

# **Kurzfassung**

zur Studie

## **Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser**

vorgelegt

im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt,  
Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV)

durch

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. Erik Gawel,  
ordentlicher Professor an der Universität Leipzig, Leiter des Departments Ökonomie am Helmholtz-  
Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Dipl.-Volksw. und öbuv Sachverständiger

und

Univ.-Prof. Dr. iur. Wolfgang Köck,  
ordentlicher Professor an der Universität Leipzig und geschäftsführender Direktor  
des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht

Leipzig, den 9. Oktober 2023

## A. Einführung

1. Das Land Hessen hat zur Bewältigung künftiger wasserwirtschaftlicher Herausforderungen u. a. ein Leitbild für ein Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM) vorgelegt. Da zur Erreichung wasserwirtschaftlicher Ziele auch sog. ökonomische Instrumente einen wesentlichen Beitrag leisten können, die über einen Ausgleich negativer Folgen der Ressourcennutzung sowohl verhaltenslenkend wirken als auch zur Finanzierung staatlicher Aufgaben beitragen, benennt das Leitbild unter Ziffer 10 der „Kernaussagen“ folgenden Auftrag: „Die Auswirkungen der Nutzung der Wasserressourcen in Form von Umwelt- und Ressourcenkosten werden im Rahmen geeigneter ökonomischer Instrumente berücksichtigt. Damit sollen insbesondere Auswirkungen der Ressourcennutzung ausgeglichen sowie Maßnahmen zum vorsorgenden Schutz der Wasserressourcen sowie zur Sicherstellung einer umweltverträglichen und zukunftsfähigen Wasserversorgung gefördert werden. Im „Zukunftsplan Wasser“ als wasserwirtschaftlicher Fachplan zur Umsetzung des Leitbildes, von der Hessischen Landesregierung 2022 beschlossen, wird dieser Grundgedanke weiter konkretisiert: Im Handlungsschwerpunkt „wirtschaftliche Aspekte“ definiert der „Zukunftsplan Wasser“ einen Handlungsbedarf in Bezug auf die „Schaffung von Finanzierungsinstrumenten zur Umsetzung der Maßnahmen des wasserwirtschaftlichen Fachplans“ und die „Anerkennung der Berücksichtigung der Umwelt- und Ressourcenkosten nach dem Kostendeckungsprinzip“. Diesem Handlungsbedarf stellt der „Zukunftsplan Wasser“ vier ausdrückliche Zielsetzungen bei:

- die Anerkennung der Umwelt- und Ressourcenkosten im Kostendeckungsprinzip,
- wirtschaftliche Anreize für die Adressaten der Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser, diese durch Förderung von Maßnahmen umzusetzen,
- die Wasserversorgung an die Effekte des Klimawandels und der demographischen Entwicklung anzupassen,
- die Sicherstellung der Finanzierung der Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser.

Als konkrete Maßnahme dazu formuliert der Zukunftsplan Wasser unter „M11“ die Prüfung und vergleichende Betrachtung von „Optionen zur Ausgestaltung der Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten“ sowie die Erarbeitung von „Vorschläge[n] einer Zweckbindung und des Bedarfs zur Förderung der Maßnahmen aus dem Wasserwirtschaftlichen Fachplan“. Unter Bezugnahme auf „Umwelt- und Ressourcenkosten“ und die diesbezüglichen Vorgaben aus Art. 9 WRRL bzw. § 6a WHG verweist der Zukunftsplan Wasser ferner auf das Instrument der Wasserentnahmeabgaben („im Rahmen der Umsetzung von Art. 9 der WRRL“, S. 61), das derzeit in 13 Bundesländern in freilich recht unterschiedlicher Ausgestaltung erhoben wird.

2. Die Studie „Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser“ untersucht die mögliche Ausgestaltung eines Finanzierungs- und Lenkungsinstrumentes für das Land Hessen zur Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser und unterbreitet Vorschläge für die mögliche Umsetzung in Hessen. Dazu gehören eine vergleichende Auswertung der diesbezüglichen Regelungen derjenigen Bundesländer, die bereits ein solches wasserwirtschaftliches Lenkungs- und Finanzierungs-Instrument eingeführt haben (Abschnitt B.), eine vergleichende Untersuchung der Ausgestaltungsoptionen für eine hessische Regelung (Abschnitt C.) sowie schließlich Eckpunkte einer konkreten Umsetzung eines Finanzierungs- und Lenkungsinstrumentes einschließlich einer Förderrichtlinie nach den Vorgaben des „Zukunftsplans Wasser“ (Abschnitt D.).

3. Mit dem Zukunftsplan Wasser sollen Anreize zu effizienter Ressourcennutzung und -verwendung einschließlich einer internalisierenden Berücksichtigung wasserwirtschaftlicher Umwelt- und Ressourcenkosten (URK) gesetzt werden. Zugleich lösen die vorgesehenen Maßnahmen einen erheblichen Finanzierungsbedarf aus. Soweit aber URK-Anlastungsinstrumente mit effizienter Anreizfunktion gesucht werden und zugleich Finanzierungsbedarfe zu decken sind, dürfte an effizient lenkenden und zugleich finanzierenden Wassernutzungsabgaben kaum ein Weg vorbeiführen. Es ist daher folgerichtig, wenn der Zukunftsplan Wasser selbst bereits unter Bezugnahme auf „Umwelt- und Ressourcenkosten“ und die diesbezüglichen Vorgaben aus Art. 9 WRRL bzw. § 6a WHG auf das Instrument der Wasserentnahmeabgaben verweist.

Die expliziten Zielstellungen des Zukunftsplans Wasser zur Anerkennung der Umwelt- und Ressourcenkosten im Kostendeckungsprinzip, zu wirtschaftlichen Anreizen und zur Sicherstellung der Finanzierung der Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser lassen – nicht zuletzt in dieser speziellen Kombination von Zielen – faktisch und für die Praxis wohl zweckmäßigerweise nur noch Abgabenlösungen der Wasserwirtschaft als prioritäres Instrument zu. Im Rahmen der Studie wird daher keine praktikable oder auch nur konzeptionell überzeugende instrumentelle Alternative gesehen zum bewährten und im Wasserrecht der Länder vielfach verankerten Ansatz von Wasserentnahmeabgaben. Dieser dient der Erfüllung der besonderen, oben genannten Internalisierungs-Zielstellungen im Zukunftsplan Wasser sowie der Umsetzung der Maßgaben der WRRL, insbesondere den Grundsätzen aus Art. 9 WRRL. Für eine rechtliche Umsetzung eines Finanzierungs- und Lenkungsinstrumentes in Hessen nach den Vorgaben des Zukunftsplans Wasser wird daher ein Landesgesetz für eine Wasserentnahmeabgabe empfohlen. Dies unterstützt zugleich grundlegend die Erreichung der Bewirtschaftungsziele aus der WRRL.

4. Eine solche Abgabe knüpft an die derzeit in 13 Bundesländern geltende Abgabepflicht für Wasserentnahmen an, welche das BVerfG in seiner grundlegenden „Wasserpfeffnig“-Entscheidung von 1995 zur Abschöpfung von Sondervorteilen beim Zugriff auf den Wasserhaushalt als gerechtfertigt ansieht. Bayern plant zudem als mögliches 14. Bundesland die Einführung. Zugleich hat sich der Bund jüngst in seiner „Nationalen Wasserstrategie“ 2023 zu einem rechtspolitischen Vorhaben der „Harmonisierung und ggf. Bundesregelung“ eines „Wasserentnahmeentgeltes“ bekannt.

5. Als kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe kann eine solche Abgabe sowohl bei der *Erhebung* Lenkungsanreize zur vorsorgenden Ressourcenschonung und zur Ressourceneffizienz setzen als auch bei der *Verwendung* der aufkommenden Mittel durch Förderungen entscheidend zur Umsetzung der Maßnahmen nach dem Zukunftsplan Wasser beitragen.

6. Nach jahrzehntelanger Praxiserfahrung in zahlreichen Erhebungsländern und gefestigter Rechtsprechung liegt es nahe, ein zeitgemäßes Abgabengesetz anzustreben, das zugleich konsequent an den Funktionen einer lenkenden Umweltabgabe ausgerichtet ist. Die besondere Funktionentrias aus

- Vorteilsausgleich, zugleich Ausgleich der verbleibenden Umwelt- und Ressourcenkosten („externer Kosten“) nach dem Verursacherprinzip,
- Lenkung, verstanden als kosteneffiziente, permanente Impulse zu umweltverträglichen Verhaltensänderungen durch Vermeiden, aber auch durch „Zahlenmüssen“ (Markt- und Preiseffekte, Innovationsanreize),
- und Finanzierung

macht den Kern einer Abgabe aus. Diese drei Funktionen sichern zugleich die besonderen Mehrwerte einer Abgabe gegenüber anderen Instrumenten, die beispielsweise nicht finanzieren, gerade keine kosteneffizienten Anreize setzen oder aber nicht verursachergerecht anlasten.

7. Gegenwärtig erheben in Deutschland 13 Bundesländer Wasserentnahmeentgelte, d. h. Abgaben auf das „Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern“ bzw. das „Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“ (§ 1 Abs. 1 WasEG NRW). Die Ära der Wasserentnahmeabgaben begann 1988 mit dem Baden-Württembergischen „Wasserpfeffnig“ und fand mit dem viel beachteten „Wasserpfeffnig“-Urteil des BVerfG 1995 ihren vorläufigen Höhepunkt. Mit vergleichbaren Abgabegesetzen folgten 1989 Hamburg, 1992 die Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen und Hessen (bis 31.12.2004). 1993 schlossen

sich Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen an, 1994 auch Brandenburg und Schleswig-Holstein. In dieser Phase kam seinerzeit als vorletztes Bundesland 2004 Nordrhein-Westfalen hinzu. Das Saarland verfügt seit 2008 über ein entsprechendes Entgelt. Thüringen hatte in den 1990er Jahren gesetzlich ein künftig zu erhebendes Wasserentnahmeentgelt vorgesehen, das jedoch niemals erhoben und 1999 aus dem Wassergesetz wieder gestrichen wurde. Zwischenzeitliche rechtspolitische Bemühungen um Reaktivierungen blieben bislang folgenlos, aber aktuell.

In Hessen wurde mit dem „Hessischen Gesetz über die Erhebung einer Abgabe für Grundwasserentnahmen“ (HGruWAG) vom 17. Juni 1992 seit dem 1. Juli 1992 eine Abgabe auf „das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“ erhoben (§ 1 HGruWAG 1992), und zwar ausweislich § 1 HGruWAG 1992 „zur Verringerung von Grundwasserentnahmen sowie zum Schutz, zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen“. Das Gesetz trat mit Ablauf des 31.12.2004 ersatzlos außer Kraft.

Anfang/Mitte der 2010er Jahre erlebte das Instrument der Wasserentnahmeabgabe im Recht der Länder eine gewisse Renaissance. Mit entsprechenden Gesetzgebungs-Vorhaben wurde in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz die erstmalige Einführung betrieben sowie in NRW mit der WasEG-Novelle 2011 eine dauerhafte Verankerung des (zuvor zum Auslaufen bestimmte) Instruments sichergestellt. Damit war die rechtspolitische Landschaft mit Blick auf Wasserentnahmeabgaben wieder in Bewegung geraten. In neuerer Zeit wurden insbesondere die Abgabensätze nochmals nach oben korrigiert, so beispielsweise in Sachsen durch die Novelle des SächsWG 2022. Ferner wurden in Niedersachsen im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2021 die Abgabensätze (dort: Gebührensätze) per 01.01.2021 glatt verdoppelt, z. B. für Grundwasser bei der öffentlichen Wasserversorgung von 0,075 EUR/cbm auf 0,15 EUR/cbm (siehe auch Tab. A-1 im Anhang). Auch in Hamburg hat sich bereits 2022 die dortige Gebühr für die Grundwasserförderung auf 0,1747 EUR/cbm (oberflächennahe Grundwasserleiter) bzw. auf 0,1881 EUR/cbm (tiefere Grundwasserleiter) erhöht (siehe § 1 Abs. 3 HmbGruWaG). Für 2023 und 2024 sieht das Gesetz in Stufen weitere Erhöhungen vor. Ferner wurden auch in Bremen u. a. die Abgabensätze ab 2022 durchgängig nach oben angepasst: So steigt etwa der Gebührensatz für Grundwasserentnahmen für die öffentliche Trinkwasserversorgung von 0,05 auf 0,075 EUR/cbm. In weiteren Ländern bestehen darüber hinaus aktuelle rechtspolitische Initiativen zur Novellierung:

- In Brandenburg sollen die Entgeltsätze laut Landesniedrigwasserkonzept des Landes Brandenburg vom 15.02.2021 angepasst werden; die entsprechenden Verhandlungen im politischen Raum laufen allerdings noch. Laut Medienangaben soll der Umweltminister am 11.01.2023 im Umweltausschuss (Ausschuss für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz) mindestens eine Verdreifachung der Abgabesätze für 2024 angekündigt haben.
- In Rheinland-Pfalz hat die Landesregierung („Ministerrat“) auf der Grundlage des Koalitionsvertrages 2021-2026 der Regierungsparteien im Mai 2023 eine Neufassung des LWEntG beschlossen. Nach dem Gesetzesentwurf ist die Aufhebung der Entgeltfreiheit für die Entnahmen zur land- und forstwirtschaftlichen Bewässerung vorgesehen. Neben einer grundsätzlichen Veranlagung zu den allgemeinen Regelsätzen (6 Cent/cbm bei Grundwasser und 2,4 Cent/cbm bei Oberflächenwasser) ist für Wasser und Bodenverbände eine Ermäßigung um 50 % vorgesehen, „um den Vorteilen der verbandlich organisierten Entnahmen für die Gewässerbewirtschaftung und dem Verwaltungsvollzug Rechnung zu tragen.“ Das Aufkommen aus dem Entgelt für Entnahmen zur Bewässerung „soll im Wege der Förderung ausschließlich für Maßnahmen und Projekte zur ressourcenschonenden Bewässerung in Land- und Forstwirtschaft (zum Beispiel witterungsgesteuerte Beregnungstechniken) verwendet werden dürfen.“ Zugleich soll eine spezifische Verrechnungslösung neu eingeführt für „Investitionskosten für Einrichtungen zur digitalen Mengenerfassung (bis zu 75 Prozent in drei Jahren)“, um entsprechende Anreize zur Einführung zu platzieren.
- In Bayern hatte der dortige Ministerpräsident am 21.07.2021 die Einführung einer Wasserentnahmeabgabe („Wassercent“) im Rahmen einer Regierungserklärung angekündigt. Bis heute sind dem noch keine konkreten Gesetzgebungsinitiativen gefolgt. Medienberichten zufolge haben Regierungsvertreter eine Verschiebung des Vorhabens in die kommende Legislaturperiode nach der noch 2023 anstehenden Landtagswahl ins Spiel gebracht.
- Bemerkenswert ist, dass auch der Bund in seiner Nationalen Wasserstrategie von 2023 das Thema Wasserentnahmeentgelt ausdrücklich als Maßnahme aufgreift. Im dort niedergelegten „Aktionsprogramm Wasser“ wird als Maßnahme 11) mit dem Hinweis „Beginn kurzfristig“ aufgeführt:

„Wasserentnahmeentgelte weiterentwickeln und bundesweit einführen

Es soll eine Weiterentwicklung von Wasserentnahmeentgelten (Harmonisierung und ggf. Bundesregelung) geprüft werden, deren Einnahmen zur Finanzierung von wasser-

wirtschaftlichen Maßnahmen z. B. zur Zielerreichung der WRRL genutzt werden sollen (Zweckbindung). Durch das Entgelt kann zudem eine Lenkungswirkung hin zu einem bewussteren Umgang mit der Ressource Wasser erreicht werden.“

## **B. Vergleichende Betrachtung der Länderregelungen**

8. Insgesamt lässt sich aus der eingehenden Betrachtung der Länderregelungen (Abschnitt B. der Studie) folgendes Fazit ziehen:

- Gegenstand und Bemessungsgrundlage einer Abgabe einschließlich der dazu ergangenen Klärungen in der Rechtsprechung geben ein weitgehend gesetztes Regelwerk ab, an dem man sich für die Zwecke einer hessischen Regelung rechtssicher ausrichten kann. Als Gegenstand gelten flächendeckend die Benutzungstatbestände des § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 5 WHG (z. B. das „Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“), und als Bemessungsgrundlage drängt sich die tatsächliche jährliche Entnahmemenge in cbm auf.
- Weniger klare Orientierungen vermitteln hingegen das Regime der Ausnahmen von der Abgabepflicht sowie das Tarifwerk. Hier greifen zu viele disparate und z. T. sachgrundlose Regelungen Platz, die insgesamt kein überzeugendes Bild abgeben.
- Eine Zweckbindung des Aufkommens wird überwiegend praktiziert, wenngleich in Einzelfällen mit mengenmäßigen oder verbindlichkeitsbezogenen Einschränkungen. Abermals uneinheitlich ist das Bild hinsichtlich der konkreten Verwendungszwecke sowie verfahrensbezogener Verwendungsregeln (z. B. Förderrichtlinien, Zuständigkeiten usw.)
- Insgesamt befindet sich das Recht der Wasserentnahmeabgaben durchaus in Bewegung. Zwar ist das Rechtsgebiet erst rd. 25 Jahre alt, hat aber schon zahlreiche rechtspolitische Adjustierungen erfahren. Die Tendenzen hier gehen in Richtung Modernisierung der Abgabensätze, Erweiterung der Abgabepflicht, aber auch weiterhin starke Fragmentierung mit schwacher Rechtfertigung und Problemen der Wettbewerbsverzerrung.
- Deutliches Potenzial besteht noch bei Lenkungsertüchtigung und Realwertsicherung (Inflationsausgleich), der konzeptionellen Bereinigung von Unstimmigkeiten und Abbau sachgrundloser Verschönungssubventionen. Gleiches gilt für das Finanzierungspotenzial aus diesen Abgaben. Bezüglich aktueller Herausforderungen wie Niedrigwasser, Bewässe-

rungslandwirtschaft, Kohleausstieg (Klimaschutz, Klimawandel) ergeben sich aus den neueren Entwicklungen (auch der Rechtsprechung) klare Fingerzeige hinsichtlich der Indikation der Heranziehung aller wasserentnehmenden Sektoren.

- Defizite im Recht der Erhebungsländer bestehen weiterhin in der Perforierung des Aufkommens durch Ausnahmen, Begünstigungen und schwache sowie inflationsausgezehnte Tarife, ferner infolge von „vollzugsunfreundlichen“ und aufwendigen Bestimmungen zur individuellen Zahllastgestaltung und Härtefallregelungen sowie durch unausgeschöpfte Potenziale zur Unterstützung einer konsequent knappheitsbezogenen Wassermengenpolitik.

### **C. Optionen für eine mögliche Regelung in Hessen**

9. Aus der Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Landesrechts in Abschnitt B. der Studie, ferner aus früheren Regelungen der Länder sowie aus umweltökonomischen und finanzwissenschaftlichen Überlegungen zu Umweltabgaben mit Lenkungs- und Finanzierungsfunktion sowie den verfassungsrechtlichen Vorgaben und obergerichtlichen Verwaltungsrechtsprechung ergibt sich insgesamt ein mehrdimensionaler Optionenraum zur Ausgestaltung einer neuartigen Abgabenslösung. Dieser Optionenraum wird in Abschnitt C der Studie. für die Zwecke einer möglichen Regelung in Hessen dargestellt, verglichen und zum Zwecke einer Entscheidungsvorbereitung nachvollziehbar bewertet. Dies erfolgt

- zum einen für die Erhebungsseite (Erhebungsmerkmale der Abgabe - Abschnitt C.II)
- sowie andererseits für die Verwendungsseite (Zweckbindung, Verausgabungszwecke, Förderausgestaltung und Mittelallokation auf die Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser) (Abschnitt C.III.).

**10. Zu den Abgabenmerkmalen** auf der Erhebungsseite gehören die Definition des Abgabegenstandes (wofür wird die Abgabe erhoben?), die zahlenmäßige Bemessungsgrundlage, die Erstreckung auf Grund und/oder Oberflächenwasserentnahmen, mögliche Befreiungen von der Abgabepflicht, Höhe und Differenzierung der Abgabesätze, die Vornahme eines Inflationsausgleichs, sonstige Tarifregelungen, z. B. Schwellenwerte, besondere Zahllastgestaltungen wie Verrechnungen oder Ermäßigungen, Härtefallregelungen und Verknüpfungen mit dem Wasserordnungsrecht. Die entsprechenden Optionen werden in den nachfolgend benannten Abschnitten im Einzelnen dargestellt und diskutiert.



<b>Abgabenmerkmal der Erhebungsseite</b>	<b>Grundlegende Optionen</b>	<b>Abschnitt</b>
Abgabegegenstand	Rekurs auf § 9 Abs. 1 WHG	C.II.2
Bemessungsgrundlage	Entnahmemengen: tatsächlich oder zugelassen / Schätzregelungen	C.II.3
Reichweite	Erstreckung auf Grund- und/oder Oberflächenwasser	C.II.4
Befreiungen	Welche Tatbestände und wie viele?	C.II.5
Höhe und Differenzierung der Abgabesätze	Höhe der Abgabesätze / Einheitlichkeit versus Differenzierung, ggf. welche Tatbestände?	C.II.6
Inflationsausgleich	Realprinzip (Implementation und Ausgestaltung eines Inflationsausgleichs) oder Nominalprinzip	C.II.7
Tarifwerk	Schwellenwerte: Höhe, Ausgestaltung und Differenzierung	C.II.8
Zahllastgestaltung	Implementation von Verrechnungen und bedingten Ermäßigungen	C.II.9
Härtefallregelung	Lex generalis der Abgabenordnung (AO) oder spezifische Regelung	C.II.10
Sondertatbestände	Anknüpfung an des Wasser-Ordnungsrecht	C.II.11

**11. Lenkende bzw. internalisierende Abgaben** erbringen im Ausmaß der verbleibenden Bemessungsgrundlage und des anzuwendenden Abgabesatzes auch ein Aufkommen, tragen mithin (neben Lenkung und Vorteilsausgleich) zugleich zur Finanzierung bei. Lenkungsabgaben sind daher – wie es in der Finanzwissenschaft heißt – kombinierte Wirkungszweck- und Verwendungszweckabgaben. Diese Konstruktion könnte für Hessen im Übrigen auch dazu beitragen, ein im Wesentlichen in urbanen Verdichtungsräumen zu leistendes Aufkommen über Förderungen auch „in der Fläche“ wieder zu verausgaben und so zu einem Stadt-Land-Ausgleich beizutragen. Analog zu der Vorgehensweise auf der Erhebungsseite erfolgt in Abschnitt C.III. eine nähere Betrachtung der Verwendungsseite der Abgabe. Zu den grundlegenden Optionen im Bereich der Mittelverwendung zählen

- eine gesetzliche Zweckbindungsregelung der Abgabemittel (das Ob),
- die gesetzlich anzuführenden Verwendungszwecke (das Was),
- gesetzliche oder untergesetzliche Ausführungsregelungen zur Mittelverwendung (das Wo und das Wie),
- schließlich Transparenzregelungen und Berichtspflichten.

Die jeweiligen Optionen und ihre Bewertung werden in den Abschnitten gemäß nachfolgender Tabelle im Einzelnen untersucht.

<b>Abgabenmerkmal der Verwendungsseite</b>	<b>Grundlegende Optionen</b>	<b>Abschnitt</b>
Zweckbindung	gesetzliche Zweckbindungsnorm / vollständige oder teilweise Affektation / Rücklagenbildung	C.III.2
Verwendungszwecke	Welche Zwecke? Bezug zur Erhebungsseite? Bezug zur Wasserwirtschaft?	C.III.3
Verortung der Ausführungsregelungen der Mittelverwendung	gesetzlich oder untergesetzlich	C.III.4
Inhalt der Verwendungsregeln und Mittelallokation	Ausgestaltung der Mittelallokation: welche Maßnahmen wie dotiert? Verfahrensregeln	C.III.5
Transparenzregeln und Berichtspflichten	Gesetzliche Normen zur Herstellung von Informationssymmetrie mit Gesetzgeber/Öffentlichkeit / Evaluierung / Controlling	C.III.6

12. Aus der vergleichenden Betrachtung der Design-Optionen einer Abgabe ergeben sich die nachfolgenden Empfehlungen für Eckpunkte einer möglichen hessischen Regelung. Dies betrifft einerseits ein Abgabegesetz (Ziff. 13 ff.), andererseits eine untergesetzliche Förderrichtlinie (Ziff. 26 ff.).

#### **D. Eckpunkte einer möglichen hessischen Regelung**

**13. Abgabegegenstand:** In Übereinstimmung mit dem insoweit einhelligen Recht der Wasserentnahmeabgaben erhebenden Länder dürfte sich als Gegenstand der Abgabeerhebung auch für Hessen ein Rekurs auf die Benutzungstatbestände des § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG („das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“) bzw. § 9 Abs. 1 Nr. 1 WHG („das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern“) empfehlen. Dies ist so beispielsweise in § 1 Abs. 1 WasEG in NRW verankert, aber auch in § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 LWEntG für Rheinland-Pfalz und in § 108 Abs. 1 WG Baden-Württemberg. Der Rückgriff auf die WHG-Benutzungstatbestände sowie die einhellige Verwendung im Recht der Länder führen dazu, dass sich insoweit hier keine wirklichen Alternativen aufdrängen.

**14. Bemessungsgrundlage:** Hierzu empfiehlt sich klar die tatsächliche (jährliche) Entnahmemenge als Regel-Bemessungsgrundlage – wie ganz überwiegend im Recht der Länder verankert. Unter Vollzugsgesichtspunkten sowie als Anreizsetzung für die Entnehmer (Eigenerklä-

rung) dürfte sich ergänzend eine hilfsweise Schätzregelung auf der Basis zugelassener Entnahmemengen empfehlen, soweit die Eigenerklärungen nicht oder nicht rechtzeitig vorgelegt werden. Dies entspricht der Regelung u. a. in § 3 Abs. 2 Satz 3 und 4 WasEG für NRW.

15. Es dürfte sich empfehlen, eine für Hessen aufzusetzende Regelung auf **beide Gewässerarten (Grund- und Oberflächenwasser)** zu erstrecken. Der Verzicht auf eine Abgabenerhebung im Bereich von Entnahmen aus Oberflächengewässern ließ sich in der Vergangenheit insbesondere mit einer im Vergleich zum Grundwasser geringeren Knappheit rechtfertigen. Dies wurde aber schon damals als unbefriedigend bewertet; die Annahmen geringerer Knappheit und damit geringerer Gewässersignifikanz von Entnahmen sind jedenfalls in Zeiten des regionalen Klimawandels mit veränderten saisonalen Niederschlagsmustern und zunehmenden Wetterextremen, insbesondere Dürren und Niedrigwasserständen, zunehmend weniger belastbar. Die Folgen des Klimawandels mit den immer häufigeren Trockenphasen verursachen Stress für den Wasserhaushalt und die auf ihn gestützten menschlichen Nutzungen. Die Folge sind u. a. (phasenweise und regional) niedrigere Pegel in den Fließgewässern sowie auch niedrigere Grundwasserstände. Die Wasserwirtschaft muss deshalb Herausforderungen von Wassermanagement und Wasserverfügbarkeit in den kommenden Jahren vollkommen neu beantworten. Dies geschieht in Hessen insbesondere durch den Zukunftsplan Wasser; dieser nimmt ausdrücklich Bezug auf den mengenmäßigen Wasserressourcenschutz und dem Bewirtschaftungsplan 2021-2027 zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Hessen. Zu den Zielstellungen im Bereich „Sicherung der Ressourcenquantität“ gehören laut Zukunftsplan u. a.

- „Erhalt eines guten mengenmäßigen Zustands (Grundwasser, Oberflächengewässer), auch bei fortschreitendem Klimawandel und hierdurch häufigeren Trockenperioden, [...]
- dauerhafte Sicherstellung ausreichender Wasserressourcen zur Wasserversorgung auch bei fortschreitendem Klimawandel soweit möglich für alle Nutzungen [...],
- Sicherstellung der ökologisch notwendigen Mindestwasserführung in Oberflächengewässern auch unter klimawandelbedingten Veränderungen und Vermeidung der Beeinträchtigung von wasserabhängigen Landökosystemen und weitestmöglicher Ausgleich von unvermeidbaren Beeinträchtigungen.“

Damit sind klare mengenmäßige Schutzziele im Bereich von Oberflächengewässern benannt, zu deren Gunsten eine Wasserentnahmeabgabe, die auch auf Oberflächenwasserentnahmen erstreckt wird, zielführend einwirken könnte. Vor diesem Hintergrund ist eine Beschränkung der Abgabepflicht auf Grundwasserentnahmen, nicht mehr angezeigt. Hierfür spricht wohl auch, dass elf der 13 Erhebungsländer, darunter alle großen Flächenländer, auch Entnahmen von

Oberflächenwasser abgabepflichtig stellen. Beschränkungen auf Grundwasser wie noch vor Jahrzehnten im HGruWaG dürften insoweit nicht mehr zeitgemäß sein. Dagegen spricht nicht nur die sich klimawandelbedingt verschärfende Knappheit auch bei Oberflächenwasser (Stichwort: Niedrigwasser) und die Vorgehensweise der ganz überwiegenden Mehrheit der übrigen Erhebungsländer, sondern im Übrigen auch das Finanzierungsanliegen einer Abgabe, das für eine breitere Abschöpfung von Sondervorteilen spricht.

**16. Befreiungen von der Abgabepflicht:** Hier ist zunächst grundlegend zu unterscheiden, ob es sich um Entnahmevorgänge mit individuellem Sondervorteil handelt (dazu weiter unten) oder um spezifisch gemeinwohlbezogene Entnahmen. Letztere können mangels individuellem Sondervorteil sachgerecht von der Abgabepflicht freigestellt werden. Dies kann der Fall sein beispielsweise für behördlich angeordnete Benutzungen (z. B. angeordnete Entnahmen zum Zwecke der Infiltration), Entnahme von Löschwasser, die Überleitung von Wasser zum Zwecke der Regulierung der Wasserführung (z. B. zur Vermeidung von Niedrigwasser in Oberflächen-gewässern) bzw. zur Infiltration im öffentlichen Interesse oder dauerhafte Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse ohne anschließende Nutzung (z. B. zum Schutz von baulichen Anlagen). Ferner können sachgerecht Entnahmevorgänge auch freigestellt werden, die

- geringfügig erscheinen,
- bei denen die Freistellung aus Praktikabilitätsgründen angezeigt sein könnte,
- keine erkennbare Gewässersignifikanz aufweisen,
- bei Abgabenbelastung umweltpolitische Zielkonflikte bewirken.

Die ersten drei Begründungsmöglichkeiten (Geringfügigkeit, Praktikabilitätshemmnisse, fehlende Gewässersignifikanz) können bereits durch das Institut von Freigrenzen angemessen regelförmig abgebildet werden (dazu Ziff. 21). Ferner kommen in diesem Zusammenhang auch erlaubnisfreie Benutzungen gem. WHG oder Gemeingebrauch nach Landesrecht für Befreiungen in Betracht.

Problematisch erscheinen hingegen pauschale Freistellungen von Entnahmen mit individuellem Sondervorteil. Dies ist zwar dem rechtspolitischen Einschätzungsspielraum des Landesgesetzgebers vorbehalten; allerdings konnte aufgezeigt werden, dass zahlreiche im Recht der Erhebungsländer anzutreffende Befreiungstatbestände mit individuellem Sondervorteil (Gewinnung von Bodenschätzen, Landwirtschaft, Fischzucht o. ä.) mit erheblichen Rechtfertigungsdefiziten zu ringen haben. Dies gilt in besonderer Weise für begründungslose, pauschale Freistellungen jenseits von Freigrenzen. Insbesondere die im Recht der Länder anzutreffende völlige Freistellung landwirtschaftlicher Wasserentnahmen überzeugt angesichts der Herausforderungen des

regionalen Klimawandels, sich verschärfender Knappheiten der Wasserverfügbarkeit und den Tendenzen zur Bewässerungslandwirtschaft als private Klimaanpassungsmaßnahme in einer pauschalen Form nicht. Die in Rheinland-Pfalz geplante Beendigung der pauschalen Freistellung land- und forstwirtschaftlicher Bewässerung erscheint konsequent.

**17. Abgabesätze:** Die genaue Ausgestaltung der Abgabesätze gehört fraglos zum Kernbereich einer Abgabengestaltung. Sie verkörpert zugleich die zentralen Stellschrauben im Abgabendesign. Durch die Multiplikation mit der Bemessungsgrundlage führen die Abgabesätze zur Zahllast. Diese entscheidet nicht nur über die Verhaltensanpassung der Abgabepflichtigen und das Ausmaß der Vorteilsabschöpfung bzw. Internalisierung, sondern gleichzeitig auch über den Umfang der Finanzierungswirkung durch Aufkommen zugunsten der öffentlichen Hand. Gleichzeitig bestehen aber sowohl mit Blick auf die Differenzierung (Ziff. 18) als auch für die konkrete Höhe der Abgabesätze (Ziff. 19) jeweils erhebliche gesetzgeberische Spielräume, deren Nutzung auch durch umwelt- und ressourcenökonomische Überlegungen zwar angeleitet, nicht aber abschließend determiniert werden kann.

**18. Differenzierung von Abgabesätzen:** Hinsichtlich des Differenzierungsgrades ist zu entscheiden, ob überhaupt eine Differenzierung vorgenommen werden soll und wenn ja, welche Entnahmevorgänge ggf. mit reduzierten Sätzen bedacht werden sollen. Im Recht der abgabenerhebenden Länder reicht die Landschaft von sehr schlanken Tariflandschaften (z. B. NRW, seit 2023 auch Sachsen) bis hin zu hochausdifferenzierten Systemen, bei denen eine Vielzahl an Entnahmevorgängen mit je eigenen „Abgabepreisen“ bedacht werden. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 3 GG geben insgesamt nur wenig her. Typischerweise wird unter Anerkennung erheblicher legislativer Spielräume lediglich eine sachbezogene Begründung verlangt. Mit Blick auf das Gebotensein von Differenzierungen stellt das BVerwG darauf ab, „ob diese Fälle sich *schon regelmäßig so deutlich* von anderen Fällen der Grundwasserentnahme unterscheiden, dass sie unter den für die Entgelterhebung maßgeblichen Gesichtspunkten gesondert erfasst und bei der Höhe des Entgelts privilegiert werden müssten.“ Dies ist jedenfalls bei den im Landesrecht dominierenden verwendungsbezogenen Differenzierungen, d. h. Differenzierung danach, was mit dem Entnommenen *nach* der Entnahme noch geschieht, im Regelfalle nicht gegeben.

Aus umwelt- und ressourcenökonomischer Sicht hat eine Differenzierung der Abgabesätze den relativen Knappheiten von Entnahmevorgängen im Gewässer zu folgen. Es gilt die ökonomische Grundregel „gleiche Abgabe für gleiche Entnahmemenge“, es sei denn, die jeweiligen Umwelt- und Ressourcenkosten der Entnahme (anders gewendet: die quantitative Knappheit

im Entnahmegewässer) stellen sich unterschiedlich dar. Unterschiede in der anschließenden Verwendung des entnommenen Wassers spielen hierfür keine Rolle, weil es für eine den Sondervorteil beim Gewässerzugriff abschöpfenden Entnahmeabgabe gerade auf den entnehmenden Zugriff auf den Wasserhaushalt ankommen muss.

Ist aber die Entnahmewirkung (annähernd) gleich, so spricht Vieles dafür, *keine* unterschiedlichen Abgabepreise zu platzieren. Nur wenn sichergestellt ist, dass der „Abgabepreis“ für jeden Kubikmeter entnommenen Wassers (mit gleicher Knappheit) identisch ist, erhalten die Nutzer Anreize zu effizientem Entnahmeverhalten, d. h. Gesamtentnahmen mit gesamtgesellschaftlich minimalen Umwelt- und Ressourcenkosten. Dem Gebot zu „angemessene[n] Anreize[n] für die Benutzer [...], Wasserressourcen effizient zu nutzen“ (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL und fast wortgleich § 6a Abs. 1 Satz 3 WHG) kann unter diesen Voraussetzungen gerade nur durch Einheits-Abgabesätze genügt werden. Werden – trotz übereinstimmender Knappheit – unterschiedlich hohe Abgabesätze formuliert, so steigt nämlich die gesamtgesellschaftliche Last einer gegebenen Ressourcenschonung über das notwendige Maß hinaus an (Ineffizienz), weil die Entnahmeminderungen nicht kosteneffizient über alle Entnahmevorgänge hinweg strukturiert werden.

Hiervon auszunehmen sind knappheitsbedingte Differenzierungen. Diese wären umwelt- und ressourcenökonomisch wiederum zwingend, um unterschiedliche Umwelt- und Ressourcenkosten bei der Internalisierung anzuzeigen. Dem dürfte auch ein unterschiedlich hoch anzusetzender Sondervorteil beim Zugriff auf den Wasserhaushalt entsprechen. Knappheitsbedingte Differenzierungen sind in vielfältiger Form vorstellbar (nach Wasserkörper, Region, Bewirtschaftungsgebiet). In pauschalierter Form begegnet uns diese knappheitsbezogene Differenzierung im Recht der Erhebungsländer bei der Differenzierung nach Herkunftsgewässertyp (Grundwasser versus Oberflächenwasser). Soweit Oberflächenwasser nicht gänzlich freigestellt ist (Berlin, Saarland), finden sich verbreitet höhere Abgabesätze für Entnahmen von (mutmaßlich knapperem) Grundwasser. Bei fortschreitendem regionalem Klimawandel mit zunehmenden Wetterextremen, u. a. Niedrigwasser, muss freilich eine Neubewertung der relativen Knappheiten vorgenommen werden. Dies ist allerdings Aufgabe einer wasserwirtschaftlichen Fachplanung bzw. landesgesetzgeberischen Bewertung. Festzustellen ist jedenfalls im Recht der Erhebungsländer auch ein Tarifmodell, das eine Unterscheidung zwischen Grund- und Oberflächenwasser gerade nicht mehr vornimmt, z. B. in NRW (§ 2 Abs. 2 Satz 1 WasEG).

Eine weitere knappheitsbezogen gerechtfertigte Differenzierung könnte sich bei Entnahmen anbieten, bei denen das Wasser eigenschaftsunverändert unmittelbar wieder in das nämliche

Entnahmegewässer zurückgeführt wird. Dies kann bei Kühlwasserentnahmen (Durchlaufkühlung) der Fall sein. Hier wäre wegen stark reduzierter Gewässersignifikanz (verminderte URK) eine Ermäßigung konzeptionell sachgerecht vorstellbar. Entsprechende Regelungen finden sich z. T. auch im Recht der übrigen Erhebungsländer, so in § 2 Abs. 2 Satz 3 WasEG. Eine pauschale Ermäßigung für Kühlwasser (also auch für Verdunstungskühlung) ist hingegen dadurch nicht gerechtfertigt, weil Wasser in erheblichem Umfange dem Entnahmegewässer ohne Wiederaufzuführung verloren geht. Hier verdünnte sich die Ermäßigung zu einem „Mengenrabatt“, dem keine Knappheitsrechtfertigung zukommen kann, ja im Gegenteil Großentnahmen begünstigt und anreizt.

In ähnlicher Weise präsentieren sich auch Entnahmen zum Zwecke der Infiltration bzw. Aufspiegelung. Der Sondervorteil der Entnahme am Entnahmegewässer (ebenso die dortige Signifikanz) wird nicht dadurch gemindert, dass im Zuge der Verwendung des Wassers *ein anderes Gewässer* zum Zwecke der Aufspiegelung profitiert. Der Zugriff beim Entnahmegewässer bleibt abgabenrechtfertigend. Allerdings könnte es sich um eine Entnahme im Gemeinwohlinteresse handeln, u. U. sogar behördlich angeordnet; in diesem Falle wäre aber aus systematischen Gründen eher eine Befreiung zu erwägen und keine Ermäßigung (dazu Abschnitt B.III.2.2.).

Insgesamt lässt sich – bei erheblichen legislativen Spielräumen – für eine hessische Regelung die Empfehlung ableiten, etwaige Differenzierungen möglichst systematisch aus unterschiedlichen Knappheitsbewertungen heraus abzuleiten. Rein verwendungsbezogene Differenzierungen empfehlen sich vor diesem Hintergrund hingegen nicht. Als knappheitsbezogen können Differenzierungen bei Grund- versus Oberflächenwasser sowie bei Kühlwasser mit unmittelbarer Wiederaufzuführung in das Entnahmegewässer gesehen werden. Insgesamt sollten Differenzierungen daher zurückhaltend angelegt sein; wichtige Orientierungsmarken geben hier die wenig ausdifferenzierten Tariflandschaften in NRW und Sachsen (seit 2022) ab.

**19. Höhe von Abgabesätzen:** Rechtlich ist als äußerste Grenze die Erdrosselung sowie die Äquivalenz zum Wert des Sondervorteils zu beachten. Beides wird jedoch durch die realtypischen Sätze im Recht der Erhebungsländer nach Einschätzung des BVerfG nicht annähernd gestreift. Dort reichen die Abgabensätze derzeit über den gesamten Bereich von Entnahmen faktisch von 0 bis hin zu 0,31 EUR/cbm (in Berlin für Grundwasserentnahmen). In § 3 HGrWAG waren ab 1997 bis zu 0,56 EUR/cbm (ebenfalls für Grundwasser) vorgesehen. Dies entspräche inflationskorrigiert 2024 einem nominellen Abgabesatz von 0,95 EUR/cbm. Das

BVerfG hatte die damaligen Sätze des HGruWaG, welche bis heute im Abgabenrecht der Länder die höchsten jemals aufgerufenen waren, klar unbeanstandet gelassen.

Insofern ist erneut – bei erheblichen legislativen Spielräumen – die umwelt- und ressourcenökonomische Betrachtung heranzuziehen. Dabei bringt die Höhe der Abgabesätze das Ausmaß legislativ bewerteter Umwelt- und Ressourcenkosten zum Ausdruck, schöpft den Sondervorteil der Wasserentnahme ab, lenkt zugleich das Entnahmeverhalten auch in dynamischer Hinsicht über die Zeitachse (Innovationen), korrigiert zutreffend die Marktpreise wasserintensiv hergestellter Güter mit Lenkungseffekten über die Nachfrage (Markt- und Preiseffekte) und bestimmt über das Ausmaß aufkommender Abgabemittel für nicht vermiedene Entnahmen (Finanzierung). Abgabesätze sind damit die Schlüsselgröße im Abgabendesign.

Im Rahmen einer Abgabekonzeption, bei der Umwelt- und Ressourcenkosten jedoch nicht exakt beziffert werden können, sondern zur Erreichung bestimmter politischer Lenkungs- und Ressourcenschutzziele lediglich qualitativ bewertet werden können (sog. Demeritorisierungsabgabe), lässt sich die Abgabenhöhe nicht wissenschaftlich abschließend bestimmen, sondern bleibt das Ergebnis rechtspolitischer Abwägung. Um Lenkungswirkungen zu zeitigen, muss sich aber ein Abgabesatz gegen Grenzvermeidungskosten der Wasserentnahme durchsetzen können und jedenfalls ökonomisch „spürbar“ sein.

Da die derzeit aufgerufenen Abgabesätze im Recht der Erhebungsländer als insgesamt sehr zurückhaltend zu bewerten sind (dazu Abschnitt B.III.2.3.c)), sollte eine zeitgemäße Abgabenslösung, die der Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten, der vorsorgenden Verhaltenslenkung und der Setzung von Anreizen für eine effiziente Wasserressourcennutzung verpflichtet ist und bei der die Wasserentnahmeabgabe so zu einem aktiven Instrument zur Erfüllung der umfangreichen wasserwirtschaftlichen Ziele des Zukunftsplans Wasser bei zunehmender Knappheit wird, explizite Akzente bei der Höhe der Abgabesätze (und deren Dynamisierung durch Inflationsausgleich) setzen.

Bei der Wahl des Niveaus der Abgabesätze ist freilich zu berücksichtigen, wie die Abgabenkonstruktion im Übrigen beschaffen ist, insbesondere bei Bemessungsgrundlage, Ausnahmen, und Begünstigungen. Die hier empfohlene, zeitgemäß „schlanke“ Abgabenslösung mit eher breiter Bemessungsgrundlage und wenigen Ausnahmen oder Begünstigungen bzw. vollzugaufwändigen Sondertatbeständen erfordert insoweit zur Zielerfüllung einen ceteris paribus weniger hohen Abgabensatz. Dies dürfte auch das Ausmaß wirtschafts- und sozialpolitischer Zielkonflikte begrenzen und die Akzeptanz der Abgabe stabilisieren.



Mit Blick auf diese Interaktion aus möglichst breiter Bemessungsgrundlage und dann möglichem moderatem Abgabesatz sollte jedoch das nach jüngstem Verdoppelungsschritt nunmehr erreichte Niveau im niedersächsischen Abgabengesetz als Orientierung dienen (jedoch ohne die dortige Überdifferenzierung). Dies spricht – bei anzuerkennendem rechtspolitischem Spielraum – auch in Ansehung der klaren Aufwärtstendenz der Abgabensätze im Landesrecht (dazu Abschnitt B.III.2.3.b)) für einen moderat zweistelligen Abgabensatz. Im Bewusstsein, dass der heutige Gegenwartswert des seinerzeitigen Spitzensatzes im HGruWAG bei 0,95 EUR/cbm liegen würde, erscheint dies immer noch als sehr zurückhaltende Veranlagung des privatnützigen Zugriffs auf einen immer stärker von Knappheiten gekennzeichneten Wasserhaushalt.

**20. Inflationsausgleich:** Infolge der laufenden Inflation nehmen die reale ökonomische Bedeutung eines nominellen Abgabesatzes und die damit verbundene Anreizwirkung für die Abgabeverpflichteten stetig ab. Es ist für sog. Mengenabgaben, die nicht auf ökonomische Wertgrößen, sondern physikalische Bemessungsgrundlagen (hier: Wasserentnahmemengen; bei der Abwasserabgabe: Schadeinheiten) erhoben werden, zur Erhaltung ihrer realen Anreizwirkung in einer inflationären Wirtschaft unerlässlich, die nominellen Abgabesätze in regelmäßigen Abständen anzuheben, nur um die historische Anreizwirkung im Zeitablauf aufrechterhalten zu können. Dies bedeutet ökonomisch gerade keine Verschärfung der Anreizwirkung oder der Belastung, sondern lediglich die reale Sicherung einer zu früheren Zeiten einmal für mindestens angemessen erachteten Abgabewirkung. Ansonsten drohen eine schleichende Auszehrung der Abgabe und eine permanente Absenkung der Anreizwirkung sowie eine ständige, nicht gerechtfertigte Belastungsminderung. Der nominelle (und nicht angepasste) Abgabesatz wird mithin ökonomisch betrachtet automatisch jedes Jahr um die Inflationsrate in seinem Realwert abgesenkt. Diese automatische Entwicklung muss korrigiert werden, um die Abgabe nicht real vollkommen auszuzehren.

Diese Korrektur kann im Rahmen des *Nominalprinzips* einer Abgabe durch permanente Novellierung des Abgabegesetzes mit Anpassung der Abgabesätze erfolgen. Dies hat den Nachteil, dass der Gesetzgeber immer wieder allein aus diesem Grunde eine Gesetzgebung in Gang setzen muss, wozu die politischen Prioritäten fehlen könnten und was legislativ aufwendig ist. Zugleich könnte rechtspolitisch Gegendruck entfaltet werden, um die Realwerterhaltung anderweitig zu kompensieren.

Im Rahmen des *Realprinzips* würde Abgabegesetz selbst eine entsprechende automatische Realwerterhaltung anhand einer geeigneten Indexierung vorsehen. Dies hat den Vorteil, die reale

Lenkungswirkung zu erhalten, ebenso den Realwert des Aufkommens und der Ausgleichsfunktion (Sondervorteil, Internalisierung) zu sichern. Von den Funktionen der Abgabe her gesehen ist diese automatische Funktionalität vorteilhaft. Zudem muss gesehen werden, dass eine nominelle Anhebung des Abgabesatzes zum Zwecke des Realwerterhalts ökonomisch gerade nicht bedeutet, dass die reale Belastung erhöht wird. Vielmehr bedeutet dies nur, dass der zwischenzeitlich eingetretene Kaufkraftschwund (teilweise) ausgeglichen wird. Ein interessenpolitisch naheliegender Verweis auf eine „Belastungsmehrung“ durch nominelle Anpassungen zum Realwerterhalt geht daher substanziell fehl. Vor diesem Hintergrund erscheint es empfehlenswert, auch im Rahmen einer hessischen Regelung einen solchen Inflationsausgleich vorzusehen.

Zwar könnten für die Beibehaltung des Nominalprinzips wohl eine gewisse Verwaltungsvereinfachung im Vollzug sowie eine mutmaßlich höhere Akzeptanz bei den Zahlergruppen sprechen – einschließlich einer geringeren Neigung, das Vorhaben streitig zu stellen und mit Rechtsmitteln anzugreifen. Dagegen steht aber die permanente – und deutlich aufwendigere – Novellierungsnotwendigkeit mit entsprechenden Akzeptanzproblemen. Zudem sollte der einfache Abgabewiderstand („die Unlust zu zahlen“) angesichts der Funktionalität einer im Realwert lediglich gehaltenen Abgabe kein maßgeblicher Akzeptanzmaßstab sein.

Wird eine Realwerterhaltung in Betracht gezogen, so dürfte sich eher eine Regelbindung empfehlen. Diese sichert den Inflationsausgleich vollumfänglich und mit einer gewissen Automatik ab. Diskretionäre Ermächtigungen (wie in § 22 Abs. 5 NWG [Niedersachsen]) setzen die Realwerterhaltung rechtspolitischen Opportunitäten aus und können dazu führen, dass von den Ermächtigungen aus politischen Gründen kein oder unzureichend Gebrauch gemacht wird. Ein notwendiger Verordnungserlass nähert sich aufwandsbezogen zudem den Transaktionskosten eines Gesetzgebungsverfahrens, das naturgemäß ebenfalls zur Anpassung genutzt werden könnte. Insgesamt könnte sich daher für Hessen ein regelgebundener Inflationsausgleich im Abgabengesetz empfehlen, welcher sich an § 16 Abs. 2 AbwAG-E 2019 bzw. (§ 91 Abs. 3 SächsWG-E 2021 orientiert. Auch wenn das Institut des Realwerterhalts einer Mengenabgabe rechtspolitisch noch vergleichsweise innovativ ist, könnte so doch in Hessen ein Zeichen zugunsten einer modernen und zeitgemäßen lenkenden Mengenabgabe gesetzt werden.

**21. Schwellenwerte:** Der Funktionstyp einer umweltlenkenden Mengenabgabe ist derart einheitlich und unstrittig auf ein lineares System bezogen, dass hierzu keine relevante Alternative gesehen wurde (z. B. Progression, Degression, expliziter Stufentarif). Damit beschränkt sich an dieser Stelle die Empfehlung auf die Berücksichtigung von Freibeträgen bzw. Freigrenzen. Alternativen in dieser Hinsicht bestehen darin,

- ob eine Teilfreistellung als Freibetrag oder als Freigrenze ausgestaltet wird,
- für welche Tatbestände entsprechende Teilfreistellungen vorgesehen werden,
- in welcher Dimension diese beschrieben werden (z. B. in cbm oder in Euro) und schließlich
- in welcher genauen Höhe.

Auf der Grundlage der Analyse und Bewertung in Abschnitt C. wird empfohlen, auch für eine hessische Regelung „Schwellenwerte“ in Form von Freigrenzen vorzusehen. Dies folgt der flächendeckenden Anwendung im Recht der übrigen Erhebungsländer. Freigrenzen bringen zum Ausdruck, dass nur geringfügige Veranlagungsfälle aus der Abgabepflicht herausfallen (und nicht etwa – wie bei Freibeträgen – für alle Entnehmer unterschiedslos „Gratismengen“ zugestanden werden). Dies lässt sich konzeptionell mit nur (sehr) geringfügiger Gewässersignifikanz und entsprechend mit nur (sehr) geringem Sondervorteil rechtfertigen. Zugleich führt dies zum Abschneiden zahlreicher Bagatellveranlagungen, was den Verwaltungsaufwand des Abgabenvollzuges reduziert und auf das Wesentliche beschränkt.

Aus der vorgenannten Begründung der Freigrenzen folgt aber zugleich, dass diese zurückhaltend und zugleich flächendeckend zu bemessen sind (also keine spezielle Begünstigung einzelner Entnahmevorgänge ausdrücken). Für eine hessische Regelung könnte es sich daher empfehlen, sich an Bundesländern zu orientieren, die diesbezüglich von allzu großzügigen Abschneidegrenzen Abstand halten und auf spezifische Entnahme-Regelungen verzichten.

Eine moderate Bemessung der Freigrenzen wie etwa in § 1 Abs. 2 Nr. 3 WasEG NRW („sofern die geförderte Wassermenge nicht mehr als 3.000 m<sup>3</sup> pro Kalenderjahr beträgt oder der im Veranlagungszeitraum zu entrichtende Entgeltbetrag 150 € nicht überschreitet“) ist daher ressourcenpolitisch zu bevorzugen gegenüber anderen Länderregelungen mit deutlich großzügigeren Schwellenwerten, die so in die Nähe von Verschonungssubventionen rücken (vgl. § § 1 Abs. 2 Nr. 12 LWEntG, § 1 Abs. 2 HmbGruwaG, § 13a Abs. 1 BWG, § 1 Abs. 2 OWAG SLH – dazu C.II.8).

Zwar verursacht eine knappere Bemessung von Freigrenzen eine ceteris paribushöhere Anzahl an Veranlagungsfällen und somit – bei sonst gleichen Umständen – mehr Verwaltungsaufwand bei Vollzugsbehörden und Abgabepflichtigen, dafür wird aber der Anwendungsbereich des „Grundsatzes der Kostendeckung“ weiter gezogen. Sehr hohe Freigrenzen verunklaren die Rechtfertigung der „Geringfügigkeit“ und geraten in die Nähe sachgrundloser Verschonungssubventionen. Zudem ist zu bedenken, dass bei hohen Freigrenzen abrupte Zahllastsprünge bei ihrem Überschreiten eintreten, die auch zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Entnehmern

diesseits und jenseits der Freigrenze führen können oder im Zeitablauf zu einem wenig stimmigen Oszillieren eines Veranlagungsfalles in die Zahlungsverpflichtung hinein und wieder herausführen kann.

Vor diesem Hintergrund kann etwa die Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 3 WasEG (NRW) insgesamt als geeignet angesehen werden. Auch die dort realisierte doppelte Mengen- und Wertprüfung (in cbm und in Euro) könnte sich durchaus empfehlen. Die genauen Betragsgrenzen sind naturgemäß Gegenstand rechtspolitischer Einschätzung und Abwägung und lassen sich insoweit wissenschaftlich nicht eindeutig herleiten. In jedem Falle sind Schwellenwerte – in Übereinstimmung mit dem Recht der Länder – pro Veranlagungsfall zu verstehen (d. h. pro Entnehmer bzw. Abgabepflichtigem), nicht aber pro Entnahmestelle, was Umgehungen ermöglichte.

**22. Zahllastgestaltungen:** Nachgelagerte Zahllastgestaltungen greifen in die von der Abgabe eigentlich vorgesehene Zahllast zur Abgeltung eines Sondervorteils ein und

- realisieren zusätzliche Ermäßigungstatbestände, welche die Zahllast absenken (Ermäßigung),
- oder aber „verrechnen“ die eigentlich geschuldete Zahllast mit bestimmten Ausgaben des Abgabepflichtigen tragen ebenfalls zur Minderung bei (Verrechnung).

„Ermäßigung“ bedeutet hier eine gesetzlich konditionierte Zahllastvariation (typischerweise: -reduktion), die regelförmig eintritt, wenn bestimmte Bedingungen gegeben sind. Das Institut ist aus § 9 Abs. 5 AbwAG bekannt; dort bestimmt die Einhaltung bestimmter ordnungsrechtlicher Vorgaben die Halbierung des Abgabesatzes, ohne dass dies eine Tarifregelung bei bestimmten Bemessungsgrundlagenhöhen wäre. Verrechnungen wiederum als ebenfalls zahllastgestaltendes Institut sind aus § 10 AbwAG bekannt und seit ihrer Einführung umstritten.

Typischerweise könnten die vorgenannten Zahllastgestaltungen dadurch gerechtfertigt werden, dass bestimmte erwünschte Verhaltensweisen der Normadressaten zusätzlich honoriert werden, indem die Zahllast dann absinkt. Als ökonomischer Anreiz könnte dies auf den ersten Blick als einem ökonomischen Lenkungs- und Anreizinstrument entsprechend erscheinen. Dies ist aber nur bedingt der Fall: Denn eine Abgabe honoriert systemkonform durch den Anreiz, *die Bemessungsgrundlage zu vermeiden* und *dadurch* nicht nur den Wasserhaushalt zu entlasten, sondern dem Abgabepflichtigen Zahllasten zu ersparen.

Die durch die Abgabe – nach Verhaltensanpassung – auf die nicht vermiedene Bemessungsgrundlage zugemutete Zahllast verkörpert die Abschöpfung des verbleibenden individuellen

Sondervorteils und zugleich die Internalisierung nicht vermiedener Zugriffe auf den Wasserhaushalt und damit die Lenkung über sog. Einkommenseffekte (Markt- und Preiseffekte, Innovationsanreize, dynamische Anreize). Sie für andere Anreizzwecke zu „versetzen“, schwächt die fundamentalen Funktionen der Abgabe, nicht zuletzt auch ihre Finanzierungsfunktion. Die nachgelagerten Zahllastgestaltungen – seien es Ermäßigungen oder Verrechnungen – stellen daher *Fremdkörper* einer lenkenden und vorteilsabschöpfenden Ressourcennutzungsabgabe dar. Zudem realisieren verrechnende Entnehmer einen doppelten Vorteil dadurch, dass nicht nur – abgabetyppisch – die Bemessungsgrundlage gemindert wird, sondern zusätzlich die konzeptkonform zum Ausgleich des Sondervorteils für verbleibende Entnahmen vorgesehene Zahlung reduziert wird. Dies kann je nach Ausgestaltung bis zu einem kompletten Wegfall der Zahllast führen. Insoweit bestehen auch Bedenken aus den Grundsätzen nach Art. 9 WRRL.

Auch muss gewürdigt werden, dass diese Elemente einer Wasserentnahmeabgabe keineswegs prägend für das Recht der Länder sind; vielmehr handelt es sich um vereinzelte Normen, auch wenn Verrechnungen verschiedentlich vorgesehen sind (freilich mit recht disparater Ausrichtung – dazu im Einzelnen B.III.2.4 a)).

Es könnte daher vorzugswürdig sein, stattdessen die elementaren Funktionen Lenkung, Vorteilsabschöpfung und Finanzierung zu stärken und damit den eigentlichen ökonomischen Kern der Abgabe (Anreiz zur Verringerung der Bemessungsgrundlage) funktional zu adressieren. Dies geschieht beispielsweise durch spürbare Abgabesätze, zurückhaltende Ausnahmen und Freigrenzen sowie kontinuierlichen Realwerterhalt.

Demgegenüber bedeuten nachgelagerte Zahllastreduktionen die Erosion sowohl der angestrebten URK-Internalisierung als auch der abgabegestützten Sondervorteilsabschöpfung. Nicht zuletzt implizieren Zahllastminderungen zudem die Aushöhlung der Finanzierungsfunktion. Im AbwAG kann sich die Zahllast durch Verrechnungen sogar über Jahre bis auf Null verdünnen – was nicht nur unter fiskalischen Aspekten, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Vorteilsabschöpfung nicht angemessen sein kann. Ferner stellen sich individuelle Zahllastgestaltungen, die an zu prüfende und zu belegende Vorgänge anknüpfen (z. B. bestimmte Investments zu wohldefinierten Zwecken innerhalb eines bestimmten Zeitraumes und mit geforderten Wirkungen), als außerordentlich verwaltungsaufwändig dar. Insbesondere Verrechnungen gehören zu den aufwändigsten Regelungen im Abgabenrecht überhaupt.

Hinzu kommt ein Weiteres: Denn gerade eine kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe, d. h. eine Abgabe, die nicht nur über ihre Erhebung lenkt, sondern auch über die gezielte Rückführung der Mittel in den Wasserwirtschaftssektor Zielbeiträge leisten möchte,

nimmt ja einen Rückfluss der abgeschöpften Mittel in den wasserwirtschaftlichen Sektor vor. D. h. Verrechnungen/Ermäßigungen, die bestimmte Maßnahmen anreizen sollen, stehen einem Modell gegenüber, das diese Maßnahmen – allerdings in einem geordneten Verfahren und nach den übergeordneten Prioritäten des Landes – über gezielte Mittelverwendungen umzusetzen sucht. Um dies über ausgereichte Mittel bewirken zu können, müssen aber zuvor ausreichende Abgabemittel aufkommen. Die gezielte Verwendung des Abgabenaufkommens für wasserwirtschaftliche Zwecke erfüllt daher gleichartige Zwecke, verfolgt dazu aber ein anderes – der Abgabe systemimmanentes – Modell. Im Rahmen eines Konzepts einer kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe ist daher noch weniger konzeptionell stimmiger Raum für nachgelagerte, individuelle Zahllastgestaltungen.

Noch weniger legitimiert erscheinen nachgelagerte Zahllastgestaltungen im Übrigen zum reinen „Belastungs-Management“ (Entlastungsmotiv). Auch diesbezüglich können die Grundelemente der Abgabe (Befreiungen, Höhe und Differenzierung der Abgabesätze) zielführender eingesetzt werden, um die nämlichen Zwecke zu erreichen.

Insgesamt erscheint es daher empfehlenswert, eine möglichst konzeptionell stringente Abgabenkonstruktion aufzusetzen, die sich klar an den Grundfunktionen (Vorteilsabschöpfung, Lenkung, Finanzierung) ausrichtet und im Übrigen über die zielgerechte Wiederverausgabung der Abgabemittel zusätzliche Maßnahmen anreizt und im Übrigen Kaufkraft in den Sektor zurückführt (kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe). Dies bedeutet, von nachgelagerten individuellen Zahllastgestaltungen als Regelform zunächst einmal abzusehen.

Jedenfalls bedarf es besonderer, an den Abgabefunktionen ausgerichteter Begründungen, warum dennoch im Einzelfall entsprechende Zahllastgestaltungen Eingang in eine Regelung finden sollen. Zwar ist nicht völlig ausgeschlossen, dass sich dies – je nach den konkreten Verhältnissen, Zielstellungen und Bedingungen – rechtspolitisch ergeben kann. Als regelförmiges (und voraussetzungsloses) Institut fehlen hierfür jedoch aus wissenschaftlicher Sicht die hinreichenden Rechtfertigungen. Rechtspolitische Spielräume des Landesgesetzgebers werden dadurch nicht beschränkt, jedoch ist ihm die Begründungslast zuzuweisen, warum es ausnahmsweise doch zu rechtfertigen sein soll.

**23. Härtefallregelung:** Wegen der besonderen potenziellen wirtschaftlichen Belastungswirkung von Abgaben muss aus verfassungsrechtlichen Gründen grundsätzlich eine Grenze der Verhältnismäßigkeit eingezogen werden. Insbesondere darf keine Erdrosselungswirkung eintreten. Die Abgabenordnung sieht folgerichtig einen Billigkeitstatbestand vor, der im Einzelfall unbillige Abgabenfolgen abwenden soll. § 163 Abs. 1 Satz 1 AO sieht dazu vor:

„Steuern können niedriger festgesetzt werden und einzelne Besteuerungsgrundlagen, die die Steuern erhöhen, können bei der Festsetzung der Steuer unberücksichtigt bleiben, wenn die Erhebung der Steuer nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre.“

Vor diesem Hintergrund fragt sich, warum überhaupt zusätzlich bzw. substitutiv spezialgesetzliche Billigkeitsvorbehalte im Rahmen eines Wasserentnahmeabgabengesetzes platziert werden sollen. Die Mehrheit der Länder verzichtet auch darauf. Lediglich punktuell finden sich unterschiedlich ausgestaltete spezialgesetzliche Regelungen (z. B. § 107 WG BW, § 91d SächsWG, § 105 Abs. 1 Satz 3 und 4 WG LSA), die jedoch allesamt Probleme aufweisen und nicht recht überzeugen können (dazu näher C.II.10.).

Insbesondere als Nachteil einer spezialgesetzlichen Härtefallregelung lässt sich das Risiko von dezentralem „Verhandeln“ um die geschuldete Zahllast anführen. Je nach Reichweite und Formulierung könnte eine solche Norm aufgefasst werden als (weitere) Zahllastgestaltungsklausel, die als Antragstatbestand in Verhandlungen mit der Vollzugsbehörde zu konkretisieren wäre. Dies gilt vor allem deshalb, weil eine spezialgesetzliche Härtefallklausel wohl über § 163 AO hinausgehen müsste, um eigenständige Substanz zu besitzen. In diesem Falle könnte sich Gedröck im Abgabenvollzug aufbauen, bei dem einflussreiche Zahler u. U. in ein „Drohspiel“ einsteigen, bei dem gesellschaftliche Nachteile (Arbeitsplätze, regionale Wertschöpfung) gegen die Zahllast in Stellung gebracht werden könnten.

Eine Notwendigkeit zu einzelfallbezogenen Billigkeitsabwägungen ist ohnehin zu bezweifeln. Zwar könnten grundsätzlich Sachgründe selbst aus umwelt- und klimapolitischen Zielkonflikten heraus eine Freistellung theoretisch nahelegen, sofern solche bestünden. Dies spiegelt den Fall der „ökologischen Auswirkungen der Kostendeckung“ gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL bzw. § 6a Abs. 4 WHG (deren rechtliche Einschlägigkeit hier offen bleiben kann). Allerdings fragt sich, warum derartige Fallkonstellationen im Einzelfall eines einzigen Entnehmers auf Antrag mit einer Vollzugsbehörde zu erörtern sind (nämlich als Härtefallregelung) und nicht etwa durch den Landesgesetzgeber selbst als zielkonfliktäre Konstellation im Rahmen der Abgabenregelung (Freistellung, Abgabesatzdifferenzierung o. ä.) bewertet und für konkrete Konstellationen ausgestaltet werden sollte.

Insgesamt spricht daher wohl einiges für eine sehr begrenzte und damit letztlich auf den Regelstatbestand der AO reduzierte Billigkeitsgrenze. Hierfür spricht wohl auch, dass zahlreiche bedeutende Erhebungsländer völlig ohne spezifische Härtefallregelungen auskommen (Beispiele: NRW, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen).

**24. Verschränkung mit Ordnungsrecht:** Im Recht der Wasserentnahmeabgaben der Länder findet sich punktuelle Referenz auf das Wasserordnungsrecht. Hierzu zählen der Abgabegegenstand (Referenz auf § 9 Abs. 1 WHG), die Befreiungsregelungen (Freistellung erlaubnisfreier Benutzungen), die Bemessungsgrundlage („Bescheidlösung“ zulässiger Entnahmen) sowie vereinzelt Zahllastgestaltungen (z. B. § 91 Abs. 12 SächsWG a. F. („Anwendung Stand der Technik“) bzw. nun § 91f Abs. 1 SächsWG).

Die Ausrichtung der Wasserentnahmeabgaben auf das Wasserordnungsrecht sollte insgesamt aber zurückhaltend ausgelegt werden, um die Funktionalitäten der Abgabe nicht zu beeinträchtigen. Beide Instrumente können so komplementär auf eine Schonung des Wasserhaushaltes einwirken, ohne einander funktional unangemessen zu beeinträchtigen. Insbesondere sollten problematische Verschränkungen wie im Abwasserabgabenrecht (z. B. Ermäßigung nach Stand der Technik - § 9 Abs. 5 AbwAG) vermieden werden, wo ordnungsrechtliche Wertungen die eigenständige Abgabenlenkung überformen.

Zu den grundsätzlich unproblematischen Referenzen von Wasserentnahmeabgaben auf Wasserordnungsrecht gehören zunächst die Freistellung gewisser erlaubnisfreier Gewässerbenutzungen von der Abgabepflicht (dazu Abschnitt C.II.11.). Allerdings sollte dies nicht pauschal geschehen, sondern im Rahmen einer Einzelabwägung unter dem Gesichtspunkt lenkungsbezogener Gewässer-Insignifikanz. Ebenfalls geeignet ist ein hilfswieser Rekurs auf geschätzte Bemessungseinheiten unter Rückgriff auf zulässige Entnahmemengen; dies nämlich dann, wenn im Rahmen einer Regelveranlagung nach tatsächlichen Entnahmemengen diese vom Entnehmer nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig vorgelegt werden (dazu Abschnitt C.II.3.). Völlig unproblematisch stellt sich ferner der Rekurs des Abgabegegenstandes auf die „entnehmenden“ Benutzungstatbestände nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 5 WHG dar. Vermieden werden sollten aber darüber hinausgehende fragwürdige Verschränkungen, die die Kernfunktionalität der Abgabe teilweise suspendieren. Dies betrifft insbesondere die Verschränkung mit dem Stand der Technik.

**25.** Zu den Eckpunkten einer gesetzlichen Regelung gehören auch Vorschriften zur **Zweckbindung** und den zur **Mittelverwendung** vom Gesetzgeber vorgesehenen Zwecken. Eine Abgablenlösung muss hierbei zu den folgenden Punkten Auskunft geben:

- Tatbestand der Zweckbindung der aufkommenden Mittel und ihre nähere Ausgestaltung (Umfang, Reichweite, Rücklagenbildung),



- Benennung der aus dem Aufkommen zu dotierende Zwecke (Anzahl, Gegenstände, Bezüge zur Erhebungsseite der Abgabe und zum Regelungskreis der Wasserwirtschaft, insbesondere dem Zukunftsplan Wasser),
- Inhalt der Verwendungsregeln und Verfahren der Mittelallokation,
- gesetzliche und untergesetzliche Verortung des diesbezüglichen Regelwerkes sowie
- Transparenzregeln und Berichtspflichten bezüglich der Verwendung.

Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Wesentlichkeitstheorie ist es geboten, aber zugleich auch ausreichend, dem Vorgehen der übrigen Erhebungsländer folgend, den Umstand der Zweckbindung und die begünstigten Zwecke hinreichend präzise *im Gesetz* zu benennen und die genaue Ausgestaltung in *untergesetzliche* Regelwerke zu delegieren. Dies hätte insbesondere den Vorteil, dass für etwaige Anpassungen im Verfahren oder bei den Zwecken und Kriterien nicht immer ein eigenständiges Gesetzgebungsverfahren initiiert und abgeschlossen werden müsste. Die notwendige Flexibilität im Vollzug bliebe so angemessen erhalten.

Daher spricht einiges für eine Beschränkung der abgabengesetzlichen Normierung auf den Umstand der Zweckbindung sowie die grundlegend aus den Abgabemitteln zu dotierenden Zwecke. Alle weiteren Regelungen könnten in einer **untergesetzlichen Förderrichtlinie** zusammengefasst werden, die sich nach aktuellem Stand auf die Umsetzung des Zukunftsplans Wasser fokussiert (dazu Abschnitt D.II.).

Das Abgabengesetz könnte entsprechend eine Zweckbindungsnorm enthalten, welche zugleich grundlegend den Kreis der Zwecke beschreibt, für welche eine Verausgabung der zweckgebundenen Mittel in Betracht kommt. Mit Blick auf das Ziel, über die Abgabenkonstruktion als kombinierte Wirkungszweck-/Verwendungszweckabgabe den Zukunftsplan Wasser in seiner Umsetzung zu unterstützen, wäre dabei wohl eine „mittlere Zweckreichweite“ erstrebenswert, welche zwar eine gewisse Begrenzung auf wasserwirtschaftliche Zwecke vorsieht (und sonstige allgemeine Zwecke ausschließt), dabei jedoch alle Maßnahmenfelder des Zukunftsplans Wasser adressiert.

§ 5 LWentG für Rheinland-Pfalz könnte hierfür ein geeignetes Grundgerüst bereitstellen:

„(1) Das Aufkommen aus dem Wasserentnahmeentgelt steht dem Land nach Abzug des Verwaltungsaufwands zweckgebunden für eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes zur Verfügung, insbesondere zum Schutz und zur Verbesserung

1. von Menge und Qualität des Wassers, vor allem zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung,

2. des Zustands der oberirdischen Gewässer und des Grundwassers,
3. der aquatischen Ökosysteme und der von ihnen abhängigen Landökosysteme sowie
4. von Grünlandbereichen und Flussauen zum Zwecke der Wasserrückhaltung und der Grundwasserneubildung.

Zu dem Aufkommen aus dem Wasserentnahmeentgelt zählen auch Rückflüsse aus Zuwendungen, soweit diese aus dem Aufkommen des Wasserentnahmeentgelts gewährt wurden, einschließlich Verzinsung sowie Verwaltungseinnahmen aufgrund dieses Gesetzes. Das Nähere bestimmt der Haushaltsplan.

(2) Das für die Wasserwirtschaft zuständige Ministerium stellt ein Förderprogramm auf und bewilligt die Mittel.

(3) Für die nach der Bewilligung der Mittel entstehenden Verwaltungsaufgaben sind die oberen Wasserbehörden zuständig, soweit nicht das Land oder eine von ihm beauftragte Stelle Träger der Maßnahme ist; in diesem Falle ist die oberste Wasserbehörde zuständig.“

Diese Norm enthält

- eine Aussage zur Ertragskompetenz der Abgabe („steht dem Land ... zu“),
- die Zweckbindungsnorm („zweckgebunden“),
- die Benennung der grundlegenden Verwendungszwecke („für eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes [...], insbesondere [...]“),
- eine Allokationsregel für den Verwaltungsaufwand des Gesetzesvollzuges („nach Abzug des Verwaltungsaufwands“),
- den Verweis auf ein untergesetzliches Förderprogramm („stellt ein Förderprogramm auf und bewilligt die Mittel“ und Zuständigkeitsnormen nach Bewilligung („Für die nach der Bewilligung der Mittel entstehenden Verwaltungsaufgaben sind [...] zuständig [...]“).

In § 5 LWEntG jedoch nicht vorgesehen sind Transparenzregeln, insbesondere Berichts-, Publizitäts- und Evaluierungsgebote.

Mithin käme als Verwendungszweckbestimmung für eine hessische Regelung in Betracht die Formulierung „wasserwirtschaftliche Zwecke, insbesondere zur Umsetzung des Zukunftsplans Wasser“. Aber auch die Formulierung aus § 5 Abs. 1 Satz 1 LWEntG („nachhaltige Gewässerbewirtschaftung im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes“) erscheint gut geeignet, freilich ohne zwingend die dort nachgestellten detaillierteren Spezifikationen aufzunehmen. Stattdessen könnte auf den Zukunftsplan Wasser verwiesen werden („insbesondere für Maßnahmen aus dem Zukunftsplan Wasser“). Jedoch wäre es wohl auch unschädlich, analog zur Formulierung

in § 5 Abs. 1 Satz 1 LWEntG auch die grundlegenden Fördertatbestände des Zukunftsplans Wasser mit aufzunehmen. Dies könnte zu einer Formulierung führen wie folgt:

„Das Aufkommen aus der Wasserentnahmeabgabe steht dem Land nach Abzug des Verwaltungsaufwands zweckgebunden für eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes zur Verfügung, insbesondere zur Umsetzung des Zukunftsplans Wasser zum Schutz und zur Verbesserung

1. der Ressourcenquantität,
2. der Ressourcenqualität,
3. einer effizienten Ressourcennutzung und Ressourcenverwendung,
4. einschließlich weiterer Maßnahmen der Umsetzung (insbesondere Monitoring, Datenmanagement, Öffentlichkeitsarbeit).“

Die Maßgaben der Effektivität und Effizienz der Maßnahmenauswahl und -umsetzung sowie der Notwendigkeit („Bedarf“) wären dann Gegenstand der Förderrichtlinie, nicht aber spezialgesetzlicher Auftrag im Abgabengesetz selbst – zumal sich dieser Umgang mit knappen öffentlichen Mitteln haushaltswirtschaftlich ohnehin versteht (§ 7 LHO Hessen).

Ferner empfiehlt sich für eine hessische Regelung das Institut der Rücklagenbildung aus nicht verausgabten Mitteln (dazu Abschnitt C.III.3.). Hierbei kann nahtlos an § 6 Abs. 2 HGruWAG angeknüpft werden: „Nicht verausgabte Mittel werden einer Rücklage zugeführt.“ Analog formuliert aktuell auch § 8 Abs. 2 BremWeGG: „Nicht verausgabte Mittel werden einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt.“. Dies stellt sicher, dass Mittel auch dann den vorgesehenen Verwendungszwecken zugeführt werden, wenn in einem Kalenderjahr der Mittelabruf nicht vollständig gelingt. Zudem dürfte die Rücklage auch die Akzeptanz der Abgabenkonstruktion unterstützen, da so das Vertrauen in die vollständige, auch überjährige Zweckbindung der Mittel gestärkt werden kann.

Es wird in Abschnitt C.III.3.c) kritisch diskutiert, inwieweit der Verwaltungsaufwand der Abgabe prioritär bzw. vollständig aus dem Aufkommen zu decken sein soll. Im Recht der Erhebungsländer wird vielfach ein Vorwegabzug vorgesehen. Bei dieser Vorgehensweise bleibt freilich diskretionär offen, was im Einzelnen als „Verwaltungsaufwand“ in welcher genauen Höhe angesehen wird. Zudem steht dieser Vorwegabzug in direkter Mittelkonkurrenz zu den eigentlichen Förderzwecken. Anstelle der vorgenannten Formulierung in Anlehnung an § 5 LWEntG Rheinland-Pfalz könnte auch ein prozentual bestimmter Wert als Vorwegabzug die-

nen. Dies entzöge den Verwaltungskostenanteil der diskretionären Bestimmung im Haushaltsvollzug und beschränkte ihn zugleich zugunsten der Förderzwecke. Allerdings schwankte die absolute Höhe in diesem Falle mit dem Gesamtaufkommen. Jedenfalls sei auf § 6 Abs. 3 LWAG (Schleswig-Holstein) und § 28 Abs. 3 NWG (Niedersachsen), die jeweils Mindestprozentsätze des Aufkommens für die materiellen Verwendungszwecke reservieren. Auch dies könnte Gegenstand einer hessischen Regelung (z. B. „mindestens x % für die Zwecke ...“).

Akzeptanzsteigernd könnte sich darüber hinaus auswirken, wenn über das laufende Aufkommen aus einer Entnahmeabgabe und seine anschließende Verwendung regelmäßig öffentlich berichtet würde (*Transparenz durch regelmäßige Publizität*). Dies baut Informationsasymmetrien zu Lasten der Öffentlichkeit ab und stärkt das Vertrauen in eine Zweckbindungsregel. Zugleich wird der Nutzen der Abgabenerhebung so greifbar.

Zudem empfiehlt sich eine regelmäßige Evaluierung, inwieweit dem Gesetzeszweck entsprechen werden konnte. Dieser Grundgedanke findet sich bereits im „Leitfaden für das Vorschriften-Controlling“ 2017, den die hessische Landesregierung am 11.12.2017 in neuer Fassung beschlossen hat. Bei diesem untergesetzlichen Regelwerk handelt es sich um eine Selbstbindung des Kabinetts, Vorhaben grundsätzlich zu befristen und regelmäßig evaluierend zu überprüfen. Nach Ziffer 2.1.1 des Leitfadens wäre ein neu einzuführendes Abgabengesetz wohl zunächst auf sieben Jahre zu befristen und nach Ziffer 2.2.1 ff. vor Ablauf zu evaluieren.

Grundsätzlich eröffnen Befristungen dem Gesetzgeber Spielräume der regelmäßigen Neubewertung und sollen Pfadabhängigkeiten vorbeugen. Dies führt dazu, dass sich der Gesetzgeber regelmäßig mit der Frage befassen *muss*, ob ein Gesetz und wenn ja in welcher Form weitergeführt werden soll. Naturgemäß führt dies zu erheblichem Mehraufwand sowohl der Landesregierung als auch der gesetzgebenden Körperschaft. Unabhängig davon kann die Frage aufgeworfen werden, wie sich die Eignung des Regel-Befristungsansatzes für ein Abgabengesetz mit Lenkungs- und Finanzierungsfunktion darstellt. Jedenfalls könnten sich Nachteile bei der Planbarkeit und Berechenbarkeit von Investitionsvorhaben ergeben, soweit unsicher erscheint, ob künftig Mittel zur Verfügung stehen (Rechtssicherheit der Investoren). Auch langfristige Investments mit Blick auf die Vermeidung von Abgabelasten könnten unterbleiben, wenn entsprechende Unsicherheiten bezüglich des zukünftigen Schicksals des Abgabengesetzes bestehen. Dies könnte die Anreizfunktion schwächen. Zudem eröffnen regelmäßig verbindliche parlamentarische Befassungen immer wieder politische Arenen für Lobby-Einflüsse auf das Gesetz. Hinzu treten praktische Probleme: Bei der Erstbefristung eines Abgabengesetzes müsste

recht zeitnah der Prozess der Evaluierung eröffnet werden, obgleich noch kaum belastbare Erkenntnisse über die Wirkungsweise vorliegen.

Mit Blick darauf, dass grundlegende Gesetzgebungsakte wie das Wassergesetz oder das Kommunalabgabengesetz von der Befristung ausgenommen sind, weil sie den „überkommenen Grundkanon des originären Hessischen Landesrechts“ bilden (Ziffer 2.1.2 k) des Leitfadens), kann durchaus gefragt werden, inwieweit dies auch für ein Abgabengesetz in Umsetzung von Art. 9 WRRL gelten kann. Ein „Grundkanon“ setzt wohl nicht voraus, dass das Gesetz selbst bereits existiert, sondern vielmehr, dass die Ziele, die mit dem Gesetz verfolgt werden, dem „überkommenen Grundkanon“ zugehörig sind. Dies lässt sich mit Blick auf das Verursacherprinzip, die Schonung von Wasserressourcen und die Finanzierung staatlicher Maßnahmen durchaus argumentieren.

§ 36 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen (GGO; Fassung vom ??) führt zur Evaluierung selbst Folgendes aus:

„Die bei der Staatskanzlei eingerichtete Normprüfstelle überprüft die Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, Kostenwirksamkeit, Verständlichkeit und Vollzugseignung von Gesetzen mit dem Ziel der Reduzierung von Vorschriften und Standards nach Maßgabe des mit Gemeinsamem Runderlass des Ministerpräsidenten und der Ministerinnen und Minister eingeführten Leitfadens für das Vorschriften-Controlling in der jeweils geltenden Fassung.“

Nach Abs. 2 gilt: „Die Normprüfstelle wirkt nach Maßgabe des Leitfadens für das Vorschriften-Controlling bei der Überprüfung befristeter Gesetze mit.“ Nach § 33 Abs. 2 Nr. 4 GGO 2022 ist in einer Kabinetttvorlage anzugeben, „dass und mit welchem Ergebnis die Prüfung durch die Normprüfstelle stattgefunden hat.“

Soweit ersichtlich sind aber weder der ministerielle Evaluierungsbericht (nach Ziff. 2.2.2 des Leitfadens) noch die Stellungnahme der Normprüfstelle selbst öffentlich. Auch fehlt eine gesetzliche Absicherung der Normprüfung. Insbesondere können so auch die erstrebenswerte Transparenz des Aufkommens und seiner Verwendung sowie eine unabhängige externe, insbesondere wissenschaftliche Evaluierung, nicht ohne Weiteres gewährleistet werden. Die bei einem Abgabengesetz besonders fragile Akzeptanz in der Öffentlichkeit könnte daher wohl noch stärker gestützt werden.

Im Abgabenrecht der Länder sind bislang nur vereinzelte Berichts- und/oder Evaluierungspflichten enthalten. § 12 WasEG (NRW) sieht bislang nur eine punktuelle termingebundene Einzel-Berichtspflicht vor. Deutlich elaborierter ist demgegenüber § 114 WG BW. Hier sind

regelmäßige Berichte an den Landtag in einem Fünf-Jahres-Turnus vorgesehen. Zugleich sollen diese Berichte Vorschläge zur Weiterentwicklung des Gesetzes unterbreiten.

Trotz der in Hessen bestehenden Selbstbindung des Kabinetts über den aktuellen „Leitfaden zum Vorschriften-Controlling“ könnte sich auch eine darüber hinausgehende gesetzliche Norm empfehlen:

- diese verkörperte eine gesetzliche Absicherung des bisherigen Binnenrechts der Landesregierung,
- stellte dadurch ein besonderes Akzeptanzsignal dar, das der Öffentlichkeit nicht nur die Befristung, sondern auch den Evaluierungswillen, vermittelt,
- darüber hinaus eine Selbstverpflichtung zur Transparenz (Veröffentlichung von Bericht, Abgabeaufkommen und –verwendung) enthalten könnte;
- das Ergebnis des internen Vorschriften-Controllings könnte für den Bericht genutzt werden, aber auch um externe (wissenschaftliche) Evaluierung ergänzt werden.

## **E. Eckpunkte einer Förderrichtlinie**

**26. Eckpunkte für die Konzeption einer Förderrichtlinie:** Komplexe Förderprogramme werden typischerweise über Förderrichtlinien einem geordneten Verfahren der Mittelausreichung unterworfen. Wasserwirtschaftliche Beispiele hierfür sind in Hessen etwa die „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Gewässerentwicklung und zum Hochwasserschutz“ vom 31.01.2017 oder die „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen, die der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie dienen und im Zusammenhang mit der Einleitung von Abwasser stehen“ vom 18.06.2021. Der Regelungsbedarf einer solchen Förderrichtlinie ergibt sich insbesondere auch aus den Vorgaben des § 44 LHO 2022 sowie des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG) und der zugehörigen Verwaltungsvorschriften. Regelungsbedürftig im Einzelnen sind u. a.

- die Bewilligungsvoraussetzungen (insbes. auch Maßnahmenauswahl),
- die Finanzierungsarten und die Finanzierungsformen,
- die Höhe der Zuwendung und ihre Bemessung,
- das Antragsverfahren sowie der Vorgang der Bewilligung einschl. Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid
- Überwachung und Nachweis der Verwendung einschl. Prüfung (Controlling),

- sowie verschiedene verfahrensrechtliche Fragen (Auszahlung, Unwirksamkeit, Rücknahme oder Widerruf des Zuwendungsbescheides, Erstattung und Verzinsung).

Dabei setzt die Förderrichtlinie systematisch auf der gesetzlich verankerten Zweckbindungsnorm auf (Eckpunkte dazu oben, Ziff. 25). Beide Regelwerke, Abgabengesetz und untergesetzliche Förderrichtlinie (z. B. als Verwaltungsvorschrift), bilden zusammen das Regelwerk für die Verwendung der Abgabemittel. Für die Zwecke dieser Studie lässt sich der konzeptionelle Rahmen einer Förderrichtlinie auf folgende zentrale Punkte zur Auskehrung der Abgabemittel zum Zwecke der Umsetzung des Zukunftsplans Wasser fokussieren:

- die Fördervoraussetzungen, insbesondere die Notwendigkeits-, Effektivitäts- und Effizienz-sicherung der Mittelallokation (Abschnitt D.II.2),
- die Auswahl fördergeeigneter Maßnahmen (Abschnitt D.II.3),
- Arten und Formen der Förderung (Abschnitt D.II.4)
- Förderhöhe (Abschnitt D.II.5)
- Controlling (Abschnitt D.II.6).

Grundsätzlich erscheint hierfür das untergesetzliche Regelwerk der „Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung – FöRiWWV“ aus Rheinland-Pfalz als ein geeignetes Referenzsystem, an dem sich auch eine mögliche hessische Regelung orientieren könnte.

**27. Fördervoraussetzungen:** Zentrale Funktion einer Förderrichtlinie (FöRiLi) ist – neben der Bestimmung der förderfähigen Zwecke, die sich vorliegend aber im Wesentlichen bereits aus dem Maßnahmenpaket des Zukunftsplans Wasser ergeben – die Formulierung von Anforderungen. Die FöRiLi legt mithin fest, unter welchen Voraussetzungen aus Sicht des Landes eine Förderung grundsätzlich in Betracht kommt. Hierzu formuliert bereits der Zukunftsplan Wasser wichtige Anforderungen, welche in der FöRiLi zu verankern sind:

- (Knappe) Ressourcen sollen dort eingesetzt werden, wo sie zur Zielerfüllung des Zukunftsplans Wasser „benötigt werden“ (Zukunftsplan Wasser, IWi 1);
- der Einsatz der Fördermittel hat „gezielt“ zu erfolgen (Zukunftsplan Wasser, P 11);
- angestrebt wird zugleich aber eine „breite Umsetzung von Maßnahmen“ (Zukunftsplan Wasser, P 11);
- aus der Zwecksetzung der rationellen Ressourcennutzung und -verwendung lässt sich ferner ableiten, dass der Mitteleinsatz dort erfolgen soll, wo diese den größten Effekt zeitigen. Dies ergibt sich im Übrigen bereits aus § 7 LHO („Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“). Dies entspricht dem Grundgedanken des sog. ökonomischen Prinzips in der Maximierungsvariante (bestmöglicher Erfolg bei gegebenem Mittelvorrat).

Dementsprechend sollte die FöRiLi als allgemeine Fördervoraussetzungen die Prinzipien

- der „Notwendigkeit“,
- der „Effektivität“ (Zielbeitrag und Zusätzlichkeit)
- und der „Effizienz“ (Angemessenheit und besondere Wirtschaftlichkeit)

statuieren – vergleichbar der Ziffer 4.2 der FöRiWWV Rheinland-Pfalz. „Notwendig“ sind Förderungen, wenn ein konkreter Förderbedarf anerkannt werden kann (dazu Abschnitt C.III.). „Effektiv“ sind Förderungen, wenn sie sich auf Maßnahmen beziehen, die einen erkennbaren und substanziellen Zielbeitrag (hier: zu den Zielen des Zukunftsplans Wasser) leisten und dabei „zusätzlich“ sind in dem Sinne, dass nicht nur der status quo perpetuiert oder nur Sowieso-Maßnahmen bezuschusst werden. „Effizient“ sind Förderungen, wenn sie sich auf Maßnahmen beziehen, die einerseits (rein maßnahmenbezogen) ein angemessenes Verhältnis aus Aufwand und Ertrag versprechen (Angemessenheit) und andererseits (übergreifend betrachtet) ein besonders günstiges Aufwands-Ertrags-Verhältnis gewährleisten, um knappe staatliche Mittel bestmöglich einzusetzen (besondere Wirtschaftlichkeit).

Analog zu Ziffer 4.2 FöRiWWV Rheinland-Pfalz könnte eine mögliche Formulierung wie folgt lauten:

„Gefördert werden nur Maßnahmen, die in hohem Maße den wasserwirtschaftlichen und ökologischen Zielsetzungen des Zukunftsplans Wasser entsprechen und zusätzliche Beiträge zu deren Erreichung versprechen, die notwendig sind und bei denen die Kosten der Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Nutzen stehen und sich durch besondere Wirtschaftlichkeit auszeichnen.“

Entsprechend dem Auftrag, eine „breite Umsetzung von Maßnahmen“ zu ermöglichen, wird empfohlen, keine Vorab-Beschränkung förderfähiger Maßnahmen aus dem Maßnahmenpaket des Zukunftsplans Wasser vorzusehen. Die „Notwendigkeit“ einer Förderung kann sich vielmehr aus den konkreten Umständen des Einzelfalls ergeben und wird im Zuge des Antrags- und Vergabeverfahrens darzulegen und zu bewerten sein. Dem entspricht auch die Empfehlung zu einer grundsätzlich offenen, aber bis auf Weiteres auf die Zwecke des Zukunftsplans Wasser fokussierte Verwendungszweckformel im Abgabengesetz selbst (dazu Abschnitt D.I.12); hier wurden grundsätzlich auch Komplementär-Zwecke als dotierungsfähig ausgewiesen („einschließlich weiterer Maßnahmen der Umsetzung (insbesondere Monitoring, Datenmanagement, Öffentlichkeitsarbeit“).



Entsprechend Ziffer 4.4.1 FöRiWWV Rheinland-Pfalz dürfte sich ferner empfehlen, Förderungen zugunsten entgeltrefinanzierter Betriebe der ver- und entsorgenden Wasserwirtschaft an die Bedingung zu knüpfen, dass den Anforderungen an die Kostendeckung der Wasserdienstleistungen (Art. 9 WRRL, § 6a WHG) jedenfalls grundlegend entsprochen wird. Dies bedeutet, dass Zuwendungen nicht zu einer Preissubventionierung führen sollten, die mit den dort formulierten Grundsätzen der Kostendeckung nicht mehr vereinbar wären. Auf diese Weise sollte verhindert werden, dass Förderungen unmittelbar zu Verletzungen des Kostendeckungsprinzips gegenüber Ressourcennutzern beitragen können und damit auch den Zielen des Zukunftsplans Wasser zuwiderlaufen (effiziente Ressourcennutzung und -verwendung, z. B. „rationelle Wasserverwendung“ gemäß Maßnahme M8).

Erwägenswert sind im Übrigen zur Sicherung der Effektivität auch Schwellenwerte von Maßnahmenvolumina, um Bagatellvorhaben mit nur geringer Liquiditätsanspannung des Maßnahmenträgers (bzw. geringen Erfolgsbeiträgen) abzuschichten. So sieht Rheinland-Pfalz in den „Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung – FöRiWWV“ ausdrücklich einen Schwellenwert für Baumaßnahmen einerseits für die Ausgaben und andererseits für die Zuwendung vor – nicht ohne Ausnahmen vorzusehen, u. a. für Maßnahmen, an deren Umsetzung „ein besonderes wasserwirtschaftliches Interesse besteht“.

Auch mit Blick auf Maßnahmen zur Mobilisierung von Einspar- und Substitutionspotenzialen beim Trinkwasserverbrauch im Bestand (gemäß Maßnahme 8.1 Zukunftsplan Wasser) könnten – neben Informationskampagnen – ebenfalls über Schwellenwerte definierte größere Umrüstvorhaben bei öffentlichen oder Bürogebäuden sowie größeren Beständen an Wohnungen bezuschusst werden. Förderfähig könnten dabei sowohl Informationskampagnen sein als auch Umrüstmaßnahmen eines bestimmten Mindestvolumens. Dies schneidet Bagatellmaßnahmen – etwa in einzelnen Privathaushalten – aus Effektivitäts- und Effizienzgründen ab; auch ist bei nur geringfügiger Liquiditätsanspannung kein Förderbedarf gegeben, zumal bei Einsparungen grundsätzlich stets auch ein Eigeninteresse der Wassernutzer gegeben ist.

Im Rahmen der hier vorgeschlagenen Konzeption wird die Erfüllung dieser Anspruchsvoraussetzungen erst im Antrags- und Vergabeverfahren (dazu nachfolgend Ziff. 28) aufgrund dezentraler Informationseinspeisung geprüft und bewertet. Dies belässt ausreichend Spielräume auch für Einzelfallentscheidungen.

**28. Auswahl fördergeeigneter Maßnahmen:** Die eigentliche Maßnahmenauswahl erfolgt im Antrags- und Vergabeverfahren. Hierzu wird den Antragstellern die Darlegungs- und ggf. Be-

weislast für die Erfüllung der Zuwendungsvoraussetzungen gemäß vorangegangenem Abschnitt 2. auferlegt. Diese Vorgehensweise hat nicht nur den Vorteil dezentraler Wissensabschöpfung in einem Setting zwischen Mittelgeber und Antragstellern asymmetrisch verteilter Informationen über Kosten und Nutzen von Einzelmaßnahmen. Sie hat zudem den Vorzug, dass nicht vorweg der Fördergeber den Kreis der förderwürdigen Maßnahmen aus dem Zukunftsplan Wasser einschränken muss, sondern dazu dezentrale Informationen im Antragsprozess aktiv genutzt werden können. So verbleiben alle Maßnahmen des Zukunftsplans Wasser potenziell förderfähig („breite Umsetzung“).

Der Mittelgeber kann sodann die Notwendigkeit, die Effektivität sowie die Angemessenheit und besondere Wirtschaftlichkeit von beantragten Vorhaben vergleichend bewerten. Hierzu sollte naturgemäß das Antragsverfahren so vorstrukturiert werden, dass geeignete Informationen für diese Beurteilungen erhoben werden können. Zugleich erfolgt eine Priorisierung von Vorhaben. Hierzu könnte etwa der Kostendeckungsgrad von Wasserdienstleistungen, Entgeltbelastungen, Relevanz von Vorhaben für die Vorsorge, Resilienzverbesserung, bisherige Maßnahmenplanung, Abgrenzung zu Ersatzbeschaffungen u. a. m. gehören.

Eine Effizienzprüfung erfordert dabei beispielsweise keine elaborierte „Kosten-Nutzen-Analyse“. Vielmehr können pragmatische Vereinfachungen Platz greifen wie eine sog. Kosten-Wirksamkeits-Analyse, die beispielsweise mit einem Punktesystem arbeiten kann. Dies berücksichtigt den Umstand, dass typischerweise relativ genaue Angaben zu den Kosten von Vorhaben, nicht aber unbedingt über die (z. T. öffentlichen und) schwer monetarisierbaren Nutzen gemacht werden können. Der Teilaspekt der „Angemessenheit“ der Kosten lässt sich relativ gut durch dezentrale Angaben und Einschätzungen der Antragsteller eingrenzen und überprüfen.

Das wohl im Zuge des HGruWAG gepflogene Verfahren, insbesondere den Kommunen Pauschalbeträge im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung zuzuweisen, erscheint hingegen nicht mehr zielführend. Stattdessen sollten projektbezogene Direktzuweisungen nach den hier beschriebenen Verfahrensregeln einer Förderrichtlinie erfolgen.

Insgesamt erfolgreiche Vorhaben können sodann in einem konkreten „Investitionsprogramm“ gesammelt und dokumentiert werden, aus dem allein dann schließlich die Mittel abfließen. Rheinland-Pfalz hat hierfür das „mittelfristige Investitionsprogramm“ (MIP) auf digitaler Basis aufgesetzt.

Es erscheint zudem zur Steuerung des Mittelabflusses unter Einhaltung der Landes-Prioritäten sinnvoll, einzelne „Fördertöpfe“ einzurichten. Diese beinhalten bestimmte Volumina (oder Anteile von Fördersummen) nach Jahren, nach Prioritätsstufen des Zukunftsplans Wasser (1-3)

und/oder nach den Handlungsfeldern des Zukunftsplans Wasser. So wird vermieden, dass einseitige Förderungen durch Zufälligkeiten der Antragstellung oder andere verzerrende Einflüsse Platz greifen – bzw. umgekehrt alle Zwecke in dem vom Land für erforderlich gehaltenen Ausmaße Schritt für Schritt an der jeweiligen kalenderjährlichen Förderung teilhaben können.

Dies sollte auch eine mittelfristige Finanzplanung umgreifen, welche die mutmaßlichen aufkommenden und zur Förderung zur Verfügung stehenden Abgabemittel sowie Rücklagendotierungen und –auflösungen sowie die geplanten Tranchen der Förderung einschließlich bereits erfolgter Mittelbindungen durch Zuwendungsentscheidungen beinhaltet.

Wesentlich für den Erfolg der Mittelvergabe sind ferner Verfahrensfragen, die über den Grad der Inanspruchnahme von Programmen entscheiden, insbesondere über die Transaktionskosten für die Verfahrensbeteiligten, insbesondere auch den Verwaltungsaufwand für staatliche Stellen. Günstig wirken sich hier proaktive Informationsbereitstellungen an potenzielle Antragsteller sowie niederschwellige und digitalisierte Antragsverfahren aus. Auch sollte das gesamte Förderprogramm leicht überschaubar und nicht zu komplex und ausdifferenziert angelegt sein. Ferner sollte transparent kommuniziert werden, welche Anforderungen eine erfolgreiche Antragstellung begünstigen. Soweit möglich sind digitalisierte Verfahren vorzuzugswürdig.

Das Verfahren selbst ebenso wie der materielle Erfolgsbeitrag zur Umsetzung des Zukunftsplans Wasser sollten (regelmäßig) evaluiert werden (dazu unten Ziff. 30.).

**29. Förderformen und Förderhöhe:** Bei den *Finanzierungsformen* unterscheidet man die pagatorischen (Zahlungsmittel-bezogenen) Finanzierungsformen

- der unbedingt rückzahlbaren Zuwendung (Darlehen),
- der bedingt rückzahlbaren Zuwendung (Risiko)
- und der nicht rückzahlbaren Zuwendung (Zuschuss)

sowie nicht-pagatorische Leistungen (Personalarbeit, Sachleistungen), die hier wohl nur untergeordnet im Bereich regulativer Maßnahmen in Betracht kommen. Die FöRiWWV Rheinland-Pfalz sehen im Wesentlichen Darlehen und Zuschüsse vor (dortige Ziffer 5.1). Im Bereich der Wasserversorgung ergänzt eine „belastungsabhängige Regelförderung“ über Darlehen eine „belastungsunabhängige Bonusförderung“ (Ziffer 5.1.1). Letztere sieht Folgendes vor:

„Sofern Maßnahmen der Wasserversorgung in besonderem Maße dazu beitragen, wasserwirtschaftliche Zielsetzungen zu erreichen, können unabhängig von der Regelförderung Zuschüsse gewährt werden.“

Darlehen eignen sich wegen der primären Liquiditätsverbesserung für Maßnahmen mit Eigeninteresse des Maßnahmenträgers. Dort können Maßnahmen beschleunigt werden, bei denen lediglich Liquiditätsengpässe oder –hürden zu überwinden sind. Bei Aufgaben mit unklarem genuinen Eigeninteresse (denen aus Sicht des Maßnahmenträgers mithin der ökonomische Charakter öffentlicher Güter zukommt), sind hingegen (verlorene) Zuschüsse vorzuziehen.

Bezüglich der *Finanzierungsarten* unterscheidet man insbesondere

- Anteilsfinanzierung,
- Fehlbedarfsfinanzierung,
- Festbetragsfinanzierung oder
- Vollfinanzierung.

Vollfinanzierungen sind ökonomisch grundsätzlich kritisch einzuschätzen, da so u. U. ineffiziente Maßnahmen oder Maßnahmengestaltungen gefördert werden und der Antragsteller Anreize erfährt, den Kostenbedarf im Rahmen asymmetrisch verteilter Information überhöht darzustellen. Die FöRiWWV Rheinland-Pfalz realisiert soweit ersichtlich weitgehend Anteilsfinanzierungen, was zu begrüßen und zu empfehlen ist.

Hinsichtlich der Förderhöhe sind Vollfinanzierungen auf besonders gelagerte Ausnahmefälle zu beschränken. In aller Regel empfehlen sich Teilfinanzierungen mit Selbstbehalt. Dies sieht – wenngleich in flexibler Form – auch die FöRiWWV Rheinland-Pfalz vor. Hier schwankt die Förderhöhe zwischen einem häufig anzutreffenden Satz von 15 % bis zu 90 %. Auch wird der genaue anzuwendende Satz mitunter offen gelassen („bis zu 90 %“).

Aus ökonomischer Sicht sind *Selbstbehalte* des Maßnahmenträgers ein wichtiges Mittel der Effizienzsicherung. Sie können dazu beitragen, dass der Maßnahmenträger Anreize behält, kostengünstige Maßnahnumsetzungen vorzusehen. Wegen des Problems der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Mittelgeber und Maßnahmenträger (Mittelgeber kennt die wahren bzw. minimalen Kosten nicht bzw. kann sie von außen nicht sicher beurteilen) bestehen grundsätzlich problematische Anreize, die Ausgaben (und damit die Zuwendungen) höher zu veranschlagen als bei wirtschaftlicher Vorgehensweise unbedingt erforderlich. Dieses Risiko ist bei Vollfinanzierung am größten. Andererseits können Selbstbehalte zu Nettokosten des Maßnahmenträgers führen und die Maßnahmen-Implementation (jedenfalls bei freiwilliger Maßnahmenerfüllung) behindern. Hier ist differenziert nach Maßnahmenträger, Pflichtenstatuierung und möglichem Eigeninteresse (*co-benefits*) zu prüfen.

Bei der Förderhöhe sind nach Möglichkeit intransparente Förder-Kumulationen je Maßnahme zu vermeiden. Insbesondere darf als Folge sich kumulierender Fördertatbestände keine Überförderung ( $> 100\%$  der Kosten) eintreten. Die FöRiWWV Rheinland-Pfalz sieht freilich einen sehr umfangreichen und hochausdifferenzierten Förderkatalog mit Kumulationsoptionen („Klimabonus“) vor. Hier wäre aus Transparenz, Verwaltungsvereinfachungs- und Effizienzgründen ggf. ein schlankeres und einheitlicheres Förderregime erstrebenswert. Unübersichtlichkeit und Komplexität treiben für beide Seiten die Transaktionskosten der Förderung und können u. U. auch dazu beitragen, Mittel gar nicht erst abzurufen. Ferner müsste das Förderprogramm auf Überschneidungen mit anderen Förderrichtlinien geprüft werden.

**30. Controlling:** Für die Erfolgskontrolle einer Förderung ist ein leistungsfähiges Controlling zentral. Ein entsprechender Soll-Ist-Abgleich beantwortet Frage wie „Wurden die Mittel (in ausreichendem Maße) abgerufen?“, „Welcher Erfolg wurde bewirkt?“, „Gibt es künftig Anpassungsbedarfe?“, „Bestehen Hemmnisse im Verfahren und wie können diese abgebaut werden?“, „Sind die Bearbeitungsdauern für Entscheidung und Auszahlung vertretbar?“. Die FöRiWWV Rheinland-Pfalz selbst enthält keine expliziten Vorschriften zum Controlling. Für Hessen ist jedoch zu berücksichtigen, dass der „Leitfaden zum Vorschriften-Controlling“ in seinem dritten Teil explizit auch eine „Evaluierung hessischer Förderprogramme“ vorsieht. Der hier maßgebliche „Begleitbogen zur Bewertung hessischer Förderprogramme nach dem Kabinettsbeschluss vom 12. Juli 2004“ als Anlage 3 zum „Leitfaden zum Vorschriften-Controlling“ besteht ganz überwiegend aus einer Sammlung formaler Eigenschaften von Förderprogrammen – auch wenn Elemente der Erfolgskontrolle (Risikobewertung (Abschnitt IV.), Verbesserungspotenziale (Abschnitt III.), Wirkungskennzahlen (Abschnitt II.2.3)) durchaus auszumachen sind. Programmspezifische Wirkungskennzahlen mit Blick auf den Zukunftsplan Wasser müssten aber konzeptionell wohl erst einmal entwickelt und sodann empirisch unterfüttert werden. Für ministerielle Aufsichtsbehörden und auch für eine bei der Staatskanzlei angesiedelte Normenprüfstelle ist dies eine erhebliche Herausforderung. Hier ist – gerade bei erstmaliger Aufsetzung eines so wichtigen Förderprogramms – durchaus zu erwägen, eine externe Evaluierung auf empirischer Grundlage zu beauftragen, die sowohl bei Antragstellern als auch bei Nicht-Antragstellern sowie bei den Vollzugsbehörden über konzeptionell ausgearbeitete Befragungen zu ermitteln sucht, wo Schwachstellen und Verbesserungspotenziale liegen. Eine Beurteilung nach Aktenlage bei zentralen Akteuren kann diesen empirisch zu hebenden Wissensfundus kaum je ersetzen. Die Ergebnisse wiederum können in den Bericht der Normprüfstelle einfließen und diesen substantiieren.

## F. Schlussfolgerungen

31. Fasst man die Ergebnisse der Studie zusammen, so bedeutet eine zeitgemäße und funktionale Ausgestaltung für die **Erhebungsseite einer Abgabe** insbesondere

- eine Veranlagung sowohl von Entnahmen von Grund-, aber auch von Oberflächenwasser eingedenk der klimawandelbedingt zunehmenden Knappheiten im gesamten Gewässersystem (Stichwort Niedrigwasser),
- eine konsequente Beschränkung von Befreiungen auf gemeinwohlbezogene Entnahmevergänge ohne privaten Sondervorteil sowie zurückhaltend bemessene Bagatellfälle,
- eine schlanke und klare Tarifstruktur mit nur wenigen, gut begründeten Differenzierungen im Abgabesatz (z. B. Grund-/Oberflächenwasser),
- eine automatische Anpassung der Abgabesätze durch Inflationsausgleich zum Realwerterhalt der Abgabenanreize und des Aufkommens
- vollzugsfreundliche Ausgestaltung durch Verzicht auf nachgelagerte individuelle Zahlgestaltungen; dieser Verzicht sichert zugleich die grundlegende Systematik der Abgabe („gleiche Abgabe für gleiche Entnahmesignifikanz“),
- Modifikationen der vorgenannten Maßgaben nur in gut und nachvollziehbar begründeten Ausnahmefällen, die – ohne sachgrundlos zu verschonen – jeweils umwelt-, wirtschafts- und sozialpolitische Zielkonflikte moderieren, die anderweitig nicht lösbar erscheinen.

Unter den vorgenannten Maßgaben einer vollzugsfreundlichen Ausgestaltung mit breiter Bemessungsgrundlage, schlanker Tarifstruktur und zurückhaltenden Befreiungen können wiederum auch moderate Abgabensätze zielführend sein, die jedenfalls im unteren zweistelligen Centbereich pro cbm im Konzert der Länderregelungen als wohl noch zeitgemäß gelten können.

32. Auf der **Verwendungsseite der Abgabe** ist wiederum zentral das Zusammenspiel aus Regelungen zur Zweckbindung und zur Mittelverwendung im Abgabengesetz sowie untergesetzlichen Regelungen zur Auskehrung der Mittel in einer Förderrichtlinie.

Im Gesetz selbst sollte ein klares Bekenntnis zu einer Zweckbindung der aufkommenden Mittel und eine Mittelbindung zugunsten der Maßnahmen des Zukunftsplanes Wasser zum Ausdruck kommen (Mittelverwendungsnorm); dabei kann ein Vorwegabzug bzw. fester Anteil für die Deckung der Verwaltungskosten vorgesehen werden.

Ferner empfiehlt sich für eine hessische Regelung das Institut der Rücklagenbildung aus nicht verausgabten Mitteln (analog zu § 8 Abs. 2 BremWeGG: „Nicht verausgabte Mittel werden einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt.“). Hierbei kann zugleich nahtlos an § 6 Abs. 2

HGruWAG angeknüpft werden: „Nicht verausgabte Mittel werden einer Rücklage zugeführt.“ Dies stellt sicher, dass Mittel auch dann den vorgesehenen Verwendungszwecken zugeführt werden, wenn in einem Kalenderjahr der Mittelabruf nicht vollständig gelingt. Zudem dürfte die Rücklage auch die Akzeptanz der Abgabenkonstruktion unterstützen, da so das Vertrauen in die vollständige, auch überjährige Zweckbindung der Mittel gestärkt werden kann.

Im Rahmen einer Förderrichtlinie regelungsbedürftig sind insbesondere

- die Bewilligungsvoraussetzungen (insbesondere auch die Maßnahmenauswahl),
- die Finanzierungsarten und die Finanzierungsformen,
- die Höhe der Zuwendung und ihre Bemessung,
- das Antragsverfahren sowie der Vorgang der Bewilligung einschl. Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid,
- Überwachung und Nachweis der Verwendung einschl. Prüfung (Controlling),
- sowie verschiedene verfahrensrechtliche Fragen (Auszahlung, Unwirksamkeit, Rücknahme oder Widerruf des Zuwendungsbescheides, Erstattung und Verzinsung).

Grundsätzlich erscheint hierfür das untergesetzliche Regelwerk der „Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung – FöRiWWV“ aus Rheinland-Pfalz als ein geeignetes Referenzsystem, an dem sich auch eine mögliche hessische Regelung orientieren könnte.

Bei den Bewilligungsvoraussetzungen sollten die Prinzipien

- der Notwendigkeit (Förderbedarf),
- der Effektivität (Zielbeitrag und Zusätzlichkeit)
- und der Effizienz (Angemessenheit von Kosten und Nutzen und im Vergleich der Maßnahmen bestmögliche Wirtschaftlichkeit)

handlungsleitend sein. Die Auswahl der Fördermaßnahmen kann im Rahmen eines (digitalen) Antragsverfahrens erfolgen, in dem die voraussichtliche Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen dargelegt und vom Mittelgeber beurteilt wird.

Bei der Finanzierung ist im Regelfalle eine Anteilsfinanzierung vorzugswürdig, bei der ein Selbstbehalt Anreize zu kosteneffizienter Maßnahmengestaltung belässt. Schließlich empfiehlt sich ein Erfolgs-Controlling, um die Wirksamkeit und Verfahrenseignung sicherzustellen.

33. Eine solche Gesamtkonstruktion erscheint sowohl auf der Erhebungs- als auch auf der Verwendungsseite besonders zielführend, um

- einerseits durch den internalisierenden Abgabeanreiz selbst zu vorsorgender Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz unmittelbar anzuhalten und so die Ziele des Zukunftsplans Wasser, aber auch der WRRL zusätzlich zu unterstützen
- als auch andererseits die Vorhaben des Zukunftsplans Wasser verursachergerecht und auskömmlich zu finanzieren.

Zugleich könnte dies ein im Wesentlichen in urbanen Verdichtungsräumen zu leistendes Aufkommen im Wege der Verteilung dieser Mittel über Förderungen auch „in der Fläche“ in einen angemessenen Stadt-Land-Ausgleich bringen.