

# **Endbericht**

Förderkennzeichen (UFOPLAN) 370926201

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

von

Prof. Dr. rer. pol. Erik Gawel

Prof. Dr. jur. Wolfgang Köck

Dr. jur. Katharina Kern

Dr. jur. Stefan Möckel

*Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ*

Dipl.-Wirtsch.-Ing. Marcel Fälsch

Dipl.-Kfm. Thomas Völkner

Prof. Dr.-Ing. Robert Holländer

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

IM AUFTRAG  
DES UMWELTBUNDESAMTES

Juni 2011



## Kurzfassung

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

### Europa- und verfassungsrechtliche Prüfmaßstäbe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Finanzwissenschaftliche Grundsatzfragen der Lenkung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Zunächst entraten **Demeritorisierungsabgaben** eines klaren Zielparameters mit einem eindeutig vorgegebenen Zielwert, an dessen Erreichung man den Lenkungserfolg messen könnte. Stattdessen zielen diese Abgaben auf einen generellen ökologischen Strukturwandel auf allen Wertschöpfungsstufen der Ressourcennutzung. Ob die dabei eintretenden Verschiebungen in der Ressourcennutzung „ausreichen“, muss letztlich politisch bewertet werden.
  - Empirische Beobachtungen von Zeitreihen vor und nach Einführung einer Abgabe sind methodisch unzureichend: Die relevante Referenzsituation besteht nicht in der Lage *vor* Abgabenerhebung, sondern wird vielmehr durch das zeitgleiche Allokationsergebnis *ohne* Abgabenerhebung abgebildet. Dies erfordert aber zwingend eine **theoriegestützte Modellbildung**. Ob daher die Lenkungswirkung einer Abgabe möglicherweise darin besteht, eine andernfalls weiter anwachsende Bemessungsgrundlage gerade auf dem Stand vor Einführung (oder Erhöhung) der Abgabe zu halten, lässt sich aus der Beobachtung der Aufkommens-Zeitreihe weder rekonstruieren noch ausschließen.
  - Eine **partialanalytische Betrachtung** von Substitutionseffekten reicht nicht aus. Der Einkommenseffekt der Abgabe („Lenkungslast“) einschließlich der erforderlichen Überwälzungshypothesen und nachgelagerten Anpassungs- und Substitutionsreaktionen (Marktaustritt, Standortverlagerung, Produktionsumstellung, Absatzmengenreduktion) muss in die Betrachtung einbezogen werden. Abgabenlenkung beschreibt gerade die Gesamtheit aller allokativen Wirkungen eines interventionszielbezogenen Abgabenzugriffs.
  - Die Analyse setzt ferner voraus, dass die durch einen **Instrumentenverbund** aus direkten staatlichen Maßnahmen, Subventionen, ordnungsrechtlichen Vorgaben und Lenkungsanreiz insgesamt erzielten gewässergütepolitischen Erfolge in spezifische Lenkungsbeiträge zerlegt und diese einzelnen Instrumenten zugeordnet werden können. Auch dies begegnet erheblichen methodischen Herausforderungen, die nicht ohne Modellierung empirisch lösbar sind.
32. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gilt, dass ein **Bekennnis zu marktwirtschaftlichem Umweltschutz**, zu effizienter Zielerfüllung und zu marktorientiertem ökologischem Strukturwandel zugleich ein **Bekennnis zu einer spürbaren Zahllast** auf die Restinanspruchnahme einer Wasserressource darstellen muss. Der dadurch vermittelte Anreiz kann gerade durch eine Abgabe bereitgestellt werden, nicht jedoch durch ordnungsrechtliche Steuerung, die Restnutzungen grundsätzlich unentgeltlich gestattet. Abgaben versprechen daher einen einzigartigen Mehrwert in der Umweltpolitik.
33. Der **gewässergütwirtschaftliche Lenkungserfolg des Verbundes aus Ordnungs- und Abgabenrecht** ist empirisch eindrucksvoll belegbar. Die Abwasserabgabe hat hierzu in erster Linie als Vollzugshilfe des Ordnungsrechts und als Finanzierungsinstrument beigetragen. Eigenständige weitergehende Reinigungsbeiträge sowie Innovationseffekte bleiben hingegen schwach, da der Gesetzgeber den allokativen Markenkern der Abgabe, die verbleibende Zahllast auf die Restverschmutzung, systematisch herabgemindert hat – durch reduzierte effektive Abgabesätze jenseits wasserrechtlicher Anforderungen, durch Verrechnungsklauseln und durch reale Entwertung der Zahllast im Zeitablauf durch Stagnieren der nominellen Abgabesätze. Die Abwasserabgabe hat insofern wichtige Zielbeiträge geliefert, scheitert in ihrem noch höheren ökonomischen Anspruch jedoch an einem gesetzgeberischen Wirkungsvorbehalt, der ihr diese Lenkungsfunktionen gerade nicht zuzuweisen bereit ist. Es liegt daher ein „Effizienzversagen“ vor, wonach ein um Konfliktminimierung bemühter, reduzierter umweltpolitischer Lenkungsauftrag die allokativen Funktionalität der Abgabe substantiell beschränkt.
34. Das **Aufkommen der AbWA** ist seit Anfang der 1990er Jahre unter jährlichen Schwankungen tendenziell rückläufig. Zudem tragen die seit längerer Zeit starren Abgabesätze innerhalb einer inflatorischen Wirtschaft zu einem schleichenden Verlust der von der Abgabe ausgehenden Anreizwirkung bei. Der Abgabesatz müsste heute auf ca. 42 Euro pro Schadeinheit angehoben werden, um gegenüber der letzten Anpassung 1997



eine zum nominellen Satz vergleichbare Kaufkraftabschöpfung bei den Emittenten zu realisieren. Gegenüber dem Stand von 1981 wäre sogar eine Anhebung auf ca. 56 Euro erforderlich.

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

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

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

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

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

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

### **Defizitanalyse bestehender Wassernutzungsabgaben**

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

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

### **Abwasserabgabe**

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

43. Für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Abgabe stellt sich seit Einführung des AbwAG immer wieder die Frage, ob die praktizierte **Bescheidlösung** oder eine alternative **Messlösung** die geeignete Variante darstellt. Für die Abwasserabgabe, die umweltpolitisch zunächst als eine Vollzugshilfe des Wasserhaushaltsgesetzes betrachtet wird, stellt die Bescheidlösung eine durchaus geeignete Ausgestaltung dar: Vordergründiges Ziel ist die Stärkung der Anreize zur Einhaltung der ordnungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere die beschleunigte Anpassung an den jeweiligen Stand der Technik im Bereich der Abwassereinleitungen. Diese Vollzugsunterstützung wird zudem durch Rückgriff der Veranlagung auf ohnehin zu erlassende wasserrechtliche Bescheide vereinfacht und transaktionskostensparend umgesetzt. Auch wenn die **vollzugsunterstützenden Effekte der Abgabe** weiterhin in der Praxis angesichts abnehmender Ressourcen bei den

Vollzugsbehörden **außerordentlich wichtige Hilfestellung** leisten, werden sich doch künftig die relativen Gewichte in Richtung auf lenkungsanreize im Restnutzungsbereich verschieben: So sollte eine vom Ordnungsrecht emanzipierte, mit eigenständigem Lenkungsauftrag ausgestattete Abwasserabgabe mit Hilfe einer Messlösung auf den tatsächlichen Einleitungsverhältnissen beruhen, um den Ressourcen-Disponenten überhaupt erst die Möglichkeit der Zahllast-Vermeidung durch Mindereinleitungen zu eröffnen. Die dann gemessenen Werte stellen die lenkungspolitisch „natürlichen“ Bemessungsgrundlagen dar. Dem steht jedoch ein steigender Aufwand im Vollzug gegenüber.

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

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

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

47. Durch die **Verrechnungsmöglichkeiten** der Abgabenbelastung mit Gewässerschutzinvestitionen kommt es aus verschiedenen Gründen zu einer Verzerrung im Hinblick auf die Umsetzung der effizientesten Optionen: Maßnahmen, die besonders teuer und ineffizient sind, lohnen sich am ehesten für eine Investition, da diese die Abgabeschuld am meisten reduzieren. Das individuelle Optimierungskalkül wird dadurch ungünstig beeinflusst. Denn durch diese Möglichkeit erhält derjenige Verursacher den stärksten Innovationsimpuls, dessen Optionen zur Reduzierung der Gewässerbelastung ökonomisch am wenigsten effizient sind. Weiterhin bewirken die Verrechnungsoptionen eine bevorzugte Anwendung von end-of-pipe-Maßnahmen; integrierte Konzepte verlieren demgegenüber für den Investor an Attraktivität, da sich die damit entstehenden

Kosten oft nicht explizit ausweisen lassen und daher nur begrenzt zur Verrechnung taugen. Systematisch sind Verrechnungen ohnehin Fremdkörper, da ein Ressourcennutzer sowohl die Lenkungslast (Anpassung an ein neues Optimum durch Vermeidung) als auch die Zahllast als Ressourcenverantwortung für die verbleibende Nutzung zu schultern hat und nicht Teile der Lenkungslast gegen die Zahllast aufzurechnen sind. Der eigentliche Lenkungsanreiz, der ja in der Minderung der Emissionsreduktion infolge von Vermeidungsanstrengungen besteht, wird so ausgehöhlt.

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

### **Wasserentnahmeentgelte**

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

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

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

52. **Zweckbindungen** für die Verwendung des Abgabenaufkommens bestehen nicht in allen Bundesländern. Fehlt eine Zweckbindung, bleibt fraglich, ob die Mittel für Investitionen in erforderliche Gewässerschutzmaßnahmen zur Verfügung stehen. Wenn jedoch davon ausgegangen wird, dass durch den gezielten Mitteleinsatz die Wirkung der Abgaben deutlich erhöht werden kann – insbesondere wenn die direkte Lenkungswirkung der Abgaben beispielsweise aufgrund (zu) niedriger Abgabesätze in Frage steht – ist eine fehlende Zweckbindung eher kritisch zu beurteilen.

## Anpassung an WRRL

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

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

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

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

## Intensivierungsoptionen und Empfehlungen für die AbwA

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

58. Eine **Anhebung der nominalen Abgabesätze** erscheint bereits unter dem Gesichtspunkt der bloßen Aufrechterhaltung realer Investitions- und Vermeidungsanreize geboten. Die reale Belastung durch die nominal fixierten Abgabesätze ist fortlaufend gesunken: Eine nicht-dynamisierte Mengen-Abgabe entwertet sich in

einer inflationären Wirtschaft im Zeitablauf selbst. Gemessen am Kaufkraftniveau bei Einführung der AbWA im Jahr 1981 müsste der heutige Abgabesatz von 35,79 Euro pro Schadeinheit auf etwa einen Wert von 55,88 Euro pro Schadeinheit angepasst werden, um trotz inflationärer Wirkung einen vergleichbaren Vermeidungsanreiz zu entfalten, ohne dabei einer weiteren, realen Verschärfung zu unterliegen. Darüber hinaus ist die Anhebung der Abgabesätze jenseits der Anpassung an real gestiegene Preise in Anbetracht der ursprünglich vorgesehenen Nominalsätze und der gestiegenen technischen Anforderungen zu diskutieren.

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

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

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

62. Die mit der **Anbindung an das Ordnungsrecht** ursprünglich intendierte **Beschleunigung** der Umsetzung technischer Mindeststandards (zunächst a.a.R.d.T., später Stand der Technik) ist mittlerweile als ausreichend umgesetzt einzuschätzen. Damit muss sich die Abgabe konzeptionell stärker der ökonomisch effizienten Gestaltung der Restbelastung, neuen Parametern sowie Innovationseffekten zuwenden. Die konzeptionelle Anbindung an das WHG ist vor diesem Hintergrund zu überdenken, um der Abgabe **eigenständige**

**Lenkungsspielräume** zu eröffnen. Hier steht insbesondere die tarifliche Verknüpfung und ggf. die Umstellung auf eine modifizierte Messlösung im Blickfeld.

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

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

65. Die ursprüngliche theoretische Konzeption der AbwA war von Beginn an auch immissionsorientiert und in der Lage, durch standortbezogene Emissionssteuerung regional differenzierte Bewirtschaftungskonzepte instrumentell zu unterlegen. Hiervon wurde bisher jedoch vom Gesetzgeber kein Gebrauch gemacht. Im Lichte der kombiniert emissions-/immissionsorientierten Konzeption der WRRL (Ziff. 57 ff.) ist eine Regionalisierung zwar weiterhin nicht verpflichtend, aber konzeptionell zumindest eröffnet. Um die Konstruktion der AbwA an **räumlich unterschiedliche Bewirtschaftungsziele** anzupassen, müssten geeignete Differenzierungsansätze gewählt werden (z. B. Differenzierung der Bemessungsgrundlage über gezielte Auswahl der relevanten Schadparameter, Anpassung der Höhe der Abgabesätze an die bewirtschaftungsspezifischen Gegebenheiten etc.). Allerdings muss beachtet werden, in welcher übergeordneten gewässergütopolitischen Steuerungskonzeption sich die Abgabe bewegt und welche Aufgaben ihr in diesem Verbund sinnvollerweise zuzuweisen sind. Als Restverschmutzungsabgabe, die jedweden Ressourcenverbrauch unabhängig von der Gewässersituation belasten soll, folgt die Abwasserabgabe derzeit dem Emissionsprinzip. Hier leistet sie ei-

nen unverzichtbaren Beitrag zur Gewässergüte. Eine konzeptionelle Veränderung in Richtung einer Qualitätsorientierung müsste wegen der Verzahnung der Instrumente das gesamte Gefüge des wasserrechtlichen Zugriffs neu justieren. Die bisher entwickelte Perspektive einer in ihrer universellen Restbelastungsfunktion gestärkten Abgabe (Ziff. 60) würde damit verlassen. Erhebliche konzeptionelle Abstimmungsprobleme im Anforderungssystem aus „kombiniertem Ansatz“, Verschlechterungsverbot, ordnungsrechtlicher Basissicherung auf der Emissionsseite und fallweisen ergänzenden Immissionsanforderungen wären die Folge. Es erscheint daher sinnvoller, der Abgabe in diesem besonderen wasserrechtlichen Gefüge klare Aufgaben einer emissionsorientierten Basislenkung zuzuweisen und sie in dieser Funktionalität zu ertüchtigen. Perspektivische Neuorientierungen des Instrumentenmixes im Spannungsfeld aus Emissions- und Immissionsprinzip sind damit nicht ausgeschlossen.

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

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

### **Intensivierungsoptionen und Empfehlungen WEE**

68. Die Relevanz ökonomischer Knappheit von Wasserressourcen – trotz „ausreichenden“ Wasserdargebots in Deutschland – streitet auch künftig für einen **Nutzungspreis in Gestalt von Wasserentnahmeentgelten**. Relevant ist dafür in erster Linie nämlich nicht ein (großräumiges) potentielles, sondern ein jeweils verfügbares Wasserdargebot, das durch räumliche, zeitliche und funktionale Qualitätsunterschiede bestimmt ist. **Ökonomische Knappheit** ist vom hydrologischen Knappheitsbegriff zu unterscheiden, hinter dem sich ein „Mangelkonzept“ verbirgt: Auch an Brot oder Mobiltelefonen herrscht in Deutschland kein Mangel, wohl aber ökonomische Knappheit, derentwegen diese Güter zu Recht einen Preis tragen, der dem Nutzer die damit verbundene Ressourceninanspruchnahme signalisiert. Auch das Teilziel „**Wassersparen**“ ist wegen der



lokalen und saisonalen Knappheiten – insbesondere mit Blick auf die im Detail unsicheren regionalen Klimateffekte im Wasserhaushalt – keineswegs obsolet. Der Lenkungsbeitrag von Wasserentnahmeentgelten in Richtung einer nachhaltigen und vorsorgenden Ressourcenbewirtschaftung bleibt daher gerade auch durch die Erfordernisse der Wasserrahmenrichtlinie sowie vor dem Hintergrund künftiger Unsicherheiten über regionale und zeitliche Klimaauswirkungen auf den Wasserhaushalt weiterhin relevant. Im Lichte von Art. 9 WRRL würde umgekehrt eine Abschaffung der bestehenden Wasserentnahmeentgelte eine Begründungs- und Darlegungspflicht ergeben, die sachlich kaum auszufüllen wäre.

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

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

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

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

73. Im Rahmen der Vereinheitlichung der existierenden unterschiedlichen Ansätze ist die **Ermäßigung und Befreiung bestimmter Nutzungen** von der Abgabepflicht mit Blick auf die umweltpolitischen Ziele kritisch zu hinterfragen und mit wirtschaftspolitischen Interessen abzuwägen. Zunächst ist der Nutzungszweck entnommenen Wassers in ökonomischer Hinsicht noch keine Rechtfertigung für eine Ermäßigung oder Be-

freierung bestimmter Nutzungsarten, da der Abgabezugriff auf den Tatbestand der Entnahme abstellt. Eine Entnahmeabgabe sollte sich nach Art und Menge des entnommenen Wassers sowie der dadurch bewirkten Knappheit bemessen, nicht aber nach dem Verwendungszweck oder der stofflichen Veränderung des Wassers, welche konzeptionell im Lenkungszugriff der Abwasserabgabe liegt. Auch eine „kurze“ Nutzungsdauer, etwa beim Kühlwasser, mindert nicht den Entnahmevorteil, der in der Verfügbarmachung eines knappen Produktionsfaktors aus der Gemeinsphäre liegt. Gleiches gilt für **Entnahmen ohne anschließende Verwertung des entnommenen Wassers**: Auch hier sind ökonomisch wie verfassungsrechtlich (als Sondervorteil der Gewässerbenutzung) die Voraussetzungen für eine Abgabenerhebung uneingeschränkt gegeben.

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

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

### **Bausteine einer umfassenden Wassernutzungsabgabe**

76. Aufgrund der Inkompatibilitäten im Begriffsverständnis „Wassernutzung“ im deutschen und europäischen Recht, der im Fluss befindlichen Einordnung der Nutzungstatbestände als „Wasserdienstleistung“ oder „Wassernutzung“ nach der WRRL und des nicht exklusiven Regelungsbereichs von Art. 9 WRRL wird im Rahmen dieser Studie nicht der Wassernutzungsbegriff der Legaldefinition aus Art. 2 Nr. 39 WRRL zugrunde gelegt, sondern ein **weiter ökonomischer Nutzungsbegriff**. Danach sind unter Wassernutzungen sämtliche Inanspruchnahmen von Wasserressourcen zur wirtschaftlichen Verwertung in Konsum- und Produktionsprozessen zu verstehen, ohne dass es noch auf die „signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand“ ankommen würde. Erfasst werden daher Wasserdienstleistungen i. S. v. Art. 2 Nr. 38 WRRL, Wassernutzungen i. S. v. Art. 2 Nr. 39 WRRL, aquatische Ökosystemdienstleistungen und diffuse Stoffeinträge z. B. aus Landwirtschaft und Verkehr.

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

## Landwirtschaftsabgaben

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

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

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

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

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

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

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

85. Eine **Abgabe auf Pflanzenschutzmittel** kann sowohl den Einsatz von Pestiziden generell verringern als auch die Landwirte zu einer Substitution gefährlicher Mittel durch weniger gefährliche anregen. Direkte Abgabeschuldner einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel sollten aus Gründen der einfachen Erhebung Hersteller

und Händler sein, denn die konkrete Verwendung durch den Landwirt ist kaum kontrollierbar. Um Substitutionseffekte zu erzeugen, empfiehlt sich eine Differenzierung nach der Gefährlichkeit der Wirkstoffe in Hinblick auf Mensch und Umwelt. Denkbar wäre sowohl eine Anknüpfung an die europäische Gefahrstoffbewertung gemäß der Verordnung 1272/2008 als auch eine Abgabenerhebung für besonders prioritäre Pestizide, deren Rückstände im Grund- oder Oberflächenwasser nachgewiesen werden.

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

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

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

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

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

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

92. Bei entsprechender Ausgestaltung sind Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel mit dem **Diskriminierungsverbot** (Art. 110 AEUV), der **Gemeinsamen Agrarpolitik** (Art. 38 ff AEUV) und dem **Verbot unstatthafter staatlicher Beihilfen** (Art. 107 AEUV) **vereinbar**. Auf sekundärrechtlicher Ebene sind die EG-Umsatzsteuerrichtlinie 2006/112/EG, die EG-Verbrauchssteuerrichtlinie 2008/118/EG, die Nitrat-RL 91/676/EWG und die Düngemittelverordnung 2003/2003/EG als unproblematisch zu betrachten. Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel verstoßen auch nicht gegen die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) oder den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG).

### **Abgaben auf Wasserkraft**

93. Die **Bewertung der Wasserkraft zur Erzeugung von Elektrizität** ist nicht frei von Ambivalenzen. Einerseits spielt sie als zweitgrößter Produzent von regenerativer Energie eine wichtige Rolle in der Klimapolitik, insbesondere vor dem Hintergrund der Ausbaubestrebungen der Bundesregierung bezüglich

der erneuerbaren Energien auf mind. 30 Prozent bis 2020. Die Wasserkraft wird jedoch – mit herkömmlicher Technologie – als bereits weitestgehend ausgenutzt angesehen. Überdies übernehmen Wasserkraftanlagen teilweise zusätzliche ökologische und soziale Funktionen (z. B. Hochwasserschutz, Bewässerung, Schaffung von Naherholungsgebieten).

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

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

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

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

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

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

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

Der Betreiber kann solchen nachträglichen Anordnungen keine Bestands- oder Rentabilitätsgründe entgegenhalten.

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

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

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

104. Bezüglich der **Neuzulassung von Wasserkraftanlagen** tritt eine Abgabenlösung hinter dem bestehenden Ordnungsrecht in der Institutionenkonkurrenz der Instrumente zurück: Morphologische Veränderungen der Wasserkraft lassen sich überlegen mit dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium einfangen und ausgleichen, das hierzu aber auch Nachbesserungsbedarf offenbart. Demgegenüber ist das **gewässermorphologische Lenkungsvermögen einer Abgabe im Bereich der Neuzulassung von Wasserkraftanlagen äußerst begrenzt**: Bei der Errichtung von Großanlagen handelt es sich nicht – wie bei Abwassereinleitungsentscheidungen – um fortlaufende Marginalentscheidungen in einem Alternativenraum, auf die ein Abgabeneimpuls in besonders geeigneter Weise effizient steuernd einwirken könnte. Vielmehr müssen Ja-/Nein-Entscheidungen über Investitionsvorhaben bzw. komplexe planerische Begleitsicherungen getroffen werden; eine Minderung der gewässermorphologischen Auswirkungen kann im Wesentlichen nur durch eine abgabenbedingte Unwirtschaftlichkeit des Projekts herbeigeführt werden, nicht aber durch graduelle Belastungsminderungen. Einer „Neuzulassungsabgabe“ kann ein Betreiber nur durch Verzicht, nicht aber durch morphologische Schonung ausweichen. Eine effiziente Standortentscheidung für Wasserkraftanlagen ist aber – anders als eine optimale Abwasserreinigungsstrukturierung – kaum auf die Aufdeckung dezentralen Kostenwissens angewiesen. Die Abgabe tritt hier in ihrem Lenkungsvermögen gegenüber dem Ordnungsrecht erkennbar zurück.

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

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

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

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

109. Nicht zielführend erscheint aus den nämlichen Gründen auch eine **Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit** an ausgewählten Stellen (Finanzierungssonderabgabe): Erstens ermöglichen eine Verschärfung der wasserrechtlichen Regelungen zum Schutz der Gewässerökologie von Altanlagen und die zwingenden Nachtragsanordnungen eine ausreichende Anpassung der Altanlagen an die ökologischen Standards der Neuanlagen. Zweitens sind morphologische Veränderungen infolge von Altanlagen dem Lenkungspotenzial einer Abgabe nur

schwer zugänglich, denn sie sind bereits eingetreten und nicht mehr verhinderbar. Die Abgabe könnte nur noch zum Marktaustritt zwingen, der aber übergreifend gewässer- und klimapolitisch bewertet werden muss. Drittens ergeben sich aus den Implikationen des Kohärenzgebots starke Bedenken bezüglich der Zulässigkeit einer Abgabelösung, jedenfalls aber bezüglich der politischen Durchsetzbarkeit infolge der mit einer Abgabe auf Wasserkraftnutzung implizierten Wertungswidersprüche. Viertens fehlt es an der Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung, die für eine solche Finanzierungsabgabe erforderlich ist, denn die Ertragsverwendung käme insbesondere Gewässern, Naturraum und Allgemeinheit zu Gute, nicht aber den Betreibern der Wasserkraftanlagen.

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

111. Selbstverständlich richtet sich die Aufforderung zu einer **übergreifenden Gesamtabwägung zugleich auch an die energiepolitische Rahmensetzung**: Dort müssen die gewässermorphologischen Beeinträchtigungen durch Wasserkraft angemessen berücksichtigt werden. Kritisch zu hinterfragen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die derzeitige **Ausgestaltung des EEG** im Hinblick auf die Förderung von Klein- und Kleinstwasserkraftanlagen, da die „kleine Wasserkraft“ mit erheblichen gewässerökologischen Eingriffen verbunden ist, aber nur einen geringen Beitrag zur Energiegewinnung und zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen leistet.

### Schifffahrtsabgaben

112. Die **Binnenschifffahrt** ist mit einem Transportanteil am Gesamttransportaufkommen von knapp 20 Prozent ein **wichtiger Verkehrsträger**, dessen Bewertung als umweltverträglich jedoch umstritten ist. Insbesondere der Neu- und Ausbau sowie die Unterhaltung der Wasserstraßen für Zwecke der Binnenschifffahrt bringen gravierende **ökologische Auswirkungen** mit sich, denn sie sind verbunden mit der Begrädnung und Kanalisierung von Flüssen, dem Bau von Staustufen und Schleusen und der Ausdehnung von Uferbefestigungen.

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



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

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

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

117. Zu überlegen ist, ob die ökologischen Auswirkungen der Schifffahrt (z. B. Aufstauungen, Begradigungen von Wasserstraßen sowie dadurch hervorgerufene dauerhafte Umweltbeeinträchtigungen) mit Hilfe ökonomischer Instrumente gesteuert und ausgeglichen werden könnten und sollten. Denkbar wäre insofern eine **direkte Besteuerung des Gewässeraus- und -umbaus** (der im Regelfall der maßgebliche Grund für die fehlende Erreichung der Umweltziele der WRRL bei ausgebauten Wasserkörpern ist) über eine Abgabe, die im Abgabetatbestand an den Gewässerausbau anknüpft und direkt vom Bund als Vorhabenträger der Gewässerausbaumaßnahmen erhoben wird. Die Einnahmen könnten den Ländern zugutekommen. Allerdings ist zu bedenken, dass im Bereich des Gewässeraus- und -umbaus umfangreiche ordnungsrechtliche Regelungen zum Schutz der Gewässermorphologie und -ökologie bestehen (z. B. Beachtung von Erhalt und Verbesserung des Selbstreinigungsvermögens der Gewässer, Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen, Berücksichtigung der Bewirtschaftungsgrundsätze des WHG gem. § 8 Abs. 1, 2, 4, § 12 Abs. 7 WStrG). Außerdem müssen sich Aus- und Umbaumaßnahmen regelmäßig an der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gem. §§ 13 ff. BNatSchG messen lassen. Auch hier gilt: Sind physisch-reale Kompensationen tatsächlich nicht möglich, muss der Bund zur Finanzierung von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen ein Ersatzgeld (Ausgleichsabgabe) zahlen. Insbesondere die Pflichten zum Ausgleich und Ersatz der Beeinträchtigungen über die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung unterstützen die Ziele der WRRL und decken im Ergebnis die Intentionen einer Wassernutzungsabgabe (Integration externer Folgekosten, Anreizeffekt) mit ab. Klarstellend wäre insoweit auch eine **Erweiterung des naturschutzrechtlichen Eingriffsbegriffs in § 14 Abs. 1 BNatSchG**, um Veränderungen des Wasserkörpers mit dem Ziel sicherzustellen, dass sich tatsächlich jeder Aus- und Umbau von Binnenwasserstraßen an der Eingriffsregelung gem. §§ 13 ff. BNatSchG messen lassen muss. Nachsteuern könnte man auch im Hinblick auf die konkrete Mittelverwendung des Ersatzgeldes, das idealerweise zum Schutz und zur Renaturierung der Gewässer einzusetzen ist.

118. Zudem wäre eine **Lenkungswirkung einer an den Bund gerichteten Gewässerausbauabgabe kaum zu erwarten**. Dies gilt schon deshalb, weil der Bund als Entscheidungsträger *politisch* entscheidet und nicht

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

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

120. Solche nationalen abgabenrechtlichen Maßnahmen zur Kostenanlastung schiffsbetriebsbedingter Umweltbeeinträchtigungen sind bei entsprechender Ausgestaltung auch **mit deutschem und europäischem Recht vereinbar** (insbesondere Art. 56 ff., Art. 90 ff. AEUV, VO 1365/96) und grundsätzlich sinnvoll. Bei grenzüberschreitenden Flüssen treten jedoch Konflikte mit internationalen Verträgen auf, die i. d. R. ein Verbot von Abgabenerhebungen enthalten. Zum Teil wird überdies befürchtet, dass der Verkehrsträger Schifffahrt infolge einer Erhöhung der finanziellen Belastungen an Attraktivität verlieren könnte und der Transportsektor möglicherweise verstärkt auf Schiene und Straße ausweichen würde. Dies könnte aus fiskalischen (Einnahmeverluste) wie verkehrspolitischen Gründen problematisch werden, letzteres insbesondere, soweit es um die potentielle Verschiebung der Gütertransporte auf die Straße geht, die gerade in Ballungsgebieten mit intensiver Straßennutzung nicht erstrebenswert ist. Inwiefern tatsächlich durch eine Erhöhung und/oder flächendeckende Einführung von Schifffahrtsabgaben entscheidende Verlagerungseffekte ausgelöst werden, bedarf näherer Prüfung.

121. Aus **wasserschutzrechtlicher Sicht** ist es entscheidend, den Aus- und Umbau der Gewässer ökologisch sinnvoll zu betreiben. Zur Gewährleistung dieser Zielsetzung bietet sich in erster Linie die Nutzung der be-

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

### System von Wassernutzungsabgaben

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

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

124. Soweit die AbwA und die WEE der **Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten** dienen, stellen sie ein wichtiges Instrument zur Kostendeckung der Wasserdienstleistungen dar. Vor dem Hintergrund der Verpflichtungen, die sich aus Art. 9 WRRL ergeben, kommt die Abschaffung dieser Abgaben rechtlich nicht ohne Weiteres in Betracht. **Rechtlich** bedarf eine Abschaffung der Rechtfertigung auf der Grundlage jener Sachgründe, die insbesondere Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 und Abs. 4 zur Verfügung stellen. Da Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL den Mitgliedstaaten gestattet, u. a. sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung Rechnung zu tragen, sind durch den Richtliniengeber allerdings in umfassender Weise Rechtfertigungsgründe anerkannt. AbwA und WEE sind somit nicht zwingend durch Art. 9 WRRL gefordert, **ihre Abschaffung bedürfte aber einer besonderen Rechtfertigung gegenüber dem europäischen Recht**.

125. **Ökonomisch** hat die Inanspruchnahme eines knappen Faktors stets zu Knappheitspreisen zu erfolgen, um Wohlfahrtseinbußen zu vermeiden. Die bestehenden Wassernutzungsabgaben gehören daher mitnichten abgeschafft; sie sollten vielmehr unter den neuen Vorzeichen auch in der Rechtspraxis zu dem werden, was sie von Anfang an sein sollten: ein marktwirtschaftlicher Faktorpreis, der das knappe und lebenswichtige Gut

Wasser genauso behandelt wie alle anderen Produktionsfaktoren und Konsumgüter auch, die wie selbstverständlich ihren Knappheitspreis tragen und so Produzenten und Konsumenten im Gemeinwohlinteresse auf marktwirtschaftliche Weise zu effizienten Ressourcen-Entscheidungen anhalten. Eine lenkungspolitische Erüchtigung setzt eine wirksame Zahllast auf verbleibende Nutzungen voraus. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gilt, dass ein Bekenntnis zu marktwirtschaftlichem Umweltschutz, zu effizienter Zielerfüllung und zu marktorientiertem ökologischem Strukturwandel zugleich ein Bekenntnis zu einer spürbaren Zahllast auf die Restinanspruchnahme einer Wasserressource darstellen muss. Dieser Anreiz kann gerade durch eine Abgabe bereitgestellt werden, nicht jedoch durch ordnungsrechtliche Steuerung, die Restnutzungen grundsätzlich unentgeltlich gestattet. Wassernutzungsabgaben bieten deshalb **im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Gewässerschutzpolitik einen einzigartigen Mehrwert.**

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

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

128. Lenkende Umweltabgaben sind als Bewirtschaftungsinstrument zudem konzeptionell grundsätzlich so angelegt, dass die Abgabenerhebung davon abhängig ist, wie die regional vorfindlichen Knappheiten ausfallen, insbesondere also, ob **gute Gewässerzustände** erreicht sind. Zwingend ist ein Verzicht auf die Abgabe bei Erreichen guter Zustände jedoch keineswegs; denn Umwelt- und Ressourcenkosten entstehen bei jeder emittierten Schmutzfrachteinheit und bei jedem entnommenen Wasserquantum. Die umgekehrte Option – nämlich erhöhte Abgabesätze für Einleitungen bzw. Entnahmen in bzw. aus nicht guten Wasserkörpern – ist ebenfalls denkbar. Die Wassernutzungsabgaben erfüllen aber im gegenwärtigen gewässergütepolitischen Policy Mix eine zentrale Funktion der Steuerung nach dem **Emissionsprinzip**; an dieser Funktion sollte bis auf Weiteres festgehalten werden. Standortspezifische Probleme der Einleitung und Entnahme sind ggf. mit Hilfe der direkt steuernden Instrumente (Neujustierung der wasserrechtlichen Erlaubnis; Nutzung des Allokationsinstrumentariums des § 22 WHG) zu lösen. Diese Priorisierung schließt aber eine **regionale Differenzierung von Entnahmeentgelten** nicht aus.

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

übertragen und diese damit ganz im Sinne des Verursacherprinzips und Art. 9 WRRL in die Verantwortung genommen werden.

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

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

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

133. Im Bereich der **Neuzulassung von Wasserkraftanlagen** erscheint eine Abgabe zur Erreichung ökologischer Standards (Gewässerschutzziele) wenig zielführend. Hier hält insbesondere das BNatSchG trotz mangelnder expliziter Einbeziehung der Gewässer (im Sinne der Gewässerqualität, der Strömungsgeschwindigkeit, der Wassertiefe) in den Eingriffsbegriff i. d. R. Möglichkeiten für Ausgleichsmaßnahmen und Kompensationszahlungen bereit. Eventuelle Erfassungslücken lassen sich durch eine Erweiterung des naturschutzrechtlichen Eingriffsbegriffs in § 14 Abs. 1 BNatSchG um **Veränderungen der Gewässer** schließen. Zur Stärkung der Eingriffsregelung empfiehlt sich ggf. weiter eine verbindliche Konkretisierung der optimalen Mittelverwendung unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten. Auch eine Abgabenerhebung von Betreibern bestehender Anlagen zur Finanzierung der Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit an ausgewählten Stellen ist abzulehnen, da erstens morphologische Veränderungen durch eine konsequente Anwendung des Ordnungsrechts abgedeckt werden können und es zweitens für eine solche Finanzierungsabgabe an der Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung fehlt. Überdies ist die Installierung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe auf Nutzung des Wassers im Rahmen der Wasserkraft zwar rechtlich zulässig und ökonomisch gerechtfertigt, unter den gegebenen politischen und gesetzlichen Verhältnissen aufgrund innerökologischer Zielkonflikte jedoch fragwürdig: Eine isolierte Abgabe kann in einem durch vielfach unzulängliche Internalisierungen (auch im Energiebereich) gekennzeichneten komplexen gewässer- und energie-

politischen Entscheidungsfeld zu Wohlfahrtseinbußen führen (second-best-Analyse); eine **politische Gesamtabwägung** tut hier not, die sich aber gleichermaßen an die Energiepolitik und die **Förderung von Kleinwasserkraft nach dem EEG** richtet.

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

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

136. Im Bereich der **Steuerung eines gewässerökologischen Aus- und Umbaus der Wasserstraßen** ist jedoch das **Ordnungsrecht einer Abgabelösung überlegen**: Aus wasserschutzrechtlicher Sicht ist es letztendlich entscheidend, den Aus- und Umbau der Gewässer ökologisch sinnvoll zu betreiben. Zur Gewährleistung dieser Zielsetzung bietet sich in erster Linie die Nutzung der bestehenden ordnungs- und planungsrechtlichen Möglichkeiten an (wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren nach WStrG, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung), die freilich durch ökologische Feinjustierungen – z. B. durch die Einstellung monetärer Bewertungen der zu erwartenden Belastungen und Schäden in die Gesamtbewertung eines Vorhabens – zu verbessern und durch Nachsteuerungen im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Erweiterung um Gewässerbegriff, Mittelverwendung) zu optimieren sind. Da die Entscheidungsgewalt über Umfang, Ausmaß und Sinnhaftigkeit hydromorphologischer Veränderungen der Bundeswasserstraßen direkt beim Bund liegt, sollte er diese auch nutzen, um von Anfang an beim Ausbau der Bundeswasserstraßen ökologisch und gestalterisch sinnvoll tätig zu werden. Eine Reparaturabgabe mit dem Ziel einer „ex-post“-Korrektur der aus der Entscheidungsgewalt geflossenen Bundeshandlung zur Durchsetzung eines ökologisierten Bundeswasserstraßenausbaus überzeugt hier nicht. Zudem wären gewässermorphologische Lenkungswirkung und Steuerungspotenziale einer Abgabe aufgrund der Einmaligkeit der grundsätzlichen Ja-/Nein-Entscheidung, die beim Ausbau von Bundeswasserstraßen zu treffen sind, als gering zu erachten. Es wäre ineffizient, die Entscheidung über die Renaturierung von Wasserstraßen einem langjährigen Marktprozess der Auszehrung der Binnenschifffahrt zu überantworten, für den zuvor erst einmal umfangreiche, die Gewässerökologie beeinträchtigende Ausbauminvestitionen getätigt würden. Das Ordnungsrecht setzt hier schnell und direkt am Problem an. Fehlt dazu der politische Wille, kann eine Abgabe die daraus erwachsenden Defizite jedoch nicht sinnvoll kompensieren.