery ...*, 2011, S. 204.

hang werden auch fragwürdige Derivate feilgeboten, die sich vom eigentlichen Auftrag aus Art. 9 Abs. 1 denkbar weit entfernen; als Beispiel sei hier der Maßnahmenkostenansatz näher betrachtet (dazu nachfolgend c).

Vor dem Hintergrund dieser insgesamt unbefriedigenden Annäherungen an ein auch für die Praxis geeignetes „Berücksichtigungskonzept“ stellt sich umso mehr die Frage, welche Konzepte einer Berücksichtigung eigentlich in der Umweltökonomik selbst seit Jahrzehnten für die Umweltpolitik diskutiert werden und inwieweit die dort gewonnenen Erkenntnisse eine Implementation von Art. 9 anleiten können (dazu nachfolgend d).<sup>117</sup> Schließlich wird das Problem einer URK-Berücksichtigung nicht erst seit 2000 im Rahmen der Auslegung und Umsetzung von Art. 9 WRRL diskutiert, sondern beschäftigt die umweltökonomische Theorie seit nunmehr über 100 Jahren.<sup>118</sup>

c) Approximation von URK durch Maßnahmenkosten?

Da eine vollständige und perfekte Internalisierung sämtlicher hochdiverser URK bei einer kaum übersehbaren Vielzahl an Nutzungen und Auswirkungen in der Praxis offensichtlich illusionär ist, haben derivative Konstrukte Konjunktur. So ist in der Literatur ist wiederholt vorgeschlagen worden, das Problem der URK-Ermittlung pragmatisch dadurch zu lösen, dass kurzerhand eine Approximation durch die jeweiligen *Maßnahmenkosten* bis zur Erreichung des durch die WRRL angestrebten Zielzustandes ausreichen sollte:

„Die Kosten dieser Maßnahmenprogramme können als monetärer Anhaltswert für den Umfang der Gewässerbelastung angesehen werden. Somit ist davon auszugehen, dass mit einer Annahme von Kosten umweltbezogener Maßnahmen stellvertretend als Wertuntergrenze für die URK die Anforderungen der WRRL an eine angemessene Berücksichtigung der URK erfüllt werden.“<sup>119</sup>

Zur Begründung wird die angebliche Aussage aus der ökonomischen Lehre zur Bewertung von Umweltgütern bemüht, dass hilfweise auch eine *kostenbasierte* Abschätzung einer Untergrenze für Umweltschäden anhand von „Vermeidungskosten“ vorgenommen werden könne. Dieser Ansatz mutet wohl insoweit charmant an, als er einerseits eine rechenhafte, d. h. scheingenaue Lösung des URK-Problems verspricht, und zwar auf der Grundlage lösbarer Datenprobleme; noch dazu scheint dieser Ansatz als Derivat unmittelbar mit dem Internalisierungs- und Bewertungsansatz der ökonomischen Theorie in Verbindung zu bringen sein und insoweit dessen methodische Autorität zu genießen. Es verwundert daher nicht, dass dieser

---

<sup>117</sup> Dieser Ansatz wird vorbildlich auch von *Proeger*, Umwelt- und Ressourcenkosten in der EU-WRRL, 2009, S. 12 ff., verfolgt, wenn er die ökonomischen Konzepte für eine praktische Umweltpolitik der letzten Jahrzehnte daraufhin auswertet, welche Erkenntnisse sich „für die Bewertung und Betrachtung der URK in der WRRL“ gewinnen lassen.

<sup>118</sup> Als Ahnherr gilt *Pigou*, *Wealth and Welfare*, 1912, der einen Abgabesatz in Höhe des externen Schadens im Optimum als Internalisierungsinstrument zur Korrektur von Umweltexternalitäten konzipierte und damit zugleich die ökonomische Theorie der Umweltpolitik begründete.

<sup>119</sup> *Palm u.a.*, KA 2011, 362, 365 (Vorschlag einer DWA-Arbeitsgruppe „Ökonomische Aspekte der WRRL“). Ähnlich bereits *Fries/Nafo*, KA 2006, 154, 156: „Die vereinfachte Bewertung der externen URK über die Umweltschutzkosten geht davon aus, dass die Schadenskosten mindestens so hoch sind wie die Umweltschutzkosten.“; *Proeger/Buchs*, Maßnahmenkosten als untere Grenze für Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Art. 9 WRRL, in: Handbuch zu den ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik, 2012, S. 193 ff. Siehe auch *Ammermüller*, *Assessing Cost Recovery ...*, 2011, S. 336: „[...] the cost-based approach, which draws on the information provided by the programme of measures, could be applied.“

Ansatz an Zuspruch gewinnt.<sup>120</sup> Je stärker der Druck auf eine „rechenhafte“ Lösung der URK-Berücksichtigung wird, etwa von Seiten der EU-Kommission, desto stärker dürfte sich dieser „Ausweg“ anbieten.

Leider ergeben sich hierbei zwei nicht unwesentliche Probleme: Weder lässt sich die ökonomische Bewertungstheorie in dieser schlichten Form für die Approximation von Umweltschäden durch staatliche Maßnahmenkosten in Anspruch nehmen,<sup>121</sup> noch gelingt auf diese Weise eine gewässerschutzpolitisch überzeugende Umsetzung des von Art. 9 Angesonnenen – im Gegenteil denaturiert die URK-Berücksichtigung hier zum bloßen Finanzierungshebel politisch definierter Maßnahmen.

Zunächst zur Beleihung des Konzepts mit der Autorität der ökonomischen Bewertungslehre: Dort wird als Näherungsgröße für den nicht direkt messbaren Wert eines Schadens bei den Betroffenen ersatzweise – als eine Methode unter vielen – auch der beobachtbare *freiwillige Mitteleinsatz der Geschädigten selbst zur Abwehr oder zur Begrenzung dieser Schäden* herangezogen.<sup>122</sup> Diese beobachtbaren marktlichen Abwehrkosten gelten als Untergrenze, da man davon ausgehen kann, dass bei rationalen Entscheidern die privaten Abwehrkosten den gefühlten Schaden nicht übersteigen, ggf. aber hinter diesem zurückbleiben können.<sup>123</sup>

Ein Beispiel mag dies verdeutlichen:<sup>124</sup> Leiden Anwohner eines Flughafens unter Fluglärm, so können sie sich aus eigenen Mitteln Dreifachverglasung zulegen. Falls dies auch wirklich geschieht, können die Kosten hierfür als Anhalt (Untergrenze) für die erlittenen Lärmschäden gelten. Auch diese besser als „Abwehrkosten“ zu bezeichnenden „Vermeidungskosten“ sind präferenzbasierter Ausdruck einer individuellen Bewertung von Schäden durch die Betroffenen. Sie sind umso größer, je höher der Schaden (d. h. je schlechter der Umweltzustand) ist, nicht umgekehrt! Relevant wäre daher die Kurve der marginalen Zahlungsbereitschaft für die Abwehr von Schäden, gemessen in beobachteten Ausgaben zur Schadensvermeidung und -begrenzung durch die Geschädigten selbst.<sup>125</sup> Hier stehen die Kosten zur Schadensbegrenzung als – weiterhin präferenzbasierte – Proxy-Variable für den nicht beobachtbaren Wert der Schädigung. Diese Abwehrkosten besitzen in der ersten Ableitung das gleiche Vorzeichen wie die Schadenskosten: Sie steigen nämlich mit sich verschlechterndem Zustand. Mit den Grenzvermeidungskosten als Maßnahmenkosten hat dies ersichtlich wenig zu tun: Die Maßnahmenkosten nämlich steigen mit *verbessertem* Zustand und sind insoweit kategorial unge-

---

<sup>120</sup> Neben der in Fn. 118 genannten Literatur u. a. auch LAWA-Ausschuss Wasserrecht, Gemeinsames Verständnis zu Umwelt- und Ressourcenkosten, 2013. Die Approximation von URK durch Maßnahmenkosten wurde bereits in *Drafting Group Eco 2*, Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive, 2004, und *Görlach/Interwies*, Die Ermittlung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach der WRRL: die Situation in Deutschland, 2004, S. 19 f., angesprochen.

<sup>121</sup> Dazu eingehend *Gawel/Unnerstall*, KA 2014, Heft 3, im Druck.

<sup>122</sup> *Hanley/Spash*, Cost-Benefit Analysis and the Environment, 1993, S. 99 f., definieren den Ansatz wie folgt: „The value of an improvement of environmental quality can be inferred directly from reductions in [households'] expenditures on defensive activities; that is, from reductions in averting expenditure“. Siehe dazu auch *Courant/Porter*, Journal of Environmental Economics and Management 1981, 321.

<sup>123</sup> Siehe *Bartik*, Journal of Environmental Economics and Management 1988, 111. Ebenso *Harrington/Portney*, Journal of Urban Economics 1987, 101; *Shortle/Roach*, A diagrammatic analysis of defensive expenditures, Staff Paper 171, Department of Agricultural Economics, Pennsylvania State Univ., 1989.

<sup>124</sup> Konkrete Studien für den Wasserbereich nach der Methode der „Abwehrkosten“ wurden u. a. vorgelegt von *Abdalla*, Water Resources Bulletin 1990, 451; *Abdalla/Roach/Epp*, Land Economics 1992, 163.

<sup>125</sup> Siehe dazu auch das graphische Modell der Kosten- und Schadensfunktionen bei *Gawel/Unnerstall*, KA 2014, Heft 3, im Druck.

eignet als Proxy, weil sie den falschen Gradienten besitzen; sie können darüber hinaus nicht für sich die ökonomische Schadensbewertungslehre in Anspruch nehmen, da sie gerade nicht auf individuelle Bewertungsakte zurückgehen, sondern auf politisch angemessene Maßnahmenprogramme.

*Endres/Holm-Müller* sprechen mit Blick auf die Deformation der vielfach missverständlich als „Vermeidungskostenansatz“ betitelten Methode (besser: Ansatz der individuellen Schadensabwehraufwendungen) von „äußerst problematischen Verletzungen“ des Grundkonzepts in der Praxis durch hilfswise Verwendung von staatlichen Aufwendungen, Aufwendungen der Verursacher oder bloß hypothetischen Kosten als Ersatz für die Kosten individuell beobachtbaren Abwehrverhaltens der Geschädigten. Die Autoren resümieren:

„Die Analyse politischen Entscheidungsverhaltens [i. S. von staatlich bestimmten Maßnahmenkosten; *d. Verf.*] kann nur als Notlösung akzeptiert werden, deren Ergebnisse deshalb nur geringe Überzeugungskraft besitzen.“<sup>126</sup>

Nun könnte man einwenden, die zuvor aufgezeigten methodischen Mängel seien schlicht der Preis für eine notwendig pragmatische Handhabung – schließlich entfernten sich ja auch die nachfolgend noch unter 4.d) vorzustellenden umweltökonomischen Konzepte einer URK-Berücksichtigung ganz erheblich vom Gedanken einer unmittelbaren Internalisierung der Umweltfolgen; kein Ansatz komme schließlich um eine gewisse Pragmatik herum. Dem ist allerdings zweierlei entgegen zu halten:

- Art. 9 Abs. 1 gebietet eine schlichte preispolitische „Berücksichtigung“ von URK ohne jedwede Methodenvorgabe; das unbedingte Festhalten an dem Versuch, die URK auch in der Praxis quantitativ zu fassen, und sei es durch (fragwürdige) Approximationen, überzeugt vor diesem Hintergrund nicht. Ein zwingender quantitativer Approximationsanspruch ist Art. 9 nicht zu entnehmen.
- Die ersatzweise Heranziehung von politisch bestimmten Maßnahmenkosten hat aber auch gewässerschutzpolitisch fragwürdige Effekte, die den Ansatz zusätzlich in Frage stellen:
  - Sind die URK faktisch identisch mit den Maßnahmenkosten, so drängt sich ein prominentes Missverständnis über die angeblich fehlende Funktionalität von URK bei „erreichten Zielen“ (dazu Abschnitt 4.d) geradezu auf: Denn wo Zielzustände erreicht wurden, sind unmittelbar keine weiteren Maßnahmen erforderlich, ergo scheint es auch an den (durch Maßnahmenkosten indizierten) URK zu fehlen.<sup>127</sup> Die Zielsicherungs- und Effizienzleistungen der URK werden so aber verkannt.
  - Das „Maßnahmenkostenkonzept“ ist deswegen auch geeignet, über die konzeptionelle Additivität von Anpassungslast (Kosten der Verhaltensänderung bis zum Zielzustand) und Zahllast (für nicht-vermiedene Nutzungen) beim Ressourcengebrauch zu desorientieren, indem die Maßnahmenkosten gleichsam zweimal gezählt werden: als tatsächlich geschulterte Anpassungslast und – dank Approximation – zugleich auch als angerechnete (und überwälzte) Schadenskosten. Volkswirtschaftlich wird aber die Anpassungslast auch bei Nutzerüberwälzung nur einmal getragen. Aus ökonomischen Gründen sind hingegen *beide* Lasten zu tragen: Ein ökonomischer Internalisierungsansatz bedeutet sowohl eine Anpassungslast für die Gesellschaft, nämlich die Kosten einer Verhaltens- und damit auch einer Gewässerzustandsänderung (= Maßnahmenkosten) bis zum Optimum, und zusätzlich eine Zahllast für die verbleibenden

<sup>126</sup> *Endres/Holm-Müller*, Die Bewertung von Umweltschäden. Theorie und Praxis sozioökonomischer Verfahren, 1998, S. 51.

<sup>127</sup> So schon – insoweit zutreffend – *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 70.

Gewässerinanspruchnahmen: Gewässer erhalten hier wie alle übrigen Güter in einer Marktwirtschaft ihren Knappheitspreis für die nicht vermiedenen Nutzungen.

- Werden als URK-Proxy die Maßnahmenkosten der WRRL herangezogen, bleibt es im Wesentlichen bei der Unterverteilung einer politisch bestimmten Ausgabensumme; dies hat mit der Schadens-Approximation durch Selbstoffenbarung ebenso wenig zu tun wie mit der Effizienzwirkung eines Faktorpreises für die Gewässernutzung auf sämtliche wasserintensiven Produktions- und Konsumprozesse in der Volkswirtschaft. Die URK-Anlastung denaturiert dann zu einem Finanzierungsinstrument für erforderlichen Maßnahmenkosten, dessen verbleibende Effizienzleistung von einer verursachergerechten Anlastung abhängt: Werden dann nämlich – abermals pragmatisch – „irgendwelche“ Konsumenten oder Produzenten von Wasserdienstleistungen pauschaliert zur Refinanzierung herangezogen, bleibt vom Effizienzanspruch nichts mehr übrig.
- Gelten die Maßnahmenkosten als Proxy für URK, so wäre die Berücksichtigung der Kostendeckung stets definitorisch gesichert – und zwar unter Verweis auf die jeweils getätigten Maßnahmenprogramme: Deren Ausgaben sollen ja annahmegemäß zugleich den URK entsprechen. Auf diese Weise wird das URK-Problem gleichsam definitorisch gelöst, da die nach Maßgabe der Bewirtschaftungspläne zu unternehmenden Maßnahmenprogramme die URK-Frage gleich mit zu erledigen scheinen.
- Ein weiteres Problem tritt bei der Prüfung „unverhältnismäßiger Kosten“ nach Art. 4 Abs. 3 lit. b, Abs. 5, Abs. 7 lit. d WRRL auf: Hierbei sollen ersichtlich zwei unabhängige Größen in Relation gesetzt werden, nämlich Maßnahmenkosten im Vergleich zu den Erträgen der Zustandsverbesserung, die wohl gerade in den reduzierten Schäden (also den URK) bestehen dürften. Wenn aber nun der Ertrag einer Schadensreduktion betraglich gleichzeitig *per definitionem* in den ersparten Maßnahmenkosten bestünde, dann könnte es nie in irgendeinem Sinne ein Missverhältnis zwischen beiden Größen geben – es sei denn, man betrachtete insoweit URK jenseits von Art. 9.

Es fragt sich daher, was durch ein solches Konzept – methodische Bedenken einmal hintangestellt – eigentlich für den Gewässerschutz gewonnen sein soll, der doch das eigentliche Ziel der WRRL verkörpert? Die URK-Berücksichtigung verdünnt sich hier offensichtlich im Wesentlichen zur Rechtfertigung einer Refinanzierung von politisch bestimmten WRRL-Ausgaben. Vollkostendeckung bei der Nutzung von Gewässern als Konsum- und Produktionsgut einschließlich der Kosten verbleibender Inanspruchnahmen wird auf diese Weise gerade verfehlt, ja sogar absichtlich ausgeschlossen, wenn zugleich das Abschneidekriterium bei Zielerreichung (dazu 5.b) zur Anwendung kommt. Daher erscheinen staatlich definierte Maßnahmenkosten der WRRL zur Approximation der URK nicht nur aus methodischen, sondern vor allem aus gewässerschutzpolitischen Gründen zur Lösung der preispolitischen Herausforderungen aus Art. 9 WRRL wenig geeignet, ja sie widersprechen dem Effizienz- und Anreizauftrag aus UAbs. 2.

Der Ersatz von schwer ermittelbaren URK durch Maßnahmenkosten der WRRL ist aber nicht nur methodisch und gewässerschutzpolitisch fragwürdig, er ist – wie noch zu zeigen wird – überdies auch gar nicht erforderlich, zieht man die in der Umweltökonomik seit über 40 Jahren diskutierten pragmatischen Konzepte einer URK-Berücksichtigung heran. Demeritorisierende Abgaben wie die Abwasserabgabe demonstrieren seit Jahrzehnten, wie grundsätzlich in pragmatischer Weise mit URK angemessen verfahren werden kann, ohne auf zweifelhafte Approximationen zurückgreifen zu müssen (dazu nachfolgend d).

#### d) Berücksichtigungskonzepte der umweltökonomischen Theorie

Bei der Frage der konkreten „Berücksichtigung“ von URK, also des „Wie?“, befassen sich weite Teile der Literatur und der Vollzugsinstanzen bisher mit dem Ansatz einer (idealerweise vollständigen) Erfassung, Monetarisierung und exakten Zurechnung externer Umweltfolgen („Internalisierungsansatz“), der jedoch in der Praxis notwendig scheitern muss, was seit langem bekannt und in jedem umweltökonomischen Lehrbuch nachzulesen ist. Zwar lassen sich die Herausforderungen in der Theorie sowie in einzelnen Fallstudien unter hohem wissenschaftlichem Zeit- und Geld-Aufwand exemplarisch lösen – es existiert aber keinerlei konsentrierte Methodenkonvention, die flächendeckend in der Verwaltungspraxis mit vertretbarem Aufwand und allseits akzeptiertem Ergebnis durchführbar wäre. Im Ergebnis löst sich der Internalisierungsansatz dann in einer pragmatischen Kasuistik auf, die zweifelhaft derivative Konzepte wie den Maßnahmenkostenansatz (dazu siehe oben 5.c) hervorgebracht hat.

Kaum ernsthaft erörtert werden hingegen andere Formen der „Berücksichtigung“, wie sie sich insbesondere aus der jahrzehntelangen Befassung der umweltökonomischen Literatur mit der Thematik ergeben: Dogmengeschichtlich wurden in der Umweltökonomik verschiedene Stufen der „Berücksichtigung“ von URK in der praktischen Umweltpolitik diskutiert, auf die die Debatte um Art. 9 zurückgreifen sollte. Dabei liegt jeweils ein bestimmtes „Kostendeckungskonzept“ zugrunde (dazu oben 4.c), dem zu entnehmen ist, mit welchem Anspruch und mit welcher Funktion administrierte „Kostendeckung“ von URK umweltpolitisch ins Werk gesetzt wird – unter besonderer Berücksichtigung der jeweiligen Informationsanforderungen für politische Entscheider.

An die Stelle des dogmengeschichtlich ältesten Ansatzes, des auf Kosten-Nutzen-„Optimalität“ abzielenden Internalisierungskonzeptes („Pigou-Steuer“) trat schon 1971 der sog. Standard-Preis-Ansatz,<sup>128</sup> gefolgt von einem noch einfacheren zieldreien Minderungsansatz („Demeritorisierung“) in der Praxis der lenkenden Umweltabgaben.<sup>129</sup> Die Berücksichtigung der URK in diesen Konzepten stellt sich dabei höchst unterschiedlich dar (Tab. 1): Der Internalisierungsansatz verfolgt eine exakte Ermittlung, Bewertung und individuelle Anlastung von URK mit dem Ziel einer ökonomisch optimalen Ressourcenallokation; allerdings wird hier nur der (in der Praxis völlig unbekannt) „Grenzschadens im Optimum“ als Abgabebesatz vorgegeben mit dem Ziel, den Ressourcennutzer zu einer „Kosten-Nutzen-optimalen“ Umweltnutzung zu veranlassen. Die Zahllast im Optimum entspricht annahmegemäß *nicht* den verbleibenden URK, sondern ist eine Fiktivgröße; ein Opferausgleich ist aus Effizienzgründen (Anreize zur Schadensminimierung) ausdrücklich *nicht* vorgesehen. Dies führt noch einmal klar vor Augen, welche konzeptionellen Gestaltungsspielräume selbst ein Internalisierungsansatz bereits für den Umgang mit URK bietet. Schon die *Pigou*-Steuer ist lediglich eine Abstraktion von einer vollständigen Internalisierung aller Schadensfunktionen bei den Verursachern.

Demgegenüber will der Standard-Preis-Ansatz aus Gründen der nur noch ein *politisch formuliertes Punkt-Ziel kosteneffizient* erreichen, ohne im Sinne eines Kosten-Nutzen-Abgleichs noch zugleich einen „optimalen“ Zielzustand erreichen zu wollen.<sup>130</sup> An dessen Stelle tritt ein

---

<sup>128</sup> Baumol/Oates, Swedish Journal of Economics 1971, 42 ff.

<sup>129</sup> Ewringmann/Schafhausen, Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, Berlin, 1985; Gawel, ZfU 2011, 213 ff.

<sup>130</sup> Baumol/Oates, The Theory of Environmental Policy, 2. Aufl, 1988, S. 159 ff., sprechen hier von „efficiency without optimality“.

politisches Ziel. Zu dessen exakter Erreichung müssten umweltpolitische Entscheidungsträger „nur noch“ die aggregierte Grenzvermeidungskostenfunktion aller Umweltnutzer kennen.

Der Demeritorisierungsansatz schließlich verzichtet auch auf eine Punktzelformulierung und belastet nach politischem Ermessen mit dem bloßen Ziel einer fortwährenden Mindernutzung (Richtungsziel). Die URK werden dabei von Preisadministrierungen, z. B. einem Abgabebesatz, eher repräsentiert als noch exakt abgebildet.

Die Funktionen der Kostenabgeltung (Ausgleichsfunktion) und der Finanzierung stehen theoretisch jeweils hinter den allokativen Zielstellungen zurück, können aber von der praktischen Umweltpolitik ebenfalls akzentuiert werden; das Ergebnis sind dann z. B. kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgaben<sup>131</sup> oder aus rechtlicher Sicht Konstruktionen von Abgaben mit Antriebs- und Ausgleichsfunktion.<sup>132</sup>

**Tab. 1: Modi der Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten (URK) nach umweltökonomischen Lenkungskonzepten<sup>133</sup>**

Lenkungs-konzept	Ressourcen-politisches Ziel	Bemessung der angelas-teten URK	Rolle der URK
<b>Internalisierungs-ansatz</b>	offen (wird de-zentral als Ergeb-nis der Internali-sierung bestimmt)	exakt nach externalisier-tem Werteverzehr; bei <i>Pigou</i> -Steuer aber nur in Form des Grenzschadens im Optimum	Rechtfertigung der Be-lastung + Anleitung der Bemessung + individuel-le Zurechnung (keine Abgeltung der URK im Optimum!)
<b>Standard-Preis-Ansatz</b>	politisch definier-tes Punktziel	im Ausmaß wie gerade zur Punktziel-Erreichung nötig	(ergänzende) Rechtfertigung der Belastung
<b>Demeritorisie-rungsansatz</b>	Strukturwandel (allgemeine Min-dernutzung ohne Punktziel)	nach politischem Ermes-sen	

Die in der bundesdeutschen Praxis anzutreffenden Wassernutzungsabgaben (Abwasserabgabe, Wasserentnahmeabgaben) unterfallen dem hier genannten dritten Typus.<sup>134</sup> Demeritorisierungsansätze besitzen für politische Entscheidungsträger „angenehme“ Eigenschaften, da sie eine öffentliche Soll-Ist-Überprüfung von Umweltpolitik anhand fester Zielmarken nicht zulassen. Man muss allerdings auch sehen, dass in der Praxis etwa der Abwasserabgabe die theoretischen Alternativen einer Internalisierung, ja selbst eines Standard-Preis-Ansatzes gar nicht durchführbar sind:<sup>135</sup> Eine monetäre Berechnung der Umwelt- und Ressourcenkosten ist in der Praxis mangels belastbarer, wissenschaftlich abgesicherter Methoden nicht möglich

<sup>131</sup> *Ewringmann/Schafhausen*, Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, 1985.

<sup>132</sup> Siehe Fn. 66.

<sup>133</sup> Quelle: verändert nach *Gawel*, NWVBl. 2012, 90, 98.

<sup>134</sup> Siehe dazu *Gawel/Köck u. a.*, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, 2011, S. 68 ff.; *Gawel*, ZfU 2011, 213, 220.

<sup>135</sup> Dazu *Gawel/Köck u. a.*, Reform der Abwasserabgabe, 2014, Abschnitt 3.1.4.

und wäre im Übrigen auch nur scheinogenau. Auch die Versuche des SRU in seinem Gutachten von 1974,<sup>136</sup> eine Einzelparameter-bezogene Berechnung des Abgabesatzes der Abwasserabgabe anhand des Standard-Preis-Ansatzes vorzunehmen, überzeugen in der Praxis aufgrund der breiten Palette an Schadparametern und der nach Branchen, Technologien und Stoffen variierenden Grenzvermeidungskostenfunktionen und deren fortlaufender Änderung nicht: Es ist daher in der Praxis nicht möglich, für zahlreiche Schadparameter einen einheitlichen Abgabensatz auf der Grundlage des Internalisierungs- oder des Standard-Preis-Ansatzes auch nur ansatzweise methodisch belastbar zu „berechnen“. Weder könnte so eine bessere Legitimation der „Abgabenpreise“ gelingen, noch wäre für den Gewässerschutz etwas gewonnen, wollte man sich auf praktisch undurchführbare und methodisch angreifbare „Berechnungen“ verlassen. Der Staat steht hier weiterhin klar in der politischen Gestaltungsverantwortung, der rechtlich nur bei evidenter Unverhältnismäßigkeit Grenzen gezogen sind.

Bei der Lösung der Frage, in welcher praxistauglichen Form eine „Berücksichtigung“ von URK möglich und zielführend ist, weist daher die umweltökonomische Theorie seit Jahrzehnten gangbare Wege auf, ohne sich in der flächendeckenden Ermittlung etwa von Existenz- und Optionswerten für Fischpopulationen zu verstricken; die Abwasserabgabe demonstriert bereits seit 1976, wie eine Berücksichtigung von URK in der Praxis aussehen kann, ohne an übermächtigen Informationsanforderungen zu scheitern oder die Berücksichtigung von URK gar zu suspendieren, bis eine perfekte Internalisierung auch in der Praxis möglich erscheint, mithin zum Nimmermehrstag, wie mitunter gefordert wurde.<sup>137</sup> Die bisher wenig produktiv auf Monetarisierung und Internalisierung fixierte URK-Debatte sollte endlich den im Begriff der „Berücksichtigung“ offensichtlich eröffneten weiten Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten zur Kenntnis nehmen und dabei auf Erkenntnisse einer jahrzehntelangen Befassung der Umweltökonomik mit der Problematik zurückgreifen. Demeritorisierende Wassernutzungsabgaben weisen hier einen pragmatischen Ausweg.<sup>138</sup>

#### e) Kritik an dezisionistischen Berücksichtigungskonzepten

Wird – wie im Demeritorisierungskonzept – über Höhe und individuelle Zurechnung von URK in pauschalierter Form vom Gesetzgeber *politisch* entschieden, so wird das Berücksichtigungsgebot aus Art. 9 im Vollzug einem dezisionistischen Ansatz überantwortet. Hieran ist verschiedentlich Kritik laut geworden. So wird die Besorgnis geäußert, rein politisch definierte URK fielen hinter den Anspruch von Art. 9 zurück<sup>139</sup> und würden die Gefahr einer „ineffizienten Ressourcenallokation“<sup>140</sup> bergen. Eine rein politische URK-Festlegung sei unter Verweis auf die Entstehungsgeschichte auch „nicht gewollt“.<sup>141</sup> Selbst wenn sich dies aus der überaus komplexen Gesetzgebungshistorie zweifelsfrei herleiten ließe, so dürfte damit wohl eher die Besorgnis einer unzureichenden Umsetzung des Kostendeckungsgebotes zum Aus-

<sup>136</sup> SRU, Die Abwasserabgabe, 1974, S. 82.

<sup>137</sup> So bei *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 208.

<sup>138</sup> *Gawel/Unnerstall*, KA 2014, 49. So wohl auch das Fazit bei *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, 2008, S. 90 f., der bei ähnlicher Abwägung Abgaben als pragmatische Lösung sieht.

<sup>139</sup> So etwa *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 208.

<sup>140</sup> Ebenda, S. 205.

<sup>141</sup> Ebenda, S. 208.

druck kommen als ernstliche methodische Einwände, zumal diese fachwissenschaftlich in der Umweltökonomik gar keine Stütze fänden. Rechtspolitisch ist im Übrigen die Befugnis des Gesetzgebers zur politisch determinierten Anlastung von URK (bzw. zur Abschöpfung von gewässerbezogenen Sondervorteilen) typischerweise eher von Übermaß- denn von Untermaßbedenken begleitet: Hier steht der Gesetzgeber wohl eher im Verdacht, dass etwa die Fiskalfunktion von Instrumenten, welche pauschaliert angelastete URK zugleich als Aufkommen zu etatisieren verstehen (z. B. Abgaben), zu einer Überdehnung der Kostendeckungs- bzw. Lenkungsrechtfertigung Veranlassung gäbe.<sup>142</sup> Insoweit kann jedenfalls demeritorisierenden Abgabekonzepten kaum ernstlich entgegengehalten werden, sie böten generell aus Untermaßgründen keine ausreichende Gewähr für eine insoweit „angemessene“ (UAbs. 2 Sp.str. 1) Anreizsetzung durch URK-Berücksichtigung.

Die Einschätzung einer Verdünnungsgefahr des aus Art. 9 Gebotenen bei „rein politischer Definition“ von URK, die wohl auch von der EU-Kommission geteilt wird,<sup>143</sup> mutet rechtlich schon deshalb überraschend an, wenn man die – bisweilen sogar als fruchtlos eingeschätzte – Mühewaltung betrachtet, Art. 9 Abs. 1, insbesondere aber dem UAbs. 1 überhaupt etwas verbindlich „Gebotenes“ zu entnehmen. Vor dem Hintergrund des Auslegungstreites um Art. 9 und der Schwierigkeiten, allein den Begriff der Umwelt- und Ressourcenkosten handhabbar zu machen, überrascht es, dass gleichzeitig pragmatische Vollzugskonzepte als unzureichend gelten sollen, wo doch das Referenzszenario des angeblich „Zureichenden“ gar nicht zur Verfügung steht.

In Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 ist den Mitgliedstaaten aufgegeben, den „Grundsatz“ der Kostendeckung zu „berücksichtigen“ und insoweit URK einzuschließen. Auf welche Weise diese Berücksichtigung eines Grundsatzes zu erfolgen hat, wird wohlweislich über die Präzisierungen in UAbs. 2 hinaus gerade nicht festgelegt. Art. 9 enthält keine Methodik zur Erhebung oder Inklusion der URK.<sup>144</sup> Vielmehr ist Anhang III ausdrückliche eine kritische Abwägung von informationellem Datenbeschaffungsaufwand und dessen Ertrag zu entnehmen. Informations- und Datenprobleme setzen daher nicht nur praktisch und konzeptionell, sondern auch rechtlich dem insoweit im Vollzug Geschuldeten Grenzen.

Es ist nicht im Ansatz ersichtlich, inwieweit eine Vorgehensweise, die ordnungsrechtlich zugestandene Restinanspruchnahmen von Gewässerdiensten nach Maßgabe politisch festgelegter Preisadministrierungen zu deren verbleibenden URK heranzieht und damit nach gängiger ökonomischer Lehre zur Effizienz der Gewässernutzung<sup>145</sup> beiträgt, hinter dem Auftrag zurückbleiben würde, den „Grundsatz“ zu „berücksichtigen“, die Kosten der Wasserdienstleistungen auch unter Einschluss von URK durch die Nutznießer decken zu lassen. Dass ein Tätigwerden eines nationalen Gesetzgebers insoweit die „genaue“ Kenntnis externer Werteverzehre oder gar ihrer jeweiligen Verursachungsbeziehungen auf der Ebene der einzelnen Gewässernutzer voraussetzen würde, ist nicht erkennbar und wäre im Übrigen auch gar nicht sinnvoll, weil es ihm jedwedes Tätigwerden unmöglich machen würde.

---

<sup>142</sup> Der Hinweis auf den angeblichen „Finanzhunger“ des Lenkungsabgaben-Gesetzgebers als legislativen Treiber ist notorisch – siehe nur *F. Kirchhof*, DVBl. 2000, 1166, der dadurch lenkende Abgaben gar „in Verruf“ geraten sieht.

<sup>143</sup> Dies legen jedenfalls die Argumentation der Kommission im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland sowie die detaillierten Anforderungen im Rahmen des laufenden *Reportings* nahe.

<sup>144</sup> Ebenso *Unnerstall*, in: *Lauterbach u. a., Handbuch ...*, 2012, S. 101.

<sup>145</sup> Effizienz bedeutet hier gerade nicht zwingend (Kosten-Nutzen-) Optimalität in der Ressourcennutzung – siehe *Baumol/Oates*, *The Theory of Environmental Policy*, 2. Aufl., 1988, S. 159 ff.

Die vielfachen Relativierungen in UAbs. 1 („Grundsatz“, „berücksichtigen“) und UAbs. 3 (nochmalige Verhältnismäßigkeitsprüfung der „Auswirkungen der Kostendeckung“) beziehen sich gleichermaßen auf den *Umstand*, das *Ausmaß* und die *Art und Weise* einer „Berücksichtigung“ von URK. Es ist nicht überzeugend anzunehmen, das Ob und der Umfang der Kostendeckung bzw. des dabei vorgenommenen Einschlusses von URK sei abwägender Gestaltung der mitgliedstaatlichen Gesetzgeber offen, nicht hingegen die Art und Weise des Einbezugs von URK.<sup>146</sup> Art. 9 ist offensichtlich durchsetzt mit Ermessensspielräumen der Mitgliedstaaten; ausgerechnet die ohnehin kaum leistbare Ermittlung, Bewertung und Anlastung der URK soll hiervon ausgenommen sein? Wegen der weitreichenden Relativierungsbefugnis in UAbs. 3 besteht ohnehin keine Handhabe für eine methodisch ermessensfreie Implementation.

Zumindest in der nationalen Rechtsprechung ist im Übrigen seit langem anerkannt, dass die Kostenbestimmung (konkret also etwa eine Abgabesatzfestlegung) notwendig politisch-dezisionistische Elemente enthalten muss, weil der Stand der umweltökonomischen Erkenntnisse Präziseres für die Praxis nicht zulässt.<sup>147</sup> In der Debatte um die URK-Anlastung im Rahmen von Art. 9 WRRL ist ein solch sicherer Rechtsboden mangels einschlägiger europäischer Rechtsprechung zwar noch nicht erreicht, die jahrzehntelange nationale juristische Befassung mit Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten lässt aber den Schluss zu, dass die Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten qua demeritorisierender Abgabe auch ein adäquater Ansatz zur Implementation von Art. 9 WRRL ist.<sup>148</sup>

Nachgerade paradox gerät aber die Sorge um eine politisch bedingte Verwässerung, wenn dieselben Autoren die zuvor für maßgeblich erklärten, ambitionierteren Ansätze der Internalisierung mangels Umsetzbarkeit mitunter sogar bis auf Weiteres gänzlich zur Disposition zu stellen bereit sind.<sup>149</sup> Bei der relevanten Alternative, ein theoretisch ambitioniertes Konzept wegen unlösbarer Praxisprobleme auf absehbare Zeit *gar nicht*, ein pragmatisches, bereits vielfach erprobtes und im Übrigen auch zielfunktionales Konzept hingegen sofort und mit vertretbarem Implementationsaufwand flächendeckend einsetzen zu können, kann dem konzeptionellen Zurückfallen des pragmatischen Ansatzes hinter das theoretische Konzept wohl kaum eine Schwächung des Berücksichtigungsauftrages für die Praxis entnommen werden. Das Gegenteil ist offensichtlich der Fall: Erst die pragmatischen Berücksichtigungskonzepte machen den Auftrag, beim Grundsatz der Kostendeckung auch URK „einzuschließen“, überhaupt erst handhabbar.

Aus dem gleichen Grunde überzeugt auch die Sorge vor „ineffizienten Ressourcenallokationen“<sup>150</sup> als Folge einer nur politisch geschätzten URK-Anlastung nicht: Abgesehen davon, dass *alle* verfügbaren Bewertungsmethoden lediglich – im Übrigen einander widersprechende – Schätzungen darstellen können, dürfte der Verzicht auf URK-Anlastung (oder die Wahl einer anderen Schätzung) dieses Unschärfeproblem kaum überzeugend aus der Welt schaffen. Dass der nationale Gesetzgeber insoweit an ein bestimmtes „Berechnungsergebnis“ zur

<sup>146</sup> So wohl auch Reese, JEEPL 2013, 355, 376: “All in all, this Article seems to provide an ample margin of discretion as to how and how far Member States apply the CRP [cost recovery principle] and pricing instruments.”

<sup>147</sup> Siehe BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010, NVwZ 2010, 831 – Wasserpfeffig Niedersachsen.

<sup>148</sup> So auch Gawel/Köck u. a., ZfW 2014, i. E. Ähnlich wohl auch Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 90 f., der den „wirtschaftswissenschaftlich elegantesten Weg“ anzweifelt und vielmehr darauf geachtet sehen möchte, „wie ökonomische Instrumente auf praktikable und kostenwirksame Weise in den Dienst der WRRL gestellt werden können.“

<sup>149</sup> So Desens, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 208.

<sup>150</sup> Desens, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 205.

Überwindung von Schätzunsicherheiten gebunden wäre, kann wohl ernstlich nicht behauptet werden und wird durch die in Art. 9 eingeräumten Ermessensspielräume ja gerade ausgeschlossen.

Die Kritik verkennt schließlich auch die politische Gegendruckanfälligkeit scheinbarer Berechnungen: Stützt sich ein nationaler Gesetzgeber statt auf seine politische Bewertung auf eines von zahlreichen wissenschaftlich denkbaren Berechnungsergebnissen, die letztlich auch nur mögliche Schätzungen abgeben können, so dürfte die politische Legitimation umweltpolitischen Handelns weitaus brüchiger sein, da es für Interessengruppen ein Leichtes ist, Gegenberechnungen vorzulegen und die Argumentation zu erschüttern. So sind gegenwärtig auf dem Studien-Markt für die „URK des Klimawandels“ Werte zwischen 0 und 120 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalent zu haben.<sup>151</sup> Es ist offensichtlich, dass ein solcher Quantifizierungsansatz mit zu hohem Detailanspruch klimapolitisches Handeln schwächt, nicht etwa stützt.

Im Gegensatz zum Maßnahmenkostenansatz wahrt der Demeritorisierungsansatz im Übrigen auch eine eigenständige allokativen Funktionalität und belässt es nicht nur bei der Unterverteilung ohnehin anstehender Finanzierungslasten. Die besondere Qualitätssicherung, zu der gerade konzeptionell „verdünnte“ politische Demeritorisierungsansätze über Abgaben als ökonomische Preishebel in der Praxis in der Lage sind, wird nämlich noch deutlicher, nimmt man die im Schrifttum vorgeschlagenen pragmatischen „Internalisierungsderivate“ in den Blick (dazu oben d): Hier wird Internalisierung mitunter eher symbolisch simuliert als theoretisch überzeugend umgesetzt. Schätzunsicherheiten können so allenfalls scheinbar gebannt, nicht aber wirklich überwunden werden.

Ersichtlich sind die gegen eine „politische Bestimmung“ geäußerten Bedenken getragen von der Sorge um ein „Untermaß-Szenario“, bei dem die Mitgliedstaaten durch politische Setzungen die URK-Inklusion gleichsam hintertreiben. Insoweit mögen „comparable systems for the reporting of utility costs“<sup>152</sup> durchaus wünschenswert sein und die nötige Transparenz schaffen, um den Vollzug von Art. 9 WRRL zu überprüfen. An den durch Art. 9 eröffneten nationalen Umsetzungsspielräumen ändert dies aber nichts.

Die gegen eine politisch-dezisionistische URK-Anlastung geäußerten Bedenken können mithin nicht überzeugen: Die Umsetzung des Art. 9 ist eine notwendigerweise mit erheblichen politisch-administrativen Entscheidungsspielräumen versehene Aufgabe und wird durch ein in der Praxis unmögliches Internalisierungskonzept ebenso wenig „gezügelt“ wie durch untaugliche Versuche, die Bewertung durch ein pragmatisches Rechenexempel oder durch derivative Konzepte zu ersetzen, die etwa den Nachweis der URK-Anlastung schlicht an den Verweis auf die Kosten durchgeführter Maßnahmen erledigen wollen. Die Implementation von Wassernutzungsabgaben, die eine „Restnutzung“ belasten, also ohne „abgeschnittene“ URK, aber auf Basis einer politischen Setzung operieren, vermag hier in der Praxis weitaus mehr zur Kostendeckung, zum Rückgang von Gewässerbelastungen und zur Erreichung guter Zustände beizutragen als eine fruchtlose Endlos-Diskussion um „noch bessere“ Internalisierungskonzepte, durch irrelevantes Datensammeln oder eine durch Hinweis auf Maßnahmenkosten bewirkte definitorische Schein-Lösung – selbst wenn die Höhe der Abgabe dabei letztlich eben „nur politisch“ definiert ist und nicht auf genauer Kenntnis der URK beruhen mag. Dieser dezisionistische Ansatz wird von Art. 9 WRRL gleichberechtigt eröffnet. Eine politische Bestimmung der URK, doch mit voller Restnutzungsveranlagung, dürfte jedenfalls deutlich weniger Abweichungen von perfekter, aber unmöglicher Internalisierung bringen als die

---

<sup>151</sup> Siehe etwa Tol, Energy Policy 2012, 288.

<sup>152</sup> EEA Technical Report 16/2013, S. 14.

durch Maßnahmenkosten willkürlich approximierten URK, die noch dazu bei Zielerreichung gleich ganz entfallen sollen.

Sowohl unions- wie auch verfassungsrechtlich sind dem Gesetzgeber weite Spielräume zur Abschöpfung von Sondervorteilen und zur „Berücksichtigung“ von Umwelt- und Ressourcenkosten eröffnet. Eine umfassende Monetarisierung und flächendeckende individuell-verursachergerechte Zurechnung von externen Kosten ist praktisch nicht durchführbar und von UAbs. 1, der lediglich von einer Inklusion bei der „Berücksichtigung“ eines „Grundsatzes“ spricht, auch nicht alternativlos angesonnen. Weder könnte so eine bessere Legitimation der „Abgabenpreise“ gelingen, noch wäre für den Gewässerschutz etwas gewonnen, wollte man sich auf praktisch undurchführbare und methodisch angreifbare und damit politisch dauerhaft strittige „Berechnungen“ verlassen.<sup>153</sup> Der Staat steht hier weiterhin klar in der politischen Gestaltungsverantwortung, der rechtlich nur bei evidenter Unverhältnismäßigkeit Grenzen gezogen sind.

#### f) Instrumente der Berücksichtigung

Die Frage, *wie* eine URK-Berücksichtigung konkret ins Werk gesetzt werden soll, verweist nicht zuletzt auf die möglichen *Instrumente* einer URK-Anlastung. Als wohl unstrittig kann gelten, dass Art. 9 keine explizite Vorgabe von bestimmten preispolitischen Instrumenten zu entnehmen ist.<sup>154</sup> Vielmehr ist dem Grundsatz einer URK-Berücksichtigung Genüge zu tun, wobei die Wahl der dazu ausersehenen Mittel den Mitgliedstaaten anheimgestellt bleibt. Ebenso unstrittig dürfte ferner sein, dass Wassernutzungsabgaben als funktionaler Hebel einer ergänzenden URK-Berücksichtigung bei Wasserdienstleistungen insoweit in Betracht kommen.<sup>155</sup> Am stärksten wird dies bei *Desens* betont, die – ohne andere Instrumente dadurch auszuschließen – kurzerhand feststellt:

„Die Richtlinie sieht in Art. 9 WRRL verbindlich den Einsatz von Abgabainstrumenten vor.“<sup>156</sup>

Mithin kommen zur „Berücksichtigung“ von URK grundsätzlich sowohl *direkt* bepreisende Instrumente in Frage, die beim Nutzer eine Zahllast verursachen, als auch Maßnahmen, die *indirekt*, nämlich über eine bewirkte Verhaltensanpassung und die dabei zu schulternde „Lenkungslast“, eine Kostenübernahme sicherstellen.<sup>157</sup>

Umstritten ist hingegen, inwieweit bei einer konkret vorzunehmenden URK-Berücksichtigung auf ökonomische Instrumente gänzlich verzichtet werden kann, die eine URK-Anlastung auch im Wege einer Bepreisung der verbleibenden Restinanspruchnahme von Wasserressourcen vornehmen. Im juristischen Schrifttum ist die Formel verbreitet, dass

<sup>153</sup> Dazu näher *Gawel/Unnerstall*, KA 2014, 49, 50 ff.; *Gawel*, Wasser und Abfall 2014, erscheint demnächst.

<sup>154</sup> Statt vieler *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 205; *Köck*, in: Durner, Wasserrechtlicher Reformbedarf in Bund und Ländern, 2011, S. 65 ff.

<sup>155</sup> *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 91; *Gawel/Köck u.a.*, Weiterentwicklung ..., 2011, S. 45 ff.; so auch *Palm/Wermter*, KA 2008, 782.

<sup>156</sup> *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 205. Auch *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 91, sieht verursachergerechte Umweltabgaben im Rahmen der URK-Berücksichtigung bei Wasserdienstleistungen als geboten an.

<sup>157</sup> So auch *Reimer*, LKRZ 2013, 445, 448 („indirekte Wassergebührenpolitik“).

auch das Wasserordnungsrecht insoweit ausreichend sei, da es hier ebenfalls zu einer gewissen Internalisierung externer Kosten komme:

„In gleicher Weise wie das Recht der Abgaben und Gebühren ist jedoch grundsätzlich auch das Ordnungsrecht in der Lage, das Verursacherprinzip zu verwirklichen und die Internalisierung externer Umweltkosten sicherzustellen.“<sup>158</sup>

Dabei wird freilich regelmäßig verkannt,<sup>159</sup> dass der europäische Gesetzgeber in UAbs. 2 Konkretisierungen der Anforderungen an die URK-Berücksichtigung vorgenommen hat, die nicht außer Betracht bleiben können (dazu oben 3.d). Im Zentrum steht dabei das Gebot, gegenüber den Inanspruchnehmern von Wasserdienstleistungen „angemessene Anreize“ zu einer gerade „effizienten Nutzung von Wasserressourcen“ zu platzieren (UAbs. 2 Sp.str.1 – dazu oben 3.d)). Käme es lediglich auf das Grundsatz-Berücksichtigungsgebot aus UAbs. 1 an, so wären die erheblichen Unterschiede ordnungsrechtlicher und ökonomischer Instrumente bei der Internalisierung externer Ressourcennutzungsfolgen<sup>160</sup> in der Tat kaum beachtlich. Bisher sind aber im durchaus umfänglichen rechtswissenschaftlichen Schrifttum zu Art. 9 keine intensiven Bemühungen um Aufhellung des speziellen Gebotes erkennbar, den Wasserdienstleistungsnutzern „angemessene Anreize“ zu gerade „effizienter Ressourcennutzung“ zu überbringen.<sup>161</sup> Im Lichte dieser Anforderung zur Ressourceneffizienz nämlich wirken sich die allokativen Unterschiede im Internalisierungsanspruch und in der Internalisierungsmethode ordnungsrechtlicher und sog. „ökonomischer“ Instrumente durchaus in erheblicher Weise aus.<sup>162</sup>

Zunächst sind Formulierungen, wonach auch das Ordnungsrecht „zur Internalisierung der externen Kosten“ beitrage,<sup>163</sup> unbestreitbar richtig, jedoch ohne Trennschärfe in Bezug auf die sich hier zu klärende Frage, inwieweit das Ordnungsrecht insoweit zugleich hinreichend sein kann. Auch steuerfinanzierte staatliche Maßnahmenprogramme „tragen“ – wenngleich homöopathisch verdünnt und außerhalb des Verursacherprinzips – nach Maßgabe der Inzidenz des Steuer- und Abgabensystems zur Internalisierung von URK „bei“. Die eigentlich interessierende Frage dürfte doch wohl sein, ab wann von „angemessenen“ Anreizen gesprochen werden kann, welche die Nutzer im Interesse des Gewässerschutzes zu nur noch „effizientem“ Ressourcenzugriff veranlassen.

<sup>158</sup> *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben, 2013, S. 59; ähnlich zuletzt *Reimer*, LKRZ 2013, 445, 448 ff. A. A. *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, S. 205.

<sup>159</sup> Dazu auch *Gawel*, NuR 2014, Heft 3, im Druck.

<sup>160</sup> Dazu statt vieler *Michaelis*, Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik, 1996; *Endres*, Umweltökonomie, 4. Aufl., 2013; *Kemper*, Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft, 2. Aufl., 1993; mit Blick auf die Defizite des Umweltordnungsrechts eingehend *Gawel*, Umweltallokation durch Ordnungsrecht, 1994; *ders.*, in: *Lübbe-Wolff/Gawel*, Rationale Umweltpolitik – rationales Umweltrecht, 1999, S. 237 ff.; *ders.* Die Verwaltung 1995, 201; *ders.*, Die Verwaltung 1999, 179; *ders.*, ZfU 1996, 521; *ders.*, in: *Hoffmann-Riem/Eifert*, Innovationsfördernde Regulierung 2009, S. 197 ff.

<sup>161</sup> *Reimer*, LKRZ 2013, 445, 449, spricht vom „wertungsbedürftigen Begriff der Effizienz“ und deutet ihn faktisch zur Effektivität um („Zielbezogenheit“); *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 111, sieht lediglich eine „geringe Bestimmtheit“ und erkennt nicht den Zusammenhang zum Kostendeckungsprinzip. *Desens*, Wasserpreisgestaltung ..., 2008, verzichtet gänzlich auf eine explizite Auslegung.

<sup>162</sup> Insoweit erstaunlich die kühne Behauptung von *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 59, das Ordnungsrecht sei gegenüber Abgabenlösungen mit Blick auf die URK-Anlastung gar „aus ökonomischer Sicht völlig gleichwertig“.

<sup>163</sup> *Reimer*, LKRZ 2013, 445, 448; ähnlich *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 59.

Die zutreffend zugespitzte Frage, „ob die Vorgabe einer ‚Wassergebührenpolitik‘ nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL – vorbehaltlich der zulässigen Ausnahmen – der Unentgeltlichkeit [der Ressourcennutzung] entgegensteht“<sup>164</sup>, und damit das Ordnungsrecht als nicht hinreichend ausweist, wird selten gestellt und vor allem bisher nicht überzeugend beantwortet. Unter Berufung auf ein „zielbezogenes Verständnis der Norm“, wonach die WRRL Effizienz „in den Dienst an den ökologischen Zielen“ stelle, will etwa *Reimer* auch andere Maßnahmen, insbesondere „an wasserfachlichen Kriterien orientierte Zulassungen“, die „sachgerecht“ zur Umweltzielerfüllung beitragen, genügen lassen, ja hält diese gar für geeigneter. Eine „Fixierung auf direkte Bepreisung“ oder „instrumenteller Aktivismus“ seien demnach jedenfalls nicht geboten. Leider wird damit die Ausgangsfrage, ob Unentgeltlichkeit der Ressourcennutzung mit deren Nutzungseffizienz vereinbar sei, gar nicht beantwortet. Und durch die angebliche Ziel-Referenz von Ressourceneffizienz (dazu bereits oben 3.d)) wird das Gebot zu günstigem Aufwands-Ertrags-Verhältnis (Effizienz) unversehens zur guten Zielerreichung (Effektivität) verdünnt und zugleich fehlinterpretiert: Zielerreichung kann nämlich effizient (mit minimalem Kosteneinsatz) oder aber ineffizient (unter Inkaufnahme von Verschwendung) gelingen; Art. 9 Abs. 1 UAbs 2 Sp.str. 1 erfordert aber eine *effiziente* Zielerreichung. Dass auch andere Maßnahmen Ziele erreichen können, beantwortet nicht die Frage, ob ihnen dies zugleich auf *effizientem* Wege gelingen kann. Das juristische Schrifttum weicht hier bislang der entscheidenden Frage aus.

In diesem Zusammenhang ist nämlich kritisch zu würdigen, durch welche Defizite sich das Ordnungsrecht bei der Erfüllung dieser Effizienz-Aufgabe strukturell auszeichnet.<sup>165</sup> Jahrzehntelange umweltökonomische Forschung hat hierzu eine erdrückende theoretische<sup>166</sup> und empirische<sup>167</sup> Evidenz zusammengetragen, von der sich das juristische Schrifttum im Ergebnis bisher weitgehend unbeeindruckt zeigt. Das in diesem Zusammenhang beliebte Argument, auf die besondere Effizienzleistung ökonomischer Instrumente komme es umwelt- oder verfassungsrechtlich letztlich nicht an,<sup>168</sup> dürfte freilich mit Blick auf die explizite Effizienzforderung in UAbs. 2 Sp.str. 1 kaum mehr verfangen: Hier ist – anders als im übrigen Umweltrecht – erstmals und unmittelbar vom europäischen Gesetzgeber ein Effizienzgebot formuliert worden, dem zu entsprechen ist. Es geht also nicht mehr nur um einen (rechtlich unerheblichen) Mängelvorwurf der ökonomischen Disziplin, sondern um einen gesetzlichen Auftrag. Auch der aus der Instrumentendebatte bekannte (und im Bereich der Gefahrenabwehr auch

---

<sup>164</sup> *Reimer*, LKRZ 2013, 445, 448. Ähnlich auch *Reese*, JEEPL 2013, 355, 367, mit Blick auf eine URK-Anlastung durch Standardsetzung: „Of course, there always remain the residual emissions of admissible pollutant loads.“ Er sieht Abgaben durch Abs. 1 UAbs. 2 „gerechtfertigt“; inwieweit ihr Fehlen zu einem Vollzugsdefizit beitragen könnte, bleibt aber unklar.

<sup>165</sup> Kritisch äußert sich *Reese*, JEEPL 2013, 355, 373, der mit Blick auf die begrenzte Anreizwirkung von Emissionsstandards ausführt: “As a consequence, there are only limited incentives to reduce the pollution load.”

<sup>166</sup> Siehe dazu nur *Gawel*, Umweltallokation durch Ordnungsrecht, 1994; *ders.*, Umweltordnungsrecht - ökonomisch irrational? Die ökonomische Sicht, in: *ders./Lübbe-Wolff*, Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht, 1999, S. 237-322; *ders.*, Die Verwaltung 1995, 201; *ders.* ZfU 1996, 521; *ders.*, Technologieförderung durch Stand der Technik: Bilanz und Perspektiven, in: *Hoffmann-Riem/Eifert*, Innovationsfördernde Regulierung, 2009, S. 197-220, m. jew. w. Nachw.

<sup>167</sup> Siehe hierzu nur die zahlreichen Studien, zitiert bei *Wicke*, Umweltökonomie, 4. Aufl., 1993.

<sup>168</sup> Statt vieler *Meßerschmidt*, in: *Gawel/Lübbe-Wolff*, Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht, 1999, S. 361 ff. m. w. Nachw.

beachtliche<sup>169</sup>) Umkehrvorwurf mangelnder ökologischer Schutzgewähr lediglich anreizender, auf umweltpolitisch geeignete Marktantworten bloß „hoffender“ Instrumente, greift hier ersichtlich nicht, wenn es gerade „nur“ um flankierende Vollkostendeckung von Wasserdienstleistungen geht. Vielmehr muss sich das Ordnungsrecht an dieser Stelle umstandslos und direkt in seinem komparativen Leistungsvermögen zu *effizienter Anreizsetzung* behaupten.

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

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

Dass vor diesem Hintergrund eine Umsetzung von Art. 9, die umstandslos eine *unentgeltliche Restnutzung* gestattet, insoweit als „angemessener Anreiz“ zu „effizienter Ressourcennutzung“ gelten kann, erscheint doch – vorbehaltlich der Einschränkungen aus UAbs. 3 – höchst fraglich.

Man mag die Frage der „Angemessenheit“ von Effizienzanreizen letztlich über UAbs. 3 dezisionistisch lösen wollen; danach könnte eine Beschränkung auf eine ordnungsrechtlich angemessene Teil-Internalisierung gerade der nach UAbs. 3 zugestandenen Abwägung mit den Kostendeckungsfolgen entspringen (z. B. Schonungsmotive mit Blick auf die Belastung der Nutzer). Dabei sind jedoch auch die in UAbs. 3 und Abs. 2 angelegten Begrenzungen der Nichtbeachtung der Gebote aus UAbs. 1 und 2 im Blick zu behalten (Berichtspflicht aus Abs. 2; Referenz der Abwägung in Abs. 1 UAbs. 3 auf die Erfüllung des aus UAbs. 1 und 2 Gebotenen – „dabei“)<sup>170</sup>. Die beherzten Versuche jedoch, dem Ordnungsrecht bereits *kategorial* umstandslos eine äquivalente Effizienzleistung bei der Ressourcennutzung anzutragen wie den in Erwägungsgrund 38 ausdrücklich genannten „wirtschaftlichen Instrumenten“, überzeugen nicht einmal im Ansatz.

Dies umso mehr, als damit abermals – und zwar nunmehr über die Instrumentenfrage – impliziert würde, dass Art. 9 im Ergebnis nichts weiter zu entnehmen sein sollte, als sich bereits aus den traditionellen ordnungsrechtlichen Antworten auf die übrigen Artikel der WRRL ergibt. Für die angeblich simultane Lösung des „Kostendeckungsproblems“ durch das jeweils herrschende Ordnungsrecht hätte es aber wohl kaum eines eigenen Artikels in der WRRL

<sup>169</sup> Siehe dazu Gawel, Jahrbuch für Sozialwissenschaft 1992, 267; ders., Rationale Gefahrenabwehr. Marktsteuerung und ökologische Risiken, in: ders., Effizienz im Umweltrecht, 2001, S. 249 ff.

<sup>170</sup> Dazu zutreffend Kolcu, ZUR 2010, 74, 79 f.

bedurft. Die Argumentation steht daher in bedenklicher Nähe zu anderen Versuchen, den Auftrag aus Art. 9 – soweit ihm nicht ohnehin jeglicher normativer Gehalt abgesprochen wird – zumindest definitiv für den Vollzug zu erübrigen – durch enge Definition des Dienstleistungsbegriffs, durch vermeintlich simultane ordnungsrechtliche URK-Berücksichtigung bzw. durch angebliche Identität von Umweltschäden mit Maßnahmenkosten (Abschnitt 5.c) oder diverse Abschneidegrenzen (4.d).

Jenseits der unbestrittenen grundsätzlichen Instrumentenoffenheit des Art. 9 stellt sich aber doch die Frage, welche Instrumente eigentlich praktisch geeignet und zugleich hinreichend sein sollen, Art. 9 Abs. 1 zu genügen, insbesondere „angemessene Anreize“ zu „effizienter“ Ressourcennutzung zu platzieren? Die Instrumentenoffenheit des Art. 9 impliziert jedenfalls nicht, dass es jenseits von Abgaben- und Entgeltlösungen wirklich praxisrelevante Alternativen zur hinreichenden Bewältigung der Vollkostendeckungsherausforderung – und nicht etwa zur allgemeinen Erreichung von Umweltzielen<sup>171</sup> – gäbe. Bisher sind solche jedenfalls nirgends erwähnt worden und auch nicht ersichtlich. Hält man das Haftungsrecht oder Lizenzlösungen als Anreizhebel im Gewässerschutz für wenig praktikabel, so führt faktisch wohl an Wassernutzungsabgaben kein Weg vorbei. Dies wird wohl auch von *Reese* gesehen, wenn er betont:

“Member States are, in any case, obliged to thoroughly assess the options of recovering financial, ecologic and resource costs and of stimulating mitigation efforts by levies and charges.”<sup>172</sup>

Dass dabei kaum eine flächendeckende Landschaft aus Abgaben das Ergebnis sein wird, liegt schon an dem spezifischen Problemlösungsbeitrag, den jeweiligen Einsatzanforderungen an und den Lenkungsrahmen von Umweltabgaben.<sup>173</sup> Insofern sind Vorstellungen „umfassender“ Wassernutzungsabgaben<sup>174</sup> wohl von vorneherein illusorisch.<sup>175</sup> Gleichwohl lässt sich der spezifische Auftrag aus Art. 9 umgekehrt kaum flächendeckend und dauerhaft mit Hilfe traditioneller ordnungsrechtlicher Ansätze bewältigen, welche die URK aus den jeweils noch zugestandenen Gewässeranspruchnahmen gerade systematisch *nicht* berücksichtigen und *keine* Ressourceneffizienz für sich in Anspruch nehmen können. Art. 9 wäre wohl schlechthin überflüssig, wollte man ihm nur den Auftrag entnehmen, die bereits zur Erfüllung der übrigen Artikel der WRRL notwendigen ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu ergreifen.

---

<sup>171</sup> Dies wird bei *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 42 ff., konfundiert, die eine herausgehobene Stellung von Abgaben aufgrund von Art. 9 deshalb verneinen, weil Maßnahmenprogramme nach Art. 11 zur Erreichung der Umweltziele instrumentelle Diversifikation erfordern, was niemand bestreitet.

<sup>172</sup> *Reese*, JEEPL 2013, 355, 376.

<sup>173</sup> Dazu auch *Gawel*, KA 2012, 652 und 738.

<sup>174</sup> Dazu aber insbesondere *Palm*, Beitrag zur Erweiterung des Einsatzes ökonomischer Instrumente im Rahmen einer gesamtheitlichen Flussgebietsbewirtschaftung, 2006; *Palm/Wermter*, KA 2008, 782; *Grünebaum u.a.*, in: 40. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft, 2007, 29/1; *Palm*, in: Lauterbach u.a., Handbuch zu den ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik, 2012, S. 215 ff.

<sup>175</sup> Dazu auch eingehend und differenziert *Gawel/Köck u.a.*, Weiterentwicklung ..., 2011.

## 6. Fazit

Trotz der zweifellos erheblichen Auslegungsprobleme des Art. 9 WRRL lässt sich eine Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten materiell durchaus substantiieren. Hierzu trägt ein ohne weiteres zu gewinnendes, kohärentes Gesamtverständnis der drei Unterabsätze des Abs. 1 ebenso bei wie die bisher stiefmütterlich behandelte Auslegung des Anreiz- und Effizienzauftrages aus UAbs. 2, der URK inkludiert, ja konzeptionell voraussetzt: URK sind zugleich Bestandteil der Erfüllungspflicht aus UAbs. 2 („effiziente Ressourcennutzung“). Der nach Abs. 2 zugleich berichtspflichtige „Berücksichtigungsauftrag“ aus Abs. 1 UAbs. 1 wird in UAbs. 2 konkretisiert und in UAbs. 3 relativiert. Art. 9 Abs. 1 ist insoweit mitnichten ohne jeden normativen Gehalt; dies ergibt bereits eine systematische Auslegung.

Allerdings lässt Art. 9 offen, wie die Inklusion und Berücksichtigung von URK methodisch oder instrumentell bewerkstelligt werden kann. Vor diesem Hintergrund überzeugt das unbedingte Festhalten an dem Versuch, die URK auch in der Praxis quantitativ zu fassen und wie Marktkosten handhabbar zu machen, nicht. Dieser Ansatz erzeugt nicht nur unvermeidlich (fragwürdige) Approximationen und derivative Konzepte, er lenkt zugleich die Aufmerksamkeit weg von den sich im Kern stellenden Aufgaben der Kostenverantwortung im Ressourcenumgang.

Art. 9 Abs. 1 gebietet methodenoffen die schlichte „Berücksichtigung“ eines Grundsatzes; hier ist an den Erkenntnisstand der ökonomischen Theorie der Umweltpolitik anzuknüpfen, die sich von Internalisierungsansätzen als praktischer Handlungsgrundlage seit Jahrzehnten verabschiedet hat. Diese mittlerweile 100jährige Debatte muss nicht neu geführt werden. Die Umweltökonomik diskutiert zudem seit über 40 Jahren konkrete Verfahren einer praxistauglichen „grundsätzlichen Berücksichtigung“ von URK im Rahmen einer komplexen und informationsbegrenzten Umweltpolitik, nämlich Instrumente der Umweltpolitik. Auf diesem dogmatischen Wissensstand muss aufgebaut werden. Eine Verabschiedung von einem zwingenden, quantitativen Approximationsanspruch ist dirngend erforderlich, auch wenn die Ökonomie der Bewertung theoretisch und in aufwendigen Einzelfallstudien auf das Erfassungs- und Bewertungsproblem durchaus Antworten geben kann.

Die dagegen vorgebrachten Bedenken, die an „rein politischer“ URK-Bestimmung Anstoß nehmen, überzeugen weder rechtlich noch konzeptionell. Insbesondere leisten die ins Spiel gebrachten Alternativen (Zuwarten, Datensammeln usw.) ersichtlich weit weniger für den Gewässerschutz.

Trotz formaler Instrumentenoffenheit erfüllen faktisch nur Preisinstrumente, insbesondere Umweltabgaben die Kostenergänzungsfunktion konzeptionell hinreichend *und* zugleich praktisch umsetzbar. Insoweit gebietet Art. 9 für Wasserdienstleistungen (und zu deren Kosten beitragende sonstige Wassernutzungen) die preiskorrigierende Kostenergänzung durch Wassernutzungsabgaben, soweit nicht andere Instrumente die Erfüllungspflicht aus UAbs. 2 „angemessen“ sicherstellen oder eine nachvollziehbare Ausnahmerechtfertigung nach UAbs. 3 gelingt. Diese Ausnahmerechtfertigung ist aber nach Abs. 2 auch ausdrücklich vorzutragen und zu begründen. Sie dürfte im Übrigen kaum zu einer dauerhaften und vollständigen Suspendierung der URK-Berücksichtigung berechtigen.

Eine URK-Obsoleszenz bei „guten“ oder gar herabgesetzten Umwelt-Zielzuständen sowie reine Maßnahmenkosten als URK-Proxy sind konzeptionell abzulehnen; sie finden auch in Art. 9 bzw. der WRRL insgesamt keine Stütze und führen konzeptionell in eine Sackgasse.

Selbst wenn man der einschränkenden Auslegung der Bundesregierung auf Wasserver- und Abwasserentsorgungsdienste im Rahmen des Kostendeckungsgrundsatzes für *Wasserdienstleistungen* durch Art. 9 folgen wollte, ergeben sich aus der hier vorgestellten Auslegung

durchaus auch für Deutschland interessante rechtspolitische Defizite. Dies betrifft etwa den Umstand, dass Bayern, Hessen und Thüringen weiterhin ohne ein Wasserentnahmeentgelt auskommen, wobei der Systemwettbewerb der 13 übrigen Erhebungsländer wohl das naheliegende Argument der „Unverhältnismäßigkeit“ gemäß Abs. 1 UAbs. 3 abschneiden dürfte.<sup>176</sup> Außerdem bleiben die Kommunalabgabengesetze der Länder weiterhin ohne jede Referenz auf das Entgeltziel einer „effizienten Ressourcennutzung“ bei der Bewertung ansatzfähiger Kosten und stehen in vielfältiger Weise in erheblichem Spannungsverhältnis zu den Kostendeckungs-Anforderungen aus Art. 9, dem nicht mit dem schlichten Hinweis auf einen hergebrachten Grundsatz ähnlichen Namens (aber völlig anderen Inhalts<sup>177</sup>) im Gebührenrecht beizukommen ist. Schließlich fragt sich, inwieweit die in Abs. 1 UAbs. 2 Sp. str. 2 unmittelbar im Zusammenhang mit dem *polluter pays*-Prinzip genannte Landwirtschaft weiterhin flächendeckend in Gewässerschutzfragen nachgerade in Umkehrung des durch Art. 9 Angesonenen nach dem Grundsatz *polluter profits* behandelt werden kann.<sup>178</sup> Auch ohne extensive URK-Buchführung oder die jahrzehntelange Klärung offener Methoden- und Datenfragen stellen sich so auch für Deutschland durchaus reizvolle *sofortige* Implementationsaufgaben auf der Grundlage völlig ausreichender Handlungs-Informationen.

Die praktische Wirksamkeit des Prinzips der Kostenverantwortung nach Art. 9 als Teil eines Ordnungsrahmens für eine nachhaltige und ressourcenschonende Gewässerbewirtschaftung hat gegenwärtig wohl zwei einander entgegengesetzte, aber wirkmächtige Implementationsbremsen zu gewärtigen.

Zum einen zeigt sich gerade im juristischen Schrifttum vielfach eine erstaunliche Mühehaltung um Ausweich- und Abwehrreaktionen gegenüber dem durch Art. 9 Gebotenen: Angeblich unklarer und unaufklärbarer Normgehalt, Suffizienz des herkömmlichen Ordnungsrechts und des (materiell doch klar abweichenden) Kostendeckungsgrundsatzes im Kommunalabgabenrecht der Länder, enger Dienstleistungsbegriff, Abschneiden des URK-Berücksichtigungsauftrages bei Umweltzielerreichung und definitorische Erledigung der URK durch die ohnehin erforderlichen Kosten staatlicher Maßnahmen machten den Art. 9 als eigenständigen und besonderen Teil des Ordnungsrahmens einer nachhaltigen Wasserwirtschaft, der die Kostenverantwortung der Ressourcennutzer betont und im Interesse der Gewässerschonung einfordert, eigentlich komplett überflüssig. So wird eine ungeliebte und weithin wohl unverstandene Norm gleichsam definitorisch entsorgt. Dieser Marginalisierungsstrategie wird aber zu Recht weithin nicht gefolgt: Art. 9 bringt – auf legislativer Ebene – etwas grundsätzlich Neues in die Gewässerbewirtschaftung ein und „formulates new and unprecedented objectives for water management in Europe whose implementation will require the adaptation of existing practices“.<sup>179</sup> Diesem Auftrag müssen sich die Mitgliedstaaten stellen.

Ungemach droht aber auch von der entgegengesetzten Seite: Denn auch Bestrebungen, die nunmehr mit Art. 9 endlich die Stunde der bisher doch längst überzeugend gescheiterten Internalisierungsstrategie der Umweltpolitik schlagen sehen und sich auf Jahrzehnte in fruchtlosen Diskussionen über „pragmatische“, aber kaum weniger aufwändige Buchführungen des

<sup>176</sup> Dazu Gawel, NWVBl. 2012, 90, 92.

<sup>177</sup> Siehe Gawel, KStZ 2012, 1.

<sup>178</sup> Siehe etwa das nordrhein-westfälische Wasserentnahmeentgeltgesetz (WasEG), wo landwirtschaftliche Bewässerung nicht nur von der Entgeltspflicht ausgenommen wird (§ 1 Abs. 2 Nr. 10 WasEG), sondern zugleich über Verrechnungen Anreize ausgebracht werden, die Landwirtschaft darüber hinaus auch als Destinatär von Zahlungen der Trinkwasserversorger einzusetzen (§ 8 Abs. 1 WasEG) – dazu kritisch mit Blick auf Art. 9 Gawel, Das Wasserentnahmeentgeltgesetz ..., 2014.

<sup>179</sup> Ammermüller, Assessing Cost Recovery ..., 2011, S. 331.

kaum Greifbaren einrichten wollen, tun dem Gewässerschutz keinen Gefallen. Sie machen naheliegende Erfolge einer Strategie der Kostenverantwortung womöglich sogar unwahrscheinlicher, indem sie stattdessen den Blick auf ein fernes Trugbild, den großen Internalisierungswurf, richten und einfachere dezisionistische Ansätze tendenziell delegitimieren. Selbst eine gewaltige Bewertungs- und Buchführungsbürokratie um sektorspezifische Kostendeckungsgrade und Gebirge an Studien über deren methodische Eignung, die sich am Horizont abzuzeichnen drohen, werden aber kaum die politische Gestaltungskraft zur Lösung ganz schlichter Fragen wie die Heranziehung der Landwirtschaft zu den Folgekosten ihrer Gewässerinanspruchnahme ersetzen können. Einzelne Mitgliedstaaten zeigen seit langem mit pragmatischen Ansätzen wie der Abwasserabgabe (Deutschland) oder einer Pestizidabgabe (Dänemark, Schweden),<sup>180</sup> wie dem Prinzip der Kostenverantwortung im Interesse des Gewässerschutzes Genüge getan werden kann. Dem weitergehenden Druck zu *umfassender* und *verbindlicher* Kostenverantwortung im Umgang mit Gewässern sind die Mitgliedstaaten bereits bei der Formulierung des Art. 9 erfolgreich ausgewichen. Die auf gesetzlicher Ebene dadurch fehlende Verbindlichkeit nunmehr gleichsam im Vollzug des gemeinsamen Implementationsprozesses nachträglich zu erzwingen, erscheint nicht nur rechtlich fragwürdig – sie droht auch in einer bürokratischen Scheinblüte eines fruchtlosen URK-Berichtswesens zu verpuffen. Wertvolle Ressourcen werden so in zweifelhafte Kanäle gelenkt, und viel Zeit wird darüber verstreichen können.

Es erscheint daher wohl sinnvoller und zugleich für die Ziele der WRRL aussichtsreicher, den Erkenntnisstand der ökonomischen Theorie der Umweltpolitik zur Umsetzung von Kostenverantwortung in praktischer Politik heranzuziehen, als abermals das bereits als unlösbar enttarnte Internalisierungsproblem nunmehr lösen zu wollen. Eine Gewässerschutzpolitik, die stets berücksichtigt, dass auch entgeltfreie Ökosystemleistungen niemals gesellschaftlich kostenlos sind (etwa bei zugestandenen Restnutzungen) und die zugehörige Kostenverantwortung im Lichte der Erkenntnisse der Umweltökonomik verursachergerecht, aber instrumentell differenziert ausgestaltet (Ge- und Verbote, Abgabenlösungen, Entgeltkalkulationsvorschriften), handelt im Sinne von Art. 9 WRRL. Ein standardisiertes Berichtswesen bzw. ein Benchmarking-Ansatz können hier die nötige Transparenz zwischen den Nutzungssektoren, Gewässerschutzbereichen und Mitgliedstaaten schaffen. Fatalistischer Attentismus, hypertropher Datensammelungsaktivismus oder eine Anschauung, die dezisionistische Ansätze zu delegitimieren sucht, erscheinen hier indes kaum weiterführend.

---

<sup>180</sup> Zu einer Übersicht siehe OECD, Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services, 2010.