

Tagungsbericht

Wassernutzungsabgaben.

Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe

**Tagung am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ
am 18.02.2011 in Leipzig**

Dipl.-Volksw. *Kristina Bernsen* und Professor Dr. *Erik Gawel*, Leipzig

I. Thematik und Einführung

Der Einsatz von ökonomischen Instrumenten in der Gewässerschutzpolitik hat in Gestalt der bundesrechtlichen Abwasserabgabe und der verschiedenen landesrechtlichen Wasserentnahmeentgelte in Deutschland bereits eine längere Tradition. Ebenso lang ist freilich die kritische Begleitung dieser Instrumente in Wissenschaft, Praxis und Politik. Eine umfassende, neuere Analyse der Erfahrungen mit den Instrumenten Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte in Deutschland stand bislang noch aus. Insbesondere Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie, der u. a. eine Berücksichtigung des Grundsatzes der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen (einschließlich von Umwelt- und Ressourcenkosten) verlangt, gibt Veranlassung, diese Instrumente erneut auf den Prüfstand zu stellen. Inwieweit tragen Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte zur neuen gemeinschaftsrechtlich formulierten Zielerreichung in der Gewässergütepolitik bei? Lassen sich Effektivität und Effizienz durch Ausgestaltungsänderungen verbessern, sind sie Ausgangspunkt einer Modernisierung und Weiterentwicklung, gar Vorbild für eine Ausdehnung von Abgabepflichten auf weitere Wassernutzungen? Die Tagung stellte die Ergebnisse des auf diese Fragen gerichteten Forschungsvorhabens im Auftrag des Umweltbundesamtes vor. Es wurde vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, und dem Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig erarbeitet.

Grußworte zur Tagung sprachen *Dr. Andreas Schmidt*, administrativer Geschäftsführer des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung - UFZ, und *MinDirig Dr. Fritz Holzwarth*, Leiter der Unterabteilung Wasserwirtschaft im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. *Dr. Schmidt* skizzierte den Forschungsauftrag der Helmholtz-Gemeinschaft und die aktuellen Forschungsschwerpunkte des UFZ, zu denen auch die Wasserforschung sowie das Projekt eines Forschungsclusters der „Water Science Alliance“ gehören. Er unterstrich die besondere Rolle der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Wasserforschung innerhalb des UFZ.

Dr. Holzwarth würdigte in seinem Grußwort zunächst das UFZ als herausragende Forschungsstätte und betonte die Bedeutung einer umfassenden und integrierten Betrachtungsweise im Wassermanagement anstelle einer Fokussierung auf einzelne Instrumente wie die Abwasserabgabe. Wichtige Rahmenbedingungen hätten sich seit Einführung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten verändert, was eine umfassende Neubewertung erforderlich mache. Das der Tagung zugrunde liegende Gutachten verfolge richti-

gerweise einen systemaren Ansatz. Positiv zu beurteilen sei, dass die Studie Umsetzungsprobleme in der Praxis nicht ausblende und vor allem einen wichtigen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion leiste. Ziel dieser Veranstaltung sei es, das Gutachten vorzustellen, aber zugleich ein erstes Diskussionsforum zu bieten.

Prof. Dr. Erik Gawel, UFZ und Universität Leipzig, gab anschließend eine Einführung in die Thematik. Die interdisziplinäre Studie, welche von den Departments Ökonomie sowie Umwelt- und Planungsrecht am UFZ in Kooperation mit dem Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig erstellt wurde, stellt bestehende Abgabelösungen auf den Prüfstand und prüft die Notwendigkeit zusätzlicher Nutzungsabgaben. Dabei wurde von einem weiten, ökonomischen Wassernutzungsbegriff ausgegangen, der die Begriffsdiskussion um die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) einschließt.

II. Alte und neue Rahmenbedingungen für Wassernutzungsabgaben

1. Vorträge

Im ersten Themenblock referierte *Prof. Dr. Wolfgang Köck*, UFZ und Universität Leipzig, zum rechtlichen Rahmen für die Erhebung von Wassernutzungsabgaben. Eine Verpflichtung zur Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips in der Wasserpreisgestaltung ergebe sich aus Art. 9 WRRL, welcher das Setzen von angemessenen Anreizen zu einem effizienten Umgang mit der Ressource Wasser sowie eine verursachergerechte Kostenanlastung verlange. Dies schließe neben Benutzungsgebühren die Erhebung weiterer Abgaben insbesondere zur Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten ein. Auch Wassernutzungen, die keine Dienstleitungen sind, müssten einen angemessenen Beitrag zur Kostendeckung leisten, soweit sie sich kostenerhöhend auf die Bereitstellung von Dienstleitungen auswirkten. Dies könne im Falle von Stoffeinträgen aus der Landwirtschaft eindeutig bejaht werden. Nichtsteuerliche Abgaben wie Wasserentnahmeentgelte (WEE) und Abwasserabgabe bedürften im deutschen Finanzverfassungsrecht einer sachlichen Legitimation. Diese sei beim WEE aufgrund der „Wasserpennig“-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts durch seine Einordnung als Vorteilsabschöpfungsabgabe gegeben; analog könne auch im Falle der Abwasserabgabe argumentiert werden. Zusammenfassend lasse sich feststellen, dass die Erhebung von WEE und Abwasserabgabe nicht nur als legitim im Sinne der Finanzverfassung anzusehen sei, sondern dass die Einführung von Instrumenten zur Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten als Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus der WRRL abgeleitet werden könne. Abweichungen von dieser Pflicht könnten in bestimmten Ausnahmefällen erfolgen, seien jedoch in hohem Maße rechtfertigungsbedürftig.

Prof. Dr. Gawel skizzierte anschließend die ökonomischen Grundlagen einer Wassernutzungsabgabe und widmete sich insbesondere den theoretischen Konzeptionen und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Lenkungsabgabe. Ziel einer jeden Umweltabgabe sei die effiziente Verhaltensänderung von Nutzern durch die Korrektur relativer Preise, wobei neben der reinen „Lenkungslast“ gerade auch die Zahllast auf Restnutzungen ein konstitutives Lenkungs-Element der Abgabe sei. Die Lenkungswirkung einer Abgabe zeige sich nicht allein in unmittelbaren Substitutionseffekten und der Umsetzung von Technikoptionen, sondern auch in Markt- und Preiseffekten auf nachgelagerten Märkten sowie dynami-

schen Anreizwirkungen, welche durch die Belastung der Restnutzung hervorgerufen werden. Aus ökonomischer Sicht seien die Wassernutzungsabgaben der Praxis sog. „Demeritorisierungsabgaben“, welche weder eine perfekte Internalisierung noch ein konkretes Nutzungsziel anstreben, sondern vielmehr einen permanenten ökologischen Strukturwandel anstoßen wollen. Eine Lenkungsabgabe könne auch ökonomisch durchaus an Grenzen stoßen, wenn sie in einem für sie ungeeigneten Problemfeld angewendet wird (z. B. Gefahrenabwehr) oder ihre Ausgestaltung einer spürbaren Lenkungswirkung entgegen stehe. Derartige Lenkungsgrenzen bestünden aber nicht in den oft angeführten Argumenten, Umweltziele seien längst erreicht oder es fehlten konkrete wirtschaftliche Vermeidungstechniken.

2. Diskussion

Im ersten *Diskussionsblock* (moderiert von Prof. Dr.-Ing. *Holländer*, Universität Leipzig) wurden die juristischen und ökonomischen Grundlagen von Wassernutzungsabgaben sowie die sich verändernden Rahmenbedingungen für ihre Erhebung thematisiert.

Zunächst wurde die Frage nach einer regionalspezifischen Differenzierung von Wasserentnahmeentgelten und Abwasserabgabe aufgeworfen - gemäß den in der Flussgebietseinheit vorherrschenden Bedingungen. Da die Bewirtschaftung auf Ebene des Flusseinzugsgebiets einen der Grundgedanken der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) darstellt, stelle sich die Frage, ob eine auf Bundesebene erhobene Abgabe dem nicht entgegen stehen könne. Um regionale Besonderheiten und Gewässerzustände zu berücksichtigen, seien räumliche und sogar zeitliche Variationen in den Abgabensätzen erwägenswert.

Allerdings existiert auf Ebene der Flusseinzugsgebiete keine geeignete Gesetzgebungskompetenz, die eine Abgabenerhebung ermöglichen würde, so dass nur Abgabelösungen auf Bundesebene oder gegebenenfalls auf Landesebene zu prüfen sind. Diese stehen einer Bewirtschaftung auf Ebene des Flusseinzugsgebiets jedoch nicht grundsätzlich entgegen; die Erhebungsebene (Bund oder Länder) stellt dann zunächst lediglich eine Ausgestaltungsfrage dar. Grundsätzlich sollten Abgaben auf der jeweils am besten geeigneten Ebene erhoben werden.

Im Hinblick auf den Wassernutzungsbegriff wurde die Frage gestellt, welche Kriterien zur Auswahl der in der Studie betrachteten Wassernutzungen (Stoffeinträge in der Landwirtschaft, Schifffahrt und Wasserkraft) verwendet wurden, beziehungsweise warum der Wassernutzungsbegriff hier nicht weiter gefasst wurde. Das Kostendeckungsgebot gemäß Art. 9 WRRL beziehe sich nicht nur auf Dienstleitungen allein, sondern auch auf solche Wassernutzungen, welche die Bereitstellung von Wasserdienstleistungen beeinträchtigen und somit kostenerhöhend wirken.

In der Studie wird tatsächlich zunächst von einem breiten, ökonomischen Wassernutzungsbegriff ausgegangen, welcher nicht einmal signifikante Auswirkungen auf den Gewässerzustand voraussetzt, sondern alle produktiven und konsumtiven Zwecke einschließt. Daraufhin musste allerdings eine Priorisierung stattfinden. Die gewässergütepoltisch als besonders relevant erachteten Wassernutzungen wurden ausgewählt und anschließend am Wassernutzungsbegriff der WRRL gespiegelt.

Der Beitrag einer Wassernutzungsabgabe zu einer effizienten Wassernutzung wurde vor dem Hintergrund in Frage gestellt, dass in Gestalt des Ordnungsrechts bereits ein Instrument bereit stehe, das wirksam zu einer effizienteren Wassernutzung beigetragen habe. Es wurde kritisiert, dass eine Abgabe nach der vorgestellten Konzeption nicht nur unmittelbar auf die Gewässergüte einwirken solle, sondern auch wasserintensive Produkte verteuern und möglicherweise Anbieter vom Markt verdrängen solle, was ggf. auch zu einer Verlagerung von Standorten ins Ausland führen könne. Neben den wirtschaftlichen Einbußen wären aber auch weitere Gewässerschäden zu erwarten, wenn Produktionsstätten in Länder mit geringeren Umweltstandards verlagert würden.

Mit Blick auf das Ordnungsrecht stellt sich allerdings die Frage, wie effiziente, d. h. kostenminimal strukturierte Wassernutzungen einschließlich eines komplexen ökologischen Strukturwandels der gesamten Volkswirtschaft von Vollzugsbehörden geleistet werden sollten. Nur mit Hilfe einer Abgabenslösung kann diese Effizienzleistung gelingen, da sie dezentrale Kosteninformationen der (abwägenden) Ressourcenentscheider nutzen kann. Es bestand Konsens, dass auch im herkömmlichen ordnungsrechtlichen Regime bereits Umwelt- und Ressourcenkosten angelastet werden; im Gegensatz zur Abgabe besitzt das Ordnungsrecht aber gerade keine Handhabe, die URK der verbleibenden Inanspruchnahmen anzulasten. Hier besitzt die Abgabe einen nicht substituierbaren umweltpolitischen Mehrwert. Eine Trennung zwischen unmittelbar technikgestützten Minderemissionen und den Markt- und Preiseffekten auf nachgelagerten Märkten sollte gerade nicht vorgenommen werden – eine integrierte Betrachtung aller Effekte einer Abgabe liege auch gerade im Interesse der zur Zahlung Verpflichteten. Ein Strukturwandel wird von einer Abgabe gerade beabsichtigt; welche Belastungen und Standorteffekte letztendlich tragbar sind, bleibt eine politische Entscheidung, die jedenfalls auf europäischer Ebene im Rahmen des Art. 9 WRRL gefallen ist. Dieser sorgt mit seiner Harmonisierungswirkung zumindest im wirtschaftlich hochrelevanten europäischen Binnenmarkt für vergleichbare Verhältnisse.

Im Folgenden wurde vor dem Hintergrund des juristischen Rechtfertigungsbedürfnisses für nicht-steuerliche Abgaben die Frage diskutiert, warum nicht umgekehrt gerade Ermäßigungen oder Freistellungen bestimmter Nutzungsformen als Subvention rechtfertigungsbedürftig seien. Es stelle sich nämlich das Problem, wie Vergünstigungen für bestimmte Nutzer wie die Landwirtschaft, die als Subvention anzusehen seien, gerechtfertigt werden könnten.

Dazu wurde auf das Wasserpfennig-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes verwiesen, wonach der Gedanke der Vorteilsabschöpfung die Abgabe rechtfertigend trägt - mit einem am Wert des Vorteils zu bemessenden Abgabensatz. Die Bestimmung der Höhe des Nutzens und somit des Abgabensatzes liegt freilich im Ermessen des Gesetzgebers. Da es sich um eine nicht-steuerliche Abgabe mit entsprechenden Länderkompetenzen handelt, sind unterschiedliche Abgabensätze in den Bundesländern kaum zu verhindern.

Wiederholt wurde die Frage nach dem „Mehrwert“ einer (zusätzlichen) Abgabenslösung gestellt. Das Ordnungsrecht nehme im Instrumentenmix eine dominante Position ein, so dass für zusätzliche Lenkung kaum Handlungsspielraum bestehe. Zudem wurden in anderen Bereichen auch ohne ökonomische Instrumente gute Ergebnisse erzielt.

Hierzu wurde nochmals darauf verwiesen, dass der „Mehrwert“ der Abgabe unter anderem in der Funktionalität der Zahllast für verbleibende Restnutzungen liege. Hierdurch werden eine effiziente, an Vermeidungskosten ausgerichtete Strukturierung der Restnutzungen angeregt, Wettbewerbsverzerrungen abgebaut und Impulse für ökologische Strukturveränderungen wasserintensiver Produktions- und Konsumprozesse gesetzt sowie technischer Fortschritt initiiert. Daneben besteht der Mehrwert natürlich auch in der Finanzierungswirkung für öffentliche Haushalte sowie der Vollzugsunterstützung des Ordnungsrechts.

Kontrovers diskutiert wurde schließlich der konkrete Verpflichtungsgehalt aus Art. 9 WRRL. Es wurde darauf verwiesen, dass dieser Punkt im Schrifttum umstritten sei. Art. 9 zufolge müssen die Mitgliedstaaten das Prinzip der Kostendeckung lediglich „berücksichtigen“, das englische „take into account“ sei sogar noch schwächer. Neben sozialen und ökonomischen dürften auch meteorologische und geografische Tatbestände zu Rechtfertigung einer Abweichung vom Kostendeckungsprinzip angeführt werden, was die Forderung des Artikels 9 aufweiche und keine eindeutige Pflicht zur Kostendeckung nahelege. Im Bereich der Restnutzungsbelastung sei es angeblich noch weniger plausibel, sich auf Art. 9 zu berufen.

In der Diskussion wurde festgehalten, dass Art. 9 WRRL zwar gewisse Abweichungsoptionen eröffne, jedoch zunächst die Grundsätze der Kostenanlastung zu beachten und Abweichungen hiervon jeweils begründungsbedürftig seien. Im Lichte dieser Wertentscheidungen des europäischen Gesetzgebers sei jedenfalls eine ersatzlose Abschaffung der in Deutschland bestehenden Instrumente der WEE und der Abwasserabgabe kaum zu rechtfertigen, wenngleich die konkrete Erfüllung der EU-Vorgaben in Deutschland unterschiedlich bewertet werden könne. Überdies sehe die h. M. mittlerweile durchaus einen relevanten Verpflichtungsgehalt. Schließlich sei die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten gerade im Bereich der Restverschmutzungsbelastung relevant, denn nur dort findet ja überhaupt noch eine Nutzung der Ressource statt. Wo, wenn nicht dort sind verbleibende Opportunitätskosten der Ressourceninanspruchnahme verursachungsgerecht anzulasten?

Schließlich wurde auf den Widerspruch zwischen den Vorgaben der WRRL und § 52 WHG aufmerksam gemacht. Demnach erhalten diejenigen Landwirte, die ihre Bewirtschaftung einschränken und die Errichtung von Wasserschutzgebieten ermöglichen, eine Ausgleichszahlung. Dies durchbreche den Verursachergedanken und stehe im Widerspruch zu Art. 9 WRRL.

III. Lenkungserfolg und Weiterentwicklung bestehender Wassernutzungsabgaben

1. Vorträge

Im zweiten Themenblock referierte zunächst *Prof. Dr. Gawel* zu den bisherigen Erfahrungen, Defiziten und Reformoptionen der bundesdeutschen Abwasserabgabe. Grundsätzlich sei eine empirische Messung des Lenkungserfolgs lenkender Umweltabgaben außerordentlich schwierig, da nicht eine historische Zeitreihenbetrachtung der Abwassereinleitungen, sondern ein theoretischer Vergleich der gesamten Wassernutzung in Produktion und Konsum mit und ohne Abgabe vonnöten wäre. Im Verbund mit dem Ordnungsrecht, d. h. in ihrer Funktion als Vollzugshilfe und Finanzierungsinstrument könne der Abwasserabgabe

durchaus eine beachtliche Lenkungswirkung attestiert werden, es bestünden jedoch Defizite in Bezug auf ihre Wirkung im Restverschmutzungsbereich sowie hinsichtlich der gewünschten dynamischen Anreize. Diese Defizite ließen sich insbesondere in der Ermäßigung der Abgabensätze im Restverschmutzungsbereich (§ 9 Abs. 5 AbwAG), der Ermittlung der Bemessungsgrundlage nach „Bescheidwerten“ und den Verrechnungsmöglichkeiten nach § 10 AbwAG identifizieren. Als Reformoptionen wurden dementsprechend die Anhebung der Abgabensätze im Restverschmutzungsbereich, ein Inflationsausgleich der Abgabensätze sowie eine Überarbeitung des Parameterkatalogs der für die Bemessungsgrundlage relevanten Schadstoffe angeregt. Zu prüfen seien hier insbesondere die Aufnahme des TOC, der Wärmelast und von Salzen. Auch sollte der optionale Übergang von der Bescheidlösung zu einer Messlösung erwogen werden. Generell sollte aber die Abwasserabgabe in erster Linie als Instrument des vorsorgenden Emissionsprinzips verstanden werden, statt sie zu einem Instrument regionaler Bewirtschaftung weiterzuentwickeln, was perspektivisch durchaus denkbar sei. Insgesamt wurde festgestellt, dass im Bereich der Abwassereinleitung eine Verhaltenssteuerung durch Abgaben sinnvoll sei und beibehalten sowie im Restverschmutzungsbereich gestärkt werden sollte. In der bisherigen konkreten Ausgestaltung der Abgabe bestünden jedoch Mängel, die Raum für Verbesserungen böten.

Dipl.-Wirtsch.-Ing. Marcel Fälsch, Universität Leipzig, trug zu bisherigen Erfahrungen mit den von elf Bundesländern erhobenen Wasserentnahmeentgelten vor. Insgesamt biete sich deutschlandweit ein sehr heterogenes Bild, was Vorhandensein und Ausgestaltung der Wasserentnahmeentgelte betrifft. Das Ziel der Ressourcenschonung sei trotz eines ausreichenden potenziellen Wasserdargebots in Deutschland durchaus zu rechtfertigen, da nicht das gesamte Dargebot – schon gar nicht kostenlos – jederzeit zur Nutzung zur Verfügung stehe. Da Wasser als Ressource insbesondere in der raumzeitlichen Auflösung erschöpflich sei, und seine Nutzbarmachung mit Anstrengungen, also Kosten, verbunden ist, müsse es als knappes Gut im ökonomischen Sinne verstanden werden. Um WEE in ihrer Lenkungswirkung zu stärken, wurde empfohlen, die Abgabe bundesweit einzuführen sowie die bisherigen Abgabensätze neu zu justieren und die Abgabentatbestände, einschließlich der vielen bestehenden Ausnahmen, zu harmonisieren. Eine Differenzierung der Abgabensätze gemäß bundeseinheitlicher Kriterien (aber mit Länderabweichungskompetenzen) wäre empfehlenswert, um wirtschaftspolitische Verzerrungen und Fehlanreize zu vermeiden. Auch hier wird festgehalten, dass WEE als Instrumente einer nachhaltigen Ressourcenschonung gerechtfertigt sind, jedoch im Hinblick auf die Ausgestaltung erhebliches Verbesserungspotenzial bestehe.

2. Diskussion

Im zweiten *Diskussionsblock* (moderiert von Prof. Dr. Köck – UFZ/Universität Leipzig) wurden Fragen zu bisherigen Erfahrungen mit Abgabenlösungen im Gewässerschutz sowie deren Weiterentwicklung diskutiert.

Zunächst wurde von Teilnehmern der breite Forschungsansatz des Gutachtens begrüßt, der eine Verursacherverantwortlichkeit nicht nur bei den typischerweise im Blickpunkt stehenden Nutzungsformen der Ver- und Entsorgung, sondern auch bei anderen hochrelevanten Nutzungsformen betrachte. Auch die konzeptionelle Stärkung der Restnutzungsbelastung im Rahmen eines Strukturwandelansatzes wurde vereinzelt ausdrücklich begrüßt.

Die im Gutachten vorgetragene Position, dass eine Ermäßigung der Restnutzungsbelastung negativ zu beurteilen sei, da sie die Lenkungswirkung der Abgabe in ihrem entscheidenden Wirkungsbereich mindert, wurde kritisch betrachtet. Vielmehr sei es erforderlich zu berücksichtigen, welche Auswirkungen eine Entnahme oder Einleitung in einem bestimmten (Teil-) Einzugsgebiet habe. Wenn etwa der gute Zustand schon erreicht sei, stelle sich die Frage nach der Notwendigkeit einer Abgabenlenkung.

Allerdings folgt die Abwasserabgabe in ihrer heutigen Ausgestaltung und Funktion dem Emissionsprinzip, dessen Verfolg nach Aussage des Gutachtens auch lenkungspolitisch gestärkt werden sollte. Die stärkere Betonung des Immissionsprinzips beziehungsweise die Ausgestaltung etwa der Abwasserabgabe als Instrument regionaler Bewirtschaftung wirft gegenwärtig derart viele gravierende Fragen eines Systembruchs auf, dass dieser Umgestaltung eher perspektivischer Gehalt zukomme. Im Übrigen gilt: Auch wenn der gute Zustand erreicht wurde, müssen bei einer Gewässerinanspruchnahme die relevanten Umwelt- und Ressourcenkosten angelastet werden, die dann keineswegs entfallen.

Mit Blick auf die empirische Überprüfung der Lenkungswirkung der Wasserentnahmeentgelte wurde die Frage gestellt, wie die höchst unterschiedlichen Wassernutzungen in jenen Bundesländern, welche ein Wasserentnahmeentgelt eingeführt haben, zu erklären seien. Inwiefern könne man die Wirkung des WEE – wie im Gutachten dargestellt – nicht isolieren?

Die Wirkung der WEE ist tatsächlich empirisch nur schwer zu überprüfen. Abgesehen von grundsätzlichen methodischen Problemen, die in der Studie eingehend ausgebreitet werden, bestehen in den jeweiligen Bundesländern höchst unterschiedliche Rahmenbedingungen wie Bevölkerungs- und industrielle Strukturen; der jeweilige Wasserverbrauch kann also auf verschiedenste Faktoren zurückgeführt werden. Zudem wurden die einzelnen WEE zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt, was einfache Zeitreihenvergleiche erschwert. Die genannten Probleme bedeuten jedoch nicht, dass das WEE grundsätzlich wirkungslos sei – hierfür habe sich jedenfalls empirisch kein Beleg finden lassen.

Ferner wurde die Orientierung der Abgabensätze am Nutzungswert, d. h. dem wirtschaftlichen Vorteil, kritisiert, denn dies führe zu einer Belastung hochwertiger Nutzungen wie der Trinkwasserversorgung und zu einer Begünstigung schädlicher Wassernutzungen wie dem Bergbau. Auch Begünstigungen der Kühlwasserentnahme und der Entwässerung in der Landwirtschaft wurden kritisiert.

Das Prinzip der Vorteilsabschöpfung zur Begründung etwa des WEE impliziert, dass der wirtschaftliche Vorteil der Hauptanknüpfungspunkt zu Berechnung der Abgabensätze ist, was allerdings nicht zu eng zu verstehen ist. Auch die resultierenden Gewässerbelastungen (also Umwelt- und Ressourcenkosten) sind ein wichtiger Faktor, deren Anlastung ein Mindestmaß für die Bemessung des Abgabensatzes sein sollte. In der Praxis werden die verschiedensten Differenzierungen und Vergünstigungen jedoch gerade nicht begründet. Das gelegentlich angeführte Argument, dass gewisse Wassernutzungen einen geringeren Preisimpuls bräuchten, um ein effizientes Nutzungsniveau zu erzielen, ist ebenfalls nicht plausibel.

Hierzu wurde im späteren Verlauf der Diskussion das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2007 („Spandauer Schleuse“) zur Sprache gebracht, in dem festgestellt wurde, dass der durch die Abgabe abschöpfbare Vorteil nicht notwendigerweise ein wirtschaftlicher Vorteil sein müsse. Die rechtliche Interpretation war, dass der bloße Zugang zur Ressource ausschlaggebend für die Erhebung einer Abgabe sei, unabhängig vom tatsächlichen wirtschaftlichen Nutzen. Die Ansicht, der Abgabensatz sei am wirtschaftlichen Vorteil durch die Wassernutzung zu bemessen, stelle demgegenüber lediglich eine Literaturmeinung dar.

Im Weiteren wurde die Lenkungswirkung von WEE und Abwasserabgabe diskutiert, diese wurde von einigen Teilnehmern als vernachlässigbar eingestuft. Das erwünschte Verhalten werde durch das Ordnungsrecht sichergestellt, insgesamt seien die Kosten schon immens und alle Einsparmöglichkeiten ausgeschöpft.

Es wurde demgegenüber aber darauf hingewiesen, dass das Gutachten gerade aufzeige, dass die sich Lenkungswirkung einer Abgabe nicht in der kurzfristigen, technikgestützten Mindernutzung erschöpfe. Durch die Einpreisung von Umwelt- und Ressourcenkosten, die dem Ordnungsrecht nicht gelingen kann, werden Innovations-, Wettbewerbs- sowie Markt- und Preiseffekte erzielt, die selbst dann ökonomisch relevant sind, wenn kurzfristig hohe Grenzvermeidungskosten weitergehenden Technikeinsatz unwirtschaftlich machen.

Es wurde in der Diskussion noch einmal deutlich, dass eine Reihe weiterer Schadstoffe sowie Salze und Wärmebelastungen durch Kühlwasser in die Bemessungsgrundlage der Abwasserabgabe einbezogen werden sollten. Es wird angeregt, die Abgabe auf Niederschlagswasser explizit im Gutachten zu behandeln.

Eine Zweckbindung des Abgabenaufkommens wurde allgemein als positiv beurteilt.

Die Verrechnungsmöglichkeiten von Investitionen in der Abwasserabgabe, welche im Gutachten differenziert beurteilt werden, wurden in einer Wortmeldung verteidigt. Diese hätten auch positive Effekte, indem sie beispielsweise den Anschluss weiterer Einleiter an das Abwassersystem förderten.

In der Diskussion wurde jedoch verdeutlicht, dass es nicht auf irgendwelche positiven Aspekte von Förderanreizen ankommen kann, sondern eine konzeptkonforme und effiziente Investitionstätigkeit anzustreben ist. Soweit gewässerschutzrelevante Effekte auftreten, zeige sich das Gutachten durchaus offen.

Zu einer Veranlagung nach gemessenen Schadstofffrachten („Messlösung“) wurde angemerkt, dass hiermit durchaus höhere Bürokratiekosten verbunden wären als mit einer Bescheidlösung, was zu einer Abwägung führe: Sollten mehr als zehn Prozent des Abgabenaufkommens für Bürokratiekosten aufgewendet werden, wäre ein Wechsel zur Messlösung nicht zu empfehlen, der Verwaltungsaufwand sollte insgesamt angemessen bleiben. Andererseits wurde die Messlösung von Vertretern der betroffenen Einleitergruppen als verursachergerecht begrüßt und eingefordert.

Schließlich wurde in Zweifel gezogen, ob die Abwasserabgabe in Zeiten eines zunehmenden Vollzugsdefizits in ihrer Rolle als Vollzugshilfe des Ordnungsrechts tatsächlich obsolet geworden sei. Dem wurde von Seiten der Referenten entgegnet, dass die vollzugsunter-

stützende Rolle der Abwasserabgabe unter neuen Vorzeichen durchaus noch einmal aufleben könne, derzeit sollten jedoch andere Schwerpunkte gesetzt werden.

IV. Weitere Wassernutzungsabgaben?

1. Vorträge

Dr. Stefan Möckel, UFZ, referierte im dritten Themenblock zu einer möglichen Abgabe auf Pflanzenschutzmittel und Düngemittel zur Eindämmung diffuser Stoffeinträge aus der Landwirtschaft. Stoffeinträge aus diffusen Quellen belasten die Gewässer erheblich und sind an vielen Wasserkörpern Ursache für das Verfehlen des guten Zustands. Ordnungsrechtliche Vorgaben regulierten zwar den Gebrauch von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, die Kontrolle der Vorgaben sei jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden und auch eine Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten finde bisher nicht statt, weshalb die Unterstützung des Ordnungsrechts durch ökonomische Instrumente sinnvoll erscheint. Im Bereich der Düngemittel böte sich eine Ausgestaltung als Abgabe auf den tatsächlichen Erwerb von Düngemitteln oder auf Nährstoffüberschüsse der In- und Outputströme an. Bezüglich einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel wurde eine Differenzierung nach Toxizität in Erwägung gezogen. Eine Ausgestaltung der Abgaben als Verbrauchssteuer, Finanzierungsabgabe oder Lenkungsabgabe wäre denkbar. Insgesamt wurde eine Einführung von Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel zur Erreichung der Umweltziele der WRRL sowie zur Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten für sinnvoll erachtet.

Abschließend trug *Dr. Katharina Kern*, ebenfalls UFZ, zur rechtlichen und ökonomischen Sinnhaftigkeit von lenkenden Abgaben in den Bereichen Wasserkraft und Schifffahrt vor. Grundsätzlich seien sowohl Wasserkraft als auch Schifffahrt Wassernutzungen im Sinne der WRRL. Im Bereich der Wasserkraft böten sich theoretisch drei Anknüpfungspunkte für eine lenkende Abgabe: die Neuzulassung von Wasserkraftanlagen, der Betrieb von Altanlagen und die fortlaufende Wassernutzung. Insgesamt ergebe sich aufgrund umfassender ordnungsrechtlicher Regelungen, den Potenzialen der Eingriffsregelung im Bundesnaturschutzgesetz, dem Vorherrschen von einmaligen Ja-/Nein-Entscheidungen über Großinvestitionen in Wasserkraftanlagen sowie aufgrund möglicher Wertungswidersprüche mit dem Klimaschutz und der energiepolitischen Förderung durch das EEG keine instrumentelle Überlegenheit einer Abgabenlösung. Auch in der Schifffahrt könnten verschiedene Aspekte als Anknüpfungspunkt einer Abgabe dienen – der Ausbau oder die tatsächliche Indienstnahme des Gewässers. Im ersten Fall wäre eine Abgabe voraussichtlich wenig wirkungsvoll, da auch hier einmalige Investitions-Entscheidungen vorherrschen, und der Bund als Entscheidungsträger auch ohne „Reparaturabgabe“ direkt handeln könnte. Im zweiten Fall wäre eine Ökologisierung bestehender Schifffahrtsabgaben denkbar, welche jedoch mit internationalen Verträgen über grenzüberschreitende Flüsse in Konflikt kommen könnten. Zudem seien Verlagerungseffekte von Verkehren auf die Straße zu beachten. Zusammenfassend stellte die Referentin fest, dass eine lenkende Abgabe auf Wasserkraft kaum sinnvoll implementierbar sei, während eine Ökologisierung von Infrastrukturabgaben denkbar, jedoch nicht konfliktfrei wäre.

2. Diskussion

Im dritten *Diskussionsblock* (moderiert von Prof. Dr. Gawel – UFZ/Universität Leipzig) wurden Fragen zu neuen Formen von Wassernutzungsabgaben auf Stoffeinträge aus der Landwirtschaft sowie auf Nutzungen durch Schifffahrt und Wasserkraft diskutiert. Abgaben auf Pestizide und Düngemittel werden im Gutachten grundsätzlich als empfehlenswert eingestuft, während in den Bereichen der Schifffahrt und der Wasserkraft erhebliche Zielkonflikte gesehen werden, so dass Abgabenslösungen in ihrer instrumentellen Vorteilhaftigkeit zurückbleiben.

Mehrere Diskussionsteilnehmer hätten hingegen eine Empfehlung von Abgaben im Bereich der Schifffahrt begrüßt. Wasserkraft und Schifffahrt führten zu massiven Eingriffen in die Gewässermorphologie wie Eingrabungen und Absenkungen des Grundwasserspiegels, wodurch wiederum ein Schaden für andere Nutzer entstünde. Dies lege eine Abgabenslösung nahe. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wiederum greife nicht immer; die Ausgleichsabgaben im Naturschutzrecht würden oftmals zweckfremd und nicht für den Gewässerschutz verwendet. Eine Lenkungswirkung sei durchaus zu erwarten, da bereits heute die Schifffahrt in einigen Bereichen nicht mehr sinnvoll sei, hier wären Renaturierungen möglich. Die Gefahr, dass sämtlicher Verkehr auf die Straße abgedrängt würde, sei aber nicht gegeben, die Bahn wäre eine sinnvolle und umweltfreundlichere Alternative. Zudem wurde kritisiert, dass Subventionen aus dem EEG alte Wasserkraftanlagen wieder aufwerten würden, welche massive ökologische Auswirkungen hätten.

Dem wurde entgegnet, dass zunächst die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung durchaus greife; im Übrigen werde eine Stärkung dieses Instruments im Gutachten gerade angeregt. Dass das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe nicht vor Ort verwendet würde, sei allerdings nicht relevant. Im Bereich der Wasserkraft-Altanlagen bestehe in der Tat ein Zielkonflikt mit dem EEG. Hier müsse eine Abwägung stattfinden, da die Wasserkraft eine Form der erneuerbaren Energie sei und klimapolitische Funktionen erfüllen soll. Insgesamt sei strukturell das notwendige Instrumentarium durch das Ordnungsrecht durchaus gegeben, beispielsweise die Pflicht zur Anpassung von Altanlagen an neueste ökologische Standards.

Mit Blick auf die Schifffahrt gelte: Entweder greifen Verlagerungseffekte im Verkehr, oder die angestrebten gewässermorphologischen Entlastungen der Gewässer bleiben aus. Durch eine flächendeckende ökologische Schifffahrtsabgabe entstünden bei grenzüberschreitenden Flussläufen zudem Konflikte mit internationalen Verträgen.

Es wurde darauf hingewiesen, dass die erheblichen gewässermorphologischen Probleme der untersuchten Nutzungsformen nicht bestritten werden. Es stelle sich allerdings die Frage, ob das Instrument einer Abgabe das überlegene Instrument darstelle, um in diesem Bereich des Gewässerschutzes Fortschritte zu erzielen. Hieran wurden im Gutachten gerade Zweifel geäußert: Wenn klare Vorstellungen darüber bestehen, welche Wasserstraßen aus ökologischen wie wirtschaftlichen Erwägungen zur vordringlichen Renaturierung vorzusehen sind, ist es kaum sinnvoll, zunächst einen flächendeckenden Ausbau der Gewässer zuzulassen, um anschließend dezentral in einem längerfristigen Auszehrungsprozess der regionalen Binnenschifffahrt über den Markt entscheiden zu lassen, wo Schifffahrt noch stattfinden bzw. eingestellt werden und damit Renaturierung Platz greifen könnten. Das

Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass das Ordnungsrecht hier überlegen ist: Es kann kurzfristig greifen und vermeidet sinnlose Ausbau- und anschließende Rückbauinvestitionen. Effiziente planerische Renaturierungsentscheidungen sind auch – anders als Ressourcenentscheidungen im Zusammenhang mit Abwassereinleitungen - kaum auf die dezentrale Aufdeckung von Kosteninformationen angewiesen.

Es bleibt also die Anlastung der Umwelt- und Ressourcenkosten als Argument (auch unter dem Aspekt der ökologischen Wettbewerbsverzerrung): Hier aber stehen sowohl Schifffahrt als auch Wasserkraft im innerökologischen Zielkonflikt, da andere umweltpolitische Anliegen gegen Preiserhöhungen sprechen. Die Ökologisierung der Infrastrukturabgaben für die Schifffahrt wird unter Beachtung dieser Argumente im Gutachten durchaus anheimgestellt.

Es wird ergänzend auf den Bereich der Seeschifffahrt (Elbemündung) verwiesen, der im Gutachten nicht behandelt wurde.

Im Weiteren wurde die Frage einer Differenzierung der Abgabensätze einer möglichen Abgabe auf Pflanzenschutzmittel nach Gefährlichkeit der Stoffe diskutiert. Eine Diskussionssteilnehmerin stellte eine solche Differenzierung in Frage. Insgesamt ist die Entscheidung über eine Differenzierung nach Stoffgefährlichkeit oder Menge keine einfache, da gefährliche Stoffe meist gering, ungefährliche hingegen meist hoch dosiert würden; verschiedene Ausgestaltungen seien hier denkbar.

Allgemein wurde die Besteuerung von Mineraldünger und Pflanzenschutzmitteln als zielführend angesehen. Es wurde jedoch auch angemerkt, dass gleichzeitig in den Bereichen der Landwirtschaft, der Schifffahrt und der Wasserkraft hohe Subventionen gezahlt werden. Diese sollten zunächst einmal in Frage gestellt werden. Dem wurde generell zugestimmt. Wertungswidersprüche bei preislichen Maßnahmen sind auch Folge einer verkürzten Partialbetrachtung, z. B. Design einer Preiskorrektur nur unter Gewässerschutz-Aspekten, aber Vernachlässigung der Klimaschutzwirkung. In einer imperfekten Welt müssen hier politische Abwägungen die ideale vollständige und flächendeckende Preiskorrektur unter Berücksichtigung sämtlicher Umwelteffekte ersetzen. Zu einer solchen umfassenderen Betrachtungsweise gehört zweifellos auch der Abbau von ökologisch fragwürdigen Subventionen, die die relativen Preise verzerren.

In einer Wortmeldung wurde die Erhebung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel in Frage gestellt. Das Problem seien nicht die Stoffe an sich, welche in der vorgeschriebenen Dosis ungefährlich seien, sondern der unsachgemäße Umgang mit denselben. Dieses Problem würde jedoch mit einer Abgabe nicht gelöst. Hierzu wurde festgestellt, dass in der Praxis der offenbar unsachgemäße Umgang mit Stoffen ein Gewässer-Problem darstelle; Kumulationen von Stoffen in Wasser und Böden seien zu beachten. Grundsätzlich wird immer ein Umweltgut in Anspruch genommen, was Restverschmutzungsabgaben rechtfertigt. Generell sei die Überwachung jedes Landwirts in seinem Umgang mit Stoffen mit einem immensen Aufwand verbunden, so dass in der Institutionenkonkurrenz eine Abgabensenkung vorzuziehen sei.