

Rechtsfragen der Reform



Prof. Dr. Wolfgang Köck

UNIVERSITÄT LEIPZIG

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Erhebung der Abwasserabgabe

1. Anforderungen der WRRL, insbesondere Art. 9
2. Finanzverfassungsrechtliche Voraussetzungen
für die Erhebung der AbwAG
3. Gesetzgebungskompetenzen / Abweichungsrechte

Artikel 9 WRRL

Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen

(1) Die Mitgliedstaaten berücksichtigen unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten.

Die Mitgliedstaaten sorgen bis zum Jahr 2010 dafür,

- dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt;

- dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der gemäß Anhang III vorgenommenen wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.

Die Mitgliedstaaten können dabei den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie die geographischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region oder Regionen Rechnung tragen.

Art. 2 WRRL

Begriffsbestimmungen

38. "Wasserdienstleistungen": 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 Oberflächengewässer einleiten;

39. "Wassernutzung": die Wasserdienstleistungen sowie jede andere Handlung entsprechend Artikel 5 und Anhang II mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand.

Diese Definition gilt für die Zwecke des Artikels 1 und der wirtschaftlichen Analyse gemäß Artikel 5 und Anhang III Buchstabe b);

Europa- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Vorgaben aus Art. 9 WRRL

- **Verursachergerechte Ausrichtung der Wassergebührenpolitik**
 - AbwA als Beitrag zur verursachergerechten Ausrichtung der Wassernutzung jenseits ordnungsrechtlicher Pflichten

- **Wassergebührenpolitik muss angemessene Anreize setzen, die Wasserressourcen effizient zu nutzen**
 - nicht nur betriebswirtschaftliche, sondern auch volkswirtschaftliche Kosten erfassen: Umwelt- und Ressourcenkosten
 - Gestaltungsauftrag für die Mitgliedstaaten: umfasst auch Abgabekonzepte jenseits von Gebühren i.e.S.
 - „pauschalierte“ Kostenanlastungen durch ein schadstoff- und schad-einheitbezogenes Abgabekonzept ist durch Gestaltungsauftrag gedeckt
→ Rspr. betont Gestaltungsermessen bei fehlenden Marktpreisen bzw. fehlenden allgemein anerkannten Bewertungsmethoden

Europa- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Vorgaben aus Art. 9 WRRL

- **Mitgliedstaat darf in seiner Konzeption sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung Rechnung tragen**

sozioökonomische Gründe können dazu führen, vom Programm der angemessenen Anreize (kostendeckende Wasserpreise) Abstriche vorzunehmen

Abweichungen sind rechtfertigungsbedürftig

Europa- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Vorgaben aus Art. 9 WRRL

Zielerreichung (Art. 4 WRRL) als Grenze der Anlastung von URK?

- Art. 9 WRRL ist nicht nur auf den guten Zustand oder das gute Potenzial bezogen, sondern auf das gesamte Zielsystem der WRRL: „Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen“ (Art. 1 lit. b WRRL) sowie auf den „Schutz der Meeresgewässer“ (Art. 1 3. Spiegelstrich WRRL).
- Art. 9 WRRL gebietet keine Wasserkörper zustandsabhängige URK-Anlastung, sondern ist offen für ein Demeritorisierungskonzept, auch sozioökonomische Gründe (Effizienz; einheitliche Wettbewerbsbedingungen Praktikabilität; Aufwandsbegrenzung) sprechen für schadeinheitbezogene gleichförmige Belastung.
- Ressourcenkosten entstehen auch bei guten Zuständen: wg. der begrenzten Belastungskapazität sind die Einleitungsmöglichkeiten stets knapp

Europa- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Ergebnis: Die Abwasserabgabe im Spiegel der Anforderungen des Art. 9 WRRL

- AbwA als Instrument zur **verursachergerechten** Anlastung der **Umwelt- und Ressourcenkosten** stellt einen wichtigen Baustein zur Erfüllung der Pflichten dar, die sich aus Art. 9 WRRL ergeben
- Im sog. „Restverschmutzungsbereich“ der Abwassereinleitung ist die AbwA das einzige Instrument zur Anlastung von URK
- Verzichtet der Gesetzgeber auf die Anlastung von URK für die Restverschmutzung, ist dies rechtfertigungsbedürftig
→ Art. 9 gestattet aber Abstriche an der Pflichterfüllung aus sozio-ökonomischen Gründen (Einräumung eines gesetzgeberischen Ermessens)

Europa- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

- **AbwA ist eine nicht-steuerliche Abgabe** – besondere Rechtfertigung notwendig wg. staatl. Einnahmeerzielung jenseits der Steuer
- **AbwA ist als Gegenleistungsabgabe zu qualifizieren**
 - Parallelargumentation zur „Wasserpfeffig“-Entscheidung d. BVerfG
 - Leistung des Staates: Erlaubnis zur Wassernutzung
 - Bemessung am materiellen Vorteil der Leistung (Wert od. Kosten)
 - materieller Vorteil: kein Rechtsanspruch auf Leistung
 - Bemessung an den Umwelt- und Ressourcenkosten möglich
 - weites Regelungsermessen, soweit Kosten nicht bestimmbar
 - Aufkommensverwendung: keine besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen

Europa- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

- Gerichte haben zuletzt vor ca. 30 Jahren über die Rechtsnatur der AbwA entschieden
 - damals dominierte Einordnung als sog. Sonderabgabe mit besonderer Lenkungs- und Ausgleichsfunktion
 - keine Anwendung der strengen Kriterien, die das BVerfG an die Erhebung sog. (Finanzierungs-)Sonderabgaben geknüpft hat (Homogenität der mit der Abgabe belasteten Gruppe – besondere Sachverantwortung für die mit der Abgabe zu finanzierenden Aufgabe – gruppennützige Aufkommensverwendung)

Europa- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Gesetzgebungskompetenz für AbwA

- AbwA einzuordnen in die Sachmaterie „Wasserhaushalt“ (Art. 74 I Nr. 32 GG)
- Konkurrierende Befugnis des Bundes (Art. 74 I Nr. 32 GG)
- Bestehendes AbwAG als Rahmenrecht gilt zunächst weiter (Art. 125b GG)
- Für Reform der AbwA wird Erfordernis einer Bundesregelung unwiderleg. vermutet (Art. 72 II GG)
- Eine an der Schadstofffracht ansetzende AbwA ist eine stoffbezogene Regelung und damit abweichungsfest (Art. 72 III Nr. 5 GG)

Europa- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

AbwA als stoffbezogene Regelung: keine Abweichungskompetenz

- Wille des Verfassungsgesetzgebers: „stoffbezogene Belastungen als Kernbereiche des Gewässerschutzes durch bundesweit einheitliche rechtliche Instrumentarien regeln
- Eine Abgabe, die an gütebewirtschaftungsrelevante Stoffparameter ansetzt, um im Restverschmutzungsbereich für eine Anlastung der Umwelt- und Ressourcenkosten Sorge zu tragen, ist eine stoffbezogene Regelung, die flankierend und ergänzend zum stoffbezogenen Ordnungsrecht (Emissionsanforderungen, Erlaubnisvorbehalte, Qualitätsnormen) hinzutritt.
 - erfasst auch den Parameter „Wärme“ (Emissionsbezug)

Vielen Dank!

