

Ausgestaltungsoptionen für ein Wasserentnahmeentgelt in Nordrhein-Westfalen

Kurzbericht

für das

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und

Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

D. Ewringmann/M. Vormann

Köln, Juni 2003

Übersicht

1	Vorbemerkung	3
2	Die Ausgangslage: Wasserentnahmen und Wasserversorgung in NRW	4
3	Zur Begründung eines Wasserentnahmeentgeltes	5
3.1	<i>Der Sondervorteilsaspekt</i>	5
3.2	<i>Der Nachhaltigkeitsaspekt</i>	7
4	Rahmenbedingungen	9
4.1	<i>Bestehende Wasserentnahmeentgelte in Deutschland</i>	9
4.2	<i>Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen</i>	16
4.3	<i>Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)</i>	22
4.4	<i>Die europäische Beihilfekontrolle</i>	23
5	Zwischenfazit	26
6	Grundstruktur einer Abgabe auf die Entnahme von Grund- und Oberflächenwasser	27
6.1	<i>Grundtatbestand</i>	27
6.2	<i>Abgabeschuldner und Veranlagungszeitraum</i>	27
6.3	<i>Befreiungen und Sonderregelungen</i>	27
6.4	<i>Bemessungsgrundlage</i>	28
6.5	<i>Abgabenhöhe</i>	28
6.6	<i>Härteklausele</i>	28
6.7	<i>Zweckbindung</i>	28
7	Wirkungshypothesen	29
7.1	<i>Aufkommensabschätzung</i>	29
7.2	<i>Belastung der Haushalte</i>	30
7.3	<i>Sektorale Belastung</i>	32
7.4	<i>Verwaltungskosten</i>	36
8	Anhang	39

1 Vorbemerkung

In den Jahren 1996 und 1997 hat das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) im Auftrag der nordrhein-westfälischen Landesregierung eine Untersuchung¹ über die Möglichkeiten der Einführung verschiedener Umweltabgaben durchgeführt; eine Parallelstudie wurde vom Öko-Institut vorgelegt und ein Rechtsgutachten von Prof. Jarass. Seinerzeit ist neben anderen Abgabenelementen auch die Einführung einer Grundwasserentnahmeabgabe untersucht worden. Gleichzeitig gab es Bestrebungen, ergänzend dazu das Grundwasser gegen landwirtschaftliche Schadstoffeinträge durch eine weitere Abgabe auch qualitativ zu schützen.

Seit einiger Zeit überlegt das Land erneut, ein Wasserentnahmeentgelt – allerdings nicht mehr nur beschränkt auf das Grundwasser – einzuführen. Das FiFo ist gebeten worden, die dazu in Betracht kommenden Ausgestaltungsoptionen und ihre Konformität mit den deutschen und europäischen Entwicklungen zu prüfen, die sich für den Bereich der Wasserentnahme und Wasserbewirtschaftung ergeben haben, und schließlich einen groben Überblick über die mit den Abgabeplänen und -modellen verbundenen Aufkommens- und Belastungseffekte zu geben. Außerdem sollten die Verwaltungserfahrungen in anderen Bundesländern berücksichtigt werden. Über die Ausgestaltungsmöglichkeiten – vor allem über die Höhe und die Differenzierungskriterien des Abgabesatzes – haben auf der Grundlage mehrerer vom Institut vorbereiteter Kurzpapiere Gespräche mit dem Auftraggeber stattgefunden. Die dabei getroffenen Vorentscheidungen sind als Vorgabe in diesen Bericht eingeflossen.

Eine detaillierte Untersuchung des landespolitischen Anliegens zur Einführung eines Wasserentnahmeentgeltes ist im Rahmen dieses Projektes weder beabsichtigt noch möglich gewesen. Für eine umfassende Analyse fehlt es in vielen Bereichen zudem an aktuellem Datenmaterial, vor allem um die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Abgabenerhebung präziser analysieren zu können; so beziehen sich beispielsweise die Angaben zur Wassergewinnung und Wasserverwendung auf das Jahr 1998. Strukturelle Entwicklungen, die seit der Begutachtung in den Jahren 1996 und 1997 eingetreten sind, können in einigen Fällen aufgrund von Informationsmängeln und von zeitlichen Restriktionen nicht berücksichtigt werden. In manchem Punkt muss sich die Stellungnahme auf Erkenntnisse aus der früheren Untersuchung zurückziehen. Damals war allerdings der Ausgangspunkt ein anderer: Es ging um eine wesentlich komplexere Strategie zur Abgabeneinführung – im Bereich des Gewässerschutzes stand vor allem der qualitative Grundwasserschutz im Vordergrund; als Ergänzung zur Grundwasserabgabe wurden u.a. auch eine Abgabe auf den Wirtschaftsdünger und eine Nitratabgabe in die Untersuchung einbezogen. Da es nunmehr vor allem um Wassermengenaspekte und in diesem Zusammenhang um die Abschöpfung von Sondervorteilen sowie um vorsorgendes Wassersparen geht, müssen auch andere Begründungsmuster diskutiert und die Ausgestaltungsdetails darauf abgestellt werden.

¹ Bizer/Linscheidt/Ewringmann (1998): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen, Berlin

Dieser Bericht widmet sich daher zunächst der Begründung für ein Wasserentnahmeentgelt, rekurriert dazu auf die landespolitische Ausgangslage, die genannten Vorgaben und andere Rahmenbedingungen und versucht dann, unter Berücksichtigung vorhandener Regelungen in anderen Bundesländern sowie zusätzlicher Restriktionen einen Ausgestaltungsentwurf vorzulegen. Abschließend werden einige Wirkungshypothesen und –abschätzungen präsentiert, wobei auch die Verwaltungskosten einbezogen werden.

2 Die Ausgangslage: Wasserentnahmen und Wasserversorgung in NRW

Dem Bedarf der öffentlichen Wasserversorgung und der übrigen Wassernutzer im Land Nordrhein-Westfalen, das klimatisch in einem überwiegend maritim geprägten Bereich mit allgemein kühlen Sommern und milden Wintern liegt, steht mit im Mittel rd. 29 Mrd. m³/a ein reichliches Niederschlagsdargebot gegenüber. Über den Rhein, der ein wichtiges Standbein in der Wasserversorgung des Landes darstellt, fließen weitere rd. 65 Mrd. m³/a zu. Eine grobe Abschätzung der jährlichen Grundwasserneubildung ergibt für die Flachlandbereiche einen Wert von ca. 3,5 Mrd. m³. Die Entnahmemengen bleiben generell unterhalb der Neubildungsraten.

In Bezug auf die Wassermenge² gibt es auf dieser Dargebotsgrundlage in Nordrhein-Westfalen gegenwärtig keine akuten Probleme und unmittelbaren Gefährdungen, auch nicht – wie in anderen Bundesländern – speziell im Hinblick auf das Grundwasser. Im Einzelfall bestehende örtliche Knappheiten an Grundwasser werden durch das ausgedehnte, in NRW ohnehin erforderliche Verbundnetz der Wasserversorgung sowie durch ein Ausweichen auf andere Formen des Wasserangebots überwunden. Bau und Betrieb von Talsperren sichern die Bereitstellung des Oberflächenwassers, aus dem zu einem großen Teil die Wasserversorgung erfolgt. Die Bedingungen im Land Nordrhein-Westfalen weichen daher von denen in anderen Bundesländern wie Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg und Berlin deutlich ab, wo die Versorgung weitgehend auf z.T. knappem Grundwasser beruht.

Während die Abwasserabgabe als Belastung der Entwässerung auf der Grundlage eines Bundesrahmengesetzes bundesweit erhoben wird, gibt es eine entsprechend einheitliche Abgabe auf der Seite der Wasserentnahme nicht. Ein Wasserentnahmeentgelt wird – allerdings in recht unterschiedlicher Ausgestaltung – etwa in der Hälfte der Bundesländer erhoben.³ In Nordrhein-Westfalen existiert aber bislang keine spezielle Abgabe auf die Entnahme von Wasser.

² Auf rein qualitative Aspekte braucht im Rahmen der Kurzstellungnahme nicht gesondert eingegangen zu werden. Das zur Diskussion stehende Wasserentnahmeentgelt zielt allein auf eine Beeinflussung von Mengen ab, ist auch über seine Erhebungseffekte nicht als qualitätssteuerndes Instrument einzustufen. Dazu im Einzelnen Bizer/Linscheid/Ewringmann (1998)

³ Zu den Einzelheiten siehe Tabelle 2

Tab. 1: Wasserentnahmen Nordrhein-Westfalen 1998 in 1.000 m³ pro Jahr

Eigengewinnung der Unternehmen und der Wärmekraftwerke für die öffentliche Versorgung, Wassergewinnung der öffentlichen Wasserversorgungseinrichtungen und der Landwirtschaft

Wasserart	Wassermengen in 1.000 m ³ im Jahr 1998
Grundwasser	1.608.364
Quellwasser	36.393
Uferfiltrat	510.223
anger. Grundwasser	378.920
Oberflächenwasser	4.836.681
nachrichtlich: Landwirtschaft	45.000
Gesamt	7.415.581

Quelle: LDS – Statistisches Jahrbuch NRW 2001, S. 680 f.; S. 686; S. 694 f. sowie Angaben des MUNLV und der Landwirtschaftskammern

3 Zur Begründung eines Wasserentnahmeentgeltes

Trotz der günstigen Dargebotskonstellation sprechen verschiedene Gründe für die Erhebung eines Wasserentnahmeentgeltes:

- Der wichtigste besteht in dem *Sondervorteil*, den die Entnahme den wirtschaftlichen Nutzern der Gewässerressourcen verschafft.
- Ein zweiter Grund besteht in der Aufgabe, die vorhandenen natürlichen Ressourcen für *künftige Generationen* in ihrem Potenzial und ihrer Leistungsfähigkeit *nachhaltig* zu bewahren bzw. zu sichern.
- Schließlich wird es für das Land auf der Grundlage der *Europäischen Wasserrahmen-Richtlinie* ohnehin in Zukunft erforderlich, den Grundsatz kostendeckender Preise für Wasserdienstleistungen umzusetzen und in diesem Rahmen dafür Sorge zu tragen, dass auch für Wasserentnahmen neben den vollen betriebswirtschaftlichen Kosten die Umwelt- und Ressourcenkosten in Ansatz gebracht werden; dazu kann das Wasserentnahmeentgelt einen wichtigen Beitrag leisten; auf die Wasserrahmen-Richtlinie wird später noch einzugehen sein.⁴

3.1 Der Sondervorteilsaspekt

Die zumindest im Hinblick auf qualitätsabhängige Nutzungen knappe natürliche Ressource Wasser ist – worauf das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu den Wasserentnahmeentgel-

⁴ Siehe dazu Teil 4.3

ten in Baden-Württemberg und Hessen nachdrücklich hingewiesen hat – ein Gut der Allgemeinheit. Soweit Einzelnen die Nutzung einer solchen der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource eröffnet wird, erlangen diese einen *besonderen Vorteil gegenüber all denen, die dieses Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen (können)*. Es ist daher zum einen sachlich gerechtfertigt, diesen Vorteil ganz oder teilweise fiskalisch abzuschöpfen. Zum anderen erscheint es im Sinne einer umweltgerechten und ressourcenbewussten Wettbewerbsordnung sogar geboten, solche Vorteile abzuschöpfen, um nicht jene, die sich bewusst ressourcenschonend verhalten und von den ihnen eingeräumten Nutzungsmöglichkeiten nur sparsam Gebrauch machen, gegenüber anderen wirtschaftlich zu benachteiligen, die durch intensivere Nutzung einen entsprechend höheren Vorteil gewinnen; zu prüfen ist allerdings, worin der Sondervorteil besteht und wie hoch er ist.

Unter den genannten Aspekten ist die Einführung eines Wasserentnahmeentgeltes – z.T. auch heute noch Wasserzins genannt – schon zu Beginn des bundesdeutschen Wasserrechts erwogen worden. Im Rahmen der gesetzgeberischen Aktivitäten zur Neuregelung des Wasserrechts Mitte der 50er Jahre stand nämlich u.a. die Einführung eines Wasserzinses auf der Tagesordnung. Damit wurde im Übrigen nur ein früher lange Zeit selbstverständliches Regelungsinstrument wieder thematisiert: In der Form der Ausübung des Wasserregals war eine Erhebung von Wasserabgaben im Deutschen Reich durchaus üblich gewesen.⁵ Im Regierungsentwurf des Jahres 1956 für ein neues Wasserhaushaltsgesetz⁶ war daher – durchaus verständlich – die Einführung einer solchen Abgabe wieder vorgesehen, und zwar als obligatorische Abgabe:

"Wenn ein Gewässer aufgrund einer Erlaubnis oder einer Bewilligung benutzt werden darf, ist hierfür ein Wasserzins zu erheben, der im Rahmen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit den in der Benutzung liegenden Vorteil angemessen berücksichtigt",

sollte der damals vorgeschlagene § 19 Abs. 1 WHG lauten.⁷ Seinerzeit wurde – letztlich aus kompetenziellen Überlegungen heraus – auf die Einführung der Regelung verzichtet. Die Länder wollten sich vom Bund eine derartige Abgabenerhebung nicht als Zwangspflicht vorschreiben lassen.

Mit der Intensivierung der Nachhaltigkeitsdiskussion in den achtziger und neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts haben dann jedoch einige Bundesländer von der ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeit Gebrauch gemacht und Wasserentnahmeentgelte eingeführt. Den Anfang machte Baden-Württemberg mit der Erhebung des sogen. Wasserpfennigs, der seinerzeit eine intensive umweltpolitische und umweltrechtliche sowie -ökonomische Diskussion auslöste, da das Aufkommen ohne formale Zweckbindung ausschließlich dazu dienen sollte, Landwirte in Wasserschutzgebieten zu kompensieren, und insoweit das Verursacherprinzip auf den Kopf gestellt wurde.⁸

⁵ Vgl. Kloess: Das deutsche Wasserrecht und das Wasserrecht der Bundesstaaten des Deutschen Reiches, 1908, S. 2 ff.; Wüsthoff: Einführung in das deutsche Wasserrecht, 3. Aufl. 1962, S. 14 ff.

⁶ Wasserhaushaltsgesetz, BGBl. 1957 I, S. 1110

⁷ BTDrucksache II/2072 S. 8

⁸ Dazu Hansmeyer/Ewringmann: Der Wasserpfennig. Finanzwissenschaftliche Anmerkungen zum baden-württembergischen Regierungsentwurf, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten NF Bd. 56, Berlin

3.2 *Der Nachhaltigkeitsaspekt*

Im Gegensatz zu früheren Aspekten hat bei der Einführung der modernen Wasserentnahmeentgelte in mehreren deutschen Bundesländern nunmehr neben dem reinen Vorteilsabschöpfungsaspekt der langfristige, vorsorgende und nachhaltigkeitsorientierte Ressourcenschutz eine wichtige Rolle gespielt. Die Erhebung einer solchen Abgabe hat nämlich zugleich tendenziell positive Auswirkungen auf die nachhaltigen Bewirtschaftungsziele. Dieser Wirkungsaspekt spricht als zweiter Grund für die Einführung einer Entnahmeabgabe.

Auch wenn es *keine konkrete Gefährdung* der mengenmäßigen Wasserversorgung gibt, lässt sich eine über das gegenwärtige Regelungs- bzw. Eingriffsniveau hinausgehende, quantitativ orientierte Politik als zusätzlicher Beitrag zu einem allgemeinen vorsorgenden Wassersparziel rechtfertigen. Eine solche Strategie begründet sich vor allem aus der Unsicherheit bzw. den Risiken künftiger Entwicklung und der Verpflichtung zur Erhaltung und Pflege der vorhandenen natürlichen Potenziale. Globale Veränderungen können durchaus in langfristiger Sicht Einfluss auf das Wasserdargebot und die Nutzungsmöglichkeiten in Nordrhein-Westfalen gewinnen. Erste Modellsimulationen für den Zusammenhang zwischen globaler Klimaveränderung und Wasserkreislauf liegen auch für Nordrhein-Westfalen vor.⁹ Eine langfristige Vorsorgestrategie mit dem Ziel, die quantitative Inanspruchnahme der Wasserressourcen kontinuierlich zu begrenzen, ist insoweit begründet. Eine derartige Strategie hat auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich als mit dem Motiv zur Abschöpfung von Sondervorteilen vereinbar erklärt.

Eine solche Strategie passt sich zudem in die nachhaltigkeitsorientierte Politik ein, wie sie der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 17. Juni 1998 zugrunde liegt. Sie zielt darauf ab, „Innovationen voran(zu)bringen, die eine nachhaltige Entwicklung ... fördern und den Ressourcenverbrauch verringern, ... um schneller voran(zu)kommen auf dem Weg zu einem vorsorgenden Umweltschutz“. Sie ist insofern zugleich Teil eines umfassenderen längerfristigen Nachhaltigkeitskonzeptes, das nicht nur nach Maßgabe des jeweils technisch Möglichen und wirtschaftlich Verträglichen Risiken für ein auch für künftige Generationen verfügbares Wasserdargebot vermeiden soll. Nachhaltigkeit verlangt in dieser Sicht vielmehr, die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Potenziale in ihrer Gesamtleistungsfähigkeit zu bewahren oder gar zu vergrößern. Wo Risiken der Potenzialsicherung – infolge der wirtschaftlichen Entfaltung der jetzigen Generationen – bestehen, ist es den jetzt Lebenden im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit auch zuzumuten, selbst wenn es keine wachstumsneutralen Vermeidungsmöglichkeiten gibt, einen zusätzlichen Verzicht – auch im Hinblick auf die Nutzung von Wasserressourcen – zu leisten.¹⁰ Die Gesellschaft sollte

1987; Bonus: Eine Lanze für den „Wasserpfeffig“, in: Wirtschaftsdienst, H. IX (1986), S. 451 ff. sowie zahlreiche Rechtsgutachten, z.B. von Salzwedel, Mußnug, Kirchhof, Weidner, Püttner u.a.; Quellenangaben in Hansmeyer/Ewringmann.

⁹ Siehe dazu z.B. SFB 419 Universität zu Köln: Umweltprobleme eines industriellen Ballungsraumes – Naturwissenschaftliche Lösungsstrategien und sozio-ökonomische Implikationen, Ergebnisbericht Köln August 2001, S. 149 ff., sowie die dort angegebene Literatur.

¹⁰ Ewringmann: Sustainability – Leerformel oder Forschungsprogramm? Forschungsbericht Nr. 01-99 des SFB 419 der Universität zu Köln

zumindest die institutionellen Mechanismen für entsprechende Verhaltensanpassungen schaffen. Dies ist durch zusätzliche ordnungsrechtliche Maßnahmen zum verstärkten Wassersparen oder durch preisliche Anreize möglich. Dabei stellen im vorliegenden Zusammenhang die ökonomischen „Preishebel“ sicherlich das „sanftere Mittel“ vorsorgepolitischer Aktivitäten dar.

Solche ressourcenschonenden Bewirtschaftungselemente entsprechen auch der europäischen Nachhaltigkeitskonzeption und dem gewandelten Verständnis vom nicht nur sozial, sondern auch ökologisch orientierten europäischen Rechtssystem. Der letztlich in den Artikeln 2 und 6 EG-Vertrag verankerte vorbeugende Ressourcen- und damit auch Gewässerschutz ist im Gemeinschaftsrecht durch das 5. Umweltprogramm unter dem Ziel der dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung in besonderer Weise aufgegriffen worden. Danach soll künftigen Generationen zu deren Sicherheit ein „Freiraum“ für Nutzungsmöglichkeiten hinterlassen werden. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, auch bei der aktuellen Nutzung von Wasserressourcen Belastbarkeitsreserven einzuplanen und zu sichern. Eine Ressourcennutzungsgebühr – wie sie im Übrigen auch in der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) angelegt ist – trägt dazu tendenziell bei.

Dass eine solche Perspektive einschließlich des Instrumentariums prinzipiell auch im deutschen Rechtssystem verankert ist, zeigt nicht nur ein Blick in Art. 20 a GG sondern auch die Existenz solcher Abgaben in mehreren Bundesländern und die Tatsache, dass auch die Entwürfe zum Umweltgesetzbuch UGB die Ressourcenbewirtschaftung mit entsprechenden instrumentellen Konsequenzen als eigenständigen Vorsorgebereich einordnen. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht vorliegende Wasserentgeltlösungen über den Ressourcennutzungsaspekt legitimiert. Diesen Weg sind mehrere Bundesländer bereits gegangen. Nordrhein-Westfalen müsste insoweit also keinen „Landesalleingang“ unternehmen. Vielmehr hätte die Einführung eines Wasserentnahmeentgelts in Nordrhein-Westfalen „nachholenden“ Charakter.

Zudem leistet ein Wasserentnahmeentgelt auch bereits einen Beitrag zur Anlastung von Ressourcen- und Umweltkosten, also auch sonst extern bleibender Kosten, wie sie die EU-Wasserrahmenrichtlinie mittelfristig intendiert.

Schließlich schafft ein Entnahmeentgelt zusätzliches Aufkommen, das vom Land gezielt zur Förderung seines Nachhaltigkeitskonzeptes eingesetzt werden kann.

Angesichts des zentralen Zwecks – der Abschöpfung von Sondervorteilen – und im Hinblick auf einen nachhaltigen Ressourcenschutz empfiehlt sich ein möglichst breiter Abgabenansatz mit der Einbeziehung möglichst vieler Wasserentnahmearten. Ausgangssituation und Abgabezweck lassen insoweit für Nordrhein-Westfalen eine reine Grundwasserabgabe ineffektiv erscheinen, sie legen vielmehr ein **Entnahmeentgelt für Grund- und Oberflächenwasser** nahe.

Bei einem solchen Ansatz ist – selbstverständlich in Abhängigkeit vom Abgabesatz - auch mit den **höchsten Aufkommenseffekten** zu rechnen: Ohne jegliche Ausnahmeregelung stünde in Nordrhein-Westfalen aus Grund- und Oberflächenwasser eine jährliche Wasserentnahmemenge von **rd.**

7,4 *Mrd. Kubikmeter* als Bemessungsgrundlage zur Verfügung, bei einer Beschränkung auf Grundwasserentnahmen – in Abhängigkeit von der Grundwasserdefinition – wären es etwas mehr als 2 Mrd. Kubikmeter.

4 Rahmenbedingungen

4.1 *Bestehende Wasserentnahmeentgelte in Deutschland*

Wasserentnahmeabgaben sind Instrumente zur Sondervorteilsabschöpfung, zur nachhaltigen Bewirtschaftung und/oder zur Einnahmenerzielung. In der deutschen Rechtspraxis haben sich unterschiedliche Typen von Wasserentnahmeabgaben etabliert. In neun von sechzehn Bundesländern besteht eine Rechtsgrundlage für die Erhebung einer solchen Abgaben. Die Abgaben sind z.T. in die Landeswassergesetze integriert, z.T. in eigenen Abgabengesetzen geregelt worden. In Hessen (dort ist die befristete Abgabe im Jahre 2002 ausgelaufen) und Berlin gab bzw. gibt es reine **Grundwasserentnahmeabgaben**, in Schleswig-Holstein hat es seit 1994 ebenfalls eine solche Grundwasserentnahmeabgabe gegeben; am 13. Dezember 2000 ist jedoch zusätzlich ein Oberflächenwasserabgabengesetz eingeführt worden. In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Baden-Württemberg und Brandenburg werden Abgaben auf **Grundwasser- und Oberflächenwasserentnahmen** erhoben. Sachsen-Anhalt hält zwar in § 47 des Landeswassergesetzes eine Abgabenregelung zur Belastung von Grund- und Oberflächenwasser vor, hat aber die zur Konkretisierung der Bemessungsgrundlage und der Abgabensätze erforderliche Rechtsverordnung nicht erlassen und so de facto auf die Erhebung und damit auf entsprechende Einnahmen verzichtet. Der Finanzausschuss des Landtages hat vor kurzem nach einem Bericht des Landesrechnungshofes die Erwartung geäußert, dass das Umweltministerium die Erhebung des Wasserentnahmeentgeltes erneut überprüft.

Die wesentlichen Regelungsstrukturen der Wasserentnahmeentgelte in den übrigen Bundesländern sind – soweit sie für die Ausgestaltung eines nordrhein-westfälischen Abgabengesetzes relevant erscheinen – in einer Synopse (**Tabelle 2**) zusammengefasst. Dabei zeigen sich viele, auf die spezifische Landessituation zurückführbare Unterschiede. Die Wasserentnahmeentgelte spiegeln vor allem die jeweilige Gewässersituation (vor allem die Abhängigkeit vom Grundwasser) und die Wirtschafts- sowie Branchenstruktur (vor allem wasserintensive Sektoren) des jeweiligen Bundeslandes wider.

Die **Regelsätze weichen stark voneinander ab**: Sie differieren zwischen den einzelnen Ländern z.B. für die öffentliche Wasserversorgung von 0,015 bis 0,30 EURO je Kubikmeter, für Kühlwasser zwischen 0,005 € bei Entnahmen aus oberirdischen Gewässern bis zu 0,27 € bei Kühlwasserentnahmen aus dem Grundwasser und schwanken für normale Produktionswasserentnahmen von 0,015 bis 0,22 €. Sie sind innerhalb der einzelnen Länderregelungen nach Herkunft des Wassers,

nach Menge und Verwendungszweck, z.T. auch nach wirtschaftlicher Nutzung unterschiedlich. Hinzu kommen neben mehr oder weniger umfangreichen Befreiungskatalogen diverse unternehmensbezogene **Ermäßigungen**, für deren Gewährung typischerweise

- individuelle und gruppen(bzw.branchen)spezifische Härteklauseln bei Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit und/oder
- Verrechnungsklauseln bei Maßnahmen zur Wassereinsparung sowie zur Substitution von Grund- durch Oberflächenwasser und/oder
- Abgabesatzminderungen bei Einhaltung von Stand der Technik oder ähnlichen Referenzwerten für Wassereinsparungen

vorgesehen sind. Im Rahmen der Ermäßigungen wird in vielen Fällen – der landesspezifischen Konstellation im Wasserdargebot entsprechend – die Substitution von Grundwasser durch Oberflächenwasser gefördert. Ermäßigungen im Entgeltsatz für die Entnahme von Grundwasser dürfen zumeist nur gewährt werden, wenn ein Umstieg auf Oberflächenwasser nicht möglich ist.

Die **Befreiungen** sind zumeist katalogartig geregelt. Dazu gehören praktisch in allen Ländern geringe Entnahmemengen, und zwar unter 2.000 oder 3.000 m³ pro Jahr, die zumeist auch als Freibeträge bei höheren Entnahmemengen fungieren. Darüber hinaus werden bestimmte erlaubnisfreie und behördlich angeordnete (Be-)Nutzungen sowie Entnahmen für Zwecke der Fischhaltung fast durchgehend befreit.

Für Nordrhein-Westfalen von besonderem Interesse sind die **Regelungen für den Lagerstättenabbau bzw. den Bergbau**: In Brandenburg sind z.B. „Entnahmen zum Zwecke der Freimachung und Freihaltung von Lagerstätten, Erdgasspeichern und anderen sowie zur Wasserhaltung von Tagebaulöchern mit Ausnahme des wasserrechtlich verbrauchten oder kommerziell genutzten Anteils“ von der Abgabepflicht befreit. In Hessen betrifft die Befreiung u.a. Entnahmen, die dem Abbau von Bodenschätzen dienen und wieder dem Grundwassereinleiter zugeführt werden. In Niedersachsen gilt die einschlägige Befreiungsvorschrift für Entnahmen „zur Wasserhaltung beim über- oder untertägigen Abbau von Bodenschätzen“ und „zur besseren Ausbeutung von Erdölvorkommen“.

Mit Ausnahme von Baden-Württemberg enthalten sämtliche Entgeltregelungen eine **Zweckbindungsklausel, die allerdings – im Gegensatz zu den Zweckbindungsanforderungen im Rahmen sogen. Sonderabgaben – die in den öffentlichen Haushalt fließenden Mittel nicht der Disposition des Haushaltsgesetzgebers entzieht**. Die Verwendungsvorgaben sind z.T. recht weit gefasst. In den meisten Fällen kann vorab der für die Entgelterhebung entstehende Verwaltungsaufwand in Abzug gebracht werden. Der Rest ist je nach landespolitischem Schwerpunkt für die Wasserwirtschaft, den Gewässerschutz, den Grundwasserschutz, für Wassersparmaßnahmen oder zugunsten noch allgemeiner gehaltener Zwecke zu verwenden.

Auch wenn es in den Ländern keine einheitlichen Abgabenstrukturen und auch keine einheitliche Perspektive für die Entwicklung des Wasserentnahmeentgeltes gibt: Im Falle einer Neueinführung

der Abgabe stünde Nordrhein-Westfalen auf keinen Fall alleine da; es würde lediglich das nachholen, was in vielen Ländern bereits praktiziert wird. Es kann dabei auch von den Erfahrungen anderer Länder mit dem abgabentechnischen Umgang zur Lösung landesspezifischer Probleme profitieren.

Tabelle 2: Wasserentnahmeentgelte in den deutschen Bundesländern

	Abgabetatbestand	Differenzierungskriterien	Abgabesatz	Ermäßigungen	Befreiungen	Zweckbindung
Baden-Württemberg	Grundw. Oberfl.W	Öffentl. Wasserversorgung <i>Oberirdische Gewässer</i> Kühlwasser Beregnung, Berieselung Sonst. Zwecke <i>Grundwasser</i>	0,10 DM 0,02 DM 0,01 DM 0,04 DM 0,10 DM	Für die öffentl. Wasserversorgung und für Entnahme, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser wird bei Entnahmemengen von 2000 bis 3000 m ³ um 50 % ermäßigt	Erlaubnisfreie Benutzungen, Entnahmemengen bis 2000 m ³ /a, Heilquellenentnahme, soweit nicht für Mineralwasserabfüllung benutzt, Entnahmen zur unmittelbaren Wärmegegewinnung, Wasser für Zwecke der Fischerei	Ohne Zweckbindungsklausel
Berlin	Grundw.		0,60 DM		Entnahmen bis 3000 m ³ /a, von der Behörde angeordnete oder zugelassene Entnahmen zum Zwecke der Beseitigung von Grundwasser- und Bodenverunreinigungen	Zweckbindung vorrangig zum Schutz der Menge und Güte des vorhandenen Grundwassers, insbesondere zur Abwehr von Gefahren für das Grundwasser oder zur Beseitigung von Grundwasserschäden
Brandenburg	Grundw. Oberfl.W	Grundwasserentnahme Oberflächenwasser für Kühlzwecke Oberflächenwasser für Produktionszwecke	0,15 DM 0,01 DM 0,04 DM	Für wasserintensive Produktionen, die eine Wettbewerbsbeeinträchtigung erfahren, auf Antrag und Nachweis	Erlaubnisfreie Benutzungen, Entnahmemengen bis 3000 m ³ /a, Heilquellenentnahme, soweit nicht für Mineralwasserabfüllung benutzt, Entnahme zur Wärmegegewinnung mit unmittelbarer Wiedereinleitung, Entnahmen nach behördl. Anordnung, Entnahmen für Fischzucht, Fischerei, Entnahme zum Zwecke der Freimachung und Freihaltung von Lagerstätten etc. sowie zur Wasserhaltung von Tagebaulöchern mit Ausnahme des wasserrechtlich verbrauchten oder kommerziell genutzten Anteils.	Zweckbindung zur Sanierung und Unterhaltung der Gewässer, zur Renaturierung und zum Ausbau der Gewässer, zur Deichunterhaltung sowie für Investitionen zur Verbesserung der Gewässergüte und dem sparsamen Umgang mit Wasser

	Abgabetatbestand	Differenzierungskriterien	Abgabesatz	Ermäßigungen	Befreiungen	Zweckbindung
Hessen	Grundwasser	<p>Öfftl. Wasserversorgung Betriebl. Kühlwasser Sonst. betriebl. Versorgung Sonst. Zwecke</p>	<p>0,25 DM 0,55 DM 0,45 DM 0,25 DM</p>	Ermäßigung um 50 % für Unternehmen der Zellstoff-, Holzschliff-, Papier und Pappeerzeugung, Ledererzeugung, Textilgewerbe	<p>Entnahmen unter 1000m³/a, Erlaubnisfreie Nutzungen, Entnahmen, die der Wärmegewinnung, der Bodenentwässerung, dem Abbau von Bodenschätzen dienen und wieder dem Grundwasserleiter zugeführt werden, Entnahmen zur Beregnung von landw. Und gärtnerischen Flächen sowie für Fischhaltung, Mineralwasser Entnahmen zur Vorsorge für den Verteidigungsfall</p>	Zweckbindung für ökol. Maßnahmen zum Schutz, zur Sicherung und Verbesserung der nat. Lebensgrundlagen; nicht verausgabte Mittel fließen in eine Rücklage
Mecklenburg-Vorpommern	<p>Grundwasser Oberflächenwasser</p>	<p>Grundwasser Öfftl. Wasserversorgung Kühlwasser Wasserabsenkung in Lagerstätten Betriebl. Wasserversorgung Sonst. Benutzungen Oberirdische Gewässer Öfftl. Wasserversorgung Kühlwasser Betriebl. Wasserversorgung Sonst. Benutzungen</p>	<p>0,035 DM 0,150 DM 0,030 DM 0,035 DM 0,035 DM 0,035 DM 0,010 DM 0,035 DM 0,035 DM</p>	Bei Wiedereinleitung des entnommenen Wassers in das Gewässer mit einem Verlust von bis zu 1 % ermäßigt sich das Entgelt auf 10 %.	<p>Erlaubnisfreie Benutzungen, Entnahmemengen bis 2000 m³/a, Heilquellenentnahme, soweit nicht für Mineralwasserabfüllung benutzt, Entnahmen zur unmittelbaren Wärmegewinnung bei anschl. Wiedereinleitung, Wasser für Zwecke der Fischerei und zur Beregnung in der Landwirtschaft und Erwerbsgärtnerei</p>	Zweckbindung für Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Wassergüte; inkl. Ausgleich und Entschädigung für Nachteile sowie Zuschüsse für Sanierung von Altlasten in Wasserschutzgebieten

	Abgabetatbestand	Differenzierungskriterien	Abgabesatz	Ermäßigungen	Befreiungen	Zweckbindung
Niedersachsen	Grundwasser	Öfftl. Wasserversorgung	0,10 DM	Ermäßigung auf Antrag bei Entnahmen zur Produktion um 75 %, wenn alle zumutbaren Maßnahmen zum Wassersparen durchgeführt wurden; bei Grundwasserentnahmen aber nur, wenn Entnahme aus oberird. Gewässern unzumutbar ist. Ermäßigung um 50 % für Kühlwasserentnahmen, wenn im Betrieb durch Nutzung der erzeugten Wärmeenergie ein Wirkungsgrad von 70 % erzielt wird, oder wenn durch Verfahren die abzuführende Wärmemenge um 50 % reduziert wird.	Liste von 16 Befreiungstatbeständen	Vorweg Deckung des Verwaltungsaufwandes. Dann Zweckbindung für Maßnahmen zum Schutz der Gewässer und des Wasserhaushalts, für sonst. Maßnahmen der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes. Mindestens 40 % des Gesamtaufkommens für einen bestimmten Maßnahmenkatalog.
	Oberflächenwasser	Oberirdische Gewässer Kühlzwecke Beregnung, Berieselung Sonst. Zwecke Grundwasser Wasserhaltung Kühlzwecke Beregnung, Berieselung Fischhaltung Sonst. Zwecke	0,02 DM 0,01 DM 0,04 DM 0,05 DM 0,05 DM 0,01 DM 0,005 DM 0,12 DM			
Sachsen	Grundwasser	Grundwasser Öfftl. Wasserversorgung	0,03 DM	Verrechnungsklauseln: Investitionsaufwand für Kreislaufnutzungen und Wiederverwendungen von Wasser und für überobligatorische Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte und des gewässerökolog. Zustandes können unter best. Bedingungen über 3 Jahre mit dem Entgelt verrechnet werden.	Erlaubnisfreie und behördlich angeordnete Benutzungen, Mengen von weniger als 2000 m ³ /a,	Zweckbindung für Maßnahmen, die der Erhaltung und der Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökolog. Zustandes und dem sparsamen Umgang mit Wasser dienen.
	Oberflächenwasser	Kühlwasser Bewässerungswasser Wasserabsenkung in Lagerstätten Sonst. Verwendungen Oberird. Gewässer Öfftl. Wasserversorgung Kühlwasser Bewässerungswasser Sonst. Verwendungen	0,15 DM 0,05 DM 0,03 DM 0,15 DM 0,03 DM 0,01 DM 0,01 DM 0,04 DM			

	Abgabetatbestand	Differenzierungskriterien	Abgabesatz	Ermäßigungen	Befreiungen	Zweckbindung
Sachsen-Anhalt	Grundwasser Oberflächenwasser	Die Ausgestaltungsmerkmale sollen nach § 47 des Landeswassergesetzes in einer Rechtsverordnung konkretisiert werden. Die Rechtsverordnung ist aber nicht erlassen worden.				Vorab Deckung des Verwaltungsaufwandes. Dann Zweckbindung für wasserwirtschaftl. Zwecke, insbes. zur Sicherung und Verbesserung der quantitativen und qualitativen Bereitstellung von Wasser sowie für Ausgleichszahlungen.
Schleswig-Holstein	Grundwasser, neuerdings auch Oberflächenwasser	Öffentl. Wasserversorgung Wasserhaltung Beregnung, Berieselung Aufbereitung von Sand und Kies Fischhaltung Sonst. Zwecke	0,10 DM 0,05 DM 0,05 DM 0,05 DM 0,05 DM 0,15 DM	Verrechnung des Aufwandes für Maßnahmen zur Substitution von Grundwasser durch Oberflächenwasser und zur Verminderung der Wassermengen um mindestens 10 % mit der Abgabeschuld. Ermäßigung auf Antrag um 50 % bei wasserintensiver Produktion, wenn Stand der Technik bei der Wassereinsparung eingehalten ist, die Abgabepflichtigen ohne Ermäßigung in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt sind und eine Substitution durch oberirdische Wasserentnahmen unzumutbar ist.	Erlaubnisfreie und behördlich angeordnete Benutzungen; Heilquellenentnahme, soweit nicht für Mineralwasserabfüllung benutzt; Entnahmen zur unmittelbaren Wärmegewinnung bei anschl. Wiedereinleitung ohne Beeinträchtigung, zur Boden- oder Grundwassersanierung; vorübergehende Absenkung zur Errichtung von baulichen Anlagen; Grundwasser zur Freimachung und Freihaltung von Braunkohletagebauen, soweit das Wasser ohne Verwendung in Gewässer eingeleitet wird; Abgabepflichtige, die Ausgleichsleistungen für land- und forstwirtschaftliche sowie erwerbsgärtnerische Entnahmen leisten; Abgabeschulden bis 200 DM/a	Vorab Deckung des Verwaltungsaufwandes. Dann Zweckbindung zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasserbewirtschaftung, insbesondere für Maßnahmen nach einem Katalog.

4.2 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Im Rahmen bestimmter Grenzen erhobene Wasserentnahmeentgelte stehen – dies zeigt bereits die kurze Übersicht über die bestehenden Regelungen – in Deutschland auf relativ sicherem verfassungsrechtlichem Boden. Das Bundesverfassungsgericht hat – anders als beispielsweise bei den Abfallabgaben – Abgaben auf die Entnahme von Wasser mit einer spezifischen Begründung legitimiert.¹ Die Abgaben werden nicht als Sonderabgabe, sondern als Vorteilsabschöpfungsabgabe eingestuft; sie greifen sozusagen einen Sondervorteil des Wasserentnehmers ab. Das BVerfG hat sowohl das baden-württembergische als auch das hessische Modell *finanzverfassungsrechtlich für zulässig* erklärt; es hatte auch keinerlei Bedenken gegen die *Kompetenz* der Länder zum Erlass der entsprechenden Regelungen und zur Erhebung der Abgabe. Die Prüfung des Bundesverfassungsgerichts hat zudem ergeben, dass die Erhebung von Wasserentnahmeabgaben durch die Länder Baden-Württemberg und Hessen die jeweiligen Beschwerdeführer auch materiell *nicht in ihren Grundrechten* aus Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG verletzt.

Der Beschluss des Zweiten Senats vom 7. November 1995 verdient in verschiedener Hinsicht eine detailliertere Würdigung:

Natürlich stellt das Gericht zunächst – im Hinblick auf neue Abgaben nahezu unerlässlich – die Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG in den Mittelpunkt. Aus der Beachtung dieser Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung erklärt sich die bisherige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu nicht-steuerlichen Abgaben: Die Finanzordnung des Grundgesetzes soll sicherstellen, dass Gesamtstaat und Gliedstaaten am fiskalischen Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt werden. Die einzelnen Ebenen müssen daher im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so ausgestattet werden, dass sie die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausgaben leisten können. Der Finanzverfassung liegt dabei die Vorstellung zugrunde, dass die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in Bund und Ländern einschließlich der Gemeinden in erster Linie aus dem Ertrag der in Art. 105 ff. GG geregelten Einnahmequellen erfolgt, also aus Steuern. Nicht-steuerliche Abgaben sind nach dieser Auffassung vom „Steuerstaat“ zwar nicht ausgeschlossen; das Bundesverfassungsgericht hat seit jeher verschiedene Formen von Abgaben, die sich von der Steuer als voraussetzungslos geschuldeter Abgabe hinreichend deutlich unterscheiden, für verfassungsrechtlich zulässig gehalten. Es hat für sie jedoch jeweils eine besondere sachliche Rechtfertigung gefordert und sie damit in eine Art Ausnahmezustand versetzt.²

¹ BVerfG-E (2 BvR 413/88 und 2 BvR 1300/93)

² Zur ökonomisch-juristischen Kontroverse darüber siehe Linscheidt/Ewringmann: Finanzpolitik im Spannungsfeld unterschiedlicher ökonomischer und rechtlicher Ordnungsvorstellungen, Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen, Köln 2001

Besonders strenge Anforderungen stellt das Bundesverfassungsgericht an die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von **Sonderabgaben**, da diese eine große Ähnlichkeit mit Steuern aufweisen. Die Auflegung einer Sonderabgabe rechtfertigt sich letztlich aus juristischer Sicht nur aus einer spezifischen Sachnähe der Abgabepflichtigen zu einer zu finanzierenden Sachaufgabe. Dies kommt sowohl in der Notwendigkeit einer besonderen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Aufgabe als auch im Erfordernis einer gruppennützigen Verwendung der Abgabe zum Ausdruck. Die Wasserentnahmeabgaben in Baden-Württemberg und Hessen sind aber **keine Sonderabgaben**. Sie werden als nicht-steuerliche Abgabe **eigener Art eingeordnet, die die Funktionen der Finanzverfassung nicht gefährden**. Dazu heißt es im Einzelnen:

„Die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten ist gegenüber dem Prinzip des Steuerstaates sachlich legitimiert. Es kann dahinstehen, ob dies bereits aus der Lenkungsfunction dieser Abgaben folgt. Jedenfalls ergibt sich die sachliche Legitimation aus ihrem Charakter als **Vorteilsabschöpfungsabgaben** (Hervorhebung. d. Verf.) im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung. 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. Es ist sachlich gerechtfertigt, diesen Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen. Dieser Ausgleichsgedanke liegt auch der herkömmlichen Rechtfertigung der Gebühr zugrunde.“

Die Wasserentnahmeentgelte lassen sich insoweit auch nach Meinung des Gerichts hinreichend scharf von Steuern unterscheiden. Für den Steuerbegriff ist die fehlende Abhängigkeit von einer Gegenleistung konstitutiv. Wasserentnahmeentgelte sind demgegenüber **gegenleistungsabhängig**. Sie werden für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, nämlich für die Eröffnung der Möglichkeit der Wasserentnahme und den damit verbundenen Sondervorteil, erhoben. Dass die Wasserentnahmeentgelte in Baden-Württemberg und Hessen nach der *tatsächlich* entnommenen Wassermenge berechnet werden, macht nach Meinung des Gerichts für die rechtliche Beurteilung keinen Unterschied: Es wird der in der Eröffnung der Nutzungsmöglichkeit liegende Vorteil lediglich auf eine bestimmte „technische“ Art, nämlich nach seinem tatsächlichen Umfang im Sinne der effektiven Wasserentnahmemenge und nicht nach seinem rechtlichen Umfang abgeschöpft.

Das BVerfG hat dazu ergänzend ausgeführt: „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 diene 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 von DM 1,- je Kubikmeter (§ 3 Nr. 2 HGruwAG) - von den Beschwerdeführerinnen nicht behauptet worden; es ist auch nicht ersichtlich.“

Als nicht berechtigt hat das BVerfG den Vorwurf der „*Flucht aus dem Budget*“ eingestuft. Die Vorstellung, dass der Haushaltsgesetzgeber über das Abgabenaufkommen nicht verfügen dürfe, weil im hessischen Gesetz eine Zweckbindung vorgesehen sei und die zuständige oberste Landesbehörde über die Verwendung entscheide, trifft so nach Meinung des Gerichts nicht zu. Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans wird durch die Erhebung der Wasserentnahmeentgelte nicht unmittelbar berührt. Das Aufkommen aus den Abgaben fließt in allen Bundesländern in den Landeshaushalt. Die vorgesehenen Zweckbindungen von Einnahmen sind prinzipiell zulässig. Allgemein ist davon auszugehen, dass dem Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts kein Verfassungsrang zukommt. Eine - möglicherweise verfassungswidrige - Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers könnte allenfalls dann angenommen werden, wenn Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfänden.

Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht bei den beiden zu überprüfenden Wasserentnahmeentgelten auch *keine Grundrechtsverletzungen* feststellen können. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verbietet, wesentlich Gleiches ungleich zu behandeln; er gebietet zugleich, wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Eigenart auch ungleich zu behandeln. Dabei liegt es grundsätzlich in der Zuständigkeit des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will, solange er seine Auswahl sachgerecht trifft. Der Gleichheitssatz verlangt, dass eine vom Gesetz vorgenommene unterschiedliche Behandlung sich auf einen vernünftigen oder einleuchtenden Grund zurückführen lässt. Die Staffelung der Abgabesätze und die vorgesehenen Freistellungen von der Abgabe im hessischen Grundwasserabgabengesetz genügen nach Auffassung des Gerichts diesen Anforderungen, obgleich sie in den meisten Fällen Subventionstatbestände sind.

So hat das Gericht beispielsweise die Begünstigung der gewerblichen Fischzucht durch einen besonders niedrigen Abgabesatz mit einer gemeinwohlbezogenen Argumentation gerechtfertigt. Es hat den Vorwurf zurückgewiesen, die Privilegierung der gewerblichen Fischhaltung ließe sich im Hinblick auf das Lenkungsziel nicht rechtfertigen; ein Subventionswunsch allein reiche zur Rechtfertigung nicht aus. Bei Subventionsentscheidungen darüber, welche Personen oder Unternehmen vom Staat einer besonderen Förderung bedürfen, ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Zwar darf er die Leistungen nicht "willkürlich" verteilen: Subventionen müssen sich gemeinwohlbezogen rechtfertigen lassen, sollen sie vor dem Gleichheitssatz Bestand haben. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen jedoch dem Gesetzgeber in sehr weitem Umfang zu Gebote; solange die Regelung sich auf eine der Lebenserfahrung nicht geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden. In der „generell problemati-

schen Wettbewerbssituation der gewerblichen Fischzucht" bestand nach Meinung des Gerichts ein hinreichender Grund für die Subventionsentscheidung.

Von Interesse ist auch die Stellungnahme zur völligen Abgabenfreistellung der Grundwasserentnahme zum Zwecke der Beregnung von landwirtschaftlich oder gartenbaulich genutzten Flächen im hessischen Gesetz. Es handelt es sich nach BVerfG um eine zulässige Subventionsentscheidung des Gesetzgebers, der eine problematische Wettbewerbssituation gegeben sieht. Auch die Ausgestaltung der Abgabesätze und die Freistellungen von der Abgabe in Baden-Württemberg hat das Gericht mit dem allgemeinen Gleichheitssatz für vereinbar erklärt. Dies gilt auch für die Freistellung von Benutzungen, die unter der Grenze von 2000 Kubikmeter im Kalenderjahr bleiben; dies sei schon allein im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand gerechtfertigt.

Nicht gefolgt ist das Bundesverfassungsgericht schließlich auch den Vorwürfen belasteter Branchen, die Abgabe wirke wie eine erdrosselnde Abgabe. Branchen wie die Papierhersteller – so war geltend gemacht worden - seien zwingend auf große Mengen Wasser angewiesen; sie könnten weder den Wasserverbrauch mindern noch auf Oberflächenwasser ausweichen. Die Abgabe mache daher den Beruf in aller Regel wirtschaftlich unmöglich. Die Forderung lag auf der Hand: Das Gesetz hätte nach Auffassung der Industrie wasserintensive Sektoren von der Abgabenlast befreien müssen. Eine Verletzung in den Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG hat das BVerfG indessen ausgeschlossen, soweit es im Gesetz - und sei es im Ermessenswege - die Möglichkeit gibt, Einzelne oder einzelne Gruppen von Abgabepflichtigen in Härtefällen ganz oder teilweise von der Abgabepflicht zu befreien. Es hat in diesem Zusammenhang im Übrigen eine wichtige Generalaussage getroffen: „Der Staat ist nicht von Verfassungs wegen verpflichtet, Standortvorteile, die auf einem ökologisch bedenklichen Umgang mit Gütern der Allgemeinheit beruhen, auf Dauer zu erhalten.“

Fasst man die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes zusammen, so scheint die Erhebung des Wasserentnahmeentgeltes mit weitaus geringeren finanzverfassungsrechtlichen Problemen behaftet zu sein als die Einführung der traditionellen Formen von Sonderabgaben. Während Sonderabgaben typischerweise ohne korrespondierende Gegenleistung erhoben werden, stellt das Bundesverfassungsgericht die Abhängigkeit von einer Gegenleistung für das Wasserentnahmeentgelt in besonderer Weise heraus. Es handelt sich um ein Entgelt für den über den Gemeingebrauch von Wasser hinausgehenden Sondervorteil, der staatlicherseits abgeschöpft werden kann; dieser stellt zugleich einen angemessenen Belastungsgrund dar, um den Bürger über seinen allgemeinen Steuerbeitrag hinaus zur Zahlung bzw. zur Traglast heranzuziehen. In dieser Perspektive rückt ein Wasserentnahmeentgelt näher an die Gebühr heran; durch den Gegenleistungsbezug ist es mit ihr verwandt. Andererseits unterscheidet sich das Wasserentnahmeentgelt nach Meinung des BVerfG von der klassischen Gebühr, da diese das Vorliegen von Kosten der öffentlichen Verwaltung voraussetzt. Das BVerfG sieht dies beim Wasserentnahmeentgelt nicht als wesentlich an. Jarass³ ordnet

³ Jarass, H.D.: Verfassungsrechtliche Vorgaben für ökologisch orientierte Abgaben in Nordrhein-Westfalen, Gutachten April 1997, S. 40

daher auch konsequenterweise die Vorteilsabschöpfungsabgabe im Gewand des Wasserentnahmeentgeltes neben den Gebühren und Beiträgen als dritte Form der Vorzugslasten ein; z.T. wird sie auch als Ressourcennutzungsgebühr bezeichnet.

Für eine verfassungsrechtliche Sondervorteilsbegründung könnten daher – soweit man in Nordrhein-Westfalen in Anlehnung an bestehende Abgaben in Baden-Württemberg und Hessen ein neues Wasserentnahmeentgelt einführen will – allenfalls Maßstab und Belastungshöhe zum Problem werden: Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner „Wasserpfeffig“-Entscheidung ausgeführt, dass diejenigen, denen eine Nutzung an einer öffentlich-rechtlich geregelten Ressource eröffnet wird, gegenüber anderen einen Sondervorteil erhalten. Dieser Sondervorteil kann ganz oder teilweise abgeschöpft werden. Allerdings darf durch eine Ressourcennutzungsgebühr auch **nur** der Sondervorteil abgeschöpft werden, der durch die Inanspruchnahme der Ressource entsteht. Damit ist der Höhe des Abgabesatzes eine Grenze gezogen. Die Schwierigkeiten der Vorteils- oder Nutzenfeststellung und –bemessung liegen auf der Hand.

Da das Gericht ausdrücklich betont, dass der Sondervorteil sowohl denen gegenüber gilt, die das Wasser weniger nutzen als auch denen gegenüber, die es gar nicht in Anspruch nehmen, muss geschlossen werden, dass sich die Bemessung des Sondervorteils an dem Nutzen orientieren muss, der durch die Inanspruchnahme selbst entsteht.

Die Grenze für das Wasserentnahmeentgelt ist insoweit der individuelle Sondervorteil. Er ergibt sich aus zwei unterschiedlichen Quellen: zum einen aus den staatlicherseits nicht in Rechnung gestellten, mit der Entnahme verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten, die in Verzichtskosten der Allgemeinheit bestehen, – zum anderen aus der Möglichkeit, das entnommene Wasser als Faktor in der Wertschöpfungskette einzusetzen und seine Grenzproduktivität in private einzelwirtschaftliche Erträge umzuwandeln, ohne ein entsprechendes Faktorentgelt wie für die übrigen Produktionsfaktoren zu entrichten; in beiden Fällen entstehen ökonomische Vorteile, und zwar besondere Vorteile im Zusammenhang mit der staatlichen Zulassung der Wasserentnahme und der Möglichkeit, dieses Gut der Allgemeinheit zum eigenen wirtschaftlichen Nutzen zu verwerten.

Zum einen ergibt sich der Sondervorteil also daraus, dass die im **Zusammenhang mit der Wasserentnahme selbst** für die Allgemeinheit entstehenden Nutzeneinbußen bzw. Kosten dem wasserentnehmenden Unternehmen nicht in Rechnung gestellt werden (*Vorteil aus nicht-angelaserten Umwelt- und Ressourcenkosten*). Der wasserentnehmende Betrieb kann die Ressource mithin „kostenlos“ nutzen, obgleich er der Allgemeinheit, zu deren Nutzen die Bewirtschaftung erfolgt, Verzichtskosten aufbürdet. Sie entstehen – greift man unmittelbar auf die Kostenkategorien der Wasserrahmen-Richtlinie zurück – in Form von Ressourcen- und von Umweltkosten:

Im Rahmen staatlicher Bewirtschaftung werden bei den jeweiligen Zulassungsentscheidungen zum einen nicht die Kosten angelastet, die z.B. darin bestehen, dass einem anderen Unternehmen in der Nähe der bisherigen Entnahmestelle keine weitere ähnlich große Entnahme mehr genehmigt wer-

den kann, selbst wenn dieses Unternehmen eine größere Zahlungsbereitschaft dokumentierte, also nach den üblichen Schlussfolgerungen eine höhere Effizienz aufweisen würde. Insoweit sind **Ressourcenkosten** im Sinne der WRRL zu veranschlagen. Nicht angelastet werden typischerweise auch jene externen Kosten, die als Schaden in der Umwelt durch die Erbringung der Wasserdienstleistungen verursacht werden; insofern geht es um **Umweltkosten** im Sinne der WRRL.

Diese ihren Verursachern individuell nicht angelasteten Kosten machen Wasserdienstleistungen wie z.B. die Entnahme von Wasser Betriebszwecken wirtschaftlich attraktiv und ermöglichen den entnehmenden Betrieben ein nicht auf eigener Leistung beruhendes wirtschaftliches Ergebnis. Sie machen insofern einen Teil der über den Verwertungsprozess erzielbaren unverdienten „Rente“ aus.

Die Umwelt- und Ressourcenkosten können im Einzelfall – in Abhängigkeit davon, ob es um Grund- oder Oberflächenwasserentnahme geht, an welcher Stelle entnommen wird, wie hoch die Entnahmemengen sind etc. - durchaus unterschiedlich sein, sie können insoweit auch bei Nichtanlastung unterschiedliche Sondervorteile begründen. Solche Unterschiede – soweit sie aus der Bewirtschaftungsperspektive relevant sind – können bei der Tarifierung des Wasserentnahmeentgeltes und durch Sonderregelungen berücksichtigt werden.

Für den Vorteil, der sich zum anderen aus der Möglichkeit ergibt, das entnommene *Wasser zum eigenen Nutzen am Markt wirtschaftlich zu verwerten*, sind prinzipiell auch die überindividuellen Marktmaßstäbe heranzuziehen. Eine Individualisierung der Vorteilsbestimmung durch Berücksichtigung des wirtschaftlichen Ergebnisses des jeweiligen Wasserverwertungsprozesses jedes einzelnen wasserentnehmenden Betriebes ist nicht erforderlich, sie wäre sogar unangemessen. Jedenfalls dürfen die betriebspezifischen Kosten und Ertragsverhältnisse des Abgabepflichtigen nicht allein ausschlaggebend werden. Sinn des Bewirtschaftens von Gewässern im Sinne des Allgemeinwohls ist es gerade, die Nutzungsmöglichkeiten unter Wahrung der ökologischen und sonstigen Bewirtschaftungsbelange denjenigen zukommen zu lassen, die damit den höchsten volkswirtschaftlichen Nutzen erzeugen. Ein geeigneter Maßstab wäre insoweit der Preis, der sich ergeben würde, wenn die gesamten Entnahmerechte sowie die sonstigen Wasserdienstleistungs- und Wassernutzungsmöglichkeiten versteigert würden. In einem solchen Fall würde sich ein Preis auch nach Maßgabe der Grenzvermeidungskosten für den Wassereinsatz zu betrieblichen Produktionszwecken, zu Kühlzwecken, zur Berieselung usw. bilden; in einem solchen Fall bedürfte es auch keiner Vorteilsabschöpfung mehr.

Während beispielsweise im Klimaschutz derartige Mechanismen zunehmend an Bedeutung gewinnen, erfolgt die Gewässerbewirtschaftung ohne sie. Hier ist man daher auf eine pauschalierende Abschöpfung des Sondervorteils und auf eine Ermittlung anhand von Ersatzgrößen angewiesen. Dies ist vom Bundesverfassungsgericht für die zur Entscheidung anstehenden Abgaben aus Baden-Württemberg und Hessen nicht als problematisch eingestuft worden. Auch dabei sind individuelle betriebspezifische Ansätze nicht allein aussagefähig; sie bedürfen zumindest des überbetrieblichen Vergleichs.

Die individuellen betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Relationen des wasserentnehmenden Betriebes sind daher nicht zu einer Individualisierung der Bemessungsgrundlage und/oder des Tarifs eines Wasserentnahmeentgeltes heranzuziehen. Hätte das Bundesverfassungsgericht eine derartige Forderung erhoben, so wäre die Entnahmeabgabe schon rein erhebungstechnisch zum Scheitern verurteilt: eine jeweils individuelle Sondervorteilsbewertung lässt sich de facto nicht zu vertretbaren Kosten vornehmen. So kommen auch sämtliche bisher erhobenen „Wasserpfennige“ ohne eine derartige Form der Individualisierung aus.

Zumindest grobe Spielräume hat das Bundesverfassungsgericht abgesteckt. Dadurch dürften für die Erhebung eines neuen Wasserentnahmeentgeltes in Nordrhein-Westfalen bei einer maßvollen Belastung keine besonderen Probleme erwachsen. Immerhin war es dem Bundesverfassungsgericht seinerzeit unmittelbar „ersichtlich“, dass der damals höchste Abgabesatz des hessischen Grundwasserabgabengesetzes von 1,- DM/Kubikmeter – also von rd. 0,51 €- nicht den Wert der öffentlichen Leistung bzw. den Vorteil überstieg. Darunter liegende Abgabesätze müssten daher relativ unproblematisch sein, zumindest für die Belastung von Grundwasserentnahmen. Ob für Entnahmen aus Oberflächengewässern u.U. andere Maßstäbe zu verwenden sind, bleibt danach zunächst offen. Auch hier zeigen allerdings die bestehenden Wasserentnahmeabgaberegulungen, dass zumindest für die öffentliche Wasserversorgung bis zu einem Satz von 0,05 € pro Kubikmeter ein relativ sicheres Belastungsspektrum bestehen müsste. Die Abgabensätze für Wasserentnahmen aus oberirdischen Gewässern, die für wirtschaftliche Nutzungen in den Betrieben verwendet werden, liegen allerdings in den anderen Ländern jeweils deutlich darunter. Insoweit werden wohl Differenzierungen unerlässlich sein.

4.3 Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Gegenüber der Situation, in der das Gutachten des FiFo aus dem Jahre 1997 erstellt wurde, haben sich die Rahmenbedingungen für gewässerpolitische Maßnahmen geändert. Darauf kann hier nicht im Einzelnen eingegangen werden. Ein wesentlicher Aspekt, der bei der Begründung zur Einführung eines Wasserentnahmeentgeltes eine Rolle spielen kann, ja sollte, ist die inzwischen verabschiedete Europäische Wasserrahmenrichtlinie vom 22.12.2000. Sie bedarf nach der Verabschiedung der 7. Novelle zum WHG des Bundes⁴ noch der endgültigen Umsetzung in das Landesrecht.

Auch wenn dies in Deutschland wie in anderen europäischen Ländern z.T. noch unterschiedlich gesehen wird, so sollte zumindest in einer längerfristigen Perspektive davon ausgegangen werden, dass die europäische Bewirtschaftungsstrategie und die Vorstellung der künftigen Umsetzung einer verursacherkonformen Kostenanlastung auch *zur Einführung neuer Belastungsinstrumente* führen müssen; sie sollen die jeweiligen externen Umwelt- und Ressourcenkosten demjenigen anlasten, der Wasserdienstleistungen in Anspruch nimmt. Eine der in dieser Hinsicht wichtigsten Normen ist

⁴ Der Bundestag hat das Siebte Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetz am 22. März 2002 beschlossen, der Bundesrat hat am 26. April 2002 zugestimmt.

Art. 9 WRRL. Darin geht es um eine konsequentere Umsetzung des Verursacherprinzips durch eine möglichst vollständige Anlastung der Kosten, die mit der Inanspruchnahme von Wasserdienstleistungen verbunden sind: Erstens sollen Wassernutzer zumindest mit den „echten“ **einzelwirtschaftlichen Erstellungskosten** der Wasserentnahme und/oder der Abwasserentsorgung belastet werden. Zweitens sollen darüber hinaus die sogen. **externen Kosten** (Umwelt- und Ressourcenkosten) angelastet werden. Dabei werden im Sinne der Kommissionsdefinition Umweltkosten definiert als „Kosten für Schäden, die die Wassernutzung für Umwelt, Ökosysteme und Personen mit sich bringt, die die Umwelt nutzen“.⁵ Als Ressourcenkosten werden danach die „Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden“ verstanden.⁶

In Deutschland scheint sich die Vorstellung durchzusetzen, dass man diese Aufgabe weitgehend bereits in der Vergangenheit bewältigt habe. Der zuständige LAWA- Obmann für den Unterausschuss zur rechtlichen Umsetzung der WRRL hat jedenfalls für ein Symposium in Schwerin geschrieben: „Der die Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen regelnde Art. 9 WRRL ist in seinem Absatz 11 Satz 1 bereits größtenteils durch das Abwasserabgabengesetz und die landesrechtlichen Ausführungsvorschriften, durch die landesrechtlichen Regelungen *zu den Abgaben für Wasserentnahmen* und durch die Kommunalabgabengesetze der Länder umgesetzt“.⁷

Selbst wenn man diesem nach Meinung des Verfassers nicht zutreffenden Befund⁸ folgt, ergibt sich für Nordrhein-Westfalen wie für einige andere Bundesländer ein Handlungsbedarf: Mangels eines Wasserentnahmeentgeltes werden hier nämlich „externe“ Kosten der Wasserentnahme und damit auch der Wasserversorgung bisher nicht angelastet. Auch darin ist eine Begründung für die Einführung eines Wasserentnahmeentgeltes, und zwar für eine Belastung von Grund- und Oberflächenwasser zu sehen.

4.4 Die europäische Beihilfekontrolle

Für die Gestaltung von Umweltabgaben und Ökosteuern hat der neue **Gemeinschaftsrahmen der EU-Kommission für Umweltschutzbeihilfen (UBR)** neue Grenzen gesetzt und längst bestehende Grenzen wieder ins Bewusstsein gerufen und präzisiert. Die neuen Regelungen sind am 3. Februar 2001 in Kraft getreten (ABl. C 37 vom 3.2.2002, S. 3 ff.).

⁵ LAWA-Arbeitshilfe: Themenbezogenes Arbeitspapier Nr. 5, S. 2 in Erwähnung der Mitteilung der Kommission zur Preisgestaltung

⁶ Ebenda, S. 3

⁷ *Günther-Michael Knopp*, Rechtliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland, in: LAWA-Tagungsband: EU-Wasserrahmenrichtlinie - Programm für die Zukunft im Gewässerschutz, 2000, S. 15

⁸ Dazu Ewringmann: Die Emanzipation der Abwasserabgabe vom Ordnungsrecht im Rahmen der EU-Wasserrahmenrichtlinie und des Umweltgesetzbuches, in: Bohne (Hrsg.): Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch, Schriftenreihe der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 2002

Wasserentnahmeentgelte sind im europäischen Beihilfezusammenhang als Umweltabgaben bzw. Steuern anzusehen, auch wenn sie im nationalen finanzverfassungsrechtlichen Kontext als nicht-steuerliche Abgaben zur Sondervorteilsabschöpfung gelten. Begünstigungen im Rahmen von Umweltabgaben und Steuern – und dazu gehören sämtliche Ermäßigungen und Befreiungen, die bestimmten Unternehmen zugute kommen – sind prinzipiell notifizierungsbedürftig und werden von der Kommission nur nach den Spielregeln des neuen Beihilferahmens genehmigt. Deutschland muss bis Ende September 2002 alle Beihilfetatbestände an den neuen Gemeinschaftsrahmen anpassen. Dies ist vom Bund zugesagt worden, obgleich keine Transparenz darüber besteht, welche Normen auf Länder- und Kommunalebene davon betroffen sind. In jedem Fall stehen Differenzierungen und Begünstigungen in einem neuen Wasserentnahmeentgelt in besonderer Weise auf dem Prüfstand der Kommission.

Aus der Existenz zahlreicher Wasserpfennige bzw. Wasserentnahmeentgelte in anderen deutschen Ländern kann nicht ohne weiteres geschlossen werden, dass sie nach den Regeln des neuen UBR unproblematisch seien. Ein Teil der Ländervorschriften dürfte bisher überhaupt nicht notifiziert worden sein; die Kommission hat in ihren „zweckdienlichen Maßnahmen“ zur Umsetzung des neuen Beihilferahmens Deutschland eine Frist bis Ende September 2002 eingeräumt, um die bestehenden Regelungen an die Anforderungen des neuen Rahmens anzupassen. Neuere Notifizierungsverfahren (Schleswig-Holstein) sind noch nicht abgeschlossen; echte Prüfergebnisse bzw. –erfahrungen liegen also noch nicht vor. Insoweit kann nicht unbedingt davon ausgegangen werden, dass sämtliche in den deutschen Ländern angewendeten Begünstigungsmethoden nach den Kriterien des UBR als „mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar“ eingestuft werden.

Generell dürften Freistellungen und tarifliche Begünstigungen innerhalb des Wasserentnahmeentgelt von der Kommission nach Abschnitt E.3.2 des UBR beurteilt werden.⁹ Dabei dürfte es unstrittig sein, dass das Wasserentnahmeentgelt als neue, aus Umweltschutzgründen eingeführte Steuer eingestuft wird. Die Abgabe ist zudem Gegenstand autonom nationaler (bzw. regionaler) Entscheidung, unterliegt also keiner europäischen Harmonisierung. Für einen solchen Fall konzidiert Rdnr. 48 UBR, dass es für die betroffenen Unternehmen schwierig sein kann, sich auf die neue Belastung einzustellen. Eine vorübergehende Begünstigung kann daher insoweit gerechtfertigt sein, allerdings maximal für 10 Jahre. Dabei müssen die entsprechenden Begünstigungsregelungen weiterhin geeignet sein, „in signifikanter Weise zum Umweltschutz bei(zu)tragen“ (Rdnr. 50 UBR); sie dürfen den Umweltschutzziele des Gesetzes nicht zuwiderlaufen.

Dies dürfte im vorliegenden Fall des Wasserentnahmeentgelts in zweifacher Weise zu gewährleisten sein. Entweder werden Vergünstigungen an Vereinbarungen zwischen den Ländern und den Wasserentnehmern geknüpft, in denen die Unternehmen sich verpflichten, im Vergünstigungszeitraum einen eigenen Beitrag zur Verwirklichung der Umweltziele des Abgabengesetzes zu leisten

⁹ Zum neuen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen siehe Ewringmann/Thöne: Die europäische Beihilfenaufsicht im Umweltschutz – Darstellung und Kritik des neuen Gemeinschaftsrahmens, UBA-Texte Nr. 01–02, Berlin 2002

(Rdnr. 51, 1 a UBR); diese Vereinbarungen müssen dann staatlicherseits kontrolliert und bei Verstößen sanktioniert werden. Oder: die Vergünstigung wird zwar ohne solche Vereinbarungen gewährt, die begünstigten Unternehmen zahlen aber selbst bei Inanspruchnahme der Sonderregelung noch „einen wesentlichen Teil der nationalen Steuer“. (Rdnr. 51, b, 2. Spiegelstrich UBR).

Als „wesentlicher Teil“ dürfte nach den auf der Grundlage des neuen Gemeinschaftsrahmens bisher abgewickelten Notifizierungsverfahren ein Satz von mindestens 20 % des Regelsatzes gelten, wie dies z.B. für die deutsche Ökosteuer und für die britische Climate Change Levy zugrunde gelegt wurde. Insofern erscheint die im Entwurf des MUNLV vorgesehene Ermäßigung des Kühlwassers von 0,05 auf 0,01 € relativ unproblematisch zu sein. Demgegenüber würde es schwer fallen, eine ähnliche Begünstigung oder gar eine Freistellung generell für „wasserintensiv produzierende Sektoren“ vorzusehen.

Sonderregelungen für die landwirtschaftliche Verwendung des Wassers werden nicht nach dem Umweltbeihilferahmen, sondern nach dem Agrarraum (Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor - ABR) beurteilt. In Rdnr. 5.5.4 ABR heißt es: „Daher kann die Kommission nur Beihilfen genehmigen, mit denen Erzeuger vorübergehend und degressiv für einen Zeitraum von höchstens 5 Jahren entschädigt werden sollen, sofern schlüssig dargelegt werden kann, dass die Beihilfen erforderlich sind, um einen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit auf internationaler Ebene auszugleichen, und sofern die Beihilferegulung einen echten Anreiz zur Reduzierung des Einsatzes der betreffenden Betriebsmittel bietet“.

Auch die Befreiungen für behördlich angeordnete und für erlaubnisfreie Benutzungen – wie sie in vielen Ländern üblich sind – erscheinen im Hinblick auf die Wettbewerbsperspektive der EU-Kommission unproblematisch. Nach der bestehenden wasserhaushaltsrechtlichen Systematik liegt bei einer erlaubnisfreien Benutzung kein speziell regulierungsbedürftiger Vorgang und kein über den Gemeingebrauch hinaus gehender Sondervorteil vor, der abzuschöpfen wäre. Bei behördlich angeordneten Benutzungen liegt der Nutzen auf Seiten der Allgemeinheit; auch insoweit ist eine individuelle Abschöpfung nicht sachgerecht. Gegen die Befreiung von Bagatellmengen – sie ist schon allein aus administrativen Gründen geboten – gibt es keine generellen Bedenken; sie dürfte zudem durch die De-minimis-Regelung abgedeckt sein.

Administrative Härteregeleungen, wie sie in vielen Abgabegesetzen in Form der allgemeinen Vorschriften der Abgabenordnung (Stundung, Erlass und Niederschlagung) und zusätzlicher Sonderklauseln (z.B. im ehemaligen Kohlepfennig oder in früheren Versionen des AbwAG) vorgesehen sind, geraten zwar immer stärker ins Visier der EU-Kommission, da manche Mitgliedstaaten die Sonderbehandlung ganz in die Zuständigkeit und in das Ermessen der Vollzugsbehörden legen; die Kommission wird dies nach eigenem Bekunden auf Dauer nicht hinzunehmen bereit sein. Es fehlt aber vorerst noch an einer klaren Perspektive für die Lösung dieses Problems, das ja im Vollzug nationaler Angelegenheit liegt, für die in der Kommission keine Kompetenzen bestehen.

Vor diesem Hintergrund gilt es im Hinblick auf den Zweck der Erhebung eines Wasserentnahmeentgeltes und angesichts der nordrhein-westfälischen Lenkungs- bzw. Nachhaltigkeitsperspektive durch entsprechende gesetzliche Abgrenzungen und Formulierungen klarzustellen, dass ungenutzt abgeleitetes Wasser, das den Gewässern wieder zufließt, nicht als Abgabegegenstand in Betracht kommt. Diese Klarstellung betrifft insbesondere das sogen. Sumpfungswasser aus dem Bergbau. Es handelt sich dabei um eine Art Kuppelprodukt; eine Entnahmeentscheidung zur Wasserversorgung oder –nutzung liegt hier nicht zugrunde. Soweit es nicht be- oder genutzt wird, macht es keinen Sinn, dieses Wasser einem preislichen Lenkungsimpuls auszusetzen, der sich am Nutzen orientiert. Gegenstand der Abgabe kann somit nur Wasser sein, dessen Entnahme mit einer Folgenutzung verbunden ist. Sumpfungswässer werden insoweit erst dann Abgabegegenstand bzw. abgabepflichtig, wenn sie einem Nutzungszweck zugeführt werden (Kühlwässer, Trinkwasser etc.).

5 Zwischenfazit

(1) In Nordrhein-Westfalen gibt es zwar z.Zt. keine akuten Wassermengenprobleme; gleichwohl lässt sich die Einführung eines Wasserentnahmeentgeltes in mehrfacher Hinsicht **begründen**:

- Die Abgabe soll den Sondervorteil abschöpfen, den Einzelne durch die Nutzung der bewirtschafteten Wasserressourcen erlangen.
- Vorsorgeaspekte und Nachhaltigkeitsstrategie legen einen sparsamen Umgang mit Wasser nahe, um die Ressource für nachfolgende Generationen zu schützen und ihnen einen Ressourcenfreiraum zu sichern.
- Im Zuge der zunehmenden Bewirtschaftungsperspektive in der EU und der Umsetzung der WRRL wird es mittelfristig erforderlich, auch die bislang externen Umwelt- und Ressourcenkosten der Wasserentnahmen bzw. der Wasserversorgung verursachergerecht anzulasten.
- Andere Bundesländer haben bereits den Schritt in eine spezifische Belastung der Wasserentnahme getan; insofern lässt sich für Nordrhein-Westfalen eine Art Nachhol- und Anpassungsbedarf konstatieren.

(2) Die **nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen** für die Einführung einer Abgabe auf die Wasserentnahme in Form einer Vorteilsabschöpfungsabgabe bzw. „Ressourcennutzungsgebühr“ sind günstig. Das BVerfG hat solche Abgaben unter bestimmten Bedingungen für zulässig erklärt; in 9 Bundesländern bestehen z.Zt. Abgaben auf die Wasserentnahme.

(3) Dabei haben sich zwei unterschiedliche Modelle entwickelt: eine reine Grundwasserentnahmeabgabe und eine kombinierte Abgabe auf das Entnehmen von Grund- und Oberflächenwasser. Angesichts des im Vordergrund stehenden Zweckes, den mit der Entnahme verbundenen Sondervorteil abzuschöpfen, im Hinblick auf den im Vergleich zu anderen Ländern hohen Anteil des O-

berflächenwassers an der Gesamtversorgung und unter Berücksichtigung des allgemeinen Beitrags zur nachhaltigen Bewirtschaftung sowie unter Finanzierungsaspekten empfiehlt sich ein ***möglichst breiter Abgabenansatz unter Einbeziehung von Grund- und Oberflächenwasser.***

(4) Bei einem solchen Ansatz wird es wahrscheinlich erforderlich werden, ***Differenzierungen*** in der Belastungshöhe vorzunehmen. Dabei kommen zum einen Differenzierungen in Betracht, die aus dem Prinzip der Vorteilsabschöpfung resultieren; sie sind unter verfassungs- und beihilferechtlichen Aspekten prinzipiell unproblematisch. Zum anderen geht es um Differenzierungen und Befreiungen aus Gründen der tatsächlich oder vermeintlich zu erwartenden einzel- und sektoriwirtschaftlichen Folgen einer Abgabenbelastung. Dabei sind die Spielregeln der europäischen Beihilfkontrolle zu berücksichtigen.

6 Grundstruktur einer Abgabe auf die Entnahme von Grund- und Oberflächenwasser

6.1 Grundtatbestand

Zur Abschöpfung des Sondervorteils, der mit der Nutzung entnommenen Wassers entsteht, und zur Unterstützung des nachhaltigen Umgangs mit der Ressource Wasser erhebt das Land eine Abgabe (Wasserentnahmeentgelt). Die Abgabe wird erhoben

- für das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern,
- für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser,

sofern das entnommene Wasser genutzt wird.

6.2 Abgabeschuldner und Veranlagungszeitraum

Abgabepflichtig ist der Benutzer eines Gewässers, der Wasser entnimmt.

Veranlagungszeitraum ist das Kalenderjahr.

6.3 Befreiungen und Sonderregelungen

Die Abgabe wird nicht erhoben für:

- Entnahmen bis zu einer Jahresmenge von 3.000 Kubikmeter/a
- Erlaubnisfreie und behördlich angeordnete Benutzungen
- Heilquellenentnahme, soweit die Entnahme nicht der Mineralwasserabfüllung dient
- Entnahmen für besondere Zwecke (z.B. Fischhaltung)

- Entnahmen für Wasserkraftnutzung und für Wärmegegewinnung, soweit das entnommene Wasser ohne Schaden dem Gewässer wieder zugeführt wird.

6.4 Bemessungsgrundlage

Die Höhe der Abgabe bemisst sich nach der tatsächlich entnommenen Jahreswassermenge.

Kann die tatsächliche Entnahmemenge nicht oder nicht zuverlässig ermittelt werden, wird die abgabepflichtige Wassermenge von der zuständigen Stelle nach billigem Ermessen geschätzt. Dabei ist im Regelfall die zulässige bzw. genehmigte Entnahmemenge zugrunde zu legen.

6.5 Abgabenhöhe

Die Höhe der Entnahmeabgabe beträgt für Entnahmen zum Zwecke der öffentlichen Wasserversorgung sowie zum Zwecke produktiver und sonstiger betrieblicher Nutzungen 0,05 EURO pro Kubikmeter. Für Entnahmen, die der Kühlwassernutzung sowie der landwirtschaftlichen Berieselung und Beregnung dienen, und die nach Nutzung wieder unmittelbar dem Gewässersystem zugeführt werden, beträgt der Satz 0,01 EURO pro Kubikmeter.

6.6 Härteklausel

Auf Antrag kann die zuständige Behörde von der Erhebung des Wasserentnahmeentgeltes absehen, wenn ein Unternehmen nachweist, dass die Erhebung eine unbillige Härte bedeuten würde.

Eine unbillige Härte im Sinne dieses Gesetzes liegt nur vor, wenn die Belastung wesentlich dazu beiträgt, dass eine Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz des Unternehmens oder eines Unternehmensteiles oder einer Betriebsstätte droht.¹⁰

6.7 Zweckbindung

Das Aufkommen aus der Abgabe steht dem Land zu; es wird in den Landeshaushalt eingestellt. Es soll vorrangig zum Schutz, zur Sicherung und zur Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere zur Förderung des nachhaltigen Umgangs mit Wasser verwendet werden.

Aus dem Abgabeaufkommen wird vorweg der mit dem Vollzug dieses Gesetzes entstehende Verwaltungsaufwand gedeckt.

¹⁰ Die Härteklausel ist derjenigen des sogen. Kohlepfennigs gleich, die über 20 Jahre vom Bundesamt für die gewerbliche Wirtschaft praktiziert wurde; siehe dazu Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (Drittes Verstromungsgesetz), BGBl. I 1990, S. 917 ff.

7 Wirkungshypothesen

Die Wirkungen eines neu eingeführten Wasserentnahmeentgeltes sind vor allem von der Art der Ausgestaltung abhängig, vor allem von den Befreiungen und von der Höhe des Abgabesatzes. Im Folgenden wird zunächst einmal davon ausgegangen, dass ein Wasserentnahmeentgelt erhoben wird, das für sämtliche abgabenpflichtige Entnahmen – mit Ausnahme der Kühlwassernutzung sowie der Verwendung für landwirtschaftliche Beregnung und Berieselung – 0,05 € pro Kubikmeter beträgt. Entnahmen für Kühlwassernutzungen und zur Beregnung sowie Berieselung werden demgegenüber mit 0,01 € pro Kubikmeter belastet. Die *Sümpfungswässer* des Bergbaus bleiben unbelastet, soweit sie ohne weitere Nutzung abgeleitet werden; dies gilt auch für das übrige *ungenutzt* von Unternehmen abgeleitete Wasser. Von weiteren möglichen Sonderregelungen wird hier zunächst abgesehen. Auch mögliche Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Abgabepflichtigen und/oder derjenigen, auf die Abgabepflichtige das Wasserentnahmeentgelt überwälzen, bleiben unberücksichtigt.

7.1 Aufkommensabschätzung

Unter den genannten Prämissen kann das Wasserentnahmeentgelt in Nordrhein-Westfalen ein *maximales Gesamtaufkommen aus der öffentlichen wie der privaten Wasserförderung in Höhe von etwas mehr als 155 Mio EURO /Jahr* erbringen (Tabelle 3). Den größten Aufkommensanteil würde mit rd. 66 Mio. € die öffentliche Wasserversorgung beitragen. Aus dem produzierenden Gewerbe würden rd. 53 Mio. € stammen und die Kraftwerke wären mit knapp 35 Mio. € beteiligt. Demgegenüber fiel der Aufkommensbeitrag der Landwirtschaft mit rd. 0,45 Mio. € kaum ins Gewicht.

Tab. 3: Aufkommensstruktur für private und öffentliche Entnahmen

	<i>Wasserentnahme m³</i>	<i>Abgabesatz</i>	<i>Maximalaufkommen €</i>
Öffentl. Wasserversorgung	1.327.972.000	0,05 €	66.398.600
davon an Letztverbraucher	1.228.236.000	0,05 €	61.411.800
davon an Haushalte(geschätzt)	775.000.000	0,05 €	38.750.000
Betriebl. Eigengewinnung	3.143.357.000		
abzügl. der ohne jegl. Nutzung unmittelbar abgeleiteten (Sümpfungs-)Wässer	625.197.000		
Grundsätzlich abgabepfl. Eigen- gewinnung	2.518.160.000		
davon für Produktion	708.319.000	0,05 €	39.617.550
für Kühlwasser	1.809.841.000	0,01 €	17.825.240
Eigengewinnung Wärme- kraftwerke	2.899.251.000		
davon für Produktion	144.935.000	0,05 €	7.246.750
für Kühlwasser	2.754.288.000	0,01 €	27.542.880
Landwirtschaft	45.000.000	0,01 €	450.000
Maximales Gesamtauf- kommen			155.152.590

7.2 Belastung der Haushalte

Die Zahllast der Grundwasserabgabe liegt bei öffentlichen Wasserversorgern, bei Wärmekraftwerken und bei Betrieben des produzierenden Gewerbes sowie der Landwirtschaft, soweit letztere als Eigenförderer veranlagt werden.

Die öffentlichen Wasserversorger dürften mit großer Wahrscheinlichkeit die Abgabe vollständig auf die Haushalte überwälzen, so dass sich der Preis für den Kubikmeter Wasser mittelfristig entsprechend erhöht. Auch Unternehmen und die Wärmeversorger werden versuchen, ihre Zusatzkosten für das selbst gewonnene und das bezogene Wasser in die Produktpreise zu überwälzen. Der dadurch u.U. induzierte Preiseffekt, der sich ebenfalls als Belastung auf der Seite der privaten Haushalte niederschlagen würde, wird hier allerdings nicht weiter verfolgt, da die rechnerischen Preiserhöhungsnotwendigkeiten marginal sind und zudem aus der Unternehmensbelastung auf-

grund des hohen Anteils von exportierten Gütern nur ein Teil auf die im Landesgebiet lebenden Haushalte entfallen würde.

Unter diesen Voraussetzungen lassen sich die Belastungseffekte für die Haushalte in Nordrhein-Westfalen wie folgt zusammenfassen:

- Bei einem durchschnittlichen Verbrauch von knapp 120 l/Einwohner und Tag, also rd. 43 m³ pro Jahr, ergibt sich bei einem Abgabesatz von 0,05 EURO pro Kubikmeter für die öffentliche Wasserversorgung eine **zusätzliche Jahresbelastung von maximal 2,15 EURO pro Einwohner und Jahr**.
- Die Verteilungswirkungen dürften schon aufgrund des geringen absoluten Betrages vernachlässigbar sein. Grundsätzlich gilt allerdings, dass sie regressiv ausfallen, da der Wasserverbrauch mit steigendem Einkommen unterproportional steigt.
- Auch im Verhältnis zu den bereits bestehenden Haushaltsbelastungen für das Wasser in Form des Wasserpreises und der Abwassergebühren fiele ein Wasserentnahmeentgelt in dem diskutierten Rahmen nicht nennenswert ins Gewicht.
- Der „gewichtete“ Wasserpreis¹¹ betrug 1999 im Durchschnitt des Landes Nordrhein-Westfalen 3,41 DM/m³ oder 1,74 €/m³. Allerdings streuen die Preise regional sehr stark, von 0,75 € bis zu 2,10 €
- Über die reinen Wasserbezugskosten hinaus spielen die Entwässerungskosten für die Belastung von Haushalten und Unternehmen eine entscheidende Rolle. Nach den Ergebnissen der vergleichenden Untersuchung von Rudolph und Ecologic¹² beliefen sich die Abwassergebühren im Land durchschnittlich auf 5,11 DM bzw. 2,61 € pro Kubikmeter.
- *Die daraus resultierende Gesamtbelastung für den Bezug und die Ableitung des Kubikmeters Wasser belief sich auf 8,52 DM bzw. auf 4,35 €. Dadurch wird im Durchschnitt jeder Einzelne bei einem Pro-Kopf-Verbrauch von rd. 120 Litern pro Tag und 43 m³ pro Jahr mit etwa 187 € belastet. Ein Entnahmeentgelt in Höhe von 0,05 € pro Kubikmeter würde die Jahresbelastung für jeden Einwohner um 2,15 € erhöhen.*
- Auch wenn man die Belastung eines typischen Haushalts anschaut, bleibt die aus einem Wasserentnahmeentgelt resultierende Zusatzbelastung nahezu unmerklich: Der Durchschnittshaushalt mit einem jährlichen Wasserverbrauch von 120 m³ müsste 6 € zusätzlich im gesamten Jahr aufbringen.
- *Drei-Personen-Haushalte hatten in Nordrhein-Westfalen nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 ein Haushaltsnettoeinkommen (also nach Abzug der Einkom-*

¹¹ Im Sinne der BGW-Statistik; siehe dazu BGW-Wasser – Tarife `99

¹² Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Oktober 1998

mensteuern und der Beiträge zur Sozialversicherung) von durchschnittlich 3.255 € pro Monat bzw. von 39.060 € pro Jahr. Der Anteil der gesamten Wasserkosten an diesem Budget beträgt 1,44 %. Durch ein Wasserentnahmeentgelt in Höhe von 0,05 € pro m³ würde dieser Anteil auf 1,46 % - also unmerklich – ansteigen.

- Selbst bei einem Haushalt, in dem ein Nichterwerbstätiger Haupteinkommensbezieher ist und wo das Nettoeinkommen nur 1.987 € beträgt, sind die entsprechenden Anteile mit 2,15 % bzw. 2,17 % ohne und mit Erhebung des Wasserentnahmeentgeltes zwar etwas höher, aber ebenfalls im Bereich zumutbarer Belastung.
- **Im Durchschnitt sämtlicher Haushalte in NRW, die über ein Haushaltsnettoeinkommen von 2.596 € pro Haushalt verfügen, würde die Erhebung des Wasserentnahmeentgeltes von 0,05 € für die öffentliche Wasserversorgung den Anteil der Wasser-/Abwasserkosten am Nettobudget lediglich von 1,64 auf 1,66 % ansteigen lassen.**
- Selbst wenn man die höchst unterschiedlichen Belastungen der Haushalte aufgrund der örtlich stark streuenden Wasserpreise und Abwassergebühren berücksichtigt, dürften die Anteile der gesamten Wasserkosten (Wasserbezug plus Abwasser) am Nettoeinkommen der Haushalte auch nach Einführung des Wasserentnahmeentgeltes in Höhe von 0,05 € selbst in den ungünstigsten Fällen kaum über 3 % liegen.

7.3 Sektorale Belastung

Die Berechnung der sektoralen Belastungseffekte eines Wasserentnahmeentgeltes ist aufgrund verschiedener Daten- und Zuordnungsprobleme nur näherungsweise möglich. Die in Tabelle 4¹³ ausgewiesenen Werte bedürfen daher einer ausführlicheren Kommentierung:

Die Daten stammen mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Wassermengen vom LDS Nordrhein-Westfalen;¹⁴ die Wasserdaten wurden aus den Tabellen 7.1, 7.2 und 7.4 der LDS-Statistik zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Bergbau, bei der Gewinnung von Steinen und Erden und im verarbeitenden Gewerbe 1998 zur Verfügung gestellt. Die Wasserdaten spiegeln insoweit eine rd. 4 Jahre zurück liegende Situation wider. Ein Teil der Angaben – soweit sie aus der drei- und vierstelligen WZ-Gliederung stammen – darf nicht einzeln ausgewiesen werden; daher sind in Tabelle 4 einige Werte nicht ausgedruckt.

Das Wasseraufkommen wird auf der Gewinnungsseite in Eigengewinnung und Fremdbezug unterteilt, auf der Verwendungsseite in „im Betrieb eingesetztes Frischwasser“ und in „ungenutzt“ abge-

¹³ Siehe dazu den Anhang

¹⁴ Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln bedankt sich für die z.T. sehr kurzfristige Datenbereitstellung und Beratung insbesondere bei den Herren Leitloff, Salzsieder und Troost vom LDS NRW in Düsseldorf.

leitetes sowie weitergegebenes Wasser. Die zur differenzierten Belastungskalkulation erforderlichen Kühlwassermengen entstammen einer Statistik über die „einmalige“ Wassernutzung, die es nicht erlaubt, die darin enthaltenen Eigengewinnungs- und Fremdbezugsanteile zu bestimmen. Auch ist es nicht möglich, durch Abzug der Kühlwassermengen vom gesamten Wasseraufkommen die Mengen zu berechnen, die im Betrieb für Produktions- und sonstige Zwecke eingesetzt und daher mit dem vollen Abgabesatz belastet werden sollen. Für die daraus entstehenden Zuordnungsprobleme wurde folgende Lösung gewählt: Es wird von der Hypothese ausgegangen, dass nur das (billigere) eigengeforderte Wasser für Kühlzwecke und für ungenutzte Ableitungen verwendet wird. Der Fremdbezug ist daher in der Berechnung stets mit 0,05 € belastet. Dadurch wird die Eigengewinnungsmenge in Kühlwasser und Produktions- bzw. Betriebswasser sowie in die ungenutzt abgeleiteten Wassermengen unterteilt.

Im Gegensatz zu den Wasserdaten, die sich ausschließlich auf das Jahr 1998 – dem letzten vorliegenden Erhebungsdatum – beziehen, wurden für die Umsätze in Spalte n der Tabelle 4 bewusst neuere Angaben aus dem Jahr 2000 herangezogen. Hätte man rückwirkend die sektorale Belastung für 1998 berechnet, so würde die Belastung für den Zeitpunkt der Einführung eines Wasserentnahmementgeltes im kommenden oder einem späteren Jahr zu deutlich überzeichnet: Einer seither eingetretenen generellen Umsatzerhöhung stehen nämlich generell sinkende Wassereinsatzmengen gegenüber. Für das Jahr 2000 dürften sich daher de facto bereits niedrigere spezifische Belastungen ergeben; oder m.a.W. die hier dargestellten Werte dürften die tatsächlich zu erwartenden Belastungen – z.B. im Jahr 2003 – zwar immer noch leicht überzeichnen, aber in einem erheblich geringeren Ausmaß.

Die Landwirtschaft wurde nachrichtlich in die Sektortabelle mit aufgenommen. Vergleichbares statistisches Material stand dazu aber nicht zur Verfügung: Während die LDS-Statistik (Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen 1998) eine Wasserentnahme von rd. 11 Mio. m³ angibt, gelangen Schätzungen der Landwirtschaftskammern zu einer Gesamtmenge von 40-45 Mio. m³.

Das LDS¹⁵ erklärt die Differenz zwischen den eigenen Angaben und den Angaben der Landwirtschaftskammern¹⁶ mit der Erstmaligkeit der Erhebung. So bestanden bereits Unklarheiten darüber, wie die relevante Gruppe erfasst werden sollte. Es wurden zunächst die unteren Wasserbehörden angeschrieben und um die Mitteilung der Adressen der betroffenen Landwirte gebeten (mögliches Problem: unvollständige Angaben). Dann wurden die von dort genannten 4.000-5.000 Landwirte angeschrieben und angehalten, einen komplizierten neuen Fragebogen auszufüllen (mögliches Problem: fehlende Erfahrung im Umgang mit dem Formular). Insofern dürften die Zahlen der Landwirtschaftskammer sehr viel näher an der Realität liegen als die des LDS; hier wurde daher von 45 Mio m³ ausgegangen.

¹⁵ Quelle: Telefonat mit Herrn Salzsieder vom LDS (21.02.2002)

¹⁶ Vorabschätzungen im LDS beliefen sich auf etwa 100 Mio. m³/Jahr

Auf dieser Datenbasis beruhen die Angaben in Tabelle 4. Für die Frage der sektoralen Belastungseffekte eines Wasserentnahmeentgeltes müssen die aus der Eigengewinnung von Wasser stammenden, unmittelbar entstehenden Abgabebelastungen und die im Preis für das fremdbezogene Wasser überwälzten Abgabenlasten in ihrer Gesamtwirkung berücksichtigt werden. Insofern weist Tabelle 4 in *Spalte m die Gesamtbelastung* aus der Eigengewinnung und dem Fremdbezug von Wasser aus und setzt sie in Spalte o in Relation zum Umsatz.

Allerdings kann für die Belastungsrechnung nicht ein einheitlicher Abgabesatz zugrunde gelegt werden. Durch die geplante Freistellung von Teilen des jeweiligen Wasseraufkommens und durch die Differenzierung des Abgabesatzes für Kühlwasser und für „normales“ Betriebswasser wird auch eine differenziertere Belastungsrechnung erforderlich, die an der Wasserverwendung anknüpfen muss.

- Ein Teil des branchenspezifischen Wasseraufkommens wird für Kühlzwecke verwendet. Dafür soll ein ermäßigter Abgabesatz von $0,01 \text{ €/m}^3$ gelten. Die Angaben zum Kühlwasser in Spalte g wurden der Tabelle 7.4 Einmalige Wassernutzung der LDS-Statistik entnommen; sie enthält Kühlwasser für Produktions- und für Stromerzeugungsanlagen als *Einspeisemengen*.
- Ein anderer Teil des jeweiligen branchenspezifischen Wasseraufkommens aus Eigengewinnung und Fremdbezug wird nicht für den Einsatz im eigenen Betrieb genutzt. Es wird ungenutzt entweder in ein Gewässer abgeleitet oder an Dritte weitergegeben bzw. verkauft.¹⁷
 - Die ungenutzt wieder dem Gewässer zugeführten Wassermengen (Spalte e), die vor allem im Bergbau in Form der Sumpfungswässer eine wichtige Rolle spielen, sollen abgabefrei bleiben. Sie sind daher für die Zwecke der Belastungsrechnung vom gesamten Wasseraufkommen (Spalten c und d) abzuziehen und dementsprechend auch in Spalte j nicht enthalten.
 - Dies gilt auch für das laut Statistik ungenutzt an Dritte weitergegebene Wasser (Spalte f), das – so die hier getroffene Annahme – verkauft wird. Dieser Teil des Wasseraufkommens ist zwar mit dem Wasserentnahmeentgelt belastet. Es wird jedoch unterstellt, dass eine volle Überwälzung des bei der Gewinnung fällig werdenden Wasserentnahmeentgeltes beim Verkauf an Dritte gelingt; insofern führen diese Wassermengen nicht zu einer Belastungserhöhung bei den wassergewinnenden Betrieben. Von dieser Hypothese wird in Tabelle 4 generell und bei der Angabe der Gesamtbelastung in Relation zum Umsatz in Spalte o ausgegangen.
 - In Spalte j der Tabelle 4 ist also nur das *im Betrieb genutzte, aber nicht für Kühlzwecke verwendete*, Wasser erfasst. Es unterliegt einer Abgabenbelastung von $0,05 \text{ €}$. Dabei wird

¹⁷ Die entsprechenden Angaben sind der Tabelle 7.2 Verwendung des Wasseraufkommens der LDS-Statistik der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Bergbau, bei der Gewinnung von Steinen und Erden und im verarbeitenden Gewerbe 1998 entnommen. b

implizit unterstellt, dass bei Fremdbezug die vom wassergewinnenden Unternehmen zu zahlende Abgabe mit einem Satz von 0,05 € voll überwältzt wird.

- In Spalte p werden Umsatzbelastungen ausgewiesen, die sich bei einer alternativen Betrachtungsweise ergeben. Weicht man von der Annahme ab, dass das Wasserentnahmeentgelt – soweit es vom eigengewinnenden Betrieb zu entrichten ist – bei der Weiterleitung des ungenutzten Wassers an Dritte auf diese überwältzt wird, dann fällt die Abgabe dem wassergewinnenden Sektor bzw. Betrieb als Belastung zu. Dementsprechend ergeben sich höhere spezifische Umsatzbelastungen.

In der sektoralen Belastung (Tabelle 4) zeigt sich bei einem Regel-Abgabesatz von 0,05 € einem „Kühlwasser“-Satz von 0,01 € und bei Befreiung des ungenutzt abgeleiteten Wassers, aber ohne die Berücksichtigung weiterer Befreiungen zunächst, dass die meisten Wirtschaftszweige von einem Wasserentnahmeentgelt nur marginal zusätzlich belastet werden.

Belastungen von **0,05 % des Umsatzes und mehr** kommen nur auf den **Kohlebergbau**, die Gewinnung von **Steinen und Erden**, die **Textilveredlung**, Teile des Papiergewerbes (**Herstellung von Holz- und Zellstoff, Papier, Karton und Pappe**), der Chemischen Industrie (**Grundstoffe, Pharmabereich**), die **Elektrizitätsversorgung** und natürlich auf die **Wasserversorgung** zu.

Lässt man einmal die öffentliche Wasserversorgung außer Acht, so wäre die Gewinnung von Kies und Sand mit 0,72 % des Umsatzes am stärksten betroffen. Über 0,1 % lägen noch die Textilveredlung (0,30 %), die Elektrizitätswirtschaft (0,27 %), die Gewinnung von Natursteinen (0,25 %) und die Steinkohle. Dabei ist die hohe Belastung des Steinkohlenbergbaus (0,58 %) darauf zurückzuführen, dass die Bergwerksverbundkraftwerke diesem Sektor zugeordnet werden und dort mit ihrem starken Kühlwasserverbrauch durchschlagen.

Stellt man diesen Belastungen die Nettoumsatzrenditen der besonders stark betroffenen Bereiche gegenüber, so ergibt sich ein differenziertes Bild. Die Renditeangaben – soweit sie aus den Berichten der Deutschen Bundesbank stammen – schwanken zwischen 1,6 % für das Textilgewerbe, den Bergbau und die Gewinnung von Steinen und Erden über 2,0 % für das Papiergewerbe, 2,9 % für die Energie- und Wasserversorgung bis zu 6,1 % für die Chemische Industrie. Die für Nordrhein-Westfalen verfügbaren Daten¹⁸ liegen jeweils deutlich über denjenigen des Bundesgebietes. Einen zuverlässigen Maßstab für die Belastungsfähigkeit der Branchen bieten solche Umsatzrendite-Zahlen allerdings nicht. Zum einen schwanken die Renditen natürlich von Unternehmen zu Unternehmen. Zum anderen suggeriert aber auch die direkte Gegenüberstellung von Rendite und zusätzlicher Belastung, dass selbst kleinere Belastungen unmittelbar ergebnisschmälernd wirken, also keinerlei Überwälzungschancen vorhanden sind.

¹⁸ Sonderauswertung des IW Köln aus Markus-Datenbank (Bureau van Dijk)

7.4 Verwaltungskosten

Die Verwaltung des Wasserentnahmeentgeltes ist in den einzelnen, die Abgabe erhebenden Bundesländern unterschiedlich geregelt.

In **Schleswig-Holstein**¹⁹, wo sowohl eine Oberflächen- als auch eine Grundwasserabgabe erhoben wird, ist die Verwaltung für die beiden Teilabgaben differenziert geregelt: Für die *Oberflächenwasserabgabe* ist das STUA Itzehoe zentral zuständig. Es gibt ca. 12 Abgabeschuldner (10-15 Bescheide). Das daraus resultierende Aufkommen beträgt rd. 33 Mio. €

Für die Verwaltung ist im Haushalt eine Stelle (1 Stelle gD - A 10 / BAT IVb) nebst Sachmitteln und ein Gesamtansatz von 62.000 € veranschlagt.

Vollzugsprobleme gibt es nicht, Widerspruchsverfahren bezogen sich auf Mengenfestsetzungen und kamen von Kraftwerksbetreibern.

Bei der *Grundwasserabgabe* gibt rd. 2.500 Abgabeschuldner. Die Erhebung wird dezentral von den Kreisen (11) und Kreisfreien Städten (4) durchgeführt. Das Aufkommen betrug 2002 etwa 12,4 Mio. €

Als Verwaltungskostenausgleich wird den Kreisen und Städten eine Fallpauschale von 123 € je Bescheid gezahlt, das macht rd. 300.000 € im Jahr.

Umsetzungsprobleme entstehen durch die unterschiedliche Rechtsauslegung der 15 Behörden; das soll durch eine präziser gefasste Verordnung künftig vermieden werden. Widersprüche gibt es aber nur wenige; strittig ist dabei vor allem, ob es sich bei Wasser in Kiesgruben um aufgeschlossenes Grundwasser oder Oberflächenwasser handelt.

In **Brandenburg**²⁰, wo ebenfalls beide Abgabentypen erhoben werden, erfolgt die Verwaltung zentral durch das Landesumweltamt als obere Wasserbehörde (zentral - gemäß § 126 (2) Nr.7 BbgWG). Es gibt gegenwärtig um 1.000 Abgabepflichtige, unter ihnen zwischen 650 und 700 Dauernutzer²¹ und zusätzlich ca. 350 Pflichtige aus befristeten Nutzungen (Grundwasserhaltungen, vorübergehende Entnahmen).

Die Einnahmen haben sich in den letzten 5 Jahren in Abhängigkeit von den sich progressiv entwickelnden Gebührensätzen für Grundwasserentnahmen (§ 40(1) BbgWG) von ca. 10,7 Mio EUR im Jahr 1997 über 14,0 Mio EUR in 2000 auf rd. 16,5 Mio EUR im Jahr 2002 entwickelt.

¹⁹ Wir danken Herrn Ehlers, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft in Kiel, für seine Auskünfte.

²⁰ Für Informationen danken wir Frau Böttner und Herrn Albs, Landesumweltamt Brandenburg.

²¹ Gründe für Schwankungsbreite: Produktionseinstellungen, Änderung von Technologien, Umstellung auf öffentliche Wasserversorgung, Insolvenzen, Neugründungen etc.

Für die Verwaltung sind 4 Stellen eingerichtet (1 gD Fachingenieur plus 3 mD Verwaltungsangestellte).

Als Vollzugsprobleme werden genannt: Ermittlung und Erfassung der entgeltpflichtigen Gewässerbenutzungen, Qualität (Vollständigkeit) und Fristwahrung der Selbsterklärungen, Verfügbarkeit und Inhalt der Erlaubnisbescheide zu den Gewässerbenutzungen, Wechsel der Erlaubnisinhaber, Bildung/Entwicklung von Industrieparks, Befreiungsregelung (§ 40 (3) BbgWG), Konkurse/Insolvenzen, Zahlungsmoral (ansteigend)

Die Anzahl der Widersprüche beläuft sich mit rückläufiger Tendenz auf jährlich ca. 30 bis 50 Fälle. Die Widersprüche stammen vor allem aus Bauwirtschaft, chemischer Industrie, Energiewirtschaft und Zweckverbänden WV.

Eine Besonderheit weist die Verwaltung in **Mecklenburg-Vorpommern**²² auf. Hier ist die Erhebung der Wasserentnahmeentgelte und der Abwasserabgabe miteinander gekoppelt. Für die gemeinsame Verwaltung ist eine „Zentrale Stelle“ eingerichtet worden, die Erhebung selbst erfolgt bei Gewässern 1. Ordnung durch die StÄ, bei Gewässern 2. Ordnung durch die Landkreise und kreisfreien Städte.

Das Entgelt wird seit 2001 erhoben, sein Aufkommen betrug

2001: 2,3 Mio. €

2002: 2,5 Mio. €

2003: 2,3 Mio. €(Haushaltsansatz).

Es fallen nur geringe Verwaltungskosten an, da die Erhebung zusammen mit der Abwasserabgabe erfolgt. Die „Zentrale Stelle“ ist mit 5 Personen besetzt, die 6 StÄ mit je 1 Person, in den Landkreisen ist der Personalbedarf schwer abschätzbar.

Als Aufwandsentschädigung für die Erhebung der Wasserentnahme-Entgelte sind 25.000 € veranschlagt (rd. 1%).

Die Befunde zeigen, dass selbst bei dezentralen Lösungen die Verwaltungskosten und die Vollzugsschwierigkeiten die Anwendbarkeit der Abgabe nicht in Frage stellen und die Nettoergiebigkeit nicht über Gebühr mindern.

In **Nordrhein-Westfalen** käme angesichts der bestehenden Strukturen im LUA eine zentrale Erhebung bzw. Verwaltung in Betracht. Die Verwaltungskosten werden dabei zum einen von der Anzahl der Fälle, zum anderen vom spezifischen Aufwand pro Fall bestimmt; detaillierte Angaben dazu liegen z.Z. nicht vor.

²² Herrn Lorani, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft, danken wir für die Informationsbereitschaft

Insoweit kann hier zunächst nur die Fallzahl durch Schätzung „abgegriffen“ werden: Nach der Statistik der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Bergbau, bei der Gewinnung von Steinen und Erden und im verarbeitenden Gewerbe 1998 gab es insgesamt 1731 Betriebe mit Eigenwassergewinnung, für die eine Erlaubnis erteilt worden sein muss. Die Zahl dürfte insoweit die Obergrenze der potenziellen Fälle von abgabepflichtigen Unternehmen der privaten Entnahme aus den genannten Bereichen darstellen. Nach der Statistik des LDS kommen 60 Wärmekraftwerke hinzu.

Was die Wasserversorgungsunternehmen (WVU) anbelangt, so gibt es nach einer Studie aus dem Jahr 2000 in Deutschland rd. 17.900 Wasserwerke, wovon 15.500 in den Berichten des BGW erfasst werden. Der BGW weist 261 WVU dem Land Nordrhein-Westfalen zu; dies lässt bei proportionaler Verteilung auf die Länder auf eine Zahl zwischen 260 und 300 für WVU in Nordrhein-Westfalen schließen. Das MUNLV geht aber von rd. 700 WVU aus.

Die größte Fallzahl kann durch die Veranlagung landwirtschaftlicher Betriebe entstehen. Das MUNLV schätzt die Betriebszahl auf 3.000 – 5.000. Allerdings werden nicht sämtliche Betriebe als wassergewinnende Betriebe zu veranlagen sein. Ein großer Teil dürfte unter die Bagatellgrenze fallen.

Insgesamt kann daher auf maximal rd. 5.000 – 6.000 zu veranlagende Einheiten geschlossen werden. In jedem Fall wird die Gesamtmenge an zu veranlagenden Einheiten also deutlich geringer sein als bei der Abwasserabgabe, wo es in etwa um 8.000 Fälle geht.

Bei einer „schlanken“ Wasserentnahmeabgabe – wie sie hier zugrunde gelegt wird – mit nur einer Tarifspreizung und möglichst wenigen Ausnahmeregelungen dürfte auch die spezifische Fallbearbeitung mit deutlich geringerem Aufwand einhergehen als bei der relativ komplex gestalteten Abwasserabgabe. Der Verwaltungsaufwand ist daher – berücksichtigt man auch noch das höhere Gesamtaufkommen (die Abwasserabgabe erbringt noch ein Aufkommen von knapp 100 Mio €) unter 5 % des Gesamtaufkommens zu veranschlagen.

8 Anhang

Tabelle 4: Sektorale Belastung durch ein Wasserentnahmeentgelt

(Erläuterungen dazu finden sich in Teil 7.3, S. ff.)