

# Der rechtliche Rahmen für die Erhebung von Wassernutzungsabgaben

Unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 9 WRRL

UBA-Forschungsvorhaben  
Weiterentwicklung von Abwasserabgabe  
und Wasserentnahmeentgelt zu einer umfassenden  
Wassernutzungsabgabe,  
Abschluss-Tagung 18. Februar 2011

Prof. Dr. Wolfgang Köck  
Department Umwelt- und Planungsrecht

# Gliederung

## I. Verpflichtungen aus Art. 9 zur Erhebung von Wassernutzungsabgaben

1. Übersicht über Verpflichtungen
2. Anforderungen der „Erfüllungspflicht“ (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2)
3. Zum Begriff der Wasserdienstleistungen
4. Anforderungen an die ‚Wassergebührenpolitik‘
5. Umwelt- und Ressourcenkosten
6. Die Einbeziehung von Wassernutzungen iSv Art. 2 Nr. 39
7. Relativierungsmöglichkeiten: Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3
8. Ergebnis

## II. Sonstige Vorgaben der WRRL

## III. (Finanz-) Verfassungsrechtliche Erfordernisse

# I. Welche Verpflichtungen ergeben sich aus Art. 9 WRRL für die Erhebung von Wassernutzungsabgaben?

## 1. Überblick über Verpflichtungen

- **Berücksichtigungspflicht** (Art. 9 Abs.1 S. 1)
- **„Erfüllungspflicht“** (Art. 9 Abs. 1 UAbs 2)
  - **relativierend**: sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung (...) darf Rechnung getragen werden (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3)
  - „Opt out“-Klausel für bestimmte Wassernutzungen (Art. 9 Abs 4)
- **Berichtspflicht** auf der Ebene der Bewirtschaftungspläne (Art. 9 Abs. 2)

## 2. Anforderungen der „Erfüllungspflicht“ (Art. 9 Abs. 1 UAbs.2 WRRL)

### Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL

„Die Mitgliedstaaten sorgen bis zum Jahr 2010 dafür,

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

# Anforderungen der „Erfüllungspflicht“ (Art. 9 Abs. 1 UAbs.2 WRRL)

## 1. Verpflichtung

- **Wasserpreisgestaltung** für die Bereitstellung von Wasserdienstleistungen **muss angemessene Anreize für die Benutzer setzen, Wasserressourcen effizient zu nutzen**
  - **Kostendeckungsgebot**  
(einschl. Anlastung der Umwelt- und Ressourcenkosten)

## 2. Verpflichtung

- ‚Wassergebührenpolitik‘ ist **verursachergerecht auszurichten**
  - Gebührenpolitik i.e.S.
  - Einbeziehung von Wassernutzungen, die keine Wasserdienstleistung sind

# 3. Zum Begriff der Wasserdienstleistungen (WDL)

## • Wasserdienstleistungen

### erfasst sind:

- Wasserversorgung (Buchst. a)
- Abwasserentsorgung (Buchst. b)

### einschließlich

- Eigenversorgung (Wasserentnahme)
- Eigenentsorgung (Abwassereinleitung)

### nicht erfasst sind z.B.:

- Schifffahrt
- Wasserkraft
- diffuse Einträge aus der Landwirtschaft (Düngung; Pestizidbehandlung)

## • Definition in WRRL:

Alle Dienstleistungen, die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art folgendes zur Verfügung stellen:

a) Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- oder Grundwasser

b) Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die anschließend in die Oberflächengewässer eingeleitet werden

(Art. 2 Nr. 38 WRRL)

## 4. Anforderungen an die ‚Wassergebührenpolitik‘

### Kostendeckung der Wasserdienstleistungen

- Anforderungen an die Erhebung von **Wassergebühren im klassischen Sinne**
- Verpflichtung zur **Erhebung weiterer Abgaben**, soweit bestimmte Kostenpositionen, wie insbesondere die **Umwelt- und Ressourcenkosten**, nur auf diese Weise angemessen geltend gemacht werden können.

→ **AbwA und WEE als Instrumente zur Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten**

## 5. Umwelt- und Ressourcenkosten (URK)

- **Keine Legaldefinition in der WRRL**
- **Mitteilung Europäische Kommission (2000):\***

**Umweltkosten:** Kosten für Schäden, die der Wasserverbrauch für Umwelt, Ökosysteme und Personen mit sich bringt, die die Umwelt nutzen.

**Ressourcenkosten:** Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden.

\* Akzeptiert im WRRL-Implementationsprozess:  
z.B. WATECO, CIS Drafting Group ECO-2

## 5. Umwelt- und Ressourcenkosten (URK)

### Umweltkosten

- Kostenanlastung für Beeinträchtigungen der Umwelt durch Wassernutzung
  - Verunreinigung durch Abwasser-  
einleitung mit Auswirkungen auf  
aquatische Ökosysteme,  
Fischerei → Meer als Senke
- Wasserentnahmen mit Auswir-  
kungen auf Wasserzustand  
und Ökosystemzustand

### Ressourcenkosten

- Kostenanlastung für entgangene  
Nutzungsmöglichkeiten anderer
  - Wasserentnahme entzieht  
Nutzungsmöglichkeit anderer  
(→ BVerfGE 93, 319)

Präventive Anlastung durch Ordnungsrecht,  
Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelt

## 6. Die Einbeziehung der Wassernutzungen im Sinne von Art. 2 Nr. 39 WRRL

- „**Wassernutzung**‘: die Wasserdienstleistungen sowie jede andere Handlung entsprechend Artikel 5 und Anhang II mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand.“ (Art. 2 Nr. 39 WRRL)
- Auch **Wassernutzungen**, die **keine Wasserdienstleistungen** sind, müssen gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL einen angemessenen Beitrag zur Kostendeckung leisten, wenn sich diese **Wassernutzungen verteuern** auf die **Wasserdienstleistungen** auswirken.

# Beispiele für Wassernutzungen, die keine Wasserdienstleistungen sind

- **Schifffahrt,**
- **Wasserkraftnutzung**
- **landwirtschaftliche Düngung und Pflanzenschutzbehandlung**  
= Wassernutzungen im Sinne von Art. 2 Nr. 39 WRRL

→ signifikante Auswirkungen auf den Wasserzustand

→ führen diese Wassernutzungen zur **Verteuerung der Wasserdienstleistungen?**

→ Düngung und Pflanzenschutz (+)

→ Schifffahrt und Wasserkraft (?)

## 7. Relativierungsmöglichkeiten: Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL

- Die Mitgliedstaaten haben das Recht, bei ihrer Wasserpreisgestaltung den **sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung** Rechnung zu tragen (Art. 9 Abs. 1 UAbs.3 WRRL).
- Die **Darlegungslast** für das Vorliegen solcher Auswirkungen trifft den Mitgliedstaat.
  - Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen (insb. auch am Maßstab der Ziele der WRRL)
  - Beurteilungsspielraum für Mitgliedstaat.
- idR nicht „opt out“, sondern temporäre Mindererfüllung

## 8. Ergebnis

- Art. 9 Abs. 1 WRRL fordert eine **verursachergerechte Kostendeckung der Wasserdienstleistungen** (WDL) unter Einbeziehung von Umwelt- und Ressourcenkosten (URK).
- AbwA und WEE dienen – jenseits ordnungsrechtlicher Anlastungsmöglichkeiten - der Anlastung von URK
- Art. 9 fordert auch die **Einbeziehung von Wassernutzungen, die zur Verteuerung von WDL** führen. → daraus ergeben sich jedenfalls Konsequenzen für die diffusen Gewässerbelastungen durch die Landwirtschaft.
- Art. 9 WRRL lässt **Relativierungen** zu, verlangt aber eine **Rechtfertigung** für das Abweichen von der Kostendeckung und der verursachergerechten Verteilung der Kosten.

## II. Sonstige Vorgaben der WRRL

### Ziele der WRRL

- Verhinderung der weiteren Verschlechterung der Wasserkörper
- Erreichung des „guten Zustands“ für alle Wasserkörper bis 2015
- Erreichung eines „guten ökologischen Potenzials“ und eines „guten chemischen Zustands“ für alle erheblich veränderten bzw. künstlichen Wasserkörper
- **Zustandsunabhängige** Anwendung aller europäischen Emissionsnormen (sog. „kombinierter Ansatz“; Art. 10 WRRL)

## II. Sonstige Vorgaben der WRRL

### **Haben diese Ziele Auswirkungen auf die Konzeption von Wassernutzungsabgaben?**

- Ist eine regional differenzierte, flussgebiets- und gewässerqualitätsbezogene Anpassung der Entgelte erforderlich?
- Darf die AbwA auch dann erhoben werden, wenn im betroffenen Wasserkörper der „gute Zustand“ erreicht ist?

**Ausschließlich qualitätsorientierte (Wasserkörper bezogene, regionale) Betrachtungsweise ist zu eng angelegt!**

## II. Sonstige Vorgaben der WRRL

**Ausschließlich qualitätsorientierte (Wasserkörper bezogene, regionale) Betrachtungsweise ist zu eng angelegt!**

- Zustandsunabhängige Ziele der WRRL
  - Kombiniertes Ansatz (Art. 10)
  - Verschlechterungsverbot (Art. 4 I WRRL)
- Meer als Senke

## II. Sonstige Vorgaben der WRRL

### Konsequenzen für AbwA

- Keine Verpflichtung zur Regionalisierung
- Nationales Konzept einer Restverschmutzungsabgabe für jede Einheit eingeleiteter Schmutzfrachten durch WRRL nicht berührt.
- Ordnungsrecht als überlegenes Instrument zur Bewältigung besonderer ‚standortbezogener‘ (regionaler) Problemlagen
- URK entstehen bei jeder Schmutzfracht

## II. Sonstige Vorgaben der WRRL

### Konsequenzen für WEE

- Ausreichendes Wasserdargebot hindert nicht Entgelterhebung
  - Knappheit der Ressource im Bewußtsein der Nutzer wach halten (Vorsorge → Klimawandel)
  - WEE nicht nur Instrument zur Steuerung der Quantität, sondern auch der Qualität (Einfluss auf Erwärmung)
- BVerfG: Vorteilsabschöpfung

# III. (Finanz-) Verfassungsrechtliche Erfordernisse

## Unterscheidung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben

### Steuern

- Gesetzgebungszuständigkeit gem. Art. 104 ff. GG
- Voraussetzungslose Einnahmeerzielung
- Umweltpolitische Lenkung zulässig; Grenze: Erdrosselung
- bei Lenkungssteuern: Eingriff vor den Grundrechten rechtfertigungsbedürftig
- kein allgem. SteuerfindungsR
- für Wassernutzung relevant: Verbrauchsteuern, mglw. auch Verkehrssteuern

### Nichtsteuerliche Abgaben

- **klassisch**: Gebühren + Beiträge (Vorzugslasten → gegenleistungsabhängig)
- Sonderabgaben
- Weitere (**kein numerus clausus**)
  - Vorteilsabschöpfung
  - Ausgleich
  - (...)
- **Gesetzgebungszuständigkeit** folgt Sachgesetzgebungskompetenz (Art. 70 ff. GG)
- Sachmaterie Wasserhaushalt: Vorranggesetzgebung des Bundes mit eingeschr. Abweichungsbefugnis der Länder
- **Strenge Anforderungen an Nichtsteuern**: besondere Rechtfertigung

# III. (Finanz-) Verfassungsrechtliche Erfordernisse

## Unterscheidung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben

- Gesetzgeber hat Möglichkeit, durch Festlegung des Abgabentatbestand über Abgabenform zu entscheiden.
- Im Bereich Wassernutzung bieten sich in erster Linie nichtsteuerliche Abgaben an (Ausnahme: „wassernutzende“ Produkte)
- **Bestehende Wassernutzungsabgaben**
  - Benutzungsgebühren für Ver- und Entsorgung
  - AbwA (Einordnung strittig)
  - WEE (Vorteilsabschöpfungsabgabe – BVerfG)
- Nutzungsentgelte privater Ver- und Entsorger sind keine öffentlichen Abgaben

# III. (Finanz-) Verfassungsrechtliche Erfordernisse

## Rechtfertigung nichtsteuerlicher Abgaben (BVerfGE 93, 319)

- Nicht-steuerliche Abgaben bedürfen über die Einnahmeerzielung hinaus einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Sie müssen sich zudem ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt wird, unterscheiden.
- Nicht-steuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, bedürfen einer **besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen**.
- Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans ist berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets organisiert.

# III. (Finanz-) Verfassungsrechtliche Erfordernisse

## Sachlich gerechtfertigt sind:

- Abgaben, die eine **Ausgleichsfunktion** haben (Beispiele: Gebühren und Beiträge  
- sie werden für eine besondere öffentliche Leistung erhoben, die es rechtfertigt, die Leistungsempfänger zu den Kosten der Leistung heranzuziehen bzw. die durch die Leistung gewährten Vorteile abzuschöpfen.
- Abgaben, die wegen ihrer besonderen **Antriebs- bzw. Ausgleichsfunktion** erhoben werden (Beispiel: Schwerbehindertenabgabe; Fehlbelegungsabgabe);
- **(Finanzierungs-) Sonderabgaben** sind nur unter ganz strengen Voraussetzungen zulässig, weil sie gegenleistungsunabhängig zur Finanzierung von Staatsaufgaben erhoben werden: homogener Kreis von Abgabepflichtigen; besondere Gruppenverantwortung für die Finanzierung der Aufgabe; gruppennützige Aufgabenverwendung.

# III. (Finanz-) Verfassungsrechtliche Erfordernisse

## **Konsequenzen für wassernutzungsbezogene Abgaben** (nach BVerfGE 93, 319)

- Die sachliche Legitimation ergibt sich aus ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgabe im Rahmen einer öffentlichrechtlichen Nutzungsregelung. Wird einem 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.
- Rechtfertigung passt nicht nur auf WEE, sondern auch auf AbwA.

# III. (Finanz-) Verfassungsrechtliche Erfordernisse

## Zusammenfassung

- Durch die Entscheidung des BVerfG zum sog. „Wasserpfennig“ sind die rechtlichen Möglichkeiten des Staates zur Erhebung nichtsteuerlicher Wassernutzungsabgaben deutlich gestärkt worden.
- Die späteren Entscheidungen des BVerfG zu landesbezogenen Umweltabgaben relativieren diese Entscheidung nicht.
- Abweichungsrechte der Länder können u.U. die Wahl der Steuerform als vorzugswürdig erscheinen lassen.