



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT

**Erfahrungsbericht**

**zur Erhebung des**

**Wasserentnahmeentgelts**

**in Baden-Württemberg**

**Juli 2016**

## Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung.....	1
II. Gesamtbewertung des WEE und der Novelle 2011 .....	3
III. Bewertung der Regelungen im Einzelnen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung .....	8
1. Abgabetatbestand § 102 Satz 1 WG .....	8
2. Erweiterung der Ausnahmen von der Entgeltspflicht § 103 WG .....	9
2.1 Novelle 2011 .....	9
2.2 Bewertung .....	11
2.2.1 Verwaltungsvereinfachung .....	11
2.2.2 Inhaltliche Bewertung der Regelungen des § 103.....	12
a) Erhöhte Bagatellgrenzen (§ 103 Nr. 9 WG).....	13
b) Befreiung für Berechnung/Berieselung § 103 Nr. 7 WG.....	14
3. Bemessungsgrundlage und Abgabesätze § 104 WG .....	16
3.1 Bemessungsgrundlage § 104 Abs. 1 WG.....	16
3.2 Vereinfachung der Abgabesätze § 104 Abs. 2 WG.....	17
3.2.1 Novelle 2011.....	17
3.2.2. Bewertung.....	18
a) Herkunftsbezogene Differenzierung der Abgabesätze .....	18
b) Höhe der Abgabesätze .....	19
4. Neue Ermäßigungsregelungen §§ 105, 106, 107 WG .....	21
4.1 Rechtslage bis Ende 2010.....	21
4.2 Novelle 2011 .....	22
4.3 Erfahrungen .....	23
4.4 Bewertung.....	25

4.4.1 Ermäßigung für Oberflächenwasser § 105 WG .....	25
4.4.2 Ermäßigung für Grundwasser § 106 WG.....	27
5. Weitere Empfehlungen für den Abgabenvollzug und künftige Monitoringprozesse .....	28
IV. Aufkommen und Mittelverwendung .....	29
1. Aufkommen .....	29
2. Mittelverwendung .....	32
V. Fazit .....	33

## I. Einleitung

Baden-Württemberg erhebt seit dem 1. Januar 1988 ein Entgelt für Wasserentnahmen (Wasserentnahmeentgelt – WEE). Mit dem WEE wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich ein Benutzer mit der über den Gemeingebrauch hinausgehenden Entnahme von Wasser als öffentlichem Gut einen Sondervorteil verschafft. Berücksichtigung findet dabei auch der erhebliche Aufwand, den das Land für die Unterhaltung und Reinhaltung der Gewässer erbringt. Ein wesentliches Ziel ist ein schonender Umgang mit der Ressource Wasser, der Vorsorgeaspekten Rechnung trägt. Das WEE hat als ökonomisches Instrument in der Vergangenheit wichtige Impulse zur Bewirtschaftung der Gewässer geleistet. Die beabsichtigte Zielsetzung (Sondervorteilsabschöpfung und Ressourcenschutz) hat sich grundsätzlich bewährt. Dem Beispiel sind zwischenzeitlich zwölf weitere Bundesländer gefolgt (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).

Mit der Wasserrahmenrichtlinie und ihrer Umsetzung im Rahmen der Wassergesetze von Bund und Ländern hat das Element der Ressourcenschonung eine Weiterentwicklung und Konkretisierung hinsichtlich der Gewässerökologie erfahren. Mit dem Gesetz zur Änderung der Vorschriften über das Wasserentnahmeentgelt vom 29. Juli 2010, das am 1.1.2011 in Kraft getreten ist (nachfolgend: Novelle 2011), wurde diesen wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen Rechnung getragen **und eine Optimierung der Lenkungswirkung des WEE angestrebt. Vor allem sollten bestehende Rechtsunsicherheiten und für Entgeltpflichtige und Wasserbehörden zeitaufwändige Verwaltungsverfahren bei der Anwendung der Vorschriften zum WEE beseitigt werden.**

Durch die Gesetzesnovelle wurde zudem eine Berichtspflicht der obersten Wasserbehörde gegenüber dem Landtag eingeführt. Erstmals zum 31. Dezember 2016 und danach alle fünf Jahre legt das Umweltministerium dem Landtag einen Erfahrungsbericht zur Erhebung des WEE vor. Es soll darin gemäß § 114 Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG) insbesondere über

1. den Vollzug der Vorschriften

2. die Auswirkungen auf Wasserentnahmen, Wärmeeinleitung, gewässerökologische Funktionsfähigkeit von Oberflächengewässern und den Rückgang der Grundwasserbenutzungen infolge eines Umstiegs auf die Benutzung von Oberflächenwasser

berichtet werden. Entsprechend der gesetzlichen Begründung zu der Berichtspflicht soll vor allem die gewässerökologische und ökonomische Lenkungswirkung überprüft werden. Der Erfahrungsbericht soll ggfs. auch Vorschläge zur weiteren Entwicklung des WEE enthalten.

Zwischenzeitlich wurden die Regelungen zum WEE nochmals durch das „Gesetz zur Neuordnung des Wasserrechts in Baden-Württemberg“ vom 03.12.2013 mit nur minimalen materiellen Änderungen neu gefasst. Neu eingeführt wurde eine ab dem 1.1.2015 geltende Zweckbindung für die Mittel aus dem WEE zugunsten wasserwirtschaftlicher und gewässerökologischer Belange. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 vom 16.12.2014 wurden zudem teilweise die Abgabesätze zum 1.1.2015 und 1.1.2019 erhöht.

Für die Erstellung des Erfahrungsberichts hat das Umweltministerium das Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ in Leipzig mit einer grundlegenden Analyse und Evaluierung der Regelungen zum WEE (§§ 100 – 114 WG) beauftragt. Darin wurde auch ein Vergleich mit den entsprechenden Regelungen der anderen Bundesländer sowie ausgewählter europäischer Nachbarländer vorgenommen. Im Rahmen der Evaluierung wurde eine Befragung der insgesamt 44 unteren Wasserbehörden (UWB) in Baden-Württemberg als Vollzugsbehörden des WEE durchgeführt, davon 35 Landkreise und neun Stadtkreise. Ferner wurden sieben Vertiefungsinterviews mit ausgewählten unteren Wasserbehörden durchgeführt. Das gesamte Vorhaben wurde durch einen Begleitkreis aus Vertretern einzelner unterer Wasserbehörden, des Regierungspräsidiums Stuttgart und des Umweltministeriums begleitet.

Der Bericht des UFZ ist diesem Erfahrungsbericht als Anlage beigelegt. Er deckt den Zeitraum seit Inkrafttreten der letzten Novellierung des WEE am 1.1.2011 bis zum 31.12.2014 ab. Soweit bereits Daten verfügbar waren, wurden zudem auch das Kalenderjahr 2015 sowie – zum besseren Vergleich mit der Situation vor der Novellierung – ferner die Jahre 2009/2010 in die Auswertung mit einbezogen.

## II. Gesamtbewertung des WEE und der Novelle 2011

Baden-Württemberg verfügt nach Auffassung des UFZ (S. 154 ff.)<sup>1</sup> über eine Wasserentnahmeabgabe, die strukturell über große Ähnlichkeiten mit den später erlassenen Regelungen der übrigen Erhebungsländer verfügt und insoweit das Feld maßgeblich geprägt hat. Besondere Akzente würden im Ländervergleich insbesondere über die Herkunftsdifferenzierung von Grund- und Oberflächenwasser sowie einer schlanken Tarifsystematik gesetzt, die mit lediglich drei Abgabesätzen auskomme. Zugleich würden problematische Regelungen anderer Ländergesetze vermieden, etwa ausgedehnte Härtefallregime oder Referenzen auf das Wasserordnungsrecht bei der Gestaltung der Zahllast, etwa bei Verrechnungen oder Tarifiermäßigungen. Die Höhe der Abgabesätze bewege sich im Allgemeinen unauffällig im Mittelfeld der Länderregelungen. Zudem seien regelmäßige Dynamisierungen der Abgabesätze im Zeitablauf, wie sie seit 2011 jedenfalls zum Teil umgesetzt worden seien und weiter vorgesehen seien, in einer inflationären Wirtschaft sinnvoll. Die ökonomische Belastung werde zudem durch Freistellungen, Ermäßigungen und Verrechnungen deutlich abgemildert. Daher dürften etwaige Besorgnisse mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit von gewerblichen Wasserentnehmern oder die Tragbarkeit der Belastungen für private Haushalte kaum durchgreifen, zumal auch die benachbarten europäischen Länder Frankreich, Schweiz, Belgien, die Niederlande sowie die Tschechische Republik ebenfalls Abgaben auf Wasserentnahmen erheben (vgl. Abschnitt IV. des Gutachtens).

Auch wenn das WEE in seiner konkreten Ausgestaltung weiteres Entwicklungspotenzial besitze (dazu unten), so stelle das Gesetz doch insgesamt sowohl ressourcen- und klimapolitisch als auch finanzpolitisch eine sinnvolle Maßnahme dar. Es sei als ökonomischer Hebel zu vorsorgendem Schutz der natürlichen Wasserressourcen vor mengenmäßiger Belastung („Wasser-Stress“) zugleich ein Beitrag zur vorsorgenden Anpassung an künftige Klimaveränderungen. Seine Lenkungswirkungen ergäben sich sowohl aus Maßnahmen der Abgabepflichtigen zur Vermeidung der Abgabe (Substitutionseffekte) als auch aus langfristig wirksamen Anpassungen an die zu tragende Zahllast entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Das WEE sei ein Instrument zur Initiierung eines langfristigen Strukturwandels wasserbasierter Konsum- und Produktionsprozesse unter Berücksichtigung der Inanspruchnahme knapper Umweltressour-

---

<sup>1</sup> Die Seitenzahlen ohne weitere Angabe beziehen sich auf das Gutachten des UFZ.

cen. Es setze zugleich den Auftrag aus Art. 9 WRRL, nunmehr umgesetzt in § 6a WHG, zur Platzierung angemessener Anreize um, mit Wasserressourcen effizient umzugehen, indem auch die zuvor auf die Allgemeinheit überwälzten Umwelt- und Ressourcenkosten der Wasserentnahme nunmehr durch die Verursacher selbst getragen würden. Das WEE schaffe einen Faktorpreis für zuvor „entgeltfreie“, aber gesellschaftlich nicht „kostenlose“ Wasserentnahmen und halte so Entnehmer, Produzenten und Konsumenten zu verantwortlichen, Nutzen und ökologisch wie ökonomisch „wahre“ Kosten abwägenden Ressourcenentscheidungen an. In dieser Effizienzfunktion könne ein Wasserentnahmeentgelt nicht durch ordnungsrechtliche Eingriffe in Entnahmevorgänge ersetzt werden. Es besitze insoweit instrumentell besondere marktwirtschaftliche Mehrwerte.

Die spiegelbildlich zum Kaufkraftentzug für nicht vermiedene Ressourcennutzungen bei den Wasserentnehmern beim Land aufkommenden Mittel zeigten die Doppelnatur des Abgabeaufkommens: Es verkörpere einerseits den Finanzierungseffekt der Abgabe bei der öffentlichen Hand, zugleich aber auch deren allokativ unerlässliche Einkommenseffekte bei den Abgabepflichtigen, die sich einem Knappheit signalisierenden Faktorpreis gegenübersehen. Da die Abgabe ökonomisch und als nicht-steuerliche Vorteilsabschöpfungsabgabe zugleich auch verfassungsrechtlich legitimiert sei, komme es rechtlich nicht mehr darauf an, dass der Gesetzgeber die Abgabe möglicherweise unter dem vordringlichen Gesichtspunkt erhebe oder gestalte, hieraus öffentliche Finanzmittel zu gewinnen. Aus ökonomischer Sicht sei es gerade sinnvoll, dass der vorhandene Finanzierungsbedarf öffentlicher Haushalte auch durch Kosten korrigierende Verursacherabgaben gedeckt werden könne, welche die fiskalische und die lenkende Funktion sinnvoll miteinander verbänden. Als Gegenleistungsabgabe sei das Wasserentnahmeentgelt frei von einer verfassungsrechtlich zwingenden Zweckbindung der Mittel. Der Gesetzgeber könne insoweit bestimmen, wie die aufkommenden Mittel zu verwenden seien und insbesondere eine einfachgesetzliche Zweckbindung vorsehen. Die Regelungen zur Zweckbindung und wasserwirtschaftlichen Aufkommensverwendung in § 104 Abs. 4 WG folgten insoweit politischen Zweckmäßigkeitserwägungen, die neben finanzpolitischen und wasserwirtschaftlichen Erwägungen insbesondere auch der Akzeptanzsicherung bei den Abgabepflichtigen sinnvoll dienten.

Diese grundsätzliche Funktionalität einer Wasserentnahmeabgabe im Allgemeinen und des baden-württembergischen Wasserentnahmeentgeltes im Besonderen sowie die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit einschließlich des dabei vom BVerfG ein-

geräumten weiten Ermessensspielraums des Gesetzgebers schlossen es jedoch nicht aus, den Blick zugleich auf konzeptionelle Gestaltungsfragen sowie auf Einzel-Probleme bei der konkreten Ausgestaltung des WEE (dazu unten) zu richten. Eine konsequente Weiterentwicklung des Instruments, insbesondere auch eine übergreifend anzustrebende Harmonisierung zwischen den Ländern bliebe insoweit auf der rechtspolitischen Agenda.

Bei der Gestaltung von Wasserentnahmeabgaben sei in der Praxis eine Vielzahl abgabepolitischer Aspekte zu berücksichtigen – von den beabsichtigten Auswirkungen auf die Gewässer über Belastungs- und Aufkommenseffekte bis hin zu Vollzugsfragen. Bei dieser Ausgestaltung habe der Gesetzgeber verfassungsrechtlich einen weiten Spielraum, der im Übrigen auch durch Art. 9 Abs. UAbs. 3 WRRL unionsrechtlich gespiegelt werde. Es könne daher nicht überraschen, dass der Gesetzgeber mit dem baden-württembergischen WEE eine Abgabe geschaffen habe, die nicht dem ökonomischen „Idealbild“ einer Ressourcennutzungsabgabe entspreche.

Aus ökonomischer Sicht könne eine Ressourcennutzungsabgabe auf Wasserentnahmevorgänge vor allem dann kraftvolle, konsistente und für die Volkswirtschaft insgesamt kosteneffiziente Impulse bei der Verhaltenssteuerung der Entnehmer setzen und so ihre Mehrwerte gegenüber dem Ordnungsrecht ausspielen, wenn sie möglichst flächendeckend auf sämtliche Entnahmevorgänge erhoben werde, ihre Verhaltensteuerung allein durch das eigentliche Abgabensignal bewirkt werde und dazu ein an die inflationäre Entwicklung regelmäßig angepasster und von der späteren Verwendung des entnommenen Wassers konsequent abstrahierender Abgabesatz Verwendung finde. Auf diese Weise werde insbesondere sichergestellt, dass ein Überdenken bisheriger Entnahmen dort statfinde, wo dies am kostengünstigsten möglich sei. Eine so konstruierte Abgabe minimiere also die Gesamtkosten, die eine Volkswirtschaft tragen müsse, um eine bestimmte Reduzierung von Wasserzugriffen zur Entlastung des Wasserhaushaltes zu bewirken.

Daneben würden allerdings in der Praxis auch Aufkommens- und sektorale Belastungswirkungen ebenso zu berücksichtigen sein wie der Vollzugsaufwand oder weitere wasserwirtschaftliche Zielstellungen, die nicht allein mit Mengenbewirtschaftungen zu tun hätten (z. B. Wärmelast bei Wiedereinleitungen, Örtlichkeitsprinzip der Wasserversorgung u. a. m.).

Es verwundere daher nicht, dass Wasserentnahmeabgaben in der Praxis vom oben gezeichneten ökonomischen Leitbild vielfach abwichen. Vorliegend für den baden-

württembergischen Fall sei dies – grundsätzlich vergleichbar mit den Regelungen in den übrigen Erhebungsländern – insbesondere mit Blick auf einen durchaus umfangreichen Freistellungskatalog des § 103 WG, die verwendungsbezogene Abgabesatzdifferenzierung nach § 104 Abs. 1 und 2 WG sowie die Begünstigungstatbestände der §§ 105, 106 WG (mit im Einzelfall zahllastreduzierender Wirkung) gegeben.

Bei der Beurteilung dieser Abweichungen solle jeweils klar sein, wann genau und in welcher Form das Konzept einer effizient lenkenden Umweltabgabe verlassen würde und aus welchem zureichenden Grunde. Diese Rechtfertigung fordere im Übrigen auch Art. 9 WRRL mit Blick auf die Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten – nicht zuletzt im Rahmen der Berichtspflicht nach Abs. 2.

Vor diesem Hintergrund habe die WEE-Novelle 2011 ersichtlich im Zeichen der Vollzugsvereinfachung, der Erhöhung der Rechtssicherheit und der Akzeptanz der Abgabe gestanden. Diese Zielsetzungen seien erfolgreich gemeistert worden. Gemessen an den drei Zielstellungen, die der Gesetzgeber selbst mit der Novellierung verbunden habe (Optimierung der Lenkungswirkung des WEE, Beseitigung von Rechtsunsicherheiten sowie Vereinfachung zeitaufwändiger Verwaltungsverfahren) ergäbe sich freilich bei der Lenkungswirkung ein differenzierteres Bild: So sei es gelungen, das frühere, eher konturlose und dadurch tendenziell schwer begrenzbar sowie streitanfällige Härtefallinstitut zugunsten klar strukturierter und zudem an wasser- bzw. energiewirtschaftliche Anforderungen seitens der Entnehmer geknüpfte Begünstigungsregime der §§ 105, 106 WG BW zu ersetzen. Dies stelle nicht nur administrativ, sondern wohl auch ressourcenpolitisch zunächst eine Verbesserung dar. Allerdings sei dafür in Kauf genommen worden, den Abstand zu einer ökonomisch effizienten Lenkungsabgabe bereits auf konzeptioneller Ebene nochmals zu vergrößern, insbesondere durch Zulassung umfangreicher Verrechnungsmöglichkeiten mit der Abgabeschuld sowie die Öffnung des Lenkungszweckes der Abgabe auch zugunsten energiewirtschaftlicher Ziele. Auch die pauschale Freistellung „zum Zwecke der Beregnung oder Berieselung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen“ über die ohnehin erweiterten Bagatellregelungen hinaus verzichte auf Lenkungsimpulse in diesem Bereich, obwohl Wasserentnahmen für diese Zwecke z. T. wegen veränderter wasserwirtschaftlicher Knappheiten sogar bereits ordnungsrechtlich zu Einschränkungen zwingen. Dass die Novellierung 2011 stark im Zeichen der Verbesserung der Verwaltungspraktikabilität gestanden habe und kaum in gleichem Maße von einer Stärkung der Lenkungswirkung gesprochen werden könne, bestätigten auch die diesbezüglichen Einschätzungen der Unteren Wasserbehörden. Dies

werde im Übrigen auch an einem um etwa ein Fünftel reduzierten Gesamtaufkommen der Abgabe deutlich: In diesem Umfange werde weniger Kaufkraft von den Entnehmersektoren abgeschöpft, was spiegelbildlich auch einen geringeren Lenkungsdruck in Richtung eines ressourcenschonenden Strukturwandels anzeige. Diese Entwicklung müsse im Übrigen auch finanzpolitisch gewürdigt werden, denn die Finanzierungszwecke der Abgabe müssten im Ausmaß der nicht mehr zur Verfügung stehenden Mittel (rund 14 Mio. EUR pro Jahr) entsprechend aus anderen Quellen bestritten werden.

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des WEE vor dem Hintergrund der Sondervorteilslehre des BVerfG stünde demgegenüber außer Frage. Rechtfertigender Abgabebegründ sei der durch individuelle Zugriffe ausgelöste Verbrauch an Nutzungschancen an einer der staatlichen Bewirtschaftung unterliegenden Gemeinressource. Der Entnehmer erlange hierdurch einen Sondervorteil an der Ressource. Ob das dabei entnommene Wasser selbst noch werthaltig sei oder nicht („Verwertungs-Vorteil“), bleibe für die verfassungsrechtliche Beurteilung ohne Belang.

Unionsrechtlich ergäbe sich aus Art. 9 WRRL eine zusätzliche Legitimation von Abschöpfungsinstrumenten, die Umwelt- und Ressourcenkosten bei Wasserentnahmen anlasteten und Entnehmer zu effizienten Ressourcenentscheidungen anhielten. Die Wasserentnahme sei dabei als Wasserdienstleistung im Sinne von Art. 9 WRRL anzusehen. Art. 9 WRRL halte aber zugleich einen Rechtfertigungsauftrag gegenüber Ausnahmen vom Kostendeckungsprinzip einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten bereit. Dieser Rechtfertigungsbedarf dürfte insbesondere auf die umfangreiche Liste an Befreiungen nach § 103 WG BW ausstrahlen.

In der öffentlichen Debatte würden Wasserentnahmeabgaben vielfach als „Belastung“ angesprochen. Die Abgabe stelle aber weniger eine Zusatzbelastung als vielmehr die teilweise Beendigung eines in einer Marktwirtschaft unüblichen Zustandes von „Gütergeschenken“ dar: Existenzielle und – im ökonomischen Sinne – knappe Dienstleistungen des natürlichen Wasserhaushaltes wären ohne eine solche Abgabe zwar „entgeltfrei“, mitnichten aber für die Gesellschaft „kostenlos“. Das WEE in Baden-Württemberg trage seit 1988 erfolgreich dazu bei, diesen Widerspruch zwischen „Preis“ und „Wert“ zumindest teilweise aufzuheben. Sähe man von Detailkritik einmal ab, so erfüllten Wasserentnahmeentgelte eine wichtige Funktion als marktwirtschaftlicher Faktorpreis: Dadurch werde das im ökonomischen Sinne knappe und lebenswichtige Gut Wasser genauso behandelt wie alle anderen Marktgüter auch, die selbstverständlich ihren Knappheitspreis trügen und so Produzenten und Konsumenten-

ten im Gemeinwohlinteresse und auf marktwirtschaftliche Weise zu effizienten Ressourcen-Entscheidungen anhielten.

### III. Bewertung der Regelungen im Einzelnen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung

#### 1. Abgabetatbestand § 102 Satz 1 WG

Die entgeltpflichtigen Benutzungstatbestände sind durch die Novelle unverändert geblieben. Abgabegegenstand ist nach § 102 Satz 1 WG einerseits das „Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern“ (Nr. 1), andererseits das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser“ (Nr. 2), freilich jeweils mit der einschränkenden Konditionierung „soweit sie der Wasserversorgung dienen“. Der Begriff der Wasserversorgung soll dabei weit auszulegen sein und alle Gewässerbenutzungen zum Zwecke des Wasserbedarfs umfassen. Lediglich die Entgeltregelungen des § 99 WG über Wasserkraftnutzungen (vermutlich kein konsumtiver Bedarf) und das Entnehmen fester Stoffe (keine Wasserentnahme) sollten unberührt bleiben.

Die Praxis hat gezeigt, dass der Konditionalsatz „soweit sie der Wasserversorgung dienen“ zu Rechtsunsicherheiten insbesondere bei temporären oder dauerhaften Grundwasserabsenkungen geführt hat. Das VG Stuttgart hat in seinem Urteil vom 27.11.2015 (1 K 5219/14) entschieden, dass eine Grundwasserabsenkung zur Verhinderung des Eindringens des Grundwassers in das Kellergeschoss eines Betriebsgebäudes nicht der Wasserversorgung diene und damit nicht entgeltpflichtig sei. Demgegenüber ist jedoch die Erhebung des Entgelts für Grundwasser, das im Zusammenhang mit dem Abbau oder der Gewinnung von Kies, Sand, Mergel, Ton, Lehm, Torf, Steinen oder anderen Bodenbestandteilen freigelegt worden ist, ausdrücklich in § 102 Satz 2 WG geregelt, obwohl auch dieses Wasser nicht der Wasserversorgung im engeren Sinne (etwa für Verbrauchs- oder Nutzzwecke) dient.

Aus Sicht des UFZ könnte der Konditionalsatz „soweit sie der Wasserversorgung dienen“ ersatzlos gestrichen werden (S.28 ff.). Er sei verfassungsrechtlich entbehrlich. Auch die begriffliche Abgrenzung von der Wasserkraftnutzung sei nicht erforderlich,

da normsystematisch durch § 99 WG klargestellt sei, dass in Bezug auf Wasserkraft eine spezielle Regelung vorgehe. Zudem sprächen konzeptionelle Gesichtspunkte für eine Streichung, da der Lenkungskern der Abgabe auf die Entnahme selbst abstellen solle, unabhängig von der späteren Verwendung.

Bei einer entsprechenden Streichung wäre allerdings zu berücksichtigen, dass damit auch Grundwasserabsenkungen, insbesondere solche im Gemeinwohlinteresse, abgabepflichtig würden. Daher wäre im Gegenzug eine neue Ausnahme in § 103 WG zu überlegen, die – analog zum Recht der übrigen Erhebungsländer - Grundwasserabsenkungen im Gemeinwohlinteresse von der Entgeltspflicht grundsätzlich ausnimmt.

Das UM beabsichtigt dies im Zusammenhang mit Bestrebungen für eine länderübergreifende Anpassung zu gegebener Zeit weiter zu verfolgen.

## 2. Erweiterung der Ausnahmen von der Entgeltspflicht § 103 WG

### 2.1 Novelle 2011

Ziel der Novelle 2011 war, durch die Ausweitung der Entgeltbefreiung für Wasserentnahmen mit geringfügigem Veranlagungsvolumen und unverhältnismäßigem Aufwand, vor allem für geringfügige Benutzungen bis zu 200 Euro, eine zusätzliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands über den Wegfall von ca. 25 % der heutigen Veranlagungsfälle zu erreichen<sup>2</sup>.

Im jetzigen § 103 WG werden enumerativ verschiedene Ausnahmen von der Entgeltspflicht normiert, die den Ausnahmenkatalog des alten § 17a Abs. 2 WG 2005 wie folgt erweitert haben:

- Nr. 1 wurde ergänzt um die WHG-Neuregelung in § 8 Abs. 2 WHG (Erlaubnisfreiheit von Gewässerbenutzungen, die der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit dienen).
- Mit den Nr. 3 und 4 wurde die seit 1. Januar 1996 geltende bisherige klimapolitische Ausnahme zur unmittelbaren Wärmegegewinnung jeweils um eine Ausnahme zur Kühlung von Gebäuden erweitert.

---

<sup>2</sup> LT-Drs. 14/6491, S. 2

- Nr. 5 sieht in Erweiterung des Grundgedankens zur Befreiung von erlaubnisfreien Gewässerbenutzungen, die der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit dienen, aus Gemeinwohlinteressen auch eine Ausnahme für die erlaubnispflichtige Benutzung von Grundwasser zur Gefahrenabwehr im Rahmen von behördlich angeordneten Boden- oder Grundwasser-sanierungen vor. Damit unterfällt aufgrund einer behördlichen Anordnung saniertes Grundwasser unabhängig davon nicht der Entgeltspflicht, ob es anschließend zur Wasserversorgung genutzt wird oder nicht.
- Neu eingeführt wurde in Nr. 7 die Befreiung von Wasserentnahmen zum Zwecke der Beregnung oder Berieselung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen, unabhängig davon, ob hierfür Oberflächen- oder Grundwasser genutzt wird.
- Die Bagatellgrenzen der jetzigen Nr. 9 wurden erhöht: Die Bagatellgrenzen betragen zuvor umgerechnet 100,- Euro für die Verwendung von Grundwasser und für die öffentliche Wasserversorgung sowie 20,- Euro bzw. 40,- Euro für die Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern zum Zwecke der Kühlung bzw. zu sonstigen Zwecken. Nr. 9 sieht seit 2011 nur noch eine einheitliche Bagatellgrenze von umgerechnet 200,- Euro vor<sup>3</sup>.

Durch das Gesetz zur Neuordnung des Wasserrechts in Baden-Württemberg vom 03.12.2013 wurde abermals eine Erweiterung um die jetzige Nr. 8 (Brunnenwasser) vorgenommen. Hintergrund war, dass der Gesetzgeber bei der Novelle 2011 davon ausging, dass die Verdoppelung der Bagatellgrenze zu einer Entgeltfreiheit der Wasserbenutzungen führt, die zur Speisung von Lauf- und Springbrunnen notwendig sind. Nachdem sich herausgestellt hatte, dass es dennoch verschiedene Brunnen im Landesgebiet gibt, für die ein Entgelt zu entrichten ist, wurde in Nr. 8 eine Ausnahme für die Benutzung von Wasser zur Speisung von Lauf- und Springbrunnen eingeführt, die jedoch auf die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bestehenden Brunnen beschränkt ist.

---

<sup>3</sup> Seit 1.1.2015 für öffentliche Wasserversorgung  $4.000 \text{ m}^3 \times 0,081 \text{ €} = 324 \text{ Euro}$ .

Unverändert geblieben sind:

- Nr. 2 Benutzung von Wasser aus Heilquellen, soweit das Wasser nicht im Zusammenhang mit dem Abfüllen von Mineralwasser verwendet wird.
- Nr. 6 Benutzung von Wasser für Zwecke der Fischerei

## 2.2 Bewertung

### 2.2.1 Verwaltungsvereinfachung

Die Auswertung durch das UFZ (S. 119 ff.) hat folgendes ergeben: Die Erweiterungen der Ausnahmen nach § 103 WG führten naturgemäß zu einem Rückgang der veranlagten Wasserentnahmen. Im Jahr 2011 gab es 1.169 Entgeltpflichtige bzw. 1.650 veranlagte Entnahmestellen weniger als im Jahr 2010 aufgrund der Ausnahmeerweiterungen (Quelle: Befragung). Das entspricht bei 2.896 Entgeltpflichtigen (bzw. 4.862 Entnahmestellen, Quelle: DZBW) im Jahr 2010 einem Rückgang von 40,3 % (bzw. 33,9 %). Hinsichtlich der veranlagten Wassermengen ergibt sich ein Rückgang von knapp 19 Mio. m<sup>3</sup>. In Bezug auf die entnommene Wassermenge im Jahr 2010 in Höhe von 4.627.655.107 m<sup>3</sup> macht dies allerdings nur einen Rückgang von 0,4 % aus. Der Rückgang beruht zu knapp zwei Dritteln (ca. 60 %) auf der Anhebung der Geringfügigkeitsschwelle. Ein weiteres knappes Drittel (32 %) macht der Veranlagungswegfall des Bereichs Beregnung/Berieselung aus (soweit nicht bereits geringfügig). Gemessen an den nun nicht mehr veranlagten Wassermengen verschiebt sich erwartungsgemäß das Bild: Hier ist die Hälfte der nun nicht mehr abgabeverursachenden 19 Mio. m<sup>3</sup> der Befreiung der Beregnung/Berieselung zuzurechnen. Damit nutzt (im Wesentlichen) die Landwirtschaft knapp 9,6 Mio m<sup>3</sup> nunmehr unentgeltlich, was allerdings nur ca. 0,2 % der Gesamtentnahmemenge von 2010 ausmachen würde.

Tab. V-1: Prozentualer Rückgang an Festsetzungsbescheiden, veranlagungsrelevanten Entnahmestellen und Wassermengen (sowie deren Anteile) aufgrund von § 103 WG BW

Quelle: Befragung

		Festsetzungsbescheide 2010, die 2011 entfallen sind	Entnahmestellen 2010, die 2011 entfallen sind	Zugehörige Entnahmemenge 2010 [m³]
Relativer Rückgang durch Ausnahmeerweiterungen nach § 103		- 40,3%	- 33,9%	- 0,4%
Anteile daran (insges. 100%)	Geringfügige Benutzungen	62,0%	58,4%	12,6%
	Benutzung für Beregnung/Berieselung (soweit nicht Bagatellfälle)	32,0%	37,1%	50,4%
	sonst. Änderungen (soweit nicht Bagatellfälle)	6,0%	4,5%	36,9%

Insgesamt spricht das Bild aus Tab. V-1 auch aus Sicht des UFZ für eine **stimmige Neuordnung**, da es gelungen sei, eine große Zahl an Veranlagungsfällen aus der Erhebung zu entlassen, ohne dabei die erfasste Wassermenge wesentlich zu tangieren. Sowohl die Zahlen als auch die Rückmeldungen aus den UWBs signalisierten, dass dieser Teil der Novelle als klarer Erfolg im Sinne der Zielstellung des Gesetzgebers betrachtet werden könne. So sei es gelungen, zahlreiche Bagatellfälle mit nur geringer Gewässersignifikanz auszulesen, ohne die Lenkungswirkung oder Vorteilsabschöpfung nennenswert zu tangieren. Umso deutlicher wirke sich dies entlastend im Vollzug für alle Beteiligten aus (S. 159).

### 2.2.2 Inhaltliche Bewertung der Regelungen des § 103

Baden-Württemberg realisiert aus Sicht des UFZ mit § 103 WG einen ländertypischen, aber doch auch recht umfangreichen und zuletzt nochmals erweiterten Katalog an pauschalen Freistellungen von der Abgabepflicht auch für Nutzungen mit individuellem Sondervorteil (S. 163). Grundsätzlich und mit Blick auf unionsrechtliche Berichtspflichten zur Kostendeckung von Wasserdienstleistungen sollten derartige

Freistellungen regelmäßig auf ihre Rechtfertigung hin überprüft werden, insbesondere vor dem Hintergrund einer bei der Novelle 2011 ohnehin deutlich erweiterten Bagatellregelung, die bereits alle gewässerinsignifikanten Einzelfälle von der Abgabebearbeitung ausnehme. Deswegen sollte bei den ergänzenden pauschalen Freistellungen sichergestellt werden, dass hier tatsächlich durchgehend oder jedenfalls ganz überwiegend keine atypischen Fälle von relevanter Gewässersignifikanz vorliegen (können) und die zur Befreiung motivierenden Begründungen in der Abwägung auch weiterhin trügen.

#### a) Erhöhte Bagatellgrenzen (§ 103 Nr. 9 WG)

Die Bagatellregelung in § 103 Nr. 9 WG erscheint aus Sicht des UFZ insgesamt durchaus sachgerecht (S. 49 ff.). In den übrigen Erhebungsländern würden z.T. deutlich höhere Freigrenzen etabliert (vgl. Tab. III-4, S. 50). Die zurückhaltende Bemessung der Freigrenzen in BW sei ressourcenpolitisch zu begrüßen. Allerdings werde mit der Aufgabe der Differenzierung nach Wasserherkunft (in Bezug auf die monetäre Zahllast) ein ressourcenpolitisches Knappheitssignal aufgegeben. Eine niedrigere Freigrenze für Grundwasserentnahmen wäre daher ebenfalls gut vertretbar. Ebenso werde in zahlreichen anderen Bundesländern verfahren.

Im Rahmen der Evaluierung sei deutlich geworden, dass die Bezugsgröße der Geringfügigkeitsschwellen einer Klarstellung bedürfe (S. 167). Fraglich sei in der Praxis nämlich, ob sich die in § 103 Nr. 9 angegebenen Mengen auf Entnahmestellen, Entnahmetatbestände oder Entgeltpflichtige bezögen. In der Praxis erfolge die Berechnung in der Regel pro Entnahmestelle. Dies dürfte auch der Sinn der Regelung sein, womit formuliert werden könnte:

„[...] nicht mehr als 4.000 Kubikmeter pro Entnahmestelle im Kalenderjahr beträgt.“

Das UM wird dies im Rahmen eines entsprechenden Auslegungshinweises an die UWB aufgreifen.

## b) Befreiung für Beregnung/Berieselung § 103 Nr. 7 WG

Nach Auffassung des UFZ sollte die Freistellung für die Beregnung und Berieselung zu landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen und gärtnerischen Zwecken erneut überprüft werden (S. 60 ff.). Hier wird eine sachgrundlose Verschönungssubvention gesehen, die unions- und gleichheitsrechtliche Fragen aufwerfe. Die Begründung für die Freistellung, wonach nur ein geringer Sondervorteil bestehe, könne nicht überzeugen. Auch der Verweis auf die fehlende wasserwirtschaftliche Relevanz wird vom UFZ in Frage gestellt. Dies führe zu einem konzeptionellen Widerspruch mit den bestehenden Bagatellgrenzen. Wenn bereits alle für mengeninsignifikant erachteten Mengen von der Abgabepflicht freigestellt seien, so stelle sich die Frage, warum die gleiche Begründung zusätzlich branchenweit zu Freistellungen führen können solle, was sich dann ja vor allem auf alle atypischen Fälle von lokaler Signifikanz auswirke. Das Argument fehlender Mengensignifikanz werde noch dadurch entwertet, dass die Bewässerung von botanischen und zoologischen Gärten, die Bewässerung von Einrichtungen der Erholung und Freizeit, wie Sport- und Golfplätze oder auch die Bewässerung von Grünflächen durch Betriebe oder Private – jenseits der allgemeinen Bagatellregelungen – abgabepflichtig blieben. Darüber hinaus bleibe es eine empirische Frage, ob die Wasserentnahmen nach § 103 Nr. 7 WG tatsächlich als vernachlässigbar gelten könnten. Dies gelte insbesondere für eine dem Vorsorgebereich zuzurechnende Ressourcenschutzabgabe in langfristiger Sicht angesichts der Herausforderungen des regionalen Klimawandels. Bereits gegenwärtig deuteten vereinzelt versagte Genehmigungen für Oberflächenwasserentnahmen bei Niedrigwasserführung ganz im Gegenteil darauf hin, dass entsprechende Knappheiten durchaus bestünden und im Einzelfall sehr wohl erhebliche Auswirkungen im Entnahmegewässer zu besorgen seien.

Aufgrund der Befragung sei deutlich geworden, dass in einigen Land- und Stadtkreisen relativ betrachtet in besonders großem Umfang Grundwasser zum Zwecke der Beregnung/Berieselung entnommen werde (Breisgau-Hochschwarzwald, Emmendingen, Stadt Heidelberg, Ludwigsburg und Rhein-Neckar-Kreis mit je mehr als 400 Tm<sup>3</sup> im Jahr 2010) (S. 120 und Tabelle S. 182). Gerade etwa in diesen Kreisen könne es potentiell durchaus zu bestimmten ökologischen Beeinträchtigungen kommen.

Im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald verbrauchen 85 Entnehmer, die nach Nr. 7 freigestellt sind, nicht aber gem. Nr. 9 geringfügig nutzen, zusammen jährlich über 4,3 Mio. m<sup>3</sup>. Damit werden aus jeder der 126 Entnahmestellen jährlich durchschnittlich 34.637 m<sup>3</sup> entnommen. Damit werden die Geringfügigkeitsschwellen deutlich übersprungen, zumal gut 91 % aller Entnahmen zur Beregnung und Berieselung aus Grundwasser vorgenommen werden (Geringfügigkeitsschwelle 2.000 m<sup>3</sup>). Auch für das gesamte Land weisen die Daten der Befragung für Zwecke von Beregnung und Berieselung ein deutliches Übergewicht der Grundwassernutzung gegenüber einer Oberflächenwassernutzung aus (S. 62).

Schließlich müsse angesichts der Prognosen für den regionalen Klimawandel in Baden-Württemberg auch mit künftig steigendem Bedarf für Bewässerungen gerechnet werden (S. 62).

Die Daten machten deutlich, dass die landwirtschaftliche Bewässerung zwar keinen besonders hohen Anteil am Entnahmegeschehen besitze, aber dass zugleich die zu ihrer Befreiung herangezogenen Argumente mangelnder Signifikanz oder unververtretbaren Verwaltungsaufwands kaum durchgriffen. Weder gleichheitsrechtlich noch ressourcenpolitisch sei nachvollziehbar, dass Sektoren mit noch geringerer Entnahmemenge wie etwa Betriebe der Nahrungs- und Futtermittelindustrie bzw. Getränkehersteller wie selbstverständlich zu ihren Umwelt- und Ressourcenkosten über das WEE herangezogen würden, nicht aber bewässernde Betriebe, soweit sie die Bagatellgrenzen überschritten (S. 63).

Auch eine Ausnahmerechtfertigung nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL liege nicht auf der Hand. Dagegen spreche schon der Umstand, dass zahlreiche andere, insbesondere agrarisch geprägte Erhebungsländer Bewässerungen zum (teilweise ermäßigten) WEE heranziehen (z.B. Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen) und so offenbarten, dass es zur Wahrung von Verhältnismäßigkeit oder der Berücksichtigung „wirtschaftlicher Auswirkungen der Kostendeckung“ jedenfalls keiner vollständigen Befreiung bedürfe. Die völlige Freistellung von Bewässerungsmaßnahmen der Landwirtschaft – trotz ausdrücklicher Erwähnung in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2, 2. Spiegelstrich WRRL und in § 6a Abs. 2 WHG 2016 als zur Kostendeckung von Wasserdienstleistungen „angemessen“ beitragspflichtiger Sektor - erscheine daher insgesamt unzureichend begründet (S. 64).

Grundsätzlich sei zudem damit zu rechnen, dass mit einer Entgeltbefreiung die Nutzungsmengen noch ansteigen würden. Dafür lägen jedoch keine validen Erkenntnisse vor, da 80 % der UWBs seit der Entgeltbefreiung des Bereichs Beregnung/Berieselung dessen Entnahmemengen nicht mehr erfassten (S. 120). Über den tatsächlichen Umfang derartiger Wassernutzungen und ihre Entwicklung im Zeitablauf bestünde daher gegenwärtig Unklarheit. Daher sei es unabhängig von der hier empfohlenen erneuten Abgabepflicht für derartige Nutzungen sinnvoll, diesen Nutzerkreis künftig zu einer Meldung ihrer Wasserentnahmemengen zu verpflichten. Dies sichere künftig ein lückenloses Reporting dieses Entnahmesegments und gestatte gesicherte Einschätzungen darüber, inwieweit Entnahmen in diesem Bereich wasserwirtschaftlich signifikant seien (S. 170).

Die Freistellung der Landwirtschaft erfolgte nach intensiver politischer Diskussion. Mit Blick auf den Klimawandel und die Risiken durch Trockenperioden sowie im Hinblick auf Art. 9 WRRL ist es gleichwohl sinnvoll, die zahlenmäßige Entwicklung der Entnahmestellen und der Entnahmemengen, u.U. bezogen auf Kulturen, zu beobachten. Dies soll im Sinne eines Monitorings aufgegriffen werden.

### 3. Bemessungsgrundlage und Abgabesätze § 104 WG

#### 3.1 Bemessungsgrundlage § 104 Abs. 1 WG

Nach § 104 Abs. 1 WG bemisst sich das Wasserentnahmeentgelt nach der vom jeweiligen Entgeltpflichtigen entnommenen Wassermenge auf der Grundlage von Eigenenerklärungen nach § 108 Abs. 1 WG. Die Bemessung nach tatsächlicher Entnahmemenge (anstelle der wasserrechtlich zugelassenen Entnahmemenge) entspricht laut UFZ in besonderer Weise dem Verursachergedanken und dem Gebot aus Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2, 1. Spiegelstrich WRRL, Anreize zu „effizienter“ Gewässerbenutzung zu platzieren (S.68 f.). Denn nur so zahle sich für den Entnehmer eine Reduzierung der Entnahmemenge unmittelbar aus. Eine entsprechende Veranlagung sei daher dem Lenkungsansatz der Abgabe besonders angemessen. Die Regelung entspricht auch jener der Mehrzahl der übrigen Erhebungsländer.

## 3.2 Vereinfachung der Abgabesätze § 104 Abs. 2 WG

### 3.2.1 Novelle 2011

Mit der Novelle 2011 wurden die verschiedenen Abgabesätze vereinfacht und sind jetzt unmittelbar in § 104 Abs. 2 WG geregelt. Seit der teilweisen Erhöhung der Abgabesätze zum 1.1.2015 durch das Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 gibt es nunmehr noch drei Abgabesätze. Für die Benutzung des wertvollen Wassers für die öffentliche Wasserversorgung – vor allem Grundwasser, aber auch Wasser aus oberirdischen Gewässern – beträgt der Tarif 8,1 ct/m<sup>3</sup>, ab dem 1. Januar 2019 10 ct/m<sup>3</sup>. Für die Verwendung des besonders schützenswerten Grundwassers im Übrigen blieb der Tarif unverändert (kaufmännisch gerundet) 5,1 ct/m<sup>3</sup>. Für andere Verwendungen von Wasser aus oberirdischen Gewässern außerhalb der öffentlichen Wasserversorgung wurde ein einheitlicher Tarif in Höhe von 1,0 ct/m<sup>3</sup> geschaffen (ab dem 1. Januar 2019 1,5 ct/m<sup>3</sup>). Die in der bisherigen Entgeltsatzbemessung am Verwendungszweck ausgerichtete Differenzierung der Entgeltsätze zur Nutzung von Wasser aus oberirdischen Gewässern zum Zwecke der Kühlung (0,01023 ct/m<sup>3</sup>) und zu sonstigen Zwecken (0,02045 ct/m<sup>3</sup>) wurde aufgegeben. Der Tarif für Wasserentnahmen zu sonstigen Zwecken wurde damit halbiert. Zudem entfiel der bisherige Entgeltsatz für die Nutzung von Wasser aus oberirdischen Gewässern zum Zwecke der Beregnung und Berieselung (0,00511 ct/m<sup>3</sup>) ersatzlos, weil die Benutzung von Wasser aus oberirdischen Gewässern oder von Grundwasser zum Zwecke der Beregnung oder Berieselung landwirtschaftlich, gärtnerisch oder forstwirtschaftlich genutzter Flächen von der Entgeltspflicht vollständig ausgenommen wurde (§ 103 Nr. 7 WG).

Die nachfolgende Tabelle des UFZ zeigt die Abgabesätze im Überblick:

Tab. III-5: Abgabesätze des WEE BW vor und nach der Novelle 2011  
(in Cent/m<sup>3</sup>)

Wasserentnahmen		bis 2010	2011-2014	2015-2018	ab 2019
Standardsatz Grundwasser		5,113	5,1		
Oberflächen-wasser	Standardsatz Oberflächenwasser	2,045	1,0		1,5
	Sondertarif Kühlwasser	1,023			
	Sondertarif Bewässerung	0,511	--		
Sondertarif Öffentliche Wasserversorgung		5,113	5,1	8,1	10,0

### 3.2.2. Bewertung

#### a) Herkunftsbezogene Differenzierung der Abgabesätze

Was die Tariffdifferenzierung angeht, so stellt sich die Regelung in Baden-Württemberg aus Sicht des UFZ als außerordentlich „schlank“ dar (S. 161). Sie verzichte mit nur drei verschiedenen Abgabesätzen auf die zum Teil unübersichtlichen Tarifregelungen anderer Erhebungsländer. Dadurch würden sachgrundlose Unterscheidungen nach Branchen und Verwertungen weitgehend vermieden.

Die Abgabesatzdifferenzierung nach Grundwasser und Oberflächenwasser wird aus Sicht der ökonomisch-ökologischen Lenkungswirkung positiv bewertet (S. 161). In Ermangelung der Möglichkeit einer genaueren, wasserkörperscharfen Spezifizierung von Knappheiten stelle diese Unterscheidung nach Oberflächen- und Grundwasser eine konzeptionell gut vertretbare und zudem administrativ auch einfach handhabbare

Lösung dar. Mit dem so geschaffenen Abgabepreisdifferential werde insbesondere eine Substitution von Grundwasser durch Oberflächenwasser angeregt.

Aus Sicht des UFZ erscheint die tarifliche Differenzierung gemäß der Wasserherkunft (Grund- oder Oberflächenwasser) unter Knappheitsgesichtspunkten ohne weiteres gerechtfertigt und zugleich auch lenkungstauglich. Die Differenzierung nach dem späteren Verwendungszweck (z.B. öffentliche Wasserversorgung) sei dagegen erklärungsbedürftig, denn in der quantitativen Extraktion stünden die Entnahmevorgänge einander zunächst gleich: Die Differenzierung nach Entnehmervorteil werde zwar nach der Sondervorteilsrechtfertigung des BVerfG als ohne weiteres zulässig angesehen, aber als konzeptionell weniger lenkungstauglich bewertet (S. 77 ff.).

Dass die grundlegend richtige knappheitsorientierte Differenzierung nach Herkunftsgewässern beim Trinkwassertarif durchbrochen wird, lässt sich jedoch – trotz der Abweichung vom theoretischen Ideal – gut rechtfertigen. So sollen beim Trinkwasser – anders als bei gewöhnlichen Nutzungen – nachvollziehbar keine Substitutionen weg vom Grund- hin zum Oberflächenwasser angereizt werden. Auch wären Anreize zu einer Aufgabe einer ortsnahen Versorgung (§ 50 Abs. 2 WHG) sicherlich verfehlt (S. 84).

#### b) Höhe der Abgabesätze

Eine objektiv „richtige“ Höhe des Abgabensatzes zu bestimmen, ist aus Sicht des UFZ angesichts des verfassungsrechtlich eingeräumten weiten gesetzgeberischen Ermessens rechtlich kaum möglich (S. 74 ff.). Verfassungsrechtlich sei lediglich offensichtliche Unverhältnismäßigkeit gegenüber dem – freilich schwer bestimmbaren – Wert der öffentlichen Leistung zu vermeiden. Auch wenn der Abgabensatz als Gegenleistung grundsätzlich auf den – kaum quantifizierbaren - Wert der öffentlichen Leistung begrenzt bleibe, stelle die Entgelthöhe letztlich eine politische Gestaltungsvariable dar. Das BVerfG habe im Wasserpfeffing-Urteil selbst Abgabesätze von ca. 51 ct/m<sup>3</sup> als noch unproblematisch eingeschätzt.

**Aus Sicht des UFZ begegnen die Entgeltsätze in § 104 Abs. 2 WG hinsichtlich ihrer Höhe keinerlei Übermaßbedenken.** Eine Unverhältnismäßigkeit oder Unzumutbarkeit sei nicht im Ansatz erkennbar. Im Entgeltsatz dürfe im Rahmen des zugestandenen Ermessens neben der legitimen Finanzierungsfunktion des WEE zugleich

dessen ressourcenpolitisch erwünschter Lenkungsbeitrag bzw. die Bewertung des Sondervorteils zum Ausdruck kommen.

Die Abgabesätze in Baden-Württemberg seien hinsichtlich ihrer Höhe im Vergleich zu anderen Bundesländern allenfalls im unteren Mittelfeld platziert. (vgl. Tab. III-6 und III-7, S. 72 f.). Dies gelte insbesondere für den äußerst niedrigen Tarif für Oberflächenwasserentnahmen, der nur in Bremen und Schleswig-Holstein unterschritten werde. Auch der Grundwasser-Standardtarif liege am untersten Ende aller Länderwerte. Kein Erhebungsland habe substantiell niedrigere Basisgrundwassertarife als Baden-Württemberg; nur NRW liege mit 5,0 ct/m<sup>3</sup> noch vergleichbar. Selbst Mecklenburg-Vorpommern verlange seit 2016 nunmehr 10 ct/m<sup>3</sup> (zuvor 5 ct/m<sup>3</sup>) und gebe damit die Schlusslichtfunktion an NRW und Baden-Württemberg ab.

Beim Tarif für die öffentliche Wasserversorgung bewege sich Baden-Württemberg hingegen im oberen Bereich der Landesregelungen. Mit derzeit 8,1 ct/m<sup>3</sup>, ab 2019 10 ct/m<sup>3</sup> liege Baden-Württemberg, was die absolute Höhe angehe, im Spitzenfeld und werde nur durch die Regelung in Berlin für Grundwasser (einheitlich 31 ct/m<sup>3</sup>) deutlich übertroffen. **Diese starke Spreizung der Tarife wird als prüfwürdig angesehen.** Die in Baden-Württemberg geltenden Standardsätze von 5,1 ct/m<sup>3</sup> (Grundwasser) bzw. 1,0 ct/m<sup>3</sup> (Oberflächenwasser) ließen in puncto Lenkungswirkung und nachhaltigen Ressourcenschutz viel Raum nach oben. Dies gelte ausdrücklich auch für die Höhe der Abgabesätze für die öffentliche Trinkwasserversorgung. Auch hier wären konzeptionell und ressourcenpolitisch noch deutlich höhere Sätze vorstellbar, die freilich einen stimmigen inneren Zusammenhang im Rahmen der Tarifsystematik wahren müssten. Umgekehrt seien damit relevante Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Bundesländern von vorneherein nicht zu befürchten. Auch in Bezug auf das benachbarte europäische Ausland wird kein relevanter Wettbewerbsnachteil gesehen (vgl. Kap. IV des Gutachtens).

Bei sog. Mengenabgaben wie den Wasserentnahmeabgaben, bei denen ein im Gesetz festgelegter Abgabesatz auf eine Mengengröße anzuwenden sei, um die Abgabeschuld zu bestimmen, ergäbe sich stets das Problem, dass der reale Wert des Abgabeanreizes in einer inflationären Wirtschaft im Zeitablauf fortlaufend sinke, auch wenn die nominale Belastung unverändert bleibe. Daher würden regelmäßige Anpassungen entsprechend der volkswirtschaftlichen Preisentwicklung als sinnvoll angesehen, auch nachholend für frühere Jahre zur Anpassung (S. 160). Geht man von der

allgemeinen Teuerungsrate seit 2005 aus, so müsste der Standardsatz im Jahre 2016 rund 20 % zugelegt haben, um ein vergleichbares Kaufkraftniveau zu halten. **Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, eine fortlaufende Dynamisierung der Abgabesätze – wie etwa beim Tarif für die öffentliche Wasserversorgung – anzustreben.**

Überlegungen zur stärkeren Angleichung der Tarife ließen sich nicht zuletzt auch mit Blick auf die während der Befragung zutage getretenen lokalen Knappheitsverschärfungen bei Oberflächenwasser belegen, welche insbesondere bei Niedrigwasser im Sommer lokal sogar schon ordnungsrechtliche Maßnahmen erforderlich machten. Zum Teil kehre sich hier die vom Gesetzgeber vorgesehene Substitutionsrichtung von Grundwasser in Richtung Oberflächenwasser sogar knappheitsbedingt regelrecht um, und Oberflächenwasser werde durch Grundwasser ersetzt.

Das UM sieht derzeit keinen Handlungsbedarf für eine erneute Anpassung der Tarife, die erst mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 vom 16.12.2014 teilweise erhöht wurden, zumal die nächste Stufe der Erhöhung zum 1.1.2019 noch aussteht. Hier sollte zunächst die Entwicklung nach der zweiten Stufe der Erhöhung abgewartet werden.

#### 4. Neue Ermäßigungsregelungen §§ 105, 106, 107 WG

##### 4.1 Rechtslage bis Ende 2010

Nach der bis Ende 2010 geltenden Ermäßigungsregelung des früheren § 17d Abs. 1 Wassergesetz vom 20.01.2005 (WG 2005) konnten die Wasserbehörden im Einzelfall das WEE auf Antrag um bis zu 90 % ermäßigen, wenn der Entgeltpflichtige für gewerbliche, landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Zwecke in unverhältnismäßig großem Umfang Wasser benötigt (wasserintensive Produktion) und sich bei ungekürzter Erhebung des Entgelts seine Gestehungskosten so stark erhöhen würden, dass er erheblich und nicht nur vorübergehend in seiner Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt wäre. Bei Grundwasserentnahmen durfte das Entgelt nur gewährt werden, wenn die Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern unzumutbar war. Nach Absatz 2 konnte das WEE in gleicher Weise ermäßigt werden, wenn ohne Ermäßigung wichtige wasserwirtschaftliche, ökologische oder sonstige öffentliche Be-

lange gefährdet wären. Insbesondere die Prüfung des Kriteriums der „erheblichen und nicht nur vorübergehenden Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit“ führte häufig zu komplexen, langwierigen und schwierigen Verfahren für Entgeltpflichtige und Behörden und zu erheblichen Rechtsunsicherheiten bis hin zu Gerichtsverfahren. Die Wasserbehörden waren mit Prüfung von Gewinn- und Verlustrechnungen, Bilanzen, Gutachten von Wirtschaftsprüfern, einer Vielzahl betriebs- und gesamtwirtschaftlicher Einflussfaktoren und der Wettbewerbssituation im In- und Ausland überfordert.

#### 4.2 Novelle 2011

Mit der Novelle 2011 sollten diese bestehenden Rechtsunsicherheiten und zeitaufwändigen Verfahren beseitigt werden. Das umstrittene Ermäßigungsverfahren des § 17d WG 2005 ist zu Gunsten von klar definierten Ermäßigungstatbeständen entfallen, die sich wesentlich stärker an den Lenkungszielen des Ressourcenschutzes und der Verbesserung der Gewässerökologie orientieren.

Nach **§ 105 WG** erfolgt auf Antrag für die Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern eine Ermäßigung von höchstens 25 Prozent des geschuldeten Entgelts durch Verrechnung mit Aufwendungen für die folgenden in Absatz 2 genannten Maßnahmen:

1. Maßnahmen an Produktions- oder Kühlanlagen, die eine Reduzierung der Wärmefrachten im Abwasserstrom bewirken.
2. Neuerrichtung einer hocheffizienten KWK-Anlage oder Umrüstung in eine hocheffiziente KWK-Anlage.
3. Maßnahmen zur Herstellung der gewässerökologischen Funktionsfähigkeit von oberirdischen Gewässern.
4. Maßnahmen an Produktions- oder Kühlanlagen, die zu einem Umstieg von Grundwasser auf Oberflächenwasser führen.

Für ein an mehreren Standorten entgeltpflichtiges Unternehmen sowie für mehrere entgeltpflichtige Konzernunternehmen wurde in § 105 Abs. 1 Satz 2 und 3 WG eine standortübergreifende Verrechnung ermöglicht.

Zur Verbesserung der Planungs- und Rechtssicherheit für die Entgeltpflichtigen wurde in § 105 Abs. 4 WG ein Grundlagenbescheid eingeführt, in dem das Vorliegen der

Ermäßigungsvoraussetzungen, die Höhe der berücksichtigungsfähigen Investitionskosten und der Verrechnungszeitraum zu Beginn der Verrechnung verbindlich festgelegt werden.

Nach **§ 106 WG** erhalten Entgeltpflichtige aus dem Bereich der Gewinnung von Steinen und Erden und aus bestimmten Branchen des verarbeitenden Gewerbes für die Verwendung von Grundwasser auf Antrag eine Ermäßigung von 25 Prozent, wenn sie EMAS- oder ISO 14001-Umweltmanagementsysteme einsetzen und einen haushälterischen, sparsamen sowie rationellen Einsatz des verwendeten Grundwassers gewährleisten.

Sowohl für die Verwendung von Oberflächenwasser als auch für Grundwasser ist demnach nur noch eine Ermäßigung von höchstens 25 Prozent des geschuldeten Entgelts zulässig. Es handelt sich dabei um sog. gebundene Entscheidungen, während im Rahmen des bisher durch § 17 d WG 2005 eingeräumten Ermessens eine Ermäßigung bis zu 90 Prozent möglich war.

Neben diesen beiden Ermäßigungstatbeständen enthält **§ 107 WG** eine verfassungsrechtlich gebotene Härtefallregelung, wonach das Entgelt bei einer außergewöhnlichen oder atypischen Belastung ermäßigt oder erlassen werden kann. Eine Kumulierung mit einer Ermäßigung nach § 105 oder § 106 ist nicht zulässig.

#### 4.3 Erfahrungen

Die **Ermäßigungsregelungen des § 105 (Oberflächengewässer)** wurden seit 2011 in drei Fällen in Anspruch genommen. Dabei handelt es sich um die Neuerrichtungen zweier hocheffizienter KWK-Anlagen in Karlsruhe und Mannheim (§ 105 Abs. 2 Nr. 2 WG) sowie um eine Maßnahme zur Herstellung der gewässerökologischen Funktionsfähigkeit im Landkreis Rastatt (Nr. 3). Die Verrechnungstatbestände der Nr. 1 (Reduzierung der Wärmefrachten) und Nr. 4 (Umstieg von Grund- auf Oberflächenwasser) wurden bisher nicht in Anspruch genommen.

Bei den beiden KWK-Anlagen handelt es sich um die Neuerrichtung des Steinkohleblocks 9 des Grosskraftwerks Mannheim (GKM) und die Neuerrichtung des Blocks 8 im Rheinhafendampfkraftwerk (RDK) Karlsruhe durch die EnBW. Die durchschnittliche jährliche Aufkommensminderung im bisherigen Verrechnungszeitraum von 2011

bis 2014 betrug für die Maßnahme in Karlsruhe ca. 5 Mio. EUR und in Mannheim ca. 2,3 Mio. EUR. Bei der gewässerökologischen Maßnahme im Landkreis Rastatt handelt es sich um eine kleinere Maßnahme mit einer durchschnittlichen jährlichen Aufkommensminderung von ca. 23.000 EUR (vgl. Tab. V-3, S. 122).

Deutlich mehr in Anspruch genommen wurde die Möglichkeit der **Ermäßigung bei der Grundwasserentnahme für EMAS- und ISO 14001-zertifizierte Betriebe (§ 106)**. Die Zahl der Ermäßigungen bei der Grundwasserentnahme liegt seit 2011 zwischen 35 und 44 pro Jahr mit steigender Tendenz. Die jährliche Aufkommensminderung lag zwischen 2011 und 2014 zwischen 236.112 und 471.252 EUR, ebenfalls mit steigender Tendenz. Insgesamt liegen im Jahr 2014 sehr breit gestreut pro Land- / Stadtkreis zwischen 0 und 5 Anträge bzw. Bewilligungen vor (vgl. Abb. V-2, S. 125).

Die **Aufkommensminderung** durch die neuen Ermäßigungsregelungen der §§ 105 und 106 lag insgesamt mit rund 8 Mio. EUR noch unter den im Rahmen der Gesetzesnovelle theoretisch abgeschätzten 10 bis 11 Mio. EUR.

Die **neue Härtefallregelung des § 107** führte zu einer gravierenden Abnahme der Anträge und Bewilligungen im Übergang von 2010 zu 2011, und zwar von über 200 Fällen pro Jahr auf 0 Fälle im Jahr 2014. Zwar wurden noch 2011 bis 2013 je zwei Anträge nach § 107 WG gestellt. Allerdings wurde jeweils in nur einem einzigen Fall die Reduzierung des Entgelts auch bewilligt. Seit 2014 wird auch in diesem einen Fall keine Ermäßigung nach § 107 mehr gewährt.

Die **unteren Wasserbehörden** sehen in den neuen Ermäßigungstatbeständen des § 105 (Oberflächenwasser) im Durchschnitt eine starke Verbesserung der Rechtssicherheit, Praktikabilität sowie Akzeptanz und Planungssicherheit bei den Entgeltspflichtigen (S. 223). Das gleiche Bild ergibt sich für den neuen Ermäßigungstatbestand des § 106 (Grundwasser) (S. 224). Die neue Härtefallregelung des § 107 wird demgegenüber etwas zurückhaltender bewertet (S. 225). Hier wird nur eine geringfügige Verbesserung gesehen. Dies liegt vermutlich jedoch daran, dass die Regelung bisher keine Anwendung gefunden hat und die UWBs sich mit einer Bewertung daher eher schwer getan haben.

#### 4.4 Bewertung

Die Neuordnung der Ermäßigungsregelungen hat ihre Ziele erreicht. Die schwer begrenzbar und umstrittene frühere Härtefallregelung des § 17d WG 2005 wurde durch klar strukturierte und an wasserwirtschaftliche Anforderungen seitens der Entnehmer geknüpfte Ermäßigungsregelungen der §§ 105 und 106 WG ersetzt. Die aufwändigen Verwaltungsverfahren und Rechtsstreitigkeiten sowie Vollzugsprobleme wurden dadurch beseitigt. Der sog. Grundlagenbescheid nach § 105 Abs. 4 WG zieht wesentliche Feststellungen für die Durchführung der Verrechnung bei der Oberflächenwasserentnahme vor die Klammer und schafft damit Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Wenn die Ermäßigungsvoraussetzungen vorliegen, wird die Entscheidung als gebundene Entscheidung getroffen. Die schwierige Ermessensausübung ist entfallen. Die neue Härtefallregelung des § 107 WG findet tatsächlich nur noch in atypischen Ausnahmefällen Anwendung, so dass sich die Zahl der „Härtefälle“ von über 200 Fällen pro Jahr auf 0 Fälle im Jahr 2014 reduziert hat.

##### 4.4.1 Ermäßigung für Oberflächenwasser § 105 WG

Das UFZ setzt sich in seinem Gutachten kritisch mit der Regelung des § 105 WG auseinander. Verrechnungsklauseln, die es einem Ressourcennutzer gestatten, die Gewässerbelastung durch Maßnahmenkosten ganz oder teilweise gegen die verbleibende Zahllast aufzurechnen, werden systematisch gesehen als Fremdkörper bei einer Lenkungsabgabe betrachtet (S. 90 ff.). Das UFZ hält auch die konkrete Ausgestaltung für prüfwürdig. Insbesondere in der Möglichkeit der Verrechnung der Investition mit der Entgeltspflicht an anderen Standorten des Unternehmens nach § 105 Abs. 1 Satz 2 WG und der längere Verrechnungszeitraum für KWK-Anlagen von 15 Jahren statt 5 Jahren in § 105 Abs. 5 Satz 3 WG werden kritisch beurteilt. Dies führe zu einer Unwucht zugunsten der Energiewirtschaft und ein generelles Übermaß an Verrechnungen bei der KWK-Option. Das UFZ regt daher an, die beiden Regelungen ersatzlos zu streichen und die Regelung des § 105 WG auch grundsätzlich zu überdenken, da sie mit nur drei Nutzungen seit 2011 zu fallspezifisch sei, so dass eine generelle gemeinwohlbezogene Wirkung bezweifelt werden müsse (S. 168 ff.).

Das UM teilt diese Kritik an der Regelung des § 105 WG nicht. Soweit Entgeltpflichtige sparsam mit der Ressource Wasser umgehen, indem sie absolut die Entnahmemengen reduzieren, mindert dies das WEE, da damit das Bemessungskriterium der Menge beeinflusst wird. Zur Verstärkung des Lenkungsanreizes für einen schonenden und haushälterischen Umgang mit der Ressource Wasser wurde den Entgeltpflichtigen zusätzlich die Möglichkeit einer Ermäßigung eingeräumt, wenn investive Maßnahmen realisiert werden, die der Ressourcenschonung oder der Verbesserung der Gewässerökologie dienen.

Durch den globalen Klimawandel verändern sich auch die klimatischen und somit hydrologischen Verhältnisse in Baden-Württemberg mit teilweise massiven Auswirkungen auf die Gewässerökologie. Die aquatischen Lebensräume werden sich aufgrund eines geänderten Abflussverhaltens und Temperaturregimes verändern. Kälte liebende Lebewesen werden zurückgehen. Einzelne Arten oder bestimmte Nahrungsnetze haben sehr spezielle Anforderungen an ihren Lebensraum und können sich kaum an veränderte Umweltfaktoren wie wärmeres Wasser, höhere Nährstoffgehalte, veränderte Gewässerstruktur anpassen. Insgesamt wird die Gewässerökologie als hoch vulnerabel eingestuft.

Die Wärmebelastung der Gewässer durch Kraftwerke im Land stellt eine weitere Belastung dieses sensiblen Ökosystems dar. Aus diesem Grund sollten weitere Wärmeeinträge durch z.B. Kraftwerke auf ein Minimum reduziert werden. Durch die Nutzung der Abwärme von Kraftwerken, für z.B. Produktionsprozesse in der Industrie oder für die Einspeisung in ein Wärmenetz zur Versorgung von Haushalten, kann diese sinnvoll verwendet und der Wärmeeintrag in Gewässer minimiert werden.

Der Gesetzgeber hat bei KWK-Anlagen anstelle des wasserwirtschaftlichen Mengenbezugs das gewässerökologische Ziel der Minderung des Wärmeeintrags als besonders wichtig eingestuft. Dies geht konform mit den klima- und energiepolitischen Zielen der Landesregierung. Die Wärmeauskopplung leistet schon heute einen wichtigen Beitrag bei der Entlastung der Gewässer im Land. Beispielsweise werden durch die Auskopplung der Wärme des Großkraftwerkes Mannheim (GKM 9) und des Rheinhafen-Dampfkraftwerks Karlsruhe (RDK 8) bis zu 3500 GWh/a weniger Wärme in die Gewässer eingeleitet. Es wird somit ein nachhaltiger Beitrag zum Gewässerschutz geleistet.

Unter Berücksichtigung der klima- und energiepolitischen Ziele sowie aus Gründen der Reduzierung der Wärmeeinträge in die Gewässer sind die bestehenden Regelun-

gen für die KWK sinnvoll und sollten fortgeführt werden. Die anteilige Entlastung der KWK vom WEE stellt einen Anreiz zum Ausbau der KWK dar, lässt jedoch vor dem Hintergrund der Prognose eines mittelfristig gleichbleibend niedrigen Großhandelsstrompreisniveaus keine Überförderung der Anlagen befürchten. Mit dem längeren Verrechnungszeitraum von 15 Jahren für KWK-Anlagen wurde dem Investitionszyklus, der den einzelnen Maßnahmen zugrunde liegt, angemessen Rechnung getragen.

#### 4.4.2 Ermäßigung für Grundwasser § 106 WG

Das UFZ sieht auch bei der Ermäßigungsregelung des § 106 WG für Grundwasserentnahmen bei EMAS- und ISO 14001-zertifizierten Betrieben Verbesserungsbedarf (S. 94 ff.). Die Gewährung der Begünstigung setze keine Minderung der Entnahmemenge voraus, sondern knüpfe an das Vorliegen verfahrensmäßiger Voraussetzungen an: den Einsatz von EMAS- oder ISO-14001-Umweltmanagementsystemen sowie die Gewährleistung eines haushälterischen, sparsamen sowie rationellen Einsatzes des verwendeten Grundwassers. Im Vollzug werde ganz überwiegend nur die erste Voraussetzung geprüft und die zweite Bedingung insoweit als automatisch erfüllt betrachtet. Hier bestehe die Gefahr von Mitnahmeeffekten ohne jeden Lenkungseffekt und u.U. auch ohne jede Minderung der Entnahmemengen. Zudem finde eine problematische Doppelhonorierung statt: Denn sollte tatsächlich eine Minderung der Grundwasserentnahmemenge oder eine Substitution durch Oberflächenwasser gelingen, so wird dies bereits durch geringere Abgabesätze und rückläufige Bemessungsgrundlagen im Weg reduzierter Zahllasten honoriert.

Das UFZ empfiehlt eine einheitliche Vollzugspraxis, in der auch die zweite Voraussetzung eines haushälterischen, sparsamen sowie rationellen Einsatzes des verwendeten Grundwassers geprüft wird. Zudem wird empfohlen, die tatsächlichen Grundwasserschonungseffekte von Umweltmanagementsystemen einer genaueren empirischen Überprüfung zu unterziehen.

Aus Sicht des UM sollten die Ermäßigungen für Betriebe mit einer Zertifizierung nach ISO 14001 bzw. einer EMAS-Validierung beibehalten werden, da die Auffassung, dass diese Betriebe die ökologischen Auswirkungen ihrer betrieblichen Prozesse und die damit verbundenen Verbräuche an Ressourcen – somit auch des Wasserverbrauchs – kennen und auf Verbrauchsreduzierungen hinwirken, weiterhin so besteht.

Das Umweltministerium beabsichtigt jedoch in einzelnen Fällen vertieft zu betrachten, inwieweit sich die Erwartungen in der Praxis bestätigen.

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung kann bei Vorliegen einer entsprechenden Zertifizierung von dem Vorliegen der zweiten Voraussetzung eines haushälterischen, sparsamen sowie rationellen Einsatzes des verwendeten Grundwassers ausgegangen werden. Diese Regelvermutung sollte unter dem Aspekt der Verwaltungsökonomie auch beibehalten werden.

#### 5. Weitere Empfehlungen für den Abgabenvollzug und künftige Monitoringprozesse

Neben den materiellrechtlichen Empfehlungen zur Weiterentwicklung hat das UFZ auch verschiedene Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Abgabenvollzugs ausgesprochen (S. 170 ff.).

Bereits oben erwähnt wurde die Empfehlung, die zahlenmäßige Entwicklung der Entnahmestellen und der Entnahmemengen im Bereich Beregnung/Berieselung, u.U. bezogen auf Kulturen, zu beobachten.

Daneben wird von den UWBs sehr einhellig die Wiedereinführung der Lastschriftverfahren bei der Landesoberkasse gewünscht, die durch die Einführung des SEPA-Verfahrens aus technischen Gründen nicht mehr funktionieren. An der Lösung dieses Problems wird derzeit gearbeitet.

Des Weiteren wird ein behördenübergreifender Austausch über die Vorzüge und Schwierigkeiten der Nutzung des elektronischen Bürgerdiensts (eWEE) angeregt, mit dem die Entgeltpflichtigen die Möglichkeit haben, ihre Daten den Stadt- und Landkreisen per Internet zu übermitteln. Der eWEE wird in sehr unterschiedlichem Umfang genutzt und von den UWBs auch sehr unterschiedlich bewertet. Auch für weitere Fragen wird die Einrichtung einer „Benchmarking-Plattform“ empfohlen.

Schließlich wird die Verifizierung der gemeldeten Wassermengen thematisiert. Hier ist die Vorgehensweise der UWBs sehr unterschiedlich.

Die Empfehlungen für künftige Monitoring- und Evaluierungsprozesse (S. 172 ff.) beziehen sich vor allem auf den Zugang zu Daten und die Datenqualität. In Bezug auf

den Gegenstand der Evaluierung wird empfohlen, die Kriterien stärker an die wissenschaftliche Debatte rückzubinden. Es wird eine Regelevaluierung auf der Grundlage von Reporting-Routinen empfohlen.

Es ist vorgesehen, diese Vorschläge aufzugreifen bzw. vertieft zu untersuchen.

## IV. Aufkommen und Mittelverwendung

### 1. Aufkommen

Eine Erweiterung der Einnahmebasis für das Land wurde mit der Novelle 2011 nicht angestrebt. Vielmehr wurde durch die Vereinfachung der Tarifstruktur ohne Tarifierhöhung und die Honorierung eines lenkungszielorientierten Wasserbenutzungsverhaltens durch Entgeltermäßigungen **mit einem Rückgang der Entgelteinnahmen in der Größenordnung von 10 bis 11 Mio. Euro gerechnet**<sup>4</sup>.

Die Tabelle III-9 des UFZ zeigt die Entwicklung des Aufkommens aus dem Wasserentnahmeentgelt seit 2009 bis 2014 nach Gewässer- und Tarifart, Abb. III-2 nochmals graphisch nach Gewässerart.

Die Daten weisen ein insgesamt rückläufiges Aufkommen aus – mit einem merklichen Niveaueffekt als Folge der Neuregelung 2011 (S. 98 ff.). Die Abschaltung der Blöcke I der Kernkraftwerke Philippsburg und Neckarwestheim im Jahr 2011 hat hier einen zusätzlichen Einfluss gehabt. Das Aufkommen hat sich seither auf einem Niveau oberhalb von 60 Mio. EUR stabilisiert (gegenüber 75-80 Mio. EUR zuvor). Der **Rückgang der Aufkommenswerte um rund 14 Mio. EUR** geht maßgeblich auf die Minderungen bei der Veranlagung von Oberflächenwasser zurück. Minderungen bei der veranlagten Menge (z. B. neue Freistellungen, erweitertes Ermäßigungsregime) gehen dabei mit Tarifabsenkungen für Oberflächenwasserentnahmen einher. **Der Rückgang liegt damit nur leicht über der vorher theoretisch abgeschätzten Größenordnung.**

---

<sup>4</sup> LT-Drs. 14/6491, S. 1-3

Grundwasserveranlagung und Abgabenaufkommen aus öffentlicher Wasserversorgung zeigen sich demgegenüber robust, steigen aber ihrerseits auch nicht signifikant an. Die Tarifierhöhung für die öffentliche Wasserversorgung ab 1.1.2015 konnte durch das UFZ noch nicht datenmäßig abgebildet werden. Mit Einnahmen in Höhe von 68.744.323,44 Euro ist im Jahr 2015 ein entsprechender Anstieg zu verzeichnen.

Tabelle III-9: Entwicklung des Aufkommens aus dem Wasserentnahmeentgelt in Baden-Württemberg seit 2009 bzw. 2011 in Mio. EUR nach Gewässer- und Tarifart  
(Quelle: DZBW)

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aufkommen aus Abgabe für Oberflächenwasser	45,2	47,3	34,5	32,7	32,7	32,5
Aufkommen aus Abgabe für Grundwasser	30,6	30,6	29,5	29,1	28,1	29,6
Jährliches Gesamtaufkommen	75,8	77,9	63,9	61,9	60,8	62,1

Jahr	2011	2012	2013	2014
Aufkommen für Verwendung von Wasser in der öffentlichen Wasserversorgung (ÖWV) gem. § 104 Abs. 2 Nr. 1 WG	29,71	29,95	29,10	29,64
Aufkommen für Nutzung von Grundwasser ( <u>ohne ÖWV</u> ) gem. § 104 Abs. 2 Nr. 2 WG	7,39	6,90	6,57	7,49
Aufkommen für Nutzung von oberirdischen Gewässern ( <u>ohne ÖWV</u> ) gem. § 104 Abs. 2 Nr. 3 WG	26,84	24,95	25,16	25,00
Jährliches Gesamtaufkommen	63,9	61,9	60,8	62,1

Jährliches Aufkommen

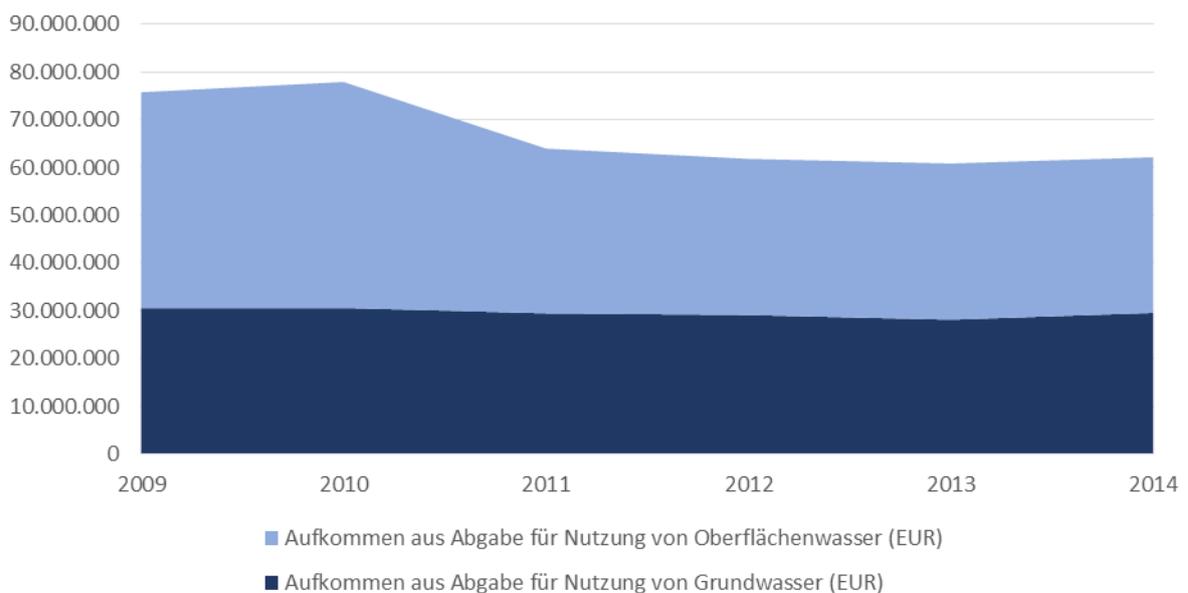


Abb. III-2: Entwicklung des Aufkommens aus dem Wasserentnahmeentgelt in Baden-Württemberg seit 2009 in EUR  
nach Art des Entnahmegewässers

2. Mittelverwendung

Mit dem „Gesetz zur Neuordnung des Wasserrechts in Baden-Württemberg“ vom 03.12.2013 wurde erstmals eine ab dem 1.1.2015 geltende Zweckbindung für die Mittel aus dem WEE zugunsten wasserwirtschaftlicher und gewässerökologischer Belange eingeführt (§ 104 Abs. 4 Satz 2 WG). Zudem ist aus dem Entgeltaufkommen vorweg nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsplans der mit der Erhebung des Entgelts verbundene Verwaltungsaufwand zu decken (§ 104 Abs. 4 Satz 3 WG).

Die Verwendung des Aufkommens für das Jahr 2015 ist in Tab. III-10 dargestellt. Die Mittel wurden vollständig für wasserwirtschaftliche und gewässerökologische Belange verwendet. Die Regelungen des § 104 Abs. 4 WG werden vom UFZ als gelungen angesehen (S. 162). Zweckbindung fördere die Akzeptanz der Abgabe und sichere zugleich den zur Dotation vorgesehenen Zwecken die notwendige, haushaltsunabhängige Finanzierungsbasis.

Tab. III-10: Mittelverwendung des Aufkommens  
aus dem Wasserentnahmeentgelt in Baden-Württemberg  
für das Jahr 2015  
(Ist-Ergebnisse der Landesoberkasse - Stand 31.12.2015)

Kapitel 1005 Wasser und Boden	Einnahmen
Titel 099 01 Wasserentnahmeentgelt	68.744.323,44 Euro
Titel 122 01 Wassernutzungsentgelt (*)	1.989.846,42 Euro
Abzüglich Verwaltungsaufwand für die Erhebung	600.000,00 Euro
<b>Gesamt</b>	<b>70.134.169,86 Euro</b>

<b>Kapitel 1005 Wasser und Boden</b>	<b>Ausgaben</b>
Titel 682 01 Zuschüsse an die Landesbetriebe Gewässer für Unterhaltung und Betrieb	12.030.500,00 Euro
Titel 891 01 Zuweisungen an die Landesbetriebe Gewässer für Baumaßnahmen, Anlagen, Erwerb von beweglichen Sachen und Grunderwerb	50.431.407,61 Euro
Titelgruppe 74 Umsetzung der EG-Richtlinie 2007/60/EG (Hochwasserrisikomanagementrichtlinie) in Baden-Württemberg	2.097.363,21 Euro
Titelgruppe 75 Planung und Vorarbeiten für Maßnahmen des Hochwasserschutzes, der Niedrigwasseranreicherung, der Gewässerentwicklung und Grundwassererkundung	3.389.906,60 Euro
Titelgruppe 76 Umsetzung der EG-Richtlinie 2000/60/EG (Wasserrahmenrichtlinie) in Baden-Württemberg	4.510.446,56 Euro
<b>Gesamt</b>	<b>72.459.623,98 Euro</b>
Ausgabereist aus dem Jahr 2014 (3.205.985,67 Euro) abzgl. Ausgabereist 2015 (880.531,55 Euro)	- 2.325.454,12 Euro
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>70.134.169,86 Euro</b>

(\*) Das Wassernutzungsentgelt nach § 99 WG ist gem. § 104 Abs. 4 WG ebenfalls zweckgebunden zu verwenden und wurde entsprechend der Darstellung im Staatshaushaltsplan der Vollständigkeit halber mit aufgeführt.

## V. Fazit

Das WEE in Baden-Württemberg hat sich insgesamt aus wissenschaftlicher und vollzugspraktischer Sicht bewährt. Dies gilt insbesondere für die Novelle 2011, die den Verwaltungsaufwand signifikant senken konnte. Vor allem ist es gelungen, den Vollzug rechtssicher und einfacher zu gestalten.

Hinsichtlich einer Tarifierhöhung wird verschiedentlich noch Potenzial gesehen, mit Blick auf die bereits gesetzlich geregelte Tarifanpassung besteht hier jedoch nach Stand kein aktueller Handlungsbedarf.

Möglichkeiten zur Weiterentwicklung werden vom UFZ vor allem in Bezug auf die ökonomische und ökologische Lenkungswirkung gesehen, wobei die Kritik maßgeblich die Ausnahme- und Ermäßigungstatbestände betrifft. Andererseits haben diese Tatbestände, ohne dass dies zu überproportionalen Einnahmeausfällen geführt hätte, maßgeblich zur Akzeptanz beigetragen. Auch erscheint ihre Sinnhaftigkeit nicht grundsätzlich erschüttert, vielmehr bietet es sich an, diese Punkte weiter zu beobachten. Dies gilt auch für den besonders massiven Kritikpunkt der Befreiung für Beregnung und Berieselung zu landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen und gärtnerischen Zwecken (§ 103 Nr. 7 WG). Hier spielen auch Aspekte des Klimawandels und Entwicklungen der Landbewirtschaftung eine Rolle. Hier sollte ebenfalls zunächst im Sinne eines Monitorings die Entwicklung der Entnahmestellen und der Entnahmemengen, u.U. bezogen auf Kulturen, beobachtet werden.