**Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen
Der Minister**

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW - 40190 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
VORLAGE
16/ 2068
alle Abg.

Johannes Remmel

25. Juli 2014



Aktenzeichen: IV-8
bei Antwort bitte angeben
MR Spillecke

Telefon 0211 4566-672
Telefax 0211 4566-388
poststelle@mkulnv.nrw.de

60-fach

**Wasserentnahmeentgeltgesetz**
Entschließung des Landtags (Drs. 16/2292)

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin, liebe Carina

der Landtag hat im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes (WasEG) eine Entschließung gefasst. In Bezug auf das Wasserentnahmeentgeltgesetz fordert der Landtag die Landesregierung auf, dem Landtag eine Bewertung der Überprüfung der bestehenden Ausnahmetatbestände vorzulegen sowie eine Evaluation der Entgeltstruktur vorzunehmen.

Ich übersende den erbetenen Bericht zusammen mit dem Gutachten von Herrn Univ. Prof. Dr. Erik Gawel „Das Wasserentnahmeentgeltgesetz; Bestandsaufnahme und Evaluierung“ und bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Landtages.

Mit freundlichen Grüßen

Johannes Remmel

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Schwannstr. 3
40476 Düsseldorf
Telefon 0211 4566-0
Telefax 0211 4566-388
Infoservice 0211 4566-666
poststelle@mkulnv.nrw.de
www.umwelt.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien U78 und U79
Haltestelle Kennedydamm oder
Buslinie 721 (Flughafen) und 722
(Messe) Haltestelle Frankenplatz

**Bericht der Landesregierung**

Der Landtag hat im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes (WasEG) eine Entschließung gefasst (vgl. LT-Drs. 16/2292). In Bezug auf das Wasserentnahmeentgeltgesetz fordert der Landtag die Landesregierung auf, dem Landtag eine Überprüfung der bestehenden Ausnahmetatbestände vorzulegen sowie eine Evaluation der Entgeltstruktur vorzunehmen.

Dieser Entschließung kommt die Landesregierung mit nachstehendem Bericht nach. Das beigefügte Gutachten von Prof. Gawel dient als Grundlage für die Evaluierung. Aufgrund der komplexen Regelungsmaterie und der gebotenen Vergleiche von Entgeltgesetzen anderer Bundesländer konnte das Gutachten und seine inhaltliche Prüfung erst jetzt abgeschlossen werden.

## I. Historie des Wasserentnahmeentgeltgesetzes (WasEG)

### 1. Ausgangsgesetz - WasEG 2004 -

Mit dem Wasserentnahmeentgeltgesetz vom 27.01.2004 hat NRW für die Entnahme von Wasser aus Gewässern die Entgeltpflicht eingeführt. Es ging von einer einheitlichen Entgeltpflicht für die tatsächlich entnommene Wassermenge aus. Es sah keine Differenzierung zwischen den Entnahmen aus dem Grundwasser und denen aus oberirdischen Gewässern vor. Es galt ein Entgeltsatz von 4,5 Ct/cbm. Reduzierungen sah das Gesetz für Kühlwassernutzungen (3 Ct/cbm) bzw. Durchlaufkühlungen vor, bei denen das Wasser dem Entnahmegewässer wieder unmittelbar zugeführt wird (0,3 Ct/cbm). Daneben sah das WasEG 2004 nach § 1 Absatz 2 insgesamt elf Befreiungstatbestände vor.

Konkrete Verwendungszwecke waren durch § 9 erfasst. Danach sind die aufkommenden Mittel wie folgt zu verwenden:

- zur Deckung des Vollzugsaufwands (§ 9 Absatz 1)
- ab 2006 zur Deckung des Aufwands für die Umsetzung der EU-Wasserrahmen-RL (§ 9 Absatz 2)

Das verbleibende Aufkommen steht dem Land zur Verfügung .

### 2. WasEG 2009

Mit dem „Gesetz zur Abschaffung des Wasserentnahmeentgeltes“ vom 8.12.2009 wurde das ursprünglich bis Ende 2009 befristete Gesetz bis Ende 2018 verlängert, allerdings bei einer stufenweisen Abschmelzung der Abgabesätze um jährlich 10%, beginnend mit Veranlagungsjahr 2010.

### 3. WasEG 2011

Im Jahr 2011 wurde mit dem „Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes“ vom 25.07.2011 zunächst der mit dem WasEG 2009 verbundene Abschmelzungsprozess rückgängig gemacht und statt dessen eine Berichtspflicht zum 31.12.2018 eingeführt. Der Grundtarif wurde wie im WasEG 2004 auf 4,5 Ct/cbm festgelegt. Die ermäßigten Tarife für Kühlwasser wurden gegenüber dem WasEG 2004 leicht angehoben und zwar auf 3,5 Ct/cbm und für die Durchlaufkühlung auf 0,35 Ct/cbm.

Die Veranlagung zu einem Wasserentnahmeentgelt war bis zur Änderung in 2011 daran geknüpft, dass das entnommene Wasser einer konkreten Nutzung zugeführt wird. Hierdurch wurden zahlreiche Wasserentnahmen privilegiert (beispielsweise die Sümpfungswässer bei der Gewinnung von Bodenschätzen), obwohl die Entnahmen einen Eingriffe in den Wasserhaushalt und unabdingbare Voraussetzung für die Gewinnung des Bodenschatzes darstellen. Da diese Entnahmen ebenfalls einen Vorteilsbezug haben, ist diese Privilegierung mit der Gesetzesänderung in 2011 aufgehoben worden.

Mit dem WasEG 2011 wurde auch die Regelung über den Verwendungszweck erweitert. In § 9 Absatz 3 ist festgelegt worden, dass aus dem Aufkommen künftig auch Mittel für „Aufgaben der Altlastensanierung und Altlastenaufbereitung“ zur Verfügung gestellt werden können.

### 4. WasEG 2013

Mit dem „Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen“ vom 21.03.2013 wurde – neben einer Anpassung der Vorauszahlungsregelung in § 6 Absatz 3 Satz 2 – mit Wirkung vom 3.04.2013 der Standardabgabensatz in § 2 Absatz 2 Satz 1 WasEG 2013 auf 5 Ct/cbm angehoben.

## II. Grundlegende Rechtfertigung von Entnahmeentgelten

Die Rechtfertigung von Entnahmeentgelten ist heute nicht mehr streitig. Die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit ist durch die „Wasserpfennig“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 1995 festgestellt worden und bis heute nicht in Frage zu stellen. Der Sondervorteil, den Entnehmer von Wasser gegenüber all denen haben, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen, darf durch den Staat als Gewässerbewirtschafter

abgeschöpft werden. Das BVerfG räumt dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung der Höhe einer vorteilsabschöpfenden Abgabe einen weiten Ermessensspielraum ein.

Das Gutachten von Prof. Gawel beleuchtet die grundlegende Rechtfertigung von Entnahmeentgelten insbesondere unter den Aspekten

- der Ressourcenlenkung
- der Vorteilsabschöpfung
- der verursachergerechten Kostendeckung für Preise von Wasserdienstleistungen (Art. 9 WRRL) und
- der Finanzierung öffentlicher Haushalte.

## III. Weitere Länder mit Entgeltgesetzen

Insgesamt 13 Bundesländer haben ein Wasserentnahmeentgeltgesetz. Nur Bayern und Thüringen haben bislang kein entsprechendes Gesetz erlassen. Hessen hat sein Gesetz 2003 ausgesetzt. Eine Länderübersicht enthält die Tabelle 9 des Gutachtens.

## IV. Grundkonzept des WasEG

Das hiesige WasEG beinhaltet eine einfache Grundstruktur. Das Entgelt wird für die tatsächlich entnommene Wassermenge erhoben. Der Entgeltsatz ist für die Entnahmen aus dem Grundwasser und oberirdischen Gewässern gleich. Bei Entnahmen zum Zwecke der Kühlwassernutzung gibt es zwei Abweichungen. Es gibt insgesamt 10 Befreiungstatbestände, die sich auf Nutzungen im Gemeinwohlinteresse, auf Nutzungen mit Sondervorteil und auf eine Bagatellgrenze beziehen.

Im Gutachten wird bestätigt, dass das WasEG NRW insgesamt sowohl ressourcen- und klimapolitisch als auch finanzpolitisch eine sinnvolle Maßnahme darstellt. Hervorgehoben wird die einfache Grundstruktur des Gesetzes. Das Gesetz dient als ökonomischer Hebel zum vorsorgenden Schutz der natürlichen Wasserressourcen und ist zugleich ein Beitrag zur vorsorgenden Anpassung an künftige Klimaveränderungen.

Der Gutachter sieht keinen akuten Handlungsbedarf, und zwar weder unions- oder verfassungsrechtlich noch etwa zur Behebung konzeptioneller Friktionen. Der Gutachter empfiehlt gleichwohl gleichzeitig, dass perspektivisch bestimmte konkrete Ausgestaltungen, überdacht und im Rahmen künftiger Novellen ggf. korrigiert werden sollten.

Eine unionsrechtliche Bewertung des WasEG in beihilferechtlicher Hinsicht enthält das Gutachten nicht.

## 1. Gegenstand der Entgelterhebung

Wie in den meisten anderen Erhebungsländern auch, wird das Entgelt in NRW für die tatsächlich entnommene Wassermenge erhoben. Dies entspricht der verfassungsgerichtlichen Konzeption einer zulässigen Sondervorteilsabgabe und steht sowohl in Rechtsprechung als auch im Schrifttum insoweit außer Streit.

Teilweise wird im juristischen Schrifttum vorgetragen, dass eine Heranziehung zu einer Vorteilsabschöpfungsabgabe nach den Vorgaben des BVerfG nur dann in Betracht kommen kann, wenn der Entnehmer das entnommene Wasser anschließend einer Nutzung zuführe und daraus einen Vorteil ziehe.

Diese Diskussion ist bereits im parlamentarischen Verfahren zum WasEG 2011 geführt worden, weil dort die Streichung des Nutzungsvorbehalts in § 1 Absatz 1 WasEG beschlossen wurde. Nachdem die ersten Veranlagungen erfolgt sind, hat das Verwaltungsgericht Köln in einem Urteil vom 25.03.2014 nochmals klargestellt, dass auch das BVerfG nicht davon ausgeht, dass das Entgelt nur im Fall eines bezifferbaren wirtschaftlichen Vorteils erhoben werden dürfe.

Der Gutachter hält im Lichte des Art. 9 WRRL die Streichung des Nutzungsvorbehalts für eine gebotene dogmatische Bereinigung des WasEG. Auf die ausführlichen Ausführungen hierzu im Gutachten (Seiten 61 bis 72) wird verwiesen.

## 2. Ausnahmen und Befreiungen

### 2.1 Bagatellgrenzen (§ 1 Absatz 2 Nr. 3)

Nach § 1 Absatz 2 Nr. 3 WasEG sind die Wasserentnahmen abgabefrei, wenn die geförderte Wassermenge nicht mehr als 3.000 $m^3$ pro Kalenderjahr beträgt oder der im Veranlagungszeitraum zu entrichtende Entgeltbetrag 150 Euro nicht überschreitet.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern sind die Freigrenzen in NRW zurückhaltend festgelegt worden. Die Einführung einer Bagatellgrenze ist damit begründet worden, dass hiermit die Zahl der Erhebungsfälle begrenzt wird, um u.a. auch dem Erfordernis der Verwaltungsvereinfachung und der Verwaltungsökonomie Rechnung zu tragen.

Nach dem Gutachten ist die zurückhaltende Bemessung der Freigrenze im WasEG ressourcenpolitisch zu begrüßen, da sehr hohe Freigrenzen die Rechtfertigung der „Geringfügigkeit" in Frage stellen und sie ggfs. als sachgrundlose Verschonungssubventionen angesehen werden könnten.
Die konkreten Bagatellgrenzen sind aus Sicht der Landesregierung nicht in Frage zu stellen, da dadurch die Zahl der Erhebungsfälle tatsächlich begrenzt wird.

### 2.2 Erlaubnisfreie Benutzungen (§ 1 Absatz 2 Nr. 2)

§ 1 Absatz 2 Nr. 2 WasEG stellt Entnahmevorgänge, die nach dem Wasserrecht erlaubnisfreie Gewässerbenutzungen sind, von der Abgabepflicht frei. Dies betrifft

> „erlaubnisfreie Benutzungen im Sinne der §§ 8 Absatz 3, 25, 26 und 46 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) sowie §§ 32, 33, 34 und 35 des Landeswassergesetzes (LWG)"

Derartige Freistellungen sehen alle Länder mit einem Wasserentnahmeentgeltgesetz vor. Sie werden damit begründet, dass die Entnahmen entweder zur Wahrnehmung wichtiger Gemeinschaftsaufgaben vorgenommen werden oder im Rahmen des Gemeingebrauchs liegen und deshalb kein zu regulierender wasserwirtschaftlicher Vorgang erkennbar ist.

Der Gutachter stellt hierzu fest, dass eine abgabenrechtliche Freistellung ordnungsrechtlich zulassungsfreier Entnahmevorgänge weder rechtlich geboten noch ökonomisch zwingend ist. Das BVerfG habe dies offen gelassen. Vor diesem Hintergrund sei die Freistellung nach § 1 Absatz 2 Nr. 2 WasEG zwar vertretbar, aber keinesfalls zwingend.

Die Landesregierung hält diese Befreiung weiterhin für geboten. Eine Aufhebung der Regelung wäre mit erheblichen Vollzugsproblemen behaftet, da geeignete Erhebungsdaten den Wasserbehörden wegen der wasserrechtlichen Erlaubnisfreiheit nicht vorliegen.

### 3. Nutzungen im Gemeinwohlinteresse (§ 1 Absatz 2 Nrn. 1, 2, 7,8 und 9)

In § 1 Absatz 2 Nr. 1, 2, 7, 8 und 9 WasEG werden Wasserentnahmen von der Entgeltpflicht freigestellt, die im Gemeinwohlinteresse erfolgen.

Hierzu gehören die

- behördlich angeordneten Benutzungen (Nr. 1),
- behördlich angeordneten Nutzungen des entnommen Wassers (Nr. 2),
- Entnahmen und Überleitungen von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes zur Aufrechterhaltung der Schiffbarkeit von Kanälen und zur Sicherstellung der Wasserführung (Nr. 7),
- dauerhafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse (Nr. 8) und
- Entnahmen von Wasser, die als Löschwasser verwendet werden (Nr. 9).

Die Landesregierung stimmt mit dem Gutachter darüber ein, dass gegen die Beibehaltung dieser Befreiungen grds. keine Bedenken bestehen, da bei diesen Sachverhalten kein individualisierbarer Entnahmevorteil vorhanden ist.

Hinsichtlich der Nr. 8 ist zu beachten, dass die Befreiung von der Nichtnutzung des entnommenen Wassers abhängig ist. Hierzu wird auf die Ausführungen in Abschnitt 4.5 dieses Berichts verwiesen.

## 4. Nutzungen mit individuellem Sondervorteil (§ 1 Absatz 2 Nr. 4 bis 8 und 10)

Einige Entnahmevorgänge, die durchaus Nutzungen mit partikularen Sondervorteilen darstellen, sind teils aus umweltpolitischen und teils aus wirtschaftspolitischen Gründen freigestellt worden. Auch hierzu kann eingangs festgestellt werden, dass diese Freistellungen verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten sind, denn es fehlt in allen Fällen nicht an einem abschöpfbaren Sondervorteil.

### 4.1 Heilquellen (§ 1 Absatz 2 Nr. 4)

Nach Absatz 2 Nr. 4 sind Entnahmen aus staatlich anerkannten Heilquellen ausgenommen, wenn sie nicht der Mineralwasserabfüllung dienen. Der damalige Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 13/4528, dort Art.7) enthält keine die Befreiung rechtfertigende Begründung.

Der Gutachter hinterfragt diesen Befreiungstatbestand, weil hier nutzungs-/verwertungsbezogene Merkmale der Entgeltpflicht vorhanden sind, die auf einen Entnehmervorteil durch die Verwertung des Entnommenen hindeuten, nicht aber auf den eigentlichen Entnahmevorteil an der Ressource Bezug nehmen.

Die Bedenken des Gutachters sind nachvollziehbar, wenn man alleine den mit der Inanspruchnahme der Ressource verbundenen Entnahmevorteil betrachtet. Im Hin-

blick darauf, dass Heilquellen im Zusammenhang mit dem Gemeinwohlzweck der öffentlichen Gesundheit stehen, sieht die Landesregierung gegenwärtig keine zwingende Notwendigkeit, die Entnahmen aus Heilquellen generell einer Entgeltpflicht zu unterwerfen.

### 4.2 Fischerei (§ 1 Absatz 2 Nr. 5)

Für die Befreiung der Entnahmen zum Zwecke der Fischerei enthält der damalige Gesetzentwurf der Landesregierung ebenfalls keine die Befreiung rechtfertigende Begründung.

Auch hier hinterfragt der Gutachter die Schlüssigkeit der Befreiung, weil auch bei diesen Entnahmen grundsätzlich ein Sondervorteil erkennbar ist. Soweit man – wie im rheinland-pfälzischen Gesetz – auf unter wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten fehlende signifikante Umweltauswirkungen abstellt, schließt er nicht aus, dass es Fälle von wasserwirtschaftlicher Unbedeutsamkeit geben kann. Sein Vorschlag geht dahin, zur Vermeidung gleichheitsrechtlicher Probleme nicht kategorial eine Nutzungsgruppe zu befreien, sondern den Aspekt der mangelnden wasserwirtschaftlichen Signifikanz über die allgemeine Bagatellfreigrenze abzudecken.

Der Landesregierung liegen keine gesicherten Erkenntnisse über die Frage der wasserwirtschaftlichen Signifikanz der Entnahmen vor. Entsprechend der Anregung des Gutachters hält die Landesregierung eine Überprüfung der Befreiungsregelung für sinnvoll. Diese kann im Zusammenhang mit dem nach § 12 WasEG bis zum 31. Dezember 2018 vorzulegenden Evaluierungsbericht vorgenommen werden.

### 4.3 Energetische Nutzungen (§ 1 Absatz 2 Nr. 6)

In § 1 Absatz 2 Nr. 6 sieht das WasEG NRW eine Freistellung von der Entgeltpflicht für „Entnahmen für die Wasserkraftnutzung und für den Betrieb von Wärmepumpen“ vor, „soweit das entnommene Wasser dem Gewässer wieder zugeführt wird“. Diese Privilegierung sehen die meisten anderen Landesgesetze analog vor.

Zur Begründung dieser Befreiung wurde auf die 7. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes verwiesen, mit der die Belange des Klimaschutzes Gegenstand der Bewirtschaftungsgrundsätze des § 1a Abs. 1 WHG (a.F.) geworden sind.

Der Gutachter wirft hierzu kritische Fragen auf. Er stellt die Regelung aber nicht dem Grunde nach in Frage, sondern weist darauf hin, dass die Regelung im Rahmen des eröffneten Ermessens vertretbar und insbesondere durch Art. 9 Absatz 1 UAbsatz 3 WRRL zu rechtfertigen ist.

Die Landesregierung ist wie der Gutachter der Meinung, dass Aspekt des Klimaschutzes über Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL die Befreiung rechtfertigen kann. Die Wasserkraft und die Erdwärme sind regenerative Energiequellen und tragen zu einer Verminderung des Ausstoßes von Treibhausgasen bei. Die Freistellung soll nach Auffassung der Landesregierung beibehalten werden.

### 4.4 Schiffbarkeit (§ 1 Absatz 2 Nr. 7)

Nach § 1 Absatz 2 Nr. 7 WasEG werden auch „Entnahmen und Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes zur Aufrechterhaltung der Schiffbarkeit von Kanälen“ freigestellt.

Dieser Befreiungstatbestand war nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs der Landesregierung. Lt. Beschlussempfehlung und Bericht des Landtages (vgl. Drs. 13/4890 zu Artikel 7) ist die Ausnahme geboten, um den mit dem Abkommen über die Verbesserung der Lippewasserführung und die Speisung der westdeutschen Kanäle verfolgten Zielen, aber auch Überleitungssystemen gerecht zu werden.

Der Gutachter stellt fest, dass bei diesem Befreiungssachverhalt ebenfalls ein abschöpfbarer Sondervorteil feststellbar ist. Allerdings sei auch zu beachten, dass die Entnahme durch die öffentliche Hand erfolge. Da die eigentliche Entnahmeentscheidung aber nicht durch das Instrument einer Abgabe beeinflusst wird, sei die Befreiung nur konsequent. Diesem Standpunkt schließt sich die Landesregierung ebenfalls an.

### 4.5 Bautätigkeit (§ 1 Absatz 2 Nr. 8)

§ 1 Absatz 2 Nr. 8 WasEG nimmt auch „vorübergehende Grundwasserabsenkungen zum Zwecke der Errichtung baulicher Anlagen“ von der Entgeltpflicht aus, „soweit das entnommene Wasser keiner Nutzung zugeführt wird“.

Auch dieser Befreiungstatbestand ist erst aufgrund der zuvor angeführten Beschlussempfehlung des Landtages ins Gesetz aufgenommen worden. Zur Begründung wurde Folgendes ausgeführt:

„Die Ausnahme in Nr. 8 stellt klar, dass zum einen vorübergehende Grundwasserabsenkungen unter den genannten Voraussetzungen aus Gründen der Vollzugsvereinfachung ausgenommen, zum anderen dauerhafte Grundwasserabsenkungen, die

zum Schutze der Wohnbevölkerung und baulicher Anlagen notwendig sind, ausgenommen werden."

In Bezug auf die Befreiung nach Nr. 8 weist der Gutachter (siehe Seite 59 des Gutachtens) auf einen gewissen Widerspruch in der Rechtssystematik des Gesetzes hin. Mit Blick auf die Streichung des allgemeinen Nutzungsvorbehaltes beim Abgabegegenstand im Rahmen der WasEG-Änderung in 2011 erstaune die gleichzeitige Einführung eines speziellen Nutzungsvorbehalts für Grundwasserabsenkungen für Baumaßnahmen bzw. im Gemeinwohlinteresse. Die Vermischung von Entnahme und Verwertung bei der Begründung der Entgeltpflicht erscheint nach seiner Ansicht problematisch, da erneut Entnahmevorteil und Verwertungsvorteil vermischt werden. Lenkende Auswirkungen habe diese Entgeltpflichtigkeit jedenfalls nur noch auf die Verwertung selbst, nicht mehr auf die eigentliche Entnahme, die ja bereits aus anderen Gründen, und zwar entgeltfrei, veranlasst wurde.

Für die Landesregierung ist nicht erkennbar, dass man mit dieser Ausnahme in den Bereich von „sachgrundlosen Verschonungssubventionen" gelangt. Mit dem Merkmal der „vorübergehenden Grundwasserabsenkungen" werden nur zeitlich limitierte Entnahmen mit in aller Regel geringer Mengensignifikanz erfasst.

Soweit es um die Ausnahme der dauerhaften Grundwasserabsenkung im Gemeinwohlinteresse geht, wird auf die Ausführungen in Abschnitt IV. 3 dieses Berichts verwiesen.

Unter rechtssystematischen Aspekten sind die Bedenken des Gutachters allerdings nachvollziehbar. Im Hinblick darauf, dass die Streichung des Nutzungsvorbehaltes im WasEG beklagt wird und zu erwarten ist, dass es hierzu eine Befassung des Bundesverfassungsgerichtes geben kann, empfiehlt die Landesregierung, zunächst dieses Verfahren abzuwarten, um ggfs. dann die rechtssystematisch gebotenen Schlussfolgerungen zu treffen.

### 4.6 Bewässerung (§ 1 Absatz 2 Nr. 10)

Diese Regelung stellt Entnahmen von Wasser zum Zwecke der Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen frei. Auch diese Ausnahmeregelung war nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs der Landesregierung. Sie ist mit Beschlussempfehlung des Landtages ins WasEG 2004 aufgenommen worden.

Die Begründung der Beschlussempfehlung (damals war es noch die Ausnahme mit der Nr. 11) lautet wie folgt:

„Die Ausnahme in Nr. 11 bedeutet ein Verzicht auf eine Veranlagung von Wasserentnahmen zum Zwecke der Bewässerung (Berieselung, Beregnung, Tröpfchen- und Wurzelbewässerung) landwirtschaftlicher, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genützter Flächen. Dies ist vertretbar, da es sich um eine Vielzahl kleinerer zum Teil nicht zentral erfasster Entnahmen mit jeweils für den Wasserhaushalt nicht bedeutsamen Entnahmemengen handelt, deren Veranlagung mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden sein würde".

Dem Befreiungstatbestand liegt damit die Annahme zugrunde, dass die ausgenommenen Wasserentnahmen ohne signifikante mengenmäßige Auswirkungen in den Entnahmegewässern sind und zudem der Verwaltungsaufwand für die Einziehung bei den Entgeltpflichtigen und der Festsetzungsbehörde nicht angemessen erscheint.

Ausgehend von verfügbaren Daten zum Ausmaß der Wasserinanspruchnahme für Bewässerungszwecke (siehe Tabelle 5 auf Seite 55 des Gutachtens) stellt der Gutachter fest, dass die landwirtschaftliche Bewässerung zwar keinen besonders hohen Anteil in Bezug auf die veranlagungsrelevanten Gesamtentnahmemengen besitzt, aber dass zugleich die zu ihrer Befreiung herangezogenen Argumente mangelnder Signifikanz oder unvertretbaren Verwaltungsaufwands zu hinterfragen sind. In diesem Zusammenhang weist das Gutachten auch auf den steigenden Bedarf für Bewässerungen hin, der voraussichtlich als Folge des regionalen Klimawandels eintreten kann. Der Gutachter schätzt die jährlichen Bewässerungsmengen auf ca. 20-25 Mio. cbm, die bei entsprechender Veranlagung mit dem Grundtarif ein Aufkommen von 1 bis 1,25 Mio. Euro bedeuten würden.

Auch vor dem Hintergrund, dass die Wassernutzungen der Landwirtschaft ausdrücklich in Art. 9 Abs. 1 WRRL als zur Kostendeckung von Wasserdienstleistungen beitragspflichtiger Sektor erwähnt wird, geht er von einer „sachgrundlosen Verschonungssubvention“ aus, die unions- und gleichheitsrechtliche Fragen aufwirft. Er empfiehlt daher, die Freistellung insoweit zu überprüfen.

Zu den unionsrechtlichen Bedenken ist anzumerken, dass die hier betrachtete Befreiungsregelung bereits Gegenstand der Notifizierung des WasEG 2004 war. Der Antrag auf Notifizierung ist seinerzeit zurückgezogen worden, da man die Regelung unter die „De minimis-Regelungen“ subsumiert hat. Die Europäische Kommission hat

am 5.08.2008 mitgeteilt, dass sie diesen Fall beihilferechtlich als abgeschlossen betrachtet.

Aus der Sicht der Landesregierung ist mit der beihilferechtlichen Bewertung durch die Kommission noch nichts darüber ausgesagt, wie die Regelung im Lichte des Art. 9 WRRL, unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung und der künftigen Bewässerungsbedarfe zu werten ist. Die Landesregierung hält ebenfalls eine Überprüfung der Befreiungsregelung für sinnvoll. Ein dringender Handlungsbedarf ist derzeit jedoch nicht gegeben. Die Überprüfung kann die Landesregierung im Zusammenhang mit dem nach § 12 WasEG bis zum 31. Dezember 2018 vorzulegenden Evaluierungsbericht durchführen.

## 5. Entgeltsätze

Im Gutachten werden die Abgabesätze der Länder verglichen und festgestellt, dass der seit 2013 geltende Grundentgeltsatz von 5 Ct/cbm im Wesentlichen dem bisherigen Länderdurchschnitt entspricht. Relevante Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Bundesländern hat der Gutachter nicht festgestellt.

### 5.1 Höhe der Entgeltsätze

Die Landesregierung stimmt mit dem Gutachter darin überein, dass weder aus den Vorgaben des Art. 9 WRRL, noch aus dem Gedanken der Vorteilsabschöpfung eine objektiv „richtige" Höhe des Entgeltsatzes ableitbar ist. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerfG wird den Ländern zutreffend ein sehr weitgehendes gesetzgeberisches Ermessen zugestanden. Im Rahmen dieses Ermessens können ressourcenpolitische Akzentsetzungen sowie der Aspekt einer Anpassung der Entgeltsätze an die Kaufkraftentwicklung ohne weiteres von Bedeutung sein.

### 5.2 Entgeltsatzdifferenzierung

Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist festzustellen, dass das hiesige WasEG mit nur drei Entgeltsätzen auskommt; andere Bundesländer hingegen weitere Differenzierungen vorsehen. Im Gutachten werden verschiedene Kriterien für eine Differenzierung aufgezeigt und näher untersucht (Seiten 83 ff.).

Ausgehend vom Lenkungszweck der Entnahmeentgelte sowie des Sondervorteilsgedankens des BVerfG hält der Gutachter es für sachgerecht, differente Immissionswirkungen gleicher mengenmäßiger Entnahme sowie eine nach Wasserkörpern differenzierte Entgeltstaffelung vorzusehen. Demgegenüber hält er eine Differenzie-

rung nach Branchen und „Verwendungen" grds. für problematisch; eine immissionsbezogene Verwendungsdifferenzierung soll möglich sein, wenn eine bestimmte Verwendungsform typischerweise mit abgestuften Eingriffen in das Entnahmegewässer verbunden ist.

### 5.2.1 Herkunftsdifferenzierung

Das WasEG differenziert nicht nach den Herkunftsgewässern (Grundwasser/oberirdische Gewässer), aus denen das Wasser entnommen wird. Im Vergleich dazu sehen die meisten anderen Erhebungsländer Differenzierungen vor.

Nach Auffassung der Landesregierung liegt in NRW keine wasserwirtschaftliche Situation vor, die eine Differenzierung der Entgeltsätze gebietet. Die Nichtdifferenzierung bewegt sich innerhalb der eröffneten rechtlichen Ermessensspielräume. Es ist jedoch möglich, dass sich aufgrund klimatischer Veränderungen auch hydrologische Veränderungen, insbesondere bei der Grundwasserneubildung und damit auch der verfügbaren Wasserressource einstellen werden, die in Kombination mit zunehmenden Nutzungsansprüchen, z.B. künftig potenziell zunehmender Bewässerungsbedarf in der Landwirtschaft, einen differenzierten Entgeltsatz zwischen Grund- und Oberflächenwasser notwendig werden lassen könnte. Die Überprüfung des Entgeltsatzes kann die Landesregierung im Zusammenhang mit dem nach § 12 WasEG bis zum 31. Dezember 2018 vorzulegenden Evaluierungsbericht durchführen.

### 5.2.2 Entgeltsatzprivilegierung von Entnahmen mit Wiederzuführung

Der Gutachter betrachtet die Entgeltsatzprivilegierungen des aktuellen WasEG und führt drei diskussionswürdige Bereiche an:

- die Ermäßigung für Entnahmen zum Zwecke der Kühlwassernutzung,
- die noch weitergehende Begünstigung der Durchlaufkühlung und
- andere Entnahmevorgänge mit Wiederzuführung des entnommenen Wassers in dasselbe Entnahmegewässer (Kies-/Sandwäsche).

**<u>Kühlwasser:</u>**

Das WasEG privilegiert Entnahmen zum Zwecke der Kühlwassernutzung in der Weise, dass für diese Entnahmen anstelle des Basisentgeltsatzes von 5,0 Ct/cbm nur 3,5 Ct/cbm zu zahlen ist; für die Durchlaufkühlung beträgt er nur 0,35 Ct/cbm. Der damalige Gesetzentwurf der Landesregierung für das WasEG 2004 sah für Entnahmen zum Zwecke der Kühlwassernutzung anstelle von 5,0 Ct/cbm einen um den

Faktor 5 verminderten Entgeltsatz von 1,0 Ct/cbm vor, ohne zwischen Kühlwasserarten zu unterscheiden.

Die weitere Differenzierung und damit weitere Privilegierung der Durchlaufkühlung war Gegenstand der Beschlussempfehlung und Bericht des Landtages (vgl. Drs. 13/4890 zu Artikel 7).

Die Privilegierung der Kühlwassernutzung sieht der Gutachter in Teilbereichen kritisch (Seiten 88 ff.). Dies gilt zunächst für die Verdunstungskühlung, namentlich also für die Kühlwässer, bei denen keine Wiederzuführung in das Entnahmegewässer vorliegt. Da in diesen Fällen das Wasser dem Entnahmegewässer dauerhaft entzogen wird, stehe diese Verwendungsform anderen Entnahmevorgängen in ihrer Mengen-Signifikanz für das Entnahmegewässer nicht nach. Hieraus zieht der Gutachter den Schluss, dass eine Begünstigung hinsichtlich dieses Entnahmezweckes weder lenkungspolitisch, noch unter dem Aspekt der Umwelt- und Ressourcenkosten geboten sei.

In Bezug auf Entnahmen mit Wiedereinleitung in dasselbe Gewässer (Durchlaufkühlung) hält der Gutachter eine Abgabenermäßigung zwar grds. für sachgerecht. Auch der Ermäßigungsfaktor von 10 für die Durchlaufkühlung bewegt sich nach seiner Ansicht noch im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens. Unter Hinweis auf die rheinland-pfälzische Regelung erscheint ihm dieser Faktor allerdings auch relativ groß bemessen zu sein. In Rheinland-Pfalz werden diese Kühlwässer mit einem geringeren Faktor (0,9 Ct/cbm gegenüber 2,4 Ct/cbm als Regelsatz für Oberflächenwasser) begünstigt.

Da die gesetzgeberischen Spielräume für privilegierende Regelungen weit sind, gibt es aus der Sicht der Landesregierung keinen zwingenden Grund, die Entgeltsätze zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu überprüfen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die beihilferechtliche Überprüfung des WasEG in diesem Punkt – anders als beim Thema Bewässerung –noch nicht abgeschlossen ist.

**Kies-/Sandwäsche**

Im Bereich der Baustoffindustrie finden im Zusammenhang mit Wasserentnahmen ebenfalls Wiederzuführungen von Wasser in dasselbe Entnahmegewässer statt. Das geltende WasEG sieht hierfür keine Ermäßigung des Entgeltsatzes vor.

Die Nicht-Privilegierung der sog. offenen Kreislaufführung wird seit längerer Zeit von der Kies- und Sandindustrie thematisiert.

Nach Auffassung des Gutachters wäre eine Privilegierung der sog. offenen Kreislaufführung lenkungspolitisch zu rechtfertigen, soweit das entnommene Wasser nach der Aufbereitung weder chemisch noch thermisch verändert wird und dem Abgrabungsgewässer unmittelbar wieder zugeleitet wird. Insoweit verweist er auf die Regelung des rheinland-pfälzischen Entnahmeentgeltgesetzes, das für die Aufbereitung von Bodenschätzen und die Durchlaufkühlung einen einheitlichen Entgeltsatz vorsieht.

Eine Änderung setzt allerdings voraus, dass diese Art der Kreislaufführung zum Einen keine negativen ökologischen Auswirkungen auf das Abgrabungsgewässer hat; zum Anderen müssten die mit einer Privilegierung einhergehenden Mindereinnahmen kompensiert werden. Die Landesregierung sieht keinen akuten Änderungsbedarf.

## 6. Verrechnungen

Nach § 8 WasEG können Wasserversorger ihre Zahlungen an die Landwirtschaft zur Schonung der Gewässerqualität im Rahmen der Kooperation mit der Landwirtschaft mit dem zu zahlenden Entgelt verrechnen. Mit dieser Verrechnungsmöglichkeit sollen Anreize für entsprechende Kooperationslösungen geschaffen werden.

Nach Ansicht des Gutachters (vgl. Seiten 96 ff.) gibt es zwei Punkte, die eine Überprüfung der Regelung in § 8 WasEG im Lichte des Art. 9 WRRL notwendig erscheinen lassen:

- Verrechnungen stellen konzeptionell Fremdkörper in einer Ressourcennutzungsabgabe dar und schwächen den eigentlichen Lenkungsanreiz der Zahllast, die nicht mehr als Anreizmasse für den eigentlichen mengenmäßigen Ressourcenschonungszweck zur Verfügung steht;
- Wichtiger erscheint ihm noch: die Regelung widerspricht gleich zweifach den Kostendeckungsgrundsätzen aus Art. 9 Absatz 1 UAbsatz 2 WRRL und bleibt ohne ersichtliche Rechtfertigung aus UAbsatz 3.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Gutachter, die Regelung rechtspolitisch zu überdenken.

Die Landesregierung nimmt die Feststellungen des Gutachters zur Kenntnis und spricht sich für eine Beibehaltung der Regelung aus, denn eine Streichung der Regelung würde das seit langem erfolgreich praktizierte Kooperationsmodell in Frage stel-

len. Dieses Modell basiert auf dem 12-Punkte-Programm von 1989, das gemeinsam mit der Landesregierung, den Vertretern der Wasserwirtschaft, der Landwirtschaft und des Gartenbaus vereinbart wurde. Durch kooperatives Handeln auf verschiedenen Ebenen soll die Zusammenarbeit zwischen Land- und Wasserwirtschaft mit dem Ziel der Verringerung der Einträge von Nährstoffen und Pflanzenbehandlungs- und Schädlingsbekämpfungsmitteln in Gewässern gestärkt werden.

## V. Gesamtfazit

Aus der Sicht der Landesregierung besteht derzeit keine Notwendigkeit, das WasEG in seiner bestehenden Fassung bzw. in Teilbereichen zu ändern. Soweit bestimmte konkrete Ausgestaltungen überdacht und ggf. korrigiert werden sollten, wäre darauf zu achten, dass die Finanzierungsfunktion des Gesetzes zur Umsetzung der EU-WRRL und der Altlastensanierung in Umfang und Zielsetzung nicht in Frage gestellt wird.

# Das Wasserentnahmeentgeltgesetz Nordrhein-Westfalen

## Bestandsaufnahme und Evaluierung

**Gutachten**

**im Auftrag des**

**Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen**

erstellt von

**Univ.-Prof. Dr. Erik Gawel**

Frankfurt am Main/Leipzig, den 12. April 2014

# Gliederung

**I. Gegenstand und Untersuchungsauftrag ..... 5**

*1. Das nordrhein-westfälische WasEG: Hintergrund und Gesetzeshistorie ..... 5*
*a) Rechtspolitischer Hintergrund ..... 5*
*b) Das WasEG 2004 und Änderungsgesetz 2009 ..... 8*
*c) Die Novellen zum WasEG 2011 und 2013 ..... 9*
*2. Untersuchungsauftrag ..... 10*

**II. Grundlegende Rechtfertigungen von Wasserentnahmeabgaben und ihre Implikationen für die Ausgestaltung ..... 11**

*1. Ressourcenlenkung ..... 11*
a) Grundkonzept, Wirkungen und verfassungsrechtliche Anerkennung ... 11
b) Ausgestaltungsimplikationen ..... 16
*2. Vorteilsabschöpfung ..... 17*
a) Grundkonzept und verfassungsrechtliche Anerkennung ..... 17
b) Bemessung des abzuschöpfenden Vorteils ..... 18
c) Höhe des abzuschöpfenden Vorteils ..... 22
d) Ausgestaltungsimplikationen ..... 23
*3. Verursachergerechte Kostendeckung für Preise von Wasserdienstleistungen ..... 24*
a) Art. 9 WRRL – normativer Gehalt und Implikationen für Wasserentnahmen ..... 24
b) Ausgestaltungsimplikationen ..... 29
*4. Finanzierung ..... 31*
*5. Zusammenhang und Konvergenz der Abgabenrechtfertigungen ..... 34*

**III. Grundkonstruktion des WasEG: Bestandsaufnahme und Evaluierung ..... 37**

*1. Bewertungsmaßstäbe ..... 37*
*2. Abgabetatbestand ..... 38*
a) Aktuelle Rechtslage ..... 38
b) Vergleichbare Regelungen anderer Länder ..... 39
c) Bewertung ..... 39
*3. Ausnahmen und Befreiungen ..... 41*
a) Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Regelungen anderer Länder..... 41

b) Mögliche Begründungen für Freistellungen ..... 44
c) Bewertung ..... 46
ca) Bagatellgrenzen (§ 1 Abs. 2 Nr. 3) ..... 46
cb) Erlaubnisfreie Benutzungen (§ 1 Abs. 2 Nr. 2) ..... 47
cc) Nutzungen im Gemeinwohlinteresse (§ 1 Abs. 2 Nr. 1,2,7-9) ..... 48
cd) Nutzungen mit individuellem Sondervorteil
(§ 1 Abs. 2 Nr. 4-8, 10) ..... 49
(1) Überblick ..... 49
(2) Heilquellen (§ 1 Abs. 2 Nr. 4) ..... 50
(3) Fischerei (§ 1 Abs. 2 Nr. 5) ..... 51
(4) Energetische Nutzungen (§ 1 Abs. 2 Nr. 6) ..... 52
(5) Schiffbarkeit (§ 1 Abs. 2 Nr. 7) ..... 54
(6) Bautätigkeit (§ 1 Abs. 2 Nr. 8) ..... 55
(5) Bewässerung (§ 1 Abs. 2 Nr. 10) ..... 55
ce) Spezifischer Nutzungsvorbehalt in § 1 Abs. 2 Nr. 8 ..... 60
cf) Wegfall des Bergbau-Privilegs (§ 1 Abs. 2 Nr. 9 a.F.) ..... 62
(1) Überblick ..... 62
(2) Verfassungswidrigkeit von Abschöpfungen auf entnommenes, aber nicht verwertetes Wasser? ..... 66

*4. Verknüpfung mit dem Wasserordnungsrecht ..... 75*
a) Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Regelungen anderer Länder .... 75
b) Bewertung ..... 76

*5. Bemessungsgrundlage ..... 76*
a) Aktuelle Rechtslage ..... 76
b) Vergleichbare Regelungen anderer Länder ..... 77
c) Bewertung ..... 77

*6. Abgabesätze ..... 79*
a) Aktuelle Rechtslage ..... 79
b) Vergleichbare Regelungen anderer Länder ..... 79
c) Bewertung ..... 82
ca) Höhe der Abgabesätze ..... 82
cb) Differenzierung der Abgabesätze ..... 85
(1) Konzeptionelle Grundlagen einer Abgabensatzdifferenzierung 86
(2) Herkunftsdifferenzierung ..... 89
(3) Abgabesatzprivilegierung von Entnahmen mit Wiederzuführung ..... 90
(A) Kühlwasser ..... 91
(B) Kies-/Sandwäsche ..... 95
cc) Anwendbarkeit des Standard-Entgeltsatzes für Sümpfungswässer? 96

*7. Verrechnungen ..... 99*
a) Aktuelle Rechtslage ..... 99
b) Vergleichbare Regelungen anderer Länder ..... 99
c) Bewertung ..... 101

ca) „Polluter pays" vs. „polluter profits": Ökonomische Reziprozität des Verursacherprinzips ..... 101
cb) Verrechnungen als Fremdkörper einer Ressourcennutzungsabgabe ..... 102
cc) Vereinbarkeit mit den Kostendeckungsgrundsätzen aus Art. 9 WRRL? ..... 104

*8. Aufkommen und Aufkommensverwendung* ..... 106
a) Aktuelle Rechtslage und Aufkommensergebnisse ..... 106
b) Vergleichbare Regelungen anderer Länder ..... 109
c) Bewertung ..... 110

**IV. Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen** ..... 113

*1. Gesamtergebnis der Evaluierung* ..... 113
*2. Empfehlungen zur Weiterentwicklung und legislative* Gestaltungsspielräume ..... 117

**V. Literaturverzeichnis ..... 132**

# I. Gegenstand und Untersuchungsauftrag

## 1. Das nordrhein-westfälische WasEG: Hintergrund und Gesetzeshistorie

### a) Rechtspolitischer Hintergrund

1. Gegenwärtig erheben in Deutschland 13 Bundesländer[1] Wasserentnahmeentgelte, d. h. Abgaben auf das „Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern" bzw. das „Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser" (§ 1 Abs. 1 WasEG NW).[2] In Hessen und Thüringen wurden die in den 1990er Jahren eingeführten Abgaben (in Thüringen: die gesetzliche Abgabenermächtigung) zwischenzeitlich wieder abgeschafft. Das saarländische Wasserentnahmeentgelt ist nach gegenwärtigem Rechtsstand bis Ende 2020 befristet (§ 11 Satz 1 GrwEEG SL).

2. Nachdem auch NRW seine Wasserentnahmeabgabe bis 2009 befristet und dann mit dem „Gesetz zur Abschaffung des Wasserentnahmeentgeltes" vom 8.12.2009 zunächst nur bis 2018 unter schrittweiser Absenkung der Sätze verlängert hatte, schien der Zenit jener Ära der Wasserentnahmeentgelte schon überschritten, die mit dem Baden-Württembergischen „Wasserpfennig" 1988 unter reger Anteilnahme der umweltökonomischen,[3] finanz-[4] und rechtswissenschaftlichen Literatur[5] begann und mit dem

---

[1] Ohne Abgabe auf Wasserentnahmen sind derzeit Bayern, Hessen, und Thüringen.

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

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

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

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

weithin beachteten und seinerseits umfangreich kommentierten[6] „Wasserpfennig"-Urteil des BVerfG[7] ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht hatte. Mit analogen Abgabegesetzen folgten zunächst 1989 Hamburg, 1992 die Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen und Hessen (bis 2003). 1993 schlossen sich Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen an, 1994 auch Brandenburg und Schleswig-Holstein. Als vorletztes Bundesland kam 2004 Nordrhein-Westfalen hinzu. Das Saarland verfügt seit 2008 über ein (nunmehr bis 2020 befristetes) Entgelt. Thüringen hatte in den 1990er Jahren gesetzlich ein künftig zu erhebendes Wasserentnahmeentgelt vorgesehen, das jedoch niemals erhoben und 1999 aus dem Landes-Wassergesetz wieder gestrichen wurde. Die Wiedereinführung war 2012 in Planung; das zugehörige Gesetzgebungsverfahren wurde aber vorerst gestoppt.[8]

3. Mit der Einführung von Wasserentnahmeabgaben in Sachsen-Anhalt (2012) und Rheinland-Pfalz (2013) sowie der perpetuierenden Novelle des WasEG 2011 in NRW und der Diskussion in Thüringen ist die rechtspolitische Landschaft mit Blick auf Wasserentnahmeentgelte (WEE) in jüngster Zeit freilich wieder in Bewegung geraten:[9] In Sachsen-Anhalt ist die Landesregierung gem. § 105 Abs. 3 WG LSA ermächtigt, ein entsprechendes Entgelt durch Rechtsverordnung in Kraft zu setzen. Die Landesregierung hatte im Zuge der Haushaltsaufstellung für den Doppelhaushalt 2012/2013 erstmals beschlossen, eine entsprechende Abgabe einzuführen.[10] Seit 2013 erhebt nunmehr auch Rheinland-Pfalz[11] ein Wasserentnahmeentgelt. Zusammen mit der Novelle des WasEG 2011 in Nordrhein-Westfalen[12] erheben damit derzeit 13 der 16

---

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

[7] BVerfGE 93, 319 ff. – Wasserpfennig.

[8] Siehe http://www.euwid-wasser.de/news/politik/einzelansicht/Artikel/thueringen-legt-plaene-fuer-wasserentnahmeentgelt-auf-eis.html

[9] Dazu im Überblick Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung ..., 2011 UBA-Texte oder Infrastrukturrecht?; siehe hierzu auch die ältere Übersichtsdarstellung Ginzky/Bothe/Richter, gwf-Wasser/Abwasser 2005, 945 ff.

[10] Siehe http://www.wochenspiegel-web.de/scms_show_data.php?mode=detail&category=3&entry=23175 (abgerufen 16.7.2011).

[11] G. v. 3.7.2012, GVBl. S. 202. Dazu Gawel, LKRZ 2012, 305; Müller, Wasser und Abfall 2012, 21.

[12] Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes vom 25.07.2011, GV NRW 2011, 390.

Bundesländer ein WEE– der bisherige Höchststand in der Verbreitung des Instruments. Darüber hinaus wurden die Landesgesetze in Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg und Brandenburg mit unterschiedlichen Stoßrichtungen (Erhöhung der Sätze in Mecklenburg-Vorpommern,[13] zusätzliche Ermäßigungsregeln in Baden-Württemberg[14] und Abschmelzen des grundsätzlich fortgeführten Bergbau-Privilegs in Brandenburg[15]) unlängst novelliert.

4. Die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben folgt aus den allgemeinen Sachzuständigkeiten der Art. 70 ff. GG: Gem. Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dem Bund steht aber seit 2006 nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt zu. Nimmt er die Kompetenz wahr, so verbleiben den Ländern gleichwohl die in Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG als Ausgleich eingeräumten umfangreiche Abweichungsmöglichkeiten[16], um landesspezifische Anpassungen vorzunehmen. Damit wäre nunmehr die Möglichkeit eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes eröffnet – freilich mit der Abweichungsoption der Länder, welche auch eine – freilich europarechtlich zweifelhafte[17] – Suspendierung der Abgabepflicht einschließt.[18] Solange und soweit er von dieser Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch macht, steht es aber den Ländern frei, diesbezügliche Regelungen zu treffen. Da das WHG bislang keine Regelung zu Wasserentnahmeentgelten vorsieht, sind die Länder weder zur Einführung von Wasserentnahmeentgelten verpflichtet noch insoweit in ihrer Gestaltungsfreiheit beschränkt. Gem. § 42 Abs. 2 WHG a. F. hatten die Länder allerdings die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorschriften des Art. 9 WRRL sicherzustellen, also bis 2010 für die Umsetzung des Kostendeckungsprinzips einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten zu sorgen (dazu Abschnitt II.3).

---

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

[14] Neue Ermäßigungs- (Nachlässe für Investitionen in Kraft-Wärme-Kopplung und Gewässerrenaturierung) und Befreiungstatbestände, Abrundung des Abgabesatzes für öffentliche Wasserversorger auf 5,1 Cent/cbm – siehe Gesetz zur Änderung der Vorschriften über das Wasserentnahmeentgelt v. 29.07.2010 (GBl. Nr. 13 vom 13.08.2010 S. 565). Dazu Hollenbach, VBlBW 2011, 259.

[15] Zweites Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 19.12.2011 (GVBl. I Nr. 33).

[16] Ausgenommen sind lediglich stoff- und anlagenbezogene Regelungen.

[17] Dazu Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 47 ff.; Köck, in: Durner, Wasserrechtlicher Reformbedarf in Bund und Ländern ..., 2011, 65 ff.

[18] Dazu Seiler, in: BeckOK GG, Art. 72 Rn. 23 ff.

## b) Das WasEG 2004 und Änderungsgesetz 2009

5. Nordrhein-Westfalen hat sich im Ländervergleich relativ spät mit dem „Gesetz über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern" vom 27.01.2004 (WasEG 2004) in die Gruppe der gegenwärtig 13 Erhebungsländer eingereiht.[19] Entnahmen bei Grund- wie Oberflächengewässern wurden danach – jenseits einer doppelten Bagatellgrenze[20] – mit 4,5 Ct/cbm veranlagt. Insgesamt elf Befreiungstatbestände nach § 1 Abs. 2 WasEG 2004 sowie Tarif-Reduzierungen für Kühlwassernutzungen (3 Ct/cbm) bzw. Durchlaufkühlungen, bei denen das Wasser „einem" Gewässer[21] unmittelbar wieder zugeführt wird (0,3 Ct/cbm), gaben in der Folge Veranlassung, Ermäßigungs- und Befreiungsvoraussetzungen eingehend gerichtlich klären zu lassen.[22] Obwohl die Abgabesätze im Vergleich zu anderen erhebenden Bundesländern allenfalls im Mittelfeld platziert sind,[23] brachte die Abgabe ein Aufkommen von 86 Mio. Euro im Änderungsjahr 2009, was mit rd. 23 % des bundesweiten Aufkommens aus Wasserentnahmeentgelten einen beträchtlichen Finanzierungsbeitrag bedeutet.[24] Die Mittel flossen nach § 9 Abs. 3 WasEG 2004 in den Landeshaushalt; zuvor waren jedoch die Vollzugskosten (§ 9 Abs. 1) sowie ab 2006 Kosten aus der Umsetzung der WRRL (§ 9 Abs. 2) zu decken.

6. Das ursprünglich bis Ende 2009 befristete Gesetz wurde durch das „Gesetz zur Abschaffung des Wasserentnahmeentgeltes" vom 8.12.2009 bis Ende 2018 verlängert (WasEG 2009), freilich unter stufenweiser Abschmelzung der Abgabesätze um jährlich 10%, beginnend mit 2010. Nach Hessen und Thüringen wäre NRW damit das dritte Bundesland gewesen, das sich von einem Wasserentnahmeentgelt wieder verabschiedet.

---

[19] Hierzu auch kritisch Breuer, NWVBl. 2007, 457 ff.

[20] Nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 WasEG entfällt die Abgabepflicht unterhalb von 3.000 cbm pro Jahr oder bei bis zu 150 EUR pro Veranlagungszeitraum.

[21] Zur Frage, inwieweit die Ermäßigung – entgegen dem Gesetzeswortlaut – nur in solchen Fällen zu gewähren sei, bei denen die Wiedereinleitung in dasselbe Gewässer, nämlich das Entnahmegewässer, erfolgt, u. a. Breuer, NWVBl. 2007, 463 f.; Meyer/Brand, ZfW 2009, 13, 23 f.; Bamberger, NWVBl. 2010, 7, 10, jeweils mit Nachw. aus der Rechtspr.

[22] Einen aktuellen Überblick über die ergangene Rechtsprechung bieten Meyer/Brand, ZfW 2009, 13 ff., und Bamberger, NWVBl. 2010, 7 ff. Siehe dazu auch Breuer, NWVBl. 2007, 457.

[23] Bundesweit schwankt die Höhe der Abgabesätze deutlich zwischen 0,25 (Bremen: Fischhaltung) und 31 Cent pro Kubikmeter (Berlin: Grundwasserentnahmen). Es überwiegen jedoch eher niedrige Abgabesätze – siehe Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung ..., 2011, S. 105, sowie Tab. 9 in Abschnitt III.6.

[24] Gawel, LKV 2011, 529 ff.

### c) Die Novellen zum WasEG 2011 und 2013

7. Mit dem „Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes" vom 25.7.2011 (WasEG 2011)[25] wurde von der neuen politischen Landtagsmehrheit das schrittweise Auslaufen der Abgabenpflicht gestoppt und das WEE auf eine neue, dauerhafte Grundlage gestellt. Die wichtigste Änderung der Novelle von 2011 betrifft damit die Aufhebung der Befristung bis 2018. Stattdessen sieht § 12 WasEG 2011 nunmehr eine neu eingeführte Berichtspflicht über die Erfahrungen mit dem Gesetz bis 2018 vor. Zugleich wird die zeitliche Staffelung der Abgabesätze mit ihrer Verminderung um jeweils 10 % pro Jahr beseitigt. Der neue Standardabgabesatz beträgt nunmehr einheitlich wie bereits 2004-2009 4,5 Cent/cbm (§ 2 Abs. 2 S. 1 WasEG 2011). Die ermäßigten Abgabesätze für Kühlwasser (bzw. Wasser für Durchlaufkühlungen) werden gegenüber dem Stand von 2004-2009 leicht angehoben von 3 (0,3) Cent/cbm auf künftig 3,5 (0,35) Cent/cbm (§ 2 Abs. 2 Sätze 2 und 3 WasEG 2011).

8. Ferner wird eine Erweiterung des Kreises der Abgabepflichtigen auf zweifache Weise vorgenommen: Zunächst entfällt die bisherige allgemeine Tatbestandsvoraussetzung aus § 1 Abs. 1 WasEG 2004/2009, wonach eine Entgeltpflicht auf Entnahmen nur dann besteht, soweit „das entnommene Wasser einer Nutzung zugeführt wird". Bleibt das entnommene Wasser ohne anschließende wirtschaftliche Nutzung, so bestand bislang keine Entgeltpflicht. Grundwasser lediglich ableitende Bergbaubetriebe standen somit bisher außerhalb des Pflichtigenkreises, werden nunmehr aber einbezogen. Das Ende des Bergbauprivilegs wird zudem auch durch Streichung des expliziten Ausnahmetatbestandes in § 1 Abs. 2 Nr. 9 WasEG 2004/2009 klargestellt, wonach bisher Grundwasserentnahmen „bei der Gewinnung von Bodenschätzen" abgabefrei waren, sofern eine unmittelbare Wiedereinleitung ohne anderweitige Nutzung gegeben war. Entnahme und Nutzung fallen darüber hinaus u. a. auch auseinander, soweit mittels Leitung oder Ableitungsgraben entnommenes Wasser nur bedarfsabhängig von einem Nutzer abgezogen wird.[26]

9. Während die Novelle 2011 die Abgabepflicht konsequent auf die Entnahme und nicht auf eine anschließende Nutzung des Entnommenen zu beziehen scheint, wird jedoch in § 1 Abs. 2 Nr. 8 WasEG ein Nutzungsvorbehalt für vorübergehende Grundwasserabsenkungen für Baumaßnahmen und dauerhafte Absenkungen im Gemeinwohlinteresse neu eingeführt. Der Gesetzgeber reagiert hier auf ein Urteil des OVG Münster,[27] wonach auch eine anschließende Verwertung des zunächst im Gemeinwohlinteresse nach § 1 Abs. 2 Nr. 8 WasEG 2004 gehobenen Grundwassers keine Entgeltpflicht mehr begründe. Der Gesetzgeber möchte offenbar das Privileg einer

[25] Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes vom 25.07.2011, GV NRW 2011, 390.

[26] Dazu Meyer, Wasser und Abfall 2004, 23, 25.

[27] OVG Münster, Urt. v. 16.10.2008 – 8 K 1464/05.

Freistellung auf Fälle begrenzen, in denen außer der Beseitigung des Grundwassers im öffentlichen Interesse keine weitergehende individuelle Bereicherung durch anschließende Verwendung stattfindet (dazu noch unten III.3.ce)).

10. In § 9 Abs. 3 WasEG 2011 wird bezüglich der Aufkommensverwendung ergänzt, dass neben dem Vollzugsaufwand und den Maßnahmenkosten der WRRL künftig auch Kosten für „Aufgaben der Altlastensanierung und Altlastenaufbereitung" gedeckt werden können. Im Übrigen bleibt es bei der residualen Haushaltsfinanzierung (§ 9 Abs. 4 WasEG 2011).

11. Die weiteren Änderungen betreffen redaktionelle Anpassungen an das WHG 2010 (erlaubnisfreie Benutzungen nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 WasEG 2011) oder Übergangsregelungen zu Vorauszahlungen für bislang nicht entgeltpflichtige Entnahmen (§ 6 Abs. 4 und § 8 Abs. 1 S. 1 WasEG 2011).

12. Mit dem „Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen" vom 21.3.2013[28] wurde – neben einer Anpassung der Vorauszahlungsregelung in § 6 Abs. 3 Satz 2 – mit Wirkung vom 3.4.2013 der Standardabgabensatz in § 2 Abs. 2 Satz 1 WasEG 2013 auf 5 Cent/cbm angehoben.

## 2. Untersuchungsauftrag

13. Am 20. März 2013 hat der nordrhein-westfälische Landtag im Zusammenhang mit der Änderung des WasEG 2013 (dazu oben I.1.c, Ziff. 12) eine Entschließung zur Evaluierung dieses Gesetzes verabschiedet. Danach hat die Landesregierung dem Landtag bis zu den Beratungen des Haushaltes 2014 u. a. „eine Evaluation der Entgeltstruktur unter Berücksichtigung des Prinzips der Vorteilsabschöpfung, der Wasserdienstleistung sowie ihrer ökologischen Wirkung" und eine Überprüfung der bestehenden Ausnahmetatbestände des WasEG vorzulegen (LT-Drs. 16/2292).

14. Vor diesem Hintergrund hat das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV) die vorliegende Evaluations-Studie in Auftrag gegeben. Gegenstand der Evaluierung soll die Grundstruktur des Ausgangsgesetzes vom 27.1.2004 sowie der jeweiligen Änderungen sein. Die „Grundstruktur" der Abgabe wird dabei insbesondere durch den Veranlagungstatbestand des § 1 (Entgeltpflicht, Ausnahmen und Befreiungen), deren Anbindung an das Wasserrecht, die in § 2 festgelegten Bemessungsgrundlagen und die Entgeltsätze, die Verrechnung nach § 8 sowie die Verwendung des Entgelts (Zweckbindungsklausel) gemäß § 9 WasEG bestimmt. Im Rahmen der Evaluierung sollen auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung nicht-

[28] GV. NRW S. 153.

steuerlicher Abgaben und die Vorgaben des Art. 9 WRRL betrachtet werden; dabei sollen die gesetzgeberischen Regelungsspielräume aufgezeigt werden. Bestandteil der Evaluierung ist zudem die Lenkungsfunktion des Gesetzes einschließlich der ökologischen Wirkungen der jeweiligen Regelungen. Die Wasserentnahmeentgelte anderer Bundesländer sollen hinsichtlich der vorgenannten Grundstruktur im Vergleich dargestellt werden.

# II. Grundlegende Rechtfertigungen von Wasserentnahmeabgaben und ihre Implikationen für die Ausgestaltung

## 1. Ressourcenlenkung

### a) Grundkonzept, Wirkungen und verfassungsrechtliche Anerkennung

15. Wasserentnahmeentgelte machen die (physische) Entnahme von Wasser aus Grund- und Oberflächengewässern für wirtschaftliche Zwecke abgabepflichtig. Wasserentnahmeentgelte zielen dadurch auf die Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendrucks auf aquatische Ökosysteme durch Extraktion von Wasser für anthropogene Zwecke ab. Hierauf wollen sie lenkend einwirken, indem die Kosten für Entnahmevorgänge um bislang nicht berücksichtigte („externe") Umwelt- und Ressourcenkosten korrigiert werden. Dies hält Entnehmer zu effizienten, also Nutzen und Kosten der Entnahme volkswirtschaftlich korrekt abwägenden Entscheidungen an.

16. Dies gilt auch dann, wenn das ökonomische Interesse am entnommenen Wasser mit dem Entnahmeakt sofort erlischt, die Extraktion „ungewollt" erfolgt oder die Entnahme eines einzelnen Kubikmeters Wasser nur „kurz" andauert.[29] Denn es ist die Entzugswirkung selbst sowie eine dauerhafte oder vorübergehende Minderung der Wasserführung auch bei raschem „Wasser-Umschlag" in der Sphäre des Entnehmers, welche Umwelt- und Ressourcenkosten im Entnahmegewässer auslösen. Im Zentrum steht daher stets eine signifikante Auswirkung durch Wasserentnahmen im Entnahmegewässer selbst. Wasserentnahmeabgaben sind konzeptionell klar zu unterscheiden von Wasserverwertungsabgaben, welche lediglich die wirtschaftliche Inwertsetzung von bereits entnommenem Wasser einer Abgabe unterziehen wollen.

[29] Dazu Gawel, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl. 2011, 1000 ff.; ebenso BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse. A. A. Meyer, Abgaben auf Wasserentnahmen auf dem Prüfstand, Wasser und Abfall 2004, 23 ff.; Waldhoff, Verfassungsrechtliche Probleme von Wassernutzungsentgelten für Sümpfungswasser im Braunkohlenbergbau, Gutachten, 2010. Zum Ganzen näher siehe die Abschnitte II.2 und III.3.cf).

17. Der Lenkungszweck von Wasserentnahmeabgaben ist damit die vorsorgeorientierte Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendrucks auf Wasserkörper zur Vermeidung von quantitativ induzierten Gewässerbeeinträchtigungen.[30] Sie sind damit Instrument einer „nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung", wie es der Bundesgesetzgeber nunmehr in § 1 WHG als Ziel der Gewässerschutzpolitik formuliert. Ihre Erhebung ist aus diesem Grunde gerade nicht an einen akuten „Wassernotstand" gekoppelt. In dieser Funktion als Instrumente zur nachhaltigen, mengenmäßigen Entlastung von Wasserkörpern dienen Wasserentnahmeabgaben zugleich der Verwirklichung von guten mengenmäßigen und dadurch auch guten ökologischen Zuständen nach Art. 4 WRRL. Hinzu tritt ein Finanzierungszweck, Mittel für öffentliche Zwecke aufzubringen. Wasserentnahmeentgelte sind damit typischerweise kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgaben.[31]

18. Dem in § 1 WHG geforderten Interessenausgleich bei der Gewässerbewirtschaftung, „Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen" wird gerade dadurch entsprochen, dass die Gewässernutzung für menschliche Entnahmezwecke auch unter Berücksichtigung der übrigen Funktionen des Wasserhaushaltes (zurückhaltend) organisiert wird; dazu tragen Entnahmeentgelte in besonderer, nämlich marktwirtschaftlicher Weise bei, da sie den Ressourcenentscheidern lediglich die Alternativkosten der Entnahme anzeigen, ihnen aber die Letztentscheidung über den Entnahmeakt und die Entnahmemengen überlassen.

19. Ökonomische Anreize im Rahmen einer Ressourcenvorsorge dürften angesichts des Klimawandels auch in Deutschland noch an Bedeutung gewinnen: Für Nordrhein-Westfalen werden derzeit zwar keine überdurchschnittlichen Vulnerabilitäten im Wassersektor ausgewiesen, dennoch zeigen sich auch hier z. T. regional negative klimatische Wasserbilanzen[32] und politisch die Notwendigkeit zu wasserwirtschaftlichen Vorsorgemaßnahmen im Rahmen der Klimaanpassung. Das WasEG fügt sich vor diesem Hintergrund sinnvoll in die Klimaanpassungsstrategie des Landes ein.[33]

20. Diesem aus dem Nachhaltigkeits- und aus dem Vorsorgeprinzip herzuleitenden Schonungsgedanken[34] steht es nicht entgegen, dass in Deutschland ein „ausreichen-

---

[30] Gawel, Wasser und Abfall 2011, H. 9, 47 ff.

[31] Zu dieser Kategorie von Umweltabgaben Ewringmann/Schafhausen, Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, 1985.

[32] Umweltbundesamt, Klimawandel in Deutschland – Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme, 2005, S. 48.

[33] MUNLV, Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen, o. J.

[34] Dazu auch Bergmann/Werry, Der Wasserpfennig, 1989; Ewringmann/Vormann, Ausgestaltungsoptionen für ein Wasserentnahmeentgelt in Nordrhein-Westfalen, 2003.

des" globales Wasserdargebot besteht und kein „Wassermangel" herrscht:[35] Ökonomische Knappheit im Sinne von Kostenträchtigkeit der Ressourcennutzung (Verdrängung von Alternativnutzungen) darf nicht mit physischem „Wassermangel" verwechselt werden. Auch an Brot oder Mobiltelefonen herrscht in Deutschland gewiss kein Mangel; gleichwohl sind diese Güter im ökonomischen Sinne knapp und tragen daher in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu Recht einen Preis. Dieser zeigt an, dass zur Nutzung dieser Güter begrenzte und werthaltige Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital, Naturdienste, Wissen) eingesetzt werden mussten, die nunmehr für alternative Verwendungen nicht mehr zur Verfügung stehen. Auch besagt ein globales Dargebot noch nichts über die regionale, zeitliche und qualitative Verfügbarkeit von Wasserressourcen. Ein Wasserdargebot kann aus ökologischen Gründen niemals zu 100% genutzt werden. Auch eine Anspannung von durchschnittlich 17 % des Dargebotes in Deutschland,[36] regional deutlich über 20%, etwa in den Flusseinzugsgebieten Rhein und Weser, bedeutet einen erheblichen Eingriff in den natürlichen Wasserkreislauf und nach internationalen Konventionen bereits „Wasser-Stress", gemessen am „Water Exploitation Index".[37] Schließlich streiten auch aktuelle Auslastungsinteressen inflexibler Infrastruktursysteme der Wasserversorgung nicht dafür, die Wasserentnahmepolitik von den langfristigen Erfordernissen einer nachhaltigen Wasserhaushaltsbewirtschaftung abzukoppeln.[38] Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund zu erwartender regionaler Klimaveränderungen:[39] Veränderte regionale Dargebotsmuster, saisonale Niedrigwasserstände und rückläufige Grundwasserneubildungen lassen vermehrten Wasser-Stress, ja sogar lokale oder regionale Wasserklemmen denkbar erschienen. Im Rahmen einer vorsorgenden Gewässerschutzpolitik dürfte daher auch eine mengenbezogene, vorsorgende Dämpfung von Entnahmevorgängen in allen Gewässerbereichen begründbar

---

[35] Dazu Gawel/Fälsch, Wasserentnahmeentgelte zwischen Wassersparen und Wasserdargebot. Ist Ressourcenschonung eine sinnvolle Zielsetzung für Wasserentnahmeentgelte, gwf-Wasser/Abwasser 2011, 838 ff.

[36] Umweltbundesamt: Daten zur Umwelt. Wasserressourcen und ihre Nutzung, Dessau 2009. http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2303.

[37] European Environment Agency, Water resources across Europe - confronting water scarcity and drought, EEA Report 2/2009, S. 18.

[38] Zu diesem Widerstreit instruktiv Wissen, Wasser im Überfluss – zum Spannungsverhältnis von Infrastruktur- und Wasserhaushaltsproblemen, in: Bernhardt u. a. (Hrsg.), Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung, 2009, S. 115-151. Zum Nachhaltigkeitsprimat auch Ewringmann/Vormann, Ausgestaltungsoptionen für ein Wasserentnahmeentgelt in Nordrhein-Westfalen. Kurzbericht für das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003

[39] Siehe den Klimabericht des UBA: Umweltbundesamt: Klimaauswirkungen und Anpassung in Deutschland – Phase 1: Erstellung regionaler Klimaszenarien für Deutschland, 2008.

sein.[40] In der Finanzwissenschaft wird diese Strategie als „Demeritorisierung" bezeichnet.

21. Die Erhebung von Abgaben auf Wasserentnahmevorgänge zielt vor diesem Hintergrund konkret auf folgende ökonomische Funktionen ab:

- eine **effiziente Strukturierung der Entnahmen** durch Sichtbarmachen externer Ressourcenkosten, u. a. im Bereich der Reallokation von Grund- und Oberflächenwasserentnahmen, der Allokation der Entnahmen verschiedener Sektoren mit unterschiedlichen Grenzvermeidungskosten und der Nutzungskonkurrenz zwischen Wasserentnahmen und anderen Nutzungen (Senke für Schadstoffeinleitungen, Schifffahrt, Erholung, ökologische Funktionen) (statische Lenkungsfunktion I);
- die **globale Mindernutzung** beanspruchter Wasserressourcen, die sich durch ein zurückhaltendes Entnahmeverhalten bemerkbar macht und im Rahmen der Vorsorge einer nachhaltigen Entlastung des Wasserhaushaltes dienlich ist (statische Lenkungsfunktion II);
- die Initiierung eines **langfristigen Strukturwandels wasserbasierter Konsum- und Produktionsprozesse** unter Berücksichtigung der Inanspruchnahme knapper Umweltressourcen (dynamische Lenkungsfunktion durch sekundäre Markt- und Preiseffekte);
- die kontinuierliche Aktivierung von **Innovationspotenzial** bei der Ressourcennutzung (dynamische Lenkungsfunktion durch Innovation in Bezug auf Verfahren und Produkte, deren Kosten und Wasserbedarfsmengen),
- die Schaffung von **Aufkommen** für öffentliche Haushalte, das ggf. auch zur Finanzierung weiterer gewässerschutzpolitischer Maßnahmen eingesetzt werden kann (Finanzierungsfunktion).

22. Wasserentnahmeentgelte sind daher funktional weit mehr als „Wassersparabgaben" oder rein fiskalisch motivierte Abschöpfungsinstrumente. Ökonomisch relevant ist vor allem die Zahllast auf verbleibende, nicht vermiedene Wassernutzungen: Sie verkörpert einen administrierten Faktorpreis auf verbleibende Entnahmemengen (Restnutzung). Und sie sorgt über sekundäre Markt- und Preiseffekte (sog. Einkommenseffekte) für eine Anlastung volkswirtschaftlicher Kosten der Wasserinanspruchnahme in der gesamten wasserbezogenen Wertschöpfungskette, nicht nur beim Entnehmer selbst. Hierzu sind ordnungsrechtliche Maßnahmen nicht in der Lage, da sie zulässige Nutzungen grundsätzlich entgeltfrei gestatten. Der Teil des Wirkungsmechanismus' einer Lenkungsabgabe, der zu einem Aufkommen führt (Finanzierungseffekt), ist daher zugleich essenziell für die ökonomische Lenkungswirkung (Einkommenseffekt). Selbst oh-

[40] Gawel/Köck u. a.: Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, 2011.

ne unmittelbare Substitutionseffekte beim Entnehmer lenkt die Abgabe gleichwohl langfristig durch den spezifischen Kaufkraftentzug bei Wasserextraktion (Tab. 1).

**Tab. 1: Abgabenfunktionen und intendierte Wirkungen der WEE**

| **Abgabenfunktionen** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Allgemeine Funktionen** | | | **Besondere Funktionen im ordnungsrechtlichen Policy Mix** | |
| **Lenkung** („Wirkungszweck") | | **Finanzierung** („Verwendungszweck") | Vollzugshilfe ordnungsrechtlicher Normen | Restnutzungsbelastung |
| Substitutionseffekte | Einkommenseffekte (Markt- und Preiseffekte) | | | |
| *Intendierte Wirkungen* | | | | |
| - Reduzierung des gewerblichen Wassereinsatzes<br>- Entwicklung und Einsatz wassersparsamer Produktionsverfahren<br>- Ausweichen von Grund- auf Oberflächenwasser<br>- Reduzierung von Wasserverlusten | - Überwälzung der Abgabenlast auf den Wasserpreis (öffentl. Wasserversorgung) und den Preis wasserintenisver Produkte (Industrie)<br>- Rückgang der Nachfrage bei der öffentl. Wasserversorgung und bei wasserintensiven Produkten<br>- gerechtere Verteilung der Kostenlast und Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen<br>- dauerhafter Innovationsanreiz | - Förderung von Entwicklung und Einsatz wassersparsamer Produktions-verfahren<br>- Förderung von Gewässerschutzmaßnahmen (allokativ)<br>- Lastenausgleich (distributiv) | - Eindämmung der über ordnungsrechtlich bewilligte Wasserentnahmerechte hinaus genutzten Wasserkapazität<br>- Durchsetzung von Sanktionen bei der landwirtschaftlichen Flächennutzung (Trinkwasserschutz) | - über ordnungsrechtliche Vorgaben hinausgehende Innovations- und Substitutionsanreize<br>- ergänzende Markt- und Preiseffekte<br>- gerechtere Verteilung der Kostenlast und Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen |

23. Die Umsetzung des zuvor skizzierten Lenkungsprinzips einer Umweltabgabe hat zwischenzeitlich eine grundsätzliche finanzverfassungsrechtliche Anerkennung gefunden. Dies gilt sowohl für lenkende Steuern, für lenkende (Benutzungs-) Gebühren, aber auch für lenkende Sonderabgaben.[41] Das BVerfG hat es in der Wasserpfennig-

[41] Siehe jüngst Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 66 ff.

Entscheidung von 1995 offen gelassen, inwieweit auch eine Lenkungsrechtfertigung von Wasserentnahmeentgelten finanzverfassungsrechtlich tragfähig erscheint: Hier stünde die angestrebte Verhaltensänderung bei den Abgabepflichtigen (auch ohne Sondervorteil) für die finanzverfassungsrechtliche Legitimation im Vordergrund.

> „Die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten ist gegenüber dem Prinzip des Steuerstaates sachlich legitimiert. Es kann dahinstehen, ob dies bereits aus der Lenkungsfunktion dieser Abgaben folgt. Jedenfalls ergibt sich die sachliche Legitimation aus ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgaben [...]."[42]

Nachfolgend kann dies dahinstehen, da die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Wasserentnahmeabgaben jedenfalls aus dem Gegenleistungscharakter als Vorteilsabschöpfungsabgabe möglich ist (dazu unten Abschnitt II.2):

### b) Ausgestaltungsimplikationen

24. Die zuvor genannten lenkenden Abgabenfunktionen setzen bestimmte Ausgestaltungen der Grundstruktur einer Wasserentnahmeabgabe voraus. Eine ökonomisch unverzerrte und kosteneffiziente Lenkungswirkung einer Wasserentnahmeabgabe setzt – zugleich im Sinne von Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL („effiziente Ressourcennutzung" – dazu nachfolgend II.3.b)) – voraus, dass konsequent auf das Lenkungsziel „Mengenextraktion" abgestellt wird. Nach dem Verursacherprinzip muss gelten: „Gleiche Abgabe für gleiche Mengenwirkung". Vermischungen mit anschließenden Verwertungsvorgängen sind zu vermeiden, denn die Abgabe kann die entnehmenden Zugriffe auf den Wasserhaushalt dann bestmöglich (effektiv, kostengünstig) steuern, wenn möglichst umfassend und mit Blick auf die jeweiligen Entzugswirkungen im Entnahmegewässer veranlagt wird. Dies bedeutet einerseits eine strikte Begrenzung von Ausnahmen auf konzeptionell tragfähige Begründungen (dazu unten III.3.b)). Zudem kommen Abgabesatzdifferenzierungen nur in Betracht, soweit sie sich aus Unterschieden in der Mengen-Signifikanz oder der daraus resultierenden Immissionswirkung im Gewässer ergeben. So können im Abgabesatz konzeptionell durchaus stimmig Fälle von definitivem Wasserverlust aus Sicht des Entnahmegewässers von Vorgängen unterschieden werden, die zu baldiger, weitgehend verlustfreier Wiedereinleitung eigenschaftsunveränderten Wassers führen (dazu III.6.cb)(3)). Insbesondere die Art der anschließenden Verwertung des entnommenen Wassers oder des dabei erzielten wirtschaftlichen Verwertungsvorteils kann aber nicht sinnvoll zur Grundlage einer effizient lenkenden Ressourcenextraktionsabgabe gemacht werden (siehe II.2b)). Schließlich sind auch Verrechnungen von Maßnahmenkosten mit der Zahllast ein Fremdkörper bei lenkenden Umweltabgaben; diese lenken gerade durch den Anreiz zur Vermeidung

[42] BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig.

der Zahllast und honorieren entsprechende Maßnahmen der Abgabepflichtigen gleichsam von selbst. Verrechnungen schwächen daher systematisch die Einkommenseffekte der Lenkung (näher dazu Abschnitt III.7.cb)).

25. Dies bedeutet im rechtspolitischen Ergebnis keineswegs, dass sich der Gesetzgeber nicht aus anderen als den genannten Gründen (z. B. wirtschafts- oder sozialpolitischer Natur) von den zuvor skizzierten Maßgaben einer effizienten Lenkungsabgabe entfernen könnte. Diese Möglichkeit sieht auch Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL ausdrücklich vor (vgl. Abschnitt II.3a)). Allerdings sollte klar sein, wann und in welcher Form das Konzept einer effizient lenkenden Abgabe verlassen wird und aus welchem zureichenden Grunde. Diese Rechtfertigung fordert im Übrigen auch Art. 9 WRRL – nicht zuletzt im Rahmen der Berichtspflicht nach Abs. 2 (dazu näher Abschnitt II.3).

## 2. Vorteilsabschöpfung

### a) Grundkonzept und verfassungsrechtliche Anerkennung

26. Mit der „Wasserpfennig"-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 1995 wurde klargestellt, dass Wasserentnahmeentgelte grundsätzlich verfassungskonform sind: Das BVerfG sieht einen hinreichenden rechtfertigenden Grund für die Erhebung einer Wasserentnahmeabgabe im Gedanken der Gegenleistung für eine individuell zurechenbare staatliche Leistung, nämlich der Ermöglichung der Entnahme von Wasser aus dem der staatlichen Bewirtschaftung unterliegenden Wasserhaushalt unter Verbrauch entsprechender Nutzungschancen für Dritte. Wird unter den Bedingungen von Knappheit und Nutzungskonkurrenz Einzelnen die Nutzung einer Ressource, die der öffentlichen Bewirtschaftung unterliegt, zugestanden, so wird ihnen „die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit verschafft [...]. Sie erhalten einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen".[43] Den Wert dieses Vorteils, soweit er durch tatsächliche Wasserentnahmen in Anspruch genommen worden ist,[44] darf der bewirtschaftende Staat abschöpfen.

27. Dabei steht laut BVerfG die Entnahmemenge als zulässiger Abgabetatbestand der Einräumung eines entsprechenden Entnahmerechts gleich.

> WEE „[...] werden für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, die Eröffnung der Möglichkeit der Wasserentnahme, erhoben. Die Wasserentnahmeentgelte in Baden-Württemberg und Hessen werden allerdings nach der tatsächlich entnommenen Wassermenge berechnet. Diese Konstruktion der Abgabe bewirkt aber für die rechtli-

[43] BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig.

[44] Siehe dazu BVerfGE 93, 319, 346 – Wasserpfennig. Zum Sondervorteil der Wasserentnahme im Überblick auch G a w e l, DVBl. 2011, 1000 ff., m. w. Nachw.

> che Beurteilung keinen Unterschied: Abgeschöpft wird der in der Eröffnung der Nutzungsmöglichkeit liegende Vorteil nicht nach seinem rechtlichen, sondern nach seinem tatsächlichen Umfang."[45]

Damit sind sowohl Abgabentatbestände, die unmittelbar auf die Entnahmemenge referieren (analog dem Modell der „Benutzungsgebühr"), als auch solche, die sich auf die bloße Einräumung eines entsprechenden Zugriffsrechtes beziehen (Modell einer „Verleihungsgebühr"), verfassungsrechtlich zulässig.[46] Mit den beiden Kammer-Beschlüssen zum Landesgesetz Schleswig-Holstein[47] (2002) und Niedersachsen[48] (2010) wurde diese Rechtsprechung insgesamt bekräftigt.

28. Nicht übersehen werden darf schließlich auch die – vom BVerfG in der Wasserpfennig-Entscheidung nicht näher geprüfte, aber erwähnte – Möglichkeit einer Lenkungsrechtfertigung der Wasserentnahmeentgelte:

> „Die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten ist gegenüber dem Prinzip des Steuerstaates sachlich legitimiert. Es kann dahinstehen, ob dies bereits aus der Lenkungsfunktion dieser Abgaben folgt. Jedenfalls ergibt sich die sachliche Legitimation aus ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgaben im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung."[49]

Selbst wenn sich im Rahmen einer Interpretation als Sondervorteilsabgabe je Grenzen der Rechtfertigung gegenüber konkreten Abgabeausgestaltungen ergäben, wie – freilich wenig überzeugend – zum Teil im Schrifttum vorgetragen wird (dazu unten III.3.cf)), so wäre immer noch zu prüfen, ob eine alternative Rechtfertigung der fraglichen Ausgestaltung als Lenkungsabgabe tragfähig wäre.

### b) Bemessung des abzuschöpfenden Vorteils

29. Das zur Rechtfertigung von Wasserentnahmeentgelten herangezogene Sondervorteils-Argument stellt auf den Gegenleistungscharakter der Abgabe ab und verweist auf eine abgeltungsfähige Leistung in Gestalt der Einräumung einer Nutzungsmöglichkeit

---

[45] BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93, Rn. 165.

[46] Die dagegen geäußerte Auffassung, eine „Verleihung" komme nicht als tragfähiger Gegenstand einer Abgabe in Betracht (Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme der Einführung ..., S. 127), steht ersichtlich im Widerspruch zur Judikatur des BVerfG. Siehe dazu nur Heimlich, DÖV 1997, 996. Die angeführte Begründung bei Durner/Waldhoff, ebda., eine angeblich „nichtnutzungsakzessorische" Ausgestaltung als Verleihungsgebühr „mutiere" die Abgabe zur Gewinnsteuer, kann nicht ansatzweise überzeugen.

[47] Entscheidung der 3. Kammer des Zweiten Senates vom 18.12.2002 – NVwZ 2003, 467 (Schleswig-Holstein).

[48] Entscheidung der 1. Kammer des Ersten Senates vom 20.1.2010 – 1 BvR 1801/07, 1 BvR 1878/07 – NVwZ NVwZ 2010, 831 (Niedersachsen).

[49] BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig.

oder aber der tatsächlichen Nutzung. Diese Leistung eröffnet einen Vorteil und berechtigt den Gesetzgeber zur Statuierung einer Gegenleistungspflicht. Über die *Bewertung* dieser Leistung, d. h. die konkrete *Bemessung* der zu entrichtenden Abgabe im Einzelfall ist damit noch nichts ausgesagt. Das Bemessungsprinzip einer Sondervorteilsabgabe ist daher gesondert zu betrachten.

30. Der Vorteil einer individuell zugewendeten Leistung kann nach dem „doppelgliedrigen" verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff[50] entweder nach dem individuellen Wert dieses Vorteils oder aber nach den individuell zu verantwortenden Kosten der Inanspruchnahme bemessen werden. Das Sondervorteils-Argument ist in diesem Zusammenhang also zunächst nur als Begründung einer (abgeltungsfähigen) Leistung zu sehen, noch nicht zugleich als zwingender Bemessungsmaßstab (Bemessung nach individuellem Vorteil) – siehe dazu auch die Übersicht in Abb. 1.

31. Nach welchem Maßstab ist also der abzuschöpfende Sondervorteil eines Wasserentnehmers konkret zu bemessen? Wenn das BVerfG davon spricht, dass der Sondervorteil beim WEE darin liege, dass „Einzelnen die Nutzung einer [...] der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource [...], eröffnet" werde, die dadurch „gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen" [51] eine werthaltige Bevorzugung erfahren, so scheinen hierbei gerade die Verdrängungskosten nicht realisierter anderweitiger Nutzungsmöglichkeiten auf („Ressourcenkosten"); soweit es sich um indirekte Nutzungsvorteile intakter Naturräume handelt, sind auch „Umweltkosten" angesprochen, denn das entnommene Wasser hätte als Bestandteil des Wasserhaushaltes aquatische Ökosystemfunktionen ermöglicht, die als Folge einer Entnahme insoweit unterbleiben. Das Gericht spricht ausdrücklich von der zwecks Bemessung nötigen „Bestimmung des *Wertes des öffentlichen Gutes* [...], dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll".[52] Danach ist wohl gerade nicht der Nutzen des Entnehmers, sondern der Wert der Ressource selbst der Bemessung zugrunde zu legen.[53]

32. In der Wasserpfennig-Entscheidung spricht das BVerfG ferner davon, dass bei der Bemessung die Höhe der Gegenleistung (= das Entgelt) den „Wert der öffentlichen Leistung" nicht übersteigen dürfe;[54] dieser Wert kann aber dem zweigliedrigen Ge-

---

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

[51] BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig.

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

[53] Gawel (Fn 17).

[54] BVerfGE 93, 319, 347 – Wasserpfennig.

bührenbegriff[55] folgend gerade nach zugewendetem „Vorteil" *oder* aber nach ressourcieller „Verantwortlichkeit" bemessen werden. Der „Wert des Vorteils" für den Nutzer kann dabei durchaus von dem „Wert des Vorteils" nach gesamtgesellschaftlichen Maßstäben abweichen: Dieser Ressourcen-Wert lässt sich aber gerade auch aus den Opportunitätskosten der Nutzung herleiten. Dies entspricht zumindest kategorial den Umwelt- und Ressourcenkosten aus Art. 9 Abs. 1 UA 1 WRRL.[56] Die Abgeltung der zu verantwortenden Kosten der Wasserentnahme kann sich insbesondere auf die „Umwelt- und Ressourcenkosten" stützen, die der Entnehmer der Gemeinschaft durch sein Entnahmehandeln auferlegt. Eine solche Bemessung wird in besonderem Maße der Lenkungszielsetzung von Wasserentnahmeentgelten gerecht, die den Ressourcenentscheidern externe Kosten vor Augen halten und diese zu effizienten Abwägungen im Gemeinwohlinteresse befähigen wollen. Diese Bemessung dürfte im Übrigen auch nach Art. 9 Abs. 1 WRRL angezeigt sein, der für Wasserdienstleistungen, zu denen unstrittig auch die Wasserentnahme gehört,[57] den Grundsatz der Kostendeckung einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten zur Berücksichtigung vorschreibt (Abs. 1 UAbs. 1) und „angemessene Anreize für die Benutzer" einfordert, „Wasserressourcen effizient zu nutzen". Eine Bemessung von Wasserentnahmeabgaben am wirtschaftlichen Vorteil der Entnahme kann weder die Kostendeckung sicherstellen noch werden so unverzerrte Anreize zur effizienten Indienstnahme knapper Wasserressourcen gesetzt: Eine Wasserextraktion kann nämlich von großer ökonomischer Bedeutung für den Entnehmer, aber geringer ökologischer Besorgnis oder mäßigen Opportunitätskosten für die Allgemeinheit sein und umgekehrt.

33. Auch im kommunalen Beitragsrecht wird der Wert des Vorteils nach den Gestehungskosten für die öffentliche Einrichtung bemessen, nicht etwa nach dem Nutzwert desjenigen, dem der Vorteil zugewendet wird: So werden Beiträge nach § 8 Abs. 2 Satz 3 KAG NW zwar „als Gegenleistung dafür erhoben, dass [den Nutzern] durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen [...] wirtschaftliche Vorteile geboten werden", bemessen werden diese Entgelte freilich gemäß Satz 1 als „Ersatz des Aufwandes für die Herstellung" dieser Einrichtungen. Hier wird der *Vorteil* einer kommunalen Leistung abgeschöpft, indem die *Kosten* der zugehörigen Leistungsabgabe der Vorteilsbemessung zugrunde gelegt werden.[58] Nichts anderes müsste wohl auch bei Vorteilsabschöpfungsabgaben im Lichte des Kostendeckungsgebotes der

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

[56] Zu verfeinerten Auslegungen des Begriffs der Umwelt- und Ressourcenkosten jüngst Palm u. a., Korrespondenz Abwasser 2011, 362 ff., m. w. Nachw.

[57] Dazu statt vieler Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 57; Desens, Wasserpreisgestaltung nach Art. 9 EG-WRRL, 2008, S. 148; Unnerstall, ZUR 2009, 234 ff.

[58] So auch Köck, in Gawel/Köck u. a., Ausgestaltungsoptionen ..., 2013, Abschnitt 1.

Wasserpreisgestaltung von Art. 9 WRRL gelten: So wie sich die Kostenorientierung der grundsätzlich „zweigliedrigen" Benutzungsgebühr erst durch das Kommunalabgabengesetz ergibt, so stellt Art. 9 WRRL die vom BVerfG offen gelassene Bemessungsfrage[59] in einen eindeutigen Kostenkontext.

34. Demgegenüber wird im Schrifttum von *Durner/Waldhoff* vertreten, die Rechtfertigung der Vorteilsabschöpfungs-Abgabe sei nur durch Bezugnahme auf den „konkreten und direkten Vorteil, den der Wassernutzer zieht"[60] gegeben. Diese Auffassung verkennt allerdings die Unterscheidung zwischen der Rechtfertigung der Abgabe aus ihrer Gegenleistungsnatur (zugewendeter Vorteil als Rechtfertigungsgrund) und dem festzulegenden Bemessungsmaßstab für den Wert des staatlich Geleisteten (Ermittlung des Wertes des Vorteils als Bemessungsprinzip).

35. Das BVerfG selbst referiert zwar vielfach auf den konkreten Sondervorteil des Entnehmers,[61] formuliert aber kein zwingendes Bemessungsprinzip nach Entnehmer-Vorteil.[62] Stattdessen spricht das Gericht von der zwecks Bemessung nötigen „Bestimmung des *Wertes des öffentlichen Gutes* [...], dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll".[63] Demnach ist es wohl gerade nicht die Höhe des wirtschaftlichen Vorteils beim Entnehmer, d. h. der ökonomische Wert der Entnahme für den Entnehmenden, sondern vielmehr der Wert der Ressource selbst, d. h. der Wert der den übrigen potenziellen Nutzern entzogenen Nutzungsmöglichkeiten oder auferlegten Schäden, welche der Bemessung zugrunde zu legen ist.[64] Dies wären dann die Opportunitätskosten der Ressourcennutzung durch einen einzelnen Wasserentnehmer. In der Dogmatik der Gegenleistungsabgaben entspricht dies gerade einer Bemessung nach „Verantwortung" (in der Diktion von *Vogel*).

Abb. 1 macht die Zusammenhänge nochmals im Überblick deutlich.

---

[59] Dazu Gawel, DVBl. 2011, 1000 ff., m. w. Nachw.

[60] Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme der Einführung ..., 2013, S. 127.

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

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

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

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

<table>
<tr><td>Rechtfertigung als Gegenleistungsabgabe</td><td colspan="3">Individueller Sondervorteil durch staatliche Leistung (Entnahmevorteil)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Bemessung der Abgabe nach dem Wert der öffentlichen Leistung</td><td>Bemessung der Leistung nach dem Wert des Ressourcenzugriffs (Bemessungsprinzip „Verantwortung"):</td><td colspan="2">Bemessung der Leistung nach wirtschaftlichem Vorteil beim Entnehmer (Bemessungsprinzip „Vorteil"):</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Wert der verdrängten Alternativnutzungen und Umweltschäden (= Umwelt- und Ressourcenkosten)</td><td colspan="2">Gesamtvorteil des Entnehmers</td></tr>
<tr><td>Beseitigungsvorteil (Wegnahme des Wassers)</td><td>Verwertungsvorteil (anschließende Nutzung des Wassers)</td></tr>
<tr><td>Wertschöpfungsstufe der Wasseraneignung</td><td colspan="2">Entnahmesphäre</td><td>Verwertungssphäre</td></tr>
</table>

**Abb. 1: Sondervorteil der Wasserentnahme nach Rechtfertigungsgrund, Bemessung und Wertschöpfungsstufe**

## c) Höhe des abzuschöpfenden Vorteils

36. Das BVerfG räumt dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung der Höhe einer vorteilsabschöpfenden Abgabe einen weiten Ermessensspielraum ein:

> „Sofern kein feststellbarer Marktpreis und keine allgemein anerkannte Bewertungsmethode für die Bestimmungen *des Wertes des öffentlichen Gutes* existieren, dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll, hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Festlegung der Gebührensätze, die sich allerdings nicht an sachfremden Merkmalen orientieren und, gemessen an der vernünftigerweise in Betracht kommenden Hilfskriterien zur Bewertung des Vorteils, nicht in einem groben Missverhältnis stehen dürfen".[65]

Vorteilsabschöpfung beinhaltet somit in der legislativen Praxis in Bezug auf die Wasserentnahme in aller Regel die Inanspruchnahme eines weiten Regelungsermessens. Die Höhe der Gegenleistung bleibt aber grundsätzlich an den – freilich schwer quantifizierbaren - „Wert der öffentlichen Leistung" gebunden:

> „Die für die Abgrenzung zur Steuer unerlässliche Abhängigkeit der Wasserentnahmeentgelte von einer Gegenleistung bleibt allerdings nur erhalten, wenn deren Höhe den Wert der öffentlichen Leistung nicht übersteigt. Andernfalls würde die Abgabe insoweit

[65] Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.1.2010 = NVwZ 2010, 831, 832 – Wasserentnahmeentgelt Niedersachsen. Hervorh. d. Verf.

> - wie die Steuer – ‚voraussetzungslos' erhoben. Sie diente dann nicht mehr nur der Abschöpfung eines dem Abgabeschuldner zugewandten Vorteils, sondern griffe zugleich auf seine allgemeine Leistungsfähigkeit im Blick auf die Finanzierung von Gemeinlasten zu. Das Heranziehen des Einzelnen zur Finanzierung von Gemeinlasten ist jedoch allein im Wege der Steuer zulässig. Dass die Höhe der Wasserentnahmeentgelte den Wert der öffentlichen Leistung übersteigen könnte, ist - selbst für den höchsten Satz der Grundwasserabgabe [...] nicht behauptet worden; es ist auch nicht ersichtlich."[66]

Faktisch bestehen damit erhebliche Spielräume zur Festlegung der Entgelthöhe. Dass die gegenwärtig von den Ländern erhobenen Entgelte die rechtlichen Grenzen dieses Spielraums auch nur annähernd erreichen, wird nirgends vorgetragen und ist auch nicht ersichtlich.

### d) Ausgestaltungsimplikationen

37. Für die Ausgestaltung von Wasserentnahmeabgaben ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Rechtfertigungslehre im Wesentlichen, dass sowohl Abgabentatbestände, die auf die Entnahmemenge referieren (Modell der „Benutzungsgebühr"), als auch solche, die sich auf die bloße Einräumung eines entsprechenden Zugriffsrechtes beziehen (Modell einer „Verleihungsgebühr"), zulässig sind. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung bezieht sich auf die anteilige Individualnutzung einer der staatlichen Bewirtschaftung unterliegenden Gemeinressource, nicht aber auf die Verwertung des dabei entnommenen Wassers und den dabei erzielten Entnahme- oder Verwertungsvorteil. Wasserentnahmeabgaben bepreisen die Entnahme, nicht aber das Entnommene.

38. Wasserentnahmeabgaben sind als Gegenleistungsabgaben am Wert der öffentlichen Leistung auszurichten. Dieser „Wert des öffentlich Geleisteten" kann sich entweder anhand des empfangenen Vorteilswertes beim Entnehmer oder aber anhand der volkwirtschaftlichen Gestehungskosten des gestatteten Individualzugriffs auf die knappe Gemeinressource bemessen lassen.

39. Für die konkrete Höhe des Abgabensatzes ergibt sich verfassungsrechtlich jenseits der allgemeinen Bindung an den schwer bestimmbaren „Wert der öffentlichen Leistung" und der generellen Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unmittelbar nichts.

[66] BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93, Rn. 166.

## 3. Verursachergerechte Kostendeckung für Preise von Wasserdienstleistungen

### a) Art. 9 WRRL – normativer Gehalt und Implikationen für Wassernetnahmen

40. Weitere Rechtfertigungsgründe für eine Wasserentnahmeabgabe hält seit 2000 die EG-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL) bereit, die in Art. 9 den Grundsatz der Deckung der Kosten von Wasserdienstleistungen, zu denen nach h. A. auch die Wasserentnahme zählt,[67] einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten, statuiert. Bis 2010 haben die Mitgliedstaaten gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL dafür zu sorgen, dass ihre Preisgestaltung für Wasserdienstleistungen angemessene Anreize für die Benutzer setzt, Wasserressourcen effizient zu nutzen. Auch wenn der konkrete Verpflichtungsgehalt des Art. 9 WRRL – insbesondere mit Blick auf einzelne Instrumentierungen – umstritten ist,[68] steht doch außer Zweifel, dass Wasserentnahmeentgelte ein überaus geeignetes Mittel darstellen, die Umwelt- und Ressourcenkosten der Entnahme von Wasser aus dem natürlichen Wasserhaushalt im Sinne des verursacherbezogenen Kostendeckungsprinzips anzulasten und dadurch Anreize zu effizienter Ressourcennutzung zu setzen.[69]

---

[67] Siehe Desens, Wasserpreisgestaltung nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, 2008; Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, 2008; Unnerstall, NVwZ 2006, 528 ff.; ders. UPR 2006, 29 ff.; ders. ZUR 2009, 234 ff.; Köck, Die Vorgaben des Art. 9 WRRL für die Erhebung von Wassernutzungsabgaben, in: Durner, Wasserrechtlicher Reformbedarf in Bund und Ländern, 2011, 65 ff.; Gawel, ZögU 2012, 243; ders., KStZ 2012, 1. A. A. Reinhardt, NuR 2006, 737 ff.; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 42 Rn. 3; Posser/Willbrand, NWVBl. 2005, 410 ff.; Knopp, Rechtliche Umsetzung der WRRL in Deutschland, in: LAWA, EU-WRRL –Programm für die Zukunft im Gewässerschutz, 2000, 17, 19; Waldhoff, Stellungnahme zur Landtagsanhörung [NRW] am 28.06.2011, Stellungnahme 15/713, www.landtag.nrw.de/portal/WWW/ dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-713.pdf?von=1&bis=0, S. 4; Breuer, NWVBl. 2007, 465, der aber in ders., Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 47 ff., offenbar keine Probleme einer Referenz auf Art 9 WRRL mehr sieht.

[68] Siehe zu dieser Kontroverse insbesondere Schmalholz, ZfW 2001, 69, 88 ff.; Knopp, ZfW 2003, 1, 3 f.; Reinhardt, NuR 2006, 737 ff., einerseits, Schmutzer, DVBl. 2006, 228 ff.; Unnerstall, ZUR 2009, 234 ff.; Desens, Wasserpreisgestaltung ..., 2008; Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008; ders., ZUR 2010, 74 ff.; Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 47 ff.; Köck , in: Durner, 2011, andererseits. Siehe auch Ginzky/Rechenberg, ZUR 2006, 348, die die Erhebung einer Abwasserabgabe als „EG-rechtlich zwingend geboten" ansehen; ähnlich: Zöllner, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, zu AbwAG Vorb, Rn. 5; Laskowski, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 728.

[69] Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung ..., 2011; Reese, JEEPL 2013, 355. So wohl auch Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 47 ff. A. A. Reimer, LKRZ 2013, 445, 449 f., wenngleich mit äußerst zweifelhaften Begründungen (angeblich keine Wasserknappheit in Deutschland – dazu bereits oben II.1.a), Ziff. 20; Beschädigung angeblicher intrinsischer Schonungsanreize durch extrinische Signale, wozu im Übrigen ja auch das gesamte Wasserrecht zählt – dagegen bereits erschöpfend Gawel, ZfU 2000, 187).

41. Inwieweit die Ausnahmeregelungen insbesondere des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL, demzufolge den „sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung" „dabei" (d. h. bei der Umsetzung der Pflichten aus UAbs. 1 und 2) Rechnung getragen werden darf, zu einem völligen Verzicht auf oder zu bestimmten Befreiungsregelungen bei Wasserentnahmeentgelten berechtigt, ist umstritten.[70] *Breuer* spricht von einem durch Art. 9 statuierten „Verbot sachgrundloser Verschonungssubventionen".[71] Mindestens baut Art. 9 WRRL einen Rechtfertigungsdruck auf, nach dem die Mitgliedstaaten nachvollziehbar begründen müssen, inwieweit sie durch Befreiungen oder völligen Verzicht dem Grundsatz der Vollkostendeckung gleichwohl anderweitig entsprechen bzw. lediglich zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit auf „soziale, ökologische oder wirtschaftliche Auswirkungen der Kostendeckung" Rücksicht nehmen.[72] Dieser Nachweis dürfte umso schwerer fallen, wenn gleichzeitig 13 Bundesländer demonstrieren, dass es zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit eines solchen Verzichtes jedenfalls nicht bedarf. Art. 9 WRRL macht insofern den zuvor im Ermessen des Landesgesetzgebers stehenden Verzicht auf Wasserentnahmeentgelte europarechtlich mindestens rechtfertigungspflichtig. *Breuer*, der zunächst nur „vermeintliche Zwänge des EG-Rechts"[73] erkennen wollte, stellt aber später klar, dass „die völlige Verweigerung eines Mitgliedstaats gegenüber diesem umweltökonomischen Instrument [der Wasserentnahmeabgabe; d. Verf.] [...] als Verstoß gegen die finale Rechtsnorm des Art. 9 EG-WRRL und zugleich als Verletzung der Loyalitätspflicht nach Art. 10 Abs. 1 EGV angesehen werden [müsste]. Entsprechendes muss für eine sachgrundlose Verschonungssubvention gelten, die einen Kreis von Gewässerbenutzern von der Entrichtung einer sach- und funktionsgerechten Wasserentnahmeabgaben ganz oder teilweise freistellt."[74]

42. Die Gegenauffassung bestreitet einerseits die Dienstleistungseigenschaft der Wasserentnahme,[75] andererseits einen konkretisierbaren Verpflichtungsgehalt der Gesamt-

---

[70] So wird etwa von Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 155 ff., mit Blick auf die Freistellung bestimmter Entnahmevorgänge von Abgabepflichten mangels Rechtfertigungsgrund ein Verstoß gegen Art. 9 WRRL angenommen. Ähnlich Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 47 ff.

[71] Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 47 ff.

[72] Siehe Köck, in: Durner, 2011; Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung ...., 2011.

[73] Breuer, NWVBl. 2007, 465.

[74] Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 52.

[75] Siehe die Nachweise in Fn. 67.

konstruktion des Art. 9,[76] wobei sie sich auf die bloße Berücksichtigungspflicht in UAbs. 1, die insgesamt semantisch wenig klare und stark auslegungsbedürftige Gesamtkonstruktion des Art. 9 sowie die scheinbar weit gefassten Ausnahmetatbestände der Abs. 1 UAbs. 3 und Abs. 3 berufen.[77] Dem ist aber im Schrifttum überzeugend entgegengetreten worden.[78] Es erscheint daher verfehlt und überzogen,[79] Art 9 WRRL mit Blick auf Wasserentnahmeentgelte „gar nichts" [80] entnehmen zu wollen. Zwar verpflichtet Art. 9 WRRL nicht konkret zur Einführung oder Beibehaltung einer Abgabe auf Wasserentnahmen, schon gar nicht in einer bestimmten Ausgestaltung. Allerdings muss dann dargelegt werden, wie dem nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 verbindlichen Kostendeckungsgebot einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten als insoweit „immanentem ungeschriebenen Tatbestandsmerkmal"[81] anderweitig Rechnung getragen wird bzw. inwieweit die Verhältnismäßigkeitsregeln des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 zu Abweichungen von dieser Verpflichtung tragfähig herangezogen werden können. Ein bloßer legislativer Verzicht auf oder die schlichte Abschaffung von bestehenden WEE ohne jedwede argumentative Mühewaltung einer Rechtfertigung vor Art. 9 WRRL erscheint nicht angängig: Die bisweilen allzu leichtfertig verkündete völlige Ergebnis-Irrelevanz des Art. 9 WRRL bei der Diskussion um Wassernutzungsabgaben[82] wird dem Auftrag der WRRL nicht gerecht.[83]

43. Mit der europarechtlichen Statuierung des Kostendeckungsgrundsatzes für Wasserdienstleistungen ist vielmehr eine Umkehrung der Darlegungs- und Beweislast einge-

---

[76] So insbesondere Reinhardt, NuR 2006, 737 („Worthülse", „überwiegend programmatische Vorgabe"); Waldhoff, Stellungnahme zur Landtagsanhörung [NRW] am 28.06.2011, Stellungnahme 15/713, S. 4 („Perplexität" des Regelungskonzeptes) sowie die weiteren Nachweise in Fn. 68.

[77] So exemplarisch Waldhoff, Stellungnahme ..., 2011, S. 3 ff., der mit Blick auf den Bergbau sämtliche Einreden des Schrifttums gegen die Relevanz des Art. 9 WRRL heranzieht.

[78] Schmutzer, DVBl. 2006, 228; Desens, Wasserpreisgestaltung ..., 2008; Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz ...., 2008; ders., ZUR 2010, 74; Unnerstall, NVwZ 2006, 528; ders., UPR 2006, 28; ders., ZUR 2009, 234; ders., Ökonomische Elemente in der WRRL und ihre Umsetzung, in: Lauterbach u. a., Handbuch zu den ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik, 2012, S. 87 ff.; Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen ..., 2008; Köck, in: Durner, 2011, S. 65 ff.; Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung ..., 2011; Gawel, KStZ 2012, 1; Reese, JEEPL 2013, 355; Gawel/Köck u.a., Praktische Ausgestaltung ..., 2013.

[79] So auch vehement Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen ..., 2008, S. 49, 51 („verfehlt", „Abwiegelung").

[80] So aber Waldhoff, in: Landtag NRW, Gemeinsame Sitzung von Haushalts- und Finanzausschuss sowie Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie vom 28.6.2011, APr 15/239, S. 5.

[81] Kolcu, ZUR 2010, 74, 76 f.

[82] Breuer, NWVBl. 2007, 465, spricht noch von „vermeintlichen Zwängen des EG-Rechts", für Waldhoff, in: Landtag NRW, APr 15/239, S. 5, gebiete Art. 9 WRRL „gar nichts", die gesamte WRRL sei gar „schlicht irrelevant", Reinhardt, NuR 2006, 737 ff., kann nur „Worthülsen" erkennen.

[83] Ebenso Köck, in: Durner, 2011, S. 65 ff.; Breuer Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen ..., 2008, S. 49 ff.; sowie die in Fn. 67 genannte Literatur.

treten: Nunmehr ist darzutun, dass auch ohne Entgeltpflichten für Wasserentnahmen eine ausreichende Umsetzung des Kostendeckungsgrundsatzes für Wasserentnahmen gelingt (etwa durch alternative Maßnahmen) bzw. dass die Verhältnismäßigkeitserwägungsgründe des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL zu einer Abweichung von diesem Grundsatz berechtigen. Ersteres dürfte freilich schwer fallen: Nur Abgabelösungen belasten auch und gerade die noch verbleibenden, nicht vermiedenen Wassernutzungen mit Blick auf deren „Umwelt- und Ressourcenkosten". Instrumentelle Alternativen sind hier nicht in Sicht. Und mit Blick auf die Ausnahmeregelung des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL ist zumindest nachvollziehbar zu argumentieren: Eine überzeugende Begründung etwa, weshalb ausgerechnet hochleistungsfähige Unternehmen der Energiewirtschaft bei massiven Eingriffen in den Wasserhauhalt durch Grundwasserabsenkungen im Tagebaubetrieb wegen „sozialer, ökologischer oder wirtschaftlicher Auswirkungen der Kostendeckung" von einer allgemeinen Entgeltpflicht auszunehmen seien, wurde bisher nicht vorgetragen. Vielmehr muten derartige Ungleichbehandlungen vor dem Hintergrund des Abgabezwecks und der europarechtlich kodifizierten Abweichungsgründe auch in Ansehung des gesetzgeberischen Einschätzungsermessens als „sachgrundlose Verschonungssubventionen"[84] und damit überdies gleichheitswidrig an.[85] Weder ein grundsätzliches legislatives Ermessen noch die durch Auslegung aufzulösende Unbestimmtheit des Kostendeckungsauftrages machen die Rechtfertigung der nationalen Wasserpreisgestaltung vor Art. 9 WRRL überflüssig.[86]

44. Eine Schlüsselrolle kommt dabei wohl der strikten „Erfüllungspflicht" („sorgen dafür") aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL zu, die angemessene Anreize fordert, bei Wasserdienstleistungen zu „effizienten Ressourcenentscheidungen" anzuhalten. Nach wohl h. A. schließt diese Erfüllungspflicht die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten mit ein, obwohl diese explizit nur in UAbs. 1 erwähnt werden.[87] Wann genau wird aber über eine Ressource „effizient" verfügt? Hierzu kann die Wirtschaftswissenschaft mit ihrer Allokationstheorie[88] aufklärend beitragen. Das Grundproblem

---

[84] Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen ..., 2008, S. 58.

[85] Gawel, DVBl. 2011, 1000, 1008.

[86] Erst recht dürfte der Rückgriff auf die Opt-out-Klausel des Art. 9 Abs. 4 WRRL zur Rechtfertigung sektoraler Begünstigungsklauseln verwehrt sein (so aber Waldhoff, Stellungnahme ..., 2011, S. 4): Dort wird die - im Übrigen nach Satz 2 berichtspflichtige - Suspendierung der Kostendeckung für einzelne Wassernutzungen (nicht einzelne Sektoren von Wassernutzern!) zugestanden, soweit „in Übereinstimmung mit eingeführten Praktiken" eine Verletzung der Ziele der WRRL ausgeschlossen ist. Derlei ist mit Blick auf den deutschen Bergbau tatbestandlich nicht im Ansatz einschlägig. Zu den restriktiven Legitimationsmöglichkeiten der Opt-out-Klausel auch Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 118 ff.; Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung ..., 2011, S. 40 ff.

[87] Siehe nur Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008; ders., ZUR 2009; Köck, in: Durner, 2011; Unnerstall, NVwZ 2006; Gawel, KStZ 2012, 1 ff.; in abgeschwächter Form auch Desens, Wasserpreisgestaltung ...., 2008, S. 189 ff.

[88] Siehe grundlegend etwa Sohmen, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, 1976.

besteht in der Knappheit aller von Menschen begehrten Ressourcen: Diese reichen nicht aus, um sämtliche an sie gerichteten Wünsche in mengenmäßiger, qualitativer und zeitlicher Hinsicht zu befriedigen, ohne an anderer Stelle wiederum knappe Ressourcen einsetzen zu müssen. „Effizienz" als Nutzungsregel sorgt nun für eine besondere Form der strukturell unvermeidlichen *Rationierung knapper Ressourcen.* Diese werden nämlich unter Effizienzgesichtspunkten so zugeteilt, dass die dringlichsten Nachfragewünsche gerade zum Zuge kommen; weniger dringliche Bedarfe bleiben unbefriedigt – es kommt zu einer speziellen Rationierung nach Ressourceneffizienz. Die knappe Ressource wird also dort genutzt, wo sie den höchsten Netto-Nutzen erzeugt (ökonomischer Aspekt). Zugleich komprimiert diese Regel den Ressourcengebrauch insgesamt, beugt also Übernutzungen vor (ökologischer Aspekt). Dies geschieht dadurch, dass nur noch ökonomisch effiziente Nutzungen zugelassen werden.

Ob, inwieweit und wo genau gesellschaftliche Nettonutzen anfallen, die noch zum Ressourcenzugriff berechtigen, ist aber keine reine Marktangelegenheit, sondern kann staatlich bestimmt oder überformt werden. „Effizienz" ist demnach politisch durchaus gestaltbar, etwa indem die am Markt sichtbaren Kosten um Umwelt- und Ressourcenkosten ergänzt oder nach politischen Wertungen korrigiert werden. „Effizienz" als Rationierungsprinzip ist damit zugleich ein ökologischer Vorsorgehebel und eine ökonomische Klugheitsregel, knappe Ressourcen nicht zu verschwenden, indem „zu teure" oder „wenig nützliche" Verwendungen der knappen Ressource gerade mit Hilfe dezentraler „Entdeckungsverfahren" (*Hayek*) ausgelesen und so vom Ressourcenzugriff abgeschnitten werden.

45. Mit diesem grundlegenden und noch sehr allgemeinen Effizienzprinzip zur Bewältigung von Ressourcenknappheit wäre aber eine Preisgestaltung unvereinbar,

- die wesentliche, durch die individuelle Ressourcenaneignung verursachte gesellschaftliche Werteverzehre unberücksichtigt lässt und zu falschen Nutzen-Kosten-Abwägungen der Entscheider führen (Notwendigkeit der vollen Kostendeckung),
- insbesondere externe Werteverzehre außer Acht lässt, die nicht beim Wasserdienstleister, sondern bei Dritten, der Allgemeinheit oder in der Zukunft anfallen, aber durch die heutige individuelle Ressourcenverfügung ausgelöst werden (Notwendigkeit der ergänzenden Anlastung auch von Umwelt- und Ressourcenkosten)
- zwar im Preis volle Kosten (einschließlich URK) verarbeitet, aber nicht die jeweiligen Ressourcenaneigner mit dieser Knappheitsinformation gezielt konfrontiert, sondern Dritte (Notwendigkeit der verursachergerechten Anlastung). Durch Fehlzuweisungen von Kosten (Haushaltsfinanzierung, Abgabebefreiungen etc.) könnten zwar noch eine Finanzierung von Maßnahmen, nicht aber mehr effizientes Ressourcennutzungsverhalten der Entscheider selbst adressiert werden.

Insbesondere vor diesem Hintergrund einer ökonomischen Wortlautauslegung von UAbs. 2 sind auch Umwelt- und Ressourcenkosten „ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal" (*Kolcu*) von Art. 9 Abs. 1 UA 2 1. Sp. str., mithin Teil der strikten Erfüllungspflicht.

### b) Ausgestaltungsimplikationen

46. Eine zur Erfüllung der Pflichten aus Art. 9 WRRL dienende Wasserentnahmeabgabe sollte den „Grundsatz der Deckung der Kosten" einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten „berücksichtigen" und „angemessene Anreize" setzen, Wasserressourcennutzer zu „effizienten" Entscheidungen über knappe Wasserressourcen anzuhalten.

47. Neben der Tatsache, dass überhaupt Wasserentnahmen aus dem natürlichen Wasserkreislauf durch ein WASSERENTNAHMEENTGELT mit einem administrierten Knappheitspreis belegt werden und auf diese Weise der Berücksichtigungspflicht aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 bereits entsprochen werden kann, dürften sich weitergehende, konkretisierbare Anforderungen insbesondere aus dem Gebot ableiten lassen, Anreize zu effizienter Ressourcennutzung zu platzieren (UAbs. 2 Sp.str. 1).

48. Diesem Effizienzgebot widersprächen nämlich

- im Lichte von Art. 9 Abs. 1 UA 3 „sachgrundlose Verschonungssubventionen" (*Breuer*) einzelner Nutzungstatbestände der Wasserentnahme, d. h. **sachgrundlose Befreiungen**, etwa durch generelle **Freistellung, sachfremde Ermäßigungen** oder **Verrechnung** von Umwelt- und Ressourcenkosten mit bestimmten Maßnahmenkosten,
- sowie **unsachgemäße Differenzierungen des Entgeltsatzes** zwischen den veranlagten Entnahmevorgängen. Ökonomische Effizienz ist nur dann gesichert, wenn gleiche Mengensignifikanz mit gleichem Abgabesatz belegt ist (dazu oben Abschnitt II.1). Dies erfordert im Übrigen auch der Verursachergrundsatz aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 („insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips"), wonach gilt: „gleiche Abgabe für gleiche Umweltwirkung".[89]

Entsprechende Abweichungen im Abgabengesetz müssten sich zumindest im Lichte des Verhältnismäßigkeitsvorbehalts in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 und der Berichtspflicht in UAbs. 2 rechtfertigen.

[89] So auch Berendes, Das Abwasserabgabengesetz, 1995, S. 138 f.

Mit dem Effizienzprinzip ebenfalls klar unvereinbar wäre ein ersatzloser Wegfall der Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten bei Erreichen „guter Gewässerzustände". Dies gilt aus gleich fünf guten Gründen:[90]

1. *Effiziente Strukturierung unmittelbarer Anstrengungen zur Minderinanspruchnahme:* Die URK-Anlastung bezweckt nicht nur eine beliebige, globale Mindernutzung von Wasserressourcen bis zum Zielwert, sondern gerade eine *effiziente* Zusammensetzung der Einzel-Anstrengungen zur Zielerreichung. URK-Anlastung trägt spezifisch dazu bei, einen Zielzustand zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten (u. a. bei Wasserentnahmen) zu erreichen. Bei Wegfall der URK-Anlastung veränderten sich erneut die Preisrelationen, die Zusammensetzung der Verzichtsbeiträge erfolgte nicht mehr kostenorientiert, und der diesbezügliche Effizienzauftrag könnte hinfort nicht mehr erfüllt werden.

2. *Effizienter Strukturwandel der Volkswirtschaft über Markt- und Preiseffekte*: Die URK-Anlastung bezweckt nicht nur unmittelbar (technische) gewässerbezogene Maßnahmen bei den direkt Belasteten, sondern auch eine Weiterwälzung der Preiskorrektur in der Wertschöpfungskette: Spürbare URK bewirken eine Rentabilitätsbelastung des in einer wasserintensiven Produktion eingesetzten Kapitals, möglicherweise auch – je nach Überwälzungsgrad – erhöhte Produktpreise. Diese Markt- und Preiseffekte sind wichtiger Bestandteil der ökonomischen Funktionalität von URK und können nicht einfach abgeschaltet werden, weil ein Ziel erreicht sei: Ihre Anlastung sichert eine effiziente Restrukturierung aller wasserbezogenen Produktions- und Konsumprozesse unter Beachtung der wahren Faktorkosten der Wasserinanspruchnahme. Zwar kann ein ökologisches Ziel auch anderweitig (nämlich ineffizient) erreicht werden, die dauerhafte URK-Anlastung sichert aber gerade den Effizienz-Mehrwert bei der Zielerreichung.

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

4. *Automatische Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen (dynamische Effizienz):* Dauerhaft angelastete URK konfrontieren die Nutzer mit den verbleibenden Opportunitätskosten ihrer Gewässerinanspruchnahme und halten sie zu einer permanenten Überprüfung an, ob sich der individuelle Nutzen ihrer Wassernutzung angesichts der durch URK angezeigten gesellschaftlichen Kosten dieser Inanspruchnahme noch „rentiert". Datenänderungen bei den Kosten, bei Technologien und Marktbedingungen, die eine veränderte ökonomisch rationale Nutzung nahelegen, werden dezentral transakti-

[90] Dazu näher Gawel, Wasser und Abfall 2013, 41, 45. A. A. Palm u. a., KA 2011, 362 ff.

onskostenarm durchgeführt, ohne auf gegendruckanfällige und verzögerte ordnungsrechtliche Implementation von „Stand der Technik" angewiesen zu sein. Auch Rejustierungen der Nutzungsansprüche durch Newcomer (z. B. neue Entnehmer) oder Strukturwandel wird so geräuschlos und ohne Wettbewerbsverzerrung verarbeitet.

*5. Innovation*: Das permanente Nachdenken über den angemessen Ressourcenverbrauch schließt auch den Anreiz zu Innovationen ein, die künftig (und nicht zu heutigen Bedingungen) zu einer Kostenminderung und zugleich zu einer Minderinanspruchnahmen der Gewässer beitragen können.

## 4. Finanzierung

49. Auch lenkende Abgaben führen immer gleichzeitig zu einem Aufkommen für den erhebenden Staat.[91] Ziel einer Lenkungsabgabe ist es nicht etwa, die Ressourcennutzung auf idealerweise Null zu reduzieren, wie häufig im juristischen Schrifttum irrigerweise angenommen wird.[92] Vielmehr geht es darum, eine Überprüfung der Ressourcennutzung durch die privaten Entscheider anzuregen, in deren Folge der Umfang der Ressourcennutzung gerade auf *effiziente* Nutzungen reduziert wird. *Effizient* sind solche Ressourceninanspruchnahmen, bei denen die Nützlichkeitseinschätzung der Entscheider gerade noch oberhalb der – durch die Abgabe staatlich ergänzten – Ressourcenkosten liegt. Die Nutzung nur dieser Ressourceneinheiten schafft also einen Mehrwert für die Gesellschaft, indem die Nutzen höher sind als die vollständigen Kosten. Für eine beabsichtigte Null-Inanspruchnahme einer Ressource wäre eine Abgabe ohnehin gar kein geeignetes Instrument.[93] Null-Nutzung wäre ökonomisch auch nur dann sinnvoll, wenn keine einzige Ressourceneinheit einen Netto-Nutzen für die Gesellschaft beitragen könnte – ein Verbot wäre hier das transaktionskostenminimale Vorgehen des Umweltrechts. Indem auch bei lenkendem Ansatz einer Abgabe ein Aufkommen verbleibt, zeigt sich hier nicht etwa „Lenkungsversagen", sondern die Komprimierung der Ressourcennutzung gerade auf effiziente Nutzungen. Lenkung ist insoweit weniger „fiskalverdrängend" als vielmehr „fiskalgestaltend"[94] insofern, als das Aufkommen nur noch aus *effizienter* Restinanspruchnahme gespeist wird, ineffiziente Nutzungen hingegen durch Verhaltensänderungen zur Zahllast-Vermeidung gerade substituiert wurden.

---

[91] Siehe dazu Gawel, StuW 2001, 26; Gawel/Ewringmann, StuW 1994, 295.

[92] Statt vieler siehe nur Berendes, Das Abwasserabgabengesetz ..., 1995, S. 12; dagegen Gawel, StuW 2001, 26 ff., m. w. Nachw.

[93] Dazu bereits Gawel/Ewringmann, StuW 1994, 295; Gawel, StuW 2000, 26.

[94] Gawel, StuW 2000, 26.

50. Lenkung und Finanzierung sind daher bei Lenkungsabgaben keinerlei Widerspruch, wie oft unzutreffend behauptet wird.[95] Vielmehr entsteht aus der verbleibenden effizienten Restnutzung der Ressource stets ein Aufkommen für die Erhebungskörperschaft; dieses Aufkommen ist zugleich in seiner Entzugswirkung beim Zensiten lenkungsrelevant (Einkommenseffekt). Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird dagegen das Aufkommen einer Lenkungsabgabe üblicherweise nur mit dem Finanzierungseffekt identifiziert, nicht aber zugleich mit dem spiegelbildlichen Einkommenseffekt beim Zahler (Kaufkraftentzug).[96] Lenkung und „Finanzierung" (im Sinne der Abschöpfung) gehören daher nicht nur „notgedrungen" zusammen, sie stellen ein funktionales, widerspruchsfreies System der Abschöpfung dar. Lenkungsabgaben wirken nämlich nicht nur durch die *Vermeidung* von Zahllasten verhaltenssteuernd, indem die Abgabepflichtigen die Bemessungsgrundlage reduzieren; vielmehr entstehen erhebliche Lenkungseffekte gerade auch durch die *Zahlung* selbst, d. h. daraus, dass die *nicht vermiedenen* Bemessungseinheiten anschließend mit einer Kaufkraftabschöpfung belegt werden (Entzugswirkung). *Breuer* spricht hier zutreffend von „generellen und indirekten" Effekten, die erst durch Überwälzung vermittelt würden.[97] Im ökonomischen Lenkungsmodell ist daher die Zahllast, die auf nicht vermiedene „Restnutzungen" anfällt, essentieller Bestandteil der Abgabenlenkung: Nur sie vermittelt den nötigen vollständigen Kaufkraftentzug, der die Rentabilität wasserintensiver Produktionsprozesse entsprechend den sozialen Kosten der Ressourcennutzung belastet, die Preise der hieraus hervorgegangenen Produkte auf ihr „kostenwahres" Niveau anhebt, alle Ressourcennutzer mithin anhand „ökologisch wahrheitsgetreuer" Preise entscheiden lässt und permanent zu Innovationen behufs Kostenminderung und weiterer Ressourcenentlastung anhält. Das Aufkommen der Abgabe ist damit nicht „lenkungsfremd" oder gar „lenkungswidrig", es spiegelt auf Seiten der Nutzer vielmehr den notwendigen Einkommensentzug zur Vervollständigung der Lenkungswirkung wider; Ökonomen sprechen hierbei vom „Einkommenseffekt" (im Gegensatz zum „Substitutionseffekt", der durch die unmittelbare Verminderung der Bemessungsgrundlage beschrieben wird).[98] Dass ein „scharfer" Abgabenzugriff das Aufkommen tendenziell mindert, ändert nichts an der Tatsache, dass

---

[95] Siehe nur jüngst erneut G. Kirchhof, Die Verwaltung 2013, 380 („typischer Zielkonflikt"); daneben statt vieler Breuer, NWVBl. 2007 („Zwiespältigkeiten", „Chimäre"); F. Kirchhof, DVBl. 2000, 99 („Finanz- und Lenkungszwecke in derselben Abgabe konterkarieren sich und nötigen zu Systemwidrigkeiten").

[96] Ausnahme Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen ..., 2008, S. 26. Auch bei F. Kirchhof, DVBl. 2000, 1172, wird der Einkommenseffekt zumindest tatbestandlich erfasst, wenn der Autor die „Doppeladresse lenkender Abgaben" ausmacht: „Der rechtliche Befehl zum Zahlen bleibt beim Steuerschuldner, der ökonomische Verhaltensbefehl richtet sich jedoch gegen den Steuerträger."

[97] Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 26.

[98] Im juristischen Schrifttum rezipiert bei Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen ..., 2008, S. 26.

Lenkungslast und Zahllast gemeinsam die Kostenverantwortung des Ressourcennutzers verkörpern und die Zahllast konzeptkonform nur bei denjenigen Ressourcennutzungen anfällt, bei denen ein Verzicht gesellschaftlich „teurer" wäre als die fortgesetzte Inanspruchnahme. Die Finanzierungswirkung einer Umweltlenkungsabgabe steht daher zu ihrem Lenkungsanliegen nicht im Widerspruch.

51. Finanzverfassungsrechtlich besteht eine Anerkennung der Finanzierungswirkung nicht-steuerlicher Abgaben bei hinreichendem Steuerabstand. Dieser wird für Wasserentnahmeabgaben vom BVerfG klar bejaht.[99]

52. Eine Zweckbindung der so aufkommenden Mittel besteht nicht, soweit diese gerade aus einer Gegenleistungsabgabe wie der Sondervorteilsabschöpfungsabgabe fließen.

53. Der Gesetzgeber ist auch nicht gehindert, zur gezielten Hebung von Finanzierungspotenzialen auf eine Abschöpfungsabgabe nach Maßgabe der Rechtfertigung durch das BVerfG zurückzugreifen: Bekanntlich ist die Motivforschung beim Gesetzgeber als rechtliches Kriterium obsolet; es kommt nur auf die objektivierte Betrachtung der eigentlichen Abgabenausgestaltung an.[100] Das BVerwG hat hierzu unmissverständlich klargestellt, dass „die gesetzgeberische Motivation für die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts dann gleichgültig [ist], wenn eine besondere sachliche Rechtfertigung der Abgabe besteht. Es ist daher unerheblich, dass der Gesetzgeber die Abgabe, die sachlich durch den Sondervorteil gerechtfertigt ist [...] gerade wegen der mit ihr erzielbaren Einnahmen einführt."[101]

54. Auch das BVerfG tritt einer Problematisierung der Fiskalmotivation des Gesetzgebers entgegen. So weist das Gericht darauf hin, dass der Vortrag, die Wasserentnahmeabgabe „diene in Wahrheit nicht der Vorteilsabschöpfung, sondern der Finanzierung [...], [...] die finanzverfassungsrechtliche Rechtfertigung der Abgabe nicht entfallen" lasse. „Dies mag ein politisches Motiv für die Erhebung der Abgabe gewesen sein. Da die Abgabe rechtlich nicht zweckgebunden ist, kommt es auf die Motive für ihre Einführung nicht an."[102]

55. Daher ist der Landes-Gesetzgeber ohne weiteres befugt, auch zum Zwecke der Finanzierung eine sachlich gerechtfertigte Vorteilsabschöpfungsabgabe zu erheben.

---

[99] BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93, Rn. 165: „Die Abgaben auf die Entnahme von Wasser unterscheiden sich daher klar von der Steuer und lassen deshalb die Finanzverfassung unberührt."

[100] Statt vieler Breuer, NWVBl. 2007, 459.

[101] BVerwG, B. v. 13.06.2009 – 9 B 2/09, Rn. 21.

[102] BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93, Rn. 167.

Die Motivlage des Gesetzgebers zur Einführung einer finanzierenden Gegenleistungsabgabe spielt für die verfassungsrechtliche Beurteilung keine Rolle. Der bei Umwelt- und Ressourcenabgaben vielfach als illegitimer Treiber gerügte staatliche „Finanzhunger"[103] entpuppt sich daher als Scheinproblem: Soweit finanzierende Effekte systemgerechte Begleiterscheinungen von legitimen Abschöpfungs- und Lenkungsabgaben darstellen, darf der Gesetzgeber ohne weiteres auf die Erzielung dieses Aufkommens abstellen.

56. Vor dem Hintergrund einer sich verschärfenden Länderfinanzsituation im Lichte des schrittweisen Auslaufens der Transferzahlungen aus dem Solidarpakt II[104] und der Verringerung der Netto-Neuverschuldung bis zum völligen Neuverschuldungsverbot für die Länder ab 2020 gem. Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG ergeben sich finanzpolitisch weitere, haushaltspolitische „Push-Faktoren", die eine Inanspruchnahme der verfassungsrechtlich eröffneten und europarechtlich gebotenen gewässernutzerbezogenen Finanzierungsspielräume nahelegen.

57. Insbesondere schafft die WRRL mit ihren ambitionierten gewässerwirtschaftlichen Zielen des „guten Zustandes" aus Art. 4 einen erheblichen Maßnahmenbedarf, der zu anhaltenden Finanzierungsnotwendigkeiten im Dienste des Gewässerschutzes zwingt. Art. 9 WRRL statuiert in diesem Zusammenhang gerade das Prinzip einer verursachergerechten Lastentragung und schafft insofern auch von der Finanzierungsseite ein Prä zugunsten von Wassernutzungsabgaben anstelle einer Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt.[105]

## 5. Zusammenhang und Konvergenz der Abgabenrechtfertigungen

58. Die verschiedenen Abgabenrechtfertigungen über Lenkung, Vorteilsabschöpfung oder Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten stehen keineswegs unverbunden nebeneinander, sondern sind funktional eng miteinander verbunden. Zutreffend beschreibt *Breuer* aus Sicht der Abgabenrechtfertigung eine „Funktionentrias" aus Vorteilsabschöpfung (Ausgleichsfunktion), Ressourcenschonung (Lenkung) und (zweckgebundener) Mittelverwendung (Finanzierung):[106] Im Bereich der Vorteilsabschöpfungs-

[103] Siehe etwa im (rechts-)wissenschaftlichen Schrifttum Salzwedel, HStR IV, § 97 Rn. 41; Breuer, NWVBl. 2007, 457; F. Kirchhof, DVBl. 2000, 1174 f.; jüngst Reinhardt, LKV 2013, 52. In der politischen Debatte ist dieses Argument ohnehin Legion.

[104] Siehe insbesondere § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz [Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern].

[105] Zu diesem Gedanken auch Grünebaum u.a., Gewässernutzer als Kostenträger: ein Umlagemodell zur verursacherbezogenen Finanzierung von Maßnahmen, in: 40. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft vom 14.-16.3.2007, 2007, 29/1-29/14.

[106] Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen ..., 2008, S. 23 ff.

abgaben bewirkt die güterbezogene Abschöpfung uno actu eine Verhaltensänderung (= Lenkung), und zwar sowohl durch unmittelbare Vermeidungsreaktionen als auch durch mittelbare Markt- und Preis- sowie dynamische Innovationseffekte, sowie schließlich eine Finanzierungswirkung zugunsten öffentlicher Haushalte (Tab. 2).

**Tab. 2: Funktionentrias als innerer Systemzusammenhang bei Wasserentnahmeentgelten**

<table>
<tr><td colspan="3">Abschöpfung eines Sondervorteils (bei Ressourceninanspruchnahme) durch eine güterbezogene Gegenleistungsabgabe ...</td></tr>
<tr><td colspan="2">... lenkt ...</td><td rowspan="3">... finanziert öff. Haushalte (ggf. zugunsten des Lenkungszweckes)</td></tr>
<tr><td>... durch Vermeidung der Bemessungsgrundlage (Substitutionseffekte)</td><td>... durch Zahlung für nicht-vermiedene Bemessungseinheiten (Einkommenseffekte: Weiterwälzung auf Kapital-, Faktor- und Gütermärkten, Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen, Innovationen)</td></tr>
<tr><td colspan="2">... und lastet so zugleich Äquivalente für externe Umwelt- und Ressourcenkosten an.</td></tr>
</table>

59. Grundsätzlich ist auch eine (freie) staatliche Lenkung ohne Vorteilsabschöpfung denkbar;[107] bleibt man aber im Bereich der Vorteilsabschöpfungsabgaben, so fallen alle drei Funktionen durchaus konsistent in eins. Ein kategorialer Widerspruch zwischen „Lenkung" und „Finanzierung" oder zwischen „Abschöpfung" und „Lenkung"[108] besteht hier gerade nicht: Es sind verschiedene Dimensionen desselben Vorganges, nämlich des güterspezifisch angeordneten Kaufkrafttransfers von den Ressourcennutzern zum öffentlichen Sektor. Dieser spezifische Kaufkraftentzug schöpft ab, lenkt und finanziert.

[107] Hierfür mag dann etwa das Gefäß einer Lenkungssonderabgabe einschlägig sein – dazu im Überblick Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000, mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

[108] So insbesondere Salzwedel, HStR IV, 2. Aufl., 2006, § 97 Rn. 41 (S. 1133), der beklagt, dass das BVerfG mit dem Wasserpfennig-Urteil einer Abschöpfung durch Abgaben den Weg bereite, die womöglich als „ungezielte Verteuerung der Nutzung von Wasser" überhaupt nichts steuere und dadurch die separat zu beachtenden Tatbestände der Lenkung und der Vorteilsabschöpfung ungeregelt nebeneinander stelle. Salzwedel verkennt hier, dass auch Zahllasten auf inerte Bemessungsgrundlagen lenken: Rein fiskalische Abschöpfung ohne jede Verhaltenssteuerung gibt es in der Praxis ohnehin nicht – dazu Gawel, StuW 2001, 26 ff.

60. Auch die Umwelt- und Ressourcenkosten aus Art. 9 WRRL fügen sich durchaus bruchlos in diese Systematik ein: Wenn das BVerfG davon spricht, dass der Sondervorteil beim WASSERENTNAHMEENTGELT darin liege, dass „Einzelnen die Nutzung einer [...] der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource [...], eröffnet" werde, die dadurch „gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen" [109] eine werthaltige Bevorzugung erfahren, so scheinen hierbei gerade die Verdrängungskosten nicht realisierter anderweitiger Nutzungsmöglichkeiten auf („Ressourcenkosten"); soweit es sich um indirekte Nutzungsvorteile intakter Naturräume handelt, sind auch „Umweltkosten" angesprochen, denn das entnommene Wasser hätte als Bestandteil des Wasserhaushaltes aquatische Ökosystemfunktionen ermöglicht, die als Folge einer Entnahme insoweit unterbleiben. Das Gericht spricht ausdrücklich von der zwecks Bemessung nötigen „Bestimmung des *Wertes des öffentlichen Gutes* [...], dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll".[110] Danach ist wohl gerade nicht der Nutzen des Entnehmers, sondern der Wert der Ressource selbst der Bemessung zugrunde zu legen (dazu bereits oben 2.b)).[111]

61. Führt man die in der Finanzwissenschaft üblichen Lenkungskonzepte[112] mit den Umwelt- und Ressourcenkosten zusammen, so ergibt sich das in Tab. 3 dargestellte Bild.

**Tab. 3: Lenkungskonzepte, Abgabetypen und Umwelt- und Ressourcenkosten**

| Lenkungskonzept | Ressourcenpolitisches Ziel | Bemessung der Abgabepflicht | Rolle der Umwelt- und Ressourcenkosten (URK) |
|---|---|---|---|
| **Internalisierungsabgabe** | offen (wird dezentral als Ergebnis der Internalisierung bestimmt) | exakt nach externen URK | Rechtfertigung der Erhebung + Anleitung der Bemessung + individuelle Zurechnung |
| **Standard-Preis-Abgabe** | politisch definiertes Punktziel | im Ausmaß wie gerade zur Zielerreichung nötig | (ergänzende) Rechtfertigung der Erhebung |
| **Demeritorisierungsabgabe** | Strukturwandel (allgemeine Mindernutzung ohne Punktziel) | nach politischem Ermessen | |

[109] BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig.

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

[111] Gawel, DVBl. 2011, 1000; ders., NWVBl. 2012, 90.

[112] Siehe hierzu allgemein Ewringmann/Schafhausen, Umweltabgaben als ökonomischer Hebel ..., 1985; speziell für Wasserentnahmeentgelte Bergmann/Werry, Der Wasserpfennig, 1989, S. 3 ff.; für Wassernutzungsabgaben Gawel, ZfU 2011, 213 ff.

62. Die Vorteilsabschöpfungsabgabe verkörpert gegenüber den in Tab. 3 skizzierten Lenkungskonzepten keinen eigenständigen Typus: Sie klärt vielmehr unabhängig davon das verfassungsrechtliche Problem, ob und inwieweit es sich um eine Gegenleistungsabgabe handelt, bei der der Staat etwas „leistend veranstaltet"[113]. Der eingeräumte Sondervorteil beschreibt also die Leistung, welche im Gegenzug per „Abschöpfung" eine Gegenleistung rechtfertigt. Was genau der abschöpfende Staat mit dieser Konstruktion bezweckt, sei es eine Lenkung auf ein Punktziel hin (Standard-Preis-Ansatz), einen allgemeinen Strukturwandel (sog. Demeritorisierung von öffentlichen Übeln) oder die möglichst genaue Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten (Internalisierung) ist Gegenstand des vom BVerfG eingeräumten weiten gesetzgeberischen Ermessens. Lenkung entfalten jedenfalls alle genannten Konzepte; verfassungsrechtlich relevant erscheint vielmehr, ob im Rahmen einer Gegenleistungsabgabe oder aber gegenleistungsfrei (als Sonderabgabe oder steuerlich) gelenkt wird. Lenkungsfreie Abschöpfungen gibt es selbst bei reinen steuerlichen Fiskalzwecknormen ohnehin nicht.[114] Rolle und konzeptionelle Ausformung der Lenkung im Rahmen der verfassungsrechtlichen Abgaberechtfertigung müssen daher mit Blick auf die ökonomischen Zusammenhänge stärker berücksichtigt werden:[115] Wer unter der Lenkungswirkung nur den Substitutionseffekt der Anpassung an ein Abgabensignal versteht und den konzeptionellen Lenkungsauftrag nur dort vermutet, wo fiskalzweck- und gegenleistungsfrei eine bestimmte Verhaltensänderung nach staatlichen Vorstellungen induziert werden soll, wird die Zusammenhänge zwischen Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten (etwa als Internalisierung), Abschöpfung und Finanzierung kaum je zutreffend erfassen können.

# III. Grundkonstruktion des WasEG: Bestandsaufnahme und Evaluierung

## 1. Bewertungsmaßstäbe

63. Die Regelungen über eine Wasserentnahmeabgabe lassen sich insgesamt danach beurteilen, ob und inwieweit

- die Erfüllung des ökologischen Lenkungszieles (mengenmäßige Entlastung der Entnahmegewässer, nachhaltige Ressourcenvorsorge im Wasserhaushalt) gelingt (**Kriterium der ökologischen Effektivität**),

[113] Weyreuther, UPR 1988, 161, 164.

[114] Dazu Gawel, StuW 2001, 26; so auch F. Kirchhof, DVBl. 2000, 1167.

[115] So bereits für die steuerliche Rechtfertigung Gawel, StuW 2001, 26 ff.; mit Blick auf Wasserentnahmeabgaben ders., NWVBl. 2012, 90 ff.

- die Restrukturierung von Entnahmevorgängen dem Anspruch einer lenkenden Abgabe auf Kosteneffizienz gerecht werden können (**Kriterium der ökonomischen Effizienz**), , und zwar sowohl in statischer als auch in dynamischer Hinsicht,
- eine tragfähige **verfassungs- und unionsrechtliche Legitimation** zur Ergebung einer solchen Abgabe vorliegt. Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen zählen ein tragfähiger Erhebungskompetenztitel im Grundgesetz, die Beachtung der Grundrechte, insbesondere der Gleichbehandlung sowie eine finanzverfassungsrechtliche Rechtfertigung als nicht-steuerliche Abgabe.[116] Da soweit ersichtlich gegen Wasserentnahmeabgaben keine kompetenziellen oder prinzipiellen grundrechtlichen Einwendungen erhoben werden,[117] beschränkt sich diese Studie auf die Fragen der materiellen finanzverfassungsrechtlichen Abgabenrechtfertigung. Unionsrechtlich muss sich eine Wasserentnahmeabgabe im Lichte von Art. 9 WRRL beurteilen lassen.
- Schließlich muss eine lenkende Abgabe auch die **Verhältnismäßigkeit** der dadurch ausgelösten Lenkungs- und Zahllasten bei den Abgabepflichtigen wahren und **Zielkonflikte** mit anderen umwelt- und wirtschaftspolitischen Zielstellungen angemessen ausgleichen. Jenseits der verfassungsrechtlichen Übermaßkontrolle handelt es sich hierbei allerdings um politische Zweckmäßigkeitserwägungen des Gesetzgebers.

## 2. Abgabetatbestand

### a) Aktuelle Rechtslage

64. Abgabegegenstand ist nach § 1 Abs. 1 WasEG einerseits das „Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser" (Nr. 1), andererseits das „Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern" (Nr. 2). Bemessungsgrundlage ist nach § 2 Abs. 1 die jeweilige Entnahmemenge durch die Entgeltpflichtigen nach § 3 Abs. 1.

65. Damit realisiert NRW ein auf die Entnahmemenge bezogenes Abgabenkonzept, das unterschiedslos sowohl Grund- als auch Oberflächenwasser einbezieht.

66. Mit dem Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes vom 20.7.2011 (GV NRW Nr. 18 S. 377) wurde der frühere Zusatz „sofern das entnommene Wasser einer Nutzung zugeführt wird" gestrichen. Durch den Wegfall des Nut-

[116] Siehe dazu statt vieler Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ...., 2013, S. 66 ff.

[117] Siehe auch ebenda.

zungsvorbehaltes wird klargestellt, dass die Entnahme selbst die Abgabepflicht auslöst, und zwar unabhängig davon, ob anschließend mit dem Entnommenen eine nutzbringende Verwertung erfolgt.

### b) Vergleichbare Regelungen anderer Länder

67. In den übrigen Erhebungsländern werden nahezu wortgleiche Abgabegegenstände normiert – siehe etwa § 1 LWEntG Rheinland-Pfalz. In drei der Erhebungsländer (Hamburg, Berlin und Saarland) beschränkt sich die Abgabepflicht auf Grundwasserentnahmen. In einigen Ländern wird das Konzept einer „Verleihungsgebühr" realisiert, das ausdrücklich als Gegenstand der Abgabepflicht die Einräumung der Nutzungsmöglichkeit des Wasserhaushaltes durch Entnahmen (nicht aber die Entnahmemenge) benennt.[118]

68. Der im WasEG 2004 und 2009 in § 1 formulierte Nutzungsvorbehalt findet sich in dieser allgemeinen, den Abgabegegenstand prägenden Form nur vereinzelt in anderen Erhebungsländern (§ 1 Abs. 1 HmbGruwaG: „soweit die Grundwasserförderung der Wasserversorgung dient"; § 17c Abs. 1 BWWG: „soweit sie der Wasserversorgung dienen"). Allerdings finden sich sowohl im WasEG als auch in den übrigen Erhebungsländern im Rahmen von konkreten Ausgestaltungsregelungen (Befreiungen, Tarifgestaltungen) vereinzelt Referenzen auf die anschließende Nutzung des entnommenen Wassers (§ 2 Nr. 8 WasEG). Dazu wird aber im Rahmen dieses Gutachtens bei den jeweiligen Einzelregelungen Stellung genommen (siehe für § 2 Nr. 8 Abschnitt III.3.ce)).

### c) Bewertung

69. Der Abgabegegenstand entspricht der verfassungsgerichtlichen Konzeption einer zulässigen Sondervorteilsabgabe in der Ausprägung als mengenbezogene Entnahmeabgabe, steht im Einklang mit den überwiegenden Regelungen der anderen Erhebungsländer und steht im Schrifttum insoweit auch außer Streit.

70. Allerdings wird im juristischen Schrifttum vereinzelt vorgetragen, eine Heranziehung zu einer Vorteilsabschöpfungsabgabe nach den Vorgaben des BVerfG aus dem

[118] Siehe etwa die Regelung in Bremen in § 1 Abs. 1 BremWEGG: „Das Land erhebt für die Einräumung eines Rechts der Benutzung nach § 9 Absatz 1 Nummer 1 und 5 des Wasserhaushaltsgesetzes eine Gebühr." Gleichwohl wird nach § 3 Abs. 2 BremWEGG als Bemessungsgrundlage „die tatsächlich entnommene Wassermenge" herangezogen. Ähnlich auch § 1 Abs. 1 HbgGruWaG: „Für die Einräumung der Befugnis zum Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser (Grundwasserförderung) wird [...] eine Gebühr erhoben."

Wasserpfennig-Urteil 1995 komme nur dann in Betracht, wenn der Entnehmer das Entnommenen anschließend einer Nutzung zuführe und *daraus* einen Vorteil ziehe.[119] Der Sondervorteil wird danach auf den bloßen Verwertungsvorteil am entnommenen Wasser reduziert (vgl. Abb. 1). Nach dieser Auffassung würde die Streichung des Nutzungsvorbehalts in § 1 WasEG nunmehr auch verfassungsrechtlich unzulässige Abgabe-Heranziehungen zu „nicht-nutzungsakzessorischem"[120] Vorteilsausgleich gestatten und insoweit verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen können.

71. Diese Auffassung ist jedoch als unbegründet zurückzuweisen. Sie findet auch in der Judikatur des BVerfG (dazu bereits oben Abschnitt II.2) keine Stütze.

72. Wie in Abschnitt II.1 dargestellt wurde, machen Wasserentnahmeentgelte die (physische) Entnahme von Wasser aus Grund- und Oberflächengewässern für menschliche Zwecke abgabepflichtig. Sie sind gerade keine Wasserverwertungsentgelte, die lediglich die wirtschaftliche Inwertsetzung von bereits entnommenem Wasser einer Abgabe unterziehen wollen. Wasserentnahmeentgelte zielen vielmehr auf die Reduzierung des Ressourcendrucks auf aquatische Ökosysteme mittels Extraktion von Wasser für anthropogene Zwecke ab. Hierauf wollen sie lenkend einwirken, indem die Preise für Entnahmevorgänge um bislang nicht berücksichtigte („externe") Umwelt- und Ressourcenkosten korrigiert werden. Dies hält Entnehmer zu effizienten, also Nutzen und Kosten korrekt abwägenden Entscheidungen an, und zwar auch dann, wenn das ökonomische Interesse am entnommenen Wasser mit dem Entnahmeakt sofort erlischt, die Extraktion „ungewollt" erfolgt oder die Entnahme eines einzelnen Liters Wasser nur „kurz" andauert.[121] Der Lenkungszweck von Wasserentnahmeabgaben ist damit die Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendrucks auf Wasserkörper zur Vermeidung von durch Mindermengen in der Wasserführung induzierten Gewässerbeeinträchtigungen.

73. Nutzungsvorbehalte widersprechen daher dem Lenkungszweck von Wasserentnahmeabgaben und sind auch nicht durch die verfassungsrechtlichen Anforderungen nach der Sondervorteils-Lehre des BVerfG geboten. Der Sondervorteil richtet sich nach dem BVerfG auf die Gewässerbenutzung, nicht aber auf die anschließende Wasserverwertung: Die Entnahme selbst muss vorteilhaft sein, nicht das Entnommene.[122] Die Nutzungsvorbehalte der Ländergesetze privilegieren daher ohne zureichenden Grund

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

[120] Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 127.

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

[122] Dazu Gawel, DVBl. 2011, 1000; ders., Wasser und Abfall 2011, Heft 9, 47 ff.

in gleicher Weise gewässerrelevante Wasserentnahmen ohne eine anschließende Ressourcenverwertung. Die Lenkungswirkung wird so durch Verzerrungen beeinträchtigt.

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

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

76. Die Streichung des Nutzungsvorbehalts in § 1 Abs. 1 WasEG 2011 ist daher als dogmatische Bereinigung zu begrüßen. Das Wasserentnahmeentgelt präsentierte sich bislang nämlich funktionswidrig als „Wasserverwertungsentgelt". Verfassungsrechtliche Einwände dagegen sind nicht ersichtlich; die dagegen geäußerte Kritik kann sich jedenfalls nicht auf das BVerfG berufen und unterliegt einem grundlegenden Missverständnis über die Art des abzuschöpfenden „Sondervorteils" (dazu bereits oben Abschnitt II.2). Gegenleistungsbezogene Ressourcennutzungsabgaben im Sinne des BVerfG schöpfen einen Entnahmevorteil an der Ressource „Gewässer" ab, keinen Verwertungsvorteil beim entnommenen Wasser. Entnahmevorteil und Verwertungsvorteil sind daher strikt zu trennen (vgl. Abb. 1; dazu auch unten Abschnitt III.3.cf)).

## 3. Ausnahmen und Befreiungen

### a) Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Regelungen anderer Länder

77. Strukturell vergleichbar mit den übrigen Länderregelungen sieht auch das WasEG in § 1 Abs. 2 ein ausgedehntes Ausnahmeregime vor, das neben Bagatellgrenzen und der Befreiung erlaubnisfreier Benutzungen vor allem spezifische Freistellungen bestimmter Verwendungen und Entnahmeursachen ausspricht: Hierzu zählen Entnahmevorgänge im Gemeinwohlinteresse, d. h. ohne individuellen „Sondervorteil" (behördlich an-

geordnete Entnahmen, Sanierungsmaßnahmen, dauerhafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse), aber auch Nutzungen mit partikularen Sondervorteilen, die aus wirtschafts- oder sozialpolitischen Gründen freigestellt werden (Wasserkraft und Wärmepumpen bei Wiederzuführung des entnommenen Wassers, vorübergehende Grundwasserabsenkungen für Baumaßnahmen, Fischerei, Bewässerung und Heilquellen).

78. Tab. 4 gibt einen Überblick über die aktuellen Befreiungstatbestände des § 1 Abs. 2 WasEG.

## Tab. 4: Befreiungstatbestände nach § 1 Abs. 2 WasEG

| Entnahmevorgang | | Rechtsquelle | Mögliche Begründung | Vergleichbare Regelungen anderer Länder (Auswahl) |
|---|---|---|---|---|
| Bagatellfreigrenzen (3.000 cbm / 150 Euro) | | Nr. 3 | Geringfügigkeit | alle |
| Erlaubnisfreie Benutzungen | | Nr. 2 | Signifikanzmangel | alle |
| **Nutzungen im Gemeinwohlinteresse** | Behördlich angeordnete Benutzungen / behördlich angeordneter Nutzung des entnommenen Wassers | Nr. 1<br>Nr. 2 | Gemeinwohl | BadWürtt., Berl., Bbg., NW, Saarl., SachsAnh., RP |
| | Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes (Zweck: Wasserführung) | Nr. 7 | | Nds. |
| | Löschwasser | Nr. 9 | | RP |
| | Dauerhafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse, soweit das Wasser keiner Nutzung zugeführt wird | Nr. 8 | | RP, SachsAnh. |
| **Nutzungen mit Sondervorteil** | Wasserkraft/Wärmepumpen, sofern Wasser „dem" Gewässer wieder zugeführt wird. | Nr. 6 | Verzerrung / ökol. Zielkonflikt | Wasserkraft: Brem., MV, Nds., RP, SachsAnh.<br>Wärme: BadWürtt., Bbg., Hbg., MV, Nds., NW, Saarl., Sachs., SchlH, SachsAnh., RP, (Berl.) |
| | Vorübergehende Grundwasserabsenkungen zum Zwecke der Errichtung baulicher Anlagen | Nr. 8 | Praktikabilität | Hbg., RP, SchlH, SachsAnh. |
| | Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes (Zweck: Schiffbarkeit) | Nr. 7 | Öff. Hand als Ress.entscheider | Bremen |
| | Fischerei | Nr. 5 | Signifikanzmangel | BadWürtt., Bbg., Hbg., MV, Nds., RP, Saarl., Sachs., SachsAnh. |
| | Land- oder forstwirtschaftliche Bewässerung | Nr. 10 | Gleichbehandlung von Verbandsmitgliedern; Praktikabilität; Geringfügigkeit | BadWürtt., RP |
| | Aus staatlich anerkannten Heilquellen, sofern nicht für Mineralwasserabfüllung. | Nr. 4 | Gesundheit („Gemeinwohl") | BadWürtt., Bbg., MV, Nds., RP, Saarl., Sachs., SchlH |

79. Die im ursprünglichen Gesetzentwurf der Landesregierung im Jahre 2003 (LT-Drs. 13/4528) vorgesehenen fünf Ausnahmetatbestände wurden im Gesetzgebungsverfahren (LT-Drs. 13/4890, S. 9 f.) nochmals um weitere fünf Tatbestände der Nr. 7 bis 11 a. F. (entspricht heute Nr. 7-10) sowie um die zusätzliche zahllastbezogene Bagatellfreigrenze (150 Euro) erweitert.

80. Durch die WasEG-Novelle 2011 wurde die frühere Nr. 9 („Gewinnung von Bodenschätzen") gestrichen und in die vorhandene Nr. 8 (Grundwasserabsenkungen für Bauten und im Gemeininteresse) eine verwertungsbezogene Rückausnahme eingefügt (dazu unten Abschnitt III.3.ce)).

81. NRW realisiert damit einen umfangreichen Ausnahmekatalog, der mit den übrigen Landesregelungen zu Befreiungen in ihrem Umfang durchaus vergleichbar ist. In den Erhebungsländern Hamburg, Berlin und im Saarland werden zudem auch Freistellungen nach Herkunftsgewässertyp vorgenommen, da dort Entnahmen aus Oberflächengewässern gänzlich abgabefrei bleiben.

### b) Mögliche Begründungen für Freistellungen

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

- **Geringfügigkeit**: Von einer Abgabenerhebung kann abgesehen werden, wenn der Veranlagungsfall derart geringfügig hinsichtlich Bemessungsgrundlage und/oder Zahllast ist, dass der Verwaltungsaufwand der Einziehung sowohl bei Abgabepflichtigen als auch bei Vollzugsbehörden im Rahmen einer Abwägung nicht mehr angemessen erscheint.

- **Praktikabilität**: Des weiteren könnten Praktikabilitätserwägungen dazu führen, Vorgänge mit besonders aufwendiger Einzel-Veranlagung aus der Abgabepflicht zu entlassen, etwa die Ableitung von Grundwasser bei Bauvorhaben, bei denen der konkrete Wasseranfall zunächst nicht bekannt, aufwendig veranlagt und bei einer großen Zahl ständig wechselnder Bauherren eingetrieben werden müsste.

- **Signifikanzmangel**: Entnahmevorgänge, die ohne signifikante mengenmäßige Auswirkung im Entnahmegewässer bleiben, könnten mangels Gewässerwirkung außer Betracht bleiben. Dies würde zugleich bedeuten, dass kein wesentlicher Verbrauch anderweitiger Nutzungschancen am Gewässer vorliegt und damit ein durch Umwelt- und Ressourcenkosten ausgedrückter individueller Sondervorteil des Ent-

nehmers nicht gegeben wäre. Ökonomisch ausgedrückt: Die Entnahme wäre nicht knappheitsrelevant.

- **Gemeinwohl**: Eine Heranziehung könnte unterbleiben, soweit die Entnahme im Gemeinwohlinteresse erfolgt und dem Entnehmer insoweit entweder keinen individualisierbaren Sondervorteil zueignet oder aber gar nicht auf seine Veranlassung hin erfolgt (Entnehmer als öffentlicher Erfüllungsgehilfe).

- **Umweltpolitische Zielkonflikte**: Die Abgabepflicht könnte entfallen, wenn und soweit die daraus resultierende Belastung die Erfüllung anderer umweltpolitische Ziele beeinträchtigt, insbesondere zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen ansonsten umweltfreundlicher Aktivitäten beiträgt (z. B. Veranlagung der klimafreundlichen Wasserkraft); dies dürfte auch dem Rechtfertigungsgrund „ökologische Auswirkungen" aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL entsprechen.

- **Sonstige wirtschafts- und sozialpolitische Zielkonflikte**: Die Belastungswirkung aus der Abgabeerhebung könnte auch andere wirtschafts- und sozialpolitische Ziele derart beeinträchtigen, dass in der Abwägung der „Kostendeckungsgrundsatz" und das Verursacherprinzip teilweise oder vorübergehend zurücktreten. Diesen Fall sieht auch Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL ausdrücklich vor („wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Kostendeckung"). Allerdings dürfte sich so weder eine vollständige noch dauerhafte Suspendierung des unionsrechtlichen Kostendeckungsgrundsatzes rechtfertigen lassen.[123]

83. Jenseits der zuvor beschriebenen Begründungen eröffnet sich darüber hinaus ein weites Feld „sachgrundloser Verschonungssubventionen"[124], die keine tragfähige gemeinwohlbezogene Begründung für sich in Anspruch nehmen können, sondern lediglich bestimmte Gruppe von zur Zahlung Verpflichteten verschonen sollen.

84. Die Abgrenzung derartiger sachgrundloser Verschonungen von Maßnahmen zur Milderung wirtschafts- und sozialpolitischer Zielkonflikte ist zweifellos schwierig. Allerdings unterscheiden sich die – auch nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL rechtfertigungsgeeigneten – ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Belange dadurch, dass sie zunächst als abwägungsrelevante Gemeinwohlbelange explizit zur Begründung angeführt und im Rahmen der Berichtspflicht nach Art. 9 Abs. 2 WRRL in ihrer Abwägung mit dem Kostendeckungsgrundsatz auch transparent gemacht werden. Auf diese

[123] Dazu Köck, in: Durner, 2011.

[124] Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008.

Weise sollte eine öffentlich nachvollziehbare politische Abwägung widerstreitender Gemeinwohlbelange gelingen.

85. Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend unter c) die in § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 10 WasEG statuierten Freistellungen bewertet. Zudem wird die durch WasEG 2011 gestrichene Befreiung der Entnahmen im Zusammenhang mit der Gewinnung von Bodenschätzen (Nr. 9 a. F.) gewürdigt, an deren Wegfall sich verfassungsrechtliche Kritik entzündet hat.

## c) Bewertung

### ca) Bagatellgrenzen (§ 1 Abs. 2 Nr. 3)

86. Entnahmevorgänge sind nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 abgabefrei, „sofern die geförderte Wassermenge nicht mehr als 3.000 $m^3$ pro Kalenderjahr beträgt oder der im Veranlagungszeitraum zu entrichtende Entgeltbetrag 150 EUR nicht überschreitet". Jenseits dieser beiden Schwellenwerte lebt die Abgabepflicht vollumfänglich wieder auf; der Gesetzgeber statuiert mithin keine Freibeträge, sondern sog. *Freigrenzen*, jenseits derer die Abgabepflichtigen so behandelt werden, als gäbe es diese Regelung gar nicht. Dies betont den Charakter als Abschneidegrenze für Kleinveranlagungsfälle, ohne „Großentnehmern" insoweit ebenfalls eine Vergünstigung zu gewähren, wie dies bei einem Freibetrag der Fall wäre.

87. Gegen eine solche doppelte Bagatellfreigrenze bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Hier dürfte dem Gesetzgeber auch ein weiter Einschätzungsspielraum zustehen.

88. In den übrigen Erhebungsländern werden z. T. deutlich höhere Freigrenzen etabliert. In Rheinland-Pfalz gewährt § 1 Abs. 2 Nr. 12 LWEntG eine Bagatellfreigrenze in Höhe von 10.000 cbm bei Grund- bzw. 20.000 cbm bei Oberflächenwasserentnahmen pro Jahr und Entgeltpflichtigem. Ebenfalls hohe Bagatellgrenzen gelten in Hamburg (10.000 cbm - § 1 Abs. 2 HmbGruwaG), in Berlin (6.000 cbm - § 13a Abs. 1 BWG) und in Schleswig-Holstein (2.500 EUR - § 1 Abs. 2 OWaG SLH).

89. Die zurückhaltendere Bemessung der Freigrenzen im WasEG ist ressourcenpolitisch zu begrüßen. Zwar verursacht dies eine höhere Anzahl an Veranlagungsfällen und somit mehr Verwaltungsaufwand bei Vollzugsbehörden und Abgabepflichtigen. Dafür wird der Anwendungsbereich des „Grundsatzes der Kostendeckung" weiter gezogen. Sehr hohe Freigrenzen verunklaren die Rechtfertigung der „Geringfügigkeit" und geraten in die Nähe sachgrundloser Verschonungssubventionen. Zudem ist zu bedenken, dass bei hohen Freigrenzen abrupte Zahllastsprünge bei ihrem Überschreiten eintreten, die auch zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Entnehmern diesseits und

jenseits der Freigrenze führen können oder im Zeitablauf zu einem wenig stimmigen Oszillieren eines Veranlagungsfalles in die Zahlungsverpflichtung hinein und wieder heraus führen kann.

90. Vor diesem Hintergrund kann die Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 3 WasEG insgesamt nicht beanstandet werden.

### cb) Erlaubnisfreie Benutzungen (§ 1 Abs. 2 Nr. 2)

91. § 1 Abs. 2 Nr. 2 WasEG stellt zudem Entnahmevorgänge bei erlaubnisfreien Gewässerbenutzungen von der Abgabepflicht frei. Dies betrifft

> „erlaubnisfreie Benutzungen im Sinne der §§ 8 Abs. 3, 25, 26 und 46 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) sowie §§ 32, 33, 34 und 35 des Landeswassergesetzes (LWG)"

Freistellungen von Wasserentnahmen im Rahmen erlaubnis- oder bewilligungsfreier Benutzungen im Sinne des Wasserrechts sind in allen Erhebungsländern verankert. Die Länder sehen durchweg Befreiungen für erlaubnisfreie Nutzungen im Sinne von §§ 8 Abs. 2 und 3, 26, 27 und 46 WHG oder Landesrecht (u. a. Gemeingebrauch, Eigentümer- und Anliegergebrauch) vor (z. B. § 40 Abs. 4 Nr. 1 BbgWG 2004; § 1 Abs. 2 Nr. 1 WasEG NW 2004).[125]

92. Gesetzgebungstechnisch ungewöhnlich erfolgt dies in Rheinland-Pfalz aber nicht etwa in der abschließenden Enumeration der Befreiungstatbestände in § 1 Abs. 2 LWEntG, sondern vielmehr indirekt über die Definition der Entgeltpflichtigen in § 3 Abs. 1 LWEntG, wo neben dem Innehaben einer zur Entnahme berechtigenden Gestattung lediglich eine Entnahme „ohne die *erforderliche* Zulassung" (Hervorh. d. Verf.) die individuelle Zahlungspflicht auslöst.[126]

93. Eine apriorische abgabenrechtliche Freistellung ordnungsrechtlich zulassungsfreier Entnahmevorgänge erscheint jedoch weder rechtlich geboten noch ökonomisch zwingend:[127] Das BVerfG hat ausdrücklich offen gelassen, ob auch erlaubnisfreie Nutzungen entgeltpflichtig sein können.[128]

94. Mit der Erlaubnisfreiheit bringt der Gesetzgeber zwar zum Ausdruck, dass diese Nutzungen weder den Schutzzwecken des § 1 WHG noch dem allgemeinen Bewirtschaftungsermessen nach § 12 Abs. 2 WHG entgegenstehen. Dies hindert ihn freilich

---

[125] Zur Entgeltfreiheit erlaubnisfreien Eigentümergebrauchs auch Schultz/Krüger, NuR 2005, 1 ff.; dies., NuR 2007, 732 ff.

[126] So auch die Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 1, RhPfLT-Drucks. 16/1158, S. 9 f.

[127] Gawel, Wasser und Abfall 2011, H. 9, 47 ff.

[128] BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig.

nicht, unterhalb dieser Schwelle auch ohne Eröffnungskontrolle lenkend auf die Nutzung des Wasserhaushaltes einzuwirken. So hält es auch das BVerwG für „unerheblich", dass eine streitgegenständliche Grundwassernutzung dem Ausbau einer Bundeswasserstraße diente und deshalb gemäß § 12 Abs. 6 WaStrG erlaubnisfrei zulässig war:

> „Ein Sondervorteil, der durch ein Entgelt abgeschöpft werden darf, wird dem Entgeltpflichtigen unabhängig davon eingeräumt, ob die Benutzung des Gewässers nach einer Prüfung im Einzelfall durch die Behörde erlaubt wird oder ob der Gesetzgeber die Benutzung in bestimmten Fällen von vornherein gestattet, weil er eine Prüfung im Einzelfall für entbehrlich hält."[129]

95. Für das Einleiten von Abwasser ist ebenfalls anerkannt, das sich die Abwasserabgabenpflicht gerade auch auf wasserrechtlich erlaubte Gewässerbenutzungen richten darf. Eine Kongruenz ordnungs- und abgabenrechtlicher Wertungen ist keinesfalls zwingend; im Gegenteil richtet sich eine „mildere" Abgabenlenkung gerade unter Wahrung von Freiheitsgraden der Nutzer verhaltenssteuernd auf zulässige, aber gleichwohl gemeinrelevante Nutzungen und ergänzt insoweit das ordnungsrechtliche Wasserrecht.

96. Da es sich beim Wasserordnungsrecht und beim Abgabenrecht um grundsätzlich unabhängige Wertungsregime handelt, ist der Gesetzgeber nicht gehindert, in Fällen, in denen Nutzungen weder den Schutzzwecken des § 1 WHG noch dem allgemeinen Bewirtschaftungsermessen nach § 12 Abs. 2 WHG entgegenstehen, unterhalb dieser Schwelle lenkend auf die „entnehmende" Inanspruchnahme des Wasserhaushaltes einzuwirken.[130]

97. Vor diesem Hintergrund ist die Freistellung nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 WasEG zwar vertretbar, aber keinesfalls zwingend.[131]

### cc) Nutzungen im Gemeinwohlinteresse (§ 1 Abs. 2 Nr. 1, 2, 7-9)

98. In § 1 Abs. 2 Nr. 1, 2, 7, 8 und 9 WasEG werden zudem Wasserentnahmen von der Abgabepflicht freigestellt, die im Gemeinwohlinteresse erfolgen, mithin keinen individuellen Sondervorteil begründen. Hierzu zählen Entnahmen bei „behördlich angeordnete[n] Benutzungen" (Nr. 1), „behördlich angeordnete[n] Nutzungen des entnommen Wassers" (Nr. 2), „Entnahmen und Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes [...] zur Sicherstellung der Wasserführung" (Nr. 7), „dauer-

[129] BVerwG, Urt. v. 28.06.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse (Rn. 26).

[130] So auch BVerwG, NVwZ-RR 2007, 750 („Spandauer Schleuse", Rn. 26).

[131] Dazu Gawel, LKRZ 2012, 308 f.; ders., Wasser und Abfall 2011, 47 ff.

hafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteressse" (Nr. 8) und Löschwasser-Entnahmen (Nr. 9).

99. Zur Begründung der Löschwasserentnahme führt der Gesetzgeber an, dass die Bereitstellung von Löschwasser im Gemeinwohlinteresse läge „und zudem gesetzlich für die zur Wasserversorgung Verpflichteten vorgegeben ist".[132]

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

### cd) Nutzungen mit individuellem Sondervorteil (§ 1 Abs. 2 Nr. 4-8, 10)

#### (1) Überblick

101. Schließlich werden aber auch zahlreiche Entnahmevorgänge von der Abgabepflicht freigestellt, welche Nutzungen mit partikularen Sondervorteilen betreffen, die aus umwelt-, wirtschafts- oder sozialpolitischen Gründen freigestellt werden (Wasserkraft und Wärmepumpen bei Wiederzuführung des entnommenen Wassers, vorübergehende Grundwasserabsenkungen für Baumaßnahmen, Fischerei, Bewässerung und Heilquellen).

102. In diesen Fällen ist aber rechtfertigungsbedürftig, warum die Nutznießer der jeweils freigestellten Gewässerinanspruchnahmen – anders als die übrigen Nutzer – die Umwelt- und Ressourcenkosten ihrer Entnahmen nicht tragen und damit ihre ökonomischen Entnahme- oder Nutzungsentscheidungen (z. B. in der Landwirtschaft) nicht auch unter dem Eindruck der dadurch bewirkten Gewässerkosten effizient treffen sollten. Unionsrechtlich hat der nationale Gesetzgeber hierbei nach Art. 9 Abs. 1 UA 3 WRRL durchaus einen Einschätzungsspielraum, vom Grundsatz der Kostendeckung einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten und der Verpflichtung zu einer Preispolitik mit effizienter Anreizsetzung abzuweichen, soweit „soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen der Kostendeckung" berücksichtigt werden sollen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass dies aber kaum zu einer vollständigen und dauerhaften Freistellung berechtigen dürfte (vgl. Abschnitt II.3). Zudem besteht eine Rechtfertigungs- und Berichtspflicht hinsichtlich der dabei getroffenen Abwägungsentscheidungen.

103. Verfassungsrechtlich geboten sind die genannten Ausnahmeregelungen jedenfalls nicht, denn es ermangelt in allen Fällen nicht eines abschöpfbaren Sondervorteils. Begründet werden die Freistellungen von Entnahmevorgängen mit individuellem Sonder-

[132] LT-Drs. 13/4890, Anhang 1, S. 2.

vorteil z. B. vom rheinland-pfälzischen Gesetzgeber[133] mit fehlender Gewässer-Signifikanz (Fischerei), Gemeinwohlbelangen (Heilquellen) sowie Praktikabilitäts-, Gleichbehandlungs- und Geringfügigkeitsargumenten (Bewässerung); die Energiegewinnung bleibt unbehelligt, da ansonsten umwelt-, insbesondere klimaschonende Techniken der Energieerzeugung im Wettbewerb der Energieträger untereinander auch in ökologischer Hinsicht einseitig belastet würden.[134] Insgesamt erscheint die apriorische Freistellung der zahlreichen Nutzungen mit individuellem Sondervorteil fragwürdig, auch wenn NRW hier lediglich die Vorgehensweise anderer Landesregelungen aufgreift und etwa in Rheinland-Pfalz mit vergleichbarem Ausnahmenkatalog lediglich eine Erstreckung auf „schätzungsweise weniger als 10 v. H. der gesamten Wasserentnahmen"[135] reklamiert wird.

### (2) Heilquellen (§ 1 Abs. 2 Nr. 4)

104. § 1 Abs. 2 Nr. 4 stellt zunächst Wasserentnahmen „aus staatlich anerkannten Heilquellen" frei, „sofern sie nicht der Mineralwasserabfüllung dienen." Die Gesetzesbegründung in LT-Drs. 13/4528 macht dazu keine erläuternden Angaben.

105. Offenbar werden hier kommerzielle Nutzungen (Mineralwasserabfüllung) von der Freistellung ausgenommen, obwohl der der Entnahmevorteil, d. h. der Vorzug, entnehmend in den Wasserhaushalt eingreifen zu können, unabhängig von der späteren Verwendung besteht. Hier scheinen abermals verwertungsbezogene Merkmale der Abgabepflicht auf, die auf einen Entnehmervorteil durch die Verwertung des Entnommenen, nicht aber auf den eigentlichen Entnahmevorteil an der Ressource Bezug nehmen.

106. In Rheinland-Pfalz begründet der Landesgesetzgeber die nämliche Freistellung in § 1 Abs. 2 Nr. 11 LWEntG mit dem Gemeinwohlzweck der öffentlichen Gesundheit.[136] Eine bedingte Freistellung von Wasser aus anerkannten Heilquellen mit der öffentlichen Gesundheit zu begründen, überzeugt freilich nicht vollständig: Niemand käme auf die Idee, ärztliche Dienstleistungen gratis erbringen zu lassen, da diese ebenfalls dem Gemeingut „öffentliche Gesundheit" dienlich sind und sie dieses Gemeingut möglichst nicht verteuern sollen. Nur die Natur soll ihre Ökosystemdienstleistungen unentgeltlich erbringen, obwohl sie ökonomisch und ökologisch ebenso knapp und daher keineswegs „kostenlos" sind.

---

[133] Siehe RhPfLT-Drucks. 16/1158.

[134] Dazu auch G a w e l , Energiewirtschaftliche Tagesfragen 2011, Heft 8, S. 57 ff.

[135] RhPfLT-Drucks. 16/1158, S. 8.

[136] RhlPf-LT-Drs. 16/1158, S. 9: „aufgrund ihrer Bedeutung für die allgemeine (öffentliche) Gesundheit".

107. Insbesondere überzeugt die Unterscheidung nach anschließender Verwendung des entnommenen Wassers im Rahmen einer Ressourcenextraktionsabgabe nicht recht. Denn es ist nicht der kommerzielle Verwertungsvorteil, sondern der Vorteil des (andere Nutzungschancen verdrängenden) Ressourcenzugriffs, der die Abgaberechtfertigung trägt und dessen Abschöpfung geeignete Lenkungssignale zur Ressourcenschonung platziert. Diese Rückausnahme konfundiert in durchaus fragwürdiger Weise Entnahme und Verwendung als Abgabegrund.[137]

### (3) Fischerei (§ 1 Abs. 2 Nr. 5)

108. Entnahmen „für Zwecke der Fischerei" sind - ebenfalls ohne Angabe von Gründen im Gesetzentwurf[138] – nach § 1 Abs. 2 Nr. 5 von der Abgabepflicht ausgenommen.

109. Den analogen Freistellungstatbestand in § 1 Abs. 2 Nr. 11 LWEntG begründet der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber damit, dass „diese Entnahmen in Rheinland-Pfalz unter wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten keine signifikanten Auswirkungen auf die Umwelt haben". Hiervon werde „sowohl die berufliche als auch die freizeitmäßige Fischerei erfasst.[139]

110. Freistellungen von einer Sondervorteilsabschöpfung mit fehlender Gewässersignifikanz zu begründen wie bei der Fischerei verweist nochmals auf das Nebeneinander von rechtfertigender Begründung der Gegenleistungsabgabe (Gewährung eines Sondervorteils) einerseits und dem Verfahren ihrer konkreten Bemessung (Umwelt- und Ressourcenkosten bzw. Signifikanz für mengenmäßigen Gewässerzustand) andererseits (dazu oben II.2b)): Wassernutzungen in der Fischerei führen zum Ausschluss anderer Nutzungen, gewähren mithin einen Sondervorteil, mögen aber im Einzelfall ohne nennenswerte Mengen-Signifikanz sein. Ressourcenkosten im Ausmaß der nicht zum Zuge kommenden Alternativnutzungen bestehen hier jedoch gleichwohl, denn wo Wasser für die Fischerei genutzt wird, können andere, konkurrierende Nutzungen des Wasserhaushaltes (Schifffahrt, Freizeitnutzungen, natürliche Gewässerfauna) nicht mehr zum Zuge kommen.

111. Mengen-Signifikanz wurde zuvor in Abschnitt III.3.b) als relevantes Ausschlusskriterium für die Abgabepflicht benannt; der diesbezügliche Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers dürfte die Freistellung insoweit ohne weiteres tragen. Bei der Freizeitfi-

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

[138] Siehe LT-Drs. 13/4528, S. 30.

[139] RhlPf-LT-Drs. 16/1158, S. 8.

scherei mag auch die Praktikabilität oder der Verfolg sozialer Zwecke legitimierend beistehen.

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

113. Da es bislang an einer Begründung des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers ermangelt, sollte aber in erster Linie die Rechtfertigung und Abwägungsüberlegung einer entsprechenden Freistellung von Entnahmen mit individuellem Sondervorteil formuliert werden.

### (4) Energetische Nutzungen (§ 1 Abs. 2 Nr. 6)

114. In § 1 Abs. 2 Nr. 6 spricht der Landes-Gesetzgeber eine Freistellung von der Abgabepflicht für „Entnahmen für die Wasserkraftnutzung und für den Betrieb von Wärmepumpen" aus, „soweit das entnommene Wasser dem Gewässer wieder zugeführt wird".

115. Die Gesetzesbegründung von 2003 führt dazu aus:

> „Da durch die 7. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes Belange des Klimaschutzes Gegenstand der Bewirtschaftungsgrundsätze des § 1a Abs. 1 WHG geworden sind, sind in Absatz 2 Nr. 6 schließlich auch die Entnahmen für die Wasserkraftnutzung und die Wärmegewinnung privilegiert worden."[140]

Auf diese Weise werden energetische Nutzungen des Wassers, die im Rahmen erneuerbarer Energieerzeugung die Nachteile fossil-nuklearer Energieerzeugung (Klima- und sonstige Umweltschäden, Strahlungsrisiken) vermeiden, trotz individuellen Sondervorteils eines entnehmenden oder ableitenden Ressourcenzugriffs auf den Wasserhaushalt von ihren Umwelt- und Ressourcenkosten freigestellt.

116. Die Wasserkraft wird bis auf Schleswig-Holstein und neuerdings (seit 2013) auch Sachsen[141] in praktisch allen übrigen relevanten Erhebungsländern mit Oberflächenwasserentgelt analog privilegiert. Gleiches gilt für Wärmepumpen (vgl. Tab. 4). Aller-

[140] LT-Drs. 13/4528, S. 30.

[141] Siehe dazu Gawel, SächsVBl. 2013, 153 ff.; ders., Wasserwirtschaft 2013, 155.

dings werden in Bayern und Baden-Württemberg seit langem eigenständige Vorteilsabschöpfungsabgaben auf Wasserkraft erhoben.[142]

117. Grundsätzlich bedeuten umweltpolitische Vorzüge bei der Energiebereitstellung nicht, dass die gleichwohl bestehenden negativen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt unberücksichtigt zu bleiben haben. Idealerweise würden sämtliche Umweltauswirkungen auf allen relevanten Handlungsfeldern (Wasser, Energie, Luft, Klima usw.) zu berücksichtigen und den jeweiligen Entscheidungsträgern ihre diesbezüglichen Umwelt- und ressourcenkosten anzulasten sein. Es ergeben sich aber Probleme und Wettbewerbsverzerrungen, falls weithin eine solche Anlastung nicht besteht oder gelingt und nur im Wasserbereich eine sektorale Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten vorgenommen würde. Dies ist zwar aus sich heraus legitimiert, muss aber Wertungswidersprüche berücksichtigen, die sich gegenüber dem energiepolitischen Förderzweck der erneuerbaren Energien ergeben.[143] In einer Abwägung der wasserwirtschaftlichen Vorzüge und energie-, klima- und umweltpolitischen Nachteile sowie unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die grundsätzlich ebenfalls korrekturgeeigneten Förderregelungen (§ 23 EEG) in Bundeskompetenz liegen, kann sich der Landes-Gesetzgeber wohl im Rahmen seines Ermessensspielraum für eine Nichtanlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten entscheiden. Hier liegt mithin ein umweltpolitischer Zielkonflikt vor (vgl. Abschnitt III.3.b)).

118. Der sächsische Landesgesetzgeber hat sich soeben im Rahmen der nämlichen Abwägung allerdings unlängst für eine Abgabenpflicht ausgesprochen (§ 91 Abs. 6 SächsWG), was grundsätzlich ebenfalls nicht zu beanstanden ist. Auch Schleswig-Holstein mit allerdings naturräumlich begrenzten Wasserkraftpotenzialen kennt keine diesbezügliche Befreiung.

119. Eine weitere Rechtfertigung der Freistellung könnte sich aus geringer oder fehlender Mengen-Signifikanz ergeben, zumal die Befreiung an die Bedingung geknüpft ist, dass das Wasser dem Entnahmegewässer „wieder zugeführt wird". Nach *Czychowski/Reinhardt* ist zunächst begrifflich ein „Ableiten" auch dann anzunehmen, wenn das Wasser, ohne das Gewässergrundstück zu verlassen, durch Turbinen eines Flusskraftwerkes geleitet wird.[144] Insofern mag eine Heranziehung der Wasserkraft zu einer Abgabe auf das „Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern" (§ 91 Abs. 1 Nr. 1 SächsWG) tatbestandlich durchaus sachgerecht anmuten. Auch fehlt es hier gewiss nicht am verfassungsrechtlich rechtfertigenden Sondervor-

[142] Siehe dazu Wyer, Die öffentlichen Abgaben der Wasserkraftnutzung ..., 2002; Kern/Gawel, Wasserwirtschaft 2011, 28 ff.

[143] Dazu ausführlich Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung ..., 2011, S. 261 ff.; Gawel, SächsVBl. 2013, 153 ff.

[144] Czychowski/Reinhardt, WHG, 10. Aufl., 2010, § 9 Rn. 18.

teil des Zugriffs auf die bewirtschaftete Ressource „Oberflächengewässer". Es fragt sich allerdings, mit welcher mengenmäßigen Gewässersignifikanz (Fließ-) Wasserkraftwerke tatsächlich verbunden sind. Letztlich findet hier wohl eine Begründungsvermischung statt, da die mit Wasserkraftnutzung verbundenen Effekte der „Wasserentnahme" im Sinne eines mengenmäßigen Ressourcendrucks auf Wasserkörper eher geringfügig erscheinen, die morphologischen und ökologischen Gewässereingriffe der Kraftwerksanlagen selbst dafür umso relevanter anmuten,[145] aber nicht eigentlich „Entnahmeeffekte" darstellen.

120. Bei geothermischer Nutzung von Wärmepumpen in privaten Haushalten könnten auch Bagatell- und Praktikabilitätsgründe für eine Freistellung sprechen.

121. Insgesamt erscheint die Regelung des § 1 Abs. 2 Nr. 6 WasEG im Rahmen des eröffneten Ermessens vertretbar und insbesondere durch Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL zu rechtfertigen, da hier ein innerökologischer Zielkonflikt zwischen Gewässer- und Klimaschutz bei gesplitteten föderalen Gesetzgebungskompetenzen zu lösen ist.

### (5) Schiffbarkeit (§ 1 Abs. 2 Nr. 7)

122. Nach § 1 Abs. 2 Nr. 7 WasEG werden auch „Entnahmen und Überleitung von Wasser von einem Gewässersystem in ein anderes zur Aufrechterhaltung der Schiffbarkeit von Kanälen" freigestellt. Hier ermangelt es ebenfalls nicht an einem abschöpfbaren Sondervorteil, da das im Interesse der Binnenschifffahrt entnommene Wasser im Entnahmegewässer nicht mehr für andere Nutzungen zur Verfügung steht.

123. Allerdings erfolgt die Entnahme durch die öffentliche Hand, die politisch und nicht ökonomisch entscheidet und insoweit nicht durch eine abschöpfende Abgabe in ihrem Entnahmeverhalten zu beeinflussen ist. Die eigentliche Entnahmeentscheidung kann so nicht durch das Preissignal der Abgabe beeinflusst werden.[146] Die Freistellung ist daher nur konsequent.

124. Gleichwohl stellt sich grundsätzlich die Frage nach einem verursachergerechten Beitrag der Schifffahrt zu den Umwelt- und Ressourcenkosten der von ihr genutzten Wasserstraßen.[147] Eine Wasserentnahmeabgabe erscheint hierfür aber nicht als geeignetes Gefäß. Die Befreiung ist demnach nicht zu beanstanden.

---

[145] Dazu näher Gawel, SächsVBl. 2013, 153 ff.

[146] Siehe zu dieser Lenkungs-Problematik bei der Herstellung von Schiffbarkeit Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung ..., 2011, S. 294 ff.

[147] Dazu ausführlich ebenda:

### (6) Bautätigkeit (§ 1 Abs. 2 Nr. 8)

125. § 1 Abs. 2 Nr. 8 WasEG nimmt von der Abgabepflicht auch „vorübergehende Grundwasserabsenkungen zum Zwecke der Errichtung baulicher Anlagen" aus, „soweit das entnommene Wasser keiner Nutzung zugeführt wird". Zur Rückausnahme in Gestalt eines spezifischen Nutzungsvorbehalts („sofern keiner Nutzung zugeführt") siehe den nachfolgenden Abschnitt ce).

126. Die Befreiung temporärer Grundwasserabsenkungen für Bautätigkeit lässt sich – trotz existenten individuellen Entnahmevorteils – wohl z. T. mit geringer Mengen-Signifikanz (vorübergehend, geringe Mengen), aber wohl auch mit Praktikabilitätsargumenten rechtfertigen: Denn bei zahllosen Bauvorhaben müssten tendenziell eher geringfügige Eingriffe in den Wasserhaushalt jeweils individuell veranlagt werden, was erhebliche Prognose- und Messprobleme aufwirft. In der Begründung des entsprechenden Änderungsantrages ist auch ausdrücklich vom Motiv der Vollzugsvereinfachung die Rede.[148] Bei privaten Haushalten könnten auch sozialpolitische Erwägungen hinzutreten.

127. Je nach Bauvolumen und Bauzeit kann allerdings auch eine beträchtliche Signifikanz nicht ausgeschlossen werden, die womöglich über die Bagatellgrenzen angemessener und zudem gleichheitskonform erfasst werden könnten.

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

### (7) Bewässerung (§ 1 Abs. 2 Nr. 10)

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

[148] LT-Drs. 13/4890, Anhang 1 (Änderungsantrag SPD/GRÜNE), S. 2.

[149] LT-DRs. 13/4890, Anhang 1, S. 2 f.

tikabilitätserwägungen („sehr hoher Verwaltungsaufwand", „Vielzahl", „zentral nicht erfasst"). Lenkungsgrenzen einer Bepreisung werden hingegen nicht vorgetragen.[150]

130. Betrachtet man die hierzu verfügbaren Daten zum Ausmaß der Wasserinanspruchnahme für Bewässerungszwecke (Berieselung, Beregnung, Tröpfchen- und Wurzelbewässerung) allein im Sektor Landwirtschaft (ohne Gartenbau und Forstwirtschaft) in Nordrhein-Westfalen, so bietet sich freilich ein anderes Bild. Herangezogen werden können zum einen regional aufgelöste Daten des Statistischen Bundesamtes im Rahmen der Erhebung über landwirtschaftliche Produktionsmethoden (ELPM) über „landwirtschaftliche Betriebe mit Bewässerungsmöglichkeit auf Freilandflächen ohne Frostschutzberegnung" hinsichtlich der verbrauchten Wassermenge im Kalenderjahr 2009.[151] Zum anderen hat das MKULNV im Jahre 2013 eine Abfrage bei den Unteren Wasserbehörden (UWB) des Landes durchgeführt,[152] um die wasserrechtlich maximal zulässige Entnahmemenge im landwirtschaftlichen Bereich jenseits der Bagatellgrenze von 3.000 cbm zu ermitteln, die zumindest als grober Schätzwert für die tatsächlichen Bewässerungsmengen gelten kann. Die Ergebnisse sind in Tab. 5 festgehalten.

**Tab. 5: Landwirtschaftliche Bewässerung in NRW**
(Quellen: Landwirtschaftskammer NRW 2012; MKULNV)

| Regionale Einheit (Regierungsbezirke) | Angaben des Stat. Bundesamtes (ELMP) für 2009 | | Erhebung des MKULNV bei den UWB 2013 |
|---|---|---|---|
| | Anzahl Betriebe | Verbrauchte Wassermenge (Mio. cbm) | Wasserrechtlich max. zulässige Verbrauchsmenge (Mio. cbm) |
| Düsseldorf | 1.392 | 11,005 | 16,045 |
| Köln | 409 | 4,065 | 9,861 |
| Münster | 367 | 2,459 | 8,545 |
| Detmold | 161 | 1,025 | 3,252 |
| Arnsberg | 72 | 0,195 | 0,627 |
| **NRW gesamt** | **2.401** | **18,748** | **38,329** |

[150] Zu den diesbezüglichen empirischen Informationen über die Wirkung einer Bepreisung der Wasserentnahme im landwirtschaftlichen Bereich siehe im Überblick Ammermüller, Assessing Cost Recovery: A new comparative Framework in line with WFD Article 9, 2009, 99 f.

[151] Landwirtschaftskammer NRW, Zahlen zur Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen 2012, 2012, S. 121 ff., basierend auf: Statistisches Bundesamt (2011).

[152] Siehe schriftliche Mitteilung des MKULNV vom 9.10.2013.

131. Naturgemäß werden die tatsächlichen Beregnungsmengen deutlich unterhalb der wasserrechtlich maximal gestatteten Mengen für 2013 (letzte Spalte Tab. 5) liegen. Die Untergrenze dürfte den Angaben des Statistischen Bundesamtes für 2009 zu entnehmen sein. Eine konservative Schätzung des nach § 1 Abs. 2 Nr. 10 freigestellten und für 2014 zu erwartenden Bewässerungsvolumens kann daher von 20-25 Mio. cbm ausgehen.

Für diese Annahme spricht auch, dass der nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 2009 tatsächlich bewässerten Fläche von insgesamt 28.252 ha eine weitaus größere Potenzial-Fläche mit der „Möglichkeit zur Bewässerung" von 61.384 bei 2.801 landwirtschaftlichen Betrieben gegenübersteht. Auch ist in den Daten für 2009 die Frostschutzberegnung ebenso wenig enthalten wie der Zusatzbedarf für Gartenbau und Forstwirtschaft.

132. Schließlich muss angesichts der Prognosen für den regionalen Klimawandel in NRW[153] auch von künftig steigenden Bedarfen für Bewässerungen gerechnet werden. Der entscheidende Parameter bei der Frage, wie eine Klimaerwärmung, die auch für NRW prognostiziert wird, auf Nutzpflanzen wirkt, ist die Wasserverfügbarkeit: Steht genug Wasser zur Verfügung, profitieren Pflanzen eher vom Klimawandel, bei einer schlechten Wasserversorgung kommt es zu Produktionseinbußen und Ertragsrückgängen.[154] Nach einer regionalen Klimastudie des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK) wird „eine Verschiebung der Niederschläge hin zu vermehrten Spätsommer- und Winterniederschlägen" erwartet; „im Frühsommer nehmen die Niederschläge jedoch geringfügig ab."[155] Mittelfristig (2035-2050) sind aber Rückgänge bis zu 28% in den Monaten Mai-Juli zu erwarten.[156] Zwar gilt dies wegen des insgesamt hohen Niederschlagsniveaus in NRW – anders als z. B. auf den wasserlimitierten Standorten Niedersachsens oder in großen Teilen Ostdeutschlands – ohne wesentlichen Einfluss auf die jahresdurchschnittliche Ertragsentwicklung. Dennoch sind regional und je nach Anbaukultur Ertragseinbußen möglich,[157] die wiederum durch Beregnung aufgefangen werden könnten.

---

[153] Siehe etwa Kropp u. a., Klimawandel in Nordrhein-Westfalen. Regionale Abschätzung der Anfälligkeit ausgewählter Sektoren, 2009, S. 25 ff.

[154] MUNLV, Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen, o. J., S. 51. www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/klimawandel/Klimawandel_Anpassungsstrategie_Gesamt.pdf

[155] Kropp u. a., Klimawandel in Nordrhein-Westfalen ..., 2009, S. 37.

[156] Siehe etwa MUNLV, Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen, o. J., S. 52.

[157] Siehe etwa MUNLV, Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen, o. J., S. 52, mit langfristigen Rückgängen beim Winterweizen.

133. Die aktuellen Daten des „regionalen Klimaatlas'"[158] weisen jedoch unter Auswertung einer breiten Palette aktueller Klimamodellrechnungen für NRW künftig auch eine Zunahme von Trockenperioden aus, die temporär zusätzliche Bewässerungen erforderlich machen könnte. Die eher moderate Prognose hinsichtlich der künftigen Verfügbarkeit von Niederschlägen auf der Grundlage von Jahres-Durchschnittsbetrachtungen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass künftig verstärkt mit Trockenheiten zu rechnen ist, die den Bewässerungsbedarf ansteigen lassen.

134. Die für 2014 im Rahmen dieser Studie konservativ geschätzte Bewässerungsmenge von 20-25 Mio. cbm für 2014, die nach § 1 Abs. 1 Nr. 10 WasEG jenseits der Bagatellmenge von 3.000 cbm zusätzlich abgabefrei ist, macht zwar gegenüber den übrigen veranlagten Entnahmemengen (ohne Kühlwasser) lediglich einen Anteil von rund 1 % aus (Tab. 6), würde aber insoweit noch den Trink- und Brauchwasserbedarf der nicht befreiten Sektoren „Energieversorgung" (Klassifikation D35) und „Herstellung von Nahrungs-/Futtermitteln und Getränken" (C10+11) mit je ca. 20 Mio. cbm (2012) klar übertreffen.[159] Zudem würde diese Entnahmemenge – bei Heranziehung zum Standardsatz von 5 Ct/cbm – zu einem zusätzlichen Aufkommen in Höhe von 1-1,25 Mio. Euro führen.

**Tab. 6: Veranlagte Entnahmemengen in NRW im Jahre 2012**
(Quelle: MKULNV)

| **Entnahmezweck** | **Entnahmemenge (in Mio. cbm)** |
|---|---|
| Trink- und Brauchwasser | 1.765,9 |
| *nachrichtlich: nicht veranlagte Bewässerungsmenge (2014; geschätzt)* | *20-25* |
| Kühlwasser (ohne Durchlaufkühlung) | 488,2 |
| Kühlwasser bei Durchlaufkühlung | 2.684,9 |
| **Summe** | **4.938,9** |

135. Die Daten machen deutlich, dass die landwirtschaftliche Bewässerung zwar keinen besonders hohen Anteil am Entnahmegeschehen besitzt, aber dass zugleich die zu ihrer Befreiung herangezogenen Argumente mangelnder Signifikanz oder unvertretba-

[158] Siehe http://www.regionaler-klimaatlas.de.

[159] Quelle: MKULNV.

ren Verwaltungsaufwands kaum durchgreifen. Weder gleichheitsrechtlich noch ressourcenpolitisch ist nachvollziehbar, dass Sektoren mit noch geringerer Entnahmemenge wie die Energieversorger oder Betriebe der Nahrungs- und Futtermittelindustrie bzw. Getränkehersteller wie selbstverständlich zu ihren Umwelt- und Ressourcenkosten über das WasEG herangezogen werden, nicht aber bewässernde Betriebe, soweit sie die Bagatellgrenzen überschreiten. Zudem ist langfristig aufgrund der Klimaveränderungen mit einem Ansteigen des Bewässerungsbedarfs in der Zukunft zu rechnen, was unter langfristigen Nachhaltigkeits- und Vorsorgegesichtspunkten ebenfalls Veranlassung zu einer Heranziehung zu den Umwelt- und Ressourcenkosten der Wasserentnahme[160] Veranlassung gäbe.

136. Auch eine Ausnahmerechtfertigung nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL liegt jedenfalls nicht auf der Hand – abgesehen davon, dass dies bisher nicht vorgetragen wurde. Dagegen spricht schon der Umstand, dass zahlreiche andere, insbesondere agrarisch geprägte Erhebungsländer Bewässerungen umstandslos zum (teilweise ermäßigten) Wasserentnahmeentgelt heranziehen (z. B. Niedersachen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen) und so offenbaren, dass es zur Wahrung von Verhältnismäßigkeit oder der Berücksichtigung „wirtschaftlicher Auswirkungen der Kostendeckung" jedenfalls keiner vollständigen Befreiung bedarf. Auch scheinen dort Probleme des Vollzugsaufwandes durchaus lösbar zu sein.

137. In Rheinland-Pfalz, das in § 1 Abs. 2 Nr. 9 LWEntG ebenfalls „land- und forstwirtschaftliche Bewässerung" von der Abgabepflicht ausnimmt, wird die Freistellung neben angeblicher Geringfügigkeit („unter 1 %" der Entnahmen in Rheinland-Pfalz) mit den Ungleichbehandlungseffekten der selbst gewählten großzügigen Freigrenzenregelung begründet.[161] So hinge es wegen der gewährten hohen Freigrenzen von der Organisation der Beschaffung ab (direkte individuelle Entnahme oder indirekte Entnahme über Wasser- und Bodenverbände), ob eine Entgeltpflicht bestehe. Dies trifft zwar zu, liegt aber wohl doch in der Natur einer Freigrenze und gilt für sämtliche Entnahmevorgänge: Wo 10.001 cbm Grundwasser jährlich entnommen werden, sind rund 600 Euro fällig, bei nur einem Kubikmeter weniger hingegen entfällt die Zahlung. Bei Oberflächenwasser macht der Tarifsprung nur 480 Euro aus. Warum allein land- und forstwirtschaftliche Betriebe vor dieser vom Landesgesetzgeber selbst geschaffenen „Ungleichbehandlung" infolge der Freigrenze und ausgerechnet durch vorsorgliche Befreiung *aller* Betriebe geschützt werden sollen, lässt sich wohl nur als sektorspezifische „Verschonungssubvention"[162] erklären.[163]

---

[160] Zu den übrigen Umwelt- und Ressourcenkosten der landwirtschaftlichen Bewässerung im Überblick Ammermüller, Assessing Cost Recovery ..., 2009, S. 77 ff., 110.

[161] RhPfLT-Drucks. 16/1158, S. 8.

[162] Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen ..., 2008, S. 47 ff.

138. Die völlige Freistellung von Bewässerungsmaßnahmen der Landwirtschaft – trotz ausdrücklicher Erwähnung in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 2 WRRL als zur Kostendeckung von Wasserdienstleistungen „angemessen" beitragspflichtiger Sektor – erscheint daher insgesamt unzureichend begründet.[164] Da keine Begründungen einer Abwägung mit „wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung" vorgetragen werden und die Geringfügigkeits- und Bürokratieargumente kaum durchgreifen, könnte von einer „sachgrundlosen Verschonungssubvention" auszugehen sein, die unions- und gleichheitsrechtliche Fragen aufwirft. Die Freistellung sollte insoweit erneut überprüft werden.

139. Der Wegfall stellte zudem ein zusätzliches verursachergerecht aufgebrachtes Aufkommen von ca. 1-1,25 Mio. Euro bereit. Pro bewässerndem Betrieb wären dies im Durchschnitt voraussichtlich weniger als 500 Euro (vgl. Tab. 5), was kaum als unvertretbar bezeichnet werden kann. Die gegenzurechnenden Verwaltungsmehrkosten dürften sich nach einmaligem Rüstaufwand der Erfassung der neuen Veranlagungsfälle in der Zukunft in Grenzen halten.

### ce) Spezifischer Nutzungsvorbehalt in § 1 Abs. 2 Nr. 8

140. In Abschnitt III.2c) wurde ausgeführt, dass die im Zuge der Novelle 2011 erfolgte Streichung des **allgemeinen Nutzungsvorbehaltes** beim Abgabegegenstand in § 1 Abs. 1 als dogmatische Bereinigung zu begrüßen ist, da sie klar zwischen dem Entnahmevorteil am Gewässer und dem Verwertungsvorteil am entnommenen Wasser unterscheidet.

141. Umso erstaunlicher mutet die gleichzeitige Einführung eines **speziellen Nutzungsvorbehalts** für Grundwasserabsenkungen für Baumaßnahmen bzw. im Gemeinwohlinteresse im Rahmen der WasEG-Novelle 2011 an (§ 1 Abs. 2 Nr. 8 WasEG 2011). Anstelle der gewässerökologischen Auswirkung wird hier abermals auf die Bereicherung vermittels der einer Entnahme folgenden Verwertungsvorgänge abgestellt, und dies auch nur in diesem speziellen Fall der Nr. 8. Eine Vermischung von Entnahme und Verwertung bei der Begründung der Abgabepflicht erscheint jedoch nicht unproblematisch.[165]

142 Die Neuregelung soll der Rechtsprechung des OVG Münster[166] entgegentreten, das bislang Folgenutzungen von gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 8 WasEG 2004 gehobenem

---

[163] Dazu bereits Gawel, LKRZ 2012, 310 ff.

[164] Zur analogen Regelung in Rheinland-Pfalz kritisch Gawel, LKRZ 2012, S. 310 f.

[165] So mit Blick auf die bisherige Rechtslage mit Nutzungsvorbehalt der Entgeltpflicht auch Breuer, NWVBl. 2007, 460 ff.

[166] Siehe OVG Münster, U. v. 16.08.2008 – 8 K 1464/05 – dazu auch die Begründung im (angenommenen) Änderungsantrag von SPD/GRÜNEN (Anlage zu Apr 15/239), S. 30.

Wasser mangels Rechtsgrundlage von der Entgeltpflicht frei gesehen hat.[167] Die im Gesetzentwurf der Landesregierung[168] noch nicht vorgesehene Änderung wurde erst im Gesetzgebungsverfahren ergänzt. Dort wird zur Begründung ausgeführt:

> „Mit der Änderung wird klargestellt, dass mit der Nutzung eine Wasserdienstleistung einhergeht und zudem ein Sondervorteil für den Entnehmer verbunden ist. Auch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung soll die Folgenutzung in ihrem jeweiligen Umfang entgeltpflichtig sein."[169]

143. Ziel der jetzt verabschiedeten Fassung ist es, die *genutzten* Anteile des zunächst zu Gemeinwohlzwecken gehobenen Wassers wiederum der Entgeltpflicht zu unterwerfen (Rückausnahme). Dabei werden nicht nur erneut Entnahmevorteil und Verwertungsvorteil konfundiert; Gleichbehandlung sollte sich nach dem Gesetzeszweck und der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung durch das BVerfG daher auf den Entnahmevorteil richten. Zugleich werden aber u. U. auch kontraproduktive Lenkungsanreize gesetzt: Zwar würde die Entgeltpflicht auch ausgelöst, falls der genutzte Teil des Wassers vom Nutzer selbst für seine Zwecke entnommen würde; ein Wiederaufleben der Entgeltpflicht bei Verwertung von im Gemeinwohlinteresse entnommenem Wasser muss sich allerdings fragen lassen, was hiermit bezweckt werden soll: Lenkende Auswirkungen hat diese Entgeltpflichtigkeit jedenfalls nur noch auf die Verwertung selbst, nicht mehr auf die eigentliche Entnahme, die ja bereits aus anderen Gründen, und zwar entgeltfrei, veranlasst wurde.[170] Die „Weiternutzung des im Gemeinwohlinteresse bereits entnommenen Wassers als Trink- oder Brauchwasser" entspricht sogar „in besonderem Maße den Anforderungen an einen sparsamen und überlegten Umgang mit der Ressource Wasser, weil andernfalls erneut Wasser zu diesem Zweck entnommen werden müsste."[171] Wenn und soweit der eigentliche *Entnahmevorteil* von der Abgabepflicht freigestellt ist, ergibt eine nachgelagerte Abschöpfung des *Verwertungsvorteils* ressourcenpolitisch wenig Sinn: Zur Entlastung des Wasserhaushaltes trägt diese Zahlungsverpflichtung jedenfalls typischerweise nicht mehr bei. Im Gegenteil könnte sogar eine Steigerung der gesamten Entnahmemenge die Folge sein. Es spricht daher viel dafür, Wasserentnahmeentgelte konsequent am Vorliegen eines Entnahmevorteils auszurichten und Verschränkungen mit anschließenden Verwertungen strikt zu vermeiden.[172]

---

[167] LT-Drs. 15/2387.

[168] LT-Drs. 15/977.

[169] LT-Drs. 15/2387, S. 6 f.

[170] Ebenso Bamberger, NWVBl. 2010, 10.

[171] Ebenda unter Verweis auf OVG NRW, IR 2008, 358.

[172] Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz ...., 2008, S. 164 f., hält zudem pauschale Freistellungen von dauerhaften Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse mangels Rechtfertigung vor Art. 9 WRRL für europarechtswidrig.

Dies sichert die Gleichbehandlung am Entnahmevorteil am Gewässer als dem auch verfassungsrechtlich relevanten *tertium comparationis*.

144. Das Trennungsgebot von Entnahme- und Verwertungsvorteil gilt sowohl beim generellen Nutzungsvorbehalt aus § 1 Abs. 1 WasEG 2004-2011, der zu Recht beseitigt wurde (dazu oben III.2.c)), aber in gleichem Maße für spezielle Nutzungsvorbehalte bzw. verwertungsbezogene Rückausnahmen einer Freistellung (dazu im Übrigen auch schon bei Heilquellen in Abschnitt III.2.cd) (2)).

### cf) Wegfall des Bergbau-Privilegs (§ 1 Abs. 2 Nr. 9 a. F.)

#### (1) Überblick

145. In allen anderen derzeit Wasserentnahmeentgelte erhebenden Ländern mit (Braunkohle-) Bergbau sind die Bergbauunternehmen bisher grundsätzlich vom Wasserentnahmeentgelt befreit.[173]

146. Brandenburg als weiterer wichtiger Standort für Braunkohlebergbau, dessen Landesregierung im Koalitionsvertrag 2009 im Dienste des Gewässerschutzes noch eine Überprüfung angekündigt hatte, „inwieweit für die Entnahme von Oberflächen- und Grundwasser zum Zwecke der Freimachung und Freihaltung von Lagerstätten, Erdgasspeichern sowie zur Wasserhaltung von Tagebaulöchern ein Nutzungsentgelt erhoben werden soll",[174] geht hier zwischenzeitlich einen anderen Weg: In Brandenburg erfolgt grundsätzlich eine Befreiung vom WASSERENTNAHMEENTGELT für Grundwasserentnahmen im Rahmen des Bergbaus („Freimachung und Freihaltung von Lagerstätten, Erdgasspeichern und anderem sowie zur Wasserhaltung von Tagebaulöchern"). Nur für den „wasserrechtlich verbrauchten oder kommerziell genutzten Anteil" ist nach § 40 Abs. 4 Nr. 7 BbgWG ein WASSERENTNAHMEENTGELT zu entrichten, allerdings bis zur Novelle 2011 nicht in Höhe des Grundwasser-Basissatzes (10 Cent/cbm), sondern nur in Höhe der Oberflächenwassersätze (also 0,5 Ct/cbm bei Kühlwasserverwendung und 2 Ct/cbm bei Produktionszweckverwendung). Durch die Novelle 2011[175] wurde für die Zeit von zunächst 1.1.2012 bis zum 31.12.2013 ein

---

[173] § 40 Abs. 4 Nr. 7 BbgWG; § 21 Abs. 2 Nr. 12 NdsWG; § 1 Abs. 2 Nr. 9 WasEG 2004/2009; § 23 Abs. 4 Nr. 6 SächsWG. Im Saarland bleibt nach § 1 Abs. 2 Nr. 9 GruWaG SL „gehobenes Grubenwasser" umgekehrt nur dann entgeltfrei, „soweit es zur Energiegewinnung genutzt wird". Dazu Waldhoff, DVBl. 2011, 653; Schmitz/Mausch, Kurzgutachten zu Nr. 29 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften [Brandenburg], abgedruckt in: Stellungnahme Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V., Stellungnahme 15/721 [Landtag NRW], 2011, S. 81 ff.

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

[175] Zweites Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 19.12.2011 (GVBl. I Nr. 33).

leicht erhöhtes Wassernutzungsentgelt in Höhe von 6 Ct/cbm festgelegt. „Mittelfristig" soll für den verwerteten Teil des Sümpfungswassers eine Angleichung an den für Grundwasserentnahmen üblichen Satz erfolgen.[176] Die ursprünglich anvisierte umfassende Entgeltpflichtigkeit aller Ableitungsmengen unabhängig von der anschließenden Wassernutzung, gegen die gleichfalls verfassungsrechtliche Bedenken vorgetragen wurden,[177] blieb hingegen mit der Novelle 2011 unrealisiert.

147. NRW hat hingegen das seit 2004 in § 1 Abs. 2 Nr.9 WasEG statuierte Bergbauprivileg, das allgemein bei der „Gewinnung von Bodenschätzen" galt, „sofern das entnommene Wasser unmittelbar in *ein* Gewässer eingeleitet und nicht anderweitig genutzt" wurde (§ 1 Abs. 2 Nr. 9 Was EG 2004/2009) [178], im Rahmen der WasEG-Novellierung 2011 komplett gestrichen.

148. Dies erscheint sachgerecht, denn sog. Sümpfungswässer, die bei der Wasserhaltung von Tagebaubetrieben anfallen, beeinträchtigen in ganz erheblichem Ausmaße den natürlichen Grundwasserhaushalt. Eine verursachergerechte Anlastung dieser Umweltkosten ist angezeigt und hält den Bergbaubetrieb zu einer effizienten Abwägung von Kosten und Nutzen an. Angesichts von Ausmaß, Qualität und Dauer des Eingriffs in den Wasserhaushalt ist eine generelle und dauerhafte Freistellung des Bergbaus auch im Lichte von Art. 9 WRRL nicht zu vertreten.[179]

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

150. Gegen diesen Teil der WasEG-Novelle 2011 hat sich jedoch starker Widerstand gezeigt; ihm allein wurde eine zweite Anhörungsrunde vor dem nordrhein-

---

[176] BbgLT-Drs. 5/3021, S. 2.

[177] Siehe dazu die Gutachten von Waldhoff, Verfassungsrechtliche Probleme von Wassernutzungsentgelten für Sümpfungswasser im Braunkohlenbergbau, Gutachten, 2010, und Schmitz/Mausch, Kurzgutachten ..., 2011.

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

[179] Siehe auch die Novelle des § 40 BbgWG, LT-Drs. 5/3021.

westfälischen Landtag gewidmet.[180] Neben dem erwartbaren Verweis auf die angeblich wirtschaftlich problematische Beschwer durch die künftige Abgabebelastung wurde aber auch einer angeblichen Verfassungswidrigkeit vorgetragen.[181] Im Schrifttum wurde bereits seit längerem die Meinung vertreten, eine Heranziehung zu Entnahmeentgelten in Fällen einer bloßen Ableitung anschließend nicht weiter genutzten Wassers komme mangels Sondervorteils zugunsten des Entnehmers nicht in Frage.[182] Dabei zeigen sich die Kritiker derartiger Abgabepflichten bemüht, die Vorteilhaftigkeit der Wasserentnahme aus dem natürlichen Wasserkreislauf für den Entnehmer sogar in eine Art Belastung als Folge des nicht weiter verwertbaren und damit unter Kosten abzuleitenden Wassers umzustilisieren.[183] Aus dem Sondervorteil der Entnahme wird so unversehens eine Sonderlast durch das Entnommene. Damit stünden derartige Vorgänge außerhalb des vom BVerfG legitimierten Abschöpfungsbereichs.

151. Die bisherige Begünstigung des Bergbaus als verfassungsrechtliches Gebot aus der „inneren Logik der Wassernutzungsentgelte" darzustellen,[184] überzeugt jedoch nicht. Es handelt sich vielmehr um einen schlichten Subventionstatbestand, der sich nicht zuletzt vor Art. 9 Abs. 1 WRRL rechtfertigen muss.[185] Zwar dürfte es zu weitgehend sein, hier mangels Rechtfertigung unmittelbar einen Verstoß gegen Art. 9 anzunehmen,[186] da dieser nicht zu konkreten Abgabenlösungen verpflichtet und zudem die

---

[180] Siehe Ausschuss-Potokoll APr 15/239 vom 28.06.2011und die zugehörigen Stellungnahmen.

[181] Waldhoff, Stellungnahme ..., 2011; mit Blick auf *Brandenburg* auch Waldhoff, Verfassungsrechtliche Probleme von Wassernutzungsentgelten für Sümpfungswasser im Braunkohlenbergbau, Gutachten, 2010, abgedruckt in: Stellungnahme Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V., Stellungnahme 15/721 [Landtag NRW], S. 9 ff.; Schmitz/Mausch, Kurzgutachten ..., 2011; allgemein Waldhoff, DVBl. 2011, 653, Meyer, Wasser und Abfall 2004, 23.

[182] So schon Meyer, Wasser und Abfall 2004, 22 ff.; in neuerer Zeit Waldhoff, DVBl. 2011, 653. Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 164, verneint aus diesem Grund für die Wasserhaltung eine Kostendeckungspflicht aus Art. 9 WRRL.

[183] So etwa Waldhoff, DVBl. 2011, 658 f.; ders., Verfassungsrechtliche Probleme ..., 2010, S. 27 ff.; ähnlich bereits Meyer, Wasser und Abfall 2004, 23 f. Aus Abb. 1 wird leicht ersichtlich, dass hier einem sehr hohen Beseitigungsvorteil ein Verwertungsnachteil gegenübersteht. An der Werthaltigkeit des Entnahmevorteils insgesamt ändert dies natürlich nichts – diese wird schlicht durch die Durchführung der Entnahme durch den Entnehmer zuverlässig angezeigt, sonst würde die Entnahme schlicht unterbleiben.

[184] So jedenfalls Waldhoff, DVBl. 2011, 653 ff.; erneut Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ....,. 2013, S. 91 ff.; ähnlich bereits Meyer, Wasser und Abfall 2004, 22 ff. Dagegen Gawel, DVBl. 2011, 1000; ebenso klar BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse.

[185] So auch allgemein Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen ..., 2008, S. 47 ff.

[186] So Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz ..., 2008, S. 155 ff., der jedoch die Befreiung von Grundwasserabsenkungen zur Gewinnung von Bodenschätzen dann für unbedenklich hält, wenn das entnommene Wasser keiner weiteren Nutzung zugeführt wird (S. 164). Dies überzeugt freilich nicht und erscheint widersprüchlich: Kolcu sieht in Entnahmevorgängen einschließlich Eigenvornahme mit signifikantem Einfluss auf den Gewässerzustand eine Wasserdienstleistung (S. 37). Weshalb beim Bergbau neben die (für den Entnehmer höchst vorteilhafte!) Nutzung der Grundwasserressource durch Entnahme

Ausnahmeregelungen des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL beachtet werden müssen; eine Sonderstellung des Bergbaus als gleichsam natürlicher Ausnahmebereich für Entgelte auf Wasserentnahmen geht jedoch fehl. Denn die gegen die Einbeziehung der Wasserhaltung durch Bergbaubetriebe in die Abgabepflicht vorgebrachten grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken[187] greifen nicht durch (dazu nachfolgend (2)).

152. Auch mangelt es nicht an Lenkungswirkungen, wie immer wieder behauptet wird:[188] Der Betreiber kann durch Verwendung von Dichtwänden oder durch Verkürzung der Absenkungsperiode, also beschleunigten Abbau, den gesamten Wasseranfall selbsttätig (erheblich) reduzieren und so den Wasserhaushalt entlasten. Ein Wasserentnahmeentgelt könnte gerade hierzu Veranlassung geben, da der Umfang des abgeleiteten Wassers nunmehr entgeltpflichtig gestellt wird. Im Übrigen gilt: Unvermeidbar ist grundsätzlich keine Ressourceninanspruchnahme.[189] Auch durch Verzicht auf oder Beschränkung des Umfangs des Tagebaubetriebs kann der Abgabe ausgewichen werden. Solche Effekte mögen wirtschafts-, energie- oder regionalpolitisch unerwünscht sein; ressourcen- und auch ordnungspolitisch zeigen sie jedenfalls berechtigterweise an, dass sich bestimmte Aktivitäten unter voller Berücksichtigung der der Gesellschaft zugemuteten Lasten in dieser Form offensichtlich nicht lohnen, weil die sozialen Kosten die realisierbaren Nutzen übersteigen. Setzt man sich über diesen Kosten-„Hinweis" mit Blick auf die energie-, regional- oder wirtschaftspolitischen Nutzen bestimmter Aktivitäten hinweg, so wirtschaftet man in Bezug auf den Wasserhaushalt gerade nicht nachhaltig: Naturkapital wird dann ohne vernünftigen Gegenwert zu Lasten künftiger Generationen aufgezehrt.

153. Beim Braunkohletagebau lassen sich wohl auch kaum die energie-, klima- und umweltpolitischen Wertungswidersprüche anführen, die im Falle einer erneuerbaren energetischen Wassernutzung (Geothermie, Wasserkraft) in der Abwägung dafür streiten könnten, auf die selektive Anlastung von wasserbezogenen Umwelt- und Ressourcenkosten nur bei diesen Energieträgern zu verzichten, um die erst herzustellende marktliche Wettbewerbsfähigkeit der zu fördernden erneuerbaren Energien nicht zu gefährden.

---

auch noch eine anschließende Verwertung des Entnommenen treten soll, um die Dienstleistungseigenschaft der Entnahme zu bejahen, bleibt unerfindlich und ist auch nicht durch die Legaldefinition der Wasserdienstleistung in Art. 2 Nr. 38 WRRL gedeckt. Entnahmen sind eben nicht nur im Hinblick auf den Vorteil des Entnommenen werthaltig, sondern auch in Bezug auf dessen räumliche „Beseitigung".

[187] Dazu Waldhoff, DVBl. 2011, 653; Meyer, Wasser und Abfall 2004, 23; Schmitz/Mausch, Kurzgutachten ..., 2011.

[188] Waldhoff, DVBl. 2011, 660; ders., Verfassungsrechtliche Probleme ..., 2010, S. 36 ff., der gar von „vorgetäuschter" sowie „unmöglicher" Lenkung spricht; ähnlich Schmitz/Mausch, Kurzgutachten ..., 2011, S. 11 f.

[189] Gawel, ZfU 2011, 213 ff.; Gawel/Ewringmann, StuW 1994, 295 ff.

154. Zwar ließe sich nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL wohl eine Begünstigungsrechtfertigung für abgeleitetes Sümpfungswasser aus anderen wirtschaftspolitischen Motiven herleiten; der Landesgesetzgeber hat darauf jedoch verzichtet, so dass sich allein die Frage stellt, ob er damit den verfassungsrechtlich eröffneten Spielraum einer Abgabenerhebung unzulässig überschritten haben könnte.

### (2) Verfassungswidrigkeit von Abschöpfungen auf entnommenes, aber nicht verwertetes Wasser?

155. Im Schrifttum wird gerügt, dass in NRW nunmehr in verfassungswidriger Weise Abschöpfungen auf sondervorteilsfreie Entnahmen möglich würden.[190] Mangels Vorteilsrealisierung seien jedenfalls Entnahmevorgänge, denen keine weitere ökonomische Verwertung der entnommenen Wassermengen nachfolge, von Abgabepflichten weiterhin freizustellen, da diese insoweit einer tragfähigen verfassungsrechtlichen Veranlagungsgrundlage entrieten. Angeführt werden in diesem Zusammenhang insbesondere im Tagebau anfallendes Sümpfungswasser[191] sowie sonstige Vorgänge, bei denen Wasser „ungenutzt" wieder dem natürlichen Wasserhaushalt zugeführt wird.[192]

156. Zunächst ist grundsätzlich der wirtschaftliche Vorteil aus der *Gewässerbenutzung* durch Entnahmen (Entnahmevorteil) von der anschließenden (gesonderten) *Nutzung des dabei entnommenen Wassers* (Verwertungsvorteil) zu unterscheiden (vgl. auch Abb. 1 in Abschnitt II.2). Konzeptionell relevant für ein Wasserentnahmeentgelt ist aber gerade die Indienstnahme von Gewässern durch einen Entnahmevorgang:[193] Die Entnahme selbst muss einen Wert besitzen, nicht zwingend das jeweils Entnommene. Dies ergibt sich aus der Sondervorteils-Anknüpfung des BVerfG an den individuellen Zugriff auf eine knappe Ressource unter staatlicher Bewirtschaftung. Damit ist als Ressourcennutzung ein gezielter („entnehmender") Eingriff in den natürlichen Ressourcenhaushalt zur Erzielung eines wirtschaftlichen Vorteils zu verstehen, der Alternativverwendungen des entnommenen Wassers gerade verdrängt.[194] Ob die auf einen Ent-

---

[190] Die Argumentation wurde im Wesentlichen anhand verschiedener Industrie-Gutachten entwickelt – siehe Waldhoff, Stellungnahme ..., 2011; ders., DVBl. 2011, 653; ders., Verfassungsrechtliche Probleme ..., 2010; Schmitz/Mausch, Kurzgutachten ..., 2011; Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 91 ff. So aber auch grundsätzlich bereits Meyer, Wasser und Abfall 2004, 22 ff.

[191] Waldhoff, Verfassungsrechtliche Probleme ..., 2010, S. 27 ff.

[192] Meyer, Wasser und Abfall 2004, 22 ff.; eine ökonomische Rechtfertigung verneinen analog allerdings auch Ewringmann/Vormann, Ausgestaltungsoptionen ..., 2003.

[193] So auch Breuer, NWVBl. 2007, 460.

[194] Eine „Benutzung" liegt im wasserrechtlichen Sinne stets in der unmittelbaren zweckbestimmten Einwirkung auf ein Gewässer – dazu BVerwG, Urt. v. 16.11.1973 - IV C 44.69; Knopp, in: Sie-

nahmevorgang gestützte Vorteilsrealisierung bereits durch die mit der Entnahme verbundene „Ortsveränderung" der Ressource selbst oder aber erst im späteren Verlauf einer dadurch in Gang gesetzten Wertschöpfungskette durch Veräußerung (Trinkwasser) oder Einsatz als Produktionsfaktor (Brauch- oder Kühlwasser) erfolgt, spielt hierfür ersichtlich gar keine Rolle. Zu den nutzdienlichen Güterverfügungen über Ressourcen zählt fraglos auch deren Beseitigung aus einer individuellen Wirtschaftssphäre, soweit nämlich der Ressourcenverbleib Vorteilsminderungen zur Folge hätte, weil etwa eine Produktion ansonsten gar nicht möglich wäre.

157. Zweck eines Wasserentnahmeentgeltes ist gerade eine im Anreizwege vermittelte Minderung des Ressourcendrucks auf den natürlichen Wasserhaushalt durch Entnahmevorgänge. Was mit dem Entnommenen anschließend konkret geschieht, ist für die eigentliche ökologische Wirkung der Ressourcenextraktion zunächst unbeachtlich, kann aber seinerseits Gegenstand weiterer Abgabepflichten werden (etwa als Abwassereinleitung) oder wegen Wiedereinleitung in das Entnahmegewässer geringere ökologische Auswirkungen zeitigen und daher zu Abgabesatzdifferenzierungen Anlass geben.[195]

158. Diese von anschließenden Wasserverwertungsvorgängen abstrahierende Sichtweise ziehe wurde mit dem Hinweis kritisiert, sie ziehe den Vorteil „entgrenzend" „ins Allgemeine".[196] Abgesehen davon, dass sich diese Sichtweise unmittelbar aus der Argumentation des BVerfG selbst ergibt, will diese Kritik auch das Argument des Lenkungszweckes nicht anerkennen,[197] aus dem sich ebenfalls der Entnahme-, nicht aber ein Verwertungsbezug ergibt: Wer mit Hilfe eines Preissignals die entnehmenden Zugriffe auf den Wasserhaushalt vorsorgend begrenzen will, wie es der nordrhein-westfälische Gesetzgeber in der Begründung zum WasEG 2003 anführt,[198] der tut gut daran, exakt diese Entnahmen, nicht aber eine eventuelle anschließende Wasserverwertung mit einer Abgabe zu belegen, da beide Vorgänge mengen- und wertmäßig beliebig stark auseinanderfallen können.

---

der/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 3, Rn. 3; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 3, Rn. 5, m. w. N.

[195] Zu einer solchen differenzierten Abgabepflicht nach heterogenen ökologischen Auswirkungen der Entnahme Gawel, Wasser und Abfall 2011.

[196] So Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 91.

[197] Ebenda.

[198] „Es entspricht dem Vorsorgeprinzip, dass Maßnahmen des Gewässerschutzes zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines guten Gewässerzustands getroffen werden. Dies schließt eine auf Schonung des vorhandenen Wasservorkommens angelegte Bewirtschaftungspolitik mit ein. Ein wesentliches Ziel ist es dabei, auf einen gemeinwohlverträglichen und sparsamen Umgang mit der Ressource Wasser hinzuwirken. Dieses soll nicht nur mit den Mitteln des Wasserrechts, sondern auch durch ein Wasserentnahmeentgelt als ökologischer Kostenfaktor geschehen." LT-Drs. 13/4528, S. 29.

159. Dass die Entnahme, wo sie erfolgt, für den Entnehmer stets „werterhöhend" ist, ergibt sich bereits daraus, dass die Wasserentnahme „ja freiwillig erfolgt und unterlassen würde, wäre sie nicht vorteilhaft", wie das OVG Lüneburg zutreffend feststellt.[199] Wer unter Kosten eine Entnahme von Wasser aus dem natürlichen Wasserhaushalt betreibt, verspricht sich hiervon eine individuelle ökonomische Zustandsverbesserung.

160. Beim sog. Sümpfungswasser, das im Bergbau zu Tage durch einströmendes Grundwasser anfällt, liegt der Vorteil offensichtlich darin, dass ohne den Zugang zu Grundwasserressourcen durch Heben von Sümpfungswasser die lukrative Ausbeutung von Rohstoffvorräten im Tagebaubetrieb technisch gar nicht möglich wäre. Der Vorteil der Ableitung von Sümpfungswasser liegt mithin schlicht im gesamten Ertragswert der auf den jeweiligen Standort bezogenen bergwirtschaftlichen Produktion. Daraus ist irrigerweise der Schluss gezogen worden, hier schiene eine Gewinnbesteuerung auf.[200] Dies ist freilich haltlos, da es zunächst nur um die Gegenleistungs-Rechtfertigung der Abgabe durch Nachweis einer Vorteilsposition des Entnehmers geht. Abgabegegenstand ist nach § 1 Abs. 1 WasEG bekanntlich die entnommene Wassermenge, kein Unternehmensertrag. Das Wasserentnahmeentgelt ist eine gegenleistungsbezogene Ressourcenabgabe, keine insoweit voraussetzungslose Gewinnsteuer.[201]

161. Das BVerfG sieht so lange kein Abgrenzungsproblem zur Steuer, wie die Abschöpfung als Gegenleistung den Wert der öffentlichen Leistung nicht übersteigt:

> „Die für die Abgrenzung zur Steuer unerlässliche Abhängigkeit der Wasserentnahmeentgelte von einer Gegenleistung bleibt allerdings nur erhalten, wenn deren Höhe den Wert der öffentlichen Leistung nicht übersteigt. Andernfalls würde die Abgabe insoweit - wie die Steuer – ‚voraussetzungslos' erhoben. Sie diente dann nicht mehr nur der Abschöpfung eines dem Abgabeschuldner zugewandten Vorteils, sondern griffe zugleich auf seine allgemeine Leistungsfähigkeit im Blick auf die Finanzierung von Gemeinlasten zu. [...] Dass die Höhe der Wasserentnahmeentgelte den Wert der öffentlichen Leistung übersteigen könnte, ist - selbst für den höchsten Satz der Grundwasserabgabe [...] nicht behauptet worden; es ist auch nicht ersichtlich."[202]

---

[199] OVG Lüneburg, Urt. v. 29.6.2006 – 13 LB 75/03.

[200] Siehe Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 97 ff.

[201] Der abzuschöpfende Entnahme-Vorteil besteht deswegen auch nicht ansatzweise im „ökonomischen Erfolg des Wasserentnehmenden Unternehmens", wie Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 95, mutmaßen, um einen nicht ersichtlichen Gewinnbezug herzustellen, sondern im individuell werthaltigen Verbrauch anderweitiger Ressourcenverfügungschancen anlässlich einer Entnahme, wie es das BVerfG ja selbst charakterisiert.

[202] BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93, Rn. 166.

162. Daher mag das im Zuge von Entnahme- oder Ableitungsvorgängen anfallende Wasser selbst „ungewollt"[203] sein und ein „zu beseitigendes Hindernis"[204] darstellen, der zugrunde liegende Entnahmeakt ist es natürlich mitnichten: Er wird gezielt und wohlbedacht, nämlich unter Kosten und Nutzen abwägender Inkaufnahme von Ressourcenverzehr, betrieben, um die Voraussetzungen des betrieblichen Erwerbs überhaupt erst zu schaffen. Damit ist die Entnahme, auf welche ein Wasserentnahmeentgelt gerichtet ist, fraglos vorteilhaft, selbst wenn dies für das entnommene Wasser selbst anschließend nicht mehr gilt.

163. Der durch Entnahme bewirkte individuelle Vorteil geht andererseits typischerweise einher mit ökologischen Lasten und zugleich mit dem Verzehr alternativer Nutzungen der nämlichen Ressourcenmenge durch andere potenzielle Gewässerbenutzer. Ein solcher individueller Entzug von Nutzungsmöglichkeiten aus einem unter staatlicher Bewirtschaftung stehenden ressourciellen Nutzungsvorrat ist nach der Rechtsprechung des BVerfG aber gerade abgeltungsfähig. Es kann daher keinem Zweifel unterliegen, dass auch nach Entnahme lediglich abgeleitetes Sümpfungswasser oder über Leitungsgräben ungenutzt wiedereingeleitetes Wasser als individualisierte Verfügbarmachung von Wassernutzungsmöglichkeiten aus einem Ressourcenpool in staatlicher Bewirtschaftung anzusehen sind. Insofern dürfen sie einem auf Ressourcenschutz angelegten Entgeltregime für die Wasserentnahme unter dem Gesichtspunkt der Vorteilsabschöpfung unterworfen werden.

164. Dass das BVerfG im Rahmen seiner Sondervorteilslehre „auf die ‚Nutzung' des Wassers und nicht etwa auf die Entnahme als Nutzung des Gewässers als maßgeblichen Vorteil" [205] abstelle, ist gerade unzutreffend. Das Gegenteil ist richtig: In der Wasserpfennig-Entscheidung von 1995 führt das Gericht aus:

> „Knappe natürliche Ressourcen, wie etwa das Wasser, sind Güter der Allgemeinheit. Wird Einzelnen die Nutzung einer solchen, der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource [...], eröffnet, wird ihnen die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit verschafft [...]. Sie erhalten einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen."[206]

Das BVerfG stellt hier auf die Exklusionswirkung eines individuellen Zugriffs auf eine im bewirtschafteten Gemeingebrauch stehende Pool-Ressource ab: Der Wasserhaushalt hält einen vielfältigen, aber knappen Nutzungsvorrat bereit, der durch individuelle Inanspruchnahme insoweit verbraucht wird und anderen potenziellen Nutzern nicht mehr

[203] Meyer, Wasser und Abfall 2004, 24.

[204] Waldhoff, Verfassungsrechtliche Probleme ..., 2010, S. 30.

[205] Meyer, Wasser und Abfall 2004, 23; ähnlich wohl Waldhoff, Verfassungsrechtliche Probleme ..., 2010, S. 9 ff.

[206] BVerfGE 93, 319, 345 – Wasserpfennig.

oder nur noch in geminderter Wertigkeit zur Verfügung steht (Nutzungs-Rivalität).[207] Sich diese knappen, rivalisierenden Nutzungen individuell zu sichern, bedeutet einen abschöpfungsfähigen „Sondervorteil". Dieser Vorteil wird bereits mit dem Zugriff auf das Gewässer durch Entnahmeakte wirksam; die anschließende Inwertsetzung des Entnommenen hat hierauf keinen Einfluss.

165. Diese Lesart ist im Übrigen durch die verwaltungsgerichtliche Folge-Rechtsprechung bestätigt: Das BVerwG hat in seiner Entscheidung zur sog. „Spandauer Schleuse"[208] darauf hingewiesen, dass es zur Bejahung eines Sondervorteils auf eine wirtschaftliche Verwertung entnommenen Wassers nicht ankomme:

> „Der Sondervorteil liegt schon darin, dass die Möglichkeit der Grundwasserentnahme eröffnet wird [...]. Unerheblich ist deshalb, dass die Klägerin das von ihr geförderte Grundwasser nicht wirtschaftlich verwertet, sondern ungenutzt abgeleitet hat."[209].

Ebenso judizieren im Übrigen auch das OVG Bautzen[210] sowie das OVG Lüneburg.[211] Auch das VG Arnsberg, das unlängst die Heranziehung von Sümpfungswässern zum Standardentgeltsatz für unzulässig erachtet hat (dazu unten (3)), zweifelt aber die materielle Rechtfertigung durch einen Sondervorteil ausdrücklich nicht an.[212]

166. Für die gegen die Veranlagung von Sümpfungswässern vorgetragenen Bedenken gibt es daher in der gesamten, bisher verfügbaren Rechtsprechung nicht den geringsten Beleg. Explizite Grundsatzentscheidungen dazu stehen freilich gegenwärtig noch aus.

---

[207] In der Finanzwissenschaft wird in der Theorie öffentlicher Güter eine Klassifikation von Ressourcen nach der Ausschließbarkeit über Preise und die „Rivalität im Konsum" vorgenommen. Gewässerdienstleistungen können dabei weithin als „rival" gelten, d. h. ihre individuelle Inanspruchnahme „verbraucht" die Nutzungsmöglichkeiten gegenüber anderen potenziellen Zugriffen; dies ist etwa bei Entnahmen der Fall. Zum Ganzen statt vieler Brümmerhoff, Finanzwissenschaft, 9. Aufl., 2007, S. 79 ff.

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

[209] BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 = NVwZ-RR 2007, 750, 752 – Spandauer Schleuse.

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

[211] OVG Lüneburg, Urt. v. 29.6.2006 – 13 LB 75/03 (Wasserentnahmegebühren für das Abpumpen von Grundwasser zur Freihaltung einer Baugrube): „Unbeachtlich ist, dass die Klägerin das abgepumpte Grundwasser nicht zum Zweck des Verbrauchs oder Gebrauchs zutagegefördert hat." (Rn. 39).

[212] VG Arnsberg, U. v. 8.10.2013 - 11 K 2813/11, Rn. 27: „Vorliegend spricht [...] vieles dafür, dass die Klägerin bei der Entnahme des Grundwassers den in § 1 Abs. 1 Ziffer 1. WasEG 2011 aufgeführten Entgelttatbestand erfüllt und ihr dadurch ein abschöpfbarer Sondervorteil vermittelt wird, der die Erhebung eines Wasserentnahmeentgeltes dem Grunde nach rechtfertigt."

167. Zwar waren in der Judikatur des BVerfG bislang ausschließlich Fallgestaltungen entscheidungserheblich, bei denen der Entnahme weitere Nutzbarmachungen des entnommenen Wassers folgten; auch trifft es zu, dass das BVerfG in den Kammer-Entscheidungen bezüglich des Sondervorteils stark auf die „Nutzungsintensität" des entnommenen Wassers abstellt (Vermögensvorteile durch Veräußerung des Wassers oder Einsatz als Produktionsfaktor[213]). Einen Beitrag zur Verunklarung der Konturierung des Sondervorteils durch Referenz auf die weitere Verwertung entnommenen Wassers ist hierin jedoch nicht zu erblicken:[214] Der Vorteil *durch Entnahme* realisiert sich im Zugriff auf eine staatlich bewirtschaftete Ressource mit Blick auf die dadurch bewirkte Raumveränderung und/oder mit Blick auf anschließende eigenständige Verwertungschancen des entnommenen Wassers. Was diesen Entnahme- und Zugriffs-Vorteil im Einzelnen vermittelt, steht für die Rechtfertigung der Abgabe dahin.

168. Nachgerade abwegig erscheinen vor diesem Hintergrund Überlegungen einer „umgekehrten Korrelation"[215] aus Wassermenge und wirtschaftlichem Vorteil für den Fall des Sümpfungswassers: Zwar steigt bei höherer Sümpfungswassermenge als „zu beseitigendem Hindernis" die Belastung der ableitenden Einheit an, die insoweit einen umso geringeren Vorteil hat, je mehr Wasser abzuleiten ist. An der Vorteilhaftigkeit des Entnahmevorgangs selbst ändert dies aber nichts: Die Entnahme würde ganz oder teilweise unterlassen, verspräche sich der Entnehmer hiervon nicht gerade insgesamt einen (Netto-) Vorteil. Dieser (Netto-) Vorteil ist umso größer, je *mehr* Wasser entnommen wird, denn umso mehr wasserfreier Raum wird für Erwerbszwecke gewonnen. Dass durch größere Ableitungsmengen auch die Ableitungskosten ansteigen, spielt keine Rolle, da durch die Entnahme (einschließlich Ableitung) per Saldo ein Wertsteigerungsbeitrag geleistet werden kann. Insofern besteht hier auch kein unzulässiger Zugriff auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anstelle einer Vorteilsabschöpfung.[216] Die Heranziehung von Bergbaubetrieben zu einem Wasserentnahmeentgelt auf Sümpfungswasser scheitert daher sicherlich nicht an der „Unmöglichkeit einer sachgerechten Vorteilsabschöpfung".[217]

169. Eine mangelnde wirtschaftliche Verwertbarkeit des entnommenen Wassers hindert deshalb keineswegs die Abschöpfung des aus der eigentlichen Entnahme erwachsenden Vorteils. Auch eine insgesamt wertsteigernde Entnahme ohne eine anschließende vorteilhafte Verwertung des Entnommenen bleibt im Ergebnis fraglos eine Was-

---

[213] BVerfG, Beschl. v. 18.12.2002 = NVwZ 2003, 467 (469 f.).

[214] So aber Waldhoff, Verfassungsrechtliche Probleme ..., 2010, S. 9 ff., 14, der klärungsbedürftige „Unabgestimmtheit" und „Ungereimtheiten" in der diesbezüglichen Judikatur des BVerfG ausmacht.

[215] Waldhoff, Verfassungsrechtliche Probleme ..., 2010, S. 33; ders., DVBl. 2011, 653, 659.

[216] So aber Waldhoff, Verfassungsrechtliche Probleme ..., 2010, S. 33.

[217] Waldhoff, Verfassungsrechtliche Probleme ..., 2010, S. 33.

serverfügung im Interesse des Entnehmers und damit abgeltungsfähig im Rahmen der Sondervorteilslehre des BVerfG. Da der abschöpfbare Sondervorteil bereits aus der Nutzung des Wasserhaushaltes, nicht aber erst aus der wirtschaftlichen Verwertung des entnommenen Wassers resultiert, sind auch bloße Ableitungsvorgänge ohne anschließende Wassernutzung entgeltfähig im Rahmen der Sondervorteilslehre des BVerfG.[218] Der Entnahmevorteil ist als Beseitigungsvorteil zudem auch beim Sümpfungswasser ersichtlich mit der Ableitungsmenge positiv korreliert.[219] Dass es daher einer ausdrücklich verwertungsabstrakt an die bloße Wasserentnahme geknüpften Ausgestaltung einer Entnahmeeabgabe an der finanzverfassungsrechtlich gebotenen Abbildung des rechtfertigenden Vorteilsausgleichs im Abgabetatbestand selbst ermangeln würde, wie vereinzelt behauptet wird,[220] ist nicht im Ansatz ersichtlich: Im Gegenteil würde gerade eine lediglich an Verwertungsvorteile anknüpfende Abgabe den individuellen Sondervorteil des Zugriffs auf den bewirtschafteten Wasserhaushalt, den das BVerfG zugrunde legt, nur sehr verzerrt widerspiegeln können.

170. Dass im Übrigen beim Abstellen auf den Vorteil der Entnahme selbst (anstelle eines Vorteils aus dem Entnommenen) „die Abgrenzung zur Steuer undeutlich" werde, der „gebührenähnliche Charakter des Wasserentnahmeentgelts [verloren] ginge" und „die Wassermenge als Maßstab einer solchen Bemessung letztlich ungeeignet" sei,[221] erscheint im Lichte der „Wasserpfennig"-Entscheidung des BVerfG kaum nachvollziehbar. Einen angeblichen „Übergriff in den Bereich der Steuer"[222] lässt sich dem nicht entnehmen: Vielmehr hat das BVerfG die Grenze zur Besteuerung selbst thematisiert und auf Fälle begrenzt, bei denen die Abgabeschuld den individuellen Sondervorteil evident überstiege und sich insoweit ihrer Gegenleistungsrechtfertigung entkleidet sähe (siehe Abschnitt II.2.c)). Der vor diesem Hintergrund untaugliche Versuch, die Abschöpfung des Sondervorteils einer bloßen Wasserentnahme ohne anschließende Wasserverwertung *bereits kategorial* als Zugriff auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Entnehmers und damit als verdeckte und gleichsam formenmissbräuchliche Ertragsbe-

---

[218] Dazu Gawel, DVBl. 2011, 1000; ebenso BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse. Dass das strikte Abstellen auf den Sondervorteil durch die Entnahme von Wasser (anstelle seiner anschließenden Verwertung) nur einen „äußerst lockeren, regelmäßig nur mittelbaren Vorteilszusammenhang" beschreibe, wie Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 88, meinen, verkennt gerade den Individualvorteil, der aus der Zugriffsmöglichkeit auf eine rivale Pool-Ressource erwächst. Das dringende Interesse von Bauherren und Tagebaubetreibern an der Beseitigung des die jeweiligen Vorhaben „störenden" Grundwassers verdeutlicht den individuellen Vorteil, der darin besteht, dieses der wirtschaftlichen Betätigung entgegenstehende Wasser entnehmen bzw. ableiten zu dürfen.

[219] Dass es auf die Unerwünschtheit und Kostenträchtigkeit des Entnommenen nicht mehr ankommt, betont auch OVG Lüneburg, Urt. v. 29.6.2006 – 13 LB 75/03, Rn. 38.

[220] Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 91 ff., insbes. 95.

[221] Waldhoff, Stellungnahme ..., 2011, S. 2.

[222] Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 95.

steuerung zu stilisieren,[223] geht ersichtlich an der Sache vollkommen vorbei: Wer für den Sondervorteil eines entnehmenden Zugriffs auf den natürlichen Wasserhaushalt im Wege einer Abgabe angemessen abschöpfend herangezogen wird, sieht sich mitnichten einer verdeckten Gewinnbesteuerung gegenüber, sondern unverändert einer vom BVerfG für zulässig erachteten Gegenleistungsabgabe – sei es über die Entnahmemenge oder die darüber abgebildete Einräumung des entsprechenden Zugriffsrechtes (dazu oben II.2.b)). Auch kann insoweit nicht von einer interpretatorischen „Ausweitung des ‚Wasserpfennigs'"[224] oder einer „Entgrenzung" des Vorteilsbegriffs[225] gesprochen werden: Wie zuvor ausgeführt wurde, hat das Gericht 1995 die *Inanspruchnahme von Gewässern* durch Entnahmevorgänge („Nutzung einer der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource"; „Wert des öffentlichen Gutes, dessen Nutzungsvorteil abgeschöpft werden soll") als Gegenstand einer Entgeltpflicht mit dem Bemessungsmaßstab „Wassermenge" nicht beanstandet. Die Eröffnung des einzelwirtschaftlichen Zugriffs auf eine rivale Pool-Ressource stellt gerade jene Steuerdistanz wahrende, individualisierbare Leistung dar, deren Vorteil abschöpfbar sein soll. Am Gegenleistungscharakter einer auf die Entnahme selbst gerichteten Abgabe besteht mithin kein vernünftiger Zweifel.[226]

171. Die Sondervorteilsrechtfertigung eines Wasserentnahmeentgelts wird überdies auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass dem gehobenen Grundwasser jedenfalls „beim Abbau von Lagerstätten in großer Tiefe" die Ressourceneigenschaft abgesprochen werden könnte, weil es sich „um ein nutzloses Gut" handele.[227] Auf den anschließenden Nutzwert des Entnommenen „über Tage" kommt es – wie dargelegt – ohnehin nicht an. „Unter Tage" aber ist das Wasser Bestandteil des natürlichen Wasserhaushaltes und insofern bereits einer werthaltigen Alternativnutzung zugeordnet. Dass der dortige Verbleib des angeblich „nutzlosen" Wassers durchaus praktischen Wert besitzt, wird nicht zuletzt daran deutlich, dass Vornahme und Beendigung der Wasserhaltung mit Bergschäden einhergehen können.

---

[223] So Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 95 ff.

[224] Ebenda.

[225] Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme ..., 2013, S. 127. An anderer Stelle ist davon die Rede, der Vorteil werde „ins Allgemeine gezogen" (ebenda, S. 93).

[226] So auch Bamberger, NWVBl. 2010, 8. Das BVerfG führt im Wasserpfennig-Urteil dazu aus: „Die Wasserentnahmeentgelte in Baden-Württemberg und Hessen werden [...] nach der tatsächlich entnommenen Wassermenge berechnet. Diese Konstruktion der Abgabe bewirkt aber für die rechtliche Beurteilung keinen Unterschied: Abgeschöpft wird der in der Eröffnung der Nutzungsmöglichkeit liegende Vorteil nicht nach seinem rechtlichen, sondern nach seinem tatsächlichen Umfang. [...] Der Gegenleistungsbezug der Wasserentnahmeentgelte ergibt sich auch eindeutig aus dem Abgabetatbestand. Die Abgaben auf die Entnahme von Wasser unterscheiden sich daher klar von der Steuer und lassen deshalb die Finanzverfassung unberührt." (BVerfG, U. v. 07.11.1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93, Rn. 165).

[227] Schmitz/Mausch, Kurzgutachten ..., 2011, S. 5.

172. Auch eine angebliche Ingerenz mit bergrechtlichen Vorschriften des § 48 Abs. 1 S. 2 BbergG[228] streitet vor dem Hintergrund des vom BVerfG entwickelten rechtsstaatlichen Gebotes der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung[229] sicher nicht für eine Freistellung des Bergbaus von Wasserentnahmeentgeltpflichten: Die Sicherung der nationalen Rohstoffversorgung nach dem BBergG schließt offensichtlich weder einen ertragsteuerlichen Zugriff auf Bergbauunternehmen aus noch die Erhebung der bergrechtlichen Förderabgabe nach § 31 BBergG[230]. Dies gilt erst recht für die europarechtliche Vorgabe der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen. Nach § 48 Abs. 1 S. 2 BbergG soll nämlich die „Aufsuchung und Gewinnung" von Rohstoffen auch lediglich „bei Anwendung [von] Vorschriften", die nach Satz 1 gerade zulässigerweise Einschränkungen im Interesse des Gemeinwohls vorsehen, „so wenig wie möglich beeinträchtigt werden". Eine unbedingte Priorität gegenüber anderen Gemeinwohlbelangen ist dem ohnehin gar nicht zu entnehmen. *Waldhoff* will hier einen verfassungsrechtlich relevanten Widerspruch jedenfalls für den Fall von „unvermeidbaren" und „reziprok" zum Vorteil ausgestalteten WASSERENTNAHMEENTGELT erblicken.[231] Wie zuvor dargestellt wurde, sind aber auch Wasserentnahmeabgaben auf Sümpfungswasser weder unvermeidbar noch existiert hier eine umgekehrte Proportionalität zum Entnahme-Vorteil.

173. Die auf den wirtschaftlichen Vorteil der Rohstoffgewinnung gerichtete bergrechtlicher Förderabgabe nach § 31 BBergG entfaltet schließlich auch keine Sperrwirkung gegen eine Vorteilsabschöpfung aus der Nutzung von Wasserressourcen wegen Doppelbelastung.[232] Ersichtlich handelt es sich hier um zwei kategorial verschiedene Vorteilskategorien, nämlich der Vorteil der Marktverwertung von Bodenschätzen einerseits und der Vorteil des Eingriffs in den Wasserhaushalt, um den Abbau dieser Rohstoffe erst zu ermöglichen, andererseits. Das Bergrecht gibt für eine Sonderstellung bei Wasserentnahmeabgaben damit insgesamt nichts her.

---

[228] Dazu Waldhoff, Verfassungsrechtliche Probleme ..., 2010, S. 38 ff.; ders., DVBl. 2011, 660 f.

[229] BVerfGE 98, 106, 118 f.

[230] Dies räumt Waldhoff, Stellungnahme ..., 2011, S. 3, selbst ein.

[231] Ebenda, S. 3.

[232] So aber Schmitz/Mausch, Kurzgutachten ..., 2011, S. 5.

## 4. Verknüpfung mit dem Wasserordnungsrecht

### a) Aktuelle Rechtslage und vergleichbare Regelungen anderer Länder

174. Lenkende Umweltabgaben sind als ökonomische Hebel zur Verhaltenssteuerung zunächst ein eigenständiges Instrument mit wichtigen ökonomischen Funktionen der Bepreisung von Umweltgütern. In der Praxis werden sie jedoch regelmäßig in ein Steuerungsumfeld implementiert, in dem bereits das Umweltordnungsrecht umfangreiche Allokationsvorgaben macht. Dieser „policy mix" kann einerseits das Wasserordnungsrecht in seinem strukturell gefährdeten Vollzug wirkungsvoll unterstützen, indem die Ressourcennutzer ein ökonomisches Eigeninteresse an der Erfüllung ordnungsrechtlicher Vorgaben erhalten (Zangenwirkung[233]). Andererseits kann diese Konstruktion eine Schwächung des spezifischen Lenkungsauftrages eines durch die Abgabe statuierten administrierten Ressourcennutzungspreises bedeuten.[234]

175. Auch Wasserentnahmeabgaben sind in ein wasserordnungsrechtlich umfassend vorstrukturiertes Steuerungssystem eingebettet. Anders als bei der insoweit problematischen Abwasserabgabe[235] beschränken sich die Bezugnahmen des WasEG auf das Wasserordnungsrecht auf wenige Aspekte der Abgabenkonstruktion:

- **Bemessungsgrundlage**: Nach § 3 Abs. 2 Satz 4 WasEG kommt bei hilfsweiser Schätzung der Bemessungsgrundlage „im Regelfall die in dem Recht oder der Befugnis zugelassene Entnahmemenge" zum Einsatz; die Regelveranlagung erfolgt jedoch aufgrund der tatsächlichen Entnahmemenge (Satz 1) – vgl. dazu Abschnitt III.5.
- **Befreiungen**: Nach § 1 Abs. 2 WasEG knüpfen zahlreiche Abgabe-Befreiungen an ordnungsrechtliche Wertungen an – sei es die Erlaubnisfreiheit einer Gewässerbenutzung nach Nr. 2 (vgl. Abschnitt III.3.cb)), sei es für behördlich angeordnete Benutzungen oder Wassernutzungen nach Nr. 1, 2 (vgl. Abschnitt III.3.cc)) oder hinsichtlich des Heilquellenbegriffs in Nr. 4, zu dessen Legaldefinition auf § 16 LWG verwiesen wird.

176. Anders als beim AbwAG erfolgt aber weder eine Regelveranlagung nach der im Zulassungsbescheid hinterlegten, maximal zulässigen Ressourceninanspruchnahme (sog. „Bescheidlösung" nach § 4 Abs. 1 AbwAG) noch eine Tarifermäßigung bei Ein-

---

[233] Ewringmann/Schafhausen, Umweltabgaben als ökonomischer Hebel ..., 1985; rezipiert bei Berendes, Das Abwasserabgabengesetz ..., 1995, S. 21.

[234] Zum Ganzen siehe Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung ..., 2011, S. 80 ff.

[235] Siehe Gawel/Köck u. a., Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe ..., 2013.

haltung ordnungsrechtlicher Vorgaben (§ 9 Abs. 5, 6 AbwAG) oder eine Abgaben-Sanktion bei Nichteinhaltung der behördlichen Überwachungswerte (§ 4 Abs. 4 AbwAG).

177. Anders auch als in anderen Erhebungsländern von Wasserentnahmeabgaben wird zudem die Verrechnungsregelung nicht mit ordnungsrechtlichen Wertungen durchsetzt, wie z. B. in § 91 Abs. 11 SächsWG. In anderen Ländern findet z. T. auch eine dem § 9 Abs. 5, 6 AbwAG nachgebildete, zweifelhafte Tarifermäßigung bei Einhaltung ordnungsrechtlicher Vorgaben Anwendung, z. B. § 91 Abs. 12 SächsWG („Anwendung Stand der Technik").[236]

### b) Bewertung

178. Die Ausrichtung des WasEG auf das Wasserordnungsrecht ist insgesamt sehr zurückhaltend ausgelegt. Insbesondere werden problematische Verschränkungen wir im Abwasserabgabenrecht oder in einzelnen Entgeltgesetzen anderer Erhebungsländer vermieden. Es bestehen insgesamt keine Bedenken. Die pauschale Freistellung sämtlicher erlaubnisfreien Gewässerbenutzungen von der Abgabepflicht sollte geprüft werden (dazu näher Abschnitt III.3.cb)).

179. Insgesamt kann aber die Verschränkung des WasEG mit dem Wasserordnungsrecht als sachgerecht bewertet werden. Beide Instrumente wirken komplementär auf eine Schonung des Wasserhaushaltes ein, ohne sich funktional unangemessen zu beeinträchtigen.

## 5. Bemessungsgrundlage

### a) Aktuelle Rechtslage

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

[236] Dazu im Einzelnen Gawel, in: Kloepfer, Umweltschutz als Rechtsprivileg, 2013, im Druck.

### b) Vergleichbare Regelungen anderer Länder

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

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

### c) Bewertung

183. Wasserentnahmeentgelte sind grundsätzlich reine Mengenabgaben. Ihre Bemessungsgrundlage ist – unabhängig vom rechtlichen Abgabegrund (Nutzungsrechteinräumung oder „entnehmende Benutzung" des Wasserhaushaltes) – typischerweise die Menge aus Grund- und Oberflächengewässern entnommenen (bzw. abgeleiteten) Wassers. Qualitative Aspekte sind nur in Bezug auf die durch die (mengenmäßige) Wasserextraktion bewirkten qualitativen Umweltwirkungen für die Bemessung maßgeblich, die ggf. zu differenzieren ist (Abschnitt II.1); die nach Entnahme erfolgenden Eigenschaftsveränderungen sind dagegen systematisch im Regelungsbereich der Abwasserabgabe zu verorten.[237]

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

[237] Das wiedereingeleitete Kühlwasser ist zunächst begrifflich „Abwasser". Jedoch ist es nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 AbwAG gegenwärtig von der dortigen Veranlagung freigestellt, da es vor Gebrauch einem Gewässer entnommen worden ist und über die bei der Entnahme vorhandene Schädlichkeit hinaus keine weitere Schädlichkeit nach Maßgabe der derzeit zu berücksichtigenden Schadparameter aufweist. Die dem wiedereingeleiteten Wasser beigebrachte Wärmelast müsste erst de lege ferenda bei der Abwasserabgabe berücksichtigt werden – zu entsprechenden Vorschlägen Gawel/Köck u. a., Praktische Ausgestaltung ..., 2013.

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

## 6. Abgabesätze

### a) Aktuelle Rechtslage

186. Nach § 2 Abs. 2 WasEG beträgt der Standard-Entgeltsatz 5 Ct/cbm. Für Entnahmen zum Zwecke der Kühlwassernutzung beträgt der Satz 3,5 Ct/cbm. Für Entnahmen, „die ausschließlich der Kühlwassernutzung dienen, bei denen das Wasser dem Gewässer unmittelbar wieder zugeführt wird (Durchlaufkühlung)", beträgt der Entgeltsatz 0,35 Ct/cbm.

187. Bei Einführung des Wasserentnahmeentgelts in Nordrhein-Westfalen 2004 wurden Entnahmen von Grund- wie Oberflächengewässern – jenseits einer doppelten Bagatellgrenze[238] und bei elf Befreiungstatbeständen sowie Tarif-Reduzierungen für Kühlwassernutzungen (3 Cent/cbm) bzw. Durchlaufkühlungen (0,3 Ct/cbm) – mit standardmäßig 4,5 Ct/cbm veranlagt. Das ursprünglich bis Ende 2009 befristete Gesetz wurde durch das „Gesetz zur Abschaffung des Wasserentnahmeentgeltes" vom 8.12.2009 bis Ende 2018 verlängert (WasEG 2009), jedoch unter stufenweiser Abschmelzung der Abgabesätze um jährlich 10 %, beginnend mit 2010. Mit Gesetz vom 25.7.2011 wurden Abschaffung und jährliche Satzreduzierung rückgängig gemacht und die ermäßigten Sätze leicht auf 3,5 bzw. 0,35 Ct/cbm angehoben.

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

[238] Nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 WasEG entfällt die Abgabepflicht unterhalb von 3.000 cbm pro Jahr oder bei bis zu 150 EUR pro Veranlagungszeitraum.

**Tab. 7: Abgabesätze des WasEG im Zeitablauf (in Cent/cbm)**
– ohne Reduzierungen des Abschaffungsgesetzes 2010/2011

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

189. Hinsichtlich der Differenzierung der Abgabensätze realisiert § 2 Abs. 2Was EG im Ländervergleich eine außerordentlich schlanke Tariflandschaft, die aus nur drei verschiedenen Abgabesätzen besteht. Dabei werden lediglich Wasserentnahmen für Kühlungszwecke begünstigt, insbesondere die Durchlaufkühlung, die nur ein Zehntel des ohnehin ermäßigten Satzes für Kühlwasserentnahmen zu tragen hat.

## b) Vergleichbare Regelungen anderer Länder

190. Die Abgabesätze in NRW sind hinsichtlich ihrer **Höhe** im Vergleich zu anderen erhebenden Bundesländern allenfalls im Mittelfeld platziert (Tab. 8). Bundesweit schwankt die Höhe der Abgabesätze deutlich zwischen 0,25 (Bremen: Fischhaltung) und 31 Cent pro Kubikmeter (Berlin: Grundwasserentnahmen). Es überwiegen jedoch insgesamt eher niedrige Abgabesätze am unteren Ende dieses Spektrums.[239]

[239] Siehe die Zusammenstellung bei Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung ..., 2011, S. 105.

**Tab. 8: Abgabesätze in NRW und im Länderdurchschnitt**
(in Cent/cbm)

| **Entnahmezweck** | | **Abgabesätze** | |
|---|---|---|---|
| | | **NRW** | **Übriger Länderdurchschnitt und Spannweite** |
| Kühlwasser | | 3,5 | Ca. 3,5 [0 bis 31] |
| Durchlaufkühlung | | 0,35 | |
| Standard-satz | Oberflächenwasser | 5,0 | Ca. 4,0 [0 bis 8] |
| | Grundwasser | | Ca. 5,0 [0 bis 31] |

Quelle: Nach Gawel, LKRZ 2012, S. 307.

191. Der seit 2013 in NRW geltende Standardsatz entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Länderdurchschnitt.

192. Was die **Tarifdifferenzierung** angeht, so stellt sich die Regelung in NRW als außerordentlich „schlank" dar. Sie verzichtet mit nur drei verschiedenen Abgabesätzen auf die zum Teil unübersichtlichen Tarifregelungen anderer Erhebungsländer, bei der eine mitunter stark differenzierte Abgabesatzlandschaft ausgeformt wird (Tab. 9).

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

## Tab. 9: Abgabesätze der Wasserentnahmeabgaben in den Erhebungsländern (Stand: Oktober 2013)

| | | Baden-Württemberg | Berlin | Brandenburg | Bremen | Hamburg | Mecklenburg-Vorpommern | Niedersachsen | Nordrhein-Westfalen | Rheinland-Pfalz | Saarland | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Schleswig-Holstein |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Rechtsgrundlage | WG BW i.d.F.v. 25.1.2012 | BWG i.d.F.v. 20.5.2011 | BbgWG i.d.F.v. 2.3.2012 | BremWEGG i.d.F.v. 24.1.2012 | Hmb GruwaG i.d.F.v. 21.12.2010 | LWaG MV i.d.F.v. 4.7.2011 | NWG i.d.F.v. 3.4.2012 | WasEG NRW i.d.F.v. 21.3.2013 | LWEntG i.d.F.v. 3.7.2012 | GwEEG SL i.d.F.v. 14.11.2012 | SächsWG i.d.F.v. 12.7.2013 | § 105 WG LSA i.d.F.v. 21.3.2013 | OWAG SLH i.d.F.v. 16.9.2011 |
| | Entnahmezweck | §§ 17, 17a-o | § 13a | § 40 | | | §§ 16-18 | §§ 21-28 | | | | § 91 | WasEE-VO LSA 22.12.2011 | GruWAG i.d.F.v. 4.4.2013 |
| Oberflächenwasser-entnahmeentgelt (Cent/cbm) | | | | | | | | | | | | | | |
| | Öffentliche Wasserversorgung | 5,1 | | - | 0,5 (1- bzw. 10-500 Mio m³) | | ksA | 5,113 | ksA | ksA | | 1,5 | 5 | ksA |
| | Kühlwasser | ksA | | 0,5 | | | ksA | 1,023 | 3,5 / 0,35 | 2,4/0,9/0,5 | | 0,5 | 1 | ksA |
| | Bewässerung | | | ksA für 7% | 0,3 (>500 Mio m³) | | - | 0,511 | - | - | | 0,5 | 0,5 | ksA |
| | Produktionszwecke | ksA | | 2 | | | ksA | ksA | ksA | ksA | | ksA | ksA | ksA |
| | Fischhaltung | | | - | - | | - | - | - | - | | - | - | ksA |
| | Wasserkraft | Einzelfallver-anlg. § 17 WG | | ksA | - | | - | - | - | - | | 0,01 | - | 0,77 / 0,077 |
| | Kies-/Sandwäsche | ksA | | ksA | 0,5 / 0,3 | | 2 / 0,2 | - | ksA | 0,9 | | ksA | 0,5 | |
| | Sonstige Zwecke | 1 | - | - | 0,5 / 0,3 | - | 2 | 2,045 | 5 | 2,4 | - | 2 | 4 | 0,77 |
| Grundwasser-entnahmeentgelt (Cent/cbm) | | | | | | | | | | | | | | |
| | Öffentliche Wasserversorgung | 5,1 | ksA | ksA | 5 | ksA | ksA | 5,113 | ksA | ksA | 7 / 6 | 1,5 | 5 | 5 / 11 |
| | Kühlwasser | ksA | ksA | ksA | 2,5 | ksA | ksA | 2,556 | 3,5 / 0,35 | 6/0,9/0,5 | 3 / 2,2 | 7,6 | 2 | ksA |
| | Bewässerung | - | ksA | ksA (für 7%) | 0,5 | ksA | - | 0,511 | - | - | 0,6 / 0,4 | 2,5 | 2 | 2 |
| | Produktionszwecke | ksA | ksA | ksA | ksA | ksA | ksA | ksA | ksA | ksA | ksA | ksA | ksA | ksA |
| | GW-Absenkung/-Haltung | ksA | ksA | 6* | 2,5 | ksA | ksA | 2,556[3] | ksA | - | 3 / 2,2 | 1,5 | - | 2 |
| | Wärmegewinnung | - | ksA | - | - | ksA | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Fischhaltung | - | ksA | - | 0,25 | ksA | - | 0,256 | - | - | 0,6 / 0,4 | - | 0,25 | 2 |
| | Kies-/Sandwäsche | 1 | ksA | ksA | 0,5 / 0,3 | ksA | 2 / 0,2 | - | ksA | 0,9 | ksA | ksA | 2 | 2 |
| | Sonstige Zwecke | 5,1 | 31 | 10 | 6 | 13 / 14 | 5 | 6,136 | 5 | 6 | 8 /5,5 | 7,6 | 7 | 7 |

ggf. real abweichende Abgabebelastungen durch verschiedene Ermäßigungs- oder Freibetragsregelungen **ksA** = keine spezifische Angabe; Verwendungszweck unterliegt i. d. R. dem Abgabesatz für sonstige Zwecke * nur für genutzten Anteil

## c) Bewertung

### ca) Höhe der Abgabesätze

194. Eine objektiv „richtige" Höhe des Abgabensatzes zu bestimmen, ist angesichts des verfassungsrechtlich eingeräumten weiten gesetzgeberischen Ermessens rechtlich kaum möglich. Verfassungsrechtlich ist lediglich offensichtliche Unverhältnismäßigkeit gegenüber dem – freilich schwer bestimmbaren – Wert der öffentlichen Leistung zu vermeiden, der gegenüber das Wasserentnahmeentgelt als Gegenleistung fungiert (vgl. Abschnitt II.2). Weder aus Art. 9 WRRL noch aus den Konzepten einer den Strukturwandel befördernden Lenkungsabgabe (sog. „Demeritorisierungsabgabe"[240]) oder eine den Sondervorteil abschöpfenden Abgabe (nach BVerfG) lässt sich die genaue Höhe herleiten. Auch wenn der Abgabensatz als Gegenleistung grundsätzlich auf den – kaum quantifizierbaren - Wert der öffentlichen Leistung begrenzt bleibt, stellt die Entgelthöhe letztlich eine politische Gestaltungsvariable dar. Das BVerfG hat im Wasserpfennig-Urteil selbst Abgabesätze von ca. 51 Ct/cbm (1 DM/cbm) als noch unproblematisch eingeschätzt.[241]

195. Die Entgeltsätze in § 3 WasEG begegnen hinsichtlich ihrer Höhe insgesamt keinen Bedenken. Eine Unverhältnismäßigkeit, Unzumutbarkeit oder durch den auf bestimmte Einleitungen beschränkten Erhöhungsschritt eintretende Ungleichbehandlung ist nicht im Ansatz erkennbar. Im Entgeltsatz darf im Rahmen des zugestandenen Ermessens neben der legitimen Finanzierungsfunktion des Wasserentnahmeentgelts zugleich dessen ressourcenpolitischer erwünschter Lenkungsbeitrag zum Ausdruck kommen.

196. Der seit 2013 geltende Standardsatz von 5 Ct/cbm entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Länderdurchschnitt. Die Abgabesätze in NRW sind im Vergleich zu anderen erhebenden Bundesländern weiterhin allenfalls im Mittelfeld platziert. Auch insoweit erweisen sich die Abgabensätze aus § 3 WasEG als moderat und in jeder Hinsicht vertretbar. **Relevante Wettbewerbsnachteile** gegenüber anderen Bundesländern sind daher **nicht zu befürchten**. Es besteht auch kein relevanter Wettbewerbsnachteil mit Blick auf das benachbarte europäische Ausland. Die Zusammenstellung wasserrelevanter Abgaben der OECD von 2010[242] weist aus, dass Wasser-

---

[240] Darunter wird eine punktzielfreie Abgabe verstanden, die ein öffentliches Übel lediglich generell nach politischen Maßstäben verteuert – siehe Gawel/Köck u. a., Weiterentwicklung ..., 2011, S. 72 ff.

[241] Vgl. Fn. 66.

[242] OECD, Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services, Paris 2010, S. 21 ff. Siehe auch die Zusammenstellung von Instrumenten zur Wasserbepreisung in den EU-Mitgliedstaaten bei EEA, Assessment of cost recovery through water pricing, 2013, S. 112 ff.

entnahmeabgaben auch in Belgien, Frankreich und den Niederlanden – wenngleich in unterschiedlicher Ausgestaltung – erhoben werden.

197. Vielmehr macht der Vergleich in Tab. 9 deutlich, dass für **ressourcenpolitische Akzentsetzungen** in NRW noch deutlicher Spielraum nach oben gegeben wäre. Immerhin reicht der im Ländervergleich maximal verwendete Standardsatz für Oberflächengewässer bis 7,7 Ct/cbm (Schleswig-Holstein) und für Grundwasser bis 31 Ct/cbm (Berlin). Mit Blick auf Art. 9 WRRL wäre insbesondere eine Festsetzung im Ausmaß der „Umwelt- und Ressourcenkosten" legitim. Hierbei wäre zu beachten, dass die ökologischen Kosten im Bereich der Wasserentnahme u. a. durch den sog „Wasserstress" indiziert werden, der nach allgemeiner Konvention über den „Water Exploitation Index" bei Entnahmen jenseits von 20% des jeweiligen Wasser-Dargebotes ansetzt und in Deutschland insgesamt sowie in einigen Flusseinzugsgebieten (u. a. Rhein und Weser) immer noch überschritten ist.[243]

198. Betrachtet man die **zeitliche Entwicklung der nominalen Abgabensätze** in NRW (Abb. 2), so zeigt sich, dass die 2011 unterlassene Anpassung beim Standardsatz bei der Novelle 2013 lediglich nachgeholt wurde. Seinerzeit wurde nämlich auf die parallele Anhebung des allgemeinen Abgabesatzes von 4,5 auf 5 Ct/cbm im Gesetzgebungsverfahren verzichtet, den die Landesregierung in ihrem Entwurf noch vorgesehen hatte.[244] Alle Sätze sind folglich nach dem Änderungsgesetz 2013 lediglich moderat gegenüber dem Stand von 2004 nominal angehoben.

199. Dies ist ökonomisch vor allem vor dem Hintergrund der Tatsache zu würdigen, dass Wasserentnahmeentgelte Mengenabgaben darstellen, also auf reine Mengengrößen als Bemessungsgrundlage erhoben werden und sich daher bei unveränderten Abgabesätzen in einer wachsenden und inflatorischen Wirtschaft im Zeitablauf selbst fortlaufenden entwerten. Anreiz- und Belastungswirkung, aber auch das Aufkommen verlieren ständig an Kaufkraftwert, wenn die Abgabesätze nicht angepasst werden. So wird gegenwärtig in Schleswig-Holstein eine Gesetzgebungsinitiative zur moderaten Anhebung des Abgabesatzes zutreffend mit einem Inflationsausgleich begründet.[245]

200. Geht man von der allgemeinen Teuerungsrate seit 2004 aus, so müsste der Standardsatz im Jahre 2014 rund 5,5 Ct/cbm betragen, um auch nur ein Kaufkraftäquivalent gegenüber dem 2004 für richtig erachteten Satz von 4,5 Cent/cbm zu sichern; eine **Kaufkraftsicherung** gegenüber 2004 unter Berücksichtigung der nomi-

[243] European Environment Agency, Water resources across Europe - confronting water scarcity and drought, EEA Report 2/2009, S. 18.

[244] Siehe LT-Drs. 15/977.

[245] SH-LT-Drs. 18/1286.

nalen Anhebung 2013 erforderte 2014 sogar einen Abgabesatz von 6,04 Ct/cbm (Abb. 2). Allein der Inflationsausgleich rechtfertigt daher die bisher vorgenommenen Anpassungsschritte und erfordert darüber hinaus weitere, laufende Kompensationsmaßnahmen. Angesichts der seit Einführung der Abgabe 2004 eingetretenen Inflation kann die Anhebung des Standardsatzes im Jahre 2013 daher nicht einmal den zwischenzeitlichen Kaufkraftschwund des Lenkungssignals ausgleichen. Der allgemeine Abgabesatz wird – ohne Anpassung und bei 2% jährlicher Inflationsrate – im Jahre 2018 nur noch knapp 70 % seiner ursprünglichen realen Anreizwirkung von 2004 besitzen. Regelmäßige Anhebungen der Abgabesätze sind daher bei sog. Mengenabgaben schon zur Aufrechterhaltung der realen Anreizwirkung unerlässlich.[246]

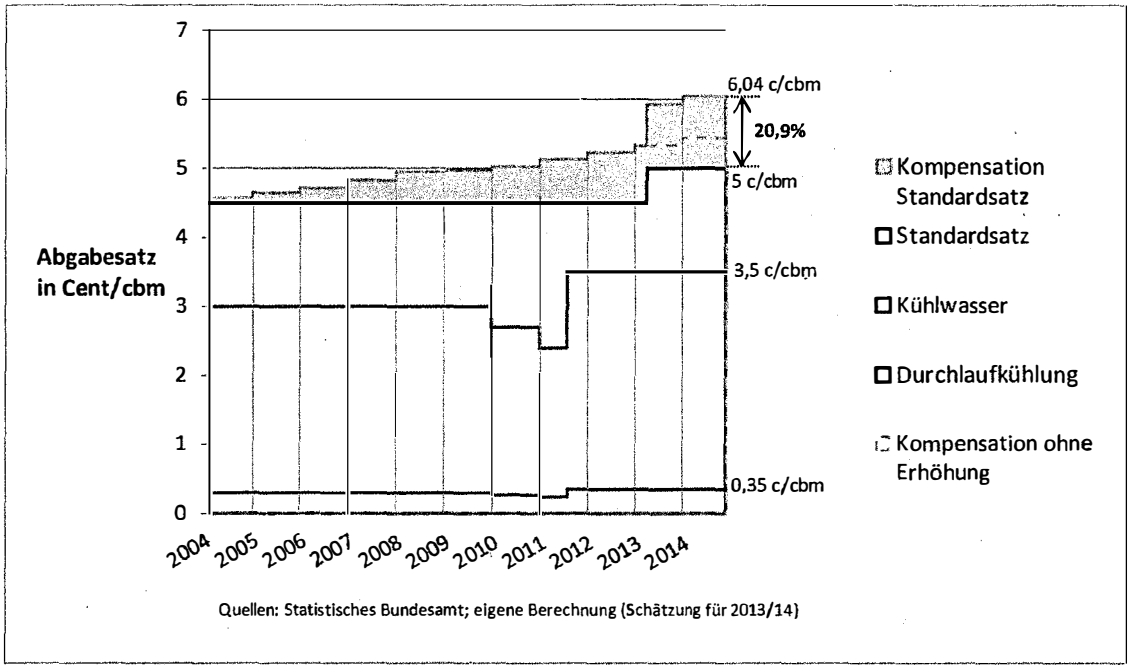


**Abb. 2: Entwicklung der nominalen und kaufkraftäquivalenten Abgabesätze des WasEG**

201. Auch eine weitere Anhebung mit der Begründung eines zusätzlichen Finanzbedarfs, z. B. im Bereich der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, wäre rechtlich ohne weiteres möglich. Wie in Abschnitt II.2 ausgeführt wurde, delegitimieren Fiskalmotive bei der Abgabegestaltung nicht den lenkenden Erhebungszweck des Gesetzes und stehen auch nicht in Spannung zur verfassungsrechtlichen Begründung der Abschöpfung eines durch die Entnahmegestattung eingeräumten Sondervorteils an einer Gemeinressource, solange dabei der Wert der öffentlichen Leistung nicht überschritten wird, was nicht annähernd ersichtlich ist.

[246] Dazu auch Gawel/Köck u. a.: Weiterentwicklung ..., 2011, S. 126 f.

202. Als Fazit lässt sich festhalten: Insgesamt bleiben die Abgabesätze nominal wie real (sowie in ihrer Systematik hinsichtlich der differenzierten Erfassung sämtlicher relevanten Entnahmevorgänge – dazu nachfolgend (2)) weiterhin unter den ressourcenpolitischen Möglichkeiten von Wasserentnahmeabgaben.[247] Eine im Konzert 13 erhebender Länder im Mittelfeld platzierte Abgabelast stellt weder eine Gefahr für den Wirtschaftsstandort NRW dar noch fallen die moderaten Anhebungen 2011 und 2013 „völlig aus dem Rahmen üblicher Gebühren- und Steuererhöhungen".[248] Die nachvollziehbare Reaktion der zur Zahlung Verpflichteten und ihrer Verbände sollten nicht den nüchternen Blick auf die ökonomischen und sozialen Auswirkungen des Entgeltes trüben. Die öffentliche Kritik gefällt sich hier ohnehin in der widersprüchlichen Gleichzeitigkeit aus angeblich völlig fehlender Lenkungswirkung wegen Geringfügigkeit[249] und gleichwohl schmerzlichen Beeinträchtigungen der auf Wasserentnahmen gerichteten Produktions- und Konsumprozesse.[250] Dass auch Zahllasten auf nicht vermiedene Wasserentnahmen sehr wohl lenkend wirken (sog. Markt- und Preiseffekte),[251] wird ebenfalls von der Kritik weithin übersehen.

### cb) Differenzierung der Abgabesätze

203. Die Regelung des § 2 Abs. 2Was EG statuiert im Ländervergleich eine außerordentlich schlanke Tariflandschaft, die mit nur drei Abgabensätzen auskommt. Dadurch werden sachgrundlose Unterscheidungen nach Branchen und Verwertungen vermieden. Allerdings verzichtet das WasEG zugleich auch auf Nachhaltigkeitsakzente: Denn es wird einerseits auf Differenzierungen verzichtet, die sich aus einer ökologischen Bewertung der Mengen-Signifikanz von Entnahmemengen, etwa bei Oberflächen- und Grundwasserkörpern, ergeben können, von der fast alle Erhebungsländer Gebrauch machen und die in besonderer Weise dem Verursachergedanken und einer Lenkungszielsetzung der Abgabe angesichts unterschiedlicher Knappheiten von Gewässern entsprechen würde (2). Andererseits werden Entnahmen zu Kühlwasserzwecken durch Abgabesatzermäßigungen stark begünstigt (3). Zuvor sollen jedoch allgemeine konzeptionelle Überlegungen zur Abgabesatzdifferenzierung vorangestellt werden (1).

---

[247] Auch Reese, JEEPL 2013, 373 f., sieht angesichts zurückhaltender Abgabesätze deutscher Wasserentnahmeabgaben („set at a rather low level") ungenutzte Effektivitäts- und Effizienzspielräume.

[248] Wirtschaftsrat, Pressemitteilung vom 11.4.2011, www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/CB8FAF546FF8E06BC12578700045611 4.

[249] So jüngst Merkel, gwf-Wasser/Abwasser 2011, Heft 9, S. 846.

[250] Siehe nur die Stellungnahmen der Verbände zur Anhörung des Landtages NRW am 28.06.2011 (Stellungnahmen 15/312 ff.) sowie das Sitzungsprotokoll APr 15/239 vom 28.06.2011.

[251] Siehe Gawel, NWVBl. 2012, S. 97 f.; ders., ZfU 2011, S. 213 ff.

### (1) Konzeptionelle Grundlagen einer Abgabesatzdifferenzierung

204. In den Wasserentnahmeentgeltgesetzen der Länder ist die Höhe der Abgabesätze oftmals abhängig von der Herkunft des Wassers (Grund-, Oberflächenwasser) und/oder seinem Nutzungszweck. Die Differenzierung einer Abgabe auf die Wasserentnahme nach dem späteren Verwendungszweck des Entnommenen erscheint aber bei einer „verantwortungsbezogenen" Bemessung, also einer Bemessung nach den Auswirkungen in der Leistungssphäre, hier: des Gewässers, rechtfertigungsbedürftig, denn in der quantitativen Extraktion stehen die Entnahmevorgänge einander zunächst gleich: Ein Kubikmeter entnommenen Wassers zeitigt im Entnahmegewässer zum Zeitpunkt der Entnahme dieselben Wirkungen (Umweltkosten) und stellt insoweit einen gleichartigen ressourcenbezogenen Entnahmevorteil dar, völlig unabhängig davon, ob diese Wassermenge anschließend der Trinkwasserversorgung zugeführt, als industrielles Brauchwasser genutzt oder im Wesentlichen ungenutzt später wieder zugeführt wird. Allerdings variieren die gewässerbezogenen Auswirkungen qualitativ danach, ob, in welchem Ausmaß und nach welcher Verweildauer die entnommene Wassermenge demselben oder einem anderen Wasserkörper wieder zugeführt wird. Es erscheint mit Blick auf den Lenkungszweck der Abgaben (Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendrucks auf Wasserkörper zur Vermeidung von quantitativ induzierten Gewässerbeeinträchtigungen je nach Knappheitssituation) sachgerecht, differente Immissionswirkungen gleicher mengenmäßiger Entnahme (wegen unterschiedlicher Verweildauern, Auseinanderfallen von Entnahme- und Einleitungspunkt, Verlust- und Verschiebequote zwischen Gewässern) durch differenzierte Abgabensätze zu erfassen (Immissionsdifferenzierung der Wasserentnahmeentgelte). Auch eine nach Wasserkörper differenzierte Abgabenstaffelung erscheint grundsätzlich konzeptionell sachgerecht.

205. Grundsätzlich lassen sich folgende differenzierte Bemessungsregelungen unterscheiden:

- Differenzierung nach Entnahmegewässerart – **Herkunftsdifferenzierung**,
- Differenzierung nach individuellem Wasserkörper, allgemeiner: nach Bewirtschaftungskonzept – regionale (ggf. zeitliche) **Zustands- bzw. Knappheitsdifferenzierung**,
- Differenzierung nach Immissionskoeffizient einer Wasserverwendung – **(immissionsbezogene) Verwendungsdifferenzierung**,
- Differenzierung nach Vermeidungskosten – **Kostendifferenzierung**,
- Differenzierung nach individueller Höhe des Entnehmervorteils – **Entnehmervorteilsdifferenzierung**.

206. Die Differenzierung nach Entnehmervorteil (im Sinne des wirtschaftlichen Zugewinns beim Entnehmer – vgl. Abb. 1) dürfte nach der Sondervorteils-Rechtfertigung durch das BVerfG ohne weiteres zulässig sein, wurde aber konzeptionell bereits als weniger lenkungstauglich und im Widerspruch zu Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 1. Sp.str. WRRL stehend ausgeschieden. Eine regionale Zustands- oder Knappheitsdifferenzierung erscheint sachgerecht, aber politisch gegendruckempfindlich, da die Rechtfertigung der Entgelterhebung zusätzlich an die Einschätzung des Zustandes des Gewässerkörpers und die wirtschaftliche Analyse nach WRRL geknüpft werden muss; eine von der Sache her gerechtfertigte zeitliche Differenzierung dürfte verwaltungspraktisch kaum zu leisten sein. Entscheidend für das Ausmaß der Gewässer-Belastung sind aber grundsätzlich auch die zeitliche Verteilung der Entnahmen, deren Umfang und Häufigkeit sowie die insgesamt für das Gewässersystem resultierenden Wasserverluste.[252]

207. Eine Kostendifferenzierung (nach Branchen und „Verwendungen") hingegen verfehlt die volkswirtschaftliche Kosteneffizienzregel, wonach gleichartige Umweltnutzungen mit dem exakt gleichen „Abgabepreis" belegt werden müssen. Nur dies sichert minimale Gesamtkosten zur Erreichung des Umweltziels. Denn zur Minimierung der Kosten, die insgesamt zur Erzielung eines gegebenen Ressourcenschonungsbeitrages (= Minderentnahmen) erforderlich sind, wird (bei homogenen Gewässernutzungen) gerade ein Ausgleich der individuellen Grenzvermeidungskosten benötigt: Erhalten die Entnehmer, z. B. in verschiedenen Entnahmebranchen, aber stattdessen differenzierte Preissignale, so könnten die aus der globalen Entnahmeminderung resultierenden gesamtwirtschaftlichen Belastungen bei den Abgabepflichtigen *bei gleicher Minderungsmenge* noch weiter abgesenkt werden, indem diese Unterschiede beseitigt werden.[253] Anders formuliert: Die Differenzierung sorgt nicht für minimale Kosten bei der Realisierung einer bestimmten Mindernutzungsmenge bei allen Entnehmern. Mit Blick auf die Vermeidungskosten soll daher der Abgabesatz für alle (ökologisch gleichartigen) Entnahmevorgänge aus volkswirtschaftlichen Gründen der Kosteneffizienz gerade identisch sein. Branchenrabatte ohne Bezug zur Umweltwirkung verzerren daher die Lenkungswirkung der Abgabe und stören die gesamtwirtschaftliche Effizienzleistung des ökonomischen Hebels.

208. Eine (immissionsbezogene) Verwendungsdifferenzierung wäre sinnvoll, soweit dargelegt werden kann, dass eine bestimmte Verwendungsform typischerweise mit abgestuften Eingriffen in das Entnahmegewässer verbunden ist.[254] Dies könnte etwa

---

[252] Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW, Leitfaden zur Umsetzung der Europäischen WRRL in NRW, 2003.

[253] Zu diesem Prinzip Gawel, Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz, 1991; Kemper, Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft, 2. Aufl., 1993.

[254] Dies könnte etwa auch für Fließgewässer-Wasserkraftwerke zutreffen, wobei hier gerade nicht die bedeutenden gewässermorphologischen Eingriffe zu bewerten sind, sondern nur die mengenbezogenen

der Fall sein, wenn Entnahmemengen *nach kurzer Zeit im Wesentlichen unverändert* wieder *demselben* Entnahmegewässer zugeführt werden. Die Entnahmewirkung ist dann keineswegs null, aber jedenfalls geringer, als wenn die entnommenen Mengen dauerhaft dem Entnahmegewässer entzogen blieben. Insofern könnten etwa kreislaufgeführten Wassernutzungen (Durchlaufkühlung, Kies-/Sandwäschen) mit Rückführung des entnommenen Wassers durchaus lenkungskonform Ermäßigungen im Abgabesatz zugesprochen werden (dazu näher Abschnitt III.6.cb)(3)(B)). Hier greift der Grundsatz der immissionsbezogenen Abgabesatzdifferenzierung nach gestuften ökologischen Nachteilen („gleiche Abgabe für gleiche Entnahmewirkung").

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

210. Auch zu Kühlzwecken entnommenes und „rasch" wiedereingeleitetes Wasser bedeutet eine dauerhafte Entnahmewirkung von Wassermengen aus dem Gewässer. Die Verweildauer des entnommenen Wassers außerhalb des Gewässers ist kein hinreichendes Kriterium zur Annahme eines fehlenden ökologischen Nachteils, der z. B. von der Gesamtmenge abhängt. Mit Blick auf das Lenkungsziel (aber auch auf die Umweltkosten) käme aber eine Freistellung für nicht zu besorgende ökologische Nachteile durch die Entnahme im Entnahmegewässer in Betracht. Die Eigenschaftsveränderung hat hierfür gar keine, die „Unmittelbarkeit" der Wiederzuführung nur gewisse Indikatorqualität. Eine Freistellung „nicht nachteilig veränderten" und dem Gewässer vom Benutzer unmittelbar wieder zugeführten Wassers, wie sie in Brandenburg (§ 40 Abs. 1 Satz 4 BbgWG) und Berlin (§ 13a Abs. 2 Satz 2 BWG) vorgesehen ist, erscheint daher nicht sachgerecht.[255] Stattdessen sollte auf die fehlende Besorgnis signifikanter nachteiliger Einwirkung auf das Entnahmegewässer abgestellt werden, soweit eine Referenz auf fehlende oder nur geringfügige ökologische Nachteile angestrebt wird.

211. Soweit die bestehende Abwasserabgabe die hier in Rede stehenden „nachteiligen Veränderungen" nicht erfasst, z. B. die Wärmelast wiedereingeleiteten Kühlwas-

---

Eingriffseffekte, die eher geringfügig erscheinen. Zu diesem Konsistenzproblem einer Wasserkraftveranlagung mit Hilfe von WEE: Gawel, SächsVBl. 2013, 153. Zu eigenständigen Abgaben auf Wasserkraft unter Referenz auf morphologische Wirkungen Kern/Gawel, Wasserwirtschaft 2011, 28.

[255] A. A. Meyer, Wasser und Abfall 2004, 24.

sers, würde eine entsprechende Zurückhaltung bei Wasserentnahmeentgelten freilich in der Praxis eine Regelungslücke eröffnen; anzustreben ist daher eine systematische Neuordnung beider Abgabearten.[256]

212. Es erscheint insgesamt sehr fraglich, ob die in den Entgeltgesetzen der Länder niedergelegten Staffelungen für unterschiedliche Verwendungen den hier skizzierten konzeptionellen Anforderungen an Abgabesatzdifferenzierungen genügen können. Einzig die in den Erhebungsländern weithin (nicht aber in NRW) praktizierte Herkunftsdifferenzierung (nach Grund- oder Oberflächenwasser) erscheint unter Knappheitsgesichtspunkten ohne weiteres gerechtfertigt und zugleich auch lenkungstauglich.

213. Mit Blick auf das rechtliche Gebotensein von Differenzierungen stellt das BVerwG darauf ab, „ob diese Fälle sich *schon regelmäßig so deutlich* von anderen Fällen der [...] Entnahme unterscheiden, dass sie unter den für die Entgelterhebung maßgeblichen Gesichtspunkten gesondert erfasst und bei der Höhe des Entgelts privilegiert werden müssten."[257] In Bezug worauf eine solche Unterscheidbarkeit gegeben sein sollte, bleibt indes gerade unklar („unter den für die Entgelterhebung maßgeblichen Gesichtspunkten").

### (2) Herkunftsdifferenzierung

214. Das WasEG differenziert bisher nicht nach Herkunftsgewässer und verzichtet insoweit auf spezifische Lenkungssignale, die sich etwa aus typisiert unterschiedlichen Knappheiten von Grund- und Oberflächenwasser[258] ergeben. Soweit ersichtlich, ist NRW damit das einzige Bundesland, das vollständig auf eine entsprechende Differenzierungsoption beim Abgabesatz verzichtet. Dies bewegt sich zwar zweifelsfrei innerhalb der eröffneten rechtlichen Ermessensspielräume, sollte aber gewässerpolitisch überprüft werden.

215. Der brandenburgische Gesetzgeber begründet etwa in der Novelle des Wassergesetzes 2011, in dem in § 40 auch das Landes-Wasserentnahmeentgelt geregelt ist, die Abgabesatzdifferenzierung zwischen Grund- und Oberflächenwasser nachvollziehbar wie folgt:

---

[256] Siehe zur Berücksichtigung der Wärmelast im Rahmen des AbwAG Gawel/Köck u. a., Ausgestaltungsoptionen ..., Gutachten für das Umweltbundesamt, 2013.

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

[258] Hierzu insbesondere Bergmann/Werry, Der Wasserpfennig, 1989, die sogar die Abgabenerhebung auf Oberflächenwasserentnahmen insgesamt mangels Knappheit in Zweifel ziehen, was jedoch nicht überzeugt.

„Der höhere Tarif für das Grundwasser erklärt sich aus der besonderen Schutzbedürftigkeit und den höheren Kosten bei notwendigen Ausgleichs- und Sanierungsmaßnahmen."[259]

### (3) Abgabesatzprivilegierung von Entnahmen mit Wiederzuführung

216. Bei geringerer Besorgnis nachteiliger Einwirkung auf das Entnahmegewässer, d. h. signifikant geringeren ökologischen Nachteilen gleicher Entnahmemengen kommt auch eine konzeptkonforme Differenzierung des Abgabesatzes in Betracht. Bei geringeren ökologischen Nachteilen im Entnahmegewässer sprechen sowohl die anzulastenden Umweltkosten aus Art. 9 WRRL als auch der Lenkungszweck dafür, über eine Entnahmeabgabe gestufte „Knappheitspreise" zu setzen.

217. Hierfür kommen insbesondere Wasserentnahmevorgänge in Betracht, die typischerweise die entnommenen Wassermengen zeit- und ortsnah sowie im Wesentlichen eigenschaftsunverändert wieder in dasselbe Entnahmegewässer einleiten.

218. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass derartige Vorgänge weder der Mengen-Signifikanz in Bezug auf das Entnahmegewässer vollständig entraten noch insoweit eines abzuschöpfenden Sondervorteils ermangeln, der diese Vorgänge außerhalb der vom BVerfG gerechtfertigten Abschöpfungstatbestände platzieren würde (Abschnitt II.2.): Selbst bei zeit- und ortsnaher Wiedereinleitung in das nämliche Gewässer ohne jede Eigenschaftsveränderung erleidet das Entnahmegewässer dadurch fortlaufend eine Minderung der Wasserführung um jene Mengen, die jeweils außerhalb des Gewässers in der Nutzungssphäre des Entnehmers zirkulieren. Erst recht gilt dies, wenn die Wiederzuführung über ein gänzlich anderes Gewässer erfolgt und die fraglichen Mengen dem Entnahmegewässer dauerhaft entzogen bleiben. Auch Eigenschaftsveränderungen (Wärmelast) setzen einen abschöpfungsfähigen Sondervorteil, auch wenn systematisch eine Entnahmeabgabe auf den mengenmäßigen Entzug fokussiert bleiben sollte.

219. Gleichwohl könnte eine zeit- und ortsnahe Wiedereinleitung in dasselbe Gewässer eine abgaberelevante Differenzierung im Abgabesatz gebieten, da die ökologischen Nachteile im Gewässer insoweit geringer ausfallen als bei einer endgültigen Entnahme. Es könnte daher eine immissionsbezogene Verwendungsdifferenzierung im Abgabensatz geboten sein.

[259] BbgLT-Drs. 5/3021, S. 2.

## (A) Kühlwasser

220. Bei einer sog. Ablauf- oder Umlaufkühlung werden unter Verwendung von Kühltürmen wesentliche Teile des entnommenen Wassers über Verdunstung an die Atmosphäre abgegeben (Verdunstungskühlung) und dem Entnahmegewässer dauerhaft entzogen. Insoweit steht diese Verwendungsform anderen Entnahmevorgängen in ihrer Mengen-Signifikanz für das Entnahmegewässer nicht nach.

221. Bei der sog. Durchlaufkühlung wird das entnommene Kühlwasser im Wesentlichen vollumfänglich und unbehandelt, aber erwärmt in das Entnahmegewässer zurückgeführt. Dadurch ist eine zweifache Signifikanz für den Gewässerzustand gegeben:

- *Mengen-Signifikanz aufgrund der dauerhaft im Kühlsystem zirkulierenden und dem Gewässer insoweit entzogenen Mengen.* Im Rahmen der Durchlaufkühlung werden ständig große Mengen Wassers dem anliegenden Fließgewässer entnommen und nach einer gewissen Verweildauer wieder zugeführt. Auch soweit dem Fließgewässer dadurch schlussendlich kein Kubikmeter „verloren" geht (kumulierte Entnahmen = kumulierte Einleitungen), handelt es sich doch um eine dauerhafte Entzugswirkung im Umfang der jeweils im Kühlsystem zirkulierenden Wassermengen (Netto-Entzug). In diesem Umfang ist nämlich die Abflussmenge des Fließgewässers dauerhaft herabgesetzt. Dem steht nicht entgegen, dass die Verweildauer jedes einzelnen Kubikmeters „kurz" ausfällt oder die Entnahmemengen im Wesentlichen umfangsgleich nahe der Entnahmestelle wieder zugeführt werden. Fakt ist, dass dem Fließgewässer auch auf diese Weise *dauerhaft* die Menge des im System zirkulierenden Wassers entzogen ist. Dies bedeutet eine mengenmäßige Signifikanz, auf die das Wasserentnahmeentgelt sachgerecht zuzugreifen hat. Mutatis mutandis gilt dies auch für Aufbereitungsvorgänge bei der Rohstoffgewinnung (dazu nachfolgend (B)).

- *Ökologische Signifikanz durch die Wärmelast*, bei der freilich systematisch argumentiert werden könnte, dass sie nicht im Aufgabenbereich einer Entnahmeabgabe liege, sondern vielmehr bei der Abwasserabgabe zu berücksichtigen sei[260] und im Übrigen ordnungsrechtlich beschränkt werden kann.

222. Im Falle einer Entnahme mit Wiedereinleitung in das Entnahmegewässer ist daher eine Abgaben-Ermäßigung sachgerecht, um insoweit den Netto-Entzug im Gewässer zu veranlagen, nicht jedoch die Brutto-Entnahme von Wasser. Bei definitiven Entnahmen (z. B. für Trinkwasserversorgung) stimmen beide Größen überein; bei Entnahmevorgängen mit Wiederzuführung ist diese Unterscheidung sachlich geboten. Dies gilt jedoch nur insoweit, als es sich um eine zeit- und ortsnahen Wiederzuführung in das Entnahmegewässer selbst handelt. Auch die für eine Ermäßigung gestellten Ne-

[260] Ebd., 47.

benbedingungen einer fehlenden Eigenschaftsveränderung oder Beachtung wasserrechtlicher Vorgaben für die Wiederzuführung erscheinen im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens für Abgabensatzdifferenzierungen durchaus sachgerecht, auch wenn hier nicht unmittelbar die Mengen-Signifikanz berührt wird, sondern die Eigenschaftsveränderung im Gewässer.

223. Ob diesen konzeptionellen Anforderungen vorliegend in § 2 Abs. 2 WasEG entsprochen werden kann, erscheint jedoch zweifelhaft. Kühlwassernutzungen werden pauschal mit einem ermäßigten Satz von 3,5 Ct/cbm belegt, Entnahmen, die „ausschließlich der Kühlwassernutzung dienen, bei denen das Wasser dem Gewässer unmittelbar wieder zugeführt wird (Durchlaufkühlung)" mit einer nochmaligen Ermäßigung auf ein Zehntel des ermäßigten Kühlwassersatzes belegt.

224. Die – wie unter Abschnitt III.6.b) erläutert – in anderen Erhebungsländern zum Teil gänzlich unbekannte Privilegierung von Kühlwasser, soweit keine Wiederzuführung vorliegt, erscheint nicht sachgerecht. In ihrer Entnahmewirkung steht die Verwendung als Kühlwasser mit Verdunstungskühlung anderen Formen der Entnahme ohne Wiederzuführung gleich. Eine Begünstigung ist daher weder lenkungspolitisch noch unter dem Aspekt von Umwelt- und Ressourcenkosten geboten, ja sogar zweckwidrig.

225. Zwar dürfte der verfassungsrechtliche Ermessensspielraum insoweit nicht überschritten sein. Auch unionsrechtlich könnte eine Ausnahmerechtfertigung über Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 in Betracht kommen, um den „wirtschaftlichen Auswirkungen" der Kostendeckungsvorschriften aus den UAbs. 1 und 2 „Rechnung zu tragen", insbesondere da vielfach – je nach Kühltechnologie – durchaus große Mengen Kühlwassers benötigt werden und entsprechend hohe Zahllasten die Folge wären, würde hier eine Veranlagung zum Standardsatz erfolgen.

226. Eine beihilferechtliche Würdigung kann im Rahmen dieses Gutachtens allerdings nicht erfolgen.[261]

227. Ein bloßer „Mengenrabatt" für mutmaßliche Großentnehmer ist aber nicht nur lenkungspolitisch zweifelhaft, sondern auch in seiner Verhältnismäßigkeitsrechtfertigung fragwürdig:

- Zunächst zeigen andere Erhebungsländer, die ohne generelle Begünstigung von Kühlwasser auskommen (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein), dass es zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und zur Vermeidung unvertretbarer wirtschaftlicher Belastungen einer entsprechenden Privilegierung nicht bedarf.

[261] Das WasEG ist gegenwärtig Gegenstand eines Notifizierungsverfahrens, bei dem auch die beihilferechtliche Bewertung der Kühlwasserermäßigungen eine Rolle spielt.

– Zudem gilt, dass Kühlwassernutzungen in nahezu allen Wirtschaftszweigen und mit unterschiedlichster Technologie und entsprechendem Wasserbedarf stattfinden; es handelt sich daher – je nach Bedarf und Kühltechnologie – keineswegs in allen Fällen um „Großentnehmer" mit entsprechenden Zahllasten. Bei Umlaufkühlungen zirkuliert etwa die entnommene Wassermenge, und es werden ausschließlich die Verluste aus Verdampfung und Abflut ergänzt, was den Wasserbedarf stark reduziert. Eine generelle Begünstigung von Kühlwasser trifft daher keineswegs nur Großentnehmer mit hohen Zahllasten.

228. In der Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 2 Satz 2 WasEG wird dazu ausgeführt, dass das zu Kühlwasserzwecken entnommene Wasser „dem Naturhaushalt wieder zugeführt wird."[262] Im Übrigen resultierten die Differenzierungen aus dem Prinzip des Sondervorteils.[263] Beide Begründungen sind schwer nachvollziehbar. Physikalisch wird jedes entnommene Wasser dem Naturhaushalt „wieder zugeführt", da es dem Wasserkreislauf insgesamt ja nicht verloren geht; entscheidend ist aber wohl die Entnahmewirkung im Entnahmegewässer. Inwieweit eine partielle Begünstigung nur des Kühlwassers einem wie auch immer verstandenen Sondervorteilsprinzip entsprechen soll, ist ebenfalls unklar. Möglicherweise ist der wirtschaftliche Vorteil beim Entnehmer gemeint; warum dieser aber bei Kühlwassernutzungen geringer liegen sollte als bei anderen Entnehmern, bleibt unerfindlich.

229. Insgesamt bleibt die generelle Begünstigung von Kühlwasserentnahmen ohne zureichende Begründung; sie ist ressourcenpolitisch zu überdenken.

230. Solange die Abwasserabgabe die Wärmelast von Kühlwassereinleitungen nicht berücksichtigt, spricht gegen eine generelle Ermäßigung auch der Umstand, dass das Wasser in seinen Eigenschaften insoweit signifikant verändert wird.

231. Hinsichtlich der nochmaligen Begünstigung der Durchlaufkühlung um den Faktor 10 wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt:

> „Im Rahmen des Expertengespräches des Haushalts- und Finanzausschusses sowie des Ausschusses für Umwelt und Raumordnung ist deutlich geworden, dass eine weitere Differenzierung der Entgeltsätze angezeigt ist.
>
> Dies gilt namentlich für die Entnahmen zum Zwecke der Kühlwassernutzung, die in Abhängigkeit von der eingesetzten Kühltechnologie, denn Kühlsysteme mit sog. Durchlaufkühlung benötigen für das Erreichen der gleichen Kühlleistung etwa die 75-fache Wassermenge gegenüber Kreislaufkühlsystemen. Um eine ausgewogenere Belastung insbesondere innerhalb der Kraftwerksindustrie herzustellen, ist die Differenzierung der Entgeltsätze sachgerecht."[264]

[262] LT-Drs. 13/4528, S. 30.

[263] Ebenda.

[264] Anhang 1 zu LT-Drs. 13/4890, S. 3.

Das Motiv, eine „ausgewogene Belastung innerhalb der Kraftwerksindustrie" herzustellen, steht zunächst im Widerspruch zu den Anforderungen einer verursachergerechten Heranziehung zu einer Entnahmeabgabe (Prinzip „gleiche Abgabe für gleiche Mengen-Signifikanz") und zum Kostendeckungsgrundsatz. Die Differenzierung ist nämlich bestrebt, auf der Ebene der Zahllast die Unterschiede in der eigentlichen Gewässerinanspruchnahme sachwidrig auszugleichen. Es ist nicht Sinn einer Ressourcennutzungsabgabe, bei jedem Betrieb einer bestimmten Branche in etwa eine gleiche Zahllast zu gewährleisten, sondern die jeweilige Ressourcennutzung zu bepreisen und insoweit den Nutzern über differente Zahllasten gerade ihre unterschiedliches Ausmaß der tatsächlichen Ressourcennutzung zu signalisieren. Genau durch diese Differenzierung wird erst ökonomische Wettbewerbsgleichheit unter Berücksichtigung der Naturinanspruchnahme hergestellt.

232. Das BVerwG will demgegenüber aber in der „Vermeidung von den Wettbewerb beeinträchtigenden Belastungsunterschieden bei wasserintensiven Industrieunternehmen [...] einen sachlichen Grund für eine Differenzierung bei der Höhe des Wasserentnahmeentgelts" erkennen.[265] Dies kann nicht überzeugen, denn das Wasserentnahmeentgelt korrigiert gerade eine ökonomische Wettbewerbsverzerrung, die darin besteht, dass zuvor „entgeltfreie", aber gerade nicht gesellschaftlich „kostenlose" Ökosystemleistungen gratis in Anspruch genommen und dabei die wahren Kosten der Produktion verschleiert werden konnte. Unionsrechtlich kommt ohnehin nur noch eine Ausnahmerechtfertigung über „wirtschaftliche Auswirkungen der Kostendeckung" (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL) in Betracht.

233. Allerdings wurde zuvor bereits dargelegt, dass eine Ermäßigung der Durchlaufkühlung aus der Gewässer-Signifikanz konzeptkonform hergeleitet werden kann. Der Ermäßigungs-Faktor 10 dürfte sich im Rahmen des diesbezüglichen gesetzgeberischen Ermessens bewegen. Er erscheint allerdings auch besonders großzügig bemessen. Rheinland-Pfalz etwa belegt Durchlaufkühlungen mit einer Begünstigung um den Faktor 3 (0,9 Ct/cbm gegenüber 2,4 Ct/cbm als Regelsatz für Oberflächenwasser) (§ 2 Abs. 3 LWEntG).

234. Allerdings ist ebenfalls zu beachten, dass die erhebliche Begünstigung der Durchlaufkühlung um Faktor 10 in Bezug auf die bislang abgaberechtlich nicht erfasste **Wärmelast der Gewässer** zweifelhafte Anreize zugunsten einer Kühltechnologie setzen könnte, die einen um Faktor 75 höheren Wasserbedarf hat und diese sehr großen Wassermengen regelmäßig erwärmt wieder in das Gewässer zurückleitet. Obgleich die Berücksichtigung der Wärmelast systematisch nicht bei Entnahmeabgaben anzusiedeln ist, müssen doch entsprechende, von Mengenabgaben ausgehende An-

[265] BVerwG, B. v. 13.6.2009 - 9 B 2/09, Rn. 17.

reize beachtet werden. Dies könnte im Sinne der in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL erwähnten „ökologischen Auswirkungen der Kostendeckung" Veranlassung geben, der Durchlaufkühlung nicht ihren gesamten Mengenvorteil zugutekommen zu lassen. Die insoweit auf Faktor 3 reduzierte Begünstigung in Rheinland-Pfalz scheint hier einen gangbaren Weg zu weisen.

### (B) Kies-/Sandwäsche

235. In ähnlicher Weise stellt sich die Frage, ob nicht auch andere Entnahmevorgänge mit Wiedereinleitung systematisch gleichgestellt werden müssten. Dies trifft etwa auf Kies-/Sandwäschen sowie auf vergleichbare Rohstoffaufbereitungen zu. Unternehmen der Kies- und Sandindustrie waschen das geförderte Rohmaterial in der Regel mit Wasser, das sie aus dem durch die Gewinnungstätigkeit entstehenden Abgrabungsgewässer entnehmen und nach Gebrauch wieder einleiten.

236. Im Schrifttum wurde zunächst eine Befreiung nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 WasEG als erlaubnisfreier Eigentümergebrauch nach § 24 Abs. 1 Satz 1 WHG a.F. gefordert.[266] Dem ist das OVG Münster aber entgegengetreten mit dem Hinweis auf dabei auftretende „nachteilige Veränderungen" des wiedereingeleiteten Wassers.[267]

237. Allerdings könnte eine Abgabesatzermäßigung mit der für Durchlaufkühlungen herangezogenen Begründung einer verringerten Mengen-Signifikanz für das Entnahmegewässer ressourcenpolitisch angezeigt sein. So veranlagt etwa auch Rheinland-Pfalz sowohl Durchlaufkühlungen als auch Entnahmen für die „Aufbereitung von Bodenschätzen" mit dem ermäßigten Satz von 0,9 Ct/cbm, „wenn das Wasser dem Gewässerunmittelbar wieder zugeführt wird" (§ 2 Abs. 3 LWEntG).

238. In diesem Sinne wäre eine Privilegierung der sog. offenen Kreislaufführung lenkungspolitisch durchaus angezeigt. Eine offene Kreislaufführung findet statt, wenn aus einem Abgrabungsgewässer Wasser entnommen wird und damit das gewonnene Produkt (Kies und Sand) in Anlagen in Form von Fraktionierung und Waschung aufbereitet wird. Dabei sollte vorausgesetzt werden können, dass das entnommene Wasser nach der Aufbereitung weder chemisch noch thermisch verändert und dem Abgrabungsgewässer unmittelbar wieder zugeleitet wird, um die Privilegierung zu rechtfertigen.

239. Teilweise findet diese Kreislaufführung aber auch lediglich über wasserwirtschaftlich in Verbindung zueinander stehende Abgrabungsgewässer statt. Eine Privilegierung könnte insoweit auf Kreislaufführungen an demselben Oberflächengewässer sowie auf

[266] Schultz/Krüger, NuR 2005, 1; dies. NuR 2007, 732.

[267] OVG Münster, B. v. 30.6.2011 - 9 A 1947/10.

Wiederzuführungen ohne signifikante Eigenschaftsveränderung bzw. Einhaltung ordnungsrechtlicher Einleitungsanforderungen beschränkt werden. Danach wäre es z. B. sachlich begründet ausgeschlossen, dass Grundwasserentnahmen, die anschließend lediglich einem anderen (Oberflächen-) Gewässer zugeführt werden, ebenfalls begünstigt werden – trotz signifikanter Entzugswirkungen im Entnahmegewässer.

240. Aus Konsistenzgründen ist nicht unbedingt ein übereinstimmender Ermäßigungsfaktor wie bei der Durchlaufkühlung anzusetzen. Die laufende Entzugswirkung im Entnahmegewässer könnte typischerweise größer oder kleiner ausfallen – ja nach Umfang der aufgrund der je branchentypischen Nutzung im Gewässer ständig fehlenden Wassermenge, z. B. aufgrund abweichender Verweildauer des entnommenen Wassers im Nutzungssystem. Auch könnte die Überlegung, wegen der Wärmelast keine zu starken Anreize zur Durchlaufkühlung zu platzieren, zu Abweichungen beim Abgabesatz Veranlassung geben.

241. Zur Vereinfachung könnte jedoch eine übereinstimmende Ermäßigung für beide Entnahmetypen realisiert werden. Wegen der mangelnden Rechtfertigung der generellen Kühlwasserermäßigung (siehe oben (A)) bedeutete dies auch zugleich einen absolut übereinstimmenden Abgabensatz – wie auch im Modell des rheinland-pfälzischen LWEntG, das für Aufbereitung von Bodenschätzen und Durchlaufkühlung denselben Satz vorsieht. Dabei ist der Ermäßigungsfaktor 10 ressourcenpolitisch zu überprüfen (dazu bereits oben unter (A)).

### cc) Anwendbarkeit des Standard-Entgeltsatzes für Sümpfungswässer?

242. In jüngster Zeit ist durch das VG Arnsberg[268] entschieden worden, dass der allgemeine (unermäßigte) Entgeltsatz gem. § 2 Abs. 1 WasEG auf Sümpfungswässer nicht anwendbar sei. Zur Begründung beruft sich die Kammer auf die Gesetzesmaterialien zum WasEG 2004. Danach habe der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass Wasserentnahmen zur Kühlwassernutzung sowie zur landwirtschaftlichen Berieselung und Beregnung mit der Begründung privilegiert werden sollten, dass das zu diesem Zweck entnommene Wasser „dem Naturhaushalt" wieder zugeführt werde. Entnahmen zum Zwecke der öffentlichen Wasserversorgung sowie zum Zwecke der Produktion und sonstiger betrieblicher Nutzungen sollen hingegen mit dem vollen Entgeltsatz veranlagt werden. Hieraus zieht das Gericht den Schluss, dass der volle Entgeltsatz lediglich für Wassermengen in Anwendung gebracht werden soll, die dem Wasserhaushalt nicht wieder zugeführt werden, sondern ihn „dauerhaft" verließen. Denn auch der sparsame Umgang mit der Ressource Wasser sei wesentliches Ziel des Wasserentnahmeentgel-

[268] VG Arnsberg, U. v. 8.11.2013 – 11 K 2813/11.

tes. Nach Auffassung des Gerichts dürfe der Gesetzgeber bei der Gestaltung der Entgeltsätze diese Zielsetzung nicht völlig aus dem Blick verlieren.

243. Die Entscheidung des VG Arnsberg kann jedoch nicht im Ansatz überzeugen. Sie steht im Übrigen wohl bereits im Widerspruch zur Rechtsprechung des OVG Münster und des BVerwG, die u. a. im Zusammenhang mit der Sand- und Kieswäsche bereits entschieden haben, dass es Art. 3 Abs. 1 GG nicht in jedem Falle gebietet, geminderte Entgeltsätze oder Befreiungen für andere Tatbestände einzuführen, selbst wenn das entnommene Wasser einem Gewässer (wieder-) zugeführt wird.[269] Dem Gesetzgeber kommt insoweit ein weiter Ermessensspielraum zu.

244. Auch muss beachtet werden, dass der Gesetzgeber beim Kühlwasser auch dann eine Ermäßigung ausspricht, wenn das Kühlwasser anschließend über Verdunstungskühlung an die Atmosphäre abgegeben wird. Von einer Tarifgestaltung, die strikt an Wiederzuführungen an „ein" Gewässer anknüpfe, kann im WasEG gar keine Rede sein.

245. Zudem liegt die Begründung der Kammer auch inhaltlich neben der Sache: Physikalisch geht ohnehin kein entnommenes Wasser dem Wasserkreislauf verloren; einen „endgültigen Verbrauch" und damit einen definitiven Entzug „aus dem Naturhaushalt",[270] den die Kammer als Grundlage einer Voll-Veranlagung sieht, gibt es daher bereits tatbestandlich gar nicht. Zwar verwendet auch der Gesetzgeber in LT-Drs. 13/4528, S. 30, vergleichbar irritierende Formulierungen („dem Naturhaushalt wieder zuführen"); ersichtlich geht es in der Sache aber um die in den Abschnitten II.1 und III.6.cb)(1) beschriebenen Unterschiede in der Mengen-Signifikanz von Entnahmen, wenn anschließend Wieder-Zuführungen in das Entnahme- oder zumindest ein anderes Gewässer erfolgen.

246. Ganz offensichtlich unterscheiden sich nämlich Wiederzuführungsvorgänge in ihrer mengenmäßigen und ökologischen Konsequenz für ein Entnahmegewässer ganz erheblich danach, ob etwa abgeleitetes Grundwasser anschließend lediglich einem völlig anderen (Oberflächen-) Gewässer zugeführt wird,[271] Kühlwasser in erwärmter

---

[269] OVG Münster, U. v. 24.11.2009 – 9 A 1580/08: „nachteilige Veränderung" des Wassers zur „Sandkorntrennung" führt zulässigerweise zum Ausschluss der Entgeltbefreiung. Siehe auch BVerwG, U. v. 13.6.2009 – 9 B 2/09 („keine gleichheitswidrige Ungleichbehandlung, wenn der Gesetzgeber den Eigentümergebrauch, nicht aber den Gewässerausbau von der Entrichtung eines Wasserentnahmeentgelts freistellt).

[270] VG Arnsberg, U. v. 8.10.2013 - 11 K 2813/11, Rn. 34.

[271] Das OVG Lüneburg spricht hier zutreffend davon, dass „eine Beeinträchtigung der Ressource ‚Grundwasser' durch seine Umwandlung in die weniger schützenswerte Ressource ‚Oberflächenwasser' [erfolgt]" – OVG Lüneburg, U. v. 29.6.2006 - 13 LB 75/03 – zur Entgeltpflicht der Wasserhaltung nach §§ 4 Abs. 1 Nr. 7, 47 Abs. 1 NWG und § 47a NWG i.V.m. der Anlage „Verzeichnis der Gebühren

Form und schwallartig an einer abweichenden Einleitungsstelle wiedereingeleitet wird und dem Entnahmegewässer zwischenzeitlich für die Dauer der Systemführung entzogen ist oder aber Entnahmemengen aus Oberflächengewässern über Bewässerungsvorgänge mit hohem Verdunstungsanteil in nur geringem Umfange und mit Verzögerung wieder ins Grundwasser (also nicht ins Entnahmegewässer) eingehen.

247. Eine Dichotomie derart, dass Vorgänge mit Wiederzuführungen einerseits und mit „endgültigem Verbrauch" andererseits kategorial zu unterscheiden wären mit entsprechender Konsequenz für die Abgabenheranziehung, liegt ersichtlich vollkommen neben der Sache. Dem Gesetzgeber kommt hier ein weiter Ermessensspielraum zur Bewertung des jeweiligen ressourcenbezogenen Entnahmevorteils und der Umwelt- und Ressourcenkosten zu, bei dem gestuft sicherlich die Signifikanz für das Entnahmegewässer in erster Linie zu berücksichtigen ist.

248. In Abschnitt III.6.cb) wurde dargelegt, dass die Ermäßigung konzeptionell eine Wiederzuführung in *dasselbe* Entnahmegewässer voraussetzt und sich nach dem Ausmaß bemessen sollte, in dem die Wasserführung zwischenzeitlich herabgesetzt wird. Bewässerungsmaßnahmen mit hohem Verdunstungsanteil oder Ableitungen von Grundwasser in Oberflächengewässer erfüllen diese Voraussetzungen ohnehin nicht, auch wenn andere Nutzungsformen zu noch „gewässerfernerem" Verbleib des Wassers führen mögen (Verdunstung, Abwasserentstehung usw.). Hier ist für Ermäßigungen konzeptionell kein Raum. Der Gesetzgeber kann die Grenze daher aus gutem Gründen gerade dort ziehen, wo Wasserengen das Entnahmegewässer selbst dauerhaft verlassen, und er kann sachlich gerechtfertigt für lediglich temporären Entzug eine Ermäßigung aussprechen.

249. Auch ist nicht ersichtlich, warum der Gesetzgeber, der im Änderungsgesetz 2011 eine klare Wertung hinsichtlich der Veranlagung zum Standardentgeltsatz vorgenommen hat, diesbezüglich an eine – noch dazu fragwürdige – Auslegung eines Teils der historischen Gesetzesbegründung von 2003 gebunden wäre. Die Kammer erhebt hier bislang unbekannte Ansprüche an eine vermeintliche „Widerspruchsfreiheit" gesetzlicher Normen gegenüber den vom Gesetzgeber früher einmal gegebenen Begründungen. Das Urteil kann daher insgesamt nicht im Ansatz überzeugen.

---

der Wasserentnahme", dort unter Nr. 3.1 (Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser zur Wasserhaltung).

## 7. Verrechnungen

### a) Aktuelle Rechtslage

250. § 8 Abs. 1 WasEG sieht die Möglichkeit einer Verrechnung der Abgabeschuld mit bestimmten Aufwendungen vor:

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

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

252. Damit werden Anreize für entsprechende Kooperationslösungen gesetzt, durch die landwirtschaftliche Einträge in Gewässer, welche die Rohwassergewinnung der Trinkwasserversorger beeinträchtigen, reduziert werden sollen. Die Gesetzesbegründung spricht vom Ziel einer „gewässerschonenden Landbewirtschaftung".[272]

253. Die auf diese Weise verrechneten Beträge sind nicht unerheblich; sie bewegen sich seit 2004 durchgehend bei rd. 20-25% der ursprünglichen Zahllast der Trinkwasserversorger (vgl. Tabelle 11 im nachfolgenden Abschnitt III.8.).

### b) Vergleichbare Regelungen anderer Länder

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

[272] LT-Drs. 13/4528, S. 31.

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

- In Baden-Württemberg „kann" die Wasserbehörde nach § 17f WG BW für die Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern das Entgelt auf Antrag um bis zu 25 % durch die Verrechnung mit Aufwendungen nach Abs. 2 ermäßigen; dazu zählen Maßnahmen zur Wärmefrachtreduzierung, zur Substitution von Grund- durch Oberflächenwasser, die Errichtung von KWK-Anlagen und ordnungsrechtlich nicht geschuldete Maßnahmen zur „Herstellung der gewässerökologischen Funktionsfähigkeit von oberirdischen Gewässern".
- In Sachsen können bei Errichtung oder Erweiterung von Anlagen zur Kreislaufnutzung oder Wiederverwendung von Wasser, deren Betrieb eine Minderung der Entnahmemenge um mindestens 10 Prozent erwarten lässt,, gem. § 91 Abs. 10 SächsWG die Aufwendungen dafür mit dem Wasserentnahmeentgelt verrechnet werden. Dies gilt gem. § 91 Abs. 11 SächsWG auch für Aufwendungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustandes, zu deren Durchführung keine gesetzliche Pflicht besteht.
- In Schleswig-Holstein ist gem. § 4 GruWAG SLH eine Verrechnung von Aufwendungen für die Ersetzung der Grundwasserentnahme durch Oberflächenwasserentnahme und für Maßnahmen, die den Wasserverbrauch um mind. 10 % senken, mit dem Entgelt möglich.
- In Rheinland-Pfalz sieht § 4 LWEntG die Verrechnung der Abgabeschuld mit bestimmten ressourcenwirksamen Ausgaben des Entgeltpflichtigen desselben Veranlagungsjahres vor. Förderungswürdig sind – in unterschiedlicher Ausgestaltung – Ausgaben für Maßnahmen zur Reduzierung der Wärmelast sowie Kooperationsvereinbarungen mit landwirtschaftlichen Betrieben zum Gewässerschutz (Tab. 10).

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

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

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

## c) Bewertung

### ca) „Polluter pays" vs. „polluter profits": Ökonomische Reziprozität des Verursacherprinzips

256. Umweltökonomisch ist anerkannt, dass bei Ressourcenknappheit alle auf die Ressource zugreifenden potenziellen Nutzer für die Knappheit gemeinsam Verantwortung tragen und insofern jeweils „verursachergerecht" zur Lastentragung herangezogen werden können, um das Knappheitsproblem effizient zu lösen (sog. *Coase*-Theorem nach dem Nobelpreisträger *Ronald H. Coase*).[273] Dies bedeutet, dass ein Knappheitskonflikt um Grundwasser, bei dem eine Partei („Landwirtschaft") den Grundwasserkörper durch diffuse Belastung für Senkendienste nutzt, eine andere Partei hingegen (Wasserversorger) auf die Entnahme sauberen Rohwassers zur Trinkwasserversorgung angewiesen ist, sowohl durch Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten auf Seiten der Landwirtschaft als auch auf Seiten der Wasserversorger ökonomisch verursachergerecht gelöst werden kann. Dies spricht also noch nicht gegen Entschädigungen der

[273] Dazu insbesondere klar Bonus, Wirtschaftsdienst 1986a, 451; ders., Wirtschaftsdienst 1986b, 625; ders., Wirtschaftsdienst 1987, 199.

Landwirtschaft für Zurückhaltung bei Grundwassereinträgen. Diese Konstruktion ist auch als „Nutznießerprinzip" bezeichnet worden, bei dem nicht die technischen Urheber einer Gewässerbeeinträchtigung („polluter pays"), sondern die Nutznießer einer vermiedenen Beeinträchtigung in die Zahlungsverantwortung genommen werden („polluter profits").[274]

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

258. Es verbleiben aber gleichwohl zwei Aspekte, die eine Überprüfung der Regelung in § 8 WasEG im Lichte des Art. 9 WRRL notwendig erscheinen lassen:

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

### cb) Verrechnungen als Fremdkörper einer Ressourcennutzungsabgabe

259. Verrechnungsklauseln, die es einem Ressourcennutzer gestatten, die Gewässerbelastung durch Maßnahmenkosten ganz oder teilweise gegen die verbleibende Zahllast aufzurechnen, sind systematisch gesehen Fremdkörper bei einer Lenkungsabgabe:[275] Ein Ressourcennutzer hat ökonomisch sowohl die Lenkungslast (Anpassung an ein neues Optimum durch Vermeidung) als auch die Zahllast als Ressourcenverantwortung für die verbleibende Nutzung zu schultern. Anders als im Schrifttum gelegentlich behauptet,[276] handelt es sich hierbei aus diesem Grunde auch nicht um eine „Doppelbelastung". In der ökonomischen Konzeption einer Lenkungsabgabe wird ein Einleiter zu Maßnahmen angereizt, indem er sich durch insoweit verminderte Ressourceninanspruchnahmen künftige Zahllasten erspart, nicht aber, indem ihm (zusätzlich) gestattet wird, die Investitionssumme durch Wegfall einer gleich hohen Abgabenschuld günstig

[274] Siehe etwa Kuckshinrichs, Zur ökonomischen Theorie der Grundwassernutzung ...., 1990.

[275] So auch zutreffend, wenngleich mit Blick auf die Abwasserabgabe: Berendes, Das Abwasserabgabengesetz ..., 1995, S. 168.

[276] So etwa Ritter (1992), S. 160 ff.; Steiner (1992), S. 210.

zu refinanzieren. Der eigentliche, effizienzorientierte Lenkungsanreiz, der ja in der Minderung der Nutzungsmenge infolge von solchen Vermeidungsanstrengungen besteht, die günstiger sind als das Tragen der Abgabe, wird so durch eine ineffiziente Investitionsprämie ausgehöhlt.

260. Durch die *Verrechnungsmöglichkeiten* der Abgabenbelastung mit bestimmten Ausgaben kommt es aus verschiedenen Gründen zu einer Verzerrung im Hinblick auf die Umsetzung der effizientesten Optionen:

- Maßnahmen, die besonders teuer und ineffizient sind, lohnen sich am ehesten für eine Durchführung, da diese die Abgabeschuld am meisten reduzieren können. Das individuelle Optimierungskalkül wird dadurch ungünstig beeinflusst. Denn durch diese Möglichkeit erhält letztlich jener Verursacher den stärksten Impuls, dessen Optionen ökonomisch am wenigsten effizient sind.[277]
- Als Investitionen zur Verrechnung der Abgabenlast sind zudem Ausgaben für landwirtschaftliche Kooperationslösungen vor anderen Maßnahmen zur Verringerung der Gewässerinanspruchnahme, die „nur" die Bemessungsgrundlage beeinflussen, bevorzugt und verzerren damit das ökonomische Entscheidungskalkül des öffentlichen Entnehmers.
- Schließlich werden durch die Verrechnungsmöglichkeiten nach § 8 WAsEG lenkungsfremde Maßnahmen gefördert, die zwar noch indirekt dem Gewässerschutz dienlich sein mögen, jedoch nicht an der Entnahmemenge als Bemessungsgrundlage der Abgabe oder an der Mengen-Signifikanz im Gewässer ansetzen.[278] Die Verrechnung versetzt damit die nur einmal vorhandene Anreizmasse der Zahllast für andere als die eigentlichen Zwecke des Entnahmeentgelts

261. Die in § 8 WasEG gewählte Konstruktion ist dabei auch anders konzipiert als etwa die Verrechnungsklausel in § 10 AbwAG, die vorrangig die Minderung der eigentlichen Bemessungsgrundlage nochmals bezuschusst. Mit der in § 8 WasEG gewählten Konstruktion wird die nur einmal verfügbare Anreizfunktion der Zahllast stattdessen für „sonstige" Zwecke außerhalb der eigentlichen Wasserentnahmesphäre eingesetzt. Dies schwächt nicht nur den eigentlichen Mengen-Lenkungszweck; darüber hinaus wird auch die volle Kostenverantwortlichkeit für Wasserentnahmen nach Art. 9 WRRL weiter perforiert (dazu unten (ii)), da ein Teil dieser Entnahme-Kostenverantwortung dafür eingesetzt wird, die an sich gebotene Kostenverantwortung etwa des Sektors Landwirtschaft wiederum über Kooperationsarrangements zu vermeiden. So kommt ein Entlastungs-Karussell in Gang, das zwar pragmatisch für das Gewässermanagement durchaus nützlich sein mag, den Grundsätzen der Kostenverant-

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

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

wortlichkeit und der damit beabsichtigten effizienten Ressourcennutzung jedoch gerade nicht entspricht.

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

### cc) Vereinbarkeit mit den Kostendeckungsgrundsätzen aus Art. 9 WRRL?

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

264. § 8 WasEG etabliert hier eine Entlastungskette, indem zunächst die Trinkwasserversorger – entgegen Art. 9 Abs. 1 UABs. 1 und 2 Sp.str. 1 WRRL – nicht ihre vollen Umwelt- und Ressourcenkosten (in der vom Gesetzgeber vorgesehenen Höhe) für die Dienstleistung der Wasserentnahme zu übernehmen haben – und sodann auch der lediglich „wassernutzende" Sektor Landwirtschaft seinen Beitrag zur Verteuerung der Wasserdienstleistung „Wasserentnahme" wiederum nicht zu tragen hat, sondern vielmehr im Gegenteil eine über das Verrechnungsinstitut staatlich geförderte Entlastung erfährt.

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

266. § 8 WasEG steht damit grundsätzlich im Widerspruch zu den Geboten aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 WRRL.[279] Dies könnte freilich unionsrechtlich nach UAbs. 3 gerechtfertigt erscheinen, soweit der Gesetzgeber davon ausgeht, dass die „sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung" eine solche Abweichung gebietet. Dies ist allerdings bislang soweit ersichtlich gar nicht vorgetragen worden und wäre auch sachlich kaum nachvollziehbar. Ein entsprechender Vortrag würde im Übrigen auch deshalb kaum überzeugen können, weil die übrigen Erhebungsländer – mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz – mit ihren Regelungen aufzeigen, dass es zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit gegenüber der Landwirtschaft einer entsprechenden Ausnahme von den Kostendeckungsgeboten des Art. 9 WRRL gar nicht bedarf.

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

268. Die Regelung sollte daher insgesamt rechtspolitisch überdacht werden. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund des Umstandes geboten, dass seit Einführung des WasEG 2004 regelmäßig rund 20-25 % des Aufkommens aus der Trinkwasserversorgung als Folge entsprechende Verrechnungen ausfallen (vgl. Tab. 11).

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

# 8. Aufkommen und Aufkommensverwendung

## a) Aktuelle Rechtslage und Aufkommensergebnisse

269. § 9 WasEG trifft Maßgaben für die Verwendung des Abgabeaufkommens. Danach gilt, dass gem. Abs. 1 „vorweg der durch den Vollzug dieses Gesetzes entstehende Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachaufwand) gedeckt" wird. Zudem ist nach Abs. 2 „der Aufwand, der aus der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie resultiert, [...] ab 2006 aus dem Aufkommen gedeckt.". Nach Abs. 3 gilt aufgrund des WasEG 2011 seit dem 30.7.2011 zusätzlich, dass „aus dem Aufkommen [...] Mittel für Aufgaben der Altlastensanierung und Altlastenaufbereitung zur Verfügung gestellt werden." Das verbleibende Aufkommen steht nach Abs. 4 „dem Land zur Verfügung", fließt also zweckbindungsfrei in den allgemeinen Haushalt.

270. Tabelle 11 zeigt die Entwicklung des Aufkommens aus dem Wasserentnahmeentgelt in Nordrhein-Westfalen seit 2004 in sektoraler Gliederung.

**Tabelle 11:** **Entwicklung des Aufkommens aus dem Wasserentnahmeentgelt in Nordrhein-Westfalen seit 2004 in vollen TEUR** (Festsetzungsbeträge je Veranlagungsjahr - Quelle: MKULNV NRW)

| Wirtschaftszweig | | Abteilung | | WasEG 2004 | WasEG 2005 | WasEG 2006 | WasEG 2007 | WasEG 2008 | WasEG 2009 | WasEG 2010 | WasEG 2011 | WasEG 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Standardsatz: 4,5 Ct/m³ | | | | | | 4,05 | 3,6 / 4,5 | 4,5 |
| | | | | Kühlwasser: 3,0 Ct/m³ | | | | | | 2,7 | 2,4 / 3,5 | 3,5 |
| | | | | Durchlaufkühlung: 0,3 Ct/m³ | | | | | | 0,27 | 0,24 / 0,35 | 0,35 |
| A | Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei | 01 | Landwirtschaft, Jagd u. damit verb. Tätigkeiten | 1,567 | 1,597 | 1,569 | 2,192 | 2,187 | 2,539 | 2,655 | 3,076 | 3,359 |
| B | Bergbau u. Gewinnung von Steinen u. Erden | 05 + 07 | Kohlenbergbau, sonst. Bergbau | 6.573,574 | 6.502,855 | 6.216,970 | 6.313,511 | 5.892,880 | 5.922,029 | 5.398,630 | 10.865,276 | 19.740,137 |
| | | 08 | Gewinnung von Steinen u. Erden | 4.471,903 | 4.353,603 | 4.604,468 | 4.619,245 | 4.600,176 | 4.334,366 | 3.631,162 | 4.302,425 | 5.016,990 |
| C | Verarbeitendes Gewerbe | 10 + 11 | Herstellung von Nahrungs- u. Futtermitteln u. Getränken | 1.132,518 | 1.167,976 | 1.113,651 | 1.147,432 | 1.118,990 | 1.098,366 | 1.001,357 | 1.014,528 | 1.142,077 |
| | | 13 - 16 | Herstellung von Textilien, Bekleidung, Lederwaren u. Holzwaren | 216,622 | 207,222 | 229,642 | 224,565 | 205,492 | 188,784 | 171,398 | 156,011 | 164,425 |
| | | 17 | Herstellung von Papier, Pappe u. Waren daraus | 1.318,415 | 1.344,074 | 1.374,771 | 1.350,038 | 1.330,754 | 1.224,528 | 1.173,115 | 1.186,405 | 1.296,088 |
| | | 18 | Herstellung von Druckerzeugnissen; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- u. Datenträgern | 1,290 | 1,129 | 1,155 | 1,192 | 1,067 | 1,049 | 0,808 | 0,693 | 0,296 |
| | | 19 - 22 | Kokerei u. Mineralölverarbeitung, Herstellung von chemischen u. pharmazeutischen Erzeugnissen, Gummi- u. Kunststoffwaren | 3.610,382 | 3.580,935 | 3.638,811 | 3.507,792 | 3.247,836 | 2.967,087 | 2.925,396 | 2.944,688 | 3.442,006 |
| | | 23 | Herstellung v. Glas u. Glaswaren, Keramik, Verarbeitung v. Steinen u. Erden | 104,844 | 98,559 | 102,221 | 103,505 | 93,839 | 78,792 | 68,342 | 73,569 | 78,598 |
| | | 24 + 25 | Metallerzeugung u. -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen | 2.739,024 | 2.890,703 | 2.941,215 | 2.920,912 | 2.582,952 | 2.024,277 | 2.470,712 | 2.426,487 | 3.083,509 |
| | | 26 + 27 | Herstellung v. DV-Geräten, elektronischen u. optischen | 68,485 | 64,482 | 67,627 | 68,806 | 65,407 | 54,163 | 58,846 | 59,087 | 62,584 |

| | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Erzeugn. u. elektrischen Ausrüstungen | | | | | | | | | |
| | | 28 | Maschinenbau | 465,474 | 441,354 | 458,854 | 435,047 | 448,177 | 429,782 | 370,299 | 362,816 | 402,552 |
| | | 29 + 30 | Herstellung von Kraftwagen u. Kraftwagenteilen, sonst. Fahrzeugbau | 213,072 | 217,135 | 226,230 | 245,565 | 182,490 | 128,844 | 132,163 | 131,022 | 139,546 |
| | | 31 - 33 | Herstellung v. Möbeln u. sonstigen Waren, Reparatur u. Installation v. Maschinen u. Ausrüstungen | 2,714 | 2,935 | 2,798 | 3,353 | 3,504 | 2,822 | 3,724 | 4,152 | 4,412 |
| D | Energieversorgung | | | 8.859,595 | 8.850,115 | 9.017,002 | 9.313,547 | 8.435,273 | 8.303,779 | 7.307,731 | 6.644,934 | 8.011,654 |
| E | Wasserversorgung; Abwasser- u. Abfallentsorgung u. Beseitigung von Umweltverschmutzungen | 36.1 | Wasserversorgung (öffentl. Trinkwasserversorgung) | 41.092,897 | 54.211,931 | 54.025,374 | 53.473,924 | 53.036,130 | 51.996,466 | 47.583,388 | 47.300,651 | 53.102,904 |
| | | | *abzgl. Kooperationsaufwendungen gem. § 8 WasEG* | *- 8.982,892* | *-9.898,702* | *-10.571,903* | *-11.603,340* | *-12.610,141* | *-12.760,645* | *-13.237,397* | *-11.742,975* | *-13.528,400* |
| | | | *Verbleiben:* | 32.110,004 | 44.313,229 | 43.453,471 | 41.870,583 | 40.425,988 | 39.235,820 | 34.345,991 | 35.557,675 | 39.574,504 |
| | | 36.2 + 36.3 | Wasserversorgung (Privatw. Wasserversorgung, Lieferung an gewerbl. Verbraucher) | 5.984,569 | 6.224,735 | 6.345,303 | 6.075,287 | 5.698,288 | 4.909,274 | 4.767,549 | 4.828,200 | 6.604,467 |
| | | 37 | Abwasserentsorgung | 2.329,958 | 2.167,741 | 2.196,097 | 2.115,924 | 2.059,516 | 2.110,664 | 1.937,060 | 2.023,076 | 2.556,398 |
| | | 38 + 39 | Sammlung, Behandlung u. Beseitigung v. Abfällen; Rückgewinnung, Beseitigung v. Umweltverschm. u. sonstige Entsorgung | 121,353 | 114,049 | 116,157 | 119,528 | 110,948 | 119,910 | 109,905 | 128,963 | 130,995 |
| F - N | Baugewerbe; Handel; Verkehr u. Lagerei; Gastgewerbe; Information u. Kommunikation; Erbringung von Finanz- u. VersicherungsDL | | | 142,783 | 151,547 | 152,044 | 153,773 | 175,181 | 208,930 | 242,935 | 326,694 | 343,773 |
| O | Öff. Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung | | | 159,366 | 159,927 | 167,282 | 167,802 | 177,115 | 179,837 | 165,845 | 171,170 | 189,282 |
| P -U | Erziehung und Unterricht; Gesundheits- u. Sozialwesen; Kunst, Unterhaltung u. Erholung; Private Haushalte; Exterritoriale Organisationen und Körperschaften | | | 137,580 | 135,724 | 147,034 | 138,656 | 133,420 | 172,053 | 208,711 | 377,181 | 430,869 |
| **Gesamt** | | | | **70.765,103** | **82.991,633** | **82.574,384** | **80.898,266** | **76.991,491** | **73.697.704** | **66.494,343** | **73.588,137** | **92.418,530** |

## b) Vergleichbare Regelungen anderer Länder

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

**Tab. 12: Aufkommensverteilung, Zweckbindung und Verwaltungsaufwand der Wasserentnahmeentgelte 2010**[280]

| Bundesland | Aufkommen (2010)* | | Verwaltungsaufwand in % des Aufkommens** | Zweckbindung* |
|---|---|---|---|---|
| | in Mio. EUR | in % des bundesweiten Aufkommens | | |
| Baden-Württemberg | 85,0 | 22,2 | kA | Nein |
| Bayern | – | – | – | – |
| Berlin | 52,6 | 13,7 | 1 | Ja |
| Brandenburg | 19,0 | 5,0 | kA | Ja |
| Bremen | 4,45 | 1,2 | kA | Ja |
| Hamburg | 4,85 | 1,3 | kA | Nein |
| Hessen | – | – | – | – |
| Mecklenburg-Vorpommern | 5,0 | 1,3 | 15 | Ja |
| Niedersachsen | 60,0 | 15,7 | 5 | Ja |
| Nordrhein-Westfalen | 86,0 (2009) | 22,5 | 1 | Teilweise |
| Rheinland-Pfalz | 2010 noch keine Erhebung | | | Ja (LWEntG sieht ab 2013 ebenfalls Zweckbindung vor) |
| Saarland | 2,2 | 0,6 | 3 | Ja |
| Sachsen | 5,6 (2009) | 1,5 | 7 | Ja |
| Sachsen-Anhalt | 2010 noch keine Erhebung | | | Ja |
| Schleswig-Holstein | 58,0 | 15,1 | 1 | Zu 50% |
| Thüringen | – | – | – | – |
| **Summe / Durchschnitt** | **383** | **100,0** | **5** | **–** |

* Quelle: ATT u. a.: Branchenbild der dt. Wasserwirtschaft 2011 (nach Haushaltsplänen der Länder 2010)

** Quelle: *Gawel/Köck u. a.* 2011, Abschnitt 2.4.3.4. (kA = keine Angabe)

[280] Zu beachten ist hier, dass die aus Haushaltsplänen ermittelten Daten systematisch von den jahresbezogenen Veranlagungen abweichen können – vgl. dazu die NRW-Veranlagungsdaten in Tabelle 11.

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

273. Zwischen den Bundesländern gibt es damit sowohl hinsichtlich der Höhe des Aufkommens als auch in dessen Verwendung deutliche Unterschiede. Die Entwicklung des Aufkommens der Wasserentnahmeentgelte lässt sich insgesamt nur schwer nachvollziehen, da durchgängige Daten der erhebenden Bundesländer über längere Zeiträume nicht ohne Weiteres zur Verfügung stehen oder nur vereinzelt über die Landesministerien in Erfahrung gebracht werden können. Für das Jahr 2008 wird das gesamte Aufkommen anhand der Haushaltspläne der Länder nach Informationen der GRÜNEN LIGA auf etwa 376 Millionen Euro geschätzt.[281] Das „Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2011" kommt für das Jahr 2010 auf ca. 383 Millionen Euro.[282] Die Aufkommensverteilung spiegelt wiederum die Regelungsunterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern wider: So wird aus Tabelle 12 auch ersichtlich, dass etwa 90 Prozent des gesamten Aufkommens aus den Wasserentnahmeentgelten in den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein erzielt werden. Die verbleibenden sechs Bundesländer mit Wasserentnahmeentgelt vereinen lediglich ca. 10 Prozent des Aufkommens. Dazu sei angemerkt, dass sich die Höhe des Aufkommens neben der Ausgestaltung des Wasserentnahmeentgelts (z. B. Höhe der Abgabesätze, Befreiungsregelungen) auch an Faktoren wie Einwohnerdichte, Verbrauchsverhalten oder Umfang der industriellen Aktivität orientiert.

### c) Bewertung

274. Bei einer Vorteilsabschöpfungsabgabe besteht verfassungsrechtlich keine Zweckbindung;[283] hier kann der einfache Gesetzgeber im Rahmen seines budgetären Ermessens über die Verwendung des Aufkommens frei entscheiden. Insbesondere wäre er auch befugt, die aufkommenden Mittel in den allgemeinen Haushalt einzustellen.

275. Umgekehrt bestehen allerdings auch keine verfassungsrechtlichen Beschränkungen, die Mittel für einen bestimmten Ausgabe-Zweck zu affizieren. Ob und inwieweit diese Zwecke wasserwirtschaftliche Bezüge im Allgemeinen oder spezifische Bezüge zum Lenkungszweck der Abgabe (Wasserentnahme) im Besonderen aufweisen, ist so-

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

[282] ATT u. a., Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2011, 2011, S. 29.

[283] BVerfGE 93, 319 ff. – Wasserpfennig.

wohl verfassungsrechtlich als auch ökonomisch nicht relevant. Insbesondere spielt es rechtlich oder finanzwissenschaftlich keine Rolle, dass keiner der in § 9 WasEG explizit erwähnten Verwendungszwecke direkt auf den sog. Wirkungszweck der Abgabe, die vorsorgende Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendrucks auf Wasserkörper, referieren.

276. Vor diesem Hintergrund ist die **Zweckbindungsregel des § 9 WasEG finanzverfassungsrechtlich nicht zu beanstanden**.

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

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

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

280. Der bisweilen vorgetragene **Einwand**, über eine Abgabe auf Wasserentnahmen erfolge über die breite Adressierung von Zwecken aus der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie eine **Quer-Finanzierung auch der bislang abgabefreien**

**Verursachungsbeträge anderer Wassernutzersektoren**,[284] **greift nicht durch**: Zwar werden mit der Mittelverwendung für Zwecke der allgemeinen Umsetzung der WRRL auch Gewässerprobleme adressiert, die nicht auf Entnahmen, sondern insbesondere auf morphologische und ökologische Beeinträchtigungen zurückgehen und daher auch im Sinne von Art. 9 WRRL kostendeckende Verursacherbeiträge anderer Sektoren erforderlich machten. Dies stellt aber die Berechtigung der eigentlichen Abschöpfung bei Wasserentnehmern, d. h. deren Verursacherverantwortung aus Art. 9 WRRL weder rechtlich noch ökonomisch in Frage. Inwieweit perspektivisch die Akzeptanz selektiver Wassernutzungsabgaben Belastungen ausgesetzt sein könnte, soweit nur bei bestimmten Wasserdienstleistungen oder Wassernutzungen Bemühungen um explizite Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten sichtbar werden und die dort aufkommenden Mittel jedenfalls auch dafür verwendet werden, Maßnahmen zum Ausgleich von Beeinträchtigungen zu finanzieren, für die nach dem Kostendeckungsgrundsatz andere Nutzergruppen und -sektoren finanziell in der Verantwortung stehen, muss politisch bewertet werden. Zu berücksichtigen ist jedenfalls das nachvollziehbare Interesse des Gesetzgebers, das Aufkommen aus den tatsächlich erhobenen Abgaben (hier: dem WasEG) möglichst umfassend durch Spezialzwecke jenseits des allgemeinen Finanzbedarfs politisch zu legitimieren und insoweit auf sämtliche Maßnahmen nach der WRRL und der von ihnen ausgehenden Finanzbedarfe zu verweisen. Verfassungsrechtlich und finanzwissenschaftlich ist dem Gesetzgeber gerade ein entsprechender Gestaltungsspielraum eröffnet. Jedenfalls bleiben die Abschöpfungen so lange gerechtfertigt, wie die Bemessungs-Grenzen der Verhältnismäßigkeit, des Sondervorteils und des Lenkungszwecks nicht überschritten werden – auf die anschließende Mittelverausgabung kommt es zur rechtlichen und ökonomischen Rechtfertigung nicht an.

281. Akzeptanzsteigernd könnte sich darüber hinaus auswirken, wenn über das laufende Aufkommen aus dem WasEG und seine anschließende Verwendung regelmäßig öffentlich berichtet würde (**Transparenz durch regelmäßige Publizität**): § 12 WasEG, der bislang eine punktuelle Berichtspflicht vorsieht, könnte in diesem Sinne entsprechend weiterentwickelt werden.

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

# IV. Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

## 1. Gesamtergebnis der Evaluierung

282. Nordrhein-Westfalen hat 2004 eine Wasserentnahmeabgabe geschaffen, die sich strukturell eng an die Regelungen der übrigen Erhebungsländer anlehnt. Besondere Akzente werden im Ländervergleich insbesondere hinsichtlich der systematischen Trennung der Belastungsgründe Entnahme von Wasser und dessen anschließender Verwertung durch die WasEG-Novelle 2011 gesetzt, auch wenn diese klare Abgrenzung durch die zum gleichen Zeitpunkt eingeführte Rückausnahme zur Befreiung nach § 1 Abs. 2 Nr. 8 in Gestalt eines spezifischen Nutzungsvorbehalts nicht konsequent durchgehalten wird. Hervorzuheben ist auch die schlanke Gestaltung der Abgabesatzdifferenzierungen, die mit lediglich drei Abgabesätzen auskommt. Zugleich werden problematische Regelungen anderer Ländergesetze vermieden, etwa Differenzierung der Entgeltsätze nach Branchen und Verwertungen, ressourcenpolitisch zweifelhafte Härtefallregime[285] oder fragwürdige Referenzen auf das Wasserordnungsrecht bei Verrechnungen oder Tarifermäßigungen. Nordrhein-Westfalen begünstigt ausdrücklich nicht die gewässerschutzpolitisch problematische bergbauliche Wasserhaltung, die mit erheblichen Ableitungen von Grundwasser verbunden ist. Die Höhe der Abgabesätze bewegt sich unauffällig im Mittelfeld der Länderregelungen. Die ökonomische Belastung wird zudem durch Freistellungen, Ermäßigungen und Verrechnungen abgemildert. Daher dürften kritische Hinweise auf angeblich gefährdete Wettbewerbsfähigkeit von gewerblichen Wasserentnehmern oder mangelnde Tragbarkeit der Belastungen für private Haushalte kaum durchgreifen, zumal auch die benachbarten Bundesländer (bis auf Hessen) sowie Belgien und die Niederlande Abgaben auf Wasserentnahmen erheben.

283. Auch wenn das WasEG in seiner konkreten Ausgestaltung einige Schwachstellen der bisherigen Länderregelungen (extensives Ausnahmenregime, zurückhaltende Abgabesätze, Verrechnungen der Abgabeschuld, Vermischung von Entnahme und Verwendung) reproduziert, so stellt das Gesetz doch insgesamt sowohl ressourcen- und klimapolitisch als auch finanzpolitische eine sinnvolle Maßnahme dar. Es ist als ökonomischer Hebel zu vorsorgendem Schutz der natürlichen Wasserressourcen vor mengenmäßiger Belastung („Wasser-Stress") zugleich ein Beitrag zur vorsorgenden Anpassung an künftige Klimaveränderungen. Seine Lenkungswirkungen ergeben sich sowohl aus Maßnahmen der Abgabepflichtigen zur Vermeidung der Abgabe (Substitutionseffekte) als auch aus langfristig wirksamen Anpassungen an die zu tragende Zahllast entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Das WasEG ist ein Instrument zur Initi-

[285] Wie etwa in § 105 Abs. 1 Satz 3 und 4 WG SachsAnh.; dazu Gawel, Wasser und Abfall 2012, H. 3, 32, 36 f.

ierung eines langfristigen Strukturwandels wasserbasierter Konsum- und Produktionsprozesse unter Berücksichtigung der Inanspruchnahme knapper Umweltressourcen. Es setzt zugleich den Auftrag aus Art. 9 WRRL zur Platzierung angemessener Anreize um, mit Wasserressourcen effizient umzugehen, indem auch die zuvor auf die Allgemeinheit überwälzten Umwelt- und Ressourcenkosten der Wasserentnahme nunmehr durch die Verursacher selbst getragen werden. Das WasEG schafft einen Faktorpreis für zuvor „entgeltfreies", aber gesellschaftlich nicht „kostenlose" Wasserentnahmen und hält so Entnehmer, Produzenten und Konsumenten zu verantwortlichen, Nutzen und ökologisch wie ökonomisch „wahre" Kosten abwägenden Ressourcenentscheidungen an. In dieser Effizienzfunktion kann ein Wasserentnahmeentgelt nicht durch ordnungsrechtliche Eingriffe in Entnahmevorgänge ersetzt werden. Es besitzt instrumentell einen einzigartigen marktwirtschaftlichen Mehrwert.

284. Die spiegelbildlich zum Kaufkraftentzug für nicht vermiedene Ressourcennutzungen bei den Wasserntnehmern beim Land aufkommenden Mittel zeigen die Doppelnatur des Abgabeaufkommens: Es verkörpert einerseits den Finanzierungseffekt der Abgabe bei der öffentlichen Hand, zugleich aber auch deren allokativ unerlässliche Einkommenseffekte bei den Abgabepflichtigen, die sich einem Knappheit signalisierenden Faktorpreis gegenübersehen. Da die Abgabe ökonomisch und als nicht-steuerliche Vorteilsabschöpfungsabgabe zugleich auch verfassungsrechtlich legitimiert ist, kommt es rechtlich nicht mehr darauf an, dass der Gesetzgeber die Abgabe möglicherweise unter dem vordringlichen Gesichtspunkt erhebt oder gestaltet, hieraus öffentliche Finanzmittel zu gewinnen. Aus ökonomischer Sicht ist es gerade sinnvoll, dass der vorhandene Finanzierungsbedarf öffentlicher Haushalte gerade auch durch Kosten korrigierende Verursacherabgaben gedeckt werden kann, welche die fiskalische und die lenkende Funktion sinnvoll miteinander verbinden.

285. Als Gegenleistungsabgabe ist das Wasserentnahmeentgelt frei von jedweder verfassungsrechtlichen Zweckbindung der Mittel. Der Gesetzgeber kann bestimmen, dass das Land frei über die aufkommenden Mittel bestimmen kann. Die Regelungen zur Aufkommensverwendung in § 9 WASEG folgen daher ausschließlich politischen Zweckmäßigkeitsüberlegungen, insbesondere auch der Akzeptanzsicherung bei den Abgabepflichtigen. Auch umweltökonomisch können die aufkommenden Mittel einer Lenkungsabgabe wirkungszweckverwandt eingesetzt werden; zwingend ist dies aber nicht, da die Abgabe bereits durch die Verhaltenssteuerung ihrer Lenkungsaufgabe nachkommt.

286. Diese grundsätzliche Funktionalität einer Wasserentnahmeabgabe im Allgemeinen und des nordrhein-westfälischen Wasserentnahmeentgeltes im Besonderen darf jedoch nicht den Blick auf Einzel-Probleme bei der konkreten Ausgestaltung des WasEG verstellen (dazu unten IV.2). Eine konsequente Weiterentwicklung des Instru-

ments, insbesondere auch eine übergreifend anzustrebende Harmonisierung zwischen den Ländern und eine verstärkte Ausrichtung auf den Ressourcenschutz bleiben hier freilich auf der rechtspolitischen Agenda.

287. Eine ökonomisch unverzerrte und kosteneffiziente Lenkungswirkung einer Wasserentnahmeabgabe setzt – zugleich im Sinne von Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 WRRL („effiziente Ressourcennutzung") – voraus, dass konsequent auf das Lenkungsziel „Mengenextraktion" abgestellt wird. Nach dem Verursacherprinzip muss gelten: „Gleiche Abgabe für gleiche Mengenwirkung". Konfundierungen mit anschließenden Verwertungsvorgängen sind zu vermeiden, denn die Abgabe kann die entnehmenden Zugriffe auf den Wasserhaushalt dann bestmöglich (effektiv, kostengünstig) steuern, wenn möglichst umfassend und mit Blick auf die jeweiligen Entzugswirkungen im Entnahmegewässer veranlagt wird. Dies bedeutet einerseits eine strikte Begrenzung von Ausnahmen auf konzeptionell tragfähige Begründungen (Bagatellfreistellung, extrem hoher Verwaltungsaufwand, Entnahmen im Gemeinwohlinteresse, ökologisch problematische Wirkungen in anderen umweltpolitischen Feldern, etwa bei erneuerbaren Energien). Zudem kommen Abgabesatzdifferenzierungen nur in Betracht, soweit sie sich aus Unterschieden in der Mengen-Signifikanz oder der daraus resultierenden Immissionswirkung im Gewässer ergeben. So können im Abgabesatz konzeptionell stimmig Fälle von definitivem Wasserverlust aus Sicht des Entnahmegewässers von Vorgängen unterschieden werden, die zu baldiger, weitgehend verlustfreier Wiedereinleitung eigenschaftsunveränderten Wassers führen. Insbesondere die Art der anschließenden Verwertung des entnommenen Wassers oder des dabei erzielten wirtschaftlichen Verwertungsvorteils kann aber nicht sinnvoll zur Grundlage einer effizient lenkenden Ressourcenextraktionsabgabe gemacht werden. Schließlich sind auch Verrechnungen von Maßnahmenkosten mit der Zahllast ein Fremdkörper bei lenkenden Umweltabgaben; diese lenken gerade durch den Anreiz zur Vermeidung der Zahllast und honorieren entsprechende Maßnahmen der Abgabepflichtigen gleichsam von selbst. Verrechnungen schwächen daher systematisch die Einkommenseffekte der Lenkung.

288. Dies bedeutet naturgemäß nicht, dass der Gesetzgeber nicht aus anderen als den genannten Gründen (z. B. wirtschaftspolitischer Natur) von den zuvor skizzierten Maßgaben einer effizienten Lenkungsabgabe abweichen kann. Diese Möglichkeit sieht auch Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL ausdrücklich vor. Allerdings sollte klar sein, wann und in welcher Form das Konzept einer effizient lenkenden Abgabe verlassen wird und aus welchem zureichenden Grunde. Diese Rechtfertigung fordert auch Art. 9 WRRL – nicht zuletzt im Rahmen der Berichtspflicht nach Abs. 2.

289. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des WasEG vor dem Hintergrund der Sondervorteilslehre des BVerfG steht außer Frage; entgegenstehende Kritik, die an der Heranziehung von Entnahmevorgängen ohne anschließenden Verwertungsvorteil am

entnommenen Wasser abstellen, können nicht ansatzweise überzeugen und verkennen zugleich die Rechtsprechung des BVerfG. Rechtfertigender Abgabegrund ist der durch individuelle Zugriffe ausgelöste Verbrauch an Nutzungschancen an einer der staatlichen Bewirtschaftung unterliegenden Gemeinressource. Der Entnehmer erlangt hierdurch einen Entnahme-Sondervorteil an der Ressource. Ob das dabei entnommene Wasser selbst noch werthaltig ist oder nicht (Verwertungs-Vorteil), bleibt für die verfassungsrechtliche Beurteilung ohne Belang. An der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer Heranziehung der bergbaulichen Wasserhaltung zum Wasserentnahmeentgelt bestehen daher keine Zweifel. Die daran geübte Kritik übersieht zudem die Möglichkeit einer alternativen Rechtfertigung als Lenkungsabgabe, die das BVerfG hintangestellt hatte, weil sich bereits die Vorteilsabschöpfung als tragfähige finanzverfassungsrechtliche Grundlage erwies.

290. Unionsrechtlich ergibt sich aus Art. 9 WRRL eine zusätzliche Legitimation von Abschöpfungsinstrumenten, die Umwelt- und Ressourcenkosten bei Wasserentnahmen anlasten und Entnehmer zu effizienten Ressourcenentscheidungen anhalten. Die Wasserentnahme ist dabei als Wasserdienstleistung im Sinne von Art. 9 WRRL anzusehen. Eine rechtlich verbindliche Klärung des Wasserdienstleistungsbegriffs steht derzeit beim Europäischen Gerichtshof an. Art. 9 WRRL hält aber zugleich einen Rechtfertigungsauftrag gegenüber Ausnahmen vom Kostendeckungsprinzip einschließlich Umwelt- und ressourcenkosten bereit. Dieser Rechtfertigungsbedarf strahlt insbesondere auf die umfangreiche Liste an Befreiungen nach § 1 Abs. 2 WasEG aus. Gelingt diese Rechtfertigung insbesondere nach der Verhältnismäßigkeitsklausel nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL nicht, so wären Ausnahmen von der Abgabepflicht als sachgrundlose Verschonungssubventionen zu betrachten, die mit Unionsrecht nicht vereinbar wären.

291. Bei der konkreten Ausgestaltung des WasEG treten aber auch eine Reihe von diskussionswürdigen Aspekten zu Tage. Diese betreffen die gewählte Abgabesatzdifferenzierung (Ermäßigung bei Kühlwasser und Verfahren der Durchlaufkühlung bei gleichzeitiger Vernachlässigung analoger Fälle von Entnahmen mit Wiederzuführung), die unionsrechtlich in den Blick zu nehmende Verrechnung der Zahllast und Umkehrung der Kostenverantwortlichkeit der Landwirtschaft sowie das umfangreiche und nicht in jedem Punkt überzeugende Ausnahmenregime an Befreiungen von der Abgabepflicht. Diese näher zu prüfenden Einzelaspekte und die vor diesem Hintergrund ableitbaren Empfehlungen sind dem nachfolgenden Abschnitt IV.2 zu entnehmen.

292. Man mag aus Sicht der zur Zahlung Verpflichteten eine Wasserentnahmeabgabe als „Belastung" ansprechen, wie dies die Interessenvertreter der Abgabepflichtigen auch erwartbar regelmäßig tun. Die Abgabe stellt aber weniger eine Zusatzbelastung als vielmehr die teilweise Beendigung eines in einer Marktwirtschaft unüblichen Zustandes von „Gütergeschenken" dar: Existenzielle und ökonomisch knappe Dienstleis-

tungen des natürlichen Wasserhaushaltes waren in NRW zuvor bisher entgeltfrei, niemals aber für die Gesellschaft „kostenlos". Das WasEG trägt seit 2004 dazu bei, diesen Widerspruch zwischen „Preis" und „Wert" zumindest teilweise aufzuheben. Es erscheint daher nicht angängig, die überfällige Wahrnehmung von Kostenverantwortung als „Opfergang" gegenüber sinnfreien Belastungen darzustellen.[286] Sieht man von Detailkritik einmal ab, so erfüllen Wasserentnahmeentgelte eine wichtige Funktion als marktwirtschaftlicher Faktorpreis: Dadurch wird das knappe und lebenswichtige Gut Wasser genauso behandelt wie alle anderen Marktgüter auch, die selbstverständlich ihren Knappheitspreis tragen und so Produzenten und Konsumenten im Gemeinwohlinteresse und auf marktwirtschaftliche Weise zu effizienten Ressourcen-Entscheidungen anhalten.

## 2. Empfehlungen zur Weiterentwicklung und legislative Gestaltungsspielräume

293. **Akuter Handlungsbedarf** etwa zur Behebung verfassungs- oder unionsrechtlicher Zulässigkeitsprobleme oder grober konzeptioneller Friktionen **wird** – entgegen mitunter geäußerter Kritik und mit Blick auf diesbezüglich anhängige Gerichtsverfahren – ausdrücklich **nicht gesehen**. Dem Gesetzgeber steht sowohl unionsrechtlich nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL als auch nach der Vorgabe des BVerfG bei der Gestaltung von Wasserentnahmeabgaben ein weiter Einschätzungs- und Abwägungspielraum zu, der an keiner Stelle evident überschritten wäre.

294. Allerdings sollten **perspektivisch bestimmte konkrete Ausgestaltungen überdacht** und im Rahmen künftiger Novellen ggf. korrigiert werden, die unionsrechtlich oder konzeptionell bzw. lenkungspolitisch Fragen einer stimmigen Gesamt-Konzeption aufwerfen. In diesem Sinne wird nachfolgend eine Reihe von zu skizzierenden Prüfaufträgen für die Gesetzgebung formuliert.

295. Wasserentnahmeabgaben als ökonomische Hebel einer vorsorgenden, effizienten Ressourcenschonung können ihre besondere Funktionalität dann störungs- und verzerrungsfrei zur Geltung bringen, wenn sie bei der Ausgestaltung der Abgabe konsequent auf die Entnahmewirkung im Gewässer ausgerichtet werden. Es gilt dann der auch aus Art. 9 WRRL abzuleitende und effiziente Ressourcennutzung sicherstellende Verursachergrundsatz „gleiche Abgabe für gleiche Entnahmewirkung". Diesbezüglich ergeben sich **Verbesserungspotenziale im WasEG** hinsichtlich

[286] So aber beispielsweise anlässlich der Einführung des LWEntG in Rheinland-Pfalz: IHK, Stellungnahme der IHK-Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz zum Entwurf eines Landesgesetzes zum Wasserentnahmeentgelt v. 23.01.2012.

- der Rolle anschließender Verwertungen des entnommenen Wassers als Abgabetatbestand (§ 1 Abs. 2 Nr. 8),
- der unterschiedslose Behandlung von Oberflächen- und Grundwasserentnahmen (§ 3),
- der Abgabesatzdifferenzierung zwischen verschiedenen Entnahmevorgängen (§ 3),
- in Bezug auf die umfangreichen Befreiungstatbestände in § 1 Abs. 2
- und schließlich der Einräumung einer Minderung der Zahllast durch Verrechnungen (§ 7).

296. In der WasEG-Novelle 2011 hat der Gesetzgeber mit der Streichung des allgemeinen Nutzungsvorbehaltes in § 1 Abs. 1 WasEG die problematische Verschränkung von Entnahme und Verwertung von Wasser beseitigt, zugleich aber in **§ 1 Abs. 2 Nr. 8** einen spezifischen Nutzungsvorbehalt neu eingeführt – und zwar als **Rückausnahme** der dort zunächst ausgesprochenen Befreiungen von dauerhaften Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse und von baubedingten temporären Grundwasserabsenkungen. Das Ergebnis sind jedoch zweifelhafte Verhaltensanreize: Lenkende Auswirkungen hat diese Entgeltpflichtigkeit jedenfalls nur noch auf die Verwertung selbst, nicht mehr auf die eigentliche Entnahme, die ja bereits aus anderen Gründen, und zwar entgeltfrei, veranlasst wurde. Die anschließende Weiternutzung des im Gemeinwohlinteresse bereits entnommenen Wassers als Trink- oder Brauchwasser entspricht gerade in besonderem Maße den Anforderungen an einen sparsamen und überlegten Umgang mit der Ressource Wasser, weil andernfalls erneut Wasser zu diesem Zweck entnommen werden müsste. Wenn und soweit der eigentliche *Entnahmevorteil* von der Abgabepflicht freigestellt ist, ergibt eine nachgelagerte Abschöpfung des alleinigen *Verwertungsvorteils* ressourcenpolitisch wenig Sinn: Zur Entlastung des Wasserhaushaltes trägt diese Zahlungsverpflichtung jedenfalls typischerweise nicht mehr bei. Im Gegenteil könnte sogar eine Steigerung der gesamten Entnahmemenge die Folge sein. Es spricht daher viel dafür, Wasserentnahmeentgelte auch hier konsequent am Vorliegen eines Entnahmevorteils auszurichten und Verschränkungen mit anschließenden Verwertungen strikt zu vermeiden.

297. Bislang sieht das WasEG – anders als alle übrigen Erhebungsländer – eine (fast) unterschiedslose Heranziehung von Entnahmen aus Grund- oder Oberflächenwasser vor. Geht man von differenten Knappheiten beider Gewässertypen aus, so würden hier Lenkungspotenziale verschenkt. Eine explizite Herkunftsdifferenzierung nach Oberflächen- und **Grundwasserentnahmen** wirkt im Sinne eines vorsorgenden Ressourcenschutzes, indem die unterschiedliche Verwundbarkeit und damit Knappheit von Wasserkörpern und die höheren Kosten eventueller Wiederherstellungen angemessen im Preissignal zum Ausdruck kämen. Die Idee einer Knappheitsdifferenzierung könnte sogar mit Blick auf regional unterschiedliche Knappheitssituationen proaktiv weiterent-

wickelt werden, um Belastungsspitzen und regionalen oder lokalen Wasser-Stress entgegen zu wirken.

298. Bislang sind in § 3 WasEG nur drei verschiedene Abgabensätze vorgesehen. Diese Ausgestaltung ist einerseits vorbildlich übersichtlich und verzichtet auf schwer nachvollziehbare „Individualveranlagungen" diverser Entnahmezwecke, wie sie aus anderen Ländergesetzen bekannt sind. Unter drei Aspekten ergeben sich jedoch auch bei der NRW-Regelung gewisse Probleme einer konzeptionell stimmigen Rechtfertigung: Dies gilt hinsichtlich der Ermäßigung für Kühlwasser, der demgegenüber nochmalige Begünstigung der Durchlaufkühlung und in Bezug auf die Nichtberücksichtigung äquivalenter Entnahmevorgänge mit Wiederzuführung des entnommenen Wassers in dasselbe Entnahmegewässer.

299. Die in anderen Erhebungsländern zum Teil gänzlich unbekannte Privilegierung von **Kühlwasser**, auch soweit gerade keine Wiederzuführung vorliegt, erscheint nicht sachgerecht. In ihrer Entnahmewirkung steht die Verwendung als Kühlwasser mit Verdunstungskühlung anderen Formen der Entnahme ohne Wiederzuführung gleich. Eine Begünstigung ist daher weder lenkungspolitisch noch unter dem Aspekt von Umwelt- und Ressourcenkosten geboten, ja sogar zweckwidrig. Zwar dürfte insoweit der verfassungsrechtliche Ermessensspielraum nicht überschritten sein. Auch unionsrechtlich könnte eine Ausnahmerechtfertigung über Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 in Betracht kommen, um den „wirtschaftlichen Auswirkungen" der Kostendeckungsvorschriften aus den UAbs. 1 und 2 „Rechnung zu tragen", insbesondere da vielfach – je nach Kühltechnologie – durchaus große Mengen Kühlwassers benötigt werden und entsprechend hohe Zahllasten die Folge wären, würde hier eine Veranlagung zum Standardsatz erfolgen. Eine beihilferechtliche Würdigung konnte im Rahmen dieses Gutachtens nicht erfolgen.

300. Ein bloßer „Mengenrabatt" für mutmaßliche Großentnehmer ist aber nicht nur lenkungspolitisch zweifelhaft, sondern auch in seiner Verhältnismäßigkeitsrechtfertigung fragwürdig:

- Zunächst zeigen andere Erhebungsländer, die ohne generelle Begünstigung von Kühlwasser auskommen (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein), dass es zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und zur Vermeidung unvertretbarer wirtschaftlicher Belastungen einer entsprechenden Privilegierung nicht bedarf.

- Zudem gilt, dass Kühlwassernutzungen in nahezu allen Wirtschaftszweigen und mit unterschiedlichster Technologie und entsprechendem Wasserbedarf stattfinden; es handelt sich daher – je nach Bedarf und Kühltechnologie – keineswegs in allen Fällen um „Großentnehmer" mit entsprechenden Zahllasten. Bei Umlaufkühlungen zirkuliert etwa die entnommene Wassermenge, und es werden ausschließlich die Verluste aus Verdampfung und Abflut ergänzt, was den Wasserbedarf stark reduziert.

Eine generelle Begünstigung von Kühlwasser trifft daher keineswegs nur Großentnehmer mit hohen Zahllasten.

301. In der Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 2 Satz 2 WasEG wird dazu ausgeführt, dass das zu Kühlwasserzwecken entnommene Wasser „dem Naturhaushalt wieder zugeführt wird."[287] Im Übrigen resultierten die Differenzierungen aus dem Prinzip des Sondervorteils.[288] Beide Begründungen sind schwer nachvollziehbar. Physikalisch wird jedes entnommene Wasser dem Naturhaushalt „wieder zugeführt", da es dem Wasserkreislauf insgesamt ja nicht verloren geht; entscheidend ist aber wohl die Entnahmewirkung im Entnahmegewässer. Inwieweit eine partielle Begünstigung nur des Kühlwassers einem wie auch immer verstandenen Sondervorteilsprinzip entsprechen soll, ist ebenfalls unklar. Möglicherweise ist der wirtschaftliche Vorteil beim Entnehmer gemeint; warum dieser aber bei Kühlwassernutzungen geringer liegen sollte als bei anderen Entnehmern, bleibt unerfindlich.

302. Insgesamt bleibt die generelle Begünstigung von Kühlwasserentnahmen ohne zureichende Begründung; sie ist ressourcenpolitisch zu überdenken. Solange die Abwasserabgabe die Wärmelast von Kühlwassereinleitungen nicht berücksichtigt, spricht gegen eine generelle Ermäßigung auch der Umstand, dass das Wasser in seinen Eigenschaften insoweit signifikant verändert wird.

303. Hinsichtlich der besonderen Begünstigung der **Durchlaufkühlung** um Faktor 10 gegenüber dem Kühlwasser gilt, dass eine solche Ermäßigung aus der Gewässer-Signifikanz durchaus konzeptkonform hergeleitet werden kann: **Im Falle einer Entnahme mit Wiedereinleitung in dasselbe Entnahmegewässer ist eine Abgaben-Ermäßigung sachgerecht, um insoweit den Netto-Entzug im Gewässer zu veranlagen, nicht jedoch die Brutto-Entnahme von Wasser.** Bei definitiven Entnahmen (z. B. für Trinkwasserversorgung) stimmen beide Größen überein; bei Entnahmevorgängen mit Wiederzuführung ist diese Unterscheidung sachlich geboten. Dies gilt jedoch nur insoweit, als es sich um eine zeit- und ortsnahen Wiederzuführung in das Entnahmegewässer selbst handelt. Auch die für eine Ermäßigung gestellten Nebenbedingungen einer fehlenden Eigenschaftsveränderung oder Beachtung wasserrechtlicher Vorgaben für die Wiederzuführung erscheinen im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens für Abgabensatzdifferenzierungen durchaus sachgerecht, auch wenn hier nicht unmittelbar die Mengen-Signifikanz berührt wird, sondern die Eigenschaftsveränderung im Gewässer.

304. Der **Ermäßigungs-Faktor 10** dürfte sich zwar im Rahmen des diesbezüglichen gesetzgeberischen Ermessens bewegen. Er erscheint allerdings auch besonders

[287] LT-Drs. 13/4528, S. 30.

[288] Ebenda.

großzügig bemessen. Rheinland-Pfalz etwa belegt Durchlaufkühlungen mit einer Begünstigung um den Faktor 3 (0,9 Ct/cbm gegenüber 2,4 Ct/cbm als Regelsatz für Oberflächenwasser) (§ 2 Abs. 3 LWEntG).

305. Zu beachten ist, dass das in der Gesetzesbegründung angeführte Argument, wegen des erhöhten Wasserumschlags der Durchlaufkühlung einen Belastungs-Ausgleich im Abgabensatz zu gewähren, lenkungs- und ressourcenpolitisch ersichtlich in die falsche Richtung weist: Das Motiv, eine „ausgewogene Belastung innerhalb der Kraftwerksindustrie"[289] herzustellen, steht zunächst im Widerspruch zu den Anforderungen einer verursachergerechten Heranziehung zu einer Entnahmeabgabe (Prinzip „gleiche Abgabe für gleiche Mengen-Signifikanz") und zum Kostendeckungsgrundsatz. Die Differenzierung ist nämlich bestrebt, auf der Ebene der Zahllast die Unterschiede in der eigentlichen Gewässerinanspruchnahme sachwidrig auszugleichen. Es ist nicht Sinn einer Ressourcennutzungsabgabe, bei jedem Betrieb einer bestimmten Branche in etwa eine gleiche Zahllast zu gewährleisten, sondern die jeweilige Ressourcennutzung zu bepreisen und insoweit den Nutzern über differente Zahllasten gerade ihre unterschiedliches Ausmaß der tatsächlichen Ressourcennutzung zu signalisieren. Genau durch diese Differenzierung wird erst ökonomische Wettbewerbsgleichheit unter Berücksichtigung der Naturinanspruchnahme hergestellt.

306. Allerdings ist ebenfalls zu beachten, dass die erhebliche Begünstigung der Durchlaufkühlung um Faktor 10 in Bezug auf die bislang abgaberechtlich nicht erfasste **Wärmelast der Gewässer zweifelhafte Anreize zugunsten einer Kühltechnologie setzen könnte, die einen um Faktor 75 höheren Wasserbedarf hat und diese sehr großen Wassermengen regelmäßig erwärmt wieder in das Gewässer zurückleitet**. Obgleich die Berücksichtigung der Wärmelast systematisch nicht bei Entnahmeabgaben anzusiedeln ist, müssen doch entsprechende, von Mengenabgaben ausgehende Anreize beachtet werden. **Dies könnte im Sinne der in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL erwähnten „ökologischen Auswirkungen der Kostendeckung" Veranlassung geben, der Durchlaufkühlung nicht ihren gesamten, sachlich gebotenen Mengenvorteil zugutekommen zu lassen. Die insoweit auf Faktor 3 reduzierte Begünstigung in Rheinland-Pfalz scheint hier einen gangbaren Weg zu weisen.**

307. Das Argumentum der reduzierten Gewässersignifikanz bei Wiederzuführung in dasselbe Entnahmegewässer gilt auch für andere Vorgänge etwa der **Kies- und Sandwäsche oder vergleichbarer Vorgänge**, die bisher aber nicht mit einer zur Durchlaufkühlung analogen Ermäßigung bedacht werden. In diesem Sinne wäre

[289] Anhang 1 zu LT-Drs. 13/4890, S. 3.

eine Privilegierung der sog. offenen Kreislaufführung lenkungspolitisch zu rechtfertigen. Dabei wird jedoch vorauszusetzen sein, dass das entnommene Wasser nach der Aufbereitung weder chemisch noch thermisch verändert und dem Abgrabungsgewässer unmittelbar wieder zugeleitet wird. Eine solche Privilegierung könnte insoweit auf Kreislaufführungen an demselben Oberflächengewässer sowie auf Wiederzuführungen ohne signifikante Eigenschaftsveränderung bzw. Einhaltung ordnungsrechtlicher Einleitungsanforderungen beschränkt werden. Dadurch wäre es z. B. sachlich begründet ausgeschlossen, dass Grundwasserentnahmen, die anschließend lediglich einem anderen (Oberflächen-) Gewässer zugeführt werden und insoweit im Entnahmegewässer Mengensignifikanz bedeuten, ebenfalls begünstigt würden.

308. Aus Konsistenzgründen ist nicht unbedingt ein übereinstimmender Ermäßigungsfaktor wie bei der Durchlaufkühlung anzusetzen. Die laufende Entzugswirkung im Entnahmegewässer könnte auch typischerweise größer oder kleiner ausfallen – je nach Umfang der aufgrund der branchentypischen Nutzung im Gewässer ständig fehlenden Wassermenge, z. B. aufgrund abweichender Verweildauer des entnommenen Wassers im Nutzungssystem. Auch könnte die Überlegung, wegen der Wärmelast keine zu starken Anreize zur Durchlaufkühlung zu platzieren, zu Abweichungen beim Abgabesatz Veranlassung geben.

309. Zur Vereinfachung könnte jedoch eine übereinstimmende Ermäßigung für beide Entnahmetypen realisiert werden. Wegen der mangelnden Rechtfertigung der generellen Kühlwasserermäßigung (siehe oben Ziff. 299-302) bedeutete dies auch zugleich einen absolut übereinstimmenden Abgabensatz – wie auch im Modell des rheinland-pfälzischen LWEntG, das für Aufbereitung von Bodenschätzen und Durchlaufkühlung denselben Satz vorsieht. Dabei ist der gegenwärtige Ermäßigungsfaktor 10 ressourcenpolitisch zu überprüfen (dazu bereits oben unter Ziff. 306).

310. Gegenwärtig werden in § 2 Abs. 2 umfangreiche **Befreiungstatbestände** von der Abgabepflicht realisiert. Um die Wirkungsweise der Abgabe als ökonomischem Hebel zum vorsorgenden effizienten Ressourcenschutz nicht zu gefährden und dem Kostendeckungsauftrag aus Art. 9 WRRL, der sachgrundlose Verschonungssubventionen ausschließt, gerecht zu werden, ist eine kritische Überprüfung dieses Kataloges erforderlich. Diese sollte sich an folgenden Rechtfertigungsargumenten orientieren:

- **Geringfügigkeit**: Von einer Abgabenerhebung kann abgesehen werden, wenn der Veranlagungsfall derart geringfügig hinsichtlich Bemessungsgrundlage und/oder Zahllast ist, dass der Verwaltungsaufwand der Einziehung sowohl bei Abgabepflichtigen als auch bei Vollzugsbehörden im Rahmen einer Abwägung nicht mehr angemessen erscheint.

- **Praktikabilität**: Des weiteren könnten Praktikabilitätserwägungen dazu führen, Vorgänge mit besonders aufwendiger Einzel-Veranlagung aus der Abgabepflicht zu entlassen, etwa die Ableitung von Grundwasser bei Bauvorhaben, bei denen der konkrete Wasseranfall zunächst nicht bekannt, aufwendig veranlagt und bei einer großen Zahl ständig wechselnder Bauherren eingetrieben werden müsste.
- **Signifikanzmangel**: Entnahmevorgänge, die ohne signifikante mengenmäßige Auswirkung im Entnahmegewässer bleiben, könnten mangels Gewässerwirkung außer Betracht bleiben. Dies würde zugleich bedeuten, dass kein wesentlicher Verbrauch anderweitiger Nutzungschancen am Gewässer vorliegt und damit ein durch Umwelt- und Ressourcenkosten ausgedrückter individueller Sondervorteil des Entnehmers nicht gegeben wäre. Ökonomisch ausgedrückt: Die Entnahme wäre insoweit gerade nicht knappheitsrelevant.
- **Gemeinwohl**: Eine Heranziehung könnte unterbleiben, soweit die Entnahme im Gemeinwohlinteresse erfolgt und dem Entnehmer insoweit entweder keinen individualisierbaren Sondervorteil zueignet oder aber gar nicht auf seine Veranlassung hin erfolgt (Entnehmer als öffentlicher Erfüllungsgehilfe).
- **Umweltpolitische Zielkonflikte**: Die Abgabepflicht könnte entfallen, wenn und soweit die daraus resultierende Belastung die Erfüllung anderer umweltpolitische Ziele beeinträchtigt, insbesondere zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen ansonsten umweltfreundlicher Aktivitäten beiträgt (z. B. Veranlagung der klimafreundlichen Wasserkraft); dies dürfte auch dem Rechtfertigungsgrund „ökologische Auswirkungen" aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL entsprechen.
- **Sonstige wirtschafts- und sozialpolitische Zielkonflikte**: Die Belastungswirkung aus der Abgabeerhebung könnte auch andere wirtschafts- und sozialpolitische Ziele derart beeinträchtigen, dass in der Abwägung der „Kostendeckungsgrundsatz" und das Verursacherprinzip teilweise oder vorübergehend zurücktreten. Diesen Fall sieht auch Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL ausdrücklich vor („wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Kostendeckung"). Allerdings dürfte sich so weder eine vollständige noch dauerhafte Suspendierung des unionsrechtlichen Kostendeckungsgrundsatzes rechtfertigen lassen.[290]

311. Jenseits der zuvor beschriebenen Begründungen eröffnet sich darüber hinaus ein weites Feld „sachgrundloser Verschonungssubventionen"[291], die keine tragfähige gemeinwohlbezogene Begründung für sich in Anspruch nehmen können, sondern lediglich bestimmte Gruppe von zur Zahlung Verpflichteten verschonen sollen. Die Abgrenzung derartiger sachgrundloser Verschonungen von Maßnahmen zur Milderung wirt-

[290] Dazu Gawel, Umwelt- und Ressourcenkosten als Herausforderung des Wasserrechts ..., 2014.

[291] Breuer, Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, 2008, S. 47 ff.

schafts- und sozialpolitischer Zielkonflikte ist zweifellos schwierig. Allerdings unterscheiden sich die – auch nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL rechtfertigungsgeeigneten – ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Belange dadurch, dass sie zunächst als abwägungsrelevante Gemeinwohlbelange explizit zur Begründung angeführt und im Rahmen der Berichtspflicht nach Art. 9 Abs. 2 WRRL in ihrer Abwägung mit dem Kostendeckungsgrundsatz auch transparent gemacht werden. Auf diese Weise sollte eine nachvollziehbare politische Abwägung widerstreitender Gemeinwohlbelange durchaus gelingen.

312. **Erlaubnisfreie Benutzungen**: Da es sich beim Wasserordnungsrecht und beim Abgabenrecht um grundsätzlich unabhängige Wertungsregime handelt, ist der Gesetzgeber nicht gehindert, in Fällen, in denen Nutzungen weder den Schutzzwecken des § 1 WHG noch dem allgemeinen Bewirtschaftungsermessen nach § 12 Abs. 2 WHG entgegenstehen, unterhalb dieser Schwelle lenkend auf die „entnehmende" Inanspruchnahme des Wasserhaushaltes einzuwirken.[292] Vor diesem Hintergrund ist die Freistellung nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 WasEG zwar vertretbar, aber weder rechtlich noch ökonomisch zwingend.

313. Besondere Aufmerksamkeit verdienen die zahlreichen **Freistellungen von Entnahmevorgängen mit individuellen Sondervorteil** nach § 1 Abs. 2 Nr. 4-8 und 10. Gemessen an den zuvor in Ziff. 243 entwickelten Rechtfertigungskriterien ergibt sich doch eine Reihe von unionsrechtlich wie lenkungspolitisch zu hinterfragenden Freistellungen von der Abgabenpflicht.

314. Bei Entnahmevorgängen, deren Freistellung mit Geringfügigkeit bzw. fehlender Mengen-Signifikanz begründbar erscheint (Heilquellen, Fischerei, Baugruben) wird empfohlen, eine systematische Überführung in die allgemeine Bagatellfreistellung vorzunehmen. Dies verhindert, dass im Einzelfall hochsignifikante Vorgänge (Großbauvorhaben, Fischzucht mit erheblichen Entnahmemengen) freigestellt werden, gewährt aber im Regelfall die beabsichtigte Außerachtlassung von Kleinentnahmefällen, was auch unter Vollzugsgesichtspunkten sinnvoll erscheint.

315. Die **Wasserkraft** wird zwischenzeitlich in vier Bundesländern mit einer Vorteilsabschöpfung belegt (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen, Schleswig-Holstein), wenn auch z. T. außerhalb von Wasserentnahmeentgelten (Baden-Württemberg, Bayern). Wegen der naheliegenden energie-, klima- und umweltpolitischen Zielkonflikte ist hier allerdings eine politische Abwägung mit dem Grundsatz der Kostendeckung unter Gesichtspunkten des Eingriffs in den Wasserhaushalt vorzunehmen. Eine Freistellung unter Verweis auf Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL dürfte so kaum unionsrechtlichen Be-

[292] So auch BVerwG, NVwZ-RR 2007, 750 („Spandauer Schleuse", Rn. 26).

denken begegnen und auch konzeptionell umweltökonomisch durchaus zu rechtfertigen sein.

316. Die **völlige Freistellung von Bewässerungsmaßnahmen** der Landwirtschaft – trotz ausdrücklicher Erwähnung in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 2 WRRL als zur Kostendeckung von Wasserdienstleistungen „angemessen" beitragspflichtiger Sektor – erscheint **bislang unzureichend begründet**. Da keine Begründungen einer Abwägung mit „wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung" (entsprechend Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL) vorgetragen werden und die bei anderen Freistellungen bemühten Geringfügigkeits- und Bürokratieargumente kaum durchgreifen, könnte von einer „sachgrundlosen Verschonungssubvention" auszugehen sein, welche unions- und gleichheitsrechtlich Probleme aufwerfen würde. Die Freistellung sollte insoweit insbesondere **im Lichte von Art. 9 WRRL erneut überprüft werden.**

317. Die seinerzeitige Gesetzes-Begründung berief sich sowohl auf Signifikanzmangel („kleinere Entnahmen", „für den Wasserhaushalt nicht bedeutsam") als auch auf Praktikabilitätserwägungen („sehr hoher Verwaltungsaufwand", „Vielzahl an Betrieben", „zentral nicht erfasst"). Betrachtet man die hierzu verfügbaren Daten zum Ausmaß der Wasserinanspruchnahme für Bewässerungszwecke (Berieselung, Beregnung, Tröpfchen- und Wurzelbewässerung) allein im Sektor Landwirtschaft (ohne Gartenbau und Forstwirtschaft) in Nordrhein-Westfalen, so bietet sich freilich ein anderes Bild. Eine im Rahmen dieser Studie vorgenommene konservative Schätzung für 2014 kommt auf eine zu erwartende Bewässerungsmenge von 20-25 Mio. cbm bei rund 2.400 Betrieben, die nach § 1 Abs. 1 Nr. 10 WasEG jenseits der Bagatellmenge von 3.000 cbm gegenwärtig zusätzlich abgabefrei ist. Dies macht zwar gegenüber den übrigen veranlagten Entnahmemengen (ohne Kühlwasser) lediglich einen Anteil von rund 1 % aus, würde aber insoweit noch den Trink- und Brauchwasserbedarf der nicht befreiten Sektoren „Energieversorgung" und „Herstellung von Nahrungs-/Futtermitteln und Getränken" mit je ca. 20 Mio. cbm (2012) klar übertreffen. Der Wegfall stellte zudem ein zusätzliches verursachergerecht aufgebrachtes Aufkommen von ca. 1-1,25 Mio. Euro bereit. Pro bewässerndem Betrieb wären dies im Durchschnitt voraussichtlich weniger als 500 Euro, was kaum als unvertretbar bezeichnet werden kann. Die gegenzurechnenden Verwaltungsmehrkosten dürften sich nach einmaligem Rüstaufwand der Erfassung der neuen Veranlagungsfälle in der Zukunft in Grenzen halten.

318. Die Daten machen deutlich, dass die landwirtschaftliche Bewässerung zwar keinen besonders hohen Anteil am Entnahmegeschehen besitzt, aber zugleich die zu ihrer Befreiung herangezogenen Argumente mangelnder Signifikanz oder unvertretbaren Verwaltungsaufwands kaum durchgreifen. Weder gleichheitsrechtlich noch ressourcenpolitisch ist nachvollziehbar, dass Sektoren mit noch geringerer Entnahmemenge wie die Energieversorger oder Betriebe der Nahrungs- und Futtermittelindustrie bzw.

Getränkehersteller wie selbstverständlich zu ihren Umwelt- und Ressourcenkosten über das WasEG herangezogen werden, nicht aber bewässernde Betriebe, soweit sie die Bagatellgrenzen überschreiten. Zudem ist langfristig aufgrund der Klimaveränderungen mit einem Ansteigen des Bewässerungsbedarfs in der Zukunft zu rechnen, was unter langfristigen Nachhaltigkeits- und Vorsorgegesichtspunkten ebenfalls Veranlassung zu einer Heranziehung zu den Umwelt- und Ressourcenkosten der Wasserentnahme Veranlassung gäbe.

319. Auch eine Ausnahmerechtfertigung nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL liegt jedenfalls nicht auf der Hand – abgesehen davon, dass dies bisher nicht vorgetragen wurde. Dagegen spricht schon der Umstand, dass zahlreiche andere, insbesondere agrarisch geprägte Erhebungsländer Bewässerungen umstandslos zum (teilweise ermäßigten) Wasserentnahmeentgelt heranziehen (z. B. Niedersachen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen) und so offenbaren, dass es zur Wahrung von Verhältnismäßigkeit oder der Berücksichtigung „wirtschaftlicher Auswirkungen der Kostendeckung" jedenfalls keiner vollständigen Befreiung bedarf. Auch scheinen dort Probleme des Vollzugsaufwandes durchaus lösbar zu sein.

320. Insgesamt wird mit Blick auf die **Ausnahmen** empfohlen, dem rheinland-pfälzischen Vorbild im dortigen LWEntG zu folgen und künftig die Ausnahmen von der Abgabenpflicht im Lichte der Kostendeckungsrundsätze des Art. 9 WRRL und dem Lenkungszweck einer zu effizienter Ressourcenschonung berufenen Lenkungsabgabe explizit zu rechtfertigen. Die gesetzlichen **Berichtspflichten** § 12 WasEG und in Art. 9 Abs. 2 WRRL bieten hierfür eine geeignete Plattform.

321. Nach der **Verrechnungsklausel** des § 8 WasEG können Wasserversorger ihre Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft zur Schonung der Gewässerqualität von ihrer Zahllast absetzen. Zwar ist ökonomisch auch die Variante „polluter profits" mit dem Verursachergedanken zur Lösung von Knappheitskonflikten vereinbar. Es verbleiben aber gleichwohl zwei Aspekte, die eine Überprüfung der Regelung in § 8 WasEG im Lichte des Art. 9 WRRL notwendig erscheinen lassen:

- Verrechnungen stellen konzeptionell **Fremdkörper in einer Ressourcennutzungsabgabe** dar und schwächen den eigentlichen Lenkungsanreiz der Zahllast, die nicht mehr als Anreizmasse für den eigentlichen mengenmäßigen Ressourcenschonungszweck zur Verfügung steht;
- wichtiger noch: die Regelung **widerspricht gleich zweifach den Kostendeckungsgrundsätzen** aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Sp.str. 1 und 2 WRRL und bleibt ohne ersichtliche Rechtfertigung aus UAbs. 3.

322. Art. 9 Abs. 1 WRRL gebietet nicht nur für Wasserdienstleistungen die Berücksichtigung des Grundsatzes der Kostendeckung einschließlich Umwelt- und Ressourcenkos-

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

323. § 8 WasEG etabliert hier eine Entlastungskette, indem zunächst die Trinkwasserversorger – entgegen Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 Sp.str. 1 WRRL – nicht ihre vollen Umwelt- und Ressourcenkosten (in der vom Gesetzgeber vorgesehenen Höhe) für die Dienstleistung der Wasserentnahme zu übernehmen haben – und sodann auch der lediglich „wassernutzende" Sektor Landwirtschaft seinen Beitrag zur Verteuerung der Wasserdienstleistung „Wasserentnahme" wiederum nicht zu tragen hat, sondern vielmehr im Gegenteil eine über das Verrechnungsinstitut staatlich geförderte Entlastung erfährt.

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

325. § 8 WasEG steht damit zunächst im Widerspruch zu den Grundsätzen der Kostenverantwortlichkeit aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 WRRL. Diese gebieten eine Entlastung gerade in umgekehrter sektoraler Richtung. Die Abweichung im WasEG könnte freilich unionsrechtlich nach UAbs. 3 gerechtfertigt erscheinen, soweit der Gesetzgeber davon ausgeht, dass die „sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung" eine solche Abweichung gerade gebieten würde. Dies ist allerdings bislang - soweit ersichtlich - gar nicht vorgetragen worden und wäre auch sachlich nicht unmittelbar ersichtlich. Ein entsprechender Vortrag würde im Übrigen auch

deshalb kaum durchgreifend überzeugen können, weil die übrigen Erhebungsländer – mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz – mit ihren Regelungen aufzeigen, dass es zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit einer entsprechenden Ausnahme von den Kostendeckungsgeboten des Art. 9 WRRL gar nicht bedarf.

326. Hinzu treten die lenkungspolitischen Bedenken, einer Ressourcennutzungsabgabe als ökonomischem Vorsorgehebel bei der Wasserentnahme die Anreizwirkung der Zahllast dadurch zu nehmen, dass „andere" Zwecke durch Verrechnung begünstigt werden. Dabei ist die in § 8 WasEG gewählte Verrechnungslösung aus Sicht des Gesetzgebers zugleich noch unnötig einschränkend, denn das für die „sonstigen" Zwecke (hier: Schutz vorrangig der Grundwasserqualität durch diffuse Einträge) mobilisierbare Anreizvolumen wird jeweils durch die (insoweit sachfremde) individuelle Abgabeschuld für Wasserentnahmen begrenzt, was sich als wenig zweckmäßig erweisen kann, wenn es darum geht, diffuse Stoffeinträge wirksam zu begrenzen. Um diese Ziele durch Förderanreize zu erreichen, ist eine Verrechnung im Rahmen des WasEG ohnehin gar nicht nötig. Hierzu könnte auch eine entsprechende Aufkommensverwendung eingesetzt werden.

327. Die Regelung sollte daher insgesamt rechtspolitisch überdacht werden. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund des Umstandes geboten, dass seit Einführung des WasEG 2004 regelmäßig rund 20-25 % des Aufkommens aus der Trinkwasserversorgung als Folge entsprechende Verrechnungen ausfallen.

328. Bei der derzeit moderaten **Höhe der Abgabesätze** wird eine **regelmäßiger Inflationsanpassung** empfohlen, um den Realwert des Lenkungsanreizes und der Kaufkraft des Aufkommens aufrechtzuerhalten. An der realen Belastung der Abgabepflichtigen ändert sich dadurch gerade nichts; es wird lediglich verhindert, dass Anreiz- und Belastungswirkung jährlich automatisch schrumpfen. In Schleswig-Holstein wird gegenwärtig eine Gesetzgebungsinitiative zur moderaten Anhebung des Abgabesatzes zutreffend entsprechend begründet.

329. Mit insgesamt eher zurückhaltenden und im Ländervergleich unauffälligen Abgabesätzen, dem Verzicht auf vollen Inflationsausgleich im Zeitablauf, umfangreichen Befreiungen, Ermäßigungen und Verrechnungen sowie einer fehlenden knappheitsbezogenen Differenzierung nach Herkunftsgewässer (Grund- und Oberflächengewässer) und Region (regionale Knappheitsdifferenzierung nach Wasserkörpern) **bleibt das WasEG derzeit wohl noch deutlich unter seinen auch verfassungs- und unionsrechtlich ohne Weiteres eröffneten ressourcenpolitischen Möglichkeiten.**[293] Auch das **Finanzierungspotenzial** wird so nicht annähernd ausge-

[293] So wohl auch Reese, JEEPL 2013, 375, mit Blick auf die Landschaft der Landes-Wasserentnahmeabgaben insgesamt: „However, this potential is only partly used, in Germany, as the levy it is not even

schöpft. In der Abwägung mit dem Vollzugsaufwand, wirtschafts- und sozialpolitischen, ggf. nicht-wasserbezogen ökologischen Erwägungen und der politischen Akzeptanz der Abgabe mögen sich rechtspolitisch hierfür gute Gründe anführen lassen. Es wird empfohlen, diese Abwägungen zwischen ressourcenpolitischem und finanzpolitischem Ertrag einer Lenkungsertüchtigung einerseits und ggf. widerstreitenden öffentlichen Belangen andererseits fortlaufend anzustellen und zum Gegenstand der in § 12 WasEG und in Art. 9 Abs. 2 WRRL statuierten Berichtspflichten zu machen.

330. Soweit der Gesetzgeber künftig weitere **Finanzbedarfe** sieht, die durch das Wasserentnahmeentgelt zu decken sein sollen, so empfiehlt es sich, vorrangig solche aufkommenserhöhenden Maßnahmen zu ergreifen, die zugleich einen ressourcenpolitischen Mehrwert erbringen, Ausgestaltungsdefizite der jetzigen Regelung abbauen oder aber noch unausgenutzte Lenkungspotenziale der Abgabe ausschöpfen. Hierfür kommt insbesondere ein regelmäßiger Inflationsausgleich der Abgabesätze in Betracht, da die reale Lenkungs- und Belastungswirkung in einer inflatorischen Wirtschaft fortlaufend schwindet. Die Abgabe wird ohne eine solche Korrektur von Jahr zu Jahr in ihrer Signal- und Lenkungsfunktion geschwächt. Zugleich findet ständig eine automatische Belastungsminderung der Abgabepflichtigen und umgekehrt eine reale Auszehrung der Kaufkraft des Aufkommens für das Land statt.

331. Auch eine explizite Herkunftsdifferenzierung nach Oberflächen- und Grundwasserentnahmen, d. h. einen Aufschlag auf die Grundwasserextraktionsvorgänge wirkt sowohl finanzierend als auch lenkend, indem die unterschiedliche Verwundbarkeit und damit Knappheit von Wasserkörpern und die höheren Kosten eventueller Wiederherstellungen angemessen im Preissignal zum Ausdruck kämen.

332. Zudem können konzeptkonform Finanzierungsbeiträge durch den Abbau der zahlreichen und z. T. ressourcenpolitisch und unionsrechtlich zweifelhaften Ausnahmetatbestände in § 1 Abs. 2 WasEG mobilisiert werden. Eine Ausdehnung des Verpflichtetenkreises bzw. eine vermehrte Einbeziehung bislang freigestellter Entnahmevorgänge trüge unzweifelhaft ebenfalls zur Erhöhung des Aufkommens und damit zur angestrebten Finanzierungswirkung bei.

333. Zur **Deckung eines Finanzbedarfs** – etwa aus der Umsetzung der WRRL – liegt gerade eine Inanspruchnahme der verfassungsrechtlich eröffneten und europarechtlich gebotenen gewässernutzerbezogenen Finanzierungsspielräume nahe. Art. 9 WRRL statuiert in diesem Zusammenhang gerade das Prinzip einer verursachergerechten Lastentragung und schafft insofern auch von der Finanzierungsseite einen **Vor-**

---

applied in all German states, important water uses are relieved in most German states and the rates are set at rather low levels."

**rang zugunsten von Wassernutzungsabgaben anstelle einer Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt**.

334. Bei einer Vorteilsabschöpfungsabgabe besteht **verfassungsrechtlich** keine **Zweckbindungspflicht**. Umgekehrt bestehen freilich auch keine grundgesetzlichen Beschränkungen, die Mittel einfachgesetzlich für einen bestimmten Ausgabe-Zweck zu affizieren. Ob und inwieweit diese Verwendungszwecke wasserwirtschaftliche Bezüge im Allgemeinen oder spezifische Bezüge zum Lenkungszweck der Abgabe (Wasserentnahme) im Besonderen aufweisen, ist sowohl rechtlich als auch ökonomisch nicht vorgegeben. Insbesondere ist nicht zu beanstanden, dass keiner der in § 9 WasEG explizit erwähnten Zwecke direkt auf den Wirkungszweck der Abgabe, die vorsorgende Reduzierung des mengenmäßigen Ressourcendrucks auf Wasserkörper, referieren.

335. Der Gesetzgeber kann Affizierungsentscheidungen demzufolge vollständig nach politischen Zweckmäßigkeitsüberlegungen treffen. Dabei gilt aber gemeinhin eine Umweltlenkungsabgabe, die nicht nur über den Wirkungszweck, sondern zugleich über den Verwendungszweck „ähnliche" umweltbezogene Ziele ansteuert (sog. kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe) und insoweit die aufkommenden Mittel aus dem allgemeinen Haushalt fernhält, grundsätzlich als lenkungspolitisch besonders zweckmäßig und zugleich als akzeptanzerhöhend. Vor diesem Hintergrund sind die **Regelungen des § 9 Abs. 1 bis 3 finanzwissenschaftlich und umweltökonomisch** als **durchaus zweckmäßig** anzusehen. Sie sind zugleich ein **politisches Signal zur Akzeptanzsicherung**, um den Zensiten zu vermitteln, dass ein „politisch legitimer" wasserwirtschaftlicher bzw. umweltpolitischer Finanzbedarf besteht, zu dessen Deckung die Abgabe dienlich ist.

336. Der bisweilen vorgetragene **Einwand**, über eine Abgabe auf Wasserentnahmen erfolge über die breite Adressierung von Zwecken aus der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie eine **Quer-Finanzierung auch der bislang abgabefreien Verursachungsbeträge anderer Wassernutzersektoren, greift nicht durch**: Zwar werden mit der Mittelverwendung für Zwecke der allgemeinen Umsetzung der WRRL auch Gewässerprobleme adressiert, die nicht auf Entnahmen, sondern insbesondere auf morphologische und ökologische Beeinträchtigungen zurückgehen und daher auch im Sinne von Art. 9 WRRL kostendeckende Verursacherbeiträge anderer Sektoren erforderlich machten. Dies stellt aber die Berechtigung der eigentlichen Abschöpfung bei Wasserentnehmern, d. h. deren Verursacherverantwortung aus Art. 9 WRRL weder rechtlich noch ökonomisch in Frage. Inwieweit perspektivisch die Akzeptanz selektiver Wassernutzungsabgaben Belastungen ausgesetzt sein könnte, soweit nur bei bestimmten Wasserdienstleistungen oder Wassernutzungen Bemühungen um explizite Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten sichtbar werden und die

dort aufkommenden Mittel jedenfalls auch dafür verwendet werden, Maßnahmen zum Ausgleich von Beeinträchtigungen zu finanzieren, für die nach dem Kostendeckungsgrundsatz andere Nutzergruppen und -sektoren finanziell in der Verantwortung stehen, muss politisch bewertet werden. Zu berücksichtigen ist jedenfalls das nachvollziehbare Interesse des Gesetzgebers, das Aufkommen aus den tatsächlich erhobenen Abgaben (hier: dem WasEG) möglichst umfassend durch Spezialzwecke jenseits des allgemeinen Finanzbedarfs politisch zu legitimieren und insoweit auf sämtliche Maßnahmen nach der WRRL und der von ihnen ausgehenden Finanzbedarfe zu verweisen. Verfassungsrechtlich und finanzwissenschaftlich ist dem Gesetzgeber insoweit gerade ein entsprechender Gestaltungsspielraum eröffnet.

337. Es wird zur Akzeptanzverbesserung darüber hinaus empfohlen, über das laufende Aufkommen des WasEG und seine Verwendung regelmäßig die Öffentlichkeit zu unterrichten (**Transparenz durch regelmäßige Publizität**) und dies nicht nur im Rahmen singulärer Berichte i. S. v. § 12 WasEG zu tun. § 12 WasEG könnte entsprechend weiterentwickelt werden.

# V. Literaturverzeichnis


Ammermüller, B. (2009): Assessing Cost Recovery: A new comparative Framework in line with WFD Article 9, Diss. Leipzig.

ATT/BDEW u. a. (2011): Branchenbild der dt. Wasserwirtschaft, Bonn. http://de.dwa.de/tl_files/_media/content/PDFs/Abteilung_AuG/WEB-Branchenbild-dt-wasserwirtschaft-2011.pdf

Bamberger, Chr. (2010): Der Stand der obergerichtlichen Rechtsprechung zum Wasserentnahmeentgeltgesetz NRW, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 24, 7-11.

BDEW (2013): Stellungnahme anlässlich des Zwischenberichts „Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung" zum Forschungsvorhaben des UBA, Berlin.

Beckmann, M. (Hrsg.) (2013): Landmann/Rohmer Umweltrecht, München.

Berendes, K. (1995): Das Abwasserabgabengesetz, 3. Aufl., München.

Bergmann, E./Kortenkamp, L. (1988): Ansatzpunkte zur Verbesserung der Allokation knapper Grundwasserressourcen, Opladen.

Bergmann, E./Werry, S. (1989): Der Wasserpfennig: Konstruktion und Auswirkungen einer Wasserentnahmeabgabe, Berlin.

Birk, D. (1997): „Vorteilsabschöpfung" durch Abgaben. Eine neue Kategorie nichtsteuerlicher Umweltabgaben, in: Kley u. a., Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht. FS Ritter, Köln, 41-52.

Blankart, Ch. B. (1987a): Eine verfügungsrechtliche Betrachtung des Wasserpfennigs, in: Wirtschaftsdienst 67, 151-154.

Blankart, Ch. B. (1987b): Der Wasserpfennig aus ökonomischer Sicht (= Diskussionspapiere der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation der Technischen Universität Berlin, Bd. 117), Berlin.

Blankart, Ch. B. (1988): Umweltschutzorientierte Sonderabgaben und ihre Alternativen, [Teil] A: Der Wasserpfennig aus ökonomischer Sicht, in: Schmidt, K. (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I (= Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F., Bd. 176/I), Berlin, 51-65.

Bode, H. (2011): Redlichkeit und Zukunft der Abwasserabgabe, in: Streitfragen. Die Energie- und Wasserwirtschaft im Dialog, 94-95.

Bonus, H. (1986a): Eine Lanze für den Wasserpfennig, in: Wirtschaftsdienst 66, 451-455.

Bonus, H. (1986b): Don Quichotte, Sancho Pansa und der Wasserpfennig, in: Wirtschaftsdienst 66, 625-629.

Bonus, H. (1987): Die Lust am effizienten Untergang: Notizen zum Wasserpfennig, in: Wirtschaftsdienst 67, 199-203.

Breuer, R. (2007): Rechtsprobleme des nordrhein-westfälischen Wasserentnahmeentgeltgesetzes, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 21, 457-465.

Breuer, R. (2008): Erhebungs- und Ermäßigungsvoraussetzungen der sächsischen Wasserentnahmeabgabe, Baden-Baden.

Brösse, U. (1986): Wasserzins statt Wasserpfennig!, in: Wirtschaftsdienst 66, 566-569.

Brossmann, J. (1987): Der Wasserpfennig: Finanzwissenschaftliche Überlegungen zu einem neuen umweltpolitischen Konzept, Hamburg.

Brümmerhoff, D. (2007): Finanzwissenschaft, 9. Aufl., München.

Cypra, S. et al. (2004): Französische und deutsche Wasserentnahmeentgelte im Vergleich, in: gwf – Wasser/Abwasser 145, 484-489.

Czychowski, M./Reinhardt, M. (2010): WHG, 10. Aufl., München.

Dammert, B./Brückner, G. (2013): Verfassungsrechtliche Fragen zur Erhebung einer Wasserentnahmeabgabe auf die Nutzung der Wasserkraft, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 23, Heft 5, 193-201.

Desens, S. (2008): Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie. Vorgaben und Spielräume für die Umsetzung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen, Berlin.

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) / FiFo (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Uni zu Köln) (1999): Anforderungen und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten, Berlin.

Droege, M. (2013): Legitimation und Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben. Zur Individualisierung der Finanzierunglast im Ordnungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Die Verwaltung 46, 313-348.

Durner, W./Waldhoff, Chr. (2013): Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben. Gutachten für den BDI, Baden-Baden.

Euler, W. (1998): Das Berliner Grundwasserentnahmeentgelt und die Berliner Grundwassersituation, in: Betriebs-Berater 53, Heft 21, 1087-1091.

European Environment Agency (EEA) (2009): Water resources across Europe - confronting water scarcity and drought, EEA Report 2/2009, Copenhagen.

European Environment Agency (EEA) (2013): Assessment of cost recovery through pricing of water, EEA Technical Report 16/2013, Luxembourg.

Ewringmann, D. (2002): Die Emanzipation der Abwasserabgabe vom Ordnungsrecht im Rahmen der EG-Wasserrahmenrichtlinie und eines Umweltgesetzbuches, in: Bohne, E. (Hrsg.): Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch, Berlin, 265-293.

Ewringmann, D./Schafhausen, F. (1985): Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, Berlin.

Ewringmann, D./Vormann, M. (2003): Ausgestaltungsoptionen für ein Wasserentnahmeentgelt in Nordrhein-Westfalen: Kurzbericht für das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.

Fohrmann, R. u. a. (1998): Wasserentnahmeentgelt in Nordrhein-Westfalen?, Mühlheim an der Ruhr.

Gaulke, A. (2009): Wasserentnahmeentgelte Aktuell, in: WRRL-Info [GRÜNE LIGA], Nr. 19, 3.

Gawel, E. (1991): Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz. Allokative Effekte instrumentell diversifizierter Lenkungsstrategien für Umweltgüter, Berlin.

Gawel, E. (1993): Umweltabgaben und Verrechnungsmöglichkeiten von Umweltschutzinvestitionen, in: Konjunkturpolitik/Applied Economics Quarterly 39, 376-397.

Gawel, E. (2000): Sind Probleme intrinsischer Motivation für die Umweltpolitik relevant, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU) 23, 187-222.

Gawel, E. (2001): Steuerinterventionismus und Fiskalzweck der Besteuerung. Lenkung und Finanzierung als Problem lenkender (Umwelt-) Steuern, in: Steuer und Wirtschaft (StuW) 78, 26-41.

Gawel, E. (2011a): Das neue Wasserentnahmeentgeltgesetz Nordrhein-Westfalen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 30, Heft 18, 1109-1112.

Gawel, E. (2011b): Der Sondervorteil der Wasserentnahme, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 126, 1000-1008.

Gawel, E. (2011c): Die Überprüfung der ökonomischen Instrumente im Wasserrecht. Lenkungserfolg und Lenkungsdefizite von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten, in: Durner, W. (Hrsg.): Wasserrechtlicher Reformbedarf in Bund und Ländern. Umweltrechtstage Nordrhein-Westfalen am 25. und 26. November 2010 in Bonn (= Das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft, Bd. 37), Köln, 81-94.

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

Gawel, E. (2011e): Zur Konstruktion von Abgaben auf Wasserentnahmen, in: Wasser und Abfall 13, Heft 9, 47-52.

Gawel, E. (2011f): Diskussion zum Aufsatz „Wasserentnahmeentgelte zwischen Wassersparen und Wasserdargebot", in: gwf – Wasser/Abwasser 152, Heft 10, 964-965.

Gawel, E. (2011g): Wasserkraft zwischen Gewässerschutz und Energiewende, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 61, Heft 8, 57-61.

Gawel, E. (2011h): Der Lenkungserfolg von Wassernutzungsabgaben - ein interdisziplinäres Missverständnis?, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU) 34, Heft 2, 213-240.

Gawel, E. (2012a): Das neue nordrhein-westfälische Wasserentnahmeentgeltgesetz auf dem Prüfstand. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik von Lenkungsabgaben, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 26, Heft 3, 90-103.

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

Gawel, E. (2012c): Sind die Preise für Wasserdienstleistungen der Ver- und Entsorgung in Deutschland wirklich kostendeckend?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 35, Heft 3, 243-266.

Gawel, E. (2012d): Wassernutzungsabgaben als Instrument einer effizienten Wasserpreispolitik nach Art. 9 WRRL – Erfahrungen und Perspektiven in Deutschland, in: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 63, Heft 1-2, 259-266.

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

Gawel, E. (2012f): Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie: Wo bleibt die Reform des Kommunalabgabenrechts?, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift (KStZ) 61, Heft 1, 1-9.

Gawel, E. (2012g): Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie: Wo bleibt die Reform des Kommunalabgabenrechts?, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift (KStZ), 61. Jg. (2012), Heft 1, S. 1-9.

Gawel, E. (2013a): Sachsen beendet Wasserkraft-Befreiung vom Wasserentnahmeentgelt, in: Wasserwirtschaft 103, Heft 5, 155-156.

Gawel, E. (2013b): Zur Erstreckung der sächsischen Wasserentnahmeabgabe auch auf die Wasserkraft, in: Sächsische Verwaltungsblätter (SächsVBl.) 21, Heft 7, 153-169.

Gawel, E. (2013c): Umweltschutz als Abgabenprivileg, in: Kloepfer, M. (Hrsg.): Umweltschutz als Rechtsprivileg, Berlin, S. 35-74.

Gawel, E. (2013d): Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des WasEG des Landes NRW, Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/1286, Leipzig 2013 (Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz [des Landes NRW] v. 19.2.2013, APr 16/160).

Gawel, E. (2013e): Braucht die Abwasserabgabe eine neue Zielstellung?, in: Wasser und Abfall 15, Heft 10, 41-48.

Gawel, E. (2014): Umwelt- und Ressourcenkosten nach Art. 9 WRRL als Herausforderung des Wasserrechts, in: Hofmann, E. (Hrsg.): Wasserrecht in Europa, Baden-Baden, erscheint demnächst.

Gawel, E./Ewringmann, D. (1994): Lenkungsabgaben und Ordnungsrecht. Zur allokativen Logik der Restverschmutzungsabgabe, in: Steuer und Wirtschaft (StuW) 71, 295-311.

Gawel, E./Fälsch, M. (2011): Wasserentnahmeentgelte zwischen Wassersparen und Wasserdargebot. Ist Ressourcenschonung eine sinnvolle Zielsetzung für Wasserentnahmeentgelte?, in: gwf – Wasser/Abwasser 152, Heft 9, 838-845.

Gawel, E./Fälsch, M. (2012): Zur Lenkungswirkung von Wasserentnahmeentgelten, in: Korrespondenz Wasserwirtschaft (KW) 5, Heft 1, 37-41, Heft 3, 136-142, und Heft 4, 210-214.

Gawel, E./Köck, W./Kern, K./Möckel, St./Fälsch, M./Völkner, Th./Holländer, R. (2011): Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe (= UBA-Texte 67/2011), Dessau-Roßlau.

Gawel, E./Köck, W. u. a. (2013): Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung. Gutachten für das Umweltbundesamt, 2013.

Gawel, E./Köck, W./Kern, K./Möckel, St./Fälsch, M./Holländer, R. (2011): Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten, in: Infrastrukturrecht 8, Heft 6, 128-131, und Heft 7, 151-155.

Gawel, E./Möckel, St. (2011): Regionalisierung von Wassernutzungsabgaben, in: Raumforschung und Raumordnung 69, Heft 5, 333-345.

Gawel, E./Unnerstall, H. (2013): Angemessene Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach Art. 9 WRRL in der Praxis. Replik auf den Arbeitsbericht der DWA-Arbeitsgruppe „Ökonomische Aspekte der WRRL" in Korrespondenz Abwasser 4/2011 (= UFZ Discussion Paper 08/2013), Leipzig.

Ginzky, H./Bothe, B./Richter, S. (2005): Wasserentnahmeentgelte – Ökonomische und verfassungs- und europarechtliche Aspekte, in: gwf – Wasser/Abwasser 146, 945-952.

Ginzky, H./Rechenberg, J. (2006): Der Gewässerschutz in der Föderalismusreform, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 17, 344-350.

Grünebaum, P. u. a. (2007): Gewässernutzer als Kostenträger: ein Umlagemodell zur verursacherbezogenen Finanzierung von Maßnahmen, in: 40. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft vom 14.-16.3.2007, 2007, 29/1-29/14.

Hansmeyer, K.-H./Ewringmann, D. (1988): Der Wasserpfennig – Finanzwissenschaftliche Anmerkung zum baden-württembergischen Regierungsentwurf, Berlin.

Heimlich, J. (1997): Die Anerkennung der „Verleihungsgebühr" durch den „Wasserpfennig-Beschluss" des Bundesverfassungsgerichts, in: Die öffentliche Verwaltung 50, 996-1000.

Hendler, R. (1989): Zur rechtlichen Beurteilung von Umweltabgaben am Beispiel des „Wasserpfennigs", in: Natur und Recht 11, 22-29.

Hendler, R. (2000): Zur Entwicklung des Umweltabgabenrechts, in: Natur und Recht 22, 661-668.

Hollenbach, A. (2011): Die Novellierung der Vorschriften über das Wasserentnahmeentgelt in Baden-Württemberg - neue Regelungen für mehr Rechtssicherheit und ökologische Impulse, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 32, Heft 7, 259-265.

Karl, H. (1988): Die Auseinandersetzung um den Wasserpfennig, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 17, 27-30.

Karl, H. (1991): Aktuelle Probleme der Wasserreinhaltepolitik: Ökonomische Analyse des Wasserpfennigs und der Ausgleichszahlungen gemäß § 19 Abs. 4 Wasserhaushaltsgesetz, in: El-Shagi, E.-S. (Hrsg.): Umweltpolitik in der Marktwirtschaft, Pfaffenweiler, 77-104.

Karl, H./Ranné, O. (1995): Das Abwasserabgabengesetz – von der Deformation einer Umweltlenkungsabgabe, in: Benkert, W. / Bunde, J. / Hansjürgens, B. (Hrsg.): Wo bleiben die Umweltabgaben?, Marburg, 19-46.

Kemper, M. (1993): Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft, 2. Aufl., Berlin.

Kenyeressy, A. (2012): Aktuelle Entwicklungen im Wasserentnahmeentgeltrecht – unter besonderer Berücksichtigung des WasEG NRW, in: Zeitschrift für Deutsches und Europäisches Wasser-, Abwasser- und Bodenschutzrecht (W+B) 1, 20-25.

Kern, K./Gawel, E. (2011): Wassernutzungsabgaben auf Wasserkraft – rechtliche und ökonomische Anforderungen, in: Wasserwirtschaft 101, Heft 12, 28-31.

Kirchhof, F. (1987): Die Verleihungsgebühr als dritter Gebührentyp, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 102, 554-561.

Kirchhof, F. (2000): Die Tauglichkeit von Abgaben zur Lenkung des Verhaltens, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 115, 1166-1175.

Kirchhof, F. (2002): Umweltabgaben – die Regelungen in der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten, in: Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. 1, 2. Aufl., 1226-1269.

Kirchhof, G. (2013): Die lenkende Abgabe. Maßstäbe, Erscheinungsformen und Perspektiven der rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme, in: Die Verwaltung 46, 349-381

Knopp, G.-M. (2000): Rechtliche Umsetzung der WRRL in Deutschland, in: LAWA, EU-WRRL –Programm für die Zukunft im Gewässerschutz, 17-22.

Knopp, G.-M. (2003): Die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie aus Sicht der Länder, in: Zeitschrift für Wasserrecht (ZfW) 42, 1-16.

Koch, H.-J. (2004): Umweltabgaben in der Rechtsprechung des BVerfG, in: Osterloh, L. (Hrsg.): Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung. FS Selmer, Berlin, 769-789.

Köck, W. (2011): Die Vorgaben des Art. 9 WRRL für die Erhebung von Wassernutzungsabgaben, in: Durner, W. (Hrsg.): Wasserrechtlicher Reformbedarf in Bund und Ländern. Umweltrechtstage Nordrhein-Westfalen am 25. und 26. November 2010 in Bonn (= Das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft, Bd. 37), Köln, 65-80.

Köck, W./Gawel, E. (2014): Die Zukunft der Wassernutzungsabgaben, erscheint demnächst.

Kolcu, S. (2008): Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL. Analyse und Auswirkungen auf das deutsche Recht, Berlin.

Kolcu, S. (2009): Anwendungsbereich und Verbindlichkeit der Kostendeckung nach Art. 9 WRRL, in: Zeitschrift für Wasserrecht 48, 189-210.

Kolcu, S. (2010): Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art 9 WRRL - Replik auf Unnerstall, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 21, 74-80.

Kropp, J./Holsten, A./Lissner, T./Roithmeier, O./Hattermann, F./Huang, S. /Rock, J./Wechsung, F./ Lüttger, A./Pompe, S./ Kühn,I./Costa, L./Steinhäuser, M./Walther, C./Klaus, M./Ritchie, S./Metzger, M. (2009): Klimawandel in Nordrhein-Westfalen - Regionale Abschätzung der Anfälligkeit ausgewählter Sektoren". Abschlussbericht des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK) für das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (MUNLV).

Kuckshinrichs, W. (1990): Zur ökonomischen Theorie der Grundwassernutzung, Münster.

Landwirtschaftskammer NRW (2012): Zahlen zur Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen 2012. Strukturen und Produktionsmethoden der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft nach Landwirtschaftszählung 2010, Bonn.

Laskowski, S. R. (2010): Das Menschenrecht auf Wasser: die rechtlichen Vorgaben zur Sicherung der Grundversorgung mit Wasser und Sanitärleistungen im Rahmen einer ökologisch-nachhaltigen Wasserwirtschaftsordnung, Tübingen.

Linde, R. (1988): Wasser als knappe Ressource – Überlegungen zur Diskussion um den Wasserpfennig, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 11, 65-80.

Linde, R. (1991): Allokations- und Verteilungseffekte des Wasserpfennigs, Gießen.

Linscheidt, B. / Ewringmann, D. (2000): Innovationseffekte von Umweltabgaben in der Industrie, in: Linscheidt, B. (Hrsg.) (2000): Umweltinnovationen durch Abgaben, Berlin, 155-209.

Magen, St. (2013): Eckpunkte für einen stärker ökonomisch informierten Ansatz, in: Die Verwaltung 46, 383-411.

Merkel, W. (2011): Kommentar zum Aufsatz „Wasserentnahmeentgelte zwischen Wassersparen und Wasserdargebot: Ist Ressourcenschonung eine sinnvolle Zielsetzung für Wasserentnahmeentgelte?" von Erik Gawel und Marcel Fälsch, in: gwf – Wasser/Abwasser 152, Heft 9, S. 846.

Meyer, C. (2004): Abgaben auf Wasserentnahmen auf dem Prüfstand, in: Wasser und Abfall 6, 21-27.

Meyer, C./Brand, L. (2009): Das nordrhein-westfälische Wasserentnahmeentgeltgesetz – eine Bilanz der Rechtsprechung, in: Zeitschrift für Wasserrecht 48, 13-25.

Meyer, S. (1995): Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen – Unzulässiger Preis für Freiheitsausübung oder zulässiges Bewirtschaftungsinstrument?, Berlin.

Meyer, S. (2000a): Die Gebühr als finanzverfassungsrechtliches Instrument zur Erhebung von Umweltabgaben, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 19, 1000-1004.

Meyer, S. (2000b): Ressourcennutzungsgebühren als Entgelterhebung für Freiheitsgebrauch. Grenzen für die Erhebung von Umweltabgaben, in: Wieland, J./Sacksofsky, U. (Hrsg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden, 144-152

MKULNV NRW (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen) (2009): Wasserentnahmeentgelt wird schrittweise abgeschafft, Pressemitteilung vom 15.09.2009, Düsseldorf, abgerufen am 15.02.2011, www.nrw.de/presse/wasserentnahme-entgelt-wird-schrittweise-abgeschafft-7720/.

MUNLV NRW (Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW) (2003): Leitfaden zur Umsetzung der Europäischen WRRL in NRW, Düsseldorf.

MUNLV NRW (Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen) (o. J.): Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen, http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/klimawandel/ Teil1_Klimawandel_Strategie.pdf

Müller, E. (1988): Der „Wasserpfennig" in Baden-Württemberg aus Sicht der Wasserwerke, in: gwf – Wasser/Abwasser 129, 687-690.

Müller, V. (2012): Das neue Wasserentnahmeentgelt in Rheinland-Pfalz, in: Wasser und Abfall 14, Heft 11, 21-24.

Murswiek, D. (1994): Die Ressourcennutzungsgebühr, in: Natur und Recht 16, 170-176.

Murswiek, D. (1996): Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht – zum „Wasserpfennig"-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 15, 417-429.

Mutius, A. v./Lünenburger, S. (1995): Öffentliche Abgaben für Wasserentnahmen kraft Landesrechts – Rechtliche Ausgestaltung und verfassungsrechtliche Bedenken, in: Deutsches Verwaltungsblatt 110, 1205-1215.

Neumüller, J. (2000): Wirksamkeit von Grundwasserabgaben für den Grundwasserschutz. Am Beispiel des Bundeslandes Hessen, Darmstadt.

OECD (2010): Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services, Paris.

Palm, N. (2006): Beitrag zur Erweiterung des Einsatzes ökonomischer Instrumente im Rahmen einer gesamtheitlichen Flussgebietsbewirtschaftung, Aachen.

Palm, N. u. a. (DWA-Arbeitsgruppe WI-1.4 „Ökonomische Aspekte der WRRL") (2011): Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen nach Artikel 9 WRRL – Teil 1: Angemessene Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten, in: Korrespondenz Abwasser, Abfall 58, Heft 4, 362-369.

Pietzcker, J. (1987): Abgrenzungsprobleme zwischen Benutzungsgebühr, Verleihungsgebühr, Sonderabgabe und Steuer - Das Beispiel 'Wasserpfennig', in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 102, 774-781.

Posser, H./Willbrand, J. (2005): Das neue Wasserentnahmeentgeltgesetz NRW, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 19, 410-419.

Raber, H. G. (1997): Wassernutzungsentgelte und das Grundgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 16, 219-222.

Reese, M. (2013): Cost Recovery and Water Pricing in Water Services and Water Uses in Germany, in: Journal for European Environmental and Planning Law (JEEPL) 10, Heft 4, 355–377.

Reimer, F. (2013): Effiziente Wassernutzung durch Wasserentnahmeentgelte?, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht (LKRZ) 7, Heft 11, 445-450.

Reinhardt, M. (2006): Kostendeckungs- und Verursacherprinzip nach Art 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie, in: Natur und Recht 28, 737-744.

Reinhardt, M. (2007): Wasserrechtliche Lenkung durch Abgaben und öffentliche Daseinsvorsorge. Zur Reichweite des § 23 XI SächsWassG unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Wasserversorgung, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 18, 241-247.

Reinhardt, M. (2013): Die Gewässerunterhaltung und ihre Finanzierung - ein Beitrag zum wasserverbandsgesetzlichen Vorteilsbegriff, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 24, 49-57.

Ritter, W. (1992): Beitrag zur Podiumsdiskussion: Ökologischer Umbau des Abgabesystems?, in: Breuer, R. / Kloepfer, M. / Marburger, P. / Schröder, M. (Hrsg.): Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, 7. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 22. bis 24.09.1991, Heidelberg, 160-164.

Rott, U./Meyer, C. (1998): Aufkommen und Verwendung von Wasserentnahmeentgelten in der Bundesrepublik Deutschland, in: gwf – Wasser/Abwasser 139, 772-782.

Sacksofsky, U. (2000): Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, Tübingen.

Salzwedel, J. (2006): Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2. Aufl., Heidelberg.

Sanden, J. (1996): Perspektiven der Umweltnutzungsabgaben nach der „Wasserpfennig-Entscheidung" des Bundesverfassungsgerichts, in: Umwelt und Planungsrecht 16, 181-185.

Sander, E. (1990): Der „Wasserpfennig" – eine Abgabe mit oder ohne staatliche Gegenleistung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 105, 18-23.

Scheele, M./Schmitt, G. (1986): Der „Wasserpfennig": Richtungsweisender Ansatz oder Donquichotterie?, in: Wirtschaftsdienst 66, 570-574.

Scheele, M./Schmitt, G. (1987): Streit um den Wasserpfennig: Abschied von der Effizienz?, in: Wirtschaftsdienst 67, 40-44.

Schmalholz, M. (2001): Die EU-Wasserrahmenrichtlinie: Der „Schweizer Käse" im europäischen Gewässerschutz?, in: Zeitschrift für Wasserrecht (ZfW) 40, 69-102.

Schmitz, H./Mausch, M. (2011): Kurzgutachten zu Nr. 29 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften [Brandenburg]. Gutachten für KSL Kupferschiefer Lausitz GrnbH, abgedruckt in: Stellungnahme Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e. V., Stellungnahme 15/721 [Landtag NRW], S. 81 ff. - http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/ MMST15-721.pdf?von=1&bis=0

Schmutzer, S. (2006): Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in die Kommunalabgabengesetze - Handlungsbedarf für die Länder, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 121, 228-235.

Schultz, Chr./Krüger, J.-Chr. (2005): Wasserrechtlicher Eigentümergebrauch und Rohstoffgewinnung, in: Natur und Recht 27, 1-8.

Schultz, Chr./Krüger, J.-Chr. (2007): Wasserentnahmeentgelt und erlaubnisfreier Eigentümergebrauch am Beispiel der Kieswäsche, in: Natur und Recht 29, 732-740.

Sieder, F./Zeitler, H./Dahme, H./Knopp, G.-H. (2013): Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz. Kommentar, München.

Sohmen, E. (1976): Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen.

Statistisches Bundesamt (2011): Bodenbearbeitung, Bewässerung, Landschaftselemente, Erhebung über landwirtschaftliche Produktionsmethoden (ELPM) (= Fachserie 3: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Heft 5), Wiesbaden.

Steiner, N. (1992): Umweltabgaben im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Verfassungsrecht, in: Steuerliche Vierteljahresschrift, 210-223.

Umweltbundesamt (2005): Klimawandel in Deutschland – Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme, Dessau.

Umweltbundesamt (2008): Klimaauswirkungen und Anpassung in Deutschland – Phase 1: Erstellung regionaler Klimaszenarien für Deutschland, Dessau.

Umweltbundesamt(2009): Daten zur Umwelt. Wasserressourcen und ihre Nutzung, Dessau, http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2303.

Unnerstall, H. (2006a): Anforderungen an die Kostendeckung in der Trinkwasserversorgung nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 25, 528-532

Unnerstall, H. (2006b): Das Prinzip der Kostendeckung in der EU-Wasserrahmenrichtlinie - Entstehung und Gehalt, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 4, 29-36.

Unnerstall, H. (2006c): Die Kostendeckung für Wasserdienstleitungen als neues Instrument der Europäischen Umweltpolitik – Einordnung, Gehalt und Umsetzung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 29, 449-480.

Unnerstall, H. (2009): Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 20, 234-242.

Unnerstall, H. (2012): Ökonomische Elemente in der WRRL und ihre Umsetzung, in: Lauterbach, F. R. u. a. (Hrsg.): Handbuch zu den ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik, Stuttgart, 87-94.

VKU (Verband kommunaler Unternehmen e. V.) (2011): Stellungnahme. Forschungsbericht „Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, Berlin.

Vogel, K. (1989): Vorteil und Verantwortlichkeit: Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes, in: Verantwortlichkeit und Freiheit. FS Willi Geiger, Tübingen, 518-536.

Waldhoff, Chr. (2010): Verfassungsrechtliche Probleme von Wassernutzungsentgelten für Sümpfungswasser im Braunkohlenbergbau, Gutachten für Vattenfall Europe Mining AG/MIBRAG/RWE Power, Bonn.

Waldhoff, Chr. (2011a): Wasserentnahmeentgelte und Braunkohlebergbau, in: Deutsches Verwaltungsblatt 126, 653-661.

Waldhoff, Chr. (2011b): Stellungnahme, in: Landtag NRW, Gemeinsame Sitzung von Haushalts- und Finanzausschuss sowie Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie vom 28.6.2011 (APr 15/239), Stellungnahme 15/713, www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-713.pdf?von=1&bis=0.

Waldhoff, Chr. (2013): Bepreisung der Wassernutzung als Freiheitsproblem - am Beispiel der Einführung eines umfassenden bundeseinheitlichen Wassernutzungsentgelts, in: Durner, W.; Peine, F.-J.; Shirvani, F. (Hrsg.): Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa. Festschrift für Hans-Jürgen Papier zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 401-421.

Weyreuther, F. (1988): Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 8, 161-170.

Wiss, H. S. (1992): Finanzverfassungsrechtliche Probleme der Einführung einer Wasserentnahmeabgabe auf Landesebene, Speyer.

Wissen, M. (2009): Wasser im Überfluss – zum Spannungsverhältnis von Infrastruktur- und Wasserhaushaltsproblemen, in: Bernhardt u. a. (Hrsg.), Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. Frankfurt/M., New York, 115-151.

Wyer, H. (2002): Die öffentlichen Abgaben der Wasserkraftnutzung im Alpenraum – Rechtliche Natur und wirtschaftliche Bedeutung. Köln.

Zugmaier, O. (1996): Verfassungsmäßigkeit des Baden-Württembergischen Wasserpfennigs und der Hessischen Grundwasserabgabe, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl) 127, 530-532.