

Zur regionalen Differenzierung von Wassernutzungsabgaben

Erik Gawel · Stefan Möckel

Eingegangen: 10. Juni 2011 / Angenommen: 25. August 2011 / Online publiziert: 9. September 2011
© Springer-Verlag 2011

Zusammenfassung Lenkende Wassernutzungsabgaben bezwecken eine knappheitsorientierte Umstrukturierung der Inanspruchnahme von Gewässern. Sie treffen dabei auf ein räumlich differenziertes Bild von Nutzungsansprüchen und Gewässerzuständen. Eine regionale Differenzierung des Knappheitssignals der Abgabe erscheint daher sachgerecht. Auch die europäische Wasserrahmenrichtlinie mit ihrem regionalen Bewirtschaftungsansatz und der Ausrichtung auf Flussgebietseinheiten bzw. Wasserkörper scheint eine regionale gewässerbezogene Differenzierung von Wassernutzungsabgaben nahezulegen. Dessen ungeachtet werden in Deutschland bisher Wassernutzungsabgaben sowohl in Form der Abwasserabgabe bundesweit einheitlich als auch in Form der Wasserentnahmeentgelte in elf Bundesländern unterschiedlich erhoben, jedoch ohne regionalen Knappheitsbezug. Mit der Föderalismusreform hat der Bund seit 2006 sogar die Kompetenz, Wasserentnahmeentgelte bundesweit einheitlich zu regeln. Vor diesem Hintergrund befasst sich der Beitrag mit den Möglichkeiten und Grenzen regionalisierter Wassernutzungsabgaben in Deutschland. Zunächst wird geprüft, inwieweit die Wasserrahmenrichtlinie mit ihrem kombinierten Ansatz aus Immissions- und Emissionsnormen eine Regionalisierung verlangt bzw. sinnvoll erscheinen lässt. Den Schwerpunkt der Untersuchung bilden die konzeptionellen Elemente und Ausgestal-

tungsoptionen einer möglichen Regionalisierung. Erörtert werden neben ökologischen, rechtlichen und politischen Aspekten vor allem ökonomische Gesichtspunkte. Als Schlussfolgerung kann festgehalten werden, dass regional differenzierte Wassernutzungsabgaben möglich und begründbar sind. Insbesondere aus Gründen des Küsten- und Meeresschutzes sowie der Unterliegerproblematik sollte aber eine Abwasserabgabe weiterhin emissionsorientiert bundeseinheitliche Standards setzen, während bei den mengenbezogenen Entnahmeentgelten regionale (wasserkörperbezogene) Differenzierungen innerhalb einer bundesrechtlich kodifizierten Abgabe zu empfehlen sind.

Schlüsselwörter Abwasserabgabe · Wasserentnahmeentgelte · Wasserrahmenrichtlinie · regionale Differenzierung · kombinierter Ansatz · Wasserkörper

Zone Pricing—the Case of Water Use Charges

Abstract Regulatory water use charges aim at restructuring water uses according to scarcity of regional water services. Hence, a spatial differentiation of the charge design appears to be an appropriate means of water pricing policy. Similarly, the European Water Framework Directive with its requirement of regional water resources management and its focus on river basins and water bodies could demand or indicate regional differentiations. However, in Germany two water use charges exist mainly unrelated to regional scarcity patterns: a nationwide effluent charge and different water extraction charges in 11 German States. Moreover, in 2006 the federal government has obtained the competence to implement a nationwide charge on water withdrawal without any regional differentiations.

Prof. Dr. E. Gawel (✉)
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ,
Department Ökonomie, Permoserstraße 15,
04318 Leipzig, Deutschland
E-Mail: erik.gawel@ufz.de

Dr. S. Möckel
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ,
Department Umwelt- und Planungsrecht, Permoserstraße 15,
04318 Leipzig, Deutschland
E-Mail: stefan.moeckel@ufz.de

Against this background, the paper analyses the scope and limitations of regionally differentiated water use charges in Germany. First, the Water Framework Directive is examined as to whether the so-called combined approach of both emissions and immissions requirements makes a regional approach for charges mandatory. Second, the paper investigates the main conceptual elements and options of a regionalisation and their ecological, economic, legal and political aspects. The authors conclude that regionally differentiated water use charges are feasible as well as justifiable. However, with particular respect to the environmental objectives of protection of coastal water and marine ecosystems an effluent charge should still provide nationwide incentives according to the emissions principle. For water extraction charges the authors recommend a nationwide regulation framework yet completed by legal options for regional differentiations on e.g. water body level.

Keywords Effluent charge · Water extraction charge · Water Framework Directive · Regional differentiation · Combined approach · Water body

1 Problemstellung

In Deutschland sind mit der Bundes-Abwasserabgabe und den von derzeit elf Bundesländern erhobenen Wasserentnahmeentgelten seit längerem Wassernutzungsabgaben etabliert, die die Inanspruchnahme knapper Gewässerressourcen durch Entnahmen oder Einleitungen mit einem Lenkungspreis belegen. Die Abwasserabgabe (AbwA) setzt ihre administrierten Nutzungspreise bundeseinheitlich fest und differenziert dabei nach Schädlichkeit von Einleitungen. Die Wasserentnahmeentgelte (WEE) formulieren je Bundesland einheitliche, jedoch insbesondere nach Entnahmeort (Grund- oder Oberflächenwasser) sowie nach Verwendungszweck differenzierte Entgeltsätze. Während mit der Abwasserabgabe auf eine regionale Differenzierung ihres Lenkungsanreizes gänzlich verzichtet wird, weisen die Wasserentnahmeentgelte zwar länderspezifische Unterschiede auf, die aber ebenfalls nicht auf die jeweiligen Gewässerzustände oder regionale Knappheiten referieren.

In der theoretischen Diskussion um Wassernutzungsabgaben (WNA) wurde jedoch immer betont, dass die Knappheiten, um deren Sichtbarmachen die Abgaben bemüht sind, typischerweise regional unterschiedlich ausfallen. Daher könne ein einheitlicher Abgabensatz kaum je unverzerrte Preissignale generieren, wenn die Umweltauswirkungen regional streuen, Umweltnutzungen mithin immissionsseitig nicht homogen sind (Kemper 1993: 82 ff.). Diese Diskussion gewann mit Inkrafttreten der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) im Jahre 2000 eine neue Dimension: Denn die Richtlinie formuliert ein integriertes und regional

neu skaliertes Bewirtschaftungskonzept (Stichwort Flussgebietsmanagement) und setzt mit Artikel 9 neue Anforderungen an die Bepreisung nunmehr deutlich weiter definierter Wasserinanspruchnahmen. Vor diesem Hintergrund sollen Wassernutzungsabgaben neuartige Aufgaben zuwachsen (Ewringmann 2002: 266, 278 ff.):

- Ausrichtung an einer regionalen Bewirtschaftungsperspektive in Verbindung mit einer Stärkung immissionsseitiger Steuerungsansätze und
- Etablierung regionalisierter, von langfristigen Schutzgedanken getragener Knappheitsrahmen für die öffentlich zu bewirtschaftenden Einheiten.

Da die einzelnen Wasserkörper unterschiedliche Zustände, Belastungen und Nutzungen aufweisen, stellt sich im Lichte der Wasserrahmenrichtlinie erneut die grundlegende Frage nach einer regionalen Differenzierung von Wassernutzungsabgaben. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, inwieweit sich das theoretische Regionalisierungspostulat aus der Wasserrahmenrichtlinie herleiten lässt und ob es für die Praxis insbesondere der bestehenden deutschen Wassernutzungsabgaben künftig eine Rolle spielen sollte: Ist eine Regionalisierung gemeinschaftsrechtlich geboten, gewässergütepoltisch sinnvoll und auch umweltpolitisch prioritär? Und wie sollte sie konkret ins Werk gesetzt werden? Zur Klärung dieser Fragen wird zunächst geprüft, welche Regionalisierungserfordernisse sich für Wassernutzungsabgaben aus der Wasserrahmenrichtlinie ableiten lassen (Kap. 2). Sodann sind konzeptionelle Elemente einer Regionalisierung herauszuarbeiten und zu bewerten (Kap. 3). Eine Übertragung dieser Überlegungen auf die bestehenden deutschen Wassernutzungsabgaben erfolgt in Kap. 4. Ein Fazit beschließt diesen Beitrag (Kap. 5).

2 Regionalisierungserfordernisse der Wasserrahmenrichtlinie

Konzeptionelle Anforderungen an Wassernutzungsabgaben ergeben sich aus verschiedenen Elementen der Wasserrahmenrichtlinie. Im Folgenden wird zunächst dargestellt, inwieweit Wassernutzungsabgaben für die Erreichung der in der Wasserrahmenrichtlinie vorgegebenen Ziele relevant sind (Kap. 2.1). Anschließend werden die Vorgaben aus Artikel 9 der Wasserrahmenrichtlinie untersucht (Kap. 2.2). Dabei spielt insbesondere die Frage eine Rolle, inwieweit eine regionale Differenzierung geboten ist. Darauf aufbauend wird analysiert, welche Anforderungen die Wasserrahmenrichtlinie an die inhaltliche Ausgestaltung von Abwasserabgabe und Wassernutzungsentgelte stellt (Kap. 2.3).

2.1 Wassernutzungsabgaben als Instrumente zur Erreichung der Gewässerschutzziele der Wasserrahmenrichtlinie

Die Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten der EU unter anderem dazu, innerhalb einer bestimmten Frist einen guten ökologischen und chemischen Zustand der Oberflächengewässer und einen guten mengenmäßigen und chemischen Zustand des Grundwassers zu erreichen. Für die qualitätsorientierte Bewirtschaftung sieht die Richtlinie eine Einteilung der Flussgebietseinheiten in Wasserkörper und eine Beurteilung der Wasserkörper bei Oberflächengewässern im Hinblick auf den chemischen und ökologischen Zustand sowie bei Grundwasserkörpern hinsichtlich des chemischen und mengenmäßigen Zustands vor.

Durch welche konkreten Maßnahmen diese Ziele zu erreichen sind, schreibt die Wasserrahmenrichtlinie den Mitgliedstaaten nicht im Einzelnen vor. Aus Art. 11 Abs. 3 WRRL ergeben sich allerdings zu erfüllende Mindestanforderungen („grundlegende Maßnahmen“). Zu den Mindestanforderungen gehört die Etablierung von Eröffnungskontrollen für bestimmte gewässererhebliche Handlungen (Art. 11 Abs. 3 Buchst. e-g), aber auch das Ergreifen von Maßnahmen, die als geeignet für die Ziele des Art. 9 WRRL angesehen werden (Art. 11 Abs. 3 Buchst. b) und Maßnahmen, die eine effiziente und nachhaltige Wassernutzung fördern, um nicht die Verwirklichung der Qualitätsziele zu gefährden (Art. 11 Abs. 3 Buchst. c). Darüber hinaus spricht Art. 11 Abs. 4 WRRL auch ergänzende Maßnahmen an, die von den Mitgliedstaaten zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen ergriffen werden, um die gemäß Artikel 4 festgelegten Ziele zu erreichen. Dazu gehören ausweislich des Anhangs VI, Teil B, auch „wirtschaftliche und steuerliche Instrumente“.

2.2 Vorgaben aus Art. 9 WRRL

Klare Verpflichtungen mit Blick auf die Erhebung von Entgelten spricht die Wasserrahmenrichtlinie allerdings nur in Artikel 9 an: Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL verlangt von den Mitgliedstaaten, bis 2010 dafür zu sorgen, „dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt“. Diese Vorgabe beinhaltet, kostendeckende Preise (einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten) für das Bereitstellen von Wasserdienstleistungen zu erheben, soweit nicht besondere soziale, ökologische oder wirtschaftliche Umstände dafür sprechen, von der Kostendeckung Abstriche zu machen (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL). Darüber hinaus verlangt Art. 9 WRRL, dass auch die verschiedenen Wassernutzungen, die keine Wasserdienstleistungen sind, einen am Verursachergedanken orientierten angemessenen Beitrag zur Deckung der

Kosten der Wasserdienstleistungen leisten (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL).

Der grundsätzliche Auftrag, bei Wasserdienstleistungen das Kostendeckungsprinzip zu berücksichtigen und damit zur Erreichung der Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie beizutragen, beinhaltet allerdings nicht, allein durch die Wasserpreisgestaltung die Zielerreichung herbeizuführen. Denn die Wasserdienstleistungen, um deren Kostendeckung es in Art. 9 WRRL geht, bilden nur einen Ausschnitt der gewässerbezogenen Vorgänge, auf die zur Zielerreichung eingewirkt werden muss. Insofern enthält Art. 9 WRRL kein umfassendes Gebot für eine zielorientierte Wasserbewirtschaftung durch Abgaben (Gawel/Köck/Kern et al. 2011: 38 ff.).

Immerhin aber verlangt Art. 9 Abs. 1 WRRL, dass bei der geforderten Kostendeckung auch die Umwelt- und Ressourcenkosten einzubeziehen sind. Für die Anlastung der Umwelt- und Ressourcenkosten sind – neben der Gewässerhaftung und der Kompensation für Eingriffe in den Umweltbestand – insbesondere diejenigen Entgelte und Abgaben geeignet, die unmittelbar an Einleitungsvorgänge in Gewässer und an Entnahmen aus Gewässern ansetzen, also die Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte.

Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass Art. 9 Abs. 1 WRRL im Rahmen der Kostendeckungspflicht auch besondere Möglichkeiten einer regionalen Differenzierung eröffnet, und zwar sowohl hinsichtlich der Höhe der einzubeziehenden, aber regional unterschiedlich ausfallenden Umwelt- und Ressourcenkosten als auch hinsichtlich der zulässigen Abweichungen unter geographischen und klimatischen Gegebenheiten sowie den sozialen, ökonomischen und ökologischen Anforderungen (Art. 9 Abs. 1 WRRL) (Unnerstall 2005: 7), welche oftmals gerade regionalspezifisch ausgeprägt sein dürften.

2.3 Die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie als

Bezugsrahmen für eine regionale Ausgestaltung von Wassernutzungsabgaben?

In der Diskussion um die Fortentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten wird unter Berufung auf die Wasserrahmenrichtlinie zum Teil eine regional differenzierte, flussgebiets- und gewässerqualitätsspezifische Anpassung der Entgelte als geboten angesehen (Ewringmann 2002: 265, 284; SRU 2004: Tz. 479 ff.; Köhler/Meyer 2006: Rn. 142; VKU 2008: 4). So plädiert etwa der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in Anlehnung an den flussgebietsbezogenen Ansatz der Wasserrahmenrichtlinie für eine regional differenzierte Abgabenerhebung, die sich an der jeweiligen regionalen Knappheitssituation zu orientieren hat (SRU 2004: Tz. 483). Denkt man diese Position konsequent zu Ende, wäre für diejenigen Wasserkörper, für die

gute Zustände bereits erreicht sind, auf die Erhebung von Entgelten möglicherweise zu verzichten (VKU 2008: 4).

Die Wasserrahmenrichtlinie und insbesondere ihr Artikel 9 bieten jedenfalls für die zuletzt genannte Ansicht keine ausreichende Stütze, und zwar selbst dann nicht, wenn konzediert wird, dass Artikel 9 funktional auf die Erreichung der Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie bezogen ist. Das ergibt sich aus mehreren Gründen:

- Zum einen erschöpfen sich die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nicht darin, einen guten Gewässerzustand zu erhalten bzw. zu erreichen, sondern die Richtlinie verfolgt darüber hinaus auch den sogenannten kombinierten Ansatz (Art. 10 WRRL), will also in gewisser Hinsicht das Emissionsprinzip verwirklichen, indem zustandsunabhängige Anforderungen gestellt werden (Köck/Möckel 2010: 1390, 1392).
- Zum anderen statuiert die Wasserrahmenrichtlinie ein Verschlechterungsverbot für Wasserkörper (Art. 4 Abs. 1 Buchst a) i) WRRL), das ebenfalls zustandsunabhängig gilt (Köck/Möckel 2010: 1390, 1392; Wabnitz 2010: 380).
- Schließlich ist zu bedenken, dass die Betrachtungsebene für Maßnahmen zur Erreichung von Zustandszielen nicht nur der Zustand des jeweiligen Wasserkörpers sein kann, weil – jedenfalls bei Fließgewässern – die Auswirkungen auf unterliegende Wasserkörper und insbesondere auch die Auswirkungen auf die Küstengewässer und das Meer als Senke landseitiger (flussbezogener) Einträge mitbedacht werden müssen.

Insgesamt wird man daher sagen müssen, dass eine Betrachtungsweise, die die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie auf rein qualitätsorientierte und regionale (auf Wasserkörper bezogene) Konzepte fokussiert, deutlich zu eng angelegt ist. Damit ist eine Regionalisierung von Wassernutzungsabgaben europarechtlich zwar eröffnet, aber keineswegs zwingend.

3 Konzeptionelle Elemente einer Regionalisierung

3.1 Grundlegende Ansatzpunkte

Ein administrierter Abgabepreis auf „knappe Gewässerqualität“ setzt nur dann ‚richtige‘ Signale, wenn sowohl die inhomogenen Verursacherbeiträge angemessen berücksichtigt als auch die insgesamt vorgefundene Knappheits-situation des betroffenen Gewässers zutreffend abgebildet werden. Eine immissionsseitige Ausrichtung eines Abgabenimpulses hat daher grundsätzlich sowohl (für alle Nutzer gleichmäßig) die jeweils vorgefundene Knappheit des Wasserkörpers als auch (nutzerspezifisch) die „Immissionskoeffizienten“ der Gewässereinwirkung durch Entnahme oder

Einleitung zu berücksichtigen. Im gegenwärtigen Recht der Wassernutzungsabgaben wird dem ersten Aspekt bislang gar keine Beachtung geschenkt (bundes- bzw. länderweite Geltung von Regelungen). Die differenzierte Heranziehung immissionsseitig inhomogener Nutzungen ist hingegen durch Bemessung nach Schädlichkeit (AbwAG) bzw. differenzierten Zugriff auf Entnahmevorgänge (WEE-Gesetze) zumindest angelegt. Vor allem bei der Differenzierung der Wasserentnahmeentgelte bestehen aber erhebliche Zweifel, ob diese der Funktionslogik des Immissionsprinzips folgt oder auch nur konzeptionell genügen kann (Gawel 2011; Gawel/Köck/Kern et al. 2011: 159).

Bei der Berücksichtigung des Gewässerzustandes ist nicht etwa die vorgefundene absolute Belastungssituation für die Höhe des Knappheitspreises maßgeblich, sondern eben die Knappheit, das heißt die Diskrepanz zwischen Nutzungsvorrat und Nutzungsansprüchen einerseits sowie aktuellem und Zielzustand andererseits: Ein stark in Anspruch genommener Wasserkörper, der bereits als „erheblich verändert“ gilt, dessen intensive Nutzung daher durchaus dem Bewirtschaftungsziel entspricht und bei zusätzlichen Belastungen kaum nennenswerte Verschlechterungen zeigt („geringe Grenzscha-den“), offenbart keine nennenswerte Knappheit. Derselbe Wasserkörper erfordert jedoch knappheitsbedingt sehr hohe Abgabesätze, falls der aktuelle Zustand stark von dem Bewirtschaftungsziel abweicht und Nutzungen signifikante Auswirkungen zeigen („hohe Grenzscha-den“). Für wenig belastete Wasserkörper gilt dies analog.

3.2 Ausgestaltungsoptionen einer regionalisierten Wassernutzungsabgabe

Soll eine Wassernutzungsabgabe regionalspezifische Impulse setzen, so stellt sich zunächst die Frage, wie diese Differenzierung im Rahmen der Abgabenkonstruktion konkret umgesetzt werden kann. Um eine Wassernutzungsabgabe *materiell* an räumlich unterschiedliche Bewirtschaftungsziele anzupassen, bedarf es eines geeigneten Differenzierungsansatzes. Hierzu wäre eine regionale Unterscheidung nach der Bemessungsgrundlage (z. B. Parameter der Schädlichkeit), der Abgabesatzhöhe oder nach der Verwendung des Abgabeaufkommens denkbar (Ewringmann/Irmer/Rinke 1976: 373, 376),

In Frage kämen zunächst Differenzierungen in der *Bemessungsgrundlage*: Bei der Abwasserabgabe, die gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 AbwAG nach „Schädlichkeit des Abwassers“ auf der Grundlage eines enumerativen Schadparameter-Kataloges bemessen wird, könnte eine regional differenzierte Auswahl jener relevanten Schadparameter Platz greifen, die jeweils örtlich signifikant zur regionalen Zielverfehlung beitragen. Bei den Wasserentnahmeentgelten ist zwar die Bemessungsgrundlage „entnommene Wassermenge“ von der Sache her vorgegeben, hier geraten aller-

dings die verschiedenen Entnahmevorgänge in den Blick, die je nach Anlass und Verwendungszweck des entnommenen Wassers bisher schon zu höchst disparaten Veranlagungen und Freistellungen auf Länderebene geführt haben: Die Ländergesetze zur Erhebung von Wasserentnahmeentgelten sehen zahlreiche, sehr unterschiedliche Befreiungsregelungen für einzelne Wasserverwendungen vor. So werden von den Landesgesetzgebern unter anderem und in wechselnder Kombination wasserrechtlich erlaubnisfreie Nutzungen, Fischerei, Heilquellen, Lösch- und Kühlwasser, Wärmege-
 winnung, Land- und Forstwirtschaft, Bergbau und Wasserkraft aus der Abgabepflicht entlassen (Gawel/Köck/Kern et al. 2011: 103 ff.). Eine Reform könnte gezielt die unterschiedlichen Gewässer-Effekte dieser Nutzungsarten der Abgabepflicht zugrunde legen, die sich ergänzend regional-spezifisch ausformen ließe (Gawel 2011).

Zum anderen lässt sich die Höhe der *Abgabesätze* an die bewirtschaftungsspezifischen Gegebenheiten anpassen, um in nutzungsintensiven Räumen das Knappheitssignal zu verstärken. Je nach Vorflutersituation könnten bei der *Abwasserabgabe* andere Abgabesätze zur Anwendung kommen. Die detaillierte Ausgestaltung von Freiheitsgraden einer „anpassungsfähigen“ Abgabenkonstruktion dürfte allerdings mit einem erheblichen Aufwand einhergehen. Pragmatische Ansätze, die beispielsweise zunächst eine einfache Staffelung in einige wenige Knappheitsstufen ermöglichen, ggf. auch im Hebesatzverfahren, wären zur Vereinfachung denkbar (SRU 2004: 270). Bei *Wasserentnahmeentgelten* könnte eine Abgabesatz-Differenzierung nach dem von der Entnahme betroffenen Wasserkörpertyp (Grundwasser, Oberflächenwasser) sowie dem jeweiligen Wasserkörperzustand in Betracht kommen. Hier wäre theoretisch sogar eine zeitliche Differenzierung angezeigt, denn entscheidend für das Ausmaß der Gewässerbelastung sind die zeitliche Verteilung der Entnahmen, deren Umfang und Häufigkeit sowie die insgesamt für das Gewässersystem resultierenden Wasserverluste (MUNLV NRW 2003).

Als weniger geeignete Ansätze dürften von vorneher ein an der Gewässersituation orientierte *Abgabenermäßi-
 gungen* und *Verrechnungsmöglichkeiten* der Abgabeschuld gelten, die das gegenwärtige Recht der Wassernutzungs-
 abgaben – freilich bisher ohne regionale Differenzierung – prägen. Derartige Regelungen (z. B. nach § 9 Abs. 5 und 10 AbwAG) stehen konzeptionell ohnehin in der Kritik, eine dysfunktionale Verschränkung der Abgabenlenkung mit dem Ordnungsrecht vorzunehmen bzw. die Lenkungs-
 anreize konzeptwidrig herabzusetzen (Gawel/Köck/Kern et al. 2011: 142 ff.). Sie sollten daher keine Basis für Differen-
 zierungsüberlegungen bieten, sondern vielmehr abgebaut werden.

Eine regional differenzierte Verwendung des *Aufkom-
 mens* erscheint unkritisch und wird bisher bereits durch den Ländervollzug praktiziert (bei der Abwasserabgabe durch

§ 13 AbwAG bundesrechtlich hinsichtlich der Verwen-
 dungszwecke eingegrenzt). Die Immissionsorientierung wird naturgemäß durch Verwendungsregelungen zugunsten gewässerschutzbezogener Maßnahmen gestärkt.

Ferner wäre – unabhängig von den materiellen Über-
 legungen – *kompetenziell* eine regionalisierte (dezentrale) Gesetzgebungskompetenz zu prüfen, die es regionalen Gebietskörperschaften gestatten würde, zu eigenständigen Zielfindungen der Bewirtschaftung und dezentralen Ziel-
 erreichungsbeiträgen durch Abgabenlösungen zu kommen. Bis zur Föderalismusreform lagen die Wasserentnahmeent-
 gelte als nichtsteuerliche Abgabe in der Obhut der Länder; zwischenzeitlich verfügt der Bund mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG über die konkurrierende Sachgesetzgebungskompe-
 tenz für den Wasserhaushalt. Nimmt er die Kompetenz wahr, verbleiben den Ländern gleichwohl die in Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG als Ausgleich eingeräumten umfangrei-
 chen Abweichungsmöglichkeiten,¹ um landesspezifische Anpassungen vorzunehmen. Allerdings kann auch schon der Bund regionale Differenzierungen in seinem Wasser-
 entnahmeentgeltgesetz vorsehen oder den Ländern ent-
 sprechende Regelungsbefugnisse übertragen bzw. den Gemeinden Auswahlmöglichkeiten (z. B. Hebesätze) ein-
 räumen. Bei der ebenfalls nichtsteuerlichen Abwasserab-
 gabe ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes unverändert aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 AbwAG (Abfallwirt-
 schaft). § 13 AbwAG stellt jedoch den Ländern ergänzende und ausfüllende Regelungen zur Aufkommensverwendung anheim. Eine Regelungsbefugnis der Länder hinsichtlich des Abgabentatbestandes und der Abgabenhöhe sieht das Abwasserabgabengesetz indes nicht vor, auch wenn dies ver-
 fassungsrechtlich möglich wäre.

3.3 Konzeptionelle Rahmenbedingungen: Kombiniertes Ansatz und Instrumentenverbund

Eine regionalisierende Öffnung von Wassernutzungsabga-
 ben hin zur Immissionsseite hat konzeptionelle Rahmenbe-
 dingungen zu beachten, welche die theoretischen Vorzüge im Hinblick auf eine praktische Umsetzung relativieren: Zum einen muss sich die Abgabe in einen „kombinierten
 Ansatz“ aus Emissions- und Immissionsprinzip einfügen und konzeptionell darlegen, welchem Regulierungsmaßstab sie folgen möchte oder ob gegebenenfalls eine Hybridform
 installiert werden soll. Dabei ist insbesondere zu klären, wie das Abgabensignal ausgestaltet werden soll, wenn Emissi-
 ons- und Immissionssituation unterschiedliche Lenkungs-
 bedarfe beschreiben, also etwa signifikante Einleitungen vorliegen bei „gutem“ Vorfluterzustand bzw. umgekehrt
 geringfügige Einträge realisiert werden bei allerdings kri-

¹ Ausgenommen sind lediglich stoff- und anlagenbezogene Regelun-
 gen.

tischer Immissionsituation. Das schwierige Verhältnis von (minimierungsorientiertem) Emissions- und (qualitätszielbezogenem) Immissionsprinzip bei der Gestaltung umweltpolitischer Instrumente ist in der umweltökonomischen Theorie intensiv erörtert worden.² Als Fazit dieser Debatte kann jedenfalls gelten, dass zwischen den jeweiligen Sphären erhebliche Friktionen auftreten, so dass konzeptionell klar geregelt sein sollte, ob ein instrumenteller Zugriff auf Basis des Emissions- oder des Immissionsprinzips erfolgt. Eine bloße „Öffnung“ etwa der bislang strikt emissionsorientierten Abwasserabgabe in Richtung auf eine Regionalisierung wird dem nicht gerecht.

Zum anderen bleibt zu beachten, dass einer Abgabe keineswegs die alleinige instrumentelle Verantwortung zur Steuerung von Gewässerschutzzielen zugewiesen ist. Vielmehr ist eine Lenkungsabgabe regelmäßig in ein dichtes Netz ordnungsrechtlicher Regelungen auf der Grundlage des Wasserhaushaltsgesetzes eingebunden. Es ist daher für die Wirkungsweise und auch für die Rechtfertigung von Abgaben wichtig darzutun, welche Rolle der administrierte Knappheitspreis einer Abgabe im Gesamtsystem des auf Einleiter- oder Entnahmeverhalten einwirkenden Instrumentenverbundes spielen soll (Problem des *policy mix*).

Regionalisierungskonzepte verändern Auftrag und Stellenwert von Abgaben in diesem zweiseitig wie instrumentell komplexen Regelungssystem der Gewässerbewirtschaftung und müssen daher dafür Sorge tragen, dass nicht nur der isolierte Lenkungsbeitrag konzeptionell abgesichert ist, sondern vielmehr das neue Regelwerk *insgesamt* stimmige, das heißt widerspruchs- und friktionsfreie sowie zielkonforme Anforderungen an das Nutzerverhalten formuliert. Bisher lag den Wassernutzungsabgaben im instrumentellen *policy mix* des Wasserrechts eine qualitätsorientierte Ausrichtung auf Gewässerzustände nicht zugrunde. Weitergehende Anforderungen aus Qualitätsgründen sind stattdessen bislang exklusiv beim Ordnungsrecht verortet (§§ 27, 44, 47 WHG), wobei auf der Ebene der Zielerreichung emissionsorientierte Steuerungsvorschriften dominieren. Eine Erweiterung der Wassernutzungsabgaben um immissionsorientierte Aspekte muss sowohl Friktionen im kombinierten Ansatz (Emissions- versus Immissionsprinzip) als auch im Instrumentenmix beachten.

3.4 Ökologische Aspekte

Da Gewässer einerseits über unterschiedliche Assimilationskapazitäten verfügen, andererseits abweichenden Nutzungsansprüchen unterliegen, ist ihre gewässergütebezogene Knappheit ebenfalls heterogen (Wink 2009: 7; Müller/Kramer 2010: 8). Die erheblichen Zustandsunterschiede der Wasserkörper in Deutschland (BMU 2010) erfordern ein differenziertes Vorgehen in den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen. Zwar gebietet Art. 9 WRRL keine regionale oder wasserkörperbezogene Differenzierung, sollen Wassernutzungsabgaben aber über den Grundauftrag des Art. 9 WRRL die spezifische Zielerreichung in den Wasserkörpern befördern, könnten entsprechende Differenzierungen unterstützend wirken, sofern unerwünschte Verlagerungseffekte abgaben- oder ordnungsrechtlich vermieden werden. Eine ökologische Differenzierung der Wassernutzungsabgaben hätte dabei sowohl am Zustand der Wasserkörper als auch am spezifischen Verursacherbeitrag des Wassernutzers anzusetzen (vgl. Kap. 2.1). Sie müsste so konzipiert sein, dass sie Wassernutzungen bei deutlich überlasteten Wasserkörpern (Zustandsklassen unbefriedigend bis schlecht) signifikant reduzieren. Gleichzeitig dürfen aber keine negativen Verlagerungseffekte zu Lasten der anderen Wasserkörper entstehen (Auffüllungseffekte). Letzteres ist grundsätzlich durch das Verschlechterungsverbot (Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) WRRL) untersagt. Eine ökologische Differenzierung der Wassernutzungsabgaben dürfte dem nicht zuwiderlaufen.

Eine immissionsorientierte Abgabenlenkung stößt hier aber konzeptionell an Grenzen des kombinierten Ansatzes: Aus ökonomischer Sicht beinhaltet die Vorgabe eines Qualitätsziels den Ausweis einer für Einleitungen oder Entnahmen nutzbaren Menge an aquatischen Ökosystemdienstleistungen; wo im Einzelnen und durch wen diese zugestandenen Nutzungen innerhalb eines Bewirtschaftungsraumes sowie zwischen diesen Räumen tatsächlich erfolgen (räumliche und individuelle Allokation), soll bei Lenkungsabgaben gerade nach Maßgabe ökonomischer Kostenkriterien frei vom Markt gefunden werden. Ist nur das übergeordnete Qualitätsziel zu sichern, können sowohl *hot spots* als auch „Verschlechterungen“ Platz greifen. Soll dies – zusätzlich zur Qualitätssicherung – verhindert werden, z. B. durch ergänzende „Verschlechterungsverbote“, so ist der Allokationsmechanismus der Abgabe behindert, da er zugleich als Nebenbedingung der Verhaltens- und Standortsteuerung die historische Qualitäts- oder Mengenverteilung beachten muss. Hierzu ist er aber konzeptionell gar nicht in der Lage. Abgaben müssen kostenorientiert Freiheitsgrade in der Erreichung übergreifender Allokationsziele nutzen können. Bleibt ihnen dies verwehrt, macht eine Abgabenlenkung wenig Sinn. Wassernutzungsabgaben könnten daher von vornherein nur weitergehende, immissionsseitig

² Vgl. dazu die Pionierarbeiten von Bonus (1984: 332): „Ein und dieselbe ... [Umwelt-] Qualität kann nach der Emissionsstandard-Philosophie defizient sein (weil technisch mehr zu machen wäre), nach der ... Qualitätsstandard-Philosophie hingegen schon zu anspruchsvoll (weil unter dem Zielwert liegend). Umgekehrt kann eine bestimmte ... [Umwelt-] Qualität aber auch für die Emissionsstandard-Philosophie zu anspruchsvoll sein (weil technisch nicht zu realisieren), während sie in den Augen der ... [Umwelt-] Qualitätsstandard-Philosophie völlig unzureichend ist (weil die Immission über den Zielwerten liegt)“; vgl. dazu auch Gawel (1999: 237 ff.).

begründete Anforderungen zwischen den Nutzern kosteneffizient allozieren, während die Sicherung der historischen Gewässersituationen dem Ordnungsrecht überantwortet bleibt.

Zudem darf bei Fließgewässern eine Immissionsorientierung nicht nur am Gewässerzustand am Einleitungs- oder Entnahmepunkt ausgerichtet werden. Wegen der Auswirkungen entlang des Unterlaufs (unterliegende Wasserkörper) und insbesondere auch auf Küstengewässer und das Meer als Senke landseitiger (flussbezogener) Einträge erscheint es ökologisch nicht ausreichend, Knappheitssignale bei Fließgewässernutzungen nur anhand des lokalen Gewässerzustands zu bestimmen. Eine einfache Immissionsorientierung stößt hier bereits aus gewässerökologischen Gründen an ihre Grenzen.

3.5 Ökonomische Aspekte

3.5.1 Theoretische Anforderungen an differenzierte Abgabenkonstruktionen

Aus ökonomisch-theoretischer Sicht gilt zunächst aus Effizienzgründen das Prinzip einheitlicher Abgabensätze für alle Gewässernutzungen, soweit diese Nutzungen immissionsseitig homogen sind. Nur so ist der Ausgleich der individuellen Grenzvermeidungskosten möglich, der ökonomisch die Bedingung der Kostenminimierung über alle Nutzungen hinweg zur Erfüllung eines vorgegebenen Gewässerschutzzieles ist (Kemper 1993: 24 ff.). Entfallen die Nutzungen immissionsseitig inhomogene Wirkungen, so müssen die Abgabensätze entsprechend aufgespreizt werden, um effiziente Knappheitssignale zu setzen. Sind wiederum die Immissionsziele regional unterschiedlich, so müssen theoretisch die Abgabensätze nochmals je nach Zielgebiet im Niveau variiert werden, um die jeweils nötigen Nutzungsminderungen anreizen zu können.

3.5.2 Wassernutzungsabgaben als Instrumente effizienter Raumordnung

Finden unterschiedliche Knappheitsgrade von Gewässern Eingang in die Preisgestaltung für Wassernutzungen, so werden differenzierende Wassernutzungsabgaben zu lenkenden Instrumenten der räumlichen Standortplanung (Ernst/Kuhl 1976: 383). Mittels einer regionalen Differenzierung von Wassernutzungsabgaben kann die räumliche Inanspruchnahme, z. B. über die Ansiedlung von Unternehmen, dahingehend gesteuert werden, dass abwasserintensive und gewässerbelastende bzw. entnahmebedürftige Betriebe nur dort angesiedelt werden, wo noch freie Belastungsspielräume existieren. Dabei sollte sich die noch ausschöpfbare Nutzungskapazität nach der bereits vorhandenen Inanspruchnahme und den sich aus der Bewirtschaftungsplanung erge-

benden Umweltqualitätszielen und Verwendungszwecken des Gewässers richten (Ernst/Kuhl 1976: 385) – Verschlechterungsverbote schränken diese Reallokationen freilich ein (vgl. Kap. 3.1). Zugleich könnten Räume mit hoher Belastungsdichte zu überdurchschnittlicher Ressourcenschonung angeregt werden (Ewringmann/Irmer/Rincke 1976: 380). Die Abgaben würden in Wasserkörpern mit unbefriedigendem und schlechtem Zustand die Opportunitätskosten für bestehende und neue Nutzungen erhöhen und so unter anderem technische Weiterentwicklungen, Verlagerungen oder Aufgabe von Wassernutzungen anregen (Ernst/Kuhl 1976: 383 ff.; Ewringmann/Irmer/Rincke 1976: 380).

Sofern die Differenzierungen nur die räumlichen Knappheitsunterschiede der Gewässer widerspiegeln, ist die Preiskorrektur ökonomisch folgerichtig, gerät aber möglicherweise in Konflikt mit regionalpolitischen Zielen (Siebert 1976: 367 ff.; Pook 1996: 1).³ Die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung besteht ökonomisch aber erst dann, wenn die Differenzierung als Instrument der Wirtschaftssteuerung und -förderung zu Lasten der Zielerreichung missbraucht wird, indem z. B. Abgabensätze gezielt niedrig angesetzt werden (Ewringmann/Irmer/Rincke 1976: 381). Letzteres lässt sich aber vermeiden, wenn die Kompetenz zur Festsetzung der Abgabensätze zentralisiert ist (vgl. Kap. 3.5.3).

Regionale Ungleichbehandlung (wie bei Luftreinhalteplänen oder naturschutzrechtlichen Beschränkungen) ist zwar durch die Situationsgebundenheit der Wassernutzung und des Wasserkörpers gerechtfertigt, bedürfte aber wohl einer Härtefallregelung und könne zu volkswirtschaftlich unerwünschten Effekten und Standortnachteilen führen (Siebert 1976: 371). Nicht zu übersehen sind auch kontraproduktive umweltpolitische Anreize, etwa eine verstärkte Ansiedlung an unbelasteten Flussoberläufen. Die Nutzung regionalisierter Wassernutzungsabgaben als Instrument einer „effizienten“ Raumordnung setzt voraus, dass über die funktionsräumliche Differenzierung auf der Zielebene Klarheit besteht. Gerade hier dürfte es aber zu Konflikten kommen.

3.5.3 Kongruenz von Funktions- und Kompetenzräumen

Kriterien dafür, wo die Kompetenz zu regionalen Abweichungen angesiedelt sein sollte, hält die ökonomische Theorie des Föderalismus (Zimmermann/Henke 2001: 178 ff.) bereit: Da Regionen, für die die gleichen Umweltbedingungen gelten, zumeist nicht deckungsgleich mit den Kompetenzräumen von Gebietskörperschaften sind, ist idealerweise eine grenzübergreifende Definition von „Umwelträumen“ notwendig. Dieses von der Regionalökonomik seit

³ Umgekehrt ist aber eine regionale Differenzierung der Wassernutzungsabgabe als Mittel der regionalen Wirtschaftsförderung von vornherein ungeeignet (Ewringmann/Irmer/Rincke 1976: 380).

langem geforderte Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“ (Olson 1969: 479 ff.)⁴ als Gleichklang der räumlichen Ausdehnung von Kosten-, Nutzen- und Kompetenzkreisen ist von der Wasserrahmenrichtlinie mit der flussgebietsbezogenen Bewirtschaftung aufgegriffen worden, ohne dass es hierüber in Deutschland – anders als in anderen Mitgliedstaaten der EU – zu nennenswerten institutionellen Innovationen gekommen wäre. Zwar sind auch in Deutschland die Gewässer nach Flussgebietseinheiten zu bewirtschaften, institutionell wurde aber aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 83 und 89 Abs. 2 GG an der alleinigen Aufgabenzuständigkeit der Länder für die Bewirtschaftung ihrer Gewässer festgehalten und in § 7 Abs. 2 WHG lediglich eine allgemeine Koordinierungsverpflichtung bezüglich ihrer wasserwirtschaftlichen Planungen und Maßnahmen normiert, die mit dem Satz „soweit die Belange der flussgebietsbezogenen Gewässerbewirtschaftung dies erfordern“ zusätzlich relativiert wurde (Reinhardt 2001: 124 ff.; Keitz/Kessler 2008: 354 ff.).

Mangels gesetzlicher Vorgaben zur einvernehmlichen Lösung von Konflikten zwischen den Ländern kann ein unerwünschter Wettbewerb drohen, um die relative Attraktivität der eigenen Region für Wirtschaftsunternehmen zu steigern (Ewringmann/Irmer/Rincke 1976: 381). Zwar spräche der engere räumliche Bezug dezentraler Körperschaften für eine regionale Festsetzungsbefugnis (Rahmeyer 2002: 6 f.), über differenzierte Wassernutzungsabgaben stehen die Regionen allerdings im Wettbewerb um Unternehmen und damit verbunden um Abgaben und Steuern zueinander. Dies kann sowohl zu effizienteren organisatorischen Neuerungen (Rahmeyer 2002: 6) führen, aber auch hinsichtlich der materiellen Umwelanforderungen zu einem unerwünschten „race to the bottom“. Letzteres lässt sich mittels bundeseinheitlicher Kriterien und Maßstäbe verhindern. Ohne die Existenz bundeseinheitlicher Normen besteht die Gefahr einer unzureichenden Koordination zwischen einzelnen Ressorts und föderativen Ebenen, so dass es zu Inkonsistenzen im staatlichen Handeln kommen kann (Siebert 1976: 363). Klare interregionale Normen verhindern, dass jede regionalautonome Abgabefestsetzungsbehörde ihren eigenen Nutzen zu Lasten der angrenzenden Regionen maximiert. Vor diesem Hintergrund erscheint es erklärlich, dass fünf Bundesländer bisher von der Erhebung eines Wasserentnahmeentgeltes absehen. Der Bund könnte in bundesweit einheitlichen Wassernutzungsabgaben eine Differenzierung der Abgabensätze nach Zustandsklassen der Wasserkörper und/oder verursacherbezogenen Kriterien (z. B. Menge, Schadstoffgehalt, ökologisch-chemische Auswirkungen) vorsehen. Dies würde einen Missbrauch der Steuerungswir-

kung weitgehend verhindern und trotzdem eine regionale oder wasserkörperbezogene Differenzierung ermöglichen. Ökonomische und ökologische Gesichtspunkte sprechen insoweit auch im Falle einer Differenzierung für bundesweit kodifizierte Wassernutzungsabgaben.

3.6 Rechtliche Aspekte

Bei der rechtlichen Bewertung der Abgabenausgestaltung und insbesondere einer regionalen Differenzierung ist zwischen europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Aspekten zu unterscheiden:

Die *europäischen Verträge* stehen einer sachlichen, nach objektiven Kriterien ausgerichteten Differenzierung von nationalen Umweltabgaben nicht entgegen, solange damit auch vom Gemeinschaftsrecht anerkannte öffentliche Zwecke verfolgt werden und hierdurch keine protektionistische, den innereuropäischen Wettbewerb verzerrende Wirkung entsteht.⁵ Dies gilt sowohl in Hinblick auf das steuerliche Diskriminierungsverbot (Art. 110 AEUV), die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) als auch das Verbot wettbewerbsverzerrender Beihilfen in Form von Steuerermäßigungen (Art. 107 AEUV) (Möckel 2006: 128 ff.; Möckel 2007: 179 f.). Wassernutzungsabgaben, die der Umsetzung von Art. 9 WRRL dienen und anhand sachlicher Kriterien wie Zustand der Wasserkörper und/oder Verursacherbeitrag differenzieren, erfüllen diese Voraussetzungen, insbesondere wenn hierdurch das Verursacherprinzip (Art. 191 Abs. 2 AEUV) durchgesetzt wird. Eine Diskriminierung von Wassernutzern aus anderen Mitgliedstaaten besteht bei gewässerbezogenen Kriterien nicht, so dass auch keine Wettbewerbsverzerrungen auftreten, die über Deutschland hinausgehen und den europäischen Binnenmarkt berühren. Die Wasserrahmenrichtlinie und insbesondere Art. 9 WRRL stehen einer Differenzierung von Wassernutzungsabgaben nicht entgegen, solange hierdurch nicht die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie unterlaufen werden (vgl. Kap. 2.1).

Hält man an der Ausgestaltung der Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte als nichtsteuerliche Abgaben fest, so richtet sich eine Differenzierung *verfassungsrechtlich* nach der Sachgesetzgebungskompetenz. Hierbei könnte das besondere Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG grundsätzlich einer regionalen Differenzierung entgegenstehen. Allerdings gilt diese Voraussetzung für ein Bundesgesetz nur bei einigen Kompetenztiteln, zu denen Abfallwirtschaft (Abwasserabgabe) und Wasserhaushalt (Wasserentnahmeentgelte) nicht gehören.

⁴ Eine Weiterentwicklung stellt der sogenannte FOCJ-Ansatz dar, der aufgabenspezifisch unterschiedliche („überlappende“) Kompetenzräume nebeneinander stellt (Frey/Eichenberger 1999).

⁵ Vgl. Urteile des Europäischen Gerichtshofes: EuGH (1990): Rs. C-47/88; Kommission/Dänemark, in: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz (Slg.) 1990 I: 4509 ff.; EuGH (1998): Rs. C-213/96; Outokumpu, in: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz (Slg.) 1998 I: 1777 ff.

Unabhängig davon dürfen die Abgaben die grundrechtliche Berufs- und Eigentümerfreiheit der Wassernutzer nicht unverhältnismäßig beschränken, und es muss ihnen gemäß Art. 3 GG ein gerechter Verteilungsmaßstab zu Grunde liegen. Eine Beeinträchtigung der Berufs- und Eigentümerfreiheit liegt indes nur in Sonderfällen überhaupt vor, da aufgrund der öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsordnung die Wassernutzung dem Privateigentum und damit der privaten Verfügungsbefugnis entzogen ist. Allenfalls bei einer sofortigen und erdrosselnden Beschränkung wasserrechtlicher Bewilligungen kommt eine unverhältnismäßige Beschränkung in Betracht, was aber durch Übergangsfristen und angemessene Abgabensätze vermeidbar ist. Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz ist zu beachten, dass dieser selbst keine Gerechtigkeitsmaßstäbe vorgibt, sondern diese im Hinblick auf das Regelungsziel zu ermitteln sind, wobei dem Gesetzgeber ein Entscheidungsspielraum zukommt (Huster 1993: 215 ff.; Möckel 2003: 488 ff.; Kirchhof 2010: Rn. 205 ff.).⁶ Eine Anknüpfung der Wassernutzungsabgaben an den Zustand der Wasserkörper oder den Verursacherbeitrag (z. B. Schädlichkeit der Abwässer) entspricht dem für nichtsteuerliche Abgaben anerkannten Äquivalenzprinzip⁷, da die staatliche Leistung der Gewährung von Einträgen in ein schon belastetes Gewässer oder mit höheren Schadstoffgehalten auch einen höheren Wert bzw. größeren Sondervorteil darstellt (Messerschmidt 1986: 90 ff.; Wolff/Bachof/Stober 1999: § 36, Rn. 16; Schenke 2003: Rn. 154). Eine Belastung nach dem Verursacherbeitrag ist ein angemessener Verteilungsmaßstab, da damit die individuelle Verantwortlichkeit des Verursachers (hier der Wassernutzer) abgebildet und berücksichtigt wird (Möckel 2006: 296 ff.). Auch eine Anknüpfung an den Zustand des Wasserkörpers wäre von dem Verursacherprinzip gedeckt. Zwar beeinflusst in der Regel nicht ein Wassernutzer den Wasserkörper allein, sondern der Zustand resultiert aus der Kumulation der verschiedenen Wassernutzer. Solange aber die Wassernutzungsabgabe alle Wassernutzer erfasst, ist grundsätzlich eine Anknüpfung an den Zustand zulässig. Dies beinhaltet gewisse, aber zulässige Pauschalierungen, da nicht jeder Wassernutzer in gleicher Weise den Zustand beeinflusst.

Im Ergebnis sind keine rechtlichen Beschränkungen für eine regionale Differenzierung erkennbar, sofern ihr ein sachlich gerechtfertigter Verteilungsmaßstab zu Grunde liegt. Ob der Verteilungsmaßstab hierbei immissions- oder emissionsbezogen ausgerichtet ist, ist sowohl europa- als auch verfassungsrechtlich nicht determiniert.

⁶ BVerfGE 93: 134

⁷ BVerfGE 93: 342 ff.

3.7 Politische Aspekte

Eine Regionalisierung entfaltet nicht nur Wirkungen hinsichtlich der regionalen Gewässergüte, sondern auch in Bezug auf die regionale Wirtschaftsstruktur, mithin auch für die regionale Entwicklung. Zudem impliziert sie Eingriffe in die bestehende Lastenverteilung unter den Wassernutzern. Aus Sicht der politischen Ökonomie ist daher in besonderer Weise mit politischem Gegendruck bei einer zunehmenden Immissionsorientierung zu rechnen. Dies gilt in besonderer Weise bei einer dezentralen Regionalisierungskompetenz. Gerade dezentrale Entscheidungsträger stehen im Zielkonflikt zwischen Gewässerschutz und regionaler Wirtschaftspolitik. Das ungelöste Problem des anhaltenden Flächenverbrauchs erweist sich als Menetekel. Die nur teilweise erfolgte Einführung von Landes-Wasserentnahmeentgelten mit zahllosen Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen legt hier auch im Bereich des Gewässerschutzes beredtes Zeugnis ab.

Explizite Standortsteuerung und differenzierte Rahmenbedingungen für regionale Wirtschaftsentwicklung rufen gegenüber einheitlicher Handhabung zusätzliche und unter regionalwirtschaftlichem Vorzeichen nutzbare Widerstände gegen den Gewässerschutz hervor. Immissionsseitig begründete, erhöhte Abgabenlasten und Differenzierungen statt einheitlicher Anforderungen an alle Nutzer geraten so unter zusätzlichen Rechtfertigungsdruck und laden zu politischen Aushandlungsprozessen zwischen Interessengruppen ein (vgl. McCormick/Tollison 1981). Dies schafft neue Arenen für politische Widerstände und zusätzliche politische Rechtfertigungsnotwendigkeiten treten auf den Plan, etwa bei „guten Zuständen“. Es dürfte daher nicht zu weitgehend sein, wenn man festhält, dass die Beachtung des Immissionsprinzips im Rahmen der Abgabenerhebung Gewässerschutzbelange in politischen Arenen tendenziell schwächt.

4 Die bestehenden Wassernutzungsabgaben im Spiegel des Regionalisierungspostulats

4.1 Abwasserabgabe

Die Option einer regionalen Differenzierung der Abwasserabgabe wurde bereits bei der ursprünglichen Konzeption der Abwasserabgabe in den 1970er Jahren erörtert (SRU 1974; Ewringmann/Irmer/Rincke 1976; Hansmeyer 1976: 65 ff.; Ewringmann 2002: 270 ff.). Dass zunächst ein bundeseinheitlicher anstatt ein regional veränderlicher Abgabensatz implementiert wurde, war mit einem ursprünglich flächendeckendem, grundsätzlichen Nachholbedarf begründet, der eine regionale Differenzierung zunächst zweitrangig und eine Verlagerung von Gewässerbelastungen in weniger

belastete Gebiete nicht sinnvoll erschienen ließ (SRU 1974). Dieses Zwischenziel kann längst als erreicht betrachtet werden und rechtfertigt eine bundeseinheitliche Erhebung insoweit sicher nicht mehr.

Bisher ist die Abwasserabgabe konsequent als Instrument des emissionsorientierten Ansatzes in enger Verschränkung mit ordnungsrechtlichen Emissionsanforderungen ausgestaltet, das raumbezogen flächendeckend einheitliche Anreize gegenüber den Einleitungen generiert – vollkommen unabhängig von der jeweiligen Vorflutersituation. In einem auf einen kombinierten Ansatz ausgerichteten Instrumentenverbund ist es aber eine Grundsatzfrage von erheblicher Reichweite, inwieweit Vermeidungsanreize auch einer Abstimmung auf die lokalen und gegebenenfalls überörtlichen immissionsseitigen Gegebenheiten bedürfen. Eine richtig verstandene – weil umfassend betrachtete – Qualitätsorientierung gerät zunächst in Widerspruch zu allzu eng angelegten Regionalisierungsansätzen: Denn nur wenn die Abwasserabgabe pro Einheit der Schmutzfracht auch dann noch erhoben wird, wenn der von der Einleitung unmittelbar betroffene Wasserkörper bereits in einem guten Zustand ist, kann die Abgabe einen Beitrag dazu leisten, dass bei Fließgewässern, die Schmutzfrachten in das Meer als Senke eintragen, auf gute Zustände insgesamt hingewirkt wird. Darüber hinaus sprechen auch der kombinierte Ansatz, das Verschlechterungsverbot und die grundsätzliche Verpflichtung zur Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Art. 9 WRRL dafür, die Restverschmutzung – und damit jede Einheit einer Schmutzfracht – dem Verursacher anzulasten.

Ob jenseits dessen eine gewässerzustandsabhängige (regionale) Differenzierung der Abgabesätze den Bewirtschaftungserfordernissen der Wasserrahmenrichtlinie in konzeptioneller Hinsicht besser entspricht (Ewringmann 2002: 278 ff.; SRU 2004: Tz. 479 ff.),⁸ ist zunächst eine instrumentelle Abwägungsfrage. Denn die Wasserrahmenrichtlinie legt in instrumenteller Hinsicht die verpflichteten Mitgliedstaaten nicht allein auf das Abgabement fest. Zwar können Abgaben einen gegebenen Nutzungsvorrat effizienter allozieren als Punktregulierungen des Ordnungsrechts, allerdings gibt es bei Einleitungen in Fließgewässer wegen der Externalitäten auf unterliegende Wasserkörper und den Meeresschutz kein natürlich relevantes Zielgebiet für Qualitätskriterien, so dass dieser Effizienzvorteil faktisch gar nicht ausgespielt werden kann. Umgekehrt dürfte eine differenzierte Veranlagung nach regional streuenden Umwelt- und Ressourcenkosten, um die es bei der Abwasserabgabe maßgeblich geht, nach wie vor kaum praktikabel

sein. Allerdings wären grundsätzlich lenkende Zuschläge in Belastungszonen – auf der Grundlage einer uniformen Basisbelastung – denkbar. Hier stellt sich freilich das Problem der politischen Durchsetzbarkeit: Denn wird das Feld der Qualitätsorientierung des Abgabenzugriffs erst einmal eröffnet, so entfaltet sich unmittelbar (teilweise neuartiger) politischer Gegendruck gegen Regionalzuschläge, und der Gesetzgeber sieht sich umgekehrt mit der Forderung nach Entlastung in Gebieten mit „guten Zuständen“ konfrontiert.⁹ Die Erfahrungen mit ökonomischen Instrumenten gemahnen daran, dass der instrumentelle *Output* in der Praxis kaum je einem Lehrbuchkonzept entsprechen wird und deshalb die mutmaßlichen Deformationen im Gesetzgebungs- und Vollzugsprozess antizipiert werden sollten (Gawel 1995: 37 ff.).

Entscheidend für eine Beurteilung der Regionalisierung dürfte aber der Umstand sein, dass die Abwasserabgabe Teil eines komplexen Instrumentenverbundes ist, der in eine kombinierte Emissions-/Immissionsphilosophie eingebettet ist und hierzu einen stimmigen Beitrag leisten muss. Als Restverschmutzungsabgabe, die jedweden Ressourcenverbrauch unabhängig von der Gewässersituation belasten soll, folgt sie derzeit dem Emissionsprinzip. Hier leistet sie einen unverzichtbaren Beitrag zur Gewässergüte. Eine konzeptionelle Veränderung in Richtung Qualitätsorientierung müsste das gesamte Gefüge des wasserrechtlichen Zugriffs neu justieren. Aus der Restverschmutzungsabgabe würde eine Standortsteuerungsabgabe völlig neuen Typs. Dies würde erhebliche konzeptionelle Abstimmungsprobleme im Anforderungssystem aus ‚kombiniertem Ansatz‘, Verschlechterungsverbot, ordnungsrechtlicher Basissicherung auf der Emissionsseite und fallweisen ergänzenden Immissionsanforderungen auslösen. Wegen der externen Effekte der Emissionsreduktion auf unterliegende Wasserkörper und die Senke Meer sowie unter Beachtung des Verschlechterungsverbotes und des Kostendeckungsauftrages aus Art. 9 WRRL kommt faktisch ohnehin nur ein Immissionszuschlag für Belastungszonen auf eine emissionsorientierte Basislenkung in Betracht. Dieser dürfte sich jedoch als umweltpolitischer Bumerang erweisen, der den Gesetzgeber in eine neue Rechtfertigungsarena drängt und dabei neuartige, regionalpolitische Widerstände mobilisiert sowie Druck auf Abgabepflichtigen bei „guten Zuständen“ auslöst. Es erscheint daher insgesamt sinnvoller, der Abgabe in diesem besonderen wasserrechtlichen Gefüge auf absehbare Zeit klare Aufgaben einer emissionsorientierten Basislenkung zuzuweisen und sie gerade in dieser Funktionalität zu ertüchtigen. Denkbar wäre aber eine regionale Differenzierung nach relevanten Schadparametern.

⁸ Auch könnte durch eine regional unterschiedlich ausgestaltete Abwasserabgabe langfristig effektiver auf die heute noch nicht absehbaren örtlichen Auswirkungen des Klimawandels eingegangen werden (Störmer 2008: 844).

⁹ Daher haben Einleiterverbände aus nachvollziehbaren Gründen bereits die Immissionsausrichtung und ihr „Entlastungspotenzial“ fest im Blick (VKU 2008: 4).

4.2 Wasserentnahmeentgelte

Werden Wasserentnahmeentgelte als Instrument zur Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten verstanden, so ergeben sich räumliche Differenzierungsbedarfe in mehrfacher Hinsicht: Da das Wasserdargebot begrenzt ist, soll durch das Entnahmeentgelt auf einen sparsamen Gebrauch hingewirkt werden, um alle Nutzungswilligen teilhaben zu lassen und aufwendige Mengenbewirtschaftungen zu vermeiden oder zu mindern (= Ressourcenkosten). Diese Aufgabe wird unter den Bedingungen des Klimawandels zukünftig jedenfalls regional an Bedeutung gewinnen (Zebisch/Grothmann/Schröter et al. 2005; Reese/Bovet/Möckel et al. 2010; Reese 2011) und rechtfertigt schon heute vorsorgende Regelungen. Differenzierte Wasserentnahmeentgelte können darüber hinaus aber auch mit der Anlastung regional variierender Umweltkosten gerechtfertigt werden, weil Wasserentnahmen nicht nur Auswirkungen auf die Verwendung des Wasserdargebots in quantitativer Hinsicht haben, sondern möglicherweise auch auf die Wasserqualität, nämlich dann, wenn es durch Entnahmen zum Anstieg von Schadstoffkonzentrationen bei verminderter Wasserführung oder zu Auswirkungen auf die aquatische Biozönose kommt.

Bei den Wasserentnahmeentgelten besteht im Gegensatz zur Abwasserabgabe durch die verschieden ausgestalteten Ansätze der Bundesländer bereits eine gewisse Form der regionalen Differenzierung. Diese sollte im Allgemeinen entweder an den ökologischen Notwendigkeiten gemäß Bewirtschaftungskonzept orientiert sein oder der jeweiligen Zweckbeigabe der Abgabe folgen. Als Maßstäbe denkbar wären dementsprechend unter anderem Unterschiede in der Signifikanz von Entnahmen, Bedingungen des Entnahmegewässers oder auch regional unterschiedlicher Finanzbedarf für Maßnahmen des Gewässerschutzes. Eine solche Systematik ist den Länderregelungen und ihren Unterschieden jedoch bislang nicht zu entnehmen – nicht zuletzt deshalb, weil sich die Differenzierung nicht an hydrologischen, sondern an administrativen Grenzen orientiert. Damit sind die Abgaben innerhalb des Verwaltungsraums des jeweiligen Bundeslandes gleich, statt sich an regional variierenden Knappheiten zu orientieren. Zudem erheben fünf Bundesländer gar kein Entgelt; drei weitere stellen Oberflächenwasserentnahmen frei (Berlin, Hamburg, Saarland). Zudem erscheinen die zwischen den Ländern stark aufgespreizten Sätze und Heranziehungsregeln erratisch und können mit Blick auf eine zieladäquate räumliche Differenzierung nicht überzeugen (Gawel/Köck/Kern et al. 2011: 212 f.; Gawel 2011).

Ein Beispiel für die Differenzierung nach regional unterschiedlichen, ökologischen Notwendigkeiten bietet der französische Ansatz (Cypra/Gramel/Urban 2004: 486). Dort werden regionalspezifische Basisabgabensätze, die sich etwa am finanziellen Aufwand vorgesehener Maßnahmenpakete

orientieren und weiterhin nach der Wasserherkunft (Grund-/Oberflächenwasser) unterscheiden, mittels verschiedener Koeffizienten den örtlichen Gegebenheiten (Zuschlag für quantitative oder qualitative Gewässerbelastung) und der Nutzungsspezifika angepasst (Immissionskoeffizient, z. B. für „Entnahme mit Rückführung“). So werden zum einen unterschiedliche Abgabensätze für Kühl- oder Trinkwasserversorgung gebildet und zum anderen die örtlich vorherrschende Gewässersituation berücksichtigt. In Deutschland würde sich ein ähnlicher Ansatz aus dem bestehenden System fortentwickeln lassen. Denkbar wäre sowohl eine Bildung unterschiedlicher Basissätze nach Bundesländern als auch ein bundesweit vorgegebener Basissatz (oder ein Bereich möglicher Basissätze), der um möglichst einheitliche Koeffizienten zur regionalen (und lokalen) Justierung ergänzt wird. Anhaltspunkte für mögliche Zustandskoeffizienten der regionalen Gewässersituation bieten etwa die Zustandsklassen aus der Klassifizierung der Wasserkörper im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie.

An der vorhandenen regionalen Differenzierung durch die einzelnen Lösungen der Bundesländer kann vor diesem Hintergrund prinzipiell festgehalten werden. Allerdings empfiehlt sich im Hinblick auf die Festsetzung der Abgabensätze, der Differenzierung zwischen Grund- und Oberflächenwasser sowie für Ermäßigung und Befreiung einzelner Nutzungen ein bundesweit harmonisiertes Vorgehen nach einheitlichen Kriterien. Dies umfasst zu allererst, dass auch die Bundesländer, die bisher keine Abgabe erheben (oder diese bereits wieder abschaffen oder abgeschafft haben)¹⁰, ein entsprechendes Lenkungsinstrument einführen.

5 Fazit

Gewässergütepolitik ist typischerweise in eine regionale Bewirtschaftungsperspektive eingebettet und kann aufgrund der unterschiedlichen gewässerökologischen und -morphologischen Bedingungen sowie eines regional differenzierten ökonomischen Verwertungsdruckes auf Gewässer nicht bundes- oder auch nur landeseinheitlich sinnvoll formuliert werden. Die unzulängliche Einbindung der in Deutschland bestehenden Wassernutzungsabgaben in regionale Bewirtschaftungskonzepte im Sinne einer regionalen Abgabendifferenzierung ist unter den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an ein integriertes, qualitätsorientiertes Flussgebietsmanagement nach der Wasserrahmenrichtlinie erneut unter Rechtfertigungsdruck geraten: Die Qualitätsziele und die Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten

¹⁰ Hessen und Thüringen haben ihre Wasserentnahmeentgelte wieder abgeschafft. Nordrhein-Westfalen hat 2011 den „Ausstieg aus dem Ausstieg“ beschlossen; Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt planen die Einführung.

erlauben es und legen es nach Auffassung mancher sogar nahe, nach regionalen Zuständen differenzierte Wassernutzungsabgaben zu erheben.

Die Wasserrahmenrichtlinie wäre freilich zu eng verstanden, wollte man sie allein als einen qualitätsorientierten und flussgebietsbezogenen (regionalen) Regelungsrahmen qualifizieren. Denn die Wasserrahmenrichtlinie kennt auch zustandsunabhängige Ziele (kombinierter Ansatz, Verschlechterungsverbot) und ermöglicht es, wasserbezogene Entgelte insgesamt als instrumentellen Beitrag zur Erreichung der Umweltziele zu nutzen. Da es der Wasserrahmenrichtlinie unter anderem auch um gute Zustände der Küstengewässer geht, ist eine eng verstandene wasserkörperbezogene Qualitätsbetrachtung der Zielerreichung ohnehin nicht dienlich. Vor diesem Hintergrund ist eine allein regionalisierte (wasserkörperbezogene) Betrachtungsweise zurückzuweisen. Im Lichte der kombiniert emissions-/immissionsorientierten Konzeption der Wasserrahmenrichtlinie ist zwar eine Regionalisierung nicht verpflichtend, aber konzeptionell immerhin eröffnet.

Im Hinblick auf die Schadstoffsenken (Küstengewässer, Meere) dürfte auch einem qualitätsorientierten Abgabekonzept am ehesten mit einer gleichmäßigen, an Schmutzfrachteinheiten und der Gefährlichkeit einzelner Stoffe bemessenen Abwasserabgabe gedient sein. Das zur Berücksichtigung von Qualitätsaspekten faktisch allein in Betracht kommende regionale „Zuschlags-Modell“ ist von erheblichen politischen Risiken begleitet. Eine regionale „Standortsteuerung“ der Wassernutzung lässt sich grundsätzlich (wenn auch weniger effizient) mit den ordnungsrechtlichen Instrumentarien der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsordnung im Rahmen eines *policy mix* bewältigen. Immissionsorientierung und regionale Differenzierung bedeutet jedenfalls nicht den Wegfall der Abgabepflicht bei Qualitätszielerfüllung. Dies ergibt sich bereits aus Art. 9 WRRL: Völlig fehlende Umwelt- und Ressourcenkosten sind auch bei „guten Zuständen“ kaum anzunehmen. Auch beim Ordnungsrecht steht bei Erfüllung der Qualitätsziele der Wegfall der emissionsorientierten Mindestanforderungen nicht zur Debatte.

Als Restverschmutzungsabgabe, die jedweden Ressourcenverbrauch unabhängig von der Gewässersituation belasten soll, leistet die Abwasserabgabe derzeit einen unverzichtbaren Beitrag zur Gewässergüte, der vorrangig gestärkt werden sollte. Es erscheint daher sinnvoller, der Abgabe in diesem besonderen wasserrechtlichen Gefüge klare Aufgaben einer emissionsorientierten Basislenkung zuzuweisen und sie in dieser Funktionalität zu ertüchtigen. Perspektivische Neuorientierungen des Instrumentenmixes im Spannungsfeld aus Emissions- und Immissionsprinzip sind damit nicht ausgeschlossen, jedoch vor dem breiteren Hintergrund der komplexen Reformvorschläge nicht als

prioritär einzustufen. Auch setzen sie künftig eine stimmige Gesamtlösung im Instrumentenverbund voraus.

Hinsichtlich der Wasserentnahmeentgelte sprechen ökologische, ökonomische und rechtliche Gründe für bundesweit einheitlich kodifizierte Wassernutzungsabgaben, deren Abgabenhöhe aber differenziert sowohl nach dem Wasserkörper als auch nach dem Verursacherbeitrag (Umfang und Signifikanz der Wassernutzung) des einzelnen Wassernutzers bestimmt wird. Eine entsprechende Differenzierung des Abgabentatbestandes ist europa- und verfassungsrechtlich zulässig und entspricht sowohl dem Verursacher- als auch dem Äquivalenzprinzip. An der vorhandenen regionalen Differenzierung durch die Bundesländer kann vor diesem Hintergrund prinzipiell festgehalten werden. Allerdings empfiehlt sich im Hinblick auf die Festsetzung der Abgabensätze, bei der Differenzierung zwischen Grund- und Oberflächenwasser sowie für Ermäßigung und Befreiung einzelner Nutzungen ein bundesweit harmonisiertes Vorgehen nach einheitlichen Kriterien durch ein Bundesgesetz. Dies umfasst zuallererst, dass auch die Bundesländer, die (bisher) keine Abgabe (mehr) erheben, ein entsprechendes Lenkungsinstrument einführen.

Literatur

- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2010): Die Wasserrahmenrichtlinie – Auf dem Weg zu guten Gewässern – Ergebnisse der Bewirtschaftungsplanung 2009 in Deutschland. Berlin.
- Bonus, H. (1984): Zwei Philosophien der Umweltpolitik. Lehren aus der amerikanischen Luftreinhaltepolitik. In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 12, 323–340.
- Cypra, S.; Gramel, S.; Urban, W. (2004): Französische und deutsche Wasserentnahmeentgelte im Vergleich. In: gwf – Wasser/Abwasser 145, 7/8, 484–489.
- Ernst, W.; Kuhl, G. (1976): Gedanken zur Eignung der Abwasserabgabe als raumordnerisches Instrument. In: Informationen zur Raumentwicklung 8, 383–389.
- Ewringmann, D. (2002): Die Emanzipation der Abwasserabgabe vom Ordnungsrecht im Rahmen der EG-Wasserrahmenrichtlinie und eines Umweltgesetzbuches. In: Bohne, E. (Hrsg.): Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch. Berlin, 265–293. = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 155.
- Ewringmann, D.; Irmer, H.; Rincke, G. (1976): Raumordnerische und gewässergütewirtschaftliche Aspekte zur Abwasserabgabe. In: Informationen zur Raumentwicklung 8, 373–381.
- Frey, B. S.; Eichenberger, R. (1999): The New Democratic Federalism for Europe – Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions. Cheltenham.
- Gawel, E. (1995): Zur Politischen Ökonomie von Umweltabgaben. Tübingen.
- Gawel, E. (1999): Umweltordnungsrecht – ökonomisch irrational? Die ökonomische Sicht. In: Gawel, E.; Lübke-Wolff, G. (Hrsg.): Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht. Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz. Baden-Baden, 237–322.
- Gawel, E. (2011): Zur Konstruktion von Entgelten auf Wasserentnahmen. In: Wasser und Abfall 13, 9, im Druck.

- Gawel, E.; Köck, W.; Kern, K.; Möckel, S.; Fälsch, M.; Völkner, T.; Holländer, R. (2011): Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe. Berlin.
- Hansmeyer, K.-H. (1976): Die Abwasserabgabe als Versuch einer Anwendung des Verursacherprinzips. In: Issing, O. (Hrsg.): Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik. Berlin, 65–97.
- Huster, S. (1993): Rechte und Ziele – Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes. Berlin. = Schriften zum öffentlichen Recht, Band 642.
- Keitz, S.; Kessler, P. (2008): Grenzen des Flussgebietsmanagements. In: Korrespondenz Wasserwirtschaft 7, 354–360.
- Kemper, M. (1993): Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft. Berlin. = Volkswirtschaftliche Schriften, Band 390.
- Kirchhof, P. (2010): Allgemeiner Gleichheitssatz. In: Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. Heidelberg, 697–838.
- Köck, W.; Möckel, S. (2010): Quecksilberbelastungen von Gewässern durch Kohlekraftwerke – Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 29, 1390–1397.
- Köhler, H.; Meyer, C. C. (2006): Abwasserabgabengesetz. Kommentar, 2. Auflage. München.
- McCormick, R. E.; Tollison, R. D. (1981): Politicians, Legislation and the Economy. Boston.
- Messerschmidt, K. (1986): Umweltabgaben als Rechtsproblem. Berlin. = Schriften zum Umweltrecht, Band 5.
- Möckel, S. (2003): Der Gleichbehandlungsgrundsatz – Vorschlag für eine dogmatische Weiterentwicklung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 118, 488–495.
- Möckel, S. (2006): Umweltabgaben zur Ökologisierung der Landwirtschaft. Berlin. = Schriften zum Umweltrecht, Band 146.
- Möckel, S. (2007): Umweltabgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel. In: Zeitschrift für Umweltrecht 18, 176–182.
- Müller, A.; Kramer, D. (2010): Marktwirtschaftliche Instrumente in der Abwasserentsorgung. Online unter: http://www.ecoplan.ch/download/spp_ber_de.pdf (letzter Zugriff am 17.08.2011).
- MUNLV NRW (Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen) (2003): Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie in Nordrhein-Westfalen. Teil 1: Leitfaden zur Bestandsaufnahme. Düsseldorf.
- Olson, M. (1969): The principle of 'fiscal equivalence': The division of responsibilities among different levels of government. In: American Economic Review, Papers and Proceedings 59, 2, 479–487.
- Pook, M. (1996): Ökologisierung der kommunalen Gebührenpolitik. Trier.
- Rahmeyer, F. (2002): Organisationsformen und Umweltabgaben im kommunalen Gewässerschutz. Online unter: <http://www.wiwi.uni-augsburg.de/vwl/institut/paper/212.pdf> (letzter Zugriff am 17.08.2011).
- Reese, M. (2011): Die Anpassung an den Klimawandel im Bewirtschaftungssystem der Wasserrahmenrichtlinie. In: Zeitschrift für Wasserrecht 50, 4 (im Erscheinen).
- Reese, M.; Bovet, J.; Möckel, S.; Köck, W. (2010): Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels – Analyse, Weiter- und Neuentwicklung rechtlicher Instrumente. Berlin. = UBA-Berichte 1/2010.
- Reinhardt, M. (2001): Deutsches Verfassungsrecht und Europäische Flussgebietsgemeinschaft. In: Zeitschrift für Umweltrecht 12, Sonderheft, 124–128.
- Schenke, W.-R. (2003): Polizei- und Ordnungsrecht. In: Steiner, U. (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Heidelberg, 185–406.
- Siebert, H. (1976): Zur Zweckmäßigkeit regional differenzierter Instrumente einer Umweltpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung 8, 367–372.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1974): Die Abwasserabgabe: Wassergütwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Wirkungen – 2. Sondergutachten. Stuttgart.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2004): Umweltgutachten 2004 – Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Berlin.
- Störmer, E. (2008): Regional Infrastructure Foresight – Partizipative Strategieentwicklung für eine nachhaltige regionale Abwasserwirtschaft. In: gwf – Wasser/Abwasser 149, 11, 843–844.
- Unnerstall, H. (2005): Verursachergerechte Kostendeckung für Wasserdienstleistungen – Die Anforderungen des Art. 9 WRRL und ihre Umsetzung. Leipzig. = UFZ-Diskussionspapiere 6/2005. Online unter: http://www.risk-habitat-megacity.ufz.de/data/Disk_Papiere_2005-062499.pdf (letzter Zugriff am 16.08.2011).
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen) (2008): Abwasserabgabe: Einseitige Belastung der Abwasserwirtschaft muss abgeschafft werden. Berlin. Online unter: <http://www.vku.de/presse/publikationen.html> (letzter Zugriff am 16.08.2011).
- Wabnitz, S. E. (2010): Das Verschlechterungsverbot für Oberflächengewässer und Grundwasser. Art. 4 WRRL und §§ 25a, 25b, 32c und 33a WHG. Hamburg. = Schriftenreihe Umweltrecht in Forschung und Praxis, Band 47.
- Wink, R. (2009): Umwelt- und Ressourcenökonomik. Online unter: http://economics.rub.de/fileadmin/WIPO3/PDFs/ur_1_2011_wink_2.pdf (letzter Zugriff am 25.08.2011).
- Wolff, H. J.; Bachof, O.; Stober, R. (1999): Verwaltungsrecht, Band 1. 11. Auflage. München.
- Zebisch, M.; Grothmann, T.; Schröter, D.; Hasse, C.; Fritsch, U.; Cramer, W. (2005): Klimawandel in Deutschland – Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme. Potsdam.
- Zimmermann, H.; Henke, K.-D. (2001): Finanzwissenschaft. 8. Auflage. München.

Gesetze

- Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer vom 13. September 1976, zuletzt geändert am 11. August 2010 (Abwasserabgabengesetz – AbwAG)
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 1. September 2009 (AEUV)
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert am 21. Juli 2010 (Grundgesetz – GG)
- Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 27. Juli 1957, zuletzt geändert am 11. August 2010 (Wasserhaushaltsgesetz – WHG)
- Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL)