

Wasserhaushaltsgesetz: WHG

Kommentar

Bearbeitet von

Von Prof. Dr. Michael Reinhardt, LL.M. (Cantab.), Begründet von Prof. Dr. Dr. Paul Gieseke, und Werner Wiedemann, Fortgeführt von Dr. Manfred Czychowski

12. Auflage 2019. Buch. XXIX, 1502 S. Hardcover (In Leinen)

ISBN 978 3 406 73417 5

Format (B x L): 12,8 x 19,4 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Umweltrecht > Wasserrecht, Abwasserrecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

II. Kostendeckung bei Wasserdienstleistungen (Abs. 1)

1. Wasserdienstleistungen. § 6a Abs. 1 gilt für Wasserdienstleistungen iSd 4 gleichzeitig eingeführten Legaldefinition des § 3 Nr. 16 (→ § 3 Rn. 88–90) und umschließt die durch einen Dritten vermittelten wasserbezogenen Dienstleistungen im Rahmen von Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Auf diese Weise sollen die zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge (→ § 50 Rn. 11–13; → § 56 Rn. 7, 29) erforderlichen Inanspruchnahmen der Gewässer in den instrumentellen ökonomischen Ansatz des europäischen Gewässerschutzes einbezogen und insbesondere die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Heranziehung der nutznießenden Bürger, etwa durch entsprechende Aufschläge auf Wasser- und Abwassergebühren oder -preise eröffnet werden.

2. Erreichung der Bewirtschaftungsziele. Durch die tatbestandliche Bezug- 5 nahme auf die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele der §§ 27–31, 44, 47 wird klar- gestellt, daß der Kostendeckungsgrundsatz ausschließlich der Verwirklichung der ökologischen Umweltziele nach Art. 4 WRRL zu dienen bestimmt ist (BT-Drs. 18/6986, 11; BFM/*Berendes* § 6a Rn. 6, weitergehend BeckOK/*Hasche* WHG § 6a Rn. 4). Hierüber hinausgehende gewässerökologische oder wasserwirtschaftliche Ziele werden von § 6a Abs. 1 dagegen nicht umfaßt. Soweit dagegen die Länder nach Abs. 5 zu weitergehender Erhebung von Kosten und Entgelten berechtigt bleiben sollen (→ Rn. 39–41), geht dies über die richtlinienrechtlichen Vorgaben hinaus und ist rechtlich an originär nationalen Maßstäben wie etwa des Grundrechtsschutzes und des Finanzverfassungsrechts zu bewerten.

Unterhalb der gesetzlichen Bewirtschaftungsziele einschließlich ihrer materiellen 6 Konkretisierungen im Verordnungsrecht (zB OGEwV, GrwV) sollen nach der Ent- wurfsbegründung (BT-Drs. 18/6986, 11, unter Berufung auf EuGH NVwZ 2014, 1445 Rn. 52) auch die ökologischen Anforderungen in den Maßnahmenprogram- men nach § 82 in die Geltung des Kostendeckungsgrundsatzes einbezogen werden. Soweit dessen Umsetzung auf dem Weg der Erhebung öffentlicher Abgaben oder an- derweitiger Belastungen der Bürger erfolgt, ist an das steuerrechtliche Legalitätsprin- zip zu erinnern, nach dem Tatbestand und Rechtsfolge durch den Gesetzgeber selbst festzulegen sind (*Birk/Desens/Tappe*, Steuerrecht, Rn. 157ff.; *Tipke/Lang*, Steuer- recht, § 3 Rn. 230ff.; jeweils mwN). Einzelne Zielvorgaben und Anordnungen in Maßnahmenprogrammen, die selbst nicht über die in der Eingriffsverwaltung gebote- ne Rechtssatzqualität verfügen (→ § 82 Rn. 12), reichen daher als solche zur Rech- fertigung einer Abgabenbelastung nicht aus. Erst recht entziehen sich Inhalte von Bewirtschaftungsplänen nach § 83 oder sonstigen verwaltungsinternen Konkretisie- rungen dem Anwendungsbereich des Abs. 1 S. 1.

Soweit darüber hinaus vertreten wird, Art. 9 WRRL (und damit uU zugleich der 7 im wesentlichen gleichlautende § 6a) beschränke sich nicht auf die flankierende Un- terstützung der gesetzlichen Umweltziele, sondern enthalte ein fundamentales öko- nomisches Ordnungsprinzip in einer Welt knapper Ressourcen (*Gawel/Ummerstall* DVBl 2014, 963ff. zu Art. 9 WRRL), mag dem aus umwelt- und wirtschaftspoliti- scher Perspektive möglicherweise beigeplant werden, doch steht dem der im Ver- gleich zu Art. 9 WRRL insoweit noch eindeutiger Wortlaut des § 6a zwingend ent- gegen. Abs. 1 S. 1 stellt den Kostendeckungsgrundsatz ausschließlich in den Dienst der Erreichung der Bewirtschaftungsziele, ohne sich dabei zugleich auch für weitere öko- logische Ziele zu öffnen (BT-Drs. 18/6986, 11). Auch eine im wesentlichen volks- wirtschaftlich geführte teleologische Argumentation vermag den insoweit eindeuti- gen Gesetzestext nicht zu relativieren. Dasselbe ergibt sich im Umkehrschluß aus der Öffnungsklausel des Abs. 5, die von weitergehenden, dh über die Vorgaben der Was- serrahmenrichtlinie und damit des Abs. 1 hinausreichenden (BT-Drs. 18/8734, 11) Regelungen spricht. Im übrigen ist diese Ansicht nicht mit der Rechtsprechung des

EuGH vereinbar, der den richtlinienrechtlichen Kostendeckungsgrundsatz gleichfalls explizit an die Erreichung der Umweltziele nach Art. 4 WRRL knüpft und überdies den Mitgliedstaaten einen nicht nur unerheblichen Konkretisierungsspielraum im Umgang auch mit den ökonomischen Instrumenten der Richtlinie einräumt (NVwZ 2014, 1445 Rn. 50ff.). Die Instrumentalisierung der geltenden Regelung des Kostendeckungsgebots als Hebel für die Implementierung einer ökonomischen Grundordnung des geltenden Wasserrechts beruht somit auf einem grundsätzlichen interdisziplinären Mißverständnis von Funktion und Voraussetzungen der Rechtsordnung.

- 8 **3. Grundsatz der Kostendeckung.** Inhalt und Reichweite des Grundsatzes der Kostendeckung werden in Richtlinie und Transformationsrecht nicht näher definiert. Im deutschen Recht genießt das Prinzip als zentraler Bestandteil des Kommunalabgabenrechts seit langem Anerkennung und ist durch abgabenrechtliche Regelungen und einschlägige Judikatur hinreichend präzisiert. Inhaltlich besagt es, daß bei der Kalkulation kommunaler Abgaben, etwa im Rahmen gemeindlicher Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung, unter Anlegung eines betriebswirtschaftlichen Maßstabs der Bürger nur insoweit belastet werden darf, als es für die Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Aufgaben erforderlich ist (s. zB §§ 7ff. KAG RhPf.; BVerfG NJW 1979, 1345ff.; Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., Rn. 1003; Birk/Desens/Tappe Steuerrecht, Rn. 106; Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2 Rn. 20). Dem Abgabenschuldner soll der tatsächliche Verwaltungsaufwand für die hoheitliche Aufgabenwahrnehmung berechnet und kein Gewinn erzielt werden. Bereits kurz nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie hatte das Umweltbundesamt (Nachhaltige Wasserversorgung in Deutschland, 2001, S. 45f.) für den Bereich der öffentlichen Wasserversorgung eine weitgehende Umsetzung des Kostendeckungsgrundsatzes attestiert, so daß nennenswerter Regelungsbedarf nicht gesehen wurde. Seit geraumer Zeit hat sich jedoch herausgestellt, daß die Verwirklichung der Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie einen erheblichen wirtschaftlichen Aufwand erfordert, über den bei Verabschiedung der Richtlinie offenbar nicht hinreichend reflektiert worden war (so Knopp ZUR 2005, 507f.). Nachgerade zwangsläufig entstehen so für den wasserwirtschaftlichen Vollzug auf Länderebene weitreichende Finanzierungsdefizite, die verbreitet unter Berufung auf das Kostendeckungsprinzip kompensiert werden sollen. Hinzu kommt, daß vor allem aus volkswirtschaftlicher Perspektive eine prädominant ökonomische Strategie zur Erreichung der europäischen Gewässerschutzziele verfolgt wird (s. zB Gawel/Unnerstall KA 2014, 49ff., 223ff.; Gawel NuR 2014, 77ff.), um die durchaus verbesserungsbedürftigen Vollzugsfolge bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (→ Einl. Rn. 75a) mit wirtschaftlichen Instrumenten zu steigern. So ist schon früh ein volkswirtschaftlicher Ansatz der Richtlinie unterstellt und ein Änderungsbedarf im Abgabenrecht geltend gemacht worden (Schmutzler DVBl 2006, 228f.; weitergehend Gawel/Unnerstall DVBl 2014, 963ff.; dazu → Rn. 6). Solange indes sich der Bundesgesetzgeber einer gewässerschutzspezifischen normativen Schärfung der abgabenrechtlich eingeführten Begrifflichkeit entzieht, besteht keine zureichende Grundlage, den Gebrauch des Tatbestandsmerkmals in Abs. 1 S. 1 abweichend zu interpretieren, zumal aus der Entstehungsgeschichte der Richtlinie kolportiert wird, daß die Regelung der Sache nach auf einen bestimmten Kreis von Mitgliedstaaten gemünzt war, dem die Bundesrepublik nicht zugerechnet wurde (Bohne in Bohne [Hrsg.], Ansätze zur Kodifikation des Umweltrechts in der EU: Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht, 2005, S. 171f.).

- 9 **4. Umwelt- und Ressourcenkosten.** Der Begriff der Umwelt- und Ressourcenkosten (Abs. 1 S. 2) ist weder in § 6a noch im Definitionenkatalog des § 3 näher erläutert. Verbreitet wird daher auf eine rechtlich nicht verbindliche Mitteilung der Kommission (KOM[2000] 477 endg., 10) zurückgegriffen, die **Umweltkosten** als

„Kosten für Schäden, die der Wasserverbrauch für Umwelt, Ökosysteme und Personen mit sich bringt, die die Umwelt nutzen (z. B. durch Verschlechterung der ökologischen Qualität von aquatischen Ökosystemen oder die Versalzung oder qualitative Verschlechterung von Anbauflächen)“, definiert. Darüber ist der flankierenden Funktion des Grundsatzes (→ Rn. 2) entsprechend auch eine Berücksichtigung von Kosten des vorsorglichen Gewässerschutzes nicht ausgeschlossen (BeckOK/Hasche WHG § 6a Rn. 26).

Unter **Ressourcenkosten** versteht dieselbe Quelle (KOM [2000] 477 endg., 10) 10 sodann die „Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden (z. B. in Verbindung mit einer übermäßigen Grundwasserentnahme)“.

Diesem primär kompensatorischen Erklärungsansatz, der den Aufwand für die 11 durch eine Gewässerinanspruchnahme bedingten nachteiligen Veränderungen der Wasserqualität und -quantität berechnet (s. auch *Fries/Nafo* KA 2006, 156; *Reinhardt* NuR 2006, 742) stehen weitergehende, wiederum im Kern eher umweltökonomisch als umweltrechtlich determinierte Begriffsdeutungen gegenüber, die etwa unter Heranziehung verschiedener wirtschaftswissenschaftlicher Methoden zu einer monetären Bewertung der geschützten Umweltgüter selbst zu gelangen versuchen (zB *Hansjürgens/Messner*, HdB WRRL, S. 409ff.; *Unnerstall* NVwZ 2006, 530f.; krit. *Gawel* KA 2014, 16f.; jeweils mwN). Mit Blick auf die Unterordnung des Kostendeckungsgrundsatzes unter die Erreichung der gesetzlichen Bewirtschaftungsziele und seine flankierende Funktion zur Umsetzung der europäischen Umweltziele wird indes zur Ermittlung der Umwelt- und Ressourcenkosten grundsätzlich zunächst auf den administrativen Vollzugsaufwand, insbesondere im Interesse der Sanierung und Verbesserung von Gewässern, die sich nicht in einem guten Zustand iSd §§ 27–31, 44, 47 befinden, abzustellen sein. Dabei liegen die praktischen Schwierigkeiten weniger in der tatbestandlichen Identifizierung und Quantifizierung der Vollzugskosten selbst als vielmehr in der daran anschließenden Lastenverteilung nach dem in Abs. 3 für maßgeblich erklärten Verursacherprinzip (*Reinhardt* NuR 2006, 742; → Rn. 26–28).

5. Berücksichtigungspflicht. a) Bedeutung. Indem § 6a Abs. 1 S. 1 anordnet, 12 daß der Grundsatz der Kostendeckung zu „berücksichtigen“ ist, übernimmt er nicht nur wortgleich eine Formulierung des Richtlinientexts, sondern bedient sich zugleich eines in der deutschen Rechtsprache eingeführten und damit inhaltlich fixierten Merkmals. Im Gegensatz zu der durch den Begriff des „Beachtens“ ausgelösten strikten rechtlichen Bindungswirkung (*Spannowsky/Runkel/Goppel* ROG § 4 Rn. 22) zeitigt die bloße Berücksichtigungspflicht eine wesentlich schwächere rechtliche Verpflichtung (*Spannowsky/Runkel/Goppel* ROG § 4 Rn. 52; *Reinhardt* NuR 2006, 740). Die Regelung ist damit rechtlich zwar mehr als ein letztlich unerheblicher Programmansatz, zwingt aber auf der anderen Seite gerade nicht zur flächendeckenden Implementierung einer konkreten individuellen Kostentragungspflicht für Maßnahmen des Gewässerschutzes. § 6a begründet in Übereinstimmung mit der Entwurfsbegründung weder eine Rechtspflicht zur Einführung fiskalischer Instrumente noch stellt er insoweit eine zureichende Ermächtigungsgrundlage für exekutive Eingriffe bereit (BT-Drs. 18/6986, 11; BFM/*Berendes* § 6a Rn. 6; SZDK/*Zöllner* § 6a Rn. 9). Indem dort darüber hinaus festgestellt wird, daß die Schaffung derartiger Instrumente, insbesondere die Einführung oder die Erweiterung abgabenrechtlicher Lasten „jeweils vor Erlaß der entsprechenden Rechtsgrundlage zu prüfen“ ist (BT-Drs. Drs. 18/6986, 11), reduziert sich die Regelung für Maßnahmen der Bundes- oder Landesgesetzgebung als reiner Merkposten für sachlich ohnehin erwägungsbedürftige Aspekte (weitergehend BeckOK/Hasche WHG § 6a Rn. 13, der ein „gewisses Maß an Verbindlichkeit“ anerkennt; s. auch SZDK/*Zöllner* § 6a Rn. 9).

- 13 Abweichendes kann gelten, wenn und soweit die Bemessung von Gebühren und Preisen im Rahmen kommunaler oder privater Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung auch unter Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten erfolgt, die dem Ver- oder Entsorger bei seiner Inanspruchnahme der Gewässer entstehen. Zu denken ist dabei insbesondere an die Umlage der Abwasserabgabe und etwaiger Wasserentnahmeabgaben, darüber hinaus aber auch an freiwillige ökologische Maßnahmen, etwa in der Folge einer zwischen einem Wasserversorgungsunternehmen mit Einrichtungen der Land- oder Forstwirtschaft vereinbarten Kooperation. Durch den hohen Abstraktionsgrad verfehlt indes § 6a für die kommunalaufsichts- oder kartellrechtliche Überprüfung (→ § 50 Rn. 18) die erforderliche verlässliche normative Steuerung, anhand derer die zuständige Aufsichtsbehörde eindeutig genug über Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der konkreten ökologisch initiierten Belastung des Endkunden befinden kann.
- 14 **b) Adressaten.** Gleichfalls im Gesetz nicht spezifiziert ist die Frage, an wen sich die gesetzliche Berücksichtigungspflicht des Abs. 1 S. 2 wendet, dh wer bei der Durchführung welcher hoheitlichen Aufgaben den Kostendeckungsgrundsatz zu berücksichtigen hat. Während Art. 9 Abs. 1 WRRL explizit die Mitgliedstaaten adressiert, fehlt (naturgemäß) eine gleichlautende Umsetzung im Transformationsrecht. Da sich damit der Gesetzgeber des § 6a WHG selbst als Adressat der richtlinienrechtlichen Verpflichtung herausstellt, erlangt die Norm im Ergebnis die durchaus paradoxe Gestalt einer bloßen wörtlichen Wiederholung des Umsetzungsbefehls nach Art. 288 Abs. 3 AEUV durch den Befehlsempfänger. Eine Umsetzung im materiellen Sinne, insbesondere in der Form der Nutzung der durch den EuGH aufgezeigten mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielräume (EuGH NVwZ 2014, 1445 Rn. 50) wird nicht erst unternehmen. Vielmehr setzt der Bund durch die bloße Abschrift des Unionsrechts (*Reinhardt NVwZ 2016, 1039*: „copy&paste“) seine bereits seit der erstmaligen Umsetzung (§ 42 aF; → Einl. Rn. 53) dokumentierte faktische Weigerung zur weitergehenden Implementierung ökonomischer Instrumente im nationalen Gewässerschutzrecht fort, worin freilich auch eine materielle Disposition über die Nutzung der durch Art. 9 WRRL eröffneten Handlungsspielräume zu erblicken ist (zur Diskussion um ein etwaiges künftiges Wasserentnahmeentgeltgesetz des Bundes s. *Leuck NuR 2017, 18 ff. mwN*). Diese stehen damit wie auch schon vor Inkrafttreten der Norm den Ländern zu, worauf nun in Abs. 5 nochmals bekräftigend aufmerksam gemacht wird.
- 15 **6. Anreize zu effizienter Wassernutzung.** In Abs. 1 S. 3 wird der Kostendeckungsgrundsatz des Abs. 1 S. 1 um das Gebot der Schaffung von Anreizen für eine effiziente Wassernutzung ergänzt. Erneut steht die Regelung im Dienst der gesetzlichen Bewirtschaftungsziele (→ Rn. 5–7), zu deren Erreichung sie beitragen soll. Das im WHG bereits aus der Umsetzung des planerischen Instrumentariums der Wasserrahmenrichtlinie bekannte Merkmal der Effizienz (→ § 82 Rn. 19–21) ist auch im Kontext des § 6a nicht als bloße Wiederholung des allgemeinen Gebots sparsamen Umgangs mit Wasser (§ 5 Abs. 1 Nr. 2, § 13 Abs. 1 Nr. 2 lit. b, § 50 Abs. 3 S. 2; s. auch BeckOK/*Hasche WHG § 6a Rn. 29*) ausgestaltet, sondern zielt auf eine ökonomisch gesteuerte Nutzung des natürlichen Wasserangebots. Danach sind Nutzungsprioritäten dort zu setzen, wo sie den höchsten Netto-Nutzen erzeugen, wodurch zugleich die Inanspruchnahme des ökologischen Schutzguts begrenzt (*Gauvel DÖV 2014, 335*) und letztlich zur Erreichung der gesetzlichen Ziele beigetragen werden soll. Die zu Grunde liegende Absicht, ein Knappheitsproblem (BFM/*Berendes § 6a Rn. 12*) zu bewältigen, erscheint in einem wasserreichen Land wie der Bundesrepublik mindestens überprüfungsbedürftig.
- 16 Erneut bleibt aber die gesetzliche Regelung selbst zu pauschal, um konkrete normative Steuerungen der Inanspruchnahme des natürlichen Gewässerdargebots zu leisten. Auch hier wiederholt der Bundesgesetzgeber lediglich die ihm selbst richt-

linienrechtlich erteilte Anweisung, ohne darzutun, worin diese Anreize bestehen (können) oder welche konkreten Maßnahmen im Interesse einer in diesem Sinn effizienten Wassernutzung zu ergreifen sind. Anders als etwa mit Blick auf das Gebot sparsamer Wasserverwendung nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 (→ § 5 Rn. 23, 24), das nach der ausdrücklichen Regelung des § 13 Abs. 1 Nr. 2 lit. b auf dem Wege geeigneter Inhalts- und Nebenbestimmungen zu Erlaubnis und Bewilligung im Einzelfall angeordnet werden kann, fehlt eine vergleichbare Aussage zur Durchsetzung des Gebots effizienter Wassernutzung. Da freilich die Aufzählung des § 13 Abs. 2 („insbesondere“) nicht abschließend ist, könnte ein paralleles Vorgehen auf dem Weg wasserbehördlicher Bescheidgestaltung in Betracht kommen. Dem steht indes entgegen, daß § 6a Abs. 1 S. 3 gerade keine unmittelbare und damit dem Bürger gegenüber mittels Verwaltungsakt durchsetzbare Rechtspflicht zur effizienten Wassernutzung begründet, sondern lediglich dazu anhält, auf dem Wege der Anreizsteuerung zu einem entsprechenden Verhalten zu motivieren (BT-Drs. 18/6986, 11: keine Verpflichtung, keine Ermächtigungsgrundlage; BFM/Berendes § 6a Rn. 6); die wasserhaushaltsgesetzliche Regelung richtet sich mithin vornehmlich an die Normsetzung und beschränkt sich damit in der Sache auf den Hinweis, die im übrigen schon aus dem AbwAG und den Wasserbenutzungsentgeltgesetzen der Länder geläufigen Verschonungen bei der Ausgestaltung wirtschaftlicher Inanspruchnahmen des Gewässerbenutzers zu erwägen. Die Regelung beläßt damit einen weiten Spielraum für die Konkretisierung der Anreizsteuerung (SZDK/Zöllner § 6a Rn. 22).

Auch Satz 3 wiederholt damit zunächst lediglich eine bei Erlaß entsprechender Rechtsgrundlagen zu prüfende Regelungsoption. Insoweit ist aber in methodischer Hinsicht darauf aufmerksam zu machen, daß sich der Bundesgesetzgeber hierdurch nicht selbst zu binden in der Lage ist, da das Wasserhaushaltsgesetz rechtsquellenhierarchisch nicht über anderen Bundesgesetzen steht. Eine spätere gewässerökonomische Regelung des Bundes ohne Anreizinhalte würde daher nach dem *lex-posterior*-Grundsatz Bestand behalten und könnte allenfalls wegen Verletzung der richtlinienrechtlichen Verpflichtung aus Art. 9 Abs. 1 WRRL rechtlichen Bedenken begegnen. Diese allerdings bleibt wiederum durch tatbestandliche Merkmale wie „die Mitgliedstaaten sorgen (...) dafür“ und „angemessene Anreize“ zu allgemein, um den nationalstaatlichen Spielraum beim Einsatz ökonomischer Instrumente des Gewässerschutzes (EuGH NVwZ 2014, 1445 Rn. 50) entsprechend zu einer konkreten Ausgestaltungspflicht für bestimmte Sachverhalte zu reduzieren.

III. Kostendeckung bei Wassernutzungen (Abs. 2)

1. Wassernutzungen. In Übernahme des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2, Abs. 4 S. 1 18 WRRL (BT-Drs. 18/6986, 11) regelt § 6a Abs. 2 subsidiär eine eingeschränkte (SZDK/Zöllner § 6a Rn. 24) Geltung des Kostendeckungsgrundsatzes für solche Wassernutzungen (§ 3 Nr. 17), die keine Wasserdienstleistungen iSd § 3 Nr. 16 darstellen. Sie haben unter den Voraussetzungen des Abs. 2 in angemessener Weise zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen beizutragen.

Erfaßt werden damit zum einen solche Gewässerbenutzungen iSd § 9 WHG, die nicht auf Grund des Dazwischentretens eines Dritten (Wasserversorger, Abwasserbeseitiger) als Dienstleistungen gekennzeichnet sind, sondern auf unmittelbare Inanspruchnahmen des Gewässers durch den Unternehmer beruhen. Die der Richtlinie entnommene Aufzählung der Bereiche Industrie, Haushalte und Landwirtschaft (dazu BeckOK/Hasche WHG § 6a Rn. 36f.) ist nicht abschließend („insbesondere“), sondern soll nur die bedeutsamsten Fallkonstellationen benennen. In Betracht kommen daher alle Arten der Gewässerbenutzungen wie zB die industrielle Wasserentnahme und Abwasserbeseitigung zu Brauch- oder Kühlzwecken, das Aufstauen, Ableiten und Wiedereinleiten im Rahmen einer Wasserkraftnutzung oder das Einbringen von Stoffen in ein Gewässer zur Naßkonservierung (s. auch SZDK/Zöllner § 6a Rn. 25).

- 20 Zum anderen ist der Begriff der Wassernutzung nicht an das Vorliegen einer nach § 8 Abs. 1 zulassungspflichtigen Gewässerbenutzung gebunden, sondern umschließt ebenso Inanspruchnahmen des Gewässers, die als Gewässerausbau nach § 68 der Planfeststellung unterliegen oder in der Form des Gemeingebrauchs nach § 25 iVm landesrechtlichen Bestimmungen oder als erlaubnisfreie Grundwasserentnahme, zB für landwirtschaftliche Hofbetriebe nach § 46 Abs. 1, ausgeübt werden. Auch grundsätzlich nicht dem Wasserhaushaltsgesetz unterfallende Vorgänge wie insbesondere die Nutzung der oberirdischen Gewässer zu Zwecken des Personenverkehrs und Gütertransports fallen grundsätzlich in den sachlichen Anwendungsbereich der Regelung.
- 21 Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik bleiben von der Regelung unberührt (BT-Drs. 18/6986, 12).
- 22 **2. Gefährdung der Bewirtschaftungsziele.** Für Wassernutzungen iSd Abs. 2, die keine der Spezialregelung des Abs. 1 unterfallenden Wasserdienstleistungen darstellen, gilt der Kostendeckungsgrundsatz nicht uneingeschränkt, sondern nur dann, wenn sie die Erreichung der gesetzlichen Bewirtschaftungsziele gefährden. Da der Gesetzestext von bestimmten Wassernutzungen spricht, ist eine konkret nachweisliche Gefahr zu verlangen, wobei aus Gründen der Effektivität der Anreizsteuerung Typologien gebildet werden können. Gefährden bedeutet dabei, daß die jeweiligen Wassernutzungen der (fristgerechten) Erreichung der für die jeweiligen Gewässer maßgeblichen Bewirtschaftungsziele entgegenstehen können. Im Verhältnis zum gesetzlichen Verschlechterungsverbot (→ § 27 R.n. 14), das einer Gewässerinanspruchnahme zu Lasten der Bewirtschaftungsziele bereits ordnungsrechtlich begegnet, beschränkt sich damit die Bedeutung des Kostendeckungsgrundsatzes auf die nicht näher spezifizierte Berücksichtigung im Rahmen der Prüfung der ihrerseits im übrigen deutlich konturierteren verschiedenen wirtschaftlich begründeten Voraussetzungen für eine Abweichung von der Grundregel (zB § 29 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, § 30 S. 1 Nr. 1, § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2, 3).
- 23 **3. Angemessener Beitrag.** Gänzlich undeutlich bleibt sodann, wie der zu leistende angemessene Beitrag der betroffenen Wasserdienstleistungen zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen zu bestimmen ist. Der Normtext scheint dabei eine unmittelbar von Gesetzes wegen bestehende Pflicht der betroffenen Wassernutzer nahezulegen, ohne wie Abs. 1 eine gesetzliche oder administrative Anordnung zwischenzuschalten. Damit wäre jedoch die Regelung des Abs. 2 nahezu völlig steuerungslos, so daß sie auf hoheitliche Effektivierung angewiesen ist, die sie letztlich schuldig bleibt. Im übrigen bleibt die Verpflichtung auch deswegen diffus, weil sie durch gleich zwei abstrakte Relativierungen erheblich eingeschränkt wird: So reduziert das Merkmal des „beitragens“ die Verpflichtung auf eine allenfalls partielle und nicht näher quantifizierte Lastentragungspflicht, die zudem durch die Begrenzung auf einen „angemessenen“ Umfang unter Abwägung der widerstrebenden ökologischen und grundrechtlichen Schutzpositionen verhältnismäßigkeitsrechtlichen Schranken unterliegt. Eine wirksame Implementierung der Vorgabe, die wie schon Abs. 1 keine behördliche Ermächtigung zum Eingriff begründet, ist damit allein auf dem Weg einer materiell-gesetzlichen Regelung insbesondere des Abgabenrechts denkbar, in deren Rahmen durchaus auch ohne das Memento des § 6a Abs. 2 legislativ darüber zu befinden sein wird, wie etwaig identifizierte tatsächliche Gefährdungen der Erreichung der Bewirtschaftungsziele der ökonomischen Steuerung unterworfen werden sollen und dürfen.

IV. Verursacherprinzip, wirtschaftliche Analyse (Abs. 3)

- 24 **1. Allgemeines.** In Übernahme des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 WRRL (BT-Drs. 18/6986, 11) ordnet Abs. 3 an, daß „im Rahmen der Absätze 1 und 2“ „das Verursacherprinzip sowie die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen“, zugrunde zu

legen“ sind. Damit werden zwei von der Richtlinie vorgegebene Aspekte aufgegriffen, mit denen die mit dem Kostendeckungsgrundsatz verfolgte Zielsetzung unterstützt werden soll. In welcher Weise dies erfolgen soll, bleibt durch die Beschränkung auf die bloße Wiedergabe des richtlinienrechtlichen Auftrags erneut offen. Im Kern geht es der Regelung darum, diejenigen Verantwortlichen, die die Erreichung der gesetzlichen Bewirtschaftungsziele erschweren oder gefährden, zu identifizieren und wirtschaftlich zu einer Beteiligung an den Bewirtschaftungskosten heranzuziehen. Als Beurteilungsgrundlage ist dabei sinnvollerweise auf die von Art. 5 iVm Anh. III WRRL (→ § 83 Rn. 24, 25) angeordnete wirtschaftliche Analyse, die nach § 83 Abs. 2 iVm Anh. VII A Nr. 6 WRRL zusammengefaßt im jeweiligen Bewirtschaftungsplan enthalten ist, aufzubauen, um über eine zureichende ökonomische Datengrundlage für die Ermittlung der zu deckenden Kosten, der Nutzungseffizienz und der individuellen Lastenverteilung zu verfügen. Im übrigen hält sich Abs. 3 jedoch über die nähere Umsetzung, insbesondere die Handhabung des Verursacherprinzips, auf dem aus Abs. 1, 2 bekannten, begrenzt vollzugsgeeigneten Abstraktionsniveau.

2. Verursacherprinzip. Das Verursacherprinzip zählt nicht nur seit dem Umweltprogramm der BReg (BT-Drs. 6/2710, 10f.) zu den tragenden Grundsätzen des deutschen Umweltschutzrechts, sondern leitet gemäß Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV auch den unionsrechtlichen Umweltschutz. Verkürzt (s. allgem. *Spanwasser/Engel/Voßkuhle* § 2 Rn. 31 ff.; *Kloepfer* § 4 Rn. 92 ff.; jeweils mwN; BFM/Berendes § 6a Rn. 20f.) zielt es darauf ab, Kosten für eine einzelne hoheitliche Aufgabenwahrnehmung nicht gesamtgesellschaftlich zu tragen, sondern denjenigen Verhaltensweisen, Leistungen oder Produkten zuzurechnen, die diese Kosten verursachen, um so zu einer volkswirtschaftlich sinnvollen und schonenden Nutzung der Naturgüter beizutragen (BT-Drs. 7/5684, 8). Auch die primärrechtliche Verankerung des Grundsatzes führt jedoch noch nicht zu verbindlichen Sollensanordnungen im Einzelfall, sondern ist auf die ausdrückliche Umsetzung in konkreten Rechtsvorschriften angewiesen.

In Betracht kommen insbesondere ordnungsrechtliche Instrumente wie Ge- und Verbote, Produktanforderungen oder Verfahrensvorschriften, die den Verursacher systematisch in die Nähe des polizeirechtlichen Störers rücken (auch → § 90 Rn. 3), oder abgabenrechtliche Regelungen, mit denen er für die von ihm hervorgerufenen Kosten finanziell in Anspruch genommen wird oder die ihn vorsorglich zu einem umweltschonenderen Verhalten motivieren sollen. Bei ihrer Implementierung ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (→ § 13 Rn. 71) zu berücksichtigen (SZDK/Zöllner § 6a Rn. 31). Auch zivilrechtliche Schadensersatzansprüche, nach denen der Verantwortliche auch verschuldensunabhängig für Umweltschäden einzustehen hat (auch → § 89 Rn. 4–10), stehen im Kontext dieses Regelungsansatzes.

Eine vollzugstaugliche normative Konkretisierung des abstrakten Verursacherprinzips enthält Abs. 3 nicht. Vielmehr beschränkt er sich auf die allgemeine Wiedergabe des Grundsatzes ohne Spezifizierungen zu Begriff oder Ermittlung der die Erreichung der Bewirtschaftungsziele behindernden Verantwortlichen und überläßt die praktische Implementierung spezielleren Regelungen des Bundes oder der Länder. Ob, in welchem Umfang und in welchem Verfahren zB ein ökonomischer Konnex zwischen der landwirtschaftlichen Düngung einer bestimmten Ackerfläche und der Nitratbelastung eines bestimmten Grundwasserkörpers zu identifizieren ist und wer in welcher Weise für die für die Sanierung erforderlichen Kosten verantwortlich zu machen ist, läßt die pauschale Bezugnahme auf das Verursacherprinzip offen.

Praktisch umzusetzen ist dies zB über die Schaffung geeigneter Tatbestandsvoraussetzungen im wasserrechtlichen Abgabenrecht, aber durchaus auch in der wasserbehördlichen Bescheidgestaltung bei der Formulierung von Inhalts- und Nebenbestimmungen iSd § 13 Abs. 2 Nr. 4 (→ § 13 Rn. 136–152). Insoweit stehen mithin bereits gesetzliche Regelungen zur Verfügung, die dem Anliegen des Abs. 3 einer ver-

ursachergerechten Kostenzuweisung Rechnung tragen. Über diese hinaus enthält die Regelung aber erneut weder selbst vollzugsfähige Anordnungen noch gibt sie hinreichend präzise Direktiven für die künftige Ausgestaltung entsprechender normativer Umsetzungen.

- 29 **3. Wirtschaftliche Analyse.** Nach Art. 5 Abs. 1 iVm Anhang III WRRL ist zur ökonomischen Fundierung der mitgliedstaatlichen Maßnahmen des Gewässerschutzes für jede Flußgebietseinheit (→ § 3 Rn. 87) oder für den in sein Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flußgebietseinheit eine wirtschaftliche Analyse zu erstellen. Dieser kommt gemäß Anhang III lit. a WRRL insbesondere die Funktion einer Ermittlung und Bewertung der Berechnungsgrundlagen zur Umsetzung des Kostendeckungsgrundsatzes zu (näher *Brackemann/Ewens/Interviews/Kraemer/Quadflieg WuA 3/2002*, 38ff.; *Michel/Quadflieg/Rathje HdB WRRL S. 361ff.*; *Palm/Wermter KA 2008*, 782ff.; *Rindler KA 2003*, 154ff.; → § 83 Rn. 24f.). Die Analysen waren bis zum Dezember 2004 zu erstellen und nach Art. 5 Abs. 2 WRRL spätestens im Dezember 2013 und hernach alle sechs Jahre zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren. Im Kern enthalten sie Aussagen zum Verhältnis von Angebot und Nachfrage von Wasser in der Flußgebietseinheit sowie bei Bedarf Schätzungen der Menge, der Preise und der den Wasserdienstleistungen zuzurechnenden Kosten und Schätzungen der bestehenden und geplanten Investitionen. Da auf diese Weise die wirtschaftlichen Analysen in Zielsetzung und Inhalt bereits gezielt mit Blick auf die spätere Umsetzung des Kostendeckungsgrundsatzes nach näherer Maßgabe mitgliedstaatlicher Entscheidung (EuGH NVwZ 2014, 1445 Rn. 50) ausgestaltet sind, tragen sie zur Erleichterung der normativen Ausgestaltung der dem Kostendeckungsprinzip verpflichteten Regelungen bei. Zur gewässerspezifischen Konkretisierung s. auch § 16 OGEwV, § 14 GrwV.
- 30 Mit der dynamischen (SZDK/Zöllner § 6a Rn. 34) Verweisung des Abs. 3 auf die OGEwV (§ 16) und die GrwV (§ 14) überträgt das Gesetz die Ausführungs- und Konkretisierungskompetenz dem Verordnungsgeber, so daß die Regelung der Sache nach als verfassungsrechtlich unproblematische Spezifizierung der exekutiven Rechtssetzungsmächtigung zu verstehen ist.
- 31 **4. Zugrundelegung.** Indem Abs. 3 vorgibt, im Rahmen von Abs. 1, 2 Verursacherprinzip und wirtschaftliche Analyse zugrunde zu legen, übernimmt er den zurückhaltenden Wortlaut der Wasserrahmenrichtlinie (engl.: *having regard*, frz.: *eu égard*), der auch hier iS einer bloßen Berücksichtigungspflicht (→ Rn. 12–14) zu verstehen ist. Die Regelung verlangt mithin keine strikte Umsetzung insbesondere des Verursacherprinzips, sondern ist mitgliedstaatlichen Ergänzungen, Relativierungen und Einschränkungen, zB in der Form von Typologiebildungen oder gleichheitsrechtlich gerechtfertigten selektiven Umsetzungen gegenüber offen (zu materiellen Ausnahmen s. Abs. 4).
- 32 Soweit Verursacherprinzip und wirtschaftliche Analyse „im Rahmen der Absätze 1 und 2“ zugrunde zu legen sind, wird ihre effektive Bedeutung durch die tatbestandliche Kombination mit der dort geregelten, ihrerseits ebenfalls relativierenden Berücksichtigungspflicht resp. der Verpflichtung zur Leistung eines angemessenen Beitrags theoretisch noch weiter eingeschränkt. Insbesondere werden damit keine verbindlichen gesetzlichen Kriterien entwickelt, deren Nichtbeachtung zwingend zur Rechtswidrigkeit einer normativen Implementierung des Kostendeckungsgrundsatzes führt. Die durch Art. 9 WRRL und § 6a belassenen Spielräume ist der Normgeber in Ausübung seiner Gestaltungsprärogative auszunutzen berechtigt. Soweit rechtsquellenhierarchisch (Art. 31 GG, eingeschränkt durch Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG; dazu *Leuck NuR 2017*, 21ff.) eine bundesrechtliche Determination landesrechtlicher Umsetzungen denkbar wäre, steht dem jedenfalls die Unberührtheitsklausel des Abs. 5 entgegen.